

MONOPOLISTA VERSENY, ÁRVERÉS ÉS FELHATALMAZÁS*

Politikai vezetés és politikai piac, schumpeteri nézőpontból

Körösényi András

(MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Politikatudományi Intézet)

Összefoglaló

A demokrácia piaci analógiája kulcsszerepet játszott a huszadik század második felének egyik vezető demokrácielméleti irányzatában, az úgynevezett elitista vagy kompetitív demokrácielméletben. Jelen írásban azt kívánom megmutatni, hogy a piaci analógia uralkodó irányzata valójában háttér fordított az analógiát eredetileg felállító Joseph Schumpeter felfogásának. Az uralkodó irányzat formális elemzést követő ága (Downs és a Public Choice) számára a piaci analógia a demokrácia egyensúlyt és társadalmi optimumot teremtő kvalitásait, míg a „liberális” intézményi ága (Friedrich, Sartori) számára a vezetők társadalmi ellenőrzésének a mechanizmusát mutatja meg. Célom először is bemutatni, hogy Schumpeter miben kínált gyökeresen ellentéteset a piaci analógia későbbi „közgazdasági” követőivel szemben, akikkel gyakran – tévesen – összemoszák elméletét. Másodszor bemutatni azt, hogy a piaci analógia schumpeteri tradíciójának követői a természetes monopólium és a monopolista verseny fogalma révén később miként fejlesztették tovább a piaci analógiát, hozzáigazítva azt a politika sajátosságaihoz, miközben még távolabb kerültek a downsi interpretációtól és a Public Choice uralkodó szemléletétől. Harmadszor, számba veszem a verseny monopolista jellegének néhány analitikus és normatív implikációját. Igazolni fogom, hogy a piaci analógia megfelelő módon történő alkalmazása új szemszögből világítja meg a demokrácia számos vonását. Schumpeteri nézőpontból a demokrácia monopolista verseny, a demokratikus választások intézménye a természetes monopóliumok árverési piacához hasonlítható, ahol a választások győztese olyan ajánlattevő, aki szabad felhatalmazást kap a kormányzásra.

Kulcsszavak: demokrácia ■ piaci analógia ■ monopolista
verseny ■ felhatalmazás ■ Schumpeter

Joseph Schumpetert úgy tartjuk számon, mint a demokrácia és a piac közti analógia megfogalmazóját. A demokrácia közgazdasági elmélete (Downs, 1957), majd a Public Choice irodalma azonban élesen elkanyarodik a schumpeteri

* Jelen munka egy korábbi, angol nyelvű változata megjelent a *Historical Social Research / Historische Sozialforschung* 2012. évi 1. számában (37:1. 57–72). A kutatást az OTKA támogatta (T 049132). Köszönettel tartozom Balázs Zoltánnak, valamint a folyóirat által felkért két anonim referensnek, továbbá az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézetében 2012. március 1-én megrendezett vita résztvevőinek, írásom korábbi változatához fűzött értékes megjegyzéseikért.

elmélettől. Schumpeter nemcsak a közgazdaságtudományban vált hosszú évtizedekre „másodhegedűssé” John Maynard Keynes mögött, de a politikatudományban, és szűkebben a demokráciaelméletben is, egy olyan – bár gyakran hivatkozott – klasszikussá vált, aki fölött elrobogott a tudományterület *mainstream* irodalma. Anthony Downs (1957) munkája nyomán ugyanis egy olyan szemlélet vált uralkodóvá hosszú évtizedekre, amelynek elméleti forrása – a neoklasszikus közgazdaságtan – ellen irányult Schumpeter egész életműve. A downsi megközelítés – némi leegyszerűsítéssel – a piacgazdaság neoklasszikus modelljének politikatudományi megfelelője.¹ Miként David Miller (1983) klasszikus tanulmányában rámutatott, a hasonlóságok mellett Downs modellje alapjaiban tér el Schumpeter felfogásától. Schumpeter ugyanis egy olyan elméletet fejtett ki a gazdasági fejlődésről és a demokráciáról, amely gyökeresen szemben áll a neoklasszikus közgazdaságtannal, illetve a klasszikus demokráciaelmélettel (vö. Pakulski–Körösényi, 2012), valamint a kettő egyfajta ötvözeteként később megjelenő Public Choice elmélettel és politikai gazdaságtannal (a továbbiakban ezeket együtt neoklasszikus megközelítésnek nevezem).

Míg a neoklasszikus szemlélet számára a (politikai) piacon tökéletes verseny és ennek következményeként piaci egyensúly jön létre – ami egyben a társadalmi-jóléti optimum elérését is jelenti –, Schumpeter egész életműve arra irányult, hogy mindezeket megkérdőjelezze. A gazdasági fejlődésről szólva (1959/1911) nemcsak cáfolta a tökéletes verseny analitikus és normatív elméletét, de az innováció és a vállalkozás következményeként a monopolista vagy/és oligopolista verseny kialakulásának elkerülhetetlenségét – és egyúttal annak előnyeit – demonstrálta. Procedurális-realista demokráciaelméletében a politikai vezetők (vállalkozók) innovatív szerepét és a választott pozícióért folytatott versengés jelentőségét hangsúlyozta. S bár Schumpeter a demokrácia gazdasági analógiákkal való megragadásának atyja, felhívta a figyelmet a piaci analógia korlátaira is. Kimutatta, hogy a politikai versenyben sokkal erőteljesebbek az oligopolista/monopolista elemek, a vezetők kiválasztásában erősebb a kontraszelekcio. Gyakran kétes a politikai innováció (kvalitatív változás) társadalmi hasznossága, és erőteljesebb a politikai fogyasztás (az állampolgárok) manipulációja, mint a gazdaságban.

Céлом az alábbi írással először is bemutatni, hogy Schumpeter felfogása miben volt gyökeresen eltérő a piaci analógia későbbi „közgazdasági” követőinek nézeteitől, akikkel gyakran – tévesen – összemosák elméletét. Céлом másodszer bemutatni azt, hogy a piaci analógia schumpeteri tradíciójának követői a természetes monopólium és a monopolista verseny fogalma révén később miként fejlesztették tovább a piaci analógiát, hozzáigazítva azt a politika sajátosságaihoz, miközben egyre távolabb kerültek a downsi interpretációtól és a Public Choice uralkodó szemléletétől. Harmadszor számba kívánom venni a verseny monopolista jellegének néhány analitikus és normatív implikációját.

Igazolni fogom, hogy a piaci analógia megfelelő módon történő alkalmazása új szemszögből világítja meg a demokrácia számos vonását. A demokrácia schumpeteri nézőpontból monopolista versenyt jelent, a demokratikus választások intézménye pedig a természetes monopóliumok árverési piacához hasonlítható, ahol a választások győztese olyan ajánlattevő, aki szabad felhatalmazást kap a kormányzásra.

Írásom szerkezete a következő lesz. Az első részben megmutatom Schumpeter megközelítésének eredeti voltát az uralkodó egyensúlyi elmélettel, de különösen a politikatudományban később uralkodóvá váló mediánszavazómodellel szemben. A második részben a politikai piac Schumpeter által feltárt monopolista jellegét és a verseny korlátait elemzem. A harmadik részben az elemzést kiegészítem Gordon Tullocknak a természetes monopóliumok árverési piacáról kialakított elméletével, amely jelentősen továbbfejlesztette a schumpeteri megközelítést. A negyedik részben Oliver E. Williamsonnak és az új intézményi közgazdaságtannak a monopolista piac elemzésében elért eredményeit, valamint a megbízó–ügynök modellt felhasználva elemzem a politikai piac monopolista jellegének a demokrácia működésére és a politikai vezetés természetére gyakorolt hatásait. Az ötödik részben kitérek a monopolista verseny egy fontos, normatív implikációjára, majd végül összefoglalom írásom konklúzióit.

A DEMOKRÁCIA PIACI ANALÓGIÁJA

Bár Schumpeter csak a politikai vezetők versengését mintázta *közvetlenül* a vállalkozók versenyének analógiájára, valójában a demokráciáról alkotott felfogása egészében a gazdasági fejlődésről szóló elméletének (1959/1911) a politikára történő alkalmazásán nyugszik. Noha ez az alkalmazás csak részben explicit, a gazdasági fejlődésről szóló elméletének a politikára való „átvitele” összhangban áll későbbi híres könyvének (1987/1943) a politikára és a demokráciára vonatkozó fejezeteivel (vö. Körösi, 2011). Schumpeter elméletének a demokrácia későbbi közgazdaságtani elméletétől megkülönböztető alapvonásait az alábbiakban négy pontban foglalom össze. E pontokat az egyensúlyi modell kritikája, az innováció és a gazdasági fejlődés elmélete, a vállalkozó szerepe, és a monopolista versenyről írtak alkotják.

Először is, míg Downs egyensúlyi modellt állít fel,² Schumpeter éppen ezen egyensúlyi modell eszmetörténeti forrásával, a neoklasszikus közgazdaságtan egyensúlyi elméletével szakított. Híres korai, a *The Theory of Economic Development* (1959/1911) címet viselő munkájában fejtette ki azt a máig ható elgondolását, amely szerint a kvantitatív növekedéstől megkülönböztetett kvalitatív változásnak, azaz a fejlődésnek erős egyensúlytalanságot előidéző hatása van. Az egyensúlyi modell statikus, azaz a változás csak mint – a külső (exogén) tényezők hatására bekövetkező – mennyiségi növekedés vagy csökkenés ér-

telmezhető; az egyensúlyi állapot ezért összeegyeztethetetlen a fejlődéssel. Schumpeter e forradalmi tézise azt jelentette, hogy az egyensúly állapota kizárja az újfajta termékek, javak, illetve az újfajta politikai szempontok, problémák és közpolitikai megoldások megjelenését, illetve ez utóbbiak megjelenése felborítja az egyensúlyt. Ezzel Schumpeter az egyensúlyi állapot ünnepelet fogalmát prediktív és normatív erejétől egyaránt megfosztotta. A közjó ebből adódóan már nem azonosítható az egyensúlyi állapottal, vagy – ennek megfelelően – a mediánszavazó politikai preferenciáival.

De miben ragadható meg a fejlődés, és mi váltja ki? Az erre a kérdésre adott válasz adja a schumpeteri megközelítés második fontos elemét. A piacgazdaság neoklasszikus modelljében és később Downs mediánszavazó-modelljében nincsen minőségi fejlődés, hanem csak külső tényezők hatására bekövetkező mennyiségi változás. A „gazdasági élet lényegében passzív és csupán alkalmazkodik a természeti és társadalmi hatásokhoz” – jellemzi Schumpeter (1989: 166.) a neoklasszikus modellt, és ugyanez a gondolat érvényes a demokrácia neoklasszikus felfogására is. Ilyen mennyiségi változás lehet például a gazdaságban egy nyersanyag árának, illetve a munkaerő mennyiségének a megnövekedése, a politikában pedig a szavazók preferenciáinak megváltozása. Az egyensúlyi modell éppen azt mutatja meg, hogy ennek hatására miként változik a termelés, illetve a pártok (kormány) politikája – a modell ennek köszönheti ünnepelet, prediktív erejét. Schumpeter ezzel szemben a minőségi változás, azaz a fejlődés belső mozgatórugóit keresi: a gazdasági fejlődésre gazdasági (1959/1911), a politikai fejlődésre – ennek megfelelően – politikai magyarázatot kínál (1942). Ezt az endogén magyarázatot az innováció jelenti, ami valami új, még kipróbálatlan létrehozását jelenti – ami aztán visszafordíthatatlan hatásokkal jár. Az innováció Schumpeter szerint a „termelési függvény olyan megváltoztatása, amely nem bontható szét végtelenül kicsiny, apró lépésekre. Akárhány postakocsit kötünk össze, sosem lesz belőle vonat” (1989: 138.). „Amit mi, a hétköznapi nyelvben gazdasági fejlődésnek nevezünk, az lényegében nem jelent mást, mint a termelési erőforrások olyan módon történő használatbavételét, amit még addig sosem próbáltak, miközben kivonják őket a korábbi használati módból. Ez az, amit mi 'innovációnak' nevezünk.” – írja másutt (1989: 64.).³

A fejlődés, az innováció hordozói a vállalkozók – ez adja Schumpeter elméletének harmadik sajátosságát, és ez egyben elmélete elitizmusának forrása. Az innováció endogén magyarázatot ad a fejlődésre, de megjelenése nem természetes és nem is véletlen jelenség. Az innováció tudatos, egyéni ambíciók és törekvések eredménye, a vállalkozói tevékenység legfontosabb eleme. A vállalkozók olyan nem mindennapi emberek, akik nem elégednek meg a kipróbált módszerekkel és a múltban szerzett tapasztalatokkal, hanem valami újat, s új módon szeretnének létrehozni. Nem egyszerűen egy külső impulzusra reagálnak, hanem ők maguk teremtik meg az „impulzust” (Schumpeter, 1989:

27). De miért különleges emberek a vállalkozók? Mert „a legtöbb ember számára nehézséget okoz másképpen cselekedni, vagy gyakran képtelen másképpen cselekedni, mint ahogyan rutinszerűen szokott; ritka az olyan, aki tud, ezért ők nincsenek kitéve a verseny körülményeinek, s ebből származik a profit jelensége” (Schumpeter: 1989: 33.). Egy vállalkozó hisz abban, hogy neki van igaza, míg mindenki más téved, és ebben a superior megérzésben fedezi fel a profit lehetőségét (Loasby, 1984: 79.). Mások csak később kezdik utánozni a vállalkozót, miután a bevezetett újításai már beváltak. Ilyen módon, a másolás révén terjed szét az innováció a gazdaság egészében. És ugyanígy van ez a politikában is, noha Schumpeter csak jóval később, a *Capitalism, Socialism and Democracy* (1987/1942) című munkájában bontja ki ezt az analógiát.

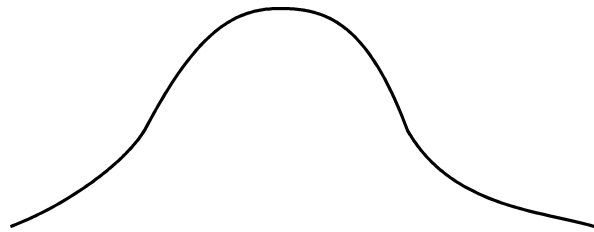
Az innovatív cselekvés/viselkedés és a vállalkozói funkció különbözik a rutin-cselekvéstől és a menedzseri funkciótól, amelyek az egyensúlyi modell részei. Míg a hagyományos értelemben vett üzletember, menedzser, politikus a már addig is létező keresletre reagál standardizált termékeivel vagy szolgáltatásaival, addig a vállalkozó képes új keresletet teremteni az általa kínált új termékekre. Ezzel szemben az egyensúlyi modell (mind a közgazdaságtanban, a politikaelméletben) az adaptációra fókuszál, azaz arra a válaszra, amit a gazdasági vagy politikai aktorok a független változók (preferenciák) exogén okokból bekövetkező változására adnak. A modell feltételezi, hogy a (gazdasági vagy politikai) piacon teljes alkalmazkodás/igazodás történik az exogén változásokhoz, és így újra visszaáll az egyensúly. Innovációnak és vállalkozásnak itt nincsen helye. Ez az oka, hogy a mediánszavazó-elmélet és a *Public Choice* nem ad teret sem a vállalkozók szerepének, sem a gazdasági fejlődésnek.

A schumpeteri megközelítés negyedik sajátossága a monopolista/oligopolista verseny elmélete. Mind a közgazdaságtan neoklasszikus elmélete, mind a mediánszavazó politikaelmélete a tökéletes versenyt tekinti a piac leginkább kívánatos vagy optimális állapotának (vö. Miller, 1983: 146.). Csakhogy az innovációnak és a vállalkozói tevékenységnek erős, az egyensúlytól eltérítő (disequilibrium), a tökéletes versenyt aláásó hatása van, amely monopolista pozíciókat teremt Schumpeter szerint (1987: 132.). Pont a tökéletes verseny, a piac – a neoklasszikus közgazdaságtanban ünnepezt és kitüntetett – állapota az, ami a fejlődéssel összeegyeztethetetlen, szól Schumpeter forradalmi tézise.⁴ A tökéletes verseny egyik fontos vonása, a piacra való szabad belépés ugyanis megszünteti a profitot, amit innovatív tevékenységük nyomán a vállalkozók addig élveztek, s ezzel tönkreteszi az innováció és fejlődés legfőbb mozgatórugóját. A fejlődés perspektívájából nézve „a tökéletes verseny nemcsak lehetetlen, de alábbvaló” állapot, szól Schumpeter tézise (1987: 106.), ami szembement a korabeli közgazdaságtani konvenciókkal. Az oligopóliumok és kartellek megjelenése nem a piac fogyatékosága, hanem a versenynek és a vállalkozók innovatív tevékenységének az elkerülhetetlen következménye a gazdaságban és a politikában egyaránt.

Láthattuk, hogy a politikai innováció schumpeteri elmélete a tökéletes versenyt és az egyensúlyi modellt a politikában is aláássa. Ami igazán schumpeteriánus ebben a tekintetben, az annak a kimondása, hogy a politikai vezetés és az innováció összeegyeztethetetlen a *tökéletes* versennyel. A „minél erősebb a verseny, annál hatékonyabb a piac” törvénye egy bizonyos határon túl már nem érvényes. Igaz ugyan, hogy a kívülállók számára fennálló magas belépési küszöb és a verseny hiánya monopolista pozíciót jelent egyetlen politikai szereplő számára, és a hosszú ideig fennálló monopólium negatív hatással lehet az innovációra és a „fejlődésre”, de a túl erős verseny szintén negatív hatással járhat: megszünteti az oligopóliumokat, destabilizálja a politikai folyamatot és csökkenti az erős/nagy politikai szereplők (pártok) motivációját az innovációra (lásd 1. ábra). Összegezve: Schumpeter elméletében a vezetők közti küzdelem és a pártok közti verseny oligopolista jellege aláássa a tökéletes verseny ideáját (Santoro, 1993).

1. ábra. Kompetitivitás és a politikai jóléti függvény: a verseny erőssége és a piac hatékonysága közti viszony.

piac
hatékonysága
(jóléti
függvény)



Kompetitivitás:

verseny hiánya – oligopolista verseny – tökéletes verseny

A PIACI ANALÓGIA KORLÁTAI

A piaci analógia magyarázóerejének megvannak a maga korlátai. Schumpeter, aki bevezette az analógiát, maga is hangsúlyozta e korlátokat. A gazdasági és politikai piac fontos különbségeit tárta fel, amelyek legfontosabb jellemzője, hogy a monopolista vonások a politikai piacon jóval erősebbek, mint a gazdaságban. Alább a piaci analógia schumpeteriánus nézőpontból adódó korlátait veszem sorra.

Az első, hogy a politikai piac (a választási verseny), a gazdasággal ellentétben, nem működik folyamatosan: hiányzik a folyamatos visszacsatolás. A fogyasztóktól eltérően az állampolgári véleményeknek csak a választásokon van konkrét visszahatása a „politikai termelésre” (vö. Schumpeter, 1987: 263.). Két választás közötti – általában hosszú, több, akár négyéves – időszakban az inkumbens politikus vagy/és párt monopolista helyzetben van, és ez éles el-

térés a gazdasági piactól. A gazdaságban a termelők innovációja a folyamatos fogyasztói ellenőrzésnek, falszifikációnak van alávetve. Ha egy fogyasztó megvásárol és kipróbál egy új terméket, e tapasztalat birtokában másnap visszatérhet a megszokott és megkedvelt márkához. A politikában ezzel szemben az állampolgár csak úgy szavazhat egy új politikát ígérő jelöltre, hogy azt nincsen módja kipróbálni. A jelölt megválasztását követően az első tapasztalatok megszerzése után ugyanis hosszú évekig nincsen módja visszatérni a korábbi választásához. A politikai piacon nincsen közvetlen lehetőség a falszifikációra (Loasby, 1984: 80.).

Másodszor, a politikai vezetők képesek a napirend formálására és az ügyek manipulálására. „Azok a módszerek, ahogyan az ügyeket és az egyes ügyekre vonatkozó népakaratot előállítják, pontosan analóg azzal, ahogyan a kereskedelmi reklám működik” – állítja Schumpeter (1987: 263.). Fontos továbbá, hogy a reklám a politikában alkalmasabb a manipulációra, mint a gazdaságban, mivel az állampolgároknak, a fogyasztókkal ellentétben, nincsen ugyanolyan lehetőségük a döntéseik megváltoztatására, ha rossz tapasztalatra tesznek szert. A magán- és közjavak természete közti különbség a politikai reklámot hatékonyabbá teszi, és erősíti a lehetőségét annak, hogy a politikusok „előállítsák” (manufacturing) a népakaratot. „[A] valaha élt legszebb nő képe is kevés ahhoz hosszabb távon, hogy eladjon egy rossz cigarettát. A politikai döntések esetében nincsen ehhez hasonló hatékony biztosíték. Sok végzetes fontosságú döntésnek olyan a természete, ami lehetetlenné teszi, hogy a nép (public) tapasztalatra tegyen szert velük kapcsolatban” – írja Schumpeter (1987: 263.). Hozzá kell tennünk továbbá, hogy Schumpeter infantilizmusérve szerint az állampolgárok politikai kompetenciája gyengébb a fogyasztói kompetenciánál az autonóm döntések meghozatalában (1987: 258–261.),⁵ amihez a közpolitikai ügyek magasabb komplexitása is hozzájárul. Összegezve: nagyobb tér nyílik az állampolgári, mint a fogyasztói preferenciák manipulálására.

Harmadszor, a közpolitikák fölött hiányzik az állampolgári kontroll. A választások funkciója a kormányzat létrehozása, s ebben a folyamatban az állampolgárok (a látszattal szemben) nem játszanak aktív szerepet. A „szavazás igazi funkciója a vezetés elfogadása” – írja Schumpeter (1987: 273.).

Negyedszer, a választások a vezetők önkiválasztását jelentik, és csak a szelekciós folyamat végén van szükség állampolgári jóváhagyásra. A demokrácia Schumpeternél a politikai vezetésért folytatott versenyt jelenti, csak hogy a választókért folytatott verseny csak egy hosszú szelekciós folyamat utolsó fázisa. Miben ragadható meg itt a piacgazdaság működésével szembeni különbség? A piacgazdaság vállalkozói saját erőfeszítéseik révén jelennek meg a színen azáltal, hogy a piacon új termékeket kínálnak (önkiválasztás). Társadalmi funkciójuk teljesítésének indikátora, hogy a fogyasztók megvásárolják-e termékeiket. Ez a visszacsatolás a szelekciós folyamat már korai szakaszában megtör-

ténik, azaz az önkiválasztási fázist közvetlenül a visszacsatolás követi.⁶ Ehhez hasonlítható ugyan a demokratikus politikában a választott politikai vezetők karrierútja, de itt a szelektációs folyamat jóval hosszabb, többlépcsős, és e folyamatot egészen az utolsó lépésig az önkiválasztás jellemzi. Azaz az önjelölt politikusoknak/politikai vezetőknek először pártjukon belül kell egy hosszú, belső szelektációs folyamaton sikerrel keresztülmenniük, legyőzniük párton belüli riválisaikat stb., mielőtt a párt hivatalos jelöltjévé válhatnak. Csak ezek után indulhatnak versenybe a szavazatokért, azaz csak egy hosszú szelektációs folyamat végén jutnak szerephez a választópolgárok.⁷

Ötödször, miként a fentebb jelzett különbségekből is látszik, a monopolista jellemvonások a politikai piacon erősebbek, mint a gazdaságban. De további tényezők is erősítik ezt az érvet. Schumpeteriánus megközelítésből azt mondhatjuk, hogy a gazdasági folyamatban lehet ugyan vállalkozóvá válni, de ez egy lehetőség és nem feltétlen kényszer. Hiszen vállalkozónak lenni valami speciálisat, különlegeset jelent, s nem feltétlen szükségességet. Egy cég sikerrel működhet a piacon a múltban szerzett üzleti tapasztalatai alapján, a szokásoknak és konvencióknak megfelelő üzleti viselkedéssel/üzletmenettel. A politikában azonban, ahol a versengés természete eltérő, erősebb a kényszer az innovációra. Mivel itt az inkumbencia természetes monopólium,⁸ így a főhatalomért folytatott politikai verseny szükségképpen zérusösszegű játékká válik. A versenyben így mindig vannak vesztesek, akik motiváltak az „új kombinációk” bevezetésére annak érdekében, hogy a monopolista pozíciót elfoglaló inkumbens pártot/politikust legyőzzék.

Hatodszor, még a demokratikus kormány is válhat erősen autoriterré. Schumpeter procedurális demokrácia-definíciója a kormánypozíció megszerzésének sokféle módját (pl. katonai puccs) kizárja, de „nem zárja ki azon eseteket, amelyek meghökkentően hasonlatosak az olyan gazdasági jelenségekhez, amelyeket tisztességtelennek vagy szélhámoságnak nevezünk” (1987: 271.). Schumpeter (uo.) szerint „a variációk széles skálája létezik, amelyen belül a kormányzat demokratikus módja alig érzékelhető lépéseken keresztül autokratikusba megy át.” Ez azt jelenti, hogy a politikai piac nemcsak szükségszerűen korlátozott és monopolisztikus, de a verseny minőségének a leromlása/hanyatlása még inkább átformálhatja a kormányzat természetét, autokratikussá téve azt a demokratikus módszer alkalmazása ellenére.

A DEMOKRÁCIA TULLOCKI MODELLJE: A MONOPOLIUMOK ÁRVERÉSI PIACA

Láthattuk, hogy a demokratikus versenyt piaci analógiával megvilágító Schumpeter maga is éles különbségeket tárt fel a gazdasági és a politikai verseny között, és a demokrácia piaci analógiájának a korlátait hangsúlyozta. Az ana-

lógia érényeinek és korlátainak dichotómiáját, és ezzel a piaci analógia híveinek és ellenfeleinek máig tartó vitáját Gordon Tullock haladta meg a politikai gazdaságtan területén. Tullock (1965) szerint, míg a pártok vagy/és jelöltek közti verseny és a demokratikus választási folyamat igen kevésbé hasonlítható a szüntelenül zajló piaci folyamatokhoz, addig annak szerkezete nagyon hasonló a monopoljavak árverési piacához. Tullock, majd később Demsetz (1968/1989) ezt a felismerést kibontva fejlesztette tovább Schumpeter piaci analógiáját. Tullock alapötletének három fontosabb eleme van (vö. Wohlge-muth, 2000: 277.). Az első, hogy a kormányzatot természetes monopóliumnak kell tekintenünk, hiszen egy demokráciában (és semmilyen rezsimben) sem működhet egyszerre több kormány vagy többféle jogrend, és a törvényhozásban sem lehet egy ügyben egyszerre többféle különböző többség. A második, hogy e monopólium működtetési jogát (licencét) periodikusan ismétlődő árverésen, azaz kompetitív módon, lehet elnyerni, ami korlátot állít a kormányzat birtoklásából származó visszaéléseknek. A harmadik, hogy az árverési verseny működőképessége egyebek mellett a versenybe való belépési küszöb függvénye.

Tullock analógiája megoldja a verseny és monopólium egyidejűleg jelenlévő elemei közti paradoxont. A verseny nyertese előre meghatározott időtartamra (licencidőszak) nyer jogot a monopólium működtetésére – majd annak letelte után újra versenyezni kell más ajánlattevőkkel a licenc ismételt elnyeréséért. Tullock felismerése, hogy ez a modell a kormányzati hatalomért folytatott demokratikus versenyt is jól leírja. A politikai piac szerkezetének fő sajátossága ugyanis az, hogy míg a kormányhatalom betöltéséért, azaz az inkumbenciáért létezik a verseny, azon belül verseny helyett már monopólium áll fenn. Az inkumbencia a versenytársak kizárását jelenti. A kormányhatalom *működtetésében* ugyanis nem lehetséges a verseny. Miként a természetes monopóliumoknál általában, itt sincsenek rivális politikai „termelők”. Egy államon belül egyidejűleg csak egyetlen kormány működhet. A politikai fogyasztók éppúgy nem válogathatnak alternatív közjavak között miként a városi lakosok sem választhatnak, hogy melyik vízszolgáltatótól vásárolják a vezetőket vizet.

Míg a hagyományos árverésen a legmagasabb árat kínáló ajánlattevőből lesz a nyertes vásárló, a monopoljavak árverési piacán az nyer, aki a legmagasabb licencdíjat fizeti egy monopoljóság bérletéért, illetve aki a legalacsonyabb díjat kéri egy előre meghatározott szolgáltatáscsomag vagy tevékenység (pl. a városi elektromos ellátás biztosítása, az öregek otthona üzemeltetése) biztosításáért. Tullock, majd Demsetz, valamint a politikai gazdaságtan és az új intézményi közgazdaságtan további szerzői az utóbbi analógiájaként modellezték a demokratikus versenyt, ahol a kormányzati hatalomért versengő politikai vállalkozók arra tesznek ajánlatot, hogy mennyiért (pl. egy bizonyos adószinten) biztosítják a kormányzat működését.

SZERZŐDÉSI FOGYATÉKOSSÁGOK

Noha Tullock *licenc-aukció* analógiája minden korábbinál találóbban ragadja meg a politikai verseny jellemzőit, a politika gazdaságtól eltérő sajátosságai-ból itt is nehézségek adódnak. Az inkumbencia természetes monopóliumként való felfogása és a demokratikus versenynek a monopoljavak árverési piacaként való megragadása a politikai demokrácia számos – egyébként rejtve maradó – jellegzetességére világít rá. Már Williamson (1976) és Goldberg (1976) rámutatott, hogy az inkumbencia licencdíjának meghatározása nem egyszerűsíthető le a hagyományos piaci javak árverésének módszerére, ami számos problémát vet fel. Williamson a hiányos informáltság és a jövőbeni kockázatok feltételei mellett olyan súlyos szerződési fogyatékoságok kialakulásáról ír, mint a megbízási kritérium bizonytalansága, a hiányos szerződés, és a belépési korlátok. Alább Wohlgemuth (2000: 278–284.) alapján elemzem röviden ezeket a kérdéseket, mint az árverési folyamat három egymást követő lépéseit: (1) először az ajánlatok versenyét, (2) másodsor a közöttük történő szelekció kritériumát, végül (3) a nyertes ajánlattevővel megkötött szerződés jellegét.

(1) *A belépési és más versenykorlátok.* Schumpeternek a gazdasági fejlődésről felállított elméletéből tudjuk, hogy a tökéletes verseny tönkretenné az innováció és a fejlesztés érdekében tett vállalkozói erőfeszítéseket, a hosszú távú beruházásokat, ami ellen különböző módszerekkel – például a szabadalom – védekeznek a vállalkozók. A gazdasági monopóliumok árverési piacán szigorú szabályokkal szűrik meg az ajánlattevőket (például tőkeerő, az ágazatban eltöltött idő), és nincs ez másképpen a politikai piacon sem. Az inkumbencia, mint minden természetes monopólium piacának eleve egyik, Schumpeter, majd Tullock által feltárt sajátossága, hogy erős korlátokat állít fel a verseny számára. Láthattuk, hogy a kormányzat működtetése terén – mint a piaci szektoron belüli („within the field”) –, monopólium áll fenn, azaz e téren egyáltalán nem lehetséges a verseny. Aki elnyerte a működtetési jogot, az a licencszerződésnek megfelelő időszakra (a kormányzat esetében négy-öt évre, bizonyos gazdasági ágazatokban gyakran akár több évtizedre) kizárólagos jogot szerzett, és monopolhelyzetbe (inkumbens helyzet) került az adott közjóság biztosításában, így nincs kitéve a versenynek. Ennek előnye a hosszú távú stabilitás, ami biztonságot jelent a (gazdasági/politikai) vállalkozó hosszú távú befektetési számára, de stabilitást jelent a fogyasztói/állampolgári várakozások számára is. Verseny csak ezt megelőzően, az inkumbens pozíció vagy más közjóság működtetési jogának megszerzéséért folyik („for the field”), azaz a verseny csak periodikusan jelenik meg és akkor is korlátozott.⁹ A legfontosabb korlátot a versenybe való belépés nehézségei, az ún. belépési küszöbök jelentik. Ilyen korlátot jelent először is az inkumbens időszak hossza, azaz a választások periodikussága, ami csak a licencidőszak (azaz a kormányzati mandá-

tum) lejárta teszi lehetővé a versenyhelyzet kialakulását. Korlátot jelentenek másodsor a választási rendszer által teremtett különböző (jogi és politikai) belépési küszöbök, hiszen egyrészt a versenyben való indulás nem automatikus jog, hanem bizonyos kritériumokhoz kötött, másrészt a választási rendszer (pl. az alkalmazott matematikai formula) eltérő súllyal veszi számba a szavazatokat a mandátumok kiosztásakor. Harmadsor, versenykorlátot jelenthetnek az inkumbens olyan stratégiai lépései, amelyek révén az általa eszközölt politikai beruházásokat (pl. policy vagy intézményi reformokat) bizonyos közpolitikai területeken a licencidőszakon túlnyúló időtartamra is megvédi a változtatásoktól. Az ilyen módosításkorlátozás például politikai taktikával (pártok összejátszása) vagy a játékszabályok (pl. alkotmány, választási rendszer) manipulatív megváltoztatásával lehetséges. A politikai befektetők ezekkel helyettesíthetik a gazdaság vállalkozói számára rendelkezésre álló olyan monopolhelyzeteket védő jogintézményeket, mint például a szabadalom.

Wohlgemuth (2000: 291–292.) a politikában a schumpeteri tradíciót követve a versenykorlátok és a kompetitivitás közti átváltást (trade-off) hangsúlyozza. Egyrésztől ugyanis a versenykorlátok fontos szerepet játszanak a demokráciában. Erősítik a politikai várakozások stabilitását, ezáltal növelik az inkumbens képességét, hogy hosszú távú tervezést végezzen; felvállalhatja olyan reformok kockázatát, amelyek a szervezetlen többség számára hosszú távon előnyösek, miközben rövid távon sértik a kis, de szervezett kisebbség érdekeit; növelik az állampolgárok és a külföldiek várakozásainak a stabilitását, ami hozzájárul a hosszú távú gazdasági befektetési hajlandóságukhoz. Másrésztől ugyanakkor az alacsony versenykorlátoknak, a verseny nyitottságának és a kompetitivitásnak is számos erénye ismert. Először is, növeli az inkumbens motivációját a változó állampolgári preferenciák adaptálására (*reszponzivitás*); másodsor, növeli az esélyét, hogy a múltbeli ígéreteinek teljesítésére képtelen inkumbenstől megszabaduljanak (*elszámoltatás*); harmadsor, ösztönzi a kormányzaton kívüli politikai vállalkozókat, hogy „új kombinációk” feltárásával belépjenek a politikai versenybe (*innováció*). Schumpeter felismerését követve azt mondhatjuk, hogy a tökéletes verseny és a tiszta monopólium egyaránt káros a gazdaságban és a politikában (lásd fentebb az 1. ábrát). Nincs azonban általános, valahonnan levezethető arany szabály, hogy milyen kombináció a kívánatos.

(2) *A megbízási kritérium.* Az egyszerű és jól meghatározható termékek és szolgáltatások árverési piacához képest a kormányzat egy olyan politikai közjóság, amelynél a nyertesnek az ajánlattevők közül történő kiválasztásában – a kormányzás bonyolultsága, komplexitása és a jövőbeni kontingenciák fennállása miatt – aligha alkalmazható a „minél olcsóbb, annál jobb az ajánlat” elve. De abban is megbicsaklik a közönséges *licenc-aukció* analógiája, hogy az ajánlatokat értékelő és engedélyező hatósághoz képest a szavazópolgároknak nincsen egy előre meghatározott, egységes és zárt szempontrendszere, amely

alapján értékelhetnék az ajánlatokat (Wohlgemuth, 2000). Sőt, maguk az ajánlatok sem követnek egy adott mintát, s ezért gyakran alig összehasonlíthatóak (Körösényi, 2010).

A demokratikus választások mint aukció, hatékony működéséhez a szavazópolgároknak a kormányzás problémáinak komplexitását felölelő, ugyanakkor jól definiált „ár-minőség csomagot” kellene az ajánlatok értékelési kritériumaként felállítaniuk. Ez azonban csak akkor volna lehetséges, ha az ajánlattevők csak a választópolgárok által előre meghatározott és kevés számú közszolgáltatásra tennének ajánlatot. Csakhogy a politikai ügyeknek – a mediánszavazómodelljének előfeltévéseivel ellentétben – nincsen egy már kész, előre meghatározott katasztere.¹⁰ A pártok vagy/és jelöltek komplexebb ajánlatcsomaggal jelentkeznek, olyan ígéretekkel, amelyek nem korlátozódnak a politikai ügyek egy előre meghatározott körére. Hiszen a schumpeteri politikai vállalkozók sajátossága éppen abban van, hogy egymástól eltérő ajánlatokkal jelentkeznek, új, innovatív problémamegoldásokat ajánlanak, és ezáltal ők maguk is alakítják az értékelési szempontokat és formálják a közvéleményt (vö. Körösényi, 2010).

Ebben a realista schumpeteri világban a mediánszavazó-modelltől eltérően a választópolgárok már nem napirend-meghatározók, akik definiálnák, hogy milyen politikai szolgáltatásokat kell a versenyzőknek nyújtani, majd egyszerűen azt az ajánlattevőt választanák ki, aki a „legolcsóbban” végezné el azokat. Ebben a világban maguk a politikai vállalkozók határozzák meg a napirendet ajánlataikkal, és a választók csak ezen ajánlatok – gyakran csak igen homályos ígéretes – között fejezhetik ki preferenciáikat (Wohlgemuth, 2000: 278–279.; Körösényi, 2009 és 2010). Ebből az is következik, hogy a monopolista verseny schumpeteri világában a „megbízási kritérium” fogalma minden objektív alapját elveszíti, és „kicsúszik a kezünk közül”.¹¹ Éppen így a „megbízási veszteség”-nek a politikai gazdaságtanból ismert fogalma sem értelmezhető.

(3) *A hiányos szerződés.* Mivel a választási ígéretes a hagyományos licencszerződésekhez képest kevésbé operacionalizálhatóak és jogilag nem kötelezik a licencet elnyerő ajánlattevőt, Williamson szerint szerződési fogyatékoságokról beszélhetünk (1976 – idézi Wohlgemuth, 2000: 278–279.). Az első ezek közül az inkumbens funkció komplexitásából és a jövőbeni feltételekkel kapcsolatos bizonytalanságból adódik. A megbízó–ügynök modell nyelvén szólva, az ügynök kötelezései aligha specifikálhatóak a szerződésben kellő konkrétsággal, és szükségképpen széles vállalkozói szabadságot hagynak az inkumbens számára. A második szerződési fogyatékoság, hogy a megbízó és az ügynök közti szerződés nem egyszerűen hiányos, vagy implicit, de gyakorlatilag nemlétező. A választások ugyanis olyan speciális árverést jelentenek, ahol a felek között nem szerződéskötés, hanem egyoldalú felhatalmazás történik. Miként már Schumpeter kifejtette, a választásokon a szavazók elfogadják a vezetést, beleegyezésüket adják az uralomba. A választók nem a saját kezdeményezé-

sük, hanem *elfogadás* révén „döntenek” abban, hogy ki kormányozzon (1987: 270–273.). Az inkumbencia-licenct elnyerő ügynök szabad kezet kap (szabad mandátum). Szabadsága akár olyan politikai innováció végrehajtására is kiterjed, amire – Wohlgemuth találó megfogalmazásával élve – a megbízó sohasem gondolt, és sohasem adott volna előzetes jóváhagyást (2000: 279.). Az ügynök szabadságát növeli továbbá, és ez már a harmadik fogyatékoság, hogy tevékenységét, a klasszikus licenccel ellentétben, semmilyen felügyelő vagy szabályozó hatóság nem ellenőrzi. A végső soron ilyen korlátként is felfogható alkotmány, alkotmányos szabályok és konvenciók sem jelentenek végső „ört” az inkumbens politikai vállalkozók felett, hiszen a politika „önszabályozó” jellege lehetővé teszi, hogy maguk a játékosok változtassák meg a játékszabályokat (Wohlgemuth, 2000: 279–280.). E szerződési fogyatékoságokból az is következik, hogy a kormányzati pozíció, mint természetes monopólium árverésén a megbízó-ügynök viszony és a szerződés fogalma legfeljebb csak metaforaként alkalmazható, s aligha tekinthető jó analógiának a választók és a megbízott közti viszony természetének a pontos megragadására.

EGY NORMATÍV IMPLIKÁCIÓ: A „MEGBÍZÁSI VESZTESÉG”

A versenykorlátoknak, a megbízási kritérium elporlásának és a szerződési fogyatékoságoknak súlyos normatív következményei vannak, amelyek közül itt egyet veszek számba, a „megbízási veszteség” problémáját. Míg a „megbízási veszteség” fogalma a mediánszavazó-modellben jól értelmezhető (és a mandátumsértés szinonimájának tekinthető), addig – miként fentebb láthattuk – a monopolista versenyben csak korlátozott értelemben beszélhetünk róla. Egy olyan világban, amely megfelel a mediánszavazó-modell feltételeinek, a piaci szerződés problémáját jól leírja a „megbízó-ügynök”, a (P–A) modell. A szavazók érdekeit a mediánszavazó pozíciója határozza meg, így az ügynök meghatalmazása jól definiált. Az ügyvéd, a gyám, a delegátus és a biztos feladatköréhez hasonlóan az ügynök megbízatása is *kötött mandátumot* jelent, a feladatnak a megbízó instrukciói szerinti végrehajtását. Ennek megfelelően a „megbízási veszteség” is egyértelmű és könnyen meghatározható: a megbízó érdekeinek és a szerződésnek a megsértését – azaz a medián pozíciótól való eltérést – jelenti az ügynök részéről, például a megbízó kárára történő előny-szerzés vagy a feladat nemtörődömségből való elhanyagolása miatt.

A schumpeteri monopolista verseny modelljében ezzel szemben a „megbízási veszteség” fogalma nem értelmezhető annak eredeti, fentebb leírt értelmében. A közérdek – amelytől való eltérést a „megbízási veszteség” fogalmával mérhetnénk – itt nem adott és a szerződés által definiált, hanem „feladott”; magában foglalja a politikai célok kitézését is. A közérdek állandó értelmezés, átértelmezés tárgya, melynek definiálásért folyamatos verseny folyik a politi-

kai innováció eszközeivel, beleértve a politikai reklámot és a manipulációt (Körösényi, 2010). Mindez összefonódik a politikai támogatás megszerzéséért folytatott küzdelemmel. Az inkumbencia-licencet elnyerő ajánlattevő, azaz az ügynök megbízatása így nehezen határolható körül, és aligha konkretizálható. Felhatalmazása ezért kötetlen, általános: azaz szabad mandátumot kap. Nem delegált, hanem gyám vagy gondnok (trustee) lesz. A „megbízási veszteség” fogalma így értelmét veszíti, elporlad, s legfeljebb egy korlátozott értelemben, mint a „hűtlen kezelés” vagy a korrupció fogalma értelmezhető.

KONKLÚZIÓK

A schumpeteri piaci analógia sikere a mediánszavazó-moddal és a Public Choice alkalmazásában „zsákcába” vitte a politikaelméletet. Az általános értelemben vett piac ugyanis legfeljebb metaforaként alkalmazható a politikai verseny egyes elemeinek a megvilágítására, de aligha alkalmas alap a demokrácia egy általános modelljének megalkotására. A politikai verseny sajátosságainak elméleti megragadására csak a piac egy igen speciális típusa, nevezetesen a *természetes monopóliumok* működtetésének árverési piaca alkalmas. A schumpeteri monopolista verseny Tullock révén történő konkretizálása, majd az új intézményi közgazdaságtan révén történt továbbfejlesztése számos felismerést tett lehetővé.

1. A demokráciákban a kormányzati pozícióért folytatott verseny – gazdasági analógiával élve – a monopolista verseny fogalmával ragadható meg.
2. A monopolista versenynek és a magas belépési küszöbnek, a szakirodalomban elterjedt vélekedésekkel szemben, számos előnye van. Mindezekelőtt lehetővé teszi, hogy az inkumbens a rövid távú szavazatszerzés szempontjait félretéve a kormányzati cikluson túlnyúló hosszú távú politikai beruházásokat (pl. reformok) hajtson végre.
3. Ugyanakkor, az erős versenykorlátok, így a magas belépési küszöb, kontraszelekción és jelentős morális kockázatot jelentenek.
4. A normatív implikációk között a megbízási veszteség fogalmának jelentésvesztése jelzi, hogy a monopolista verseny az elszámoltatás hanyatlásával jár.
5. Az árverés-analógia megerősíti azt a schumpeteri felismerést, hogy a vezetők demokratikus választása nem a megbízó-ügynök sémájának megfelelő megbízást, hanem a vezetők (az inkumbens) elfogadását jelenti.
6. Az inkumbencia-licenc megbízó-ügynök sémájával történő elemzése azt is megmutatta, hogy a licencszerződés csak metafora, s a megbízás valójában nem delegálást, hanem szabad felhatalmazást jelent a kormányzásra.

A Schumpeter által felállított piaci analógia megmutatta, hogy a demokráciában elkerülhetetlenül monopolista verseny alakul ki. Tullock modellje a természetes monopóliumok árverési piacáról, majd az inkumbencia-licencnek az új intézményi közgazdaságtan segítségével történő elemzése pontosabban tárta fel a monopolista verseny természetét, és megerősítette, hogy Schumpeter demokráciaelméletének a szkeptikus vagy pesszimista olvasata a helyes. A választások önmagukban nem biztosítanak a Friedrich-törvény követelményeinek megfelelő hatékony eszközt a hatalmon levők elszámoltatására. A választások legfeljebb a demokrácia minimalista, Przeworski-féle (1999) fogalmának megfelelően a kormányzati pozíció betöltésére vonatkozó felhatalmazást teremtik meg, illetve az inkumbens leváltását teszik lehetővé, ami a képviseleti demokrácia felhatalmazás-elméletének¹² felel meg. Mindez megerősíti Schumpeter (1987: 271.) fentebb idézett, csak lábjegyzetben megfogalmazott sejtését, hogy a demokráciában elkerülhetetlenül kifejlődő monopolista verseny végső soron elmoshatja a procedurális demokrácia és az autoriter kormányzat közti vékony választóvonalat.

JEGYZETEK

- ¹ Meg kell jegyezni, hogy ez a leegyszerűsítés nem is olyan jelentéktelen. Valójában csak Downs első, a tökéletes informáltság világára vonatkozó modellje felel meg szorosabban a neoklasszikus egyensúlyelméletnek, míg a hiányos informáltság világára vonatkozó modellje a demokratikus verseny számos ellentmondását tárja fel. Csakhogy a medián szavazó elmélete mégis a politikatudományi irodalomban a verseny- és egyensúlyelmélet egy „gyengített”, vagy „közelítő” változatául szolgál mindmáig. Downs – szemben Schumpeterrel – a neoklasszikus közgazdaságtan egyensúlyi modelljének számos olyan előfeltevését osztotta (Miller, 1983: 141.), mint például a (1) a prediktivitás; (2) a kimenetnek (outcome) az erők egyensúlyától való függése; (3) a fix viselkedési motivációk és szabályok (haszonmaximalizálás); (4) bármely változás csak exogén tényezők következményeként magyarázható (vö. Medearis, 2001: 361.).
- ² Downs nemcsak a tökéletes informáltság, de a medián szavazó-moddellel a hiányos informáltság világában is egyensúlyi modellt állít fel.
- ³ Az innováció fogalmának a politikára történő alkalmazásáról, azaz a politikai innovációról bővebben lásd Körösi, 2011.
- ⁴ „Az új területre történő *szabad* belépés lehetetlenné teszi a belépésnek még a lehetőségét is. Az új termelési eljárások és új termékek bevezetése aligha elképzelhető kezdetektől fennálló tökéletes – és azonnali – verseny esetén. És ez azt jelenti, hogy az a dolog, amit gazdasági fejlődésnek hívunk, az összegegyeztetetetlen ezzel” (az én kiemelésem – K. A.) – állítja Schumpeter (1987: 104–105.).

Míg a saját szűkebb területén (saját háztartása, családja, szakmája lakóhelye és hobbjai) az átlagember is képes többé-kevésbé racionális, célszerű és hatékony cselekvésre, addig a politikai területén nem képes erre. Ennek magyarázata, hogy erről a tágabb területről az átlagember

minden tudását közvetítőkön keresztül nyeri. Így nem képes a politikai cselekvés konzekvenciáinak hosszabb távú mérlegelésére, ezért realitásérzékét jórészt elveszíti. Ez a magyarázata annak, hogy az átlagember miért nem rendelkezik valódi felelősségérzettel és politikai akarattal, és miért válik fogékonnyá a rábeszélésre és a külső befolyásra (Schumpeter, 1987: 261–262.).

- ⁵ A multinacionális óriásvállalatok esetében ez bonyolultabb, itt a visszacsatolás éppúgy késleltetett, mint a politikai pártoknál.
- ⁶ A képviseleti kormányzás ígérete a kormányzásra legrátermettebbek kiválasztása volt. Schumpeter azonban tisztán látja a kontraszelekció problémáját, azaz „a demokratikus módszer révén a vezetői pozícióra kiszelektált emberek kvalitásának a problémáját” (1987: 288.). A demokratikus módszer szerinte nem nyújt garanciát arra, hogy a vezető politikai pozíciókra a legjobbakat szelektálja ki. A kormányzás ugyanis, hangsúlyozza, más képességeket kíván, mint pusztán választásokat nyerni. „A demokratikus módszer hivatásos politikusokat teremt, ők azonban amatőr adminisztrátorrá, ’államférfivá’ válnak.” (1987: 288.).
- ⁷ A fogalomról később bővebben lesz szó.
- ⁸ A verseny egy egész terület vagy ágazat (pl. egy természeti monopólium, vagy az inkumbencia) megszerzéséért folyik, azt követően e területen belül már nincsen verseny.
- ⁹ Ennek okairól bővebben lásd a változókalkulus-modellt (Körösényi, 2010), amit a szerző Riker (1983, 1987) heresztetikájára, valamint Budge és Farlie (1983) hangsúlyelméletére és Stokes mandátumelméletére (2001) támaszkodva dolgozott ki.
- ¹⁰ Miként az újraválasztási kritérium, amely a hiányos informáltság és a jövőbeni bizonytalanság miatt meghatározhatatlanná válik az elszámoltatás-elméletben (Manin et al., 1999), illetve elveszíti objektív alapját a változó kalkulus modellben (Körösényi, 2010).
- ¹¹ Lásd erről bővebben Körösényi, 2009.

IRODALOM

- Budge, Ian (1987): The Internal Analyses of Election Programmes, in: Ian Budge /David Robertson/ Derek Hearl (eds.): *Ideology, Strategy and Party Change. Spatial Analysis of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*, Cambridge, 15–38.
- Budge, Ian/David Robertson/Derek Hearl (eds.) (1987): *Ideology, Strategy and Party Change. Spatial Analysis of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*, Cambridge.
- Budge, Ian–Dennis Farlie (1983): Party competition – Selective Emphasis or Direct Confrontation? An Alternative View with Date, in Hans Daalder/Peter Mair (eds.): *Western European Party System*, London, 267–305.
- Demsetz, Harold 1968 (1989): Why regulate utilities. In: *Efficiency, competition, and policy – The organization of economic activity*, Vol II., 75-86. Cambridge and Oxford Blackwell.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.
- Goldberg, Victor P. (1976): Regulation and administered contracts. *The Bell Journal of Economics*, 7: 426–448.

- Körösényi András (2009): Beyond the Happy Consensus about Democratic Elitism. *Comparative Sociology* (8), 364–382.
- Körösényi András (2010): „Stuck in Escher’s staircase: Leadership, manipulation and democracy”, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*, 39. Jg. (2010) H. 3, 289–302. <http://www.oezp.at/pdfs/2010-3-3-Korosenyi.pdf>.
- Körösényi András (2011): Innovative leadership and the politics of disequilibrium: A Schumpeterian account of the role of leadership. *Working Papers in Political Science, 2011 / 5*. Budapest, Institute for Political Science, Hungarian Academy of Sciences. http://www.mtapti.hu/pdf/wp_korosenyi.pdf.
- Loasby, Brian J. (1984): Entrepreneurs and Organisation. *Journal of Economic Studies*, 11, (2), 75–88.
- Manin, Bernard–Adam Przeworski–Susan Stokes (1999): Elections and Representation. In: Przeworski, Adam–Stokes, Susan–Manin, Bernard (eds.): *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge U. P., 1999. 29–54.
- Medearis, John (2001): Ideology, Democracy and the Limits of Equilibrium: A Schumpeterian Critique. *British Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 2, 355–388.
- Miller, David (1983): The competitive model of democracy. In: G. Duncan (ed.): *Democratic Theory and Practice*. Cambridge, Cambridge U. P. 133–155.
- Pakulski, Jan–András Körösényi (2012): *Toward Leader Democracy*. London, New York–Delhi, Anthem Press.
- Przeworski, Adam (1999): Minimalist conception of democracy: a defence. In: Ian Shapiro–Casiano Hacker–Cordón (eds.): *Democracy’s Value*, Cambridge U. P., 1999. 23–55.
- Riker, H. William (1983): Political Theory and the Art of Heresthetics. In: Ada W. Finifter (ed.): *Political Science: The State of the Discipline*, Washington, D. C., 47–67.
- Riker, H. William. 1986): *The Art of Political Manipulation*. New Haven–London.
- Santoro, Emilio (1993): Democratic theory and individual autonomy. An interpretation of Schumpeter’s doctrine of democracy. *European Journal of Political Research*, Vol. 23: 121–143.
- Schumpeter, A. Joseph (1959 [1911]): *The Theory of Economic Development*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. (The first English publication is from 1934, the original German publication is from 1911.)
- Schumpeter, A. Joseph (1987 [1942]): *Capitalism, Socialism and Democracy*. London, Unwin.
- Schumpeter, A. Joseph (1989 [1951]): *Essays: On Entrepreneurs, Innovations, Business Cycles, and the Evolution of Capitalism*. Ed. By Richard V. Clemence. New Brunswick and London, Transaction Publishers.
- Stokes, Susan (2001): Mandates and Democracy: *Neoliberalism by Surprise in Latin-America*, Cambridge.
- Tullock, Gordon (1965): Entry barriers in politics. *American Economic Review* 55: 458–466.
- Williamson, Oliver E. (1976): Franchise bidding for natural monopolies – in general and with respect to CATV. *Bell Journal of Economics* VII, 73–104.
- Wohlgemuth, Michael (2000): Political Entrepreneurship and Bidding for Political Monopoly, *Journal of Evolutionary Economics* 10, 273–295.

INTÉZMÉNYI BIZALOM A RÉGI ÉS AZ ÚJ DEMOKRÁCIÁKBAN*

Boda Zsolt

(MTA TK PTI)

Medve-Bálint Gergő

(MTA TK PTI)

Összefoglaló

A politikatudomány egyik alaptézise, hogy a politikának szüksége van valamilyen szintű társadalmi támogatásra, vagy legalább elfogadásra. A magasabb szintű intézményi bizalom és legitimitás növeli a kormányzattal vagy az állammal való állampolgári együttműködés esélyét, és ez hatással lehet a politikai intézmények működésének eredményességére, hiszen könnyebb lesz a törvényeket betartatni, a közpolitikákat végrehajtani. Tanulmányunkban 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 tesszünk megállapításokat. A célunk az, hogy közelebb jussunk a régi és újabb demokráciák politikai kultúrája közötti különbségek és egyezések azonosításához.

Kulcsszavak: intézményi bizalom ■ interperszonális bizalom ■ Közép- és Kelet-Európa

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.¹ Tanulmányunk az intézményekbe vetett bizalom mintázataival foglalkozik a régi és új (vagy talán helyesebben: újabb) európai demokráciákban.

A téma jelentőségét nem nehéz igazolni. A kormányzatba vetett bizalom a legitimitás koncepciójának része, márpedig a legitimitás a politika, és különö-

* A tanulmány az OTKA K 101701 számú kutatási projekt keretében készült.

sen a demokratikus politika feltétele (Beetham, 1991). A politikatudomány egyik alaptézise, hogy a politikának szüksége van valamilyen szintű társadalmi támogatásra, vagy legalább elfogadásra. A demokratikus rendszerekben ennek talán még nagyobb a jelentősége, hiszen csak korlátozott módon alkalmazhatják a kényszerítés eszközeit, ezért rá vannak szorulva arra, hogy az állampolgárokkal együttműködjenek. A magasabb szintű intézményi bizalom és legitimitás növeli a kormányzattal vagy az állammal való állampolgári együttműködés esélyét, és ez hatással lehet a politikai intézmények működésének eredményességére, hiszen könnyebb lesz a törvényeket betartatni, a közpolitikákat végrehajtani. Az emberek például inkább hajlandóak betartani a jogszabályokat, ha úgy gondolják, hogy azok a közjót szolgálják, illetve, ha az igazságszolgáltatási rendszer a méltányosság elveit betartva, eredményesen működik (Tyler, 1990). A magasabb általános bizalom szint javítja a különböző kormányzati politikákkal és programokkal való együttműködés esélyét is (Hetherington, 2005; Lieberman, 2007; Scholz, 1998; Weatherford, 1992), vagyis a bizalom hozzájárul az eredményesebb intézményi működéshez és a közpolitikák hatékonyabb végrehajtásához (Tyler, 2006).

Úgy tűnik tehát, hogy széleskörű 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 (Cleary–Stokes, 2006). 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 országok esetében, ahol az intézmények iránti alacsony bizalom a feltételezések szerint a demokratikus rendszer legitimációs problémáival függ össze (Kornai–Rose–Ackerman, 2004; Rose–Ackerman, 2001b; 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 aláássa a demokratikus intézmények legitimitását, és vissza is fordíthatják a demokratizálódás folyamatát (Offe, 1994: 15.).

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. Tanulmányunkban 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.

AZ INTÉZMÉNYI BIZALOM KUTATÁSA: ÁTTEKINTÉS

A kutatási terület fontos kérdése az intézményi bizalom gyökereire vonatkozik. 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?

Feltételezhető, hogy az egyes intézmények jellemzői befolyásolják az emberek vonatkozó attitűdjeit, például valószínűleg nagyobb a bizalmunk a jól működő intézményekben. Az intézményekbe vetett bizalom értelmezhető úgy is, hogy a várakozásaink szerint az adott intézmény kedvező eredményeket hoz létre (Mishler–Rose, 2001; Levi–Stokker, 2000). Kétségtelen, hogy vannak empirikus bizonyítékok az eredmény- avagy output-orientált bizalomra². Például megfigyelhető, hogy a kormányokba vetett bizalom sokkal inkább volatilis, mint mondjuk az alkotmánybíróságé, és ennek feltehetően az is az oka, hogy a kormány teljesítménye kevésbé tűnik stabilnak, illetve az emberek bizonyos gazdasági-társadalmi problémákat hajlamosak a kormányoknak tulajdonítani (Grosskopf, 2008). A teljesítmény és az eredményesség mellett azonban más tényezőknek is lehet szerepe.

Tom Tyler nyomán az intézményi bizalomnak egy kevésbé „eredményorientált”, azaz következményelvű értelmezése is elterjedt: eszerint az intézményi bizalom egyfajta legitimitációs indikátor, amely az adott intézmény „elismerésre méltóságát” jelzi. Az elismerésre viszont az intézmény működésével kapcsolatos normatív elvárások teljesülése teremti meg az alapot, amelyek közül kiemelkedik az eljárási méltányosság normáinak való megfelelés. Vagyis az emberek nagyrészt aszerint ítélnék meg egy intézményt, hogy az miként bánik velük, és a döntéseit méltányos módon hozza-e meg (Tyler, 1990, 2001, 2003, 2006). Kutatások sora bizonyította, hogy az eljárási méltányosság számos társadalmi szituációban meghatározó szerepet játszik az intézmények iránti bizalom és az intézményekkel való együttműködés kialakításában (vö. Hawdon, 2008; Murphy, 2005; Gangl, 2003; Breitmeier, Young és Zürn, 2006). Ezek az

eredmények világos következményekkel járnak azon politikák számára, amelyek az állami intézmények megítélésén kívánnának javítani.

Az eddigiekben azt feltételeztük, hogy az egyes intézmények jellemzői, úgy mint a működés eredményessége és méltányossága (illetve ezek percepciója) befolyásolja a bizalmat. Schweer (1997) szerint is igazolható, hogy az egyes intézmények jellemzői relevánsak ebből a szempontból. 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). Azonban eltúloznánk ezt az érvet, ha azt sugallnánk, hogy az intézményi bizalmat csak ezek az egyedi jellemzők befolyásolják, és a mikro- vagy makroszintű háttértényezőknek semmilyen szerepe sincs.

A társadalmi kultúra jelentőségét hangsúlyozó érvek szerint „az intézményi bizalom külsődleges a politikai rendszerhez képest, ugyanis a mélyen beágyazott, csak hosszútávon változó kulturális normáktól függ, és valójában az interperszonális bizalom intézményekre kivetített megnyilvánulása” (Campbell, 2004: 402.). Eszerint az intézményi bizalom egy tágabb, az emberek egymás iránti és az intézményekbe vetett bizalmát meghatározó érték- és hitrendszer 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).

Azok a társadalomtudósok, akik az egyéni 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 játszanak szerepet az intézményi bizalom alakításában, és hogyan. Annak ellenére, hogy egyre több tanulmány támasztja alá azt az állítást, amely 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.).

A fenti, a bizalommal foglalkozó irodalom egészét jellemző vita érinti a közép- és kelet-európai térséget is. Néhány kutató szerint ugyanis a kontinens két fele között az intézményi bizalom mikrotényezői eltérő módon viselkednek. Példának okáért Campbell (2004), valamint Mishler és Rose (2001) szerint Európa keleti felén a jövedelmi helyzet sokkal erőteljesebben befolyásolja az intézményekbe vetett állampolgári bizalmat, mint nyugaton. Ráadásul Mishler és Rose empirikusan igyekeznek alátámasztani azt az állítást is, hogy ebben a térségben 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 nemzet 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.

Mishler és Rose (1997) egyik korábbi elemzésükben azt is állítják, hogy a kelet- és közép-európai országokban a politikai intézményeket egy átfogó minta keretében értékelik az emberek, vagyis inkább a politikáról nyilvánítanak véleményt, és kevésbé képesek differenciálni az egyes intézmények között. Jegyezzük azonban meg, hogy e nézetüket a kilencvenes évek elejéről származó adatok alapján fogalmazták meg, és maguk is felvetik, hogy a demokráciában eltöltött 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 azokról (Marien, 2011).

A fentiek 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, a mikroszintű tényezők intézményi bizalomra gyakorolt hatása kapcsán néhány kutató különbséget tesz a régi és az újabb európai demokráciák között. Ez azt is sugallja, mintha a kontinens két felének lakói esetében az egyéni szintű változók különbözőképpen befolyásolnák az intézményekbe vetett bizalmat.

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

A KUTATÁSI KÉRDÉSEK

Kutatási kérdéseink és hipotéziseink a következők voltak.

a) Az intézmények egyedi megítélése, avagy az értékelés átfogó mintázata?

Mindenekelőtt Mishler és Rose (1997) azon tézisének szerettük volna tesztelni, amely szerint az új demokráciákban az emberek képtelenek az egyes intézmé-

nyeket 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 változók (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: jövedelem szinttől függő 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 résztvevő 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 alapján (erkölcsi, stratégiai, deliberatív) 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, a főkomponens-elemzést végeztünk el az őket alkotó változókon, amelyekhez felvettünk még két nemzetközi intézménybe, az Európai Parlamentbe és az ENSZ-be vetett bizalom indikátorait is. Az 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:³ 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 bizalmat mérő indexeink számítására.

Egy további próbát is végeztünk, úgy, hogy 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 kö-

zelebb esik a mutató értéke a két végponthoz, annál megbízhatóbb a változók-ból készített index. Az intézményi bizalomindex négy indikátora esetében a Cronbach-alfa értékei 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 változónk megfelelő mértékben megbízhatóak és valóban a kívánt fogalmakat mérik.

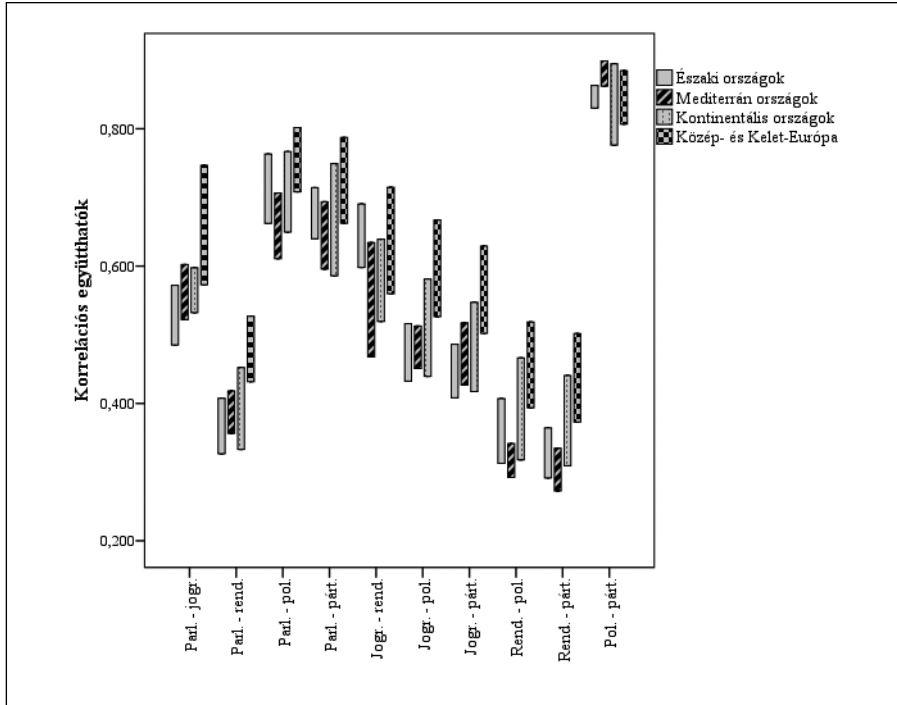
MAKRO-SZINTŰ ÖSSZEFÜGGÉSEK

Az intézmények megítélése közötti kapcsolat

Első (H1) hipotézisünk 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 országra⁴, és az összes lehetséges változó párra kiszámoltuk a korrelációs együtthatókat.⁵ 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 országcsoporthoz vonatkozóan megnéztük, hogy melyek a páronkénti korrelációs együtthatók legalacsonyabb és legmagasabb értékei. A következő ábra országcsopontonként ábrázolja a minden egyes intézménypárra számított minimum és maximum értékeket. Egy-egy sáv tehát azt jelzi, hogy egy országcsoponton belül az adott két intézményi változó korrelációs együtthatójának értéke mekkora tartományban mozog.

1. ábra. Intézménypárok korrelációs együtthatóinak minimum és maximum értékei országcsoportonként



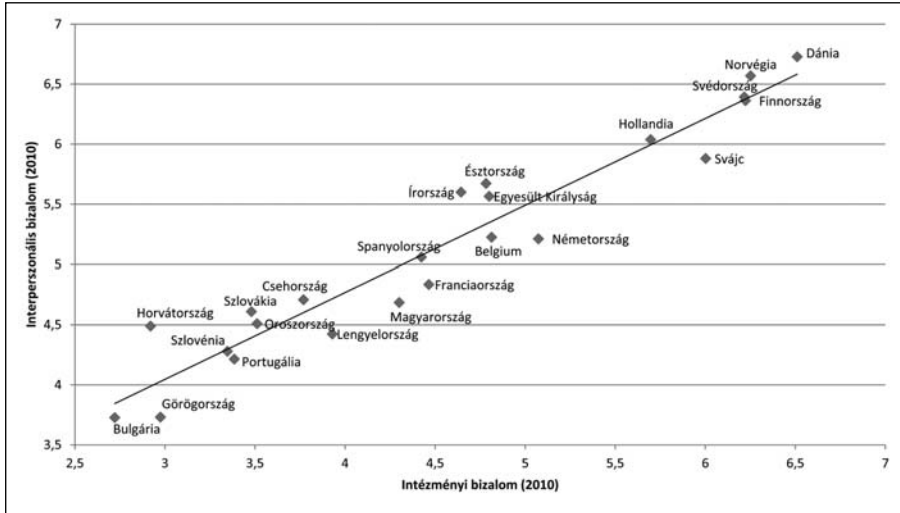
Forrás: a szerzők számítása, az ESS 2010 alapján.

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 országcsoporttal nagyjából azonos sávban mozognak, az eltérések nem számottevőek. Emiatt tehát nem lehet meggyőzően állítani, hogy az újabb democráciákban 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, illetve méltányosság) mennyiben hatnak az állampolgárok bizalmára.

Az interperszonális és intézményi bizalom közötti kapcsolat

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

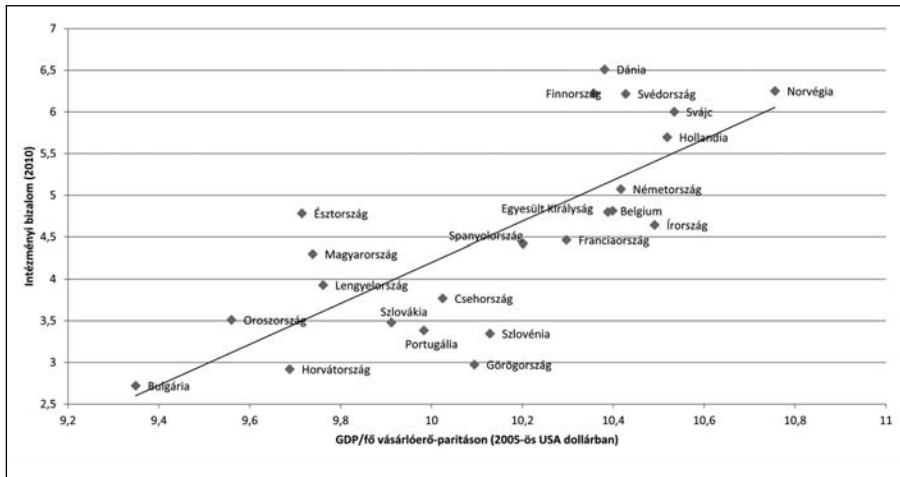
2. ábra. Az intézményi és interperszonális bizalom közötti összefüggés országos szinten (2010)



Forrás: a szerzők számítása az 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 található, 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 bizalmdimenzió közti kapcsolatot egy harmadik, háttér változó 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.

3. ábra. Az intézményi bizalom és a gazdasági fejlettség közötti összefüggés (2010)



Forrás: a szerzők számítása az ESS 2010, és a Világbank adatai alapján.

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 2. 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.

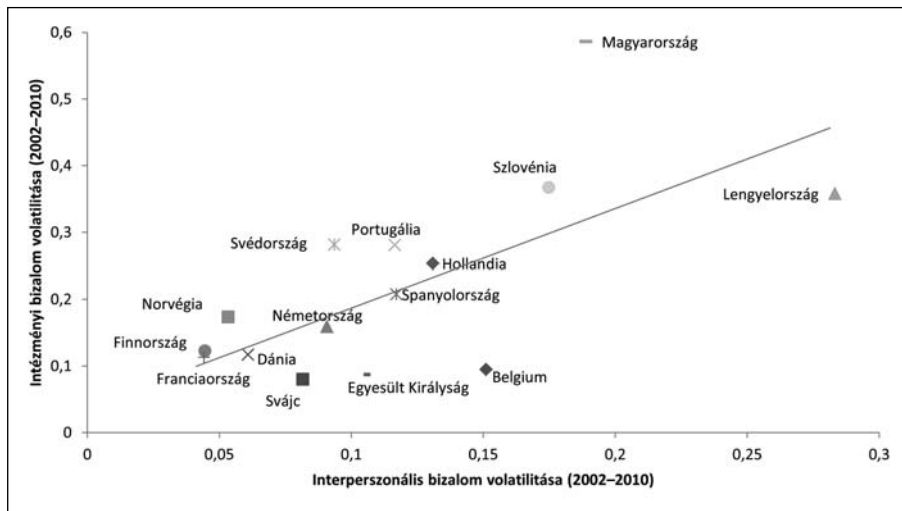
A harmadik (H3) hipotézisünk, az intézményi bizalom várt magasabb volatilitása kapcsán hihetően hangzik, hogy az intézmények egyes, az állampolgárok által érzékelt jellemzői befolyásolják a róluk kialakított bizalmi képet. Ebből az is következik, hogy az emberek aszerint értékelik az egyes intézményeket, 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 méri-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 korruptak, vagyis rosszul teljesítenek.

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 (nöhet vagy csökkenhet) a politikai változások hatására. Másképpen 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 negyedik ábrában a kapott értékeket vetettük össze egymással.

4. ábra. Az intézményi és interperszonális bizalom volatilitása (2002–2010)



Forrás: a szerzők számítása az ESS 2002, 2004, 2006, 2008 és 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, noha 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 megfigyelés 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 (H4) hipotézisünk 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 (H2) hipotézisünk 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 bizalomindexet szerepeltettük, míg a független változók kiválasztásához Zmerli és Newton (2008) rendkívül alapos tanulmányát használtuk útmutatóul. Ennek megfelelően az interperszonális bizalomindex a független változók közé került, csakúgy, mint az étellel való elégedettség/boldogság, a társaságkedvelő életmód, a médiafogyasztás, a vallásosság 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).

1. táblázat. A regressziós modell kombinált paraméterbecslései az országos mintákon (sztenderdizálatlan koeficiensek)

	Belgium	Dánia	Finnország	Franciaország	Németország	Görögország	Írország	Hollandia	Norvégia
N	1703	1575	1877	1711	2958	2433	2212	1828	1548
R négyzet	0.194	0.191	0.260	0.195	0.239	0.170	0.208	0.257	0.175
Konstans	3.090 ³	3.856 ³	2.637 ³	2.220 ³	2.959 ³	-2.612 ³	1.906 ³	2.212 ³	3.773 ³
Interperszonális bizalom	.383³	.330³	.451³	.333³	.363³	.286³	.290³	.442³	.405³
Boldogság / elégedettség	.087³	.200³	.097³	.187³	.160³	.179³	.130³	.095³	.068³
Társaságkedvelő életvitel	-.003	-.016	.025	-.065²	.008	.004	-.012	.015	-.015
Médiafogyasztás	.003	-.015	-.002	-.030	.029¹	.093³	-.014	-.034²	-.012
Vallásosság	.080³	.051³	.091³	.089³	.079³	.065³	.107³	.025²	.056³
Háztartás jövedelme	.056³	.028²	.050³	.030¹	.046³	-.030	.094³	.072³	.043³
Életkor	-1.008³	-.946³	-.656³	-.430¹	-1.104³	1.558³	-.516²	-.250	-.763³
Városi lakhely	.187²	.110	.168²	.258³	.004	.105	.131¹	.125²	.381³
Elemi végzettség	-.429³	-.378³	.001	.110	.288²	.184	.067	-.275²	-.077
Középfokú végzettség	-.117	-.067	-.007	.021	-.112¹	.169²	.039	-.231³	-.165¹
Férfi	.111	.284³	.219¹	-.077	.181³	.025	.325³	.206³	.274³
Kisebbség tagja	-.015	-.170	-.049	-.021	.597³	.510³	.772³	-.135	.391²

Függő változó: általános intézményi bizalom.

¹ 10 százalékos szignifikancia szint,

² 5 százalékos szignifikancia szint,

³ 1 százalékos szignifikancia szint.

INTÉZMÉNYI BIZALOM A RÉGI ÉS AZ ÚJ DEMOKRÁCIÁKBAN

Spanyolország	Svédország	Svájc	Egyesült Királyság	Bulgária	Horvátország	Csehország	Észtország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia	Szlovénia
1877	1496	1501	2414	2184	1509	2164	1792	1560	1750	1698	1384
0.131	0.208	0.156	0.236	0.157	0.116	0.187	0.220	0.201	0.157	0.109	0.191
2.143 ³	3.195 ³	5.114 ³	1.755 ³	-.069	-.986	.977 ²	.141	.251	1.430 ³	2.113 ³	1.427 ²
.342³	.352³	.337³	.418³	.236³	.171³	.299³	.350³	.315³	.319³	.149³	.329³
.139³	.181³	.116³	.181³	.229³	.169³	.219³	.230³	.179³	.093³	.142³	.139³
-.039	-.026	-.053	-.017	.018	.071²	.012	.083³	-.061²	-.044	.079³	-.013
.017	-.010	-.011	.012	.034	.011	-.019	-.005	.080³	.035	.089³	.033
.100³	.032²	.050³	.092³	.047³	.111³	.074³	.018	.125³	.057³	.058³	.031¹
-.025	.033²	.003	.052³	-.008	-.064²	-.022	.018	-.024	.068³	.019	.033
-.328	-.479²	-1.184³	-.696³	.190	.817³	-.086	.426	.706²	-.115	-.710³	-.487¹
-.013	.119	.100	-.084	-.318³	-.371³	.169²	-.126	-.248²	-.039	-.583³	.158
-.049	-.051	.207	.371¹	-.049	-.082	.215	.026	-.146	.135	-.427¹	-.191
-.365³	-.246³	-.198²	-.299³	-.107	-.163	.094	-.041	-.169	-.060	.000	-.207¹
-.042	.128¹	-.004	.058	.043	.365³	-.022	.039	-.075	-.047	-.232²	.101
.292	-.191	.538³	.446³	.629³	.309	-.224	-.327²	-.002	-.645¹	.143	-.171

Annak érdekében, hogy a hipotézisünkben szereplő jövedelem változó 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 adatbázisában ez a mutató a nemzeti jövedelmi decilisek szerint osztályozza a válaszadó háztartásának anyagi helyzetét. Értelemszerűen a legalsó decilisbe kerülnek a legkisebb, míg a legfelsőbe a legmagasabb jövedelemmel rendelkezők.

A többi indikátorral ellentétben a jövedelem változó 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 jövedelem változó 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*) 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 együtthatók 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.

Az 1. táblázatban az öt imputált adatbázison, 21 ország mintáján lefuttatott regressziók kombinált koefficiensbecsléseit (sztenderdizálatlan koefficiensok) közöljük (lásd a függelékot 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 jónak 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.

Ami a jövedelem változót 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 óatosan 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, úgy, mint Németor-

szágban, Írországbán, 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 szocio-demográfiai tényező hasonló, legalább is 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

Tanulmányunk egyfelől arra keresett 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, legalább is 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 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.

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 tanulmányunk empirikus elemzéséből 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 kutatásoknak, amennyiben a mikro- és makroszintű tényezők vizsgálata mellett vagy helyett a konkrét intézményi működés, és annak állampolgári megítélésének vizsgálatára helyeződik át a hangsúly.

FÜGGELÉK

A regressziós modellben szereplő változók leírása és a regresszió eredményeinek részletes közlése (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 logaritmus

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		Frország		Franciaország		Németország		Görögország		Írország	
N	1703		1575		1877		1711		2958		2433		2212	
F-próba	35.106 ³		32.047 ³		56.036 ³		35.484 ³		78.339 ³		42.595 ³		49.444 ³	
R négyzet	0.194		0.191		0.260		0.195		0.242		0.170		0.208	
	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t
Konstans	3.09 ³ (.48)	6.45	3.86 ³ (.46)	8.47	2.63 ³ (.04)	6.64	2.22 ³ (.48)	4.68	2.96 ³ (.35)	8.41	-2.61 ³ (.42)	-6.21	1.91 ³ (.37)	5.23
Interperszonális bizalom	.38 ³ (.03)	14.41	.33 ³ (.03)	12.76	.45 ³ (.02)	19.81	.33 ³ (.03)	12.38	.36 ³ (.02)	20.33	.29 ³ (.02)	14.80	.29 ³ (.02)	13.46
Boldogság / elégedettség	.09 ³ (.03)	3.02	.20 ³ (.03)	7.31	.10 ³ (.03)	3.65	.19 ³ (.02)	7.96	.16 ³ (.02)	9.01	.18 ³ (.02)	9.36	.13 ³ (.02)	6.52
Társaságkedvelő életvitel	.00 (.03)	-0.06	-.02 (.03)	-5.3	.03 (.03)	1.02	-.07 ² (.03)	-2.30	.01 (.02)	.34	.00 (.02)	.18	-.01 (.02)	-5.0
Médiafogyasztás	.00 (.02)	.17	-.02 (.02)	-7.6	-.00 (.02)	-1.4	-.03 (.02)	-1.46	.03 ¹ (.02)	1.80	.09 ³ (.02)	5.09	-.01 (.02)	-8.3
Vallásosság	.08 ³ (.01)	6.07	.05 ³ (.01)	3.58	.09 ³ (.01)	7.27	.09 ³ (.01)	6.40	.08 ³ (.01)	7.73	.06 ³ (.02)	4.02	.11 ³ (.01)	7.41
Háztartás jövedelme	.06 ³ (.02)	3.01	.03 ² (.01)	2.07	.05 ³ (.01)	3.78	.03 ¹ (.02)	1.84	.05 ³ (.01)	3.70	-.03 (.02)	-1.79	.09 ³ (.02)	5.73
Életkor	-1.013 (.22)	-4.60	-.94 ³ (.21)	-4.54	-.66 ³ (.19)	-3.48	-.43 ¹ (.24)	-1.82	-1.04 ³ (.17)	-6.37	1.56 ³ (.23)	6.85	-.52 ² (.20)	-2.63
Városi lakhely	.19 ² (.09)	2.10	.11 (.08)	1.47	.17 ² (.07)	2.31	.26 ² (.09)	2.96	.00 (.07)	.06	.11 (.07)	1.42	.13 ¹ (.08)	1.75
Elemi végzettség	-.43 ³ (.13)	-3.20	-.38 ³ (.11)	-3.56	.00 (.11)	.01	.11 (.13)	.84	.29 ² (.13)	2.24	.18 (.12)	1.60	.07 (.16)	.42
Középfokú végzettség	-.12 (.09)	-1.34	-.07 (.09)	-7.6	-.01 (.07)	-.09	.02 (.09)	.23	-.11 ¹ (.06)	-1.74	.17 (.09)	1.92	.04 (.08)	.47
Férfi	.11 (.08)	1.41	.28 ³ (.07)	3.89	.22 ³ (.07)	3.23	-.08 (.08)	-.97	.18 ² (.06)	3.02	.02 (.08)	.34	.33 ³ (.07)	4.64
Kisebbség tagja	-.02 (.20)	-.07	-.17 (.22)	-7.6	-.05 (.27)	-1.8	-.02 (.20)	-1.1	.60 ³ (.14)	4.18	.51 ³ (.15)	3.32	.77 ³ (.15)	5.10

Függő változó: általános intézményi bizalom, Sztenderdizálatlan koeficiensek

¹ 10 százalékos szignifikancia szint

² 5 százalékos szignifikancia szint

³ 1 százalékos szignifikancia szint

INTÉZMÉNYI BIZALOM A RÉGI ÉS AZ ÚJ DEMOKRÁCIÁKBAN

Hollandia		Norvégia		Spanyolország		Svédország		Svéjc		Egyesült Királyság		Bulgária		Horvország	
1828		1548		1877		1498		1501		2414		2184		1509	
53.685 ³		28.364 ³		24.679 ³		33.747 ³		24.180 ³		63.012 ³		34.929 ³		17.486 ³	
0.257		0.175		0.131		0.208		0.156		0.236		0.157		0.116	
B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t
2.21 ³ (.42)	5.27	3.77 ³ (.49)	7.75	2.14 ³ (.50)	4.25	3.20 ³ (.45)	7.07	5.11 ³ (.51)	9.95	1.76 ³ (.39)	4.52	-.07 (.55)	-.12	-.99 (.632)	-1.56
.44 ³ (.02)	19.46	.41 ³ (.03)	14.93	.34 ³ (.03)	12.51	.35 ³ (.03)	13.70	.34 ³ (.03)	13.13	.42 ³ (.02)	18.39	.24 ³ (.02)	11.12	.17 ³ (.02)	6.99
.10 ³ (.03)	3.58	.07 ² (.03)	2.53	.14 ³ (.03)	5.30	.18 ³ (.03)	6.85	.12 ³ (.03)	3.81	.18 ³ (.02)	8.81	.23 ³ (.02)	11.30	.17 ³ (.03)	6.28
.02 (.03)	.58	-.02 (.03)	-.46	-.04 (.03)	-1.44	-.03 (.03)	-.90	-.05 (.03)	-1.58	-.02 (.02)	-.72	.02 (.03)	.70	.07 ² (.04)	2.01
-.03 ² (.02)	-2.04	-.01 (.02)	-.59	.02 (.02)	.81	-.01 (.02)	-.51	-.01 (.02)	-.52	.01 (.02)	.68	.03 (.02)	1.41	.01 (.03)	.46
.03 ² (.01)	2.33	.06 ³ (.01)	3.89	.10 ³ (.02)	6.72	.03 ² (.01)	2.34	.05 ³ (.01)	3.46	.09 ³ (.01)	7.23	.05 ² (.02)	2.82	.11 ³ (.02)	5.67
.07 ³ (.01)	5.28	.04 ² (.02)	2.82	-.03 (.02)	-1.51	.03 ³ (.01)	2.44	.00 (.02)	.17	.05 ³ (.01)	3.87	-.01 (.02)	-.50	-.06 ² (.02)	-2.70
-.25 (.19)	-1.31	-.76 ³ (.22)	-3.53	-.33 (.25)	-1.30	-.48 ² (.21)	-2.32	-1.18 ³ (.24)	-5.01	-.70 ³ (.20)	-3.50	.19 (.27)	.69	.82 ³ (.29)	2.80
.13 ¹ (.07)	1.74	.38 ³ (.08)	4.63	-.01 (.09)	-.14	.12 (.08)	1.50	.10 (.10)	.98	-.08 (.08)	-1.11	-.32 ³ (.09)	-3.51	-.37 ³ (.11)	-3.52
-.28 ² (.12)	-2.36	-.08 (.16)	-.50	-.05 (.12)	-.42	-.05 (.13)	-.40	.21 (.16)	1.25	.37 ¹ (.20)	1.85	-.05 (.14)	-.34	-.08 (.17)	-.49
-.23 ³ (.07)	-3.27	-.17 ¹ (.08)	-1.96	-.37 ³ (.10)	-3.63	-.25 ³ (.08)	-3.00	-.20 ² (.09)	-2.11	-.30 ³ (.08)	-3.94	-.11 (.10)	-1.02	-.16 (.12)	-1.40
.21 ³ (.06)	3.21	.27 ³ (.08)	3.55	-.04 (.08)	-.54	.13 ¹ (.08)	1.70	-.00 (.08)	-.05	.06 (.07)	.81	.04 (.09)	.51	.37 ³ (.10)	3.68
-.14 (.14)	-.95	.39 ² (.18)	2.17	.30 (.23)	1.27	-.19 (.22)	-.88	.54 ³ (.17)	3.26	.45 ³ (.13)	3.35	.63 ³ (.12)	5.13	.31 (.22)	1.39

	Csehország		Észtország		Magyarország		Lengyelország		Szlovákia		Szlovénia	
N	2164		1792		1560		1750		1698		1384	
F-próba	41.276 ³		43.085 ³		33.646 ³		28.080 ³		18.323 ³		28.243 ³	
R négyzet	0.183		0.220		0.201		0.157		0.109		0.191	
	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t	B	t
Konstans	.98 ² (.48)	2.05	.14 (.54)	.26	.25 (.57)	.44	1.43 ² (.50)	2.89	2.11 ³ (.54)	3.93	1.43 ² (.59)	2.42
Interperszonális bizalom	.30 ³ (.02)	14.77	.35 ³ (.02)	14.56	.32 ³ (.03)	12.13	.32 ³ (.02)	13.52	.15 ³ (.02)	7.08	.33 ³ (.02)	13.42
Boldogság / elégedettség	.22 ³ (.02)	9.91	.23 ³ (.03)	9.17	.18 ³ (.03)	7.20	.09 ³ (.02)	4.04	.14 ³ (.02)	5.82	.14 ³ (.03)	5.14
Társaságkedvelő életvitel	.01 (.03)	.44	.08 ³ (.03)	2.81	-.06 ² (.03)	-1.99	-.04 (.03)	-1.50	.08 ³ (.03)	2.67	-.01 (.03)	-3.8
Médiafogyasztás	-.02 (.02)	-.92	-.01 (.02)	-.26	.08 ² (.02)	3.37	.04 (.02)	1.64	.09 ³ (.02)	3.94	.03 (.03)	1.32
Vallásosság	.07 ³ (.02)	4.90	.02 (.02)	1.13	.13 ³ (.02)	7.78	.06 ³ (.02)	3.19	.06 ³ (.01)	4.01	.03 ¹ (.02)	1.82
Háztartás jövedelme	-.02 (.02)	-1.19	.02 (.02)	.96	-.02 (.02)	-1.15	.07 ³ (.02)	3.84	.02 (.02)	.99	.03 (.02)	1.56
Életkor	-.09 (.23)	-.37	.43 (.27)	1.61	.71 ² (.30)	2.37	-.12 (.25)	-.47	-.71 ³ (.27)	-2.62	-.49 ¹ (.28)	-1.72
Városi lakhely	.17 ² (.08)	2.03	-.12 (.10)	-1.31	-.25 ² (.11)	-2.33	-.04 (.09)	-.41	-.58 ³ (.09)	-6.28	.16 (.11)	1.48
Elemi végzettség	.22 (.26)	.837	.03 (.15)	.17	-.15 (.16)	-.94	.14 (.15)	.93	-.43 ¹ (.26)	-1.66	-.19 (.15)	-1.30
Középfokú végzettség	.09 (.08)	1.18	-.04 (.09)	-.44	-.17 (.11)	-1.55	-.06 (.09)	-.65	.00 (.09)	.00	-.21 ¹ (.11)	-1.83
Férfi	-.02 (.08)	-.29	.04 (.09)	.44	-.08 (.10)	-.76	-.05 (.08)	-.56	-.23 ² (.09)	-2.55	.10 (.10)	1.06
Kisebbség tagja	-.22 (.23)	-.96	-.33 ² (.13)	-2.46	-.00 (.23)	-.01	-.65 ¹ (.38)	-1.72	-.14 (.22)	.66	-.17 (.31)	-.56

JEGYZETEK

- ¹ 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).
- ² Az intézményi eredményességet nem mindig könnyű megítélni. Valójában egy konstrukcióval van dolgunk, és érdekes kérdés annak vizsgálata, hogy ez a konstrukció hogyan, milyen tényezők és mechanizmusok révén (pl. a média hatása, személyes tapasztalat) áll össze.
- ³ 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.
- ⁴ 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.
- ⁵ Mindegyik korrelációs együttható az 5 százalékos szinten volt szignifikáns.

IRODALOM

- Almond, Gabriel Abraham–Verba, Sidney (1963): *The Civic Culture: Political Attitudes in Five Western Democracies*, Princeton, Princeton University Press.
- Beetham, David (1991): *The Legitimation of Power*, Macmillan.
- Breitmeier, Helmoth–Young, Oran R.–Zürn, Michael (2006): *Analyzing International Environmental Regimes: from Case Study to Database*, Cambridge, The MIT Press.
- Van Buuren, Stef et al. (2006): Fully Conditional Specification in Multivariate Imputation. *Journal of Statistical Computation and Simulation*, 76(12), 1049–1064.
- 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.
- Cleary, Matthew R.–Stokes, Susan C. (2006): *Democracy and the culture of Skepticism: Political Trust in Argentina and Mexico*, New York, Russell Sage Foundation.
- Dalton, Russell J. (2004): *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, USA.
- Etzioni, Amitai (1993): *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*, New York, Crown Publishers, Inc.
- European Social Survey Round 1 Data (2010). *Data File Edition 2.0*, Norway: Norwegian Social Science Data Services. Hozzáférhető: <http://ess.nsd.uib.no>.
- European Social Survey Round 2 Data (2004). *Data File Edition 3.2*, Norway: Norwegian Social Science Data Services. Hozzáférhető: <http://ess.nsd.uib.no>.

- European Social Survey Round 3 Data (2006). *Data File Edition 3.3*, Norway: Norwegian Social Science Data Services. Hozzáférhető: <http://ess.nsd.uib.no>.
- European Social Survey Round 4 Data (2008). *Data File Edition 4.0*, Norway: Norwegian Social Science Data Services. Hozzáférhető: <http://ess.nsd.uib.no>.
- European Social Survey Round 5 Data (2012). *Data File Edition 6.2*, Norway: Norwegian Social Science Data Services. Hozzáférhető: <http://ess.nsd.uib.no>.
- Fisher, Justin–Van Heerde, Jennifer–Tucker, Andrew (2010): Does one Trust Judgement Fit All? Linking Theory and Empirics. *The British Journal of Politics and International Relations*, 12(2), 161–188.
- Gangl, Amy (2003): Procedural Justice Theory and Evaluations of the Lawmaking Process. *Political Behavior*, 25(2), 119–149.
- Giczi Johanna–Sik Endre (2009): Bizalom, társadalmi tőke, intézményi kötődés. In: *TÁRKI Társadalmi jelentés 2009*. Budapest, TÁRKI, 65–85.
- Hardin, Russell (1998): Trust in Government. In: Valerie Braithwaite–Margaret Levi (eds.): *Trust and Governance*. New York, Russell Sage Foundation, 9–27.
- Hawdon, James (2008): Legitimacy, Trust, Social Capital, and Policing Styles. *Police Quarterly*, 11(2), 182–201.
- Hetherington, Marc J. (2005): *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald (1997): *Modernization and Postmodernization. Cultural, Political and Economic Change in 43 Societies*, Princeton, Princeton University Press.
- Kornai János–Rose–Ackerman, Susan (2004): *Building a Trustworthy State in Post-socialist Transition*, New York, Palgrave Macmillan.
- Kunioka, Todd–Woller, Gary M. (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(5), 577–596.
- Levi, Margaret–Stoker, Laura (2000): Political Trust and Trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3, 475–507.
- Lieberman, Evan S. (2007): Ethnic Politics, Risk, and Policy-Making. A cross-national statistical analysis of government responses to HIV/AIDS. *Comparative Political Studies*, 40(12), 1407–1432.
- Marien, Sofie (2011): Measuring Political Trust across Time and Space. In: Sonja Zmerli–Marc Hooghe (eds.): *Political Trust. Why Context Matters*. ECPR Press, 13–46.
- Mishler, William–Rose, Richard (1997): Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of Civil and Political Institutions in Post-Communist Societies. *The Journal of Politics*, 59(02), 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), 30–62.
- 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.
- Norris, Pippa (1999): *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford, Oxford University Press.

- Offe, Claus (1994): Designing Institutions for East European Transitions. In *Reihe Politikwissenschaft*. Institut für Höhere Studien. Hozzáférhető: http://www.ssoar.info/ssoar/files/2011/1906/1264673992_pw_19.pdf.
- Putnam, Robert D. (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York, Simon and Schuster.
- Rose, Richard–Mishler, William (2011): Political Trust and Distrust in Post-Authoritarian Contexts. In Sonja Zmerli–Marc Hooghe (eds.): *Political Trust. Why Context Matters*. ECPR Press, 117–140.
- Rose-Ackerman, Susan (2001a): Trust and Honesty in Post-Socialist Societies. *Kyklos*, 54(2-3), 415–443.
- Rose-Ackerman, Susan (2001b): Trust, Honesty, and Corruption: Reflection on the State-Building Process. *European Journal of Sociology*, 42(3), 526–570.
- Scholz, John T. (1998): Trust, Taxes, and Compliance. In: Valerie Braithwaite–Margaret Levi (eds.): *Trust and Governance*. New York, Russell Sage Foundation, 135–166.
- 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.
- Sztompka, Piotr (1999): *Trust: A sociological theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tyler, Tom R. (2003): Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. In: M. Tonry, ed. *Crime and Justice: A Review of the Research*. Chicago, Chicago University Press, 283–357.
- Tyler, Tom R. (2006): Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation. *Annual Review of Psychology*, 57, 375–400.
- Tyler, Tom R. (2001): Public Trust and Confidence in Legal Authorities: What Do Majority and Minority Group Members Want from the Law and Legal Institutions? *Behavioral Sciences – the Law*, 19(2), 215–235.
- Tyler, Tom R. (1990): *Why People Obey the Law: Procedural Justice, Legitimacy, and Compliance*, New Haven, Yale University Press.
- Uslaner, Eric M. (2000): Producing and Consuming Trust. *Political Science Quarterly*, 115(4), 569–590.
- Weatherford, M. Stephen (1992): Measuring Political Legitimacy. *The American Political Science Review*, 86(1), 149–166.
- Zmerli, Sonja–Newton, Ken (2008): Social trust and attitudes toward democracy. *Public Opinion Quarterly*, 72(4), 706–724.

DEMOKRÁCIAKUTATÁS A POLITIKAI ÉS KÖZPOLITIKAI ELEMZÉS KERESZTÚTJÁN: A DEMOKRÁCIÁK MINŐSÉGE ÉS TELJESÍTŐKÉPESSÉGE

Ágh Attila

(egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem)

Összefoglaló

A demokráciakutatás nagy korszakát a nemzetközi politikatudományban a nyolcvanas és kilencvenes évek fordulóján a közép- és kelet-európai országok demokratizálása hozta el. Azóta azonban három további nagy fordulat is bekövetkezett a demokráciakutatásban. Az első fordulat, avagy az első nagy vita a demokratizálás, mint folyamat jellegéből adódik, a másik viszont már a konszolidáció és a jó kormányzás elvének belépéséhez kapcsolódik. Már az első fordulat is a politikai mellett a közpolitikai szempont erőteljes érvényesítésével járt, a második fordulat pedig a közpolitikai elemzés prioritását hozta magával. A jó kormányzás közpolitikai témakörének előtérbe kerülése azt is jelentette, hogy nem elég a demokrácia intézményrendszerének átvétele, mint „hardver”, de legalább annyira fontos a demokratikus politikai kultúra kialakítása, mint „szoftver” bevezetése. A harmadik fordulat a globális válság miatt következett be, ami radikálisan átalakította az EU és a tagállami demokráciák viszonyát is, és előtérbe állította a demokrácia minőségének kérdéskörét.

Kulcsszavak: a demokrácia minősége ■ a közszektor teljesítménye ■ a jó kormányzás gazdasági, társadalmi, politikai és közpolitikai indikátorai

A DEMOKRÁCIAKUTATÁS HÁROM SZAKASZA

A korábbiakban, a demokrácia harmadik hulláma előtt, a „nyugati” demokráciák szűkebb világában is voltak éles viták a demokráciáról, de ezek mégis megmaradtak bizonyos evidenciák keretei között a demokrácia meghatározását illetően. Általában három megközelítésben definiálták, először is szigorúan jogi felfogásban, mint a „szabad és tisztességes választások” (free and fair) rendjét, ami egy széles körben alkalmazott minimális demokrácia fogalomhoz vezetett, míg a pusztán megléte „választási demokráciaként” nyert megfogalmazást. Másodjára a már tágabb politikai felfogásban a liberális demokrácia fogalma volt használatban, amely már felölelte a demokratikus alapjogok kiterjedt rendszerét és a demokratikus intézmények működését a fékek és ellen-súlyok modelljének megfelelően. Végül a demokrácia legkiterjedtebb felfogása

szerint „szociális” demokrácia, hiszen a nyugati demokráciák a jóléti állam bázisára épültek, így fejlett közszolgáltatásokat és szociális jogokat is nyújtottak, s ezek a funkciók erőteljesen hozzájárultak a demokráciák általános elfogadottságához. Az intézmények teljesítőképessége természetesen fontos kutatási téma volt, de a nyugati demokráciák aranykorában – a II. világháborút követő harminc évet „arany harmincasnak” emlegetik – a formális-procedurális és a „jól működő” avagy működőképes demokrácia éles kontrasztja nem merült fel, mert az is az evidenciák birodalmába tartozott, hogy a demokráciák – úgy általában – egész jól működnek.¹

A demokratizálás „harmadik hullámát” követő eufória elmúltával a kilencvenes években bekövetkezett a kijózanodás, mert a demokratikusnak vélt vagy minősített rendszerek igen nagy tarkasága alakult ki, ezért a demokrácia fogalma inflálódott és az új demokráciák tágas és zűrös globális mezejében ezek az evidenciák eltűntek. A demokrácia bevett, egymásra épülő hármas definíciója alkalmatlanná vált a demokrácia igényével fellépő országok leírására, mivel a több tucatnyi új demokráciával egy új demokratikus kihívás jelentkezett. Az elemzők ezért kétségbeesetten próbálgatták jelzők sokaságát ráaggatni az új demokráciákra, illetve megkísérelték a demokráciát újradefiniálni (lásd átfogóan Collier–Levitsky, 1997). De azon aligha lehetett segíteni, hogy számos országban a demokratikus kezdeményezés megbukott, s ami létrejött, azt már nem lehetett valódi demokráciának minősíteni („illiberális demokrácia” – Zakaria, 1997). A szakirodalom a demokráciakutatás három szakaszát tartja nyilván, amelyet az átmenet, a konszolidáció és a „demokrácia minősége” fogalmaival jellemeznek. Az első szakaszban az az alapkérdés, hogy van-e demokratikus átmenet vagy csak átalakulás (transition vagy transformation), a másodikban pedig az, hogy eléri-e az adott ország a konszolidációt, a harmadikban viszont már az, hogy a globális versenyben sikerül-e kialakítani a demokrácia új minőségét (Denk–Silander, 2012: 26.).²

Az utóbbi évtizedekben tehát háromszor is jelentkezett a demokratikus kihívás, mivel a külső körülmények radikális változásával a demokráciának is többször meg kellett újulnia, ami a politikatudományban a demokráciavitákra és a demokrácia definíciójának lényeges átfogalmazására vezetett. A demokráciakutatás első nagy fordulata a kilencvenes években a dinamikus-fejlődő („deficités”) és a statikus-befejezett („defektes”) rendszerek megkülönböztetésére helyezte a hangsúlyt. A demokratizálás folyamatában ugyanis különböző szakaszok követik egymást, ezért jogosan vetődött fel a kérdés, hogy egy adott ország vagy régió demokráciája a fejlődés egyik fokozatának tekinthető-e csupán, amiből még előbbre lép az „érettebb” formák felé, vagy már egy sajátos, „befejezett” és eltorzult formájának bizonyul, ami egyben komoly visszarendeződést jelent az autoriter formák felé. Ebből a helyzetből a demokráciák kétféle tipizálása adódott, egyfelől a fejlődés szakaszai, másfelől a sajátosan „defektes” helyi-regionális formái szerint (Merkel, 2004). A két alaptípus

földrajzi elkülönülése elég világos volt, hiszen Kelet-Közép-Európa új demokráciái a dinamikus típust képviselték a demokratikus átmenettel, a posztszovjet térség országai viszont az autoriter irányba visszaforduló, transzformációs típusúhoz tartoztak, míg a balkáni fejlődés egy sajátos közbülső formát jelent (lásd részletesen Ágh, 1999 illetve Moeller és Skaaning, 2010a).

A kilencvenes években tehát már megtörtént a „félleg konszolidált” és a „félleg autoriter” demokráciák fogalmi szétválasztása, de az évtized végén már jelentkezett az újabb kihívás és vele a demokráciakutatás második nagy vitája. Világosan kitűnt ugyanis, hogy a korábbi megközelítés a demokratikus átmenet és a konszolidáció megkülönböztetésével nem alkalmas a kelet-közép-európai országokban a demokratizálás folyamatának szakaszolására. Nyilvánvaló jelei voltak ugyanis annak, hogy a demokratikus átmenet szakaszát meghaladó országok sem képesek a klasszikus értelemben vett konszolidációra, amit a nemzetközi politikatudomány korábban főleg a spanyol példa alapján dolgozott ki. A demokrácia korábbi felfogása a deficités-dinamikus és a defektés-félautoriter rendszerek megkülönböztetésével a kilencvenes évek végére más vonatkozásban is elégtelennek bizonyult, mert a kelet-közép-európai új demokráciákban egyre inkább előtérbe került a „procedurális” és a „működőkép” demokrácia közötti mély belső ellentét. Megmutatkozott, hogy a demokratikus intézmények átvétele nem telítődik meg se szociális, se kulturális tartalommal, azaz nem jöttek létre sem részvételi, sem hatékony demokráciák, ezért az új demokráciák lakossága inkább a hazai politikai rendszerben, mintsem az EU-ban látott demokratikus deficitet (Johnson, 2005). A közpolitikai megközelítés ezért már előtérbe került az uniós felvételi tárgyalások kapcsán, nevezetesen a versenyképességre vonatkozó harmadik koppenhágai kritérium alapján. Ez a felvételi követelmény ugyanis azt feltételezi, hogy nemcsak az intézmények formális átvétele és az uniós jogszabályok pusztá honosítása történik meg, hanem tényleges alkalmazásukra és hatékony működtetésükre is sor kell kerülnön. Márpedig a továbbiakban növekvő szakadék mutatkozott a „kompatibilis” és „kompetitív” intézmények, vagyis a „formális” és „tényleges” tagság között – itt és most csak a kontúrokat jelezve. A „nyugati” intézmények „keleti” átvétele tehát rendkívül felemásnak bizonyult, mert míg a kilencvenes évek „általános” demokratizálódása többé-kevésbé sikeres volt, addig az EU-specifikus, „adaptív” demokratizálás már jóval kevésbé, mert a további intézményi és közpolitikai reformhullámok már jórészt elakadtak.³

Míg az első demokráciavita még a demokratizálás politikai folyamatának sikerére vagy kudarcára koncentrált, addig a második szakaszra való áttérés-ként már mindjobban a működőképesség és versenyképesség közpolitikai dimenziói váltak dominánssá, ezzel jelent meg az újabb, immár második demokratikus kihívás. A kétezres években már erőteljes hangsúlyváltás következett be a kelet-közép-európai demokráciáknál, mivel az uniós tagság felerősítette a „deficités” jellegüket közpolitikai vonatkozásban, az intézményrendszer tel-

jesítőkéességét és működőképességét illetően is. Az új uniós elvárások belépése túl nagy tehernek bizonyult és a demokratikus intézményrendszer alacsony hatékonyságú működésére vezetett, amelynek oka egyaránt volt a reformdeficit és az állami hatalomcentralizáció, mint fennmaradó autoriter örökség. Ez a „hibrid” demokráciák szakasza, ugyanis kiderült, hogy az autoriter elemek még a dinamikus demokratizálás során is makacsul megőrződnek, és a demokratikus elemekkel hibrid szerkezetekké kapcsolódnak össze (Morlino, 2008 és Linde, 2009a). Bizonyos „visszacsúszás” – azaz a demokrácia válságjelenségei – tehát a kelet-közép-európai országokban is egyre jobban megmutatkoztak, ahogy a *Journal of Democracy* 2007. októberi, elhíresült különszáma ezt jól dokumentálta („Is East-Central Europe Backsliding?”). A kétezres években uniós nyomásra ugyan erőteljes reformkényszer jelentkezett, de szembe került a növekvő belső reformfáradtsággal, ezért ezt az évtizedet már az új demokráciák kezdődő válsága és az ezzel járó részleges dekonzolidáció is jellemezte a kelet-közép-európai térségben. Ebben az évtizedben az új demokráciák megítélésében már egyértelműen nem a szűkebb értelemben vett politikai, hanem az a demokráciák működésével kapcsolatos közpolitikai megközelítés dominált, hogy mennyire működőképesek, milyen teljesítményre képesek, vagyis a „jobb demokráciák” úgymond képesek-e a „jobb kormányzásra” (Charon–Lapuente, 2009, és Pierre, 2009). Ráadásul az új uniós tagállamok esetében arra is rámutattak, hogy azok uniós támogatást igényelnek ugyan, de nem haladnak eléggé előre a demokrácia minőségében (Linde, 2009b és Linde–Ekman, 2010).⁴

A második fordulat a demokráciakutatásban tehát már azt a kérdést állította a középpontba, hogy a jogi formájában definiálható „procedurális” demokrácia egyáltalán jól működik-e, avagy milyen az új demokratikus intézményrendszer teljesítőképesége általában. Ám ez a problematika a kétezres években már túllépett az új demokráciák látóhatárán is, mert globális szinten is megjelent az a kérdés, hogy a konszolidált „nyugati” demokrácia eleve jól működő demokrácia-e, vagy attól még lehet alacsony teljesítménye, hogy formális, jogi-procedurális tekintetben már „tökéletes” demokráciának minősíthető. Ebből az új, globális kérdésvetésből már látszik, hogy a demokráciakutatásban a hangsúly arra tevődött át, hogy milyen a demokrácia teljesítménye, avagy minősége (performance democracy), mégpedig a demokráciák legszélesebb mezőnyére vonatkozóan, sőt voltaképpen a kormányzati teljesítmény vizsgálatát valamennyi országra kiterjesztve. Ennek alapján került megítélésre a demokratikus rendszerek legitimitása is, azaz már nem pusztán a formális-procedurális dimenzió szerint, hanem mindenekelelt a demokratikus intézményrendszer teljesítménye és a részvételi demokrácia alapján (Ekman, 2009).⁵

A második szakasz vitáiban néha felbukkantak szkeptikus megjegyzések arról, hogy az indikátorok rendszere mennyire képes felmérni a tényleges hely-

zetet, illetve az egyes országokból gyakran bírálták az egyes indikátorokat, főleg kormányzati oldalról. Le kell szögezni azonban, hogy egy táguló univerzumból van szó a politikatudományban – avagy általában a társadalomtudományokban –, ami állandóan fejlődik és egyre pontosabb képet tud adni a társadalmi helyzet rendkívüli komplexitásáról. Mégis, már jelenlegi fejlettségi fokán is elég pontosak az indikátorok, s egy-egy felmérésben egymást is viszszaigazolják, de legfőképpen az számít, hogy a 10-15, egymástól többnyire független nemzetközi felmérés adatai erősen konvergálnak. Így a tévedés vagy a szubjektivitás esélye elég csekély, s a szkeptikus megjegyzések többnyire nem a szakmai megalapozottságból, hanem az érintettségéből fakadnak. Másodsor, a nemzetközi kutatásokban külön figyelmet fordítottak arra, hogyan változnak a „politika” és a „közpolitika” dimenziói a maguk kölcsönhatásában, vagyis az autoriter rendszerekből a demokratikus rendszerekbe való politikai átalakulás során hogyan alakul a „közpolitikai” hatékonyság. Egyszerűen szólva elég gyakori eset, hogy ezekben a rangsorokban – *horribile dictu* – kevésbé demokratikus, de jobban teljesítő országok megelőzték a formálisan demokratikusabb intézményrendszerrel rendelkező, de gyengébben teljesítő országokat. Ezek az ellentmondások azonban a válsághelyzetekben jelentkeznek, amikor a centralizált döntéshozatallal rendelkező autoriter országok gyorsabban reagálnak, de aztán rövidesen megmutatkozik a demokráciák fölénye a tartós és sikeres alkalmazkodásban. Általában, a történelmi átalakulás menetét tekintve a kutatások egy „J” alakú görbét vázolnak fel, eszerint a konszolidált autoriter rezsimek viszonylag magas kormányzási kapacitása egy darabig csökken a demokratizálás folyamatában, de gyorsan növekszik a konszolidáció mértékében, s ezért a kezdeti zavarok után jelentősen felülmúlja az autoriter rezsimek kormányzati teljesítményét.

Ezért a „procedurális” és a „működőképes” dimenziók közötti feszültség különösen nyilvánvaló az új, még nem konszolidált demokráciákban, amelyekről az emberek megítélése is élesen megoszlik a két szempont szerint. Az új demokráciákban ugyanis a lakosság többnyire azt vallotta, hogy bár formálisan megvan a demokrácia, de még igen rosszul működik (Pew Foundation, 2009). Ám ez az elégedetlenség és kettősség egyre többször felmerült a fejlett nyugati demokráciákban is, ezért a vizsgálódás középpontjába a szélesebb értelemben vett kormányzati teljesítmény, avagy még szélesebben a társadalom kormányzási kapacitása került. A hangsúly radikális átrendeződését már az is jelzi, hogy a nagy, globális összehasonlító vizsgálatok a teljesítményük szerint rangsorolták az országokat, államokat és társadalmakat, és a számításba vett tényezőknek csupán egyike volt a formális demokrácia kiterjedt intézményrendszere. Paradox ugyan, de ez az egész megközelítés éppenséggel a legdemokratikusabb és a legjobban teljesítő északi országok kezdeményezésére történt, annyira fontossá vált a növekvő globalizáció időszakában az országok versenyképessége, azaz teljesítőképesége és alkalmazkodóképessége.⁶

Voltaképpen, a kétezres évek végén, a globális válság hatására, megkezdődött egy új, harmadik demokráciavita, hiszen előtérbe került a „demokrácia minőségének” már korábban is exponált problémája. A globális válság a pénzügyi és a gazdasági szakaszai után belépett a politikai válság szakaszába, amely minden eddiginél élesebben vetette fel a demokrácia teljesítőképességével, valamint a tagállamok és az EU politikai rendszereinek viszonyával kapcsolatos kérdéseket. A „demokratikus deficit” problémájának újabb kiadásával a harmadik szakaszban felerősödött a procedurális és a működőképes demokráciák már jól ismert kontrasztja, egyfelől a formális-jogi intézményi struktúrák megléte és a megfelelő politikai kultúra hiánya (a „hardver” és a „softver” kontrasztja), másfelől a működőképes demokráciák politikai legitimáló szerepe és jó kormányzás közpolitikai funkciója között. A globális válság szociális válságot (munkanélküliség és a közszolgáltatások csökkenése) és politikai válságot (szociális és nacionalista populizmus) váltott ki (Bajnai, 2012). Egyre mélyült az OECD-országokban is a társadalmi polarizáció, így a korábbi megosztottság társadalmi szakadékká változott (OECD, 2011; 2012). A működőképes demokráciák legitimációs funkciója tehát szintén egyre erősebben jelentkezett, és a politikai válság abban is megmutatkozott, hogy még a fejlett országok lecsúszó rétegeiben is felvetődött az erős, gondoskodó állam igénye. Magyarán, a külső globális nyomás brutális tesztje révén az egész uniós szerkezet gyengesége is feltárult és a radikális reformok szükségessége nyilvánvalóvá vált.⁷

A versenyképes Európa és a közpolitikai intézetek virágkora

A globális válság kegyetlen hatása és az élesedő globális verseny az országok és kontinensnyi mega-régiók között tehát egy újabb, harmadik demokratikus kihíváshoz vezetett. Az EU számára ez a válságkezelési képesség előtérbe kerülésével járt, ami újabb intézményi koncentrációt (metagovernance) követelt meg az Európai Tanács kiemelt szerepével, és az Európai Tanács fokozott „technokrata” szemléletével. Az unióban ezért erőteljesen megindult a demokráciavita, és ennek megfelelően újabb ellensúlyok is beléptek az Európai Parlament növekvő jogkörével és a népszavazási kezdeményezéssel együtt. De újra kellett szabályozni az EU-szintű és a tagállami szintű döntések viszonyát is, ami a többszintű kormányzás még erőteljesebb alkalmazását követelte meg. Ám a nagy, globális nyomás alatt az is kiderült, hogy a tagállamoknak nem egyszerűen a gazdaságuk, hanem sokkal inkább a demokratikus intézményrendszerük nem versenyképes, azaz nem „működőképes” a válságkezelésben, mert nem tud alkalmazkodni a gyors globális változásokhoz (Arena, 2012). Dennis Meadows már 2009-ben javasolta a WEF davosi konferenciáján a resilience fogalmának bevezetését, ami magyarra ellenálló, avagy önfenntar-

tó képességnek fordítható, de kiterjesztett értelmezésben nyilvánvalóan a stresszhatásokkal vagy a válsággal szembeni alkalmazkodó képességről van szó. Az önfenntartó képesség valójában ikerfogalma az önfenntartó fejlődés már bevett fogalmának, ami viszont a társadalmi-politikai rendszerek megítélésének komplex jellemzése. A „reziliencia” fogalma ezért konvergál az uniós fogalomrendszerben már központi mozzanattá vált „társadalmi haladás” (social progress) paradigmával is, vagyis önfenntartó képesség kell a fenntartható növekedéshez (Meadows, 2009 és Martens, 2010).⁸

A demokráciavita „magasabb szinten” tér tehát vissza, mint a társadalmi haladás komplex fogalma, amivel együtt jár a differenciált tagság kérdése az erősödő EU-szintű kormányzásban (legutóbb Holzinger és Schimmelfennig, 2012). Az európaizálás és demokratizálás kettőssége is újra felvetődik, de más-ként, mint a kétezres évtizedben, mert mostanság a fejlett tagállami demokráciáknak és a transznacionális uniós integrációnak együttesen kell „előre rohanni” a válságkezelésben, vagyis belülről az intézményrendszernek úgy kell megújulni, hogy egyúttal a nagyobb uniós integráció irányában lépjen előre. A harmadik demokratikus kihívás lényege az a nehéz dilemma, miszerint a „politikai demokrácia” avagy a „közpolitikai demokrácia” előrehaladása a fontosabb és sürgősebb a hosszan tartó, elnyúló globális válság idején. A válasz kettős, mivel a további intézményi demokratizálás ugyan előtérbe került még a legfejlettebb demokráciákban is és az EU szintjén is, de a közpolitikai demokratizálás, vagyis a demokrácia minősége és teljesítőképesége mégis fontosabb és sürgősebb a válság idején. Ahogy a nemzetközi szakirodalom erőteljesen hangsúlyozza, a globális válság idején a „kormányzás számít” (Governance Matters), de menetközben is, és később is, az új, hatékonyabb kormányzati struktúra kiegyensúlyozandó az új demokratikus intézményi struktúrákkal. Amint később látni fogjuk, a kelet-közép-európai országokban – főleg Magyarországon – mindkettő visszaesett, azaz a demokratikus berendezkedés hanyatlásával a kormányzati teljesítmény is gyenge volt a válságkezelés idején.⁹

Az új demokráciavita az „Észak Dél ellen” jegyében jellemezhető. A globális válságban az állami kapacitás mellett – és annak megalapozásaként – még inkább kitűnt a társadalmi kapacitás fontossága, amelyben megint csak az északi országok vizsgáztak a legjobban, mert a fejlesztő állammal olyan szerkezetet tudtak létrehozni, ami képes volt a globális változásokhoz való állandó alkalmazkodásra (reziliencia). Az is világossá vált, hogy megszorítások, a közsférában való korlátozások szakasza után a tartós növekedési pályára való visszatérés ezért csak a „szociális” demokrácia révén, a Szociális Európa szellemében lehetséges, a munkaerő fejlesztésébe való emberi beruházással. Drasztikusan megmutatkozik itt a „puha”, szociális és humán tényezők kiemelt szerepe, hiszen ahol ezek fejlettek, vagyis nagy a társadalmi kapacitás, ott mini-

mális volt a válság hatása, illetve sikeres volt a válságkezelés. A szociális és humán indikátorok bekapcsolása a demokráciák jellemzésébe ennek megfelelően széles körben lejátszódott, ahogy ezt a következőkben jelezzük.¹⁰

Egészében véve megállapítható, hogy a demokráciakutatás nagy fordulatai mögött kitapintható a világrendszer átalakulása és a nemzetközi versenyképesség fokozódó jelentősége. Erőteljesen jelentkeznek ezzel párhuzamosan a belső tényezők is, mint a növekvő komplexitás irányításának, a válságkezelésnek és a reformmenedzsmentnek az ugyancsak fokozódó jelentősége, természetesen a külső körülményekkel, a világrendszerbe való integrálódással szoros kölcsönhatásban. A két – külső és belső – tényező együttes felértékelődése abban is megjelenik, hogy a nagy, nemzetközi közpolitikai intézetek az országok teljesítőképességének – avagy versenyképességének – mérésére használt indikátorokat mindkét irányban állandóan szélesítették, azaz egyre több külső és belső indikátort alakítottak ki, gyakran egy korábbi indikátor szétválasztásával, további belső differenciálódásával.¹¹

Persze más társadalomtudományok – így a közgazdaságtan és a szociológia – ezt a jelenlegi helyzetet nem a demokráciakutatás egymást követő szakaszaiból vezetik le, s tulajdonképpen jogosan, hiszen ezek az indikátorok a gazdasági, szociális és politikai-közpolitikai tényezők bonyolult rendszerét mérik fel. A fentebb vázolt fejlemények tehát organikusan következnek a közgazdaságtan és a szociológia fejlődéséből, illetve a politikatudománnyal való találkozásából is. Egészében véve a valamennyi dimenziót átfogó indikátorok egy komplex, társadalomtudományi rendszerre állnak össze, amit ebben a tanulmányban főleg a közpolitika – és a közigazgatás – szempontjából taglalunk. Ez az összefonódás a többi társadalomtudománnyal egyben azt is jelzi, hogy a politikatudomány egyfelől már teljesen alkalmazott tudománnyá vált az indikátorok rendszerén keresztül, és demokrácia minősége, illetve a kormányzati teljesítmény mérésében már olyan erősen összekapcsolódtak, hogy nehezen elkülöníthetővé váltak a közpolitikai, gazdasági és szociológiai szempontok. Másfelől éppen ezért a globális válság időszakában a kormányzati teljesítmény megítélése markánsan ideologikus-legitimációs szerepet is betöltött a tagállami és az uniós kormányzat számára egyaránt, illetve a gyenge teljesítménynek súlyos delegitimáló szerepe volt, és sorra buktak a kormányok és a politikai elitek, a kelet-közép-európai régióban is.

Az indikátorok szakmailag két főbb irányból épültek ki. Egyrészt a versenyképesség fogalmából, mégpedig annak mikroökonómiai értelmezéséből, másrészt a demokrácia hármas (jogi, politikai és szociális) definíciójából adódtak. A demokrácia fogalma először a formális-jogi oldalról, vagyis a szabad választások, mint alapvető kritérium felől bővült, majd másodjára a liberális alapjogok és a sajtószabadság, valamint a demokratikus intézményrendszer „fékek és ellensúlyok” jellege felől. Harmadjára a kétezres években a szociális jogok bekapcsolásával az indikátorok kiszélesedtek a demokrácia legátfogóbb meg-

határozása irányában. Ezt a már komplex képet gazdagították a két másik, markáns irányból jövő indikátorok. Egyfelől egy szélesebb intézményi mezőny (közszektor és magánszektor, közigazgatás és vállalatirányítás) áttekintésével a „politikai” demokrácia tekintetében, másfelől a humán tényezők kitágításával a Human Development Index (HDI) révén, a „szociális” demokrácia tekintetében. Ezek összegeződéséként megtörtént a paradigmaváltás a jólét (welfare) fogalmától a jól-lét (well-being) fogalmára, majd a boldogság-megelégedettség Meadows által hangsúlyozott szubjektív dimenziói felé, s legvégül a fenntartható globális világ alternatívája felé is (Sustainia, 2012). Mondhatni, hogy az új évtizedben már a részletes és komplex „demokrácia-barométerek” időszakában vagyunk (Bühlmann, 2012).¹²

A demokráciakutatás jelenlegi fázisában már javában folyik a demokráciamodellek versengése is. Megjelent egy nemzetközi rivalizálás is a mutatók rendszerén és a rangsoroláson keresztül (rankings), főleg az USA–EU kontrasztjában. Ahogy a *The Economist* által készített *Democracy Index* megjegyzi, hogy a demokrácia „mérése” és értékelése nem pusztán tudományos jelentőségű, hanem erőteljesen politikai kérdés is. Az érvelésben visszatér a demokrácia hármass definíciója, nevezetesen az amerikai – amit elsősorban a Freedom House képvisel, de más amerikai kutatóintézeteknél is megjelenik – a demokrácia szűk (thin) felfogását képviseli, amit a *The Economist* szembeállít a maga tág (thick) felfogásával. Az amerikai ugyanis tendál a demokrácia minimális értelmezése, a választási demokrácia modellje irányában, és ezért sokkal megengedőbb a fél autoriter rendszerek kérdésében is, mint a tág, a politikai demokrácia széles mutatórendszerét tartalmazó európai modell. Ugyanakkor elismeri, hogy van még egy ennél tágabb, széles körben elfogadott felfogás is, ami a gazdasági és szociális „jól-lét” (well-being) mutatóit is figyelembe veszi (DI, 2011: 28–29). Ezeknek a modelleknek a versenye a demokrácia elterjesztésében (promotion of democracy) is jelentkezik. 2011 második felében a lengyel elnökség nagy energiát fektetett abba, hogy az amerikai példa alapján elfogadják az önálló uniós demokráciaügynökség megszervezését European Endowment for Democracy (EED) néven, ami viszont a demokrácia európai modelljének hatékonyabb terjesztését és támogatását tenné lehetővé az Unióval határos déli és keleti nagyrégiókban.¹³

A politikatudomány rohamos és viharos alkalmazott tudománnyá válását az utóbbi évtizedekben a demokráciakutató és közpolitikai szakmai műhelyek megalakulása, valamint a nemzetközi politikában és politikatudományban való aktivizálódása jelzi a leginkább. Az északi iskolához tartozik az *Arena*, *Centre for European Studies* (www.sv.uio.no/arena, Oslo), ami elindította az öt-éves RECON (Reconstituting Democracy in Europe) programot, amelyet 2011 végén zártak el az uniós és tagállami viszonyok áttekintésével. Továbbá az *IDEA* (International Institute for Democracy, www.idea.int, Stockholm), ami főleg a demokrácia elterjesztésével, támogatásával és szaktanácsadással fog-

lalkozik a fejlődő országokban. Az IDEA rendszeresen publikál évi jelentéseket a demokrácia állapotáról a harmadik világban, megjelentet kézikönyveket és gyakorlatias tanácsadó munkákat is (például IDEA 2007; 2010) a konfliktusok megoldásához és a szabad választások megszervezéséhez. Végül a *The Quality of Government Institute* (QoG, www.qog.pol.gu.se, Gothenburg), amely a Gothenburg Egyetem Politikatudományi Tanszékére épül. Az intézet számos mértékadó tanulmányt publikált, és két nagy nemzetközi összehasonlító vizsgálatot végzett 2008 és 2010 között (Dahlberg et al., 2011). Több projektben kapcsolódtak az EU belső komparatív összegezéséhez (Charron et al., 2010), illetve a Világbank indikátorainak ellenőrzéséhez és fejlesztéséhez (Charron, 2010) is.

Az egyes országok felmérésében az európai kutatások „zászlóshajója” a kétezres évek kezdete óta a *Bertelsmann Stiftung* (www.bertelsmann-stiftung.de, Gütersloh), amely két nagyszabású demokráciakutatást is folytat, az egyik a 128 „átalakuló” országot bemutató Bertelsmann Transformation Index (BTI), a másik pedig az OECD országokkal foglalkozó SGI (Sustainable Governance Indicators: Policy Performance and Executive Capacity in the OECD) program (Bertelsmann, 2009 és 2011). Az indikátorok rendszerének kialakításában és a demokrácia „definíciójában” meghatározó szerepet játszott Wolfgang Merkel, aki hat kötetet adott ki a demokrácia elméletéről és a demokráciák regionális típusairól, valamint Martin Brusis, aki kiemelkedő demokráciakutató és közpolitikai szakértő. Így kapcsolódik a Bertelsmann programja Merkel révén egyfelől a Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), másfelől Brusis révén a müncheni egyetem kutatóközpontja (Center for Applied Policy Research, CAP) tevékenységéhez. Az európai fővonalban a nagy közpolitikai intézeteken (EPC, CEPS and Bruegel) túl feltétlenül megemlítené még az *European University Institute* (EUI, www.eui.eu, Firenze), mint az EU saját „egyeteme” (PhD-programok) és kutatóintézete. A demokráciakutatásban különösen fontos a Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RCAS) nevű részlege – és azon belül is a European Union Democratic Observatory (EUDO) (<http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Home.aspx>) – kiterjedt kutatási és publikációs tevékenysége.¹⁴

Az Egyesült Államokban is számos intézet foglalkozik világméretű felmérésekkel és rangsorok kialakításával, közvetlenül vagy közvetve tárgyalva a demokrácia kérdését. A Freedom House befolyásos jelentései mellett főleg a *Polity Project* (Center for Systemic Peace, Colorado State University, www.systemicpeace.org/polity) említendő meg, amely már a negyedik programját futja (Monty, 2011 és Polity Project, 2011) a világ 164 országa politikai rendszerének értékelésében. A Polity Project a kutatás profiljának megfelelően különös figyelmet fordít a „politikai instabilitás” kérdésére az egyes országokban. Gazdag adatbázisra támaszkodik a sajátos amerikai szemléletnek megfelelően nagy figyelmet szentelve a „gazdasági szabadságnak”, akárcsak a Freedom House jelentései. Ehhez az amerikai közpolitikai intézetek közül alapvetően a Fraser

Institute (2010), a GFK Roper Reports Worldwide (2012) és a Heritage Foundation (2012) programok szolgáltatnak adatbázist.¹⁵

KELET-KÖZÉP-EURÓPAI VÉGSZÓ: A DEMOKRÁCIA LEGMÉLYEBB VÁLSÁGA

A demokráciák a globális válság hatására világszerte nehéz helyzetbe kerültek, amit a *The Economist* egymást követő évi jelentéseinek a címe is mutat: a Democracy Index címe 2010-ben *A demokrácia visszavesése* (Democracy in retreat), 2011-ben pedig *A demokrácia stressz helyzetben* (Democracy under stress). A 2011-es jelentés azonban azt is kimondja, hogy a legnagyobb visszavesés a demokrácia helyzetében Kelet-Közép-Európában történt (*The Economist*, 2011: 20., 22.), ami már abból is adódik, hogy általános szakértői vélemény szerint ezt a régiót sújtotta a globális válság a leginkább (Watt, 2012: 55.). Ez a drasztikus regionális visszavesés a demokráciában nem előzmények nélküli, hiszen az elemzők már a kétezres években jelezték a demokrácia „visszacsúszását” a régióban, például a *Journal of Democracy* már említett 2007. októberi különszámának címében is ez fogalmazódik meg. A globális válság csak elmélyítette a korábban már meginduló válságfolyamatokat, amit az összes közpolitikai intézmény széleskörűen dokumentált. Elegendő a legutóbbi jelentések közül csak a Transparency International 2011-es felmérésére utalni, ami a korrupció nagymértékű elterjedését jelezte a régióban, Magyarország 54-ik helyével, valamint Csehország 57-ik és Szlovákia 66-ik helyével. Ezek után az sem meglepő, hogy a World Economic Forum (WEF) 2011-es jelentése szerint az említett országok a felmérésben résztvevő 139 ország közül a 111-ik, a 121-ik és a 132-ik helyre kerültek a politikai elitbe vetett bizalom tekintetében. A 2010-es évtized elején a politikai elitekbe vetett bizalom tehát annyira megroppant a régiókban, hogy ennél alacsonyabb szintet csak néhány fejlődő ország produkált, s ez a számos egyéb mutató között talán a legnyilvánvalóbban mutatja a demokrácia mély válságát.¹⁶

Samuel Huntington már jelezte, hogy a demokrácia harmadik hullámát visszavesés, „ellenhullám” (Reverse Wave) fogja követni, de ezt mindenki le tudott volna vélni a kilencvenes években a kelet-európai országok autoriter irányba való visszafordulásával, hozzátevé, hogy ehhez hasonló jelenségek a világ más országaiban is lejátszódtak. Most Huntington előrejelzése újabb jelentést nyert azzal, hogy a korábbi dinamikus kelet-közép-európai országok is megtorpantak a demokratikus kihívás második szakaszában, majd súlyos válságba kerültek a jelenlegi, harmadik szakaszban. A kelet-közép-európai országoknak tehát különösen érdeke a demokráciakutatás, mert a pontos helyzetkép nélkül nincs kitörés a demokrácia válságából. Még inkább érvényes ez Magyarországra, amelyet a Freedom House és a *The Economist* felmérései szerint

a leginkább sújtott a demokrácia válsága. Nevezetesen a Democracy Index 2011 megállapítja, hogy „A negatív tendenciák újabbra, még rosszabbra fordultak. A régióban talán Magyarország ennek a legkirívóbb esete.” (The Economist, 2011: 21). A demokrácia mély válságának valószínűleg az a fő oka, hogy a gazdaság és a politika korábbi konszolidációja a régióban nem járt együtt a társadalmi konszolidációval, ami fokozatosan erodálta a gazdasági és a politikai konszolidációt is, s ezzel gyengítette a társadalmi és a kormányzati kapacitást, az ország alkalmazkodó képességét, avagy a válságnak ellenálló képességét (reziliencia). A kelet-közép-európai kormányok a válság hatására sem törekedtek a társadalmi konszolidációra, így az eredmény a globális válság rendkívül romboló hatása a régióban, ami a gyenge reagáló képesség miatt tartós maradt. A kiút természetesen a politikai és a közpolitikai demokrácia együttes megerősítése a régióban, amire az Unió nemcsak modellt nyújt, hanem kötelez is.¹⁷

JEGYZETEK

- ¹ Ez a tanulmány a demokráciakutatást a közpolitika oldaláról közelíti meg, a korábbi írások – főleg Ágh, 2011a,b – szerves folytatásaként. A tanulmány az OTKA „Competitiveness of Hungarian regions in the European Union” (ID 77659) kutatási programja keretében készült. Korábban ezt a szakirodalmat részletesen áttekintettem és a demokrácia állapotát a „húsz év után” (Twenty Years After) nézőpontjából elemeztem (lásd Ágh, 2010a-d, valamint Riedel, 2010). Terjedelmi korlátok miatt a korábbi demokráciaelméletek óriási irodalmát itt nem tudom felvonultatni, csak a témához szűken hozzátartozó újabb szakirodalmat idézem.
- ² A kétezres években az európai politikatudományban „kormányzási fordulat” (governance turn) játszódott le, lásd Benz–Papadopoulos, 2007; Havrylyshyn–Van Roden, 2003; Kaufmann et al, 2008; Peters–Pierre, 2007; Sorensen–Torfing, 2008.
- ³ A demokráciaviták első szakaszát csak felvezetésként kívánom bemutatni, ebben a tanulmányban ugyanis a demokráciakutatásnak a közpolitika felé fordulására szeretnék koncentrálni a második szakaszban, illetve a most induló harmadik szakaszt szeretném részletesen bemutatni. Így az uniós alkalmazkodást illetően a második szakaszt is csak röviden összefoglalom a korábbi anyagaim alapján. Az egyes szakaszok jelentősen átfednek, de a hangsúlyváltás közöttük igen erőteljesen jelentkezik.
- ⁴ A demokrácia közpolitikai aspektusának exponálása különösen élesen jelentkezik Bútorá et al., 2009; Dahlberg et al., 2011; Holmberg–Rothstein, 2011; Kline, 2011; Mansfeldová–Gusti, 2010; Munck–Verkuilen, 2002 és Rothstein–Teorell, 2008 tanulmányaiban.
- ⁵ Azt azonban jelezni kell, hogy a globális közpolitikai elemzések (Eurostat, OECD, Világbank, Freedom House, WEF és IMD, valamint az ENSZ szakosított szervezetei) már a kilencvenes években elindultak, de csak a kétezres években teljesedtek ki, amiről a korábbi tanulmányaimban (Ágh, 2011a, b) már részletesen szóltam. Most a tudományos műhelyek munkásságára

koncentrálok a közpolitika előtérbe kerülésében és a mutatók kidolgozásában, s a továbbiakban röviden bemutatom majd a fontosabb műhelyeket.

- ⁶ Ebből a leírásból és az idézett szakirodalomból is kitűnik, hogy az északi országok intézményei és kutatói voltak a legaktívabbak és leginnovatívabbak. Fontos azt is megemlíteni, hogy ezek a műhelyek szorosan összekapcsolódtak a fenti globális intézményekkel, azok számára is készítették átfogó jelentéseket, lásd például Charron, 2010; Charron–Dijkstra–Lapuente, 2010; és Charron et al, 2010; Charron–Lapuente, 2011.
- ⁷ Andrew Watt (2012) is újlag kimutatta legutóbb, hogy az unióban a globális válság legnagyobb vesztesei a keleti tagállamok. José Magone (2011) részletes elemzésben bizonyítja, hogy a keleti tagállamok intézményi teljesítőképessége jobb, mint a déli tagállamoké.
- ⁸ Legutóbbi magyarországi látogatásakor Dennis Meadows ezt az álláspontot a Népszabadságnak adott interjújában is összefoglalta (2011. szeptember 15.): „A kívánatos változást inkább a reziliencia (rugalmas alkalmazkodás) – egy rendszer azon képessége, hogy az alapvető funkcióit tekintve viszonylag stabil tud maradni jelentős külső változások közepette is – növekedésével lehet leírni.” Emellett azt is hangsúlyozta, hogy a társadalom fejlettségét illetően nem a GDP, hanem a „boldogságindex” a döntő.
- ⁹ A Governance Matters szempontot Charles Kenny (2012) bevezetője képviseli a Governance folyóirat ezzel foglalkozó különszámában, a további demokratizálás szükségességét pedig Denk–Thomas–Daniel Silander tanulmánya (2012) hangsúlyozza. A dilemmáról átfogóan lásd Ágh, 2011c,d.
- ¹⁰ Az emberi beruházás, mint a kitörés fő útvonala számos tanulmányban megjelenik, lásd például Altman–Shore, 2010; sőt megfogalmazódik már az EU hivatalos dokumentumaiban is az EU 2020 Stratégia kapcsán.
- ¹¹ Lásd főleg Charbit–Michalun, 2009; Moeller–Skaaning, 2010b; Munck–Verkuilen, 2002; OECD, 2011; Alexander et al., 2012.
- ¹² A versenyképességből adódó vonalat a hazai szakirodalomban Tomka Béla (2011) munkája alaposan feltárta és exponálta az életminőség kérdését is. Másfelől Magyarországon az utóbbi években elmozdulás tapasztalható a politikai intézmények jogi struktúrájának leírásától a közpolitikai működés jellemzése felé, lásd Müller, 2011; Sárközy, 2012 és Vadál, 2011. A puha tényezők között fel kell hívni a figyelmet a bizalom (trust) fontosságára is, lásd Pierre–Rothstein, 2010 és Rothstein, 2011, amit Magyarországon főleg a TÁRKI kutatásai képviselnek.
- ¹³ Council conclusions on the European Endowment for Democracy, 3130th FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Brussels, 1 December 2011, The Council adopted the following conclusions: „Recalling its Conclusions of 20 June on the proposal to create a European Endowment for Democracy, the Council welcomes the preparatory work done notably by the EEAS and the Commission and it takes note of the submitted draft Declaration. The Council looks forward to continuing the work swiftly and invites Coreper to steer the process towards the establishment of the European Endowment for Democracy.”, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126505.pdf.
- ¹⁴ Lásd legutóbb Pappas, 2012.
- ¹⁵ Itt csak a nagyobb, demokráciakutatásra specializált és közpolitika-orientált műhelyeket mutatom be igen röviden, amelyek anyagaira ez a tanulmány támaszkodik. A nagy brüsszeli köz-

politikai intézetek – European Policy Centre (ECP), Centre for European Policy Studies (CEPS) és a Bruegel – idevágó kutatásaival már a korábbi tanulmányokban foglalkoztam. A Bertelsmann-jelentések elkészítésében – valamint és a QoG 2008 és 2010 közötti felmérésében – magam is részt vettem, ezek a kutatások igen nagy empirikus anyagra épülnek.

¹⁶ Lásd WEF, 2011: 141., 166. és 299., és TI 2011 és 2012, valamint az összképhez WB 2011a,b.

¹⁷ A Freedom House két 2011-es jelentése – a régióról általában is, és Magyarországról különösen – egybehangzó értékelést ad a The Economist felméréseivel (2010, 2011). A magyar értékelést lásd FH, 2011a: 7., és FH, 2011b: 7., valamint Bertelsmann, 2011.

IRODALOM

- Alexander Amy–Inglehart, Ronald–Welzel, Christian (2012): Measuring effective democracy: A defense. *International Political Science Review*, Vol. 33, No. 1, January 2012, 41–62.
- Altman, Tess–Shore, Chris (2010): Social Welfare and Democracy in Europe. RECON Working Paper 2010/19, http://www.reconproject.eu/main.php/RECON_wp_1019.pdf?fileitem=5455958.
- Arena Centre for European Studies (2012): Europe’s Democratic Challenge. RECON final conference on 24–26 November 2011, published on 3 February 2012, <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/news-and-events/news/2011/recon-outreach-november.html>.
- Ágh Attila (1999): Processes of democratization in the East Central European and Balkan states: sovereignty-related conflicts in the context of Europeanization. *Communist and Post-communist Studies*, Vol. 32, No. 3, 263–279.
- Ágh Attila (2010a): *Democratic Consolidation or Backsliding in East Central Europe: Rediscovery of the Past Twenty Years of the ‘Lands in Between’*. 117–138. In: Riedel (ed.).
- Ágh Attila (2010b): The Relationship between Parties and Democracy in Hungary. In: Kay Lawson (ed.): *Political Parties and Democracy*. Vol. 2, Europe, New York: Praeger, 185–207. <http://www.praeger.com/catalog/A2711C.aspx>.
- Ágh Attila (2010c): Europeanization and Democratization in ECE: Towards Multi-Level and Multi-Actor Governance. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. III, No. 1, Summer 2010, 9–33.
- Ágh Attila (2010d): Post-Accession Crisis in the New Member States: Progressing or Backsliding in the EU?. *Studies of Transition States and Societies*, Vol. 2, Issue 1, 74–93.
- Ágh Attila (2011a): A közpolitika változó paradigmái: Az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. *Politikatudományi Szemle*, XX. évfolyam, 2011/1, 31–48
- Ágh Attila (2011b): A kormányzati rendszer és a globális versenyképesség: A fejlesztő állam perspektívája. *Politikatudományi Szemle*, XX. évfolyam, 2011/3, 37–54.
- Ágh Attila (2011c): Cohesion Policy and the Europe 2020 Strategy: Constructing the EU for the next decade. In: Ágh (ed.): 15–67.
- Ágh Attila (2011d): The European Futures and Cohesive Europe: EU2020 Strategy and cohesion policy with flexible integration. *Journal of Comparative Politics*, Issue 6, July 2011, 49–66.
- Ágh Attila (ed.) (2011): *European Union at the crossroads: The European perspectives after the global crisis*. Budapest: Together for Europe Research Centre, 337.

- Bajnai Gordon (2012): From Economic to Political Crisis: Challenges Facing a Post-2008 European Union. In: Bajnai et al.: 2012, 73–94.
- Bajnai Gordon et al. (2012): *Solidarity: For Sale? The Social Dimension of the New European Economic Governance*. Bertelsmann, Europe in Dialogue, 2012/01, http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_35357_35358_2.pdf.
- Benz, Arthur–Papadopoulos, Yannis (eds) (2007): *Governance and Democracy: Comparing national, European and international experiences*, New York, Routledge.
- Bertelsmann (ed.) (2009): *Sustainable Governance Indicators 2009: Policy Performance and Executive Capacity in the OECD*. Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann (2010): Bertelsmann Transformation Index (BTI 2010) – Hungary Country Report. http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Gutachten_BTI2010/ECSE/Hungary.pdf.
- Bertelsmann (2011): *Sustainable Governance Indicators 2011: Hungary report*. (www.bertelsmann-stiftung.de)
- Bútorá Martin–Meseznikov, Grigorij–Kollár, Miroslav (eds) (2009): *Trends in Quality Democracy: Slovakia 2008*. Bratislava, Institute for Public Affairs.
- Bühlmann, Marc–Merkel, Wolfgang–Müller, Lisa–Wessels, Bernhard (2012): The Democracy Barometer. <http://www.palgrave-journals.com/eps/archive/index.html>.
- Charbit, Claire–Michalun, Maria (eds) (2009): *Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 14, http://www.oecd.org/document/18/0,3746,en_2649_34139_38134162_1_1_1_1,00.html.
- Charron, Nicholas (2010) Assessing The Quality of the Quality of Government Data: A Sensitivity Test of the World Bank Government Indicators, <http://nicholascharron.files.wordpress.com/2010/04/paper-on-sensitivty-tests-of-world-bank-data.pdf>
- Charron, Nicholas–Lapuente, Victor (2009): Does Democracy Produce Quality of Government? *QoG Working Paper Series*, 2009:1 (The QOG Institute, University of Gothenburg, Quality of Government), http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/2009_1_Charron_Lapuente.pdf.
- Charron, Nicolas–Lapuente, Victor (2011): Why Do Some Regions in Europe Have Higher Quality of Government? http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/2011_1_Charron_Lapuente.pdf.
- Charron, Nicholas–Dijkstra, Lewis–Lapuente, Victor (2010): *Mapping Quality of Government in the EU: Study of National and Sub-National Variation*. http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/2010_22_Charron_Dijkstra_Lapuente.pdf.
- Charron, Nicholas et al (2010): *Measuring the Quality of Government and Subnational Variation, Report for the European Commission*. <http://nicholascharron.files.wordpress.com/2010/04/final-report-parts-1-3.pdf>.
- Collier, David–Levitsky, Steven (1997): *Democracy with Adjectives*. http://scholar.harvard.edu/levitsky/files/SL_democracy-adjectives.pdf.
- Dahlberg, Stefan–Dahlström, Carl–Norell, Veronica–Teorell, Jan (2011): The Quality of Government Institute Quality of Government Survey 2008-2010, A Report. http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1358/1358081_the-qog-survey-report.pdf.
- Denk, Thomas–Silander, Daniel (2012): Problems in Paradise? Challenges to future democratization in democratic states. *International Political Science Review*, Vol. 33, No. 1, January 2012, 25–40.

- Ekman, Joakim (2009): *Political Participation and Regime Stability: A Framework for Analyzing Hybrid Regimes*, <http://ips.sagepub.com/content/30/1/7>.
- Fraser Institute (2010): *Economic Freedom of the World*. <http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/economic-freedom-of-the-world-2010.pdf>.
- FH, Freedom House (2011a): *Freedom in the World 2011: The Authoritarian Challenge to Democracy*. http://freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW_2011_Booklet.pdf.
- FH, Freedom House (2011b): *Nations in Transit 2011*. http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Release_Booklet.pdf.
- GfK (Growth from Knowledge, 2012): *Roper Reports Worldwide*. http://www.gfkamerica.com/practice_areas/roper_consulting/roper_worldwide/index.en.html.
- Havrylyshyn, Oleh–Van Roden, Ron (2003): Institutions Matter in Transition, But So Do Policies. *Comparative Economic Studies*, Vol. 45, No. 1, <http://www.palgrave-journals.com/ces/journal/v45/n1/pdf/8100005a.pdf>.
- Heritage Foundation (2012): *Index of Economic Freedom*. <http://www.heritage.org/index/ranking>
- Holmberg, Sören–Rothstein, Bo (2011): *Correlates of Democracy*. http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/2011_10_Holmberg_Rothstein.pdf.
- Holzinger, Katharina–Schimmelfennig, Frank (2012): Differentiated integration in the European Union: many concepts, sparse theory, few data. *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 2, 292–305.
- IDEA (2007): *Democratic Dialogue – A Handbook for Practitioners*. http://www.idea.int/publications/democratic_dialogue.
- IDEA (2010): *Constitution building after conflict*. <http://www.idea.int/publications/constitution-building-after-conflict/index.cfm>.
- Johnson, Debra (2005): The New Outsiders of Central and Eastern Europe: with Specific Reference to Poland. *European Integration*, Vol. 27, No. 1, March 2005.
- Kaufmann, Daniel–Kraay, Aart–Mastruzzi, Massimo (2008): Governance Matters VII. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1148386.
- Kenny, Charles (2012): Does Governance Matter? *Governance*, Vol. 25, No. 1, January 2012.
- Kline, Reuben (2011): Size matters: Why not for contemporary empirical democratic theory? *EUI Working Papers*, 2011/32, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19115/MWP_Kline_2011_32.pdf?sequence=1.
- Linde, Jonas (2009a): *Into grey zone: The recent trend of “hybridization” of political regimes*. QoG Working Paper Series 2009:7 (The QOG Institute, University of Gothenburg, Quality of Government), http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/2009_7_Linde.pdf.
- Linde, Jonas (2009b): *Why Feed the Hand that Bites You? Quality of Government and System Support in the Post-Communist EU Member States*, QoG Working Paper Series 2009:20 (The QOG Institute, University of Gothenburg, Quality of Government), http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/2009_20_Linde.pdf.
- Linde and Ekman (2010): *Patterns of Stability and Performance in Post-Communist Hybrid Regimes*. http://www.pol.gu.se/digitalAssets/1315/1315878_linde-ekman-swepsa.pdf.
- Magone, José M. (2011): Centre-Periphery conflict in the European Union? Europe 2020, the Southern European Model and the euro-crisis. In: Ágh (ed.), 71–122.

- Mansfeldová, Zdenka–Rakusánová Gusti, Petra (2010): *The Quality of Democracy in the Czech Republic*. RECON (Reconstituting Democracy in Europe), 2010/14, http://www.reconproject.eu/main.php/RECON_wp_1014.pdf?fileitem=5456411.
- Martens, Hans (ed.) (2010): Europe 2020: delivering well-being for future Europeans. *EPC Challenge Europe*, Issue 20, March 2010, www.epc.eu.
- Meadows, Dennis (2009): *Speech at the Davos conference of World Economic Forum*. <http://rs.resalliance.org/2010/03/05/dennis-meadows-on-limits-to-growth/>.
- Merkel, Wolfgang (2004): Embedded and Defective Democracies. *Democratization*, Vol. 11, No. 5, 33–58. In: *Special Issue, Consolidated or Defective Democracy?* Edited by Aurel Croissant–Wolfgang Merkel.
- Moeller, Joergen–Svend-Erik Skaaning (2010a): Post-communist regime types: Hierarchies across attributes and space. *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 43, No 1, March 2010, 51–71.
- Moeller, Joergen– Skaaning, Svend-Erik (2010b): *Beyond Radial Delusion: Conceptualizing and Measuring Democracy and Non-democracy*. <http://ips.sagepub.com/content/31/3/261>.
- Monty, Marshall (2011): *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2010*. Center for Systemic Peace, Colorado State University, <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>.
- Morlino, Leonardo (2008): *Hybrid Regimes or Regimes in Transition?* FRIDE (Madrid) Working Paper No. 70, September 2008, <http://www.fride.org/publication/504/hybrid-regimes-or-regimes-in-transition?>
- Munck, Geraldo–Verkuilen, Jay (2002): Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices. *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 1, 5–34, http://www-bcf.usc.edu/~munck/pdf/Munck_Verkuilen%20CPS%202002.pdf.
- Müller György (2011): *Magyar kormányzati viszonyok*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 143.
- OECD (2011): *Society at a Glance – Social indicators*. http://www.oecd.org/document/24/0,3746,en_2649_37419_2671576_1_1_1_37419,00.html#data.
- OECD (2012): *OECD Economic Surveys, Hungary*. March 2012, <http://www.oecd.org/dataoecd/4/5/49852285.pdf>.
- Pappas, Takis (2012): Populism emergent: A Framework for Analyzing its Contexts, Mechanics and Outcomes, *EUI Working Papers*, 2012/1, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/20114/RSCAS_2012_01b.pdf?sequence=1.
- Peters, Guy B.–Pierre, Jon (2007): Governance, accountability and democratic legitimacy. In: Benz and Papadopoulos, 29–43.
- Pew Foundation (2009): *End of Communism Cheered but Now with More Reservations*. <http://pewglobal.org/2009/11/02/end-of-communism-cheered-but-now-with-more-reservations>.
- Pierre, Jon (2009): *New Governance, New Democracy?* http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/2009_4_Pierre.pdf.
- Pierre, Jon–Rothstein, Bo (2010): *Reinventing Weber: The Role of Institutions in Creating Social Trust*. http://books.google.hu/books?id=nGn1uc_AkGUC&pg=PA405&lpg=PA405&dq=Pierre,+Reinventing+Weber&source=bl&ots=kS7sToowwR&sig=pV5lgGjQUIBbWO1NXdbhEj3ebQ&hl=hu&sa=X&e

- i=ChQYT5TGLY75sgbp9JnoDQ&ved=0CCEQ6AEwAA#v=onepage&q=Pierre%2C%20Reinventing%20Weber&f=false.*
- Polity project (2011): *Country Reports: Europe*. 1 June 2011, <http://www.systemicpeace.org/polity/polity06.htm#eur>.
- Riedel, Rafal (ed.) (2010): *Central Europe: Two Decades After*. University of Warsaw.
- Rothstein, Bo–Jan Teorell (2008): Quality of Government. *Governance*, April 2008, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0491.2008.00391>.
- Rothstein, Bo (2011): *Quality of Government and Epistemic Democracy*: <http://www.uio.no/english/research/interfaculty-research-areas/democracy/news-and-events/events/seminars/2011/papers-yale-2011/Yale-Rothstein.pdf>
- Sárközy Tamás (2012): *Magyarország kormányzása, 1978–2012*. Budapest, Park Könyvkiadó.
- Sorensen, Eva–Jacob Torfing (eds) (2008): *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke, Palgrave.
- Sustainia (2012): *Guide to Sustainia*. <http://greengrowthleaders.org/wp-content/uploads/2010/12/GUIDE-TO-SUSTAINIA.pdf>.
- The Economist (2010): *Democracy index 2010: Democracy in retreat*. http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf.
- The Economist (2011): *Democracy index 2011: Democracy under stress*. http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011.
- Tomka Béla (2011): *Gazdasági növekedés, fogyasztás és életminőség*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 306.
- Transparency International (2011): *Corruption Perception Index 2011, Results*. <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results>.
- Transparency International (2012): *Korrupciós kockázatok Magyarországon 2011*. http://media.transparency.org/mis/cogs/assets/ma/pdf/TI_Hungary_osszefoglalo.pdf.
- Vadál Ildikó (2011): *A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai*. Budapest, Komplex Kiadó, 264.
- Zakaria, Fareed (1997): The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, November–December 1997, <http://www.foreignaffairs.com/articles/53577/fareed-zakaria/the-rise-of-illiberal-democracy>.
- Watt, Andrew (2012): Solidarity and Cohesion within and between Countries in a Europe in Crisis. In: Bajnai et al.: 2012, 45–72.
- WEF (2011): *Global Competitiveness Report 2010–2011*. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf.
- World Bank (2011a): *Worldwide Governance Indicators 1996–2010*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.
- World Bank (2011b): *Worldwide Governance Indicators 1996–2010. Documentation*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>.

KONSZOLIDÁLT DEMOKRÁCIA JÖTT-E LÉTRE SZLOVÉNIÁBAN?

Szilágyi Imre

(tudományos főmunkatárs, Magyar Külügyi Intézet)

Összefoglaló

Az írás alapkérdése, hogy megtörtént-e Szlovéniában a demokratikus intézmények kiépítése, biztosított-e rendeltetésszerű működésük, konszenzus van-e a politikai eliten belül arról, hogy mely intézmények és értékek legitimek, illetve, hogy a társadalom egésze mennyire elkötelezett a demokratikus értékek mellett. A központi helyet az intézményrendszer (alkotmány, parlament, államfő, kormány, népszavazás, bíróságok, ügyészség, önkormányzatok, média) felépítésének és fejlődésének, valamint az ezekkel kapcsolatos vitáknak, és dilemmáknak a bemutatása foglalja el. Ezt követi a társadalmat megosztó törésvonalak, illetve a pártrendszer rövid ismertetése. A befejező rész a politikai elit és a lakosság politikai kultúráját, a demokratikus értékek iránti elkötelezettségüket vizsgálja. Amíg a politikai elit a gyakori éles viták ellenére is elkötelezett a demokratikus intézmények mellett, addig a saját anyagi helyzetével többnyire elégedett lakosság rendkívül elégedetlen a demokrácia és a politikai intézményrendszer működésével. A nemzetközi elemzők a tranzíciós orszá-
gok élvonalába sorolják Szlovéniát.

Kulcsszavak: Demokratikus konszolidáció ■ politikai intézményrendszer ■ pártrendszer ■ törésvonalak ■ konszenzus

Az alábbiakban azon politológusok (Linz, Stepan 1996.; Diamond, 1997: XVI–XXVIII., XXX–XXXII.; Plasser–Ulraum–Waldrauch, 1998) álláspontját tartom szem előtt, akik szerint a konszolidált demokrácia meglétét mindenekelőtt az alábbi három terület megfelelő szintje bizonyítja: a demokratikus intézmények kiépítése és működési eljárásuk biztosítása, a politikai elit konszenzusa arról, hogy mely intézmények és értékek legitimek, illetve, hogy a társadalom egésze mennyire elkötelezett a demokratikus értékek mellett.¹

A DEMOKRÁCIA INTÉZMÉNYRENDSZERE

Az alkotmány

Szlovéniában, az úgynevezett titói Jugoszláviában a föderáció alkotmánya mellett – akárcsak a többi köztársaságban – köztársasági alkotmányokat is alkotnak. Ezek az alkotmányok persze többnyire a szövetségi alkotmány helyi vi-

szonyokra alkalmazott mutációi voltak, mégis lehetővé tettek bizonyos önállóságot. Már pusztán azzal is, hogy ezek alapján önálló köztársasági szerveket építettek ki: az országgyűlésnek bizonyos mértékig megfelelő úgynevezett népgyűlést (ljudska skupščina), a kollektív elnökséget, a köztársasági kormányt, a minisztériumokat valamint a legfelsőbb bíróságot (Grad–Kaučič–Ribičič–Kristan, 1996: 52–55.).

Sem szükség, sem lehetőség nincs arra, hogy az alkotmány 1947 és 1987 közötti fejlődését bemutassam, de arra legalább egy példa erejéig érdemes kitérni, hogy az erősen centralizált Jugoszláviában a szlovénok miképpen éltek az önállóság adta lehetőségekkel. 1961-ben a szövetségi parlamentben a betervezett gazdasági törvényekkel való egyet nem értésük kifejezésésképpen tiltakozásul elhagyták az üléstermet. Ilyesmi először fordult elő a szocialista Jugoszlávia történetében (Vodopivec, 2006: 360.). 1967 és 1972 között Szlovéniában is olyan kormány volt, amely a gazdasági racionalitás (a szocialista vállalkozás) és a nemzeti érdek képviselete miatt szembeszegült a föderáció központi kormányának bizonyos intézkedéseivel, s amelynek vezetőjét Stane Kavčičot ezért 1972-ben lemondásra kényszerítették (Predan, 1990: 71–85.). Az 1974-es szövetségi alkotmány nagyobb önállóságot biztosított a köztársaságoknak, az igazi változást azonban azok a politikai és társadalmi mozgalmak jelentették, amelyek az 1980-as évek második felében a szövetségi alkotmány újabb módosításával, a társadalmi válság elmélyülésével függtek össze. A társadalmi vitára bocsátott szövetségi alkotmány alkalmat nyújtott a szlovén másként gondolkodóknak, hogy kifejtsék álláspontjukat. Alapelvük az volt, hogy az addigi gyakorlattal szemben, előbb a köztársasági alkotmányt kell megalkotni, s csak utána lehet kidolgozni a szövetségi alkotmányt. Annak érdekében, hogy a politika és társadalom ilyen irányú elmozdulását elősegítsék, elkészítették és 1988 áprilisában megjelentették saját alkotmánytervezetüket. Ennek főbb kiindulópontja a politikai pluralizmus, a nemzeti szuverenitás és egyenjogúság, a törvényhozói, a bírósági és a végrehajtói hatalom elválasztása volt (Gradivo..., 1988).

Ez az alkotmánytervezet nagy hatással volt az 1989. szeptember 27-én elfogadott alkotmánymódosításokra, amelyek nem csupán számos, a piacgazdaság irányába mutató változást törvényesítettek, de alapvetően megváltoztatták a korábbi alapelveket. A bevezető így kimondta, hogy a Szlovén Szocialista Köztársaság az állampolgárok szabadságjogainak tiszteletben tartásán, a politikai pluralizmuson, a (jelző nélküli) demokrácián, a tulajdon valamenyny formájának, illetve a gazdasági és más alkotó tevékenység egyenjogúságán alapszik (A Szlovén Szocialista..., 1990: 60.). Fontos esemény, hogy 1990 tavaszán, közvetlenül a választások előtt törölték az alkotmányból a köztársaság szocialista jelzőjét.

1989–1990 folyamán úgy tűnt, hogy Szlovénia a legjobb úton halad afelé, hogy gyors ütemben elfogadja, és népszavazás útján szentesítse az új, demokratikus alkotmányt. 1990 augusztusában tekintélyes szerzők érveltek a nép-

szavazás mellett (Grad–Zajc–Kaučič, 1990: 102.). A pártok közötti nézeteltérések miatt azonban az új alkotmányt csak 1991 decemberében, egy évvel a sokkal rosszabb kiindulási feltételekkel bíró horvátok után fogadták el. Ez az alkotmány azonban az időnként felmerült viták ellenére is igen tartósnak bizonyult, eddig összesen hat alkalommal módosították.

Az alkotmány csak egy egészen rövid, alig pár soros preambulumot tartalmaz, amelynek tartalmát a szlovén történelem sajátos körülményei (az államiság korábbi hiánya, az 1918 végétől 1991 végéig fennálló Jugoszláviában eltöltött mintegy hetven év és a második világháború eseményei) magyarázzák. Ebben egyrészt hivatkoznak az 1991. június 25-én elfogadott, Szlovénia önállóságára és függetlenségére vonatkozó alkotmányokra, másrészt arra, hogy „az ember jogaiból és szabadságaiból, a szlovén nemzet alapvető és tartós önrendelkezési jogából és abból a történelmi tényből kiindulva, hogy mi szlovének nemzeti felszabadulásunkért folytatott küzdelmünkben kialakítottuk nemzeti létünket és megvalósítottuk államiságunkat.”

Az alkotmány 1. szakasza szerint Szlovénia demokratikus köztársaság, 2. szakasza szerint Szlovénia szociális jogállam, 3. szakasza pedig a következőket szögezi le: „Szlovénia valamennyi állampolgárának állama, amely a szlovén nép tartós és elidegeníthetetlen önrendelkezési jogán alapul. Szlovéniában a hatalom a népé. Az állampolgárok a hatalmat közvetlenül és választásokon gyakorolják, a hatalom törvényhozó, végrehajtó és bírósági hatalomra történő megosztásának elve alapján.” A többi rendelkezésből itt most csak a következőket emelem ki: a 7. szakasz kimondja az állam és az egyház szétválasztását, a 11. szakasz azt, hogy a hivatalos nyelv a szlovén, de ott ahol az olasz, illetve a magyar nemzeti közösség él, ott az olasz, illetve a magyar is hivatalos nyelv. Az alkotmány egyéb fontosabb részeire a megfelelő témánál térek majd ki.

Amint már említettem, az alkotmány szövegén eddig nem sokat változtattak, de ezeket azért érdemes szemügyre venni. Az első módosítás 1997 júliusában történt, a módosítás oka az volt, hogy az országnak meg kellett felelnie az euroatlanti integráció követelményeinek. Ezért Szlovéniának módosítania kellett az alkotmány 68. szakaszát, amelynek 2. bekezdése kimondta: „Külföldiek ingatlanokra törvényben megállapított feltételek szerint szerezhetnek tulajdonjogot. Földterületeken külföldiek tulajdonjogot nem szerezhetnek...” Hosszú belpolitikai csatározások után 1997. július 14-én, egy nappal azelőtt, hogy az EU meghozta a döntését arról, hogy mely országokkal kezdhető meg a csatlakozási tárgyalás, a szlovén parlament a következőképpen módosította az említett szakaszt. „Külföldiek ingatlant csak azon feltételekkel szerezhetnek, amelyeket (külön) törvény határoz meg, illetve ha így rendelkezik egy olyan nemzetközi szerződés, amit az országgyűlés a kölcsönösség elvét figyelembe véve ratifikál. Az előző bekezdésben említett törvényt és nemzetközi szerződést az országgyűlés az összes képviselő kétharmados többségi szavazatával fogadja el.”²

A következő alkotmánymódosítás 2000 júliusában volt, amikor az országgyűlés megválasztásáról szóló 80. szakaszt kiegészítették egy mondattal, amely leszögezte, hogy az országgyűlésbe jutás küszöbe a leadott szavazatok négy százaléka³ (korábban erre vonatkozó előírás nem volt az alkotmányban, csak a választási törvényben).

2003 februárjában, nem sokkal az EU- és NATO-csatlakozásról szóló népszavazás megrendezése előtt a szlovén országgyűlés olyan módosításokat fogadott el, amelyek az integrációval kapcsolatos eljárásokra vonatkoztak.⁴ Az első módosítás a már említett 3. szakasz kiegészítése volt az ún. 3a. szakasszal. Ennek első bekezdése arról rendelkezett, hogy az ország milyen eljárással ruházhatja át szuverenitásának egy részét nemzetközi szervezetekre. Ez a bekezdés – számomra különös módon – nem tartalmaz olyan megszorító jellegű értelmezést, amilyent a 2011 végéig érvényben lévő magyar alkotmány 2/A paragrafusa. A második bekezdés szerint erről az országgyűlés népszavazást írhat ki. A harmadik bekezdés értelmében az említett nemzetközi szervezetekben elfogadott jogi aktusokat és döntéseket Szlovéniában e szervezetek jogrendjével összhangban alkalmazzák. A negyedik bekezdés arra kötelezi a kormányt, hogy az ilyen jogi aktusokról és döntésekről folyamatosan értesítse az országgyűlést. A kormány és az országgyűlés ezekkel összefüggő viszonyáról külön törvény rendelkezik, amely törvényt az országgyűlésnek a jelenlévő képviselők kétharmados többségével kell elfogadnia.

A második módosítás megváltoztatta az alkotmány 47. szakaszát, s arról rendelkezett, hogy szlovén állampolgárt nem lehet kiadni, kivéve, ha az a 3/a. szakasz alkalmazásából következik.

A harmadik módosítás ismét megváltoztatta a 68. szakaszt. Az új szöveg így hangzik: „A külföldiek ingatlanra azon feltétellel kaphatnak tulajdonjogot, amelyet törvény, vagy nemzetközi szerződés határoz meg, s amelyet az országgyűlés ratifikál.”

Az eddig említett, római I-es jelzéssel ellátott részhez hozzáfűztek egy római II-es jelzéssel ellátott részt, amely arról határoz, hogy a népszavazási törvényt összhangba kell hozni a fenti alkotmánymódosítással.

2004. június 15-én három módosítást fogadtak el. Az elsőben egyetlen szóval módosították az alkotmány 14. szakaszát. Ennek első bekezdését – amely a kivétel nélkül mindenre kiterjedő törvény előtti egyenlőséget biztosítja, a különböző nevesített csoportokat (vallás, nemzetiség stb.) – ezzel az egy szóval kiterjesztették a rokkantakra is. A második módosítás az alkotmány 43., a választójogról szóló szakaszát egészítette ki a következővel: „Törvény határozza meg azokat az intézkedéseket, amelyek a nők és a férfiak egyenlő lehetőségeit ösztönzik az állami szervekbe és az önkormányzati közösségekbe történő jelölésekor.”⁵ A harmadik ekkor elfogadott módosítás az 50., a szociális biztonsághoz való jogról szóló szakaszt egészítette ki ezzel a mondattal: „Az

állampolgároknak törvénnyel szabályozott feltételek mellett, joguk van a szociális biztonsághoz, beleértve a nyugdíjhoz való jogot is.⁶

2006. júniusban három módosítást fogadtak el, amelyek lényege az volt, hogy hosszú ideje tartó viták után végre megteremtse a tartományok (régión) kialakításának alkotmányos keretét.⁷

Tekintettel arra, hogy a Szlovéniában most tapasztalható gazdasági, politikai és részben társadalmi válság igen komoly változásokat igényel, nem tartom kizártnak, hogy a közeljövőben nagyobb szabású alkotmánymódosításokra is sor kerül. Az első változtatás máris körvonalazódik, hiszen a jelek szerint társadalmi konszenzus van azt illetően, hogy az alkotmányban rögzítések az állam eladósodásának korlátozását.

Az országgyűlés

Az 1990 tavaszán megtartott szabad választások idején még a régi rendszer örökségét magán viselő három kamarás törvényhozásba választottak képviselőket. A három kamarába –Társadalompolitikai Kamara, Közigazgatási Kamara, Társult Munka Kamarája – egyenként 80-80 képviselőt választottak, de igen sajátos megoldással. A legfőbb kamarának tekintett Társadalompolitikai Kamarába arányos választási modell szerint, a Közigazgatási Kamarába kétfordulós abszolút többségi rendszer alapján, a Társult Munka Kamarájába egyfordulós relatív többség alapján. Bár relatív fontossága miatt sok tanulmányban csak a Társadalompolitikai Kamarát szokták említeni, azért a másik két kamara jelentőségét sem szabad alábecsülni. A legfontosabb ügyekben ugyanis a három kamara együttes ülésén döntöttek. A három kamara képviselői között a különböző érdekek miatt nem egyszer olyan éles volt a nézetkülönbség, hogy az akadályozta a hatékony törvényhozást (Grad–Kaučič–Ribičič–Kristan, 1996: 65.).

Az 1991 decemberében elfogadott új alkotmány teljesen más alapokra helyezte a törvényhozást. Létrehozta az országgyűlést (Državni zbor) és az Államtanácsot (Državni svet). Az országgyűlésnek, amely a törvényhozás színtere, s feladatköre lényegében azonos a magyar országgyűlésével, 90 képviselője van, akiket általános, egyenlő, közvetlen és titkos választással választanak meg négy évre. A 90-ből két helyet biztosítottak az olasz és a magyar közösség egy-egy képviselőjének. A két intézménybe az 1992 végén megtartott választások alapján kerültek be először a jelöltek. Az országgyűlésre még viszatérek, előbb azonban röviden szólok az Államtanácsról.

Az Államtanács 40 tagját öt évre választják meg a következőképpen:

- négy tagot a munkaadók képviselésében,
- négy tagot a munkavállalók képviselésében,
- négy tagot a földművesek, kisiparosok és független foglalkozásúak képviselésében,

- hat tagot a mezőgazdasági tevékenységek képviselőjében,
- huszonnégy tagot a helyi érdekek képviselőjében.

Az államtanács hatásköre öt fontosabb területre terjed ki:

- törvényeket kezdeményezhet az országgyűlésnél,
- véleményezhet minden, az országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyet,
- követelheti, hogy az országgyűlés egy törvényről annak kihirdetése előtt ismételten hozzon döntést (halasztó hatályú vétő),
- követelheti népszavazás kiírását,
- közérdekű ügyekben vizsgálatot követelhet.

A sajátos, korporatív elemeket vegyítő Államtanács megítéléséről, amely modelljét részben a régi rendszer érdekképviseleti rendszeréből merítette, időnként komoly vita lángol fel a szlovén politikusok és értelmiségiek között. Az egyik legalapvetőbb kézikönyv szerzői maguk is úgy vélik, hogy az Államtanácsot nehéz besorolni, hiszen feladatköre igazából se nem törvényhozói, se nem végrehajtói, se nem bírói jellegű. Bizonyos mértékben semlegesítheti a pártérdekek túlságos érvényesítését az országgyűlésben. A szerzők ugyanakkor úgy vélik, sajátos helyzet jött létre azáltal, hogy néhány fontos, az Államtanácsra vonatkozó ügyet nem az alkotmányban rendeztek, hanem külön törvényt alkottak az Államtanácsról (Grad–Kaučič–Ribičič–Kristan, 1996: 129.). Azt már én teszem hozzá, hogy az 1992-ben elfogadott törvény⁸ sokat szól az Államtanács tagjainak megválasztásáról és néhány nem túl fontos működési szabályról, de azt, hogy az elmondottakon túl, pontosan mi az Államtanács illetékessége köre, és azt hogyan kell gyakorolnia, nem pontosítja.

A helyzet sajátosságával maga az Államtanács is tisztában van, hiszen szükségesnek tartotta, hogy honlapján tisztázza a következőket: annak érdekében, hogy az Államtanács távol maradjon a politikai érdekektől, az Államtanács tagjai megbízatásukat nem foglalkozásszerűen végzik. Azaz megmaradtak alkalmazottként azokon a különböző társadalmi, illetve gazdasági célú munkahelyeken, ahonnan őket megválasztották, s ennek a módszernek az is a célja, hogy közvetlen kapcsolatban maradjanak az általuk képviselt területekkel. Ugyanakkor maga az Államtanács is elismeri, hogy a politikai érdekeket nem lehet teljes mértékben kizárni az Államtanács munkájából. A pártok ugyanis a helyi érdekek képviselőinek megválasztásakor képesek hatást gyakorolni a jelölt kiválasztásának folyamatára. Mégpedig azért, mert őket, a funkcionális érdekeket képviselőktől eltérően, „a helyi közösségek képviselőtestületei választják, amely testületeket viszont az általános választások alapján választják meg, ezekre pedig a politikai pártoknak alapvető befolyása van.”⁹

Az elmondottakra tekintettel nem csoda, hogy amint említettem az Államtanácsról időnként komoly politikai vita folyik. Ez mindjárt az Államtanács tevékenységének kezdetén világossá vált. Először is azért, mert a munkaadók

képviselője kifejtette, hogy az Államtanácsnak olyan szerepe lesz, amilyent kívív magának. Szerinte, tekintettel arra, hogy egyesek csökkenteni akarják az Államtanács szerepét, mások pedig azt szeretnék elérni, hogy az Államtanács a parlament második törvényhozó testülete legyen, szükség van arra, hogy az országgyűléssel és a kormánnyal együtt megállapodjanak az Államtanács közvetlen szerepéről, hiszen azt az alkotmány csak általánosságban fogalmazza meg. És mintha mindezt azonnal demonstrálni is kívánták volna, mindjárt tíz törvényre mondták ki a szuszpenzív vétót (Gačesa,1993).

De nem csak ez volt vitatott. A parlament ügyrendi bizottságában vita zajlott arról, hogy vajon hogyan kell értelmezni az Államtanács vétójogát, illetve miképpen kell végrehajtani azt az előírást, hogy a megvétózott törvényről az országgyűlésnek ismételtén döntenie kell. Vajon azt jelenti-e ez, hogy csupán újra kell róla szavazni, vagy azt, hogy a törvényt újra kell tárgyalni. A bizottság egyöntetűen úgy vélte, hogy az Államtanács nem gyakorolhat hatást a törvényhozó folyamatra és az országgyűlés törvényhozói szerepére, mert ha így lenne, akkor elismernék az Államtanács törvényhozói erejét, ez pedig az alkotmány szerint nem illeti meg.

Végül számos szempontot figyelembe véve úgy döntöttek, hogy a szuszpenzív vétó az Államtanácsban folyó munka kezdeményezői formáinak egyike – tehát nincs szó ellenőrző szerepről, ezért további vita nélkül csupán ismételtén szavaznak majd a megvétózott törvényről, s a döntéshez elegendő az összes képviselő felének, plusz egynek a szavazata. A bizottság szerint az Államtanács nem kezdeményezheti az adott törvény megváltoztatását, de az Államtanács véleménye alapján a kormány, vagy az országgyűlés bizottságai igen. Hasonlóképpen foglalt állást a szakértők egy része is, mondván „az Államtanácsnak nincs törvényhozói funkciója, rendelkezik azonban néhány olyan felhatalmazással, amelyekkel – közvetlenül ugyan – de hatást gyakorolhat a törvényhozói funkció teljesítésére.” Grad, 1992: 10.) Az Államtanács elnöke és néhány politológus arra mutatott rá, hogy az Államtanács – a német minta alapján – a parlament úgynevezett nem teljes értékű második kamarája. Ez nem egyenértékű ugyan az országgyűléssel, de a kétkamarás rendszer bizonyos elemeinek segítségével részt vesz a törvényhozói folyamatban (Kristan, 1993). Az Államtanácsról szóló vita időnként a későbbiekben is fel-fellobbant, de az egyik leglényegesebb változtatási javaslat, hogy a testület elnöke professzionálisan és ne csak tiszteletbeliként végezhesse munkáját 2008 elején nem kapta meg a támogatást. (Funkcija predsednika..., 2008).

Törvényjavaslatot az Államtanácson kívül természetesen a kormány nyújthat be, de ezen kívül bármelyik képviselő, illetve 5000 választópolgár is. A szlovén országgyűlés a törvényeket három olvasatban tárgyalja. Az első olvasat valójában csupán a törvény előterjesztését jelenti, általánosságban megindokolják, hogy mi az adott törvény célja, miért kívánják azt elfogadtatni, s csak akkor lesz belőle valódi olvasat, ha azt legalább 10 képviselő kéri. Ezzel

együtt az első olvasat mégis csak fontos, hiszen a parlament nem csak úgy dönthet, hogy a törvényjavaslatot megtárgyalja, de úgy is, hogy elutasítja. A második, meglehetősen bonyolult eljárásokat tartalmazó olvasatban a javaslatot megtárgyalja az illetékes parlamenti bizottság, majd ennek előterjesztése alapján a parlament. Ekkor már általános szempontok nem kerülnek elő, de ekkor lehet a módosító indítványokat benyújtani. Az adott parlamenti bizottság azután ezeket a javaslatokat vagy elfogadja és beépíti a törvényjavaslatba, vagy pedig dönthet úgy, hogy az adott törvény nem alkalmas további vitára. A parlament ennek alapján nem nyit vitát a törvényről, hanem csak arról szavaz, hogy ezzel a törvényjavaslat lekerül-e a napirendről, vagy pedig az illetékes parlamenti bizottságnak át kell azt dolgoznia. A harmadik olvasatban már csak a törvény egészéről folyik a vita, egyes részeiről csupán akkor, ha az adott részhez a második olvasatban módosító javaslatokat fűztek.¹⁰

A parlamentnek három funkciója van: törvényhozói, választói, és ellenőrzési funkció. A választói funkció külön figyelmet érdemel, hiszen a kormánytagokon és a parlamenti tisztségviselőkön kívül, a képviselők választják meg az alkotmánybíróság tagjait, a bírakat, az öttagú bírói tanácsot, a központi bank elnökét, a számvevőszék tagjait, az emberi jogok biztosát, stb. A szlovén alkotmányjogászok szerint a szlovén parlamentnek kiterjedtebb választói joga van, mint a modern parlamentnek általában, s ezt a korábbi rendszer hatásának tekintik (Grad–Kaučič–Ribičič–Kristan, 1996: 106.).

2011-ben szüntették meg azt a sokat kritizált lehetőséget, hogy a polgármesterek egyúttal parlamenti képviselők is lehettek.

Az országgyűlés üléseinek jegyzőkönyvei a megalakulás napjától, 1992. december 23-tól kezdve fönnek vannak az országgyűlés honlapján. Az országgyűlés kezdettől fogva kiadja a Poročevalec (Értesítő) című lapot, ami a parlament elé benyújtott törvényjavaslatok (bizonyos esetekben más dokumentumok szövegét) tartalmazza. Ennek anyaga 1996. áprilisától található meg az intézmény honlapján.

Az országgyűlés az elmúlt húsz év alatt számos anyagot állított össze arról, hogy milyen munkát végzett az egyes parlamenti ciklusokban, illetve, hogy milyen elméleti és gyakorlati problémák merültek fel a munka során. Ezek a munkák háromféle megnevezéssel kerülnek föl a parlament honlapjára. Az első csoportot kutatási feladatnak, a másodikat kutatási projektnek nevezik, míg a harmadik rész a könyvek cím alatt található. Az anyagok nem teljes egyértelműséggel válnak el egymástól, néha átfedések is vannak, de a könyvek többnyire az országgyűlés munkájával kapcsolatosak, míg a másik két anyagnál szélesebb témakörben találunk a politikusok számára hasznos tanulmányokat. Ezeket az anyagokat többnyire a téma elismert egyetemi, kutatóintézeti szakértőivel készítetik el. Volt olyan anyag, amelyik azt tárgyalta, hogy milyen tényezők hatnak az országgyűlésbe vetett bizalomra, illetve bizalmatlanságra, míg az egyik legfrissebb a parlamenti ellenzék jogainak törvényi el-

rendezését tárgyalta, de úgy, hogy nem csupán a szlovéniai helyzetet vizsgálta, hanem számos európai ország, köztük Magyarország gyakorlatát is.

Az államfő

Az 1990-es választások alkalmával még a titói Jugoszlávia idején megszokott módon kollektív államelnökséget választottak, és élére közvetlen választással megválasztották az elnökség elnökét. Ez a rendszer az 1992 végén megtartott választásokig maradt érvényben. Akkor, akárcsak a parlament esetében már az új alkotmánynak megfelelően jártak el. Az új alkotmány értelmében az államfő, akit legfeljebb két ötéves ciklusra választhatnak meg, annak ellenére, hogy közvetlenül választják meg, lényegében véve csak reprezentációs feladatokat lát el. Van azonban két olyan jogköre, amelyek adott esetben fontos politikai kérdéssé válhat, és vált is. Az egyik az, hogy ő a hadsereg főparancsnoka (ezt az alkotmány a köztársasági elnökről szóló fejezetnél rögzíti), a másik az, hogy „A köztársasági elnök a képviselőcsoportok meghallgatása után javaslatot tesz az országgyűlésnek a miniszterelnöki jelöltre.” Ezt az alkotmány a kormányról szóló fejezetnél tartalmazza.

A rendszerváltás óta eltelt időszakban három olyan alkalom volt, amikor ebből komolyabb vita kerekedett. Az első a főparancsnoki funkció értelmezése körül robbant ki 1993 tavaszán. A kormány ugyanis olyan nemzetbiztonsági törvénytervezetet fogadott el, amely egyebek mellett a következőben tért el a korábitól: amíg az előző törvény értelmében a védelem kérdésében a kollektív elnökség volt illetékes, addig az új törvényben az illetékességet nem az elnökre, hanem a kormányra ruházták át. Ez a vita egyfelől valóban arról folyt, hogy a törvény értelmében vajon ki milyen felhatalmazásokkal bír, kisebb részben azonban arról is, hogy vajon a baloldali államfőnek, vagy a jobboldali védelmi miniszternek lesz-e döntő szava. Ez a probléma nem csupán elméleti szinten jelentkezett, de úgy is, hogy a védelmi miniszter le akarta váltani az államfőhöz közelálló vezérkari főnököt. Felmerült, hogy vajon ki az illetékes a főtisztek kinevezését és leváltását illetően, konkrétan a vezérkari főnök esetében, a védelmi miniszter, vagy a hadsereg főparancsnoka, azaz az államfő (Blitzweek, 1993). A vitát végül úgy oldották meg, hogy a vezérkari főnököt a védelmi miniszter javaslata alapján a köztársasági elnök váltotta le, s a miniszter javaslata alapján ugyancsak ő nevezte ki az újat (Žerdin, 1993).

A két érdekelt fél közötti vita azonban ezzel nem zárult le. Az országgyűlés felkérése alapján a köztársasági elnök kifejtette, hogy a védelmi törvénynek az alkotmánnyal összhangban kell meghatároznia, hogy mi a tartalma a legfelsőbb parancsnok funkciójának és meg kell határoznia a köztársasági elnök illetékességi körét is. Felsorolta, hogy szerinte mely jogkörök illetik meg az államfőt a kinevezések és a parancsnoklás terén. Az ő értelmezésében a vezérkari főnök a köztársasági elnöknek van alárendelve, s javaslatai alapján a védelmi törvénynek rendkívül széles felhatalmazást kellene rögzítenie a főpa-

rancsnok számára, lényegében véve igen kevés jogkört hagyott volna meg a védelmi miniszter számára. Úgy vélte, az országgyűlés dönthet másképp is, ehhez azonban ennek megfelelően módosítani kell az alkotmány ide vonatkozó részét (Vasle, 1993).

A védelmi miniszter szerint a köztársasági elnök a felsoroltakkal olyan jogköröket szeretne magának biztosítani, mint amilyenekkel annak idején a JSZSZK elnöksége rendelkezett, s azt állította, hogy ilyen módon a parlamentáris rendszer helyett elnöki rendszert kíván kiépíteni (Janša je. . ., 1993.; Taškar, 1993.). A kölcsönös vádaskodások és gyanúsítgatások eredményeképpen a parlament egy máig vitatott eljárás során, 1994 tavaszán leváltotta ugyan a védelmi minisztert, de az év végén úgy fogadta el a védelmi törvény második változatának alapelveit, hogy abban megmaradtak az államfő által kifogásolt részek.¹¹ Vagyis: bár a köztársasági elnök és a védelmi miniszter közötti illetékességi vitát erőteljesen színezte a köztük lévő személyes és politikai ellentét, a szlovén parlament – amelynek számos baloldali és liberális kormánypárti képviselője a honvédelmi miniszter törekvéseinek határozott ellenfele volt – végül is objektíve a védelmi miniszternek adott igazat, és nem engedte meg, hogy a kialakult parlamentáris rendszert az elnöki szisztéma irányába módosítsák.

A másik két említett esemény az 1996-os, illetve a 2011-es parlamenti választásokkal függött össze. Mindkét esetben azzal volt kapcsolatban, hogy mit jelent a köztársasági elnök azon alkotmányos felhatalmazása, hogy a választások után a képviselőcsoportok vezetőivel lefolytatott tárgyalás után javaslatot tesz a kormányfő személyére. Az 1996 végén megtartott választások után ugyanis a jobb- és a baloldali pártoknak teljesen egyenlő számú képviselője volt a parlamentben. Ekkor a köztársasági elnökön múltott, hogy melyik „blokk” vezetőjének adja meg először a lehetőséget arra, hogy megkísérelje a kormányalakítást. A jobboldal azzal érvelt, hogy az ő pártjai – választási koalíciót ugyan nem kötöttek – de együttműködési megállapodást igen, ezért ők tekinthetők a parlament legfőbb erejének. A baloldali-liberális tábor viszont azzal érvelt, hogy a pártok közül a liberális párt (LDS) kapta a legtöbb szavazatot, ezért ésszerű, hogy ennek a pártnak a vezetője kapja a megbízatást. A baloldali köztársasági államfő a tárgyalások befejeztével éppen erre hivatkozva, az LDS vezetőjét kérte fel a kormányalakításra. Ez az önmagában is érdekes elméleti és gyakorlati kérdéseket felvető eset csak még izgalmasabbá vált 2011 kora őszén. A társadalom az előrehozott parlamenti választásokra készült, s a közvélemény-kutatások alapján a jobboldal legerősebb pártjának volt esélye arra, hogy megnyerje a választást. A jelenlegi köztársasági elnök, aki ugyancsak baloldali kötődésű, ekkor arról kezdett beszélni, hogy az alkotmány meglehetősen tág manőverezési lehetőséget biztosít az államfőnek és nem írja elő, hogy a tárgyalások befejeztével mindenképpen a legerősebb párt vezetőjét kell megbízni a kormányalakítással. Elismerte, hogy az eddigi gyakorlat ez volt, ugyanakkor azt hangsúlyozta, hogy a megbízatást olyan politikus kapja, akinek esé-

lye van arra, hogy működőképes kormányt tudjon alakítani, ez pedig nem feltétlenül azonos a legerősebb párt vezetőjével.¹²

Még érdekesebb az, hogy a választásokon a várakozásokkal ellentétben egy baloldali-liberális jelölt nyerte meg a választásokat, de nem volt képes kormányt alakítani. Az államfő ezután arra hivatkozva, hogy a jobboldal vezetője ellen bírósági eljárás folyik (ez igaz), nem volt hajlandó megnevezni a kormányfő jelöltet. Megítélésem szerint ezzel megsértette az alkotmány már említett pontját, amely kimondja: „A köztársasági elnök a képviselőcsoportok meghallgatása után javaslatot tesz az országgyűlésnek a miniszterelnök jelöltré.” A jobboldali jelöltet ezután a parlament megszavazta.

A kormány

A szabad választások utáni első kormány még a jugoszláv időszak gyakorlatának megfelelően működött. A kormánynak ekkor három alelnöke és 23 minisztere volt. A kormányt az akkori szokásoknak megfelelően végrehajtó tanácsnak nevezték, a minisztereket titkároknak, s az egész kormány számos szállal kötődött a szövetségi kormányhoz és a szövetségi parlamenthez. Ez a kormány nem csupán követte azt a korábban említett gyakorlatot, hogy a köztársasági kormány alkotmányos felhatalmazásával élve igyekszik függetlenedni a belgrádi központtól, hanem minden tekintetben tovább is erősítette ezt. A szlovén, illetve a szövetségi kormány között ennek következtében igen komoly hatásköri viták voltak, ráadásul a szlovénok azt állították, hogy a föderáció kormányának intézkedései ellentétben vannak a szlovén érdekekkel, s részben ezzel is magyarázták azt a törekvést, hogy Szlovénia valamilyen módon (asszimétrikus föderáció, vagy konföderáció tagjaként, vagy pedig teljesen önálló államként) kivájon a jugoszláv föderációból. Csak példaként említem, hogy a szlovén külügyminiszter kifogásolta, hogy a jugoszláv külügyminiszter a nemzetközi fórumokon nem jeleníti meg a szlovén álláspontot, hogy a szövetségi kormány nem hajlandó elege tenni annak a szlovén követelésnek, hogy a szlovén katonák saját köztársaságukban tölthessék le a szolgálati idejüket. A legnagyobb vitáik éppen a szövetségi kormányfővel voltak, akinek gazdasági reformjait alapvetően támogatták ugyan, ennek bizonyos elemeit viszont élesen elleneztek, mondván, hogy bizonyos problémákat a gazdaságilag erős Szlovénia kárára kíván megoldani. Új helyzetet az 1991-es függetlenségi háború, az új alkotmány és a függetlenség elnyerése hozott.

Az új alkotmány immár miniszterelnökről és miniszterekről szól. Ez után következik a miniszterelnök jelölt kiválasztásáról szóló, már idézett rész. Sem az alkotmány, sem az 1993 elején elfogadott, a kormányról szóló törvény¹³ nem szól arról, hogy az államfőnek mennyi időn belül kell megneveznie a miniszterelnök-jelöltet, s arról sem, hogy annak mennyi időn belül kell elnyernie a parlament bizalmát. Megítélésem szerint egyébként itt fordított eset állt elő, mint az Államtanács ügyében, s az alkotmány több olyan dolgot is szabályoz,

amit elegendő lett volna a kormányról szóló törvényben megtenni, ez azért történt így, mert ez utóbbi csak jó egy évvel az előbbi után született meg.

Ha a miniszterelnök jelölt nem kapja meg a szükséges szavazattöbbséget, akkor az alkotmány szerint a köztársasági elnök 14 napon belül vagy újra őt jelöli vagy másik jelöltet választ, de a képviselőcsoportok, vagy legalább tíz képviselő is állíthatnak jelöltet. Ha egyik jelöltet sem választják meg, akkor a köztársasági elnök új választásokat ír ki.

A törvény szerint a miniszterelnök jelöltnek megbízatása elnyerése után 15 napon belül meg kell neveznie minisztereit. Ha ez nem sikerül neki, akkor az országgyűlés újabb határidőt jelölhet ki. Ha ez idő alatt sem sikerül, akkor kimondják, hogy a kormányfői megbízatás lejárt. A törvény ezúttal csak 15 miniszter és két tárca nélküli miniszter kinevezését teszi lehetővé. Ha sikerül a miniszterek több mint kétharmadát megválasztatni, akkor a kormány hivatalba léphet, de tíz napon belül ki kell jelölnie a még meg nem választott minisztereket. Ezeknek három hónapon belül el kell nyerniük a parlament bizalmát, különben a kormányfő mandátuma lejár.

Az alkotmány 116. szakasza rendelkezik a konstruktív bizalmatlansági indítványról, de ezt a kifejezést nem használja. Az említett szakasz szerint „Az országgyűlés a bizalmat a kormánytól csak úgy vonhatja meg, ha tíz képviselő javaslatára az összes képviselő szavazattöbbségével megválasztja az új kormányelnököt.” Ezt az eljárást az alkotmány elfogadása után nem sokkal – hetekig tartó politikai válság és több sikertelen kormánybuktatási kísérlet után – 1992 májusában már alkalmazták is. Így bukott meg az eső szabadon választott kormány, s így került először hatalomra a miniszterelnöki funkciót sokáig betöltő liberális kormányfő, Janez Drnovšek. Mivel 1992 végén új választások voltak, többen úgy vélték, hogy ez összefüggött a bizalmatlansági indítvánnyal, ez azonban tévedés. 1992 végén azért írtak ki új választásokat, mert az alkotmány végrehajtására vonatkozó törvény második szakasza kimondta, hogy „Az első választásokat az országgyűlésbe és az Államtanácsba legkésőbb a jelen alkotmány elfogadása után egy éven belül kell lebonyolítani.”

Az alkotmány 117. szakasza rendelkezik arról, hogy a kormányfő is kérhet maga ellen bizalmi szavazást. Erre először 2000. április 8-án került sor, amikor Drnovšek nyolc néppárti miniszter leváltását bizalmi szavazással kötötte össze. A bizalmi szavazást elvesztette, de az új kormányfőt ismét csak hetekig tartó csatározások után júniusban választották meg. A kormányfőjelöltet ugyanis 30 napon belül kellett megválasztani, neki pedig újabb 30 nap állt a rendelkezésére, hogy olyan kormányt hozzon létre, amely elnyeri a képviselők bizalmát. Így állt fel a szabad választások utáni első teljesen jobboldali kormány, Andrej Bajuk miniszterelnök vezetésével, 2000. június 7-én. 2000 októberében ismét parlamenti választásokat tartottak, ez azonban ekkor sem függött össze a bizalmi szavazással, ekkor ugyanis a négyévenkénti rendes parlamenti választásokra került sor.

A második bizalmi szavazást 2007 novemberében tartották. Az EU-elnökségre készülő jobboldali kormányfó úgy vélte, ehhez a feladathoz szükség van a parlament egyértelmű támogatására, ezt azonban nem érezte magától értetődőnek, tekintettel arra, hogy az őszi államfőválasztáson a baloldal jelöltje Danilo Türk legyőzte a jobboldali Lojze Peterlét. A kormányfó ezúttal megnyerte a bizalmi szavazást.

A harmadik bizalmi szavazást a baloldali Borut Pahor kérte maga ellen 2011 szeptemberében. A bizalmi szavazást elvesztette, s a parlamentben kialakult erőviszonyok következtében az a forgatókönyv valósult meg, amit az alkotmány 117. szakasza előír: ha a parlament harminc napon belül nem választ új kormányfőjelöltet, a köztársasági elnök feloszlatja az országgyűlést és új választásokat ír ki.

Bár a kormányalakítás módjára a német modell volt a legerősebb hatással, a szlovén alkotmány egy fontos ponton eltér attól. Szlovéniában ugyanis a kormányfőjelölt a német mintától eltérően nem az államfőnek, hanem a parlament elé terjeszti be jóváhagyásra a miniszterjelöltek nevét. Az alkotmányjogászok ezt ugyancsak a korábbi rendszer hatásának tekintik, s úgy vélik, hogy ennek a megoldásnak komoly hátrányai vannak. Először is azért, mert a parlamentnek így túlságosan is erős hatása van a kormány személyi összetételére, s megnehezíti, hogy a kormányfő(jelölt) teljesen a saját akarata szerint állíthassa össze a kormányt. Az említett jogászok szerint így nehéz homogén kormányt létrehozni. Ugyancsak problémának tekintik, hogy a miniszterjelölteket meghallgatja és jóváhagyja az illetékes parlamenti bizottság is. Szerintük ugyanis ez oda vezethet, hogy a miniszteri posztokat nehezen töltik be (ilyen valóban volt), sőt szélsőséges esetben megtörténhet, hogy a kormány nem alakul meg és új választásokat kell kiírni (Grad–Kaučič–Ribičič–Kristan, 1996: 152–153.).

Az elmondottak és más szempontok alapján a fenti szerzők úgy vélik, hogy a szlovén kormány és a parlament egymás közötti viszonyában az előbbi lényegesen gyengébb helyzetben van, mint ahogy az a modern parlamentáris demokráciákban szokásos. Ugyanakkor azt állítják, hogy a kormányon belül a kormányfőnek olyan erős a helyzete, hogy az összehasonlítható a többi parlamentáris demokráciában működő kormányfők erejével (i. m., 1996: 156., 160.).

A kormányról szóló törvény rendelkezik a kormány és az országgyűlés egymás közötti viszonyáról. A kormánynak az éves költségvetés benyújtásakor egyúttal az Országgyűlés elé kell terjesztenie az előző évi munkáról szóló beszámolót is. A kormánynak, vagy az egyes minisztereknek az országgyűlés kérésére be kell számolniuk arról, hogy miképpen hajtották végre azokat a törvényeket és egyéb rendelkezéseket, amelyeket az országgyűlés elfogadott.

A kormány munkájáról szóló különböző jellegű beszámolók, mindeneke előtt az egyes kormányületekről szóló összefoglaló jelentések, 2000 óta találhatók meg a kormány honlapján.

A választójogi törvény

Az alkotmány semmit nem mond arról, hogy miképpen kell a választásokat lebonyolítani. Az új választói törvényt 1992-ben alkották meg. Ez a törvény már a második szakaszában kimondta, hogy a képviselőket úgy kell megválasztani, hogy arányosan képviseljék a választókat. Eredetileg ezt a szempontot az alkotmányba is beírták volna, de a viták miatt akkor ez elmaradt. Az arányosság elvét azután a törvényben olyan következetesen képviselték, hogy az igen magas szinten valósult meg (Grad, 1992: 60.). Ennek az állításnak az igazságát ellenőrizhetjük, ha végignézzük az eddigi választások eredményeit.¹⁴ Ebből az derül ki, hogy a parlamentbe bejutott pártok, minimális eltéréssel pont annyi képviselői helyet kaptak, mint amilyen arányban a leadott szavazatokból részesültek. Annak érdekében, hogy ez az elv ne vezessen teljes mértékben a hatalom instabilitásához, bevezették a már említett parlamenti küszöböt. A következetes arányosság megvalósítása mellett a választási rendszer korrekciójaként kis mértékben olyan elemeket is bevezettek, amelyek ugyan a többségi választási rendszer sajátosságai, de lehetővé teszik, hogy nagyobb mértékben érvényesülhessen a választó személyes akarata. Ez azt jelenti, hogy a választó a pártok által összeállított listából kiválasztja a neki megfelelő pártlistán a neki szimpatikus személy nevét. Csak egyetlen személyre lehet ezen a módon leadni a szavazatot. Amint már említettem az olasz és a magyar kisebbség számára két parlamenti helyet biztosítanak, ami azt jelenti, hogy a kisebbségi képviselőknek nem kell megküzdeniük a többségi nemzet képviselőjelöltjeivel, csupán az adott közösség jelöltjeivel. Külön sajátosság, amiről időnként fellángol a vita, hogy a kisebbségi nemzeti közösség tagjai emellett leadhatják a szavazatukat a többségi nemzet által készített választói listán szereplő nevekre is. 2012-es jelentésében az EBESZ helytelenítette ezt az eljárásmodot.

1996 óta folyik vita arról, hogy a hatékonyabb parlamenti munka érdekében a többségi választási rendszer irányába kellene elmozdulni. Eddig soha sem volt meg a szükséges politikai erő a változás végrehajtásához. Tekintettel arra, hogy a 2011. december 5-én megtartott választások után is nagyon nehézkes volt a kormányalakítás, nem lehetetlen, hogy a várható reformintézkedések keretében mégiscsak elmozdulnak ebbe az irányba.

A választójogi törvényt 2006 júliusában módosították. A változások mindenekeelőtt a végrehajtás különböző, nem túl jelentős elemeire vonatkoztak, de a 10. módosítás kimondta, hogy „a jelölő listákon egyik nem képviselői sem lehetnek kevesebben, mint a jelöltek tényleges közös számának legkevesebb 35 százaléka.”¹⁵ Bár 2008-ban is volt parlamenti választás, ez a média által női kvótának nevezett módosítás először a 2011-es választáskor érvényesült teljes egészében. Az elmúlt időszakban tapasztalt nehézségek miatt felmerült annak szükségessége is, hogy egyszerűsítsék le a parlament feloszlásának és az idő előtti választás kiírásának lehetőségét, ezt azonban egyelőre elvetették.

Népszavazás

A népszavazásnak a jugoszláv rendszerben is voltak bizonyos hagyományai. Az új alkotmány előírja a népszavazásra vonatkozó legfőbb elveket, de a népszavazási törvényt csak 1994 elején alkották meg. Az alkotmány kimondja, hogy az országgyűlés azokban a kérdésekben, amelyeket törvénnyel szabályoznak népszavazást írhat ki. A népszavazás eredménye ebben az esetben az országgyűlés számára kötelező. A népszavazást akkor is ki kell írni, ha a képviselők legalább egyharmada, az Államtanács, vagy negyvenezer választó ezt igényli. A népszavazásra bocsájtott javaslat akkor tekinthető elfogadottnak, ha a szavazáson részt vevő választók többsége szavazott mellette.

A népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény (Zakon o referendumu, 2007) első szakasza a következőket mondja ki: „Ez a törvény szabályozza az alkotmány módosításáról szóló népszavazást, a törvényhozói (ügydöntő) és a véleménynyilvánító népszavazást azokról az ügyekről, amelyek az országgyűlés illetékességébe tartozó kérdésekről szólnak. Ez a törvény rendezi az alkotmánymódosításra és a törvény elfogadására irányuló népi kezdeményezések megvalósításának módját.” A törvényt 2006 végéig négy alkalommal módosították.

Az 1994-ben elfogadott törvény 10. szakasza szerint nem lehet törvényhozói népszavazást kiírni az alábbi esetekben:

- azokról a törvényekről, amelyeket gyorsított eljárásban fogadnak el akkor, amikor ezt az állam rendkívüli érdekei, a honvédelmem érdeke vagy pedig természeti szerencsétlenség követeli meg,
- azokról a törvényekről, amelyektől közvetlenül függ az ország elfogadott költségvetésének végrehajtása,
- azokról a törvényekről, amelyeket ratifikált nemzetközi szerződések végrehajtásának érdekében fogadnak el.

Bár az említett módosítások egyikében sem található információ arról, hogy ez a szakasz megváltozott volna, a törvény 2007-es, úgynevezett „hivatalosan megtisztított változatában” (ami az összes addigi módosítás nyomán kialakult végleges szöveget jelenti) a 10. szakasz helyén az az információ olvasható, hogy „ez a szakasz érvénytelenné vált” (Zakon o referendumu, 2007). Pedig ez a szakasz (mindenekelőtt annak második pontja) a későbbiek fényében igen fontos volt.

A lakosság és a politikusok a népszavazási törvény alapján 1996 óta 17 alkalommal éltek a népszavazás lehetőségével.¹⁶ A 2011. június 5-én megtartott népszavazás alkalmával valójában három népszavazási kezdeményezést vettek össze egy napra. A népszavazásokkal kapcsolatban mindig voltak viták, s ez még az olyan nagyjelentőségű népszavazásra is érvényes, mint a 2003. március 23-án megtartott népszavazás az EU-, illetve NATO-tagságról. Az igazán komoly vita azonban 2011-ben zajlott, amikor négy olyan kérdéstről tartottak a kormány számára negatív eredménnyel végződő népszavazást, amelyek alap-

vetően befolyásolják az ország egészségének gazdasági lehetőségeit (a 2011. júniusi népszavazás egyik elutasított pontja pl. a nyugdíjkorhatár felemelése volt). A vita lényege az volt, hogy vajon az alkotmánybíróságnak nem kellett volna-e megakadályoznia, hogy az adott kérdésekről népszavazást lehessen tartani. Ezt mindenekelőtt a gazdasági miniszter hangoztatta. Az alkotmánybíróság elnöke ez alkalommal leszögezte, hogy az alkotmánybíróságnak nem arról kell döntenie, hogy az adott kérdés jó-e vagy rossz-e, hanem csupán azt vizsgálhatja, hogy az a tény, hogy egy adott törvény a népszavazáson elbukik, járhat-e olyan következményekkel, hogy alkotmányellenes helyzet jöjjön létre. Mivel az alkotmánybíróság úgy látta, hogy ennek nem áll fenn a veszélye, ezért engedélyezte a népszavazást (Vukelić, 2011). Ő maga is problémásnak tartotta azonban, hogy a népszavazás ügyében az alkotmánybíróság bizonyos értelemben beavatkozik a törvényhozási folyamatba, s ezért úgy vélte, hogy erről a problémáról további vitára van szükség.

A népszavazásról szóló vita 2011 őszén kiélesedett ugyan (vannak, akik azt szeretnék, ha szigorodnának a népszavazás kiírásának feltételei), de a jelek szerint kicsi az esélye annak, hogy a pártok egyezsége jussanak-e kérdésben (Škrinjar, Vukelić, 2011). Pedig a probléma megoldása egyre sürgetőbb, hiszen 2011 második felében a reformintézkedések ilyen módon történő elhalasztása nem kis mértékben járul hozzá ahhoz, hogy Szlovéniát a hitelminősítők többször is leminősítették.

Az alkotmánybíróság

Az alkotmány meglehetősen részletesen szabályozza az alkotmánybíróság hatáskörét, és döntésének következményét. Maga a bíróság kilenc bíróból áll, akiket az országgyűlés a köztársasági elnök javaslata alapján választ meg. A testület elnökét a bírák választják meg, saját soraikból három évre. A bírákat kilenc évre választják meg, de a megbízatás csak egy ciklusra szólhat. A bírák a jogi szakértők közül kerülhetnek ki. Bár Szlovéniában már 1963 óta van köztársasági alkotmánybíróság, 1990 és 1991 folyamán komoly váltás történt: 1990 októberében az immár szabadon megválasztott parlament öt új alkotmánybíróvá választott, 1991 júniusában az önállóság kikiáltásával a szlovén alkotmánybíróság már egy független ország testülete lett. Ennek ellenére az alkotmánybíróságról szóló törvényt csak 1994-ben fogadták el, majd 2007-ben módosították. Természetesen soha nem volt magától értetődő, hogy a köztársasági elnök kit választ ki alkotmánybírónak a lehetséges jogi szakértők közül. A számos vita közül talán az egyik legérdekesebb, hogy a jobboldallal egyébként igen keményen szembenálló, egykori („liberális szellemiségű”) alkotmányjogász folyamatosan arra hívta fel a baloldali és liberális pártok figyelmét, hogy teremtsenek egyensúlyt a bal- és a jobboldali irányultságú alkotmányjogászok között (Matevž Krivic..., 2002).

Az alkotmánybíróság igen erőteljesen őrködött az alkotmányos jogok megtartása érdekében, s ennek egyik legszebb példája éppen a két őshonos kisebbség védelmében megalkotott határozat. 1996, illetve 1998 folyamán az alkotmánybíróság igen hosszan érvelve elutasította azokat a beadványokat, amelyek célja az volt, hogy csökkentsék az említett kisebbség parlamentben érvényesülő különjogait (Szilágyi, 2000).

Igazán komoly vita az alkotmánybíróság döntéséről ezen kívül, az említett 2011-es népszavazás ügyében volt, illetve 1998-ban egy másik népszavazás miatt. 1996-ban ugyanis egy meglehetősen bonyolult (három kérdésből álló) népszavazást tartottak, hogy kétfordulós többségi választó rendszer legyen-e, maradjon az arányos szisztéma, vagy pedig legyen az egyéni és a listás rendszer kompenzáló jellegű, ami még teljesebbé tette volna az arányos rendszert. A népszavazás a választási bizottság szerint érvénytelen volt, mert azon a szavazásra jogosultak kevesebb, mint 40 százaléka jelent csak meg, igaz, az egyik kérdésre a szavazók többsége igenlő választ adott. Az Alkotmánybíróság azonban 1998-ban arra hívta fel a figyelmet, hogy az adott kérdést illetően az alkotmány és a népszavazási törvény között ellentét áll fenn, hiszen az alkotmány szerint „a népszavazásra bocsájtott javaslat akkor tekinthető elfogadottnak, ha a szavazáson résztvevő választók többsége szavazott mellette.” Az alkotmánybíróság döntését rendkívül komoly politikai és társadalmi vita követte.

Bíróság

A szlovén alkotmány 125-től 133-ik terjedő szakasza rendelkezik a bíróságokról. Kimondja, hogy a bírák függetlenek, s csak az alkotmánynak és a törvényeknek vannak alárendelve, illetve, hogy a bíróságok szervezetét és hatáskörét törvény szabályozza. Az alkotmány szerint a bírói tisztség állandó, a korhatárt, a megválasztás feltételeit és a nyugdíjazás korhatárát törvény állapítja meg. „A bírákat a Bírói Tanács javaslatára az országgyűlés választja.” A Bírói Tanács tizenegy tagból áll: öt tagot a köztársasági elnök javaslatára az országgyűlés választ a jogi kar tanárai, az ügyvédek és más jogászok közül, hat tagot pedig a bírói tisztséget tartósan végző bírák választanak saját soraikból. Az alkotmány tisztázza a bírói összeférhetetlenség és a bírák mentelmi jogának legfőbb elveit.

A bíróságokról szóló első törvényt 1994-ben fogadták el.¹⁷ A törvényt számos alkalommal módosították, s ezek miatt 2005 és 2007 között négy alkalommal adták ki a törvény egységesített (tehát a módosításokat is bevezető, tartalmazó) szövegét, de már azóta is többször módosították, legutoljára 2011 tavaszán.¹⁸ A bírák nyugdíjazásának korhatárát nem ez a törvény, hanem a bírói szolgálatról szóló ugyancsak többször módosított törvény határozza meg. Eszerint a bírák nyugdíjba vonulásának idejét a nyugdíjtörvény határozza meg,

de legkésőbb 70 éves korukig tölthetik be ezt a tisztséget. (Zakon o sodniški službi, 2007) A bíróságok munkáját több szempontból is kritizálták. Egyfelől a rendkívüli módon felhalmozódott lemaradások miatt, másfelől azért, mert egyesek szerint a bírák egy része még mindig a régi rendszer hatása alatt áll, harmadszor azért, mert voltak, akik kifogásolták a bírák kiválasztásának módját. Voltak, akik úgy vélték, helyesebb lenne, ha a bírákat nem az országgyűlés választaná meg. Hosszan lehetne sorolni a bíróságok és a kormány közötti vitákat is, itt most csak az egyik legutóbbit említem meg. 2008–2009 folyamán a bíróságok tíz hónapon keresztül folytattak egyfajta munkalassító sztrájkot, mindenekelőtt azért, mert elégedetlenek voltak a bírák és a képviselők fizetésének arányával (a legalacsonyabb képviselői fizetés 15 fizetési osztállyal volt magasabb, mint a legalacsonyabb bírói fizetés) (Vukelić, 2009).

Az államügyészség

Az alkotmány csak röviden szól mind erről, mind az ügyvédség munkájáról, a kérdés rendezését a megfelelő törvényre utalva. Ezt a törvényt ugyancsak 1994-ben fogadták el először, s azóta többször módosították, legutoljára 2011 nyarán (Zakon o državnem tožilstvu, 2011). A törvény biztosítja az államügyész önállóságát, akinek munkájába a törvényben meghatározott eseteket kivéve nem lehet beavatkozni. Ha az államügyész úgy véli, hogy önállóságát megsértették, akkor az ügyet az államügyészségi tanács elé terjesztheti. Az államügyész jogai és feladatai a bírákéval azonosak. Tekintettel arra, hogy 2007-től felerősödtek a korrupcióval és a gazdasági visszaélésekkel kapcsolatos viták, az államügyészség 2011-ben azon dolgozott, hogy egy speciális ügyészségi szervet hozzon létre, amelynek alapvető feladata az említett ügyek vizsgálata (rtvslo.si, 2011).

Az első, 1990-ben megválasztott legfőbb ügyész nyolc éven keresztül töltötte be ezt a funkciót, az 1994-ben elfogadott törvény alapján azonban ez a tisztség csak hat évre szól. 1990-től 2011-ig így négy legfőbb ügyész (két férfi és két nő) teljesített szolgálatot.

Az államügyészségről, illetve a legfőbb ügyész személyéről is többször vita folyt a szlovén politikusok és a közvélemény-formálók körében. Az elsőként, illetve harmadikként megválasztott legfőbb ügyész a jobboldalhoz kötődött, s emiatt a baloldal erőteljesen támadta őket. A harmadik államügyész magatartását kritizálva egy liberális lap azt állította, hogy olyan helyzet alakult ki, amikor az ügyészséget a politikai ellenfelekkel szemben lehet felhasználni (Petrovčič, 2010). A második legfőbb ügyész egyértelműen a liberális párthoz kötődött, a negyedik, 2011 tavaszán megválasztott államügyészt a jobboldal a kommunista időben egy, papok ellen lefolytatott perben betöltött szerepe miatt bírálta.¹⁹

Önkormányzatok

Az alkotmány 138-tól 145-ig tartó szakasza tartalmazza a helyi önkormányzatokra vonatkozó általános elveket. Az önkormányzatokra vonatkozó első törvényt 1993-ban fogadták el, a letisztított változatot 2007-ben tették közzé, de már azóta is kétszer módosították. Bár a rendszerváltás idején a legtöbb politikai erő ígéretet tett az ország decentralizálására, az elemzők egy része éppen azzal vádolta a kormányokat, hogy valójában erőteljesen centralizálják az országot (Vlaj, 2005). A folyamat rendkívüli ellentmondásosságát mutatja, hogy 1991-ben 60, 1995-ben 147, 1998-ban 193, 2011-ben 211 helyi önkormányzat (občina, ezt a legtöbb szakértő a magyar járás fogalmával írja le) volt Szlovéniában. Részben ezzel függött össze, hogy képtelenek voltak megállapodni a középszintű igazgatás egységeiről. Folyamatos viták voltak ugyanis arról, hogy a mintegy 20 ezer négyzetkilométernyi Szlovéniát szabad e kisebb egységekre bontani, s ha igen akkor mennyi legyen ezek száma. Az elképzelések három és tizenkettő között váltakoztak (Cabada, 2008). A tartományokkal kapcsolatos viták legújabb fordulója 2008-ban volt, amikor az alacsony részvétel miatt sikertelen volt a tartományok kialakítására kiírt népszavazás.

Média

A média körüli viták 1990 eleje óta mind a mai napig erős érzelmi és politikai felhangok mellett zajlanak. Egy liberális hetilap 1990 elején kimutatást készített arról, hogy a választások előtti időszakban milyen túlsúllyal szerepeltek a tömegtájékoztatóban a kommunista kötődésű politikusok, pártok vagy egyéb szervezetek (Prepičaj se..., 1990). Az 1990-ben hatalomra került bal és jobboldali erőket tömörítő kommunistaellenes DEMOS koalíció úgy vélte, hogy a média számos tagja egyértelműen ellenük hangolja a társadalmat. Az elmúlt időszakban a média és a politika viszonyát számos vita kísérte, részben önmagában a dolog természetéből adódóan, részben pedig a különböző, médiára vonatkozó törvények miatt. Minden részletre nem térhetek ki, de néhány fontosabb dolgot azért érdemes leszögezni. 2001-ben a média ügyeit elemző, s a „balliberális” NGO által kiadott kötet azt állította, hogy a kislélekszámú Szlovéniában „a kis létszámú hazai tulajdonos az egymással kapcsolatban álló számos vállalat segítségével átvette az ellenőrzést a médiapiac felett” (Hrvatini-Milosavljević). A médiával összefüggő viták a következő évtizedben is folytatódtak.

E kérdéskör egyik sajátos szelete, hogy a kilencvenes évek elején létrejött új napilapok az évtized második felére tönkrementek. A jobboldal hangsúlyos panasza volt, hogy különböző okokból nem jutottak saját médiafelülethez. Lassan azért sikerült két hetilapot létrehozniuk. A kettő közül megítélésem szerint az egyik igen színvonalas volt, de 2009-ben sajátos körülmények között a központi szlovén napilap a Delo mellékletévé vált, majd számomra nem világos körülmények között eltűnt. A másik jobboldali lap ma is létezik, de

ennek szemlélete sokkal egysíkúbb. Az igazság kedvéért hozzá kell tenni, hogy a nem jobboldali lapok, illetve azok újságírói érzékelhető ideológiai elkötelezettségük ellenére, meglehetősen keményen léptek fel az éppen aktuális hatalom visszaéléseivel szemben. Ennek egyik legérdekesebb példája az elkötelezetten liberális Mladina című hetilap, amelyik ezen elkötelezettsége ellenére kíméletlen támadásokat intézett a Liberális Demokrata Párt, illetve annak utódpártjai minden olyan politikusa ellen, akik megítélésük szerint vétettek a jogállamiság (vagy más a hetilap által fontosnak tartott érték) ellen.

A média területén különösen nagy visszhangot váltott ki az a vita, amely a jobboldali kormány által 2005-ben elfogadott RTV-törvény miatt robbant ki. A törvény ellenzői úgy vélték, hogy a kormány állami ellenőrzés alá kívánja vonni az RTV-t, míg szerintük annak társadalmi ellenőrzés alatt kell állnia (Splichal–Hvala, 2005). Ebben a nagy nemzetközi figyelemmel kísért vitában az a legérdekesebb, hogy a Freedom House Szlovéniáról szóló jelentéseiben a médiaszabadság értékelése a 2008-ban hatalomra került balliberális koalíció idején romlott.

TÖRÉSVONALAK

A Lipset–Rokkan-féle törésvonal-elméletet felidézve azt mondhatjuk, hogy Szlovéniában a következő törésvonalakat tapinthatjuk ki. A centrum–periféria ellentét csak kevéssé érezhető. Korábban a birodalmi centrumokkal (Bécs, Belgrád) való szembenállás meglehetősen erősen hatott. Manapság viszont csak korlátozott mértékben beszélhetünk a főváros és a vidék ellentétéről, de az tény, hogy Szlovéniában (részben a jellegzetes nyelvjárások miatt) sokkal jobban számon tartják, hogy valaki az ország melyik régiójából származik, mint Magyarországon, sőt a regionális hovatartozáshoz különböző előjelű sztereotípiák is tartoznak. Azt is érdemes felidézni, hogy amikor a jobboldal 2008 őszén elveszítette a parlamenti választásokat, a jobboldal vezetője úgy vélekedett, hogy (a baloldali-liberális pártokra szavazó) Ljubljana legyőzte Szlovéniát.²⁰ Bár a szlovénok nagy része katolikus, a valamikor Magyarországhoz tartozó részeken történelmi okokból megmaradtak a máshonnan elüldözött reformátusok. Mivel a szlovén nemzeti identitás rendkívül erősen kötődik a reformáció kulturális eredményeihez, nem létezik a katolikus–református ellentét. Sőt a reformációnak jelentős kultusza van, állami ünnepként tartják meg a reformáció napját. Azt viszont meg kell jegyezni, hogy a volt délszláv köztársaságból korábban Szlovéniába beköltözött muzulmánok jelenlétét a szlovén társadalom egy része nagyon is fenntartásokkal fogadja. Létezik ezenkívül a délszláv köztársaságokból „bevándoroltak” egy másik speciális csoportja, az úgynevezett kitöröltek²¹ kategóriája, akiknek a kormányzat által 1992-ben okozott problémáját, az alkotmánybíróság figyelmeztetése ellenére is csak rendkívül lassan sikerült megoldani.

Az egyház és az állam közötti ellentét azonban meglehetősen erősen jelen volt a rendszerváltás utáni időszakban. Míg az egyház arra törekedett, hogy a kommunizmus idején elveszített befolyását és vagyonát legalább részben visszaszerezze, addig az elmúlt bő húsz év folyamán többnyire vezető kormánypárti helyzetben lévő (bal)liberális erők bizonyos csoportjai az egyház túlhatalmától, ideológiai befolyásának túlzott megerősödésétől tartottak. Ennek egyik leg-erőteljesebb megnyilvánulása a Vatikánnal kötött megállapodás ratifikálásának évekig tartó elhúzódása volt. Bár a megállapodást a szlovén állam képviselői már 2001-ben aláírták, a szlovén parlament – a liberális értelmiségiek ellenállása miatt – csak az alkotmánybírószági kontroll után, 2004 elején ratifikálta. Ugyanakkor ki kell emelni, hogy az iskolai vallásoktatást nem csupán a balliberális politikusok és értelmiségiek ellenezték méghozzá rendkívül határozottan és a politikai helyzetből következően igen hatékonyan, de az iskolai vallásoktatás akkor sem vált engedélyezetté, amikor 2004 és 2008 között az egyházzal egyébként jó viszonyt fenntartó jobboldali kormány volt hatalmon. A 2007-ben a vallásszabadságról elfogadott törvény a korábbiakhoz képest tett ugyan bizonyos engedelményeket az egyháznak, de az állami iskolákban megtartandó hitoktatást nem tette lehetővé (Zakon o verski svobodi, 2007).

A tulajdonosok jogai versus munkások jogai, illetve a szabad vállalkozás versus állami beavatkozás törésvonalát az alábbiakban foglalhatjuk össze. A piagazdaság számos aspektusát erőteljesen támogató Szlovéniában rendkívül erősek a szakszervezetek, az állami vagy közösségi tulajdon privatizálása viszont csak rendkívül lassan, számos ellentmondással zajlott és még távolról sem fejeződött be. Az állam a legteljesebb mértékben lehetővé teszi ugyan a vállalkozás szabadságát, de különféle eszközökkel még mindig fenntartja a meglévő vagyon feletti állami ellenőrzés különböző formáit. Ennek legfeltűnőbb jele, hogy csak mérsékelten kívánják a külföldi tőke megjelenését. Ennek persze részben az az oka, hogy tisztában vannak azzal, hogy a külföldi tőke megjelenése bizonyos határozott előnyök mellett, milyen negatív hatásokkal is járhat.

Az igazán komoly törésvonalat Szlovéniában a kultúrharc posztkommunista változata jelenti. A vita akörül folyik, hogy miképpen kell megítélni a második világháború idején nem csupán a németekkel, de az őket kiszolgáló szlovénokkal szemben is kíméletlen harcot folytató kommunisták akkori, illetve későbbi szerepét. A kérdést tovább bonyolítja, hogy a háború után a győztes kommunisták számos embert bírósági végzés nélkül tömegesen kivégeztek. Az ezzel kapcsolatos történelmi vizsgálódások már évek óta zajlanak, számos eredmény született, de még nem fejeződtek be. 2009-ben a baloldali köztársasági elnök egy ezzel kapcsolatos szerencsétlen kijelentése nem segítette elő a kérdés nyugvópontra jutását, de az év második felében már megfelelő magatartást tanúsított, s erről tett bizonyosságot a baloldali kormányfő is (L. D., E. S., M. N., 2010).

A kommunista időszak megítéléséről szóló vita 1990 óta mind a mai napig része a szlovén politikai diskurzusnak, sőt meglehetősen kemény választóvonalat jelent. És nem csupán a kommunisták 1990 előtt betöltött szerepe miatt, de azért is, mert a jobboldal vezető ereje meg van győződve arról, hogy az egykori kommunisták egyfajta informális hálót működtetve mind a mai napig megőrizték politikai és gazdasági hatalmuk egy jelentős részét. Ezzel kapcsolatban a legkülönbözőbb publikációk jelentek meg, a legismertebbé az a kötet vált, amelynek szerzője szerint Milan Kučan, aki 1990 előtt a kommunista párt vezetője, majd 1990 után 2002-ig köztársasági elnök volt, maga működteti ezt az informális hálót (Slivnik, 1996). Ez vita 2011 végén megtartott választások idején is erőteljesen meghatározta a politikai közéletet.

A PÁRTRENDSZER

1989–1990 folyamán olyan többpártrendszerű versengés alakult ki Szlovéniában, amit a sokpártrendszer kategóriájával írhatunk le. Az eddigi választásokon 7-9 párt jutott be a parlamentbe, igaz a helyzet az utóbbi időben némileg konszolidálódott, hiszen 2004 óta folyamatosan csak hét parlamenti párt van. A szlovén pártrendszert némi megszorítással háromosztátúnak írom le, hozzátéve, hogy vannak meglehetősen speciális vonásai, illetve, hogy az utóbbi években néhány komoly változás is bekövetkezett. Úgy vélem, hogy ez a háromosztátúság 2011-ig meglehetősen jól kitapintható volt. Léteztek egyértelműen jobboldali/konzervatív értékeket valló pártok, volt magát szociáldemokratának tekintő párt és 2007-ig volt egy igen erős liberális párt. Ugyanakkor volt néhány egészen sajátos vonást felmutató párt is: az immár hosszú ideje parlamenti pártként szereplő nyugdíjasok pártját éppúgy ide sorolom, mint a rendkívül rövid ideig tündöklő fiatalok pártját, vagy azt a szélsőséges nacionalistaként számon tartott pártot, amely a második világháborút illetően egyértelműen baloldali értékeket vallott. Szlovéniában folyamatos volt a pártok alakulása, egyes pártok kikerültek a parlamentből (közülük eddig csak egynek sikerült a visszatérés), mások hosszabb-rövidebb időre bekerültek, majd eltűntek. A Liberális Demokrata Párt 1992 óta 2004-ig mindig a vezető kormánypárt volt és arra törekedett, hogy mindig legyen jobb- és baloldali koalíciós partnere. A párt 2007-ben két liberális pártra esett szét, de a 2008-as választásokon mindkét párt bejutott a parlamentbe és az ekkor ereje teljében lévő szociáldemokrata párttal lépett koalícióra. Ez a koalíció a viták következtében szétesett, 2011-ben előrehozott választásokat kellett tartani, s a két liberális párt nem jutott be a parlamentbe. Azt a mezőt, amit addig ez a két párt fedett le, egy a választások előtt létrehozott baloldali-liberális és populista elemeket ötvöző új formáció tette magáévá és a 2011-es választásokon a legerősebb parlamenti párt lett. Ennek a választásnak a sajátossága, hogy a negyedik helyen ugyan-

csak egy röviddel a választások előtt létrehozott jobboldali-liberális elveket ötvöző párt került be.

A POLITIKAI KULTÚRA, A KONSZOLIDÁLT ÉS KONSZENZUÁLIS DEMOKRÁCIA, A LAKOSSÁG ATTITÚDJE

Arra a bevezetőben feltett kérdésre válaszolva, hogy mennyire jutott konszenzusra a politikai elit arról, hogy mely intézmények és értékek legitimek, összetett választ kell adni. Az elit körében egyértelmű a parlamentáris demokrácia és az intézményrendszer elfogadottsága, de – amint azt említettem – vita van arról, hogy milyen legyen a választási rendszer. Amint látható volt, egyáltalán nem egyértelmű a médiával kapcsolatos magatartás, de azért a szlovén média helyzete a Freedom House kritikus megállapításai ellenére is igen jónak mondható. Nem kérdéses az elit elkötelezettsége az EU és az EU értékrendje iránt, de a jelek szerint nem egyértelmű az USA-hoz fűződő viszony megítélése.

A pártok a versenyző pártrendszer keretein belül alapvetően alkalmazkodtak a demokratikus alapelvekhez, de azért nem volt ritka a személyeskedésig fajuló ellenségeskedés sem. Bár a jobboldal fő ereje 2008-ban és 2011-ben is hangot adott annak a meggyőződésének, hogy győzelmét a fővárosi liberális és betelepült rétegek akadályozták meg, s kemény vitába keveredett a baloldali államfővel is, a konszenzusra törekvés még ilyen körülmények között is erős maradt. A jobboldal konfrontatív magatartástól nem mentes vezetője (Janez Janša), aki már a 2004–2008 közötti miniszterelnöksége idején is sajátos együttműködést alakított ki a szociáldemokrata párt vezetőjével, 2008-as veresége után azonnal tárgyalóasztalhoz ült az immár győztes baloldali miniszterelnökkel, hogy a kormányváltás/kormányalakítás idején is meghozzák azokat az intézkedéseket, amelyeket a gazdasági válság elhárítása érdekében szükségesnek tartottak. Sőt, egy ideig mindketten arra törekedtek, hogy ez az együttműködés a továbbiakban is folytatódjon. Janša mind 2008-ban, mind 2011-ben koalíciós együttműködést ajánlott a szociáldemokratának, ők azonban egyik alkalommal sem fogadták ezt el. Bár a jobboldal számos esetben kifogásolta a baloldali államfők tevékenységét, a baloldal pedig a jobboldali főügyészek magatartását, s mindkettő a másik fél parlamenti elnökségi tisztségét betöltő politikusának politikai irányultságát, arra (a megszüntetés előtt álló Államtanács ügyét leszámítva) egyik sem törekedett, hogy megingassa az intézményekbe vetett hitet.

Sokkal bonyolultabb a lakosság attitűdje. Szlovénia a rendszerváltás idején arról volt ismert, hogy Jugoszlávia lakosságán belül itt volt a legerősebb a demokrácia iránti elkötelezettség. Bár a politikai viták már 1991-ben is rendkívül erőteljesek voltak, azok, akik egyértelműen elégedetlenek voltak a parlament,

illetve a kormány munkájával, még a megkérdezettek kisebbségét tették ki. 1998-ban az elégedetlenek aránya a korábbiakhoz képest megnövekedett, de még mindig kisebbséget alkottak (Toš, 1999: 88., 857.). Ugyanakkor a közvélemény-kutatók már 1999-ben felhívták a figyelmet arra, hogy azok aránya, akik elégedetlenek a demokrácia szlovéniai fejlődésével folyamatosan meghaladja a megkérdezettek 50 százalékát (Politbarometer, 1999).

Ha a legfrissebb fejleményeket vesszük figyelembe, akkor a következő állapítható meg. 2010-2011 folyamán rendkívül erősen növekedett a demokráciával elégedetlenek aránya: míg 2010 januárjában a megkérdezettek 67 százaléka volt elégedetlen, 2011 márciusában már 82 százalék. A kormányt támogatók aránya ugyanezen idő alatt 40-ről 20 százalékra csökkent, az elégedetlenek aránya 70 százalékra nőtt, ami addig még soha nem fordult elő. Erősen csökkent az országgyűlés támogatottsága is. A bizalmi index mérésekor a legnagyobb bizalmat a tűzoltóság és a hadsereg élvezte, a tabella alján helyezkedett el (a bizalom arányának sorrendjében) az államigazgatás, az egyház, a bíróság, a kormány, az országgyűlés, a politikai pártok (Politbarometer, 2011). Az elégedetlenség mértéke a 2011-es választások után kis mértékben csökkent (Politbarometer, 2012). Ezt az elégedetlenséget különösen érdekessé teszi az a tény, hogy ugyanakkor a lakosság több mint 60 százaléka elégedett az anyagi helyzetével.

ÖSSZEFOGLALÁS

Wolfgang Merkel 2007-ben publikált, rendkívül érdekesítő és sok tanulságot tartalmazó tanulmányában (Merkel, 2007) négy szempontból (Constitutional Consolidation, Representative Consolidation, Behavioral Consolidation, Democratic Political Culture) vizsgálta a közép- és kelet-európai tranzíciós országok demokratikus konszolidációjának mértékét. A tanulmányt egy 2010-ben megjelent kötetben apróbb változtatásokkal újra közölte. Szlovéniát mindkét publikációban a közép-európai térség tranzíciós országainak élére helyezte. Ehhez hasonló eredményekre jutottak a tranzíciós országok fejlődését vizsgáló intézmények is.

A Bertelsman Stiftung transformációs indexe (Bertelsmann, 2010) azt mutatja, hogy a 15 szempontot figyelembe vevő Status index (a politikai és gazdasági transzformáció állapota) alapján Szlovénia (a 2008 után tapasztalható negatív jelenségek ellenére) 2003 óta folyamatosan az első, második hely egyikét foglalja el. Bonyolultabbnak látom a helyzetet a menedzsment-indexet illetően. 2003-ban az ország a tizedik, 2006-ban a negyedik helyen állt. Ezután az értékelők radikálisan rontották Szlovénia minősítését. Megítélésük szerint Szlovénia ebben a kategóriában 2008-ban a tizenkettedik, 2010-ben a tizennyolcadik helyre esett vissza. Nem vitatom, hogy Szlovénia 2008 után (a gazdasági válság és a belpolitikai viták következtében) az elvárhatónál gyengébb-

ben teljesített, s azt sem, hogy Horvátország ugyanebben az időszakban rendkívüli erőfeszítéseket tett. A két országban lezajlott eseményeket ismerve úgy vélem, hogy csak komoly módszertani probléma okozhatta azt, hogy ebben a kategóriában Szlovéniát Horvátország mögé (az előzőt a 18. az utóbbit a 16. helyre) sorolták. Szerintem ezt a besorolást nem támasztja alá az sem, amit a két országról szóló (az egyes szempontokat – sajnálatosan – nem teljesen azonos mértékben érvényesítő) éves jelentés tartalmaz.

A Freedom House éves jelentései (Nations in Transit, 2011) ugyancsak azt mutatják, hogy Szlovénia (az időnként jelentkező problémák ellenére) Észtorzággal együtt a tranzíciós országok élvonalába tartozik. Az Economist Intelligence Unit legfrissebb, igen kritikus tanulmánya (Democracy index, 2011) a posztkommunista országok közül Csehország teljesítményét értékelte a legmagasabbra, a 16. helyre sorolván ezt az országot a világ országainak rangsorában. Szlovénia csak a 30. helyet érdemelte ki, de még így is megelőzte a régió többi országát.

Amint már említettem, Szlovénia 2008 utáni teljesítményét magam is elégtelennek tartom, s amint láttuk, az országban igen erős az intézményekkel, a politikai vezetőkkel, sőt a demokráciával kapcsolatos elégedetlenség. Ezt a képet azért szerintem árnyalja az a tény, hogy a választásra jogosult polgárok több mint 60 százaléka 2004-ben, 2008-ban és 2011-ben is részt vett a parlamenti választásokon. A demokráciával kapcsolatos elégedetlenség szerintem Szlovéniában távolról sem jelenti a demokrácia elutasítását, hanem éppenséggel azt az igényt, hogy az intézmények működjenek rendeltetészerűen. Ezért tévedésnek tartom, hogy az Economist Intelligence Unit a Civil Liberties-kategóriában Csehországnak 9,41 pontot, Szlovéniának pedig csak 8,82 pontot juttatott. Megítélésem szerint ezt az értékelést egyáltalán nem támasztja alá a Freedom House jelentése sem (Freedom in the World 2011), amelyik Csehországot és Szlovéniát teljesen azonos kategóriába sorolta be. Ennél is furcsábbnak tartom, hogy az Economist Intelligence Unit jobbnak értékelte a szlovén kormány működőképességét, mint a cseh kormányét (7,50 pont – 7,14 pont). Az igaz ugyan, hogy 2011-ben a cseh kormányban is voltak működési gondok (pedig az igazi reformokat még csak ebben az évben kezdik majd bevezetni), a szlovén kormány azonban szinte teljesen működésképtelen volt a múlt évben, s végül, amint láttuk meg is bukott.

Mindezek alapján úgy vélem, Szlovénia az itt felsorolt komoly problémák ellenére is egyértelműen konszolidált demokráciának tekinthető. Még akkor is, ha az Economist Intelligence Unit említett tanulmánya az országot (Franciaországgal egyetemben) a flawed democracies kategóriába sorolta. A demokratikus intézmények kiépültek, működési eljárásuk biztosított, a politikai elit körében a jelentős viták ellenére is konszenzus van arról, hogy mely intézmények és értékek legitimek, a társadalom egésze pedig az említett szkepszis ellenére is elkötelezett a demokratikus értékek mellett.

JEGYZETEK

- ¹ A téma rövid, de velős összefoglalását adja Bajomi-Lázár Péter: A sajtószabadság konszolidációja (3/6). http://www.mediakutato.hu/cikk/2005_03_osz/05_sajtoszabadsag/03.html.
- ² Ustavni zakon o spremembi 68. člena ustave Republike Slovenije. <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199742&stevilka=2341>.
- ³ Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena ustave Republike Slovenije. <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200066&stevilka=3052>.
- ⁴ Ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena ustave Republike Slovenije. <http://www.uradni-list.si/1/content?id=41788>.
- ⁵ Ustavni zakon o spremembi 43. člena Ustave Republike Slovenije. <http://www.uradni-list.si/1/content?id=49904>.
- ⁶ Ustavni zakon o spremembi 50. člena Ustave Republike Slovenije. <http://www.uradni-list.si/1/content?id=49905>.
- ⁷ Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije. <http://www.uradni-list.si/1/content?id=74184>.
- ⁸ Z A K O N O DRŽAVNEM SVETU. http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranaZakonAkt?uid=903F6A0984472C65C125662B002CB06E&db=spr_zak&mandat=VI.
- ⁹ O Državnem svetu. http://www.ds-rs.si/?q=drzavni_svet.
- ¹⁰ Zakonodajni postopek. <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/ZakonodajniPostopek>.
- ¹¹ Zakon o obrambi. <http://www.uradni-list.si/1/content?id=71078>.
- ¹² Tanja Starič-Ali Žerdin: Danilo Türk: Nova vlada do svetih treh kraljev. <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/dokumentiweb/A783E6EC0ED9E3DDC1257933004FFF9E?OpenDocument>.
- ¹³ Zakon v Vladi Republike Slovenije. <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=19934&stevilka=124>.
- ¹⁴ Zgodovina volitev. <http://www.dvk.gov.si>.
- ¹⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah v državni zbor. http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranaZakonAkt?uid=C12563A400338836C12571A90028BAE8&db=spr_zak&mandat=VI.
- ¹⁶ Zgodovina volitev. <http://www.dvk.gov.si/>; Povezava na zgodovino odločanj državljanov in državljanov. <http://www.dvk.gov.si/referendum200302/index.html>.
- ¹⁷ Zakon o sodiščih. <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199419&stevilka=779>.
- ¹⁸ Zakon o sodiščih (ZS). http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO332.html.
- ¹⁹ SDS International bulletin - August 2011. <http://www.sds-online.org/index.php?sds-international-bulletin-august-2011>.
- ²⁰ STA / Š.Z./D.L.: 'Ljubljana premagala Slovenijo' <http://24ur.com/ljubljana-premagala-slovenijo.html>. 2008. szeptember 22.
- ²¹ A volt délszláv köztársaságokból Szlovéniában letelepedettek azon csoportját, akik a megadott határidőig nem kérték a felajánlott szlovén állampolgárságot, a hatóságok 1992-ben, értesítés nélkül, egyszerűen kitörölték a nyilvántartásokból.

IRODALOM

- A Szlovén Szocialista Köztársaság Alkotmányának módosításai. (1990): H. n., Časopisni zavod Uradni list SR Slovenije.
- A Szlovén Köztársaság alkotmánya. (1992): Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije.
- Bertelsmann (2010) Bertelsmann Transformation Index (BTI 2010), http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Gutachten_BTI2010.pdf.
- Blitzweek. *Mladina*, 1993. március 30.
- Cabada, Ladislav (2008): Decentralisation Process in Croatia and Slovenia. *Politics in Central Europe*. No.4. June, 24–37.
- Democracy index (2010): Democracy in retreat, *The Economist*, http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf.
- Democracy index (2011): Democracy under stress, *The Economist*, http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011
- Diamond, Larry (1997): Introduction: In search of Consolidation. In: *Consolidating the Third Wave Democracies*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Freedom in the World (2011): The Authoritarian Challenge to Democracy, Freedom House, http://freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW_2011_Booklet.pdf.
- Funkcija predsednika DS zaenkrat ostaja častna. (2008): *Delo*, 2008. február 6.
- Gačesa, Janko (1993): Delojemalci predlagajo deset zakonov v pretres. *Delo*, 1993. február 2.
- Grad, Franc (1992): *Novi volilni sistem*. Ljubljana, Inštitut za javno upravo pri pravni fakulteti v Ljubljani.
- Grad, Franc–Zajc, Drago–Kaučič, Igor (1990): *Referendum in sprejemanje slovenske ustave*. Ljubljana, Inštitut za javno upravo pri pravni fakulteti v Ljubljani.
- Grad, Franc–Kaučič, Igor–Ribičič, Ciril–Kristan, Ivan (1996): *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije.
- Gradivo za slovensko ustavo* (1988): Ljubljana, Časopis za kritiko znanosti.
- Hrvatina, Sandra B.–Milosavljević, Marko (2001): *Medijska politika v Sloveniji v devetdesetih*. Ljubljana, Mirovni inštitut.
- Janša je presenečen na mnenjem Kučana. *Delo*, 1993. december 8.
- Kristan, Ivan (1993): Državni svet v zakonodajnem postopku. *Delo*, 1993. május 28.
- L. D., E. S., M. N. (2010): Pahor in Stres: Skupen poklon žrtvam povojnih pobojev in nacizma. *RTVSLO*, <http://www.rtvslo.si/slovenija/pahor-in-stres-skupen-poklon-zrtvam-povojnih-pobojev-in-nacizma/235397>. 2010. július 24.
- Linz, Juan J.–Stepan, Alfred C. (1996): *Problems of democratic transition and consolidation: southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Matevž Krivic pisal poslanskim skupinam LDS, ZLSD in DESUS. *Večer*, 2002, május 6.
- Merkel, Wolfgang (2007): Against all theories: the rapid consolidation of democracy in Eastern Europe. http://www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user_upload/editors/kpol/ExU/AgainstAllTheories_17Aug2007.pdf.
- Nations in Transit 2011, Freedom House: http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Release_Booklet.pdf.

- Pečauer, Marko (2012): *Anketa Dela: Močan padec Gregorja Viranta*. <http://www.delo.si/novice/politika/anketa-dela-mocan-padec-gregorja-viranta.html> 2012. január 16.
- Petrovčič, Peter (2010): Tožilci so se ji odrekli. *Mladina*, http://www.mladina.si/tehdnik/201005/tozilci_so_se_ji_odrekli. 2010. február 5.
- Plasser, Fritz–Ulram, Peter A.–Waldrauch, Harald (1998): *Democratic Consolidation in East-Central Europe*. New York, St. Martin's Press.
- Politbarometer, januar 99. http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/file/raziskava_pb/arhiv_pb/pb_1999.pdf.
- Politbarometer marec 2011. http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/file/raziskava_pb/pb_mar_2011.pdf.
- Politbarometer, januar 2012. http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/file/raziskava_pb/PB1-12.pdf.
- Predan, Milan (1990): *Vse slovenske poveljne vlade*. Maribor, Založba za alternativno teorijo.
- Prepičaj se preden te prepičajo. *Mladina*, 1990. február 16.
- rtvslo.si: Žgajnarjeva: Ne moremo na hitro popraviti napak desetletij. <http://www.rtvlo.si/slovenija/zgajnarjeva-ne-moremo-na-hitro-popraviti-napak-desetletij/273570>. 2011. december 27.
- Slivnik, Danilo (1996): *Kučanov klan*. Ljubljana, Promag.
- Splichal, Slavko–Hvala, Ivan (2005): *Za javno radiotelevizijo Slovenije*. Zbornik razprav. Ljubljana, Društvo občanski forum.
- Škrinjar, Klara–Vukelič, Majda (2011): Kako onemogočiti zlorabe referendumu Sredstvo nadzora ali blokade? *Delo*, <http://www.delo.si/novice/volitve/kako-onemogociti-zlorabe-referendumu.html>. 2011. oktober 29.
- Szilágyi Imre (2000): „Szlovénia magyarságpolitikája az 1990-es években“. *Kisebbségkutatás*, 2000/4., 657–671.
- Taškar, Jana (1993): Leto se izteka. *Naša Slovenija*, 1993. december 10.
- Toš, Niko (szerk.) (1999): *Vrednote v prehodu II. Slovensko javno mnenje 1990–1998*. Ljubljana, Univerza v Ljubljani.
- Vasle, Vinko (1993): Kučanovo pismo poslancem. *Delo*, 1993. december 7.
- Vlaj, Stane (2005): Lokalna samouprava v Sloveniji. In: Brezovšek, M.–Haček, M. (szerk.) *Lokalna demokracija II*. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.
- Vodopivec, Peter (2006): *Od Pohlinove slovnice do samostojne države*. Ljubljana, Modrijan.
- Vukelič, Majda (2009): Sodniške plače. Sodniki prekinili belo stavko. *Delo*, <http://www.delo.si/clanek/79722>. 2009. április 25.
- Vukelič, Majda (2011): Predsednik ustavnega sodišča: Gaspari je šel predaleč. *Delo*, <http://www.delo.si/novice/referendum/predsednik-ustavnega-sodisca-gaspari-je-sel-predalec.html>. 2011. júnus 6.
- Zakon o državnem tožilstvu (ZDT-1) <http://www.uradni-list.si/1/content?id=104629&part=&highlight=zakon+o+to%C5%BEilstvu>. 2011. július 22.
- Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (uradno prečiščeno besedilo). <http://www.uradni-list.si/1/content?id=79177&part=&highlight=zakon+o+referendumu>. 2007. március 23.
- Zakon o sodniški službi (uradno prečiščeno besedilo) (ZSS-UPB4). <http://www.uradni-list.si/1/content?id=82665&part=&highlight=zakon+o+sodni%C5%A1ki+slu%C5%BEbi>. 2007. oktober 16.
- Zakon o verski svobodi. <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200714&stevilka=599>. 2007. február 16.
- Žerdin, Ali H. (1993): Zamenjava generalov. *Mladina*, 1993. május 18.

KORMÁNYZÁS, KULTÚRA VAGY A DEMOKRÁCIA MINŐSÉGE?*

Az intézmények szerepe az Európai Unió gazdasági fejlődésében

Bartha Attila

(az MTA TK Politikatudományi Intézet kutatója)

Összefoglaló

Írásomban az Európai Unió (binnen pedig a Gazdasági és Monetáris Unió, GMU) jelenlegi válsága mögött meghúzódó mélyebb intézményi okokat keresem. A politikatudományi institucionalista hagyomány és az intézményi közgazdaságtan értelmezési keretében a gazdasági fejlődés, valamint a demokrácia minősége, a jogrendszer, a kormányzás hatékonysága és a gazdasági-politikai aktorok viselkedését alakító kultúra közötti empirikus összefüggéseket vizsgálom. Az empirikus elemzés során az Európai Unió tagországaiban, az 1993–2011 közötti időszakban megfigyelhető fejlődési trendeket, ezen belül a gazdasági és az intézményi fejlettség közötti kapcsolatokat tárgyalom. A vizsgálat egyik fontos tanulsága szerint az intézményi fejlettség különböző dimenziói egymással erősen korrelálnak, így az EU-tagországok körében nem mutatkozik szingapúri típusú ellentmondás a demokrácia minősége és a kormányzás hatékonysága között. A másik fontos tanulság, hogy a GMU-t alkotó országok túlságosan heterogének intézményi fejlettségüket tekintve, és az euróvezet messze nem tekinthető a legfejlettebb európai országok klubjának.

Kulcsszavak: a demokrácia minősége ■ gazdasági fejlődés ■ Európai Unió ■ konvergencia ■ kormányzás ■ kultúra ■ formális intézmények ■ informális intézmények

Az Európai Unió mély válságban van – jelenleg nem nagyon akad olyan tudományos kutató vagy nemzetközileg respektált közszereplő, aki ezt vitatná. Gazdasági értelemben nyilvánvaló, hogy a 2008-tól elmélyülő világgazdasági válság az EU számos országában adósságválságba torkollott és elhúzódó recessziót implikált. 2012 elején úgy tetszik, hogy az Európai Unió egésze is lényegesen nehezebben birkózik meg a válsággal, mint a fejlett világ más térsé-

* Köszönöm az MTA TK Politikatudományi Intézet kutatóinak és a Debreceni Egyetem Közgazdasági Doktori Iskola oktatóinak, hallgatóinak az írás korábbi változatához fűzött kommentárjait, Tóth István György, illetve két anonim bírálóm megjegyzéseit, valamint Szilágyi Katalin és Vakhai Péter technikai segítségét. Külön köszönettel tartozom emellett Csaba Lászlónak, aki éveken keresztül támogatott kutatási erőfeszítéseimben, Csizmadia Ervinnek, aki felhívta a figyelmemet Ringen munkásságának a tanulmány vezérfonalához kapcsolódó elemeire, illetve Hermann Zoltánnak, aki a humántőke konceptualizálásához javasolt fontos tanulmányokat.

gei.¹ Sőt, ma már az is kétséges, hogy az EU és benne különösképpen a közös valutát, az eurót használó országok közösségeként létrejött Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) képes lesz-e túlélni a mostani krízist anélkül, hogy néhány tagországa kiválna, kilépésre kényszerülne.² Valójában az euróövezet (és részben az Európai Unió is) mint *politikai intézményi konstrukció*³ került veszélybe, mai formájában legalábbis mindenképp.

Az európai válságból kiutat kereső szakpolitikai javaslatok zöme arra a feltevésre épül, hogy a probléma végső soron az európai föderalizmus, különösképp pedig a *fiskális föderalizmus gyengeségére* vezethető vissza (lásd például Buitter–Rahbari, 2010). Eszerint a fiskális politika szabályrendszere túlságosan laza, a kreatív könyvelés jelensége meglehetősen gyakori (von Hagen–Wolff, 2006), a finanszírozhatatlan adósságba sodródó fegyelmetlen, a szabályokat notóriusan megszegő tagállamokkal szembeni hatékony szankció lehetősége pedig elégtelen. Tipikusnak mondható, hogy a gazdaságpolitikai befolyását tekintve meghatározó Német Gazdasági Szakértői Tanács két tanácsadója álláspontjának kialakításakor ezt evidens kiindulópontként kezelte: „a Görögországban zajló folyamatok világossá tették, hogy az európai Stabilitási és Növekedési Egyezmény (SGP) sem szabályrendszerét, sem pedig jogalkalmazási gyakorlatát tekintve nem volt elég szigorú.” (Bofinger–Ried, 2010:1.). Ebben az értelemben reagáltak az európai politikusok is, amikor módosították a Stabilitási és Növekedési Egyezményt; az új szabályrendszer szakpolitikailag kétségkívül koherensebb lett, minthogy a fiskális problémák előrejelzésére, megelőzésére, kiigazítására és az államháztartás pénzügyeinek hosszú távú fenntarthatóságára is specifikus eljárásokat dolgozott ki (European Commission, 2012b). Röviden: az uralkodó álláspont szerint az Európai Unió és mindenekelőtt az euróövezet megmentését a döntéshozatal erőteljes föderalizálása biztosíthatja – emögött az az implicit feltevés húzódik meg, hogy a formális szabályok szigorításával, illetve a normaszegőkkel szembeni szigorú szankciók alkalmazásával a probléma hatékonyan kezelhető.⁴ Figyelemre méltó, hogy a föderális állásponttal vitatkozók többsége is hasonló értelmezési keretben marad, és jellemzően a közösségi intézmények legitimációs problémájára, a szuverenitás ellentmondásosságára, illetve a közös európai identitás vagy az európai démosz hiányára mutat rá – márpedig ezek a problémák már nyolc évvel ezelőtt, a kelet-közép-európai új EU-tagállamok csatlakozása idején is ismeretesek voltak (lásd például Körösenyi, 2004 összegzését).

Jelen tanulmányban arra teszek kísérletet, hogy felnyissam az intézmények⁵ fekete dobozát, és a föderalizmusvita értelmezési keretéből kilépve, a politikatudományi és a szervezetszociológiai institucionalizmus, illetve az intézményi közgazdaságtan újabb elméleti és empirikus tanulságaira építve vizsgáljam az európai gazdaságok fejlődését a közelmúltban. Írásomhoz ugyanakkor nem kötődik olyan ambíció, hogy hozzászóljak az európai integráció teoretikus vitáihoz – a föderalizmus neofunkcionalista (Haas, 1958; Rosamond, 2005) és

konstruktivista (Parsons, 2002) magyarázatai, a liberális kormányköziség (Moravcsik, 1993 és Moravcsik, 2005), illetve a többszintű kormányzás (Marks et. al., 1996) áramlatai között folyó polémiához, de még a tanulmány perspektívájához nyilvánvalóan legközelebb álló institucionalizmusok (Pierson, 1996) – a történeti, a funkcionális, a szociológiai és a hatalom-központú institucionalista megközelítések – vitájához sem. (A különböző institucionalista megközelítéseknek az európai integráció értelmezéséhez történő hozzájárulásáról lásd a közelmúltból Tallberg írását 2010-ből.) Az intézményi orientáció itt számomra inkább általános értelmezési keretet jelent, és elsősorban az empirikus elemzés változói operacionalizálásának előkészítésére szolgál. A továbbiakban először felvázolom a számomra releváns elméleti irányzatokat, ezen belül külön foglalkozom a növekedés és az intézmények között az Európai Unióban megfigyelhető empirikus kapcsolat vizsgálatára alkalmas megközelítésekkel. Ezt saját empirikus elemzésem követi, amelynek során 19 év perspektívájából (technikai okokból az 1993–2011 közötti időszakra korlátozva) a különböző intézményi hatásokat operacionalizálok. Végül értelmezem a kapott eredményeket, és röviden kitérek az adódó további kutatási irányokra.

ELMÉLETI KERETEK

Az intézményeknek a gazdasági fejlődésben játszott szerepe már hosszabb ideje a különböző társadalomtudományi diszciplínák egyik kiemelt kutatási témája. A politikatudományban az új institucionalizmus (Peters, 2005: 16.) irányzatának térhódításával a nyolcvanas évektől nőtt meg az érdeklődés az intézmények szerepe iránt (Brunczel, 2011). Ezzel párhuzamosan a szociológiában is felerősödött a történeti-gazdasági intézmények kutatása, amely részben Polányi (1957) beágyazottság-tézisének elsősorban Granovetter (1985) munkásságának köszönhető újraéledéséből táplálkozott. A kilencvenes évekre a szervezetszociológiában a formális szervezetek működése mögött meghúzódó informális intézményi tényezők, a kultúra, az értékek és a normák szerepe (DiMaggio, 1990) meghatározó empirikus kutatási programmá nőtte ki magát. Nyilvánvalóan fontos az institucionalista hagyomány a közgazdaságtanban is: az intézmények szerepének kutatása már a klasszikus közgazdaságtudományi iskolának is részét képezte (Smith, 1899 [1776]). A specifikus intézményi magyarázatok, amelyek a növekedésemélet alapkérdésére – vagyis hogy miért gazdagok egyes országok, és miért szegények mások – születtek meg lehetséges válaszként, ugyanakkor csak az utóbbi húsz-harminc év során váltak a főáram részévé, amikor az új növekedéseméleti irányzat integrálta az intézményi közgazdaságtan eredményeit (Czeglédi, 2006).

A növekedés és az intézmények vonatkozásában persze más a tipikus kérdésfeltevés a politikatudományban, illetve az intézményi közgazdaságtanban.⁶

Míg az utóbbinál a politikai intézmények a növekedés oka(i)ként specifikálható intézményi magyarázatok közül csupán a versengő megközelítések egyikét adják, a politikatudomány számára a növekedés és az intézmények közötti viszony jellemzően a gazdasági teljesítmény, illetve a politikai intézmények közötti összefüggés kutatását jelentik. Más a két tudomány tipikus alapfeltevése a növekedés és az intézmények közötti logikai viszonyról is. A közgazdaságtanban az intézmények tipikusan egy olyan explicit vagy implicit növekedési egyenlet magyarázó változói között szerepelnek – többek között a fizikai és a humántőke, valamint a munka változói mellett –, amelyeknek eredményváltozója a gazdasági növekedés vagy a gazdasági fejlettség. A politikatudományi megközelítés viszont arra hívja fel a figyelmet, hogy *a gazdasági növekedés és a politikai intézmények közötti kapcsolat távolról sem triviális*; mégpedig sem az esetleges oksági láncolat irányában, sem pedig a feltételezett kapcsolat előjelében nem az. Gedeon (2009) a gazdasági fejlődés⁷ és a politikai intézmények közötti elméleti összefüggéseket taglaló áttekintésében összesen hatféle lehetséges kapcsolatot mutat be; a kapcsolat iránya szerint lehet magyarázó változó a politikai intézmény, illetve eredményváltozó a gazdasági fejlődés is, emellett a közöttük feltételezett hatás irányában lehet pozitív, negatív vagy éppen semleges (közömbös) is.

Bár az intézményi közgazdaságtani elemzések döntő többsége alapvetően az „intézmények hatnak a gazdasági fejlődésre” feltevésből indul ki, néhány újabb munka ugyancsak rámutat a fejlődés és az intézmények közötti lehetséges kapcsolat sokféleségére. Paldam és Gundlach (2008) felhívják a figyelmet arra, hogy az intézmények és a gazdasági fejlettség közötti összefüggés nem csupán a változásokban – technikai értelemben az első differenciáltaknál, azaz az intézményi változások és a gazdasági növekedés között – ragadható meg, hanem maguknál a szint-mutatókban – azaz az intézmények minősége és a gazdasági fejlettség között – is tételezhető kapcsolat. Sőt, a szintek és a változások többféle kombinációja is elképzelhető (Paldam–Gundlach, 2008: 72.). A szerzők gazdag empirikus ökonometriai elemzésükben az intézményeket egyrészt makroszinten, a demokrácia minősége szempontjából, másrészt a mikroszintű viselkedés, azaz a korrupcióhoz kapcsolódó tipikus magatartásformák szempontjából értelmezik. Előbbi mérésére a Polity Index demokrácia-minőségi mutatóját, utóbbira a Transparency International korrupciós percepció-indexét használják. Bár ezen indikátorokkal szemben bizonyára joggal sorakoztatható fel módszertani kételyek sokasága – a korrupciós percepció-indexnek a korrupció mérésére alkalmazhatóságáról illetően lásd például Svennson (2005: 22.) kritikáját – következtetésük meglepő az intézmények primátusát feltételező intézményi közgazdaságtan híveinek nézőpontjából. A szerzőpárosnak a szokásos közgazdaságtani feltevéssel ellentétes irányú eredményei szerint ugyanis a legerősebb kapcsolati mintázat az, amelyben *a gazdasági fejlettség a demokrácia minőségének Granger-oka*⁸ (Paldam–Gundlach, 2008: 93.).

Nem kívánok ezen a ponton részletes vitába bocsátkozni ezzel a következtetéssel, hiszen empirikus vizsgálatról van szó, amelyben az intézmények minőségének mérésére a szerzők erős leegyszerűsítéseket használtak. Mindenesetre általában véve azt, hogy az intézmények újra-felfedezése, különösen pedig a növekedés és a politikai intézmények közötti kapcsolat vizsgálata a közgazdasági növekedéstudomány meglepően új áramlatai közé tartozik, jól példázza Helpman – mindössze nyolc évvel ezelőtt írott – átfogó növekedéstudományi munkájának záró fejezete. Ebben a szerző úgy értékeli, hogy a növekedés politikai gazdaságtana még inkább csak a kérdések felvetéséig jutott el, és a különböző növekedési regressziókból származó eredményeink értelmezésekor a változók közötti hatásmechanizmusokat illetően még jórészt csak tapogatózunk (Helpman, 2004: 138.).

A közelmúltban az empirikus politikatudományi kutatások körében egyre jelentősebbé vált az az irányzat, amely a demokráciát nem pusztán a rendszerszintű alapvonások, hanem a *demokratikus működés minőségi jellemzői* szempontjából vizsgálja (Ringen, 2011). Ez a megközelítés természetesen támaszkodhat Dahl (1971, 1998 és 2001), illetve Lijphart (1999 és 2011) munkásságára, e két nagyhatású szerzőnek évtizedek alatt kiérlelt tipológiájára és empirikus következtetéseire.⁹ A demokrácia minőségi működésének mérésére törekvő szemléletben *lényegesen heterogénebb képet kapunk a fejlett világ demokráciáinak állapotáról*, köztük az európai demokráciákról, mint például az empirikus politikatudományban széles körben – így Paldam és Gundlach fentebb idézett 2008-as tanulmányában is – használt Polity-projekt (Marshall–Jagers, 2012) indikátorai alapján. Ringen (2011: 15.) operacionalizálási javaslatára szerint a demokrácia mint rendszer jóléti potencialitásának indikátorai (indicators of potential) mellett a demokratikus működés teljesülésének indikátorai (indicators of delivery) is megkerülhetetlenek az empirikus demokráciakutatások során. Míg előbbiek közé olyan indikátorok tartoznak, amelyekhez hasonlókat a Polity-kutatás is használ (a demokrácia konszolidálódásának erőssége és tartóssága, a sajtószabadság szilárdsága, a kormányzat döntéshozatali kapacitása és a demokratikus eljárások védelme a gazdasági hatalmi befolyástól), addig a demokrácia tényleges jóléti teljesítményét alapvetően befolyásolja négy további indikátor is (az állampolgárok biztonsága a fizikai, illetve a humántőke dimenziójában, a kormányzatba vetett bizalom, illetve a jövőbeli szabadságban való bizakodás). Nem kétséges, hogy Ringen demokrácia-paradigmájának kialakításakor olyan elméletileg koherens operacionalizálásra törekedett, amelyvel megragadható a különböző empirikus felmérések szerint egyaránt kiemelkedő minőségű norvég demokrácia azon sajátossága is, hogy az absztrakt demokratikus erényekkel szemben inkább *a demokratikus szakpolitikai eljárások hatékonyságára* épít (Ringen, 2010: 44.). És ezen a ponton az empirikus politikatudományi, illetve az intézményi közgazdaságtani megközelítés érdekes hasonlóságot mutat: a gazdasági fejlettség intézményi megalapozású közgaz-

daságtani modelljeiben ugyanis a fizikai tőke és a munka mellett többek között éppen a humántőkének, a kormányzásnak és a politikai intézményeknek lehet magyarázó szerepe. A továbbiakban majd ezt az empirikus politikatudományból és az intézményi közgazdaságtanból táplálkozó megközelítést tekintem vezérfonalként az empirikus kutatás, ezen belül az operacionalizálás során. Ezt megelőzően azonban áttekintem a gazdasági fejlettség és az intézményi minőség között az Európai Unió országaiban megfigyelhető kapcsolat természetét, és ez alapján megfogalmazom az empirikus vizsgálat fő kérdéseit, illetve hipotézisét.

A növekedés és az intézmények minősége közötti kapcsolat az Európai Unióban

Amint azt a bevezetőben jeleztem, az Európai Uniót (és benne a Gazdasági és Monetáris Uniót) konstruált politikai intézményeknek tekinthetjük. Mégpedig olyan intézményépítési kísérletnek, amelyben a kevésbé fejlett országok átveszik a „jó” intézményeket a legfejlettebb európai országoktól. Ahogy arra Balázs Péter már 1997-es írásában is rámutatott, a kilencvenes évek elejétől a csatlakozni vágyó kelet-közép-európai országok számára az Európai Unió akkori tagországait reprezentáló szervezet a „felvételi követelmények formájában megüzente, meddig kell eljutni az átalakulásban ahhoz, hogy a jelentkező ország integrációérett legyen. Ilyen üzenetet hordoznak mindenekelőtt az úgynevezett koppenhágai kritériumok, valamint az egységes belső piachoz való felzárkózás jogi házi feladatát tartalmazó fehér könyv. *Az a lényeg, hogy az EU felfogása szerint a rendszerváltást a szervezet falain kívül kell végrehajtani; az átalakulás problémáit ugyanúgy tilos az Unió határain átcsempészni, mint a szomszédokkal való vitás ügyeket.*” (Balázs, 1997: 955. – kiemelés az eredetiben) Formálisan az EU-tagállamok az 1993. évi júniusi koppenhágai csúcson a koppenhágai kritériumokkal megteremtették a feltételes EU-csatlakozás, az úgynevezett kondicionalitás jogi alapját (Hillion, 2002):

- stabilan működő demokratikus intézményrendszer, amely garantálja a jogállamiság és az emberi jogok érvényesülését, és biztosítja a kisebbségek védelmét, jogaik tiszteletben tartását (politikai kritériumok);
- működő piacgazdaság és annak a képességnek a megszerzése, hogy az ország meg tudja birkózni az Unióban meglévő piaci erők versenyével (gazdasági kritériumok);
- képesség a tagsággal járó kötelezettségek, a teljes közösségi joganyag átvételére és alkalmazására, különösen a politikai, a gazdasági és a pénzügyi unió célkitűzéseinek vállalására (jogi, intézményi¹⁰ kritériumok).

Elméletileg mindez interpretálható akképpen, hogy *a politikai szándékok felől az Európai Uniót reménybeli konvergenciaklubként*¹¹ foghatjuk fel. Eszerint az EU-ba való bekerülés kritériumai már előzetesen minimálisra csökkentik a majdani fejlett Európa klubjába tartozó tagok közötti különbségeket, mégpedig úgy, hogy a csatlakozási folyamat során a belépőknek mind a politikai,

mind a gazdasági intézményei, mind pedig a jogszabályi keretei egyre jobban közelítenek a fejlettebb korábbi tagállamok intézményeihez. Figyelemre méltó, hogy ebben a „koppenhágai”, az Európai Unió által hivatalosként kezelt szemléletben explicit módon nem jelenik meg olyan feltevés, hogy bizonyos politikai és gazdasági intézmények tartósan megfelelő működése előfeltételezheti a gazdasági fejlettség bizonyos szintjét. Másként fogalmazva: az Európai Unió klubépítési gondolkörében *a kiépülő új szervezetek, szabályok generálják a kevésbé fejlett országok gazdasági és politikai felzárkózását, jogi hasonulását a legfejlettebb országokhoz*. A Paldam és Gundlach ökonometriai vizsgálatából már idézett (Paldam–Gundlach 2008: 93.) meglepő, ellentétes irányú összefüggés alapvetően reflektálatlan maradt. Márpedig a *Lee-tézisként*¹² is ismert gondolat, vagyis az, hogy a demokrácia és a piacgazdaság intézményei számos tekintetben olyan luxusjóságok, amelyek *csupán a gazdasági fejlettség bizonyos fokán működtethetők tartósan sikerrel*, máig komoly empirikus és elméleti vitákat kavart. A legkevésbé sem kívánok itt a Lee-tézis propagátoraként feltűnni – hasonlóképp a Nobel-díjas Amartya Senhez (1999), személy szerint még akkor is preferálom a demokráciát, ha netán meggyőző empirikus bizonyítékok sorakoz(ná)nak amellet, hogy a demokrácia tartósan alacsonyabb életszínvonalat biztosít, mint egy autoriter kormányzás. Ráadásul a Lee-tézis meggyőző politikatudományi cáfolatát adja Knutsen (2010a), aki szerint az ázsiai országok elmúlt évtizedekben tapasztalt látványos gazdasági felzárkózása inkább az ázsiai értékorientáció bizonyos sajátosságaival, illetve esetenként az ázsiai fejlesztő állam működésével magyarázható, ezek azonban nem szükségképpen társulnak autoriter politikai berendezkedéssel.

Knutsen konklúziója fontos munícióval szolgál empirikus vizsgálatunk számára, vagyis az európai gazdasági növekedés és az intézmények közötti kapcsolat operacionalizálása szempontjából. Rámutat arra, hogy az intézményi hatások vizsgálatokor nem szorítkozhatunk pusztán a politikai és a jogi intézmények hatására. Követve North (1990) intézményi közgazdaságtani alapvetését, az intézményi hatások vizsgálatokor az úgynevezett *informális intézményekre, vagyis a kultúrának a gazdasági és a politikai viselkedés szempontjából releváns elemeire is* ki kell térnünk. Az ázsiai fejlesztő állam speciális szerepét itt ugyan – tekintettel az empiria európai vonatkozására – nem célszerű kifejtteni, azonban Knutsen mellett Leftwich (2000) és Chang (2006) érvelése is arra ösztönöz, hogy a politikai, jogi és kulturális intézményi típusú magyarázatok mellett (bizonyos értelemben azok speciális eseteként, amennyiben a szakértői bürokrácia racionalitását tekintjük) a *kormányzás hatékonyságát* is a növekedés potenciális intézményi jellegű magyarázó változójaként tekintsem.

Mivel eredményeimet politikai gazdaságtani keretben, azaz a politikatudomány és az intézményi közgazdaságtan határmezsgyéjén szándékozom értelmezni, az EU-országok gazdasági fejlődésének empirikus elemzése során

megmaradok a klasszikus „az intézmények minősége magyarázza a növekedést” magyarázó séma feltételezésénél. Ebben a keretben a gazdasági fejlődés az eredményváltozó, a magyarázó változók között pedig a humántőkével kibővített Solow-féle növekedési egyenletbe (Mankiw et al., 1992)¹³ épülnek be a különböző intézményi típusú változók, vagyis a jogi intézmények, a politikai intézmények, a gazdasági és politikai kultúra, valamint a kormányzás hatékonysága.

Mindezek alapján megfogalmazhatók kutatási kérdéseim, illetve hipotézisem. Empirikus vizsgálatom két alapkérdése a következő: (1) hogyan hatnak a különböző intézmények a gazdasági növekedésre? Továbbá: (2) mi az egyes intézményi magyarázatok relatív fontossága egymáshoz, illetve a gazdasági fejlődés hagyományos magyarázóváltozóihoz képest? *Hipotézisem: mivel az európai fejlődés elmúlt két évtizedét a formális intézmények növekvő hasonulása jellemezte, a növekedési különbségek magyarázatában az informális intézményeknek, illetve a kormányzás hatékonyságának lehet meghatározó szerepe.* Amennyiben hipotézisem nem cáfolódik meg, ezzel közvetve magyarázható lenne többek között az is, hogy miért tűnhet ma az euróövezet bizonyos értelemben a konstruált konvergencia-klub bukása archetípusának. Feltevésem szerint ugyanis a közös valutaövezet déli tagállamai tipikusan csupán a formális intézményeket vették át, az informális intézményeknél, azaz a gazdasági és a politikai kultúrában, továbbá a demokrácia működésének minőségi jellemzőiben és a kormányzás hatékonyságában korábban fennálló különbségek makacsul fennmaradtak.

EMPIRIKUS ELEMZÉS

A továbbiakban az Európai Unió¹⁴ 27 (pontosabban helyette technikai okokból 26)¹⁵ tagállama közötti gazdasági fejlettség alakulásának, a makroszintű jövedelem-konvergenciának a folyamatát az 1993–2011 közötti időszakot tekintve vizsgálom. Elemzésem során a hosszútávú növekedésben fontos szerepet játszó intézményi típusú magyarázatokra koncentrálok. A választott időszak és az elemzés forrásaként szolgáló adatbázisok szelekciója technikai kompromisszum eredménye: a növekedési és az egyéb makrogazdasági változóknál a 26 ország mindegyikére rendelkezésre álló, megbízható, ugyanakkor lehetőség szerint maximális hosszúságú adatsor bevonására törekedtem. Az intézményi típusú változókat különböző, a 26 ország mindegyikére adatokat tartalmazó, megbízhatónak tekintett nemzetközi adatbázisokból válogattam ki, és – közvetve a nemzetközi szakirodalmi gyakorlatot – esetükben az időszak során valamennyi rendelkezésre álló adat átlagát vettem; ennek háttérében az a részben technikai, részben tartalmi feltevés áll, mely szerint a különböző típusú intézmények hosszabb időtávon is viszonylag stabilak.

Változók, operacionalizálás

Függő változó

Vizsgálatomban a magyarázandó változó tehát a *gazdasági fejlődés*. Ezt az 1993–2011 közötti időszakban az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számolt GDP éves átlagos változásával mérem. Az adatok és általában a makrogazdasági adatok forrása az 1993–2009 közötti időszakra a Pennsylvania Egyetem Nemzetközi Összehasonlító Központjának Penn World Table 7.0 (Heston et al., 2011) adatbázisa; ennek alapján a 2009–2011 közötti időszakra az értékeket az Eurostat adatbázisa alapján extrapoláltam.

Makrogazdasági magyarázó változók

A magyarázatul szolgáló növekedési egyenletet tehát a *feltételes konvergencia* (Barro–Sala-i-Martin, 1992: 226.) értelmezési keretében¹⁶ specifikálom, ahol a feltételeket részben a klasszikus makrogazdasági változók, részben pedig az intézményi típusú változók jelentik. Technikai értelemben hasonló eljárást követek, mint többek között Kapás–Czeglédi (2010: 12.), számomra azonban a magyarázat közgazdasági logikájánál fontosabb a különböző lehetséges intézményi típusú magyarázatok egymáshoz való viszonya.¹⁷

Mindenesetre az első magyarázó változó a konvergenciát, a gazdasági fejlettségben történő közeledést teszteli: ez a *kiinduló fejlettségi szint*, tehát az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számolt GDP 1993-as értéke. Ha az európai országok fejlődésében a később meghatározott intézmények minőségének nem lenne perdöntő szerepe, akkor a 19 évvel ezelőtti GDP-szintje szinte teljes mértékben magyarázná a növekedési különbségeket – és pedig úgy, hogy a szegényebb országokban szignifikánsan gyorsabb lenne a gazdasági növekedés.

A *fizikai tőke változását* a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően az időszaki átlagos beruházási rátával (beruházás/GDP aránnyal) mértem, a *munkát* a foglalkoztatottak állományának éves átlagos változásával, az elemzésem szempontjából nem releváns technológia és az amortizáció változójára a nemzetközi konvenció szerinti 0,05-os értéket (Mankiw et al., 1992) alkalmazom.

A *humántőkébe való beruházást* a korábbi nemzetközi gyakorlatban szokásos mutatónál, az egyszerű elvégzett átlagos osztályszámnál finomabb indikátorral közelítettem. Többek között van Leeuwen és Földvári (2008) is felhívták ugyanis arra a figyelmet, hogy ez az EU-tagországok összevetésében felértékelné a csekélyebb munkaerőpiaci megtérüléssel kecsegtető kelet-közép-európai országok népességének iskolázottságát, humántőke-mutatóit. Követve Hanushek és Woessmann (2009) eljárását, a szerzőpáros által kifejlesztett „*kognitív készségek*” indikátorát használtam, azonban némi módosítással. Hanushek és Woessmann mutatója ugyanis elfogult a matematikai és a természettudományos készségek javára – ezért azt kombináltam az OECD Programme for International Student Assessment (PISA) *szövegértési (literacy)* eredményeivel.

Itt, ahogy az intézményi típusú változóknál is, az időszaki átlagokat használtam, megfogadva azt a tapasztalatot, hogy az ilyen típusú felmérések időben viszonylag stabil eredményeinek megbízhatóságát nagyban javítja az időtáv (a mérések számának) növelése.

Intézményi típusú magyarázó változók

A fentebb vázolt elméleti keretek, illetve az Európai Unió intézményi minőségének áttekintése nyomán négy intézményi típusú magyarázó változót operacionalizáltam. A north-i értelemben formális intézményeket a *jogrendszer* működésével közelítettem, és ezen adatok forrásaként a Cato Intézet gazdasági szabadságról szóló 2011-es éves jelentésének (Gwartney et al., 2011) „jogrendszer és a tulajdonjogok biztonsága” alindexét használtam. Mivel a különböző intézményi adatok alapjául szolgáló nemzetközi felmérések igencsak „expanzívák” abban az értelemben, hogy az éppen érintett jogi, politikai, kulturális és kormányzással kapcsolatos mutatók mellett kisebb-nagyobb részben kiterjednek a többi területre is, az aggregált mutatók helyett több esetben inkább a specifikus alindexekből nyertem a mérési adatokat.

A north-i értelemben vett „informális intézmények”, a gazdasági-politikai aktorok viselkedését alakító értékek, normák, attitűdök, egyszóval a *kultúra* mérésére a Williamson és Mathers (2010) által létrehozott kultúra-főkomponens értékeit vettem át. A főkomponens értékeit a szerzők a World Values Survey adatfelvételi hullámaiból nyerték. Vizsgálatuk tanulsága szerint a bizalom, a céltudatosság és a respektus (amely ez esetben tartalmilag kevésbé a magyar tiszteletnek, hanem inkább a tolerancia és a szolidaritás fogalomkörének feleltethető meg) pozitív, az engedelmesség viszont negatív eleme a gazdasági fejlődést támogató kultúrának.

A politikai intézmények működésének, a *demokrácia minőségének* mérésére az Economist Intelligence Unit demokrácia-indexét használtam. Egyrészt ez számos más indexnél jobban közelíti a Ringen-féle minőségi elvárást, és nem merül ki pusztán a rendszerek formális különbségtételében. Másrészt ezen index esetében valamennyi vizsgált országra rendelkezésre állt több időszaki mérésen alapuló adat.

Bár szigorú értelemben sem formális, sem informális intézménynek nem tekinthető, az intézményi típusú magyarázatok mellett operacionalizáltam a *kormányzás hatékonyságát* is. Egyrészt a korábban említett Lee-tézis közvetett tesztelhetősége céljából, másrészt azért is, mivel a hazai polémiákban a „jó kormányzás” gyakran a „gazdasági szabadságot” megtestesíteni kívánt formális jogi intézmények ellenpárjaként tételeződik (lásd például Muraközy, 2010). Itt az adatok forrása a Világbank „Worldwide Governance Indicators (WGI)” projekt keretében közzétett adatbázisból a kormányzás hatékonyságának alindexe (Kauffmann et al., 2010).

Eredmények

Intézményi összefüggések a jogrendszer, a kultúra, a demokrácia és a kormányzás között

Hipotézisünknek megfelelően az Európai Unió vizsgált 26 országa között az informális intézmények, vagyis *a kultúra mentén mutathatók ki a legnagyobb relatív különbségek*. A legcsekélyebb eltérések ugyanakkor a demokrácia minőségében vannak, a jogrendszer működésében és a kormányzati hatékonyság mentén közel azonos mértékű, közepesen jelentős a differenciálódás.

1. táblázat. Az intézményi indikátorok heterogenitása (variációs koefficiens)

	Jogrendszer és tulajdonjogok	Kultúra	Kormányzati hatékonyság	Demokrácia minősége
Szórás	1,1830	1,7994	12,9927	0,7857
Átlag	7,32	5,24	73,50	8,06
Relatív szórás (variációs koefficiens)	16,15	34,34	17,68	9,75

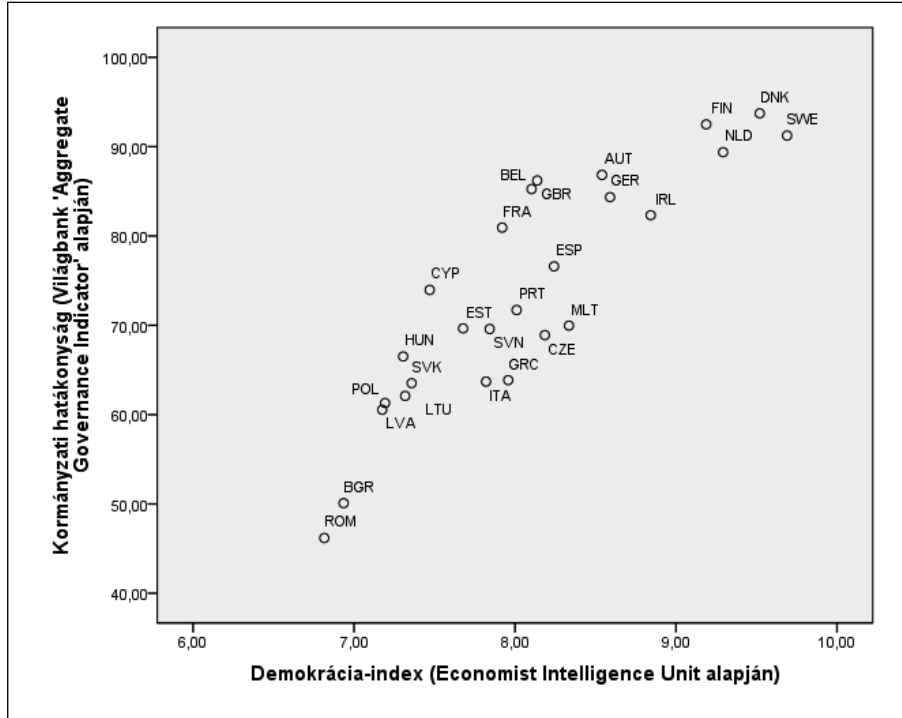
2. táblázat. Korreláció az intézményi tényezők között

	Jogrendszer és tulajdonjogok	Kultúra	Kormányzati hatékonyság	Demokrácia minősége
Jogrendszer és tulajdonjogok	1,00	0,72	0,93	0,86
Kultúra	0,72	1,00	0,69	0,82
Kormányzati hatékonyság	0,93	0,69	1,00	0,89
Demokrácia minősége	0,86	0,82	0,89	1,00

Helytelen lenne azonban ez alapján arra a következtetésre jutni, hogy a demokrácia minőségében tapasztalható relatíve csekély különbségek inkompatibilisek a kultúra faktora szerint megfigyelhető viszonylag jelentős eltérésekkel. A fenti korrelációs mátrixból ugyanis nyilvánvaló, hogy a különböző intézményi típusú magyarázatok egymással szorosan összefüggnek (statisztikailag páronként valamennyi változó szignifikánsan – 1%-os megbízhatósági szinten – korrelál bármelyik másikkal). A demokrácia minősége mindhárom másik változóval kifejezetten szoros együttjárást mutat, a legerősebb (93%-os!) kapcsolatot ugyanakkor a kormányzati hatékonyság és a jogrend között tapasztalhatjuk. Adataink azt mutatják, hogy ellentétben a Lee-tézis feltevéseével, *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

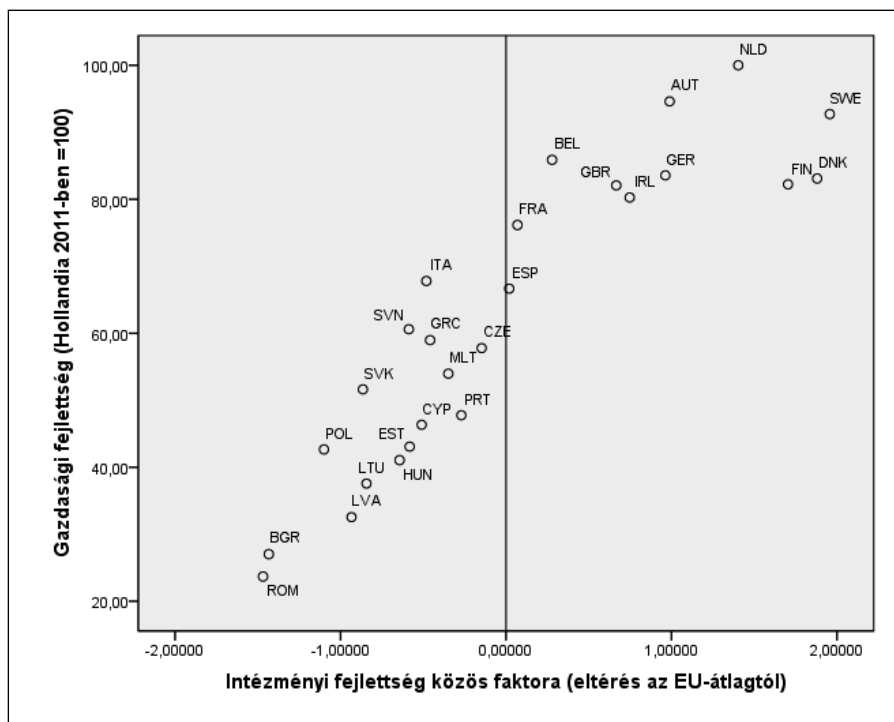
a kormányzati hatékonyságot tekintve is a legjobbak, Bulgária és Románia viszont mindkét dimenzióban sereghajtó.

1. ábra A demokrácia minősége és a kormányzati hatékonyság az EU-országokban



Mindez arra utal, hogy a gazdasági fejlettség magyarázatakor – az endogenitás és a multikollinearitás problémáit minimalizálendő – a négy külön intézményi tényező helyett célszerű az intézményeknek egy közös faktorát szerepeltetni. Statisztikailag a négy intézményi változó egy olyan főkomponensbe sűrítendő, amellyel az eredeti változók variációjának 86,5%-át magyarázni tudjuk. Ha az így kapott *intézményi fejlettségi faktornak* a gazdasági fejlettséggel történő összefüggését tekintjük, érdemben közelebb jutunk annak megértéséhez, hogy a látszólag pusztán gazdasági természetű problémák az európai integrációban milyen mélyebb intézményi motívumokra vezethetők vissza.

2. ábra Az intézményi és a gazdasági fejlettség összefüggése az EU-országokban



Az EU-tagországokat a gazdasági és az intézményi fejlettség szerint összehasonlító ábrából első pillantásra kitűnik, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió nemcsak a gazdasági, hanem az intézményi fejlettséget tekintve sem az élenjáró európai országok klubja. Nemcsak azért, mert az intézményi értelemben legfejletlenebb két észak-európai ország (Svédország és Dánia) nem tagja a GMU-nak, de azért sem, mert az öt új euróvezeti tag (Szlovénia, Szlovákia, Észtország, Ciprus és Málta) mellett három régi tagország (Olaszország, Görögország és Portugália) is az átlagnál szignifikánsan fejletlenebb intézményekkel rendelkezik. Adataink arra utalnak, hogy az alapító EU-tagállam Olaszország e tekintetben lényegesen közelebb áll a legrosszabb intézményűnek minősülő, igaz, még csupán 5 éve EU-tagállam Romániához és Bulgáriához, mint Svédországhoz. Az is figyelemre méltó, hogy Franciaország intézményi fejlettsége csupán az EU-átlagnak felel meg és szignifikánsan elmarad Németországtól, amelyhez Ausztria mellett Írország és az Egyesült Királyság intézményi fejlettsége áll a legközelebb. Lehet tehát, hogy számos megfontolás szól amellett, hogy a differenciált integráció szellemében formálódjanak az Európai Unión belül különböző klubok (Koller, 2012) – azonban úgy tűnik, hogy ezek közül

a formális szerveződésekben tetet öltő „megerősített együttműködések” közül a GMU semmiképpen nem írható le exkluzív fejlettségi klubként. Gazdasági értelemben sem, de még kevésbé az intézményi fejlettséget tekintve. Ráadásul Csehország és az Egyesült Királyság kimaradása miatt még az sem igaz, hogy a közös valutaövezet az Európai Uniónak az átlaghoz közeli intézményi fejlettségű országait tömörítő klubja lenne.

Ha az intézményi minőség dimenziói szerint – hierarchikus klaszterezési eljárással – statisztikailag hasonló csoportokba rendezzük az EU-tagállamokat, akkor a fejlettebbeken belül 3 alcsoport azonosítható: a három észak-európai ország, illetve Hollandia alkotja az élenjáró klubot, ezt Németország, Ausztria, Írország és az Egyesült Királyság követi, míg Franciaország Belgiummal és Spanyolországgal a fejlettebb csoport peremén foglal helyet. A kevésbé fejlett déli és kelet-közép-európai országok ugyanakkor egy kontinuum mentén, egymáshoz eléggé közel helyezkednek el, tőlük csupán a Bulgária és Románia alkotta klaszter különül el (negatív értelemben).

Gazdasági fejlettség: intézményi és alternatív magyarázatok

Végül röviden kitérünk arra is, hogy az EU-tagországok elmúlt két évtizedben megfigyelt gazdasági fejlődésében milyen *az intézményi típusú, illetve az egyéb magyarázatok szerepe*. A kiinduló fejlettségi szint ugyan szignifikáns és negatív összefüggést mutat az európai gazdaságok elmúlt két évtizedben mért gazdasági növekedésével, azonban a determinációs együttható viszonylag alacsony értéke (0,578) – összhangban előzetes várakozásainkkal – arra utal, hogy tág tere van a finomabb magyarázatoknak. Ha az intézményi fejlettség közös faktorát is potenciális magyarázó változónak tekintjük, akkor modellünk magyarázó ereje javul (a korrigált R^2 értéke 0,65-re nő). Statisztikai értelemben erősebbnek tűnik azonban az „alternatív”, a makrogazdasági magyarázat (a korrigált R^2 értéke 0,76) – már amennyiben a humántőkét az itt alkalmazott formájában annak részeként tekintjük. Valójában éppen az így értelmezett humántőke-változó a perdöntő: *technikai értelemben a legjobb modellspecifikáció ugyanis az, amikor a gazdasági fejlődés dinamikáját a kezdeti jövedelemkülönbségek-ből adódó felzárkózási potenciál mellett a humántőkére vezetjük vissza*. Ekkor mindössze két magyarázó változó bevonásával 78%-os magyarázó erőt tudunk elérni. Ez ugyanakkor nem jelenti az intézményi hatások jelentéktelenné válását – hiszen ez az új humántőke-változó, azáltal, hogy az iskolázottságot a munkaerőpiaci megtérülés, illetve a hatékonyság dimenziójához köti, közvetve maga is inkorporál intézményi típusú mechanizmusokat.

ÖSSZEGZŐ MEGJEGYZÉSEK

Tanulmányomban az Európai Unió, benne a Gazdasági és Monetáris Unió jelenlegi krízise mögött meghúzódó mélyebb okokat institucionalista politikatudományi, illetve intézményi közgazdaságtani perspektívából kutattam. Áttekintettem azokat az elméleti megközelítéseket, amelyek az európai országok közelmúltban tapasztalt fejlődésének lehetséges intézményi értelmezéseit formálták. Ez alapján a gazdasági fejlődés négy potenciális intézményi magyarázata rajzolódott ki: a formális intézményeket kifejező jogrendszer, a demokrácia minőségében testet öltő politikai intézmények, továbbá a kormányzás hatékonyságának és az informális intézményeknek, a gazdaság-politikai aktorok viselkedését alakító kultúrájának a magyarázatai. Mindezek alapján empirikus kutatásom két kérdéskörre fókuszált: egyrészt arra kerestem a választ, hogy milyen a különböző típusú intézmények szerepe a gazdasági fejlődésben, másrészt arra, hogy mi az összefüggés az egyes intézményi magyarázatok között. Hipotézisem az volt, hogy miközben az Európai Uniót és a közös valuta-övezetet alkotó országok viszonylag hasonlóak a formális jogi és politikai intézményeikben, ehhez képest erősen heterogének a gazdaság-politikai aktorok viselkedését alakító kultúra és a kormányzás hatékonysága szerint. Azt vártam továbbá, hogy az elmúlt két évtizedben az EU-tagországok körében a kormányzás hatékonyságára és a kultúrára, vagyis az informális intézményekre épülő specifikáció adja majd a növekedés statisztikai értelemben legjobb intézményi magyarázatát.

A kapott eredmények ugyanakkor részben cáfolják ezt a hipotézisemet. Valójában 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). Az Európai Unió gazdaságainak elmúlt közel két évtizedét tekintve tehát nem igazán feltételezhető, hogy valamiféle jóakarátú, hatékonyan kormányzó autoriter vezető a demokratikus keretekből időnként esetleg „szingapúri módon” kilépve tartósan, érdemben segíthetné a gazdasági fejlődést.

Elemzésem azt is világossá tette, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió látványosan elsősorban gazdasági, valójában mélyen politikai problémái mögött a tágabb értelemben vett intézményi heterogenitás problémája jelentkezik, és ez nem szűkíthető le csupán Görögországra. A régebb óta tag dél-európai államok e tekintetben jobban hasonlítanak az új kelet-közép-európai országokra, mint a legfejlettebb intézményekkel rendelkező, ugyanakkor a GMU-ból pél-

dául kimaradó Svédországra. Ennek a helyzetnek a feloldása aligha fog sikerülni elsősorban a szabályok szigorúbbá tételével és a szabálysértők sokkal szigorúbb szankcionálásával. Minthogy a cselekvéseiket mozgató informális intézményekben, kulturális jellemzőikben ma is nagyon különböznek az európai országok állampolgárai, a szabálykövetésben legjobb esetben is csak lassú, fokozatos javulásra, a humántőke és a jogrend, a politikai intézmények, illetve a kormányzati hatékonyság egymást erősítő, harmonikus fejlődésére építve lehet változásra számítani.

Eredményeink számos tekintetben tovább gondolhatók. Miért ilyen erős az összefüggés az intézményi tényezők között a közelmúlt Európájában? Miért képzelhető el nehezen a jóakarató autoriter vezető hatékony kormányzására épülő gyors gazdasági fejlődés? Vélhetően mindkét kérdésre részben a globalizációval, illetve a nemzetközi pénz- és tőkepiacok azonnali visszajelzésével összefüggésben kereshetjük a választ, hiszen az európai gazdaságok lényegében mindegyike erősen függ a külső megítéléstől. A tőkebefektetés, az országkockázati prémiumok alakulása már rövid távon és közvetlenül mutatja az adott gazdaságok nemzetközi megítélését, ami aztán a működőtőke-áramlásban, illetve a hitelezésben, így végsősoron a hosszabb távú gazdasági növekedésben is érvényre jut. Ezeket a kutatási eredményeket persze célszerű csupán óvatos hipotézisekként kezelni, amelyek nyilvánvalóan finomíthatóak: részben az időtáv növelésével, részben az egyes intézményi változók méréseinek cizellálásával¹⁸, részben a belső korszakhatárok keresésével, illetve bizonyos kiemelt országok, országcsoportok specifikus, mélyfúrás jellegű tanulmányozásával.

JEGYZETEK

- ¹ Miközben 2012-ben az Európán kívüli fejlett világ valamennyi térségében 2% körüli gazdasági növekedés várható, addig az Európai Unió egésze valószínűleg stagnál idén, az euróövezetben pedig 0,3%-os gazdasági visszaesésre számítanak a nemzetközi intézmények (lásd például a Nemzetközi Valutaalap 2012 áprilisi World Economic Outlook kiadványának 190. oldalán, illetve az Európai Bizottság 2012 február végi Interim Forecast kiadványának 41. oldalán található előrejelzéseket).
- ² Érvelésem szándékoltan „csúszkál” az Európai Unió (a jelenlegi 27 tagország) és az euróövezet, a Gazdasági és Monetáris Unió (jelenleg 17 tagország) között. Bár a közvetlen válságjelenségek pillanatnyilag a közös valutaövezetben koncentrálnak, a GMU-n kívüli EU-tagországokban és az Európai Unió egészére vonatkoztatva is érzékelhetők, és politikai közösségként mind a két országcsoport (az EU-17 és az EU-27) krízise tapasztalható.
- ³ A „politikai intézményi konstrukció” fogalmát a tanulmányban a politikai intézményépítési projekt értelmében használom, amely akkor sikeres, ha a létrejövő új (konstruált) intézmény

- szabályai és eljárásai úgy alakítják át az érintett aktorok korábbi interakcióit, hogy egyúttal biztosítják az új politikai intézmény fennmaradását is (Fligstein–Stone Sweet, 2002: 1211.). A konstruált intézmény (Coleman, 1991) fogalmának használatával szemben ugyan felvethető, hogy valójában minden politikai intézmény konstruált, ugyanakkor Lengyel (1996) felhívja a figyelmet arra, hogy ez a konceptualizálás releváns lehet olyankor, amikor a szervezetek evolúciója a szokásostól jelentősen eltérő sebességgel zajlik. Ilyenkor a spontán és a konstruált intézmények különös keveréke jön létre, és ekkor elemzéseinkben mindenképp célszerű számolni a konstruált szervezetek nem kívánt mellékhatásaival.
- ⁴ Jelentős ugyanakkor ennek a gondolatnak a kritikája az EU és az euróövezet válságával foglalkozó amerikai politikai gazdaságtani írásokban (lásd például Rodrik, 2010).
- ⁵ Az „intézmények” fogalomnak a tanulmányban kiterjesztett értelemben történő használata esetleg szokatlan lehet a politikai gazdaságtani irodalomban kevésbé járatos olvasók számára. North (1990) nyomán „intézmények” alatt nem csupán (és nem elsősorban) a hétköznapi nyelvben gyakran az intézmények szinonimájaként használt szervezeteket (aktorokat), hanem ezen aktorok döntéseinek játékszabályait alakító formális és informális intézményeket értem. A formális intézmények jogi normák, szabályok, alkotmányos előírások formájában jelennek meg, miközben az informális intézmények olyan viselkedési normák, konvenciók, magatartási szabályok, amelyek implicit módon ugyancsak a politikai és gazdasági aktorok döntéseinek játékszabályaihoz tartoznak. Emiatt a gazdasági fejlődés lehetséges intézményi típusú magyarázatainak körébe beletartoznak a jogrendszer, a demokrácia és a kormányzás intézményei, valamint az aktorok viselkedését működtető informális intézmények, lényegében a gazdasági-politikai kultúra releváns komponensei is.
- ⁶ Az empirikus politikatudományi vizsgálatot természetesen nem az intézményi közgazdaságtani perspektíva riválisaként értelmezem; elméleti áttekintésemben inkább azt a folyamatot szándékozom érzékeltetni, ahogy az institucionalista gondolkodási keret alakítja a gazdasági fejlődésben a politikai (és más) intézmények szerepének konceptualizációját.
- ⁷ A gazdasági fejlődést ebben a tanulmányban leegyszerűsítve, a gazdasági növekedés szinonimájaként használom. Természetesen megkülönböztetem azonban a gazdasági fejlődést, illetve a gazdasági növekedést is a gazdasági fejlettségtől – míg az előbbiek a változást mérik, az utóbbi szint-mutató.
- ⁸ A Granger-okság az ok-okozati összefüggés ökonometriai, illetve valószínűségelméleti megfogalmazása. Azt jelenti, hogy az okként azonosított változók késleltetett értékeiből nyert információ segíti egy másik változó előrejelzését. A Granger-okság tehát inkább az események időbeli sorrendjét teszteli, semmint a köznapi értelemben vett okságot (Maddala, 2004: 431–4331.). Vagyis esetünkben a Granger-okság azt jelenti, hogy a gazdasági fejlettség (a makroszintű jövedelem) múltbeli értékei statisztikailag szignifikáns magyarázó változói a politikai intézmények minőségét (vagyis a demokrácia fokát) megjelenítő változó jelenbeli értékeinek, fordítva azonban nem áll fenn az összefüggés.
- ⁹ Lijphart komparatív demokráciamodelljének egy friss hazai alkalmazásáról lásd Ondré (2012) írását.
- ¹⁰ Itt az „intézmények” megfogalmazás természetesen csupán a formális intézményekre (jogilag megtestesülő szervezetekre, szabályokra) vonatkozik.

- ¹¹ Baumol (1986) elemzése szerint hosszútávon a fejlett, a közepes jövedelmű, illetve a fejletlen országok különböző jövedelmi szintek felé konvergálnak, vagyis fejlettségi hovatartozásuktól, klubjuktól függően a különböző országok más fejlődési pályán haladnak. Az utóbbi két évtizedben ez a gondolat a makroökonómiából fokozatosan átszivárgott a többi társadalomtudományba, illetve a szakpolitikai mezőbe. Elemzésem szempontjából érdekes implikációja, hogy nem triviális, hogy a jelenlegi EU-, illetve GMU-tagok azonos konvergenciaklubba tartozó országoknak tekinthetők.
- ¹² A Lee-tézis Szingapúr korábbi miniszterelnökéről, Lee Kuan Yew-ről kapta nevét, aki nem pusztán a gyakorlatban alkalmazta, hanem utóbb akadémiai körökben is, általánosítva, úgy mond elméleti megalapozottságú 'best practice'-ként igyekezett ezt népszerűsíteni.
- ¹³ A Solow-modell a növekedési gazdaságtan alapösszefüggését fejezi ki, amelyben a gazdasági fejlettség a két fő termelési tényező, a tőke és a munka akkumulációjának függvénye. A humántőkével kibővített Solow-féle növekedési egyenletben a gazdasági fejlettség az eredményváltozó, amelyet a fizikai tőke, a humántőke, a munka (és a reziduum) magyaráznak; a különféle intézményi változók bevonása voltaképpen e növekedési maradék specifikációjára tett kísérletnek tekinthető.
- ¹⁴ Elemzésemet nem szűkítem le a Gazdasági és Monetáris Unió 17 (Luxemburg nélkül 16) országának vizsgálatára, mivel nyilvánvaló, hogy a GMU nem alkot külön konvergenciaklubot az EU-n belül.
- ¹⁵ A 27 tagállam közül Luxemburgot – számos más európai összehasonlító tanulmány gyakorlatát követve – kihagyom, mivel csekély méretéhez extrém (az EU-átlag 2,7-2,8-szeresének megfelelő) egy főre jutó GDP-érték tartozik. A luxemburgi egy főre jutó GDP szélsőséges mivoltának problematikusságára az Eurostat is felhívja a figyelmet, amelyet a helyi lakosságba nem beszámító, de a helyi népesség arányához mérten kiugróan nagy határon túli munkavállalók által előállított jövedelemre vezet vissza (Eurostat, 2010).
- ¹⁶ A neoklasszikus növekedésemélet eredeti feltételezése a makroszintű jövedelmek, azaz a gazdaságok fejlettségi szintje közötti abszolút konvergencia tézise volt, vagyis az, hogy a kezdeti fejlettség és a növekedés üteme közötti inverz összefüggés (a fejletlenebb országok nézőpontjából tehát a felzárkózás) hosszútávon mindenképp érvényesül. A kilencvenes évektől ezt az elképzelést a feltételes konvergencia hipotézise váltotta fel, amely szerint a kezdeti tőkeállomány mellett az országok hosszútávú fejlődését más tényezők is alapvetően befolyásolhatják, és pedig ezek között kiemelt szerepet tulajdoníthatunk a humántőkének, illetve az intézményeknek. A feltételes konvergencia implikációja tehát az, hogy a kevésbé fejlett országok felzárkózása, gazdasági-jóléti közeledése a fejlettebbekhez nem nyilvánvaló hosszabb időtávon sem. A politikai intézmények, a jogrendszer, a kormányzás és a kultúra éppen ezeket a potenciális feltételeket fejezhetik ki – a növekedési egyenlet klasszikus makrogazdasági változói (fizikai és humántőke, munka, technológia és amortizáció paraméterei) mellett.
- ¹⁷ Mivel dolgozatomban szándéka szerint elsősorban nem technikai jellegű írás, igyekszem kerülni a megértés szempontjából nem feltétlenül szükséges módszertani aspektusokat. A növekedési egyenletnek megfelelő logikát is inkább a koherencia érdekében követem.
- ¹⁸ Ilyen kutatási irány lehet például azon vita tanulságainak beépítése, amely napjainkban folyik

a „hatékony demokrácia” méréséről – lásd például a Knutsen, illetve Alexander, Inglehart és Welzel között folyó vitát (Knutsen 2010b, illetve Alexander et al. 2012).

IRODALOM

- Alexander, Amy C.–Inglehart, Ronald–Welzel, Christian (2012): Measuring effective democracy: A defense. *International Political Science Review*, Vol. 33. No. 1., 41–62.
- Balázs Péter (1997): Integrációs „csapdák” az Európai Unió és Kelet-Közép-Európa kapcsolatában. *Közgazdasági Szemle*, XLIV. évf., november, 954–969.
- Baumol, William J. (1986): Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show. *American Economic Review*, Vol. 76, 1072–1085.
- Barro, Robert J.–Sala-i-Martin, Xavier (1992): Convergence. *Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 2., 223–251.
- Brunczel Balázs (2011): *Új institucionalizmus a politikatudományban*. MTA Politikatudományi Intézet, Budapest, kézirat.
- Bofinger, Peter–Ried, Stefan (2010): *A New Framework for Fiscal Policy Consolidation in Europe*. Working Paper 03/2010, May. German Council of Economic Experts.
- Buiter, Willem–Rahbari, Ebrahim (2010): Greece and the fiscal crisis in the Eurozone. CEPR Policy Insight, No. 51, 2010, October 2010. (Letöltés helye: <http://www.cepr.org/pubs/PolicyInsights/PolicyInsight51.pdf>) Letöltés ideje: 2012. ápr. 30.)
- Chang, Ha-Joon (2006): *The East Asian Development Experience – The Miracle, the Crisis and the Future*. Zed Books, London.
- Coleman, James S. (1991): Prologue: Constructed Social Organizations. In: Bourdieu, Pierre–Coleman James C. (eds.): *Social Theory for a Changing Society*. Westview Press, Oxford, 1–14.
- Czeglédi Pál (2006): Economic Growth and Institutional Coherence. *New Perspectives on Political Economy*, Vol. 2, No. 2, 1–25.
- Dahl, Robert A. (1971): *Polyarchy: Political Participation and Opposition*. Yale University Press, New Haven.
- Dahl, Robert A. (1998): *On Democracy*. Yale University Press, New Haven.
- Dahl, Robert A. (2001): *How Democratic Is the American Constitution?* Yale University Press, New Haven.
- DiMaggio, Paul (1990): Cultural Aspects of Economic Organization. In: Friedland, Roger–Robertson, A. F. (eds.): *Beyond the Market Place*. Aldine de Gruyter, New York.
- European Commission (2012a): *EU interim forecast: on the brink of a mild recession. Interim forecast, February 2012*. (Letöltés helye: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2012-02-23-interim-forecast_en.htm, Letöltés ideje: 2012. ápr. 30.)
- European Commission (2012b): *Stability and Growth Pact* (Letöltés helye: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm, Letöltés ideje: 2012. ápr. 30.)
- Eurostat (2010): GDP per inhabitant in purchasing power standards. Eurostat news release 195/2010 (dec. 15.) (Letöltés helye: <http://ec.europa.eu/eurostat>, Letöltés ideje: 2010. dec. 15.)

- Fligstein, Neil–Stone Sweet, Alec (2002): Constructing politics and markets: An institutionalist account of European integration. *American Journal of Sociology* Vol. 107., No. 5., 1206–1243.
- Gedeon Péter (2009): Gazdasági fejlődés és politikai demokrácia. *Politikatudományi Szemle* XVIII/1. szám, 26–42.
- Granovetter, Mark (1985): Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, Vol. 91., 481–510.
- Gwartney, James–Hall, Joshua–Lawson, Robert (2011): *Economic Freedom of the World: 2011 Annual Report*. Cato Institute, Washington DC. (Letöltés helye: <http://www.cato.org/pubs/efw/>, Letöltés ideje: 2012. ápr. 30.)
- Haas, Ernst B (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*, Stanford University Press, Stanford.
- Hanushek, Erik A.–Woessmann, Ludger (2009): Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation. *NBER Working Paper*, No. 14633.
- Helpman, Elhanan (2004): *The Mystery of Economic Growth*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England.
- Heston, Alan–Summers, Robert–Aten, Bettina (2011): Penn World Table Version 7.0, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, May 2011. (last updated: June 3, 2011). (Letöltés helye: http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php, Letöltés ideje: 2012. ápr. 30.)
- Hillion, Christophe (2002): Enlargement of the European Union: A Legal Analysis. In: Arnull, Anthony–Wincott, Daniel (eds.) *Accountability and Legitimacy in the European Union*. Oxford University Press, Oxford. 401–418.
- International Monetary Found (2012): *World Economic Outlook, April 2012*. (Letöltés helye: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/index.htm>, Letöltés ideje: 2012. ápr. 30.)
- Kapás Judit–Czeglédi Pál (2010): Economic Freedom and the Process of Economic Growth: an Empirical Analysis Based on a New Measure. *Competitio*, Vol. 9. No. 1., 5–30.
- Kaufmann, Daniel–Kraay, Aart–Mastruzzi, Massimo (2009): Governance Matters VIII. *Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996–2008*. Policy Research Working Paper 4978, The World Bank
- Kaufmann, Daniel–Kraay, Aart–Mastruzzi, M. (2010): The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues (September 2010). *World Bank Policy Research Working Paper* No. 5430. (Letöltés helye: <http://ssrn.com/abstract=1682130>, Letöltés ideje: 2012. ápr. 30.)
- Knutsen, Carl Henrik (2010a): Investigating the Lee thesis: how bad is democracy for Asian economies? *European Political Science Review*, Vol. 2 No. 3., 451–473.
- Knutsen, Carl Henrik (2010b): Measuring effective democracy. *International Political Science Review*, Vol. 31 No. 2., 109–128.
- Koller Boglárka (2012): Klubtagságok az EU-ban. *Politikatudományi Szemle* XXI/1. szám, 32–57.
- Körösényi András (2004): Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából. *Politikatudományi Szemle* XIII/3. szám, 143–164.
- Leftwich, Adrian (2000): *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*, Polity Press, Cambridge.

- Lengyel György (1996): Economic Sociology in East-Central Europe: Trends and challenges. *Rep-
lika*, Special Issue, 33–51.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six
Countries*. Yale University Press, New Haven.
- Lijphart, Arend (2011): Democratic Quality in Stable Democracies. *Society*, Vol. 48., No. 1., 17–18.
- Maddala, Gangadharrao Soundalyarao (2004): *Bevezetés az ökonometriába*. Nemzeti Tankönyvki-
adó, Budapest.
- Mankiw, N. Gregory–Romer, David–Weil, David N. (1992): A Contribution to the Empirics of
Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, No. 2., 407–437.
- Marks, Gary–Hooghe, Liesbet–Blank, Kermit (1996): European Integration from the 1980s: State-
Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, 341–378.
- Marshall, Monty G.–Jaggers, Keith (2012): *Polity IV Project. Political Regime Characteristics and
Transitions, 1800–2010*. (Letöltés helye: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>, letöltés
ideje: 2012. február 22.)
- Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Inter-
governmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, 473–524.
- Moravcsik, Andrew (2005): The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist
legacy. *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 No. 2, April, 349–386
- Muraközy László (2010): Freedom of the Markets versus Good Governance. Experiences in Central
Europe. *Competitio*, Vol. 9. No. 2., 35–61.
- North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge
University Press, New York.
- OECD (é.n.): *Programme for International Student Assessment (PISA)*. (Letöltés helye: [http://www.pisa.
oecd.org](http://www.pisa.
oecd.org), letöltés ideje: 2011. május 22.)
- Ondré Péter (2012): Westminsteri kirándulás. *Politikatudományi Szemle*, XXI/1. szám, 7–31.
- Paldam, Martin–Gundlach, Erich (2008): Two Views on Institutions and Development: The Grand
Transition vs. the Primacy of Institutions. *KYKLOS*, Vol. 61. No. 1, 65–100.
- Parsons, Craig (2002): Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union. *International
Organisation*, Vol. 56, 47–84.
- Peters, B. Guy (2005): *Institutional Theory in Political Science*. Continuum, London–New York.
- Pierson, Paul (1996): The path to European integration: a historical institutionalist approach.
Comparative Political Studies, Vol. 29 No. 2., 123–164.
- Polányi, Karl (1957): The Economy as Instituted Process. In: Karl Polányi, Conrad M. Arensberg,
and Harry W. Pearson (eds.): *Trade and Market in Early Empires*. Glencoe III.: Free Press.
- Ringen, Stein (2010): Democracy in Norway. *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 2., 43–55.
- Ringen, Stein (2011): The Measurement of Democracy: Towards a New Paradigm. *Society*, Vol. 48.,
No. 1., 12–16.
- Rodrik, Dani (2010): Who Lost Europe? *The International Economy*, Summer 2010, 32–33.
- Rosamond, Ben (2005): The uniting of Europe and the foundation of EU studies: Revisiting the
neofunctionalism of Ernst B. Haas. *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 2, 237–254.
- Sen, Amartya (1999): *Development as Freedom*, Anchor Books, New York.

- Smith, Adam (1899 [1776]): *Vizsgálódások a nemzetek vagyoniosságának természetéről és okairól*. Első kötet, második olcsó kiadás. Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest.
- Svensson, Jakob (2005): Eight Questions about Corruption. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19, No. 3 (Summer): 19–42.
- Tallberg, Jonas (2010): Explaining the institutional foundations of European Union negotiations. *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 5, 633–647.
- Van Leeuwen, Bas–Földvári Péter (2008): How much human capital does Eastern Europe have? Measurement methods and results. *Post-Communist Economies*, Vol. 20, No. 2., 189–201.
- Von Hagen, Jürgen–Wolff, Guntram B. (2006): What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU. *Journal of Banking & Finance*, Vol. 30, No. 12, Dec., 3259–3279.
- Williamson, Claudia R.–Mathers, Rachel L. (2010): Economic Freedom, Culture, and Growth. *Public Choice*, Vol. 148, No. 3-4, 313–335.

A KORMÁNY KÖZELRŐL

Ványi Éva

(történész-politológus, a BCE Politikatudományi Doktori Iskola doktorjelöltje)

(Müller György: *Magyar kormányzati viszonyok*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011. 143 oldal)

Müller György, aki maga is több mint húsz éven át részese volt a kormányzati döntéshozatalnak, ismét közreadott egy, a magyar kormányzati rendszer működését vizsgáló és közérthető módon elemző kötetet. Korábbi könyve* a rendszerváltás utáni egyes kormányok működésre fókuszálva elemzi a kormány és a mindenkori miniszterelnökök helyzetének változását, a kormánytagok helyzetét és lehetőségeit a kormányzati döntéshozatal befolyásolására, benne sok értékes személyes tapasztalattal, amelyet a szerző a kormányzati közigazgatásban eltöltött sok év alatt szerzett.

Az új kötet, a *Magyar kormányzati viszonyok* egy átfogó képet ad – némi tekintettel a rendszerváltást közvetlenül megelőző évekre –, a rendszerváltás utáni magyar kormányzati rendszerről. Jogszabályok és a kormány tevékenységét meghatározó egyéb dokumentumok alapján ad összefoglalást a ma ismert kormányzati működés kialakulásáról és fejlődéséről.

A kötet bár alapvetően jogi, közigazgatás jogi megközelítésű, több tudományterület – politikatudomány, jogtudomány –, szakemberei és érdeklődői számára is hasznosan forgatható. A rendszerváltás óta eltelt két évtizedben talán nem is jelent még meg hasonló megközelítésű, összefoglalás a kormány politikai rendszerben és a közigazgatás rendszerében betöltött szerepéről, helyzetéről, működéséről. Müller György kutatása során alaposan feltárta a kormány működési kereteit meghatározó jogszabályi háttérrel: az Alkotmányon és az Alaptörvényen, valamint a kormány működésére és tagjaira vonatkozó törvényeken túl elemzésre kerültek a szélesebb nyilvánosság előtt kevésbé ismert kormányhatározatok, kormányrendeletek, kormányügyrendek, amelyek sok apró részlettel egészítik ki a rendszerváltás utáni kormányokról alkotott eddigi tudásunkat.

A könyvben felvonultatott irodalomjegyzék, valamint a hivatkozott jogi források a téma iránt mélyebben érdeklődőknek egy nagyon hasznos adatbázis-

* Müller György: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig*. Magyar Közlöny Lap és Könyvkiadó, Budapest, 2008.

ként is szolgálhatnak, amelyeknek egy helyen való fellelhetősége sok munkát megspórol a témában akár egyéb aspektusokat érintő kutatást végzőknek.

A kötet egy világos szerkezetet követ, a rendszerváltás utáni új kormányzati szerkezet kialakulása és fejlődésének bemutatása után részletesen tárgyalja a kormány felépítését, belső viszonyait, a miniszterelnök helyzetét, illetve annak változásait a rendszerváltás óta eltelt években. Külön fejezetet kapott a kormány testületi működésének leírása, az államtitkárok kormányon belüli helyzetének értékelése, valamint a kormányzati koordináció központi szervének, a Miniszterelnöki Hivatalnak a kormányzati munkában betöltött szerepének, illetve annak változásai elemzése.

Ahogy a felsorolásból is látszik, a könyv szerteágazóan és alaposan bemutatja a magyar kormányzati viszonyok jellemzőit, amelynek csak a pusztán leírása is meghaladná egy recenzió átlagos terjedelmét. Ennek okán írásomban inkább arra helyezem a hangsúlyt, miben nyújt ez a kötet mást az eddig a magyar kormányzati rendszerről megjelent írásokhoz képest. Az elemzési szempontokat kétségtávol befolyásolta, hogy magam a politikatudomány területén végzek a kormányhoz kapcsolódó kutatásokat, a kötetből kiemelt részek tehát leginkább ezt az érdeklődést tükrözik vissza.

A kormány, mint a végrehajtó hatalom birtokosa, egyben a legfőbb közigazgatási irányító szerv rendszerváltás után formálódó helyzetét könnyebb megéretnünk, ha ismerjük a közvetlenül a rendszerváltás előtt a kormány helyzetének változásában végbement folyamatokat is. Ennek a folyamatnak a megismerése nem csak a kormány politikai rendszerben betöltött szerepének értékeléséhez visz minket közelebb, hanem a rendszerváltás egy fontos időszakának, és általában a politikai intézményrendszer változásának a megértéséhez is fontos támpontokat ad. Müller György könyvében jól nyomon követhető a kormány helyének és szerepének megváltozása az átalakuló politikai intézményrendszerben: hogyan vált egy adminisztratív-végrehajtó testületből politikai aktorrá, illetve az átmenet egyik fontos levezénylőjévé a kormány az 1980-as évek végén. Jól kirajzolódik ugyanakkor az a dilemma is, ahogyan 1989-1990-től a különböző alkotmánymódosításokkal és kormány szerkezeti törvényekkel a politikai szereplők formálták és meghatározták a kormány új helyét a politikai rendszerben és a döntéshozatalban az 1989. októberi, elvetett kormánymodelltől a 2011-ben elfogadott új Alaptörvényig.

Húsz évvel a rendszerváltás után már nem képezik feltétlenül mindennapi tudásunk részét 1989–1990 eseményei. Nagyon szemléletes az a folyamat, ahogyan alig több mint fél év alatt különböző háttér politikai megállapodások alapján a Minisztertanács Kormányra formálódik, miközben a többszintű kormány szerkezet a végletekig leegyszerűsödik: 1990 után az Alkotmány értelmében a kormány tagjai, a miniszterelnök és a miniszterek egyenrangúak, közöttük az Alkotmány, hierarchikus alá- és fölérendeltséget nem tételez. Mindezzel párhuzamosan viszont a miniszterelnök pozíciója különböző joga-

sítványok hozzárendelésével (kormányalakítás, kormányprogram meghatározása, konstruktív bizalmatlanság intézménye) megerősödik.

Általában elmondható a kötetről az egyes fejezetek alapján, hogy a szerző *'mindent tud a kormányról'*, és ezt a tudást igyekszik rendszerezetten és közérthetően az olvasók elé tárni. A jobb megértést segíti az is, hogy a kötet gazdag táblázatokban, amelyek összefoglalóan mutatják az egyes kormányzati ciklusokra jellemző működési kereteket, a struktúrát, a belső viszonyokat. Ezek az összefoglaló táblák tulajdonképpen hiánypótlóak is, és nagyban megkönnyítik az elmúlt több mint két évtized kormányzati működésének megértését. A külön-külön, több forrásból összegereblyézhető információk itt egy helyen állnak kormányonkénti lebontásban, több aspektusból rendelkezésünkre. Különösen hasznos az egyes kormányok kormánykabinetjeinek (41. o.) és kabinetrendszerének (42. o.) ismertetése, mivel a mindenkori kabinetek fontos egyeztető és döntéshozatali terepei a kormányzati munkának, és számuk, témájuk, tagjaik száma, személye, az egyes kormányokat összehasonlító aspektus lehetőségével is, sok információt hordoz a kormányzati döntéshozatalról, a belső erőviszonyokról, a politikai és policy meghatározottságokról.

Egy táblázat kapcsán azonban némi polémia alakulhat ki az olvasóban, ha megpróbálja összehasonlítani kormányonként az egyes tárcák politikai vezetését összefoglaló táblázat sorait (64. o.), amelyek az egyes kormányokra lebontva tartalmazza a politikai vezetők minisztériumonkénti megoszlását, aszerint, hogy azokat mely párt delegálta a tárcák élére. A második Orbán-kormány esetében merülhet fel a kérdés, hogy mivel a 2010 előtti kormányok és a második Orbán-kormány struktúrája lényegesen eltér egymástól, hogyha arányokat nézünk, akkor a lényegesen kisebb számú minisztériummal, ugyanakkor a korábbiakhoz képest egy fragmentáltabb államtitkári rendszerrel működő második Orbán-kormány számai nem vethetők össze közvetlenül a korábbi kormányok adataival. Amíg a korábbi struktúrában könnyen eldönthető kérdés volt, hogy ki vezeti a minisztériumokat, addig a mostani rendszerben a szakterületek államtitkári vezetésével ez nehézkesebbé vált, nem utolsósorban azért, mert az államtitkárok éppúgy politikai vezetők a 2010-es kormány szerkezeti törvény alapján mint a miniszterek. Ennek kapcsán felvethető az a kérdés is, hogy az államtitkárok mely körét vegyük vizsgálat alá a minisztériumok vezetésének besorolásakor: csak a parlamenti államtitkárokat, vagy a törvény alapján szintén politikai vezetői besorolású szakterületekért felelős államtitkárokat is számoljuk. Értelmezésem szerint bonyolítja még az is a helyzetet, hogy az egyes tárcák élére több esetben nem politikus vezetők kerültek kinevezésre, és mivel a párszövetségen alapuló kormány esetében koalíciós megállapodás, amely meghatározza az minisztériumok vezetőinek eloszlását a pártok között, nem született, nem rendelkezünk megfelelő információval arról, hogy a tárcavezetők és államtitkárok milyen gyakorlat alapján kerültek kinevezésre, volt-e egyáltalán a pártok között ilyen irányú számszerűsített

egyeztetési folyamat ebben a kérdésben. Ezek alapján a második Orbán-kormány esetében a tiszta és vegyes vezetésű minisztériumok besorolásának a kérdése nézetem szerint nem egyértelműen meghatározható.

A kormányzati közigazgatásnak régóta problémája a politikai vezetés és a közigazgatás, a döntések végrehajtásának kapcsolata: el lehet-e mereven választani egymástól a két különböző érdeket, illetve létezhet-e a politikai befolyásoktól teljesen mentes, szakmai közigazgatási apparátus a kormányzati közigazgatásban. Ez a dilemma, illetve az előző rendszer közvetlen pártutasításos irányítási mechanizmusától való elhatárolódás adta az alapját a rendszerváltás idején bevezetett új állami vezetői modellnek, amelyben kormányzati szinten a vezetők politikai és szakmai minőségük és feladatkörük alapján vállnak el egymástól. Ennek alapján a minisztériumok politikai vezetői, a miniszterek és a politikai államtitkárok kinevezésüket egy adott kormányzati ciklusra kapták, és velük szemben a szakmai vezetők, a közigazgatási és helyettes államtitkárok kinevezése határozatlan időre szólt, mivel a modell eszménye alapján a mindenkori közigazgatási vezetők függetlenek az állandóan változó pártpolitikától, és feladatuk éppen az állandóan változó körülmények között a döntések végrehajtása állandóságának biztosítása. Az elmúlt évek megmutatták azonban, hogy a modell a gyakorlatban nem működik. Azt már az 1994-es kormányváltás is megmutatta, hogy az első szakmai, közigazgatási államtitkári vezetői szinten is nagy arányban cserélődtek ki a vezetők az új kormány hivatalba lépésével, később pedig ez a tendencia csak fokozódott.

Könyvében Müller György is megfogalmazza a modellel kapcsolatban kritikáját, a törvényekben megfogalmazott elvek gyakorlati tarthatatlanságát. A szerzőnek kormányzati közigazgatásban eltöltött évek során személyes tapasztalata alakult ki arról, hogy a mindenkori közigazgatási vezetőknek nem elég csak a saját területükön jó szakembernek lenniük, azon kívül azt is elvárják tőlük, hogy a szakterületükön azonosulni tudjanak a kormánypolitikával. A gyakorlati kormányzati döntéshozatal során nem lehet ugyanis mereven elválasztani egymástól a szakmai és politikai elemet, ideális esetben a szakmai a politikusoknak is szem előtt kell tartaniuk döntéseik szakmai szempontjait, ahogyan a közigazgatás szakmai vezetőinek is mérlegelniük kell a végrehajtás során a politikai szempontokat is. A két terület kölcsönhatása elkerülhetetlenül befolyást gyakorol a kormányzati vezetők munkájára, legyenek akár politikai, akár szakmai vezetők.

Mondhatjuk azt, hogy az államtitkári kar átpolitizálódásának jelensége mögött a politika és a közigazgatás eltérő működési logikája, gondolkodásmódja húzódik meg. A közigazgatási szakember elsősorban végrehajtó, akinek munkáját elsősorban nem az állandóan változó külső politikai körülmények, hanem a döntések jogszabályokba foglalt utasítási határozzák meg. Ezzel szemben a politikai vezetőnek mindig számít, hogy a vele együtt dolgozókkal kölcsönösen meglegyen az egymásba vetett bizalom, és általa is segítsék egymás

munkáját, a döntések végrehajtását. Ráadásul a szerző arra is felhívja a figyelmünket, hogy figyelve a kormányzati szereplők mozgását az elmúlt húsz évben, a két szféra között az átjárás egyáltalán nem lehetetlen.

Egy rövid időre 2006 és 2010 között a Gyurcsány Ferenc féle reform állami vezetői modellje megpróbálta a valósághoz igazítani a kormányzati vezetői kinevezéseket azzal, hogy ezeket a pozíciókat, még a közigazgatási feladatokat ellátó szakmai államtitkárok szintjét is politikai pozíciónak minősítette, így a politikai és közigazgatási kormányzati vezetők kinevezésüket egyaránt egy adott kormányzati ciklusra kapták. Ez a modell azonban éppúgy nem váltotta be a hozzá fűzött politikai reményeket, de más szempontok, leginkább a szakmai munkát végző államtitkárok számának drasztikus lecsökkentése, valamint a közigazgatási államtitkárok hiánya miatt. A modell gyakorlati működése során azonban a visszájára fordult az eredeti célkitűzés: a közigazgatási vezetők politikai jellegű kinevezése kapcsán kialakult dilemmának azzal véget vetni, hogy a kormányzati vezetők kinevezésüket határozott időre, maximum a kormány-ciklus végéig kapják. A politikus tárcavezetők, miniszterek és államtitkárok a hivatali apparátus vezetését szakmai kompetenciák és sokszor egyéb politikai elfoglaltságuk miatt nem tudták megfelelően ellátni, így a politikai vezetési eszmény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, ráadásul a közigazgatási szakmai feladatokat ellátó szakállamtitkárokat belekényszerítette egy politikai szerepkörbe, amely pozíciójuktól, az általuk ellátott feladatoktól idegen volt.

Az átalakítás kapcsán megmutatkozó kevésbé hatékony hivatali működés is indokolta azt, hogy a második Orbán-kormány hivatalba lépése előtt a kormánystruktúra törvény módosításával ismét visszaállították az eredeti állami vezetői modellt, és ezzel tulajdonképpen az átpolitizálódás jelenségét is. Ahogyan Müller György is elemzi könyvében, a regnáló kormány szakmai vezetői pozícióba kinevezettek nagy arányban „kívülről jöttek vagy visszajöttek” (100. o.), azaz szervezeti értelemben korábbi pályafutásuk során valamilyen szinten már kapcsolódtak a kormányzó pártokhoz, így tehát a politikai-szakmai vezető elválasztás ismét csak az elvek szintjén valósult meg. Láthatóan ezt kívánja meg a kormányzati döntéshozatal logikája.

A kormány testületi jellegéről és működéséről szóló fejezet valószínűleg nem csak a könyvet szakmai szemmel és szándékkal kézbe vevők számára szolgálhat hasznos információkkal a kormányzati munkáról. Egyrészt azért, mert árnyalja azt a képet, hogy az egyre erősödő, és a magyar rendszerben alkotmányba illesztett szabályokkal körülbástyázott miniszterelnöki hatalom és jogkörök felülírnák a kormány mint testület működési elveit. Ezzel szemben éppen az Alkotmányból és az Alaptörvényből is levezethető miniszteri pozícióegyenlőség, az hogy a kormány tagjai között nincsenek hierarchikus viszonyok, alapozza meg azt, hogy a rendszerváltás utáni magyar kormányok testületként működnek, döntéseiket is testületként hozzák. A kormányfő a magyar politikai rendszerben, bár alkotmányjogi helyzete alapján, valamint

politikai, hatalomtechnikai értelemben is számos aspektusból kiemelkedik a kormányból, de nem emelkedik, nem emelkedhet a kormány fölé. A kormány tagjaihoz képest egyetlen plusz jogosítványa a kormányülések vezetése, egyéb más szempontból a kormánytagokkal, a miniszterekkel egyenrangú a kormányban mint testületben; szavazata is csak szavazategyenlőség esetén bír ügödöntő jelentőséggel a magyar rendszerben (ld. 75. o.). Bár, ahogyan a szerző is fejtegeti, a kormány testületi jellegének egyik meghatározója a közös döntéshozatal, amely formális szavazást feltételez, maga a tényleges szavazás tulajdonképpen elég korán, már az 1990-es évek közepétől, végétől kikopott a kormányzati döntéshozatalból. Ennek a gyakorlati oka a koalíciós kormányzás természetében keresendő: a formális szavazás alap esetben mindig a nagyobb pártnak kedvez, így a gyakorlatban az a megoldás alakult inkább ki, hogy a kormányülésekre bekerült javaslatok támogatása kapcsán a felek már előzetesen megegyezésre jutottak, a viták terepe nem a kormányülés volt. Ezzel együtt járt viszont az is, hogy a formális szavazás a kormányüléseken tulajdonképpen gyakorlati értelmét veszítette.

A döntéshozatalhoz kapcsolódó és szintén szélesebb érdeklődésre számot tartható témája a kötetnek a kormányülések dokumentálásának kérdése. Jogállami keretek között alapvető és méltányolható jog az információk széles körű nyilvánossága, amely azonban egyéb politikai, kormányzati, vagy akár szélesebb értelemben vett állami érdekekkel ütközhet. A kötet ezzel a témával foglalkozó részéből kiolvasható, hogy párhuzamosan a miniszterelnöki hatalom politikai megerősödésével megváltozott a kormányülések szó szerinti, hangfelvételeken rögzített dokumentálásának támogatása, bár az első Orbán-kormány kivételével készültek sok évre titkosított hangfelvételek a kormányületekről. A hangfelvételtől való idegenkedés oka elsősorban sajnálatosan politikai, az idő előtti kikerüléstől való aggodalom, valamint egyfajta félelem a következő kormány, a politikai ellenél, az előd elleni felhasználásától. Ez indokolhatja a jelenlegi kormány sajátos törvényértelmezését is: a kormányületekről nem az ülés közben, hanem azok végén készül egy összefoglaló elkészítésére alkalmas hangfelvétel, mindenképpen azzal a hátránnyal, hogy az utókorra sem hagyományozódik így majd át a döntéshozatal egésze megismerésének lehetősége.

Bár ez a rövid elemzés nem tért ki a kötet minden részletére, csak néhány, kétségtelenül a recenzenst inkább foglalkoztató témákra, problémákra, azt gondolom, ezekből is érzékelhető, hogy Müller György Magyar kormányzati viszonyok című könyve sokkal járul hozzá a kormány munkájának megértéséhez, amely talán a mai változó, alakuló viszonyok között nem nélkülözhető ismerethalmaz. A könyv mellett, hogy több tudományterület számára hasznos tudásanyagot tartalmaz, a laikus érdeklődők számára is élvezhető nyelvezettel van megírva, és az egyes részekhez kapcsolódó példák sokaságával több mint két évtizedre visszamenően segít megérteni a kormányzás keretfeltételeit.

AZ ALAPTÖRVÉNY ELSŐ KOMMENTÁRJA*

Pócza Kálmán

(Visiting Research Fellow, Donau Institut für interdisziplinäre Forschung)

(Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2011, 379 oldal)

Politikatudósi és alkotmányjogászai körökben gyaníthatóan kisebbségben vannak azok, akik az 2010/11-es magyar alkotmányozási folyamatot meglepéssel szemlélték volna. Az alkotmányozás módját értékorientációtól függetlenül szinte minden tudós enyhébb vagy komolyabb kritikával illette. Ezen tudósok sorába tartozik Jakab András is, az alkotmányjog nemzetközileg is elismert szakértője. Jakab hosszabb külföldi tartózkodást követően tért vissza Magyarországra, ám nem véletlen, hogy a köztársasági elnöki pozíciót betöltő Sólyom László helyett éppen ő vette át a 89-es alkotmány vaskos kommentárjának szerkesztését: immáron jó pár éve egyértelmű, hogy Jakab az egyik legkomolyabb szakértője az alkotmányjognak. Jakab az alkotmányozás során sem fecsérelte idejét: több olyan tanulmányt jelentetett meg 2010 tavasza és 2011 nyara között, amelyek az alkotmányozás előkérdéseivel, a kétkamarás törvényhozás bevezetésének szükségtelenségével vagy éppen az alkotmányok általános funkciójával foglalkoztak.

Hogy Jakab nem volt rest az elmúlt két évben az is mutatja, hogy 2011 januárjában, tehát az alkotmányozási folyamat kellős közepén, egy saját, általa konszolidációsnak nevezett alkotmánytervezettel is előállt. Saját alkotmánytervezetének szellemisége „abból indul ki, hogy nincs alkotmányozási kényszer. Az országnak ugyanis jogállami és demokratikus alkotmánya van.” (71. o.) Ahogy a későbbiekben még látni fogjuk, Jakab éppen ezért egy szimbolikus újratekésítési aktusként tudja csak elfogadni egy új alkotmány megalkotását. Ennek az alkotmányozási folyamatnak elsősorban jogtechnikai jellegű konszolidációs munkát kellett (volna) elvégeznie, ami a szövegegység és a fellelhető technikai hibák kiküszöbölése mellett elsősorban az alkotmánybíró-sági ítélkezés során kialakult joggyakorlat textualizálását, vagy nagyon indokolt esetben ezen joggyakorlat átalakítását jelentette volna. Mindezen óvatos diszpozíció alátámasztására egy tipikus konzervatív érvet használ, amikor a hirtelen és radikális újítások előre nem látható következményeire hívja fel a

* Az írás a TÁMOP 4.2.2/B-10/1-2010-0015 számú projekt támogatásával jött létre.

figyelmet. (72. o.) Jakab tervezete tehát elsősorban a 89-es alkotmány kommentárjának megalkotása során felmerült problémák kiküszöbölésére szorítkozik és – ahogy maga is írja – kockázatminimalizáló jellegű. Az 89-es szöveget alapul véve finomhangolásra, a szöveg csiszolására vállalkozik, a kialakult intézményrendszer megtartása mellett. Az egyetlen – bár korántsem lényegtelen és a jogász, illetve politológus céh egy jelentős része által is régóta kívánatosnak tartott – változás a kétharmados törvények számának jelentős csökkentése lett volna a magántervezet szerint, a kormányozás hatékonyságának növelése érdekében. Azóta ismert, hogy éppen ezen a ponton nem hozott érdemi változást az új alaptörvény.

Ahogy azt a magántervezet is mutatja, a kötetben megtalálható tanulmányok funkciója nem merült ki az egyszerű helyzetelemzésben: részben az alkotmányozási folyamat aktív befolyásolása, részben pedig a kész szöveg értelmezési keretének formálása (volt) a célja a tanulmányoknak. A második kamara szükségtelenségéről szóló értekezéssel, az alkotmányozás előkérdéseivel, az alkotmányok funkciójával foglalkozó értekezésekkel vagy éppen a fent említett magántervezettel Jakab még az alkotmányozás folyamatát kívánta befolyásolni. A folyamat lezárultát követően ezek az írárok persze egyrésztől azt a célt fogják szolgálni, hogy pontosan dokumentálják a szerző álláspontját, másrésztől pedig (például a magántervezet révén) későbbi viták kiindulópontjaként is szolgálhatnak. Másrésztől a szerző alapállását jól tükrözi, hogy az elfogadott Alaptörvény egyes cikkeinek értelmezése során nem sokat bíbelődik az új alkotmány és az általa ideálisnak tekintett magántervezetének összehasonlításával. Jakab könyve nem egy ideálisnak tekintett alkotmánnyal veti össze az elfogadott Alaptörvényt, hanem a realitások talaján maradván (egyben túllendülve az ideális mércéhez való méricskélés nem túl termékeny foglalatosságán) jogértelmezői szerepkört ölt magára. Míg tehát a könyv bevezető tanulmányai a *jogalkotó* szemszögéből kívánták felmutatni az ideális alkotmánykonceptiót, addig a szerző által is bevallottan legfontosabb rész (*Fogódzók az új Alaptörvény értelmezéséhez*) egy már elfogadott korpusz *jogértelmezési* lehetőségeire, egészen pontosan a jogértelmezési zsákutcák elkerülésére koncentrált. A szerző álláspontja tehát egyértelmű: az elfogadott Alaptörvény nagyon távol áll a tökéletestől, de ha már egyszer elfogadták, az alkotmányjogászoknak ezzel a szöveggel kell dolgozniuk.

Jakab realitásokkal számot vető hozzáállása annál is inkább érthető, mivel a szerző is tisztában van vele: ahogy az írott alkotmányok általában, úgy a most elfogadott alkotmány is olyan jogértelmezési folyamatnak lesz alávetve, amely legalább annyira meg fogja határozni az Alaptörvény tartósságát, rugalmasságát és elfogadottságát, mint az, hogy milyen körülmények között és kik fogadták el. Csak egyetlen példát említve: hiába kívánta az alkotmányozó, hogy a történeti alkotmány figyelembe vételével értelmezzék majd az arra hi-

vatott alkotmánybírák az új Alaptörvényt, ha az alkotmánybírák az alkotmányozók ezen szándékát egészen egyszerűen ignorálják. Az alkotmány őrői fogják működésként tartani, az alkotmányozó pedig elveszti kontrollját az általa megszövegezett szöveg korpusz felett. Ahogy Sólyom László írja a kötet előszavában: „Az Alaptörvény jövője szempontjából ugyanis nem a hangos politikai csörték fognak számítani, sem Európában, sem itthon, hanem az európai alkotmányos hagyomány részét képező szakmai kultúránk és az új szöveg egymásra hatása.” (11. o.) Ez a Sólyom által alkotmányos kultúrának nevezett, az alkotmány szövegét élővé tevő jogértelmezési hagyomány lesz az, ami valójában meg fogja határozni az új Alaptörvény helyét a magyar politika és alkotmánytörténetben. Persze a recenzens is tisztában van azzal, hogy jelentős mértékben szűkült az Alkotmánybíróság jogköre, ám háttérbeszélgetésekből az is kiderül, hogy az Alkotmánybíróság kiterjesztő jogértelmezési lehetőségei azért továbbra is nyitva állnak, ezzel pedig komoly fegyver maradt az alkotmánybírák kezében. Amíg ugyanis az emberi méltóságra hivatkozva minden egyes törvény alkotmányellenesnek minősíthető, addig bizony csak a jogértelmező fantáziáján és kifinomult érvelésén múlik, hogy mely törvény válik alkotmányellenessé és melyik nem. Másrésztől a recenzens azzal is tisztában van, hogy az Alkotmánybíróság személyi összetétele is megváltozott, ám még ezen változás sem vezetett ahhoz a folyamathoz, amelyet sokan vízionáltak (nevezetesen az Alkotmánybíróság szakmai értelemben vett ellehetetlenüléséhez vagy komolytalanná válásához). Legyen persze ezen vitában bárkinek is igaza, a lényeg, hogy a szakmai elhivatottságban hívők egy kiválóan használható sorvezetőt kaptak kézhez Jakab András könyve révén.

A bevezető előtanulmányok valamint a magántervezet ugyan már önmagukban is elismerést érdemelő és magas színvonalú írások, ám a kötet központi elemét kétségkívül az új Alaptörvény egyes cikkeihez írott „fogódzók” jelentik. Műfaja szerint a „fogódzó” tehát nem hagyományos kommentár, hanem az Alaptörvény szövegének értelmezését segítő, könnyítő vagy éppen azt vezérlő iránymutatás, amelyeknek elsődleges célja, hogy a szöveg körül kialakuló vitákat racionális keretek között tartsa, és egyben az új Alaptörvényen nyugvó alkotmányosság stabilitását, az Alaptörvény tartósságát biztosítsa. Merthogy Jakab szerint ez utóbbi igenis kívánatos cél, amelynek eléréséhez a Jakab által idézett nemzetközi szakirodalomban felsorolt három tényező közül kettő ugyan fennáll (1. az Alaptörvény annak értelmezése és a módosítás lehetőségének viszonylagos egyszerűsége révén kellőképpen rugalmas; 2. A szöveg kellőképpen, de egyben nem túlzottan részletes), ám a harmadik tényezővel (a társadalmi támogatottság átfogó jellegével) úgy tűnik, gondok vannak. A kompromisszum-hiányos alkotmányozás révén létrejött szöveg tartósságát így Jakab szerint annak jóindulatú, ám az Alaptörvényt elutasítók nézeteit is integráló értelmezése révén lehet biztosítani.

Mivel a kötet fő tanulmányából, az Alaptörvény minikommentárjából jelen recenzió keretei között szinte lehetetlen kiválasztani azon témákat és értékes magyarázatokat, amelyek már az alkotmányozás során is inkább heves, néhol irracionális vitát generáltak, így a recenziós más stratégiát választ, és a válaszadás igénye nélkül inkább egy olyan alapvető kérdést próbál meg felvetni, amely Jakab könyvének is a gerincét adja. Ez az alapvető kérdés pedig az, hogy vajon a *formai* értelemben vett új alkotmány mennyiben nevezhető *tartalmi* értelemben egy egészen új és a régítől radikálisan eltérő alkotmánynak? Vajon az új alkotmány elfogadása milyen szempontból jelenthet radikális törést és mennyiben marad jellemző a politikai és az alkotmányos kultúra folytonossága? Vajon tényleg a politikai elitnek lesz igaza, amelyik pártállástól függően a magyar demokrácia radikális megújulásáról vagy éppen annak végéről beszél? Nem lehetséges, hogy a kontinuitás jóval inkább meg fogja határozni a magyar politikai életet – az új Alaptörvényt pozitívan értékelők legnagyobb bánatára és az Alaptörvényt zsigerből elutasítók legnagyobb meglepetésére?

Jakab könyve a politikatudós szemszögéből nézve tehát nemcsak azért értékes, mert valóban kiváló fogódzót ad az Alaptörvény szövegének értelmezéséhez, hanem azért is, mert implicite felveti azt az alapvető kérdést, hogy mennyiben tekinthető egyáltalán új alkotmánynak az elfogadott Alaptörvény, és mennyiben inkább egy átfogóbb jellegű alkotmánymódosításnak? Első pillantásra ugyanis úgy tűnik, hogy a forradalmi gyorsasággal és *módszerrel* elfogadott alkotmány *tartalmi* elemei két szempontból is inkább konzervatív szellemiségűnek mondhatók: egyrészt (néhány igencsak jelentős kivételtől eltekintve) nem forgatta fel az intézményes rendet alapjaiban, másrészt viszont értékvállalását tekintve is konzervatívabb lett. Ez utóbbi egyébként az értékhiányosnak mondott rendszerváltozás idején megszületett alkotmánnyal könnyen kontrasztba állítható.

Az új alkotmány vs. átfogó alkotmánymódosítás kérdése persze köztudottan a rendszerváltás idején zajló alkotmányozás kapcsán is felmerült csak éppen fordított előjellel: 1989-ben a politika meghatározó szereplői közül senki nem helyezkedett arra az álláspontra, hogy új alkotmányt kellene írni, a végeredmény mégis egy átfogó alkotmánymódosítás révén létrejött, *tartalmi* szempontból teljesen új alkotmány. Ezzel szemben 2010/2011-ben ugyan explicit alkotmányozás folyt Magyarországon, de átfésülve az új Alaptörvény szövegét, bizony felmerül a kérdés, hogy *tartalmi* értelemben vajon valóban beszélhetünk-e egy új alkotmányról? Vajon a szövegegyezés aránya, az intézményi változások korlátozott volta és a szöveg konzervatív értékorientáltsága adnak-e elég alapot arra, hogy azt mondjuk: Magyarország egy vadonatúj alkotmánnyal rendelkezik 2011 óta? Másrésztől sorjázhathatnak azok a problémák is, amelyeket az új Alaptörvény is változatlanul hagyott, miközben az alkotmányjogi szakma egy része már régóta felhívta a figyelmet bizonyos anomáliákra. Ez utóbbi érv is mintha abba az irányba tolná a megfigyelőt, hogy itt valójában

nem egy vadonatúj alkotmánnyal, hanem mindössze egy határozottabb alkotmánymódosítással van dolgunk, amely a 89-es alkotmányt – sőt, annak igen sok hibáját is – javarészt megőrizve, néhány elemmel kiegészítve, inkább lelki, semmint intézményi megújulásként hathat a következő évtizedekben – már ha az alkotmányozók szándékai szerint az Alaptörvény valóban hosszabb életű lesz elődjénél. Nem véletlenül írja Sólyom László az előszóban: „Csak a normaszöveget nézve kevés a pontos egyezés a hatályos (89-es, P. K.) alkotmány és az új Alaptörvény között. Az adott értelmezési keretben azonban ugyanaz az érteleme az ugyanarról a jogról vagy intézményről szóló rendelkezések túlnyomó részének.”

Éppen ezért a szimbolikus újakezdés és nem a magyar politikai rendszer gyökeres felforgatásának szándékát látja Jakab is, amikor a 2010-es alkotmányozás valódi indokát keresi: „Ha a mostani alkotmányozás indokát akarjuk meglátni, akkor ezt leginkább a szimbolikus újakezdés gesztusában kell látnunk.” (17. o.) De rögtön hozzá is teszi: „Azáltal, hogy új Alkotmányt fogad el az ország, mintegy nagy levegőt vesz, és újra megpróbálja. Ennek során azonban vigyázni kell, hogy a kudarcért ne magát az Alkotmányt hibáztassuk (...)” (uo.) Megfontolandó Jakab azon állítása is, miszerint a gazdasági-társadalmi átalakulások esetleges jövőbeni kudarcáért sem lehet majdan az új Alaptörvényt hibáztatni: „Az, hogy a második nekifutás sikeres lesz-e, attól függ, hogy sikerül-e az esedékes társadalmi reformokat (egészségügy, oktatás, nyugdíj, adórendszer, pártfinanszírozás) véghezvinni és bizonyos aggasztó tendenciákat megfordítani (természetes népességfogyás, elvándorlás). Ha ez nem valósul meg, akkor az alkotmányozás pótselekvésnek fog tűnni, és így szimbolikus jellege visszautthat a kormánypártokra. Ha azonban a nevezett kérdésekben érdemi sikert tudnak felmutatni, akkor az új Alkotmány mintegy felteszi az „i”-re a pontot (...)” (18. o.) A recenzens ugyan korábban már vitába szállt azon érvel, hogy az alkotmány tartóssága csakis és kizárólag az ország gazdasági sikerességen múlna (Pócza Kálmán: *Hogyan (ne) készítsünk alkotmányt?* A konzervatív eljárások védelmében, *Kommentár* 2010/6), ám azt el kell ismerni, hogy e nélkül nehezen elképzelhető, hogy az alkotmány megítélése körül konszolidálódhatna a helyzet. Magyarra fordítva: a gazdasági sikeresség szükséges, de nem elégséges feltétele az új Alaptörvény tartósságának.

Akárhogy is legyen, a politikatudomány és az alkotmányjog művelői a kontinuitás/diszkontinuitás vagy éppen a tartósság kérdéséről valószínűleg még igen sokat fognak vitatkozni, ám arra ugyancsak jó esély van, hogy a vita kiindulópontját Jakab András első látélete fogja jelenteni. Ez annál is inkább kívánatosnak tűnik, mivel a könyv egészéből a tudományos távolságtartás árad, annak ellenére, hogy a könyv egyes fejezetei az alkotmányozás emocionálisan telített időszakában vagy azt követően közvetlenül születtek. A távolságtartás pedig az alkotmányozást körülvevő hazai és nemzetközi fejlemények tükrében már önmagában is erény. Az alkotmányok mellett ugyanis a

tudományos munkáknak is a tartósságuk az egyik legalapvetőbb kritériumuk. A viszonylagos tartósságot pedig éppen a napi politikai fejleményektől, iszapbirkózásoktól való eltávolodás, kellő távolságtartás biztosíthatja leginkább. Ebből a szempontból a kötet egészen biztosan ki fogja állni az idők próbáját.

Záró megjegyzésként meg kell említenünk, hogy bár a recenzens korántsem feltétlen híve a „politika” világszerte megfigyelhető eljogiasításának (vö. Carl Schmitt), ám Jakab András könyve talán éppen azért érdemel meg minden dicséretet, mivel a szerzőre jellemző kifinomult érvelés révén igazi szellemi kihívás elé állítja a politika eljogiasodását szkeptikusan figyelő recenzenst. Másrésztől azt is be kell vallani, hogy az alkotmányozás folyamán mintha az inga túlságosan is kilengett volna a túloldalra, amikor az alkotmányjogászokra jellemző kifinomult érvelés teljes hiányával kellett szembesülnie az eseményeket követő elemzőknek. Jakab könyvét így aztán azoknak is bátran lehet ajánlani, akik a recenzenssel egyetértve nem pártolják különösebben a „politika” eltűnését a világból.