

Boda Zsolt

**Legitimitás,  
bizalom,  
együttműködés**

*Kollektív cselekvés a politikában*



Boda Zsolt

**Legitimitás,  
bizalom,  
együttműködés**

*Kollektív cselekvés a politikában*

*Argumentum*

MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet

A kötet az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramok (OTKA)  
támogatásával jelent meg.  
(Témaszám: K 101701.)



© Boda Zsolt, 2013

ISBN 978-963-446-694-9

A kiadásért felel Láng József, az Argumentum Kiadó igazgatója

Felelős szerkesztő: Tóth Magdaléna

A borítót Hodosi Mária tervezte

Tördelte: Nagy Erika

Nyomta az Argumentum Kiadó nyomdaüzeme

# TARTALOM

Bevezetés .....	7
ELSŐ RÉSZ	
Politikai cselekvés és motiváció .....	17
1. A politika mint kollektív cselekvés .....	19
2. Homo politicus, avagy egy politikai cselekvés- és motivációelmélet vázlata .....	33
3. Vezetés és kollektív cselekvés .....	53
MÁSODIK RÉSZ	
Legitimitás és kormányzás .....	67
4. Legitimitás és bizalom .....	69
5. Legitimitás, bizalom és kormányzási képesség .....	83
6. Az együttműködés politikai logikája: a közszolgáltatások példája .....	97
HARMADIK RÉSZ	
A magyar politika legitimációs és bizalmi problémáiról .....	115
7. Legitimációs problémák Magyarországon .....	117
8. Az intézményi bizalomról nemzetközi összehasonlításban .....	135
9. Társadalmi részvétel a közpolitikában: miért nem működik? .....	150
10. Összefoglalás .....	171
FÜGGELÉK .....	177
A regressziós modellben szereplő változók leírása és a regresszió eredményeinek részletes közlése (Az adatok forrása: ESS 2010) .....	179
A kérdőív .....	182
Interjúkérdések .....	187
Irodalomjegyzék .....	189



# BEVEZETÉS

„Azt gyanítom, hogy semmilyen tevékenység nem tekinthető teljes mértékben időpocsékolásnak, bár a »mi a politika?« kérdésre választ keresni minden bizonynyal közelít ehhez”

(Jon Elster)

Könyvem a politikai együttműködés alapjairól szól. Egyáltalán nem megszokott, hogy a politikatudomány ezzel a témával foglalkozik. Több mint harminc évvel ezelőtt James M. Burns rosszállóan jegyezte meg, hogy a politika mint hatalom szemlélete eltorzította a politika tanulmányozását (Burns, 1978: 11). Ahogyan mondhatjuk, hogy a közgazdaságtanban és a menedzsment-tudományokban túlzott hangsúlyt kap a verseny, az önérdékkövetés, miközben az együttműködésről sokkal kevesebb szó esik (vö. Zsolnai–Tencatti, 2010), hasonló megállapítást tehetünk a politikatudományról is. A hatalom megszerzése, a hatalom működése, a politikai verseny, a konfliktus tanulmányozása összehasonlíthatatlanul nagyobb figyelemben részesül, mint az együttműködésé, ezért ennek gyökereiről, társadalmi, intézményi feltételeiről sokkal kevesebbet tudunk. A közelmúltban elhunyt és munkásságáért Nobel-díjjal kitüntetett Elinor Ostrom a kevés kivételek közé tartozott: egész életműve a társadalmi, politikai kooperáció alapjairól, működéséről, elméleti megalapozásáról és empirikus tanulmányozásáról szólt. Ostrom munkássága jelentős figyelmet és elismerést kapott – alapműve, a *Governing the Commons* a politikatudomány legtöbbet hivatkozott munkái közé tartozik –, ugyanakkor közvetlen hatást elsősorban az őt ismertté tevő területen, a környezeti közjavak fenntartásának problémájával összefüggésben fejtett ki. A politikatudomány egészét nem tudta forradalmasítani.

Pedig az együttműködés alapjainak keresése a politikatudomány kezdeténél megjelent. Thomas Hobbes a természeti állapot fenyegetéseivel magyarázta az állam, és ezáltal a rendezett, a törvényesség oltalma alatt álló társadalom létrejöttét. Kérdése tehát az volt, hogy miért, hogyan alakult ki az állam létrejöttét lehetővé tevő együttműködés az emberek között – más kérdés, hogy erre meglehetősen kiábrándult választ adott. Hiszen szerinte a közvetlen életveszély fenyegetése kellett az állam felemelkedéséhez és megmaradásához. Hobbes tehát inkább ahhoz a társadalomtudományos paradigmához áll közel, amelyet a racionális cselekvés elméletének nevezünk, hiszen az egyéni érdekekkel magyarázta az állam mint társadalmi intézmény létrejöttét. Ebből a szempontból érdekesebb talán, ha Machiavellit vesszük elő – mint tudvalevő, *A fejedelmet* a modern politikai gondolkodást megalapozó műnek szokás tekinteni. Ezt az értékelést azzal érdemelte ki, hogy a hatalom működését állította a középpontba. Igen ám, csak hogy a hatalom

megszerzésének és megtartásának szenttelen, sokszor már-már cinikusnak tűnő elemzése mellett *A fejedelemben* gyakran esik szó a hatalom elfogadtatásának, ma úgy mondanánk, legitimálásának, valamint a jó kormányzat működésének problémáiról is. Ezek a passzusok közel állnak könyvem tulajdonképpeni témájához, hiszen a bizalom kialakításáról, és az állampolgárok egymás közötti, valamint a kormányzattal való együttműködésének a megteremtéséről szólnak. Figyelemre méltó, hogy míg Machivellinek a hatalomról adott elemzése messze ható hatással bírt, a jó kormányzat alapjairól szóló gondolatai kevesebb figyelmet kaptak.

Nem véletlenül emeltem ki Hobbes és Machiavelli nevét. Olyan gondolkodók ők, akiknek alapvető hatásuk volt a modern politikatudományra, miközben egyáltalán nem tipikus alakjai a politikai gondolkodás történetének. Nemcsak szellemük nagysága emeli ki őket a politikai szerzők sokaságából, hanem az is, hogy munkásságuk értelmezhető a modern politikatudományt meghatározó hatalomközpontú, „realista” paradigma, sőt a később kialakult és megszilárdult racionális választások elmélete, vagy akár a játékelmélet fényében is (vö. Eggers, 2011). Ezzel kétségtelenül eltértek a politikai gondolkodás évszázados, sőt évezredek főáramától. Machiavelli előtt a „kardinális erények” és a „közjó” fogalmi kulcsszerepet töltenek be a politikáról való gondolkodásban, és figyelemre méltó, hogy a Machiavelli halála után kialakult úgynevezett machiavellizmus kulcsszava is valójában az államrezon volt (vagyis közös célt és érdeket, jó kormányzást feltételezett, csak szembeállította azt a hétköznapi moralitással).<sup>1</sup> A 17–18. századi politikai gondolkodás is tele van a „közjóra”, „közboldogságra”, „közérdekre”, a „társiasságra” történő utalásokkal. Neosztoicizmus, természetjog, kameralizmus (hogy három igencsak különböző megközelítést említsünk) mind a közjó tanulmányozását állították a középpontba. Míg a felvilágosodás gondolkodói az „általános akarat” vagy a „közszabadság” eszméivel operáltak, a francia forradalomra adott konzervatív reakció is a „legitimitás” fogalmára alapozott – emlékezzünk Edmund Burke elmélgedésére a legitim kormányzatról.

Hosszú-hosszú időn keresztül a politikáról való gondolkodás főárama tehát a közjó és a jó kormányzat fogalmait állította a fókuszba. Mondhatjuk persze, hogy ez a gondolkodás nagyrészt normatív indíttatású volt; és hogy Hobbes és Machiavelli éppen azért válhattak a modern politikatudományt megalapozó, máig sokat hivatkozott és újraértelmezett szerzőkké, mert gondolataik nem a politika kívánatos, hanem valóságos állapotának leírásához, elemzéséhez nyújtanak fogódzókat. Ebben nyilván van igazság, ám ha ezen a gondolati szálon akarunk továbbhaladni, akkor két kérdéskör mindenképp felmerül. Az egyik arról a klasszikus problémáról szól, hogy vajon lehetséges-e tisztán leíró társadalomtudomány. Érvényes-e a modern politikatudomány azon törekvése, hogy tisztán leíró tudomány legyen? Egyáltalán elképzelhető-e, hogy egy társadalomtudománynak ne legyen semmilyen gyakorlati következménye? És ha nem, akkor nem kell-e alaposabban reflektálni a tudományos előfeltevésekre, értékimplicációkra?

<sup>1</sup> Ezért az észrevételért Szűcs Zoltán Gábornak tartozom hálával.



Ezzel a problémával nem tudok most foglalkozni. Azonban a közjó problematikája és az empirikus politikatudomány kapcsolata felvet legalább még egy másik kérdést is. Azt tudniillik, hogy vajon feltétlenül el kell-e tekintenünk a közjó és a jó kormányzat problémájával való foglalatosságtól a modern politikatudományi vizsgálódásokban. A gyors válasz az, hogy nem: éppenséggel az utóbbi időben divatba jött a „good governance” kérdéskör és az ennek keretében végzett empirikus vizsgálatok a sikeres, eredményes kormányzás intézményi és normatív feltételeiről. Ugyanakkor a „good governance” problématerület vizsgálódásai egy speciális kérdésből indultak ki, ti. abból, hogy a fejlődő országoknak milyen intézményi megoldásokat érdemes alkalmazniuk akkor, ha gazdasági növekedést akarnak elérni. Az ezen a területen végzett vizsgálatok kétségtelenül érdekes eredményekkel jártak – erről később a könyv is szól majd. Ugyanakkor a „good governance” problematika a politikatudomány inkább gyakorlatorientált ágához kapcsolódik, ahol is törvényszerű a normatív és praktikus szempontok keveredése az empiriával.

A modern politológiában leginkább a legitimitás, vagyis azon problematika kutatása áll közel az általam itt tárgyalt témához, amely a hatalom elfogadtatásáról a társadalmi elismerésének vagy támogatásának a megszerzéséről szól. Ősrégi megállapítás, hogy minden hatalom, még a legelnyomóbb, legdiktatórikusabb is, rá van utalva a társadalmi elismerés, elfogadás minimumára, és fontos kérdés, hogy ezt vajon hogyan, milyen folyamatokban, milyen módon tudja megszerezni. Igen ám, de annak ellenére, hogy a legitimitás a politikatudomány egyik alapfogalma, kutatása inkább elméleti szinten folyik. Az empirikus jellegű kutatások Weatherford (1992) szerint alapvetően két utat követnek. Az egyik szerint a legitimitás feltételeinek tekintett előzetes, normatív kategóriákat állítanak fel, és makroszinten vizsgálják, hogy az adott politikai rendszer megfelel-e ezeknek. A különböző szerzők persze más és más kategóriákat fognak felállítani, de Weatherford szerint azért ezek között van átfedés – négy kategóriát mindenképpen ki lehet emelni a lehetséges kritériumok közül. Ezek az elszámoltathatóság, a hatékonyság (eredményesség), a procedurális méltányosság és a disztributív méltányosság (Weatherford, 1992: 150). Emlékezzünk ezekre, mert a későbbi kifejtésben is fontosak lesznek. A legitimitációra irányuló másik típusú empirikus kutatás természetesen a mikroszint felől közelítő kérdőíves felmérés, amely az állampolgárok attitűdjeit vizsgálja, mégpedig elsősorban a politikai érdeklődést és bevonódást, a mások iránti bizalmat és a politikai rendszer rezponzivitásával kapcsolatos optimizmust. Mármost Weatherford szerint elég jellemző az, hogy a különböző kutatók elméleti szempontból esetlegesnek nevezhető kérdéseket megfogalmazva mérnek valamit – amire szükség volna, az a teóriában megalapozott módszertan.

Nincs arról szó, hogy az említett kutatási irányok ne lennének izgalmasak. A későbbiekben itt is lesz arról szó, hogy a fent említett normatív kritériumok elméleti és empirikus módon is megalapozhatóak. Ugyancsak fontos a társadalmi attitűdök vizsgálata. Az alábbiakban még sokat hivatkozott Tom Tyler alapvetően attitudinális vizsgálatok alapján írta meg fő művét (*Why People Obey the Law*), és dolgozta ki a bizalmat és a legitimitációt központba állító elméleti megközelí-

tését. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy a hatalom társadalmi elfogadásának, hatékony működésének, a társadalmi és intézményi bizalom kialakulásának, az együttműködés politikai kultúrájának a vizsgálata sok egyebet is magában kell hogy foglaljon. Tanulmányozni kell a politikai cselekvés motivációját, a közös cselekvést megalapozó egyéni, társadalmi és intézményi jellemzőket, a hatalmi kényszertől megkülönböztetendő politikai vezetés működését. Mindez sokféle elágazó kutatási irányokat jelöl ki. Könyvemben kísérletet teszek néhányuk legalább vázlatos kifejtésére.

Mindez a politika egy másik oldalát mutatja meg a hatalomra és a konfliktusra összpontosító „mainstream” paradigmához képest. A mottóban idézett Jon Elster-gondolat fényében felesleges és terméketlen lenne arról vitatkozni, hogy melyik közelíti jobban a politika valós természetét. A politika nyilvánvalóan tele van konfliktussal, és a hatalom megszerzése, megtartása a politika működésének alapvető logikája. Ám a politika ugyanakkor az együttműködés terepe is, mégpedig több szintéren, több kontextusban.

Mikroszinten ott van mindjárt az a probléma, ami annak idején Mancur Olson is foglalkoztatta a kollektív cselekvés elméletének megalkotása során, ti. hogy miként szerveződnek meg a közös érdekeket képviselő, kollektíven fellépő politikai csoportok (pártok, érdekszervezetek). Olson briliáns meglátása, hogy a közös cselekvés nem magától értetődő, még akkor sem, ha adott a kollektív cél, amelynek elérésével a csoport minden tagja jól jár. A kollektív cselekvési probléma sok más politikai akció vonatkozásában fennáll, hiszen a szavazáson vagy egy politikai tiltakozó megmozduláson való részvétel hasonló dilemmákat vet fel: miért éri meg az egyénnek, hogy a saját szempontjából jelentős áldozatot hozzon egy olyan helyzetben, amelyben az ő egyéni hozzájárulása önmagában elhanyagolható.

Kétségtelen, a politika nem csupán kollektív cselekvési helyzetekről szól. Ezek ugyanis azt feltételezik, hogy van egy viszonylag problémamentesen adott kollektív cél, és a kérdés csak az, hogy miként jöhet létre a kooperáció e cél elérése érdekében. Ettől elvileg megkülönböztetendő az érdekkonfliktus helyzete, amikor a cselekvők (egyének vagy szervezetek, például pártok) céljai nem egyeztethetők össze egymással. Másként fogalmazva: a nulla összegű játék szituációja áll fenn. Az ilyen helyzetek kétségkívül nem az együttműködés, hanem a konfliktus, az egyik fél győzelme és az ő érdekérvényesítése (hatalomgyakorlása) révén oldódnak meg. Ugyanakkor a politológiában jól ismert minimálkonszenzus fogalma azt sugallja, hogy számos (talán az összes) ilyen politikai érdekkonfliktus mögött is ott van egy magasabb kollektív érdek: az aktorok a saját közvetlen érdekük érvényesítésén túl érdekeltek a játékszabályok, az intézményi keretek, az együttműködés lehetőségének vagy – más megközelítésben – az ország működőképességének a megőrzésében. Magasabb szinten nekik sem jó, ha az érdekérvényesítés a latens vagy kifejezett polgárháború irányába mozdul el. A játékelmélet nyelvén fogalmazva: a konfliktushelyzet modellezhető „gyáva nyúl” játékként, amelyben minden cselekvőnek az a célja, hogy a másik térjen ki (adja fel) – ám ahol a konfliktus végletes kiélezéshez képest még mindig jobb opció, ha kompromisszumra jutnak,

vagy ha ilyen nem lehetséges, akkor közösen elfogadható eljárásokat (ilyen lehet pl. a szavazás) találunk a vita eldöntésére ahelyett, hogy a végletekig kitartanának a saját érdekük, szempontjuk mellett. Vagyis magasabb szinten itt is egy kollektív cselekvési problémával állunk szemben, hiszen az aktorok aközött választanak, hogy kooperáljanak-e, vagyis tiszteletben tartásuk-e a minimálkonszenzust (a viták eldöntésének procedurális szabályait, az alkotmányt, a demokratikus választásokat, az alkotmánybírósági döntést stb.), vagy pedig saját specifikus érdeküket kövessék minden helyzetben, vállalva az együttműködés alapjainak a szétverését is.

Úgy is fogalmazhatunk, hogy a politika mint sajátos társadalmi (al)rendszer funkciója nyilvánvalóan nem csupán az, hogy keretet adjon a konfliktusok, a különállások létrejöttének, hanem a társadalom integrációjáról, az együttműködés kialakulásáról és megszilárdulásáról is gondoskodnia kell. A konfliktusokhoz képest prioritással bír az együttműködés lehetőségének a megőrzése. És ha ez végképp lehetetlenné válik (pl. polgárháború alakul ki), akkor is, az erőkonfliktus lefutása után, előtérbe kell hogy kerüljön az integráció, az együttműködés legitím alapjainak biztosítása.

Az együttműködés és a (legalább minimális szintű) bizalom fontossága végül teljesen gyakorlati szinten, a hatalom effektív felhasználásában is megjelenik: a jó kormányzásnak a titka a hatalom legitím, a köz érdekében történő működtetésében rejlik. Empirikusan is kimutatták azt az intuitíve is plauzibilis összefüggést, hogy a nagyobb bizalommal övezett intézmények eredményessége, működési hatássósága jobb, mint a bizalomhiányosoké. Vagyis a közpolitika, általánosabban fogalmazva a kormányzás eredményessége korántsem csak hatalmi, esetleg „technikai”, menedzsment-kérdés, hanem szoros összefüggést mutat a társadalom arra való hajlandóságával, hogy együttműködjön a kormányzás intézményrendszerével, elfogadja és támogassa a végrehajtást. A legitimitás és az intézményi bizalom tehát gyakorlati, sőt mondhatnánk versenyképességi kérdés. Mármost mint látni fogjuk, a különböző kutatások a legitimitás és az intézményi bizalom két nagy, egymásra nem redukálható dimenzióját azonosították: a méltányossági („normatív legitímáció”), illetve a hatékonysági („output legitímáció”) dimenziót. Vagyis azokban az intézményekben nagyobb az emberek bizalma, amelyek működése megfelel bizonyos általános és specifikus etikai, méltányossági elvárásoknak, illetve amelyek működését eredményesnek érzélik. Mivel azonban a fentiek alapján is a hatékonyság, az eredményességi dimenzió maga is összefügg a bizalom szintjével, és egyfajta körköröségi probléma áll fönn, analitikus szempontból amellet kell érvelnünk, hogy a bizalom legfontosabb, önálló mozzanata a normatív igazolhatóság.

Ezen gyakorlati szempontok jelentősége nálunk talán más országokéhoz képest is jelentősebb. A mai magyar demokráciában ugyanis számos jelenség és adat utal a legitímációs és bizalmi deficitek jelenlétére. Nem csupán arról van szó – ami jól ismert –, hogy hazánk a fukuyamai értelemben alacsony bizalom-szintű politikai kultúrának minősül, hanem arról, hogy a bizalom szintje az utóbbi években csökkenést mutatott. A politikai és közpolitikai intézményrendszer adathatóan gyenge kormányzási teljesítménye pedig feltehetően összefügg az in-

tézményi bizalom alacsony szintjével. A kormányzás minőségének javulásához minden bizonnyal az intézményi bizalom normatív dimenzióját, azt a hitet kell megerősíteni, hogy az intézmények a közérdeket képviselik.

Ha pedig ez így van, ha a politika természete legalább e kettőségeket (hatalom – legitimitás; együttműködés – konfliktus) magában foglalja, akkor jogos az elvárás, amit fentebb már megfogalmaztam: a modern politikatudományban is irányuljon elégséges figyelem a politikai együttműködés, a bizalom, a legitim kormányzás problematikájára. Könyvem erről szól. Céljai és korlátai a következőképpen foglalhatóak össze:

- Az együttműködés, avagy a kollektív cselekvés politikai elméletét a kutatás jelenlegi fázisában nem tudom még koherensen kifejezni. A tárgyalás tehát parciális lesz, de többszörösen parciális. Vagyis különböző metszetekben igyekszem közelíteni a célokat, és érzékeltetni, hogy az adott problémák elemzése hogyan járul hozzá az átfogó problematika – a politikai együttműködés – megértéséhez.
- Érvelésem során egyaránt fogok elméleti és empirikus megfontolásokra támaszkodni. A kétféle érvrendszer váltogatása egyrészt az előbb említett parciális elemzést szolgálja. Másfelől bizonyítani, de legalábbis illusztrálni szeretném azt, hogy a politikai együttműködés és a bizalom olyan kérdések, amelyek elméleti kimunkálást igényelnek, ám amelyeknek közvetlen empirikus relevanciájuk is van a politikai jelenségek megértésében.
- Céloom politikai mechanizmusok vizsgálata. Vagyis a kérdésem az, hogy miért és hogyan tud egyáltalán együttműködés létrejönni a politikai aktorok, vagy az állampolgárok és az állami intézmények között. Bár itt, a Bevezetőben, és a következő fejezetekben is a kollektív cselekvés elméletét használom kiindulópontnak, a vizsgálat egysége mégsem kizárólag az egyén. Feltételezem, hogy az egyéni motiváció is része egy mechnizmus működésének, de ezenkívül másra is szükség van. Könyvemben szólok a vezetés funkciójáról, a bizalom és a legitimitás működéséről, és utalok egyes intézményi megoldásokra (mint amilyen például a részvétel biztosítása). Mindezek a fentebb említett parciális tárgyalásmód megnyilvánulásaként értelmezendők, és bízom benne, hogy az itt megkezdett úton tovább haladva közelebb kerülhetünk a politikai együttműködés átfogó elméletéhez és mechanizmusainak szisztematikusabb vizsgálatához.



Könyvem három fő részre tagolódik. Az első rész a *Politikai cselekvés és motiváció* címet viseli, és három fejezetből áll. Az első fejezet bemutatja a könyv elméleti háttérét és alapját adó kollektív cselekvési elméletet, és felteszi a kérdést, hogy a kollektív cselekvés problémáinak tanulmányozása milyen sajátos kihívást jelent a politikatudomány számára. A második fejezet a politikatudomány sajátos cselekvés-elméletének a megalkotása mellett érvel. Álláspontom szerint ugyanis az a tény, hogy – például a közgazdaságtantól és a szociológiától eltérően – a politológia

nem rendelkezik saját tudományos emberképpel, meghatározta, korlátozta a feltehető tudományos kérdések körét is. Ha a politikai együttműködést akarjuk tanulmányozni, fel kell tételeznünk, hogy létezik olyan társadalmi cselekvés, amely ezt megalapozza. A második fejezet ezt a cselekvés- és motivációs elméletet fejti ki. A harmadik a politikatudományban meglepő módon sokáig elhanyagolt problémáról, a vezetés funkciójáról és működéséről szól. A politikai együttműködés kialakításában ugyanis a politikai vezetőknek evidens szerepük van, lehet. Kérdés, hogy milyen fajta vezetésről van itt szó, és általában, hogyan értelmezhető a vezetés ténye. A Burns nyomán morális vezetésnek nevezett leadership az, amelyik álláspontom szerint a leginkább alkalmas a kollektív cselekvési problémák megoldására, vagyis a társadalmi együttműködés előmozdítására. Ugyanakkor érveim szerint az együttműködés logikája alapján lehetséges egyáltalán a politikai vezetés mint olyan. Vagyis a vezetés nem csupán létrehozza a kooperációt, hanem az nélküle nem is lehetséges – és ha meg akarjuk érteni a vezetés titkát, akkor az együttműködés alapjaival kell elsősorban foglalkoznunk. A hatalom és a kényszerítés ugyan része (lehet) a politikai vezetésnek, azonban semmiképpen sem meríti ki annak fogalmát.

A könyv második részének *Legitimáció, bizalom és kormányzási képesség* a címe. Az itt található fejezetek is elméleti fejezeteknek tekinthetők abban az értelemben, hogy – a harmadik rész fejezeteitől eltérően – eredeti empirikus kutatást nem tartalmaznak. Azonban az első rész cselekvéselméleti fókuszáról a hangsúly itt átkerül a politika intézményi kontextusára. A negyedik fejezet a legitimációra vonatkozó azon elméleteket – elsősorban Beetham és Tyler elméleteit – tekinti át, amelyek a könyv által alkalmazott megközelítést megalapozhatják. Ezek az elméletek számolnak a legitimitás normatív aspektusaival, ám leíró, szociológiai értelemben. Vagyis számot vetnek azzal a ténnyel, hogy a társadalmi, politikai cselekvők morális, normatív elvárásokkal közelítenek a politikai vezetők, a politikai rendszer és intézmények felé is. Az ötödik fejezet foglalkozik az eredményesség problémájával: úgy érvel, hogy a politika működése, vagyis a kormányzás hatékonyabb, eredményesebb akkor, ha az állampolgárok elfogadják a vezetés tényét, és együttműködnek a vezetőkkel, az intézményekkel. A legitim kormányzat tehát jobban működik, és segíti a társadalmi-gazdasági fejlődést. Ezzel szemben a legitimációs, bizalmi deficitekkel küzdő kormányzat rosszul működik, még akkor is, ha elvileg, szakmai értelemben jó politikákkal próbálkozik. A második rész utolsó fejezete, a hatodik, az elmondottakat egy konkrétabb problématerületre, a közszolgáltatásokra alkalmazva mutatja be. Ahogy a kormányzás általában, úgy a közszolgáltatások biztosítása sem csupán technikai vagy szervezési kérdés. A közszolgáltatások a köz érdekében működnek, és valószínűleg jobban működnek, ha az emberek ezt el is hiszik.

A harmadik, utolsó rész Magyarországgal foglalkozik. A hetedik fejezet a magyar kormányzattal kapcsolatos legitimációs problémákat mutatja. Beetham és Tyler elméletét adatolva amellet érvelek, hogy az utóbbi évtizedben fokozódó legitimációs válság jellemzi a magyar politikai rendszer működését. Még aggasztóbb, hogy a kormányokon átívelő válságjelenségek a legfontosabb legitimációs

aspektusok mindegyikét érintik – félő, hogy nem csupán elszigetelt és alkalmi jelenségekről, hanem mélyreható legitimációs válságról van szó, amely hozzájárul az elmúlt tíz évben tapasztalható megtorpanáshoz nemcsak Nyugat-Európa, hanem a régiós országokhoz képest is. A nyolcadik fejezet az intézmények iránti bizalom mintázatait elemzi hazánkban és a régiós országokban Nyugat-Európához képest. Aggasztó, hogy a régió egészében, és azon belül különösen hazánkban tendenciaszerűen csökken a politikai, állami intézményekbe vetett bizalom. Ugyanakkor elemzésünk szerint az intézményi bizalom mintázataiban és feltehetően a gyökereiben nem látszik lényeges eltérés a régi és az új(abb) demokráciák között. Ez azt is jelenti, hogy az intézményi bizalom fentebb adott alapjai, ti. a méltányosság és az eredményesség nálunk is érvényesülnek. Érdemes tehát megfontolni a témával foglalkozók ajánlásait, ha növelni akarjuk a hazai politika legitimációját és bizalmi tőkét. A kilencedik fejezet az intézmények iránti bizalmat megalapozó eljárási méltányosság szempontjából alapvető elvvel, a részvétellel foglalkozik. Egy kérdőíves lekérdés, valamint a hazai közigazgatási intézmények dolgozóival készített interjúink alapján azt elemezzük, hogy mekkora a hajlandóság és a tudás az állampolgári részvétel intézményesítésére. Hiszen ha a hazai közpolitikai kultúra és gyakorlat csak igen kevésbé részvételi, annak csak az egyik lehetséges oka a „kereslet” gyengesége, vagyis az intézményeket ostromló, participációra éhes civil szervezetek és állampolgárok tömegének a hiánya. A másik lehetséges ok az intézményekben keresendő – vajon adnak-e lehetőséget a részvételre, vagy legalább megvolna-e bennük a nyitottság erre. Eredményeink ambivalensek, de inkább kiábrándítóak. Bár a közintézményekben dolgozók általános szinten elismerik, elfogadják a részvétel jogosságát, sőt méltányolni látszanak a potenciális szerepét is a kormányzásban, a saját munkájukban konkrétan nem adnak teret neki. És láthatóan a részvételt biztosító eljárások, technikák ismerete is hiányzik. Feltevésünk szerint mindez nem sok jóval biztat az állampolgári részvétel kilátásait illetően. És bár a hazai közpolitika-csinálás iránti alacsony bizalomszintet nem elsősorban a részvétel problémái okozzák, azért a bizalom növelésében a participációnak lehet szerepe.

A könyv utolsó fejezete tézisszerűen összefoglalja az előző fejezetek fő mondanivalóját.



Könyvem a Nemzeti Kulturális Alap alkotói ösztöndíjának és az OTKA K 101701 számú kutatási pályázatának támogatásával készült. A könyv nagyrészt olyan új szöveg, amelynek a megírását a kutatási támogatások tették lehetővé. Ugyanakkor korábbi és folyamatban lévő kutatásaimat is beledolgoztam a könyvbe. Felhasználtam három korábbi publikációm (Boda, 2009, Boda–Scheiring, 2010 és Boda, 2012). A kilencedik fejezet egy nemrég megjelent, Medve-Bálint Gergővel közös publikációnkra alapul (Boda–Medve-Bálint, 2012), míg a tizedik egy fo-

lyamatban lévő, Jávor Benedekkel közös kutatásunk eredménye. A szerzőtársakat e fejezeteknél jelöltem.

A könyv az MTA Társadalomtudományi Központjának Politikatudományi Intézetében készült, ahol több alkalommal vitára került a könyv, illetve egyes fejezetei. Szeretném megköszönni kollégáimnak, hogy észrevételeikkel, kritikáikkal segítették a könyv megszületését. (Természetesen, ahogy mondani szokták, a szöveg minden tévedéséért és tökéletlenségéért egyedül én vagyok a felelős.) Szeretnék továbbá név szerint is köszönetet mondani Szűcs Zoltán Gábornak, aki alapos kritikát mondott a kézirat egészéről.





# ELSŐ RÉSZ

## Politikai cselekvés és motiváció

Az együttműködés azt jelenti, hogy a szereplők koordinálják egymással a viselkedésüket. Vagyis az együttműködés biztosítása egy koordinációs problémát foglal magában. Mi veszi rá az egyéneket, hogy saját érdekeik, megfontolásaik kizárólagos követése helyett tekintettel legyenek mások szempontjaira is? Vegyük észre, hogy a kérdés akkor is releváns, ha a különböző szereplők céljai ugyanazok, vagyis az érdekegyezés helyzete áll fenn: a közös célokhoz különböző stratégiával, taktikával lehet eljutni, és ha mást nem, legalább ezeket egyeztetni kell. Meggyőző lehet az az érv, hogy az együttműködés mellett szól a kollektív fellépés várhatóan nagyobb sikere az egyéni akcióhoz képest – ám ezzel még nincs kihúzva az alapprobléma méregfoga. Az együttműködésben ugyanis meg kell bíznom a többiekben: el kell hinnem, hogy ők is tartják magukat a megállapodáshoz, és nem próbálnak különalkukat kötni a maguk javára. Vagy nem viselkednek úgy, ahogyan azt a kollektív cselekvési probléma olsoni megfogalmazása sugallja: passzívan várják, hogy a többiek megküzdjenek a közös célokért. Ha a különutasság vagy a passzivitás gyanúja felmerül, nyilvánvaló, hogy az együttműködés alapjai megrendülnek.

Az együttműködés mégis jelen van a társadalomban és a politikában, vagyis a kérdés továbbra is az: mi veszi rá az egyéneket, hogy ne keressenek különutakat, vagy ne maradjanak passzívak minden olyan helyzetben, amikor az együttműködés lehetősége felmerül. Melyek azok a mechanizmusok, amelyek képesek a közös cselekvés koordinációját biztosítani? A könyv első részének ezek a fő kérdései. Az első fejezet az alapproblémát tekinti át, és tisztáz néhány fogalmi kérdést. A második a politikai együttműködés motivációs alapjainak kérdéséhez szól hozzá, míg a harmadik a vezetés mint sajátos koordinációs mechanizmus működését elemzi.



# 1. A POLITIKA MINT KOLLEKTÍV CSELEKVÉS

Jon Elster, a norvég társadalomtudós egyszer úgy fogalmazott, hogy „a politikatudomány annak vizsgálata, hogy milyen módokon lehet meghaladni a fogolydilemmát” (Elster, 1976: 248). A közgazdasági Nobel-díjas Elinor Ostrom<sup>1</sup> hasonlóképpen azt írta egy helyütt, hogy „a politikatudomány központi témája a kollektív cselekvés elmélete” (Ostrom, 1998: 1).

Hogyan értelmezhetőek ezek a kijelentések? Mit jelent a kollektív cselekvés problémája – amelynek a esete a fogolydilemma –, és igaz-e, hogy a politikatudomány ennek vizsgálatára összpontosít?

Ezek a kérdések azért fontosak, hogy megértsük, milyen kihívásokkal szembe-sül a politikatudomány, amikor az együttműködés, a kollektív cselekvés jelenségét igyekszik leírni. Azt is látni fogjuk, hogy ezt meglehetősen töredékesen (bizonyos politikai jelenségekre szűkítve a vizsgálódást) és egyoldalúan (ti. szinte kizárólag a Mancur Olson által kijelölt megközelítés keretében) teszi.

## *A kollektív cselekvés problémája*

A kollektív cselekvés problémáját Mancur Olson vezette be a hatvanas években megjelent, és immár klasszikusnak számító művében (magyarul: Olson, 1997). Olson azt állította, hogy a csoportok gyakran még akkor sem képesek közös céljuk elérésére, ha azzal minden csoporttag egyénileg is jól járna. Ennek az az oka, hogy az egyéni hozzájárulások jelentősége csekély lehet a közös cél elérése szempont-jából, azaz külön-külön mindenki úgy érezheti, hogy az ő erőfeszítése a többieké nélkül értelmetlen. Ha azonban a többiek mind aktivizálják magukat a közös cél érdekében, akkor pedig már nincs is szükség az ő egyéni, szerény hozzájárulására.

<sup>1</sup> Érdekességképp jegyezzük meg, hogy Ostrom általában politikatudósnak nevezi magát. Bár közgazdaságtani Nobel-díjat kapott, de tudjuk, hogy más társadalomtudományból nem adnak ilyen elismerést, így néha a szűk gazdasági területen túlmutató tudományos eredményeket is jutalmaz-zák ezzel. Lásd például a döntéshozatal pszichológiájával foglalkozó, egyébként pszichológus Daniel Kahnemann Nobel-díját. Ostrom munkássága a politikatudomány, a szociológia és a közgazdaságtan határterületein helyezhető el.

Tehát egyenként mindenki akkor jár a legjobban, ha nem tesz semmit a kollektív cselekvés érdekében. A játékelmélet nyelvén ezt hívják Nash-egyensúlynak: bár-hogy döntenek is a többiek, az egyén számára a cselekvéstől való távolmaradás az ésszerű döntés. A fogolydilemma ezt a helyzetet modellezi két cselekvő esetében: az eredmény ugyanaz, a szituáció Nash-egyensúlya a nem kooperáló magatartás melletti döntés.<sup>2</sup> A fogolydilemma vagy általánosabban a kollektív cselekvés problémájának sajátos vonása a paradox jelleg: a feszültség a közösen elérhető cél kívánatossága és az önzésre motiváló egyéni ösztönzők között.

Olson megközelítésének eredetisége abban rejlett, hogy megfordította az addig szokásos kérdésfeltevést. Előtte evidensnek tűnt, hogy az emberek képesek együttműködni, és közös célokért tevékenykedni. Magától értetődő volt, hogy például a politikában vannak érdekcsoportok, amelyek kollektív céljaikat igyekeznek érvényesíteni. A kollektív cselekvés kevésbé látszott problematikusnak – sőt a világháború után a szociálpszichológiai kutatások inkább annak okát keresték, miként lehetséges, hogy az egyének saját meggyőződésüket vagy érdekeiket félretéve engedelmeskednek a csoportnyomásnak, követik a közösséget, illetve annak vezérét. Olson rámutatott, hogy a kollektív cselekvés bizony nem magától értetődő, méghozzá annál kevésbé az, minél önállóbbak, racionálisabbak és önérdékkövetőbbek az aktorok, és minél kisebb az egyéni hozzájárulásuk jelentősége a közös cél elérése szempontjából.

A kollektív cselekvés azonban mégis sokszor megvalósul. Az egyik lehetséges magyarázat az, hogy az emberek talán mégsem annyira önállóak, racionálisak és önérdékkövetők, mint azt egy tiszta modell feltételezné. Érzelmi, pszichológiai hatással van rájuk a közösségi nyomás, esetleg belátják a közös cselekvés jelentőségét, és morális indokokból részt vesznek benne. Erre a magyarázatra még visszatérünk, mert könyvünknek ez az egyik kiindulópontja. Azonban a racionális, önérdékkövető ember modelljét sem kell rögtön feladnunk ahhoz, hogy a megvalósuló kollektív cselekvésre magyarázatot találjunk. Olson rámutatott arra, hogy a közös cél elérhető például akkor is, ha a csoporttagok különböző erejűek. A közös cél megvalósulhat, ha van néhány olyan csoporttag, akiknek az ereje lehetővé teszi, és a várható haszon miatt érdekükben áll akár egyedül is a kollektíva érdekében cselekedni. A többi csoporttag ekkor „potyautasként” élvezzi a mások által elért eredmények gyümölcsét. A kollektív cselekvés létrejöhet továbbá akkor is, ha vannak az együttműködést jutalmazó, illetve a potyázást büntető valamilyen ún. szelektív ösztönzők. Ilyen lehet például, ha a csoport morális nyomást helyez a potyázókra, esetleg kiközösíti őket; vagy ellenkezőleg, elismeri, méltányolja, jutalmazza az együttműködést. Ám Olson szerint ezek a mechanizmusok elsősorban a kisebb létszámú csoportokban tudnak működni, ahol az aktorok ismerik egymást, és tudják ellenőrizni az együttműködési készséget.

<sup>2</sup> A kollektív cselekvés problémájának és a fogolydilemmának könyvtárnyi irodalma van. Az érdeklődő magyar olvasó számára is sok, tudományos vagy ismeretterjesztő céllal írt könyv ajánlható: pl. Hankiss (2004), Mérő (2007), Zagare (2006).

Nagyobb és nagyjából egyforma erős tagokkal rendelkező csoportokban Olson szerint jó esély van arra, hogy a kollektív cselekvés nem valósul meg. Ilyenkor nem marad más hátra, mint intézményi megoldásokat keresni a patthelyzet feloldására. Az egyik lehetséges intézményi megoldás a piaci mechanizmus játékba hozása. A kollektív cselekvés más oldalról ugyanis közjóságproblémaként is értelmezhető: a közös cél nem más, mint egy közjóság. Mármost ha megoldható, hogy ezt a közjóságot privatizáljuk, piaci áruvá tegyük, akkor a probléma megoldódik, hisz onnantól a magánérdekek fogják biztosítani a javak előállítását. Ha azonban ez nem oldható meg, például mert a tárgy természete nem engedi, akkor az egyetlen lehetséges eljárás a közjóság, avagy a kollektív cselekvés biztosítására a központi irányítás és a kényszerítés: ez a jog, a törvény, az állam, vagyis a politikai megoldás útja.

Illusztráljuk az elmondottakat! Tegyük fel, hogy a megoldandó közös probléma egy árvízvédelmi gát megépítése és fenntartása! Ha van néhány nagy ingatlantulajdonos, akiknek megéri megépíteni, és akár magánzsebből is fenntartani a gátat, hogy védelmezzék a földjeiket, házaikat, akkor a gát megvalósul, és nyilvánvalóan hasznot jelent majd minden más ott lakónak is. A gát mint klasszikus közjóság ugyanis olyan szolgáltatást nyújt – védelmet az árvíz ellen –, amelynek fogyasztása nem versengő, és amelynek fogyasztásából nem is lehet senkit kizárni. Nem versengő, hiszen attól, hogy valakit megvéd a víztől, a többieknek sem jut kevesebb védelem. És a kizárás sem valósítható meg, hiszen nem tiltható meg egyetlen lakosnak sem, hogy élvezze a gát nyújtotta biztonságot. A gát magánjósággént valósul ugyan meg, magánpénzből, ám a szolgáltatása már közjóság lesz, amelyet a többi lakos potyautasként vesz igénybe.

Ha azonban az ingatlantulajdonosok csoportja nem az olsoni értelemben vett privilegizált csoport, tehát nincsenek olyan erejű tagjai, akiknek megérné egymagukban is létrehozni a gátat, akkor felmerül, hogy a csoporttagok szelektív ösztönzőkkel vegyék rá egymást, hogy működjenek együtt a közös célért. Mondjuk megfogadják, hogy baj esetén nem nyújtanak segítséget a nem együttműködő lakosoknak, nem üzletelnek velük stb. Ha a közösségi szankciókkal való fenyegetés hiteles, akkor van esély arra, hogy a lakosok együttműködnek egymással, és felépítik a gátat. Ha azonban sokan laknak ott, akik nem függenek egymástól és a többiektől, akkor olyan nagycsoporttal van dolgunk, ahol Olson szerint félő, hogy a szelektív ösztönzők nem működnek.<sup>3</sup> Ha a jogi és technológiai lehetőségek engedik, akkor meg lehet próbálkozni a közjóság privatizálásával, vagyis a piaci elv bevezetésével. Ha például a gát tulajdonosának joga van díjat szednie minden, a gát meghatározott környezetében lakó családtól, akkor a gát magánjósággént fog működni, igaz, nem klasszikus piaci jósággént, hanem monopóliumként. Ám ha mindezt nincs jogi és technikai lehetőség, akkor nem marad más, mint

<sup>3</sup> Jegyezzük meg, hogy Ostrom és mások kutatásai azt bizonyították, hogy viszonylag nagy létszámú, akár több tízezer fős csoportban is működhetnek a szelektív ösztönzők, és a csoportok képesek megszervezni magukat a közjavak biztosításának érdekében. Vö. Ostrom, 1990, Ostrom et al., 2002

az állam segítségét kérni. Az állam az emberektől beszedett adókból, közpénzen felépíti és fenntartja a gátat, a köz javára és érdekében.

### *A kollektív cselekvés problémája a politikatudományban*

Térjünk vissza eredeti kérdésfelvetésünkre! Mi alapján állíthatta Elster és Ostrom is, hogy a kollektív cselekvés a politika, a politikatudomány kitüntetett problémája?

Egyfelől kétségtelen, hogy a kollektív cselekvés problémája és elmélete a politikáról való gondolkodás számos területén felbukkan. Ha Elster és Ostrom állítását leíró állításnak fogjuk fel, akkor mondhatjuk, hogy igen, a kollektív cselekvés problémája a politikatudományban intenzíven jelen van. Éppen Ostrom vizsgálta a közjavak és a szűkös erőforrásokkal való gazdálkodás megszervezésének kérdését, ami a kollektív cselekvés problémájának közvetlen alkalmazása (vö. Ostrom, 1998). De Olson teóriáját használják a mozgalmokutatásban is például annak magyarázatára, hogy milyen körülmények segítik egy társadalmi mozgalom megszületését (vö. Tarrow, 1994). Egy mozgalom létrejötte ugyanis klasszikus kollektív cselekvési probléma, amely jól illusztrálja az egyéni motiváció és a közösségi érdek közötti megfelelés hiányát. Idetartozik az érdekcsoportok, lobbik megszerveződésének kérdésköre is – ez volt annak idején Olson kiindulópontja is. De a demokratikus politika alapintézménye, a választás is egy kollektív cselekvési probléma: a közösségnek mint egésznek az a jó, ha minél többen részt vesznek a választásokon – de legalább annyian, amennyi az érvényességhez kell. A társadalomnak ugyanis az az érdeke, hogy a legjobb, a kollektív érdeket leginkább képviselő jelölt nyerjen, aki megfelelő demokratikus legitimitással is rendelkezik – az érvénytelenség miatt újra kiírt választás amúgy is csak felesleges pénzkidobás. Ám az egyéni szavazat jelentősége az eredmény szempontjából általában csekély, sőt a nullához tart. Racionális önérdékkövető cselekvőket feltételezve nem is igen lehet megmagyarázni a választásokon való részvételt (vö. Tóka, 2009). A kollektív cselekvés elmélete továbbá jól használható az államok közötti együttműködés vizsgálatára is a nemzetközi kapcsolatokban (vö. Oye, 1986, Arce-Sandler, 2001).

Sőt, bár fentebb Olsonhoz kötöttük a problematika megfogalmazását, valójában azonban más megfogalmazásban ugyan, de korábban is felbukkant már. Hadd utaljak ismét csak a hobbesi szerződéselméletre! Thomas Hobbes a 17. század elején írt *Leviatánjában* az állam születését voltaképpen egy átfogó kollektív cselekvési probléma adott megoldásként értelmezi (vö. Hobbes, 1970). Az állam létrejöttét megelőző természeti állapotot a mindenki harca mindenki ellen jellemezte, amelyben „örökös félelem uralkodik, az erőszakos halál veszélye fenyeget, s az emberi élet magányos, csúnya, állatias és rövid”. Még a legerősebb sem lehetett biztonságban, hiszen álmában akár a leggyengébb is végezhetett vele. Ugyan elvileg lehetett volna szövetségeket kötni, vagy megállapodni a békében, ez azonban mégsem tudott stabil rendet létrehozni. A megállapodások, szerződések betartása bizonytalan, folyamatos a készítés az ígéretek megszegésére, a rövidlátóan

önző magatartásra. Ugyanis ha valaki be is akarná tartani a megállapodásokat, sosem lehet biztos abban, hogy a többiek is ezt fogják-e tenni. A klasszikus fogoly-dilemma-helyzet áll itt is elő: a kockázatok minimalizálása azt diktálja, hogy ne számítsunk a többiekre, ne bízunk az ígéreteikben, hiszen sokat veszíthetünk. Az állam, a központi hatalom felemelkedése ezt az állapotot szüntette meg, és ugyan az egyének szabadságát is korlátozza, összességében mégis mindenki jól jár vele, hiszen megteremt a törvényeken alapuló rendet és a közbiztonságot. Hobbes figyelemre méltó megjegyzése, hogy az állam által biztosított rend az együttműködés lehetőségét hordozza, amely komoly haszonnal jár, hiszen az emberek sokra képesek együtt, ráadásul az örökös veszély is megszűnt; azonban aligha képzelhető el, hogy ennek a mintájára az államok is korlátozzák a saját szabadságukat (szuverenitásukat) egy világállam javára. Az államok együttműködése ugyanis csak korlátozott haszonnal jár, és az egymás számára jelentett fenyegetés is kisebb.<sup>4</sup>

A hobbesi természeti állapot egy igazi nagycsoport az olsoni értelemben, ahol a szelektív ösztönzők nem működnek, piacossításra sincs lehetőség, így logikus, hogy az együttműködés és a normák betartásának kollektív cselekvési problémáját a legitim kényszer eszközeivel oldják meg.

A kollektív cselekvés kérdésköre tehát jelen van, méghozzá régóta jelen van a politikáról való gondolkodásban. Másfelől azonban Elster és Ostrom megállapítása túlzásnak tűnhet, ha a politikatudomány jellemzéseként értelmezzük. A politológiában a kollektív cselekvés elméletét leginkább azon helyzetek elemzésére használják, amelyekben egyedi aktorok (legyenek azok egyének vagy államok) sikeres vagy kudarcos együttműködését kell magyarázni. Mint fentebb Olson, majd Hobbes kapcsán utaltam rá, a politikatudomány szorosan vett tárgya, a legitim hatalomgyakorlás, az állam, a politikai rendszer működése általában éppen mint *a kollektív cselekvési probléma megszűntetése* értelmeződik. Védhetőnek tűnhet egy olyan érvelés, amely szerint a politika valóban a fogolydilemma meghaladásáról szól, és azokat a speciális helyzeteket leszámítva, amelyekben a kérdés kifejezetten a sok aktor együttműködési feltételeinek a vizsgálata, a kollektív cselekvés elmélete kevésbé releváns a politikai elemzés számára.

Könyvem ezzel szemben abból indul ki, hogy a politika lényegéhez tartozik a kollektív cselekvési problémák folyamatos kezelése, megoldása, még olyan helyzetekben is, amelyekben ez első pillantásra nem tűnik egyértelműnek. A törvények megalkotása például értelmezhető a kollektív cselekvési problémák megoldásaként – azonban mint látni fogjuk, a szabályok betartatása maga is egy kollektív cselekvési problémát jelent. Úgy vélem továbbá, hogy a politikatudomány nem szentel ennek a problémának a súlyának megfelelő figyelmet: a kollektív cselek-

<sup>4</sup> Azóta persze sok minden megváltozott. A globális ökológiai problémák fényében az államok együttműködése a Föld megmentését jelentheti – ami lássuk be, komoly haszon. A tömegpusztító fegyverek elterjedésével pedig a háborús fenyegetés is sokkal jelentősebb, mint Hobbes korában. Vagyis Hobbes gondolatmenetét a visszájára fordítva akár úgy is érvelhetünk, hogy eljött a világállam kora. De mindez messzire vezet eredeti problémánktól.

vés problémája csak egy középszintű elmélet, amely specifikus helyzetekben alkalmazható és alkalmazandó. Ebben a könyvben azt szeretném illusztrálni, hogy Elster és Ostrom gondolata nyomán a problematikát a politikatudomány központi témájává lehet és kell tenni.

### *A hierarchikus koordináció korlátai*

Az államot tehát mint a kollektív cselekvés megoldásának sajátos módját szokás bemutatni, szembeállítva a piaci logikával, illetve a közösségi koordinációval, amelyek persze maguk is képesek lehetnek a közjavak biztosítására, avagy a magánosítás révén a közjószágprobléma megoldására (vö. Putnam, 1993).<sup>5</sup> Ebben a felosztásban az állam a (legitim) kényszer, avagy a hierarchikus koordinációt képviseli, a piac az önérdéken alapuló piaci koordinációt, míg a közösségi koordináció a morális normák és a személyes nyomásgyakorlás (Olson megfogalmazásában: a szelektív ösztönzők) erejére épít. Kétségtelen, hogy a modern társadalmakban az állam biztosítja a legtöbb közjószágot, és törvényei, szabályai révén számtalan kollektív cselekvési problémát old meg.

Kérdés azonban, hogy miként működik a hierarchikus koordináció. Milyen mechanizmus biztosítja, hogy az állam által alkotott normákat betartsák az emberek? Az egyszerű válasz szerint az emberek betartják a törvényeket, mert muszáj nekik: a legitim erőszakkal való fenyegetés, és a kilátásba helyezett szankció arra kényszeríti őket, hogy respektálják a szabályokat akkor is, ha nem értenek velük egyet, vagy ha a betartásuk költséget jelent számukra. A szankció fenyegetése értelmezhető elrettentésként, a félelem érzetének a törvénysértéshez való kapcsolásaként – a premodern társadalmakban, mondjuk a középkori Európában a látványos kivégzések, nyilvános kínzások nemcsak a hatalom erejét demonstrálták, hanem a törvénysértéstől való elrettentés eszközeként is szolgáltak (vö. Foucault, 1990). Ha úgy tetszik, érzelmi alapon is igyekeztek a hatalom és a szabályok tiszteletét kikényszeríteni.<sup>6</sup> A modern társadalomban a megfélemlítés, az elrettentés egyre kevésbé számít elfogadható eljárásnak, így a büntetés inkább költségként, a normasértés költségeként értelmezhető (Becker, 1968, Posner, 1977). Ideális esetben tehát a normaszegés várható költsége (amely a szankció mértékének és a lebukás valószínűségének a szorzataként értelmezhető) nagyobb, mint a normaszegés várható haszna. Ha ez az elv szisztematikusan sérül, akkor az történik, ami Magyarországon: a normakövetés szintje alacsony, különösen azon normák esetében, ahol a szankció várható költsége elenyésző (Gajduscsek, 2008).

<sup>5</sup> Magam is elkövettem ezt a szembeállítást, ami persze a maga szintjén analitikusan védhetőnek tűnik (vö. Boda, 2004).

<sup>6</sup> Ami nem jelenti azt, hogy csak ez a mechanizmus működött volna. A következőkben említendő költség-haszon kalkuláció is releváns lehetett, akárcsak könyvem fő témája: a legitim rendben való hiten alapuló szabálykövetés.



A kényszerítésen és szankciókon alapuló hierarchikus koordináció modellje elméletileg egyszerűnek, gyakorlatban hatékonynak tűnik – feltéve, hogy adott a kényszerítő hatalom és a szankciók eszközei. Kétségtelen, hogy a hierarchikus koordináció a kormányzáson kívül is az élet számtalan területén működni látszik: például az iskolákban vagy a munkahelyeken, beleértve a magánvállalatokat is, hiszen a vállalat, bár a piacon működik, a szokásos megfogalmazás szerint maga egy piaci kudarc, bürokratikus és (többé vagy kevésbé) hierarchikus rendszer. A hierarchikus koordináció annál jobban tud működni, minél jobban tudják ellenőrizni a felsőbb szintek az alsókat (információ) és minél hatékonyabb eszközeik vannak a szankcionálásra. Az iskolában ez nagyjából adott: a tanár feleltetéssel, dolgozatok íratásával tud meggyőződni arról, hogy a diákok elvégezték-e a feladatokat, megtanulták-e a leckét, és az érdemjegyekkel, végső soron pedig a bizonyítvány kiállításával tudja szankcionálni a normasértő (ti. a tanulás kötelességét megszegő) magatartást. De a mechanizmus itt sem működik tökéletesen: a diákok puskázással és egyéb módokon félrevezethetik a tanárt, ha pedig a szankciót nem tartják komolynak (pl. mert valakit nem érdekel az iskola), akkor a büntetés kilátásba helyezése nem fogja motiválni. Ezek a problémák (ellenőrzés és szankció) annál jelentősebbek, minél komplexebb a szervezet, minél összetettebb az ellenőrizendő teljesítmény – vagyis minél nagyobb az információs aszimmetria az ellenőrzők és az ellenőrzöttek között –, és minél kevésbé elrettentő/költséges a szankció (pl. jogi korlátok miatt) a szankcionálandó magatartás hasznaihoz képest.

A törvénytértés szankcionálása tehát azt feltételezi, hogy az esetre fény derül: az elkövető lebukik. Ez viszont nem magától értetődő. Tudjuk, hogy még a kiterjedt besúgóhálózattal, titkosrendőrséggel és karhatalmi erővel rendelkező totális diktatúrák sem voltak képesek teljes mértékben ellenőrzésük alatt tartani az állampolgáraikat. Szabálysértés, törvénytértés, bűnözés a diktatúrákban is előfordul, sőt a szigorúan büntetett ellenzéki tevékenység is jelen van. Pedig a diktatúrák nem csak azzal az előnnyel bírnak a demokratikus társadalmakkal szemben, hogy széles körű ellenőrző, besúgó rendszerre támaszkodnak, hanem azzal is, hogy a jogállamiság szabályai nem kötik őket: akár kevésbé bizonyított (netán koholt) esetek alapján is nagy büntetéseket szabhatnak ki. Ez a bizonytalanság értelmezhető a középkori elrettentés mintájára, de úgy is, mint ami növeli a normasértés várható költségét.

A demokratikus jogállamban azonban a rendfenntartás korlátozottabb eszközökre támaszkodhat csak, mint a diktatúrákban, a büntetési tételeket előre kodifikálni kell, és a törvények kötik az igazságszolgáltatás intézményeit is. Ráadásul a büntetési tételek sem lehetnek embertelenül szigorúak, a halálbüntetést például a legtöbb demokratikus országban hatályon kívül helyezték. Bár újabban itt-hon és külföldön is vannak a büntetést növelő tendenciák, lásd az ún. „három csapás” törvényt, amely a visszaesőket szigorúbban büntetné, összességében mégis azt kell mondani, hogy valószínűleg lehetetlen minden jogsértéssel szembeállítani egy azzal megegyező vagy nagyobb várható értékű szankciót.

Ez persze nem jelenti azt, hogy a szankcióknak semmilyen szerepe nem lenne. Az

empirikus tanulmányok általában arra a megállapításra jutnak, hogy nem annyira a büntetés mértéke, mint a lebukás valószínűsége lehet hatással a jogsértésekre (vö. Stafford–War, 1993, Doob–Webster, 2003, Darley, 2005). Ez az eredmény jelzi a racionális ember modelljének korlátait: valószínűleg nem vagyunk képesek olyan precíz várható értékszámításra, amit a modell feltételez, és amely a szankció nagyságát kombinálná a lebukás valószínűségével. Jelzi azt is, hogy a normasértés megállapításának mint társadalmi-morális szankciónak valószínűleg önmagában van egy büntető hatása, hiszen ez inkább visszatart a normasértéstől, mint a lebukás után kiszabott materiális büntetés mértéke. Ez arra utal, hogy a törvénykövető, normatisztelő magatartás magyarázatát nem annyira a racionális cselekvés modelljében, hanem a normakövetésre és konformitásra eleve hajlamos társadalmi ember elméletében kell keresnünk (vö. Etzioni, 1988). Mindennek fontos közpolitikai következményei is vannak: azt sugallja, hogy – szemben a büntetési tételek szigorításával operáló „populista” büntető-igazságszolgáltató politikával – az államnak a szankciók növelése helyett inkább az ellenőrzésnek, a normasértés felderítésének a minőségét kell javítania, ha csökkenteni akarja a törvénytértek előfordulását.

Nem lehet céлом néhány bekezdésben összefoglalni a törvénykövető és törvénytérő magatartás magyarázatát, amely a kriminológiának is az alapproblémája. Témánk szempontjából most csak az a fontos, hogy a kollektív cselekvési problémák megoldásának az a módja, amit az állam hierarchikus koordinációja jelent, a szankciók kiszabásának és érvényesítésének fenyegetésén alapul, ám e kettő közül az érvényesítés, azaz a normasértés és az elkövető felderítése tűnik fontosabbnak. Vagyis ha az állam azt akarja, hogy az állampolgárok tiszteletben tartsák a törvényeket, ne okozzanak kárt egymás életében és javaiban; fizessék meg az adókat; tartsák be a hétköznapi cselekvéseket strukturáló közlekedési, építésügyi, engedélyezési, számviteli, a gyermekek iskoláztatására vonatkozó stb. szabályokat, vagy a különböző kedvezményeket (mozgássérült parkolási engedély, rokkantellátás, szociális segély stb.) csak akkor vegyék igénybe, ha az valóban jár, és így tovább, akkor a normák világos megfogalmazása és a normasértés szankcióinak meghatározása mellett különösen célszerű megfelelő súlyt helyezni az ellenőrzésre és a felderítésre. Belátható, hogy ezekből a feladatokból a normák és a szankciók megfogalmazása, vagyis a kodifikálás az egyszerűbb feladat – tulajdonképp néhány szakember, toll és papír kell csak hozzá. Az ellenőrzés, vagyis a normák érvényre juttatása, végrehajtása és a betartásuk folyamatos ellenőrzése sokkal nagyobb kihívás, hiszen az élet különböző területén állandóan biztosítani kell, ráadásul úgy, hogy a normasértésre hajlamos állampolgárok, kiismerve a módszereket, potenciálisan újabb módjait találhatják meg a lebukás elkerülésének.

Nem csoda, hogy az ellenőrzés, a felügyelet hatékony megszervezésének technikája régóta foglalkoztatja a politikai gondolkodókat. Jeremy Bentham Michel Foucault által is elemzett Panoptikumja például a központi felügyelők központi tornyával és az azt gyűrű alakban körbevevő épülettel olyan építészeti megoldást alkalmaz, amely minimális erőforrással alkalmas a felügyelet biztosítására. A to-

ronyban lévő örök ugyanis láthatatlanok, és míg ők szemmel tarthatják az ellenőrzöttek – rabok, kórházi betegek, tanulók, munkások – tevékenységét, addig emezek sohasem lehetnek biztosak benne, hogy éppen figyelik-e őket (vö. Foucault, 1990: 273). Foucault könyve egyébként az ellenőrzés és felügyelet modern kori történetét kíséri nyomon, és meggyőzően mutatja be, hogy a modern állam, sőt a modern társadalom alapproblémájáról van szó: milyen intézményi, jogi, technikai, adminisztratív megoldásokkal lehet biztosítani a kontrollt és a fegyelmézést.

Azt is tudjuk persze, hogy a modern társadalom nem csak az ellenőrzés és a felügyelet kiterjedésének, hanem legalább annyira az ez ellen való lázadásnak és kritikának a története is. A totális állam nyomasztó víziója Madáchtól Fritz Langon át Orwellig vagy Terry Gilliamig sok művészt foglalkoztatott. A húszas évek olasz fasisztái által megalkotott és általuk még pozitív értelemben használt totalitárius állam koncepciója, majd a hitleri és sztálini realitása pedig könyvtárnyi, ezt kritizáló politikai irodalmat hívott életre Friedrich Hayek és Karl Popper műveitől kezdve Hannah Arendtén keresztül Karl Löwith, Raymond Aron vagy François Furet könyveiiig. A politikai gyakorlat ezeket a szellemi ingamozgásokat leképezte, így nyugodtan mondhatjuk, hogy a modern állam története leírható mint egyfelől a kontroll és felügyelet kiterjedésének, másfelől az egyéni szabadságjogok kiterjesztésének és biztosításának, valamint az állam ellenőrző funkciói korlátozásának dinamikájaként. Úgy tűnhet, mintha a 20. század közepéig az ellenőrzés kiterjedése, míg az utóbbi évtizedekben a korlátozása a meghatározó trend még akkor is, ha a 20. századi „klasszikus” totális állam gyakorlataitól eltérően manapság nem kell például a besugóhálózat kiépítésének politikailag kockázatos és otromba módszerével élni: a kommunikációs és információtechnológia új, sosem látott lehetőségeket biztosít a láthatatlan megfigyelésre, az adatok összegyűjtésére és végső soron az ellenőrzésre. Nem célunk állást foglalni ebben a kérdésben; számunkra most elegendő annak a belátása, hogy bár a modern államban megvan a tendencia a totálissá válásra, az elmúlt száz év története nem ezt a tendenciát teljesítette ki. A demokratikus jogállam elveinek és gyakorlatának globális expanziója a totális állami ellenőrzés és felügyelet ideológiájának és praxisának korlátozását jelenti – bármit is gondoljunk az információs társadalom kifinomult kontrollmechanizmusairól és technikáiról. Gondolatmenetünk szempontjából ez azért fontos, mert jelzi, hogy *a kollektív cselekvés hierarchikus koordináción keresztül való megoldása nem lehet tökéletes: ehhez ugyanis az kellene, hogy az állam totális kontrollt legyen képes gyakorolni az állampolgárok felett.*

A totális ellenőrzésre törekvő hatalom egyébként is kudarcra van ítélve: a hierarchikus szervezetek vizsgálata is azt mutatja, hogy a tökéletes kontroll nem valósítható meg. Az elméleti érvek és az empirikus bizonyítékok is amellet szólnak, hogy még egy viszonylag kisebb szervezetnél, mondjuk egy vállalatnál sem valósítható meg a tökéletes kontroll, a lazálás, a normaszegés azonosítása. Az irányítottak ugyanis mindig információs előnyben vannak az ellenőrzőkkel szemben; ez és egyéb olyan problémák, mint a monopolhatalom (bizonyos ismeretek, információk felett) vagy a csoportos tevékenységgel együtt járó külső hatások (externáliák) le-

hetetlenné teszik az abszolút felügyeletet (vö. Miller, 2002). Vagyis „...a hierarchiák ugyanolyan körülmények között működnek jól, mint amelyek a piaci hatékonyságot is elősegítik” (Miller, 2002: 195). A piac akkor működik ugyanis jól, ha tisztázottak a jogosultságok (rendelkezési vagy tulajdonjogok), nincs az erőforrások felett monopólium, sok szereplő van jelen a piacon, nincs externália és információs aszimmetria. Ezek közül tehát több feltétel ideális esetben a hierarchikus koordináció esetében is fenn kell hogy álljon (vö. Bianco-Bates, 1990) – ami azért különösen figyelemre méltó, mert a hierarchiát mint a piac alternatíváját szokás emlegetni abban az esetben, ha túltengenek a piaci kudarcok, vagyis az itt említett feltételek nem állnak fenn.

Ne felejtjük el azt sem, hogy a központi hatalom nem képes közvetlenül ellenőrizni az egész szervezetet vagy közösséget: megbízottakra van szüksége, akik eljárnak a nevében, és akiket ugyancsak ellenőrizni kell. Az ún. ügynök-megbízó (principal-agent) probléma merül tehát fel, és minél komplexebb és nagyobb a közösség, illetve minél komplexebb a kontroll tárgyát képező tevékenység, annál kínzóbbak az ellenőrzés dilemmái. Az ügynök egyéni érdekei ugyanis egyáltalán nem biztos, hogy egybeesnek a megbízó érdekeivel – ez inkább a kivételes eset. Valójában az ügynök is egy dilemmával szembesül, amelyben a fogolydilemmához hasonlóan az egyéni érdekének követése, avagy a megbízóval való kooperáció között kell választania. A megbízó csak annyit tehet, hogy megpróbál olyan ösztönzési rendszert létrehozni, amely az ügynök érdekeit közelíti a megbízó érdekeihez. Ám ahogyan kivételes esetektől eltekintve a tökéletes kontroll nem valósítható meg, úgy – kivételes esetektől eltekintve – a tökéletes ösztönzési rendszer sem alkotható meg az ügynökök számára. Az információs aszimmetria miatt az ügynök mindig jobb helyzetben van, és tudja manipulálni azok az adatokat, amelyek alapján a megbízó értékeli az ő tevékenységét (vö. Miller, 2002: 6. fejezet). Talán nem kell hosszan magyarázni, hogy ez a politikai vezetés és a bürokrácia potenciális konfliktusának gyökere is.

### *A politika mint a fogolydilemma meghaladása*

Az állam működése tehát elvileg a kollektív cselekvési probléma megoldását jelenti a demokratikus döntéshozatal és a hierarchikus koordináció révén, azonban eddig azt láttuk, hogy a politika újabb fogolydilemmákat hív életre. A pártok mint társadalmi szervezetek az olsoni kollektív cselekvés kihívásával néznek szembe – kész csoda, hogy megszerveződnek. A választás mint a demokratikus politika alapintézménye valójában egy össznemzeti szintű fogolydilemma, amelyben a racionális válasz a választásoktól való távolmaradás lenne. A kormányzás pedig kollektív cselekvési problémák sorát produkálja: a tökéletes ellenőrző rendszer hiányában kell rávenni az állampolgárokat, hogy tartsák be a törvényeket, szabályokat, és működjenek együtt az állami intézményekkel a közpolitikák megvalósításában; valamint motiválni kell a köztisztviselőket mint ügynököket az állami politikák végrehajtására.

Hogyan lehetséges, hogy a kollektív cselekvési problémák gyakran megoldódnak, és a politika, az állam, illetve a modern társadalom működését nem bénítják le a partikuláris érdekeik alapján racionálisan cselekvő egyének?

Az egyik lehetséges válasz a kollektív cselekvés elméletének teljes elvetése,<sup>7</sup> ám ezt nehéz lenne képviselni. Ugyan az elmélet alapjául szolgáló racionális önérdékkövető ember modellje nyilvánvalóan egy elméleti posztulátum, és mint ilyen, tiszta formában a valóságban nem fordul elő.<sup>8</sup> Ám kollektív cselekvési problémák mégis vannak: Olson elmélete alkalmasnak bizonyult egy sor társadalmi jelenség vizsgálatára, magyarázatára. Az elmélet elvetése nem csupán tekintélyelvű érvekkel cáfolható – ti. a társadalomtudományok egy fontos paradigmájáról van szó –, hanem a ténylegesen előforduló kollektív cselekvési problémákkal, amelyek magyarázatára nincsen alternatív elméletünk.

Elinor Ostrom, akinek munkássága jelentős részben a kollektív cselekvési problémák megoldásairól, a modell implikációjának ellentmondó együttműködés kialakulásáról szól, azt képviseli, hogy a kollektív cselekvés elméletét nem elvetni, hanem módosítani kell (Ostrom, 1998). Kollektív cselekvési problémák kétségtelenül vannak – ám az is igaz, hogy sokszor megoldódnak annak ellenére, hogy az elmélet által igényelt ideális feltételek (tökéletes piac, vagy totális állam, vagy szorosan integrált kiscsoport) fennállnának. „A társadalmi dilemmák kutatásából inkább a *lehetséges*, mint a *szükségszerű* világa rajzolódik ki” (Ostrom, 1998: 16). Nem vagyunk tökéletesen racionális és önző lények, viszont nincsenek tökéletes intézményi elrendezések sem.<sup>9</sup> A kérdés mármost az, hogy mely feltételek esetén várható *inkább* az együttműködés létrejötte, a kollektív cselekvési probléma megoldódása. Ostrom a racionalitás „első generációs” tiszta modellje helyett „második generációs” modellek, avagy olyan „elméleti szcenáriók” kidolgozását javasolja, amelyek tekintetbe veszik a kooperációt támogató mechanizmusok működését is.

Ostrom (1998) úgy véli, a reciprocitás, a reputáció, és a bizalom például olyan alapvető viszonyok (relationships), amelyek elősegítik az egyének között az együttműködés kialakulását. A reciprocitás azt jelenti, hogy a kölcsönösség feltétele fennáll, vagyis ha én kooperálok, a másik ezt képes kooperációval viszonzni – az együttműködés esélyei nőnek, ha a reciprocitás normája széleskörűen tiszteletben van tartva. Az olsoni modellben a cselekvő nincsen tekintettel a többiek viselkedésére, hiszen a nem-kooperatív magatartás választása domináns, Nash-egyensúlyi stratégia, függetlenül a többiek magatartásától. A valóságban azonban

<sup>7</sup> Sidney Tarrow, a mozgalomkutatás egyik klasszikus szerzője szerint „a kollektív cselekvés nem akkora probléma, mint azt szokás feltételezni (...) igazából állandóan előfordul” (Tarrow, 1994: 9).

<sup>8</sup> Könyvtárnyi irodalma van a racionális modell kritikájának. Talán elég, ha a közgazdasági Nobel-díjas Daniel Kahnemann munkásságára utalok.

<sup>9</sup> A tökéletlen elrendezések és a lehetőségek világa persze csökkenti az előrejelzés esélyét, pontosságát. Nevezhetjük ezt „lehangelő tudománynak” is, ahogyan Körösekényi (2009) teszi, a magam részéről azonban nem értek egyet ezen pejoratív értékeléssel. Az ideális modellekkel való „leszámolás” inkább felszabadító élmény, amely új, izgalmas távlatokat nyithat a társadalomtudományos gondolkodásban.

az emberek nagyon is figyelembe veszik azt, hogy a többiek hogyan viselkednek: kísérletek bizonyítják, hogy inkább hajlandóak együttműködni vagy éppen többet elvenni a közösből, ha mások is így tesznek (lásd Green-Shapiro, 1994: 91 példáit).

A reputáció a cselekvőre vonatkozik, és azt jelenti, hogy hajlandó az együttműködésre. Szívesebben kezdeményezünk olyasvalakivel együttműködést, akinek az a híre, hogy erre hajlandó és képes, illetve megfordítva, törekszünk arra, hogy ilyen reputációra szert tegyünk, mert ez megnöveli annak esélyét, hogy másokkal együttműködő kapcsolatokat alakítsak ki. A reputáció tehát egyfajta „tőke”.<sup>10</sup> A bizalom azt a hitet jelenti, hogy a többiek a várakozásainknak megfelelően fognak eljárni. Ha a reciprocitás általános norma, ha a cselekvők törekszenek a reputációjuk fenntartására, és ha az általános bizalom szintje magas, akkor egy közösségben jó eséllyel létrejön az együttműködés még akkor is, ha a kollektív cselekvés problémája fenyeget (Ostrom, 1998).

Figyelemre méltó a kommunikáció szerepe is. A klasszikus racionális modellben önmagában a kommunikációnak nincs szerepe az együttműködés létrejöttében: hiába tesznek a szereplők egymásnak ígéreteket, ha nincs mögötte kényszer és szankció, akkor semmi nem ösztönöz a betartására. Ezzel szemben a kísérletek azt mutatják, hogy az egyének között nagymértékben megnő a kooperáció akkor, ha előzetesen beszélhetnek egymással (több példát bemutat Green-Shapiro, 1994: 90). Azonban az együttműködés csak akkor nő, ha annak hasznai az egymással kommunikálók csoportjában maradnak, és nincs ilyen hatás, ha az együttműködés valaki mást jutalmaz. Ugyanakkor sikerült azt cáfolni, hogy a kommunikáció legfőbb hatása az lenne, hogy szimpátiát és csoportidentitást alakít ki a csoporttagok között, amely aztán a többiek irányába mutató „jótekonysághoz” vezet: egy kísérlet azt bizonyítja, hogy az együttműködés tárgyához nem kapcsolódó beszélgetés a csoporttagok között nem növelte a kooperációra való hajlandóságot (Dawes et al., 1977). Vagyis a csoporttagok akkor működtek együtt egymással nagyobb eséllyel, ha a közös cselekvésről beszéltek, egyeztették a feladatot, és ígéretet tettek egymásnak a kooperáció vonatkozásában. Ostrom kategóriái szerint nyilvánosan megerősítették a reciprocitás normáját, és kialakították a bizalom légkörét.

Könyvünk elvi szinten Ostrom megközelítését követi, és abból indul ki, hogy bár kollektív cselekvési problémák léteznek,<sup>11</sup> gyakran mégis megoldódnak, és ez kérdéseket vet fel. A legfontosabb kérdés kétségtelenül az, hogy melyek azok a feltételek, mechanizmusok, amelyek az együttműködést segítik. Könyvünk első-

<sup>10</sup> Mint azt az üzleti világban is felismerték már, hiszen a reputációt növelni, őrizni, menedzselni kell: ez a „reputation management”.

<sup>11</sup> Ugyanakkor releváns kérdés lehet, hogy az, amit kollektív cselekvési problémának értelmünk, valóban az-e, és vajon nem kínálkozik-e valamilyen alternatív magyarázat. Olson saját elmélete legfontosabb empirikus alátámasztásának tekintette a mezőgazdasági idénymunkások, az adófizetők vagy a fogyasztók effektív és tömeges önszerveződésének hiányát. Azonban lehet, hogy nem a kollektív cselekvési probléma logikája működik az adott esetekben. A kiszolgáltatott helyzetben lévő munkások például talán egyszerűen nem mernek szerveződni, a fogyasztók nincsenek tisztában azzal, hogy a termékek nem elég jó minőségűek stb. Lásd Green-Shapiro (1994: 80).

sorban erre a problémára összpontosít, és kevésbé arra, hogy miként lehet ezek alapján új modelleket vagy elméleti scenáriókat kidolgozni. Viszont eltérünk Ostromtól, ő ugyanis főleg az egyének közötti együttműködést vizsgálja, és az intézményi kérdések is elsősorban ebből a szempontból merülnek fel: mely intézményi elrendezések, mechanizmusok segítik az egyének közötti kooperáció kialakulását és fennmaradását. Minket viszont tágabb politikatudományi perspektívában az (is) foglalkoztat, hogy az intézményekkel, a politikai rendszer elemeivel hogyan jön létre az együttműködés. Miért tartjuk be a törvényeket, és miért fogadjuk el a kormányzati közpolitikákat – vagy mi gátol meg minket ebben?

Úgy vélem, az együttműködésnek két forrása van. Az egyik az egyénben keresendő. Ha a kollektív cselekvési problémák a tökéletes motivációs rendszerek hiányában is megoldódnak, akkor ez azt jelenti, hogy nem feltételezhetünk racionális önérdékkövető cselekvőket. Az emberek az önző szempontjaik mellett minden bizonnyal más motívumok, késztetés alapján is hozzák meg döntéseiket: „irracionális” érzelmek, erkölcsi eltökéltség, mások iránti empátia alapján, átgondolt mérlegelés vagy hirtelen elhatározás alapján. Eddig ez még evidencia: a racionális önérdékkövető cselekvő modelljének elméleti vagy empirikus alapon történő kritikája már könyvtárnyi irodalmat produkált (vö. Zsolnai, 2007). A kérdés azonban, hogy vajon a politikai cselekvés során milyen motívumok játszzák a főszerepet. Azonosítható-e olyan késztetés, amely a politikai cselekvéseknél jellemzően, jellemzőbben fordul elő, mint más társadalmi cselekvéseknél? Más szóval mi lehet a politikatudomány emberképe, ha a racionális önérdékkövető cselekvő modelljén túl akar lépni? Ezzel a kérdéssel foglalkozik a következő fejezet.

Az együttműködés másik forrása minden bizonnyal azokban a külső körülményekben keresendő, amelyek mozgósítják a kooperációra irányuló egyéni késztetéseket. Az olsoni modellben ilyen külső körülmény például a csoport kis mérete és a szelektív ösztönzők (pl. személyes nyomás), vagy Ostromnál a kölcsönösségen alapuló viszonyok, amelyek megteremtik a bizalmat a cselekvők között. Úgy vélem, ezekhez hozzá kell tenni a politikai vezetés mechanizmusát, amelynek éppen az a fő funkciója, hogy megteremtse a közös cselekvés lehetőségét. Minket azonban azok a mechanizmusok is foglalkoztatnak, amelyek a politikai intézmények, a politikai rendszer elemeivel való együttműködést is lehetővé teszik, és elsősorban azokra fogunk összpontosítani, amelyek a szankcióval való fenyegetést kiegészítik, helyettesítik, esetleg effektívvé teszik. A hierarchikus koordináció léte ugyanis az állam evidens attribútuma – ha azonban igaz az, hogy elméleti és gyakorlati érvek is szólnak a mindenhatósága ellen, akkor azt kell megvizsgálni, hogy milyen egyéb mechanizmusokra támaszkodik még a politika működése. Ezt a kérdést általános szinten, első megközelítésben a negyedik fejezet tárgyalja majd, azonban tulajdonképpen az egész könyv erről szól: a legitimitáció és a bizalom problematikájáról.

## Összefoglalás

A fentiekben a kollektív cselekvés elméletéből indultunk ki, amely az állam létének legalapvetőbb legitimitása (Ostrom, 1998: 1). Már Thomas Hobbes is amellett érvelt, hogy az állam legfontosabb funkciója, hogy a törvényességet biztosítsa: az egyéni, önző késztetéseket általános normákkal korlátozza, és így megteremtse a szerződések betartásának, és végső soron a szabályozott együttműködésnek a feltételeit. Ez pedig a klasszikus kollektív cselekvési problémák logikája mentén azt jelenti, hogy a rövid távú, egyéni haszonszerzésre való motiváció háttérbe szorul, és mód nyílik a kollektívának mint olyannak előnyösebb közös cselekvések megvalósítására, azaz a közjavak biztosítására.

Azonban elméleti és empirikus érvek is azt támasztják alá, hogy a hierarchikus koordináció nem tud hatékonyan működni. A racionális önérdék által motivált cselekvőket a hierarchikus koordináció a szankciók kivetésével és érvényesítésével tudja a normák betartására rávenni, ami azonban csak akkor működik, ha a központi ellenőrző tökéletes információval rendelkezik a cselekvők magatartásáról, és hatékony szankcionálásra képes (Bianco-Bates, 1990). Ezek az ideális feltételek azonban a valóságban szinte soha nem teljesülnek, különösen nem olyan komplex és sokszereplős helyzetekben, mint amelyek a politika működését jellemzik. A tökéletes ellenőrző éppen olyan ideális feltétel, mint a tökéletes piac – módszertani posztulátumnak alkalmas, ám empirikus realitása kétséges.

Kollektív cselekvési problémák vannak, ám a valóságban gyakran meg is oldódnak. Tökéletes ellenőrző hiányában ez csak úgy lehetséges, hogy az ember sem tökéletesen racionális és önérdekkövető lény. Korlátozott racionalitás jellemzi, és az önérdéken túl egyéb, például morális szempontok is vezérlik. A következőkben erre a cselekvőre összpontosítjuk a figyelmünket.



## 2. HOMO POLITICUS, AVAGY EGY POLITIKAI CSELEKVÉS- ÉS MOTIVÁCIÓELMÉLET VÁZLATA

A társadalomtudományi paradigmák sok elemből állnak, de – talán a rendszerelméleteket leszámítva – mindig tartalmaznak egy többé vagy kevésbé explicitté tett cselekvés- és motivációs elméletet, vagyis egy modellt arról, hogy az adott kontextusban mi alapján és hogyan viselkednek az emberek. Minden elmélet, így a cselekvési modell is egyszerűsít: eltekint az emberi természet gazdagságától, és csupán egy vagy néhány motiváció mentén határozza meg a cselekvőt, annak érdekében, hogy plasztikussá, értelmezhetővé tegye a viselkedést. A legismertebb és kétségkívül legnagyobb társadalomtudományos karriert befutott ilyen modell a gazdasági ember, a Homo oeconomicus koncepciója, amely racionális önérdék-követő cselekvőket feltételez. A Homo oeconomicus karrierje nyilván több tényezőnek köszönhető, de ezek között minden bizonnyal ott van a modell robusztussága: erőteljes leegyszerűsítések árán, de világos előfeltevésekkel és jól kalkulálható implikációkkal jár. A szociológia emberképe – vagy inkább emberképei – ugyan már kevésbé jól megragadható kontúrokkal rendelkeznek, ám legalább léteznek. Úgy tűnik ugyanis, hogy a politikatudománynak nincsen sajátos emberképe, vagyis cselekvéselmélete. A politológia nem mondja meg, miben áll a politikai cselekvés lényege, és mi motiválja az aktorokat, hanem a közgazdaságtan, a szociológia, az antropológia vagy a pszichológia modelljeit veszi kölcsön, hogy a politikai viselkedés mintázatait megrajzolja. Úgy gondolom, hogy ez nem szükségszerű, hiszen a politikatudományban jelen van a Homo politicus egy sajátos értelmezése. Ebben a fejezetben ennek a modellnek a vázlatos kifejtésére vállalkozom. Először szemügyre veszem a közgazdaságtan, majd röviden a szociológia emberképét. Ezután bemutatom a Homo politicus lehetséges modelljeit, és a számomra fontos modell relevanciáját igyekszem elméleti és empirikus szempontból is felmutatni.

### *A Homo oeconomicus és társai*

A közgazdaságtant sokan a „társadalomtudományok királynőjének” tekintik, mivel irigylésre méltóan komplex, ráadásul matematikai formulákkal kifejezhető modelleket képes alkotni. A közgazdaságtan nemcsak arra képes, hogy magyarázatokkal szolgáljon a gazdasági jelenségekről, hanem előrejelzéseket is tud tenni,

és ezáltal a közpolitikai programértékelés számára is hasznos. Vagyis a közgazdaságtan szilárd teoretikus alapokra építkezik, és empirikusan releváns állításokat tud megfogalmazni.

A közgazdaságtan teljesítménye azért lehetséges, mert egy olyan társadalmi alrendszerrel – a gazdasággal – foglalkozik, amelynek állítólag kényszerítő erejű logikája van. A piaci mechanizmus eszerint aggregált szinten a kereslet és a kínálat, az árak és a termelés egyensúlyi helyzete felé tereli a folyamatokat; egyéni szinten pedig a döntések egységes és objektív értékelését, valamint a cselekvések egyértelmű motivációs struktúráját biztosítja. A közgazdaságtan teljesítménye továbbá azért lehetséges, mert komoly leegyszerűsítő feltevésekkel él a piaci mechanizmus működéséről,<sup>1</sup> a gazdasági cselekvések értékéről<sup>2</sup> és a cselekvők motivációjáról.

Azt, hogy a piac milyen, persze éppen a modern közgazdaságtanból tudjuk, amely a piac vizsgálatára jött létre; ekképpen fennáll a körbenforgó érvelés veszélye. A körbenforgó gondolatmenetet bírálja a Nobel-díjas Gunnar Myrdal is, amikor megjegyzi, hogy a közgazdaságtan leíró és normatív természete nem választható szét, hiszen a „szabad piac” elmélete nem csupán magyarázó eszköz annak bemutatására, hogy milyenek lennének a gazdasági kapcsolatok meghatározott előfeltételek mellett, hanem egyszersmind bizonyítéku is szolgál arra, hogy adott feltételek mellett termelődik a legnagyobb jövedelem, illetve a társadalmi igények a legmagasabb szinten elégülnek ki. A szabad piac így válik logikailag és tényszerűen is politikai *desideratummá* (Myrdal, 1984). Éppenséggel a mai globális gazdasági válság (is) felveti, hogy a piac a valóságban mennyire felel meg a közgazdaságtan leírásának.<sup>3</sup> A közgazdaságtan teljesítményének megítélése két „szélsőség” között szóródik: az egyik azt hangsúlyozza, hogy minden probléma ellenére a közgazdaságtani modellek meglepően jól leképezik a gazdasági folyamatokat (Friedman, 1986), míg a másik a valóságtól elrugaszkodott mesterséges konstrukciónak tartja a közgazdaságtani modelleket, és módszertani kényelmességgel vádolja a közgazdászokat, amikor irreális előfeltevésekkel és leegyszerűsítésekkel élnek (Daly, 1999).

Mindez jelen írás gondolatmenetét annyiban érinti, amennyiben a közgazdasági modellek egyik leegyszerűsítő előfeltevését szeretnénk szemügyre venni: a gazdasági embert, avagy a Homo oeconomicust. A közgazdaságtan elméleti konstrukciójában fontos sarokkő a gazdasági cselekvőről alkotott jól meghatározott modell. Eszerint a gazdasági cselekvő célracionálisan, önérdékkövető és haszonmaximalizáló döntéseket hoz. Vagyis másokra nincsen tekintettel, sem

<sup>1</sup> Ilyen pl., hogy a piac az egyensúly felé tart, vagy hogy a piac az a koordinációs mechanizmus, amely a legmagasabb szintű társadalmi jólétet tudja előállítani.

<sup>2</sup> Például hogy nincsenek externáliák.

<sup>3</sup> Például hogy mit kell gondolnunk a pénzügyi spekulációról: a gazdasági folyamatokat az egyensúlyi állapot felé terelő és a gazdaságot afféle „kenőanyagként” segítő, avagy a csordaszellem működésére hasonlító, újabb és újabb egyensúlytalanságot előidéző mechanizmusról van-e szó.

negatív, sem pozitív értelemben (sem ártani, sem segíteni nem akar másoknak), egyetlen célja, hogy a döntési alternatívákból kiválassza azt, amelyik a saját egyéni hasznosságát a leginkább növeli. Erre nemcsak azért képes, mert racionálisan mérlegel, és mert feltételezzük, hogy a releváns információkhoz hozzájut, hanem azért is, mert világos preferenciákkal rendelkezik, vagyis mindig el tudja dönteni, hogy melyik alternatíva felel meg leginkább az érdekeinek. (Vö. Etzioni, 1988.)

Elég egyértelmű, hogy a modern közgazdaságtan és különösen annak a „szívét” adó mikroökonómia a Homo oeconomicus modellje nélkül nem volna lehetséges. A közgazdasági elméletek lényegében továbbra is erre az emberképre épülnek, bár azóta már több ponton lazították a modell előfeltevéseit. Például az információ közgazdaságtana irányzaton belül (amelyet a Nobel-díjas Joseph Stiglitz neve is fémjelez) a tökéletes informáltság kritériumát és ezzel összefüggésben a maximalizáló/optimalizáló döntéshozatal képességét oldották fel. Ennek ellenére továbbra is a közgazdasági elemzések egyik – gyakran csak implicit módon jelen lévő – posztulátuma. Sőt jelentős befolyást gyakorolt a közgazdaságtanon kívül is: nemcsak az elvileg szükségszerűen árnyaltabb pszichológiával dolgozó menedzsment-tudományokat infiltrálta (ennek kritikája pl. Frey–Osterloh, 2005), hanem a társadalomtudományokat is. Az ugyancsak Nobel-díjas Gary Becker munkássága nyomán kifejlődött racionális választások elmélete olyan társadalmi jelenségeket is a Homo oeconomicus modelljével elemez, mint a bűnözés vagy a gyerekvállalás (erről magyarul lásd Szántó, 2006). Anthony Downs pedig a politikai cselekvésre alkalmazta a racionális, önérdekkövető és haszonmaximalizáló aktor feltevését (Downs, 1957, 1990). Az előző fejezetben használt elméleti kiindulópont, a kollektív cselekvési problémák olsoni megfogalmazása ugyancsak erre az emberképre épül. Nem túlzás tehát azt állítani, hogy a Homo oeconomicus modell nélkül nemcsak a közgazdaságtan nem létezne a mai formájában, de a társadalomtudományok egy meghatározó paradigmája sem.

Mi a státusza a Homo oeconomicus modelljének? Herbert Simontól Amartya Senen keresztül Daniel Kahnemanig Nobel-díjas közgazdászok sora kritizálta elméleti és/vagy empirikus alapon a koncepciót, vagy egyes előfeltevéseit (vö. Zsolnai, 2007). Nos, a Homo oeconomicus koncepciója valódi ideáltipikus modell a weberi értelemben, és mint ilyen, az empirikus relevanciája nyilvánvalóan korlátozott. Nem az a kérdés, hogy mennyire pontosan írja le a valóságot, hogy pontosan kik és hányszor döntenek Homo oeconomicus módjára, hanem hogy mennyire szolgál *adekvát modellként* a valóság értelmezéséhez. Az adekvátság megítélése azonban nem egyszerű kérdés. Thomas Kuhnra és a paradigmaváltások általa leírt mechanizmusára utalva feltehetjük a kérdést, hogy hány empirikus ellenérv kell ahhoz, hogy egy modell megkérdőjeleződjön. Ennek azonban nincsen objektív mércéje, ezt csak a tudományos közösség döntheti el.

Raadásul az adekvátság nem csupán az empirikus megfelelést jelenti – aminek kívánatos vagy elvárható mértéke egy ideáltipikus modellnél eleve problémás – , hanem azt is, hogy mennyire alkalmas további modellalkotásra, értelmezésre. Erre pedig a Homo oeconomicus alkalmasabbnak tűnt a „versenytársainál”.

Amitai Etzioni például az „egyen a közösségben” („I & We”) paradigmát javasolta, amely az önérdékkövetés mellé a közösségi elvárások, a normakövetés motivációját is beemeli (Etzioni, 1988). Amartya Sen pedig egy háromdimenziós motivációs modellt tartana megfelelőnek, amelyben az önérdékkövetés és a normakövetés mellett harmadikként az érzelmek is szerepet kapnak (Sen, 1987). A probléma az, hogy már egy második dimenzió beemelése is jelentősen bonyolítja a modell matematikai kezelhetőségét: csak az egydimenziós modell alkalmas például a maximalizációra. Vagyis Etzioni és Sen javaslata meglehetősen adekvátabb empirikus értelemben, azonban kevésbé adekvát a közgazdaságtan mai paradigmáján belül – ha úgy tetszik, kevésbé *hasznos*.<sup>4</sup> Persze az is kérdés, mit is jelent a hasznosság. A közgazdaságtan mai paradigmáját szolgálja hasznos egy szempontból – azonban más oldalról ez akár jogosan nevezhető „módszertani kényelmességnek” (Daly, 1999). Figyelemre méltóak ugyanis azok az érvek, amelyek szerint a közgazdaságtan mai paradigmája, amely túlságosan a piac önszabályozó mechanizmusát, a verseny jelentőségét és a Homo oeconomicus modell relevanciáját hangsúlyozza, *nem adekvát* egy mélyebb értelemben. Ezek szerint a piacgazdaság a saját társadalmi és ökológiai alapjait kezdi ki, teszi tönkre, és erre a közgazdaságtan nem képes adekvát választ adni (Soros, 1998, Daly, 1999, Zsolnai–Tencati, 2010); éppen ellenkezőleg: a „jó vállalati gyakorlatokat a rossz elméletek teszik tönkre” (Goshal, 2005). Konkrétan a Homo oeconomicusszal kapcsolatban figyelemre méltóak azok az érvek, amelyek szerint a valósághoz képest a közgazdasági képzésben el van túlozva a Homo oeconomicus modell jelentősége, aminek pedig hatása van a jövő közgazdászainak értékvilágára, felfogására. Kimutatták például, hogy a közgazdászhallgatók a tanulmányaik során „önzőbbek” lesznek: a versenyre és kooperációra épülő játékokban (pl. fogolydilemma) hajlamosak a versenyző, nem kooperatív stratégiát választani (vö. Etzioni, 1988, Zsolnai, 2007). Vagyis érvelhetünk amellett, hogy meglehetősen adekvát a Homo oeconomicus modell hasznos a közgazdaságtan paradigmájában, ám nem szolgálja a közgazdaságtan társadalmi hasznosságát.

Ebben a kérdésben nem célok itt állást foglalni. Azért tartottam fontosnak mindent áttekinteni, hogy világos legyen, milyen kérdések merülhetnek fel egy társadalomtudomány emberképe és az ehhez kapcsolódó motivációs elmélete kapcsán. A Homo oeconomicusról szóló áttekintésünket talán úgy foglalhatjuk össze, hogy bár korántsem lehet azt állítani, hogy egy cselekvésemélet melletti elköteleződés ne vetne föl súlyos elméleti és gyakorlati problémákat, a mérleg mégis inkább pozitívnak tűnik: egy jól megválasztott kiindulópont robusztus valóságmagyarázatokhoz vezethet, s még e magyarázatok korlátait is jobban beláthatóvá teszi.

Beszélhetünk-e más társadalomtudományok, például a szociológia domináns emberképéről? Meggyőződésem, hogy minden társadalomtudományos paradigma épít egy többé vagy kevésbé explicitté tett antropológiára. A szociológia modelljei hagyományosan kevésbé zártak és formalizáltak, mint a közgazdaságtané,

<sup>4</sup> Etzioni ezt felismerve új paradigmát hirdetett: a szocio-ökonómiát (Etzioni, 1988).

sztochasztikus összefüggésekkel dolgoznak, így az emberképe sem annyira precízen definiált, mint amazé.

Boudon (2006) három domináns emberképet különböztet meg a szociológiában: a racionális önérdékkövető embert, a társadalmi erők által befolyásolt embert, végül az értelemmenteli, racionális (ám nem a cél-eszköz racionalitás értelmében vett) cselekvést végrehajtó embert. Az első a Homo oeconomicus általánosított cselekvési modellje, amely Max Weber célracionális cselekvésének egy speciális eseteként is értelmezhető (ahol is a cél az önérdék, a saját haszon növelése).

A második a weberi tradicionális, szokásszerű cselekvéshez áll közel. A modern társadalom feltételei mellett a szó szoros értelemben vett tradicionális cselekvésnek szűk a terepe, azonban adott társadalmi osztályhoz, réteghez, korcsoportoz, szubkultúrához stb. tartozó egyének magatartása valamilyen mértékben előre jelezhető. A csoportokhoz ugyanis (többnyire csak hallgatólagos) viselkedési szabályrendszerek tartoznak, és a társadalmi identitásnak is van egy bizonyos kényszerítő erejű logikája: meg kell felelni a képnek, amit kialakítottam magamról, amit elvárnak tőlem. Ez egyfajta motivációs elmélet is: az aktorok igyekeznek úgy cselekedni, hogy ne kerüljenek sem kognitív disszonanciába saját magukkal, sem pedig konfliktusba a tőlük mások által elvárt magatartással. Dahrendorf szerint a Homo sociologicus lényege a normakövetés – jegyezzük meg, a norma itt nem jogi vagy morális normát jelent, hanem bármilyen viselkedési normát, társadalmi elvárást. Az emberek minden társadalomban szembesülnek elvárásrendszerekkel, amelyeknek a betartását szankciók biztosítják. Az elvárások betartása általában pozitív, az elvárások be nem tartása negatív szankciót von maga után – természetesen nem elsősorban jogi, hanem társadalmi szanciókra kell gondolnunk (pl. megszégyenítés). Az elvárások internalizálódnak, azaz követésük személyes motivációvá válik. Így az emberi viselkedést az elvárások, a hozzájuk kapcsolódó szankciók, valamint az elvárások internalizálódása alakítja ki (Dahrendorf, 1958, Opp, 1986, Lindenberg, 1985). Azonban míg egy premodern, tradicionális társadalomban nagyjából egységes az elvárásrendszer (vagyis az antropológus a norma- és hiedelemrendszer megismerése után nagymértékben előre tudja jelezni a cselekvéseket), addig a modern társadalmat több egymás mellett élő elvárásrendszer jellemzi, amelyek normái között a konfliktus sincs kizárva. A modern társadalom emberét továbbá az egyéni szabadság növekedése jellemzi, vagyis az egyénnek módja van, sőt bizonyos értelemben kénytelen választani a különböző elvárásrendszerek között. Emiatt azonban az egyéni cselekvés csak sztochasztikus állításokkal jellemezhető: valószínűségi változókkal (avagy a populációban megoszlásokkal) írható le az, hogy ilyen vagy olyan vallású, korú, társadalmi státuszú, értékrendszerű stb. egyén adott helyzetben hogyan fog cselekedni.

Boudon harmadik modellje a megértő szociológia emberképe. Mivel Weber kategóriáit alkalmazva a célracionális cselekvést az első emberképhez kapcsoltuk, ide leginkább az értékracionális cselekvés tartozik: az egyén azt teszi, amit a kötelesség, a méltóság, az elvek, az „ügy” – bármilyen, számára fontos ügy – diktál.

Nyilvánvaló, hogy a különböző emberképeknek eltérő módszertani implikációi

vannak (lehetnek), hiszen ne felejtjük el, hogy tudományos modellekről beszélünk. Márpedig a modern tudományban igazság és módszer összefüggnek – meghatározott tudományos igazságokhoz csak adott módszerekkel juthatunk el.

### *Homo politicus?*

Vajon beszélhetünk-e a politikatudomány emberképéről? Van-e Homo politicus? Erről a kifejezésről bizonyára sokaknak eszébe jut a politikatudomány klasszikusának, Seymour M. Lipsetnek eredetileg a hatvanas évek elején megjelent szeminális műve, a Homo politicus<sup>5</sup> (Lipset, 1995). Lipset azonban vállaltan politikai szociológiát művel, és valóban, az ő politikai embere tulajdonképpen a Homo sociologicus, politikai kontextusba helyezve.

A Homo politicus kifejezés felbukkan továbbá Anthony Downs nagy hatású munkájában is (Downs, 1957). Azonban, mint ismeretes, Downs egy korai képviselője volt a közgazdasági modellek politikatudományi alkalmazásának. Az ő Homo politicusa valójában a jól ismert Homo oeconomicus politikai kontextusba helyezve, aki racionálisan mérlegeli politikai részvételének vagy szavazatának várható költségeit és hasznait. A racionálisan mérlegelő, önérdékkövető ember modellje nem csupán a szociológiában, hanem a politikatudományban is jelentős karriert futott be: elsősorban a politikai gazdaságtanban és a közösségi döntések elméletében használták a közgazdasági megközelítést (vö. Csontos, 1997), de a választói magatartás kutatásában is az egyik domináns elmélet (vö. Tóka, 2001).

Ha a Homo politicus nyomait keressük, nem sok mindent találunk a politikatudományi szakirodalomban – és ami van, az is a racionális döntéshozónak, avagy a szociológia emberképének felel meg. A „legpolitikatudományibb” koncepció talán még a szavazói magatartás-elméletekből ismert „pártos szavazó” fogalma (vö. Tóka, 2001). Eszerint a szavazást valamely párttal való azonosulás jelzi előre. Ám ez a modell sem mondja meg, hogy a párttal való azonosulás hogyan alakul ki. Lehet, hogy racionálisan: ésszerű lehet az értékrendszeremhez, érdekeimhez közel álló párt mellett elköteleznem magam, hiszen így a választások előtt megkímélem magamat a pártprogramok áttanulmányozásának, a közpolitikai kérdésekben való állásfoglalás kialakításának fáradságos munkájától. De a modell kompatibilis a Homo sociologicus fentebb adott definíciójával is, ahol az adott identitás melletti döntés alapjait nem feltétlenül ismerjük, ám az azonosulás azután valamelyest előrejelezhetővé teszi a magatartást.

Úgy tűnik, a politikatudománynak nincsen cselekvésemélete, speciális emberképe. A politikai motivációnak mint olyannak nincs elmélete, és szakirodalma is viszonylag csekély, illetve látszólag egymással össze nem függő rész kérdésekkel foglalkozik. A kutatott témák egyike például a politikusok motivációja. Míg Schumpertertől kezdve általános volt azt feltételezni, hogy a politikusok elsődleges

<sup>5</sup> Eredetiben: Political Man.

motivációja a választásokon való győzelem mint olyan, később a közpolitikai célok megvalósításának célját is felvették a modellbe (Wittman, 1983). Mostanában inkább azt szokás feltételezni, hogy a politikusok több, de legalább háromféle alapmotívummal rendelkeznek: a hatalomszerzés motívuma mellett az eredmények elérésének (achievement), illetve a kapcsolatok kialakításának (affiliation) motívuma is megjelenik (Winter, 2002). A probléma az, hogy ezek a tanulmányok is többnyire erősen a pszichológia terminusait használják, és vizsgálódásukat a politikusokra, a vezetőkre szűkítik, vagyis nem törekednek általános politikai motivációs elmélet kialakítására. Mindazonáltal úgy gondolom, hogy a politikusok motivációjának vizsgálata hasznos hozzájárulásként értékelhető egy általános elmélet kialakításához.

A motiváció vizsgálata megjelenik a közigazgatás-tudományban is, ahol a kérdés az, hogy a közszolgák és köztisztviselők milyen motivációval rendelkeznek, és milyen ösztönzési rendszerekkel lehet őket leginkább jó munkára készíteni. Kimutatták például, hogy a magánszférához képest a közszférában dolgozók erősebb belső (intrinsic) motivációval rendelkeznek: például fontos nekik az érzés, hogy valamit meg tudtak valósítani (sense of accomplishment), vagy hogy hasznosak a társadalom számára. Ezek a belső motivációk a külső (fizetés, állásbiztonság, karrier) ösztönzőknél is erősebbnek bizonyultak Amerikában (Crewson, 1997: 505). Más kutatások is azt találták, hogy már az egyetemi (jog-)hallgatók attitűdjeiből és morálpszichológiai profiljából meg lehetett jósolni, hogy később mely szektorba mennek dolgozni: a magánszférába, a közszférába, vagy a civil szervezetekhez (Frank, 2004). A külső motiváció (fizetés) és a belső (elkötelezettség a társadalmi hasznosság iránt) között fordított összefüggés érvényesült: akinek az első volt a fontos, később vállalatnál helyezkedett el, míg a legerősebb belső motivációval rendelkező diákok később civil szervezetnél dolgoztak; a köz szolgálatát a közepes erősségű belső és külső motivációval rendelkező hallgatók választották<sup>6</sup>. Frank követéses panelvizsgálata cáfolja, hogy a közszolgálatban dolgozók az alacsonyabb fizetésüket racionalizálnák a köz érdekében végzett tevékenységük hangsúlyozásával, és azt sugallja, hogy a köz szolgálatát bizonyos beállítódású emberek nagyobb eséllyel választják. Ezeket az eredményeket fontosnak érzem, azonban a közigazgatás-tudomány és szervezetelmélet meglátásai mintha nem találtak volna utat a politológiába.

Végezetül a politikai motiváció vizsgálata a választási magatartás-kutatásoknak is része. Az elemzések egyik fajtáját pszichológiai koncepciók politikai alkalmazása jelenti, ahol a kérdés például az, hogy egy szofisztikált motivációs skála mely értékei jelzik előre a választásokon való politikai részvételt (pl. Losier et al., 2001). Ugyancsak részben pszichológiai megközelítést alkalmaznak azok a tanulmányok, amelyek azt vizsgálják, hogy milyen típusú politikai kommunikáció képes ösztönözni a politikai részvételre (pl. Brader, 2005). A választási magatartás-kutatások egy kitüntetett kérdésfelvetése azonban az, hogy mennyiben modellezhető

<sup>6</sup> A tanulmányi eredmények nem befolyásolták szignifikánsan a pályaválasztást.

a választásokon való részvétel, illetve a pártválasztás racionális (instrumentális) alapon – vagyis a Homo oeconomicus modell szerint. Az alternatív modell az ún. expresszív szavazás, amely magában foglal minden más pszichológiai késztetést: a politikában való részvétel izgalmától az önkifejezés vágyán át az állampolgári kötelesség érzését (vö. Tóka, 2009). Elég evidens, hogy a választásokon való részvétel nehezen magyarázható instrumentális alapon, hiszen az egyéni szavazatnak többnyire elhanyagolható jelentősége van a kimenet szempontjából (lásd pl. Green–Shapiro, 1994: 4. fejezet). Tóka (2009) azonban emellett érvel, hogy nem csupán a választásokon való részvétel, hanem – szemben a szakirodalomban elterjedt feltevessel – a pártok közötti választás is nagyrészt expresszív motívumok alapján történik. A probléma az, hogy az expresszív motiváció egyfajta gyűjtőkategóriának tűnik, amelynek lényege, hogy szembe van állítva az instrumentálissal – pedig talán pontosan az lenne érdekes, hogy melyek is azok az „expresszív” motivációk, amely a politikai cselekvést mint olyant jellemzik.

Úgy tűnik tehát, hogy a politológia mai álláspontja az, hogy a politikai cselekvés nem attól politikai, hogy valamilyen sajátlagos motivációval bír, hanem csak attól, hogy alanya vagy tárgya valahogyan a politika terepére esik. Ahogy a szavazói magatartás kutatásának klasszikusa, Warren E. Miller, a michigani iskola képviselője fogalmazott: „nem volt olyan elméletünk, amely azt mondta volna, hogy a politikai magatartás bármiben is különbözne a társadalmi vagy gazdasági magatartástól” (Miller, 1960, idézi Dryzek, 1988: 713).

El kell-e ezt fogadnunk? Nem feltétlenül. Néhányan megfogalmaztak javaslatokat a politikai cselekvés mibenlétére vonatkozóan, és ezek többnyire egy irányba mutatnak.

James Buchanan<sup>7</sup> például egy rövid esszéjében azt veti fel, hogy a „homunculus oeconomicus” mintájára definiálandó „homunculus politicus” az ember összetett személyiségében azt a részt jeleníti meg, amely a *közösség érdekében cselekszik* (Buchanan, 2008). Az Arisztotelész nyomán politikai lényként meghatározott ember képes a saját érdekein túltekinteni, és a közösség általános javát mérlegelni. Az erre irányuló késztetés, és az ennek megfelelő cselekvés a politikai ember sajátja. Ugyanakkor Buchanan nem tesz kísérletet a koncepció teoretikus és empirikus megalapozására, sőt erőteljes normatív tartalmat visz bele, amikor emellett érvel, hogy hiba lenne a közjót az egyéni értelmezések és preferenciák alapján meghatározni. Az általa meghatározott homunculus politicus kantiánus liberális annak érdekében, hogy a szabadság és demokrácia védelme biztosítva legyen (Buchanan, 2008: 472).

Malte Faber és szerzőtársai egy korábbi írásukban szintén a Homo oeconomicushoz képest igyekeznek meghatározni a politikatudomány emberképét (Faber, Manstetten és Petersen, 1997). Definíciójuk szerint a Homo politicus önkéntesen, nyilvánosan (in public) cselekszik másokkal együttműködve, annak érdekében, hogy a politikai közösség javát előmozdítsa. Explicite utalnak a polgár (citoyen)

<sup>7</sup> Aki egyébként politikai gazdaságtanában korábban a közgazdaságtan emberképét használta.



ideáljára, amelyhez koncepciójuk hasonlít (i. m. 468.). Hangsúlyozzák, hogy a Homo politicust a közgazdaságtan emberképéhez hasonlóan nem empirikus realitásnak, hanem „módszertani elvnek” tekintik, amely ugyanakkor alkalmas lehet arra, hogy a valóság értelmezését segítse (i. m. 467.). Elsősorban a „kreatív” politikai cselekvés magyarázatára lehet alkalmas, amely a szabályok, eljárások megváltoztatására irányul, szemben a szabályoknak megfelelő adminisztratív, bürokratikus eljárásokkal (i. m. 459.). Írásuk azonban nem a Homo politicus koncepció megalapozását tekinti fő céljának, hanem – Buchanan esszéjéhez hasonlóan – normatív keretbe helyezi azt: a jogállam és az ökológiai fenntarthatóság biztosításának letéteményeseként értelmezi.

John Dryzek is a politikai cselekvő fogalmának újragondolását sürgeti, amikor a politikai szociológia kérdőíves felméréseiből kibontható emberképet kritizálja (Dryzek, 1988). Különös, írja, fel sem merül, hogy az ember máshova kapcsolna (shift gears), ha politikai, és nem mondjuk fogyasztói döntéseket kell hoznia (i. m. 713.). Achen idézi, aki szerint a politológusok csekély mértékű újítást vezetnek csak be a kérdőíves felmérés módszertanába; ehelyett megalégedtek a szociológusok, statisztikusok és közgazdászok által kidolgozott eljárásokkal és koncepciókkal (Achen, 1983, idézi Dryzek, 1988: 713). A kérdőívek emberének motivációja merőben instrumentális, ami megfelel annak a képnek, amely szerint a politika a hatalom megszerzéséről és az érdekérvényesítésről szól. Mindez azonban messze esik attól az arisztoteliánus politikai cselekvéskoncepciótól, amely a politika diszkurzív és kommunikatív racionalitását állítja a középpontba: eszerint a politika lényege a közügyekkel való foglalkozás, a közügyekről folyó nyilvános vita (i. m. 717).

### *Egy politikai cselekvés- és motivációelmélet felé*

Ahogy Boudon több szociológiai emberképről ír, úgy a politikatudományban is több emberkép van jelen. Nem kétséges, hogy a racionális, mérlegelő, önérdékkövető ember modellje jól használható a politikatudományban – ezt alkalmaztuk mi is az előző fejezetben, a kollektív cselekvési problémák elemzése kapcsán. A hatalom növelésében vagy megtartásában érdekelt politikai cselekvő is modellezhető ezen emberkép alapján, és ez hasznos fogódzókat nyújthat a politikai jelenségek vizsgálatához. Ugyanakkor a társadalmi viszonyaiba beágyazott, partikuláris közösségek elvárásrendszereihez alkalmazkodó, konformista Homo sociologicus koncepció is hasznos a politikai szociológia számára (vö. Lipset, 1995). És bizonyára a politikai pszichológia számára is használható a tudattalan folyamatai, traumái vagy éppen a tömeglélektan jelenségei által befolyásolt „irracionális” ember képe. A diszciplináris határok átlépése, a más tudományos paradigmákban kidolgozott koncepciók átvétele, kreatív adaptálása – amely többé-kevésbé minden tudományra jellemző – izgalmas és megvilágító erejű eredményeket tud produkálni. Jelen írás semmiképp sem a politológiai modellek redukciója mellett kíván érvelni, éppen ellenkezőleg, gazdagítani szeretné az alkalmazandó modellek

tárházát. A kérdés az, hogy van-e olyan cselekvés- és motivációs elmélet, amely az itt említetteken túlmutat, vagy ezek speciális eseteként érdemes az önálló megfogalmazásra, és amely alkalmas lehet további politikai jelenségek elemzésére is.

A weberi cselekvéstípusokhoz visszatérve nyilvánvaló, hogy elsősorban valamilyen értékrationális cselekvési modellre kell gondolnunk. A tiszta célracionálitást a Homo oeconomicus modellje „lefoglalja”, mint ahogyan a szokásszerű társadalmi cselekvést a szociológia fentebb említett második megközelítése modellezi. Az értékrationális cselekvés viszont sokféle altípust foglal magában, köztük azokat a kategoriális szempontból „nem tiszta” cselekvéseket is, amelyeknek a célja ugyan értékrationális alapon kerül kijelölésre, ám az odavezető utat az eszközök célszerűségének mérlegelésével választja ki a cselekvő (vö. Weber, 1987: 56).

Milyen érték lehet a mozgatója az általunk keresett politikai cselekvőknek? A fentebb felvázolt javaslatok alapján ez a Homo politicus olyan cselekvő, aki *a közösség, a közjó érdekét igyekszik előmozdítani*. A modell tehát azt implikálja, hogy a közügyekkel kapcsolatos cselekvés során az ember nem – vagy nem kizárólag – az önérdeke alapján, vagy a releváns közösség elvárásai mentén, esetleg a saját pszichológiai önkifejezési igényeinek megfelelően viselkedik, hanem igyekszik számot vetni *a közösség egészének* az érdekeivel, és erre tekintettel hozza meg a döntését a releváns magatartásról.

De mi ez a közösség, és mit jelent a köz java? A modern társadalomban a releváns közösségek, de még a politikai közösségek sem feltétlenül adottak problémamentesen. Ez kétségtelen, azonban a modell nem igényli azt, hogy egy állandó, rögzített közösségi identitást feltételezzünk. Úgy vélem, hogy adott helyzetekben a releváns közösség viszonylag problémamentesen azonosítható. Polgármester-választás során például az itt meghatározott Homo politicus feltehetően elsősorban a település érdekét fogja mérlegelni. Vajon a jelöltek közül kivel járna a legjobban a település? Ezzel szemben a kormány vagy a kormányzati döntések megítélése során a releváns politikai közösség az ország vagy a nemzet egészének a vélelmezett java. Nem lehet persze kizárni a különböző közösségekhez való tartozásból fakadó szerepkonfliktusokat. A településem helyi érdekei például összeütközhetnek az országos érdekekkel – mint ahogyan ezt a később bemutatandó svájci eset is mutatja, amelyben egy atomhulladék-lerakó építésének a szükségessége merül fel egy falu mellett. Nyilván nehezebb ilyen helyzetben az általános(abb) érdeket nézmem a szűkebb közösségével szemben, de mégis sokan megteszik – ahogyan a svájci eset is példázza. Érdekes kutatási kérdés az, hogy egy adott esetben hogyan konstruálódik meg a releváns közösség, és hogyan igazolják döntésüket az emberek. Képzeld el, hogy a svájci esetben az atomhulladék-lerakó létesítése különösen jól jönne a polgármesternek, mert éppen az ő földjeit vásárolnák fel e célra magasan a piaci ár felett. Ekkor a tágabb politikai közösség (az ország) érdeke, hogy a hulladéklerakó a geológiailag legbiztonságosabb helyen valósuljon meg, egybeesik az ő személyes érdekével, mert éppen az övé az a föld – ám nem esik egybe annak a politikai közösségnek az érdekével, amelyet éppen ő hivatott képviselni (a falut). Mit tesz a polgármester, és milyen motivációk alapján? Lehet,

hogy azonosul az általános érdekekkel, és akkor is így tenne, ha őt ez éppen nem érintené kedvezően; de az is lehet, hogy akár a személyes érdekeltisége ellenére is (avagy morális indokokból éppen azért) a falu érdekét fogja képviselni, és igyekszik elérni, hogy máshol találjanak helyet a lerakónak. Visszaülve Elinor Ostrom gondolatára: a társadalmi komplexitással szembeállítva elméleti szcenáriókban és lehetőségekben érdemes gondolkodni zárt logikájú modellek helyett.

Ahogy a modell nem feltételezi a rögzített, előre meghatározott politikai közösség létét, úgy – James Buchanannel vitatkozva – azt sem gondolom, hogy a közjó valamilyen normatív elvével kellene korlátozni a Homo politicus politikai preferenciáit. Ha így teszünk, akkor egy normatív társadalomelméletet alkotunk, aminek természetesen nincsen akadálya. Azonban a politikai cselekvő itt felvázolt modellje valamilyen empirikus relevanciára, adekvátságra tart igényt, és ezt szükségtelenül korlátozná egy ilyen normatív elvárás. Buchanannel szemben a magam részéről a Dryzek által felvázolt kommunikatív elméleti keretet pártolnám, amelyben is a közösség tagjai egymással beszélgetve, vitatkozva alakítják ki az adott helyzetre illő – és egyébként lehet, hogy bizonyos mértékig esetről esetre változó – legitimitási igényüket és a közjó releváns koncepcióját. Így, interszubjektíve konstruálódik meg az is, hogy egyáltalán mi számít közügynek, és hogy abban mi lenne a közösség érdekének megfelelő álláspont. Visszatérve az atomhulladék-lerakós esetünkhöz: a falu közössége talán arra jut, hogy legitim az igény, hogy az ország geológiailag legbiztonságosabb helyén valósuljon meg a lerakó; de az is lehet, hogy egy kiváltképp „zöld” gondolkodású faluról van szó, amely már eddig is sokat tett azért, hogy a helyi energiaellátást a megújuló energiaforrásokra alapozza. Ez esetben talán azt gondolják majd, hogy nemcsak az ő falujuk érdeke szól az atomhulladék-lerakó ellen, hanem az országé is: rá kell venni a döntéshozókat, hogy a nukleáris energia alternatíváit keressék, és ne akarjanak mondjuk az atomlobbi nyomásának engedve további teret nyitni ennek az energiatermelési módnak.

A „közjó” fogalmának politikai kontextusban van értelme, ám újra azt kell mondanunk, hogy a modell nem igényli, hogy a politikait mint olyat előzetesen definiáljuk. A politika maga jelöli ki a határait, méghozzá a kommunikációban (vö. Szabó, 2011). Az utóbbi évtizedek tudományosan is rögzített tendenciája, hogy a politika fogalma változik: korábban nem feltétlenül politikainak, hanem mondjuk szakmainak (mérnökinak, joginak, gazdaságinak) tekintett kérdések is a politikai diskurzus részévé válnak, illetve korábban kevésbé fontosnak ítélt szereplők (pl. a civil szervezetek) és részvételi módzatok (pl. bojkottok, internetes aktivizmus) jelentősége növekedik meg. Ulrich Beck ezeket a jelenségeket írta le a szubpolitizálás fogalmával (Beck, 2003). Így hát egy atomhulladék-lerakó építése könnyen válhat politikai kérdéssé, nem csupán azért, mert a politikai intézményeknek (a helyi képviselő-testületnek és a polgármesternek) döntést kell hozni az engedélyezéséről, hanem azért, mert az emberek is így érzékelhetik a dolgot.

Vagyis ez a politikai cselekvő a közjóról alkotott elképzelését (többé-kevésbé) mérlegelő módon, ám nem „monologikusan”, kizárólag a saját egyéni preferenciái

alapján,<sup>8</sup> hanem másokkal vitázva, kommunikálva alakítja ki. A Homo politicus meggyőzhető jó érvekkel, vagy egy karizmatikus politikai vezető befolyása által. Az érvek „jósa” természetesen nem tudományos megalapozottságukat, hanem a retorika értelmében vett meggyőző erejüket jelenti,<sup>9</sup> hiszen a politikai vita alapvetően nem a tényekről, hanem a *teendőkről* szól. Ezért, bár a Homo politicus közjóról alkotott elképzelései bizonyos stabilitást mutatnak, a változó helyzet és az őt ért politikai meggyőzés akár mélyreható, és gyors változást is eredményezhet nézeteiben. De akárhogy is van, a Homo politicus elvárja a javaslatok, döntések legitimitációját, vagyis – Habermasszal szólva – az elismerésre méltóságuk igazolását. A javaslat, a döntés vagy a politikai vezető pedig akkor elismerésre méltó, ha a releváns politikai közösség javát szolgálja.

*Összefoglalva: a fent meghatározott Homo politicus koncepció egy olyan arisztotelianus-kommunikatív elméleti alapra épülhet, amely az embert alapvetően közösségi, mégpedig másokkal kapcsolatban álló és kommunikáló lényként határozza meg. Ez a meghatározás nemcsak azt jelenti, hogy az egyéni identitás konstitúciójában a közösség fontos szerepet játszik, hanem azt is, hogy az egyén is predisponálva van a közösség érdekében való cselekvésre. A Homo politicus a politikainak érzékelt helyzetekben egyebek mellett a releváns politikai közösség általános érdekét is figyelembe veszi, és sok esetben éppen ennek megfelelően hozza meg a döntését, szemben az önző, a szűkebb csoportelvárás által diktált vagy érzelmileg motivált szempontokkal. Az, hogy mi számít politikai kérdésnek, mi az adott ügyben a releváns politikai közösség, és mi a közösség java, nem határozható meg előzetesen, hanem az adott szituációban, interszubjektív, kommunikatív módon konstruálódik meg.*

A már elmondottakon túl milyen elméleti alátámasztása lehet e modellnek? Úgy vélem, a modell az értékalapú legitimitáció elméletébe ágyazódik. Erről egy későbbi fejezetben részletesebben is szólunk, most csak annyit jegyeznek meg, hogy a többek között Jürgen Habermas, David Beetham, vagy Tom Tyler nevéhez köthető megközelítés abból indul ki, hogy az autoritás elfogadásának normatív alapjai vannak. A legitimitás nem egy uralmi viszony beletörődő, passzív elfogadását jelzi, hanem függ az autoritás „elismerésre méltóságától”, normatív hitelességétől, valamilyen értelemben vett morális helyességétől. Az értékalapú legitimitás modelljének nyilvánvalóan vannak motivációs alapjai – ezzel foglalkozik Tyler egész munkássága (pl. Tyler, 1990, 1999, 2003, 2012). Tyler empirikus kutatások sorozatában vizsgálta a különböző intézményekkel (a munkahelyek, a jogszabályok, a rendőrség, az önkormányzat) való együttműködés motivációs alapjait, és amellett érvel, hogy a társadalmi együttműködést nagyon különböző helyzetekben vizsgálva ugyanazt kapjuk: bár az ún. instrumentális motivációnak is van szerepe (amely az egyéni hasznokra összpontosít, a jutalmat keresi és a büntetést

<sup>8</sup> Vö. „a mérlegelő Robinson” metaforával (Tóka, 2001).

<sup>9</sup> A retorikai igazolás mintázatait vizsgálja például Boltanski és Thévenot (1991).

kerüli), mindenhol sokkal fontosabb az ún. szociális motivációk jelentősége (vö. Tyler, 2012). Tyler szociális motivációi:

- Attitűdök, érzelmek: az adott személyek, intézmények iránt táplált pozitív irányultság, érzés. Pl. a közösség iránti szimpátia, a másokkal való együttlét öröme, vagy a saját társadalmi szerepével (pl. munkakörével) kapcsolatos büszkeség, öröm.
- Identitás. Azonosulás társadalmi csoportokkal vagy szerepekkel, és az ennek megfelelő cselekvés.
- Értékek. Elköteleződés bizonyos morális értékek, vagy a helyes cselekvés normái iránt. Pl. vallási értékek vagy alapvető erkölcsi elvek (pl. ígéretnek betartása, kötelességtudat stb.) követése. Ennek a eseteként említi a legitimitást is: az autoritás elfogadása annak tartalmi (a közösség érdekét követi) és procedurális morális jellemzői miatt.
- Hitelesség alapú bizalom és procedurális igazságosság. Az emberek hajlandóak követni számukra hiteles vezetőket, különösen, ha a vezető az eljárási méltanyosság elveit is tiszteletben tartja.

A tyleri megközelítés alapján is arra a következtetésre juthatunk, hogy míg az instrumentális (önérdekkövető) motivációt viszonylag egyértelműen el lehet határolni a szociális motivációtól, ez utóbbiak összeérhetnek egymással, nehezen különböztethetők meg egymástól, és vegyesen lehetnek jelen a cselekvésben. Nos, ez bizonyára így van, ez azonban nem kell hogy kedvünket szegje a modell lehatárolására irányuló törekvésünkben. Az egyes konkrét helyzetekben ugyanis a különböző értékrationális cselekvések adott esetben már jobban elkülöníthetők egymástól. Jelen tanulmány hipotézise, hogy a politikai helyzetekben az itt bemutatott modell adekvátabb lehet sok más, ugyancsak értékrationálisnak nevezhető modelltől. (Fenntartva persze a lehetőséget, hogy más modellek is alkalmasak politikai jelenségek tanulmányozására, valamint hogy a valósághoz vegyes motivációk ténye is hozzá tartozik – de ez éppúgy igaz például az önérdekkövető motivációra is, amely ugyancsak vegyülhet értékelvű megfontolásokkal.)

Hogyan határolhatjuk el a modellt más, hasonló cselekvési modellektől?

A modell azt állítja, hogy a politikai cselekvés lényege a közösség érdekében, a közjóért való cselekvés. Vegyük észre, hogy ugyan ez konceptuálisan nem azonosítható az önérdekkel, de nincs is feltétlenül konfliktusban vele: ugyanis a közösségnek az egyéni cselekvő is a része. Vagyis az ebben az értelemben vett politikai cselekvést analitikusan meg kell különböztetnünk az altruista, a másokat segítő cselekvéstől. Az altruista elsősorban másokon, más egyéneken akar segíteni, empátia, szánalom vagy segítőkészség vezérli. Itt azonban arról van szó, hogy mi a politikai közösségnek mint olyanak (amelynek én is a tagja vagyok) a valódi érdeke, a „java”.

A normakövető cselekvés megítélése már fogasabb kérdés. Ha a normát az internalizált szankciók miatt, vagy a releváns közösségtől kapott elismerésért, esetleg egyszerű mintakövetésből tartjuk be, akkor az a Homo sociologicus modelljének felel meg. Ha a normakövetésnek a szankciók mint költségek elkerülése

a motívuma, akkor pedig a racionális cselekvő modelljéhez (a Homo oeconomicushoz) jutunk. A normák azonban a közjót is megjelenítik, a kollektív cselekvési problémák megoldását szolgálhatják, így a normakövetés fakadhat a legitimitás elismeréséből, azaz az itt meghatározott politikai motivációból. Erre utalnak azok a kutatások is, amelyek szerint a jogszabályoknak való engedelmséget elsősorban a legitimitásukba vetett hit befolyásolja, és nem mondjuk a büntetéstől való félelem (Tyler, 1990, 2012). Vagyis azt kell mondanunk, hogy a normakövetés adott esetben értelmezhető ezen politikai cselekvési modell alapján.

Azok a kooperatív viselkedéstípusok, amelyek a közös érdek jegyében fognak, ugyancsak jelezhetik ennek a Homo politicus modellnek az érvényességét. Így azok a kísérletek, amelyek azt mutatják, hogy az emberek 40–62%-a hajlandó kooperálni az egymenes fogolydilemma-játékban – pedig a racionális kockázatkérdés, a neumanni maximin-elv alkalmazása az önző választást sugallja (Frank et al., 1993). Az együttműködésre vonatkozó döntést megalapozhatja valamilyen általános morális elv is, de a (kétszemélyes) közösség általános érdeke is.

Ezzel már a modell empirikus tesztelhetőségéhez értünk. Egy cselekvéseméleti modellt ugyanis nem csupán teoretikusan kell megalapozni, hanem az empirikus relevanciája is igazolásra szorul, ami pedig komoly kihívás a Homo oeconomicus kapcsán említett problémák miatt. Az ilyen modell ugyanis szinte soha nem írja le pontosan a valóságot, az ereje az *adekvátságában*, vagyis abban van, hogy a segítségével releváns kutatások tervezhetők, és új tudáshoz juthatunk a társadalmi folyamatokról. A modell adekvátságát és relevanciáját tehát csak azok a kutatások igazolhatják majd, amelyeket a modell alapján dolgoztak ki. A Homo politicus itt ismertett modellje azonban rendelkezik előképekkel, és vannak olyan kutatások, amelyek eredményei empirikus alátámasztást nyújthatnak a modell számára. Később utalok további olyan kutatási területekre, amelyeken a modell alkalmazhatónak, hasznosnak tűnik.

Marwell és Ames a közjójátékban arra kérték a résztvevőket, hogy a kapott pénzt helyezték el két számlán: egy magán- és egy közösségi számlán. A magán-számlára tett összeget a játékosok a játék végén teljes egészében megkapták. A közösségi számlára tett összeget egy előre el nem árult, de egynél nagyobb összeggel felszorozták, majd egyenlő mértékben szétosztották a játékosok között. Ebben a klasszikus kollektív cselekvési problémában az emberek átlagosan mintegy pénzüik felét helyezték el a közösségi számlán. Mikor megkérdezték tőlük, azt mondták, hogy a közjó iránti méltányosság szempont volt számukra a befektetési döntésük meghozatalakor (Marwell–Ames, 1981).

A fogolydilemma- és a közjójáték laboratóriumi kísérletek, és erényük, hogy lecsupaszítottan modelleznek egy helyzetet, amelyben választani kell az önérdek és az együttműködés között. Természetesen így sem lehetünk benne biztosak, hogy valamilyen más szempont nem zavart-e be a képbe: lehet, hogy a játékosok – bár nem ismerték egymást, így a kísérlet szempontjából külsődleges társadalmi kötelék nem „torzította” a viselkedésüket – mégis egyfajta interperszonális etikai elvárás mentén cselekedtek, és a másikkal mint személlyel szemben nem akartak

méltánytalanok lenni, vagy önzőnek látszani. Vagyis nem a közösség mint olyan java motiválta őket. Mindazonáltal figyelemre méltó, hogy a Homo oeconomicus modell elméleti eredményéhez képest milyen sok kollektív cselekvési probléma oldódik meg az aktorok kooperatív viselkedése révén a laboratóriumban éppúgy, mint a valóságban. Például, bár a Garrett Hardin által modellezett közlegelő tragédiája néhányszor valóban bekövetkezett,<sup>10</sup> a közös használatú lokális erőforrások használatát a helyi közösségek általában megszervezték, gyakran állami, jogi kényszer nélkül is (Berkes, 1989, Ostrom et al., 2002).

Bruno Frey a motivációról szóló könyvében több esetet elemez, amelyekben az önérdék valamilyen magasabb szemponttal ütközik (Frey, 1997). Frey alapvetően a Homo oeconomicus modell érvényességét vizsgálja és kritizálja, és fő tézise, hogy a külső (monetáris vagy szankcionáló) ösztönző számos esetben nem csupán nem tesz hozzá semmit a belső (morális) motivációhoz, de még le is rontja azt. Az általa elemzett esetek között azonban néhány számunkra is releváns lehet, hiszen ő nem tesz különbséget a különböző belső, morális motivációk között. Figyelemre méltó, és fentebb már említett kísérletükben például több svájci falu polgárait keresték meg azzal, hogy hajlandóak lennének-e hozzájárulni nukleáris hulladéklerakó építéséhez a környékükön, ha bizonyítható módon éppen ott a legjobbak a geológiai viszonyok egy biztonságos tároló építéséhez. Mivel a svájci áramtermelés jelentős arányban atomenergiára épül, az egész országnak érdeke, hogy biztonságos megoldást találjanak a nukleáris hulladékok elhelyezésére. Vagyis a helyi lakosoknak azt kellett eldönteniük, hogy az ország érdekében hajlandóak-e olyan áldozatot vállalni, ami az ingatlanjaik értékének a csökkenését okozza, többlet teherautó-forgalmat (környezetszennyezést) generál a településükön, illetve adott esetben őket is egészségügyi kockázatnak teszi ki. Klasszikus kollektív cselekvési problémával szembesültek tehát, amelyben az egyéni érdekük ütközött az általánosabb érdekekkel. Az eset, úgy vélem, más típusú közpolitikai programok, döntések elfogadtatásának modelljeként is értelmezhető.

Nos, a konkrét esetben a kutatók felmérése szerint a lakosok mintegy fele hajlandó lett volna hozzájárulni a hulladéklerakó építéséhez, annak ellenére, hogy tisztában voltak a kockázatokkal. Az elemzésük szerint a válasz semmilyen szociológiai változóval (kor, nem, iskolázottság, jövedelem, politikai nézet) nem függött össze – vagyis a Homo sociologicus második modellje itt nem volt releváns. A válasz negatív összefüggést mutatott a kockázat percepciójával, valamint az ingatlantulajdonlás tényével – vagyis a Homo oeconomicus modellnek volt némi magyarázóereje. Ám egy jelentős reziduum így is magyarázat nélkül maradt, vagyis valami más – Frey értelmezése szerint a közjó iránti belső elköteleződés – is

<sup>10</sup> Például a Csendes-óceán apró szigeteit benépesítő polinéz társadalmak némelyike a húsvét-szigeteki civilizáció mintájára – vagy akár annál is drámaibban – omlott össze a helyi erőforrások túlhasználata miatt. Máshol azonban a közösségek képesek voltak korlátozni a környezethasználatot, és fenntartható gazdálkodási, populációszabályozási stb. gyakorlatokat juttattak érvényre. Vö. Diamond (2007).

befolyásolta az egyéni állásfoglalásokat. A legmeglepőbb eredményt akkor kapták, amikor a felmérést megismételték úgy, hogy közölték, a svájci kormány pénzbeli kompenzációt nyújt a hulladéklerakó építése miatt – a támogató válaszok ekkor a korábbinak a felére (!) zuhantak (Frey, 1997: 73). A kompenzáció összegének nem volt szignifikáns hatása, így Frey magyarázata az, hogy maga a pénzbeli kompenzáció ténye kiemelte a hulladéklerakóról való döntést a közjó diskurzusából, és egy privát tranzakcióhoz tette hasonlatossá. Egy ilyen tranzakcióban viszont lehet nemet mondani – ahogyan ezt a többség meg is tette. Hasonló mechnizmus szerint működik a véradás is: azokban az országokban, ahol fizetnek a véradóknak, ott kevesebben adnak vért, és ahol bevezették a monetáris kompenzációt a véradásért, ott – a várakozásokkal ellentétben – lecsökkent a véradók száma (Frey, 1997: 82–85). Frey a katonaság harci kedvét és eredményességét is példaként használja, katonai szakértők alapján azt állítva, hogy az önkéntes haderő sokkal nagyobb elszántsággal harcol, mint a besorozott állomány, vagy mint a zsoldosok (i. m. 86.). A konklúzió az, hogy legalábbis bizonyos esetekben a közjóra való hivatkozásnak erősebb a mozgósító ereje, mint az önérdékalapú ösztönző rendszereknek.

Mindez tulajdonképp triviális. Tudjuk, hogy a közjóért, a közösségért, karizmatikus vezetők irányítása alatt, az emberek hatalmas áldozatokat hajlandóak hozni. Mint ahogyan tudjuk azt is, hogy a demokrácia legegyszerűbb politikai aktusára, a szavazásokon való részvételre nincsen meggyőző magyarázat: a társadalmi nyomás és a szociológiai tényezők nem relevánsak, az önérdékmotívum alapján pedig nem magyarázható, hogy miért veszi valaki a fáradságot a szavazásra, amikor annak az egy szavazatnak az esetek túlnyomó többségében semmilyen jelentősége sincs a válasz eldöntésében. Számomra az tűnik különösnek, hogy mindezek alapján a Homo politicus itt vázolt modellje nem született meg hamarabb mint explicit társadalomtudományos és politológiai cselekvési modell.

### *Implikációk a kutatás számára*

A továbbiakban vázlatosan bemutatok olyan kutatási témákat, területeket, amelyek számára a Homo politicus adekvát cselekvési modell lehet, és ahol a már jelenleg is futó, avagy új kutatások meggyőződés szerint hozzájárulhatnak a modell empirikus relevanciájának igazolásához. Röviden utalok a tanulmányban fentebb már említett kutatási irányokra is, valamint ahol és amennyire tudom, igyekszem felvillantani a már létező eredményeket is, míg máshol inkább csak ötletszerűen vetek fel lehetséges kutatási témákat.

*Politikai részvétel: szavazás.* Fentebb utaltunk a választói magatartás kutatásaira, és arra, hogy hiányzik az „expresszív” szavazók motivációjának alaposabb vizsgálata. A pszichológiai kutatások ugyan vállalkoznak erre, azonban többnyire a saját motivációs elméleteik, skáláik alapján, ami kevésbé a tartalmi kérdésekre, mint inkább a formára koncentrálnak (pl. az identifikáció mértéke). Vagyis szükség



lenne a motivációk részletesebb, tartalmi vizsgálatára, hogy kiderüljön, mekkora a jelentősége az általunk lényegi politikai motivációnak nevezett Homo politicus késztetéseknek. Anderson (2009) szerint például azok, akiknek fontosak a közösségek, amelyben élnek, nagyobb valószínűséggel mennek el szavazni. Blais és Labbé-St. Vincent (2011) ugyancsak a szavazásra való hajlandóságot vizsgálták, és ezt a személyiségjegyekkel igyekeztek összefüggésbe hozni. Azt találták, hogy a politikai érdeklődés és az állampolgári kötelességérzet erőssége határozza meg a leginkább azt, hogy ki mekkora eséllyel vesz részt a választásokon – az egyéb személyiségjegyek hatását is ez a két változó közvetíti. Az állampolgári kötelességérzetet azzal az állítással való egyetértés erősségével tesztelték, hogy „a jó állampolgárnak kötelessége részt vennie a választásokon”.

*Politikai részvétel: mozgalmi politizálás.* A politikai részvétellel foglalkozó kutatások fontos kérdése, hogy az aktorok miért az egyik vagy másik formát választják: miért civil szervezetekben vagy „nem konvencionális” módon vesznek részt a politikában a hagyományos pártpolitizálás helyett. Ronald Inglehart immár klaszszikus magyarázata szerint a posztmaterális értékek előretörésével párhuzamosan bekövetkezett a modernitás hagyományos autoritásainak, a nagypolitikának, a vállalatoknak és a tudománynak a delegitimálódása – és ezzel párhuzamosan a civil politizálás előretört (Inglehart, 1997). Egy másik elmélet szerint az emberek akkor választják a nem konvencionális politizálási formákat, amikor nem látják hatékonynak a hagyományos érdekvédelem csatornákat, avagy nincsen ehhez hozzáférésük (Holzer–Sorensen, 2003). A Homo politicus általunk felvázolt modellje nem zárja ki sem az értékváltozást, sem a hozzáférés-eredményesség magyarázatát, azonban implikálhatja azt, hogy az emberek a hitelesebb politizálási formákat választják: vagyis azokat, ahol egyértelműbben megélhetik a közjóhoz való hozzájárulásukat. A mozgalmi aktivisták motivációját ugyan vizsgálták már, de nem ebből a szempontból (lásd Duncan, 1999).

*Kollektív cselekvési problémák megoldása.* A modell legegyszerűbb implikációja, hogy a politikai cselekvők együttműködést mutatnak a közös cél érdekében akkor is, amikor elvileg valamilyen kollektív cselekvési probléma áll fenn, ami definíciószerűen azt jelenti, hogy inkongruencia van a kollektív cél és az egyéni ösztönzések között. A társadalmi élet természetesen tele van (potenciális) kollektív cselekvési problémákkal – például a választásokon való részvétel is ilyen. Már említettük a törvények, szabályok betartásának a problémáját, ami ugyancsak ide-sorolható, és aminek van a Homo politicus modellel kompatibilis megoldása: úgy tűnik az emberek inkább hajlandóak betartani a törvényeket akkor, ha legitimnek tartják őket, és bíznak abban, hogy a közjót juttatják érvényre (Tyler, 1990). De érdemes lenne további kollektív cselekvési problémákat is vizsgálni, akár kísérleti körülmények között, ahogyan azt Bruno Frey tette, és alaposabban megérteni az aktorok motivációját.

*Politikai társadalomelmélet.* Balogh István szerint a Kant nevével fémjelezhető filozófiai, a marxi gazdasági, és a parsonsi szociológiai társadalomelmélet után kidolgozható a politikai társadalomelmélet (Balogh, 2010). A modernitás – saját

paradigmáján belül megoldhatatlannak tűnő – válságjelenségei, mint az ökológiai krízis vagy a piaci önérdékkövetés és a kollektív érdekek összehangolása az egyének autonómiájára épülő társadalmi szabályozó rendszerek újragondolását igényli. A politikai társadalomelmélet alapelve a reflexív egyénekre épülő „önbecsülés igazságossága”, és fontos mozzanata a legitimitás normatív megközelítése (Balogh, 2010: 58). Vizsgálendő kérdésnek tartom, hogy a politikai társadalomelmélet baloghi koncepciójával összeegyeztethető-e a politikai cselekvő általunk javasolt modellje.

*Legitimitás-elmélet.* A hatalom legitimitását Luhman nyomán szokás egyszerű leíró kategóriaként kezelni – eszerint minden hatalom legitim, amit az emberek elfogadnak. A Homo politicus koncepciónak azonban jobban megfelel az a megközelítés, amit David Beetham úgy fogalmazott meg, hogy „egy hatalmi viszony nem azért legitim, mert az emberek hisznek a legitimitásában, hanem mert igazolható olyan eszmék által, amelyben az emberek hisznek” (Beetham, 1991: 11). Ez, vagy a habermasi „elismerésre méltóság” fogalma nem visz szükségképpen normatív mozzanatot a legitimitáció fogalmába, ám felhívja a figyelmet arra, hogy az ember morális cselekvő, és általános eszmék, valamint a közjó valamilyen felfogását ütköztetik a politikai gyakorlattal. A beethami megközelítéssel kompatibilis Levi és szerzőtársainak (2009) legitimitás-modellje, amely számot vet a normatív elvárásokkal, és ráadásul empirikusan is tesztelték, méghozzá afrikai (tehát nem a fejlett országok) mintáján. A modell szerint a legitimáló attitűdöket egyrészt erőteljesen befolyásolja az a percepció, hogy a kormányzat működése mennyire felel meg az *eljárás méltányosság elveinek*. Idetartozik például, hogy mennyire lehet beleszólni a kormányzati döntésekbe (participáció), a döntések mennyiben pártatlanok, semlegesek, átláthatóak vagy mennyiben nem (mondjuk egyes társadalmi csoportokat indokolatlan előnyhöz juttatnak), és általában a kormányzati döntések mennyire felelnek meg a joguralom avagy a jogállamiság elveinek (Levi, Sacks és Tyler, 2009: 360). A modellre később még visszatérünk.

*Bizalom, legitimitás és közpolitikai eredményesség.* A legitimitás nem csupán elméleti kategória. Empirikus bizonyítékok vannak arra, hogy az emberek inkább betartják a törvényeket (Tyler, 1990, 2003), nő az adófizetési hajlandóságuk (Murphy, 2005), jobban támogatják a különféle közpolitikai programok megvalósítását (Hetherington, 2005, Hawdon, 2008, Lieberman, 2007), ha a kormányzatot és annak döntéseit legitimnek tartják, illetve ha bizalommal viseltetnek az állami intézmények iránt. Másmost a különböző kutatások az intézményi bizalom legfontosabb forrásaként azt találták, hogy az adott intézmény működése mennyire felel meg a procedurális méltányosság elveinek. A procedurális méltányosság fontossága újra és újra bizonyítást nyer, azonban ennek oka nem világos. Nos, egy feltevés szerint a procedurális elveknek való megfelelésre azért vagyunk annyira érzékenyek, mert ez jelzi, hogy az adott intézmény vagy politikai vezető mennyire tartja valóban szem előtt a közjót (Smith et al., 2007). Ha ez így van, akkor a Homo politicus modellje a közpolitikai eredményesség értelmezésében is szerepet kaphat.

*Közszolgálat és munkamorál.* Fentebb már utaltunk azokra a kutatásokra, ame-

lyek szerint a vállalati alkalmazottakhoz képest a köz szolgálatát választó emberek számára fontosabb az, hogy úgy érezzék, valóban a köz érdekében cselekszenek, és a vállalati emberekhez képest is, valamint a belső motivációjukhoz képest is kisebb az ösztönző ereje olyan – hagyományosan fontosnak tekintett – tényezőknek, mint a fizetés vagy karrier (pl. Crewson, 1997). Kérdés, hogy ez Amerikán kívül is így van-e. Ha igen, akkor ebből fontos következtetések adódnak a közszolgálatban dolgozó emberek motiválására. Nem arról van persze szó, hogy a fizetés kérdését teljesen el lehetne hanyagolni, ám arról igen, hogy olyan életpályamodellt, jutalmazási, előmeneteli rendszert, intézményi működést stb. kell kialakítani, amely ezt figyelembe veszi. Úgy érhető ugyanis el maximális teljesítmény a közszolgák részéről, ha a közjő szolgálatát megélhetik a munkájuk során, és mozgósítani tudják ez irányú motivációikat.<sup>11</sup>

*Leadership-elmélet: mitől jó a leader?* Míg a menedzsment-tudományban nagy jelentőséget tulajdonítanak a leadership-stílusnak, a vezetők magatartásának, motivációinak az effektív vezetés szempontjából, a politikatudományban ez a kérdés sajnálatosan elhanyagolt területnek számít. Levi és szerzőtársai szerint a politikai vezetők hitelessége egy fontos mozzanata az elfogadottságuknak, népszerűségüknek; a hitelesség pedig többek között azt jelenti, hogy valóban a közjőért, és nem a saját hasznára cselekszik (Levi et al., 2009). Smith és szerzőtársai amellet érvelnek, hogy evolúciós szempontból értelmezhető az emberek érzékenysége a politikusi hitelességre. Ugyanis az emberi közösségeknek mindig is szüksége volt valamilyen vezetésre a közös cselekvések koordinálása céljából, ám nem akármilyen, hanem *jó vezetésre*, hiszen ez biztosíthatja a csoport túlélését, sikerét. Másmost a jó vezető az, aki képes a közösség érdekét felmérni, és ezért cselekedni – az erre való képességet és hajlandóságot „mérjük” azzal, hogy a vezetők hitelességét és döntéseinek, eljárásainak méltányosságát folyamatosan monitorozzuk (Smith et al., 2007).

## Összefoglalás

Elinor Ostrom szerint a kollektív cselekvés cselekvésemélete nincs kidolgozva, nem tudjuk, hogy pontosan hogyan és mi alapján döntenek az emberek a társadalmi dilemmákban, és ezért szükség van a klasszikus racionális döntési modellnél realisztikusabb elképzelésre az emberi cselekvésről. A korlátozottan racionális és a morális megfontolásokat is követő magatartás modelljét kell kidolgozni (Ostrom, 1998: 1–2). Mármost a kutatók előtt két út áll: vagy komplex, ám módszer-

<sup>11</sup> Jegyezzük meg, hogy Frey és Osterloh (2005) szerint még a vállalati menedzserek teljesítménye is akkor a legmagasabb, ha belső motivációjuk (a vállalatért érzett felelősség, az önképnek, identitásnak való megfelelés, a munka szeretete) teret kap, és nem nyomja el a külső motiváció. Frey kizsorításelmélete szerint a túlzott külső ösztönző, legyen az pozitív (pl. pénz) vagy negatív (a szankció fenyegetése) paradox módon nem megerősíti a belső motivációt, hanem lerontja azt, ami a teljesítmény romlásához vezet (Frey, 1997).

tanilag nehezebben kezelhető modelleket építenek, vagy továbbra is sematizált emberképpel dolgoznak, ám igyekeznek több modellt is használni, és a vizsgálandó jelenségeket több oldalról, parciális elemzéseket végezve több szempontból leírni. Jelen könyvnek nem ambíciója egy összetett politikai emberkép kidolgozása. Csak az volt a célom, hogy egy karakteres modell első megközelítésben való bemutatásával gazdagítsam a politikai elemzés eszköztárát – olyan modellről van szó, amely explicite eddig nemigen fogalmazódott meg a politológiai szakirodalomban, azonban mint láttuk, vannak előzményei és gyökerei is. A fentiek talán alkalmasak annak illusztrálására, hogy a Homo politicus itt előadott modellje adekvát a politológia számára, hiszen kompatibilis már létező elméleti és empirikus eredményekkel. Reményeim szerint a további kutatások pedig még jobban meg tudják alapozni a modell használhatóságát. A könyv további fejezetei erre a modellre építenek.

Befejezésül, mivel ez a Homo oeconomicusnál is felmerült, tegyünk még említést a modell tudományon kívüli adekvátságáról. A gazdasági ember modelljénél az a probléma, hogy állítólag nemkívánatos irányba (értsd: az önző magatartás és a kritikátlan piacpártiság felé) torzítja a közgazdászhallgatók attitűdjeit, valamint a közpolitikák tervezését. Úgy vélem, a Homo politicus koncepciójával ilyen problémák nem merülnek fel, éppen ellenkezőleg. Ha valamit ilyen szempontból kifogásolni lehet benne, az inkább az, hogy túlságosan is idealizált képet fest a politikáról és a politikai cselekvésről – azonban ez manapság, amikor szokás a képviseleti demokrácia válságától tartani, talán nem is olyan nagy probléma. Ha az oktatásban, a politikáról való diskurzusban a közjó és a közügyek kerülnek a fókuszba, az talán segíthet visszaszerezni a politika tekintélyét. Ami pedig a közpolitikai implikációkat illeti, erről egyelőre keveset tudunk, de a fentebb ismertetett egynémely megközelítés az intézményi bizalom és a közpolitikai eredményesség összefüggéseiről azt sugallja, hogy a Homo politicus modellje a közpolitika számára is járhat gyakorlati következményekkel, hasznosítható implikációkkal.

### 3. VEZETÉS ÉS KOLLEKTÍV CSELEKVÉS

A 1. fejezetben úgy érveltünk, hogy (1) a kollektív cselekvési problémák áthatják a politika működését; és (2) a hierarchikus koordináció mint a kollektív cselekvési problémák megoldásának egyik klasszikus eszköze valójában nem tud effektíven működni racionális cselekvőket feltételezve. Ezért lazítani kell a racionális cselekvési modell szigorú előfeltevésein. Ostrom (1998) nyomán a 2. fejezetben azt javasoltuk, hogy az önérdekkövetés motívumát nem kell feladni, ám azt ki kell egészíteni más típusú motivációkkal. Érveim szerint a politikai cselekvések számos fajtájának a megértésére hasznos lehet a politikai közösség javát szem előtt tartó Homo politicus koncepciója, amit az előző fejezetben tárgyaltunk. Azonban további kérdés, hogy melyek azok a mechanizmusok, amelyek játékba hozzák ezt a motivációt, és elősegítik, hogy más típusú megfontolások, ösztönzők szerepe hátrébb szoruljon.

Nem tárgyalom az Ostrom (1998) által is felvetett szempontokat, így a reciprocitás szerepét, amelynek elsősorban az egyének közötti együttműködés kialakításában van fontos szerepe. Az egyének közötti kooperáció lehetőségeinek és korlátainak a fogolydilemma-szituáció elemzéséhez kapcsolódóan vagy a közjavak biztosításával összefüggésben hatalmas irodalma van.<sup>1</sup> Ennek természetesen van relevanciája a politikai jelenségek elemzése számára is, minket azonban most elsősorban nem az egyének közötti kooperáció, hanem az egyének és a politikai intézmények közötti viszony érdekel. Kérdésünk az, hogy az együttműködés általános pszichológiai vagy szociológiai magyarázatain túl van-e olyan mechanizmus, ami eredendően politikai, legalább abban az értelemben, hogy a politikára inkább jellemző, a politika működéséből inkább következik. (Nem kizárva persze, hogy a politikában is működnek más, a kooperációt támogató mechanizmusok, illetve hogy az itt bemutatottak is jelen vannak más társadalmi szituációkban is.) Ebben a fejezetben a vezetés funkciójáról és működésmódjáról lesz szó.

A vezetés a klasszikus racionális cselekvési modellekben nem jelenik meg, illetve csak mint a jutalmazás/szankcionálás ágense bukkan fel, vagyis a szerepe leginkább a hierarchikus koordináción belül vagy ahhoz erősen hasonlító módon

<sup>1</sup> Lásd pl. van Winden (2002) áttekintését a kollektív cselekvéssel kapcsolatos kísérletek eredményeiről.

értelmezhető. Mint látjuk majd, a vezetés politikai értelme nem ez. A korlátozottan racionális és részben morális cselekvők világában ugyanis a vezetés látványosan képes működni: emberek csoportjai, sőt tömegei képesek követni a vezetőt, és iránymutatása szerint, akár a saját közvetlen érdeküknek is ellentmondva cselekedni. Ebben a világban tehát a vezetés a kollektív cselekvési, avagy együttműködési problémák megoldásának egy potenciálisan igen hatásos eszköze, és mint ilyen, érdemes a figyelmünkre. Ha a politikai vezetés itt következő koncepcióját az olsoni modellhez akarjuk kapcsolni, akkor leginkább mint a „szelektív ösztönzők” előmozdításának eszközét értelmezhetjük: ez ugye a csoportnyomást, a morális kényszert jelenti Olsonnál.

### *A vezetés titka*

Azt mondtuk, hogy racionális cselekvőket feltételezve a valódi kollektív cselekvési dilemmák maguktól nem oldódnak meg, sőt a külső kényszerítés is csak szuboptimális eredményre vezethet. Ha azonban Ostrom (1998) nyomán korlátozottan racionális és morális megfontolások által is motivált cselekvőket feltételezünk, akkor az együttműködésnek van esélye, mert mozgósíthatók azok az ösztönzők, amelyek a kooperáció felé mutatnak. Hétköznapi belátásunk, hogy ezt a mozgósítást legegyszerűbben egy vezető (leader) tudja elvégezni – legyen szó klub, civil egyesület, politikai párt megszervezéséről, működtetéséről; vagy éppen a nemzet mozgósításáról egy kollektív cél (például háborús erőfeszítés) érdekében. De pontosan hogyan? Miként lehetséges az, hogy egy ember szavát mások, akár sokezres tömegek kövessék; azonosuljanak az általa kijelölt célokkal, és elfogadják az utasításait?

A „miként lehetséges” kérdés két szinten is megválaszolható. Az egyik szinten a kérdés arra utal, hogy a kollektív cselekvési problémát a vezető működése hogyan érinti, és melyek azok a változók, amelyek révén az együttműködés felé tudja terelni az egyéneket. A másik, mondjuk így, mélyebb szint a vezetés mint olyan „titkát” keresi: hogyan képes a vezető hatni a kritikus változókra, miért fogadják ezt el tőle.

J. M. Burns nyomán szokás különbséget tenni a kényszerítés – avagy a pusztá hatalomgyakorlás – és a vezetés között (Burns, 1978: 19). Abban nincsen semmi „titok”, ha valakinek hatalma van másokat kényszerrel, fenyegetéssel, büntetéssel vagy akár jutalmazással rávenni bizonyos tevékenységek elvégzésére. Ezt nevezhetjük akár a vezetés kudarcának is (Haslam et al., 2011: 1). Az igazi kérdés az, hogy miként jön létre a vezetés mint sajátos viszony a vezető és a vezetettek között, amelyben a vezetettek is meg akarják tenni, amit a vezető akar. Burns úgy érvel, hogy a vezetésről akkor beszélhetünk, amikor a vezető rá tudja venni a vezetetteket, hogy *önmaguk és a vezető* motivációit (vágyait, szükségleteit, törekvéseit és elvárásait) kövessék (Burns, 1978: 19). Vagyis a vezetés, szemben a pusztá hatalomgyakorlással, elválaszthatatlan a követők szükségleteitől és céljaitól. Vegyük észre, Burns azt feltételezi, hogy az emberek nem követik automatikusan

a motivációikat, céljaikat, hanem szükség van a vezetőre annak érdekében, hogy ezeket közösen megvalósítsák. Azaz – bár ezt a fogalmat nem használja – Burns tulajdonképpen egy kollektív cselekvési problémát feltételez a vezetésre irányuló igény mögött.

Burns javaslata a kényszerítés és a vezetés közötti különbségtételre persze legitim és releváns, ugyanakkor az 1. fejezet fejtegetései alapján azt kell mondanunk, hogy a „puszta hatalomgyakorlás” inkább a kivétel, mint a szabály, ugyanis egyszerűen nem tud elég hatékonyan működni. E szempontból megvilágító erejű Bianco és Bates a kollektív cselekvés problémájának a vezetés általi megoldását elemző, a formális modelleket alkalmazó tanulmánya (Bianco–Bates, 1990). Bár az elemzés a klasszikus racionális döntési modellből indul ki, amelyben az effektív vezetés csak az ellenőrzés és a szankcionálás mechanizmusain keresztül tudja érvényre juttatni a köz javát, a következtetés az, hogy a vezető nem csupán a kontroll és a büntetés eszközeivel kell rendelkezzen, hanem reputációval is. A cselekvés ugyanis mindig a jövőre vonatkozik, ezért a vezetetteknek hinniük kell abban, hogy a vezető az effektív vezetés eszközeivel a jövőben is tud és akar majd élni. A reputáció pedig, akárhogy is nézzük, egy sajátos viszony a vezető és a vezetettek között, amely túlmutat a nyers kényszerítésen.<sup>2</sup>

Kétségtelen ugyanakkor, hogy a jelentős mértékben a szankciók fenyegetésére alapozott vezetés elméletileg kevésbé izgalmas probléma, és tulajdonképp a hierarchikus koordináció kategóriája alá tartozik. A továbbiakban én sem ezzel foglalkozom, hanem a Burns által említett komplex viszonyal. A kérdés továbbra is az, hogy a vezető és a vezetettek miként tudják összehangolni a szükségleteiket és céljaikat úgy, hogy abból közös cselekvés származzon. Burnstól származik a leadership-irodalomban azóta már klasszikussá vált distinkció a *tranzakciós* és a *transzformatív* vezetési stílus között, amely az összehangolás két alapvető útját mutatja meg (Burns, 1978).

A tranzakciós stílusú vezető autoritását onnan meríti, hogy képes olyat nyújtani a tagoknak, amire azoknak szükségük van. Egyfajta csere, „piaci tranzakció” jön létre a vezető és a vezetettek között, ami racionálisan, ti. a vezetettek önérdék-alapú motivációja alapján is érthetővé teszi a vezetés tényét. A tranzakció tárgya persze nem feltétlenül valamilyen anyagi erőforrás: politikai vagy pszichológiai előnyök is kicserélődhetnek, illetve ezek kombinációja is előfordulhat (pl. politikai előnyök pénzért). Tranzakciós vezetési stílusról beszélhetünk például egy vállalatnál akkor, ha a beosztott tudja: pontosan és színvonalasan elvégzett munkáját a főnöke korrekten honorálni fogja előléptetéssel, fizetésemeléssel, nyilvános elismeréssel. Ugyancsak ebbe a típusba sorolható az a politikai vezető, akit társai, pártja, szövetségesei azért támogatnak, mert arra számítanak, hogy hatalomhoz jutva kinevezésekkel, megrendelésekkel stb. ellentételezi a segítséget.

Kérdés, hogy a tranzakciós vezetési stílus alkalmas-e arra, hogy kollektív cselek-

<sup>2</sup> Fentebb bemutattuk, hogy más összefüggésben, de Ostrom (1998) is a reputációt nevezte az együttműködést elősegítő egyik alapviszonynak.

vési problémák megoldásához hozzájáruljon. Ebben a megközelítésben a tranzakció tárgya éppen az lehet, hogy az egyén adja a támogatását, a közreműködését, míg a vezető ezt azzal viszonozza, hogy gondoskodik a többiek együttműködéséről, és ezáltal a közjószág létrejöttéről. Mivel a tranzakciós vezetőnek sincsenek meg feltétlenül a kényszerítő eszközei, a sikere azon fog múlni, a vezetettek vajon elhiszik-e neki, hogy képes a többiek együttműködését is elnyerni. Ha elég sokan elhiszik ezt, akkor a kollektív cselekvés afféle önbeteljesülő logikával létrejön. Vagyis az Ostrom (1998) által emlegetett alapviszonyok, a reciprocitás, a reputáció és a bizalom működésén múlik a siker. Jegyezzük meg, hogy a klasszikus racionális döntési modellben a tranzakciós vezető nem járna sikerrel: hiába győzködi racionális érvekkel a közösség tagjait, hogy érdemes együttműködniük, ők ezt egyébként is tudják, mint ahogyan azt is, hogy ennek ellenére egyéni szinten a legésszerűbb, ha nem tesznek semmit. Ám korlátozottan racionális és az együttműködésre hajlandó egyéneket feltételezve elképzelhető, hogy a tranzakciós stílusú vezető képes kooperációra sarkallni a közösség tagjait – pusztán a fellépése az együttműködés létrejöttének garanciájaként értelmeződik, és ez átbillentheti a „kapcsolót” az önző és a kooperatív motivációk között.

De hogyan tudja ezt megtenni a vezető? Finkel és szerzőtársai úgy érvelnek, hogy a kollektív cselekvés előmozdításához a „kollektív racionalitást” kell mozgósítania, és ez alapvetően kétféle módon mehet végbe (Finkel et al., 1989). Az egyik szerint az egyéni hozzájárulások jelentőségét kell hangsúlyozni, növelni. Ezzel az egyéni önérdékkövető motivációkra hatunk, hiszen csökkentjük az egyéni cselekvés „holtteherveszteségét”, és közvetlen kapcsolatot teremtünk az egyéni cselekvés és a kollektív eredmény között. Bár ez a taktika tökéletes racionalitást feltételezve nem működne, a korlátozott racionalitás világában működőképes lehet. A másik eljárás szerint a részvétel kötelességét kell hangsúlyozni – vagyis a morális érveket kell bevetni. A tranzakciós vezetési stílusban elsősorban az első eljárás működik.

Így például a kollektív cselekvés nagyobb eséllyel jön létre, ha sikerül közvetlen kapcsolatot létrehozni az egyéni hozzájárulás és a közös siker között. Ennek egyik módja lehet, ha sikerül a szituációt átértelmezni, és a kollektív cselekvési problémát a „leggyengébb láncszem” problémává alakítani, amelyben mindenkire szükség van (Green-Shapiro, 1994: 77). A kollektív cselekvés, avagy más megfogalmazásban a közjavak létrehozása ugyanis többféleképpen történhet (vö. Severino–Tubiana, 2001). A környezeti minőség biztosítása például klasszikus kollektív cselekvési probléma: a közösség összesített erőfeszítésén múlik. De van olyan közjószág, amelynek a létezése vagy a minősége egy, esetleg néhány domináns „szolgáltatótól” függ. Az AIDS ellenszerét például elég, ha egy kutatóközpont előállítja (feltéve, hogy közjózágnak minősül, és ingyen eljut a betegekhez). Más közjavak minőségét a „leggyengébb láncszem” határozza meg: ilyen például a járványok elleni küzdelem. Hiába tesznek erőfeszítéseket az egyik országban arra, hogy megfékezzenek egy járványt, ha a szomszédos országban szabadon terjed.

Ha tehát a vezető meg tudja győzni a résztvevőket, hogy itt igazából egy „leggyengébb láncszem” problémáról van szó, és mindenkire szükség van, akkor az



egyének, átérzve személyes felelősségüket és a cselekvésük tétjét, nagyobb eséllyel járulnak hozzá a kollektív erőfeszítéshez – amelynek a sikere számukra is hasznot eredményez. Több kutatás kimutatta ugyanis, hogy egyes kollektív cselekvési helyzetekben, például a mozgalmakban részt vevők úgymond irracionálisan túlértékelik a saját szerepük jelentőségét (Finkel et al., 1989, Chong, 1991).<sup>3</sup> Ha ezt az érzést tudja erősíteni, akkor a tranzakciós vezető tulajdonképp nem tesz mást, mint az egyéni hozzájárulás és a kollektív siker közötti értékkülönbséget csökkenti: míg a kollektív cselekvési problémában az egyéni hozzájárulás túl költségesnek tűnik az eredményhez képest (hiszen az ettől függetlenül vagy létrejön, vagy nem), addig itt az egyéni árat mindenképp meg kell fizetni az eredményért, hiszen közvetlen kapcsolat van a kettő között.

Egy másik taktika lehet, ha a probléma, illetve a siker általi személyes érintettséget hangsúlyozzák, ugyanis az empirikus vizsgálatok szerint ez növeli a kollektív cselekvésben való részvétel esélyét (Green-Shapiro, 1994: 85). Úgy tűnhet, hogy itt nincs másról szó, mint racionális önérdekkövetésről, ám jegyezzük meg, hogy ez a jelenség ellentmond az olsoni modellnek, hiszen az éppen azt állítja, hogy a racionális cselekvők az érintettség, és a kollektív cél (azaz a közjószág) által biztosított előnyök *ellenére* sem fognak részt venni a kollektív cselekvésben. Ám a korlátozottan racionális cselekvők inkább hajlandóak részt venni a közös cselekvésben, ha az az életüket, személyes érdekeiket, értékeiket stb. érinti. Ha a személyes érintettséget hangsúlyozza, akkor a tranzakciós vezető ismét csak az egyéni hozzájárulás és a kollektív siker közötti értékkülönbséget csökkenti.

Az előző két vezetői taktika az egyéni hozzájárulás „holttehervesztését” csökkentette, ám érdemes lehet a siker költségét is csökkenteni, például úgy, hogy azt kézzelfoghatóvá, közelivé, elérhetővé teszi. A tiltakozó mozgalmakban például nagyobb valószínűséggel vesznek részt az emberek, ha a siker valószínűsége nő – például a tömeg nagysága elért egy kritikus méretet (Finkel et al., 1989). Racionális – ha nem is az olsoni értelemben – akkor tenni erőfeszítést vagy kockáztatni, amikor a siker esélye nagyobb, a kudarc – és az ezzel járó negatív következmény – pedig kisebb. Chong (1991) szerint bármi is a motivációja a mozgalmakat kezdeményező „irracionális” kisebbségnek, a kritikus tömeg percepciója a helyzetet fogolydilemmából ún. biztosítási játékká alakítja, amelyben már érdemesebb részt venni, mint kimaradni belőle.

A tranzakciós vezetési stílus tehát a (korlátozottan) racionális megfontolásokra épít, és fellépésével, érveivel igyekszik garanciával szolgálni arra, hogy egyénileg érdemes részt venni a közös cselekvésben. Mondhatjuk, hogy a vezető manipulál, abban az értelemben, hogy a helyzetet igyekszik átértelmezni (vö. Körösi, 2009), ám ennek itt nincs morális felhangja, csupán a beavatkozás tényére utal.

*A transzformatív vezetői stílus ezzel szemben nem az érdekek, törekvések és*

<sup>3</sup> Persze nem lehetetlen, hogy csak a cselekvés utólagos racionalizálásáról van szó: laboratóriumi kísérletek ugyanis azt találták, hogy az egyén saját kritikus hozzájárulásába vetett hit csak kismértékben növeli az együttműködés esélyét (Green-Shapiro, 1994: 93).

célok racionális összehangolásán alapul, hanem azon, hogy a vezető képes megnyerni a vezetettek elköteleződését, és „a vezető és a vezetettek a motiváltság és a moralitás magasabb szintjére emelik egymást” (Burns, 1978: 20). Bár itt is kölcsönös viszonyról van szó, kívülről mégis úgy tűnhet, hogy a vezető inspirálja, motiválja, feltüzeli, lelkesíti a követőit, akik az üggyel azonosulva sokszor saját korlátaikat is túllépve (vagy túllépni akarva) cselekednek a közös cél érdekében. Jegyezzük meg, hogy Burns szerint akár tranzakciós, akár transzformatív vezetési stílusról beszélünk, a lényeg a vezetés mechnizmusa maga, hiszen a cél lehet valási, gazdasági vagy – és számunkra ez az érdekes – politikai.

A transzformatív vezetési stílus több kérdést vet fel. Miért fogadják el az emberek egy vezető vízióit, miért azonosulnak vele, és vállalják az utasítások végrehajtásából származó kellemetlenségeket, költségeket? Mi a vezetettek motivációja? A vezetőkre vonatkozó irodalom egy része valamilyen rendkívüli tulajdonságot feltételez a vezetőkről, amely mintegy mágnesként vonzza a követőket, akik félretéve józan megfontolásait, irracionális, érzelmi okokból hallgatnak rá. Max Weber karizmáról beszél mint valamilyen racionálisan nehezen megérthető és elemezhető jellemvonásról, amely olyan vonzerőt gyakorol a tömegekre, hogy a vezető hatása és irányítása alá kerülnek (Weber, 1987). De a vezetők rendkívüli tulajdonságai Burns művében is többször említetnek (Burns, 1978). A „nagy emberek” rendkívüli tulajdonságainak hangsúlyozását és ehhez kapcsolódóan az életrajzok tanulmányozását vagy karakterrajzok, személyiségmodellek felállítását nevezik Alexander Haslam és szerzőtársai a vezetéspszichológia régi iskolájának (Haslam et al., 2011). Szerintük a vezetői karakter elemei vagy közhelyesen általánosak (pl. „intelligencia”) vagy igen vitathatóak: a társadalmi helyzetek sokféleségében számtalan vezetői karakter érvényesülhet. A vezetők karaktervonásait elemző empirikus tanulmányok eredményei jelentős szórást és magyarázat nélküli reziduumot mutatnak, arról nem beszélve, hogy nincs olyan tulajdonság, amiből a „minél több van belőle, annál jobb” elve érvényesülne. Például a vezetők általában intelligensebbek az átlagnál, de nem *sokkal* intelligensebbek (Haslam et al., 2011: 9).

A karizmatikus vezetők személyiségrajzának megbízhatatlanságát mutatja, hogy az egyes elemzések adott esetben ugyanarról a vezetőről jelentősen különböző leírást adnak; vagy az, hogy a kívánatos vezetői képességeket is másban vélik megtalálni (Haslam et al., 2011). A „nagy emberekre” összpontosító megközelítés másik problémája, hogy gyakran oda lyukadnak ki, hogy a vezetés sajátos képesség, „művészet”, aminek az összetevőit nem lehet pontosan szétszázalni. Ha azonban csak ennyit mondunk, akkor ezzel megkerültük a problémát, és elismerjük, hogy a vezetés titka megfejthetetlen.

Egy némileg más magyarázat az illeszkedés (fit) tézise: adott társadalmi helyzetben, adott konfliktus, társadalmi preferenciák, szereplők stb. esetén éppen egy bizonyos vezető víziói, megoldási javaslata találkozik az emberek talán ki sem mondott igényeivel. A tézis annyiban különbözik a karizmára alapozott megközelítéstől, hogy a siker feltételét nem csupán a vezetőbe helyezi, hanem megosztja közte és a közeg között. Eszerint ha egy vezető sikertelen, lehet, hogy nem az

ő személyes kvalitásaival van baj, csak a konkrét helyzethez nem passzolt a stílusa. (Érthető, ha a potenciális vezetők kedvelik ezt a megközelítést, hiszen leveszi a vállukról az esetleges kudarc terhét...) Ezzel azonban még nem kerültünk közelebb a vezetés titkához, ezért volt, aki megpróbálta a struktúra és a vezetési stílus azon kritikus jellemzőit számba venni, amelyek eldönthetik, hogy az illeszkedés létrejöhet-e (vö. Haslam–Platow, 2001: 1470). Azonban a helyzetek sokfélesége lerázza magáról az ilyen kategorizálási kísérleteket: néhány esetre jól passzolnak, de sok másra nem. Az illeszkedés fogalma nem áll messze a vezető és a vezetettek közötti egymásra hatás, kölcsönösségi viszony gondolatától, amit Burns (1978) is hangsúlyozott, ugyanakkor kétséges, hogy az illeszkedést az előre meghatározott statikus adottságok egymásra találásának kell-e tekinteni, vagy dinamikusabb viszonyt érdemes feltételezni; és hogy e dinamizmus fényében is valóban kimerítően meghatározhatóak-e azok a kritikus jellemzők, amelyek eldöntik az illeszkedés sikerességét. Burns inkább úgy írja le az illeszkedést, mint a vezető által kezdeményezett kreatív és dinamikus folyamatot, amelyben mintegy ráérez a potenciális követők tudattalan késztetéseire, vágyaira (Burns, 1978: 40). Ha ezzel sikerrel jár, akkor vezetővé válhat. Akárhogy is, az illeszkedést csak utólag lehet megállapítani, a néhány kiválasztott változó alapján végzett előrejelzés relevanciája igen kétséges.

A vezetés titka helyett tehát a vezető és a követők illeszkedésének a titkához jutunk? Bizonyos értelemben igen. Ennek a megfejtésére is vannak persze javaslatok. Egy érdekes és viszonylag sokat kutatott irány a kollektív identitás<sup>4</sup> fogalmából indul ki, és azt állítja, hogy a vezetés hatékonyságát növeli, ha a vezető és a követők közös kollektív identitást vallanak, vagyis azonos közösséghez tartozónak vallják magukat, és ugyanazokat a közösségeket utasítják el (vö. Tyler, 1999, Haslam–Platow, 2001, Simon–Klandermans, 2001, Haslam et al., 2011). A kollektív identitás ugyanis alapvető pszichológiai funkciókat tölt be: a valahová, valakikhez tartozás, és persze másoktól való különbözős élményét. Ez növeli az egyéni biztonságérzetet és a cselekvő vélt erejét („együtt többre jutunk!”), valamint tájékozódási, értelmezési pontokat kínál a társadalmi valóságban is (vö. Simon–Klandermans, 2001). A kollektív identitás megélése tehát fontos az egyén szintjén, és fontos a társadalom szintjén is, hiszen a társadalmi cselekvések egész sorát strukturálja – és ezzel a társadalomtudománynak is szembe kell néznie.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> A szakirodalom egy része a társadalmi identitás (social identity) fogalmát használja, egyetértek azonban Simon és Klandermans (2001) érvével, hogy szerencsésebb a kollektív identitás kifejezés, hiszen pl. az egyéni identitásnak is vannak társadalmi aspektusai.

<sup>5</sup> Ez a komunitárius gondolkodók érve. Paul Ricoeur úgy fogalmaz, hogy „önkéntesnek kell tekinteni a minden közösségi kapcsolaton kívül létező, ám jogokat hordozó alany bemutatását, és fenntartani a politikai dimenzió konstitutív jellegét éppen a cselekvő ember létének vonatkozásában” (Ricoeur, 2000). Taylor szerint a tudást az egyéni benyomásokból rekonstruáló, a modernitásra jellemző ismeretelméleti tradíció vezetett „rettenetes módon” a *mainstream* társadalomtudományok azon ontológiájához, amely kizárja a közösségit (*communal*), és a jelentést csak az egyén szempontjából értelmezi (Taylor, 1985b: 40). Etzioni (1988) a közgazdaságtan emberképével kapcsolatban fogalmazza ezt meg: az önrdekkövető és haszonmaximalizáló egyéni cselekvő felfogását szerinte

Történelmi példák sora, például a nacionalizmus felfutása (vö. Anderson, 2006) mutatja, hogy a közösséghez való tartozás igénye és ígérete milyen elképesztő mozgósító erővel bír. De laboratóriumi kísérletekkel is bizonyították, hogy a csoportidentitást kifejező vezetőt inkább elfogadják a tagok, inkább hajlandóak követni az iránymutatását, mint az „objektív” tárgyilagosságot, vagyis a saját csoport felé nem elfogult vezetőt (Haslam–Platow, 2001). A kollektív identitás különösen erős mozgósító erővel bír, ha valamilyen konfliktushelyzet áll elő egy másik csoporttal. Simon és Klandermans (2001) az ilyen helyzeteket nevezik hatalmi harcnak, az ilyenkor megerősödő azonosságtudatot pedig átpolitizált kollektív identitásnak.<sup>6</sup> Az átpolitizált kollektív identitás legfontosabb jellemzői a közös (materiális, szimbolikus, elvi stb.) sérelmek tudata, a közös ellenség képzelete (ami lehet egy másik csoport, a „rendszer” stb.), és nagyon gyakran a tágabb közösség meggyőzésére, a saját oldalra való állítására irányuló törekvések (Simon–Klandermans, 2001). Minden közösség része ugyanis tágabb közösségeknek, és az átpolitizált kollektív identitással rendelkező közösségek nem elégednek meg a saját azonosságtudatuk átélésének pszichológiai élményével, hanem – a szóban forgó konfliktus miatt – igyekeznek igazukról meggyőzni a magasabb társadalmi instanciákat, tágabb közösségeket.

A vezető és a vezetettek közös identitása tehát a vezetés alapja lehet, különösen konfliktus idején, és átpolitizált kollektív identitás esetében. De hogyan dől el, hogy melyik kollektív identitásnak vagyunk a része? A kollektív identitás az egyénihez hasonlóan nem egyszer s mindenkorra rögzített dolog, hiszen több közösségnek vagyunk és lehetünk a része egyszerre. Konkrét társadalmi helyzetekben dől az el, hogy melyik identitásunk a legfontosabb az adott szituációban. Azzal is számot kell vetni, hogy az identitás a modern társadalom körülményei közepette egyre inkább egyéni választás kérdése – jóllehet a választás után már némi kényszerítő erővel rendelkezik, hiszen egy közösséghez való tartozásnak mindig vannak feltételei és következményei. A kollektív identitás stabilitásának a hiányát tekintetbe véve nem meglepő, hogy az identitást gyakran éppen a vezetők hozzák létre, vagy legalábbis erősítik meg, politizálják át.<sup>7</sup> A sikeresen megkonstruált

---

a „személy a közösségben” (*I and We*) [korábban az 'and' helyett ampersand jel volt] paradigmával kell felváltani. És a sor folytatható. Vagyis az „atomizált”, az „individualizált”, a racionális döntésre vagy az univerzalizálható elvek megalkotására való képessége, esetleg egyéni preferenciái által jellemzett alany koncepciójával szemben a komunitárius megközelítés azt emeli ki, hogy személyről csak *identitással* rendelkező egyén esetében beszélhetünk. Az identitás viszont mindig partikuláris; ilyen vagy olyan történelemmel, hagyományokkal, nyelvvel, jelentéssel bíró társadalmi gyakorlatokkal rendelkező közösséget feltételez. Vö. Boda, 2000.

<sup>6</sup> Mivel minket a politika problémái érdekelnek, ezek a kategóriák különösen jól jönnek számunkra. Ugyanakkor jegyezzük meg, hogy Simon és Klandermans nem csupán a szó tartalmi értelmében politikai szituációkról beszélnek: bármilyen, a társadalmi csoportok között kialakuló, az erőforrásokért, a befolyásért folyó harcot hatalminak, az ilyenkor hangsúlyt kapó kollektív identitást pedig átpolitizáltak nevezik.

<sup>7</sup> Egy hazai példa: a Fidesz által a kilencvenes évek közepén politikai használatba vont „polgár”

átpolitizált kollektív identitás igen nagy mozgósító erővel bír, és kollektív cselekvésre ösztönöz.

Ha a 2. fejezet antropológiai modelljeire gondolunk vissza, akkor azt kell mondanunk, hogy a közös identitáson alapuló vezetés és kollektív cselekvés vagy valamilyen Homo psychologicus, vagy pedig a másodikként említett szociológiai emberkép relevanciáját sugallja. Ez a társadalmi ember modellje volt, aki – akár saját választásából következően, akár a körülmények nyomásának engedve – a releváns közösség elvárásainak, szokásainak, normáinak mentén cselekszik. A politikai cselekvések megértéséhez természetesen szükséges lehet ilyen és ehhez hasonló pszichológiai motivációk vagy társadalmi elvárások figyelembevétele. Kérdés azonban, hogy a vezetés jelensége értelmezhető-e az általunk javasolt Homo politicus koncepció mentén is.

### *Morális vezetés*

Fentebb Finkelt és szerzőtársait (1989) idézve azt mondtuk, hogy a közös cselekvést a kollektív racionalitás mozgósításával lehet kiváltani, amelyet pedig az egyéni hasznok hangsúlyozásával (avagy a költségek csökkentésével), illetve az együttműködésre irányuló morális kötelességre hivatkozva lehet elérni. Ez a megközelítés jól illik az általunk használt korlátozottan racionális és a saját önérdeke mellett a közösség javára iránt érzékenységet mutató morális cselekvő modelljéhez.

A „morális vezetés” Burns (1978) kifejezése. A transzformatív vezetési stílus szerinte akkor a legsikeresebb, ha képes „felemelni”, egy magasabb értékeket is magában foglaló vízióban egyesíteni és mozgósítani a vezetetteket. Ilyenkor az történik, hogy a vezetettek személyes értékei összesimulnak, összhangba kerülnek a közösség átfogóbb értékeivel, és ez komoly mozgósító erővel bír. A transzformatív vezetői stílus inkább képes kialakítani a bizalom (a vezetőbe való és a közös célban való hit) légkörét, mint a tranzakciós stílus (Holtz–Harold, 2008). Bár a morális vezetés harmóniával kecsegteti a vezetetteket, mégis a konfliktusra is épít: Burns szerint akkor a legsikeresebb, ha az ellentmondó értékek és célok világában képes világos iránymutatást nyújtani, rendet teremteni, azon az áron persze, hogy miközben létrehoz egy víziót, háttérbe szorít, leértékel másokat. „Tehetséges vezető által mozgósítva, konfliktusok által kiélezve és megedzve az értékek alapvető változások forrásai lehetnek” (Burns, 1978: 41).<sup>8</sup>

A konfliktus azért is fontos, mert a jogos sérelmekre való hivatkozás moráli-

---

fogalma és a hozzá kapcsolódó igen sikeresnek tekinthető identitás, ami máig a hazai jobboldal önazonosságtudatának a forrása.

<sup>8</sup> Például Anderson (2006) szerint a nacionalizmus erejét az biztosítja, hogy egy szekularizálódó korban afféle valláspótlékot kínál: kapcsolatot az egyén életén túlmutató instanciákkal, múlttal, hagyománnyal, jövővel. Ezek olyan értékek, amelyek az egyén mulandó életének is magasabb értéket adhatnak. Azt meg mondani sem kell, hogy a nacionalizmus igen jó alapokat kínál a konfliktusok kialakítására is.

san legitimálja a közös célt – és persze szembeállít valamivel vagy valakivel. Az olsoni paradigmában a sérelmeknek önmagában nincsen mozgósító ereje, irrelevánsak a közös cselekvés szempontjából – ebből kiindulva Gordon Tullock klasszikus tanulmányában például a forradalmak paradoxonát elemezte (Tullock, 1971). A morális cselekvők világában azonban a legitim sérelmeknek, az igazságtalanság érzetének fontos szerepe lehet a mozgósításban. A politikai tiltakozás valószínűségét növeli a magas normatív erővel bíró társadalmi értékek és az általános gyakorlat közötti feltűnő ellentét, valamint a rendszer sérülékenységének, ill. illegitimitásának kiéleződése (McAdam, 1996). A közelmúlt kelet-európai tiltakozásainak vizsgálata például azt mutatja, hogy a választási csalás vádja komoly mozgósító erővel bír (Tucker, 2007). A sérelmek, az igazságtalanság fogalma már a legitimitás problematikája felé visz minket – amiről a következő fejezetben lesz szó.

Burns felfogásában ugyanakkor a morális vezetés nem csupán azt jelenti, hogy a vezető az értékekre, a magasabb rendű célokra alapozva mozgósítja a vezetetteket, hanem azt is, hogy a vezető felelősséggel tartozik a vezetetteknek, és meg kell hogy feleljen alapvető etikai normáknak: jót kell tudnia állni az által kínált vízióért, hitelesen kell képviselnie a céljait, programját, és elszámoltathatónak kell lennie a követettek felé (Burns, 1978: 4).

Mindezt tekinthetjük normatív előírásnak, moralizálásnak; azonban figyelemre méltó, hogy elméleti, kísérleti és empirikus eredmények azt jelzik, hogy a „morális vezetés” egyszersmind effektív vezetés is, illetve megfordítva, a morális legitimitációját veszített vezetés megszűnik effektívvé válni. Az effektivitás és a moralitás között a közvetítő változó a legitimitás koncepciója, amire a következő fejezetben térünk vissza.

A vezetőnek például értelemszerűen a csoport normáit és értékeit kell képviselnie ahhoz, hogy elfogadják; erősíti a legitimitációját, ha a csoport választotta, vagy legalább volt beleszólása a kinevezésébe; és ha a vezető leváltható, lecserélhető (Van Vugt–De Cremer, 1999: 588). A méltányos, fair, korrekt eljárások általában véve növelik a vezető legitimitását, ami mérhető például azzal, hogy inkább hajlandóak elfogadni tőle a bírálatot vagy a negatív következménnyel járó döntéseket (Kramer, 1999, Holtz–Harold, 2008). Levi és szerzőtársai (2009) szerint a politikai vezető hitelessége a legitimitásának alapvető forrása. A hitelesség nemcsak azt jelenti, hogy alapvető morális normáknak megfelel a viselkedése, hanem azt is, hogy a motivációja a köz javának előmozdítása. A vezetők motivációja persze nehezen kifürkészhető, azonban az emberek mégis kísérletet tesznek erre, és ha úgy látják, hogy a vezető a saját hasznát nézi, akkor legitimitása, elfogadottsága csökken. Mindezek az alapvető legitimitási elvárások persze a tranzakciós vezetőre is vonatkoznak, ám különösen élesen merülnek fel azon transzformatív vezetővel kapcsolatban, aki eleve a magasabb értékek nevében mozgósít.

Az előző fejezetben szóltunk Tyle (2012) koncepciójáról, az ún. szociális motivációkról, amelyek szerinte a társadalmi együttműködés alapvető és az önérdék-központú, ún. instrumentális motivációknál fontosabb feltételei. A szociális

motivációk között nála is szerepelt az identitás, amelyről fentebb szóltunk. De figyelemre méltó, hogy Tyler újra és újra hangsúlyozza az értékek, elvek szerepét, amely önálló kategóriaként is felbukkan, ám a vezetés kapcsán külön is említetik. Eszerint a hitelesség alapú bizalom (eredetiben: motive based trust) arra vonatkozik, hogy a vezető szándékai, motivációi morálisan védhetőek, legitimek. Tyler elméletéhez hasonlóan a különböző tanulmányok általában két mozzanatot emelnek ki a vezetői legitimitás morális alapjait illetően. Az egyik az eljárási méltányosság elveinek fontossága: ilyen például a demokratikus legitimitás (a csoport általi megválasztás), az elszámoltathatóság (leválthatóság), a részrehajlás nélküli, fair döntésekre való képesség, de a vezető hiteles (etikailag nem kifogásolható, a normáknak megfelelő) viselkedése is. A másik pedig egy szubsztantív elv: a vezetőnek tartalmi értelemben is a (valahogyan meghatározott, elfogadott, elfogadottnak) közjót, a közösség érdekét kell szolgálnia, képviselnie.

A kétféle megfontolás között Smith és szerzőtársai (2007) figyelemre méltó kapcsolatot tételeznek fel. Az eljárási méltányosság elveinek a fontosságát ugyanis számos empirikus tanulmány leszögezi, ám magyarázattal nem szolgálnak a jelenségre. Smith és szerzőtársainak a feltevése az, hogy az eljárások iránti érzékenységet a vezetés evolúciós elméletében kell keresni. Az emberi csoportoknak szüksége van az együttműködésre, a tevékenységek koordinációjára, és ez megteremti az igényt a vezetésre. Igen ám, csakhogy nem akármilyen vezetés hasznos, hanem csak a *jó* vezetés. A jó vezetőnek megfelelő képességekkel kell rendelkezniük, de ezt viszonylag könnyű tesztelni – nehezebb megbizonyosodni a jó vezetés másik attribútumáról, ami nem más, mint a közösségi célok hiteles képviselete, azonosulás a csoportérdekkel. Smith és szerzőtársai (2007) szerint a nem eredmény típusú (nonoutcome) változókkal, így a procedurális elvekkel, valamint a vezető motivációjával kapcsolatos érzékenység abból a törekvésből fakad, hogy a csoporttagok igyekeznek meggyőződni a potenciális vezető morális alkalmasságáról. Vajon önmagáért akarja-e a hatalmat, vagy azért, hogy valóban előmozdítsa a közösség javát?<sup>9</sup>

Ez azt is jelenti, hogy a vezetőkkel kapcsolatban a bizalom és a bizalmatlanság finom egyensúlyán alapuló, a játékelmélet nyelvén szólva ún. vegyes stratégia a legcélravezetőbb. Bár a bizalom jelentősége nagy az együttműködés létrehozása és fenntartása szempontjából, és ez könyvünknek is az egyik fő mondanója, a kritikátlan, túlzott bizalom káros lehet, hiszen vaknak bizonyulhat a hatalmi túlkapásokkal szemben. A demokráciát szokás is mint a bizalmatlanságot intézményesítő politikai rendszert jellemezni – ahol azonban a bizalmatlanság paradox módon éppen a bizalom létrejöttét szolgálja (den Hollander, 2004). A vezetők tehát létrehozhatják a bizalom légkörét, és ezzel a vezetésük effektivitását növelhetik, azonban számítaniuk kell arra, hogy a vezetettek kritikusan vagy gyanakvással tekinte-

<sup>9</sup> Smith és szerzőtársai (2007) szerint a vezetőkkel kapcsolatos eljárási érzékenység tevődött át az intézményekre is – ugyanis mint később látni fogjuk, az intézményi bizalom és a legitimitás számára is fontosak a procedurális méltányosság elvei.

nek rájuk, és érzékenyen reagálnak a köz java vagy a méltányos eljárás elvei ellen irányuló vélt vagy valós akcióikra.

Jegyezzük meg, hogy az itt ismertetett kutatási eredmények jó része általános pszichológiai kísérletekből vagy üzleti kontextusból származik, ahol régóta komoly figyelem irányul a vezetés problematikájára. A politikatudomány sokkal kevesebb figyelmet fordított a vezetés jelenségére, okainak, feltételeinek, mechanizmusainak vizsgálatára. Itt még mindig igaz az, amit Burns több mint harminc évvel ezelőtt írt: míg a vezetés problémája korábban a politikai gondolkodás fókuszában állt, a modern politológiában háttérbe szorult az intézményi mechanizmusok tanulmányozásának a javára, illetve a vezetés és a „követés” összekeverése miatt. Ez utóbbi megközelítés azt feltételezi, hogy a vezetők voltaképp nem tesznek mást, mint megfelelnek a létező, adott társadalmi elvárásoknak, mintegy azok ágen-seiként cselekszenek (Burns, 1978: 3). Bár a politikai kommunikációs tanulmányokban a perszonalizáció jelensége komoly figyelmet kap (vö. Karvonen, 2010), és a kampányirodalom is figyelmet fordít a pártvezetés szerepe iránt, a vezetés problematikája még sincs igazán jelen a politikatudományban. A jelenség megér-tése, konceptualizálása, modellezése elmaradt – bár a politikaelméletben legalább megtörtént a visszatérése (vö. Körösényi, 2005, Pakulski–Körösényi, 2012). Külön érdekes kérdés, hogy mi a kapcsolat a vezetők magatartása és a politikai intézmé-nyek, politikai rendszer között. Bowler és Karp (2004) szerint például a politiku-sokkal kapcsolatos hitelességi és morális botrányok hozzájárulnak a demokrati-kus intézményrendszer válságához, csökkenő legitimitásához.

## *Összefoglalás*

A vezetés evidens megoldást kínál a kollektív cselekvési problémákra, hiszen a funkciója éppen az, hogy koordinálja, irányítsa a csoporttagokat. A vezetést meg kell különböztetnünk a pusztán a kényszerítésen alapuló irányítástól, hatalomgya-korlástól – ez utóbbi a valóságban igen ritkán fordul elő, és elméleti szempontból is szuboptimális működést jelent. A vezetés azt jelenti, hogy a vezetettek önként teszik azt, amit a vezető mond, vagyis a vezető és a vezetettek céljai átfednek. Ez alapvetően kétféleképpen jöhet létre: a tranzakciós vezetési stílus egyfajta csere-kapcsolatot jelent a tagok és a vezető között, míg a transzformatív vezető képes lelkesíteni, közös víziót kínálni, így erőteljesen támaszkodik az értékekre. A tranz-akciós vezetői stílusban a kollektív cselekvés nagyobb eséllyel létrejön, ha a vezető képes az egyéni költségek és a közös eredmények haszna közötti aspirációs rést csökkenteni azáltal, hogy közel hozza, elérhetővé teszi a sikert, vagy személyessé teszi a problémát, és hangsúlyozza az egyéni hozzájárulások kritikus voltát.

A transzformatív vezető ezzel szemben víziót nyújt, közös célt, ami értelmet ad az egyéni cselekvéseknek, és ezáltal inkább a belső motivációkat mozgósítja. En-nek egyik módja, hogy élményszerűvé, élvezhetővé teszi a cselekvést, lehetőséget ad a másokkal való közös cselekvés örömére, és az egyéni vagy csoportidentitás



átélésére. A kutatások azt mutatják, hogy a közös identitás megélése, védelmezése, kultiválása az egyik fontos forrása a vezetésnek. A transzformatív vezetés másik formája az, amelyet Burns nyomán morális vezetésnek nevezhetünk, és amely a magasabb rendű értékek mozgósító erejére alapszik. A nemzet érdeke, a haza, az igazságosság, a szabadság vagy az emberi méltóság nevében igen hatékonyan lehet ugyanis kollektív cselekvést kezdeményezni. A morális vezető tehát nem pragmatikus érveket kínál a vezetetteknek, mint a tranzakciós vezető, hanem az együttműködés erkölcsi alapjaira hivatkozik, morális nyomást helyez a vezetettekre.

A morális aspektusok nem csak a kollektív vízió kapcsán merülnek fel. A vezetők – legyenek akár tranzakciós, akár transzformatív stílusú vezetők – hatékonysága nagyban függ az elfogadottságuktól, legitimitásuktól, ami pedig személyes hitelességet, reputációt és általánosabban bizalmat feltételez. A legitimitás és a bizalom feltétele viszont az, hogy a vezető működése megfeleljen az eljárási méltányosság általános elveinek, és tartalmilag a közösség javának előmozdítására irányuljon. A két morális mozzanat úgy függ össze, hogy feltehetjük: a tagok a vezető elkötelezettségét a közjó iránt azon mérik le, hogy mennyire tartja tiszteletben az eljárási, etikai elveket.



# MÁSODIK RÉSZ

## Legitimitás és kormányzás

Az előző rész elsősorban az egyéni cselekvőre összpontosított, és azt vizsgálta, hogy milyen feltételek, mechanizmusok segíthetik elő az egyének együttműködését a közös célok érdekében. A politikát azonban intézmények közvetítik, és különösen igaz ez a modern politika kitüntetett hatalomgyakorlásának, a kormányzásnak a tevékenységére. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a politikai szervezetek tagságának kis részét leszámítva – akik napi szinten űznek politikainak nevezhető tevékenységeket – az emberek túlnyomó többsége számára a politika a mindennapokban a kormányzás hatásaival, döntéseivel, szabályaival és az állami intézmények működésével való szembesülés során jelenik meg. A „mindennapok politikája” szempontjából tehát kulcskérdés, hogy az egyének mint állampolgárok és mint szervezetek (vállalatok, civil szervezetek), vagy mint egyéb kollektív identitások (nemzetiségek, kisebbségek) képviselőiként miként viszonyulnak az intézményesített hatalomgyakorlás különböző megnyilvánulásaihoz. Elfogadják, támogatják a politika intézményes megnyilvánulásait, együttműködnek velük, vagy fenntartásokkal viszonyulnak hozzájuk?

E tekintetben két kérdés merül fel. Az egyik az intézmények által megjelenített hatalmi rend támogatásának feltételeire vonatkozik. Mitől lesz a hatalmi rend, a kormányzás, az intézményi működés legitim, elismerésre, bizalomra méltó? Erre a klasszikus politológiai kérdésre próbál meg egy sajátos választ adni a negyedik fejezet, felhasználva a legitimitásra vonatkozó újabb, elméleti és empirikus elemzéseket. A másik alapkérdés, hogy mi a legitimitás és a bizalom jelentősége a hatalomgyakorlás szempontjából. Tényleg olyan fontosak a hatékony kormányzás, a intézményi működés szempontjából, vagy mindez csupán spekuláció, hiszen a hatalom kényszere éppen eléggé effektív koordinációs mechanizmus önmagában is? Az ötödik fejezet erre keres választ, bemutatva néhány empirikus kutatási eredményt, amelyek a bizalom és legitimitás jelentőségéről szólnak a kormányzásban, a közpolitikák megvalósításában. A hatodik fejezet pedig egyfajta esettanulmányként olvasandó, amely egy sajátos területre, a közszolgáltatásokra alkalmazza a korábban mondottakat motivációról, bizalomról és koordinációról.



## 4. LEGITIMITÁS ÉS BIZALOM

A politikai vezetés alapvető feladata, hogy megoldja a közösség előtt álló kollektív cselekvési problémákat. Mint láthattuk, ehhez az szükséges, hogy az állampolgárokat meggyőzze arról, hogy képes és hajlandó is a közösség általános érdekét szem előtt tartani, és aszerint cselekedni. Cselekvőképességét és morális értelem-ben vett hitelességét is újra és újra bizonyítani kell. Ha ezt nem teszi meg, akkor legitimációs problémákkal fog szembesülni. Az állampolgárok elveszítik bizalmukat az adott politikai vezetésben, kormányban. A hatalom fogalma cselekvőképességet implikál, ez azonban elképzelhetetlen a legitimitás valamilyen szintje nélkül.

A hatalom legitimációja, legitimitása azt jelenti, hogy az irányítottak elismerik a hatalmat, engedelmeskednek neki. Pusztán erővel és megfélemlítéssel kormányozni csak átmeneti és speciális körülmények között lehet, demokratikus rendszerekben pedig a kényszerítés eszközei eleve korlátozottan állnak csak a kormány rendelkezésére. A politika művészete a hatalmat úgy gyakorolni, hogy az egyszerre effektív, eredményes legyen, és ugyanakkor bírja az állampolgárok valamifajta támogatását, de legalább a beleegyezését, elfogadását.

A kormányzás effektivitása és a társadalmi támogatás éppenséggel összefüggő jelenségek, hiszen az állampolgárok együttműködése az állami intézményekkel nyilvánvalóan növeli a megvalósítandó politikák hatékonyságát. Empirikus bizonyítékok vannak arra, hogy az emberek inkább betartják a törvényeket (Tyler, 1990, 2003), nő az adófizetési hajlandóságuk (Murphy, 2005), jobban támogatják a szociálpolitikai programokat (Hetherington, 2005), inkább együttműködnek a rendőrséggel (Hawdon, 2008) vagy járvány esetén az egészségügyi hatóságokkal (Lieberman, 2007), és elkötelezettebben támogatják a háborús erőfeszítéseket (Levi, 1997), ha a kormányzatot és annak döntéseit legitimnek tartják. A legitimáció kérdése tehát nem teoretikus, hanem nagyon is praktikus problémára utal: hogyan lehet feloldani a minden politikai cselekvésben valamennyire inherensen meglévő kollektív cselekvési problémákat, effektívvé tenni a politikai vezetést, megnyerni a kormányzottak együttműködését.

A legitimitás nem egy konstans érték, amivel egy adott kormányzat rendelkezik, hanem többdimenziós, komplex jelenség, amely ráadásul dinamikusan változik. A legitimáció különböző dimenzióira még visszatérünk, de előzetesen is könnyű belátni, hogy a politikai rendszer legitimitása több szinten értelmezhető.

Beszélhetünk a politikai rendszer, a politikai vezetés (azon belül politikusok, kormánypártok, kormányzat stb.), vagy egyes kormányzati intézmények legitimitásáról. Ezek közül nyilvánvalóan van, amelyik gyorsabban, illetve lassabban változik. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a legitimációs kihívások a demokrácia lényegéhez tartoznak: a hatalmon levőknek újra és újra meg kell győzniük az állampolgárokat arról, hogy alkalmasak a közösség irányítására, avagy – Habermasszal szólva – tevékenységük elismerésre méltó.

Az alábbiakban először a legitimitás fogalmáról lesz szó. Beetham, majd pedig Levi és szerzőtársainak a modelljét használva amellet érvelek, hogy (1) a legitimitás átfogó kategóriája szétbontható kisebb egységekre, amelyek megragadhatóvá, ha úgy tetszik operacionalizálhatóvá teszik a fogalmat;<sup>1</sup> (2) a legitimitás és elemei kapcsán is felmerül a morális igazolhatóság kérdése, nem etikai-normatív, hanem merőben gyakorlati, ha úgy tetszik, szociológiai szempontból.

A legitimitás tárgyalása után röviden szólok az intézményi bizalom kérdésköréről is, amely tulajdonképp tekinthető a legitimitás általános témáján belüli résztémának is, hiszen Beetham és Leviék utalnak az állami intézmények működésének méltányosságára mint a legitimitást meghatározó tényezőre.

### *A legitimitás dimenziói*

Mint alapvető politikai-politikatudományi fogalomnak, a legitimációnak is hatalmas irodalma van, amelynek ismertetésétől eltekintek.<sup>2</sup> A megközelítések gazdag tárházából, ahogyan már korábban is (vö. Boda, 2009), most is David Beetham legitimáció-elméletét emelem ki. A döntés filozófiai értelemben önkényes, azonban a választást indokolja, hogy Beetham elmélete egy meglehetősen árnyalt, többdimenziós leírását adja a legitimáció komplex koncepciójának. Fontos továbbá számomra, hogy bár Beetham a legitimitást alapvetően leíró kategóriaként használja, közben nem tekint el a legitimációt mint jelenséget megalapozó normatív mozzanatoktól sem.

David Beethamnak a hatalom legitimációjáról írott könyve (Beetham, 1991) a téma sokat hivatkozott irodalma. Bár kritikusai is szép számmal akadnak, akik konceptuális következetlenségre vagy a megközelítés nehézkes, esetleg ellentmondásos empirikus következményeire hívják fel a figyelmet (lásd pl. O’Kane, 1993), Beetham mégis nehezen megkerülhető a legitimáció értelmezésében.<sup>3</sup> Megközelítésének legfőbb erénye, hogy a legitimitást többdimenziós és többszintű, összetett jelenségként értelmezi: „(...) a legitimitás nem egyedi minőség, amellyel

<sup>1</sup> A későbbiekben magam is alkalmazom majd e kategóriákat Magyarországra.

<sup>2</sup> Magyarul erről lásd Bayer, 1997.

<sup>3</sup> Beethamról részletes elemzést közöl Bayer is (i. m. 179–192.). Éppen ezért nem is érzem szükségét, hogy Beetham elméletét részletesen ismertessem, megelégszem a legfontosabb megállapításainak tömör rekapitulálásával.

egy hatalmi rendszer rendelkezik vagy sem, hanem különböző szinteken működő sokféle kritérium vagy dimenzió együttese, amelyek morális alapot teremtenek az engedelmességre vagy az együttműködésre a hatalomnak alávetettek számára” (Beetham, 1991: 20). Egy hatalom tehát különféle mértékben és módon lehet legitim.

Továbbá, mint a fenti idézetből is kitetszik, Beetham szembefordul a például Niklas Luhmanhoz is köthető azon megközelítéssel, amely a legitimációt értékes kategóriákban, az alávetetteknek a hatalomhoz való viszonyában ragadta meg. Beetham szerint fontos figyelmet fordítani az elfogadó attitűdök mögött meghúzódó morális érvekre, amelyek a társadalmi világ magától értetődő részét képezik, és amelyekről eltekinteni analitikus hiba. Vagy ahogyan fogalmaz: „A hatalom hatékonysága nem csupán az erőforrásokon és a szervezethez múlik, ahogyan ezt a »realisták« állítják, hanem a legitimációjukon is. A realisták ezen a ponton egyszerűen nem elég realisták, nem veszik komolyan, hogy az ember morális cselekvő (...)” (Beetham, 1991: 29). Bár Beetham elmélete explicit antropológiát nem tartalmaz, látható, hogy impliciten olyan emberképpel dolgozik, amelyet mi is képviselünk: a politikához, a hatalomhoz való viszonyában morális megfontolásokat, elvárásokat is érvényesítő cselekvőével.

A legitimitás Beetham szerint három fő dimenzióban jelenik meg, amely dimenziók azonban maguk is összetett jelenségsokrot fednek le. A három dimenzióban a legitimitás más-más problémái jelentkezhetnek, így Beetham megkülönbözteti egymástól az illegitim hatalmat, a legitimációs deficitet és a hatalom delegitimálódásának az esetét.

Az első, és bizonyos értelemben a legalapvetőbb dimenzió a szabályoknak (törvényeknek) való megfelelést jelenti a hatalom megszerzése, majd gyakorlása során, vagyis a kérdés az, hogy az adott hatalom legális-e. Ha erre a kérdésre a válasz nemleges (például egy katonai puccs esetén), akkor beszélhetünk illegitim hatalomról.

A második dimenzió a szabályok (törvények) igazolhatóságára vonatkozik: „egy hatalmi viszony nem azért legitim, mert az emberek hisznek a legitimitásában, hanem mert igazolható olyan eszmék által, amelyben az emberek hisznek” (Beetham, 1991: 11). Az igazolhatóság elsősorban arra vonatkozik, hogy a hatalom működése megfelel a közérdek valamilyen definíciójának. Mármost a közérdek igazolása természetesen összetett jelenség, Beetham az alábbi mozzanatokat emeli ki: a szabályok és intézmények igazságos működésének a megítélése; a politikusok alkalmasságának a kérdése; a kormányzati teljesítmény értékelése; a közérdek és a partikuláris érdekek valamiféle egyensúlyának a mérlegelése. Ezekre mindjárt visszatérünk.

A legitimitás harmadik dimenzióját pedig a hatalom nyilvános támogatása, a hatalom elfogadásának empirikus bizonyossága alkotja. Ez különböző politikai kultúrákban mást és mást jelenthet. A demokráciákban a politikai részvétel különböző formái természetesen kiemelkedő jelentőségűek a választásoktól a párttagságon át a civil aktivizmus különböző formáig. A politikai részvétel aktusai,

valamint a konszenzus kifejezésének egyéb, például ceremoniális megnyilvánulásai „még ha tisztán önérdékből teszik is meg, egy morális komponens visznek bele a hatalmi viszonyba, és normatív elkötelezettséget teremtenek azok részéről, akik részt vettek benne. Másodsor, az ilyen cselekedeteknek szimbolikus vagy deklaratív ereje/jelentősége van” (Beetham, 1991: 11). Természetesen az elköteleződés hiányát is ki lehet fejezni passzív rezisztenciával, tiltakozó megmozdulásokkal vagy nyílt ellenállással, és minél többen vesznek ebben részt, nyilvánvalóan annál inkább hozzájárul a hatalom delegitimálásához.

De térjünk vissza Beetham második dimenziójához, és a közérdek igazolásának általa említett legfontosabb mozzanataihoz!

*A szabályok és intézmények igazságosságának* a megítélése definíciószerűen etikai probléma, Beetham is úgy fogalmaz egy helyütt, hogy a morálfilozófia és politikai filozófia fogalmaihoz kell nyúlnunk, ha ezt értelmezni akarjuk. Mármost az igazságosság az intézmények működésével kapcsolatban hagyományosan kétféleképpen értelmezhető, mint procedurális és mint szubsztantív avagy disztributív (osztó) igazságosság. Úgy is fogalmazhatunk, hogy ez utóbbi arra vonatkozik, hogy ki mit és milyen elv alapján kap, míg az első, hogy hogyan, milyen folyamatokban kapja. A kettő természetesen összefügg egymással. Bizonyos nem tárgyi-asult javak (pl. a politikai jogok) elosztásáról tulajdonképpen csak procedurális értelemben lehet beszélni (egy jog elismerése, tiszteletben tartása az eljárási folyamatokban lehetséges). Illetve vannak olyan elosztási elvek, például a piaci elosztás elve, ami nem az eredményre, hanem a folyamatra vonatkozik.

Ami az osztó igazságosságot illeti, Rawls (1997) alapművében a társadalmi alapjavarok méltányos elosztásának elveit igyekezett meghatározni, ám mások arra hívják fel a figyelmet, hogy ez a próbálkozás eleve kudarcra van ítélve, hiszen az elosztásnak nincsenek univerzális elvei.<sup>4</sup> Michael Walzer elmélete arra épül, hogy az egyes javak elosztása minden társadalomban más és más lehet, illetve hogy ugyanabban a társadalomban is más elosztási elvek érvényesülnek különböző javakkal kapcsolatban – sőt ugyanazon jószág elosztásával kapcsolatban a társadalmon belül különböző meggyőzések lehetnek jelen (Walzer, 1983). Mindezzel ráadásul az idő folyamán változhat is. Walzer az egészségügyet hozza példaként. Míg a középkorban az egészségügyi ellátás „magánjószágnak” számított, amit valaki vagy meg tudott fizetni, vagy nem, addig manapság a fejlett országokban inkább közjószágnak tekintik, ami mindenkinek egyformán jár. Bár az Egyesült Államokban ettől némileg eltérő a felfogás, de a társadalom megosztott a kérdésben, abban pedig nincs vita, hogy egészségügyi szükséghelyzet esetén az elosztásnak nem piaci alapon kell megvalósulnia (vagyis a vitákon kívül ez egyfajta minimál-konszenzus a témában). Akárhogy is, az egyes javak elosztása olyan etikai-politikai

<sup>4</sup> Persze mint ismeretes, későbbi munkáiban Rawls is azt hangsúlyozta, hogy a liberális társadalom politikai elveit igyekezett rekonstruálni, nem pedig valamiféle metafizikai igazságot akart megragadni. Vö. Rawls, 1998.



elveken alapszik, amelyek kialakításában érdemes figyelembe venni a társadalmi közfelfogást, illetve nyilvános viták során kell kialakítani a legitim eljárást.

Az igazságossági elvek másik csoportja a procedurális (eljárási) igazságosságra vagy méltányosságra vonatkozik. A procedurális igazságosság az utóbbi időben sokat kutatott kérdéskör, különösen a legitimitással és az intézményi bizalommal összefüggésben – az előző fejezetben mi is utaltunk a jelentőségére a vezetők megítélése kapcsán. Tyler (1990) szerint a méltányos eljárások védőréteget jelentenek a legitimitás számára abban az esetben is, ha a döntéshozók kellemetlen következményekkel járó döntéseket hoznak: pl. megszorítások vagy reformok idején. Éppenséggel bizonyos kutatások azt látszanak bizonyítani, hogy az emberek számára az eljárási méltányosság fontosabb, mint az elosztási igazságosság, amennyiben fair eljárás során a kedvezőtlen kimeneteleket is inkább elfogadják; ám még a kedvező végeredmény sem feltétlenül tudja feledtetni a méltánytalan eljárás felett érzett felháborodást (Gangl, 2003).

De hogyan értelmezhető az eljárási igazságosság? A koncepcióval mint olyan-nal sokkal kevesebbet foglalkoztak a filozófusok, jóllehet egyes elemeiről kiterjedt irodalom szól. A procedurális igazságosság egyes elvei, például a jogegyenlőség, a diszkriminációmentes elbánáshoz való jog, a pártatlan bírói eljáráshoz való jog vagy a közösségi döntésekben való részvétel joga a modern etika, a politikaelmélet, sőt a jog klasszikus koncepciói. Jürgen Habermas és Karl Otto Apel a kommunikáció vonatkozásában dolgozták ki a méltányos, azaz a hatalmi torzítástól mentes eljárás elveit (vö. Habermas, 1990, Apel, 1992). A participációról, a fokozott politikai részvételről növekvő irodalom szól (lásd pl. Dryzek, 2000).

Általános szinten Leventhal (1980) nyomán a méltányos eljárás következő alapvető kritériumait sorolhatjuk fel:

- képviselő, részvétel, véleménynyilvánítási lehetőség biztosítása;
- semlegesség, pártatlanság, elfogulatlanság;
- időbeli és elvi konzisztencia;
- az egyén státuszának elismerése (egyenlő elbánás, jogok figyelembevétele, respektus);
- körültekintő, gondos, precíz eljárás, szakszerű döntéshozatal;
- felülvizsgálati lehetőség, a rossz vagy méltánytalan döntések kijavításának lehetősége.

De idesorolhatjuk a jóindulatot, sőt akár az általános etikai elveknek való megfelelést is (Leventhal, 1980).

Tyler (2012) az eljárási méltányosságnak két fő klaszterét emeli ki:

- méltányos döntéshozatal (elfogulatlanság, mérlegelés, időbeli és elvi konzisztencia, az érintettek bevonása, meghallgatása stb.),
- méltányos bánásmód (respektus, figyelem, jóindulat, diszkriminációmentesség, kiszámíthatóság, megbízhatóság, részvételi lehetőség stb.).

Úgy tűnhet, hogy az eljárási méltányosság nagyon sok elemet foglal magában, és ez így is van. Machura (1998) pszichológiai kutatásokra hivatkozva azt állítja, hogy a szocializáció folyamán mindnyájan elsajátítunk egyfajta „eljárási méltányossági

heurisztikát”, amelyet talán nem lehet egészen precízen definiálni, de amelynek megsértését rögtön érzékeljük. Az egyes intézmények működésének tekintetében az eljárási igazságosság mást és mást jelenthet, még ha az alapvonalak tekintetében Leventhal fenti kritériumait valószínűleg érvényesnek tekinthetjük.

Visszatérve Beetham kategóriáihoz a közérdek igazolásáról, az intézmények igazságos működése mellett a *politikuskok alkalmassága* is idetartozik. Beetham szerint ez az autoritással összefüggésben merül föl: nyilvánvalóan nem mindegy, hogy mi (ki) a forrása az elfogadandó szabályoknak, döntéseknek. A személyes tekintélynek, avagy weberi nyelven szólva a karizmának természetesen sokkal nagyobb a jelentősége a tekintélyelvű rezsimekben, mint az eljárásokra épülő demokratikus jogállamokban, azonban Beetham amellett érvel, hogy a legitimitás weberi alaptípusai nem kizárólagosak, keverten vannak jelen, és gyakorlatilag mindenhol megtalálhatók. Tehát a modern demokráciákban is működnek hagyományok, és az egyéni karizmának is van jelentősége. Talán Beetham is elfogadná az előző fejezetben tárgyalt morális vezetés koncepció relevanciáját e tekintetben.

Ami a közérdek igazolásának következő elemét, a *kormányzati teljesítményt* illeti, a jól ismert „output-legitimitásról” van szó: legitimációs deficitet okoz, ha a kormányzat avagy az állam nem képes ellátni a feladatait, fenntartani a biztonságot, a gazdasági stabilitást, növelni a jólétet stb. Beetham figyelmeztet, hogy a kormányzati és az állami teljesítményt nem szabad összekeverni, de ha az alapvető állami funkciókban is problémák mutatkoznak, avagy az egymást követő kormányzatok képtelenek eredményesen működni, akkor az a rendszer egészének legitimitációját érintheti (Beetham, 1991: 145).

Végezetül ami a *közérdek és partikuláris érdek viszonyát* illeti, itt Beetham a korrupciót és a közpénzek magáncélokra való felhasználását (illetve az ilyen percepciót) említi a problémák alapvető forrásaként. Ha tehát a közérdek fenti mozzanatai nem teljesülnek, akkor legitimációs deficitről beszélhetünk.

Úgy vélem, hogy a beethami megközelítés érdeme, hogy a legitimitás három szinten való megközelítésével, és az egyes szinteken jelentkező különböző legitimációs problémákkal, amelyeket az illegitimitás – legitimációs deficit – delegitimálás fogalmi háló és a kapcsolódó koncepciók írnak le, a legitimációs problematika árnyalt értelmezését, sőt mérését teszi lehetővé. A legitimáció normatív megalapozása pedig átvezet minket a Tom Tyler-féle legitimációs modellhez.

Mielőtt azonban erre rátérnénk, Weatherford (1992) nyomán ismétljük meg, hogy miként lehet, szokás a legitimációt mérni. Két mód kínálkozik erre. Az egyik szerint előzetes, normatív kategóriákat állítunk fel, és makroszinten vizsgáljuk, hogy az adott politikai rendszer megfelel-e ezeknek. Beetham itt ismertetett kategóriái is ebbe a megközelítésbe illeszkednek. Weatherford szerint a különböző szerzők alapján négy ilyen kategóriát mindenképpen ki lehet emelni a lehetséges kritériumok közül. Ezek az elszámoltathatóság, a hatékonyság (eredményesség), a procedurális méltányosság és a disztributív méltányosság (Weatherford, 1992: 150).

A legitimáció mérésének másik módja természetesen a mikroszint felől közelítő kérdőíves felmérés, amely az állampolgárok attitűdjeit vizsgálja, mégpedig

elsősorban a politikai érdeklődést és bevonódást, a mások iránti bizalmat és a politikai rendszer rezponzivitásával kapcsolatos optimizmust. Weatherford szerint elég jellemző az, hogy a különböző kutatók elméleti szempontból esetlegesnek nevezhető kérdéseket megfogalmazva mérnek valamit – amire szükség volna, az a teóriában megalapozott módszertan.

Nos, Levi, Sack és Tyler (2009) valami ilyesmire tesznek kísérletet. A legitimitás olyan konceptuális modelljét állították fel, amelynek elemei mögött több évtizedes kutatások empirikus eredményei vannak. Figyelemre méltó továbbá, hogy a modell elemei jelentős részben átfedést mutatnak Beethamnek a hatalom igazolhatóságára vonatkozó tényezőivel, valamint Weatherford legitimitást mérő normatív kategóriáival is. Majd a modellt afrikai, tehát nem a fejlett demokráciák szokásosan használt adatain tesztelték.

### *Az értékalapú legitimitás modellje*

A modell hasonlít a Beethamére egyrészt abban, hogy különbséget tesz a tényleges magatartás, és az azt megalapozó attitűdök, értékek között. Még fontosabb, hogy a legitimitáció megalapozásában fontos szerepet tulajdonít a normatív dimenzióknak, egészen pontosan az állampolgárok által a kormányról, a politikusokról és az intézményekről alkotott morális értékeléseknek. Végül a modell egyes elemeiben is kompatibilis a Beethamével.

Levi és szerzőtársai (2009) attitudinális kérdéseket tartalmazó survey-adatokat használnak, bár elismerik, hogy az értékalapú és a magatartásalapú legitimitás közötti különbségtétel a megfigyelt viselkedésre vonatkozó adatokat is kívánna. A tényleges magatartást nem tudták megfigyelni, arra csak következtettek. Az értékalapú legitimitás mérésére olyan kérdéseket használtak, amelyek az állami intézmények autoritását, működésük elfogadottságát mérték. Például: mennyire ért egyet a válaszadó azzal az állítással, hogy az államnak joga van adót szednie a polgároktól, a rendőrségnek joga van betartatni a törvényt, a bíróságnak joga van ítéletet hozni és azokat végrehajtatni.

A modell szerint az elfogadó attitűdöket egyrészt erőteljesen befolyásolja az a percepció, hogy a kormányzat működése mennyire felel meg az *eljárás méltányosság elveinek*. Mint láttuk, idetartozik például, hogy mennyire lehet beleszólni a kormányzati döntésekbe (participáció), a döntések mennyiben pártatlanok, semlegesek, átláthatóak vagy mennyiben nem (mondjuk egyes társadalmi csoportokat indokolatlan előnyhöz juttatnak), és általában a kormányzati döntések mennyire felelnek meg a joguralom avagy a jogállamiság elveinek (Levi–Sack–Tyler, 2009: 360).

Az elfogadó attitűdök másik forrása a *kormány hitelességének* percepciója, amit három további tényező magyaráz: a kormány teljesítménye, az adminisztratív képesség és a politikusok motivációi. Az első, a *kormány teljesítménye* (ez az, amit output-legitimitásnak neveztünk) azt tartalmazza, hogy mennyiben képes a kor-

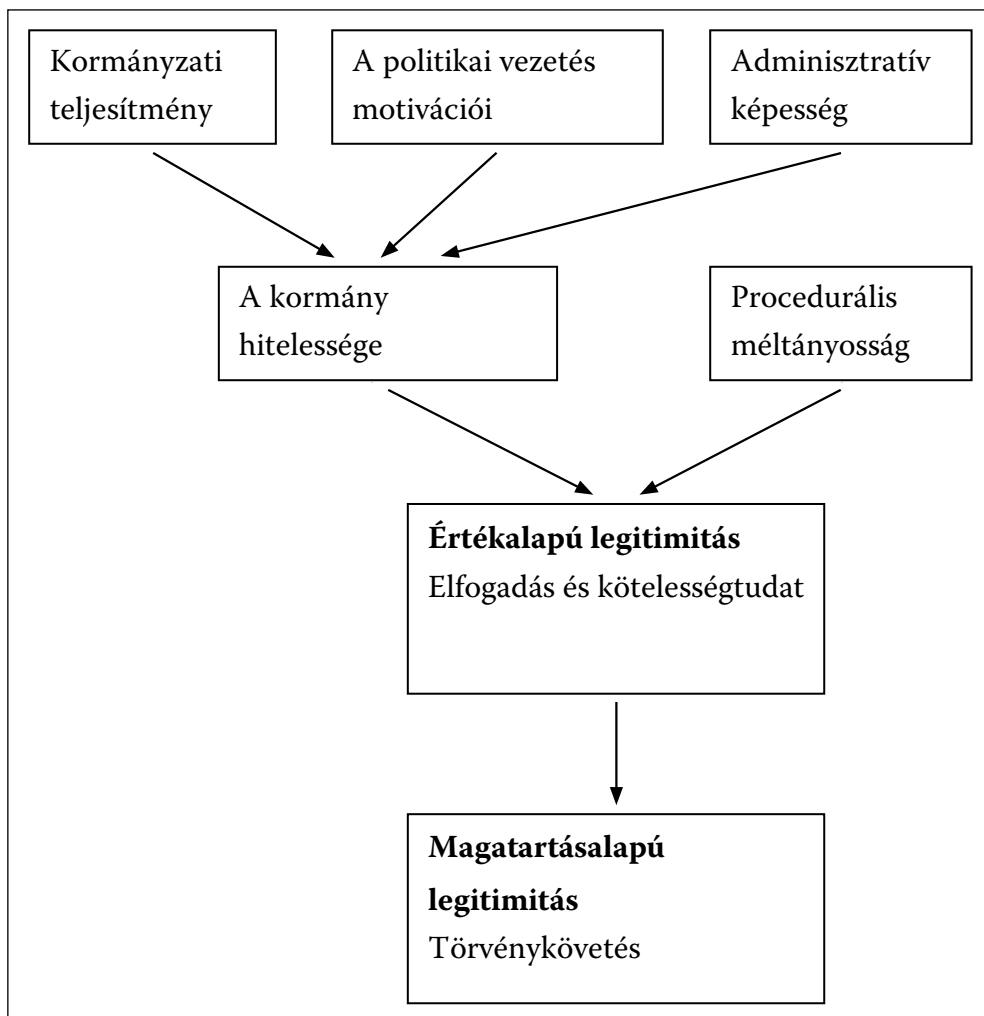
mány biztosítani a közjavakat, közszolgáltatásokat, és általában növelni a jólétet. A kormányzat teljesítménye evidens módon befolyásolja az elfogadó, támogató vagy elutasító attitűdöket. A kormányzat teljesítménye persze nagyon mást jelent különböző történelmi korszakokban vagy politikai kultúrákban, az azonban mindig elvárása az állampolgároknak, hogy az állam megfelelő módon lássa el a feladatait – bárhogyan legyenek is azok definiálva. Ha egy kormányzat képtelen fenntartani a közrendet, biztosítani a jogrendszer működését, megvédeni az ország határait stb., akkor állampolgárai elveszítik benne a bizalmukat. Bár mint majd látjuk, az output-legitimáció fontosságát hiba volna túlbecsülni, teljesen mellőzni sem lehet. Jürgen Habermas például a legitimitást mint „elismérésre méltóságot” definiálja, klasszikus tanulmányában („Legitimációs problémák a modern államban”) mégis felhívta a figyelmet arra, hogy a modern állam mindinkább magára vállalja az állampolgárok jólétének biztosítását, és ha az erre való képessége bármilyen okból csökken, az legitimációs problémákat vethet fel (Habermas, 1994). Beetham is a legitimációt befolyásoló mozzanatnak tekinti a kormányzati teljesítményt, és mint láttuk, ez Weatherford szerint más szerzőknél is a legitimitás egyik alapkritériuma.

Az *adminisztratív képesség* ugyancsak tartalmaz egy teljesítménymozzanatot, ti. azt, hogy a kormányzat mennyire képes betartani a törvényeket, kiszűrni, büntetni a szabályszegést. Ám az ugyancsak az adminisztratív képesség kérdése, hogy az állami hivatalok mennyire hitelesek, ti. mennyire a közjó előmozdításán fáradoznak, vagy mennyire a saját zsebükre dolgoznak (korrupció), és általában mennyire jellemzi őket az eljárási méltányosság elveinek tiszteletben tartása. Az adminisztratív képességhez kapcsolható az intézményi bizalom problematikája, amiről részletesebben a következő részben szólok majd.

Végül a *politikusok motivációiról* alkotott percepció ugyancsak erősítheti a kormány hitelességét, ha azok a közjó előmozdítására vonatkoznak, és nem pedig a politikusok saját hatalmának bebetonozására, az önző érdekek kielégítésére. Bár a hatalmon lévők motivációiról nem könnyű képet alkotni, az állampolgárok ezt mégis megteszik, és ehhez a politikusok tényleges magatartása is szolgáltathat alapot: például hogy a döntések mennyire pártatlanok, a közjót szolgálják-e, vagy mennyire erősítik a hatalmon lévők pozícióját (Levi–Sack–Tyler, 2009: 360). Lásd az 1. ábrát!

### *Az intézményi bizalomról*

A legitimitás a politikai rendszer egészének szól, de ez a rendszer nem egy osztatlan egész, hanem elemekből áll. Nehéz általános szinten megmondani, hogy az egyes elemeknek mekkora a relatív súlya az átfogó legitimációs attitűdök meghatározásában – gyaníthatjuk, hogy különböző helyzetekben, más-más politikai kultúrákban, illetve eltérő társadalmi háttérű emberek esetén különböző mozzanatok bizonyulhatnak fontosabbnak. Válsághelyzetben például talán egy új, hitelesnek tekintett vezető felbukkanása, hatalomra jutása a legfontosabb legitimáló



1. ábra. Az értékalapú legitimitás konceptuális modellje  
(Forrás: Levi–Sack–Tyler, 2009: 357.)

tényezőnek bizonyulhat, ami mellett egyéb aspektusok (pl. az adminisztratív kompetencia) jelentősége elhalványulhat.<sup>5</sup> A legitimitáció itt ismertetett elméletei, modelljei csak egy általános elemzési keretet jelentenek, amelyet konkrét helyzetekre kell alkalmazni. Ezt később mi is megtesszük Magyarország vonatkozásában, most azonban még az általános fogalmi tisztázásnak van itt az ideje. Az előző fejezetben szóltunk a politikai vezetés problémájáról, amely Leviék fenti modelljében is

<sup>5</sup> Később, Magyarország kapcsán lesz arról szó, hogy a 2010-es választások és a Fidesz iránt megnyilvánuló felfokozott várakozás néhány hónapra radikálisan megváltoztatta az emberek egyébként igen pesszimista megítélését a saját helyzetüket és az ország helyzetét illetően.

fontos szerepet tölt be. Az alábbiakban pedig röviden az intézmények iránti bizalom témáját tekintjük át – mint láttuk, az intézmények működésének igazságsága Beetham szerint része a legitimitásnak.

A politikai kultúra kutatások régóta figyelnek az állampolgárok attitűdjeire a politikai rendszer egészét és annak részeit illetően. Ugyanakkor a bizalom problematikájának kutatása meglátásom szerint észrevehető lendületet kapott az elmúlt tíz-tizenöt évben. Fukuyama sokat idézett könyve (Fukuyama, 1997) része és jelzése ennek a trendnek. Az alábbiakban azonban nem a társadalmi, interperszonális bizalomról, hanem az intézményi bizalomról (institutional trust) lesz szó. Jegyezzük meg, hogy a kettő összefügg, hiszen Fukuyama is éppen azt mutatja meg, hogy a társadalmi bizalomnak intézményképző szerepe van. Más kutatások pedig arra utalnak, hogy a magas társadalmi tőke az intézményekbe vetett bizalom magasabb szintjével jár együtt (Kunioka–Woller, 1999, Hawdon, 2008).

Az intézményekbe vetett bizalom azt jelenti, hogy az adott intézmény a várakozásaink szerinti kedvező eredményeket hoz létre (Levi–Stokker, 2000). A kérdés mármint az, hogy az intézmények iránti pozitív attitűd hogyan, milyen tényezők alapján alakul ki. Miért van az, hogy például a skandináv országokban igen magas az intézmények iránti bizalom, míg hazánkban és a régió más országaiban ennél jóval alacsonyabb? A kérdés nem csupán elméleti: ahogy a legitimitás szükséges a politikai rendszer jó működéséhez, az intézmények számára is elengedhetetlen az irántuk fennálló állampolgári bizalom és együttműködési készség. Erre a problémára a következő fejezetben még visszatérek.

A bizalom forrásaival mármint két metszetben szokás foglalkozni. Egyrészt mint a politikai intézményekkel szembeni bizalom általános szintjével és az azt meghatározó (makro- és mikroszintű) háttértényezőkkel, másrészt mint a specifikus intézményekkel szembeni bizalommal. Az első megközelítés abból indul ki, hogy az egyes politikai intézmények iránti bizalom nyilvánvalóan összefügg egymással, és ezt az összefüggést valamilyen egyéb magyarázó tényezők okozzák. Mishler és Rose (1997) elemzése szerint a kelet- és közép-európai országokban a politikai intézményeket egy átfogó minta keretében értékelik az emberek, vagyis a politikáról mint olyanról mondanak véleményt, és kevésbé képesek differenciálni az egyes intézmények között. Jegyezzük azonban meg, hogy e provokatív nézetüket a kilencvenes évek elejéről származó adatok alapján teszik, és maguk is felvetik, hogy a demokráciában töltött tapasztalat alapján az emberek attitűdjei minden bizonnyal differenciálódni fognak. Ugyanakkor az is lehetséges, hogy nem az intézmények közötti különbségtétel hiánya az oka az alacsony közép- és kelet-európai bizalmi szinteknek, hanem az, hogy az emberek az intézményeket a térségben átpolitizálnak és korruptnak tekintik, és ekként nyilvánítanak véleményt róluk (Marien, 2011). Saját eredményeink szerint – amelyeket később ismertetek – nincsen jelentős különbség a kelet- és a nyugat-európai állampolgárok között a tekintetben, hogy mennyiben képesek különbséget tenni az egyes intézmények között.

Ha van különbség a régi és az új demokráciák között, ha nincs, azért az releváns

kérdés lehet, hogy makroszinten milyen általános tényezők befolyásolhatják a politikai intézmények iránti bizalmat. Régóta ismert összefüggés például, hogy a kormányzati teljesítmény, illetve a gazdasági helyzet erőteljesen befolyásolja a politikai attitűdöket. Különösen éppen a volt szocialista országok vonatkozásában mutatták ki azt az erős összefüggést, ami a gazdasági helyzet és a politikai intézményekbe vetett bizalom között fennáll (Campbell, 2004, Mishler–Rose, 2001).

Már említettük továbbá azt a megközelítést, amely a társadalmi tőke nagyságával és az általános társadalmi bizalom szintjével hozza összefüggésbe a politikai intézmények iránti bizalmat. A társadalmi kultúra jelentőségét hangsúlyozó érvek szerint „az intézményi bizalom külsődleges a politikai rendszerhez képest, ugyanis a mélyen beágyazott, csak hosszú távon változó kulturális normáktól függ, és valójában az interperszonális bizalom intézményekre kivetített megnyilvánulása” (Campbell, 2004: 402). Eszerint az intézményi bizalom egy tágabb, az emberek egymás és az intézmények iránti bizalmát meghatározó érték- és hitrendszer, ha úgy tetszik, társadalmi és politikai kultúra megnyilvánulása. Egyszerűbben fogalmazva, az intézményi bizalom azokban az országokban lesz magas, amelyekben az általános társadalmi bizalom szintje is az, és amelyek társadalmi tőkében gazdagok (Kunioka–Woller, 1999). Érvelhetünk amellet is, hogy az intézményi bizalom általános szintje az adott politikai kultúráról mint olyanról mond valamit, és egyéb kulturális, társadalmi változókkal együtt érdemes értelmezni azt – például Levi és szerzőtársai (2009) fentebb bemutatott legitimációs modelljének a részeként.

Azok a társadalomtudósok, akik az egyéni (mikro-) szintből indulnak ki, azzal érvelnek, hogy a fő különbséget a társadalmi szocializáció során szerzett eltérő tapasztalatok jelentik, valamint azok a politikai és gazdasági attitűdök, amelyek révén az egyének megítélik az intézményeket (Rose–Mishler 2011). Az egymástól gyakran eltérő eredményeket hozó empirikus elemzések miatt azonban vita bontakozott ki arról, hogy valójában mely mikroszintű tényezők és hogyan játszanak szerepet az intézményi bizalom alakításában. Annak ellenére, hogy egyre több tanulmány támasztja alá azt az állítást, mely szerint az egyén szintjén statisztikailag szignifikáns, pozitív kapcsolat van az interperszonális és az intézményi bizalom között (Zmerli–Newton, 2008), néhány kutató kitart azon álláspont mellett, hogy nem vagy csak alig van oksági kapcsolat a bizalom e két fő dimenziója között (Rose–Mishler, 2011: 68).

Demográfiai és szociológiai meghatározottsága ugyancsak lehet a bizalom mintázatainak (Hudson, 2006), bár Mishler és Rose (2001) empirikusan igyekeznek alátámasztani azt az állítást, hogy térségünkben a jövedelmen kívül más szociodemográfiai tényezők jóval gyengébb kapcsolatot mutatnak az intézményi bizalommal, mint Nyugat-Európában. Szerintük csupán az életkor és a lakhely mérete tűnik szignifikáns változónak: az életkor emelkedésével nő az intézményi bizalom is, ami átlagosan magasabb a kis lélekszámú városokban és a falvakban. Legutóbbi tanulmányukban már az iskolai végzettséget, az életkort és a nemzetiség is kapcsolatba hozták az intézményekbe vetett bizalommal (Rose–Mishler 2011). Eredményeik

szerint Kelet- és Közép-Európában a magasabb végzettségű emberek kevésbé bíznak a politikai intézményekben, míg az idősebbek és a nők körében szignifikánsan magasabb az intézményi bizalmi szint.

Az általános meghatározottságokon túl, érvényesüljenek azok makroszinten (pl. politikai kultúra, jövedelemszint) vagy mikroszinten (pl. egyéni attitűdök, demográfiai meghatározottságok), legalább olyan izgalmas azonban, és témánk szempontjából is releváns az a kérdés, hogy mi befolyásolja a specifikus intézmények iránti bizalmat. A fenti megközelítések ugyanis magyarázhatják az egyes országok általános intézményi bizalomszintje közötti különbségeket, de már kevésbé az egyes intézmények iránt táplált bizalom eltéréseit. Bizonyos általános mintázatok természetesen itt is akadnak, például megfigyelhető, hogy a kormány mint a politikai cselekvés nagy jelentőségű aktora inkább ki van téve a bizalom ingadozásainak, mint például az alkotmánybíróság, amely mindenhol, ahol létezik, a leginkább bizalomra méltatott intézmények közé tartozik (Grosskopf, 2003). Egy további vizsgálódási szint azonban az, hogy függetlenül a politikai rendszer struktúrájától és az általános háttértényezőktől, mi befolyásolja azt, hogy nő vagy éppen csökken egy adott intézménybe vetett bizalom. Ehhez persze az állampolgári tudatosság bizonyos szintje szükséges, hogy ti. az emberek differenciált viszonyt legyenek képesek kialakítani az egyes politikai, társadalmi intézményekhez, és azok jellemzői alapján, ne pedig mondjuk saját romló (vagy éppen javuló) egyéni helyzetük optikáján át ítélkezzenek a politikai rendszer minden eleméről. Schweer (1997) vizsgálata szerint a fejlett országokban az intézmények tulajdonságai igenis hatással vannak a mért bizalomszintre. Az adatok azt is mutatják, ami egyébként érthető, hogy az egyes intézményekkel kapcsolatban álló embereknek fontosabb az adott intézmény teljesítménye, mint azoknak, akik csak messziről ítélik meg az intézményt (Hudson, 2006).

Mint mondtuk, az intézményekbe vetett bizalom azt jelenti, hogy a várakozásaink szerint az adott intézmény kedvező eredményeket hoz létre (Levi-Stokker, 2000). Árnyaltabb elemzésben különbséget lehet tenni a között, hogy a megkérdezett úgy véli-e, hogy számára lesznek kedvezők ezek az eredmények, avagy a társadalom számára általában. Úgy tűnik azonban, hogy az intézmények megítélésében éppenséggel nem az egyéni hasznosság, hanem a szélesebb értelemben vett és morális értékekben gyökerező legitimitás a fontosabb (vö. Tyler, 2012). Mármost a különböző kutatások az intézményi bizalom két nagy, egymásra nem redukálható dimenzióját azonosították: a méltányossági („normatív legitimáció”), illetve eredményességi („output legitimáció”) dimenziót. Vagyis azokban az intézményekben nagyobb az emberek bizalma, amelyek működése megfelel bizonyos általános és specifikus etikai, méltányossági elvárásoknak, illetve amelyek működését eredményesnek érzik.

Az intézményi eredményesség megítélése azonban nem egyszerű. Vegyük például a rendőrség munkájának megítélését! Vajon a bűnügyi statisztikák javulása vagy a médiából, az ismeretségből stb. szerzett egyéb benyomások befolyásolják inkább? A konkrét eredményeket értékelik az emberek, avagy a professzionalizmus,



a rendőri jelenlét „látszatát”? Mindezek érdekes és kutatókérdések. Nyilván az adott intézménytől is függ, hogy milyen információk vagy benyomások alapján alakul ki az eredményesség, avagy az eredménytelenség ítélete: mondjuk a helyi önkormányzat munkáját személyes tapasztalatból is megítélhetjük, de az ügyességet inkább csak a médiából szerzett információk alapján. Mindez természetesen azért fontos, mert felveti, hogy mely intézményeknek milyen módokon érdemes kommunikálni az állampolgárokkal, hogy a tevékenységükről megalapozott kép alakulhasson ki a közvéleményben.

Akárhogy is, de az intézményi eredményesség többnyire nem ítélt meg egyszerűen. Valószínű, hogy az állampolgárok percepcióját befolyásolni fogják az adott intézmény iránti attitűdjei: vagyis eredményesebbnek fogja tartani azokat az intézményeket, amelyek iránt bizalommal viseltetik. Az eredményesség és a bizalom között ekképpen körkörös viszony állhat fenn, és ez azt sugallja, hogy a bizalom másik forrása, a méltányosság fontossága nagyobb lehet.

Tyler kutatásai (pl. Tyler 1990, 2003, 2012) azt igazolják, hogy az intézmények iránti bizalmat elsősorban a már fentebb is többször emlegetett procedurális méltányosság befolyásolja: azokban az intézményekben nagyobb az emberek bizalma, amelyek működését eljárási értelemben méltányosnak érzik. Ismételjük meg, ez olyasmiket jelent, mint az intézményi működés átláthatósága; a döntésekben való részvétel, beleszólás lehetősége; a felülvizsgálatra, önkorrekcióna, a hibák elismerésére és kijavítására irányuló igyekezet az intézmény részéről; a jogszerű, nem diszkriminatív elbánás; az időbeli és elvi konzisztencia a működésben; a jóhiszemű, jóindulatú hozzáállás. Ha tehát az intézmények növelni akarják a feléjük megnyilvánuló állampolgári bizalmat, akkor nem árt, ha eredményesen, jól működnek. De legalább ilyen fontos, vagy talán még fontosabb, hogy a működésük procedurális értelemben méltányos, elvszerű legyen. Ha ez adott, akkor nőhet az emberek bizalma az adott intézmény iránt. A növekvő bizalom pedig nemcsak az intézmény iránti attitűdöket – például a teljesítményének percepcióját – változtatja meg, hanem adott esetben a tényleges magatartást is. Az emberek szívesebben működnek együtt olyan intézményekkel, amelyekben bíznak. Az ilyen adóhatóságnak, rendőrségnek, bíróságnak, önkormányzatnak stb. könnyebben fogadják el a döntéseit és szívesebben betartják a szabályait még akkor is, ha azok éppen rá nézve hátrányosak. De minderről a következő fejezetben szólunk részletesebben.

## *Összefoglalás*

A legitimitás a politikai rendszer egésze iránt megnyilvánuló viszonyulás, és azt fejezi ki, hogy az állampolgárok elfogadják az adott politikai rendet és vezetést. Mint egy alapvető politikai viszony leírása, a legitimitás koncepciója a politikatudomány számára is kulcsfogalom. Ebben a fejezetben a legitimitás beethami felfogásából indultunk ki, amellyel jól harmonizál Levi, Sack és Tyler empirikus alapokon nyugvó legitimitás-modellje. Mindkét megközelítésre jellemző,

hogy a legitimitást egyrészt szétbontja különböző elemekre, tényezőkre, másrészt hogy a legitimitás alapjának tekinti a politikai rendszer iránt megnyilvánuló normatív-etikai elvárásokat. Ez a legitimitás-felfogás kompatibilis a korábbi fejezetekben elővezetett politikaképpel és a politikai cselekvőről adott modellünkkel.

A legitimitás összetevője a politikai rendszer intézményei felé megnyilvánuló bizalom. Mármost a különböző kutatások az intézményi bizalom két nagy, egymásra nem redukálható dimenzióját azonosították: a méltányossági („normatív legitimitáció”), illetve az eredményességi („output legitimitáció”) dimenziót. Vagyis azokban az intézményekben nagyobb az emberek bizalma, amelyek működése megfelel bizonyos általános és specifikus etikai, méltányossági elvárásoknak, illetve amelyek működését eredményesnek érzik. Mivel azonban a hatékonysági, eredményességi dimenzió maga is összefügg a bizalom szintjével – ezt a következő fejezetben alaposabban is körbejárjuk –, egyfajta körkörösségi probléma áll fenn, ezért analitikus szempontból amellet kell érvelnünk, hogy a bizalom legfontosabb, önálló mozzanata a normatív igazolhatóság. Az intézmények észlelt méltányossága mármost maga is több mindent foglal magában: az eljárási méltányosság mellett a disztributív igazságosság szempontjai is megjelenhetnek – mindez együtt eredményezheti, hogy a közérdek valamilyen definíciójának megfeleljen az intézmény működése. A különböző kutatások azonban az eljárási méltányosság jelentőségét húzzák alá, ugyanis a legitimitáció biztosításában ennek igen nagy a szerepe: a szubsztantív döntések mindig kritizálhatóak, azonban a legitimitáció minimumát az jelenti, hogy a döntések meghozatala, az intézményi működés bizonyos eljárási szabályoknak megfelel.

## 5. LEGITIMITÁS, BIZALOM ÉS KORMÁNYZÁSI KÉPESSÉG

Az előző fejezetben azt állítottuk, hogy az effektív kormányzásnak a feltétele az, hogy a politikai rendszer és benne a kormányzat legitim legyen. Arra is utaltunk, hogy nem csak a rendszer szintjén, hanem az egyes intézmények vonatkozásában is fennáll az az összefüggés, hogy a nagyobb állampolgári bizalom eredményesebb intézményi működéshez vezet. A legitimitás és bizalom, illetve az effektív, eredményes kormányzás, intézményi működés közötti kapcsolatot az együttműködésre való hajlandóság jelenti. Ha az állampolgárok legitimnek tekintik a kormányzatot és a politikai vezetést, vagy ha bizalommal viszonyulnak az egyes intézmények felé, akkor inkább hajlandóak együttműködni a kormányzati, intézményi politikákkal. Tulajdonképpen a „vezetés titka” jelenik meg itt, csak nem egy konkrét vezető, hanem a politikai közösséget döntéseivel képviselő intézményi rend vonatkozásában: ha ezt habermasi kifejezéssel szólva elismerésre méltónak látják az állampolgárok, akkor azonosulnak céljaival, de legalábbis elfogadják, nem hátráltatják, sőt adott esetben tevőlegesen is támogatják azokat. Betartják a szabályokat és törvényeket, nem szabotálják el a közpolitikák végrehajtását, befizetik az adókat, ha kell, tanúskodnak a bíróságon stb.

Ez az érv meggyőzően hangzik, ám kérdés, hogy szólnak-e empirikus bizonyítékok mellette. Egy közpolitika végrehajtása sok tényezőn múlik, amelyek közül csak egy az állampolgári bizalom és a legitimitáció. Ráadásul sokszor azt sem könnyű eldönteni, hogy miként mérjük a közpolitikai kudarcot vagy sikert. További probléma, hogy miként lehet elválasztani az objektív, mérhető eredményeket a percepcióktól – sok esetben ez megoldható, ám számtalan másikkban gondot jelent. A percepciók azonban politikailag vagy más szempontból torzak lehetnek, és nem tekinthetők a közpolitikai siker vagy kudarc meggyőző mércéjének.

Mindezek a kifogások jogosak, és felhívják a figyelmünket erre az igen fontos és relatíve kevésbé kutatott területre, amely úgy foglalható össze, hogy mi a kapcsolat a legitimitás / intézményi bizalom és az eredményes kormányzás, közpolitika-csinálás között. Vitathatatlan, hogy további kutatások szükségesek e téren, ám a továbbiakban mégis megkísérlek összefoglalni néhány empirikus érvet, már létező tudományos eredményt. Három metszetben tárgyalom a kérdést. A gazdasági fejlettség, fejlődés problémáját először a demokrácia és a jó kormányzás elveivel hozom összefüggésbe. Majd Györffy Dóra tanulmányai alapján áttekin-

tem a sikeres gazdaságpolitika és a bizalom kapcsolatát. Végül az egyes intézményekkel kapcsolatban mutatok be a bizalom és az eredményesség összefüggéseiről szóló kutatásokat.

## *Demokrácia és fejlődés*

A legitimitásról szólva Levi et al. (2009) és mások nyomán azt állítottuk, hogy az szoros összefüggést mutat a procedurális méltányosság elveinek érvényesülésével a politikában. Az is nyilvánvaló, hogy a procedurális elvek, úgymint részvétel, beleszólás, jogok biztosítása, a döntések felülvizsgálatának a lehetősége stb. legnagyobb eséllyel a demokratikus jogállamokban érvényesülnek. Ha pedig igaz az, hogy a legitimitás javítja a kormányzás hatékonyságát, akkor azt kell feltételeznünk, hogy a demokratikus jogállamokban jobbak a fejlődés esélyei is. Hacsak nem gondoljuk persze azt, hogy a kormányzati politikáknak, beleértve a gazdaságpolitikát és az egyéb társadalompolitikákat, csak elhanyagolható hatásuk van az országok fejlődésére.<sup>1</sup> Mit mondhatunk tehát a demokrácia és a gazdasági fejlődés<sup>2</sup> kapcsolatáról?

Talán nem túlzott leegyszerűsítés azt mondani, hogy a kelet- és közép-európai rendszerváltozástól két dolgot vártak az emberek: demokráciát és fejlődést – ez utóbbi alatt elsősorban a materiális jólét növekedését értve. A két cél közül a demokrácia elérése tűnt egyszerűbb feladatnak, erre utal a német szociológus, Ralf Dahrendorf sokat idézett mondása is, miszerint a politikai rendszerváltás megvalósítható hat hónap alatt, azonban a gazdasági rendszerváltáshoz (vagyis a jólét növelését lehetővé tevő piacgazdaság kiépüléséhez) már hat év kell. De ne feledjük el az idézet végét sem, amely különösen fontosá válik, ha a fejlődés alatt nem csupán jövedelemszint-emelkedést, hanem például egyfajta „jól rendezett” társadalom kialakulását is értjük: a megfelelő etikai normákat és mintákat közvetítő társadalom kiépüléséhez pedig legalább hat évtized szükséges (Dahrendorf, 1990).

Az alkotmányos demokrácia intézményrendszerének kiépítése valóban egyszerűbb feladatnak látszik a gazdasági fejlődés beindításánál – ám az intézményrendszer önmagában csak üres kagylóhéj a demokratikus társadalmi működés, gyakorlat nélkül, amelynek viszont már minden bizonnyal összetettebb társadalmi-gazdasági feltételei vannak. Talán ez is magyarázza azt, hogy sokáig mintha az

<sup>1</sup> Az persze kétségtelen, hogy az országok fejlődését sok, hosszú távon ható, strukturális változó is befolyásolja – mint ahogy hirtelen bekövetkező, váratlan eseményeknek is lehet komoly hatása.

<sup>2</sup> Jelen fejezetben azzal a leegyszerűsítő feltételezéssel élek – amelyet egyébként politikusaink és polgártársaink többsége is osztt –, hogy a fejlődés azonosítható a gazdasági növekedéssel, és ez utóbbi a jövedelmek és az egyéni jólét emelkedését is jelenti. Valójában jó okunk van azt gondolni, hogy a gazdasági növekedést, vagy annak egy bizonyos szintjét viszont nem hogy nem kell azonosítanunk a fejlődéssel, de nem is kell a fejlődés szükségszerű mozzanatának tekinteni. A Nobel-díjas Amartya Sen munkássága nyomán állíthatjuk, hogy a javak igazságos elosztása, a társadalmi jól-létnek és az életminőségnek az emberi méltóság szempontjából szükséges szintje nem függ a gazdasági növekedés mértékétől. Az ökológiai megfontolások pedig egyenesen a gazdasági növekedés ellen szólnak.

a felfogás uralkodott volna a társadalomtudományos és politikai gondolkodásban is, hogy a demokrácia a „függő változó”. Vagyis, ahogyan ezt például a politikatudomány klasszikusa, Seymour Lipset kifejtette, a gazdasági jólét megteremti a demokrácia feltételeit és esélyét (Lipset, 1995), vagy ahogyan negatív megfogalmazásban Claus Offe a kelet- és közép-európai rendszerváltás kudarcát jövendölte, arra hivatkozva, hogy a gazdasági átalakulás, a jólét csökkenésének nehézségei a demokratizációt is vissza fogják fordítani (Offe, 1991). Ha a politikából keresünk példákat, akkor pedig érdemes arra emlékeztetni, hogy a történelem legjelentősebb „demokráciatámogatási” (promotion of democracy) esetei, így Németország demokratizálása a második világháború után, vagy a hetvenes évek dél-európai (Görögország, Spanyolország, Portugália) átalakulásainak támogatása masszív gazdasági segítségnyújtással párosult. De utalhatunk a Világbankra is, amelynek missziója a fejlődés előmozdítása, ám ezt a kilencvenes évekig kizárólag a gazdaság és gazdaságpolitika átalakításával igyekezett megvalósítani, a kormányzás, a demokrácia minősége sokáig nem szerepelt a vizsgálandó vagy átalakítandó tényezők között.

A gazdasági növekedés (mint fejlődés) feltételeinek megteremtését előtérbe helyező megközelítés radikálisabb változata egyenesen azt állítja, hogy a demokrácia lehetetlenné teszi, akadályozza a szükséges piaci reformokat, ezért a fejlődést inkább az autoriter rezsimek, a „fejlesztési diktatúrák” szolgálják (Haggard–Kaufman, 1995).

Gedeon (2009) szerint a gazdasági fejlődés és a demokrácia között összesen hatféle viszony tételezhető, és a helyzet az, hogy mindegyikhez találhatunk elméleti érveket és empirikus bizonyítékokat is. A fejlődés segítheti vagy éppen gátolhatja a demokrácia kialakulását vagy fennmaradását. Ugyanez fordítva is tételezhető: a demokrácia is segítheti, vagy ellenkezőleg, gátolhatja a gazdasági növekedést. Végül amellet is lehet érvelni, hogy nem állapítható meg egyértelmű támogató vagy akadályozó viszony semelyik irányban: sem a fejlődés nincs egyértelmű hatással a demokráciára, sem fordítva, pontosabban szólva ezek a hatások különféle lehetnek eltérő társadalmi, gazdasági, kulturális feltételek mellett. Gedeon Péter ez utóbbi megközelítést tartja a legmeggyőzőbbnek. Ezt látszik alátámasztani Robert Barro nagy ívű empirikus tanulmánya is: demokrácia és gazdasági növekedés között szövevényes a viszonyrendszer. Ugyan statisztikailag igazolhatónak tűnik, hogy az alacsony jövedelmű államok esetében a demokrácia inkább pozitívan, míg a közepes jövedelmű országok esetében inkább negatívan hat a gazdasági növekedésre, sok más esetre azonban nehezen alkalmazhatóak az egyszerű magyarázó modellek (Barro, 1996).

Ez az empirikus vizsgálat tehát nem nyújt egyértelmű eligazítást ahhoz, hogy miként is kell elképzelnünk a demokrácia és a gazdasági növekedésként értett fejlődés kapcsolatát. Hogyan magyarázható akkor mégis, hogy a kilencvenes évek folyamán egyértelmű hangsúlyeltolódás következett be a gazdasági fejlődés és a demokrácia viszonyáról való gondolkodásban, és – például a Világbank retorikájában is – előtérbe kerültek azok a megközelítések, amelyek a demokráciát,

a „jó kormányzást” (good governance) a fejlődés előfeltételének, avagy kifejezett részének, elemének látatják?

Az ellentmondás csak látszólagos. Ez utóbbi megközelítésekben ugyanis már nem általában a demokrácia, hanem a *jól működő* demokrácia szerepel. A kelet- és közép-európai államok rendszerváltozásainak és demokratizálódásainak története számos tanulsággal járt a politikatudomány és policy-gondolkodás számára. Világossá vált, hogy az egyes országok eltérő társadalmi-kulturális hagyományai igen különböző kontextust, lehetőséget vagy korlátot jelentenek a demokrácia megerősödése szempontjából. Az is kiderült, hogy demokráciák és demokráciák között jelentős különbségek vannak nem „csak” normatív demokráciaelméleti szempontból (ti. mikor mondhatjuk, hogy egy demokrácia „igazi” demokrácia, nem csupán rendszeresen választásokat tartó, formális politikai váltógazdaság valódi politikai alternatívák nélkül, oligarcha csoportok irányítása mellett), hanem gazdasági-társadalmi teljesítmény szempontjából is. A „jó kormányzás” problematikája abból indul ki, hogy a „valódi”, a jól működő demokrácia és jogállam nem csak normatív helyesíthető, de egyértelműen pozitív hatása van a gazdasági fejlődésre is. És az ez irányú gondolkodást talán nem kizárólag, de jelentős mértékben inspirálták a kelet- és közép-európai tapasztalatok.

A jó kormányzás tehát nem a demokrácia formális definíciójából indul ki (szabad és titkos választások, többpártrendszer stb.), hanem tartalmilag is igyekszik feltölteni a demokratikus jogállam fogalmát. Normatív értelemben nem semleges a koncepció, ugyanakkor, ha van vele probléma, akkor leginkább a minimalista megközelítése miatt. A „good governance” kétségtől liberális koncepció, hiszen a különböző tanulmányok nagyjából a következő fő elemeket rendelik alá (Kaufmann, 2003):

- rule of law, azaz joguralom, jogbiztonság;
- „voice and accountability”, azaz az elszámoltathatóság, a számonkérhetőség és a döntéshozók kritizálásának, a tiltakozás kifejezésének intézményesített lehetőségei;
- a korrupció szintje, illetve annak visszaszorítására tett intézkedések.

A Világbank jó kormányzás indikátorai (Governance Matters Indicators) ezekhez hozzáteszi még a kormányzás hatékonyságát, a szabályozás minőségét, és a politikai-társadalmi stabilitást – de ezek már inkább a kormányzás outputjára vonatkozó mutatók. Láthatjuk, hogy ezen elemek között nem szerepel, mondjuk a közszolgáltatások biztosításának minősége (bár az empirikus kutatást szolgáló részletesebb taxonómiákban néhol felbukkan).

Az alábbiakban az empirikus kutatások eredményeiből és az ajánlásokból szeretnék néhány mozzanatot kiemelni, elsősorban Kaufmann (2003) és Grindle (2007) áttekintő tanulmányai alapján.

Mármost a különböző empirikus tanulmányok<sup>3</sup> megállapítják, hogy:

<sup>3</sup> Az itt idézett eredmények általában országközi összehasonlításokon alapuló, nagymintás statisztikai elemzésekből származnak. Grindle (2007) felhívja a figyelmet arra, hogy az esettanulmányok

- a jó kormányzás elősegíti a gazdasági növekedést és az egyéb dimenziókban (pl. várható élettartam) mért társadalmi fejlődést (bár meg kell mondani, hogy a társadalmi fejlődés vonatkozásában statisztikai értelemben elég gyenge az összefüggés). Ez egy nagyon fontos megállapítás, amely a fejlődést okságilag a (jól működő) demokráciához kapcsolja.
- Megfordítva azonban a dolog nem igaz: a gazdasági növekedés, a jövedelmek emelkedése nem eredményezi automatikusan a kormányzás minőségének a javulását. Egyes fejlődő országokban élnek, éltek ilyen illúziók, de ezt a kutatások cáfolják. A politikai intézmények minősége, a normakövetés nem következik a jólét növekedéséből, a társadalmi élet egymástól független dimenzióiról van szó – ami korántsem kontraintuitív megállapítás egyébként, inkább az a meglepő, milyen sokszor sugallják az ellenkezőjét.
- Az előbbivel összefüggő tény, hogy a kormányzás minősége a világon kevéssé javult a kétezres évek elejéig – annak ellenére, hogy a Világbank globálisan a gazdasági és társadalmi mutatók javulását regisztrálta ugyanebben az időszakban.
- A weberianus ideálhoz közelítő, effektív, szakszerű és a politikától független államapparátus megléte erősen korrelál a gazdasági növekedéssel.
- A korrupció nem hatékony kormányzást eredményez, és visszafogja a gazdasági növekedést.
- A kormányzati hitelesség, valamint a tulajdonjogok erős intézményes védelme javítja az adott ország befektetéseket vonzó képességét és a gazdasági növekedés kilátásait.
- A transzparencia, az átláthatóság, a számonkérhetőség kulcsfontosságú, ha javítani akarunk a kormányzás minőségén. A tanulmányok megállapítják: ott, ahol a kormány például megteheti, hogy eltitkolja, meghamisítja a makrogazdasági adatokat, nem elég független és kritikus sajtó, az országgyűlés nem képes megfelelően ellenőrizni a kormányt stb., ott a kormányzás minősége romlik. Megfordítva: a transzparencia előmozdítása a legfontosabb megteendő lépés, ha javítani akarunk a kormányzás minőségén. Az egyik tanulmány leszögezi, hogy bár a transzparencia (értve tehát ezalatt az érdekeltek – stakeholderek – számára történő hatékony információáramlás legfontosabb jellemzőit, úgymint hozzáférés, aktualitás, relevancia, a gazdasági, társadalmi, politikai adatok minősége) nem egyenlő a kormányzással, annak talán legfontosabb mozzanatát képezi.
- Ráadásul a transzparencia az, ahol az állami funkciók minősége szoros összefüggést mutat a privát szféra hasonló funkcióival. Azokban az országokban, amelyekben mondjuk a kormányzat elszámoltathatósága, számonkérhetősége

---

alapján végzett elemzések általában óvatosabban járnak el az okok és az okozatok egyértelmű azonosításával, de ez természetes is. A konkrét esetek mindig egyedi jellemzőkkel bírnak, és az esetleges hatásoknak is nagyobb a befolyása. Mindazonáltal figyelemre méltó, hogy nagyszámú empirikus tanulmány talált pozitív összefüggést a jó kormányzás elemei és a gazdasági fejlődés között.

(accountability) hiányos, ott gyakran tapasztalható a „state capture”-nek nevezett jelenség, amely azt jelenti, hogy az államot a gazdasági érdekcsoportok, vagy akár csak egyes nagyvállalatok a befolyásuk alatt tartják. A politikai és a gazdasági folyamatok összefonódnak, az illegitim lobbizás lesz a szabály. Fontos, de bizonyos értelemben mindebből logikusan következő jelenség, hogy ilyenkor a gazdasági szereplők átláthatósága is csökken. Egy tanulmány összefüggést talált például a kormányzati politika transzparenciája és a bankszektor minősége között.

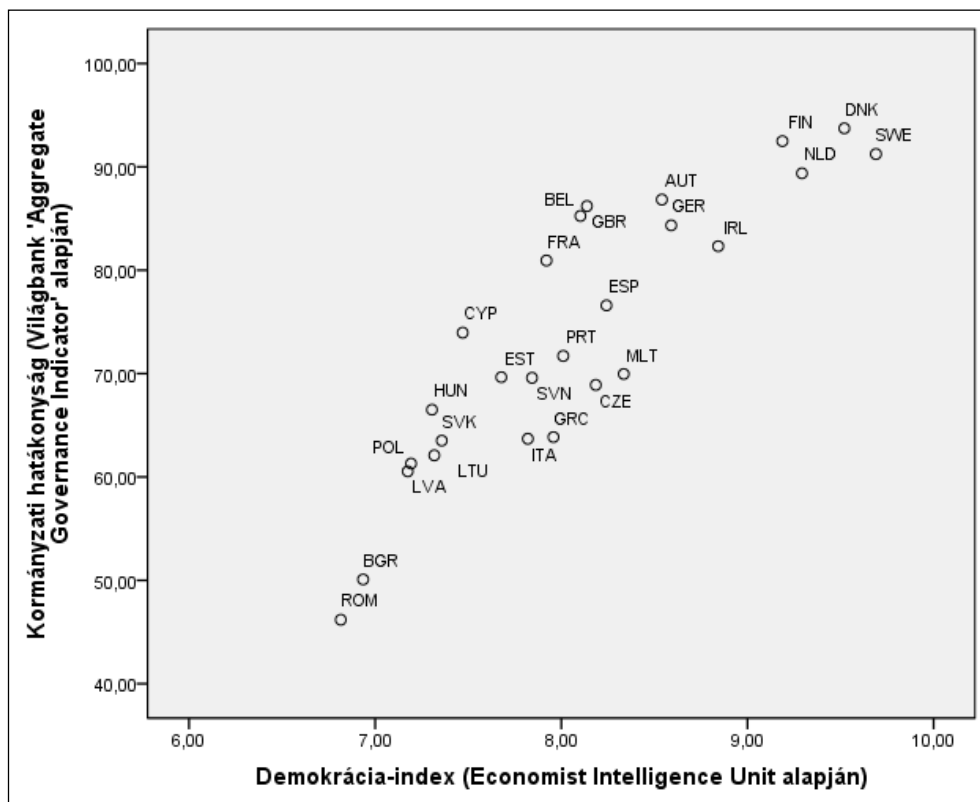
Innen, vagyis a transzparencia és az elszámoltathatóság (accountability) felől nézve nyer értelmet az, hogy governance-ről, és nem egyszerűen a közigazgatás és a kormányzat reformjáról beszélünk – illetve beszél a Világbank. Bár egyes kritikusok ezt bírálóan említik, mondván, hogy a Világbank a neoliberális ideológiát követve nem az állam reformján, megerősítésén munkálkodik, hanem a privát aktorok játékba hozásán, talán már a fenti rövid ismertetésből is kiviláglik, hogy ezt nem teljesen alaptalanul teszi. A transzparenciát, az elszámoltathatóságot nem egyszerűen az állam reformján keresztül lehet érvényre juttatni, kellene hozzá a civil és a vállalati partnerek, szereplők is. Elméletileg persze megfelelő törvénykezéssel és felelős állami szervek létrehozásával elérhető a privát szféra transzparenciájának növelése, és az illegitim lobbizás, korrupció visszaszorítása, mindez azonban csak teória – a „state capture” pont arról szól, hogy sok országban a realitás az állam politikai autonómiájának a csökkenése, a gazdasági érdekek meghatározó befolyása –, és még a Világbank sem tagadja, hogy ezeket gyakran a külföldi multinacionális óriásvállalatok jelentik meg. A korrupcióról szóló vitában is egyfajta áttörés volt az, amikor néhány évvel ezelőtt a Világbank és más fejlesztési intézmények is elismerték végre, hogy az nem varrható csupán a fejlődő országok nepotista kormányzatainak és kultúrájának a nyakába, hanem sokszereplős, komplex jelenségről van szó, amelyben a multinacionális vállalatok is vastagon benne vannak. (Különösen a sokkal nagyobb károkat okozó „grand corruption”-ban, amelyet szembe szoktak állítani a hétköznapi baksisaival, a „petty corruption”-nal.)

Nem elegendő tehát – vallja immár a Világbank – a kormányzat intézményeire, a jogszabályokra, a formális autoritásokra, azaz a „hardware”-re összpontosítani, ha javítani akarunk a kormányzás minőségén. A governance értelmében vett kulcsváltozókra (is) kell összpontosítani: a transzparencia, a számonkérhetőség biztosítására, az érdekeltek bevonására a döntésekbe, új kommunikációs – és ellenőrző – fórumok létrehozására, a magánszféra önszabályozó intézményeinek létrehozására, a verseny tisztaságának biztosítására, a civil aktivizmus és a független sajtó megerősítésére. Vagyis mindarra, amit egyszerűen csak jogállamiságnak szokás nevezni.

A fenti érvekkel harmonizál Bartha Attila elemzése is az EU tagországainak fejlődéséről (Bartha, 2012). Adatai azt mutatják, hogy a demokrácia és a kormányzati hatékonyság – legalábbis az európai társadalmakban – hosszabb időszakot tekintve a legkevésbé sem válik el egymástól: a demokrácia minősége szempontjából élenjáró észak-európai államok egyszersmind a kormányzati hatékonyságot tekintve is a legjobbak, Bulgária és Románia viszont mindkét dimenzióban sereghajtó.



„Úgy tűnik, hogy az európai fejlődésben hosszabb távon a különféle intézményi hatások erősen korrelálnak egymással: ahol általában fejlettek a demokratikus intézmények, ott hatékony a kormányzás, ott működik jól a jogrendszer és érvényesülnek a tulajdonjogok, és ott támogatják a politikai, illetve a gazdasági intézményeket a kultúra kiemelt komponensei (a bizalom, a racionális, céltudatos viselkedés, a toleráns, szolidáris viszonyulás, valamint a túlzott engedelmesség hiánya)” (Bartha, 2012: 115).



2. ábra. A demokrácia minősége és a kormányzati hatékonyság az EU-országokban (Forrás: Bartha, 2012).

Ilyen komplex társadalmi, gazdasági, kulturális tényezők együtt járása esetén már felmerül a gyanú, hogy talán nem érdemes egyszerű, egyirányú oksági kapcsolatot feltételezni közöttük. Valószínűbbnek tűnik, hogy a fejlődés, a hatékony kormányzás, és az egyéb, kulturális változók (bizalom, tolerancia stb.) között inkább körkörös a viszony: egymást megerősítve (vagy gyengítve) tudják feljebb tolni az adott országot az általános fejlődés dimenziójában. Ha így van, akkor viszont felmerül a kérdés, hogy mi az a külső körülmény, ami beindítja az „ördögi” avagy „angyali” köröket. Bizonyára több ilyen lehet, de feltehető, hogy a politikai veze-

tés, a leadership is játszhatja ezt a szerepet. Ha a politikai vezetés a demokrácia, a jogállam, a „jó kormányzás”, az effektív államigazgatás, a korrupció visszaszorításán munkálkodik; ha növelni tudja az értékalapú legitimitását; ha erősíti az állami és egyéb intézmények iránti bizalmat – akkor mindezek a tényezők segíthetik a gazdasági fejlődést, amely viszont visszahatva megerősíti a rendszer legitimitációját, és hozzájárul az általános bizalom szint növekedéséhez.

Mindez tulajdonképp nem áll messze azoktól a megközelítésektől, amelyek normatív, etikai szempontból érvelnek a fejlődés mint a jó társadalom előmozdításának sokdimenziós meghatározottsága és ezek között a demokrácia szerepe mellett. A normatív megközelítéseken belül kiemelendő Amartya Sen munkássága, Sen ugyanis egyszerre használ normatív és empirikus érveket (vö. Sen, 2004). Szerinte a demokrácia a tág értelemben vett társadalmi fejlődés egyik dimenziója, amely önértékénél fogva fontos, ugyanakkor feltétele, elősegítője is a fejlődés más mozzanatainak. A demokrácia elsősorban a „negatív szabadság” biztosításának eszköze, ugyanakkor hozzájárul a pozitív szabadság előmozdításához is. Vagyis a komplex, több dimenzióban értelmezhető társadalmi fejlődés elválaszthatatlan részének tekinthető a demokrácia és a kormányzás minőségének javulása.

### *Bizalom és gazdaságpolitika*

A társadalom egészének a szintjén, a kulturális változókat is elemzés tárgyává téve felmerült tehát, hogy a fejlődést elősegítő tényezők talán kölcsönösen segítik egymást. Ez nem mond ellent a korábban idézett, szűkebb fókuszú vizsgálatok eredményeinek, amelyek szerint a jól működő demokrácia és a fejlettség, a fejlődés tehát összefügg egymással, még hozzá feltételezhetően oksági kapcsolatban is állnak egymással: a jó kormányzás jól működő intézményeket, közpolitikákat eredményez, és ezzel hozzájárul a társadalmi-gazdasági fejlődéshez. Nem tudjuk persze pontosan, hogy melyek a közvetítő változók a jó kormányzás és a fejlődés között. Lehet, hogy egyszerűen az eredményesség, a hatékony működés, a korrupció okozta veszteségek hiánya segíti a gazdasági növekedést. Több tanulmány utal azonban arra, hogy a *bizalom* is a közvetítő változók között van: a kormányzati hitelesség vagy a tulajdonjogok védelme, a kiszámíthatóság, a jogbiztonság tulajdonképpen procedurális elvek, amelyek pozitívan hatnak a befektetésekre és a gazdasági növekedésre (pl. Brunetti et al., 1997).

A problémakört az alábbiakban Győrffy Dóra munkássága alapján mutatom be, aki tanulmányok sorában vizsgálta a gazdaságpolitikai siker és az intézményi, illetve a társadalmi bizalom összefüggéseit. Kutatásai szerint például az EU-ban azok az országok tudtak igazán sikeresek lenni, nagyobb növekedési teljesítményt elérni, amelyekben az eurócsatlakozástól függetlenül is megszületett egy társadalmi konszenzuson alapuló belső elkötelezettség az államháztartási egyensúly fontossága mellett (Győrffy, 2007a). Egy ilyen elköteleződéshez szerinte kell a versengő politikai elitnek megegyezésre irányuló akarata, valamint a populista ígére-

téseknél való ellenállás, továbbá az állampolgárok bizalma a politikai vezetésben. Az elitkonszenzus megléte önmagában táplálja az állampolgári bizalmat, hiszen azt sugallja, hogy a köz érdeke fontosabb a politikai hatalomszerzés szempontjánál. A sikerességnek egyébként az a magyarázata, hogy ezekben az országokban került sor több kormányzati cikluson keresztül kiadás oldali konszolidációra, míg a csupán euróövezeti tagságra pályázó országokban a bevételnövelő intézkedések domináltak. Az eltérő kiigazítási stratégiák következtében az első csoportban a konszolidáció tartósnak bizonyult, és jelentősen csökkent az adósság, míg a második csoportban ez nem volt megfigyelhető – ezek a különbségek tükröződnek a növekedési teljesítményben (lásd Gyórfy, 2007a).

Tanulságos a költségvetési intézményrendszer reformja szempontjából modellértékűnek tekinthető svéd eset is (Gyórfy, 2007a). Svédországot az teszi különösen érdekessé, hogy magas újraelosztási szint mellett sikerült alkalmazkodnia a globalizált tőkepiacok jelentette kihívásokhoz. Kérdés, hogy milyen intézkedéseknek köszönhető a jelenlegi siker – de még érdekesebb, hogy mi tette ezeket az intézkedéseket politikailag lehetségessé és fenntarthatóvá. Gyórfy szerint a tőkepiaci integráció időszakában a monetáris és fiskális stabilitás intézményesítése nyújtja a legmegfelelőbb keretet a svéd gazdaságpolitika négy hagyományos célkitűzésének, a növekedés, teljes foglalkoztatottság, a társadalmi szolidaritás és az árstabilitás megteremtéséhez. Az 1990-es években kitörő pénzügyi válság rádobentette mind a politikai elitet, mind az állampolgárokat arra, hogy a hagyományos svéd modell korábban fennálló feltételei megszűntek, és új megoldást kell kitalálni a gazdaságpolitikai kihívások kezelésére. A válság során kialakult konszenzus lehetővé tette a konszolidációt és a makrogazdasági döntéshozatal korlátok közé szorítását, melyet az intézkedések sikere az elmúlt tíz évben megerősített, és ezzel fenntarthatóvá tette a reformokat. Ehhez azonban az kellett, hogy a politika ne az illúziókeltésben jeleskedjen, és a pártok ne populista ígéretekkel igyekezzenek egymásra ígérni, hanem hogy a politikacsinálás megmaradjon a realitás talaján. Vagyis hogy pontosan az ellenkezője történjen annak, amit például Magyarország kapcsán Ilonszky Gabriella és Lengyel György „látszatdemokráciának” nevez (Ilonszky–Lengyel, 2009). A svéd állampolgárok elhitték, elfogadták a politika által kínált javaslatokat, ami a hagyományosan magas svéd bizalomszint miatt volt lehetséges.

Ezzel szemben Gyórfy szerint a posztoszocialista demokráciákban a költségvetési hiányra való hajlam rendszerspecifikus, és nem véletlenszerű jelenség. A paternalista attitűdök és a szabálykerülő magatartás öröksége együttesen eredményez egy olyan ördögi kört, melyben a kiábrándultság, a túlköltekezés és a lassú növekedés egymást erősítik (vö. Gyórfy, 2007b, 2009). Ezt a negatív spirált csupán külső kényszerek tudják megtörni, melyek rászoríthatják ezeket az országokat a fegyelmezett költségvetési politikára. Magyarország esete különösen figyelemre méltó, ahol Gyórfy szerint a gulyáskommunizmus öröksége, az állammal kapcsolatos paternalista attitűdök, az elitfolytonosságot jelentő békés átmenet, illetve a külső fegyelmezőerő hiánya együttesen eredményezte az ördögi kör különösen erőteljes érvényesülését.

Az esettanulmányok általánosíthatóak: a kérdés, hogy az államba vetett bizalom hogyan befolyásolja a költségvetési egyensúly létrejöttét és fennmaradását. Gyórfy (2008) tézise, hogy azokban az országokban, ahol alacsony a társadalom politikai rendszerbe vetett bizalma, a költségvetés bevételi és kiadási oldala is hozzájárul a hiány kialakulásához: a bevételi oldalon a nagyobb adócsalásra való hajlam, míg a kiadási oldalon a populista politikára való kísértés és a reformokhoz szükséges konszenzus kialakításának nehézsége növeli az egyensúlytalanságot. A bizalom és a költségvetési egyensúly közti pozitív kapcsolatot egyrészt az eurózóna eddigi tapasztalatainak statisztikai elemzése, másrészt Svédország és Magyarország a '90-es évek közepén megtörtént konszolidációjának kvalitatív összehasonlítása révén bizonyítja. A bizalom és egyensúly kapcsolatának felismeréséből adódó fő következtetés, hogy alacsony bizalmi környezetben a tartósan kiegyensúlyozott költségvetés esélye csekély, és helyette a túlköltekezés – megszorítások ciklusainak váltakozása valószínűsíthető.

De figyelemre méltó eredmények adódnak a bizalom és a költségvetési reformok között feltárt kapcsolatról Magyarország és Szlovákia gazdaságpolitikájának összehasonlítása alapján is (Gyórfy, 2009). A két eset érdekességét az adja, hogy a közös szocialista örökség és általános kiábrándultság ellenére Szlovákia sikeresen hajtott végre átfogó szerkezeti reformokat, és bevezetheti az eurót, míg Magyarország elveszítette korábbi vezető szerepét a régióban, és a közös valuta-övezethez való csatlakozás rendkívül távolinak tűnik. Kérdés, hogyan lehet szerkezeti reformokat végrehajtani alacsony bizalmi környezetben, amikor a hosszú távú ígéretek nem hitelesek. Míg Szlovákiában az EU-ból való kimaradás félelme, hiteles reformerek és az euró belátható közelsége révén megteremtődött konszenzus együttesen járult hozzá az elmúlt évtized sikereihez, Magyarországon ezek a feltételek hiányoztak. Tegyük azonban hozzá, hogy a két ország folytatódó divergenciája egyáltalán nem tekinthető adottnak, mivel mindkét esetben reformciklusok figyelhetők meg, nem pedig folytonos fejlődés. Ahhoz, hogy ez utóbbi megvalósuljon, elkerülhetetlen az állam és polgárai között fennálló bizalom megerősítése, mely egyik országban sem valósult meg még (Gyórfy, 2009).

### *Intézményi bizalom és eredményesség*

A gazdaságpolitika persze speciális terület, hiszen itt az aktorok (a vállalatok, befektetők, fogyasztók, alkalmazottak) adott esetben közvetlenül a pénztárcájukon érzik az egyes kormányzati döntések következményeit. A bizalom itt akár racionális kalkulus eredményének is tekinthető: a kormányzati hitelesség, a kiszámíthatóság, a procedurális méltányosság nem önértékénél fogva fontos, hanem azért, mert a jövővel kapcsolatos kockázatok mértékét jelezheti előre.<sup>4</sup> A bizalomnak és a bizalmatlanságnak is materiális okai vannak – Tyler (2012) szóhasználatával

<sup>4</sup> A bizalomról mint racionális kalkulusról lásd Hardin, 1998.

a gazdasági szereplők az instrumentális motiváció alapján viszonyulnak a kormányzathoz. A dolog persze korántsem ilyen egyszerű, hiszen a gazdaság szereplői – legalábbis az egyének – egyszersmind állampolgárok is, és ekképpen rájuk is hat a legitimitás logikája. De intuitíve mégis gondolhatjuk azt, hogy az intézményi bizalom és az eredményesség szövevényes kapcsolata izgalmasabb kérdéseket vet fel olyan közpolitikai területeken, amelyeken az érintettek együttműködési készségét kevésbé a racionális kalkulus befolyásolja.

Kutatások sora irányult például a rendőrség munkájára (áttekintésnek lásd Hawdon, 2008, Hough–Sato, 2011, Tyler, 2012: 4. fejezet). A kérdés az, hogy ha a polgárok méltányosnak érzékelik a rendőrség működését, az vajon kedvezően befolyásolja-e a rendőri munka eredményességét. Van-e szerepe az értékalapú bizalomnak a rendőri munka eredményesége szempontjából, avagy az kizárólag a bűnmegelőzés, a felderítés stb. hatékonyságán és azon a racionális, instrumentális kalkuluson múlik, amely a potenciális bűnelkövetőket a lebukástól való félelem miatt visszatartja a normaszegéstől?

Nos, a lebukás esélye kétségkívül hatással van a bűnözésre, a törvénysértésre: ha ezt az emberek jelentősnek látják, akkor kevesebb törvénysértés történik. Mint már említettük, a lebukás valószínűsége éppenséggel nagyobb hatással van a potenciális bűnelkövetőkre, mint a várható szankciók nagysága (vö. Stafford–War, 1993, Doob–Webster, 2003, Darley, 2005). E tény jelzi, hogy az emberek nem képesek a kockázat várható értékének olyan felbecsülésére, mint amelyet a racionális önérdékkövető ember modellje vár tőlük – ugyanakkor az instrumentális motivációk eszerint is jelen vannak a potenciális törvényszegők viselkedésében. Úgy tűnhet tehát, hogy míg a büntetések szigorítását szorgalmazó „büntetőjogi populizmus” ellen vannak érveink, a bűnözés visszaszorítása érdekében viszont a rendőrség megerősítése, hatékonyabbá tétele szükségesnek látszik.

Igen ám, de David Beetham azon érvét, mely szerint a hatalom hatékonysága nem csupán az erőforrásain és szervezettségén, hanem az elfogadó, legitimáló attitűdökön is múlik (Beetham, 1991) minden további nélkül alkalmazhatjuk a rendőrségre is! A rendőrök fizetése, technikai felszereltségük, a rendőrség létszáma stb. csak csekély összefüggést mutat a felderítés hatékonyságával (Sung, 2006). Az alkalmazott eljárások, taktikák között persze vannak inkább vagy éppen kevésbé eredményesek (Telep–Weisburd, 2012). Ám az eredményesség nagyban múlik az állampolgárokkal való interakciókon, az állampolgárok együttműködési készségén is. Hajlandóak-e az emberek bejelenteni, ha valami gyanúsat tapasztalnak? Hajlandóak-e információkat adni a hatóságoknak? Hajlandóak-e tanúskodni? Mindezekre nagyobb az esély, ha a rendőrséget és annak munkáját legitimnek tartják, és bizalommal fordulnak felé – ehhez viszont az kell, hogy a rendőrségi munka megfeleljen a procedurális méltányosság elveinek (Telep–Weisburd, 2012).

A rendőrség eredményesége persze nem csak a felderítésen múlik. Alapvető probléma az is, ha az intézkedő rendőrre nem hallgatnak, felszólításait nem veszik figyelembe (vö. Mastroski et al., 1996). De a felderítés vagy az intézkedés eredményességén túl a legfontosabb a bűnmegelőzés, illetve a bűnelkövetésbe való

visszaesések elkerülése. Mindezt a rendőrség egymaga nem képes biztosítani. Szükség van az állampolgárokra, akik megfogadják a rendőrségi tanácsokat, akik adott esetben maguk is részt vesznek a bűnmegelőzésben (pl. polgárőrség). Elég egyértelmű, hogy a rendőrséggel való aktív vagy passzív együttműködés esélye akkor nagyobb, ha az állampolgárok bíznak a rendőrségben. Ha attól tartanak, hogy bejelentéseiket úgysem veszik komolyan; a rendőrség csak késve reagál, ha reagál egyáltalán a hívásra; ha nem bíznak abban, hogy személyes adataikat megfelelő módon fogják kezelni, vagy hogy őket magukat meg akarják és tudják óvni a bűnözőktől (pl. tanúskodás esetén); ha a korrupció és a részrehajlás árnya vetül a rendőri munkára, akkor az együttműködés jó eséllyel nem fog létrejönni. „A büntető-igazságszolgáltatási rendszer társadalmi legitimitásának csökkenése katasztrofális következményekkel jár a rendszer eredményességét illetően. Ha az állampolgárok nem bíznak a rendszerben, nem fogják használni azt.” (Moore, 1997: 17, idézi Tyler, 2012: 68).

A rendőri munka legitimitása és a rendőrséggel való együttműködés esélye több empirikus vizsgálat szerint sem a rendőrség hatékonyságán, eredményességén (illetve annak percepcióján) múlik elsősorban. Sokkal fontosabb, hogy mennyire érzékelik méltányosnak és a társadalmi értékeknek megfelelőnek a rendőrség működését (vö. Tyler, 2012, Hawdon, 2008). A procedurális méltányosság alapú bizalmat nem csak a rendőrséggel való együttműködés megalapozásában találták meghatározónak, hanem a szabálykövetésre és a visszaeső magatartás esélyének a csökkentésére is kimutatták a szerepét. Tyler és Huo longitudinális vizsgálata szerint azok az emberek számoltak be a saját életükből kevesebb normaszegésről, akik a rendőrség és az igazságszolgáltatás munkája iránt nagyobb bizalommal voltak (Tyler–Huo, 2002). Egy követéses vizsgálat eredménye szerint a részt vevő felek értékelése arról, hogy a mediációs eljárás mennyire felelt meg a procedurális méltányosság elveinek, minden más tényezőtől messze a legerősebben határozta meg azt, hogy a felek tartják-e magukat a mediációban elért megállapodáshoz hat hónappal később (Pruitt et al., 1993). Talán még döbbenetesebb eredményekkel szolgál az a kutatás, amely a családi erőszakot elkövetők visszaesési arányát vizsgálta az intézkedő rendőr magatartásának fényében (Paternoster et al., 1997). A házastársával, gyerekeivel erőszakoskodó férfival szemben a rendőr felléphet határozottan, de akár agresszíven is (előállíthatja, megbilincselheti stb.). A vizsgálat szerint a visszaeső magatartás esélyét csökkentette az, ha a férfi méltányosnak ítélte a rendőr intézkedését. Az eredmény azért különösen meglepő, mert a családon belüli erőszakot felindulásból elkövetett, illetve érzelmi és pszichés tényezőkkel magyarázható bűncselekménynek gondolnánk. Meglepő, hogy az eljáró rendőr intézkedésének méltányossága még erre a magatartásra is hosszú távú hatással lehet.

Az igazságszolgáltatás más intézményeivel összefüggésben is kimutatták, hogy a méltányosság percepciója növeli az együttműködés esélyét. Tyler kutatásai (pl. Tyler 1990, Tyler–Huo, 2002) azt igazolják, hogy a bírósági ítéleteket inkább elfogadják az elítéltek, ha úgy érzik, hogy méltányos módon bántak velük. Ugyanígy

a börtönökben is kevesebb a konfliktus, ha a fogvatartottak méltányos elbánást éreznek az intézmény felől.

De nem kell leragadnunk az igazságszolgáltatásnál. Murphy (2005) szerint az adófizetési kedvet és az adóelkerülési gyakorlatot befolyásolja az adóhatóság észlelt méltányossága: paradox módon a túlzott adóhatósági szigor a hatóságba vetett bizalom csökkenését és az adófizetési morál romlását eredményezheti (legalábbis Ausztráliában). Frey és Osterloh (2005) számos olyan esetet mutat be, amikor az emberek inkább hajlandóak valamilyen áldozatot vállalni vagy negatív következményt elviselni, ha meg vannak győzve ennek a helyességéről, mint akkor, ha pénzben ellentételezik nekik az elszenvedett kárt – vagyis a döntéshozatal folyamata itt is fontosabb, mint az eredmény. Gangl (2003) az amerikai kongresszussal kapcsolatos attitűdök elemzése során jutott arra a következtetésre, hogy az eljárási méltányosság fontosabb a törvényhozás legitimitása szempontjából, mint a döntések tényleges, materiális (elosztási) hatásai. Breitmeier, Young és Zürn (2006) a nemzetközi együttműködési rendszerek (rezsimek) működését vizsgálva arra a következtetésre jutottak, hogy egy rezsim működésének a hatásosságára meglepő módon a rezsim által alkalmazott döntési eljárás (pl. hogy többségi vagy egyhangú döntési szabályt alkalmaznak) nincs hatással, ám az erőteljesen befolyásolja, hogy a résztvevők méltányosnak érzik-e a rendszer kialakításának folyamatát.

Vagyis az eljárási méltányosság gyakorlati, ha úgy tetszik, magatartás- és politikaformáló erejét számos különböző társadalmi és intézményi kontextusban sikerült kimutatni. Az összefüggés pedig mindig ugyanabba az irányba mutat: procedurális méltányosság – bizalom – együttműködés – javuló eredményesség.

## *Összefoglalás*

Empirikus adatok is bizonyítják azt az intuitíve is sejthető összefüggést, hogy az országok fejlődése, a gazdaságpolitikák és a közpolitikák sikeressége függ a kormányzat teljesítményétől. Ez utóbbi viszont nem egyszerűen egy szakkérdés: nem az a kormány fog jobban teljesíteni, ahol több a szakértő, vagy okosabb a miniszterelnök. A kormány működésének hitelesnek kell lennie, megfelelő legitimitációval és bizalommal kell bírnia az állampolgárok oldaláról. Az állampolgárok, de a társadalmi élet egyéb szereplői is, mint például a nemzetközi szervezetek, a hazai és a külföldi vállalatok stb. ugyanis akkor fogják elfogadni a kormány javaslatait, döntéseit, előrejelzéseit, ha hitelesnek, legitimnek tekintik. A legitimitáshoz pedig mindaz kell, amiről az előző fejezetben írtunk: többek között hiteles, a közjóért tevékenykedő politikusok, nem korrupt, jól működő intézmények, átlátható, demokratikus, a jogállamiság normáit tiszteletben tartó „jó kormányzás”.

Ami a politikai rendszer egészét illetően a legitimitás, az a bizalom az egyes intézmények vonatkozásában. A különböző állami intézmények – önkormányzatok, igazságszolgáltatás, adóhatóság stb. – más-más mértékben és különböző

módon, de mind rá vannak szorulva az állampolgárok bizalmára, és az ezzel járó együttműködésre, támogatásra. Ehhez elsősorban arra van szükség, hogy működésük megfeleljen a procedurális méltányosság elveinek. A méltányos működés bizalmat szül, ami pedig állampolgári támogatást, együttműködést vált ki – ez pedig az eredményes intézményi működés záloga lehet.



## 6. AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS POLITIKAI LOGIKÁJA: A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK PÉLDÁJA

Az elmúlt húsz-huszonöt évet világszerte erőteljesen meghatározó politikai ideológia és közgazdasági doktrína, amit nevezhetünk neoliberalizmusnak vagy akár „piaci fundamentalizmusnak” (Soros, 1998) is, többek között az állam társadalmi szerepét is átértelmezte. Ezen értelmezés szerint a már hetvenes években válságba jutott, szociális szempontból jólétinek, gazdasági szempontból tervezőnek, beavatkozóknak vagy – az állami tulajdonú vállalatok révén – gazdálkodónak is nevezhető állam helyét a hatékonyabb „szabályozó állam” vette, veheti át. A szabályozó állam kevésbé a közvetlen jövedelemtranszferek, támogatások, illetve a saját tulajdonú vállalatának működtetése révén igyekszik a társadalmi és gazdasági jólétet növelni, hanem inkább azon intézményi-szabályozási feltételek megteremtésére törekszik, amelyek a piac mint az úgymond leghatékonyabb allokációs mechanizmus érvényesülését segítik. A társadalmi jólét növekedése pedig a hatékonyság javulásának gyümölcseként értelmezhető.

A neoliberális ideológia térnyerésének története jól ismert, mint ahogy az is, hogy ennek milyen összefüggései mutathatók ki a gazdasági globalizáció folyamatával, és az ezt támogató olyan nemzetközi intézményekkel, mint például a Nemzetközi Valutaalap vagy a Világbank.<sup>1</sup> A politikatudományi irodalomban a neoliberális ideológia térnyerése számos aspektusának elemzése megtörtént, például a közigazgatás piaci logikájú reformjának, az úgynevezett „új köz-menedzsmentnek”.<sup>2</sup> Meglepő módon azonban a közszolgáltatások problémájával a politikatudomány igen keveset foglalkozott – átengedve a terepet a közgazdászoknak –, jóllehet a neoliberális ideológia a közszolgáltatások vonatkozásában is határozott javaslatokat fogalmazott meg: a támogatások csökkentését (és a piaci típusú bevételek növelését), az állami tulajdon visszaszorítását (privatizáció) és a piaci folyamatok, a verseny beindítását (liberalizáció), mindezt természetesen a hatékonyság növelése érdekében. Mármost a közszolgáltatások kiterjedtségéről, finanszírozásáról, koordinációjáról szóló döntések véleményem szerint elméletileg sem tekinthetők csupán technikai kérdésnek. De ha valaki – mint ahogy számos közgazdász vagy politikus – így gondolná is, hiba volna figyelmen kívül hagyni

<sup>1</sup> Lásd például Stiglitz (2003), Galbraith (2004), Arnt Aune (2001).

<sup>2</sup> Magyarul lásd erről pl. Gajduschek (2010).

azokat az aktuális történéseket, amelyek a közszolgáltatások politikai jelentőségére figyelmeztetnek. A közszolgáltatások piaci típusú reformjait szerte a világban számos, időnként igen heves társadalmi reakciók kísérték.<sup>3</sup> A politikatudomány tehát mintha az események mögött kullogna.

Jelen írásban a közszolgáltatások egy politikatudományi értelmezésére teszek kísérletet. A szokásos tárgyalástól eltérően a piaci hatékonysággal nem az igazságosság, a szolidaritás, a társadalmi kohézió vagy a képességek (capabilities) növelésének normatív célját állítjuk szembe. Természetesen legitim az az érvelés, amely szerint a közszolgáltatásnak nevezett javak (hogy mik is ezek, illetve hogyan jelölhető ki a körük, az egy külön probléma, amire még visszatérünk) fontos eszközei a társadalmi igazságosság megvalósításának, az egyenlőtlenségek csökkentésének, az alapvető emberi jogok (mint például az egészséges élethez vagy az oktatáshoz való jog) biztosításának<sup>4</sup>. De úgy érvelni, hogy ezért a közszolgáltatásokról meghozandó döntés alapvetően tehát politikai, amelyet nem a hatékonyság szempontjai befolyásolnak, egyoldalú és leegyszerűsítő. Ezeket a célokat ugyanis az is elismerheti, aki utána – a hatékonyságot is szem előtt tartva – a közszolgáltatások piacosítása mellett érvel. A politikai célok kijelölése nem érvényteleníti a hatékonyságra vonatkozó kérdésfeltevést, hiszen a döntéshozók felelőssége, hogy az erőforrásokat megfelelő módon használják fel a társadalom érdekében. Azt persze lehet mondani, hogy a politikai célok érdekében feláldozunk valamennyit az allokációs hatékonyságból: legyen igazságos, ha drágább is. Ilyen átváltások (trade-offok) nyilván léteznek, és a közgazdászok is szívesen elismerik ezeket. Ugyanis ezzel fenntarthatják a hatékony megoldás kiválasztásának szakmai privilégiumát,<sup>5</sup> és a politikai célokat, a politikai döntést ehhez képest külsődlegesnek (no és persze a szigorú célracionalitás szempontjából irracionálisnak) láttathatják.

Álláspontom szerint azonban a hatékonysági és politikai szempontok dichotóm szembeállítására leegyszerűsíti a problémát. A kérdés az, hogy a közszolgáltatások megszervezésének a kérdése milyen politikai jelentést hoz létre. A közszolgáltatások koordinációs sémái közötti választás ugyanis a közszolgáltatások társadalmi,

<sup>3</sup> A leghíresebb a bolíviai Cochabamba vízprivatizációja elleni tiltakozás, amely drámai módon halálos áldozatot is követelt, de amely végül sikeresnek bizonyult: a Világbank által erőszakolt privatizációt visszacsinálták. A Kereskedelmi Világszervezet (WTO) szolgáltatásliberalizációs egyezménye (a GATS) ellen pedig széles körű társadalmi tiltakozás bonatkozott ki, amelyben a civil szervezeteken kívül olyan települések önkormányzatai is részt vesznek, mint Párizs, Oxford, Firenze. Mindezekről lásd: Scheiring–Boda (szerk., 2008).

<sup>4</sup> Nem nehéz belátni, hogy a közszolgáltatások fontos célja az egyenlőtlenségek csökkentése, az esélyegyenlőség növelése több dimenzióban. Az oktatásnak például elsőrendű feladata (lenne) az otthonról hozott műveltségi különbségek csökkentése. A közösségi közlekedés azoknak az állampolgároknak biztosítja a szabad mozgás, a mobilitás lehetőségét, akiknek nincsenek meg az eszközeik ezt magánúton megoldani (pl. autóval). Az egészségügyi és a szociális rendszer a biztosításelv működtetésével szétteríti a társadalomban a kockázatokat, és (elvileg) egyenlő esélyeket teremt a gyógyulásra vagy a méltóságteljes élet minimális feltételeire.

<sup>5</sup> Egy sokat idézett definíció szerint a közgazdaságtan az adott célok elérése érdekében történő leghatékonyabb eszközök kiválasztásának tudománya.

politikai jelentőségét és jelentését is implikálja. A hatékonyság kérdése nem független, külsődleges az adott társadalmi működési módtól, annak belső tulajdonsága – ha úgy tetszik, társadalmi konstrukció. A közszolgáltatások koordinációjának, megszervezésének a kérdését most ebből a szempontból értelmezzük. Az előző fejezetek gondolatmenetét visszük tovább, alkalmazzuk tehát a közszolgáltatások esetére. Ha úgy tetszik, egy szektoriális esettanulmányról van itt szó.

### *A közjavak mint piaci kudarcok*

Mi a „köz” a közszolgáltatásokban? Tanulmányában Haque (2001) ezt a kérdést teszi fel, és több metszetben válaszolja meg. Haque alapvetően politikatudományi megfontolásaira később térünk vissza, de ami nála is evidens, az az, hogy a „köz” előtag valamiképpen a magántól való különbözőséget jelöli. Az állam és piac dichotómiájában gondolkodva azt mondhatjuk, hogy a közszolgáltatás az, amit nem tisztán piaci alapon, magánszerződések keretében nyújtanak, hanem létrejötté, működése több-kevesebb állami cselekvést, segítséget, támogatást igényel.

Mármost a közgazdaságtannak egy klasszikus kérdése, hogy miként határozható meg a javak és szolgáltatások azon köre, az ún. közjavak, amelyeket ilyen vagy olyan okból a piac nem képes létrehozni. A közszolgáltatásokat lehet tehát úgy értelmezni, mint specifikus közjavak szolgáltatását.

Paul Samuelson klasszikus cikkében (Samuelson, 1954) amellet érvelt, hogy a közjavak meghatározásában két kritérium játszik főszerepet: a kizárhatóság és a rivalizálás hiánya. Közjóság az, aminek a fogyasztásából senkit sem lehet kizárni, és a fogyasztása nem versengő. A klasszikus példa a világítótorony: a hajósoknak nem lehet megtiltani, hogy tájékozódási pontként használják, és bármennyi hajós használhatja anélkül, hogy ezzel a többiek lehetősége csökkenne a világítótorony információs szolgáltatásának igénybevételére. Ugyanezt a logikát láttuk érvényesülni fentebbi példánkban az árvízvédelmi gát kapcsán. Samuelson szerint a fogyasztásból való kizárhatóság és a versengő fogyasztás hiánya miatt piaci alapon a közjavak sosem fognak létrejönni, vagyis megteremtésük a közösség, illetve az állam feladata.

Vegyük észre, hogy a közgazdászok számára a közjóság afféle hiánykategória: a piac kudarca. Mivel a modern közgazdaságtan a piac tanulmányozására jött létre, és (Nobel-díjjal jutalmazott) alaptézise, hogy a szabad piac képes a javak leghatékonyabb allokációjára, a közgazdasági elemzésekben többnyire egyfajta elfogultság érzékelhető a piaccal szemben. Bár a jóléti közgazdaságtan és politikai gazdaságtan keretében az állam gazdasági szerepének szofisztikált elemzésére is sor került, a közgazdasági képzés továbbra is a piaci mechanizmus elemzéséből indul ki, minden egyéb csak később következik. Az utóbbi évtizedekben megerősödött neoliberais ideológia pedig újfent a piaci gondolkodást erősítette meg: az alapkérdés itt az, hogyan lehet minél inkább játékba hozni a piaci mechanizmust, és visszaszorítani az állami szerepvállalást.

Visszatérve a közjavak problematikájához: nem minden közjószág felel meg tökéletesen Samuelson kettős kritériumának. Az alábbi táblázat segít jobban átlátnunk a javak e kategóriák segítségével megkülönböztethető fő típusait.

1. táblázat. A közjavak típusai (Kaul és Mendoza, 2003: 98)

	<i>Rivalizáló</i>	<i>Nem rivalizáló</i>
<i>Megvalósítható a kizárás</i>	<p>A) <i>Magánjavak</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Plasztikai sebészet</li> <li>– Élelem</li> <li>– Ruházat</li> <li>– Elektromos áram</li> <li>– Nyelvi képzés</li> </ul>	<p>B1) <i>Díjfizető javak</i> (némelyikük egy ponton túl rivalizálóvá válik, túlszűföldik, ekkor közös készletű jószággá válik)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Díjköteles közutak</li> <li>– Szabadalmaztatott tudás</li> <li>– Kábeltévé, műholdas tévéadás</li> <li>– Csatornahálózat</li> <li>– Közösségi közlekedés</li> </ul>
		<p>B2) <i>Nem kizárhatóként kezelt díjfizető javak</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Nem kereskedelmi tudás</li> <li>– Parkok</li> <li>– Oktatás, egészségügy</li> </ul>
<i>Nem megvalósítható a kizárás</i>	<p>C1) <i>Részben kizárhatóként kezelt közös készletű javak</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– atmosféra: szennyezési jogok</li> <li>– halállomány: halászati jogok</li> <li>– vízbázis: vízkitermelési jogok</li> </ul>	<p>D) <i>Tiszta közjavak</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Béke, biztonság</li> <li>– Jobbiztonság</li> <li>– Pénzügyi és gazdasági stabilitás</li> <li>– Világítótorony</li> <li>– Piacok (ezt is meg kell teremteni)</li> <li>– Járványok megfékezése</li> <li>– Nem kimeríthető ökoszisztéma-szolgáltatások (pl. holdfény, napfény)</li> </ul>
	<p>C2) <i>Közös készletű javak</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ásványok</li> <li>– Víz</li> <li>– Halak</li> <li>– Kimeríthető ökoszisztéma-szolgáltatások (pl. természetes árvízvédelem erdők révén, az ózonréteg, a globális éghajlat)</li> </ul>	

Mint minden kategóriarendszer, a valóságban nyilván ez is sántít annyiban, hogy nehéz a határokat pontosan meghúzni mondjuk a rivalizálás tulajdonsága mentén, hiszen lehetnek erősen, kevésbé, gyengén stb. rivalizáló javak. Közjavaknak azokat a javakat tekintjük, melyek nem magánjavak: közös készletű javak, díjfizető javak és tiszta közjavak.

A rivalizálástól mentes, de kizárható fogyasztású díjfizető javak előállítása

okozza talán a legkisebb problémát a közjavak közül. Mivel a kizárás megoldható, ezeket a javakat magánbefektető is előállíthatja: építhet például utat, és szedhet olyan útvámot egy vállalkozó, amellyel az építés költségeit is meghaladó folyamatos bevételre tehet szert. A díjköteles javak esetében általában nem a kínálat megteremtése okozza a problémát, hanem a társadalmi szempontból megfelelő mennyiség és a hatékony ár megállapítása. A költségeket teljesen fedező ár ugyanis általában túlságosan visszaveti e javak fogyasztását, például nem használják a díjfizető autópályát, hanem a környező települések alacsonyabb rendű útjain közlekednek, komoly környezetvédelmi és egészségügyi problémákat okozva ezzel. Vagy a gyógyszer szabadalmi díja annyira megrágítja azt, hogy nem jut el a betegekhez. Így általában a teljes költség megtérülésének elve nem alkalmazható, szükség van az ár mellett más bevételi forrásra, általában valamilyen adóból fizetett szubvencióra. E piaci kudarc mértéke nem minden esetben egyezik, szektorról szektorra változó, így a kívánatos közpolitikára sem lehet általános előírással szolgálni. E javak esetében, amikor a hálózat kiépítése óriási költség, üzemeltetése pedig alacsony, gyakran találkozunk a piaci kudarcok egy másik típusával: a természetes monopólium jelenségével, ami szintén jelentősen csökkenti a piacon elérhető hatékonyságot, hisz nincs verseny.

Nagyobb problémát okoz a kizárhatóság hiánya. A nem kizárható fogyasztású, de rivalizáló közös készletű javak és erőforrások esetében a kizárás miatt elkerülhetetlennek tűnik a potyázás: azaz mindenki igénybe akarja venni a jószágot, de nem akar fizetni érte – hisz nem megoldható a kizárás.<sup>6</sup> Ez a rivalizáló jelleg miatt (azaz az elfogyasztott egységet más már nem fogyaszthatja el) a jószág fenntarthatatlan használatát eredményezi, azaz kimerül, elfogy, ami a nem megújuló és nem helyettesíthető javak (mint például az ökoszisztéma-szolgáltatások) esetében komoly probléma.

Végül a tiszta közjavak esetében a piac teljesen kudarcot vall. Ezek közül a környezeti közjavak eleve adottak, azaz nem kell előállításukon fáradoznunk. Az ember által teremtett tiszta közjószágok, mint a honvédelem, a jobbiztonság, a pénzügyi biztonság, a normák és szabályok szintén olyan dolgok, amelyeket a piac önmaga nem fog előállítani, ezekben az esetekben az állami szerepvállalás megkerülhetetlen.

A táblázat annyiban tér el a hagyományosan megszokott felosztástól, hogy külön megjelöli azokat az eseteket, amelyekben a társadalom tudatos döntésének eredménye az adott jószág státusza (a szürkével jelölt területek mutatják a közösen fogyasztott javakat). Ezt azért tartjuk fontosnak hangsúlyozni, mert rávilágít a közjavak politikai természetére: lehetnek olyan javak, melyek megszerzését a társadalom nem a versengés elve alapján kívánja megoldani, ilyen például az alapfokú oktatás vagy az egészségügy. Vagy megfordítva: a technikai és/vagy jogi változással sok esetben mégis megoldhatóvá vált a kizárás, ellenőrizhetővé a fo-

<sup>6</sup> Garrett Hardin sokat idézett parabolája a közlegetők tragédiájáról tulajdonképp erre a jószág-típusra, azaz a közös készletű javakra vonatkozik. Lásd Hardin (1968).

gyasztás, ilyenkor a jószág magánjószággá alakul, mint az ábrán látható halászati vagy szennykezési jogok.

Bár Samuelson úgy vélhette, hogy egyértelműen megadta a közjavak lehatárolásának kritériumát, mint láthattuk, a dolog nem ilyen egyszerű. Egyrészt a kritériumok többé vagy kevésbé is érvényesülhetnek, és ekkor az a feladat, hogy megadjuk, hogy a kritérium milyen fokú teljesülése esetén tekintjük érvényesnek – feltéve, hogy továbbra is hiszünk abban, hogy formális kritériumok alapján definiálhatóak a közjavak. Másrészt a mai technikai lehetőségek mellett elvileg szinte korlátlanul alakíthatunk bármit magánjószággá (ha a jogi háttér is megvan hozzá): mondjuk a világitótorony látókörzetébe érkező hajók tulajdonosának banszámlájáról automatikusan le lehet emelni a használati díjat.

Azonban a közgazdaságtan további szempontokat is kínál a közjavak lehatárolásához, amelyek egyéb piaci kudarcok mentén jelentkeznek. Ilyen a természetes monopólium, az információs aszimmetriák és az externáliák jelensége, amelyek különböző közszolgáltatások vonatkozásában más-más súllyal jelentkeznek. A víz- és energiaszolgáltatás vagy a vasút- és útépítés teljesen piaci működését erőteljesen korlátozza, hogy az adott tevékenység természetes monopólium, ahol a verseny a dolgok természeténél fogva nem, vagy csak igen korlátozottan tud érvényesülni. Különösen az egészségügyben jelentkezik az információs aszimmetriák problémája: a „vevő” (a beteg) és az „eladó” (az orvos) nagyon eltérő tudással rendelkeznek a szolgáltatás szükségességéről, minőségéről stb., és ez eltorzítja, illetve végső soron lehetetlenné teszi a piac működését.<sup>7</sup> Végül számos közszolgáltatás jelentős pozitív externális hatással jár, ami definíciószerűen azt jelenti, hogy a kedvező kimenetek nem (vagy nem csak) a tranzakcióban részt vevő feleknél jelennek meg. Például az egész társadalom fejlődését segíti, ha minél több kiművelt emberfő van, vagy jelentősen javítja a közegészségügyi helyzetet, ha van csatornázás és vezetékvesztés vízszolgáltatás.

Mindezek fontos problémák, és akárcsak a fogyasztásból való kizárás és versenyző fogyasztás mozzanatai, jelentősen meghatározhatják egy adott jószág, szolgáltatás előállításának mikéntjét, aminek messzemenő következményei lehetnek az adott szektor közpolitikai döntéseire, a szükséges intézményi, szabályozási környezetre stb. Éppenséggel jogosan mondható, hogy a neoliberális lendület gyakran túlzott nagyvonalúsággal lépett túl ezeken a mozzanatokon, abban bízva, hogy az újszerű jogi és technikai megoldásokkal létre lehet hozni a piacot ott is, ahol hagyományosan ezt nem tartották elképzelhetőnek.<sup>8</sup> Ugyanakkor – a kizá-

<sup>7</sup> Jegyezzük meg, hogy az egészségügyben az információs aszimmetriák persze nem tűnnek el attól, hogy az közszolgáltatásként van megszervezve. A helyzet bizonyos értelemben tovább bonyolódik, amennyiben belép a külső finanszírozó (az egészségbiztosító), akinek ún. erkölcsi kockázattal (moral hazard), vagyis azzal kell szembenéznie, hogy a betegek az ő költségére extraszolgáltatásokat igyekeznek igénybe venni. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy a(z) inkább közszolgáltatásként működő egészségügyi rendszerek jobban képesek kezelni ezeket a problémákat, mint a(z) inkább piaci módon működők (vö. Gilly, 2008).

<sup>8</sup> A brit vasútprivatizáció kudarcnak bizonyult, amit részleges visszaállamosítás követett, vagy

rás és a rivalizálás kritériumaihoz hasonlóan – az itt említett piaci kudarcok sem nyújtanak egyértelmű szempontokat a közszolgáltatások definiálásához. Elsősorban azért nem, mert ezek a szempontok többé vagy kevésbé más javak kapcsán is jelen vannak. Például szinte minden gazdasági tevékenység jár pozitív (és negatív) externáliákkal: mondjuk egy magánvállalat alapítása az állásteremtés révén hozzájárul egy adott régió prosperálásához, és ezáltal a jövőbe vetett bizalom növekedéséhez, a depresszió visszaszorulásához.<sup>9</sup> Vagyis egyrészt további kritériumokra (küszöbértékekre) van szükségünk annak eldöntésére, hogy mikor érdemes a pozitív externáliák jelentősége miatt támogatni, vagy közszolgáltatásként megszervezni egy adott tevékenységet. Másrészt alapos számítások is kellenek, hogy az egyes tevékenységekhez kapcsolódó externáliákat pontosan kvantifikálni lehessen. Ez néha sikerülhet (például kimutatható, hogy az alapfokú oktatás sokkal jelentősebb pozitív externáliákkal bír, mint a felsőfokú, ahol a hasznok nagyrészt magánhaszonként, az oktatásban részt vevőnél realizálódnak), máskor komoly nehézségeket jelenthet. Papandreou (1994) alapos elemzése szerint az externália fogalmának nincs és nem is lehet egyértelmű jelentése – adott esetben nagyon sok minden beleférhet.

Vagyis, nem elvetve vagy eljelentéktelenítve a közgazdaságtan hozzájárulását a közjavak meghatározásához, mégis amellet kell érvelnünk, hogy egyértelmű és formális kritériumot innen nem kaphatunk a közszolgáltatások körének kijelölésére.

### *A közszolgáltatások politikai értelmezése*

De mi a jelentősége a közszolgáltatások pontos definiálásának? A fenti táblázatból láthattuk, hogy a javak, a szolgáltatások különböző szempontból kategorizálhatók, de ezeken a kategóriákon átnyúlhat az a szempont, hogy mely jószágot milyen feltételekkel (pl. ingyen vagy piaci áron) és hányan vehetik igénybe, vagy hogy az állam mekkora szerepet vállal a létrehozásában, szabályozásában stb. Vagyis ahelyett, hogy címkéket ragasztanánk az egyes jószágokra, inkább azon kellene gondolkozni, hogy figyelembe véve az adott jószág természetét, milyen intézményi megoldásokkal lehet a legjobb minőségben és a leghatékonyabb módon előállítani. Nyilvánvalóan kell hozni egy politikai döntést, mondjuk hogy az elemi oktatás mindenkinek ingyen járjon, vagy hogy minden településen legyen vezeték ivóvíz-szolgáltatás, de utána az már egy szakmai-technikai kérdés, hogy ezt milyen szervezeti-intézményi megoldással lehet a legcélszerűbben biztosítani. (Tegyük hozzá, hogy a közgazdászok a politikai döntés megalapozásához is szívesen hozzájárulnak, kiszámítva az egyes döntések társadalmi hasznait. Hogy mondjuk

---

a Világbank is kénytelen volt átértékelnie azt a politikáját, amely a vízszolgáltatásban biztosított volna kiemelt szerepet a magánbefektetőknek és-üzemeltetőknek (vö. Boda–Scheiring, 2008).

<sup>9</sup> Kopp Mária kutatásai alapján mondhatjuk, hogy a depresszió elterjedtsége és a munkanélküliség között szoros kapcsolat áll fenn (Kopp–Kovács, 2006).

a populáció hány százalékának érdemes a felsőoktatást is ingyen szolgáltatni, vagy hogy nem érdemesebb-e ezt a pénzt ipartámogatásra költeni.)

Elemzők ezt a megközelítést vélik felfedezni amögött a diszkurzív változás mögött, amelynek keretében az Európai Unió elhagyta a közszolgáltatások (public services) fogalmát, és a különböző közpolitikai anyagokban, majd az Amszterdami Szerződésben ehelyett a közérdekű szolgáltatás (services of general interest) koncepcióját használja. Clifton és szerzőtársai (2004) szerint ez a változás a közszolgáltatások fogalmának politikai tartalmát gyengíti: azt sugallja, hogy csak szolgáltatások vannak, amelyek közül egyesek ugyan társadalmilag fontosabbak, ám a fontosság jelzése immár nem a közügyeket is implikáló „public” (vö. res publica) minősítéssel, hanem az érdekekre hivatkozva történik. Ráadásul míg a közszolgáltatás fogalmába bele lehet érteni, hogy azt a „köz” nyújtja – például közösségi, állami tulajdonú vállalatokon keresztül –, addig a közérdekű szolgáltatás diszkurzíve nagyobb teret enged annak a gondolatnak, hogy az adott szolgáltatást esetleg egy magánvállalat végzi.<sup>10</sup> Vagyis a közszolgáltatások fogalmának elvetése tulajdonképpen a privatizáció és liberalizáció útját egyengeti. Hasonló kritika a Kereskedelmi Világszervezet szolgáltatásliberalizálási egyezményével, a GATS-cal kapcsolatban is megfogalmazódott, ugyanis az egyezmény általában beszél szolgáltatásokról, és nem különbözteti meg a köz- vagy akár közérdekű szolgáltatásokat (lásd Scheiring, 2008).

A legtöbb olyan tanulmány, amely az állami (közösségi), illetve a magánkezelésű, privatizált közszolgáltatások eredményességét, hatékonyságát, minőségét hasonlítja össze annak érdekében, hogy állást foglaljon az állami versus piaci koordináció kérdésében, az kifejezetten vagy implicite a fenti megközelítésből indul ki. Tudniillik, hogy adott a dolog maga (a specifikus szolgáltatás), és a kérdés csupán az, hogy miként lehet jobban, hatékonyabban működtetni a társadalom érdekében.<sup>11</sup> Érdemes-e részlegesen vagy teljes egészében privatizálni, avagy indokolható az állami/közösségi tulajdon és kezelés?

De más nézőpontot is fel lehet venni. Kísérletet tehetünk arra is, hogy meghatározzuk a közszolgáltatás fogalmát és tartalmát mint olyat, és könnyen lehet, hogy ebben a definícióban benne lesz a piac–állam dilemma valamilyen mérvű eldöntése is. Úgy is fogalmazhatunk, hogy nem ugyanarról a dologról beszélünk, ha piacósított vagy ha a közösség által nyújtott szolgáltatásról beszélünk: más lesz a dolog társadalmi jelentése, más lesz hozzá az emberek, felhasználók, működtetők viszonya. Ennek a megközelítésnek az elfogadása nem jelenti szükségszerűen a piacósított megoldások elvetését, vagy a közösségi szolgáltatások magasabbra

<sup>10</sup> Nincs módunk részletesen tárgyalni a közérdekű szolgáltatások fogalmának politikatörténetét az EU-ban, erről lásd Héritier, 2001. Az elemzők általában az európai politikák kettősségét emelik ki: a közszolgáltatásokra sokáig mint az egységes piac gátjára tekintettek, és az utóbbi években is erőteljes volt a piacósítás felé mutató trend. Ugyanakkor az Amszterdami Szerződésben a közérdekű szolgáltatások mint a társadalmi kohézió eszközei kerülnek említésre.

<sup>11</sup> A vízprivatizáció társadalmi hatásairól lásd pl. Prasad (szerk., 2008).



értékelését. Könnyen lehet, hogy minden egyes szolgáltatás esetében más lesz a társadalom értelmezése és értékelése: egyesek esetében a „közösségi” mozzanat erősebb, máskor pedig gyengébb lesz – ráadásul a különböző társadalmak egymástól eltérő mintázatokat mutathatnak fel.

Ebből talán az is világos, hogy mi lehet a forrása a közszolgáltatások politikai, vagy ha úgy tetszik, normatív értelmezésének: a politikai közösség megállapodása. Ha analógiát – sőt közvetlenül felhasználható elméleti alapot – keresünk ehhez a megközelítéshez, akkor Michael Walzer plurális igazságelméletéhez fordulhatunk (Walzer, 1983). Ez ugyanis arra épül, hogy az elosztási igazságosságnak nincsen univerzális, mindenhol egyformán alkalmazható és alkalmazandó elve. Az egyes javak elosztása minden társadalomban más és más lehet, illetve hogy ugyanabban a társadalomban is más elosztási elvek érvényesülnek különböző javakkal kapcsolatban – sőt ugyanazon jószág elosztásával kapcsolatban a társadalmon belül különböző meggyőződések lehetnek jelen. Erről korábban már szoltunk, mint ahogyan arról is, hogy Walzer többek között éppen az egészségüggyel, vagyis egy közszolgáltatással példálózik (i. m. 86–90.). Míg a középkorban az egészségügyi ellátás „magánjószágnak” számított, amit valaki vagy meg tudott fizetni, vagy nem, addig manapság a fejlett országokban inkább közjószágnak tekintik – még ha Európa és Amerika között jelentős különbségek vannak is e tekintetben –, ami mindenkinek egyformán jár.<sup>12</sup>

Walzer szerint az igazságosság elvei az adott társadalom politikai és morális kultúrájából következnek; a politikai filozófus dolga pedig az, hogy a kultúrát, a hagyományokat értelmezve felszínre hozza, explicitté tegye ezen elveket, megteremtve a lehetőséget annak, hogy a fennálló gyakorlatot ütköztetni lehessen az igazságosság normatív eszméjével. De a végső politikai-morális döntést természetesen a politikai közösségnek kell (újra és újra) meghoznia.

Shamsul Haque tulajdonképpen a walzeri megközelítést alkalmazta, amikor rekonstruálta azokat a normatív kritériumokat, amelyekről szerinte „köz” lesz a szolgáltatás (Haque, 2001). Az alábbi kritériumokat sorolja föl:

- a magánszervezetektől eltérő működési elvek: függetlenség, átláthatóság, egyenlő hozzáférés;
- széles körű/univerzális igénybevevői kör;
- a társadalom működésében játszott szerep, a hozzá kapcsolódó externáliák jelentősége;
- elszámoltathatóság, az érintettek jogainak intézményes biztosítása;
- az adott intézmény, szervezet iránt megnyilvánuló közbizalom szintje.

Haque kritériumai nem kategoriális, hanem folytonos változók: minél inkább érvényesülnek, illetve minél inkább elvárjuk ezt az adott szolgáltatás kapcsán, annál inkább „public” az adott szolgáltatás. Haque egyébként tanulmányában amellet

<sup>12</sup> A pontosság kedvéért megjegyezzük, hogy Walzer érvel az állampolgári jogon nyújtott egészségügyi ellátás mellett, de számunkra most az elméleti megközelítés alapvonala volt a fontos.

érvel, hogy a közszolgáltatások piacosításának neoliberális trendje rendre gyengíti a fenti jellemzőket, és ebben az értelemben a közszolgáltatások lényegét ássa alá.

Nem célunk most Haque kritériumait egyenként kritikai vizsgálat alá vetni. Bizonyára vitathatóak, módosíthatóak vagy kiegészíthetőek. Viszont Haque értelmezése jól példázza azt, amit jelen írásban a közszolgáltatások politikai elméletének nevezünk, és amely előzetes, leíró és normatív elemeket egyaránt tartalmazó definíció alapján határozza meg a közszolgáltatásokat. A walzeri megközelítés alapján most az lenne a feladat, hogy mások értelmezését összevessük Haque kritériumaival, majd – közvéleménykutatások (lásd pl. van de Walle, 2009) vagy társadalmi vita segítségével – rekonstruáljuk a társadalmi értelmezés(ek)e)t.

Álláspontom szerint a közszolgáltatások szakértői diskurzusa, amely a hatékonyságot, eredményességet helyezi a középpontba, és amely a közösségi vagy piaci koordináció közötti választást csupán technikai kérdésnek láttatja, csupán egy, és lehet, hogy nem is a legelterjedtebb társadalmi értelmezése a közszolgáltatásoknak. A kérdés nem csupán elméleti relevanciával bír: a társadalmi értelmezések és értékelések negligálása rossz, nem megvalósítható politikai döntéseket eredményezhet. A jelen könyvben képviselt álláspont szerint a politikai cselekvés legitimációja ugyanis többek között a normatív megalapozásán múlik: ahogy David Beetham megfogalmazta, a politika nem azért legitim, mert az emberek hisznek a legitimitásában, hanem mert igazolható olyan eszmék által, amelyekben az emberek hisznek (Beetham, 1991: 11).

Ha arra a kérdésre keressük tehát a választ, hogy vajon mi a közszolgáltatások politikai értelmezése, akkor Walzer érvei alapján részletes empirikus és normatív elemzésre lenne szükség minden egyes jószág (egészségügy, oktatás stb.) tekintetében, ahol számba kellene venni, hogy mondjuk Haque kritériumai mennyire fontosak a társadalom számára, és az adott közszolgáltatást milyen elvek szerint kellene megszervezni, nyújtani ahhoz, hogy működése megfeleljen a társadalmi elvárásoknak. Jelen tanulmányban erre a részletes elemzésre nincsen módunk, ehelyett néhány olyan általános érvet és elemzést mutatunk be, amelyek a közszolgáltatások politikai értelmezéséről szólnak.

### *Motiváció és koordináció*

Eredetileg a racionális választások elméletéhez kötődik az az elméleti dilemma, hogy vajon az emberek más típusú döntéseket hoznak-e akkor, amikor mintegy fogyasztóként viselkednek (azaz a saját preferenciáik alapján a saját jólétüket akarják növelni), illetve amikor politikai szerepet játszanak, és a közjót, azaz mások szempontjait is figyelembe veszik (vö. Lewinshon-Zamir, 1998). Az igazi kérdés persze az, hogy mit jelent, ha ilyen, vagy ha olyan motivációk alapján cselekszünk; melyik típusú döntés alkalmasabb a társadalmi jólét előmozdítására. Ha ugyanis erre tudunk válaszolni, akkor annak nyilvánvalóan intézményi következményei vannak, vagy lehetnek. Ha a magándöntések járnak kedvezőbb kimenetekkel,

akkor ahol lehet, a piaci intézményi megoldásokat érdemes előnyben részesíteni, míg ha a politikai/etikai döntések az értékesebbek, akkor a politikai koordinációt ésszerű alkalmazni, ahol csak lehet.

Érvelhetünk amellet, hogy a társadalom szempontjából a politikai döntések értékesebbek, hiszen a fogyasztói döntések szükségszerűen önzők és rövidlátóak (vö. Sagoff, 1998). Mondjuk fogyasztóként lelkiismeret-furdalás nélkül használjuk az autónkat, fűtjük jó melegre a lakásunkat (már ha megtehetjük), ám állampolgárként aggódunk a klímaváltozás miatt, és a zöld pártra szavazunk, vagy civil szervezeteknek adakozunk; gyermekünket a drága magániskolába íratjuk, ám közben helyesljük az általános és ingyenes oktatást stb. Vagy éppen ellenkezőleg: a politikai döntéseket felelőtlennek és szeszélyesnek is láttathatjuk, hiszen – Milton Friedman nyomán – mondhatjuk, hogy ekkor más pénzt költjük másra, szemben a racionális piaci döntésekkel, amikor a saját erőforrásainkat a lehető legésszerűbben igyekszünk felhasználni, és erre képesek is vagyunk, hiszen ismerjük saját preferenciáinkat (vö. Brennan–Buchanan, 1984).

Persze már az is kérdés, hogy ez a két szerep valóban világosan elkülönül-e. Amartya Sen vagy Amitai Etzioni például amellet érvel, hogy az önző és a másokat is tekintetbe vevő motivációk egyszerre vannak jelen, és többé-kevésbé minden döntésnél együtt érvényesülnek, legyen szó piaci vagy politikai választásról (Sen, 1987, Etzioni, 1988). Fogyasztóként is befolyásolnak minket általános megfontolások (mondjuk bojkottálunk egy céget tisztességtelen magatartása miatt, vagy Fair Trade kávéat vásárolunk, hogy így segítsünk a fejlődő országok kistermelőinek), és nyilvánvaló, hogy úgymond politikai döntéseinket is befolyásolják egyéni érdekeink. Ugyanakkor ez sem húzza ki a fenti kérdések méregfogát, ugyanis eltérő intézményi elrendezések más-más motivációkat fognak inkább játékba hozni (Etzioni, 1988).

Vegyük észre, hogy ha ezt a tételt elfogadjuk – hogy ti. eltérő intézményi elrendezés esetén más motiváció alapján fogunk cselekedni –, akkor kilépünk a közgazdasági ihletésű racionális választások elméleti keretéből. Ez utóbbi ugyanis rögzített egyéni preferenciákat feltételez, és – mondjuk a játékelmélet keretében – azt vizsgálja, hogy a különböző intézményi elrendezések (kifizetési mátrixok) esetében mi lesz a racionális, avagy várható döntés. Etzioni vagy Bruno Frey (Frey, 1997) viszont azt állítják, hogy a különböző intézményi elrendezések más és más motivációkat fognak mozgósítani, ami időnként konstraintitív eredményekkel járhat – nem azért, mert az emberek nem elég racionálisak, hanem mert az összetett motivációs rendszerük elemei különös összjátékot produkálhatnak.

Mint láttuk, Bruno Frey például provokatív kiszorításihatás-elméletében azt állítja, hogy a külső, pl. pénzügyi motiváció vagy szankció bizonyos esetekben ahelyett, hogy megerősítené a belső, etikai motivációt,<sup>13</sup> gyengíti vagy lerombolja

<sup>13</sup> Frey nem a magánérdeket mint önző motivációt állítja szembe a közérdek, mások stb. figyelembevételével, hanem Csikszentmihályi Mihály nyomán a belső-külső motiváció felosztást használja. Eszerint a legalapvetőbb belső motivációink az öröm/élvezet, illetve az önképünkkel is összefüggő

azt, és a végeredmény a teljesítmény avagy a várható eredmény csökkenése (Frey, 1997, Frey–Osterloh, 2005). Például azokban az országokban, ahol fizetnek a véradóknak, általában kevesebb vért adnak az emberek, sőt ahol a vérhiány miatt bevezették a térítést, ott sem nőtt, hanem csökkent a véradások száma. Ezt a jelenséget több más helyzetben is tesztelték, és azt találták, hogy az egyéni, anyagi motiváció bevezetése gyakran csökkenti a közérdekű cselekvés valószínűségét, növeli a normasértés esélyét és rontja az egyéni teljesítményt. A pénzügyi motivációhoz hasonló, konstraintitív eredményekkel járhat a szankciók növelése is: bizonyos helyzetekben a büntetés és az ellenőrzés növelése kimutathatóan nem csökkenti, hanem növeli a normasértések számát.

A korábban is elmondott motivációs fejtegetések és az általunk javasolt Homo politicus modell fényében különösen érdekes az a belátás, hogy a közszolgáltatásoknak más lehet a társadalmi (és egyéni) jelentése akkor, ha piaci jószágként vagy ha közjószágként jelenik meg. Ugyanis más lesz hozzá a viszonyunk, és más motivációk fogják vezérelni cselekvésünket akkor, ha fogyasztóként értelmezem a szerepemet, és az instrumentális motivációk irányítják magatartásomat, és akkor, ha mondjuk az adott közszolgáltatást a közérdek alapján interpretálom. Egy egyszerű példával élve: talán más lesz a viszonyom a helyi vízműhöz, ha tudom, hogy az a helyi közösség összefogásában jött létre, és nagyrészt közpénzből működik, mintha egy piaci cég beruházása lenne. Megismételve a fentebb mondottakat: meglehet, hogy a piaci vagy állami/közösségi koordináció, intézményi elrendezés közötti választás nem külsődleges kérdés a dologhoz képest, hanem a dolgot magát érinti. Szeretném még egyszer hangsúlyozni, hogy ez az állítás nem feltétlenül a közszolgáltatások piacosítása elleni érv; azonban a piacosítást kétségtelenül más értelmezési keretbe helyezi: immár nem egy egyszerű, hatékonyságnövelő technikai kérdésként, hanem a közszolgáltatások lényegi jelentését befolyásoló politikai döntésként értelmezi.

Az ördög persze a részletekben rejlik. Eddig némileg leegyszerűsítve a kérdést a piaci koordinációt valamiféle egységes állami/közösségi koordinációval állítottuk szembe. Egyáltalán nem mindegy azonban, hogy pontosan milyen is az a közösségi szolgáltatás. A kelet-európai tapasztalatok alapján elég nehéz a freyi belső, etikai motiváció, normakövetés támogatását összefüggésbe hozni az állami működtetésű közszolgáltatásokkal, amelyeket gyakran rossz hatásfokú működés, korrupció stb. jellemez. Nem csoda, ha sokan úgy vélekednek, hogy a privatizáció tisztább, átláthatóbb viszonyokat, világos (pénzügyi) motivációs rendszereket teremthet, ami összességében kedvezőbb társadalmi hatásokkal, hatékonyabb, jobb minőségű „közérdekű szolgáltatások” létrejöttével járhat. Jelen tanulmányban nincs módunk eme feltevés részletes tárgyalására (hogy ti. a magánosított közszolgáltatások mennyiben működnek hatékonyabban és olcsóbban, mint az állami

morális/normatív elköteleződés, míg a pénz, a haszon (egyebek, pl. a hatalom vagy az elismerés mellett) a külső motiváció kategóriájába esik.

kezelésben lévők).<sup>14</sup> Azonban mindenképpen árnyalni kell a piaci versus állami dichotómiát.

Elinor Ostrom amellet érvel, hogy piaci vagy állami megoldásokon túl számos közjóságot hatékonyan képesek az önszerveződő közösségek is fenntartani, kezelni (vö. Ostrom, 1990). Garrett Hardin már idézett parabolájával szemben az emberi történelem folyamán a legtöbb közlegetőt nem tették tönkre az önző és rövidlátó tehenesgazdák, hanem kialakították az együttműködés elveit és módzatait, amelyeket aztán többnyire be is tartottak. Ostrom nem piac- vagy államellenes, de azt állítja, hogy a közösségi megoldások nemcsak a társadalomtudományoknak, de a gyakorlati közpolitikának is a vakfoltjára estek, ami elméleti és praktikus problémákat is felvet. Roe (1994: 37–41) például kimutatja, hogy Hardin közlegető-elmélete (ami egyike a policy science legtöbbet hivatkozott és leghatásosabb narratíváinak) szolgált háttérül amerikai szakértők privatizációs tanácsainak, amelyeket a botswani és a kenyai kormánynak adtak. Botswanában közös (törzsi) használatban lévő kutak, Kenyában pedig közlegetők magánosítására vonatkozott a tanács, azóta több tanulmány kimutatta, hogy az eredmény mindkét esetben a várakozásokkal ellentétesen alakult, a gazdálkodás nem lett hatékonyabb, viszont mindenféle bonyodalmak keletkeztek.

Az viszonylag könnyen belátható, hogy Ostrom elméletének közvetlen gyakorlati – sőt mint az előbbi példa mutatja, éppen a közszolgáltatásokat is érintő – következményei lehetnek azokban a fejlődő országokban, amelyekben a tradicionális együttműködés rendszerei még fennállnak. Talán azt is el tudjuk képzelni, hogy a modern társadalmakban is releváns lehet ez a megközelítés bizonyos helyi közösségek és lokális közjavak vonatkozásában. De nem evidens, hogy a közösségi koordináció eszméje hogyan alkalmazható a modern társadalmak mega-közösségeire és nagy szervezeteire. Nos, Ostrom megközelítése és kutatásainak eredményei általánosíthatók általában a társadalmi együttműködés vizsgálatára is, például, hogy milyen kormányzási, közpolitikai eljárásokkal lehet a leghatékonyabban előmozdítani a közjót a modern társadalomban. Ostrom kutatásainak tanulsága, hogy a közösségeket, a társadalom önszabályozását és a társadalmi normák létrehozását, fenntartását a kormányzat (vagy éppen a piac) működése szempontjából sem szabad elhanyagolni. Egy korai kutatásában például a chicagói rendőrséget vizsgálta, és azt állapította meg, hogy a kisebb rendőrőrsök körzetében alacsonyabb a bűnözés, mint az összevont, nagyobbak körül. Ennek több oka lehet, de Ostrom elemzése szerint a magyarázat az, hogy az emberekkel való közvetlen kapcsolat a rendőröket is érzékenyebbé tette a helyi problémák megoldására, és a polgárok is nagyobb bizalommal fordultak a hatósághoz (Ostrom et al., 1978).

<sup>14</sup> A Scheiring–Boda- (szerk., 2008) kötet tanulmányai több szektoron és példán át illusztrálják, hogy a magánszolgáltatók gyakran járadék vadász (rent-seeking) magatartást folytatnak, hatékonyan csatornázzák maguk felé az állami támogatásokat, vagy más esetben képesek szelektálni, akár diszkriminálni is a fogyasztók között, vissza tudják fogni beruházásaikat, vagy lerontják a minőséget annak érdekében, hogy növeljék profitabilitásukat.

Az előző fejezetben láttuk, hogy azóta más kutatások is megerősítették, hogy a rendőrségbe vetett bizalom hatására javul a közbiztonság (igen, ezt az oksági irányt is bizonyították, bár az fordítva is működik), illetve általában az intézményi bizalom magasabb szintje hatékonyabb közpolitikával párosul. És mint láttuk, Bruno Frey szerint nem csupán a pénzügyi ösztönzők, hanem a szankciók is rombolhatják a belső motivációt, és ezáltal csökkenhet a normakövetés valószínűsége. Ha a piac a pénzügyi motivációra épül, az állam a külső kontrollt, szankciókat jeleníti meg – mindezekhez képest indokolt felmutatni a közösségi koordináció sémáját, amelyet a kölcsönösen elfogadott normák betartása és a többiek ugyancsak normakövető magatartásába vetett bizalom jellemez. A bizalom kultúrájának kialakulásához és fennmaradásához több feltételnek kell teljesülnie, de Frey, Ostrom és Robert Putnam (1993) is egyetért abban, hogy a döntésekben való részvétel, a participáció mozzanata egy igen fontos kritérium. A belső motiváció érvényesüléséhez ugyanis definíciószerűen hozzátartozik, hogy azt bennsővé tesszük, magunkénak érezhessük, és ez sokkal nehezebb a kívülről kapott normák esetében. A közösségi koordináció érvényesülhet kizárólagosan is, de a rendőrségi, jogkövetésről stb. szóló példák azt sugallják, hogy ki is egészítheti, erősítheti az állami koordinációt is.

Nem kell hosszasan magyarázni mindennek relevanciáját a közszolgáltatásokra. A piaci szolgáltatások és az államilag biztosított közszolgáltatások mellé eszerint érdemes felvenni a közösségi koordinációval megszervezett közszolgáltatások fogalmát is. Amely nem (feltétlenül) tulajdonjogi vagy szervezeti formát jelez,<sup>15</sup> hanem egyfajta működésmódot: a részvételen, az együttműködésen, a társadalmi normákon és bizalmon alapuló koordinációt. A következőkben röviden utalunk arra, hogy a brit kormány éppen a részvétel és az új típusú kormányzás (governance) koncepció mentén képzelte el a közszolgáltatások reformját.

### *Fogyasztó vagy állampolgár?*

Az előző részt a fogyasztó vagy állampolgár dichotómiával indítottuk, és amellet érveltünk, hogy a közszolgáltatások megszervezésének a különböző intézményi elrendezései (pl. magánosított, állami vagy közösségi; ingyenes, támogatott árú vagy teljes költségterítéses; lokális vagy központosított szervezetségű stb.) más-más társadalmi jelentést implikálnak, ami eltérő motivációs struktúrákat eredményezhet. Ha úgy tetszik, van egy körkörösségi probléma: azt az intézményi, szervezeti elrendezést keressük, amellyel a legjobban, leghatékonyabban, legigazságosabban lehet az adott szolgáltatást előállítani, figyelembe véve az aktorok (igénybe vevők, működtetők, érintettek) magatartását, motivációját. Azonban ezek

<sup>15</sup> Jóllehet elképzelhető, hogy – már csak a részvétel minél egyszerűbb biztosítása miatt is – a kisebb szervezetek, közösségi, önkormányzati szolgáltatók jobban meg tudnak felelni a közösségiség itt vázolt elvárásának.

magatartása részben éppen attól függően alakul, hogy milyen koordinációs sémával és ahhoz kapcsolódó társadalmi jelentéssel találkozunk.

Walzer nyomán azt mondhatjuk, hogy a kérdést valószínűleg nem lehet általános érvennyel megoldani. Az adott társadalomban, politikai kultúrában és értékvilágban, az adott intézményi hagyományok keretei között kell nem az optimális, hanem az elég jó, kielégítő<sup>16</sup> intézményi megoldást megtalálni. Az alábbiakban, a rendelkezésünkre álló keretek szűkösége miatt továbbra is mellőzve a részletes elemzést, néhány empirikus érvet vagy inkább illusztrációt szeretnék bemutatni annak alátámasztására, hogy ez a megközelítés a közszolgáltatások vonatkozásában sem erőltetett; hogy a közszolgáltatások politikai értelmezése aktuális gyakorlati és elméleti kérdés.

Az utóbbi években jelentek meg azok a kutatások, amelyek a fogyasztó vagy állampolgár dilemmát empirikus kérdésként vetik fel. Mit gondolnak maguk az emberek, minek látják magukat: egy szolgáltatást igénybe vevő fogyasztónak, vagy a közösség állampolgári jogait gyakorló tagjának? Bevir és Trentmann (2007) kötetének tanulmányai kvalitatív módszerekkel (interjúkkal) keresték a választ erre a kérdésre. A tanulmányok tanulsága, hogy a közszolgáltatásokat igénybe vevők (például a brit egészségügy páciensei) nem veszik jó néven, sőt kifejezetten visszautasítják, ha fogyasztóként azonosítják őket a közszolgáltatások igénybevételekor; egyáltalán nem a fogyasztópolgár terminusaiban azonosítják magukat, hanem az adott szolgáltatáshoz kapcsolódó elnevezésekkel (páciens, felhasználó) vagy közösségek tagjaiként (lásd Gulyás, 2008). A kötet bevezeti a fogyasztópolgár (consumer citizen) fogalmát, de azt kritikai értelemben használja: „A közszolgáltatások *felülről jövő* átalakítása – a politikai beszédben reformja –, amelynek szükségességét gyakran támasztják alá a piaci logika hatékonyságával és a közszolgáltatások iránt megjelenő fogyasztói igényekkel, olyan helyzetet teremt, amelyben az állampolgárok *kénytelenek fogyasztóként viselkedni* a közszolgáltatások igénybevétele során, amelyek azonban elsősorban állampolgári jogon állnak rendelkezésükre” (Gulyás, 2008: 178 – kiemelés az eredetiben).

Nagy-Britanniában a fogyasztó–állampolgár problematikát egyre intenzívebb politikai és akadémiai érdeklődés jellemzi, ugyanis míg Angliában számos közszolgáltatás esetében (pl. víz- és energiaszolgáltatás, vasút, egészségügy) teret engedtek a piaci koordinációnak, addig Walesben és Skóciában jobban ellenálltak ennek a trendnek.<sup>17</sup> A piaci koordináció hívei szerint az igénybe vevőknek valós hatalmat ad, ha van választási lehetőségük, és mint az élet más területein, itt is fogyasztóként viselkedve válogathatnak az eladók között (vö. Perri, 2003, Dowding–John, 2009). Az ellenérvek szerint a szolgáltatás komplexitása, az információszimmetriák és a természetes monopóliumok miatt az igénybe vevőknek eleve nehéz vagy lehetetlen fogyasztóként viselkedniük, ráadásul az attitudinális vizsgálatok sem erősítik meg, hogy erre törekednének: az emberek többsége el-

<sup>16</sup> Vö. Herbert Simon kielégítő (satisficing) döntési kritériumát.

<sup>17</sup> Curtice–Heath, 2009 a politikai vitáról is ad rövid áttekintést.

utasítja például a magánkórházakat, vagy a költségtérítéseket az egészségügyben (Schwartz, 2004, Curtice–Heath, 2009). Curtice–Patrikios (2009) viszont arra figyelmeztet, hogy a brit munkáspárti kormány az a törekvése, hogy a fogyasztói választás, illetve a „kivonulás” (exit) lehetőségének megteremtése helyett a „tiltakozás” (voice)<sup>18</sup>, vagyis az állampolgári beleszólás, a részvétel módozatait erősítse a közszolgáltatások minőségének javítása érdekében, ugyancsak problémákat vehet fel. Vizsgálatuk szerint a közszolgáltatások ügyében a részvételi hajlandóság az általános politikai részvételi hajlandóság mintázatait követi: a magasabb státuszú és tanultabb emberekre inkább jellemző. Ez pedig újratemmelheti azokat a társadalmi egyenlőtlenségeket, amelyeket egyébként a közszolgáltatások csökkenteni hivatottak. Azért tartottuk ezt fontosnak megemlíteni, hogy világos legyen: a közszolgáltatások politikai keretben való értelmezése nem szünteti meg automatikusan azokat a problémákat (pl. a minőségi szolgáltatáshoz való egyenlőtlen hozzáférés kérdését), amelyeket például a piaci működés kapcsán szoktak felvetni.

Mindenesetre a nemzetközi, az EU-beli, a brit vagy a francia vitáknak<sup>19</sup> az a tanulsága, hogy nemcsak az állampolgárok, de a politikusok is receptívek a közszolgáltatások politikai keretben való értelmezésére (egy példa: Rouillon, 2008). Ez érthető, hiszen a modern hatalom legitimitása részben az „output-legitimációból”, azaz abból a képességéből ered, hogy biztosítja az állampolgárok jólétét, illetve ennek keretfeltételeit. A jólét növelése és a legitimitás így – valamelyest – összefüggenek. A közszolgáltatások piacosítása vagy (re-)politizálása körül zajló gyakorlati és elméleti viták úgy is értelmezhetőek, mint az állam és állampolgár viszonyának problematizálása. Ha az államhatalom legitimitása csökken (például mert egyre kevésbé képes vagy hajlandó közszolgáltatásokat biztosítani a társadalom tagjainak számára), az csökkentheti az állampolgári bizalmat, ami pedig a közösségi koordinációs séma működését, hatékonyságát ássa alá (van de Walle, 2008). A rosszul működő közösségi koordináció pedig az állam intervencióját vonhatja maga után, vagy a piacosításhoz szolgáltatathat érveket – Bruno Frey szerint mindkét fejlemény járhat azzal a következménnyel, hogy a közösségi koordináció mechanizmusa tovább erodálódik, ami a teljesítmény (a minőség) csökkenésében is megjelenhet.

<sup>18</sup> Utalás Albert Hirschman klasszikus művének alapfogalmaira: Kivonulás, tiltakozás, hűség

<sup>19</sup> A GATS-egyezmény elleni nemzetközi kampányról fentebb tettünk már említést. Az EU szintjén a szolgáltatásliberalizációs direktíva (az ún. Bolkenstein-direktíva) kavart politikai viharokat 2005 körül – nem utolsósorban a közszolgáltatásokra gyakorolt vélt hatása miatt (lásd Klestenitz, 2008). Franciaországban pedig évek óta folyik a közéleti vita a privatizált vízszolgáltatás okozta vélt vagy valós problémákról. Az elmúlt években több francia város, köztük Párizs döntött úgy, hogy a lejárt koncessziós szerződést nem hosszabítja meg, hanem újra önkormányzati kezelésbe veszi a helyi vízművet. Párizsban ezt a döntést az önkormányzat politikai hirdetésekben, utcai plakátokon tette büszkén közzé.



## Összefoglalás

A közszolgáltatások neoliberális reformjai szerte a világban heves elméleti és politikai vitákat váltottak ki arról, hogy mennyiben alkalmazható és alkalmazandó a piaci hatékonyság kritériuma a közszolgáltatásokra. Jelen fejezetben nem azt a megközelítést követtem, amely a közszolgáltatások társadalmi-etikai jelentőségét elemzi a szolidaritás, az igazságosság vagy a pozitív szabadság kiterjesztése szempontjából, és ezeknek a piaci hatékonysággal való konfliktusára mutat rá. Ehelyett a közszolgáltatások megszervezésének politikai jelentését és ennek lehetséges társadalmi következményeit igyekeztem felvázolni. Feltevésem az, hogy a hatékonyság nem külsődleges szempont a közszolgáltatások biztosításának adott mechanizmusához képest. Frey motivációs elmélete, az intézményi bizalom irodalma és Ostrom kollektív cselekvés elmélete alapján amellet érveltem, hogy megfelelő normatív és leíró értelmezési keretek mellett egy közösség többféle módon is hatékonyan meg tudja szervezni a közszolgáltatásait. A közösségi koordináció önmagában, vagy más koordinációs sémákkal párosulva is effektív eszköze lehet a közjavak biztosításának. Ehhez azonban az kell, hogy a döntéshozók komolyan vegyék a társadalom azon értékelési és értelmezési sémáit, amelyek adott javak vonatkozásában működnek, és olyan intézményi elrendezéseket hozzanak létre, amelyek kompatibilisek ezekkel. Egy-egy intézményi elrendezést, koordinációs mechanizmust tehát komplex társadalmi jelenségnek kell tekinteni, amelynek működése több – köztük normatív – mozzanaton múlik. Minderre vannak empirikus bizonyítékok, ám az kétségtelen, hogy az itt előadott értelmezés empirikus tesztelése további kutatási feladatokat jelent.



# HARMADIK RÉSZ

## A magyar politika legitimitációs és bizalmi problémáiról

Az elméleti megfontolások akkor érdekesek igazán, ha a „valóságban” is relevánsnak érezzük őket. Az előző rész számos olyan empirikus kutatási eredményre utalt, amelyek az együttműködés, a bizalom és a legitimitás alapjairól és jelentőségéről az itt képviselt nézeteket alátámasztani látszanak. Természetesen ha igaz az, amit a Bevezetőben állítottam, hogy ti. az együttműködés vizsgálata nem kapott megfelelő súlyt a politikatudományban, akkor elégtelennek kell hogy érezzük a már meglévő eredményeket. Bizonyára további empirikus kutatások szükségesek a jelenségek különböző intézményi és kulturális kontextusban való vizsgálatához.

Könyvem harmadik része ezen empirikus kutatásokhoz kíván hozzájárulni hazai problémák vizsgálatával. Eddig is tettem utalásokat a hazai helyzetre, és ezektől függetlenül, az Olvasó is érezheti úgy, hogy a bizalom és az együttműködés bizony itthon is probléma – ezek azok, amikből a magyar politikában talán a szükségesnél kevesebb van. A következő fejezet ezt a hipotézist vizsgálja, és a konklúziója az, ami feltehetően az általános állampolgári érzület is: a magyar politika legitimitációs problémákkal küzd, és ezek már a kormányzás hatékonyságát is veszélyeztetik. A nyolcadik fejezet az intézményekbe vetett bizalom mintázatait vizsgálja összehasonlító módon, európai adatok fényében. Úgy tűnik, hogy a bizalmat magyarázó tényezők nem különböznek jelentősen Európa nyugati és keleti felében – ez viszont azt jelenti, hogy az előző részben előadott elméleti és empirikus eredmények a legitimitásról, az intézményi bizalomról relevánsak lehetnek itthon is. Végül az utolsó fejezet egy sajátos problémával, a közpolitikában való állampolgári részvétellel, illetve annak hiányával foglalkozik. A részvétel kiemelt vizsgálatát egyrészt a már többször emlegetett parcialitás teszi lehetővé – ha úgy tetszik, itt a kutatói önkény döntött éppen ennek, és nem egy másik kérdésnek a vizsgálata mellett. De másrészt úgy vélem, hogy a részvétel problematikája afféle „állatorvosi lóként” használva feltárhatja a hazai politikai működés és politikai kultúra sajátos problémáit is. Amely problémák egyetlen okát kár volna keresni, hiszen magától értetődő módon simul össze bennük egyfajta intézményi gyakorlat és állampolgári kultúra.



## 7. LEGITIMÁCIÓS PROBLÉMÁK MAGYARORSZÁGON

Feltevésém szerint a kormányzás hatékonysága és a társadalmi támogatás összefüggő jelenségek, hiszen az állampolgárok együttműködése az állami intézményekkel nyilvánvalóan növeli a megvalósítandó politikák eredményességét. A legitimitás kérdése tehát nem teoretikus, hanem nagyon is praktikus problémára utal: hogyan lehet feloldani a minden politikai cselekvésben valamennyire inherensen meglévő kollektív cselekvési problémákat, hatékonyvá tenni a politikai vezetést, megnyerni a kormányzottak együttműködését. A legitimitás beethami elméletét áttekintve láttuk, hogy a legitimitás nem egy konstans érték, amivel egy adott kormányzat rendelkezik, hanem többdimenziós, komplex jelenség, amely ráadásul dinamikusan változik. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a legitimitásos kihívások a demokrácia lényegéhez tartoznak: a hatalmon levőknek újra és újra meg kell győzniük az állampolgárokat arról, hogy alkalmasak a közösség irányítására.

Ha ez így van, akkor érdemes-e egyáltalán, és ha igen, hogyan, legitimitásos problémákról beszélni? Nos, a kormányzás eredményességének javítása állandó kihívás minden kormány számára. Azt pedig joggal azonosíthatjuk problémaként, ha egy állam tartósan nem képes magas szintű kormányzási képességet felmutatni. Ez legitimitásos problémákat okozhat, ami pedig a körköröségi probléma miatt tovább ronthatja a kormányzás teljesítményét. Éppen ezért önmagában figyelemre méltó, ha egy országban nemzetközi összehasonlításban alacsony és/vagy időben tendenciózusan csökkenő legitimitásos értékeket mérnek – féltő ugyanis, hogy ez a kormányzás minőségének a romlását okozhatja.

Magyarországra ezek a problémák mind érvényesek: közpolitikáink mind a szakértői vélemények, mind a közvélemény szerint alacsony eredményességűek, a legitimitásos lehetséges indikátorai pedig alacsony értékűek, és többnyire időben is romló tendenciát mutatnak. Mi lehet ennek az oka? És milyen módon lehetne változtatni a helyzeten?

Az alábbiakban a Tom Tyler munkássága nyomán kialakult értékalapú legitimitásos modellt alkalmazom a hazai körülményekre. Mint fentebb már láttuk, a modell harmonizál a David Beetham nevéhez köthető legitimitás-elmélettel, és azt állítja, hogy miközben a legitimitásos több tényezőt és mozzanaton múlik, kiemelt fontosságú a kormányzás normatív, ha úgy tetszik, morális igazolása: a politikai hitelessége, a méltányos döntési eljárások, az integritással rendelkező

közigazgatás tudja létrehozni azt az értékalapú elkötelezettséget, amely a kormányzattal való állampolgári együttműködés alapjául szolgálhat. A modell eltér a kormányzás teljesítményére összpontosító, az ún. „output-legitimitást” hangsúlyozó állásponttól – bár nem is mond ellent neki, hiszen ezt a mozzanatot is magában foglalja –, és felmutatja, hogy miként lehet kitörni a rossz kormányzati teljesítmény–csökkenő legitimitáció ördögi köréből. Tudniillik a hiteles, méltányos, a közjó meggyőző képviselőjére képes politika révén.

### *A legitimitáció fogalma*

Mint már szóltunk róla, Beetham (1991) a legitimitást többdimenziós és többszintű, összetett jelenségként értelmezi. A hatalom különféle mértékben és módon lehet legitim. A legitimitás Beetham szerint három fő dimenzióban jelenik meg, amely dimenziók azonban maguk is összetett jelenségek sokrétűen fednek le. A három dimenzióban a legitimitás más-más problémái jelentkezhetnek, így Beetham megkülönbözteti egymástól az illegitim hatalmat, a legitimitációs deficitet és a hatalom delegitimálódásának az esetét.

Illusztrációként alkalmazzuk e koncepciókat a Kádár-rendszerre! A Kádár-rendszer a beethami fogalmak alapján illegitim volt, hiszen szovjet tankok árnyékában, nem demokratikus módon jutott a hatalom birtokába. Ugyanakkor az igazolás szintjén képes volt valamilyen mértékű legitimitációt teremteni magának. Bár az intézmények igazságossága kérdéses volt, Kádár személyes karizmája, valamint a rendszer (mint utólag kiderült: csak látszólagos) teljesítménye képes volt valamiféle legitimitást létrehozni. Ez a harmadik szinten, a rendszer nyilvános támogatásában is megnyilvánult: hadd utaljunk csak az 1957-es május elsejére, amikor is tömegek vonultak fel a dísztribün elé, vagy arra a tényre, hogy bár lehetett Nyugatra utazni, a „disszidálás” mégsem öltött tömeges méreteket.

Mármost a rendszerváltozás óta eltelt időszakban a problémák nyilvánvalóan a második dimenzióban jelentkeznek. A rendszer nem illegitim, sőt a legitimitás a legerősebb alapokkal éppen a jogi-alkotmányos dimenzióban rendelkezik. Ez akkor is igaz, ha a 2011-ben elfogadott új Alaptörvény tartalma és elfogadási módja, valamint a kétharmados hatalom törvényalkotási gyakorlata komoly kritikákat indukált nem csupán az ellenzék körében, hanem nagy tekintélynek örvendő jogászok, vagy éppen Sólyom László volt köztársasági elnök részéről is.

A második dimenzió előtt szóljunk a harmadikról! Ami a rendszer nyilvános támogatását illeti, a mérleg kevésbé egyértelmű. Először is, mint arra több elemző, például Tölgyessy Péter is fel szokta hívni a figyelmet, a rendszerváltozás során elmaradtak a potenciális katarktikus hatású és nagy szimbolikus erővel bíró tömegdemonstrációk. Ennek most nem annyira az okai, mint a hatásai az érdekesek, tudniillik hogy a rendszer a szimbolikus mezőben kevésbé tudta legitimálni magát, márpedig emlékezzünk Beethamre: a kinyilvánított támogatásnak (illetve elmaradásának) van (nincs) megerősítő ereje, bármiért került is rá sor. Másodszor,

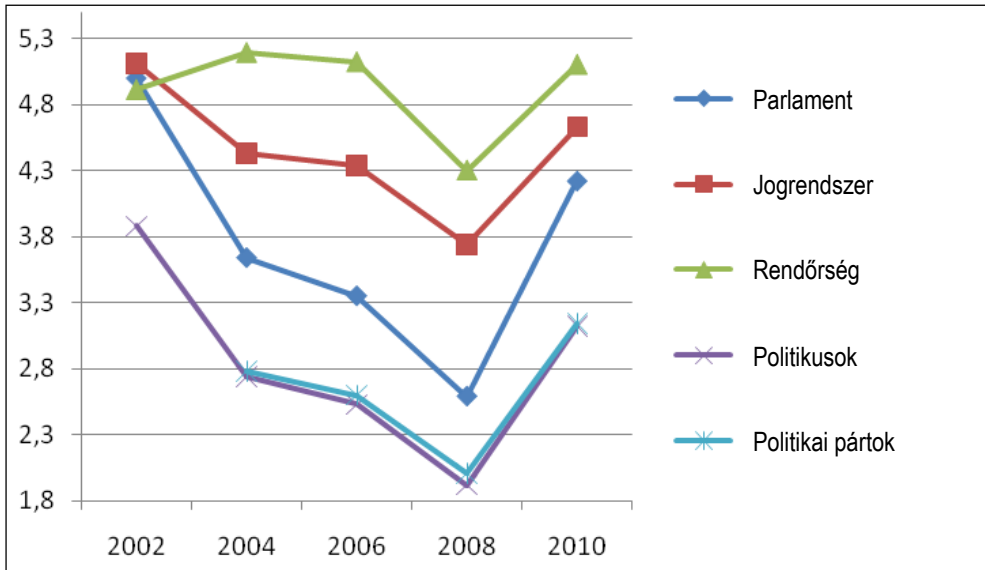
a politikai részvétel különböző mutatóiban, mint például a politikai és társadalmi szervezetek tagságában, a választásokon való részvételben stb. hazánk és a régió jelentősen elmarad a nyugat-európai klasszikus demokráciák mögött. Kern Tamás és Szabó Andrea elemzése szerint 2006 után – néhány relatíve kiugró eredmény, pl. a 2008-as sikeres népszavazás ellenére – egyértelműen csökkent az állampolgárok politikai aktivitása, részvétele (Kern–Szabó, 2011). Tardos Róbert visszafogottabban értékeli, de elemzésében ugyancsak a választói részvétel mérséklődését és (a relatíve magasabb részvételi adatokkal bíró választóközetek lefele igazodása révén) nivellálódását mutatja ki (Tardos, 2011). 2011 szeptemberétől az elmúlt húsz év legalacsonyabb választási részvételi kedvét mérik, a választásra jogosultak mindössze 40% mondta azt, hogy ha most lennének a választások, akkor elmenének szavazni.<sup>1</sup> Ugyanakkor más felmérések (lásd lentebb) arra utalnak, hogy az emberek szeretnék beleszólni az olyan fontos kérdésekbe, mint például az alkotmányozás. 2011 decemberében és januárjában kormányellenes tüntetések zajlottak Budapesten, amire válaszul Orbán Viktor hívei több százezer embert mozgósító „Békemenetet” szerveztek. Mindezek a politikai részvétel iránti igényre utaló jelenségek arra utalnak, hogy tendenciaszerű és jelentős delegitimálódásról azért nem beszélhetünk.

Nyilvánvalóan vannak azonban problémák a második szinten, vagyis annak az igazolásában, hogy a hatalom a közérdeket képviseli. Látni fogjuk, hogy a rendszerváltozás óta eltelt húsz évben a Beetham által említett legfontosabb mozzanatok mindegyikében tendenciaszerűen romlást tapasztalhatunk. Mielőtt azonban a részletekbe bocsátkoznánk, szögezzük le, hogy ez az a dimenzió, amelyben mindig mindenhol vannak valamilyen mértékű legitimációs problémák. A demokrácia a hatalom felhasználásával kapcsolatos gyanakvást intézményesíti a hatalmi ágak szétválasztására, a döntéshozók ellenőrzésére, beszámoltatására való törekvéssel. Vagyis a közérdek definíciója és a hatalom határainak meghúzása feletti viták a rendszer lényegéhez tartoznak, és bizonyos problémák felszínre kerülése sem feltétlenül a demokratikus berendezkedés gyengeségére, hanem erejére utal. A legitimációs deficitekről tehát vagy nemzetközi összehasonlító perspektívában érdemes beszélni (de ekkor meg figyelmet kell fordítani a politikai kultúrákban meglévő különbségekre), vagy az időbeli változások, tendenciák fényében. Jelen írás keretei között az elsősre nem vállalkozhatok, csak az utóbbira teszek vázlatos kísérletet. Beetham, valamint Levi Sacks és Tyler fentebb már ismertetett modelljének elemeit fogom vizsgálni. Az ő eljárásuktól eltérően azonban nem egy reprezentatív mintán lekérdezett attitűdinális adatfelvételt elemzek, hanem a modell egyes elemeinek érvényesülését vizsgálom a rendelkezésre álló adatok fényében.

<sup>1</sup> Lásd <http://www.median.hu/object.aa1cc748-f5fa-4eb1-b7a4-bad6b067a453.ivy> (letöltve 2011. szeptember 22-én).

## Legitimációs problémák: tünetek és okok

A parlamentbe és a politikai pártokba vetett bizalom tendenciaszerű és jelentős csökkenést mutatott hazánkban 2002 és 2008 között (lásd a 3. ábrát!). Bár mint országcsoportnak egész Európában csak a kelet- és a kelet-közép-európai országoknak csökkent a politikai intézményekbe vetett bizalma az említett időszakban, a magyar visszaesés még a régióban is példátlan volt (vö. Boda–Medve-Bálint, 2010).



3. ábra. Politikai és állami intézményekbe vetett bizalom alakulása, 2002–2010  
(Forrás: ESS adatok, saját számítás.)

Ugyanakkor a 2010. őszi ESS adatfelvétel tanúsága szerint az országgyűlési választások után a politikai intézményekbe vetett bizalom jelentősen emelkedett, nagyrészt ledolgozva az elmúlt évek visszaesését. Ez a tény azt sugallhatja, amire fentebb utaltunk: a politikai legitimáció nemcsak sokdimenziós, de dinamikus jelenség is, ezért csak nagy óvatossággal érdemes legitimációs problémákról beszélni. Nos, ez így van, de azért még kérdés, hogy a felszíni kilengések mögött nem húzódnak-e meg mélyebben és lassabban ható logikák?

A legitimációról szóló irodalom alapvető tanulsága, hogy az okok és a következmények „ördögi” avagy „angyali” körben képesek forogni. Azaz a politika gyenge teljesítménye, hitelességi problémái legitimációs problémákat okozhatnak, ami viszont csökkenti a kormányzattal való együttműködési hajlandóságot, és ez tovább fokozhatja a politikai rendszer működésének problémáit. Az alábbiakban ezért nem teszek kísérletet arra, hogy pontosan elválasszam egymástól az okokat és a következményeket. Beetham és Leviék elmélete alapján azokra a jelenségekre igyekszem rámutatni, amelyek legitimációs problémákra utalhatnak. A következő szempontokat tekintem át:



- az output-legitimáció (kormányzati teljesítmény és percepciója);
- a magyar állam adminisztratív képességei és az intézményekbe vetett bizalom;
- a politikusok megítélése;
- a kormányzás eljárási méltányossági szempontból.

### *Az output-legitimáció problémái*

A kormányzat teljesítménye evidens módon befolyásolja az elfogadó, támogató vagy elutasító attitűdöket. Beetham is a legitimációt befolyásoló mozzanatok tekinteti a kormányzati teljesítményt, míg Leviék modelljében ez a kormányzati hi-telesség egyik összetevője. Mi a jelentősége mármost az output-legitimációnak a hazai kontextusban?

Hipotézisem szerint a magyar politika túlértékelte az output jelentőségét a le-gitimitás biztosítása szempontjából, ugyanakkor képtelen volt megfelelni a maga állította elvárásoknak: az embereknek a jólét növekedését ígerte, ám ebben az elmúlt tíz évben nagyrészt kudarcot vallott.<sup>2</sup> Ez a kudarc részben külső tényezőkkel (globális gazdasági válság) magyarázható, ám nem csupán azzal: a legitimitás körkörös logikája alapján nehéz sikereket elérni, ha a legitimáció egyéb alapjai hiányoznak. Például Gyurcsány Ferenc az őszödi beszéd botránya után a folyamatosan bejelentett reformokkal is igyekezett stabilizálni a helyzetét. Az, hogy a nagy ívű reformok (például az egészségbiztosítás átalakítása) többségükben megbuk-tak, ezen megközelítés szerint nem meglepetés, hiszen egy alacsony legitimitású hatalom próbálta megvalósítani őket.

A magyar politika az elmúlt tíz évben nagymértékben az állampolgárok egyéni jólétére helyezte a hangsúlyt, és a pártok azzal próbáltak szavazatokat szerezni, hogy azt ígérték: velük jobban járnak az emberek (lásd a kampánykutatásokat: Kiss–Mihályffy–Szabó, 2007, Mihályffy, 2009). Figyelemre méltó például, hogy míg a többi régiós országban utoljára a kilencvenes években került sor jelentősebb (a költségvetés 2%-át elérő) fiskális megszorításra vagy lazításra, hazánkban a fis-kális politika a 2000-es években is erősen a politikai ciklusokhoz kötődött (Kotosz, 2006 és Tóth et al., 2009). De ugyanez igaz a közkiadások több más elemére, pél-dául a nyugdíjrendszerre is: a választási éveket követve erős volatilitást mutat, vagyis például a választási években mindig nőtt a nyugdíjak reálértéke (Tóth et al., 2009: 12). Tehát a választók „megvesztegetése”, ami ugyan máshol sem ismeretlen jelenség, nálunk nemzetközi összehasonlításban is jelentős méreteket öltött.

<sup>2</sup> Ezzel nem azt állítom, hogy az elmúlt évtizedben nem nőtt az állampolgárok jóléte, hanem hogy nem nőtt olyan mértékben, ahogyan ők azt elvárták volna (például a szomszéd országok tel-jesítményéhez viszonyítva a sajátunkat), vagy ahogyan a politika ígerte. Az osztogatásokat mindig valamilyen mértékű megszorítások követték, majd a 2008-ban kitört gazdasági válság súlyos csapást mért a magyar gazdaságra és a társadalmi jólétre, megmutatva, hogy ezek milyen gyenge lábakon álltak.

A jólét a politikai kommunikációban is központi helyet tölt be. A kezdőpont kétségkívül az MSZP 2002-es kampánya volt, amely „jóléti rendszerváltást” ígért.<sup>3</sup> Bár a szocialisták a kormányra jutás után betartották ígéreteiket, és jelentősen növelték például a közalkalmazottak bérét vagy a nyugdíjakat, 2006-ban a Fidesz-MPP mégis a „Rosszabbul élünk, mint négy éve” szlogennel kampányolt, ami mérész kísérlet volt a közérzület áthangolására. A szocialisták pedig, mint ismeretes, nem merték felfedni, hogy Medgyessy jólétnövelő intézkedései nem fenntarthatóak, a kormány fél évvel a választások előtt adót csökkentett, és sikerpropagandát folytatott – aminek hamisságát csak Gyurcsány Ferenc leplezte le az övéi előtt tartott titkos beszédében. Jellemző, hogy az őszi beszédet követő, a sajtóban zajló viták során a gyurcsányi tett morális igazolására tett kísérletek között volt az is, hogy a választók megtévesztésére a saját érdekükben volt szükség, hiszen az országot meg kellett menteni a Fidesz felelőtlen választási ígéretein alapuló kockázatos politikájától. A jólétre való hivatkozás azóta sem tűnt el: a Fidesz továbbra is rendszeresen fellép az emberek védelmezőjének szerepében, és például kínosan kerüli, hogy az új Orbán-kormány kiadáscsökkentő intézkedéseit „megszorításoknak” nevezzék.

A gazdasági jólét mint alapvető output-indikátor jelentőségét több elemző (pl. Mishler–Rose, 2001, Campbell, 2004) is hangsúlyozza az új demokráciák legitimitációjában (avagy ennek problémáiban). Eszerint a közép- és kelet-európai államok polgárai a nyugatiakhoz képest nagyobb mértékben a saját materiális jólétük, a gazdasági kilátásaik alapján ítélnék meg a politikai rendszer legitimitását. Ha ez igaz, akkor a magyar politikusoknak akár igaza is lehet: az embereket „meg kell venni” ígéretekkel, és kommunikációs szempontból is mindent el kell követni, hogy a kormányzat teljesítményét jónak mutassuk be, hiszen az eredmények elmaradása maga a kudarc. Nos, a kérdés nem dönthető el egyszerűen, azonban saját elemzésünk azt bizonyítja, hogy nem lehet kizárólagos vagy túlzott jelentőséget tulajdonítani a jóléti mozzanatnak. Az ESS-adatok fényében a közép- és kelet-európai országok politikai kultúrája nem tűnik „materialistábbnak” a nyugat-európai országokénál, legalábbis, ami a politikai intézményekbe vetett bizalom okait illeti (erre a következő fejezetben visszatérünk). Továbbá meggyőződésem, hogy a legitimitáció egyéb, a következő részekben tárgyalandó mozzanatainak elhanyagolása súlyos hiba, éppen a politika elfogadtatása és az állampolgári egyetértés megszerzése szempontjából. Figyelemre méltó például, hogy a 2006-os választások után az MSZP és Gyurcsány Ferenc népszerűségének a csökkenése a megszorító intézkedések bejelentésére azonnal megindult, még azelőtt, hogy az intézkedések meghozatalára sor került volna, vagyis a jólét csökkenése érzékelhető lett volna. Persze érvelhetünk úgy, hogy a bejelentés maga előrevetítette a jólét csökkenését, vagyis az eset alátámasztja az output-legitimitáció tézisét. Ám Bajnai

<sup>3</sup> A választási kampány ebből a szempontból emlékezetes momentuma volt, amikor Lendvai Ildikó arra biztatott, hogy mindenki töltsön ki egy „Kormány-váltót” azzal az összeggel, amit ő személy szerint kapni fog az új, szocialista kormánytól.

Gordon miniszterelnökségének az idején, 2009 tavaszán a három évvel korábbinál sokkal jelentősebb megszorításokra került sor, ez azonban nem csökkentette, hanem növelte a miniszterelnök és a kormányzó párt népszerűségét (Beck–Bíró Nagy–Róna, 2011). Nem mindegy tehát, hogy a legitimitáció egyéb értéktartalmú mozzanatai (pl. a hitelesség) jelen vannak-e: önmagában a megszorítás csökkentheti vagy éppen növelheti a kormány elfogadottságát.

Ha nem akarunk is túlzott jelentőséget tulajdonítani az output-legitimációnak, azért azt sem gondolhatjuk, hogy a magyar politikai és gazdasági rendszernek az elmúlt tíz évben tapasztalható csökkenő teljesítménye<sup>4</sup> semmilyen hatással sincs a politikai rendszer megítélésére.

A 2010-es választásokat megelőző évek gazdasági nehézségei felfokozott várakozásokat alakítottak ki a Fidesz-kormány iránt. Valószínűleg ez tükröződött a nagyarányú választási győzelemben, de ez magyarázhatja a hirtelen megnőtt optimista attitűdöket is. Például 2010 májusában a megkérdezettek között hirtelen a felére, 81-ről 41%-ra csökkent azok aránya, akik szerint Magyarországon általában véve rossz irányba mennek a dolgok, míg megtriplázódott (!), így 45%-ra nőtt azok aránya, akik szerint alavetően jó irányba mennek a dolgok. Vagyis sok év után az optimista vélemények kerültek relatív többségbe.<sup>5</sup> Azonban ha a kormány nem tud megfelelni a felfokozott várakozásoknak, és például nem a legitimitációs problémák valós okait igyekszik megszüntetni, akkor a felfokozott várakozás még súlyosabb csalódásba, a politikából való kiábrándulásba csaphat át.<sup>6</sup> Nem zárható ki, hogy ennek a jelei mutatkoznak meg abban, hogy 2011 szeptemberétől – mint már említettük – az elmúlt húsz év legalacsonyabb választási részvételi kedvét mérték, a választásra jogosultak mindössze 40% mondta azt, hogy ha most lennének a választások, akkor elmennének szavazni.<sup>7</sup>

E sorok írásakor (2012 januárjában) talán még korai lenne az új Orbán-kormány teljesítményének mérlegét megvonni, annyi azonban megállapítható, hogy az elmúlt másfél évben gyors áttörés, gazdasági javulás nem következett be, sőt a politikai jobboldalon is teret kaptak a kormány gazdaságpolitikáját bíráló vélemények.<sup>8</sup> Bár a gazdaságpolitika és a gazdasági helyzet mindig kiemelt jelen-

<sup>4</sup> Ennek részletes adatolásától most eltekintek, hiszen közsímet, senki által nem vitatott dologról van szó. Elég talán, ha arra utalok, hogy az elmúlt tíz évben a magyar gazdaság növekedési rátája elmaradt a közép-európai régió többi országától, hogy míg Szlovákia be tudta vezetni az eurót, mi nem, hogy a 2008-ban kirobbant gazdasági válság minket érintett a legsúlyosabban stb.

<sup>5</sup> Lásd <http://www.median.hu/object.8abe61f4-e940-44ae-993c-af9bca1e485d.ivy> (letöltve 2011. augusztus 30-án)

<sup>6</sup> Ezt az aggodalmat mások is megfogalmazták, lásd például a Karácsony Gergellyel készült interjút: [http://index.hu/belfold/2011/08/31/orbant\\_annyira\\_fogjak\\_utalni\\_hogy\\_atszavaznak\\_a\\_jobbikra/](http://index.hu/belfold/2011/08/31/orbant_annyira_fogjak_utalni_hogy_atszavaznak_a_jobbikra/) (letöltve 2011. augusztus 31-én)

<sup>7</sup> Lásd <http://www.median.hu/object.aa1cc748-f5fa-4eb1-b7a4-bad6b067a453.ivy> (letöltve 2011. szeptember 22-én).

<sup>8</sup> Lásd például Mellár Tamás cikkét a Magyar Nemzet 2011. augusztus 26-i számában. 2011 őszén az IMF-megállapodás nehézségei és az EU-val való konfliktus után más jobboldali közgazdászok, így Járai Zsigmond is bírálta a gazdaságpolitikát, fordulatot sürgetve.

tőségű a kormányzati teljesítmény megítélése szempontjából, megkockáztatható, hogy ez még inkább így van a jelenlegi helyzetben, amikor a globális válságon még nem vagyunk túl, növekvő munkanélküliség és az ingatlanhitelek tömeges bedőlése fenyeget. A kormány azonban nagyon látványos sikereket más közpolitikai területen sem tudott felmutatni.<sup>9</sup>

Bizonyára ez is hozzájárult ahhoz, hogy a kormányintézkedések támogatottságának törvényszerű eróziója megindult, és 2011 májusára már többségbe kerültek azok, akik elégedetlenek a kormány teljesítményével.<sup>10</sup> Szeptemberben már a megkérdezettek több mint kétharmada, 69%-a szerint rossz irányba mentek a dolgok, decemberre pedig visszaállt a 2010-es választások előtti érték: a megkérdezettek mintegy 80%-a pesszimista, és csak 15% gondolja azt, hogy jó irányba megy az ország.<sup>11</sup> Nagy bizonyossággal megjósolható, hogy az elégedetlenség fokozódni fog, hiszen a válságból való kilábalás jelei egyelőre nem mutatkoznak. Ez tovább súlyosbítja az output-legitimációs problémákat. Ami különösen akkor baj, ha a legitimitás egyéb dimenzióiban is gyengélkedik a magyar politika – márpedig, mint látni fogjuk, éppen ez a helyzet.

Összefoglalva: a magyar politika látványosan túlértékelt az output-legitimációt, amelynek kifejeződése a választási kampányokban az emberek jólétére való hivatkozás. Ráadásul nem csak szavakról van szó, hiszen a ciklusok végéhez közeledve a mindenkori kormányok nemzetközi összehasonlításban is látványosan igyekeztek jóléti intézkedésekkel lekenyerezni a választókat. Paradox módon a gazdaságpolitikai rángatás éppen ronthatta a gazdaság teljesítményét, amely ugyancsak jelentősen lemaradt a régiós országok mögött. Vagyis a politika nem tudott megfelelni a maga által támasztott elvárásnak, és az output dimenziójában aláásta a legitimitását.

### *Adminisztratív képesség és az intézményekbe vetett bizalom*

Leviék modelljében az adminisztratív képesség két mozzanatot foglal magában: a közpolitika végrehajtásának, a szabályok betartatásának képességét, valamint az állami-kormányzati intézmények fair (korrupciómentes, a közjót szem előtt tartó stb.)

<sup>9</sup> Például a nagy politikai és médiafigyelmet kapott köznevelési törvény nemcsak a szakma egyöntetű kritikáját váltotta ki, de a Fidesz szakpolitikusa, Pokorni Zoltán is ellene szavazott, és a felmérések szerint Hoffmann Rózsa közoktatási államtitkár 2011 őszén Gyurcsány Ferencet is alulmúlva a legnépszerűtlenebb politikus lett; az egészségügyben komoly krízishelyzetet jelent a kórházak növekvő eladósodása, és a rezidensek, orvosok letétbe helyezett és az elvárt fizetésemelés elmaradása esetén aktiválással fenyegető felmondólevele; Pintér Sándor belügyi államtitkár hangzatos ígérete ellenére a bünygyi helyzet nem javult stb.

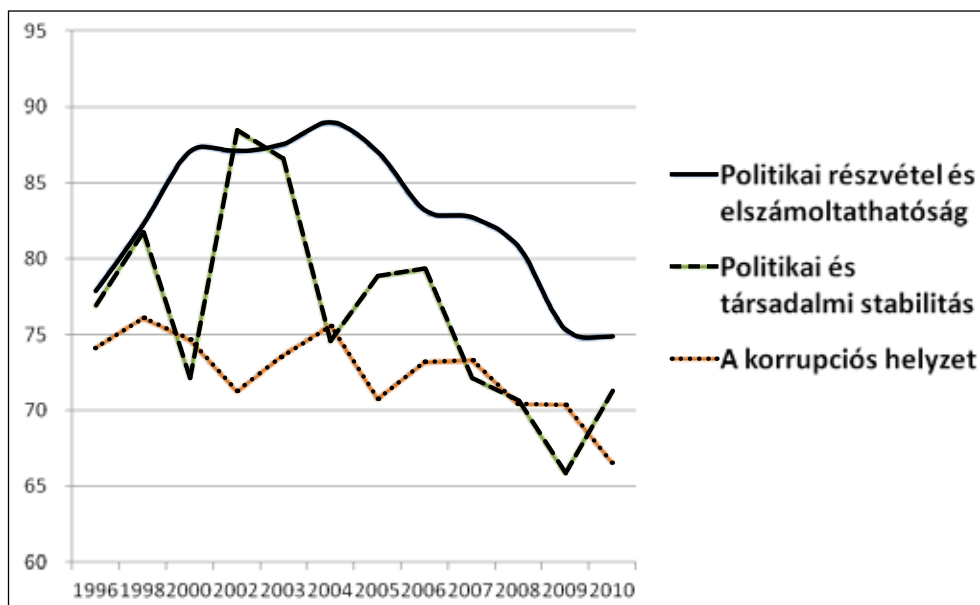
<sup>10</sup> Lásd <http://www.median.hu/object.09fd2df2-501f-4fd0-be6d-bd0b0bd7b8a6.ivy> (letöltve 2011. augusztus 30-án)

<sup>11</sup> Lásd <http://www.median.hu/object.52e79dc7-adcc-4f25-9ed4-4baabb89553b.ivy> (letöltve 2012. január 22-én).

működését. Nos, az intézményi bizalommal foglalkozó kutatások szerint éppen ez a két mozzanat, ti. az eredményes és méltányos működés az, ami megalapozza az intézményekbe vetett bizalmat (vö. Hough–Sato, 2011).

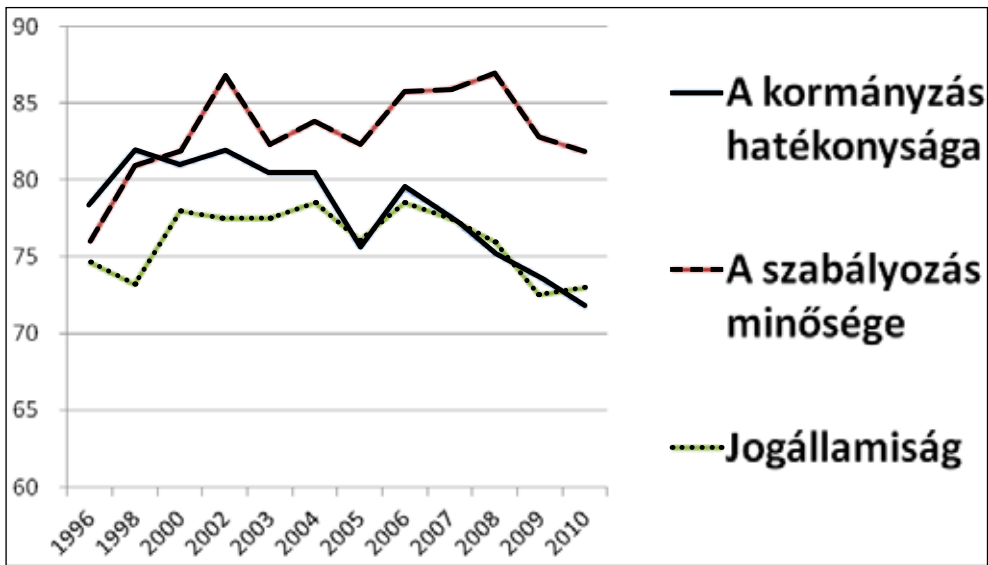
Mit tudhatunk a magyar állam adminisztratív képességeiről? A különböző szakértői vélemények és közvélemény-kutatási adatok egyaránt arra utalnak, hogy ezek a képességek gyengék, és időben romló minőségűek.

A Világbank *Governance Matters* projektje a kormányzati aktivitás minőségét méri és hasonlítja össze a világ 209 országára nézve, 1996 óta közöl adatokat, eleinte kétévente, majd 2002-től évente.<sup>12</sup> Magyarországon a 2000-es évek eleje óta stagnált vagy visszaesett a kormányzati munka minősége. A jogállam minősége 1996–2004 között stagnált vagy nagyon lassan romlott, 2004 után azonban kifejezetten visszaesett. Ugyanez igaz a politikai részvétel és elszámoltathatóság mutatójára is. A kormányzati hatékonyság 2002-ig nőtt, azóta viszont folyamatosan csökken. A szabályozás minősége 1996-tól 2002-ig számottevően javult, azóta viszont stagnál. A korrupciós helyzet folyamatos romlást mutat. Vagyis a hat indikátorból egy stagnál, öt pedig tendenciaszerű romlást mutat az elmúlt tíz évben – javulást nem látunk.



4. ábra. A Világbank jó kormányzás indikátorai Magyarországon vonatkozásában 1.

<sup>12</sup> Lásd <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>



5. ábra. A Világbank jó kormányzás indikátorai Magyarország vonatkozásában 2.

Ugyancsak mélyebb problémákra utalnak azok az elemzések, amelyek a hazai közpolitika-csinálás vagy az állami hatóságok ellenőrzési-bírságolási tevékenységének alapvető diszfunkcióiról szólnak (Hajnal, 2008, Gajdusчек, 2008, Jávor–Németh, 2008). Itt már a legalapvetőbb állami feladatok, mint a törvények, szabályok betartatása válik kétségessé – nem gondolhatjuk, hogy ezeket a problémákat az állampolgárok nem érzékelik, és nincs hatással az állam intézményeinek megítélésére.

Gajdusчек (2008) szerint például Magyarországon jó ideje az a helyzet, hogy az állami hatóságok sora nem képes biztosítani az ellenőrzési-bírságolási tevékenység hatásosságát, ami már a jogbiztonságot ássa alá. Hasonló problémákra világít rá Jávor–Németh (2008) is. Ráadásul ez az értékelés nem csupán a kutatók megállapítása, Gajdusчек szerint a sajtó is extenzíven (pl. az MR1 Napközben című műsora szinte napi rendszerességgel) foglalkozott az építésügyi, környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi stb. hatóságok munkáinak anomáliáival. Nyilvánvaló, hogy az „impotens állam” (Gajdusчек, 2008), amely képtelen szavatolni azt, hogy a szabályokat mindenki betartatja, elveszíti az állampolgárok bizalmát. Az ESS-adatok szerint 2002 és 2008 között nem csak a politikai, hanem az állami intézményekbe, a jogrendszerbe vagy a rendőrségbe vetett bizalom is csökkent (lásd 3. ábra). Ugyan 2010-ben a választások gerjesztette lelkesedés megnövelte a bizalmat, de kérdés, hogy ez tartós marad-e. Más szóval remélhető-e a bizalmat megalapozó tényezők javulása? Ehhez előbb azt kellene megválaszolni, hogy mi lehet az oka a magyar állam gyenge, ráadásul romló adminisztratív képességének. Részletes válaszra itt nem vállalkozhatok, de a szakirodalom alapján néhány feltevés azért megfogalmazható.

Sajó András szerint az állam és a társadalom működési zavarai arra vezethetők vissza, hogy az állam szervezetei, a társadalom intézményei és a lakosság rövid távon egyaránt abban érdekeltek, hogy az egymás közti együttműködésükben kialakult informális normarendszer fennmaradjon, még akkor is, ha az ebből fakadó kiszámíthatatlanság amúgy káros a társadalom egészére nézve (Sajó, 2008). Más szóval a politika képtelen volt ellátni alapvető feladatát: megoldani a társadalmat megbénító sokszereplős fogolydilemmát, és a közjót érvényre juttatni a partikuláris érdekekkel szemben. Ennek oka lehetett, hogy a társadalmat is átható szélsőséges politikai megosztottság miatt a politikai elit képtelen volt kialakítani a közpolitikai céloknak egy olyan minimálkonszenzusát, amely a kormányzati ciklusokon átívelve stabilizálta volna a kormányzati munkát. Említettük már a tényt például, hogy – a többi közép-európai országtól eltérően – nálunk az új évezredben is folytatódtak a választási ciklusokhoz kötődő költségvetési „húzd meg, ereszd meg”-ek.

A közjó pártpolitikai kisajátítására utal a közigazgatás autonómiájának, professzionalizmusának gyengítése is. Pulay Gyula szerint hazánkban megbukott az az európai közigazgatási modell, amelyet a rendszerváltozás után még intézményesítettünk (Pulay, 2009). Szerinte a bukást a modellen kívüli okok eredményezték. Egyfelől a pártfinanszírozás problémái a pártokat a zsákmányszerzés változatos technikáinak igénybevételére ösztönözték, és ezek közé bevonták azt a lehetőséget is, hogy vezető köztisztviselői szerepeket is politikusoknak, illetve a párthoz kötődő vezető szakértőknek adjanak, másfelől a koalíciós alkukban egyes minisztériumokat egészében „kaptak meg” a pártok, harmadrészt az egyes politikai erők politikai kultúrája volt deficites: nem látták be, hogy a színvonalas közigazgatás beáldozásának hosszú távú kárai sokkal nagyobbak a pártkatonák elhelyezése révén szerezhető rövid távú előnyöknél. Bár az európai modell már korábban erodálódott, teljes megsemmisítését a 2006. évi LVII. törvény teljesítette be. Mások is egyetértenek abban, hogy az autonóm közigazgatás szétverése a Gyurcsány-kormány időszakában felgyorsult, amikor „tudatos kormányzati koncepcióvá vált, hogy a széles körű reformok bevezetésének a legnagyobb akadálya az államapparátus ellenállása, s ezért reformok csak annak árán vezethetők be, ha szétverik az államigazgatást és az apparátusok hatalmát. Ennek keretében az államigazgatás szétverése megvalósult, miközben a nem kellően végiggondolt reformok megfelelő előkészítés hiányában és az ellenzék obstrukciója mellett sorra elbuktak” (Tóth et al., 2009: 22).

Az új Orbán-kormány intézkedései sem a független közigazgatás megerősítését célozzák, éppen ellenkezőleg. A köztisztviselők indoklás nélküli felmentésének szabálya, a szakértők vagy akár az apparátus megkerülésével készülő törvényjavaslatok, az akár alkotmányos intézmények működésének kormányzati célokhoz való igazítása (lásd pl. az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozását) nem alkalmasak a jogállam és az európai közigazgatási modell megerősítésére. Félő, hogy a kormányzás minősége és az állam adminisztratív képessége ezért a jövőben sem fog javulni.

Mi a helyzet a közjót erodáló korrupcióval vagy az állami intézmények méltá-

nyos, hiteles működésével, amelyek Beetham és Leviék szerint is hatással vannak a legitimációra? Nos, a korrupciós helyzet a Világbank felmérései szerint 2000 és 2009 között, egy 2002 és 2004 közötti átmeneti javulás ellenére is, egyfolytában romlott.<sup>13</sup> A 2009-es Globális Korrupciós Barométer szerint hazánkban az emberek fele úgy véli, hogy az üzleti szféra vesztegetés útján befolyásol politikai döntéseket. Az emberek az üzleti szférát és a pártokat tartják a legkorruptabbnak, ami megfelel a nemzetközi adatoknak. Azonban a régióban hazánkban a legrosszabb a kormány megítélése a korrupció szempontjából.<sup>14</sup> A 2010-es adatok szerint Magyarországon a megkérdezettek 75%-a véli úgy, hogy az elmúlt három évben nőtt a korrupció az országban. Ez egész Európában a második legrosszabb arány, ennél csak Romániában vélekednek lesújtóbban.<sup>15</sup>

A korrupció a kormányzásnak egy sokat kutatott területe, ám az állami intézmények működésével összefüggő egyéb eljárási elvek viszonylag kevesebb figyelmet kaptak. Pedig ahogy láttuk, a procedurális méltányosság elvei, pl. a részvétel elve, a jogok tiszteletben tartása, a beleszólás lehetősége stb. az intézményi döntések eredményétől függetlenül igen nagy jelentőségűek a bizalom és a legitimitás megalapozása szempontjából. Kérdés, hogy vajon a hazai helyzet megfelel-e ezen nemzetközi kutatási eredményeknek: nálunk is ilyen jelentősége van-e a procedurális méltányosságnak. Esetleg az elosztási igazságosság és az eredményközpontú megközelítés relatíve fontosabb? És mennyiben felelnek meg a hazai intézmények a társadalom igazságossági elvárásainak? Mindezen kérdésekre még nincsenek válaszaink, de néhány részletprobléma vonatkozásában indultak már kutatások.

Örkény (1997) szerint a magyarok igazságosságról való elképzelései meglehetősen diffúzak, és a világos értékorientáció hiányát tükrözik, valamint általában sokra értékeljük a paternalisztikus állami szerepvállalást. Mindez nyilván nagyrészt a múlt rendszer öröksége, azonban az is tény, hogy meglehetősen kevés (és a pártok populista hangütésétől erőteljesen befolyásolt) közéleti vita zajlik az elosztási elvekről és azok megalapozásáról. Időnként kikényszerítetten mégis vannak ilyenek: a közelmúltban a segélyezésről alakult ki vita, és a közfelfogás ebben az esetben a rászorultsági elvtől elmozdulni látszik a meritokratikus elvek irányába.<sup>16</sup>

Hazai elemzések nemigen állnak rendelkezésre az intézmények méltányos működéséről, de néhány eredményünk azért van. Az ESS magyar adatainak elemzése során például azt találtuk, hogy a különböző állami intézményekbe vetett bizalom nem egyformán csökkent: míg a politikai intézmények megítélése folyamatosan romlott az elmúlt tíz évben, a rendőrségé csak 2006 után (lásd a 4. ábrát). Feltevésünk szerint ez a 2006. őszi rendőri túlkapások, majd a 2007-es további

<sup>13</sup> Lásd <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> (letöltve 2011. szeptember 8.-án)

<sup>14</sup> Lásd a TI honlapján: [http://www.transparency.hu/GCB\\_2009](http://www.transparency.hu/GCB_2009) (letöltve 2011. augusztus 30.-án)

<sup>15</sup> Lásd [http://www.transparency.hu/GCB\\_2010](http://www.transparency.hu/GCB_2010) (letöltve 2011. augusztus 30.-án)

<sup>16</sup> A monoki polgármester azon kezdeményezésére utalok, amely a segélyt bizonyos feltételekhez (közmunka, a gyerek iskolába járatása stb.) kötné. Ezek azóta a szabályozás részévé váltak, amelyet a közfelfogás elfogadni látszik – igaz, valószínűleg részben egyfajta cigányellenesség alapján.



rendőrségi botrányok miatt következett be, és nem a rendőri munka outputjának romlása miatt, hiszen a bűnözés nem nőtt az elmúlt években, inkább csökkent (Boda–Medve-Bálint, 2010). Saját felmérésünk is ezt bizonyítja: a regresszió-elemzés eredménye szerint a rendőrségbe és a bíróságokba vetett bizalmat az intézmények teljesítménye mellett a fair eljárásokba vetett hit befolyásolja a legerősebben.<sup>17</sup>

Vagyis a rendőrségbe vetett bizalom nem csak annak teljesítményétől, hanem normatív helyességétől is függ – ahogyan ezt a nemzetközi szakirodalom is meggyőzően állítja. Úgy vélem, a rendőrség kapcsán talált eredmény általánosítható más állami-politikai intézményekre is: Beethammel egyetértve mondhatjuk, hogy a legitimitás attól függ, hogy a követett politika igazolható-e olyan eszmék alapján, amit az emberek is elfogadnak, helyesnek tartanak. Ha nem, akkor ezen az esetben javuló teljesítmény sem segít.

Saját felmérésünk eredményei is azt mutatják, hogy az emberek érzékenyek az eljárási elvekre. Például a tízfokozatú skálán (ahol 10: teljesen egyetért, 1: egyáltalán nem ért egyet) 5,62 pont volt az átlaga azzal az állítással való egyetértésnek, hogy „A rendőrség legfontosabb feladata a közrend biztosítása, bármi áron. Ezért ha kell, akár a szabályokat, törvényeket is áthághatja”. Ez nem tűnik túl magasnak, főleg, ha tudjuk, hogy 6,72 pontot ért el az állítás, hogy „a bűnözés hazánk egyik legnagyobb problémája”. Vagyis bár a bűnözést az emberek kétharmada jelentős problémának tartja, csak az emberek kicsit több mint fele gondolja azt, hogy a közrend biztosítása érdekében a rendőrség akár a szabályokat is áthághatja.

Hogyan értékelik az emberek itthon az állami intézmények működésének méltányosságát? Sajnos ezt a kérdést idősoros és összehasonlító adatok hiányában jelenleg nem lehet kellő alaposítással megválaszolni. Saját felmérésünk eredményei azonban arra utalnak, hogy a közvélemény elég kritikus ez ügyben a korrupción kívüli ügyekben is. Például a megkérdezettek 65%-a szerint egy szegény embernek nagyobb az esélye arra, hogy a bíróság elítélje olyan bűncselekményért, amit nem követett el, és 60% szerint a bíróság faji diszkriminációt is alkalmaz. Ugyanígy, a megkérdezettek több mint fele szerint a rendőrség előzékenyebben bánik a jómódú emberekkel, és különbséget tesz a cigány és nem cigány gyanúsítottak között is.

Összefoglalva: úgy tűnik, hogy hazánkban legalább tíz éve az állam adminisztratív képességének mindkét mozzanata romlást mutat. A szakértői vélemények és az emberek véleménye szerint is gyenge és romló minőségű a közpolitikák végrehajtása és a szabályok betartatásának képessége, valamint az állami-kormányzati intézmények méltányos (korrupciómentes, a közjót szem előtt tartó stb.) működése.

<sup>17</sup> A reprezentatív mintán végzett felmérést 2011 áprilisában végezte a Medián az MTA PTI megbízásából az EUJUSTIS EU FP7 projekt keretében. A kérdőívet Medve-Bálint Gergővel készítettük, és ő végezte az adatok első elemzését is. A rendőrség és a bíróság működésének méltányosságát olyan kérdésekkel teszteltük, amelyek a korrupcióra, és a munka során alkalmazott faji és szegényekkel szembeni diszkriminációra vonatkoztak.

## *A politikusok megítélése*

Beetham, valamint Levi és szerzőtársai is egyetértenek abban, hogy a politikusok, a vezetők hitelessége és az ebből fakadó népszerűsége fontos mozzanata a legitímációnak. Ha igaz, hogy a teljesítmény és a legitimitás között körkörös logika működik, akkor egyrészt érthetővé válik, hogy miért olyan meglepően stabil az egyes országok pozíciója úgy a nemzetközi versenyképességi listákon, mint a közbizalom szintjét mérő skálákon; másrészt felmerül, hogy miként lehet az attitűdök és az intézményi működés kölcsönösen ható determináltságából kitörni. Állásponatom szerint a politikai vezetés, a leadership kulcsmozzanat lehet e tekintetben. Az effektív és hiteles vezetés képes lelkesíteni, mozgósítani a társadalmat a közös célok érdekében.

Nos, bizonyos jelek arra mutatnak, hogy hazánkban a politikusok megítélése nem ad okot a bizakodásra. Például a politikusok népszerűsége tendenciaszerű csökkenést mutatott az elmúlt tíz évben. Míg 2002-ben (100-as skálán mérve) még 68 pont volt az öt legnépszerűbb politikus átlaga, addig 2006 őszére ez 50 pontra csökkent. Néhány év stagnálása után a mutató megint megindult lefelé: 2011 nyarán 40 pont körül járt, ám szeptemberben már a harminchoz közelített.<sup>18</sup>

A 2008-as ESS európai adatfelvétele szerint a vizsgált huszonegy ország közül Magyarország az utolsó előtti helyen állt a politikusok iránti bizalom mértékében – hazánkat csak Bulgária tudta még egy kicsit alulmúlni.

A politikusi hitelességre nyilvánvalóan nagy csapást jelentett a 2006 őszén ki-robbant őszi beszéd botrány, amelyben az derült ki, hogy a miniszterelnök a párt-társai előtt tartott titkos beszédében elismerte: a 2006-os kampányban nem a valós helyzetnek megfelelő ígéretek tett, sőt már az azt megelőző időszakban is csak úgy csinált, mintha kormányozna, hiszen a gazdasági nehézségek miatt valódi mozgástere nem volt. A szociálpszichológusok szerint a gyalogságot, hibát a közvélemény meg tudja bocsátani, sőt paradox, módon ilyenkor a politikus támogatottsága akár nőhet is (ahogy például Kennedyé a Disznó-öbölben történt kudarcos partraszállás után) – ehhez azonban az kell, hogy a botrány szereplője elismerje a hibát (Aronson, 2008). Gyurcsány azonban ezt nem tette meg, sőt ő és politikai tábora inkább morális tettnek igyekezett beállítani a titkos beszédet. A közvélemény azonban nem fogadta el ezt az értelmezési keretet, Gyurcsány népszerűsége rohamosan csökkent, és végül lemondásra kényszerült.<sup>19</sup> De vélhetően ugyancsak a politikusi hitelességet romboló hatása volt a 2009–2010 folyamán ki-robbant korrupciós botrányoknak is, amelyekkel összefüggésben több szocialista politikust megvádoltak, letartóztattak.

<sup>18</sup> Saját számítás, az adatok a Medián felméréseiből származnak, lásd [www.median.hu](http://www.median.hu).

<sup>19</sup> Ehhez a közvetlen okot a gazdasági válság, majd az IMF-fel való megállapodás szolgáltatta, azonban fentebb utaltam rá, hogy a legitímációs problémákkal minden bizonnyal összefüggött az, hogy Gyurcsány kormányzása alacsony teljesítményt mutatott, és a felmerülő krízishelyzetet sem tudta kezelni.

Kérdés, hogy a politikusok kifogásolható magatartása, botrányai hogyan érintik a kormányzat, a politika legitimitásának általános szintjét. Míg Levi, Sacks és Tyler (2009) a politikusok hitelességének általános szintjéről és megítéléséről beszél, mint ami egyértelműen összefügg a kormányzati legitimitással, Bowler és Karp (2004) amellet érvel, hogy az egyes politikusok botrányai is aláássák a politikai intézmények legitimitását. Szerintük kevés kutatás foglalkozik azzal, hogy a politikusi botrányok hogyan hatnak az intézmények megítélésére, mivel az általános feltételezés az, hogy a kettő között nincsen közvetlen kapcsolat. Elemzésükben azonban cáfolják ezt a nézetet, és felvetik, hogy a szaporodó politikusi botrányok hozzájárulhattak a csökkenő legitimitási értékekhez a fejlett országokban.

Hasonló hatás itthon is feltételezhető. Kérdés azonban, hogy vannak-e olyan politikusok a mai közéletben, akik a politikusi hitelesség ethoszát helyre tudják állítani. Orbán Viktor húsz éve a Fidesz vezetője, több választást elveszített, több vitatott politikai fordulatot végrehajtott – erősen kérdéses, hogy a közvélemény előtt meg tudja-e testesíteni a hiteles politikust. Nem véletlen, hogy a fejlett demokratikus kultúrájú országokban a vesztes választás után a pártvezetők lemondanak, háttérbe vonulnak – a politikusi hitelesség szükségszerűen erodálódik, és ezen az új, karizmatikus vezetők felbukkanása tud csak segíteni. Egyébként a 2010-es választások után eltelt egy évben Orbán népszerűsége gyorsabban csökkent, mint Gyurcsányét leszámítva bármely más korábbi miniszterelnöké a megválasztásuk után. Orbán mellett pedig nem látszanak olyan új, karizmatikus politikusok a Fideszben, akiknek a hitelessége komoly tőke lehetne. Egyelőre nagyjából ugyanez mondható el az ellenzéki pártokról is. A 2010-ben az Országgyűlésbe került LMP (Lehet más a politika!) politikusai a közvélemény szemében fiataloknak, tapasztalatlanoknak tűnnek. Az MSZP régi politikusgárdájára rávetül a 2002–2010 közötti rossz kormányzás és a csúfosan elveszített 2010-es választás árnyéka. Az ellenzéki oldalon egyedül Bajnai Gordonnak kezd kialakulni valamiféle „kultusza” – Bajnai azonban Gyurcsány minisztere volt, és kérdéses, hogy mennyire lesz képes valóban széles körű legitimitást teremteni magának.

### *Eljárási méltányosság*

Az eljárási méltányosság jelentőségéről fentebb már beszéltünk az egyes intézményekkel összefüggésben. Leviék modelljében azonban a kormány mint olyan politikájával kapcsolatban is felvethető a procedurális elvek tiszteletben tartása, és szerintük ez a legitimáló attitűdök egyik fontos forrása. Mint említettük, idetartozik, hogy mennyire lehet beleszólni a kormányzati döntésekbe (participáció), a döntések mennyiben pártatlanok, semlegesek, átláthatóak vagy mennyiben nem (mondjuk egyes társadalmi csoportokat indokolatlan előnyhöz juttatnak), és általában a kormányzati döntések mennyire felelnek meg a joguralom avagy a jogállamiság elveinek (Levi, Sack és Tyler, 2009: 360).

Megint elmondható, hogy akárcsak az intézmények kapcsán, a hazai kormány-

politikákról sem születtek a procedurális méltányosság elveinek érvényesülését vagy ennek állampolgári percepcióját vizsgáló tanulmányok. Bizonyos adatokból mégis következtethetünk a procedurális méltányosság mostoha helyzetére, valamint arra is, hogy más országokhoz hasonlóan nálunk is jelen vannak az eljárási elvek betartásával kapcsolatos elvárások.

Fentebb idéztük a Világbank Governance Matters indikátorait, amelyek szerint a politikába való beleszólás, a részvétel, valamint a politika elszámoltathatósága a percepciók szerint romló tendenciát mutat a kétezres évtizedben. Ugyanez igaz a jogállamiságra is, amelyet a hazai és a nemzetközi közfelfogás szerint a 2010-es kormányváltás óta további csapások értek. Márpedig ezek – a korrupciótól való mentességgel együtt, amely szintén hanyatlik a felmérések szerint – a kormányzás legfontosabb procedurális elveit jelentik.

Keveset tudunk a procedurális elvek fontosságáról az emberek számára, ám néhány adatunk van – például a részvétel, a döntésekbe való beleszólás elvéről. Saját, 2011-es reprezentatív felmérésünk szerint a 10-es skálán 7,72 pontot kapott az azzal az állítással való egyetértés, hogy „a kormány jobban végezné a munkáját, eredményesebb lehetne, ha jobban odafigyelne az emberek, a szakmai és civil szervezetek véleményére”. Az emberek többsége tehát meglehetősen nagy jelentőséget tulajdonít a kormány és a társadalmi szereplők közötti együttműködésnek.

A Medián 2011. májusi felmérése szerint a megkérdezettek nagy többsége (73 százalék), sőt ezen belül még a Fidesz-szavazók 56 százaléka is úgy gondolja, hogy olyan nagy horderejű kérdésekben, mint például az Alkotmánybíróság jogkörének szűkítése és a médiatörvény esetében mindenképpen szükség lenne a szakmai és civil szervezetekkel való tárgyalásra. Az új alkotmány elfogadását követően pedig a korábbinál is magasabbra (62 százalékra) nőtt azok aránya, akik fontosnak tartanák, hogy az alaptörvényt népszavazással erősítsék meg. Bár a válaszadók harmada szerint a Fideszt a kétharmados parlamenti többség felhatalmazta, hogy ellenzéki szavazatok nélkül is teljesen új alkotmányt fogadjon el, a többség (59 százalék) szerint nem lenne szabad életbe léptetni olyan nemzeti alaptörvényt, amelyet egyedül a kormányoldal szavazott meg.<sup>20</sup>

A magyar politika legitimációs problémáiban fontos szerepet játszik a normatív megalapozottság problémája. Gyurcsány és az őszödi beszéd, majd a következők (a lemondás hiánya) leplezetlenül mutatták ezt be. A legitimációról szóló elméletek fényében a normatív megalapozottság mindenképp a procedurális méltányosságot kellene hogy jelentse, ennek azonban hagyományosan kicsi a jelentősége a magyar politikában. Kétségtelen, hogy az új Fidesz-kormány igyekezett valamiféle normatív alapokat nyújtani politikájához. Az elszámoltatás, vagy az igazságtalan végkielégítések megadóztatása, de részben még az ágazati válságadók (pl. „bankadó”) kivetése is részben az igazságosság nevében történt. Ám ez ismét nem az eljárások, hanem a szubsztantív (disztributív) igazságosság terepén

<sup>20</sup> Lásd <http://www.median.hu/object.d659e526-d25f-4444-b928-4551cee46d87.ivy> (letöltve 2011. szeptember 3-án).

zajlott, ami önmagában nem lenne probléma, ha nem éppen a procedurális méltányosság egyes (pl. jogállami) elveinek megsértése révén történne, vagy ha nem hiányozna mellőle az egyéb eljárási elvek tiszteletben tartása.

Márpedig feltűnő a procedurális méltányosság alapelveinek a leértékelődése a jelenlegi (2012) kormányzati gyakorlatban (pl. az érdekegyeztetés, a részvétel mellőzése a közpolitikák előkészítése során, ad hoc intézményi átalakítások a célok elérése érdekében, az időbeli és elvi koherencia hiánya, az ígéretek betartásának elmaradása stb.). Az új Orbán-kormányra nem csak az a jellemző, hogy a részvétel lehetőségeit háttérbe szorította a gyors döntéshozatal és a vélt vagy valós eredményesség érdekében, hanem az is, hogy hasonlóan járt el a jogállamiság egyes elveivel kapcsolatban is. A visszamenőleges hatályú jogalkotás, vagy az AB jogkörének szűkítése ad hoc döntések végrehajthatósága érdekében például idesorolható.

Félő, hogy mindez nem fog segíteni a demokratikus politika legitimációs problémáin. Ha a teljesítmények (pl. a gazdasági dimenzióban) visszaigazolják a Fidesz politikáját, akkor azért nem (hiszen megerősítést nyer, hogy nem a demokratikus folyamatokon, hanem a jó döntéseken múlik a siker), ha pedig a teljesítmények elmaradnak, akkor a kiábrándultság fokozódhat, a bizalom csökkenése folytatódhat.

## *Összefoglalás*

Ebben a fejezetben David Beetham, valamint Levi, Sack és Tyler modellje alapján elemeztem a hazai politikát. Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy az általuk meghatározott kritériumok alapján a hatalom igazolása a közérdek képviselője szempontjából problematikus, erre utalnak a különböző felmérések adatai csakúgy, mint a szakértői vélemények. A rendelkezésre álló adatok fényében úgy tűnik, hogy nem csupán a kormányzás teljesítménye romlott az elmúlt évtizedben, hanem a magyar állam adminisztratív képességei, a politikusi hitelesség és népszerűség, és a kormányzás procedurális értelemben vett méltányossága is.

A nagy kérdés persze az, hogy a politikai intézmények iránti bizalmi deficitet, az emberek romló szubjektív helyzetmegítélését és a jövővel kapcsolatos kétségeket tekintve nem kell-e attól tartani, hogy egyszer csak elfogy az emberek türelme. Ezt az aggodalmat már a kilencvenes években sokan megfogalmazták, ám nem mindenki osztja. Csizmadia (1997) szerint hazánk jelenlegi helyzetét egy olyan szerves fejlődési pálya részeként célszerű értelmezni, amelyben kitüntetett jelentőségre tesz szert a türelem és a fenntartás mozzanata. A bizalomnak Magyarországon talán nem lesz intézményformáló szerepe, de a bizalomhiányos magyar demokratikus rendszert mégsem fenyegeti válság. Más szóval a bizalomhiány nem feltétlenül a válság, hanem egy állampolgári stratégia, a politikához való sajátos viszony jele. Nem céloztam ezt a nézetet cáfolni, ám érvelhetünk úgy, hogy valóban nem önmagában a legitimációs deficit megléte vagy nagysága ad okot az aggodalomra, hanem a romló tendencia. A legitimációs deficit erősödésével

együtt romlott a versenyképességünk is, és a kettő közti összefüggés korántsem egyirányú. Azaz meglehet, a legitimációs deficitekkel foglalkoznunk kell, ha javítani akarunk a társadalmi jólét mutatóin.

Vagyis a magyar politika romló teljesítményét paradox módon nem lehet pusztán az eredményességi dimenzióban orvosolni. A legitimáció logikája miatt szükség van a közbizalom visszaszerzésére is – így a teljesítmény is könnyebben javulhat. Ehhez azonban olyan tényezőkre van szükség, amelyek a hazai politikában sajnálatosan háttérbe szorultak: a kormányzati munkának meg kell felelnie a procedurális méltányosság elveinek, hiteles politikusokra, valamint kompetens és morálisan integer államigazgatásra van szükség.

A mélyülő legitimációs problémák merőben gyakorlatias szempontok miatt aggasztóak. Mivel a kormányzati politikák végrehajtásához, megvalósításához szükség van az állampolgárok együttműködésére, a csökkenő legitimáció ördögi kört hozhat létre: az együttműködési hajlandóság zsugorodásával tovább romolhat a kormányzati, állami munka eredményessége, ami tovább mélyíti a legitimációs krízist. Számos jel mutat arra, hogy a magyar politika súlyosbodó legitimációs problémákkal néz szembe, és féltő, hogy a delegitimálódás ördögi köre is mozgásba lendül.

## 8. AZ INTÉZMÉNYI BIZALOMRÓL NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN

Társszerző: MEDVE-BÁLINT GERGŐ

A bizalom az abban való hitet jelenti, hogy az emberek vagy az intézmények nagy valószínűséggel a társadalmilag elvárt módon fognak viselkedni (Rose-Ackerman, 2001: 27). Ennek a komplex pszichológiai és társadalmi jelenségnek a vizsgálata az utóbbi évtizedekben egyre nagyobb jelentőségre tett szert a társadalomtudományi kutatásokban. Az általános társadalmi bizalom fogalma két fő dimenziót rejt magában: az interperszonális bizalmat és az intézményi bizalmat (Zmerli–Newton, 2008). Az első az emberek egymás iránt táplált bizalmát jelenti, míg a második az állami, kormányzati vagy egyéb intézményekkel, szervezetekkel kapcsolatos attitűdökre utal.<sup>1</sup> Ebben a fejezetben az intézményekbe vetett bizalom mintázataival foglalkozunk a régi és új (vagy talán helyesebben: újabb) európai demokráciákban.

Fentebb már többször szóltam a bizalom jelentőségéről a kollektív cselekvési problémák megoldásában, a politikai vezetés elfogadásában, a politikai intézmények eredményes működésében. Úgy tűnik tehát, hogy széles körű a konszenzus mindazon „jó dolgokkal” (Uslaner, 2000) kapcsolatban, amelyek a bizalomhoz kötődnek. Ugyanakkor szólnak érvek a bizalom túlzott felértékelése ellen is. Például Russel Hardin (1998) szerint egyes esetekben a bizalmatlanság lehet éppen olyan racionális, mint a bizalom. Úgy is érvelhetünk, hogy a demokrácia valójában éppen a bizalmatlanság intézményesítéséről szól, amennyiben „fékeket és ellensúlyokat” épít be a politikai döntéshozatalba, és elválasztja egymástól a hatalmi ágakat (den Hollander, 2004). Ebből a szempontból a politikai rendszer egyes elemeibe, mint például a kormányba vagy a kormányzó pártba vetett túlzott bizalom potenciálisan veszélyes lehet, és a demokratikus kultúra vagy a jogállamiság normáinak eróziójához vezethet.

Mégis, a bizalommal foglalkozó irodalom inkább a bizalom csökkenése vagy alacsony szintje miatt aggódik, mint fordítva (vö. Etzioni, 1993; Hetherington, 2005; Norris, 1999; Putnam, 2000; Uslaner, 2000). Az aggodalom még hangsúlyosabban jelenik meg az új(abb) demokráciák, mint például a közép- és kelet-európai orszá-

<sup>1</sup> Jegyezzük meg, hogy az interperszonális bizalom kettéválasztható általános és partikuláris bizalomra – míg az első az idegen emberekkel kapcsolatos attitűdöket jelenti, az utóbbi bizonyos személyekre, csoportokra (pl. család) korlátozódik (Uslaner 2000). Az alacsony általános bizalom nem zárja ki a relatíve magas partikuláris bizalmat. Ez a helyzet több kelet- és közép-európai országban, így például Magyarországon is (Giczi–Sík 2009).

gok esetében, ahol az intézmények iránti alacsony bizalom a feltételezések szerint a demokratikus rendszer legitimációs problémáival függ össze (Kornai–Rose-Ackerman, 2004; Rose-Ackerman, 2001; Sztompka, 1999). Annak idején Claus Offe a kelet- és közép-európai rendszerváltás kudarcát jövendölte arra hivatkozva, hogy a gazdasági átalakulás, és a vele járó életszínvonal-csökkenés aláássák a demokratikus intézmények legitimitását, és vissza is fordíthatják a demokratizálódás folyamatát (Offe 1996).

Abból indulunk ki, hogy a bizalomról szóló irodalom főáramának igaza van, és az állami intézményekbe vetett állampolgári bizalom kívánatos, míg az alacsony vagy csökkenő bizalomszint a politikai rendszer legitimitási és/vagy eredményességi problémáit jelzi. Ebben a fejezetben az intézményi bizalom mintázatait és okait keressük úgy, hogy a közép- és kelet-európai országok adatait vetjük össze a nyugat-európai országokéval. Figyelmünket elsősorban az intézményi bizalmat az egyén szintjén meghatározó tényezőkre összpontosítjuk, de a makroszintre, vagyis a nemzeti, vagy inkább regionális sajátosságokra is teszünk megállapításokat. A célunk az, hogy a régi és az újabb demokráciák tekintetében közelebb jussunk a politikai kultúrák közötti hasonlóságok és különbségek azonosításához.

### *A kutatási kérdések*

A 4. fejezetben áttekintettük az intézményi bizalom gyökereire vonatkozó legfontosabb megállapításokat, kutatási eredményeket. Mint láttuk, a kutatási terület fontos kérdése, hogy vajon mi a fontosabb: a bizalmat meghatározó egyéni (pl. jövedelem, életkor stb.) és makroszintű (pl. politikai kultúra, fejlettségi szint) társadalmi változók, avagy az egyes intézmények teljesítménye. A kutatási eredmények tükrében úgy tűnik, hogy egyfelől nincs konszenzus a tekintetben, hogy mely egyéni szintű változók hatnak az intézményi bizalomra, különösképpen kérdéses pedig az interperszonális és intézményi bizalom közötti kapcsolat megítélése. Másfelől néhány kutató különbséget tesz a régi és az újabb európai demokráciák között a mikroszintű tényezők intézményi bizalomra gyakorolt hatása kapcsán. Ez azt is sugallja, mintha a kontinens két felének lakói esetében az egyéni szintű változók különbözőképpen befolyásolnák az intézményekbe vetett bizalmat.

Elemzésünk ezen vitákhoz igyekszik kapcsolódni, ám nem törekszik arra, hogy az intézményi bizalmat meghatározó átfogó modellt építsen, amely az endogén és az exogén változókat is magában foglalja. Az volt csupán a célunk, hogy összehasonlítsuk a bizalom mintázatát a nyugat-európai és a kelet- és közép-európai országokban, különös tekintettel a mikroszintű tényezőkre.

Kutatási kérdéseink és hipotéziseink a következők voltak.

a) Az intézmények egyedi megítélése, avagy az értékelés átfogó mintázata? Mindenekelőtt Mishler és Rose (1997) azon tézisének szeretnénk tesztelni, amely szerint az új demokráciákban az emberek képtelenek az egyes intézményeket



önállóan, egymástól megkülönböztetve értékelni. Az érv azt sugallja, hogy az egyes intézményekbe vetett bizalom mutatói erősen korrelálnak egymással, ami empirikusan vizsgálható. A következő hipotézist fogalmaztuk tehát meg:

(H1) Az állami intézményekbe vetett bizalom indikátorai erősebb pozitív korrelációt mutatnak egymással a kelet- és közép-európai országokban, mint Nyugat-Európában.

#### *b) Interperszonális és intézményi bizalom*

A kultúra szerepét hangsúlyozó megközelítés szerint a bizalom különböző megnyilvánulásait az adott társadalom történelmében és kultúrájában gyökerező általános érték- és attitűdinális változók formálják. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy erős a kapcsolat az általános interperszonális és az intézményi bizalom indikátorai között. Azonban természetesen más exogén (például a jövedelem) és endogén változók (például az adott intézmények teljesítménye) is befolyásolhatják egy adott intézmény iránti bizalmat. Mivel az interperszonális bizalom, mint az általános társadalmi értékrendszer megnyilvánulása, lassabban változik, feltételeztük, hogy kettőjük közül az intézményi bizalom a volatilisabb. Mindezek alapján a következő hipotéziseket fogalmaztuk meg:

(H2) Az interperszonális és az intézményi bizalom mutatói erős, pozitív korrelációt mutatnak egymással egyéni és aggregált szinten is.

(H3) Az intézményi bizalom időben nagyobb volatilitást mutat az interperszonális bizalomnál.

#### *c) Kelet- és Közép-Európa: materialista bizalom?*

Arra is kíváncsiak voltunk, hogy vajon mennyire igaz most Mishler és Rose (2001) tézise, mely szerint az új demokráciákban a bizalmat a jövedelem szintje határozza meg a legerősebben, mind egyéni, mind pedig aggregált szinten.

(H4) A magasabb jövedelem nagyobb intézményi bizalommal jár együtt egyéni és aggregált szinten egyaránt, és ez az összefüggés erősebb a kelet- és közép-európai országokban, mint Nyugat-Európában.

## *Adatok és változók*

Elemzésünkhöz a European Social Survey (ESS) – Európai Társadalomtudományi Elemzések (EUTE) adatbázisait (ESS 2002; 2004; 2006; 2008; 2010) használtuk fel. Az ESS komoly előnye, hogy módszertanilag az egyik legjobb és legmegbízhatóbb nemzetközi adatbázis (Zmerli–Newton 2008), amelyben szerepel Nyugat- és Kelet-Európa országainak döntő többsége. Miután az ESS-adatok időben és az egyes országok között is konzisztensek, ezért alkalmasak összehasonlító vizsgálatok végzésére, így kitűnő forrásként szolgálnak számunkra. Az egyetlen probléma, hogy

a felmérésben részt vevő országok köre adatfelvételtől adatfelvételre változott, mindössze tizenöt ország vett részt mind az öt hullámban. Ez a tény értelemszerűen korlátozza az elemzési lehetőségeket.

Az általános intézményi bizalom méréséhez egy 11 fokú változót használtunk, melyet úgy nyertünk, hogy a nemzeti parlamentbe, a jogrendszerbe, a rendőrségbe és a politikai pártokba vetett bizalomra vonatkozó kérdésekre adott érvényes válaszok átlagát számoltuk ki. Hasonlóképpen, az interperszonális bizalom indikátoraként a következő változók átlagértékét vettük: a válaszadó mennyire bízik embertársaiban, mennyire tart másokat becsületesnek, és végül mennyire ítél másokat segítőkésznek.

Néhányan, többek között Fisher, Van Heerde és Tucker (2010), bírálják ezeknek az összetett mutatóknak a használatát, különös tekintettel az intézményi bizalomra. A szerzők állítása szerint az emberek bizalmi szempontból többféle elvárás (erkölcsi, stratégiai, deliberatív) alapján ítélik meg az intézményeket, és ezeknek az elvárásoknak a jelentősége és súlya minden egyes intézmény esetében eltérő. Emiatt viszont kérdéses lehet egyetlen összetett bizalmi változó használata. Ugyanakkor Almond és Verba (1963) szerint az állampolgárok intézményekhez való bizalmi viszonyát egységes attitűdként lehet leírni, amelyet az adott ország politikai kultúrája befolyásol. Ennek az érvnek az alátámasztására hoz meggyőző empirikus példákat Sofie Marien is, aki szerint „az intézményi bizalmat egydimenziós attitűdként lehet meghatározni” (2011: 19).

Annak érdekében, hogy eldönthessük, vajon az intézményi és interperszonális bizalomra vonatkozó indexeink valóban ezeket az attitűdöket mérik-e, főkomponens-elemzést végeztünk az őket alkotó változókon, amelyekhez felvettük még két nemzetközi intézménybe, az Európai Parlamentbe és az ENSZ-be vetett bizalom indikátorait is. A főkomponens-elemzés megmutatta, hogy az egyes intézményekbe, valamint a más emberekbe vetett bizalmat mérő változók ugyanúgy viselkednek mindegyik ország mintáján. Minden esetben két főkomponenst lehetett elkülöníteni:<sup>2</sup> az egyiket az intézményi, a másikat az interperszonális bizalom változói alkották, és országtól függően a két főkomponens együtt legalább 58 és legfeljebb 70 százalékban felelt a teljes varianciáért. Az eredmények szerint tehát ezek a változók alkalmasak az általános intézményi és az interperszonális bizalom mérő indexeink számítására.

Egy további próbát is végeztünk: mindegyik ország esetében kiszámoltuk az indexszámításra használt változók Cronbach-alfa értékét. Ez a -1 és 1 közé eső mutató a változók közti belső konzisztenciát méri, vagyis azt, hogy mekkora mértékben vonatkoznak egy és ugyanazon dologra. Minél közelebb esik a mutató értéke a két végponthoz, annál megbízhatóbb a változókból készített index. Az intézményi bizalom index négy indikátora esetében a Cronbach-alfa

<sup>2</sup> Az egyetlen kivételt Svájc jelentette, ahol a két főkomponens mellett egy harmadikat is azonosítani lehetett a nemzeti parlament, a rendőrség és a politikai pártok iránt táplált bizalom indikátoraiból.

értékek országtól függően 0,78 és 0,87 közé estek, amely magas megbízhatóságot jelez. Az interperszonális bizalmat mérő változónk három komponense esetében ezek az értékek 0,60 és 0,85 között ingadoztak, amely megbízhatóság szempontjából még szintén elfogadható. A tesztek alapján elmondható, hogy az általános intézményi, valamint az interperszonális bizalmat mérő változóink megfelelő mértékben megbízhatóak, és valóban a kívánt fogalmakat mérik.

## *Makroszintű összefüggések*

### Az intézmények megítélése közötti kapcsolat

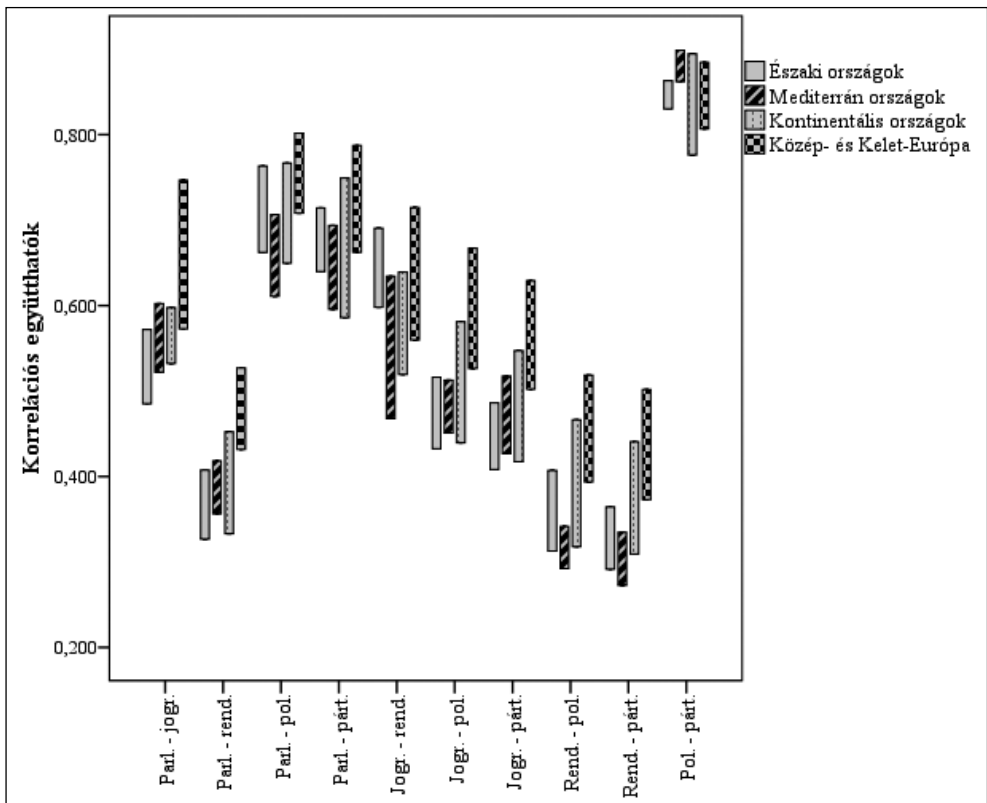
Első hipotézisünk (H1) szerint a különböző állami intézményekbe vetett bizalom mutatói között erősebb a kapcsolat a közép- és kelet európai országokban, mint Nyugaton. Két változó közötti kapcsolat erősségének legegyszerűbb mérési módja a korrelációs számítás.

Az ESS adatbázisában összesen öt belföldi intézménynek a bizalmi indikátora szerepel: a nemzeti parlamenteké, a nemzeti jogrendszereké, a rendőrségé, a politikusoké, és a politikai pártoké. Ezekre a mutatókra kétváltozós korrelációkat számoltunk, azaz minden, a 2010-es adatfelvételben szereplő országra<sup>3</sup> és az összes lehetséges változópárra kiszámoltuk a korrelációs együtthatókat.<sup>4</sup> Ezt követően az országokat négy csoportra osztottuk: északi államok (Dánia, Finnország, Norvégia, Svédország), mediterrán országok (Görögország, Portugália, Spanyolország), kontinentális országok (Belgium, Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Írország, Németország, Svájc) végül a közép- és kelet-európai országok csoportja (Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia). Mindegyik országcsoportra vonatkozóan megnéztük, hogy melyek a páronkénti korrelációs együtthatók legalacsonyabb és legmagasabb értékei. A következő ábra országcsoportonként ábrázolja a minden egyes intézménypárra számított minimum és maximum értékeket. Egy-egy sáv tehát azt jelzi, hogy egy országcsoporton belül az adott két intézményi változó korrelációs együtthatójának értéke mekkora tartományban mozog.

Az adatokból látható, hogy bár mindegyik intézménypár bizalmi szintje között van szignifikáns kapcsolat, a bizalom szintjei egyes esetekben sokkal erősebben függenek össze egymással. Így például rendkívül szoros a kapcsolat a parlament és a politikusok, a parlament és a pártok, valamint a politikusok és a pártok bizalmi megítélése között. Ami a hipotézisünket illeti, látható, hogy a közép- és kelet európai országok intézménypáronkénti korrelációs együtthatói a többi ország-

<sup>3</sup> Kivéve Ukrajnát, Oroszországot, Izraelt és Ciprust. Az előbbi kettő nem demokratikus állam, az utóbbi kettő esetében pedig a belpolitikai környezet radikálisan eltérő volta nem teszi lehetővé a többi állammal való kellően megalapozott összehasonlítást.

<sup>4</sup> Mindegyik korrelációs együttható az 5 százalékos szinten volt szignifikáns.

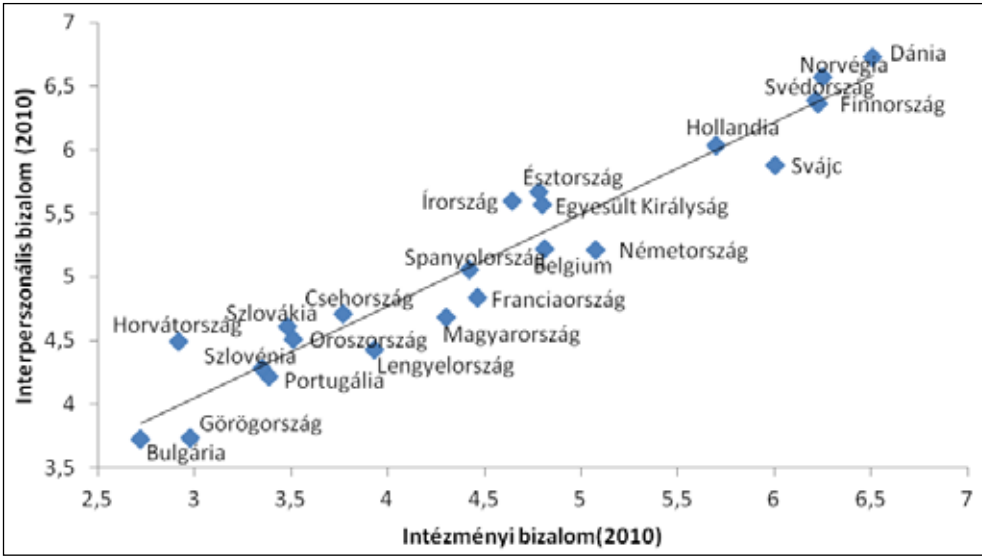


6. ábra. Intézménypárok korrelációs együtthatóinak minimum és maximum értékei országcsoportonként  
(Forrás: A szerzők számítása ESS 2010 alapján.)

csoporttal nagyjából azonos sávban mozognak, az eltérések nem számottevőek. Emiatt tehát nem lehet meggyőzően állítani, hogy az újabb demokráciákban az intézményekbe vetett bizalom indikátorai erősebben korrelálnának egymással, hanem ellenkezőleg, inkább azt a következtetést lehet levonni, hogy ilyen téren nincs jelentős különbség Európa két fele között. Ez pedig azt jelenti, hogy releváns kutatási kérdés lehet az egyes intézmények megítélésének vizsgálata, különös tekintettel arra, hogy az intézmény jellemzői (eredményesség, ill. méltányosság) mennyiben hatnak az állampolgárok bizalmára.

### *Az interperszonális és intézményi bizalom közötti kapcsolat*

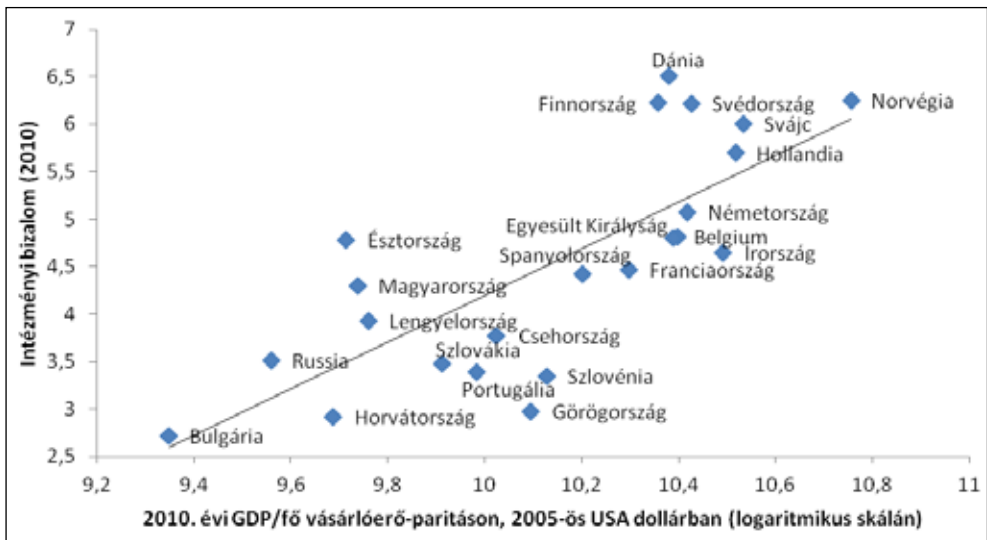
Második hipotézisünket (H2) úgy teszteltük az aggregált szinten, hogy a 2010-es intézményi bizalom és az interperszonális bizalom indexeket az egyéniről az országos szintre összesítettük, és a kapott értékeket az alábbi grafikonban ábrázoltuk.



7. ábra. Az intézményi és interperszonális bizalom közötti összefüggés országos szinten (2010)  
(Forrás: A szerzők számítása ESS 2010 alapján.)

Ahogy az ábrán látható, rendkívül szoros a korreláció ( $r = 0,96$ ;  $p < 0,001$ ) az intézményi bizalom és az interperszonális bizalom értékei között. Közép-és Kelet-Európa országai (Észtországot kivéve) mindkét dimenzióban az alsó tartományokban találhatók, míg a nyugat-európai országok döntő többsége a középső és felső tartományokban. Közülük is kiemelkednek az északi országok, amelyek kifejezetten magas intézményi és interperszonális bizalmi szintekkel bírnak. Ebből a megfigyelésből az következik, hogy a politikai kultúra szerepét hangsúlyozó megközelítéseknek lehet alapja abban az értelemben, hogy a bizalom általános szintje egy-egy társadalom sajátos attribútumának minősülhet. Ugyanakkor az is elképzelhető, hogy a két fő bizalomdimenzió közti kapcsolatot egy harmadik, háttérváltozó teremti meg, például a gazdasági fejlettség szintje. Ezért a következő ábrán a 2010-es egy főre jutó GDP-adatokat (PPP) vetettük össze az intézményi bizalom értékeivel.

Az előző ábrához rendkívül hasonló mintázatot láthatunk: erős és statisztikailag szignifikáns a kapcsolat ( $r = 0,76$ ;  $p < 0,001$ ) a gazdasági fejlettség mutatója és az intézményi bizalom országosan összesített szintje között, noha ez utóbbi esetben a szórás lényegesen nagyobb, mint a 7. ábrán. Lényeges, hogy az egyes országok helyzete mindkét ábrán majdnem megegyezik, ami alapján elmondható, hogy makroszinten az intézményi és interperszonális bizalom, valamint a gazdasági fejlettség szorosan összefügg egymással. Általánosságban feltételezhető, hogy bizonyos társadalmi jellemzők kedvező légkört teremtenek a bizalom számára, amely segítheti a gazdasági fejlődést is, ami pedig erősíti az állampolgárok egymásba és az intézményekbe vetett bizalmát.

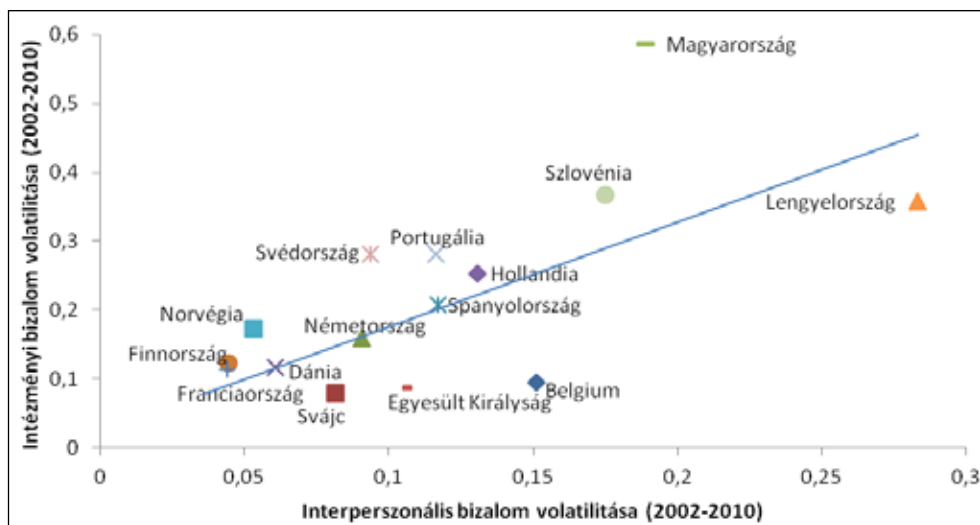


8. ábra. Az intézményi bizalom és a gazdasági fejlettség közötti összefüggés (2010)  
(Forrás: A szerzők számítása ESS 2010 és a Világbank adatai alapján.)

A harmadik hipotézisünk (H3), az intézményi bizalom várt magasabb volatilitása kapcsán hihetően hangzik, hogy az intézmények egyes, az állampolgárok által érzékelt jellemzői befolyásolják a róluk kialakított bizalmi képet. Ebből az is következik, hogy az emberek aszerint értékelik az egyes intézményeket, hogy az éppen hatalmon lévő politikai vezetést miként ítélik meg, vagyis összekapcsolják az adott intézményt az aktuális kormányról alkotott képpel (Marien 2011: 15). Ez problémás lehet az intézményi bizalom mérésekor, ugyanis nem lehet kellő bizonyossággal eldönteni, hogy egy intézmény vagy az azt működtető hatalom iránti bizalmat is mérik-e a mutatók. Néhány, Közép-és Kelet-Európára vonatkozó kutatás empirikusan is alátámasztja ezt a feltételezést. Mishler és Rose (1997) egy korábbi tanulmányukban kimutatták, hogy a térségben a korrupcióról való vélekedés és az intézményi bizalom szoros kapcsolatban áll egymással, míg legújabb cikkükben arra a következtetésre jutottak, hogy az intézmények teljesítményéről alkotott képet az emberek saját attitűdjeiken keresztül építik be az intézmények iránt táplált bizalmi szintekbe (Rose–Mishler 2011). Vagyis van kapcsolat az intézmények vélt, egyénileg érzékelt teljesítménye és a bizalom között. Ennek a gondolatmenetnek a folytatásaként Marien (2011) azt állítja, hogy Közép- és Kelet-Európában azért alacsonyok az intézményi bizalmi szintek, mert az állampolgárok általában bizalmatlanok az intézményekkel szemben, mivel úgy gondolják, hogy azok átpolitizáltak, és korrumpáltak, és rosszul teljesítenek. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az eljárási méltányosság egyes elveit és – tézisünk szerint az ezzel összefüggő – eredményességet kérik számon rajtuk.

A fentiekből következik, hogy amennyiben a közép- és kelet-európai országok állampolgárai úgy vélik, hogy a hazai intézményeik átpolitizáltak, akkor az azt is jelenti, hogy az országos szinten összesített intézményi bizalmi szint erőteljesebben kilenghet (növekedhet vagy csökkenhet) a politikai változások hatására. Másféleképpen fogalmazva, az intézményi bizalom ebben az esetben Kelet- és Közép-Európában volatilisabb kell legyen, mint Nyugaton.

Az ESS adatbázisai lehetőséget biztosítanak arra, hogy ezt az állítást teszteljük, noha ez a lehetőség korlátozott. Összesen tizenöt európai ország vett részt mindegyik adatfelvételi hullámban, köztük akad nyugat- és kelet-európai is. Ezekre az országokra vonatkozóan minden egyes adatfelvételi évre kiszámítottuk az aggregált intézményi bizalmi és interperszonális bizalmi indexeket, és a kapott öt érték átlagából az átlagtól való átlagos eltérést, vagyis a szórást. Ezek a szórásértékek azt mutatják meg, hogy az intézményi és interperszonális bizalom mennyire volt volatilis ezekben az országokban a 2002 és 2010 közötti periódusban. A 9. ábrában a kapott értékeket vetettük össze egymással.



9. ábra. Az intézményi és interperszonális bizalom volatilitása (2002–2010)  
(Forrás: A szerzők számítása ESS 2002, 2004, 2006, 2008, 2010 alapján.)

Az ábra egy némiképp meglepő összefüggésre világít rá: erős és statisztikailag szignifikáns a kapcsolat ( $r = 0,67$ ;  $p < 0,01$ ) az intézményi bizalom és az interperszonális bizalom volatilitása között, bár összességében az intézményi bizalom volatilisabb (esetében szélesebb skálán szóródnak az értékek), ahogy ezt a hipotézisünk is megfogalmazta. Noha ebből a számításból az nem derül ki, hogy vajon időben is együtt mozognak-e ezek a mutatók, tény viszont, hogy a mintában szereplő három közép-európai ország (Lengyelország, Magyarország és Szlovénia) a legmagasabb mértékű volatilitást mutatja a tizenöt ország közül. Ez a megfigye-

lés némileg, bár a kis esetszámú megfigyelés miatt korlátozottan, alátámasztja azt az előző okfejtésből következő feltételezést, hogy az újabb európai demokráciákban a közvélemény szemében az intézmények erősebben átpolitizáltak, mint Nyugaton. Ennek egyik jele az intézményi bizalom erőteljesebb volatilitása. Ugyanakkor arra a kérdésre, hogy miért mutat hasonló képet az interperszonális bizalom is, nem lehet megnyugtató választ adni. Mindenesetre az adatok tükrében elmondható, hogy mind az intézményi, mind az interperszonális bizalom országos szinten időben stabilabb képet mutat Nyugaton, mint Közép- és Kelet-Európában.

### *A mikrotényezők szerepe*

A negyedik hipotézisünk (H4) azt feltételezi, hogy a közép- és kelet-európai országok polgárainál, nyugati társaikkal ellentétben, a jövedelem szorosabb összefüggést mutat az intézményi bizalommal. Ez a feltevés az intézményi bizalom egyik fontos mikrotényezőjének szerepére utal. Ugyanakkor ahhoz, hogy ezt a hipotézist egy regressziós modellel tesztelhesük, egy sor egyéb fontos, az intézményekbe vetett bizalom szempontjából az irodalomban meghatározónak tartott egyéni szintű változót is bele kell foglalnunk a modellbe. Ezzel együtt második hipotézisünk (H2) egyéni szintre vonatkozó összefüggésének tesztelésére is sor kerülhet, vagyis annak a feltételezésnek az empirikus vizsgálatára, hogy az interperszonális és az intézményi bizalom között az egyén szintjén is szoros-e a kapcsolat.

A modellünkben függő változóként az intézményi bizalom indexet szerepeltettük, míg a független változók kiválasztásához Zmerli és Newton (2008) rendkívül alapos tanulmányát használtuk útmutatóul. Ennek megfelelően az interperszonális bizalom index a független változók közé került, csakúgy, mint az étellel való elégedettség/boldogság, a társaságkedvelő életmód, a médiafogyasztás, a válásosság és az életkor indikátorai. Kétértékű (*dummy*) változóként foglaltuk a modellbe a lakhelyre, iskolai végzettségre, nemre és kisebbségi csoporthoz való tartozásra utaló változókat (a változók részletes leírását lásd a függelékben).

Annak érdekében, hogy a hipotézisünkben szereplő jövedelemváltozó hatását vizsgálhassuk, vagyis azt, hogy vajon a kelet-európai állampolgárok intézményi bizalomszintje „materialistább-e” nyugati társaikénál, egy tízfokozatú, a válaszadó háztartásának relatív jövedelmi helyzetére vonatkozó mutatót is felvettünk a modellbe. Az ESS adatbázisban ez a mutató a nemzeti jövedelmi decilisek szerint osztályozza a válaszadó háztartásának anyagi helyzetét. Értelemszerűen a legalsó decilisbe kerülnek a legkisebb, míg a legmagasabba a legnagyobb jövedelemmel rendelkezők.

A többi indikátorral ellentétben a jövedelemváltozó értékeinél egyes esetekben az országos minták 30 százalékán is mutatkozott hiányzó adat. Ez viszont sértheti a minták reprezentativitását, hiszen elképzelhető, hogy a jövedelemre vonatkozó kérdés elutasítása egy másik változó értékétől vagy esetleg éppen a jövedelem nagyságától függött, vagyis az adathiány nem teljesen véletlenszerű. Ekkor viszont



a regressziós modellből nyert paraméterbecslések torzíthatnak, ami helytelen következtetések levonásához vezethet. Ahhoz, hogy ezt a felmerülő problémát kezeljük, többszörös imputációval pótoltuk a jövedelemváltozó hiányzó elemeit, feltételezve azt, hogy a regressziós modellünkben szereplő többi változó értékeiből megfelelően lehet következtetni a hiányzó jövedelemadatokra. Öt imputált adatbázist hoztunk így létre FCS (*Fully Conditional Specification*) módszer alkalmazásával. Habár bizonyos elméleti problémák felmerülnek a módszerrel kapcsolatban, Van Buuren és szerzőtársai (2006) részletes elemzése meggyőzően demonstrálja, hogy az ily módon végzett adatpótlás megfelelő, jól használható imputált értékeket eredményez.

Ennyi változó egyetlen modellbe foglalásakor felvetődik a multikollinearitás problémája is. Habár jelen modell esetében is több független változó korrelált egymással, az együttthatók nagysága nem érte el a kritikus szintet, ahogy a variancia infláló faktor (VIF) is minden változó esetében bőven a kritikus érték ( $VIF = 2$ ) alatt volt. Ezért a modell független változói között fennálló multikollinearitást nem tekintjük jelentősnek.

A következő táblázatban az öt imputált adatbázison, 21 ország mintáján lefutott regressziók kombinált koefficiensbecsléseit (sztenderdizálatlan koefficiens) közöljük (lásd a függelék a részletes adatokért). Az R négyzet viszonylag alacsony értékei (0,11 és 0,26 közötti értékek) azt jelzik, hogy a variancia nagy részét nem magyarázzák a független változóink, annak ellenére, hogy a legfontosabbnak tartott szociodemográfiai indikátorok, melyek a szakirodalom szerint hatással lehetnek az intézményi bizalomra, szerepelnek a modellben. Tekintettel arra, hogy vizsgálati egységünk, vagyis az egyén szintjén a függő változó értékeit számos egyéb, nem számszerűsíthető tényező is befolyásolhatja, az R négyzet értékek ennek tükrében kifejezetten jóknak mondhatók.

Az eredmények szerint néhány változó kontextustól, azaz országtól függetlenül hasonlóképpen viselkedik, vagyis ugyanolyan irányú és statisztikailag szignifikáns kapcsolat fűzi őket az intézményi bizalomhoz. Minden egyéb tényező változatlansága mellett az interperszonális bizalom, illetve a boldogság/elégedettség szintje erősen pozitív, szignifikáns kapcsolatot mutat az intézményi bizalommal: aki jobban bízik embertársaiban, valamint aki boldogabb, az nagyobb valószínűséggel jobban is bízik az intézményekben. Ennek a két tényezőnek a hatása statisztikailag nemcsak szignifikáns, hanem jelentős is. Az interperszonális bizalom esetében a 11 fokú skálán való egy pontos növekedés átlagosan, országtól függően, 0,17 és 0,45 pontos növekményt jelent az intézményi bizalom indexben, míg a boldogság/elégedettség változó esetében ezek az értékek 0,09 és 0,23 pont közé esnek. Kisebb mértékű, de szintén szignifikáns kapcsolat mutatkozik a vallásosság és az intézményekbe vetett bizalom között. Minél vallásosabbnak tartja magát az illető, annál valószínűbb, hogy minden más tényező változatlansága mellett magasabb az intézményekbe vetett bizalma is.

2. táblázat. A regressziós modell kombinált paraméterbecslései az országos mintákon (sztenderdzálatlan koefficiensek)

	<i>Belgium</i>	<i>Dánia</i>	<i>Finnország</i>	<i>Franciaország</i>	<i>Németország</i>	<i>Görögország</i>	<i>Irorság</i>	<i>Hollandia</i>	<i>Norvégia</i>	<i>Spanyolország</i>	<i>Svédország</i>
<i>N</i>	1703	1575	1877	1711	2958	2433	2212	1828	1548	1877	1496
<i>R négyzet</i>	0.194	0.191	0.260	0.195	0.239	0.170	0.208	0.257	0.175	0.131	0.208
<i>Konstans</i>	3.090 <sup>***</sup>	3.856 <sup>***</sup>	2.637 <sup>***</sup>	2.220 <sup>***</sup>	2.959 <sup>***</sup>	-2.612 <sup>***</sup>	1.906 <sup>***</sup>	2.212 <sup>***</sup>	3.773 <sup>***</sup>	2.143 <sup>***</sup>	3.195 <sup>***</sup>
<i>Interperszonális bizalom</i>	.383 <sup>***</sup>	.330 <sup>***</sup>	.451 <sup>***</sup>	.333 <sup>***</sup>	.363 <sup>***</sup>	.286 <sup>***</sup>	.290 <sup>***</sup>	.442 <sup>***</sup>	.405 <sup>***</sup>	.342 <sup>***</sup>	.352 <sup>***</sup>
<i>Boldogság / elégedettség</i>	.087 <sup>***</sup>	.200 <sup>***</sup>	.097 <sup>***</sup>	.187 <sup>***</sup>	.160 <sup>***</sup>	.179 <sup>***</sup>	.130 <sup>***</sup>	.095 <sup>***</sup>	.068 <sup>***</sup>	.139 <sup>***</sup>	.181 <sup>***</sup>
<i>Társaságkedvelő életvitel</i>	-.003	-.016	.025	-.065 <sup>**</sup>	.008	.004	-.012	.015	-.015	-.039	-.026
<i>Médiafogyasztás</i>	.003	-.015	-.002	-.030	.029 <sup>*</sup>	.093 <sup>***</sup>	-.014	-.034 <sup>***</sup>	-.012	.017	-.010
<i>Vállalosság</i>	.080 <sup>***</sup>	.051 <sup>***</sup>	.091 <sup>***</sup>	.089 <sup>***</sup>	.079 <sup>***</sup>	.065 <sup>***</sup>	.107 <sup>***</sup>	.025 <sup>***</sup>	.056 <sup>***</sup>	.100 <sup>***</sup>	.032 <sup>**</sup>
<i>Háztartás jövedelme</i>	.056 <sup>***</sup>	.028 <sup>***</sup>	.050 <sup>***</sup>	.030 <sup>*</sup>	.046 <sup>***</sup>	-.030 <sup>***</sup>	.094 <sup>***</sup>	.072 <sup>***</sup>	.043 <sup>***</sup>	-.025	.033 <sup>**</sup>
<i>Életkor</i>	-1.008 <sup>***</sup>	-.946 <sup>***</sup>	-.656 <sup>***</sup>	-.430 <sup>*</sup>	-1.104 <sup>***</sup>	1.558 <sup>***</sup>	-.516 <sup>***</sup>	-.250 <sup>***</sup>	-.763 <sup>***</sup>	-.328	-.479 <sup>**</sup>
<i>Városi lakhely</i>	.187 <sup>**</sup>	.110	.168 <sup>**</sup>	.258 <sup>***</sup>	.004	.105	.131 <sup>*</sup>	.125 <sup>**</sup>	.381 <sup>***</sup>	-.013	.119
<i>Elemi végzettség</i>	-.429 <sup>***</sup>	-.378 <sup>***</sup>	.001	.110	.288 <sup>**</sup>	.184	.067	-.275 <sup>**</sup>	-.077	-.049	-.051
<i>Középfokú végzettség</i>	-.117	-.067	-.007	.021	-.112 <sup>*</sup>	.169 <sup>**</sup>	.039	-.231 <sup>***</sup>	-.165 <sup>*</sup>	-.365 <sup>***</sup>	-.246 <sup>***</sup>
<i>Férfi</i>	.111	.284 <sup>***</sup>	.219 <sup>*</sup>	-.077	.181 <sup>***</sup>	.025	.325 <sup>***</sup>	.206 <sup>***</sup>	.274 <sup>***</sup>	-.042	.128 <sup>*</sup>
<i>Kisebbség tagja</i>	-.015	-.170	-.049	-.021	.597 <sup>***</sup>	.510 <sup>**</sup>	.772 <sup>***</sup>	-.135	.391 <sup>**</sup>	.292	-.191

	<i>Svájc</i>	<i>Egyesült Királyság</i>	<i>Bulgária</i>	<i>Horvátország</i>	<i>Csehország</i>	<i>Esztország</i>	<i>Magyarország</i>	<i> Lengyelország</i>	<i>Szlovákia</i>	<i>Szlovénia</i>
<i>N</i>	1501	2414	2184	1509	2164	1792	1560	1750	1698	1384
<i>R négyzet</i>	0.156	0.236	0.157	0.116	0.187	0.220	0.201	0.157	0.109	0.191
<i>Konstans</i>	5.114 <sup>***</sup>	1.755 <sup>***</sup>	-0.069	-0.986	.977 <sup>**</sup>	.141	.251	1.430 <sup>***</sup>	2.113 <sup>***</sup>	1.427 <sup>**</sup>
<i>Interperszonális bizalom</i>	.337 <sup>***</sup>	.418 <sup>***</sup>	.236 <sup>***</sup>	.171 <sup>***</sup>	.299 <sup>***</sup>	.350 <sup>***</sup>	.315 <sup>***</sup>	.319 <sup>***</sup>	.149 <sup>***</sup>	.329 <sup>***</sup>
<i>Boldogság / elégedettség</i>	.116 <sup>***</sup>	.181 <sup>***</sup>	.229 <sup>***</sup>	.169 <sup>***</sup>	.219 <sup>***</sup>	.230 <sup>***</sup>	.179 <sup>***</sup>	.093 <sup>***</sup>	.142 <sup>***</sup>	.139 <sup>***</sup>
<i>Társaságkedvelő életvitel</i>	-0.053	-0.017	.018	.071 <sup>**</sup>	.012	.083 <sup>**</sup>	-.061 <sup>**</sup>	-.044	.079 <sup>***</sup>	-.013
<i>Médiafogyasztás</i>	-0.011	.012	.034	.011	-0.019	-0.005	.080 <sup>***</sup>	.035	.089 <sup>***</sup>	.033
<i>Vállalosság</i>	.050 <sup>***</sup>	.092 <sup>***</sup>	.047 <sup>***</sup>	.111 <sup>***</sup>	.074 <sup>***</sup>	.018	.125 <sup>***</sup>	.057 <sup>***</sup>	.058 <sup>***</sup>	.031 <sup>*</sup>
<i>Háztartás jövedelme</i>	.003	.052 <sup>***</sup>	-0.008	-.064 <sup>**</sup>	-.022	.018	-.024	.068 <sup>***</sup>	.019	.033
<i>Életkor</i>	-1.184 <sup>***</sup>	-0.696 <sup>***</sup>	.190	.817 <sup>***</sup>	-.086	.426	.706 <sup>**</sup>	-.115	-.710 <sup>***</sup>	-.487 <sup>*</sup>
<i>Városi lakhely</i>	.100	-.084	-.318 <sup>***</sup>	-.371 <sup>***</sup>	.169 <sup>**</sup>	-.126	-.248 <sup>**</sup>	-.039	-.583 <sup>***</sup>	.158
<i>Elemi végzettség</i>	.207	.371 <sup>*</sup>	-.049	-.082	.215	.026	-.146	.135	-.427 <sup>**</sup>	-.191
<i>Középfokú végzettség</i>	-.198 <sup>**</sup>	-.299 <sup>***</sup>	-.107	-.163	.094	-.041	-.169	-.060	.000	-.207 <sup>*</sup>
<i>Férfi</i>	-.004	.058	.043	.365 <sup>***</sup>	-.022	.039	-.075	-.047	-.232 <sup>**</sup>	.101
<i>Kisebbség tagja</i>	.538 <sup>***</sup>	.446 <sup>***</sup>	.629 <sup>***</sup>	.309	-.224	-.327 <sup>**</sup>	-.002	-.645 <sup>*</sup>	.143	-.171

Függő változó: általános intézményi bizalom,

\* 10 százalékos szignifikancia-szint,

\*\* 5 százalékos szignifikancia-szint,

\*\*\* 1 százalékos szignifikancia-szint

Ami a jövedelemváltozót illeti, Nyugat-Európában Görögország és Spanyolország kivételével mindenütt pozitív, egy kivétellel statisztikailag szignifikáns kapcsolatot mutat az intézményi bizalommal, vagyis a magasabb jövedelműek jobban bíznak az intézményekben, mint szegényebb társaik. A kelet-európai országokban a kép vegyes, pozitív és negatív irányú kapcsolatokra egyaránt találunk példát, de ezek csak Lengyelország és Horvátország esetében szignifikánsak. Az életkor hatása az intézményi bizalomra szintén kissé eltérő mintázatot mutat: míg Nyugat-Európában egyértelmű, szignifikánsan negatív a kapcsolat (vagyis az idősebb korosztályok más tényezők azonossága esetén kevésbé bíznak az intézményekben), addig Kelet-Európában ilyen egyértelmű trendet nem lehet megállapítani. Érdekes módon sem a médiafogyasztás sem pedig a társaságkedvelő életvitel változói nem mutatnak semmilyen jellemző, szignifikáns kapcsolatot a függő változóval.

A kétértékű változók esetében szintén vegyes a kép. Az iskolai végzettség döntően a várt negatív asszociációt mutatja, ami azt sugallja, hogy a kontrollcsoporttal, vagyis a felsőfokú végzettséggel rendelkezőkkel szemben az alacsonyabb iskolázottságúak minden más tényező változatlansága mellett kevésbé bíznak az intézményekben. Ugyanakkor ez a hatás nem minden országban szignifikáns, ezért az iménti következtetést óvatosan kell kezelni.

A többi *dummy* változó, tehát a városi lakhely, nem és kisebbséghez való tartozás koefficiensei azt sugallják, hogy az intézményi bizalomra gyakorolt hatásukat környezeti, kontextuális tényezők befolyásolhatják. Például Észtországban a kisebbségi csoporthoz tartozók, minden egyéb változó azonossága mellett, szignifikánsan kevésbé bíznak az intézményekben, mint a többségiek. Ennek valószínű oka az oroszok kisebbségnek az ország függetlensége óta tartó hátrányos megkülönböztetése. Ezzel szemben számos olyan nyugat-európai országban, ahol jelentős bevándorló népesség él, mint Németországban, Írországban, Norvégiában, Svájcban és az Egyesült Királyságban, a magukat kisebbséghez tartozónak vallók *ceteris paribus* szignifikánsan jobban bíznak az intézményekben, mint a magukat a többséghez sorolók. Továbbá a városi lakhely szintén érdekes mintázatot mutat: a nyugat-európai városiak jobban bíznak az intézményekben, mint vidéki társaik, ellenben Kelet-Európában éppen ellenkező irányú, noha nem mindenütt szignifikáns a kapcsolat. Ezek a megfigyelések azt jelzik, hogy egyes mikroszintű változók esetében kontextus-, azaz országfüggő az intézményi bizalomra gyakorolt hatásuk.

Összességében elmondható, hogy az elemzésbe bevont kelet- és nyugat-európai országok polgárainál a legtöbb szociodemográfiai tényező hasonló, legalábbis nem szignifikánsan eltérő kapcsolatot mutat az intézményi bizalommal. Ez egyfelől azt jelenti, hogy egyes kutatók állításaival ellentétben a kelet- és közép-európai állampolgároknál a mikroszintű tényezők intézményi bizalomra gyakorolt hatása nem csekélyebb, mint Nyugat-Európában. Másfelől a jövedelem szintje a kelet-európai állampolgároknál nem mutat erőteljes kapcsolatot az intézményi bizalommal, sőt eredményeink szerint mindez inkább a nyugatiak esetében jellemző.

## *Következtetések*

Elemzésünkkel egyfelől arra kerestük a választ, hogy van-e különbség az intézményi bizalmat meghatározó egyéni szintű változók hatásmechanizmusát tekintve Nyugat-, valamint Közép- és Kelet-Európa országai között. Eredményeink szerint a vizsgált dimenziókban nincs döntő különbség a kontinens két fele között, ehelyett inkább a hasonlóságok szembetűnőek, legalábbis a mikroszintű tényezők esetében. Ugyanakkor azt is kimutattuk, hogy a makroszinten, vagyis az országosan összesített adatok vizsgálatánál Európa új (vagyis inkább újabb) demokráciái a régiekhez képest többnyire alacsonyabb, egyes esetekben jóval alacsonyabb intézményi és interperszonális bizalmi szintekkel rendelkeznek, ráadásul esetükben ezek az értékek jóval volatilisabbak is időben. Ezt részben azzal magyaráztuk, hogy az újabb demokráciákban élők a hazai intézményeiket átpolitizálnak, korruptnak tekintik, és összességében kedvezőtlen véleménnyel vannak róluk.

Ezzel párhuzamosan azt is feltártuk, hogy igen szoros a kapcsolat a gazdasági fejlettség, valamint az általános intézményi és interperszonális bizalom között, ami azt sugallja, hogy egy adott társadalomra jellemző általános társadalmi kultúra is valamilyen módon hatással lehet a tartósan magas vagy tartósan alacsony bizalmi és fejlettségi szintekre. Ez azt is maga után vonja, hogy összetett, valószínűsíthetően körkörös, egymást erősítő oksági mechanizmus áll fenn a fejlettség, valamint az intézményekbe és az emberekbe vetett bizalom általános szintjei között.

Habár tetszetős magyarázatnak tűnik a politikai kultúrára fogni a Közép- és Kelet Európában tapasztalható tartósan alacsony és sok esetben még tovább csökkenő intézményi bizalmi szintet, más, jelen tanulmányban nem tárgyalt összefüggések is meghúzódhatnak e tendenciák mögött. Feltételezhető, hogy az egyes intézmények jellemzői is befolyásolják az emberek rájuk vonatkozó attitűdjeit, például valószínűleg nagyobb a bizalmunk a jól működő, eredményes, hatékony intézményekben. Azonban, mint láttuk, Tom Tyler munkái nyomán az intézményi bizalomnak egy kevésbé „eredményorientált”, azaz következményelvű értelmezése is elterjedt: eszerint az intézményi bizalom elsősorban az intézmények működésének méltányosságával, legitimitásával áll kapcsolatban.

Az iménti megfontolásokból és empirikus elemzésünkéből az következik, hogy Közép- és Kelet-Európa demokráciáiban az intézményi bizalom alacsony szintje a politikai kultúra hatása mellett az intézményi működéssel, pontosabban annak kedvezőtlen percepciójával is magyarázható. Ez a felismerés új irányt szabhat a jövőbeli, intézményi bizalommal foglalkozó kutatások számára, amennyiben a mikro- és makroszintű tényezők vizsgálata mellett vagy helyett a konkrét intézményi működés és annak állampolgári megítélése vizsgálatára helyeződik át a hangsúly.

# 9. TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL A KÖZPOLITIKÁBAN: MIÉRT NEM MŰKÖDIK?

Társszerző: JÁVOR BENEDEK

Az intézményi eljárások méltányosságának egyik fokmérője a döntésekben és a döntések végrehajtásában való társadalmi részvétel lehetősége és szintje. Rosanvallon (2008) szerint a fejlett országok kormányzatainak az érzékelhető legitimitási problémákra adott egyik válasza a részvétel igényének elismerése volt, új intézményi megoldások bevezetésével, a decentralizáció, a helyi döntéshozatal, a participáció szélesítésével. John Dryzek (2000) szerint a kilencvenes években „részvételi forradalom” zajlott le a nyugati fejlett demokráciákban: az emberek kifejezték igényüket arra, hogy közvetlenül bele kívánnak szólni az életüket, életminőségüket befolyásoló politikai és gazdasági döntésekbe. A jelenség mögött ott van a „nagypolitikából” való kiábrándulás, valamint az új politikai részvételi formák iránti nyitottság. Az adatok szerint bár az elmúlt húsz évben a szavazói részvétel általában stagnált vagy csökkent a fejlett országokban, a társadalmi mozgalmakban való részvétel ugyanakkor megnőtt (Norris, 2002, Przeworski, 2009).

A fokozott társadalmi részvételre eszerint a közvélemény felől is erősödő igény mutatkozik, de számos normatív és elméleti érv is felsorakoztatható mellette (vö. Boda–Jávor, 2013). A részvétel – különösen, ha deliberatív (magyarul tanácskozó, mérlegelő, vitán alapuló) módszerek is társulnak hozzá – erősítheti a demokratikus normákat, értékeket; javítja a döntések és általában a közpolitikai folyamat minőségét; növeli a döntések legitimitációját; a különböző szereplők bevonása révén pedig erősíti a közösségi tudatot, a kölcsönös megértést és tiszteletet. Úgy látjuk, hogy a deliberációval és a részvétellel foglalkozó tanulmányok egyrészt megszorodtak a szakirodalomban, másrészt többnyire pozitív, néhol már-már idealisztikus hozzáállás jellemzi őket. Viszonylag kevesen vannak, akik ezt gyanakvással szemlélik, és a részvételre, az emberek bevonására való hivatkozást pusztán pr-akciónak, az elitek manipulációjának tekintik (pl. Blondiaux, 2005).

A participáció eszméje tehát teret nyert a közvéleményben és a tudományban is, és mintha a jogalkotók is elismerni látszanának a részvétel iránti fokozott igényt. Az 1998-ban elfogadott és az EU-ban mindenhol ratifikált Aarhusi Egyezmény biztosítja a véleménynyilvánítás jogát a fejlesztési döntések, nagyberuházások esetében. Emellett, de ettől minden bizonnyal nem teljesen függetlenül nemzeti szinten is elindultak változások: például a participatív döntéshozatali hagyomá-

nyokkal különösképpen nem büszkélkedhető Franciaország is a közvetlen részvétel biztosításának irányába módosította nemzeti szabályozását (Rosanvallon, 2008).

Kérdés, hogy ezek a nemzetközi adatok és tendenciák mennyiben érvényesek a hazai körülményekre. Nos, „részvételi forradalomról” itthon semmiképpen sem beszélhetünk. Mi ennek az oka?

Két lehetséges magyarázat jön számításba. Az egyik, hogy a társadalmi „kereslet” nem volt elég jelentős, tehát az állampolgárok, a civil szervezetek nem léptek fel részvételi igénnyel, és még a jogszabályok adta lehetőségeket sem használták ki. E magyarázat plauzibilisnek tűnik mindazok alapján, amit tudni vélünk a hazai demokratikus kultúráról. Ám előzetesen ne zárjuk ki a másik magyarázatot sem, amely a „kínálati” oldal problémáira mutat rá. Eszerint az intézmények maguk sem nyitottak a részvételi próbálkozásokra: az állampolgárok és a civil szervezetek jogszabályi vagy adminisztratív korlátokkal találják magukat szemben. A magyarázat egyébként két alrészre bontható: az első ezek közül, hogy a hazai jogszabályok nem biztosítanak kellő lehetőségeket a közvetlen részvételre. A nemzetközi egyezmények által elvárt minimumot talán kodifikáltuk, de ennél többet nem tettünk, és ez korlátozza a participáció gyakorlatának széles körű elterjedését. Másik lehetséges magyarázat, hogy bár a jogszabályok adnának teret a participáció kiteljesedésére, a végrehajtás gyakorlata nem megfelelő, azaz az állami intézmények működésükbe nem tudták beépíteni a részvételiség mozzanatát.

Vegyük szemügyre e lehetséges magyarázatokat – előtte azonban tisztázzuk, mit is értünk részvétel alatt!

### *Fogalomtisztázás: részvétel, deliberáció, governance*

A társadalmi részvétel sokféle módon megvalósulhat, és a fogalmat is különböző értelemben lehet használni. A szakirodalom a részvétel fogalmához leggyakrabban a „governance” és a deliberáció fogalmait rendeli. Nézzük meg, hogyan értelmezhetőek ezek a koncepciók!

A részvételiség, a participáció elvét hangsúlyozók szerint a demokrácia definíciójához hozzátartozik, hogy az érintettek bele tudnak szólni az életüket befolyásoló döntésekbe – ez a beleszólás adja ugyanis a döntések demokratikus legitimitációját (Walzer, 1999). A képviseleti demokrácia ezt a beleszólást a négyévenkénti választásra korlátozza, amely során az állampolgárok megbízzák ügyeik intézésével az egyik politikai tábor. A közvetlen demokrácia – ahogyan az például az ókori Athénban, vagy a mai Kalifornia államban és Svájcban megvalósul – ezzel szemben minél több ügyben kéri a polgárok összességének állásfoglalását népgyűléseken, vagy újabban népszavazásokon. Az elektronikus demokrácia hívei szerint az internet alapú kommunikáció soha nem látott lehetőséget teremt arra, hogy a döntéshozók folyamatosan kikérjék az emberek véleményét, napi szinten szervezzenek népszavazásokat.

Nem célunk elmélyedni a demokráciaelméleti kérdésekben, de érdemes jelezni,

hogy míg a képviseleti demokráciát mint a participációt minimalizáló intézményi eljárást szokás kritizálni, az elemzők szerint a közvetlen demokrácia is felvet problémákat. Például azt, hogy a folyamatosan döntésre kényszerített állampolgároknak egyszerűen nincsen elég idejük, hogy alaposan elmélyedjenek a feltett kérdésekben, ezért átgondolatlanul, emocionális alapon stb. fognak válaszolni, és tág teret adnak a döntéshozók manipulációs kísérleteinek. Ezzel szemben a képviseleti demokráciát az jellemzi, hogy az állampolgár erre szakosodott emberekre (a politikusokra) bízza, hogy alaposan körbejárják, a parlamentben, a médiában megvitassák az eldöntendő és gyakran igen összetett problémákat. A gyakorlatban persze inkább a vegyes intézményi megoldások a jellemzők: a képviseleti demokráciát egészítik ki a közvetlen döntéshozatal gyakrabban vagy ritkábban alkalmazott eljárásaival, a népszavazással, valamint a részvételt lehetővé tevő egyéb megoldásokkal.

A részvételi demokrácia tehát nem tekinthető külön, karakterisztikus elméletnek (kivéve, ha a deliberációra épít, de erre később térünk vissza), hívei egyszerűen amellett érvelnek, hogy a képviseleti demokrácia eljárásai mellett tág teret kell adni a participáció lehetőségének. Egyrészt normatív megfontolásokból (a demokrácia elvéből ez következik), másrészt gyakorlati okokból, ugyanis a részvételnek különböző erőnyeket szoktak tulajdonítani. Például hogy bölcsőbb, az érintetteknek is jobban megfelelő döntések születnek. Mármost a részvétel megnyilvánulhat a közvetlen demokrácia eljárásaiban (népszavazások), a deliberatív megoldásokban vagy az állampolgárokkal és szervezeteikkel való konzultáció, információcsere, egyeztetés sokféle, formális vagy informális, rendszeres vagy egyedi stb. módozatában (vö. Smith, 2001). Eszerint társadalmi részvételnek minősül tehát a népszavazás éppúgy, mint egy beruházás kapcsán szervezett közmeghallgatás, a falugyűlés, az internetes konzultáció, a törvénytervezetek előzetes véleményezése civil szervezetek által, vagy a környezetvédelmi miniszter informális találkozója zöld mozgalmárokkal.

Ha azonban nem határozzuk meg kellő precizitással a valódi participáció feltételeit, akkor ez tág teret ad a hatalmon lévők manipulációjának (Blondiaux, 2005). Például semmire sem kötelező és ellenőrizhetetlen eredménnyel járó konzultációkat indíthatnak az interneten, amelyről eleve tudható, hogy nem mindenki használja. Vagy kooptációban azokat a csoportokat, szervezeteket hívják meg a részvételi fórumról, akikről tudják, hogy velük egy véleményen vannak, és akik aztán majd elnyomják a kritikus hangokat. És így tovább. A deliberatív demokrácia hívei ezért kidolgozták azokat a normatív feltételeket, amelyek alapján egy részvételi folyamat legitimnek, etikai szempontból érvényesnek tekinthető. Ezek a feltételek a Jürgen Habermas és Karl Otto Apel által kidolgozott kommunikatív etika elméletére építenek (vö. Apel, 1992, Habermas, 1990). A kommunikáció akkor érvényes, ha (1) nem stratégiai, manipulatív, hanem a megértésre és a racionális meggyőzésre irányul; (2) a felek egyenlőek benne, és a hatalmi viszonyok nem torzítják el; (3) minden érintettnek lehetősége van részt venni benne; (4) a kommunikáció megérthető, tényszerűen igaz, szubjektíve hiteles és etikailag védhető érvekre épül.



Az egyenlő felek racionális vitája ideáljának megvalósítása azonban számos gyakorlati nehézséget vet fel. Például a felek bizony nem egyenlőek, már csak vitakészségükben, fellépésük határozottságában sem. Nehéz lehet azt is biztosítani, hogy minden érintett részt vegyen a vitában. És így tovább. A deliberáció hívei ezért két irányba mentek tovább. Egyrészt kidolgoztak olyan technikákat, eljárásokat, amelyek kisebb léptékűre képezik le, mintegy modellezik, és ezáltal egyszerűbben megvalósíthatóvá teszik az ideált. Az állampolgári tanács vagy a deliberatív közvéleménykutatás ilyen gyakorlati megoldásnak tekinthető, ahol a vitafórumon részt vevők véletlenszerű kiválasztása helyettesíti a teljes sokaságot, a vitafelek rendelkezésére bocsátott speciális körülmények, szakértők pedig a racionális és jól informált deliberáció feltételeit teremtik meg (vö. Matolay–Pataki, 2008). Másrészt a deliberáció hívei gyakorlati példákon elemezték a racionális vita előtt álló nehézségeket, és a gyakorlati szakembereket, a „practitioner”-eket, a közösségfejlesztőket, deliberatív közvéleménykutatókat stb. tanácsokkal látják el, hogy miként boldogulhatnak a valóságos viszonyok között, hogy saját szakértelmükkel, tapasztalatukkal, empátiájukkal stb. hidalják át a problémákat, és közelítsék a folyamatot a kommunikatív ideálhoz (vö. Forester, 1999).

Végül ejtsünk néhány szót a governance fogalmáról is! A részvételi vagy deliberatív demokráciához képest nem normatív, hanem leíró koncepcióról van szó, vagyis nem az a kérdés, hogy milyen legyen a demokrácia, hanem hogy milyen máris.

A civil szervezetek egyre gyakrabban vesznek részt a (köz)politika-csinálásban: elsősorban a tervezésben, de időnként a megvalósításban is. Ezt, azaz a különböző társadalmi és gazdasági aktorok részvételét a (köz)politika-csinálásban hívják *governance*-nak (vö. Boda, 2006). A governance, és különösen annak helyi formája (local governance) a nyolcvanas évek Nagy-Britanniájában elterjedt koncepció, amely egyáltalán nem független a Margaret Thatcher politikájához kapcsolódó és az önkormányzatokat érintő pénzügyi restriktiótól. A kérdés az volt, hogy miként működhetnek a helyi önkormányzatok a szűkösebb pénzügyi feltételek mellett, hogyan tudják ellátni feladataikat. A megoldás az állampolgári aktivitás mozgósításában, a civil szervezetekkel és a vállalatokkal való együttműködésben látszott körvonalazódni. Ez jelentette, jelenthette egyfelől a részvétel fórumainak megerősítését és a civil szervezetekre való támaszkodást a jóléti szolgáltatások biztosításában (vö. társadalmi vállalkozók, social entrepreneurs), másrészt a különböző public-private partnerségek kialakítását, ami a magánszféra forrásainak bevonását, a közszolgáltatások részleges piacosítását eredményezte. Figyelemre méltó az a kettősség, amely a governance értelmében vett kormányzást jellemzi: egyszerre vonja magával a fokozottabb társadalmi részvételt, illetve a közszféra piacosodását, azaz a magánérdekeken alapuló (piaci) koordinációs mechanizmusok terjedését. Akárhogy is, tényként kezelhető, hogy a civil szervezetek a governance-jelenség keretében is világszerte fokozottabban vesznek részt a közpolitika megvalósításában. A governance egyes országokban és szektorokban persze nagyobb jelentőségű. Például az Egyesült Királyságban a közszolgáltatások nyújtásában, elsősorban a szociális, az egészségügyi vagy az oktatási szektorban.

Az Egyesült Királyságban 1997 óta az egészségügyi szervezetek és más közintézmények sok ezer olyan együttműködési rendszert hoztak létre, amelyben a közszéfer a civilekkel és a vállalatokkal együttműködve igyekszik közpolitikai célokat megvalósítani (Smith–Mathur–Skelcher, 2006).

A governance fogalmát eredetileg mint a lokális kormányzást értették (local governance), majd a nemzetközi, sokszereplős szabályozási megoldásokra alkalmazták (global governance), végül a hagyományos kormányzás új jelenségeként is értelmezték, immár jelző nélkül. Míg a szakirodalom egy része leíró, vagyis azt mutatja be, hogy nyert teret a különböző társadalmi szereplők részvétele a kormányzás, a közpolitika-csinálás folyamataiban, más szerzők értékelnek is, és a governance-nek hasonló erényeket vagy problémákat tulajdonítanak, mint a deliberatív részvételi eljárásoknak.

### *A részvétel kultúrája?*

Térjünk vissza a hazai helyzet lehetséges magyarázataira! A társadalmi részvétel hazai alacsony szintjéért az első magyarázat a politikai kultúránkat okolja. Eszerint az állampolgároknak nincsen meg a participáció iránti igény: talán a jogaikat sem ismerik, vagy ha mégis, akkor nem akarnak, nem tudnak élni velük. A politikai kultúra klasszikus, Gabriel Almond és Sidney Verba által megfogalmazott elmélete szerint a politikai kultúrák közötti egyik legfontosabb különbség azok részvételiségének fokában rejlik.

Kétségtelen, hogy a nyugati társadalmakkal összehasonlítva a hazai politikai kultúra kevésbé részvételi. Már rögtön a rendszerváltás után, a kilencvenes évek elején megfogalmazódott az aggodalom azzal kapcsolatban, hogy a magyarok nem csupán attitűdjeikben elutasítóak a politikával szemben, de tetteikben is (vö. Bruszt–Simon, 1994). A régió többi országához képest is kirívó volt a negyven év utáni első szabad választásokon való viszonylag alacsony részvétel.

A demokráciában az állampolgárok és a politika viszonyában az egyik legfontosabb összetevő a polgárok érzete, hogy hatni tudnak-e a politika alakulására. A demokratizálódás egyik fontos mutatója lehet a kiszolgáltatottság érzésének csökkenése. Arra a kérdésre adott igenlő válaszok alapján, hogy „Ön mit gondol, egy olyan kormányzati/önkormányzati döntés ellen, ami sértené az emberek érdekeit, tehetne valamit vagy sem?”, úgy tűnik, hogy az emberek kiszolgáltatottságérzése csökkent 1989 és 1992 között. Ugyanakkor 1992-ben visszaesett azok száma, akik úgy érzik, tudnának tenni valamit az érdekeiket sértő döntések ellen – nemzetközi összehasonlításban pedig Magyarország a régió többi országával együtt az „érdekvédelmi rangsor” vége felé kullogott, és olyan, nem feltétlenül a demokratikus kultúrájukról híres országok is maguk mögé utasították, mint Törökország vagy Venezuela (Simon, 1996).

A választásokon való részvétel mellett Magyarországon a régió más országaihoz viszonyítva régóta igen alacsony a polgároknak a szervezetekben való részvé-

teli hajlandósága is: 1996-ban a megkérdezettek mintegy 5,5%-a felelte azt, hogy tagja valamilyen politikai vagy társadalmi szervezetnek (Simon, 1996).

Az összkép a kétezres évekre sem változott meg. Bár a politika polarizálódásával a választásokon való részvételi arány növekedésnek indult, a politikai aktivitás mutatói továbbra is alacsony értékűek. Az ESS (European Social Survey) adatai alapján végzett elemzések szerint Európában – Lengyelország és Portugália mellett – Magyarországon volt a legalacsonyabb azok aránya, akik a lekérdezést megelőző egy évben bármilyen „nem-választói” politikai tevékenységet végeztek, pl. kapcsolatba léptek politikusokkal, önkormányzati képviselőkkel, demonstráción vettek részt, valamilyen társadalmi szervezetben tevékenykedtek stb. (Kern–Szabó, 2011).

A kevésbé részvételi politikai kultúra tükröződik a civil szervezetek működésében is. Hazánkban nemcsak a nyugat-európai, de számos latin-amerikai országhoz képest is kevés a civil szervezet. Például míg Belgiumban a foglalkoztatottak 10, Franciaországban 5, Argentínában 3,7, nálunk mindössze 1,7%-a dolgozik a nonprofit szektorban (Sebestyén, 2001). Témánk szempontjából legalább ilyen fontos, hogy hazánkban (csakúgy, mint a régió többi országában) a nonprofit szervezetek relatív többsége (39%-a) szabadidős-kulturális-sport tevékenységet folytat. A rendszerváltásban nagy szerepet játszó zöld mozgalmisság ereje átmentődött ugyan, és máig fontos részét képviseli a politikusabb civil szerveződéseknek, de a környezetvédő mozgalom lendülete nem húzta magával a civil társadalom minden szegmensét. Feltűnő a politikailag aktívabb, globalizációkritikus, emberjogi, vagy az egyes közpolitikai témákra (pl. energia-, közlekedés-, oktatásügy stb.) szakosodott civil szerveződések kis száma. Egy nemzetközi tanulmány szerint napjaink magyarországi civil társadalmáról elmondható, hogy „a public input és a közigazgatás teljesítménye közötti egyensúly tökéletlenül valósult meg, és a hivatalnoki szakértelem, illetve a gazdasági agendával bíró szervezett érdekcsoportok felé tolódott el.” (Rose-Ackerman, 2007: 35). E megállapítás valószínűleg általánosan igaz a régió civil társadalmaira; a társadalmi szervezetek gyenge döntéshozatali és érdekérvényesítő képességgel bírnak. E tanulmány szerint hazánkban még a legaktívabb csoportok működése is kisszámú, elkötelezett tagság energiáján múlik, alacsony költségvetéssel, rövid távú támogatásokból élnek. „A nonprofit szervezetek mind ugyanazokkal a problémákkal küzdenek: (1) anyagi és emberi erőforrás-hiány, (2) hitelesség és (3) a politikacsínálási folyamathoz való hatékony hozzáférés hiánya.” (uo. 38.) Ez pedig komoly gond, figyelembe véve, hogy az az állam, ahol a polgári egyesülési kedv alacsony szintű, hajlamosabb átlagosnál gyengébb intézményi teljesítményt produkálni, míg erőteljes, független csoportokkal bíró állam nagyobb valószínűséggel tapasztal hatékony kormányzati tevékenységet (Tusalem, 2007: 365). Az átmeneti demokráciák civil társadalmát vizsgálva Tusalem megállapítja, hogy a demokrácia minőségére nézve ugyan a civil társadalomnak mind az átmenet utáni, mind pedig az átmenet előtti erőssége számít, az átmenet utáni szakasz erőssége (NGO-k szervezeti- és tagságbeli sűrűsége) nagyobb hatást gyakorol az igazságos, átlátható, hatékony és elszámoltatható állami intézmények bevezetésére (uo. 378). A civil társadalomnak ez az

erőssége nálunk meglehetősen alacsony (ezt szokták aláhúzni a Freedom House demokráciát értékelő jelentései is); talán ezért is lehet panasz a demokrácia minőségére nemcsak hazánkban, de a régióban is.

A fentiek jelzik, hogy a részvételiség a magyar politikai kultúrában általában nem erős; azt is tudjuk, hogy a „politizáló” civil szervezetek is viszonylag gyengék. Ugyanakkor továbbra is keveset tudunk arról, hogy az állampolgárok hogyan viszonyulnak specifikusan a közösségi döntéshozatalban való részvételhez. Egyáltalán tudatában van-e a társadalom a rendelkezésére álló lehetőségeknek? Szándékában áll-e az állampolgároknak részt vállalni a döntéshozatalban? Ha igen, mi akadályozza meg őket abban, hogy a gyakorlatban a jelenleginél aktívabb szerepet vállaljanak közös ügyeink intézésében? Vannak-e sajátos mintázatok kor, iskolázottság, lakóhely vagy nem tekintetében a részvétellel kapcsolatos attitűdökben? Kikre lehetne alapozni a részvételi programokat? Milyen a civil szervezetekhez való viszonya a magyar társadalomnak? Az állami intézmények iránti bizalom, vagy éppen ellenkezőleg, a bizalmatlanság teremt-e nagyobb késztetést a közösségi részvételre?

E kérdések megválaszolására 2011. február–április között, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar hallgatóinak részvételével lefolytatott kérdőíves vizsgálatot végeztünk. Kérdőívünk 4 demográfiai dimenzió felvételezéséből és 18 kérdésből állt (lásd Függelék). A kérdőívvezés során a válaszadók kiválasztása véletlenszerűen történt, ennek megfelelően az 529 fős minta nem tekinthető reprezentatívnak, ennek ellenére meglehetősen széles és használható közelítésű metszetét adja a magyar társadalomnak (lásd 3. táblázat).<sup>1</sup> Az alábbiakban összefoglaljuk a vizsgálat néhány fontosabb eredményét (részletesen lásd Jávor–Beke, 2012).

3. táblázat. A minta néhány demográfiai jellemzője (Σ: 529)

<i>Település-típus</i>	<i>Budapest</i>	<i>Nagyváros, megyei jogú város</i>	<i>Egyéb város</i>	<i>Község, nagyközség</i>	<i>Kistélepülés (&lt; 1000 lakos)</i>	
	220	73	125	84	27	
<i>Iskolai végzettség</i>	<i>8 általános (vagy kevesebb)</i>	<i>Szaktanácsképző, egyéb, érettségit nem adó középiskola</i>		<i>Érettségi</i>	<i>Egyetemi, főiskolai végzettség</i>	
	53	41		242	193	
<i>Kor</i>	<i>0–14</i>	<i>15–25</i>	<i>26–35</i>	<i>36–50</i>	<i>51–65</i>	<i>65–</i>
	8	197	97	115	81	31
<i>Nem</i>	<i>Férfi</i>			<i>Nő</i>		
	199			330		

<sup>1</sup> A statisztikai elemzések elvégzésében Beke Zsolt volt a segítségünkre, akinek ezúton is köszönjük a munkáját.

Egyik alapkérdésünk az volt, hogy az intézményi bizalom milyen szerepet játszik a részvétel ösztönzésében. Ehhez meg kell néznünk az egyes intézmények iránti bizalmat, és ezt kell összevetnünk a részvételre vonatkozó válaszokkal. A felmérés szerint az állami/politikai/közhatalmi intézmények iránti bizalom markánsan alatta marad a civil szervezetek iránti bizalomnak. Valamennyi megkérdezett intézmény közül a kormány (öt fokú skálán átlag 2,48) és az országgyűlés (2,49) iránti bizalom a legalacsonyabb, ezt csak valamivel haladja meg a rendőrség (2,79), illetve a sajtó (2,61) iránt táplált bizalom. Az átlagnál (2,77) szignifikánsan jobban csupán az önkormányzatokban (2,98) és mindenekelőtt a civil szervezetekben bíznak az állampolgárok (3,26), de csupán a civil szervezetek iránti bizalom haladja meg kis mértékben a közepes szintet. A részvétel kitüntetett szereplőinek tekinthető civilek iránti bizalom tehát meghaladja a képviseleti demokrácia intézményei, a rendőrség vagy a média által elért bizalmi szintet. Mindez az általános bizalmi hiány jele, ugyanakkor a civilek iránti magasabb bizalom azt jelzi, hogy van egy olyan konfidencia-bázis, amely alapul szolgálhat az általuk végrehajtott részvételi folyamatoknak.

Eredményeink ugyanakkor azt mutatják, hogy a társadalmi részvételnek *általában* nincs szignifikáns összefüggése az intézményekbe vetett bizalommal, ugyanakkor a civil szervezetekben való aktivitás az elvégzett varianciaanalízis alapján hozzájárul az állami szervezetekkel kapcsolatos bizalom megerősítéséhez. Az, hogy valaki jobban bízik az állami/politikai intézményekben, pozitívan befolyásolja a civil szervezetek munkájában való részvételt, hiszen a felállított modellünk azt mutatja, hogy minél többféle módon vesz részt valaki a civil munkában, a politikai intézményrendszerrel kapcsolatos bizalmat mutató indexen annál magasabb értéket mutat átlagban. Úgy tűnik tehát, hogy a részvételi folyamatok iránti nyitottságot nem az állami intézményekbe vetett bizalom alacsony szintje, az azok helyetti alternatíva keresése teremti meg, épp ellenkezőleg, a bizalom általánosan magasabb szintje segíti a közösségi részvétel kitüntetett terepének számító civil szervezetek munkájába való bekapcsolódást. Az összefüggés azonban nem teljesen lineáris. Ha most az állami intézményekkel kapcsolatos bizalmat mérő kérdéscsoporthoz fordulunk, és az országgyűléshez való bizalmat egy olyan változóval vetjük össze, amelyet a társadalmi részvétel előnyeivel kapcsolatos válaszokból komponáltunk, nagyon sajátos mintázatú összefüggést kapunk. Eszerint a társadalmi részvételt leginkább előnyösnek azok tartják, akik közepesen bíznak az országgyűlésben, ennek a csoportnak több mint 50 százaléka nagyon vagy határozottan előnyösnek látja a társadalmi részvételt. Az országgyűlésben leginkább bízóknak ezzel szemben csupán 37 százaléka tartozik ebbe a csoportba, abszolút többségük pedig kicsit, vagy közepesen tartja előnyösnek a részvételi folyamatokat. Azt látjuk tehát, hogy a közösségi részvétel pozitív megítélését, az iránta való nyitottságot jelentősen elősegíti a (civil szervezeti aktivitással korrelációban lévő) intézményi bizalmi szint bizonyos minimális mértékének megléte, ugyanakkor egy kritikus bizalmi szint felett ismét csökken a részvétel iránti affinitás. A közösségi részvétel tipikus alanya rendelkezik egy generális bizalmi tőkével, ugyanakkor az intézményekkel kapcso-

latban egyfajta kritikus álláspont is jellemzi, nem helyezi maradéktalanul bizalmát a képviseleti demokrácia intézményeibe. Ezt a csoportot talán „bizakodó kritikusoknak” is nevezhetjük, és szemben az általános bizalmi válságban szenvedők, illetve az állami intézményekben maradéktalanul megbízó „etatisták” csoportjával, köztük kereshetjük a részvételi folyamatok motorjaként viselkedő állampolgárokat.

További elemzés céljából a 'bizalom' és a megvalósuló részvételt mutató változóinkból építettünk klasztereket, melynek során 3 értelmezhető klasztert készítettünk: az első csoportba azok kerültek, akik az intézményrendszerrel kapcsolatban nagy bizalmat táplálnak és tevékenyen részt is vesznek a társadalmi folyamatokban, ezt a csoportot elnevezésünk szerint az *'integráltak'* alkotják (137 fő), akik elfogadják a politika adott intézményi kereteit, és részt is vállalnak a civil életben; a második csoport azoké, akik mindkét szegmensben alacsony értéket mutatnak: nem bíznak az intézményrendszerben, és nem is vesznek részt az általunk vizsgált módokon a társadalmi életben, őket *'szkeptikusoknak'* neveztük el (330 fő); a harmadik csoportban azokat találjuk, akik nem bíznak a politikai intézményrendszerben, de a társadalmi tevékenységük kiterjedt, ők az *'önállóak'* (45 fő). Az eloszlásból látszik, hogy a válaszadók legnagyobb része (62,3%) a 'szkeptikusok' csoportjához tartozik, ami illeszkedik a magyar társadalom mély bizalmi válságával kapcsolatos más eredményekhez. A minta több mint negyedére (25,8%) tehető 'integráltak' és a közel egytizednyi (8,5%) 'önállóak' jelenléte azonban azzal a reménnyel tölthet el, hogy a hazai társadalomban is megvan az aktív állampolgárság, a döntéshozatalban való közösségi részvétel bázisa, amelyre alapozva lehetségesnek látszik a részvételi demokrácia különböző elemeinek fokozatos térhódítása.

Ami a demográfiai változókat illeti, érdekes az, hogy a kor és a lakhely településtípusa hogyan befolyásolja a részvételhez való viszonyt. Ha a részvételt mutató és a részvétel iránti vágyat kifejező itemekből egy-egy magas mérési szintű változót alkotunk<sup>2</sup>, akkor azt látjuk, hogy csak a ténylegesen megvalósuló részvételt kifejező változó van szignifikáns kapcsolatban a korrallal. A legaktívabb szereplők a középkorúak és az idősebbek (36–50 és az 51–65 közötti korcsoport), a legkevésbé aktívak pedig a két legfiatalabb korcsoport (15–25 és 26–35). A fiatalok (és nem csupán a középiskolai-egyetemi korosztály, hanem az aktív, 26–35 közötti fiatalok) látványos passzivitása cáfolja azt a közvélekedést, hogy a demokratikus jogok gyakorlásának gátja a pártállami korszakból örökölt, passzív, mindent az államra hagyó szocializációs és attitűdmintázat, hisz épp azok a korosztályok tűnnek a legapatikusabbaknak a döntéshozatalba való közvetlen bekapcsolódást illetően, amelyek szocializációja döntően már a rendszerváltást követően zajlott. Ezt a képet támasztja alá, ha a korábbiakban bemutatott 'integráltak-szkeptikusok-önállóak' klaszterhármas korrallal való összefüggéseit vizsgáljuk. A szkeptikusok 70 százalékos feletti aránya a két fiatalabb korcsoportban (szemben a középkorúak 40 százalékos körüli értékével) mindenképpen arra utal, hogy a részvételi aktivitás éppen a leg-

<sup>2</sup> A szereplést és a vágyott tevékenységeket súlyozva, z-score módszerrel kialakítva e változókat.

fiatalabbak körében a leggyengébb, ami összecseng a fiatalok gyenge részvételi hajlandóságával kapcsolatos más vizsgálatokkal (Bánszegi, 2009). Ha ezt összevetjük egyes longitudinális vizsgálati eredményekkel (Bakonyi, 2011), akkor megerősödik az a benyomásunk, hogy a magyar társadalomban a rendszerváltást követően a demokratikus intézmények, eljárások iránti bizalom nem erősödött, hanem egy súlyos kiábrándulási folyamat során éppen hogy csökkent, és ez a döntéshozatalba való bekapcsolódás iránti igény alacsony szintjét hozza magával a legfiatalabb korosztályban.

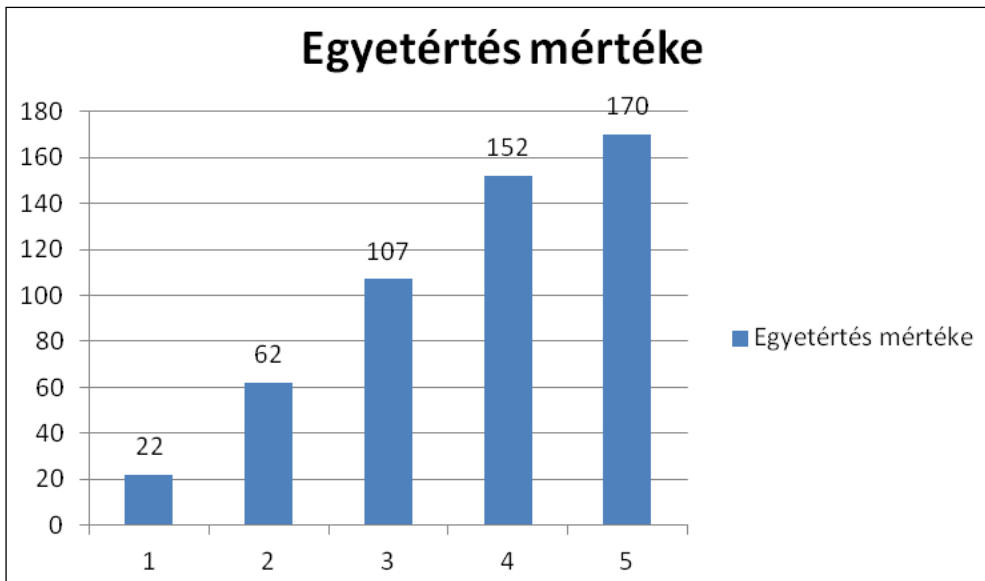
A válaszadó lakóhelye és a részvételi formák közötti összefüggéseket vizsgálva azt találtuk, hogy a falvak, kistelepülések lakói másképp viszonyulnak az önkormányzatukhoz, és más részvételi formákat is preferálnak, mint a nagyobb települések, elsősorban a nagyvárosok lakói. A kisebb településeken a közvetlenebb, személyes kapcsolatokon alapuló, inkább konstruktív megoldásokat preferálják (lakossági fórumok, közmeghallgatások, közösségi munkában való részvétel), míg a nagyobb településeken – mindenekelőtt a nagyvárosokban – az intézményszerűbb, személytelenebb és a véleménykülönbségeket, tiltakozást a középpontba állító formák kerülnek előtérbe (civil tiltakozás, helyi népszavazás stb.) Az önkormányzatok iránti bizalom magasabb szintje a kisebb településeken elősegíti az alacsonyabb konfliktusszintű, kooperatívabb részvételi formák meghonosodását.

Érdekes eredmény, hogy ha mindeközben a településtípus és az állampolgárok döntésekben való közvetlenebb részvételére vonatkozó kérdés összefüggéseit nézzük, azt látjuk, hogy minél kisebb településen él valaki, annál kevésbé látja fontosnak ezt a kérdést és viszont, a budapestiek és a nagyvárosban, megyei jogú városban lakók inkább fontosnak tartják ezt. A leginkább fontosnak az önkormányzatokban legkevésbé bízó nagyvárosiak (a budapestieket kivéve) tekintik a közösségi részvételt. Az adott intézmény iránti bizalmatlanság növeli a részvétel fontosságába vetett hitet, ugyanakkor jó néhány, az önkormányzatokkal együttműködő tényleges részvételi folyamatba való bekapcsolódáshoz a bizalom magasabb foka szükséges. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a bizalmatlanság erősíti a közösségi részvételnek, mint a képviselői demokrácia alternatívájának, elvi támogatását, a gyakorlati részvételhez azonban, amennyiben az nem elsősorban tiltakozó formát ölt, hanem konstruktív, együttműködő technikákat jelent, a bizalom magasabb foka szükséges.

A részvétellel kapcsolatos elvi és gyakorlati hozzáállás közötti eltérés átvezet a következő általunk vizsgált kérdéshez: van-e különbség a válaszadók által kívánatosnak tartott részvételi szint és formák és azok között, amelyekben ténylegesen részt is vesznek? Ha van, vajon mi áll az útjában annak, hogy a részvétel vágyott formáit a gyakorlatban is megvalósítsák?

Az első tény, amit kijelenthetünk – s ez nem meglepő –, hogy a részvétel iránti vágy (a kérdőív 7-es blokkja) és a megvalósuló részvétel erősen korrelál egymással olyanformán, hogy akik részt vennének társadalmi részvételi folyamatokban, azok ezt általában meg is teszik. Ez legalábbis annyit jelent, hogy jelentős gátja a civil szereplésnek nincsen.

Mi akadályozhatja a részvételt? Fentebb utaltunk arra, hogy egyes felmérések szerint a magyarok jelentős része érzi úgy, hogy nem tudja befolyásolni a politikai folyamatokat, nem tudja hathatósan képviselni érdekeit, álláspontját. Nos, felmérésünkben azzal az állítással, hogy az állampolgárok azért nem akarnak beleszólni a közügyekbe, mert a politikusok, hatóságok úgysem hallgatnak rájuk, a válaszadók (5 fokú skálán) 3,75-ös átlaggal értékelték egyet (lásd 7. ábra). A válaszadók közül a fiatalabbak bizonyultak szkeptikusabbnak, lényegesen nagyobb mértékben értékelték egyet a fenti állítással, mint az idősebb korcsoportok. Kevésbé elfogadott az az állítás, hogy az állampolgárok azért nem vesznek részt jobban a közügyekben, mert nincs rá idejük (3,36-os átlag). Ha a kérdést úgy fogalmaztuk meg, hogy az állampolgárok, illetve az intézmények kellően nyitottak-e a közösségi részvétel megvalósítására, a fenti adatokat megerősítő eredményeket kaptunk. Az ötfokú skálán az állampolgárok 2,64-es, míg a hivatalok/önkormányzatok/államigazgatás 2,14-es átlagot kaptak a nyitottságra vonatkozóan. Mindkét érték a közepes szint alatt marad, tehát mind az állampolgárok, mind az intézmények részéről csekély hajlandóságot látnak a válaszadóink a részvételre, azonban az intézményi ellenállást valamivel erőteljesebb problémának látják. Az állampolgárok nyitottságát a magasabban iskolázottak (akik amúgy intenzívebben részt vesznek ezekben a folyamatokban), kritikusabban látják.



10. ábra. „Az állampolgárok azért nem akarnak beleszólni a közügyekbe, mert a politikusok, hatóságok úgysem hallgatnak rájuk” kérdéssel való egyetértés mértéke (1: egyáltalán nem ért egyet, 5: teljesen egyetért)



Végezetül az előnyök és a hátrányok megítélése szempontjából megállapítható, hogy a társadalom számára a részvétellel kapcsolatos legfontosabb hozadék (és talán az elsődleges elvárás is) a közösségi kohézió, a bizalom megerősítése. Minden egyéb normatív demokratikus érv vagy praktikus előny csak ezt követi. A hátrányok közül viszont következetesen a részvételi folyamatok különböző csoportok általi manipulálása, befolyásolása szerepel.

Összességében azt mondhatjuk, hogy a közösségi részvétel hazai megítélése és gyakorlata rendkívül ambivalens. Huszonkét évvel a rendszerváltás után a társadalom jelentős része, és ezen belül különösen a fiatalok, passzívak és kevésbé nyitottak a részvételi folyamatokra. Van ugyanakkor a magyar társadalomnak egy olyan, nem elhanyagolható része, amely igenis fontosnak tartja a közügyekben való aktív részvételt, és ők erőfeszítéseket is tesznek azért, hogy az általuk fontosnak ítélt részvételi folyamatokba bekapcsolódjanak. Ennek útjában ugyanakkor több akadályt is látnak: elsősorban az intézmények ellenállását, de – ha valamivel kisebb mértékben is – a passzív társadalmi közeget is kárhozzatják a részvétel alacsony szintjéért Magyarországon. Egyáltalán nem mindegy ugyanakkor, hogy milyen technikákkal, eljárásokkal találkozunk. Úgy tűnik, a folyamatos közéleti konfliktusokba, a „hideg polgárháborúba” (Szilágyi, 2010) belefáradt lakosság a részvételtől elsősorban a közösségi kohézió megerősítését, és nem a konfliktusok fokozását várja. A bizalomhiány tükröződhet az ilyen tevékenységek manipulálhatóságától való félelmek mögött is. Emellett a kívánatos (és ténylegesen gyakorolt) részvételi eljárások különbözhetnek attól függően, hogy azt hol, milyen környezetben, településtípuson valósítják meg.

Van terepe és bázisa tehát a részvételi folyamatoknak hazánkban, ám azok megtervezésekor különös gondossággal kell eljárni: meg kell találni az azokba bekapcsolódni kívánók körét, ki kell választani a megfelelő technikákat, törekedni kell a közösségi érzés megerősítésére és garanciákat kell biztosítani a részvételi folyamat félrecsúszásával szemben. Ahhoz pedig, hogy mindez minél szélesebb körben megtörténhessen, elengedhetetlen átfogó képzési, ismeretátadási programok beindítása az intézmények munkatársainak, döntéshozóinak körében éppúgy, mint a társadalmi szemléletformálás, segítségnyújtás, az „empowerment” széles körű megvalósítása.

### *Az intézményi oldal*

Felmérésünk tehát részben megerősíti azt az általános vélekedést, hogy a hazai politikai kultúra részvételi vonásaival vannak gondok. De azt is sugallja, hogy vannak és talán többen is lennének azok, akik aktívabban élnének a participáció lehetőségeivel, ha például az intézmények részéről erre fogadókészséget látnának. Mint láttuk, az állami intézmények nyitottságának a hiányát válaszadóink a legfontosabb korlátozó tényezőnek tekintik.

A probléma két részre bontható. A kérdés egyrészt az, hogy milyenek a jogszabályok által biztosított részvételi lehetőségek Magyarországon? Másrészt pedig az,

hogy vajon az intézmények maguk nyitottak-e, készek-e arra, hogy a jogszabályi lehetőségekkel éljenek.

Ami az első kérdést illeti, ez viszonylag könnyen megválaszolható: több hazai kutató megállapítása szerint (Kiss–Jávor, 2009, Gubek, 2013), a jogszabályok hazánkban is jelentős teret engedtek volna a társadalmi részvételi folyamatok intézményesülésének. Igaz, e tekintetben az utóbbi években visszalépést tapasztalhatunk: 2008-ban elfogadták a kiemelt állami beruházásokról szóló törvényt, amely bizonyos projektek esetében jelentősen korlátozza a civil részvétel lehetőségét a döntéshozatali folyamatban. A kiemelt projektek köre az elmúlt évek újabb és újabb törvénymódosításainak hála folyamatosan bővült – ma már ott tartunk, hogy minden 50 millió forintnál nagyobb értékű beruházás kiemeltnek minősülhet. Jogszabályi szinten tehát a kilencvenes évek és a kétezres évek eleje a részvételi lehetőségek növekedését, utána azonban a szűkülését hozta.

A fő probléma azonban mégsem ez, hanem az, hogy a hazai közpolitika kultúrájában nagyon gyenge a részvételi elem. A politika az érdekegyeztetés létező fórumait sem használja, a civil részvétel lehetőségei pedig igen korlátozottak. Még jogszabályban előírt egyeztetési, részvételi eljárások megvalósítása is akadozva történik.<sup>3</sup> Jóllehet az elmúlt évek több rosszul előkészített és ezért (is) társadalmi ellenállással fogadott reformkísérlete mutatja, hogy a társadalmi részvételnek potenciálisan lehetne szerepe a reformok elfogadtatásában, legitimálásában. Ha az intézmények, a politika iránti bizalmi deficitet nem is elsődlegesen a részvételi lehetőségek alacsony szintje okozza, a logika fordítva azért működhet: a részvétel, az állampolgári bevonás fokozása segíthet növelni az intézmények és döntések legitimitását.

Ugyanakkor a hazai közpolitikai kultúrára, különösen a részvételiségre vonatkozó kutatások azonban eddig nem készültek, mint ahogyan a hazai közpolitikai kultúráról is keveset tudunk. Údító kivétel Hajnal György kutatása (Hajnal, 2004), amely azonban csak egy sajátos szempontból vizsgálta a hazai közigazgatási kultúrát. Témánk szempontjából azonban érdemes megjegyezni, hogy Hajnal is leszögezi: a hazai közpolitikai kultúra nemzetközi összehasonlításban is erősen hierarchikus.

A továbbiakban tehát a társadalmi részvétel problematikáját elsősorban az intézmények szempontjából vesszük górcső alá azon kvalitatív felmérésünk eredményei alapján, amelyet állami intézmények (önkormányzatok, környezetvédelmi és vízügyi felügyelőségek, minisztériumok stb.) dolgozóival készítettünk 2010 folyamán. Arra voltunk kíváncsiak, hogy a környezetpolitikával összefüggő közigazgatási intézményekben dolgozók hogyan látják a társadalmi részvétel kérdését. Tapasztalataikra és attitűdjeikre kérdeztünk rá, az általános értékelésükre éppúgy,

<sup>3</sup> A hazai civil szervezetek állandó élménye, hogy a minisztériumok, önkormányzatok az utolsó pillanatban értesítik őket egy-egy nyilvános fórumról. Az sem ritkán fordul elő, hogy a minisztériumok péntek délután rakják ki a honlapjukra a véleményezendő közpolitikai anyagot, amire hétfő reggelig várják az észrevételeket.

mint konkrét történeteikre, jó és rossz példáikra. Szerettük volna azt is megtudni, hogy szerintük mi akadályozza a részvételi formák és eljárások szélesebb körű elterjedését (az interjú vezérfonalát lásd a Függelékben).

Félig strukturált interjúkat készítettünk 2010 őszén a Környezetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek vezető beosztású dolgozóival (osztályvezető, jogtanácsos stb.), összesen nyolc fővel; egyéb hivatalok munkatársaival (Kulturális Örökségvédelmi Hivatal, Közigazgatási Hivatal, stb.), összesen hat fővel; önkormányzati vezetőkkel és dolgozókkal (polgármester, jegyző, főépítész stb.), összesen tizenhárom fővel; minisztériumi középvezetőkkel, összesen hét fővel; és nemzeti parki tanácsok tagjaival, összesen három fővel. Ez mindösszesen harminc interjút jelent. Emellett hét civil szervezeti munkatárssal is készítettünk interjút, hogy a másik oldal véleménye is megjelenjen. A kutatás semmilyen szempontból nem nevezhető reprezentatívnak, bár az interjúalanyok kiválasztása során törekedtünk a sokszínűsége. Reményeink szerint ugyanakkor az interjúk száma, a sokféle megkérdezett intézmény mégis kirajzol valamilyen általánosítható képet, amely legalábbis előzetes megállapítások és további kutatási kérdések megfogalmazását lehetővé teszi.

Az alábbiakban összefoglaljuk az interjúk legfontosabb tanulságait (részletebben lásd Boda–Jávor, 2013), és néhány lehetséges következtetést fogalmazunk meg. (Az idézetek az interjúkból származnak.) Leginkább arra voltunk kíváncsiak, hogy az interjúalanyok látnak-e potenciális vagy tényleges hasznokat, előnyöket a társadalmi részvételből az *intézményi működés* vonatkozásában. Kevésbé volt ugyanis meglepő, hogy a kérdezettek általánosságban méltatták, értékesnek tartották a társadalmi részvételt – azt sem hagyhatjuk ugyanis figyelmen kívül, hogy az interjúszituáció hatással van a válaszokra, és a megkérdezett, döntően diplomás emberek tudták, hogy mi a társadalmilag kívánatos hozzáállás a kérdéshez. Afelől sem voltak kétségeink, hogy a potenciális problémákról, nehézségekről, a participáció költségeiről is bőségesen hallunk majd. Az azonban igazi kérdés, hogy látnak-e bármi hasznot a saját munkájuk, avagy az adott intézmény működése szempontjából. Elvileg vannak, lehetnek ilyen hasznok, például azok, amelyekről korábban szóltunk: a méltányos, fair működés (amelynek a részvétel, a beleszólás az egyik mozzanata) bizalmat alakít ki az állampolgároknál, akik így szívesebben működnek együtt az adott intézménnyel. De teljesen praktikus szinten is felmerülhetnek előnyök: az állampolgárok vagy a civil szervezetek munkája, tudása (pl. helyismerete) értékes erőforrás lehet egy önkormányzat vagy környezetvédelmi hatóság szempontjából (minderről lásd Boda–Jávor, 2013). Kérdésünk az volt tehát, hogy tudatában vannak-e, esetleg megtapasztaltak-e ilyen előnyöket a részvételi folyamatok kapcsán. Ha a válasz igen, az reményre adhat okot a jövőbeli részvételi lehetőségek számára.

*Ismeretek.* Csupán egyetlen interjúalany volt, aki nem tudta, hogy mit jelent a társadalmi részvétel; a többiek érteni vélték a fogalmat. Az általuk adott különböző meghatározások széles skálán szóródnak, és meglehetősen diffúzak, de ez önmagában nem meglepő egy ilyen interjúszituációban. A társadalmi részvételt

általában a civil szervezetekkel és az ő különféle tevékenységükkel hozzák összefüggésbe: „véleményezés”, „panaszbejelentés”, „bekapcsolódás az engedélyezési eljárásba”, „tiltakozás”, „részvétel a tervezésben”. Az állampolgárok is megjelennek néhol, mint akiket „tájékoztatni kell”, „be kell vonni a döntésekbe”. Precízebb meghatározásokat érthető módon elsősorban a jogászok adtak – ők pedig elsősorban a társadalmi részvételről, ügyféli státuszról stb. szóló jogszabályok megfogalmazását követték. Pl. „Mind a környezetvédelmi törvény, mind az Aarhusi Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény lehetőséget biztosít az érdekvédelmi és társadalmi szervezetek számára arra, hogy közvetlenül bekapcsolódhassanak a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásba.” Figyelemre méltó – de talán nem túlságosan meglepő –, hogy a különböző deliberatív technikákról (állampolgári tanács stb.) nem történik említés.

*Általános vélemény.* Az összkép – legalábbis ami az attitűdöket illeti – meglepően pozitív: a megkérdezettek túlnyomó többsége inkább jónak, fontosnak tartja a társadalmi részvételt. Ez önmagában akkor is biztató a részvételi technikák jövőbeli elterjesztése szempontjából, ha ugyanakkor nem zárható ki az, hogy az interjúalanyok tudták, mit „illik” mondani egy ilyen interjúszituációban.

Markánsan negatív véleményt csak két zöldhatósági munkatárs fogalmazott meg: szerintük a civilek csak akadályozzák a munkát, és egyébként is korrumpáltak. „A magyar mentalitásból következően a civil szféra azért avatkozik az eljárásba, hogy a döntést a végén megfellebbezhesse, és pénzt kérhessen.” „Az egész egy kudarc történet, megijedünk az ilyen szervezetektől, mert túl nagy hangjuk van, és túlságosan lehúznak minket a médiában.” Lehet, hogy csupán véletlenről van szó, de az sem zárható ki, hogy a relatíve erősebb és sokszor határozott környezetvédő szervezetek tevékenysége váltott ki ilyen ellenszenvet. Tegyük még hozzá, hogy a pozitív megfogalmazások is inkább akkor domináltak, amikor arról volt szó, hogy általában milyen, milyen lehetne, vagy milyennek kellene lennie a részvételnek. A konkrét esetek kapcsán már jobban szóródtak a vélemények, és az előnyök mellett a problémák is előkerültek.

*A társadalmi részvétel hasznai.* A participáció előnyeit a megkérdezettek többnyire általános normatív érvekkel vagy a közjóra hivatkozva igazolták. A részvételbe bekapcsolódó állampolgár személyes előnyei elsősorban mint a saját érdek, szempont stb. érvényesítésének lehetősége jelent meg. Az egyéni fejlődés lehetőségét csak egy interjúalany említette. Ami a legfeltűnőbb, hogy az intézmények oldaláról kevés előny, és az is csak igen alacsony említési gyakorisággal fogalmazódott meg: vagyis a megkérdezettek konkrétan a saját és intézményük szempontjából kevés előnyt látnak – hátrányt annál gyakrabban említettek. Ez nem túl biztató, hiszen azt jelentheti, hogy általában talán szeretik a részvételt, de a saját munkájukban inkább nyűgként jelentkezik. Ugyanakkor volt három olyan interjúalany, akik láthatóan komolyabb tapasztalatokkal rendelkeztek a társadalmi részvétel gyakorlataival, és ők kifejezetten pozitívan nyilatkoztak ezek hasznairól. Ez reményre ad okot: a jól működő, sikeres gyakorlatok konkrét szinten is megerősíthetik az általános támogató attitűdöt.

- Az állampolgárok szintjén.
  - Érdekvérvényesítés: „A társadalmi részvétel előnye, hogy a lakosság az őt közvetlenül érintő környezetvédelmi érdek védelmében közvetlenül fel tud lépni.” „Előnye, hogy a társadalom tagjai maguk is beleszólhatnak sorsuk alakulásába.” „Szükséges dolog, hogy a társadalmi szervezetek, az emberek az őket érintő kérdésekben részt tudjanak venni, véleményt tudjanak nyilvánítani, esetleg egy őket érintő beruházást tudjanak befolyásolni.”
  - Személyes tanulásal kapcsolatos előnyök: „A civil, illetve szakmai szervezetek azért is fontosak, mert tapasztalatátadás is folyik falaik között, illetve az ember fejlődhet: emberek személyiségét is megismeri, akikkel éppen zajló munkája közepette összetalálkozik.”
- Intézményi szinten.
  - Komplex helyzet kezelése: „Fontos a társadalmi részvétel, mivel bizonyos ügyek egy közösségen belül csak így oldhatók meg, ugyanis a központi költségvetésből és a helyi adók bevételeiből nem lehet minden igényt finanszírozni. De legtöbbször nem is az anyagiakon van a hangsúly, hanem egyszerűen csak egy mindenki által elfogadható megoldást kell találni, és erre az önkormányzat egyedül nem mindig képes.”
  - Legitimitás, elfogadottság: „Fontos a társadalom bevonása a döntéshozatalba azért, hogy az emberek tudják, mi és miért történik a környezetükben, később ne legyenek elégedetlenek.” „Azt jelenti, hogy a társadalom tagjait bevonják az őket érintő döntések meghozatalába, velük konzultálva vezethet ugyanis jó eredményre, mely mindenki számára hasznos, vagy legalábbis elfogadható. Szívesebben engedelmeskedik az ember egy olyan szabálynak, melynek meghozatalakor az ő véleményét is figyelembe vették.” „Előnye, hogy az érintettek megkérdezésével a ténylegesen fennálló igényeket tudjuk megvalósítani a leghatékonyabb módon, továbbá a lakosság bevonásával, tájékoztatásával a radikálisabb beavatkozásokat is (pl. fakivágás) el tudjuk fogadtatni.”
  - Az eredményesség, a végrehajtás hatékonysága javul: „A társadalmi részvétel előnye, hogy a mi tárgyunkat kitágítja, mert sokszor olyan tanácsokat kapunk helybéli civilektől, amiket mi nem is vettünk számításba. A területismeret ebből a szempontból nagyon sokat számít, a kidolgozásban hasznos, és ezt az ágazatban már előtérbe is helyezik. Ezek a szervezetek arra is jók, hogy idő és pénz hiányában, ha mi nem tudjuk elvégezni adott terület ellenőrzését, azt a helyi civilek ingyen elvégzik.” „A mi munkánkat is tudják segíteni akár egy rendezvényszervezés kapcsán vagy éppen egy műemlék megóvása során.” „A civil szervezetek mindenképpen hasznosak, hiszen sok esetben a mi munkánkat is megkönnyítik, persze van, aki a hivatalban is elzárkózik tőle, és akadálynak tekinti inkább, de ez személyfüggő.”
- Társadalmi szinten.
  - Jobb közpolitikák. „Olyan szemléletet tudnak belehozni a döntésbe, amit egy szakavatott már pont a szakmaisága miatt nem lát.” „A társadalmi szer-

vezetek nagyobb súlyban képesek érvényesíteni a nagyobb közösség érdekeit, illetve ezek a szervezetek vannak közvetlenül kapcsolatban a környezettel, így felhívhatják az ügyészség vagy a bíróság figyelmét a különböző törvénysértő, környezetkárosító tevékenységekre.”

- Normatív érvek. „Fontos a társadalmi részvétel, mivel ez a hatalomba, irányításba való beleszólásnak egyik formája, illetve civil kontrollt tartalmaz, a közigazgatás demokratizmusát segíti elő”. „Fontos, hogy az emberek élhessenek alapjogaikkal.” „Alkotmányos alapjogaik kiteljesedhetnek.”

*A társadalmi részvétel problémái, hátrányai.* Bár a társadalmi részvételhez általában inkább pozitív a hozzáállás, minden megkérdézett említett hátrányokat – még az is, aki az elején azzal kezdte, hogy „a társadalmi részvételnek kifejezett hátrányai nincsenek”. A legtöbb hátrányt a participáció idő- és erőforrásigényéhez kötötték, illetve ahhoz, hogy a civil szervezetek ilyen vagy olyan okokból akadékoskodnak, nehezítik a döntéshozatalt. Néhányszor felbukkantak olyan állítások is, amelyek szerint a részvétellel egyesek visszaélnek, egyenesen korrupciót kényszerítenek ki vele: „És vannak megélhetési csapatok, akik tiltakoznak, mondjuk, egy beruházás helye ellen, majd végül a tulajdonos felajánl nekik egy összeget, amivel elsimítja a nézeteltéréseket.” „A környezetvédők 10-20-30 millió forintot kérnek, amennyiért nem jelentkeznek be, és nem akadályozzák az eljárást.”

- Az állampolgárok szintje.
  - Egyéni ráfordítás szükséglet. „Pénz, idő és önzetlen odaadás kell ezekhez a dolgokhoz. Ezekből pedig Magyarországon elég kevés van.” „A lakossági fórumokon kevés az érdeklődő (...)”
- Intézményi szint.
  - Erőforrásigény: „A társadalmi részvétel hátránya az, hogy sokat kell dolgozni vele.” „A csökkentett létszám miatt a közigazgatásban a túlterhelt dolgozók azzal könnyítenek munkájukon, ha nem egyeztetnek még ezzel is, azzal is.” „A hatóság nem a civilekért van, hanem a civilekkel együtt dolgozik, de a civilek ritkán reagálnak, néha pedig meglepetésszerűen érkeznek a visszajelzések adott ügyekre. Arról nem tudok, hogy nekünk valaha adtak-e segítséget civilek.” „A civil szervezetek közreműködésének legnagyobb hátránya, hogy nehezítik a végrehajtást. Több szervezettel kell együttműködni, de adott civil szervezetek köre nem mindig van tisztában a szakmai kérdésekkel, illetve konkrét információhiányuk van. Például ha adott vízgazdálkodási terület beleesik egy lakóterületbe, a területtel kapcsolatos döntéseket nehéz elfogadtatni az ott lakókkal.” „Többfeladat, de megéri, csak jól kell csinálni.”
  - Kiszámíthatatlanság. „A civilek általában nem az ügy kihirdetése után kapcsolódnak be, hanem valahonnan értesülnek, és akkor elkezdődik egy »későn ébredünk, de gyorsan mindenhová panaszkodunk« folyamat.” „Szakmai indokot nem tudtak mondani, viszont mindent megmozgattak, aminek eredményeként meghiúsult az egész.”

- Társadalmi szint.
  - A „hangos kisebbség” problémája. „A társadalmi részvétel hátránya, hogy a civilek valami ellen tiltakoznak, és megakasztanak egy beruházást, technológiai fejlődést.” „A civil szervezetek már csak »daczból«, csak azért is ellenkeznek az önkormányzattal.” „Nem szeretem, ha erőszakosan állnak hozzá egy kérdéshez a civilek, és időnként túlzás az a nagyfokú konzervativizmus, amit képviselnek.” „A civilek többsége jóindulatú, fő céljuk leggyakrabban az, hogy valami ne legyen, pl. az M0-ás esetében évek óta akasztja a normális életet a lakossági ellenállás. A civilek másik része azzal szórakozik, hogy adatokat kér le, ami egyébként az ipari kémkedés melegágya, mert olyan adatokat is lekérnek, amelyekből sok minden kiderülhet.” „A civil szféra munkája félresiklott, akadályozó módon fejtik ki a tevékenységüket. Tiltakozással vesznek részt benne, nincs meg a kellő felkészültségük, a szakmai tudásuk, amellyel lendítenének a projekt előbbre vitelén. Gyakran a pusztán »üldözési mániájukkal« szembesülök, ugyanis minden ellen tiltakoznak. Gyakran előfordul az az eset is, hogy a projektek mögött az építési hatóság és a vállalkozók összejátszását sejtik anélkül, hogy erről kellően tájékozódjanak. Nagyon gyakran csak a rosszindulatot érezzük, magától értetődőnek gondolják, hogy minden változás ellen tiltakozniuk kell.”

*Akadályozó tényezők, javaslatok.* Mint fentebb említettük, a társadalmi részvételhez általában inkább pozitív a hozzáállás. A megkérdezettek többször hivatkoztak nyugat-európai példákra, ahol a participáció szerintük jól működik, és azonosítottak számos olyan akadályozó tényezőt, amelyek miatt nálunk a részvételi folyamatok nem valósulnak meg úgy, ahogy kellene. Nehéz eldönteni, hogy ebben mennyi a távoli, „nyugati” dolgok idealizálása, és mennyi a reális problémafelismerés, mindenesetre számos azonosított akadályozó tényező és megfogalmazott javaslat plauzibilisnek tűnik. Nem meglepő módon a közigazgatásban dolgozók elsősorban a civil, állampolgári oldalon jelentkező akadályozó tényezőket említették. A saját oldalukról inkább a pénz- és erőforráshiányt hangsúlyozták. Szinte említés nélkül maradt az „empowerment” problematika, vagyis hogy az intézményeknek segíteniük kellene a civileket a hatékony részvételben, vagy az, hogy a közigazgatásnak is meg kell tanulnia ezt, ismerni kellene a technikákat stb. Amikor a kudarc- vagy sikertörténetekre kérdeztünk rá, az összes interjúban egyetlen olyan példa akadt, amikor egy állami intézmény – a jogszabályi elvárásokon túl – bevonta a civil szervezeteket a saját feladatkörébe, és sikeresen együttműködött velük a végrehajtásban.

A kontrollként használt civil szervezeti válaszadók is említették az állampolgári kultúrával kapcsolatos problémákat, sőt a civil szervezetek kapacitási korlátait is. Ám ők természetesen máshova helyezték a hangsúlyokat: szerintük a legfőbb probléma a hatóságok, intézmények elutasító álláspontjában keresendő, aminek pedig gyakran az ismerethiány az oka. Sem a részvétel hasznai, sem pedig konkrét technikai nem ismertek. „Szükséges az államigazgatás hozzáállásának, az emberi erőforrásnak a fejlesztése, mégpedig úgy, hogy olyan emberek dolgozzanak ezen a szinten, akik elsődleges feladatuknak tekintik az adott ügyet, nem pedig jelen-

téktelen nyolcvanadiknak.” „Nálunk nem ismerték annak jelentőségét, hogy igenis segít, ha a bírókat vagy közigazgatásban dolgozókat úgymond átképzik, és különböző programokat indítanak, hogy megismertessék velük a társadalmi részvétel jelentőségét, és hogy a civil szervezetek ebben milyen szerepet játszanak.”

Amiben nagyjából mindenki egyetértett, az az, hogy valóban nem a jogszabályokkal van a probléma: a társadalmi részvétel kultúrájának meghonosodásához valami más, több is kell.

Az alábbi idézetek az intézmények képviselőitől származnak:

- Állampolgári kultúra hiánya, civil szervezetek gyengesége: „Az emberek nincsenek ahhoz hozzászokva, hogy bekapcsolódjanak a döntéshozatalba és nyilvánítsák véleményüket, vagy adott esetben inkább elzárkóznak mindettől. Ezenfelül ahhoz sem vagyunk hozzászokva, hogy társadalmi tevékenységet folytassunk, és mellette fizessünk is érte tagdíjat, mivel a szervezetek tagdíjból működnek.” „A jelenlegi generációnak ki kell futnia ahhoz, hogy a társadalmi szerepvállalás új alapokra helyeződjön, ehhez alapvetően a kisgyermekkorától kezdődően környezettudatos és társadalmi problémákra fogékony nevelési elveket és módszereket kéne alkalmazni.” „Sok helyen nincsenek civil szerveződések, de ahol vannak, ott általában hatékonyan működnek.” „A magyar társadalom még közel sincs felkészülve a civil részvételre.”
- Állampolgári tudás, ismeretek hiánya: „A legnagyobb problémát az jelenti, hogy a hazai szervezetek nincsenek tisztában a jogszabályok által számukra nyújtott jogosítványokkal. Például nem tudják, mikor léphetnek be az adott ügybe, melyik ügyben milyen részvételi joguk van. Annak sincsenek teljesen tudatában, hogy milyen jogi eszközöket alkalmazhatnának, leggyakrabban a sérelmesnek tartott határozatot támadják ahelyett, hogy élnének azon jogukkal, melynek alapján bírósághoz fordulhatnak a jogsértő magatartástól való eltiltás iránti keresettel.” „A lakosok gyakran nem tudják, hogy a gondjaikkal kihez forduljanak.” „A társadalmi részvétel sikeres működéséhez az embereknek ismerniük kellene lehetőségeiket, jogaikat és azok érvényesítésének helyes módját.” „A civil szervezetekre jellemző, hogy sokszor nem vesznek részt a programalkotásban, és elvárásaikat sem fogalmazzák meg kellő mértékben, mivel a problémát sem látják teljes összefüggéseiben.”
- Intézmények elzárkózása: „Kevés idő áll rendelkezésre, vagy nem igényli a döntéshozó, nincs ideje kikérni szélesebb körben a véleményt, és ha az emberek nem érzik azt, hogy valós beleszólásuk lenne egy kérdésben, akkor nem mondják el a véleményüket, mert úgyis azok lépnek és döntenek, akik hivatottak lépni és dönteni.” „A közigazgatásban sokan úgy gondolják, hogy a társadalmi részvétel teljesen felesleges.”
- Intézmények erőforráshiánya: „Nincs anyagi forrás a megvalósításra, nem kalkulálják sem időben, sem pénzben a döntéshozatalban azt, hogy civilekkel kell tárgyalni.”
- Intézmények tudáshiánya: „A társadalmi részvétel Magyarországon csak a közelmúltban jelent meg, így még rendkívül kezdetleges, a lakosoknak és a közigaz-



gatásban dolgozóknak is meg kell tanulni a módját. Mindkét oldalon sok hibát követnek el, fontos ezeknek a kiküszöbölése.”

## Összefoglalás

Jelen fejezetben azzal a kérdéssel foglalkoztunk, hogy vajon a társadalmi kereslet, avagy a kormányzati kínálat elégtelensége okozza azt, hogy hazánkban a jogszabályi lehetőségeket messze nem használják ki a társadalmi részvétel vonatkozásában. Az közismert, hogy a hazai civil szféra, és különösen a „politizáló”, tehát a közügyekben állást fogláló civil szféra Nyugat-Európához képest relatíve fejletlennek nevezhető, mint ahogyan a hazai részvételi politikai kultúra is gyenge. (Nemcsak azért használjuk Nyugat-Európát viszonyítási pontként, mert ahogy például interjúinkból is kiderült, ez eléggé elterjedt itthon, hanem azért is, mert így a különböző tényezők egymáshoz viszonyított jeletőségét jobban lehet értelmezni. Jogszabályaink például nagyjából megfelelnek a nyugat-európai sztenderdeknek.) Bizonyosan állítható, hogy a társadalmi részvétel iránti kereslet korántsem hatalmas. Ugyanakkor empirikus kutatásunkból kiderült, hogy az attitűdök szintjén volna azért igény a részvételre. Elsősorban a kevésbé fiatal korosztályok fejeztek ki ilyen igényt, és elsősorban azok, akik az átlagnál magasabb – de nem a legmagasabb! – bizalmat érzik az állami intézmények iránt. Azt találtuk továbbá, hogy a részvétel legnagyobb gátjának az intézmények hozzáállását nevezték meg válaszadóink. Ha az állampolgár nem bízik abban, hogy szava meghallgattatásra talál, akkor nyilván még kevesebb erőfeszítést fog tenni a részvétel irányában.

Vagyis a kereslet gyengesége nem jelenti azt, hogy a kínálat óriási lenne. A hazai közigazgatási-közpolitikai kultúrát nem tudtuk átfogóan vizsgálni, ám egy kvalitatív felmérésben azt kutattuk, hogy vajon az állami intézmények munkatársai hogyan viszonyulnak a társadalmi részvételhez. Ismerik a fogalmat, a technikákat? Támogató attitűdökkel viszonyulnak hozzá? Használják a munkájuk során, vagy csak annyiban, amennyiben feltétlenül szükséges? A kérdések megválaszolásához – de legalábbis a válaszhoz való közelebb kerülés érdekében – interjúkat készítettünk különböző állami intézmények munkatársaival, akik valamilyen tapasztalattal rendelkezhetnek a participációról.

Eredményeink szerint az állami intézmények munkatársai általánosságban inkább pozitívan viszonyulnak a társadalmi részvételhez: normatíve fontosnak és potenciálisan hasznosnak tartják. E támogató attitűd biztató abból a szempontból, hogy elvileg lehetőséget nyújt olyan programok, kezdeményezések számára, amelyek a participatív folyamatok fejlesztését célozzák. A megkérdezettek sok olyan szempontot felsoroltak, amelyeket a szakirodalom is említ mint a részvétel előnyeit és hátrányait. Ugyanakkor az említések gyakorisága és hangsúlyai elég egyértelmű képet rajzoltak ki: viszonylag kevésszer említettek olyan előnyt, amely magánál az intézménynél realizálódna, míg a hátrányoknál ezek az említések meglehetősen gyakoriak voltak. Ez a kép viszont óvatosságra inthet: álta-

lában támogatják, de a saját munkájukban inkább többletfeladatként értelmezik a participációt. Néhány kivétel azonban itt is adódott: hárman viszonylag széles körű tapasztalat birtokában beszéltek, és nekik voltak a leginkább pozitív értékeléseik.

A társadalmi részvételt akadályozó tényezők tekintetében az intézmények munkatársai elsősorban a civilek, az állampolgárok fejletlen demokratikus kultúráját, ismereteit említették. A saját oldalukról legfeljebb az erőforráshiány, a túlterheltség említettett. Ez azt sugallja, hogy a dolgozók nincsenek tisztában a társadalmi részvétel kiforrottabb technikáival (mondjuk a deliberatív eljárásokkal), nincsenek tisztában még azzal sem, hogy mit kellene nekik is tudniuk, tanulniuk ahhoz, hogy a részvétel a valódi potenciálját kibontakoztathassa. Éppen ezért feltehető, hogy azokkal a további problémákkal vagy valós nehézségekkel sincsenek tisztában, amit ezeknek a fejlettebb technikáknak az alkalmazása vet fel. Ha pedig ez a helyzet van, akkor meglehet, a társadalmi részvétel szélesebb körű elterjedését megfelelő előkészítés, a civilek és a közigazgatás képzése után lehet csak remélni.

## 10. ÖSSZEFOGLALÁS

Könyvem a politikai együttműködés és az azt elősegítő tevőleges bizalom és legitimitás feltételeivel foglalkozik. Kiindulópontja az volt, hogy sem a politikáról szóló közvélekedésben (a hazai semmiképp), sem pedig a politikatudományban nem kap megfelelő hangsúlyt az, hogy a politika nem csupán a hatalmi harc, az érdekkonfliktusok és az erő felhasználásának a terepuma. A politika nem tudja betölteni funkcióját anélkül, hogy az egyetértés, az együttműködés és az ezeket lehetővé tevő legitimitás és bizalom ne volna jelen benne. Ez teszi lehetővé, hogy az emberek politikai csoportokat, civil szervezeteket és pártokat hozzanak létre. A demokratikus politika legitimitása miatt, és a kormányzásba vetett bizalom okán vesszük a fáradságot, hogy egyéni szavazatunkkal hozzájáruljunk a választások sikeréhez. A legitimitás és a bizalom hozza létre az állammal és intézményeivel való együttműködést, ami a hatékony kormányzást, a közpolitikák megvalósítását segíti. Ezért tarjuk be a törvényeket és más, a társadalmi életet szabályozó normákat. De az együttműködés minimuma ott kell hogy munkáljon a politikai konfliktusok, a hatalmi harc mélyén is: máskülönben a politika mint kollektív cselekvés alapjai erodálódnak. A kormányváltásokon átívelő közpolitikai megegyezések hiánya kormányzási rángatózáshoz, újra és újra leállított és elkezdett reformokhoz, állandó intézményi átalakításokhoz, félig elvégzett közpolitikai programokhoz vezet. Az alkotmányos minimálkonszenzus kikezdése pedig a politikai vetélkedést „hideg polgárháborúvá” változtatja, az állandó normasértést teszi normává (hiszen ebben a logikában akár illegitim eszközök is felhasználhatónak tűnnek egy illegitimnek tartott szabály, törvény, döntés felülvizsgálatára), megosztja a társadalmat, és szétzilálja azt a közbizalmat, amely például a gazdasági fejlődésnek is feltétele lenne.

Úgy vélem, hogy ez utóbbi megjegyzések jól jellemzik a Magyarországon az elmúlt évtizedben kialakult helyzetet. Vizsgálódásaimat tehát részben a hazai problémákkal való szembesülés, azok alaposabb megértésének az igénye motiválta. Ugyanakkor, bár könyvemben több fejezetet is szenteltem a magyar politika egyes jelenségeinek az értelmezésére, vállalkozásomat korántsem csak ezen aktuálpolitikai aggodalmak ösztönözték, mint ahogy könyvem sem kíván közéleti diagnózis vagy vádirat lenni. Inkább kutatói krédómat akartam jelezni: olyan problémákkal akartam foglalkozni, amelyek relevánsak egyszerű állampolgári nézőpontból is,

ám amelyek ugyanakkor fontos elméleti kihívásokat foglalnak magukban. Meggyőződésesem ugyanis, hogy a politikai együttműködés, az azt lehetővé tevő intézményi és szociálpszichológiai mechanizmusok vizsgálata eddig jelentős mértékben a politológia vakfoltjára esett. Céлом tehát a politika mint kollektív cselekvés feltételeinek és mechanizmusainak megértése, ennek elméleti alapjainak kidolgozása és empirikus tesztelése. Jelen könyvben ezen ambiciózus, átfogó célt nem tudtam megvalósítani, csupán néhány alapvető megfontolást tudtam jelezni és egyes parciális elemzéseket elvégezni.

Az alábbiakban tézisszerűen összefoglalom könyvem legfontosabb állításait.



A kollektív cselekvés elmélete az állam létének legalapvetőbb legitimációja. Már Thomas Hobbes is amellet érvelt, hogy az állam legfontosabb funkciója, hogy a törvényességet biztosítsa: az egyéni, önző késztetéseket általános normákkal korlátozza, és így megteremtse a szerződések betartásának, és végső soron a szabályozott együttműködésnek a feltételeit. Ez pedig a klasszikus kollektív cselekvési problémák logikája mentén azt jelenti, hogy a rövid távú, egyéni haszonszerzésre való motiváció háttérbe szorul, és mód nyílik a kollektívának mint olyanak előnyösebb közös cselekvések megvalósítására, azaz a közjavak biztosítására.

Azonban elméleti és empirikus érvek is azt támasztják alá, hogy a hierarchikus koordináció nem tud hatékonyan működni. A racionális önérdék által motivált cselekvőket a hierarchikus koordináció a szankciók kivetésével és érvényesítésével tudja a normák betartására rávenni, ami azonban csak akkor működik, ha a központi ellenőrző tökéletes információval rendelkezik a cselekvők magatartásáról, és hatékony szankcionálásra képes. Ezek az ideális feltételek azonban a valóságban szinte soha nem teljesülnek, különösen nem olyan komplex és sokszereplős helyzetekben, mint amelyek a politika működését jellemzik. A tökéletes ellenőrző éppen olyan ideális feltétel, mint a tökéletes piac – módszertani posztulátumnak alkalmas, ám empirikus realitása kétséges.

Kollektív cselekvési problémák vannak, ám a valóságban gyakran meg is oldódnak. Tökéletes ellenőrző hiányában ez csak úgy lehetséges, hogy az ember sem tökéletesen racionális és önérdékkövető lény. A klasszikus racionális döntési modellnél realiztikusabb elképzelésre, vagyis a korlátozottan racionális és a morális megfontolásokat is követő magatartás modelljére van szükség. Mármost a kutatók előtt két út áll: vagy komplex, ám módszertanilag nehezebben kezelhető modelleket építenek, vagy továbbra is sematizált emberképpel dolgoznak, ám igyekeznek több modellt is használni, és a vizsgálandó jelenségeket több oldalról, parciális elemzéseket végezve több szempontból leírni. A politikai emberkép eddig explicite nemigen fogalmazódott meg a politológiai szakirodalomban, azonban vannak előzményei és gyökerei is. Az általam javasolt Homo politicus modellje a közügyek iránt érdeklődő, a közjó és a releváns politikai közösség iránt felelősséget

érző cselekvő, aki politikai döntéseit legalább részben ezen szempontok alapján hozza meg.

A vezetés evidens megoldást kínál a kollektív cselekvési problémákra, hiszen a funkciója éppen az, hogy koordinálja, irányítsa a csoporttagokat. A vezetést meg kell különböztetnünk a pusztán a kényszerítésen alapuló irányítástól, hatalomgyakorlástól – ez utóbbi a valóságban igen ritkán fordul elő, és elméleti szempontból is szuboptimális működést jelent. A vezetés azt jelenti, hogy a vezetettek önként teszik azt, amit a vezető mond, vagyis a vezető és a vezetettek céljai átfedik egymást. Ez alapvetően kétféleképpen jöhet létre: a tranzakciós vezetési stílus egyfajta cserekapcsolatot jelent a tagok és a vezető között, míg a transzformatív vezető képes lelkesíteni, közös víziót kínálni, így erőteljesen támaszkodik az értékekre. A tranzakciós vezetői stílusban a kollektív cselekvés nagyobb eséllyel létrejön, ha a vezető képes az egyéni költségek és a közös eredmények haszna közötti aspirációs rést csökkenteni azáltal, hogy közel hozza, elérhetővé teszi a sikert, vagy személyessé teszi a problémát, és hangsúlyozza az egyéni hozzájárulások kritikus voltát.

A transzformatív vezető ezzel szemben víziót nyújt, közös célt, ami értelmet ad az egyéni cselekvéseknek, és ezáltal inkább a belső motivációkat mozgósítja. Ennek egyik módja, hogy élményszerűvé, élvezhetővé teszi a cselekvést, lehetőséget ad a másokkal való közös cselekvés örömére, és a csoportidentitás átélésére. A kutatások azt mutatják, hogy a közös identitás megélése, védelmezése, kultiválása az egyik fontos forrása a vezetésnek. A transzformatív vezetés másik formája az, amelyet Burns nyomán morális vezetésnek nevezhetünk, és amely a magasabb rendű értékek mozgósító erejére alapoz. A nemzet érdeke, a haza, az igazságosság, a szabadság vagy az emberi méltóság nevében igen hatékonyan lehet ugyanis kollektív cselekvést kezdeményezni. A morális vezető tehát nem pragmatikus érveket kínál a vezetetteknek, mint a tranzakciós vezető, hanem az együttműködés erkölcsi alapjaira hivatkozik, morális nyomást gyakorol a vezetettekre.

A morális aspektusok nem csak a kollektív vízió kapcsán merülnek fel. A vezetők – legyenek akár tranzakciós, akár transzformatív stílusú vezetők – hatékonysága nagyban függ az elfogadottságtól, legitimitásuktól, ami pedig személyes reputációt és általánosabb bizalmat feltételez. A legitimitás és a bizalom feltétele viszont az, hogy a vezető működése megfelelően az eljárási méltányosság általános elveinek, és tartalmilag a közösség javának előmozdítására irányuljon. A két morális mozzanat úgy függ össze, hogy feltehetjük: a tagok a vezető elkötelezettségét a közjó iránt azon mérik le, hogy mennyire tartja tiszteletben az eljárási, etikai elveket.

A legitimitás a politikai rendszer egésze iránt megnyilvánuló viszonyulás, és azt fejezi ki, hogy az állampolgárok elfogadják az adott politikai rendet és vezetést. Mint egy alapvető politikai viszony leírása, a legitimitás koncepciója a politikatudomány számára is kulcsfogalom. A legitimitás alapjának kell tekinteni a politikai rendszer iránt megnyilvánuló normatív-etikai elvárásokat. Ez a legitimitás-felfogás kompatibilis a politikai cselekvőről adott modellünkkel.

A legitimitás összetevője a politikai rendszer intézményei felé megnyilvánuló bizalom. Mármost a különböző kutatások az intézményi bizalom két nagy, egymásra nem redukálható dimenzióját azonosították: a méltányossági („normatív legitimitáció”), illetve a hatékonysági („output legitimitáció”) dimenziót. Vagyis azokban az intézményekben nagyobb az emberek bizalma, amelyek működése megfelel bizonyos általános és specifikus etikai, méltányossági elvárásoknak, illetve amelyek működését eredményesnek érzélik. Mivel azonban a fentiek alapján is a hatékonysági, eredményességi dimenzió maga is összefügg a bizalom szintjével, egyfajta körköröségi probléma áll fenn, analitikus szempontból amellet kell érvelnünk, hogy a bizalom legfontosabb, önálló mozzanata a normatív igazolhatóság. Az intézmények észlelt méltányossága mármost maga is több mindent foglal magában: az eljárási méltányosság mellett a disztributív igazságosság szempontjai is megjelenhetnek – mindez együtt eredményezheti, hogy a közérdek valamilyen definíciójának megfelelően az intézmény működése. Kiemelendő azonban az eljárási méltányosság, ugyanis a legitimitáció biztosításában ennek igen nagy a szerepe: a szubsztantív döntések mindig kritizálhatóak, azonban a legitimitáció minimumát az jelenti, hogy a döntések meghozatala, az intézményi működés bizonyos eljárási szabályoknak megfelel.

Empirikus adatok is bizonyítják azt az intuitíve is sejthető összefüggést, hogy az országok fejlődése, a gazdaságpolitikák és a közpolitikák sikeressége függ a kormányzat teljesítményétől. Ez utóbbi viszont nem egyszerűen egy szakkérdés: nem az a kormány fog jobban teljesíteni, ahol több a szakértő, vagy okosabb a miniszterelnök. A kormány működésének hitelesnek kell lennie, megfelelő legitimitációval és bizalommal kell bírnia az állampolgárok oldaláról. Az állampolgárok, de a társadalmi élet egyéb szereplői is, mint például a nemzetközi szervezetek, a hazai és a külföldi vállalatok stb. ugyanis akkor fogják elfogadni a kormány javaslatait, döntéseit, előrejelzéseit, ha hitelesnek, legitimnek tekintik. A legitimitáshoz pedig mindaz kell, amiről az előző fejezetekben írtunk: többek között hiteles, a közjóért tevékenykedő politikusok, nem korrupt, jól működő intézmények, átlátható, demokratikus, a jogállamiság normáit tiszteletben tartó „jó kormányzás”.

Ami a politikai rendszer egészét illetően a legitimitás, az a bizalom az egyes intézmények vonatkozásában. A különböző állami intézmények – önkormányzatok, igazságszolgáltatás, adóhatóság stb. – más-más mértékben és különböző módon, de mind rá vannak szorulva az állampolgárok bizalmára, és az ezzel járó együttműködésre, támogatásra. Ehhez elsősorban arra van szükség, hogy működésük megfeleljen a procedurális méltányosság elveinek. A méltányos működés bizalmat szül, ami pedig állampolgári támogatást, együttműködést vált ki – ez pedig az eredményes intézményi működés záloga lehet.

A közszolgáltatások neoliberális reformjai szerte a világban heves elméleti és politikai vitákat váltottak ki arról, hogy mennyiben alkalmazható és alkalmazandó a piaci hatékonyság kritériuma a közszolgáltatásokra. A közszolgáltatások azonban eredendő politikai jelentéssel bírnak. Megfelelő normatív és leíró értelmezési keretek mellett egy közösség többféle módon is hatékonyan meg tudja szervezni

a közszolgáltatásait. A közösségi koordináció önmagában, vagy más koordinációs sémákkal párosulva is effektív eszköze lehet a közjavak biztosításának. Ehhez azonban az kell, hogy a döntéshozók komolyan vegyék a társadalom azon értékelési és értelmezési sémáit, amelyek adott javak vonatkozásában működnek, és olyan intézményi elrendezéseket hozzanak létre, amelyek kompatibilisek ezekkel. Egy-egy intézményi elrendezést, koordinációs mechanizmust tehát komplex társadalmi jelenségnek kell tekinteni, amelynek működése több – köztük normatív – mozzanaton múlik.

Számos jel mutat arra, hogy a magyar politika súlyosbodó legitimációs problémákkal néz szembe, és féltő, hogy a delegitimálódás ördögi köre is mozgásba lendül. A mélyülő legitimációs problémák merőben gyakorlatias szempontok miatt aggasztóak. Mivel a kormányzati politikák végrehajtásához, megvalósításához szükség van az állampolgárok együttműködésére, a csökkenő legitimáció ördögi kört hozhat létre: az együttműködési hajlandóság zsugorodásával tovább romolhat a kormányzati, állami munka eredményessége, ami tovább mélyíti a legitimációs krízist.

A magyar politika romló teljesítményét paradox módon nem lehet pusztán az eredményességi dimenzióban orvosolni. A legitimáció logikája miatt szükség van a közbizalom visszaszerzésére is – így a teljesítmény is könnyebben javulhat. Ehhez azonban olyan tényezőkre van szükség, amelyek a hazai politikában sajnálatosan háttérbe szorultak: a kormányzati munkának meg kell felelnie a procedurális méltányosság elveinek, hiteles politikuskokra, valamint kompetens és morálisan integer államigazgatásra van szükség.

Nincs döntő különbség az intézményi bizalmat meghatározó egyéni szintű változók hatásmechanizmusát tekintve Nyugat-, valamint Közép- és Kelet-Európa országai, a kontinens két fele között, ehelyett inkább a hasonlóságok szembetűnőek, legalábbis a mikroszintű tényezők esetében. Ugyanakkor makroszinten, vagyis az országosan összesített adatok vizsgálatánál Európa új (vagyis inkább újabb) demokráciái a régiekhez képest többnyire alacsonyabb, egyes esetekben jóval alacsonyabb intézményi és interperszonális bizalmi szintekkel rendelkeznek, ráadásul esetükben ezek az értékek jóval volatilisabbak is időben. Ezt részben azzal magyaráztuk, hogy az újabb demokráciákban élők a hazai intézményeiket átpolitizáltak, korruptnak tekintik, és összességében kedvezőtlen véleménnyel vannak róluk.

Igen szoros a kapcsolat a gazdasági fejlettség, valamint az általános intézményi és interperszonális bizalom között, ami azt sugallja, hogy egy adott társadalomra jellemző politikai kultúra is valamilyen módon hatással lehet a tartósan magas vagy tartósan alacsony bizalmi és fejlettségi szintekre. Ez azt is maga után vonja, hogy összetett, valószínűsíthetően körkörös, egymást erősítő oksági mechanizmus áll fenn a fejlettség, valamint az intézményekbe és az emberekbe vetett bizalom általános szintjei között.

Feltételezhető, hogy az egyes intézmények jellemzői is befolyásolják az emberek rájuk vonatkozó attitűdjeit, például valószínűleg nagyobb a bizalmunk a jól működő, eredményes, hatékony intézményekben. Ugyancsak feltételezhető, hogy

az intézményi bizalom elsősorban az intézmények működésének méltányosságával, legitimitásával áll kapcsolatban hazánkban is – vagyis az alacsony bizalom-szint a politikai, állami intézmények működésének normatív alapjairól is rossz bizonyítványt állít ki.

A jogszabályok hazánkban is jelentős teret engedtek volna a társadalmi részvételi folyamatok intézményesülésének. Ha ez mégsem történt meg, akkor annak minden bizonnyal más, a jogon kívüli okai voltak: vagy a társadalmi „kereslet” nem volt elég jelentős, tehát az állampolgárok, a civil szervezetek nem léptek fel részvételi igénnyel, és/vagy a „kínálat” nem volt megfelelő, azaz az állami intézmények működésükben nem tudták beépíteni a részvételiség mozzanatát.

Csekély számúak és nem elég erősek a politikába, a kormányzásba beleszólni, részt venni akaró civil szervezetek. Ugyanakkor a hazai közpolitika kultúrájában nagyon gyenge a részvételi elem. A politika még az érdekegyeztetés létező fórumait sem használja, a civil részvétel lehetőségei pedig igen korlátozottak. Még jogszabályban előírt egyeztetési, részvételi eljárások megvalósítása is akadozva történik.

Az állami intézmények munkatársai általánosságban inkább pozitívan viszonyulnak a társadalmi részvételhez: normatíván fontosnak és potenciálisan hasznosnak tartják. E támogató attitűd biztató abból a szempontból, hogy elvileg lehetőséget nyújt olyan programok, kezdeményezések számára, amelyek a participatív folyamatok fejlesztését célozzák.

A társadalmi részvételt akadályozó tényezők tekintetében az intézmények munkatársai elsősorban a civilek, az állampolgárok fejletlen demokratikus kultúráját, ismereteit említették. A saját oldalukról legfeljebb az erőforráshiány, a túlterheltség említettett. Ez azt sugallja, hogy a dolgozók nincsenek tisztában a társadalmi részvétel kiforrottabb technikáival (mondjuk a deliberatív eljárásokkal), nincsenek tisztában még azzal sem, hogy mit kellene nekik is tudniuk, tanulniuk ahhoz, hogy a részvétel a valódi potenciálját kibontakoztathassa. Éppen ezért feltehető, hogy azokkal a további problémákkal vagy valós nehézségekkel sincsenek tisztában, amit ezeknek a fejlettebb technikáknak az alkalmazása vet fel. Ha pedig ez a helyzet, akkor meglehetősen valószínű, hogy a társadalmi részvétel szélesebb körű elterjedését megfelelő előkészítés, a civilek és a közigazgatás képzése után lehet csak remélni.

Az elmúlt évek több rosszul előkészített és ezért (is) társadalmi ellenállással fogadott reformkísérlete mutatja, hogy a társadalmi részvételnek potenciálisan lehetne szerepe a reformok elfogadtatásában, legitimálásában. Ha az intézmények, a politika iránti bizalmi deficitet nem is elsődlegesen a részvételi lehetőségek alacsony szintje okozza, a logika fordítva azért működhet: a részvétel, az állampolgári bevonás fokozása segíthet növelni az intézmények és döntések legitimitását.



# FÜGGELÉK



# A REGRESSZIÓS MODELLBEN SZEREPLŐ VÁLTOZÓK LEÍRÁSA ÉS A REGRESSZIÓ EREDMÉNYEINEK RÉSZLETES KÖZLÉSE

(Az adatok forrása: ESS 2010)

*Intézményi bizalom index:* A nemzeti parlamentbe, a jogrendszerbe, a rendőrségbe és a politikai pártokba vetett bizalomra vonatkozó kérdésekre adott érvényes válaszok átlaga (0–10)

*Interperszonális bizalom index:* A „mennyire bízok embertársaiban”, „mennyire tart másokat becsületesnek” és „mennyire ítélek másokat segítőkésznek” kérdésre adott érvényes válaszok értékeinek átlaga (0–10)

*Boldogság/elégedettség:* A „mennyire boldog” és „mennyire elégedett az életével” kérdésekre adott érvényes válaszok átlaga (0–10)

*Társaságkedvelő életvitel:* A „milyen gyakran találkozik barátokkal, rokonokkal vagy munkatársakkal” kérdésre adott válaszok értékei (1: soha; 7: minden nap)

*Vallásosság:* Mennyire vallja ön magát vallásosnak (0: egyáltalán; 10: nagyon)

*Háztartás jövedelme:* A válaszadó háztartásának havi bevallott jövedelme alapján becsült, a nemzeti jövedelem decilisnek megfelelő érték (1: legalsó decilis; 10: legfelső decilis)

*Életkor:* Az életkor 10-es alapú logaritmusa

*Városi lakhely:* Kétértékű változó (1: városi lakos)

*Elemi végzettség:* Kétértékű változó (1: 8 vagy kevesebb elvégzett iskolai év)

*Középfokú végzettség:* Kétértékű változó (1: 9–12 elvégzett iskolai év)

*Férfi:* Kétértékű változó (1: férfi válaszadó)

*Kisebbség tagja:* Kétértékű változó (1: kisebbségi csoporthoz tartozó válaszadó)

	Belgium		Dánia		Finnország		Franciaország		Németország		Görögország		Írország		Hollandia		Norvégia		Spanyolország	
	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t
N	1703	1575	1877	1711	2958	2433	2212	1828	1548	1877										
F-próba	35.106 <sup>***</sup>	32.047 <sup>***</sup>	56.036 <sup>***</sup>	35.484 <sup>***</sup>	78.339 <sup>***</sup>	42.595 <sup>***</sup>	49.444 <sup>***</sup>	53.685 <sup>***</sup>	28.364 <sup>***</sup>	24.679 <sup>***</sup>										
R négyzet	0.194	0.191	0.260	0.195	0.242	0.170	0.208	0.257	0.175	0.131										
Konstans	3.09 <sup>***</sup>	3.86 <sup>***</sup>	2.63 <sup>***</sup>	2.22 <sup>***</sup>	2.96 <sup>***</sup>	-2.61 <sup>***</sup>	1.91 <sup>***</sup>	2.21 <sup>***</sup>	3.77 <sup>***</sup>	2.14 <sup>***</sup>										
Interperszonális bizalom	.38 <sup>***</sup>	.33 <sup>***</sup>	.45 <sup>***</sup>	.33 <sup>***</sup>	.36 <sup>***</sup>	.29 <sup>***</sup>	.29 <sup>***</sup>	.44 <sup>***</sup>	.41 <sup>***</sup>	.34 <sup>***</sup>										
Boldogság / elégedettség	.09 <sup>***</sup>	.20 <sup>***</sup>	.10 <sup>***</sup>	.19 <sup>***</sup>	.16 <sup>***</sup>	.18 <sup>***</sup>	.13 <sup>***</sup>	.10 <sup>***</sup>	.07 <sup>***</sup>	.14 <sup>***</sup>										
Társaságkedvelő életvitel	.00	-.02	.03	-.07 <sup>***</sup>	.01	.00	-.01	.02	-.02	-.04										
Média-fogyasztás	.00	-.02	-.00	-.03	.03	.09 <sup>***</sup>	-.01	-.03 <sup>***</sup>	-.01	-.02										
Vállásosság	.08 <sup>***</sup>	.05 <sup>***</sup>	.09 <sup>***</sup>	.09 <sup>***</sup>	.08 <sup>***</sup>	.06 <sup>***</sup>	.11 <sup>***</sup>	.03 <sup>***</sup>	.06 <sup>***</sup>	.10 <sup>***</sup>										
Háztartás jövedelme	.06 <sup>***</sup>	.03 <sup>***</sup>	.05 <sup>***</sup>	.03 <sup>***</sup>	.05 <sup>***</sup>	-.03	.09 <sup>***</sup>	.07 <sup>***</sup>	.04 <sup>***</sup>	-.03										
Életkor	-1.01 <sup>***</sup>	-.94 <sup>***</sup>	-.66 <sup>***</sup>	-.43 <sup>***</sup>	-.104 <sup>***</sup>	1.56 <sup>***</sup>	-.52 <sup>***</sup>	-.25	-.76 <sup>***</sup>	-.33										
Városi lakhely	.19 <sup>***</sup>	.11	.17 <sup>***</sup>	.26 <sup>***</sup>	.00	.11	.13	.13	.38 <sup>***</sup>	-.01										
Elemi végzettség	-.43 <sup>***</sup>	-.38 <sup>***</sup>	.00	.11	.29 <sup>***</sup>	.18	.07	-.28 <sup>***</sup>	-.08	-.05										
Középfokú végzettség	-.12	-.07	-.01	.02	-.11 <sup>***</sup>	.17	.04	-.23 <sup>***</sup>	-.17 <sup>***</sup>	-.37 <sup>***</sup>										
Férfi	.11	.28 <sup>***</sup>	.22 <sup>***</sup>	-.08	.18 <sup>***</sup>	.02	.33 <sup>***</sup>	.21 <sup>***</sup>	.27 <sup>***</sup>	-.04										
Kisebbség tagja	-.02	-.17	-.05	-.02	.60 <sup>***</sup>	.51 <sup>***</sup>	.77 <sup>***</sup>	-.14	-.39 <sup>***</sup>	.30										
	(.48)	(.46)	(.04)	(.48)	(.35)	(.42)	(.37)	(.42)	(.49)	(.50)										
	(.03)	(.03)	(.02)	(.03)	(.02)	(.02)	(.02)	(.02)	(.03)	(.03)										
	(.03)	(.03)	(.03)	(.03)	(.03)	(.03)	(.03)	(.03)	(.03)	(.03)										
	(.02)	(.02)	(.02)	(.02)	(.02)	(.02)	(.02)	(.02)	(.02)	(.02)										
	(.01)	(.01)	(.01)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.01)	(.01)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)	(.01)	(.02)	(.02)										
	(.02)	(.01)	(.01)																	

	Svédország		Svájc		Egyesült Királyság		Bulgária		Horvátország		Csehország		Észtország		Magyarország		Lengyelország		Szlovákia		Szlovénia	
	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t
N	1498		1501		2414		2184		1509		2164		1792		1560		1750		1698		1384	
F-próba	33.747 <sup>***</sup>		24.180 <sup>**</sup>		63.012 <sup>***</sup>		34.929 <sup>***</sup>		17.486 <sup>**</sup>		41.276 <sup>**</sup>		43.085 <sup>***</sup>		33.646 <sup>**</sup>		28.080 <sup>**</sup>		18.323 <sup>***</sup>		28.243 <sup>**</sup>	
R-egység	0.208		0.156		0.236		0.157		0.116		0.183		0.220		0.201		0.157		0.109		0.191	
	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t
Konstans	3.20 <sup>***</sup>	7.07	5.11 <sup>***</sup>	9.95	1.76 <sup>***</sup>	4.52	-0.07	-1.12	-0.99	-1.56	0.98 <sup>***</sup>	2.05	0.14	0.26	0.25	0.44	1.43 <sup>**</sup>	2.11 <sup>***</sup>	2.11 <sup>***</sup>	3.93	1.43 <sup>**</sup>	2.42
Inter-perszonális bizalom	0.35 <sup>***</sup>	13.70	0.34 <sup>***</sup>	13.13	0.42 <sup>***</sup>	18.39	0.24 <sup>***</sup>	11.12	0.17 <sup>***</sup>	6.99	0.30 <sup>***</sup>	14.77	0.35 <sup>***</sup>	14.56	0.32 <sup>***</sup>	12.13	0.32 <sup>***</sup>	13.52	0.15 <sup>***</sup>	7.08	0.33 <sup>***</sup>	13.42
Boldogság / elégedettség	0.18 <sup>***</sup>	6.85	0.12 <sup>***</sup>	3.81	0.18 <sup>***</sup>	8.81	0.23 <sup>***</sup>	11.30	0.17 <sup>***</sup>	6.28	0.22 <sup>***</sup>	9.91	0.23 <sup>***</sup>	9.17	0.18 <sup>***</sup>	7.20	0.09 <sup>***</sup>	4.04	0.14 <sup>***</sup>	5.82	0.14 <sup>***</sup>	5.14
Társaságtevő életvitel	-0.03	-9.0	-0.05	-1.58	-0.02	-0.72	0.02	0.70	0.07 <sup>***</sup>	2.01	0.01	0.44	0.08 <sup>***</sup>	2.81	-0.06 <sup>***</sup>	-1.99	-0.04	-1.50	0.08 <sup>***</sup>	2.67	-0.01	-0.38
Média-fogyasztás	-0.01	-5.1	-0.01	-5.2	0.01	0.68	0.03	1.41	0.01	0.46	-0.02	-0.92	-0.01	-0.26	0.08 <sup>***</sup>	3.37	0.04	1.64	0.09 <sup>***</sup>	3.94	0.03	1.32
Vállalosság	0.03	2.34	0.05 <sup>***</sup>	3.46	0.09 <sup>***</sup>	7.23	0.05 <sup>***</sup>	2.82	0.11 <sup>***</sup>	5.67	0.07 <sup>***</sup>	4.90	0.02	1.13	0.13 <sup>***</sup>	7.78	0.06 <sup>***</sup>	3.19	0.06 <sup>***</sup>	4.01	0.03 <sup>***</sup>	1.82
Háztartás jövedelme	0.03	2.44	0.00	1.7	0.05 <sup>***</sup>	3.87	-0.01	-0.50	-0.06 <sup>***</sup>	-2.70	-0.02	-1.19	0.02	0.96	-0.02	-1.15	0.07 <sup>***</sup>	3.84	0.02	0.99	0.02	1.56
Életkor	-0.48 <sup>**</sup>	-2.32	-1.18 <sup>***</sup>	-5.01	-0.70 <sup>***</sup>	-3.50	0.19	0.69	0.82	2.80	-0.09	-0.37	0.43	1.61	0.71 <sup>**</sup>	2.37	-0.12	-0.47	-0.71 <sup>***</sup>	-2.62	-0.49 <sup>*</sup>	-1.72
Városi lakthey	0.12	1.50	0.10	0.98	-0.08	-1.11	-0.32 <sup>***</sup>	-3.51	-0.37 <sup>***</sup>	-3.52	0.17 <sup>***</sup>	2.03	-0.12	-1.31	-0.25 <sup>***</sup>	-2.33	-0.04	-0.41	-0.58 <sup>***</sup>	-6.28	0.16	1.48
Eléni végzettség	-0.05	-4.0	0.21	1.25	0.37	1.85	-0.05	-0.34	-0.08	-0.49	0.22	0.837	0.03	0.17	-0.15	-0.94	0.14	0.93	-0.43 <sup>***</sup>	-1.66	-0.19	-1.30
Középfokú végzettség	-0.25 <sup>***</sup>	-3.00	-0.20 <sup>**</sup>	-2.11	-0.30 <sup>***</sup>	-3.94	-0.11	-1.02	-0.16	-1.40	0.09	1.18	-0.04	-0.44	-0.17	-1.55	-0.06	-0.65	0.00	0.00	-0.21 <sup>*</sup>	-1.83
Férfi	0.13 <sup>*</sup>	1.70	-0.00	-0.05	0.06	0.81	0.04	0.51	0.37 <sup>***</sup>	3.68	-0.02	-0.29	0.04	0.44	-0.08	-0.76	-0.05	-0.56	-0.23 <sup>**</sup>	-2.55	0.10	1.06
Kisebbség tagja	-0.19	-8.8	0.54 <sup>***</sup>	3.26	0.45 <sup>***</sup>	3.35	0.63 <sup>***</sup>	5.13	0.31	1.39	-0.22	-0.96	-0.33 <sup>**</sup>	-2.46	-0.00	-0.01	-0.65 <sup>**</sup>	-1.72	-0.14	0.66	-0.17	-0.56
	(.45)		(.51)		(.39)		(.55)		(.632)		(.48)		(.54)		(.57)		(.50)		(.54)		(.59)	

Figyő változó: Általános intézményi bizalom; Sztemderizálatlan koefficiensek;

\* 10 százalékos szignifikanciaszint; \*\* 5 százalékos szignifikanciaszint; \*\*\* 1 százalékos szignifikanciaszint

# A KÉRDŐÍV

## A VÁLASZADÓ

1. Neme: férfi nő

2. Kora: 0–14  
15–25  
26–35  
36–50  
51–65  
65–

3. Lakóhelye:

Budapest  
Nagyváros, megyei jogú város  
Egyéb város  
Község, nagyközség  
Kistelepülés (< 1000 lakos)

4. Legmagasabb iskolai végzettsége:

8 általános (vagy kevesebb)  
Szakmunkásképző, egyéb, érettségit nem adó középiskola  
Érettségi  
Egyetemi/főiskolai diploma

## BIZALOM

5. Mennyire bízik abban, hogy az alább felsorolt intézmények jól végzik a feladatukat?  
(1–5 skála, 1: egyáltalán nem értek egyet; 5: teljesen egyetértek)

a) Az Országgyűlés

1    2    3    4    5    nincs válasz (A megfelelő bekarikázandó)

b) A kormány	1	2	3	4	5	nincs válasz (A megfelelő bekarikázandó)
c) Az önkormányzatok	1	2	3	4	5	nincs válasz (A megfelelő bekarikázandó)
d) A rendőrség	1	2	3	4	5	nincs válasz (A megfelelő bekarikázandó)
e) Általában a média, a sajtó	1	2	3	4	5	nincs válasz (A megfelelő bekarikázandó)
f) A civil szervezetek	1	2	3	4	5	nincs válasz (A megfelelő bekarikázandó)

## TÁRSADALMI RÉSZVÉTELI FOLYAMATOK ISMERTSÉGE

6. Ön vett-e már részt az alábbi tevékenységek/folyamatok valamelyikében?

(Több is megjelölhető.)

- a) lakossági fórum/köz meghallgatás
- b) civil tiltakozás
- c) helyi népszavazás
- d) aktivitás civil szervezetekben
- e) közösségi, önkéntes munka
- f) adományozás civil szervezet részére
- g) helyben lakók közös fellépése önkormányzati döntésekkel szemben
- h) önkormányzati tervek (településrendezési tervek, rendeletek, engedélyezések) előzetes véleményezése
- i) egyéb, és pedíg: .....

7. Ha úgy adódna, Ön részt venne-e ezen tevékenységek/folyamatok valamelyikében?

(Több válasz is megjelölhető)

- a) lakossági fórum/köz meghallgatás
- b) civil tiltakozás
- c) helyi népszavazás
- d) aktivitás civil szervezetekben
- e) közösségi, önkéntes munka
- f) adományozás civil szervezet részére
- g) helyben lakók közös fellépése önkormányzati döntésekkel szemben
- h) önkormányzati tervek (településrendezési tervek, rendeletek, engedélyezések) előzetes véleményezése

## CIVIL SZERVEZETEK

8. Kérem, nevezzen meg civil szervezeteket, amelyekről már hallott!
9. Kérem, nevezzen meg civil szervezeteket, amelyekkel lakóhelyén/munkája során közvetlenül találkozott! (Ha vannak ilyenek.)
10. Ön részt vesz valamilyen civil szervezet munkájában?  
igen      nem
11. Ha a fenti kérdésre igen a válasz, milyen módon vesz részt?  
(Több válasz is megjelölhető!)
- a) alkalmazott vagyok
  - b) önkéntes vagyok
  - c) adománnyal támogatom
  - d) szimpatizánsként levelezőlistán rajta vagyok, tájékoztatást kapok
  - e) részt veszek rendezvényeiken
  - f) egyéb, éspedig: .....

## VÉLEMÉNY A TÁRSADALMI RÉSZVÉTELÉRŐL

12. Milyen előnyeit látja a társadalmi részvételnek?
- a) közvetlen beleszólás lehetősége a döntéshozatalba
  - b) helyi vélemények becsatornázása a döntéshozatalba
  - c) gyorsíthatja egyes ügyek megoldását
  - d) megelőzhet a későbbiekben súlyossá váló konfliktusokat a döntéshozók és a helyiek között
  - e) közösség megerősítése
  - f) a döntések végrehajtása során is könnyebben mozgósíthatóvá, bevonhatóvá válnak az emberek
  - g) közösségi ellenőrzés megteremtése
  - h) erősíti a döntések társadalmi támogatottságát
  - i) nem állami feladatok ellátásában eredményes lehet
  - j) egyéb, éspedig: .....
  - k) nem látom előnyeit
13. Milyen hátrányait látja a társadalmi részvételnek?
- a) laikus/nem szakmai vélemények érvényesülése
  - b) lassítja a döntéshozatalt/időigényes
  - c) konfliktusokat szül a közösségben
  - d) költséges
  - e) megkérdőjelezi a választott döntéshozók pozícióját



- f) hangos kisebbség dominánsá válhat
- g) politikai szempontok befolyásolják a döntéshozatalt
- h) üzleti szempontok befolyásolják a döntéshozatalt
- i) egyéni sérelmek/meggyőződések gátolják a döntéshozatalt
- j) egyéb, éspedig: .....
- k) nincsenek hátrányok

14. Mennyire ért egyet az alábbi állításokkal?

*(1–5 skála, 1: egyáltalán nem értek egyet; 5: teljesen egyetértek)*

A civil/állampolgári tiltakozásokban részt vevők csak önmagukra akarják felhívni a figyelmet.

1    2    3    4    5    nincs válasz    *(A megfelelő bekarikázandó)*

Az állampolgári tiltakozások, akciók a demokratikus jogok gyakorlásának fontos és eredményes elemei

1    2    3    4    5    nincs válasz    *(A megfelelő bekarikázandó)*

Az állampolgárok aktív részvétele a döntéshozatalban javíthatja a döntések minőségét.

1    2    3    4    5    nincs válasz    *(A megfelelő bekarikázandó)*

A civil szervezetek többsége csak megelőzési célból tiltakozik minden ellen.

1    2    3    4    5    nincs válasz    *(A megfelelő bekarikázandó)*

A civil szervezetek jelentősen segítik az állampolgári vélemények megfogalmazását és képviseletét.

1    2    3    4    5    nincs válasz    *(A megfelelő bekarikázandó)*

Az emberek azért nem akarnak beleszólni a közügyekbe, mert a politikusok, a hatóságok úgyszem hallgatnak rájuk.

1    2    3    4    5    nincs válasz    *(A megfelelő bekarikázandó)*

Az emberek azért nem vesznek jobban részt a közügyekben, mert nincs rá idejük, energiájuk.

1    2    3    4    5    nincs válasz    *(A megfelelő bekarikázandó)*

15. Ön mennyire tartja fontosnak, hogy beleszólhasson a döntésekbe?

*(1–5 skála, 1: egyáltalán nem tartom fontosnak; 5: nagyon fontosnak tartom)*

1    2    3    4    5    nincs válasz    *(A megfelelő bekarikázandó)*

16. Összességében Ön mennyire tartja fontosnak az állampolgárok közvetlenebb részvételét a döntésekben?

*(1–5 skála, 1: egyáltalán nem tartom fontosnak; 5: nagyon fontosnak tartom)*

1    2    3    4    5    nincs válasz    *(A megfelelő bekarikázandó)*

17. Összességében Ön mennyire tartja eredményesnek Magyarországon az állampolgárok közvetlenebb részvételét a döntésekben?

*(1–5 skála, 1: egyáltalán nem tartom eredményesnek;*

*5: nagyon eredményesnek tartom)*

1    2    3    4    5    nincs válasz    *(A megfelelő bekarikázandó)*

18. Szívesebben csatlakozna-e részvételi folyamatokhoz,  
ha valamilyen „magasabb szerv” (pl. kormány, egyház stb.) hirdeténe meg?  
(1–5 skála, 1: egyáltalán nem; 5: sokkal szívesebben)  
1    2    3    4    5    nincs válasz    (A megfelelő bekarikázandó)
19. Ön szerint az államigazgatás/hivatalok/önkormányzatok kellően nyitottak  
és kezdeményezők az állampolgárok döntésekbe való bevonásában?  
(1–5 skála, 1: egyáltalán nem; 5: nagyon nyitottak és kezdeményezők)  
1    2    3    4    5    nincs válasz    (A megfelelő bekarikázandó)
20. Ön szerint az állampolgárok kellően nyitottak és kezdeményezők  
az állampolgárok döntésekbe való bevonásában?  
(1–5 skála, 1: egyáltalán nem; 5: nagyon nyitottak és kezdeményezők)  
1    2    3    4    5    nincs válasz    (A megfelelő bekarikázandó)
21. Ön az e célból létrejött szervezeteket elég erősnek/ismertnek tarja-e,  
megvan-e a kellő támogatottságuk?  
(1–5 skála, 1: egyáltalán nem; 5: nagyon ismertek és támogatottak)  
1    2    3    4    5    nincs válasz    (A megfelelő bekarikázandó)
22. Ön szerint a média elég széles körű tájékoztatás nyújt  
az aktív állampolgári részvétellel kapcsolatban,  
ill. a civil szervezetek munkáját illetően?  
(1–5 skála, 1: egyáltalán nem; 5: nagyon széleskörűen tájékoztat)  
1    2    3    4    5    nincs válasz    (A megfelelő bekarikázandó)

## INTERJÚKÉRDÉSEK

*Mióta dolgozik a szervezetnél? Mi a pontos pozíciója? Milyen feladatai vannak? Mi a végzettsége, szakmája? („Bemelegítő” kérdések azért, hogy „oldott” beszélgetés alakuljon ki; megismerjük az interjúalany és a szervezete munkáját.)*

*Hogyan jelenik meg az Ön munkájában a társadalmi részvétel? Hogyan jelenik meg a szervezet munkájával összefüggésben a társadalmi részvétel? Önök milyen módjait, eszközeit alkalmazzák a társadalmi részvételnek? Kik, milyen csoportok vesznek ebben részt? (Mindenképpen derüljön ki, hogy mit ért az interjúalany a társadalmi részvétel alatt; milyen eszközöket alkalmaznak a társadalmi részvétel címén; kik a résztvevői a társadalmi részvételnek.)*

*Milyen előnyei vannak a társadalmi részvételnek az Ön tapasztalata szerint? S milyen hátrányai? (Az interjúalany általános értékelésére vagyunk kíváncsiak az előnyökről és a hátrányokról.)*

*Milyen konkrét eseteket tudna említeni, amikor a társadalmi részvétel sikeres volt Ön szerint? Miért sikeres ez az eset, mi volt a siker oka? (Itt konkrét sztorikat, eseteket kell részletesen elmeséltetni.)*

*Milyen konkrét eseteket tudna említeni, amikor a társadalmi részvétel sikertelen volt Ön szerint? Miért kudarc ez az eset, mi a kudarc oka? (Itt konkrét sztorikat, eseteket kell részletesen elmeséltetni.)*

*Ön szerint hogyan valósul meg a társadalmi részvétel a hazai környezetvédelemben? Hogyan értékelné a társadalmi részvétel megvalósulásának hatásosságát a hazai környezetvédelemben? Ön szerint a környezetvédelmi döntéshozatal melyik pontján vagy pontjain kell a társadalmi részvételnek történnie? (Az interjúalany általános értékelésére vagyunk kíváncsiak a hazai helyzetről, a hazai gyakorlat hatásosságáról s arról, hogy mit gondol az interjúalany, mely fázisban kell az érintetteket bevonni a döntéshozatalba.)*

*Milyen akadályait, gátló tényezőit látja a társadalmi részvétel elterjedésének, illetve hatékonyságának hazánkban? Milyen lehetőségeit, segítő tényezőit látja a társadalmi részvétel elterjedésének, illetve hatékonyságának hazánkban? (Az interjúalany általános értékelésére vagyunk kíváncsiak az akadályokról és támogató tényezőkről – legyenek azok jogiak, mentálisak, politikaiak stb.)*



# IRODALOMJEGYZÉK

- Achen, Christopher H. (1983): „Toward Theories of Data. The State of Political Methodology”. In Ada W. Fimfter (szerk.): *Political Science. The State of a Discipline* (Washington, DC, American Political Science Association).
- Almond, Gabriel – Sidney Verba (1963): *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton NJ, Princeton University Press).
- Anderson, Benedict (2006): *Elképzelt közösségek* (Budapest, L'Harmattan).
- Anderson, Mary R. (2009): „Beyond Membership: A Sense of Community and Political Behavior”, *Political Behavior*, 31 (4), 603–627.
- Apel, Karl-Otto (1992): *Két erkölcsfilozófiai tanulmány* (Budapest, Áron Kiadó).
- Arce, M. Daniel G.–Todd Sandler (2001): „Transnational Public Goods: Strategies and Institutions”, *European Journal of Political Economy*, 17, 493–516.
- Arnt Aune, James (2001): *Selling the Free Market* (New York, The Guilford Press).
- Aronson, Elliot (2008): *A társas lény* (Budapest, Akadémiai Kiadó).
- Bakonyi Eszter (2011): *Bízni vagy nem bízni? – A demokratikus intézmények iránti bizalom a rendszerváltás után Kelet- és Közép-Európában – és ezen belül Magyarországon*; tézisyűjtemény PhD-értekezéshez, Budapesti Corvinus Egyetem, [http://phd.lib.uni-corvinus.hu/619/3/Bakonyi\\_Eszter\\_thu.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/619/3/Bakonyi_Eszter_thu.pdf)
- Balogh István (2010): „Politikai társadalomelmélet (Vázlat a társadalomelméleti paradigmák történeti változásáról)”, *Politikatudományi Szemle*, 20 (1), 31–64.
- Barro, R. (1996): „Democracy and Growth”, *Journal of Economic Growth*, 1 (1), March, 1–27.
- Bartha Attila (2012): „Kormányzás, kultúra, vagy a demokrácia minősége?”, *Politikatudományi Szemle*, 21 (2), 101–123.
- Bayer József (1997): *A politikai legitimitás. Elméletek és viták a legitimitásról és a legitímációs válságról* (Budapest, Napvilág Kiadó–Scientia Humana).
- Bánszegi Zsuzsa (2009): *A fiatalok társadalmi részvétele* (Budapest, Mobilitás Országos Ifjúsági Szolgálat).
- Beck László–Bíró Nagy András–Róna Dániel (2011): „Szabadesésben. Az MSZP 2006–2010 közötti népszerűségvesztésének politikai napirendi magyarázatai”, in Enyedi Zsolt–Szabó Andrea–Tardos Róbert (szerk.): *Új képlet. Választások Magyarországon* (Budapest, DKMKA), 193–216.

- Beck, Ulrich (2003): *A kockázat-társadalom. Út egy másik modernitásba* (Budapest, Századvég).
- Becker, Gary (1968). „Crime and Punishment: An Economic Approach”. *The Journal of Political Economy* 76: 169–217
- Beetham, David (1991): *The Legitimation of Power* (New York, Palgrave Macmillan).
- Bendell, J. (2000): „Working with Stakeholder Pressure for Sustainable Development in Bendell, J. ed. (2000): *Terms of Endearment: Business, NGOs and Sustainable Development*, Greenleaf Publishing, 14–29.
- Berkes, F., szerk. (1989): *Common Property resources. Ecology and Community-Based Sustainable Development* (London, Belhaven Press).
- Bevir, Mark–Frank Trentmann, szerk. (2007): *Governance, Consumers and Citizens. Agency and Resistance in Contemporary Politics* (New York, Palgrave Macmillan).
- Bianco, William T.–Robert H. Bates (1990): „Cooperation by Design: Leadership, Structure, and Collective Dilemmas”, *The American Political Science Review*, 84 (1), March, 133–147.
- Blais, André–Simon Labbé St. Vincent (2011): „Personality traits, political attitudes and the propensity to vote”, *European Journal of Political Research*, 50 (3), May, 395–417.
- Blondiaux L. (2005): „L'idée de démocratie participative: enjeux, impensés et questions récurrentes”, in M.-H. Bacqué et al. (szerk.): *Gestion de proximité et démocratie participative* (Paris, La Découverte).
- Boda Zsolt (1997): „Narratív közpolitika elemzés”. In Szabó Márton (szerk.) *Szövegvalóság: írások a szimbolikus és diszkurzív politikáról* (Budapest, Scientia Humana), 113–132.
- Boda Zsolt (2000): „A komunitárius elmélet: identitás, kultúra, értelmezés” in Szabó Márton (szerk.): *Beszélő politika. A diszkurzív politikatudomány teoretikus környezete* (Budapest, József Műhely), 138–161.
- Boda Zsolt (2004): *Globális ököpolitika* (Budapest, Helikon).
- Boda Zsolt (2006): „A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában: a governance-koncepció”. A XII. Politológus Vándorgyűlésen elhangzott előadás, Noszvaj, 2006. [http://politologia.ektf.hu/polvgy2006/eloadasok/boda\\_zsolt.doc](http://politologia.ektf.hu/polvgy2006/eloadasok/boda_zsolt.doc)
- Boda Zsolt (2009): „Legitimációs és bizalmi deficit a magyar politikai rendszerben”, in Bayer József–Boda Zsolt (szerk.): *A rendszerváltás húsz éve. Változások és válaszok* (Budapest, MTA PTI–L'Harmattan), 301–317.
- Boda Zsolt (2011): „Demokratizáció, fejlődés, civil társadalom” in Boda Zsolt–Scheiring Gábor (szerk.): *Globalizáció és fejlődés a féperiférián: válságmés alternatívák* (Budapest, Védegylet–Új Mandátum Kiadó, 2011) 156–181.
- Boda Zsolt (2012): „Homo politicus, avagy egy politikai cselekvés és motivációelmélet vázlat”, *Politikatudományi Szemle*, 21(4), 53–79.
- Boda Zsolt (2012): „Legitimációs problémák Magyarországon. A hiteles politika és a kormányzati teljesítmény összefüggéseiről”, in Boda Zsolt–Körösényi András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában* (Budapest, MTA PTI–Új Mandátum Kiadó, 2012), 263–283.

- Boda Zsolt–Jávor Benedek (2013): „Társadalmi részvétel a környezetpolitikában: az intézményi dimenzió”, in Balázs Bálint–Fabók Veronika–Pataki György (szerk.): *Bölcs laikusok. Társadalmi részvétel a környezetpolitikában* (Budapest, Alinea), megjelenés alatt.
- Boda Zsolt–Medve-Bálint Gergő (2010): „Institutional trust in Hungary in a comparative perspective: an empirical analysis”, in Füstös László–Szalma Ivett (szerk.): *European Social Register 2010: Values, Norms and Attitudes in Europe* (Budapest, MTA PTI–MTA SZKI, 2010), 184–202.
- Boda Zsolt–Medve-Bálint Gergő (2012): „Intézményi bizalom Európa régi és új demokráciáiban”, *Politikatudományi Szemle*, 21 (2), 27–53.
- Boda Zsolt–Scheiring Gábor (2010): „A közszolgáltatások politikai értelmezéséről” *Politikatudományi Szemle*, 19 (3), 45–64.
- Boltanski, Luc–Laurent Thévenot (1991): *De la justification. Les économies de la grandeur* (Paris, Gallimard).
- Boudon, Raymond (2006): „Homo Sociologicus: Neither a Rational nor an Irrational Idiot”, *Revista de Sociologica*, 80, 149–169.
- Bowler, Shaun–Jeffrey A. Karp (2004): „Politicians, scandals and trust in government”, *Political Behavior*, 26 (3), September, 271–288.
- Böhm Antal (2008): „A politikai klíma változásai”, *Társadalmi Regiszter*, 1. sz. 9–20.
- Brader, Ted (2005): „Striking a Responsive Chord: How Political Ads Motivate and Persuade Voters by Appealing to Emotions”, *American Journal of Political Science*, 49 (2), 388–405.
- Breitmeier, H.–O. Young–M. Zürn (2006): *Analyzing International Environmental Regimes: From Case Study to Database* (Cambridge, Mass., The MIT Press).
- Brennan, G.–J. Buchanan (1984): „Voter Choice: Evaluating Political Alternatives”, *American Behaviorist Scientist*, 28, 185–201.
- Brinkerhof, Derick W. (1999): „Exploring State–Civil Society Collaboration: Policy Partnerships in Developing Countries”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28 (4), Supplement 1999, 59–86.
- Brohman, John (1995): „Economism and critical silences in development studies: A theoretical critique of neoliberalism”, *Third World Quarterly*, 16 (2), 297–318.
- Brunetti, A.–Kisunko, G.–Weder, B. (1997): *Institutional Obstacles to Doing Business: Region-by-Region Results from a Worldwide Survey of the Private Sector*. Policy Research Working Paper No. 1759. (Washington, DC, World Bank).
- Bruszt László–Simon János (1994): „Az Antall–korszak után, a választások előtt”, in: Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 1994* (Budapest, AULA–OMIKK), 68–89.
- Buchanan, James (2008): „In Search of the Homunculus Politicus”, *Public Choice*, 137, 469–474.
- Burns, James MacGregor (1978): *Leadership* (New York etc., Harper and Row).

- Campbell, William Ross (2004): „The Sources of Institutional Trust in East and West Germany: Civic Culture or Economic Performance?“, *German Politics*, 13 (3), 401–418.
- Chong, Dennis (1991): *Collective Action and the Civil Rights Movement* (Chicago, University of Chicago Press).
- Clifton, J.–D. Diaz Fuentes–E. Comín (2004): *Reconceptualizing Public Services after Integration: States, Markets and Entitlements in the European Union*, UNU-CRIS e-Working Papers, W-2004/8.
- Crewson, Philip E. (1997): „Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect“, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7 (4), 498–518.
- Curtice, J.–Heath, O. (2009): „Do People Want Choice and Diversity of Provision in Public Services?“ in A. Park et al. (szerk.): *British Social Attitudes: The 25th Report* (London, Sage).
- Curtice, J.–Patrikios, S. (2009): „Locked in and silent? The effectiveness of ‘voice’ in public services reform“, Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Panel 34.6, *Beyond the Ballot Box*, Toronto, Canada, 3–6 September 2009.
- Csizmadia Ervin (1997): *A bizalmi deficit Magyarországon. Magyarázatok és hipotézisek. Műhelytanulmány* (Budapest, MTA PTI).
- Csontos László (1997): „A politika tanulmányozása és a közgazdaságtan“, *Közgazdasági Szemle*, 44 (7–8), július–augusztus, 557–568.
- Dahrendorf, Ralf (1958): *Betrachtungen über die Revolution in Europa* (Stuttgart, DVA).
- Dahrendorf, Ralf (1990): *Reflections on the Revolutions in Europe* (London, Chatto & Winds).
- Daly, Herman (1999): *Ecological Economics and the Ecology of Economics: Essays in Criticism*. (Cheltenham, Edward Elgar).
- Darley, J. M. (2005): „On the Unlikely Prospect of Reducing Crime Rates by Increasing the Severity of Prison Sentences“, *Journal of Law and Policy*, 13 (1), 189–208.
- Dawes, Robyn M.–Jeanne McTavish–Harriett Shaklee (1977): „Behavior, Communication, and Assumptions about Other People’s Behavior in a Commons Dilemma Situation“, *Journal of Personality and Social Psychology*, 35 (1), 1–11.
- den Hollander, Jaap C. (2004): „Trust, Distrust and Democratic Stability“, in Frank R. Ankersmit–Henk Te Velde (szerk.): *Trust: Cement of Democracy?* (Leuven–Paris–Dudlay, Peeters), 13–28.
- Diamond, Jared (2007): *Összeomlás* (Budapest, Typotex).
- Doob, A.N.–C. M. Webster (2003): „Sentence Severity and Crime: Accepting the Null Hypothesis“, *Crime and Justice*, Vol. 30, 143–195.
- Dowding, K.–John, P. (2009): „The Value of Choice in Public Policy“, *Public Administration*, 87, 219–233.
- Downs, Anthony (1957): *An economic theory of democracy* (New York, Harper & Row)



- Downs, Anthony (1990): „Politikai cselekvés a demokráciában: egy racionális modell”, *Közgazdasági Szemle*, 9. sz. 993–1011.
- Dryzek, John S. (1988): „The Mismeasure of Political Man”, *The Journal of Politics*, 50 (3), 705–727.
- Dryzek, John S. (2000): *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations* (Oxford, Oxford University Press).
- Duncan, Lauren E. (1999): „Motivation for Collective Action: Group Consciousness as Mediator of Personality, life Experiences, and Women’s Rights Activism” *Political Psychology*, 20 (3), 611–635.
- Eggers, D. (2011): „Hobbes and Game Theory Revisited”, *The Southern Journal of Philosophy*, 49 (3), September, 193–226.
- Elster, Jon (1976): „Some Conceptual Problems in Political Theory”, in Brian Barry (szerk.) *Power and Political Theory: Some European Perspectives* (London, Wiley), 245–270.
- Etzioni, Amitai (1988): *The Moral Dimension: Toward A New Economics* (New York, The Free Press).
- Faber, M.–R. Manstetten–T. Petersen (1997): „Homo politicus and homo oeconomicus. Political economy, constitutional interest and ecological interest”, *Kyklos*, 50 (4), 457–483.
- Finkel, Steven E.–Edward N. Muller–Karl-Dieter Opp (1989): „Personal Influence, Collective Rationality and Mass Political Action”, *The American Political Science Review*, 83 (3), 885–903.
- Fisher, Justin–Jennifer van Heerde–Andrew Tucker (2010): „Does One Trust Judgement Fit All? Linking Theory and Empirics”, *The British Journal of Politics and International Relations*, 12 (2), 161–88.
- Forester, John (1999): *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes* (Cambridge, Mass., The MIT Press).
- Foucault, Michel (1990): *Felügyelet és büntetés. A börtön története* (Budapest, Gondolat).
- Frame, Bob–Judy Brown (2008): „Developing post-normal technologies for sustainability”, *Ecological Economics*, no. 65., 225–241.
- Frank, R. H.–T. Gilovich–D. T. Regan (1993): „Does Studying Economics Inhibit Co-operation?”, *Journal of Economic Perspectives*, Spring, 159–171.
- Frank, Robert H. (2004): *What Price the Moral High Ground? Ethical Dilemmas in Competitive Environment* (Princeton, NJ, Princeton University Press).
- Frey, Bruno S. (1997): *Not Just for the Money. An Economic Theory of Personal Motivation* (Cheltenham, Edward Elgar).
- Frey, Bruno–Osterloh, Margaret (2005): „Yes, Managers Should Be Paid Like Bureaucrats”, *Journal of Management Inquiry*, 14 (1), 96 – 111.
- Friedman, Milton (1986): „A pozitív közgazdaságtan módszertana”, in uő: *Infláció, munkanélküliség, monetarizmus* (Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó), 17–50.
- Fukuyama, Francis (1997): *Bizalom. A társadalmi erények és a jólét megteremtése* (Budapest, Európa Kiadó).

- Fukuyama, Francis (2005): *Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században.* (Budapest, Századvég Kiadó).
- Gajduschek György (2008): *Rendnek lennie kellene* (Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet)
- Gajduschek György (2010): „A 'Run like a business'-jelszó ideológiakritikája”, *Politikatudományi Szemle*, 19 (1), 125–149.
- Galbraith, John K. (2004): *The Economics of Innocent Fraud. Truth For Our Time* (Boston–New York, Houghton Mifflin Co.).
- Gangl, Amy (2003): „Procedural Justice Theory and the Evaluation of the Law-making Process”, *Political Behavior*, 25 (2), June, 119–150.
- Gedeon Péter (2009): „Gazdasági fejlődés és politikai demokrácia”, *Politikatudományi Szemle*, 18 (1), 26–44.
- Gellner, Ernest (1994): *Conditions of Liberty. Civil Society and Its Rivals* (London, Hamish Hamilton).
- Giczi Johanna–Sik Endre (2009): „Bizalom, társadalmi tőke, intézményi kötődés” in *TÁRKI Társadalmi jelentés 2009* (Budapest, TÁRKI), 65–85.
- Gilly Gyula (2008): „Állítsátok meg Arturo Ui-t! A társadalmi egészségbiztosítás privatizációja”, in Scheiring Gábor–Boda Zsolt, szerk: *Gazdálkodj okosan! A privatizáció és a közszolgáltatások politikája* (Budapest, Védegylet–Új Mandátum Kiadó), 145–167.
- Goshal, Sumantra (2005): „Bad Management Theories Are Destroying Good Management Practices”, *Academy of Management Learning and Education*, 4 (1), 75–91.
- Green, Donald P.–Ian Shapiro (1994): *Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of Applications in Political Science* (New Haven–London, Yale University Press).
- Grindle, Merilee S. (2007): Good Enough Governance Revisited, *Development Policy Review*, 25 (5), 553–574.
- Grosskopf, Anke (2003): „Explaining the Democratic Trust Conundrum: The Sources of Institutional Trust in the Reunited Germany”, *International Social Science Review*, 83 (1–2).
- Gulyás Emese (2008): „Fogyasztópolgár: hatékony politikai jelszó vagy beágyazott társadalmi jelenség?”, *Politikatudományi Szemle*, 17 (4), 175–182.
- Győrffy Dóra (2007a): *Democracy and Deficits: The New Political Economy of Fiscal Management Reforms in the European Union* (Budapest, Akadémiai Kiadó).
- Győrffy Dóra (2007b): „Társadalmi bizalom és költségvetési hiány”, *Közgazdasági Szemle*, 54 (3), 274–290.
- Győrffy Dóra (2008): „Political Trust and the Success of Fiscal Consolidations: Lessons from Sweden and Hungary”, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft*, 6 (1), 75–100.
- Győrffy Dóra (2009): „Structural Change Without Trust. Reform Cycles in Hungary and Slovakia.” *Acta Oeconomica*, 59 (2) 147–177.

- Habermas, Jürgen (1990): „Discourse Ethics: Notes on a Program of Philosophical Justification” in S. Benhabib–F. Dallmayr (szerk.): *The Communicative Ethics Controversy*, (Cambridge, Mass., The MIT Press), 60–110.
- Habermas, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats* (Frankfurt a. M., Suhrkamp).
- Habermas, Jürgen (1994): „Legitimációs problémák a modern államban”, in uő: *Válogatott tanulmányok* (Budapest, Atlantisz), 183–221.
- Haggard, Stephan–Kaufman, Robert (1995): *The Political Economy of Democratic Transitions* (Princeton NJ, Princeton University Press).
- Hajnal György (2004): *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. Doktori értekezés, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Gazdálkodás- és Szervezés-tudományi Doktori Program.
- Hajnal György (2008): *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz* (Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet).
- Hankiss Elemér (2004): *Társadalmi csapdák és diagnózisok* (Budapest, Osiris).
- Haque, M. Shamsul (2001): „The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance”, *Public Administration Review*, 61 (1), January–February.
- Hardin, G. (1968): „The Tragedy of the Commons” *Science*, 162 (13), 1243–1248.
- Hardin, Russel (1998): „Trust in Government”, in Valerie Braithwaite–Margaret Levi (szerk.): *Trust and Governance* (New York, Russell Sage Foundation), 9–27.
- Hartz-Karp, Janette–Michael K. Briand (2009): „Institutionalizing deliberative democracy”, *Journal of Public Affairs*, 9, 125–141.
- Haslam, S. Alexander–Michael J. Platow (2001): „The Link between Leadership and Followership: How Affirming Social Identity Translates Vision into Action”, *Personality and Social Psychology Bulletin*, 27 (11), 1469–1479.
- Haslam, S. Alexander–Stephen Reicher–Michael J. Platow (2011): *The New Psychology of Leadership. Identity, Influence and Power* (New York, East Sussex: Psychology Press).
- Hauser, Gerard (2000): „Civil társadalom és nyilvánosság”, in Szabó Márton–Kiss Balázs–Boda Zsolt (szerk.): *Szövegváltozatok a politikára. Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus* (Budapest, Universitas–Tankönyvkiadó) 478–499.
- Hawdon, James (2008): „Legitimacy, Trust, Social Capital, and Policing Styles: A Theoretical Statement”, *Police Quarterly*, 11 (2), June, 182–201.
- Héritier, A. (2001): „Market integration and social cohesion: the politics of public services in European regulation”, *Journal of European Public Policy*, 8 (5), October, 825–852.
- Hetherington, M. (2005): *Why trust matters: Declining political trust and the demise of American liberalism* (Princeton, NJ, Princeton University Press).
- Hirschman, Albert O. (1995): *Kivonulás, tiltakozás, hűség: hogyan reagálnak vállalatok, szervezetek, államok hanyatlására az emberek* (Budapest, Osiris).

- Hobbes, Thomas (1970): *Leviatán avagy Az egyházi és világi állam formája és hatalma* (Budapest, Helikon).
- Holtz, Brian C.–Crystal M. Harold (2008): „When your boss says no! The effects of leadership style and trust on employee reactions to managerial explanations”, *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 81, 777–802.
- Holzer, Boris–Mads P. Sorensen (2003): „Rethinking Sub-Politics. Beyond the 'Iron Cage' of Modern Politics”, *Theory, Culture & Society*, 20 (2), 79–102.
- Honneth, Axel (1997): *Elismerés és megvetés. Tanulmányok a kritikai társadalomelmélet köréből.* (Pécs, Jelenkor Kiadó).
- Hough, Mike–Mai Sato, szerk.(2011): *Trust in Justice: Why It Is Important for Criminal Policy, and How It Can Be Measured* (Helsinki: HEUNI).
- Hudson, John (2006): „Institutional Trust and Subjective Well-Being across the EU”, *KYKLOS*, 59 (1), 43–62.
- Ilonszky Gabriella–Lengyel György (2009): „Válaszúton: konszolidált vagy színlelt demokrácia?”, *Politikatudományi Szemle*, 18 (1), 7–25.
- Inglehart, Robert (1997): *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Changes in 43 Societies* (Princeton NJ, Princeton University Press).
- Jávor Benedek–Beke Zsolt Frigyes (2012): *Résztvevők és apatikusak. A társadalmi részvétel helyzete Magyarországon* (Budapest, MTA TK PTI Working Papers Series, 10).
- Jávor Benedek–Németh Krisztina (2008): „Reformok, megszorítások, és a környezetvédelem hatósági rendszere”, *Politikatudományi Szemle*, 3. sz., 35–60.
- Kaldor, Mary–Vejevoda, Ivan [2002]: *Democratization in Central and Eastern Europe.* (London, Continuum).
- Kaner, S. et al. (2005): *Facilitator's Guide to Participatory Decision-making* (Gabriola Island New Society Publishers).
- Karvonen, Lauri (2010): *The Personalization of Politics: A Study of Parliamentary Democracies* (Colchester, UK, ECPR Press).
- Kaufmann, Daniel (2003): *Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy, Discussion Paper* (Washington DC, The World Bank).
- Kaul, Inge–Ronald U. Mendoza (2003): „Advancing the Concept of Public Goods”, in I. Kaul (szerk.): *Providing Global Public Goods: Managing Globalization* (New York, Oxford University Press) 78–111.
- Kern Tamás–Szabó Andrea (2011): „A politikai közéleti részvétel alakulása Magyarországon, 2006–2010”, in Tardos Róbert–Enyedi Zsolt–Szabó Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás* (Budapest, DKMKA), 17–56.
- Kindleberger, Charles P. (1981): „Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides”, *International Studies Quarterly*, 25 (2), 242–254.
- Kiss Balázs–Mihályffy Zsuzsanna–Szabó Gabriella (2007): *Tükörijáték* (Budapest, L'Harmattan).
- Kiss Ildikó–Jávor Benedek (2009): *A társadalmi részvétel és szabályozottsága. Kutatási jelentés* (Budapest, Védegylet).

- Klestenitz Tibor (2008): „Szolgáltatások Európában: a Bolkenstein direktíva” in Scheiring Gábor–Boda Zsolt (szerk.): *Gazdálkodj okosan! A privatizáció és a közszolgáltatások politikája* (Budapest, Végegyet–Új Mandátum Kiadó) 96–112.
- Kopp Mária–Kovács Mónika Erika, szerk. (2006): *A magyar népesség életminősége az ezredfordulón* (Budapest: Semmelweis Kiadó).
- Kornai János–Susan Rose-Ackerman, szerk. (2004): *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition* (New York, Palgrave Macmillan).
- Kotosz Balázs (2006): „Megszorítások és lazítások – a rendszerváltás fiskális politikájának szerkezetéről”, *Közgazdasági Szemle*, 53 (2), február, 158–174.
- Körösényi András (2005): *Vezér és demokrácia* (Budapest, L'Harmattan Kiadó).
- Körösényi András (2009): „Lehangoló tudomány vagy a politika művészete? Vezetés, manipuláció és demokrácia”, *Politikatudományi Szemle*, 3. sz., 33–56.
- Kramer, R. M. (1999): „Trust and distrust in organizations: Emerging perspectives, enduring questions”, *Annual Review of Psychology*, 50, 569–598.
- Kunioka, T.–G. M. Woller (1999): „In (a) Democracy We Trust: Social and Economic Determinants of Support for Democratic Procedures in Central and Eastern Europe”, *Journal of Socio-Economics*, 28, 577–96.
- Leventhal, G. (1980): „What should be one with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships” in Gergen, K. J.–M.S. Greenberg–H. J. Willis (szerk.): *Social Exchange: Advances in Theory and Research* (New York: Plenum).
- Levi, Margaret–Sacks, Audrey–Tyler, Tom (2009): „Conceptualizing Legitimacy, Measuring Legitimizing Beliefs”, *American Behavioral Scientist*, 53 (11), November, 354–375.
- Levi, Margaret–Stokker, Laura (2000): „Political Trust and Trustworthiness”, *Annual Review of Political Science* 3 (1).
- Levi, Margaret (1997): *Consent, dissent and patriotism* (New York, Cambridge University Press).
- Lewinshon-Zamir, D. (1998): „Consumer Preferences, Citizen Preferences and the Provision of Public Goods”, *The Yale Law Journal*, 108, 377–406.
- Lieberman, E. S. (2007): „Ethnic politics, risk, and policy-making: A cross-national statistical analysis of government responses to HIV/AIDS”, *Comparative Political Studies*, 40, 1407–1432.
- Lindenberg, Siegwart (1985): „An Assessment of New Political Economy: Its Potential for the Social Sciences and for Sociology in Particular”, *Sociological Theory*, 3 (1), 99–113.
- Lipset, Seymour Martin (1995): *Homo politicus: A politika társadalmi alapjai* (Budapest, Osiris).
- Losier, G. F. et al. (2001): „Examining individual differences in the internalization of political values: Validation of the self-determination scale of political motivation”, *Journal of Research in Personality*, 35 (2), 41–61.
- Machura, Stefan (1998): „Introduction: Procedural Justice, Law and Policy”, *Law and Policy*, 20 (1), January, 3–18.

- Marien, Sofie (2011): „Measuring Political Trust Across Time and Space”, in S. Zmerli–M. Hooghe (szerk.): *Political Trust. Why Context Matters* (Colchester UK: ECPR Press), 13–45.
- Marwell, G.–R. Ames (1981): „Economists Free Ride, Does Anyone Else?” *Journal of Public Economics*, 15 (3), June, 295–310.
- Mastrofski, S. D.–J. B. Snipes–A. E. Supina (1996): „Compliance on demand: The public’s response to specific police requests”, *Journal of Crime and Delinquency*, 33, 269–305.
- Matolay Réka–Pataki György (2008): „Részvételi döntési technikák”, in Szántó R.–Wimmer Á.–Zoltayné Paprika Z. (szerk.) *Döntési technikák* (Budapest, BCE, Döntésemélet Tanszék) 261–289.
- McAdam, Doug (1996): „Conceptual origins, current problems and future directions”, in: Doug McAdam–John D. McCarthy–Mayer M. Zald (szerk.): *Comparative perspectives on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Mercer, Claire (2002): „NGOs, civil society and democratization: a critical review of the literature”, *Progress in Development Studies* 2002; 2; 5–22.
- Merkel, Wolfgang (2004): „Embedded and Defective Democracies”. In: Croissant, Aurel–Merkel, Wolfgang: „Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change”. In: *Democratization*. Special Issue. Volume 11., 2004/12.
- Mérő László (2007): *Mindenki másképp egyforma* (Budapest, Tericum).
- Mihályffy Zsuzsanna (2009): *Politikai kampánykommunikáció elméletben és gyakorlatban* (Budapest, L’Harmattan).
- Miller, Gary J. (2002): *Menedzserdilemmák. A hierarchia politikai gazdaságtana* (Budapest, Aula Kiadó).
- Miller, Warren E. (1960): „The Political Behavior of the Electorate”. In Earl Latham (ed.) *American Government Annual 1960–61* (New York, Rinehart, and Winston), 25–46.
- Mishler, William–Rose, Richard (1997). „Trust, distrust, skepticism: popular evaluations of civil and political institutions in post-communist societies”, *The Journal of Politics*, 9(2), 418–451.
- Mishler, William–Rose, Richard (2001): „What Are the Origins of Political Trust?: Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies”, *Comparative Political Studies* 34(1), February.
- Moore, Mark (1997): „Legitimizing criminal justice policies and practices”, *FBI Law Enforcement Bulletin*, 66, 14–21.
- Murphy, Kristina (2005): „Regulating More Effectively: The Relationship between Procedural Justice, Legitimacy, and Tax Non-compliance”, *Journal of Law and Society*, 32 (4), 562–589.
- Myrdal, Gunnar (1984): „Implicit values in economics”, in Hausman, Daniel M. (szerk.): *The Philosophy of Economics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Norris, Pippa (2002): *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism* (Cambridge, Cambridge University Press).

- O’Kane, Rosemary H.T. (1993): „Against legitimacy”, *Political Studies*, 41, 471–487.
- Offe, Claus (1991): „Az egyidejűség dilemmája. Demokratizálódás és piacgazdaság Kelet-Európában”, *Társadalmi Szemle*, 46 (8–9), 113–122.
- Offe, Claus (1996): „Designing Institutions for East European Transition”, in Robert Goodin (szerk.): *The Theory of Institutional Design* (New York, Cambridge University Press) 199–225.
- Olson, Mancur (1997): *A kollektív cselekvés logikája* (Budapest, Osiris).
- Opp, Karl-Dieter (1987): „Das Modell des Homo Sociologicus. Eine Explikation und eine Konfrontierung mit dem utilitarischen Verhaltensmodell”, *Analyse und Kritik*, 8 (1), 1–27.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Ostrom, Elinor (1998): „A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action”, *The American Political Science Review*, 92 (1), 1–22.
- Ostrom, E.–R. B. Parks–G. P. Whitaker (1978): *Patterns of Metropolitan Policing* (Cambridge, MA, Ballinger Books).
- Ostrom, Elinor et al. szerk. (2002): *The Drama of the Commons* (Washington D.C., National Research Council, National Academy Press).
- Oye, Kenneth A. (szerk.) (1986): *Cooperation Under Anarchy* (Princeton, N.J., Princeton University Press).
- Örkény Antal (1997): *Hétköznapi igazsága* (Budapest, Új Mandátum Kiadó).
- Pakulski, Jan–Körösényi András (2012): *Toward Leader Democracy* (London, Anthem Press).
- Papandreou, A. A. (1994): *Externality and Institutions* (Oxford, Oxford University Press).
- Paternoster, Raymond et al. (1997): „Do Fair Procedures Matter? The Effect of Procedural Justice on Spouse Assault”, *Law and Society Review*, 31, 163–204.
- Perri 6. (2003): „Giving Consumers of British Public Services More Choice: What Can Be Learnt from Recent History?”, *Journal of Social Policy* 32: 239–270.
- Posner, Richard A. (1977): *Economic analysis of law* (Boston, Little Brown).
- Prasad, Naren szerk. (2008): *Social policies and private sector participation in water supply. Beyond regulation* (New York, Palgrave Macmillan).
- Przeworski, Adam (2009): „Constraints and Choices. Electoral Participation in Historical Perspective”, *Comparative Political Studies*, January, 42 (1), 4–30.
- Pruitt, Dean G. et al. (1993): „Long-term success in mediation”, *Law and Human Behavior*, 17 (3), June, 313–330.
- Pulay Gy. (2009): Politikusi és köztisztviselői szerepek a központi közigazgatásban. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal, Magyar Közigazgatási Társaság: Közszolgálat a XXI. században. <http://www.asz.hu:8080/eloadasok/2009-02-25/politikusi-es-koztisztviseloi-szerepek-a-kozponti-kozigazgatasban/t283.pdf>
- Putnam, Robert D. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton, NJ, Princeton University Press).

- Putnam, Robert D. (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York, Simon & Schuster).
- Rawls, John (1997): *Az igazságosság elmélete* (Budapest, Osiris Kiadó).
- Rawls, John (1998): „A méltányosságként értett igazságosság: politikai, s nem metafizikai elmélet”, (fordította Babarczy Eszter) in Huoranszki Ferenc, szerk.: *Modern politikai filozófia* (Budapest, Osiris Kiadó–Láthatatlan Kollégium).
- Ricoeur, Paul (2000): „Politikai nyelv és retorika”, in Szabó Márton–Kiss Balázs–Boda Zsolt (szerk.): *Szövegváltozatok a politikára. Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus.* (Budapest, Universitas–Tankönyvkiadó).
- Roe, Emery (1994): *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice* (Durham–London, Duke University Press).
- Rosanvallon, Pierre (2008): *Le légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité* (Paris, Seuil).
- Rose, Richard–Mishler, William (2011): „Political Trust and Distrust in Post-Authoritarian Contexts” in S. Zmerli–M. Hooghe (szerk.): *Political Trust. Why Context Matters* (Colchester UK, ECPR Press), 117–139.
- Rose-Ackerman, Susan (2001): „Trust and Honesty in Post-Socialist Societies”, *Kyklos*, 54, 415–443.
- Rose-Ackerman, Susan (2007): „From Elections to Democracy in Central Europe: Public Participation and the Role of Civil Society”, *East-European Politics & Societies*, 21 (3).
- Rouillon, Ch. (2008): „2009: A Crucial Year for the European Dimension of Public Services”, *Social Europe Journal*, Autumn, 32–35.
- Sagoff, Mark (1998): *The Economy of the Earth: Philosophy, Law and the Environment*, (Cambridge, Cambridge University Press).
- Sajó András (2008): „Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése”, *Közgazdasági Szemle*, 54 (7–8), július–augusztus, 690–711.
- Samuelson, Paul A. (1954): „A Pure Theory of Public Expenditure”, *Review of Economics and Statistics*, 36 (4), 387–89.
- Sandel, Michael J. (1982): *Liberalism and the Limits of Justice* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Scheiring Gábor–Boda Zsolt (szerk.) (2008): *Gazdálkodj okosan! A privatizáció és a közszolgáltatások politikája* (Budapest, Védegylet–Új Mandátum Kiadó).
- Scheiring Gábor (2008): „A közszolgáltatás után: GATS”, in Scheiring Gábor–Boda Zsolt, szerk.: *Gazdálkodj okosan! A privatizáció és a közszolgáltatások politikája* (Budapest, Védegylet – Új Mandátum Kiadó), 68–87.
- Schwartz, B. (2004): *The Paradox of Choice: Why More is Less* (New York, HarperCollins).
- Schweer, Martin K.W. (1997): „Trust in Central Social Institutions – Results of an Empirical Study of Young Adults”, *Gruppendynamik-Zeitschrift Fur Angewandte Sozialpsychologies*. 28, 201–210.
- Sebestyén István (2001). „A magyar non-profit szektor nemzetközi és funkcionális megközelítésben”, *Statisztikai Szemle*, 4–5, 365–382.



- Seligman, Adam (1997): *A civil társadalom eszméje* (Budapest, Kávé Kiadó).
- Sen, Amartya (1987): *On Ethics and Economics* (Oxford, Basil Blackwell).
- Sen, Amartya (2004): *A fejlődés mint szabadság* (Budapest, Európa Kiadó).
- Severino, Jean-Michel–Laurence Tubiana (2002): „La question des biens publics globaux”, in: Pierre Jacquet–Jean Pisani-Ferry–Laurence Tubiana (szerk.): *Gouvernance mondiale* (Paris, La Documentation Française), 349–373.
- Simon, Bernd–Bert Klandermans (2001): „Politicized Collective Identity. A Social Psychological Analysis”, *American Psychologist*, 56(4), 319–331.
- Simon János (1994): „Politikai kultúra Magyarországon a „melankólikus forradalom” alatt és után (1989–1992)”. In: Balogh I.(szerk.): *Törésvonalak és értékvédelmasztások* (Budapest, MTA PTI).
- Simon János (1996): „A demokrácia értelmezése a posztkommunista országokban”, *Szociológiai Szemle*, 1. sz., 113–156.
- Smith, Graham (2001): „Taking deliberation seriously: Institutional design and green politics”, *Environmental Politics*, 10 (3), Autumn, 72–93.
- Smith, Kevin B et al.(2007): „Evolutionary Theory and Political Leadership: Why Certain People Do Not Trust Decision Makers”, *The Journal of Politics*, 69 (2), 285–299.
- Smith, M.–Mathur, N.–Skelcher, Ch. (2006): „Corporate Governance in a Collaborative Environment: What Happens When Government, Business and Civil Society Work Together?” *Corporate Governance: An International Review* 14 (3), May, 159–163.
- Soros, George (1998): *The Crisis of Global Capitalism* (New York, Little, Brown and Company).
- Stafford, M. C.–M. Warr (1993): „A Reconceptualization of General and Specific Deterrence”, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 30 (2), 123–135.
- Stiglitz, Joseph (2003): *A globalizáció és visszásságai* (Budapest, Napvilág Kiadó).
- Sung, Hung-En (2006): „Structural Determinants of Police Effectiveness in Market Democracies”, *Police Quarterly*, 9 (1), March, 3–19.
- Szabó Márton (2011): *Politikai episztemológia* (Budapest, L'Harmattan).
- Szántó Zoltán (2006): *Analitikus szemléletmódok a modern társadalomtudományban* (Budapest, Helikon).
- Szilágyi Ákos (2010): *A kékek és a zöldek – Hideg polgárháború Magyarországon* (Budapest, Palatinus).
- Sztompka, Piotr (1999): *Trust* (New York, Cambridge University Press).
- Tardos Róbert (2011): „Konzolidált szavazóközönség eróziós tendenciákkal. A 2010-es választások a részvételi aktivitás és szavazói motívumok fényében”, in Enyedi Zsolt–Szabó Andrea–Tardos Róbert (szerk.): *Új képlet. A 2010-es választások Magyarországon* (Budapest, DKMKA), 273–374.
- Tarrow, Sidney (1994): *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Taylor, Charles (1985a): *Human Agency and Language. Philosophical Papers I.* (Cambridge, Cambridge University Press).

- Taylor, Charles (1985b): *Philosophy and the Human Sciences. Philosophical Papers II*. (Cambridge, Cambridge University Press).
- Telep, Cody W.–David Weisburd (2012): „What is Known About the Effectiveness of Police Practices in Reducing Crime and Disorder?” *Police Quarterly*, published online 29 May 2012, <http://pqx.sagepub.com/content/early/2012/07/11/1098611112447611.full.pdf+html>
- Tóka Gábor (2001): „A szavazói magatartás kutatása”, *Politikatudományi Szemle*, 10 (3), 105–130.
- Tóka Gábor (2009): „Expressive vs. Instrumental Motivation of Turnout, Partisanship and Political Learning”, in Hans-Dieter Klingemann (szerk.): *The Comparative Study of Electoral Systems* (Oxford, Oxford University Press), 269–288.
- Tóth István György et al. (2009): *Váltoállítás: szemléletváltás és megvalósítható intézményi reformok egy fenntartható növekedési pálya érdekében* (Budapest, TÁRKI Zrt. és Kopint-TÁRKI Zrt.).
- Tucker, Joshua A. (2007): „Enough! Electoral Fraud, Collective Action Problems, and Post-Communist Colored Revolutions”, *Perspectives on Politics*, 5 (3), 535–551.
- Tullock, Gordon (1971): „The Paradox of Revolutions”, *Public Choice*, 11, 88–98.
- Tusalem, Rollin F. (2007): „A Boon or Bane? The Role of Civil Society in the Third- and Fourth-Wave Democracies”, *International Political Science Review*, 28 (3), 361–382.
- Tyler, Tom R. (1990): *Why People Obey the Law* (New Haven, Yale University Press).
- Tyler, Tom R. (1999): „Why people co-operate with organizations: An identity-based perspective” in B. M. Staw–R. Sutton (szerk.): *Research in organizational behaviour* (Greenwich, CT, JAI), 201–246.
- Tyler, Tom R.–Y. J. Huo (2002): *Trust in the law: Encouraging public cooperation with the police and courts* (New York, Russell Sage).
- Tyler, Tom R. (2003): „Procedural justice, legitimacy, and the effective rule of law”, in M. Tonry (szerk.): *Crime and justice: A review of the research* (Chicago, University of Chicago Press.), 283–357.
- Tyler, Tom R. (2012): *Why People Cooperate. The Role of Social Motivations* (Princeton, Princeton University Press).
- Uslaner, Eric (2000): „Producing and consuming trust”, *Political Science Quarterly*, 115 (4), 569–591.
- Van Vugt, M.–D. De Cremer (1999): „Leadership in social dilemmas: Social identification effects on collective actions in public goods”, *Journal of Personality and Social Psychology*, 76, 587–599.
- Van de Walle, Steven (2008): „Trust in the public sector: is there any evidence for a long term decline?”, *International Review of Administrative Sciences*, 74 (1), March, 47–64.
- Van de Walle, Steven (2009): „When is a Service an Essential Public Service?”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80 (4).

- van Winden, Frans (2002): „Experimental Investigation of Collective Action”, in S. L. Winer–H. Shibata (szerk.): *Political Economy and Public Finance: The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economics* (Cheltenham, Edward Elgar), 178–196.
- Walzer, Michael (1999): „Deliberation and what else?” in S. Macedo (szerk.): *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement* (New York, Oxford University Press), 58–77.
- Walzer, Michael (1983): *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality* (Oxford, Basil Blackwell Publisher).
- Warren, Mark E., szerk. (1999) *Democracy and Trust* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Weatherford, M. Stephen (1992): „Measuring Political Legitimacy”, *The American Political Science Review*, 86 (1), 149–166.
- Weber, Max (1987): *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai* (Budapest, KJK).
- Winter, David G. (2002): „Motivation and Political Leadership”, in Linda O. Valentiny–Ofer Feldman (eds.): *Political Leadership for the New Century: Personality and Behavior among American Leaders* (Westport, Praeger Publishers), 25–47.
- Wittman, Donald (1983): „Candidate Motivations: A Synthesis of Alternative Theories”, *The American Political Science Review*, 77 (1), 142–157.
- Zagare, Frank C. (2006): *Játékelmélet. Fogalmak és alkalmazások* (Budapest, Helikon).
- Zmerli, S.–K. Newton (2011): „Winners, Losers, and Three Types of Trust”, in S. Zmerli–M. Hooghe (szerk.): *Political Trust. Why Context Matters* (Colchester UK, ECPR Press), 67–93.
- Zsolnai László–Antonio Tencati (2010): „Beyond Competitiveness: Creating Values for a Sustainable World”, in L. Zsolnai–A. Tencati (eds.): *The Collaborative Enterprise. Creating Values for a Sustainable World* (Oxford, Peter Lang), 375–387.
- Zsolnai László (2007): „The Moral Economic Man”, in L. Zsolnai (szerk.): *Ethics in the Economy. Handbook of Business Ethics* (Oxford, Peter Lang), 36–56.

