

SAJÓ ANDRÁS

Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése

Kutatásunk arra keresett választ, hogy a jelenlegi jogérvényesítési és államműködési mechanizmusok milyen tágabb társadalmi és államvezérlési környezetbe illeszkednek. Kiindulópontunk szerint az állam és a társadalom „rendetlensége” azt jelenti, hogy az állam szervezetei, a társadalom intézményei és a lakosság jelentős része nem a társadalmi közmegegyezésben elfogadott, jogszabályokban rögzített, átlátható, stabil normarendszer alapján működnek együtt, mivel rövid távon nem is érdekeltek a mindennapi élet kiszámíthatóságának, a döntési folyamatok nyilvánosságának és az intézményi stabilitásnak a fenntartásában. Ez akkor is igaz, ha a kiszámíthatatlanság káros a társadalom egészére nézve.*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: K0.

Ez a tanulmány csupán egy kutatás első fázisának az összefoglalója. Nem vállalkozhatunk arra, hogy állításainkat részletes bizonyító anyaggal tárjuk az olvasó elé. Reméljük azonban, hogy egy olyan fogalmi keretet sikerül kialakítani, amelyben értelmezhetőek az államélet jelenségei. Az állam működésének anomáliái csak valamennyi társadalomtudomány művelőinek – jogászoknak, közgazdászoknak, szociológusoknak és más diszciplínák képviselőinek – együttes erőfeszítéseivel, a szaktudományi elkülönülést meghaladó közös szemlélettel tárhatók fel. A közös gondolkodás előfeltétele, hogy belássuk, nem az állam okozza az egyes életterületeken tapasztalt zavarokat, alacsony hatékonyságot, hanem az állam is szerves része az alacsony hatékonyságú működésnek. Nemcsak az államra nagy befolyást gyakorló politikai szereplőknek, hanem más meghatározó társadalmi szereplőknek is részük van abban, hogy rövid távon „ésszerű” döntéseikkel, viselkedésükkel diszfunkcionális, alacsony hatásfokkal működő állam alakul ki.

Először áttekintjük, hogy miként működik a magyar állam mint jóléti szolgáltatórendszer a társadalomban és gazdaságban kialakult pályafüggőségi rendszerben. A magyar állam-szervezet alacsony hatékonysága az optimálisnál rosszabb egyensúlyi állapotok fennmaradásához járul hozzá az egyes társadalmi alrendszerekben, mivel az államnak és ezeknek az alrendszereknek a működése nem különül el megfelelően, hiszen ez utóbbiak az állam integráns részét alkotják.¹

* A cikk Az állami jogérvényesítés és az államműködés hatékonyabb szabályozási viszonyrendszere című MEH-MTA-kutatás zárótanulmány rövidített változata. A kutatásnak az MTA részéről az MTA Jogtudományi Intézete adott otthont. A kutatócsoport tagjai voltak: *Csaba László, Csányi Vilmos, Fleck Zoltán, Kolosi Tamás, Kondor Imre, Neményi Mária, Sajó András, Uitz Renáta, Velez Zoltán.* A munkacsoport megbízásából tanulmányt készített: *Dupcsik Csaba, Fleck Zoltán, Ligeti Miklós, Orbán Annamária, Sági Matild, Szuchy Róbert.* A zárótanulmány teljes szövege az Állam- és Jogtudomány című folyóiratban jelenik meg.

¹ A kutatás a társadalmi zavarok és a központi állami irányítás kapcsolatára koncentrált, mivel ezt tekinthető a meghatározó folyamatnak. Csak eseti jelleggel foglalkozhattunk a kistélepüléseken tapasztalható visszasságokkal, az állam speciális jelenlétével (távollétével) a falvakban, illetve a települési önkormányzatok igazgatási kérdéseivel.

Az állam a posztoszocialista társadalmi működésben

Zavarok az államműködésben

Hipotézisünk szerint az állam működési zavarai meghatározóan a társadalom működési zavarából következnek, annak szervez részévé váltak. Az állam az államrendszer problémáira államszervezeti és jogi szabályozási technikákkal válaszol, és ezzel hozzájárul a társadalmi problémák újratermeléséhez. A kutatás azt igazolja, hogy az állam működési zavarai mindenekelőtt társadalmi működési jelenségek. Emellett – másodlagosan – léteznek az államműködés saját zavarai, amelyek döntően az államrendszeren belüli okokra vezethetők vissza, és esetenként ezen belül enyhíthetők. Valójában azonban a társadalmi újratermelési folyamatok és a politika olyan mértékben behatolnak az állam működésébe és a döntési folyamatokba, hogy olykor még a meghatározóan államszervezési zavarok sem kezelhetők pusztán az államrendszeren belül, az állami vezetés racionális felismerései szerint.

Elképzelhető például, hogy a jogszabályalkotás minőségének javítására az államvezetés megfelelő jogosítványokat adjon egy erre kellően felkészített szervezetnek az előzetes normakontrollhoz. Egy ilyen előzetes normakontroll – például az igazságügyi minisztérium hatáskörében – nemcsak a központi államigazgatás ellenállásába ütközne, hanem a kormányzati munkában² az adott viszonyok közt szükséges rögtönzést is akadályozná. A rögtönzés szükségszerű a magát mint átfogó jóléti rendszert³ működtető államban. Ebben az értelemben a zavarra épülő társadalmi működés határozza meg az államműködési zavarokat. Mint a következőkben kifejtjük, a társadalmi élet szereplői (vagy legalábbis egy meghatározó része) azt tartják az állammal fenntartott kapcsolataik leghatékonyabb formájának, ha folyamatosan eltérnek a meghirdetett, elvileg általuk is elfogadott szabályoktól, ami természetesen működési zavarokkal jár, de éppen ebben a zavarban tudják – rövid távon – az érdekeiket érvényesíteni. Ennek a viselkedési stratégiának különös súlyt ad, hogy az állam nagyon sok életszférában meghatározó módon jelen van. Mindebből nem következik, hogy az államvezetésnek ne lenne kötelessége megkísérelni az államszervezet jobbítását, sem az, hogy korlátozott eredmények ne volnának lehetségesek. De ennek előfeltétele a várható ellenállás folyamatos átlátása és figyelembevétele a tervezés és döntés során.

Az államműködési zavarok államigazgatási-államvezetési szempontból jogérvényesítési és hatékonysági problémákként jelennek meg. Jelenségszinten az államműködést a közérdek elsikkadása, mi több, a közérdek mibenlétére vonatkozó közmegegyezés részleges hiánya jellemzi. A közérdek megfogalmazatlan marad, mert nincsenek tartósan érvényesülő, fenntartható – akármilyen módon felfogott racionalitásnak megfelelő – szakpolitikák. Még ha egyes részterületeken belül megfogalmazódik is ilyen elképzelés, ez nem tartható fenn tartósan, vagy csak más területek rovására (mint például amikor konszenzus alakul ki egy adott terület szubvencionálására). Az állam és legtöbb nagy irányító-igazgatási egysége képtelen a társadalom általuk szolgált szegmensére vonatkozó, a jövőben érvényesíthető célkép kialakítására vagy működtetésére. A felmerülő – részben az állami szabályozás okozta – nehézségeket az állam saját működésének (korlátozott)

² Kormányzaton, illetve államvezetésen a mindenkori kormányzatot, illetve mindenkori államvezetést értjük.

³ A jóléti rendszer az állam által, illetve meghatározóan közpénzből nyújtott társadalmi szolgáltatások kerete, ahol az igénybevételért nyújtott közvetlen ellenszolgáltatás nincs arányban a szolgáltatással vagy a kapcsolat nem pontosított. Idetartozik tehát a szociális juttatásokon kívül az ingyenes oktatás, a támogatott kultúra vagy az olyan közösségi szolgáltatások is, mint az ingyenes autópálya-használat (ha az építési és/vagy fenntartási költségeket a költségvetésből fedezik). E tág fogalom a jóléti állam azon felfogásának felel meg, amely szerint az nemcsak a szegényebbek és rászorulóknak, hanem minden állampolgár jólétéről köteles gondoskodni.

racionalizálásával igyekszik orvosolni.⁴ Szakpolitika-alkotás címén az állami intézmények és szervezetek – kevés kivétellel – elsődlegesen saját érdekeik közérdekként való megjelenítésével vannak elfoglalva.⁵ Ez a saját érdek mindenképp az intézmények és ezen keresztül – ha átszervezés árán is – a szervezetek fennmaradását jelenti.

A bürokratikus szervezetek fennmaradásának szokásos taktikája a feladat- és az ezzel járó *hatáskörnövelés*. A feladatnöveléshez (néhány, a növekedéssel és a társadalmi változással összefüggő helyzetet leszámítva) valahonnan a hatáskört el kell venni, ami más szervezetet tesz vesztesé, és veszélyezteti a szervezetek békés egymás mellett élését, a koordinációt. Egy állami szervek közti agresszív hatásköri versenyben túl sok kompromittáló adat kerülhet ki. Ezért az adott körülmények közt a közigazgatási szervek többsége az agresszívabb feladat- és hatáskörnövelés helyett inkább defenzív taktikát követ:⁶ a *felelősség⁷ kizárásával, az ellenőrző rendszerek működtetésének szabotálásával* védi magát. Ez azért lehet sikeres, mert megfelelő teljesítménymérés hiányában az államvezetés, még ha akarna, akkor sem rendelkezik megfelelő alappal a szervezet radikális átalakítására, megszüntetésére. Tehát a szervezetek többségének alapvető – ámbár ezúttal is csak rövid távon értelmes – érdeke a teljesítménymérők kialakításának megakadályozása.⁸ Ha a szervezetek „versenyhelyzetben” lennének egymással, a hatékonyabbak érdekét éppen az szolgálná, ha lenne teljesítménymérés. Ráadásul ez erősítené a legitimitásukat, és ezen keresztül az államét, hiszen a szolgáltató állam legitimitása elsősorban teljesítményéből adódik. Az igazságszolgáltatási rendszer tekintélyét például gyorsabb, meggyőzőbb, egységesebb ítélkezés szolgálná hosszabb távon. Az ehhez szükséges teljesítménymérés és felelősség azonban megbontaná a belső békét.

A szervezeti önvédelem második vonalán az ellenőrzési erőforrások korlátozása, az ellenőrzések kiüresítése és mindenképp az ellenőrzésben feltárt vagy a nyilvánosságra került hibákért való helytállás, azaz a felelősség kizárása helyezkednek el. Látványos példával szolgál erre a közalkalmazotti etikai kódex több mint egy évtizede folyó szabotálása, noha annak kihirdetését is jogszabály írja elő. A belső állami ellenőrzés nem kapcsolódik társadalmi-politikai felelősségre vonáshoz, az ellenőrzés alapvetően számszaki. A felelősség hiány az ellenőrző és jogérvényesítő szervek, illetve a politikai vezetés érdekeivel is találkozhat. A rendszeres felelősségre vonás hiányában az állami szervezetekből hiányzik a tanulási kényszer; mivel pedig nincs viselkedéskorrekció, a szabályozórendszer, illetve a szervezetek alkotta intézményrendszer nem alkalmazkodik a társadalmi szükségletekhez és változásokhoz. A felelőtlen séget a hatáskörök széttagoltsága is fokozza: a helyi önkormányzatok – részben a választott szervek klientúraérdekek diktálta döntéseire visszavezethető – hibáit a központi állami vezetés szinte képtelen szankcionálni.

⁴ Az államszervezet működésének racionalizálása önmagában nem vezethet a társadalmi rendezettség megerősítéséhez.

⁵ Ennek példáit és mechanizmusait lásd később, a működési zavar leírásában.

⁶ Az uniós hatásokat leszámítva (lásd később) kivételes eset, hogy egy állami szerv – illetve a civil társadalomnak álcázott potenciális klientúra – új feladatokat találjon ki. Ilyen kivételes eset legújabbban a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa – a meglévők mellé. Önfenntartás sikeres feladatnöveléssel inkább a pályára állás időszakát jellemzi. A kilencvenes évek elején a még csökevényes szociális ellátórendszer feladatnövelési kezdeményezése találkozott a társadalmi öngondoskodás hiányával.

⁷ Ha külön nem jelöljük, a felelősség kifejezés nem a tételes jogban ismert személyes felelősségre vonatkozik, hanem a téves, jogsértő eljárás miatt egyébként szükséges korrekciós következmények intézményi alkalmazására, aminek része lehet az egyéni közreműködés megállapítása is. Ez nem azonos személyre szabott szankciók alkalmazásával, bár nagyon sok esetben a személyes jogi felelősségen alapuló szankciók alkalmazásának hiánya jelzi a következmény nélküliséget, a rendtelenség megtűrését és ezzel normalizálását.

⁸ Ott, ahol mégis van egyéni teljesítménymérés, ennek legfeljebb annyi a hatása, hogy jutalomosztáskor – állítólag objektív kritériumok alapján – 10-15 százalékos differenciálásra kerül sor. A bevezetett teljesítménymérőket habozás nélkül kiüresítik.

A külső (részben politikai ihletésű) kihívásokra – akárcsak a működés költségvetési fenntarthatatlanságára – a szervezetrendszer sok esetben *normarögtönzésekkel, illetve állandósult átszervezéssel* válaszol. E nekibuzdulások – a költségek, a társadalmi ellenállás és a rendelkezésre álló állami erőforrások elégtelensége miatt – rövid idő után elszigetelődnek, elhálnak, vagy más irracionális fenntartását teszik lehetővé. Például az elmúlt évtizedek nyugdíjreformja „megengedhetővé tette” a fenntarthatatlan svájci indexálást. „Minden marad a régiiben – másképp”.

Mindez a társadalmi szereplőkben, az állampolgároknak erősíti a bénító rendetlenségérzetet, és hozzájárul ahhoz, hogy a társadalmi cselekedet, az egyéni viselkedés maga is újabb normaszegés, rendetlenség forrásává váljon.

Jóléti pályafüggőség

Az, hogy a magyar államszervezet a leírt (ön)szabályozással és szervezeti működéssel hozzájárul a társadalmi zavarokhoz, és maga is instabil alrendszerként létezik, a kényszerpálya adottsága. Az állam egy jóléti szolgáltató gazdaság kényszerpályáján működik, pályafüggő (*path dependence*).⁹ Szalai Júlia megfogalmazásával élve a „poszt szocialista gazdaság napi működéséből a »túlelosztó« állam kevésbé vonható ki, mint valaha. ... [A] piaci folyamatokat hatalmukba kerítő rendies szerkezetek megszilárdulása egyre »értelmetlenebbé« teszi a versenyt, és fokozza az államtól való függés iránti tömeges szükségletet.” (Szalai [2006] 5. o.)

A magyar „jólétiség” nem elsősorban szolidaritáson alapuló gondoskodást jelent,¹⁰ hanem azt, hogy a gazdasági és kulturális termelés és az abban való részesülés állami szociális ellátásként, *juttatásként* valósul meg, vagyis csak részben része a piaci folyamatnak. Az ellátásban részesülő nem nyújt szembeállítható, értékarányos – legfeljebb a szolidaritás elve szerint korrigált – ellenszolgáltatást, vagy legalábbis ez nem feltétele a juttatásban részesítésnek; mindezek és még számos más dolog az államtól jár. A rendszerváltozás első éveinek történelmi döntéseiben és véletlenjeiben kialakított intézmények határozzák meg a későbbi fejlődést. A rendszerváltozás döntéseit viszont az államszocializmus követelményei és szervezeti szabványok keretében szabták meg.

Az 1989 előtt kialakult, megszokott jóléti ellátási színvonal (benne az ingyenességgel) mint viszonyítási alap politikailag korlátozta az átmenet államának intézményválasztási szabadságát. Erős társadalmi késztetés érvényesült a jóléti szolgáltatások fenntartására – erre épült azután az egyre irracionálisabb rendszer fenntartásában érdekelt jóléti szolgáltatók és állami intézmények kapcsolata. Az eredeti mechanizmusok logikája érvényesül azután is, hogy az eredeti feltételek már megszűntek, vagy jelentősen megváltoztak.

Az államszervezet szintjén ez a pályafüggőség a kétharmados törvényhozási többség követelményében jogilag is megjelenik. Ez ugyan önmagában alkotmányosan indokolt lehet, de ezzel – a pártpolitikai megosztottság viszonyai közt, ahol minden egyetértés, együttgondolkodás gyanús és kizárt, ahol a rendszer alkotmányos okokból is ellent tud állni a javításnak – a jóléti szolgáltatások haszonélvezőinek, valamint a rendi képződményeknek az érdekei egyaránt bebetonozódnak.

⁹ A kifejezés a szakirodalom szerint azt jelenti, hogy a történelem számít – a történettudományon kívül is (vö. Pierson [2000]).

¹⁰ A jóléti szolgáltatás tehát nem hátrányos helyzetű rászorultak segélyezése vagy társadalmi beilleszkedésüket, felzárkóztatásukat szolgáló ellátás, hanem univerzális járandóság. A juttatások abszolút értékben kicsik, de nagyon sokan kapják. Abszolút értékben a juttatás csökken, ami a legkiszolgáltatottabbak – romák, hajléktalanok, tanyán élő idős emberek – számára végzetes.

Hogy a bennünket foglalkoztató pályafüggés a rendszerváltozásban határozódott meg, az még akkor is igaz, ha a most érvényesülő folyamatok részben már az államszocializmus idején is működő mechanizmusokat teljesítik ki és – legalábbis a mentalitások szintjén – korábbi tartós hatások is kimutathatók. Kétségtelen, az államszocializmusból egy sor cselekvési készség (például az öngondoskodási képesség) hiánya és rossz magatartásminták (mutyi, hálapénz, kijátszás) öröklődtek. A rendszerváltozáskor hiányoztak az öfenntartásra képes jóléti alapintézmények. Jellemző, hogy a nyugellátás mindig a költségvetés terhére működött.

Az államszocializmusból öröklődött egy sor olyan társadalmi cselekvési készség is, amelyik csak az állami összefonódásban értelmes és használható, és csak a jóléti állam működése esetén folytatható. A jóléti állam tovább élt: a jóléti szolgáltatások a gazdasági fejlettséggel nem álltak arányban, és nem igazodtak reális szükségletekhez, rászorultsághoz. A jóléti szolgáltatások megszerzésében és fenntartásában érdekeltek szervezeteknek és az államnak jelentős társadalmi befolyása, az öngondoskodásra képtelenek pedig – legalábbis esetenként – nyomást tudtak gyakorolni, vagy nyomásgyakorlásra felhasználhatónak bizonyultak. Igaz, a magyar átmenet viszonylagos folytonosságot tett lehetővé az előző rendszerrel. De sem a szociális juttatások drámai kiterjesztése az Antall-kormány idején (sem ennek későbbi rendszeres bővítése különböző középrétegek érdekében), sem az állammal való összefonódás fenntartása (privatizációval és beszállítói hálózatok létesítésével) nem volt eleve meghatározott, sorsszerű.

Összefonódás

Akárhogy is történt, a magyar állam egy olyan pályára állt, amelyben az *állam a jóléti szolgáltatásokban menthetetlenül összefonódott a társadalommal*, a gazdasági folyamatokkal és szereplőkkel és – ennek az *összefonódásnak a foglyaként* – magával az egyre kevésbé fenntartható jóléti szolgáltató rendszerrel. *Az államműködési zavarok ebből az összefonódásból következnek.*

A modern állam elkülönült társadalmi alrendszer. Formális értelemben a magyar államszervezet is elkülönül más társadalmi alrendszerektől, különösen a pártállami viszonyokhoz képest. Tartalmilag azonban a magyar állam jelenkori működését mégis más alrendszerekkel való sajátos *összenövése* határozza meg. Miért van az, hogy az állam a gazdaság és a társadalmi élet szinte minden területének szerves része (beleértve azt is, amit civil társadalomnak szeretnek nevezni) – függetlenül formális jelenlététől?

Az állam a rendszerváltás után jóléti államként alkotta meg és legitimálta magát; a társadalmi szereplők ilyenként használják, és ilyenként függenek tőle. Szalai Júlia adatai szerint ma a magyar háztartások összjövedelmében a jóléti juttatások csaknem 20 százalékkal nagyobb részt képviselnek, mint a munkajövedelmek (amelyek viszont alacsonyok). A közkiadások társadalmi össztermékhez viszonyított aránya Magyarországon az utolsó hét évben 46,5 százalékról 51,8 százalékra nőtt (ECB [2007] 46. o.).¹¹ Hogy milyen mértékben van jelen az állam a gazdaságban vagy kultúrában, nem lehet egyetlen mérőszámmal meghatározni, de az állami megrendelések egyes szektorokban meghatározó fontosságúak.

Az átalakuló kelet-közép-európai gazdaságok között a magyar az egyetlen, ahol az 1989. évihez képest *nőtt* az újraelosztás mértéke (mintegy öt-nyolc százalékponttal). Minél nagyobb arányú az újraelosztás, annál valószínűbb a nagyobb járadékszerzés, és annál nagyobb a megszerzhető zsákmány. A jóléti szolgáltatások – és a zsákmányszerzési lehetőségek – fenntartása, pontosabban a fenntartás nehézségei vezettek az adósságállomány növekedéséhez (51 százalékról 67 százalékra).

¹¹ Azonos időszakban (2000–2006) Szlovákiában fordított folyamat zajlott: 50,5 százalékról 37,2 százalékra csökkent (ECB [2007] 46. o.).

Legalább ilyen fontos, hogy az állam miként „segít” a gazdasági szereplőknek azzal, hogy nem érvényesíti velük szemben szolgáltatásai költségeit. Az újraelosztás úgy megy végbe, hogy a gazdaságnak 20-30 százaléka megmarad a szűrkezőnában, ami természetesen az állam cinkosságát feltételezi. Ilyen mérvű jogellenesség lehetetlen, ha az állam nem hunyja be a szemét, ha ellenőriz. A munkaerő jelentős része úgy működik, hogy anélkül támaszkodhat jóléti szolgáltatásokra, hogy a munkaadó és munkavállaló ehhez arányosan hozzájárulna.

Az állam a magyar társadalom és gazdaság működésébe oly módon épült be, hogy a társadalmi újraelosztásnak nemcsak gazdája, hanem haszonélvezője is. A kutatás korábbi fázisában – első jelentésünkben – az így kialakult állami és az ehhez kapcsolódó társadalmi viselkedést együttesen *hipokrita parazitizmusnak* neveztük.

A hipokrita parazitizmus azt jelenti, hogy az államműködés során az azzal kapcsolatba lépő társadalmi szereplők, beleértve az állampolgárokat is, igyekeznek informális előnyöket szerezni az ebben hallgatólag együttműködő államtól, illetve igyekeznek az ilyen előnyszerzési helyzeteket állandósítani. Ehhez a fennen hirdetett, de kijátszott (olykor eleve kijátszásra szánt) normák csak paravánként szolgálnak. A parazitizmust lehetővé tevő, legitimáló elvek és ideológiák („jogállam” – értsd elévülés; „autonómia” – értsd ellenőrizhetetlenség) lassan a képmutatással rokon értelmű kifejezéseké válnak.

Jól érzékelhető a hipokrita parazitizmus az egészségügyi rendszerben. Itt az ingyenes ellátás mítosza mögött a legkegyetlenebb fizetési kényszer, fizetéskikényszerítés érvényesül. Ennek következménye egyebek közt az ellátási egyenlőtlenség. Hasonló a helyzet a magánéletben egyre bűszkébben vállalt adókerülés esetében vagy a pártfinanszírozásban, amely csak egyik eleme az államélet, a gazdaság, a kulturális szféra, a civil társadalom túlpolitikálásának.

A hipokrita parazitizmus azonban még mindig csak felszíni jelenség. Csak mint következmény jelzi a mélyebb összefüggést, a (társadalmi) rendszer húsz éve érvényes működésmódját. Az államműködési zavar az egyre nagyobb áldozatokkal fenntartott *rossz egyensúly* része. Ez a rossz egyensúly egyre alacsonyabb szinten állítódik újra és újra helyre. Ennek ára az Európán belüli leszakadás lehet.

Az államműködési elégtelenség abból adódik, hogy míg Magyarország jóléti szolgáltató-gondoskodó¹² államként határozta meg magát, és az állami gondoskodás iránti igények jellemzik a lakossági mentalitást és a társadalmi-gazdasági szereplőket, addig ennek feltételei nem feltétlenül, illetve ellentmondásosan adottak. A szolgáltató állam hatékony működésének feltétele, hogy eredményes piacgazdaságban jól megalapozott, stabil tulajdonjogi viszonyok (és általában működő, stabil jogrendszer) legyenek, és a gazdaság alapvetően a tulajdonon alapuló tőke működésére, nem pedig a járadékszerzésre (*rent seeking*), a szubvenciók rendszerére építsen.

Az olyan gazdaságok, amelyek nem a tulajdonon alapuló tőke működésére épülnek, a korrupció melegágyai, és destabilizálják a tulajdonjogi viszonyokat. Minél kevésbé épít egy gazdaság a működő tőkére, annál inkább fordulnak a gazdaság résztvevői alapvetően lobbitevékenységek felé, hogy elérjék, esetleg monopolizálják a különböző jövedelmi forrásokat. Ez egyrészt gátolja a

¹² A gondoskodó államot a szakirodalom egy része, elsősorban Kornai János nyomán, paternalistának tartja, abban az értelemben, hogy kizárja a gondoskodásban részesülőkké választási lehetőségét a szolgáltatások tartalmát és feltételeit illetően. Ferge Zsuzsa vitatja a paternalizmust, mivel az állam sokakkal alig „foglalkozott”, róluk nem „gondoskodott”. A két állítás nem zárja ki egymást. Mindenesetre Ferge Zsuzsa 1996. évi felmérése szerint a lakosság döntő többsége szerint az állam dolga a „megfelelő” nyugdíjak biztosítása, de még a felsőfokú oktatás biztosítását is az államtól várta a lakosság 56 százaléka (Ferge [1996] 158. o.). A jelek szerint ma a lakosság döntő többsége elutasítja az állami gondoskodás visszaszorítását (Molnár–Kapitány [2007]).

szabad információáramlást, másrészt táptalaja a korrupciónak, s így szétzilálja a közhatalokat, illetve a közhatalokba vetett bizalmat.¹³ A járadékszerzésre alapozó, korrupt gazdaságokban a tulajdonjogi viszonyok bizonytalanok, mivel demokratikus berendezkedésű jogállamokban az újabb jövedelmi források és szubvenciók „megfelelő csoportokhoz” való eljuttatása csak folyamatosan módosított jogszabályokkal valósítható meg.

Mivel az átalakulás és a gyorsított tőkefelhalmozás vagy legalábbis tulajdonosteremtés Magyarországon az állam vezényletével zajlott, szinte törvényszerű, hogy a hivatalos állami tulajdoni transzferek mellett kialakul a transzferek egy, a kliens–patrónus viszonyrendszeren alapuló rejtett (illegális, de legalábbis immorális) rendszere is. Ennek során a közhatalnokokat arra próbálják rávenni, hogy a központosított jövedelmek jogszerűtlen szétosztásában vegyenek részt. Ez utóbbi törvényszerűen vezet a korrupció elburjánzásához, a közintézmény rendszerének morális válságához. Ráadásul ekkor a kvalifikáltabb közhivatalnokok kimenekülnek a közzsférából, vagy a passzív rezisztencia állapotában „kivárnak”. Nem csoda, ha romlik a közszolgáltatások színvonala.¹⁴ Hatékony intézményrendszer nélkül viszont nyilvánvalóan lehetetlen alapvető társadalmi-gazdasági átalakulásokat véghezvinni – s ami a témánk szempontjából hangsúlyozandó, az így kialakuló helyzet az állami bürokráciában uralkodó általános rendetlenséghez vezet. Abban, hogy ez a helyzet kialakult és fennmaradt, a pártpolitika meghatározó szerepet játszott. A pártok köré szerveződtek azok a klientúrák, amelyek a pártokon keresztül az államra épülhettek (másik lehetőség a pártkapcsolatot megkerülő, közvetlen vesztegetés). A pártok ilyen jellegű közvetítő szerepe legközvetlenebbül a *pártfinanszírozás* képmutatásával függ össze: az állami támogatás elégtelen, a legális magántámogatás szabályai nem ösztönöznek átlátható támogatásra,¹⁵ marad tehát a titkos támogatás, amiért cserébe pozíciók és „szívességek”, „az udvari beszállítás lehetőségei” járnak. Ehhez viszont a politikának át kell szőnie a közigazgatást. A beszállítók kiszolgálásához a döntéshozók politikai lojalitása szükséges (még ha ez adott esetben a pártok közt hallgatólag kiosztott kvóták teljesítését jelenti is). A pártok zsákmányszerzésre rendezkedtek be (részben a pártfinanszírozás hibái miatt). A pártdemokráciában a szakkérdések túlpolitizálódnak. Ez a demokrácia félreértése.

Az önkormányzatokban az átpolitizáltság még egyértelműbb: a közszolgáltatást a képviselő-testületi többség politikai bizalmát élvező személyek nyújtják. A jobb közigazgatási állásokba még akkor is pártpolitikai káderek kerülnek, ha az állás nem fontos a klientúra kiszolgálása szempontjából: maga az állás a klientúra jutalmazásának eszköze.

Átalakuló társadalmakban az átalakulás társadalmi költségei igen nagyok lehetnek. Ezek a költségek magukban foglalják a lobbiköltségeket, a korrupcióra költött összegeket, azoknak a „politikai” aktivitásoknak a költségeit, amelyeket a patrónus–kliens hálózat fenntartására és ápolására fordítanak, a politikai pártok számára biztosított hozzájárulást (amely részben a kliens–patrónus hálózat ápolását is szolgálja), ráadásul úgy, hogy mindezek az aktivitások és költségeik figyelmen kívül hagyják a törvényességet és mo-

¹³ 2006-ban a lakosság csaknem 25 százaléka említett személyes korrupciós tapasztalatot hivatali kapcsolataiban. Ez lényegesen magasabb, mint amekkorát a két évvel korábbi adatfelvétel során mértek. Európában csak Ukrajnában számoltak be többen személyesen észlelt hivatali korrupcióról. Ezzel a változással párhuzamosan csökkent a közintézményekbe vetett bizalom, leszámítva, hogy a rendőrségbe vetett bizalom megmaradt. A rendőrséghez való viszony sajátos, amennyiben a bizalom jóval magasabb az európai átlagnál, és magasabb, mint a jogrendbe vetett bizalom [*European Social Survey* (ESS) 2002. és 2004. évi felvételei]. A 2006. évi zavargások a 2006. évi adatfelvétel szerint csak kisebb mértékben változtattak ezen.

¹⁴ Mint ahogy a Kornai János-féle *Hidány* világában nőnek a várakozási idők, és megnő a készletelés a ronkivüliségre (*queue jumping*) – ennek minden korrupt, illegális vonatásával.

¹⁵ A pártfinanszírozás és a képviselői javadalmasz reformja ismételtelen kudarcot vallott. Reménytelennek látunk e ponton minden érdemi javulást (hacsak a választók nem fordulnak szembe *valamennyi* párttal és a választási rendszerrel), ezért erre vonatkozó javaslatokat sem teszünk.

rált, és lerombolják a közintézmények rendszerét. Az átalakulás sikere attól függ, hogy kikhez, milyen beállítottságú (a tőke működtetésében vagy a járadékszerzésben és az állami szubvenciókban érdekelt) társadalmi csoportokhoz kerülnek a források, milyen gyorsan stabilizálódik az új tulajdonjog, mennyire tiszta és átlátható keretek között zajlik a transzfer, mennyire hatásosan és erőteljesen tudják átalakítani az intézményrendszert, mekkorák az átalakítás költségei, és mindeközben mekkora politikai stabilitás mutatkozik.

Egyetlen átalakuló társadalom sem képes elkerülni az átalakulás fenti értelemben vett költségeit. Lényeges különbség abban mutatkozik, hogy ezek a társadalmi, gazdasági és morális „költségek” mennyire rögzülnek a társadalomban, mennyire válnak a „dolgok menetének” normális formájává.

A piaccal keveredő adminisztratív újraelosztást, a kényszerpályán mozgó (félreértett) jóléti mechanizmust az állam és kormányzata meglehetősen drágán tartja fenn. A jólétszolgáltatói kényszer rontja a piac hatékonyságát is, ugyanis a „rendies” érdekek szembe kerülnek a piaci hatékonysággal. Nemcsak az állami szolgáltatások előállítói szerveződnek rendi alapon (vagyis ahol a rendbe, korporációba tartozás, besoroltság státuskedvezményhez juttat). „Rendies” érdeke van az állami juttatásoktól függő piaci szereplőknek, a szociális okokból mesterségesen életben tartott kisvállalkozóknak, egyes, a leszakadás szélén táncoló „középrétegeknek”.

A „rendies” érdekérvényesítésben érdekelt csoportok az átmenet viszonyainak fenn tartásában érdekeltek, ugyanis ők az állami szubvenciók, járadékok kedvezményezettjei. Fennmaradásuk a rendszerváltó átalakulás *elhúzódó jellegével* függ össze. Az érdekeiket jól érvényesítő társadalmi csoportok vissza tudták fogni a teljes átalakulást. A demokratikus piaci viszonyokra való áttérés egyes területeken korlátozottan és torzán valósult meg Magyarországon. Összevetve ezt a tényt az átalakuló társadalmak átalakulási költségeire vonatkozó korábbi elemzésünkkel, erős hipotézisként fogalmazható meg, hogy annak a „rendtelenségnek”, ami napjainkra egyre nyilvánvalóbban eluralkodik az országon, az egyik fő oka az immár lassan egy emberöltőre nyúló átalakulási folyamat.

A társadalmi élet meghatározó területein meg-megújuló küzdelem zajlik az állami erőforrások újraelosztásáért. Az újraelosztás a mindenkori elosztási részesedés elosztására vonatkozik, mivel a jövedelemszerzésnek nem a termelő tulajdon hatékony felhasználása a forrása, hanem az, hogy valaki hozzáfér-e állami megrendeléshez, szubvencióhoz, járadékhoz. A szellemi tőke helyét a kapcsolati tőke foglalja el. Ennek következménye az instabil intézményrendszer és jogrendszer, hiszen az éppen erősebb csoport a saját igényei szerint módosítja a járadékszabályozókat – miközben a pillanatnyi hátrányban levő, de korántsem gyenge ellentábor az új előírások megvalósulását folyamatosan megakadályozza. A patrónus–kliens körhöz tartozók elég erősek ahhoz, hogy a klientúrába tartozó társaikat megvédjék cselekedeteik jogi következményétől (és ezzel persze a teljes hálózatot, amely nyilvánvalóan érdekelt), így nincs, vagy alig van valószínűsíthető negatív következménye a korrupciós magatartásnak. Ez szinte törvényszerűvé teszi a korrupció elburjánzását a jelenlegi Magyarországon.¹⁶

A „rendies” érdekérvényesítésben és a pillanatnyi változtatási kísérletek akadályozásában kiveszik részüket az állami intézmények és szervezeteik is. Részben emiatt tartunk fenn az OECD más országainál jóval nagyobb létszámú közszolgálati szférát.¹⁷ Ezen túl az állam kiterjedt személyes és politikai kliensrendszert működtet kiszervezett, privátizált szolgáltatásokkal.

¹⁶ A kutatásban részt vevő Sági Matild, akinek fejtegetéseit itt követjük, az állam kudarcra (*state failure*) jelenségeként jellemzi a fenti állapotot. Az állam kudarcának fogalmára lásd *World Bank* [1997] és *Khan* [2004].

¹⁷ A vizsgálat az 1991–2001 közötti időszakra vonatkozik. Ezt követően ugyan valamelyest csökkent a létszám (részben a korai nyugdíjazás lehetőségeit kihasználva), de figyelembe kell venni, hogy az említett évtizedben Németországban például 18 százalékkal visszaesett a közszférában foglalkoztatottak száma (*OECD* [2002] 1. táblázat).

A jóléti logikában az állam hagyja, hogy a – szinte sérthetetlen – nagy ellátórendszereket működtető „rendies szerveződések” (ideértve a hivatásrendeket, szakszervezeteket) szempontjai szerint szabályozzák és működtessék e rendszereket. Jól látható ez a MÁV-tól kezdve a felsőoktatáson át az igazságszolgáltatásig. A MÁV vezetése például az ellátást mint szociális juttatást használó utazóközönségre hivatkozva és saját alkalmazottai érdekét is ellátási érdekként képviselve védte meg a vasutat minden piaci hatékonyságtól (leszámítva az életképes ágazatok privatizálását).

Az állami szociális juttatás és a piac összefonódásának talán legismertebb példája a kis- és középvállalatok, kényszervállalkozások foglalkoztatottjainak társadalombiztosítása. Mivel itt tömegjelenségről van szó, a jelenséggel összekapcsolódó szabályozási zűrzavar fontos szerepet játszik abban, hogy a mindennapi gondolkodásban az *állami szabályozás mint zavarforrás* rögzül. A részben a munkanélküliség elkerülésére létrehozott, esetenként támogatott kisvállalkozások versenyképessége meglehetősen kétes, létük sokszor a nagyobb cégek és költségvetési szervek járu-lékfizetési terhének csökkentését szolgálja. Az újraelosztás alapjait előteremtendő az állami szabályozórendszer kénytelen súlyos köz- és adminisztratív terheket róni a kisvállalkozásokra. Ha azonban e hozzájárulásokat minden érintett teljes egészében megfizetné, az jelentős részüket ellehetetlenítené. (Igaz, ha mindenki fizetne, kevesebb hozzájárulásra lenne szükség.) Az előírásokat azonban az állami jogérvényesítés csak olyan mértékben érvényesíti, hogy a legalitás és törvénysértés határán, állandó akadályok közepette elvegetálhasson a szektor. Ez kétségkívül egyfajta egyensúlyi helyzet, mivel miközben a minimális költségvetési bevételt is biztosítja, egyben megkíméli a rendszert a tömeges csődöktől, nagy tömegek munkanélkülivé válásától és az ezzel járó társadalmi konfliktustól.¹⁸ Csak éppen egy mind nehezebben fenntartható, önmagában is *törvénysértést* gerjesztő egyensúlyról van szó. Ez hosszú távon aligha tartható fenn.

Egy másik, immár klasszikus példa, ahol a képmutató parazitizmus továbbgyűrűző normasértő hatását is bemutatathatjuk: a nyugdíjkorhatár előtt nyugdíjba vonultak, különösen a „rokkantnyugdíjasok” esete. A korai nyugdíj lehetősége sok esetben a munkanélkülivé válást volt hivatott kiváltani, ennyiben tehát az állami politika következménye. Másrészt a korai nyugdíjasok és a rokkantnyugdíjasok olcsó, társadalombiztosítási teher nélküli, sokszor fekete-munkaerőként szolgáltak. A folyamatot erősítette, hogy az állami szervezet – szintén a rendszer működésének logikáját követve – elmulasztotta a kínáló visszajelést, a hatékony ellenőrzést, a kialakult helyzet felelőseinek azonosítását, mi több, egyáltalán a felelősség kérdésének felvetését.¹⁹ A „könnyített rokkantnyugdíjazás” egyúttal a szabályszegés piacát is megnyitotta: a hálapénzzel amúgy is normalizált orvosvesztegetés alaptalan leszálalékolásokkal növelte a „rokkantak” körét. Ezek a normaleépületek az eredeti körön kívül hatnak: elég megszámlálni a Budapest üzleti negyedében rokkantigazolvánnyal közterületet foglaló luxusautókat. Ennek a – jóléti kedvezkedésnek szánt slendriánságból származó – rendetlenségnek hosszú távon fatális következményei vannak. A magyar foglalkoztatási ráta a harmadik legrosszabb az OECD-n belül (bár valószínű, hogy a nyugdíjasként regisztráltak közt magas a rejtett foglalkoztatott).

¹⁸ Kutatásunk nem foglalkozik a morális hatásokkal, a jóléti rendszer igazságtalanságaival, sem azzal, hogy mit jelent egy demokráciában, ha a lakosság jelentős része normasértésre kényszerülve, arra vállalkozva kiszolgáltatottá válik az államapparátusnak. A demoralizáló közérzeti és a demokratikus politikai rendszert érintő hatásokon, az alattvalói tudat erősítésén túl azonban vannak az államműködést közvetlenül érintő hatások is, nevezetesen a korrupció veszélyének növekedése.

¹⁹ A felelősség strukturálisan, helyi hatalmi és mentalitási okokból is rendszeridegen. Amikor kivételesen a társadalombiztosítás pénzét személyes gazdagodásra elcsaló orvosokat jogerősen elítélik, a hálapénzt fizető betegek (tisztázatlan helyi hatalmi mechanizmusok szervezésében) az elítéltek mellé állnak, majd a köz-társasági elnök és az igazságügy-miniszter az elítélt csalókat kegyelemben részesíti. Jellemző, hogy az ügyvédek abszolút személyes vagyoni felelősségét leszámítva, egyetlen hivatásrend sem visel korlátlan személyes felelősséget a „műhibáért”; a magánvállalkozó orvos a felelősségét valamilyen társasági forma mögé rejti, mint tulajdonos pedig korlátozottan felel. A kutatás nem foglalkozott azzal, hogy a tulajdonosi felelősség – mely a német jog évszázados elve – miként minimalizálódik az állam jóvoltából, míg aztán a mindennapi élethelyzetekben is zavart okoz. (A teletulajdonos nem kaszálja a parlagrafüvet, a társasház nem takarítja a jeges járdát ...)

A jogi szabályozórendszer zavara

Az állami normák tömeges társadalmi megszegése része az állam működésének, s nem egyszerűen esetleges következmény. Összefügg az állami szervek körében érvényesülő, gyakran következmény nélküli normasértéssel, beleértve a normaérvényesítés – sokszor szelektív – elmaradásában álló jogsértést. (Ennek egyik jellegzetes formája a késedelmes, a jogsértőnek kedvező eljárás, az elévülési szabályok.) Egyes jogszabályok végrehajthatatlanok – és óhatatlan a látszat, hogy a jogalkotók előre látták, a végrehajtás korlátozott lesz. A jogszabályok címzettjeinek rendszeres szabályszegése nélkül a rendszer fenntarthatatlan. Az állam maga is tevékeny részese annak, amit csak a kívülálló megfigyelő nevez – tévesen – kijátszásnak. Mert nem kijátszása a szabálynak az a deviancia, ami eleve alkotó része a rendszernek, amit maga a rendszer tesz szükségessé. Svájcban vagy Svédországban is van adócsalás, valószínű, hogy ennek adott mértékét figyelembe is veszik az állami bevételek tervezésekor, de sem az adóhatóság, sem az adócsaló nem gondolja, hogy ami történik, az normális; az adószabályokat nem úgy alkotják meg, az adóellenőrzést nem úgy szervezik, hogy a szabályérvényesítés csak addig menjen el, amíg nem okoz számottevő társadalmi elégedetlenséget. Magyarországon viszont számos jele látható ennek. A (hamis) rokkantnyugdíjak esete talán a leglátványosabb példa erre.

A magyar jóléti szolgáltató állam több, mint szervezeteinek, programjainak és alkalmazottainak összessége. Nem különíthető el a tőle függőségben élő szereplőktől és az őt rabságban tartó politikai és gazdasági erőktől, különösen az élősködő politikai klientúráktól, beszállítóktól. Az állam cinkos, hatékonyságellenes összefonódásban, „mocskos együttlétben”²⁰ működik. Helytelen állam által gerjesztett működési zavarról, normanélküliségről beszélni ott, ahol az anómia maga a létezés uralkodó formája. A szabálykövetést eseti, fenntarthatatlan kompromisszumok helyettesítik. Ebből nem nőhet ki új, működőképes, transzparens, cselekvést optimalizáló norma. Még abban az értelemben sem, ahogy ez párhuzamos normarendszereknél szokásos (lásd maffia). Olyan szabályrendszer pedig végképpen nem jöhet létre, ami egy nyilvánvalóan nem optimális döntéshoz vezető részérdeknél többet szolgálna.

Még egyszer: a társadalmi verseny (a gazdasági-piaci, az adminisztratív – például a kulturális javak és a szociális juttatások megszerzéséért folytatott – verseny) mind az állam kegyéhez – és a kegy jóvoltából a mind végesebb, mind nehezebben újratermelhető állami javakhoz – való hozzájutásról szól. A multinacionális vállalatok (s a tőkeerős magyar nagyvállalkozások egy része) valamelyest kivételt jelentenek ez alól, de az újraelosztáshoz szükséges elvonások egyre inkább érintik ezeket is. A civil társadalom szervezetei (beleértve az egyházakat) szintén az államtól függnék – de a függőség ezen esetekben is kölcsönös; a függő helyzetben lévők a maguk függőségét kívánják minél kényelmesebbé tenni. Civil társadalmat nem lehet sem varázsolni, sem jogszabállyal kikényszeríteni.

A fenti rendszerben kell értelmeznünk az államot szűkebb értelemben alkotó szervezetek és intézmények szerepét. Ezek saját érdekeik és logikájuk szerint állnak szemben és függenek az államtól – és tartják függőségben az „államot”, azaz önmaguk aggregátumát. Elvileg az államvezetés szervezeti szinten képes tudatosan, saját akaratából fellépni.

²⁰ A kifejezést Adam Podgórecki használta a lengyel társadalom és a kommunista hatalom viszonyának érzékeltetésére (*Podgórecki* [1987]).

A rendetlenség termelése²¹

Miként termelődik a vázolt összefonódásban az a viselkedés, amit a társadalmi szereplők – saját közreműködésüket, hozzájárulásukat feledve-tagadva – államilag gerjesztett rendetlenségnek, szabályszegésnek látnak? Az alapképlet egyszerű. A szolgáltatást nyújtókkal és a szolgáltatási kedvezményezettekkel összefonódott jóléti állam a szolgáltatások fenntartásához olyan mérvű elvonásra kényszerülne, amire tartósan nem képes – és az adott erőforrások és azok egyéni élvezete mellett nem is lehetséges. A rendszer összefonódásai kikényszerítik az elvonás alóli mentesítést. Igen nagy teher hárul – elvileg – azokra, akik adott pillanatban nem képesek mentesíteni magukat a redisztribúciós elvonások alól. De csak elvileg, hiszen a rendszer fennmaradásához elengedhetetlen, hogy az elvonási presszió ne fordítsa radikálisan szembe a rendszerrel azokat, akik képesek az ellenállásra. Még az éppen hozzájárulásra kénytelenek esetében is formális és informális alkuk folynak arról, hogy mennyire érvényesítsük a hozzájárulást. Ez a helyzet önmagában is tömeges bizonytalanság, normák alóli kibúvás és normasértés forrása.

A kialakult egyensúlyok bizonytalanok és nem hatékonyak. Azok, akiktől elvonnak, sokszor képtelenek megtakarításra. De még aki képes beruházásra – vagy legalább a maga jövőjébe való beruházásra –, az sem fekteti szívesen megtakarításait, profitját a reálgazdaságba. A rendszer néhány év után még emelkedő elvonásokkal sem lesz képes fedezni a kiadásait. „A posztzocialista demokráciákban a költségvetési hiányra való hajlam rendszerspecifikus, és nem véletlenszerű jelenség. A paternalista attitűdök a szabálykerülő magatartás örökségével társulva olyan ördögi kört alakítanak ki, amelyben a kiábrándultság, a túlköltekezés és a lassú növekedés egymást erősítik.”²² (Gyórfy [2007] 133. o.)

A pályára állás során a kilencvenes években a járadékokhoz fűződő jövedelemszerzés haszonélvezői képesek voltak a járadékok állandóságát biztosító intézményeket bebetonozni. Ugyanakkor a jóléti szolgáltatási színvonal fenntartásához rendelkezésre álló erőforrások relatíve egyre szűkülnek. Óhatatlan a túlköltekezés, aminek drámai jele a költségvetési hiány. A hiányra következik a tűzoltás, a költségvetési kiigazítás és megszorítás, majd újabb bevételi források keresése. Ez a kialakult szabályok változtatását kívánja, a szabályok változása pedig gyors alkalmazkodást. Az alkalmazkodás részben a szabályok teljesítésére irányul, részben azonban azok kijátszására. Azt kell „megtanulni”, mekkora az új jogsértésnek az a mértéke, amely a cinkos hatóságok számára még elfogadható.

A modern állam – a magyar is – a formális racionalitás követelményei szerint működik. Jogos a kérdés: miként lehetséges a leírt mechanizmusok rendszerszerű működése egy formális-racionális államban. Hiszen a költségvetést ésszerűen, hozzáértő személyek tervezik. Az éves kiadásokat ellenőrzik, a folyamat jórészt nyilvános. Csakhogy e meghatározó döntési szint sem kivétel a jóléti összefonódás hatásmechanizmusa alól. A költségvetés a gazdasági növekedésre, inflációra vonatkozó szakmai előrejelzés alapján készül. Ha az előrejelzés szerint a növekedés viszonylag magas, még az adott körülmények közt is lehet számítani arra, hogy az elvonás adott szintje fenntartható, abszolút értékben akár növelhető is a jóléti állam szolgáltatásainak fenntartására. Ezek a kiinduló becslések azonban az elmúlt két évtizedben (is) irreálisan magasak voltak.²³

²¹ A következőkben ugyan főként a jóléti rendszer belső problémáinak összegződésével foglalkozunk, de e „belső zavarok” mellett az intézmények és szervezetek közti (központi és helyi, konkrét ügyek szintjén is megmutatózó) koordinációs elégtelenség is zavart keltő. Ezek olykor elemi szervezési hibákra vezethetők vissza, mint például a minisztériumok eltérő belső felépítése.

²² Az együtt előfordulás valószínűleg csak egy hosszabb folyamat végén, speciális feltételek esetén valósul meg. Számos posztzocialista gazdaságra, a többi között a magyarra is, hosszú években keresztül magas növekedés volt jellemző.

²³ Itt eltekintünk a jólét-finanszírozás olyan, szervezetenként meghatározott szabálytalan trükkjeitől, mint az infláció alábecslése, kiadások számszaki elrejtése.

A tervezési torzulás óhatatlan, ha a rendszer minden résztvevője, elsősorban a politikusok, akiknek ki kell szolgálniuk személyes és tág értelemben vett politikai klientúrájukat, erőteljes nyomást gyakorolnak a tervező apparátusra. A tervező kénytelen hinni abban, amiben a politikusok hinni akarnak. Az államszervezet politikai-jóléti összefonódásai miatt nem marad olyan szereplő, aki legalább intellektuálisan ellenállhatna ennek.

Miként kapcsolódnak az állam intézményei és szervezetei a jóléti pozícióharcba? Érdemben a küzdelem arról szól, hogy milyen területekről vonják el az értékvesztő állami-jóléti szolgáltatások kedvéért az erőforrásokat, és hová kerüljenek az így keletkező „morzsák”. A szorosan vett jóléti szolgáltatások (a szociális ellátás) területén a leglátványosabb társadalmi jogsértést az okozza, hogy a szolgáltatásra rászorultaktól (a leggyengébb ellenállásra képesektől) a korábbiakban nyújtott szolgáltatásokat elvonják, hogy az elégtelen hozzájárulást fizető középosztály juttatásait valamennyire fenntarthassák. A legszegényebbek így óhatatlanul az uralkodó normákkal ellentétesen viselkednek, egy részük rendezavarónak minősül, s nemhogy a szociális gondok orvoslására, de még a szükséges rendszeti beavatkozásokra sem marad pénz, legfeljebb a legolcsóbbnak tartott állami kényszer alkalmazása marad számukra (értsd: gyakran ellenük).

Az elvonás lehetséges területe maga az állam – vagyis a központi adminisztráció, az önkormányzatok, az állam által ellenőrzött közszolgáltatások, az állami szolgáltatásokat nyújtó, részben klientúrakapcsolatokat ápoló beszállítók, kivitelezők. Közülük azok képesek a leginkább ellenállni a megszorításoknak, akik a szabályozás meghatározására képesek. Az ellenállásra, a kijátszásra maga a szabályozórendszer kínál lehetőséget, különösen, ha az államapparátusról van szó. Az állam önmagára vonatkozó szabályozása egyáltalán nem korlátozza az államapparátust, és az államgépezettel összefonódott, a saját klientúráját kiszolgálni kénytelen politikai erőktől sem várható nyomás a korlátozásra. A központi apparátus (de az önkormányzatok is) kibújik – például a feladatok saját munkatársaknak történő kiszervezésével – a hirdetett racionalizálás alól. Az egyes állami szervek és klientúrájuk érdekérvényesítő képessége nagyon különböző lehet, ezért más-más mértékben válnak többé-kevésbé vagy alig vesztesékké a jóléti szolgáltatások ellehetetlenülése során.

Egy olyan komplex rendszernek, mint az állam elvileg önzvezlőnek kellene lennie. Nemcsak a demokratikus folyamatoknak, a törvényhozásnak és a közvéleménynek kellene az állam körülményekhez alkalmazkodását biztosítania, hanem elvileg magának az igazgatási szervezetnek is. A jelek szerint azonban különböző, részben strukturális, részben politikai okokból az adaptációhoz szükséges reflexivitás (kritikai gondolkodás, tudatos alkalmazkodási stratégiák kialakítása) elégtelen. Ennek politikai oka, hogy a kormányzás politikai célkitűzéseket (közvélemény-nyugtató kommunikációt, szavazatszerzést, klientúraépítést) szolgál. Mindez odavezet, hogy az államgépezet feltűnően tehetetlen.

A nemzeti stratégiák hiánya miatt Magyarország képtelen arra, hogy az Európai Unión belül kellő hatékonysággal érvényesítse saját érdekeit. Mivel az egyes szaktárcák képviselői tárgyalnak a szakkérdésekről, összehangolt kormányzati szintű álláspontok nem alakulhatnak ki.

Azok a dokumentumok, amelyeket szaktárcák uniós stratégiaként mutatnak fel, ha papírt kell mutatni, a már elfogadott uniós politika ismétlései, és nem arra vonatkozó tervek, hogy mit is akarnának elérni. Ráadásul itt taktikai koordináció is kellene, mert ahhoz, hogy három fontos dologban érvényesülhessen a magyar álláspont, háromszáz másikban engedményt kell tenni. Koordinált nemzeti prioritások, valamint a tárgyalók közti összhang hiányában marad az események mögött kullogás. Ha nem kezdődik meg az *érdemi* felkészülés a közelgő magyar elnökségre, akkor ez nem a befolyásunk növelésének pillanata, hanem a blamázs hat hónapja lesz.

Az állami működési zavarainak hatása a társadalmi szereplőkre – a bizalom eltűnése és a rendetlenségérzet

A normakövetés alapja

A függőségrendszer az előírások címzettjei körében egymást erősítő, negatív folyamatokat indít el. Az állami tevékenységekhez és a tekintélyüket vesztő előírásokhoz az érintettek legjobb esetben ambivalensen viszonyulnak. Ez mindenekelőtt a *tömeges* – az európai átlagot jelentősen meghaladó – adó- és járulékcsalásban mutatkozik meg. 2005-ben legalább 463 ezer fő éves bevallott jövedelme volt a minimálbér szintjén vagy alatta – valószínűleg jogellenesen (*Krekó-P. Kiss* [2007] 23. o.).²⁴ Egy másik felmérés szerint a Kelet-Európában multinacionális cégnél dolgozók statisztikai értelemben azonos arányú vállalati csalásról számolnak be, mint nyugati kollégáik, de a magyar dolgozók közt háromszor annyi a közömbös az ilyen – mindennapi erkölcsöt is sértő – csalás iránt, mint Nyugaton. Jellemző, hogy a magyar vállalati csalásokat nemcsak a retorziótól való félelem miatt nem jelentik, hanem mert a dolgozók úgy vélik, a csalás bejelentésével senki sem törődne (*Ernst & Young* [2007]). Ez megfelel a társadalom egészében intézményszerűsült, államilag erősített következménynélküliségnek. A jogkövető, jogvédelmet és jogai érvényesítését váró állampolgárok és szervezetek számára a jogi normák működésbe hozatala nehézkes. Ebből a szempontból a legszembeötlőbb a lakossági panaszok kivizsgálásának elégtelensége a rendőrségi munkában. A hatóságok passzivitásukkal (például hatáskör hiányára hivatkozás) már rég elérték, hogy a lakosság nem remél tőlük intézkedést, nem fordul a hatósághoz. Így aztán a hatóság azt állíthatja, hogy nincs is semmi gond.

Mivel nem magától értetődő, hogy az állami szervek a jogszabályi előírások szerint viselkednek, a kiszolgáltatók gazdálkodókban és a lakosságban megnő a kísértés, hogy illegális eszközökkel ösztönözzék az állami alkalmazottakat feladataik teljesítésére, jogkövetésre.

A szakirodalomban elfogadott álláspont szerint a normák követésére a következő – részben egymással összefüggő – tényezők vezetnek:

- a norma (illetve megalkotója) tekintélye,
- a norma (illetve megalkotója) legitimitása,
- a norma megfelel az azt követő érdekeinek,
- a norma erkölcsi követelménynek felel meg („a norma belső moralitása”),
- a norma követése szokásos viselkedés,
- a hagyomány szentesítette viselkedésminta erejét az adja, hogy viselkedési alternatívák fel sem vetődnek a cselekvő tudatában,
- a normaszegés negatív következményei – az állami szankciótól és a közösségi megvetéstől, kiközösítéstől félelem, esetleg szégyen.

Hogyan működnek Magyarországon a társadalmi jogkövetés felsorolt tényezői?

Az állam tekintélye és legitimitása a közfelfogásban kétes. Ebben fontos része van az szélsőséges politikai szembenállásnak, mivel pártpolitikai megfontolásokból rendszeresen aláássák az állam tekintélyét. Az államnak a modernitásból adódó legitimitása nem lehet túl sikeres ott, ahol erősebbek a premodern azonosulási igények (például nacionalizmus), mint az állami közösséghez tartozás modernebb érzései. A legitimitást megalapozhatná a pártatlanság és a szolgáltatások minősége, a teljesítmény. A magyar állam azonban – egyebek közt a túlszolgáltatás miatt, és mert a rendszer nem kedvez a pártat-

²⁴ „A jövedelemadó-bevallások és az áfabefizetés adatainak vizsgálata azt mutatja, hogy az adóelkerülés miatt a GDP negyedének-harmadának megfelelő adóalap tűnik el Magyarországon, ami nemzetközi összehasonlításban is nagymértékűnek tekinthető.” (*Krekó-P. Kiss* [2007] 4. o.)

lanságnak és professzionalizmusnak – nem számíthat erre a legitimációra. Az államot nehéz pártatlan, nyitott (befogadó) szervezetnek látni, amikor pártpolitikai gépezetként működik. Az állam iránti tisztelet – autoriter hagyományelemek továbbélése ellenére – hanyatlik, de az állam legitimitását mindenekelőtt a politikai és a szakmai kudarcok és főleg a szolgáltatások elégtelensége ásta alá.

A gondoskodó ellátásra vonatkozó állami szabályok elemi ésszerűsítése, a jóléti ellátás ésszerűtlen formáinak a felszámolása a köztudatban kialakult „jóléti egalitarianizmusba” ütközik (ezt az attitűdöt természetesen a *status quo*-ban érdekelt ellátók erősítik). A köztudatban az állami ellátáson alapuló egyenlőség ma meghatározó érték. Ez érthető, hiszen sokak helyzete romlik, ha megszűnik a jóléti ellátás hivatalosan ígért egyenlősége. Az a tény, hogy az ellátórendszer szolgáltatásai valójában a legdurvább egyenlőtlenségre vezetnek – kellő transzparencia hiányában és a szolgáltatást nyújtók jobb érdekérvényesítő képessége miatt –, figyelmen kívül marad. Így alakult ki az a helyzet, hogy miközben Magyarország a Gini-mutató alapján még mindig meglehetősen egalitáriánus a jövedelmek tekintete (legalábbis a legális jövedelmek és szolgáltatások alapján), addig a közvélemény mindenütt növekvő egyenlőtlenséget lát. A statisztikailag rögzített állapot és a közvélekedés közti különbség abból adódhat, hogy a határozottan anyagias magyarok feltűnően alábecsülik a saját jólétüket. Ráadásul a normaszegések valóságában a statisztikailag mérhetőnél nagyobbak az egyenlőtlenségek.

A norma érdekből követése. Az állami előírások jelentős részének tartalma a jogkövető számára nem kínál érdekkövetési lehetőséget, mivel a szabályok jórészt a bürokratikus koordináció kényelmi szempontjait szolgálják, olykor pedig speciális csoportok érdekeinek szolgálatában állnak. Határozatlanságuk miatt (amiben nemcsak a szakértelem hiánya, a hatásköri kompetenciák elhatárolatlansága, hanem az érdekelték nyomása is szerepet játszik) a jogvédelmet remélők nem találják meg – egyébként jogosnak elismert – érdekeik védelmét, különösen mivel ehhez bizonytalan kimenetelű, lassú, időigényes és egyre költségesebb eljárásokat kell igénybe venni.

A norma moralitása. Az erkölcsi megfontolások tartalmuk miatt hiányoznak a modern jogszabályok többségéből. Az állami előírások döntő többségének koordinatív és technikai, illetve kockázatsökkentő feladata van. Bár a normák jelentős része mások kárát igyekszik mérsékelni, a normaszegéssel esetleg okozott károk távoliak és többnyire átláthatatlanok. Az elkövető és környezete sok esetben nem szembesül a normaszegés áldozatával, így morális érzések sem alakulhatnak ki, akárcsak a normaszegés társadalmi elítéléséhez szükséges morális felháborodás sem. Ehhez ugyanis az a személyt, aki megkárosítja az egyént vagy a közösséget, össze kellene kapcsolni a kárral. Mi több, a közösségnek okozott kár felismerése is hiányzik, részben mert az állampolgárok nem látják a kárt, és nem azonosulnak a sértett közösséggel. A szabályok kerülését, illetve megszegését a magyar állampolgárok sokkal inkább hajlamosak a siker forrásának tekinteni, mint a fejlett piacgazdaságok állampolgárai (*Csepeli és szerzőtársai* [2007] 227–256. o.).

A norma szokásszerű követése. Az egyes jogszabályokkal kapcsolatban eleve képtelenség lenne szokásszerű követésről beszélni, hiszen azok gyorsabban változnak és bizonytalanabbak, mint ami a szokásossá váláshoz elégséges. Ami pedig az egész jogrendszer szokásszerű követését illeti, a párhuzamos normarendszerek, a szokással szembeni kritikai attitűdök ezt a követési alapot is aláássák.

A normaszegés negatív következményei. A magyar társadalomban egyre inkább a büntetéstől való félelmet tartják a normakövetés alapjának,²⁵ vagyis a norma tekintélye, különösen morális tekintélye, helyessége háttérbe szorul. Ez viszont azt jelenti, hogy amennyi-

²⁵ Vö. *Kerezi* [2006] 49. o. A harminc év alattiak esetében e válasz gyakorisága 50 százalék, míg hatvan év felett még a jogszabály követése viszonylag gyakran önmagában helyes. (50 százalék felett, míg a fiatalok közt kevesebb mint 30 százalék.)

ben a szankciók nem érvényesülnek – márpedig strukturális okokból egyre inkább ez a helyzet –, a jogi előírások hatása számottevően csökken, párhuzamos és jogrontó normarendszerek vagy szabálynélküliség, anómia alakul ki. Az egymással versengő normák szintén anómiaérzést kelthetnek, vagy egyenesen társadalmi konfliktust gerjesztenek.

Az államgépezet elvileg jelentős erőkkel rendelkezik, hogy kényszerrel biztosítsa a normák követését. Csakhogy az államrendszer adott működése miatt a felelősségre vonási igény csekély, a jogérvényesítésre szolgáló erőforrások elégtelenek, különösen, mivel a hiperérzékeny jogállami igények miatt a jogérvényesítés igen bonyolult és költséges. A hatóságok rendszertelenül – olykor korrupt módon – szankcionálnak, és van, amikor szisztématikusan kivételeznek. Így a szankcionálás nem lehet hiteles. Sok szempontból véletlen eseménynek tűnik, emiatt gyakran hiányzik visszatartó ereje.

Elégtelen a normaszegők (legalábbis az állam működésének fenntarthatósága szempontjából fontos normák megszegőinek) társadalmi elítélése.²⁶

A társadalom helytelenítése nélkül, pusztán büntetéssel lehetetlen egy normarendszert fenntartani. Igaz, személyes felelősségre vonás nélkül sem lehet normarendszert működtetni.²⁷ A magyar lakosság fele szerint a jogszabályok adta kiskapukat ki kell használni (*Kerezsi* [2006] 53. o.). A magyarok ugyan nemzetközi összehasonlításban mindig is a követendőnek tartották a törvényeket, de éppen ezzel az állásponttal szemben feltűnő, hogy a gyakorlatban sokkal önzőbb álláspontot képviselnek: a nemzetközi átlagnak megfelelően tartják elfogadhatónak a normaszegést, ha ebből előnyük származik.

Az anómia örvénye

A magyar lakosságot már a Kádár-korszak végén kimutathatóan kettős tudat, „szizofrénia” jellemezte: elítélték a normasértést, de vállalták – mint elkerülhetlent – a megszegését (*Sajó* [1988]). A normaszegés Magyarországon egyes életterületeken olyan tömegjelenség, amelyet a normasértők jelentős része gátlás nélkül vall meg tágabb környezetében is, ahol erre elismerően reagálnak. (A fináncot kijátszani a Bach-korszak óta nemzeti dicsőségnek számít, a paraszti kultúrában pedig már Berzeviczy idején jelen volt a kijátszás dícsérete.) Mivel ma a normasértés a mindennapi élet részeként, tömegesen fordul elő, és nemhogy nem találkozik negatív értékítélettel, hanem sokszor elismerés igazolja, hogy a normasértés nem számít – az előfordulási gyakoriság értelmében vett – normától eltérésnek, sem helytelennek. Akkor viszont a norma maga lesz a helytelenség szinonimája (hiszen megszegése a normális). Így válik – pártpolitikai befolyásra is – az adófizetés alkotmányos kötelezettsége „sarccá”.²⁸

Az állami normák tekintélyvesztése és az azok kijátszásának természetessé válása láncreakció-szerű lehet.²⁹ Mivel a közszolgáltatások jelentős része állami feladat, és az ezekkel kapcsolatos szabályokat is gyakran következmény nélkül sértik meg, így hétköznapi

²⁶ Jellemző a példa, amelyet az állam felelőtlenségével kapcsolatban is említettünk: az elnöki kegyelemben részesített család orvost szabadulása után azonnal visszaveszi az a kórház, ahol korábban dolgozott, és azonnal operálhat, mert a kórház vezetője szerint „kellően megbűnhődött”.

²⁷ A munka törvénykönyve többnyire a munkavállalók jogsértő viselkedését szankcionálja, a munkáltatókét alig-alig. Igaz, sokszor, különösen a közszférában, a munkavállaló jogsértésének büntetése is nehezen kényszeríthető.

²⁸ Kétségtelen ugyanakkor, az az adórendszer, amely a jóléti túlköltekezés fedezetére az éppen látható jövedelmek közt mazsolázva, ötletszerűen és váltakozva jelöli meg, hogy éppen kinek kell a többletterhekért fizetnie, hasonlít a sarchoz, azaz a katonai erő fenyegetésével, alkalmazásával a legyőzöttre kivetett eseti megváltáshoz.

²⁹ Legalábbis a hagyományos társadalmi normák egy része osztozik ebben a tekintélyvesztésben. Az ígéret, a becsületszó megtartása elvesztette jelentőségét.

tapasztalat erősíti a feltehetően mára közhellyé merevedett előítéletet, miszerint az állam maga is szabálytalanul működik. Az élet egyes területein (budapesti parkolás, egyes piacok működése, építkezések stb.) a szabálysértés egyidejűleg, nagy tömegek számára fizikai értelemben nyilvánvaló, szembeötlő. Mivel itt a résztvevők és szemlélők azt látják, hogy a nyilvánvaló szabálysértés következmények nélküli, a visszacsatolás dinamikusan erősíti a normasértés elfogadhatóságát, normalizálását. A hétköznapi rendtelenség érzete tovább erősödik, amint egy kritikus tömeg ezt társadalmi tényként jeleníti meg.

A települési önkormányzatok feladata lenne – ha magukat a helyi közösségalkotás formálójának tekintenek –, hogy megtalálják a helyi civilizálatlanság enyhítésének stratégiáit.³⁰ A központi hatalomnak, ha legitimitását helyre akarja állítani, ebben segítséget kell nyújtania, adott esetben kezdeményező szerepet kell játszania. Ma, ha nyilvános helyeken idegenekkel találkozunk, a jellemző és egyre meghatározóbb érzés a közöny, esetenként a félelem. A civilizálatlanságra adott reakció – az erkölcsi felháborodás helyett – a közöny. Az erkölcsi felháborodás erősítésére lenne szükség, de a felháborodás csak akkor válik tartós megítélés és viselkedés alakítóvá, ha azok a követelmények, amelyeket az erkölcsi felháborodás szül, számíthatnak a hatóságok érdemi válaszára. Ellenkező esetben a felháborodás csak agressziót, önbíráskodást szül, és aki teheti, kerülni fogja a közösségi élet lehetséges tereit.

A *negatív spirál* kialakulását gyorsítja, hogy a *magatartásminták egyre gyakrabban rendezetlenséget, rendtelenséget, sőt rend-ellenességet* közvetítenek. Ahhoz, hogy e magatartásminta terjedését megértsük, figyelembe kell vennünk egy narcisztikus, tehát egocentrikus, nem kooperatív társadalmi kultúra magyarországi érvényesülését.³¹ Ehhez hozzájárul az itteni gyakorta negatív és pesszimista gondolkodás. Nincsenek stabil közösségek, és az erőszak egyre kevésbé titkolt kultuszát sugározza a magas és populáris kultúra. A tömegével felbomló családok, a stabil, bizalomra épülő közösségek hiánya, a könnyű siker kultusza és elérhetetlensége, osztálydetermináltsága és erőszakos, amorális eredete³² mellett ez magától értetődő. Ezek a szocializációs hatások nem készíthetnek fel normakövetésre. Lehet persze, hogy a felelőtlenségre szocializálás egyénileg hasznos: az lesz a sikeres, aki tudja, hogy nem kell normát követni, feltéve, ha tudja, mi a sikeres módja a norma nem követésének. Mintha az országban a sikeres és a sikertelen közt az lenne a különbség, hogy az előbbi tudja, milyen normákat játsszon ki, a sikertelen viszont önpusztító módon azokkal az előírásokkal száll szembe, amelyek megsértéséért nagy valószínűséggel le fog bukni. Ez a romák egy részének tragédiája: nem küldi a gyerekeit iskolába – és a gyerek esélyeinek ezzel a szülői normasértéssel befellegzett; kábelt lop és megrázza az áram; gallyat lop, és lelövik.

A rendtelenségérzet a *narcisztikus* és ennek következtében *infantilizáló személyiség* normafelfogásából is adódik. Aki személyisége fejletlensége miatt nem tudja, hol a jogos normásgletek határa (vö. *Durkheim* [1967] 391. o.), az alaptalan igényei nem teljesülését rendtelenségként éli meg. Ezt a támpont nélküli mindent akarást azonban a külvilág támogatja, amikor hivatalos ideológia része az alanyi jogok és a szerzett jogok olyan felfogása, amely a személyes teljesítmény, az érdem tagadására épül.

³⁰ *Wolfe* [1999] ezt a „kisbetűs erkölcs” helyreállításának nevezi.

³¹ Ez természetesen nem magyar sajátosság, bár a befogadásának jórészt helyi okai lehetnek. Az elemi viselkedéskultúra hétköznapi tapasztalatai is igazolják ezt. A tömegközlekedésben általánossá vált, hogy az üléseken terpeszkednek, kísérletet sem tesznek más utasok szempontjainak figyelembevételére. A tömegkultúra erőszak-kultúra. A grafiti nem pusztán serdülőkori kifejezéskeresés. (A rendtelenség szempontjából szembeötlő, hogy a magas fokú bekamerázás ellenére semmilyen fellépésnek sincs nyoma. De a választásipropaganda-szemét el nem takarítása sem „okoz gondot”. A nyelv nemcsak durva, hanem a tagolatlanságot is erényné teszi, és erőteljesen infantilizál.)

³² A lakosság 54 százaléka szerint a siker a társadalmi helyzet, a személyes kapcsolatok vagy szerencse dolga (*Medián* [2005]).

A rendetlenségérzet összetevői közt nagy szerepe van a *normasértők önigazolásának*. Közismert panasz, hogy a jogszabályokat nem lehet betartani, mert túl gyakran változnak és túl bonyolultak. Ez a kijelentés tárgyszerűen igaz lehet, és részben a hirtelen állami reakciók következménye. De a szabályozás bonyolultsága óhatatlanul következik az élet fokozódó összetettségéből és egyre kockázatosabbá válásából. A bonyolultság miatti személyes panaszok e tekintetben csak szubjektív módon helytállóak. Ráadásul az adott magatartási kultúra (a kijátszási kultúra) aligha teszi elfogadhatóvá az önszabályozást.

A rendetlenségérzet és következményei

A betarthatatlan és túl gyorsan változó jogszabályok városi legendája mögött egy adaptációs probléma húzódik meg: nem annyira a szabályok követéséhez való alkalmazkodás a nehéz és költséges, mint az, hogy azok kijátszására minden változtatáskor új stratégiát kell alkotni, és ahhoz erőforrásokat kell mozgósítani. De a túl gyors változás panaszra meghallgatásra és megerősítésre talál a jogalkalmazók körében is (főleg, ha nem saját rendi kényelmüket tükrözi a norma), mert ez legitim kibúvó számukra, ha nem akarják érvényesíteni a szabályokat. Márpedig sokszor nem akarják: mint láttuk, a korlátozott jogérvényesítés a rendszer működésének alkotórésze.

A rendetlenségérzetben a fizikai rendetlenség tapasztalata is közrejátszik – városban graffiti, hajléktalanok, kéregetők, járdán parkolás, utcai szemét; falun például elhanyagolt árkok (e mögött a szervezett közmunka hiánya, a munkalehetőségek szelektív elosztása áll), mindenütt betört ablak, omló vakolat. A rendetlenség e fizikai megnyilvánulásai jól tükrözik a hatósági tehetetlenséget.

A rendetlenségérzet morális tapasztalatokból is adódik. A mindennapi életben, de még az üzleti világban is egyre inkább következmények nélkül marad a követelmények nem teljesítése, például az ígéretek semmibevétele. A hagyományos morális érzélem ilyenkor a felháborodás, és ez csak erősödik a megtorlás hiányát látva. Hosszú távon azonban a felháborodás nem tartható fenn, sőt, költséges érzélem. Azért, hogy elkerülje ezt a frusztrációt, az egyén már nem hisz senkinek, az államnak sem, így nincs min felháborodni.

A társadalmi rendetlenségérzet részben persze hamis tudat, mert sokszor pusztán abból adódik, hogy az egyén nem képes felismerni a szabályokat. Egy szabályosan és hatékonyan működő szervezet ismeretlensége folytán idegennek, szabálynélkülinek tűnhet annak, aki nem ismeri az érvényes kódokat, értelmezési kereteket. Aki nem élt Isztambulban, azt képzeletben, a közlekedés ott teljesen kaotikus, pusztán mert nem képes észlelni és értelmezni azokat a szabályokat és jelzéseket, amelyek az isztambuli gépkocsivezetők számára koordinált viselkedést tesznek lehetővé.

A szociológiában a klasszikus példával a városba került idegen, a falusi szolgálat (*Simmel* [1903]). Rendképzet akkor alakul ki sikeresen, ha van értelmezési séma, amibe a jelenséget illeszteni tudom. A graffiti attól fenyegető, hogy jószerevével csak a fenyegetés, erőszak összefüggésébe tudjuk illeszteni. Másrészt a modern élet nem ismétlődő helyzeteket produkál, a helyzetek nem teljesen determináltak, és jelentésük többértelmű.

A meghatározatlanság átka, hogy – mint Durkheim mondja – mindig együtt jár vele az anómia (*Durkheim* [1967] 277. o.). Végül a rendetlenségérzet abból is adódik, hogy a rend tartalmilag – a harmónia elemi képzetén és a rendezettség lelki igényén túl – nem természet adta, hanem társadalmilag konstruált, normatív fogalom. Ha a társadalmon belül e tekintetben eltérések és versengő koncepciók vannak, akkor valakinek a rendje a másíknak a rendetlensége lesz. Az autósoknak rend a járdán parkolás, amíg ki tud hajtani, de ugyanez akadály, tehát rendetlenség a gyalogos számára.

Mindezt azért fontos szem előtt tartani, mert a rendtelenségérzet olyan hatásokra is általánossá válhat a társadalomban, amelyekhez az államnak egyszerűen semmi köze – de ettől még az államapparátusnak, az állami szolgáltatásoknak róják fel.

A rendtelenség előbb jelzett fenomenológiája mögött a politikai rendszerváltozás (és a világban zajló változások) okozta társadalmi szerkezetváltozás problémáit is látnunk kell. Egy új szabályrendszer – ha lenne is ilyen – súrlódásmentes működéséhez több generációs tanulás kell (és ami Magyarországot illeti, felejtés, „*unlearning*” is). Nyilván nem várható, hogy a morális közösséget az állam teremtsen meg. Az állam legfeljebb kollektív szimbólumok, tudattartalmak előállításában képes közreműködni, és a norma, ha van hozzá büntetés, közösséget erősíthet. Jelenleg azonban a felelősségre vonás az állam részéről esetleges, ami ellenkező hatású.

Az állami rendtelenség következménye a legitimitációs válság

Minden társadalom és minden bürokratikus szervezet – mint amilyen az állam is – termel rendtelenséget. A kérdés az, milyen mértékű és természetű az anómia. A rendtelenség sokszor bizonyult a megújító változás forrásának. A magyar társadalom- és államéletben megszilárdult eltérések, kiigazító rendtelenségek nélkül a rendszer valószínűleg összeomlana. De ettől még Magyarországon nem az alkotó, megújító rendtelenség a meghatározó. Amikor azt állítjuk, hogy a szabálytalanságok rendszere nélkül a rendszer összeomlana, ez annyit jelent, hogy maga a rendszer csak rendtelenségen keresztül tud működni – és ez az állapot nagyon sokak rövid távú érdekét szolgálja. Ilyen mennyiségű és minőségű rendtelenség diszfunkcionális, hosszú távon pedig fenntarthatatlan.

A hirtelen szabályváltozás a rendszer működéséhez, a változó világ természetéhez tartozik. Ez az elkerülhetetlen zűrzavar már önmagában is jelentős változtatási nyomást gyakorol a társadalmi szereplőkre. A jelenlegi rendtelenségtermelés mértéke azonban messze meghaladja az alapzűrzavart. A hirtelen változások sokasága miatt – már csak az adaptáció intellektuális nehézsége és a változáshoz szükséges személyes erőforrások korlátozottsága miatt is – a kialakult társadalmi normakövetési szint fenntarthatatlanná vált, esetenként drámai esés figyelhető meg. Hasonló folyamatok, adaptációs zavarok jellemzik az intézményi viselkedést.

Mindez végső fokon fokozódó gyakoriságú társadalmi anómiához vezet. A társadalmi rend és rendtelenség elméletének klasszikusa, Émile Durkheim a természetes közösségek egyébként szerinte is óhatatlan, visszavonhatatlan felbomlásán sajnálkozva szögezi le, hogy a modern korban az emberek életének „nagyobbik részében semmi sincs körülöttük, ami kivonná őket saját magukból, és fékezhetné őket. Ilyen körülmények között elkerülhetetlenül áldozatul esnek az egoizmusnak vagy a rendtelenségnek.” (*Durkheim* [1967] 394. o.)

Nem csoda hát a társadalmi bizalom hiánya. A lakosság 60 százaléka úgy véli, hogy az embereknek a kisebb vagy elhanyagolható része megbízható (*Medián* [2005]). Ilyen kiindulópont és a lakosság tapasztalatai alapján felettébb nehéz a kormányzat iránti bizalmat és ezzel a kormányzati reformok támogatását megteremteni. Már 2004-ben is csak a lakosság 22 százaléka értett egyet azzal, hogy a legtöbb esetben bízhatunk abban, hogy a kormány tagjai azt teszik, ami helyes (*ISSP-Tárki* [2004]).³³

A kormány mint intézmény tartós és növekvő népszerűtlenségét nem lehet pusztán

³³ Megjegyzendő, hogy a volt szocialista országok közt ez magas bizalomnak számít. A volt NDK területén mindössze a lakosság 6 százaléka adott ilyen választ. A bizalom Dél-Afrikában a legmagasabb (56 százalék).

politikai polarizációval magyarázni: itt az állam iránti bizalom elvesztéséről van szó, amit alátámaszt, hogy egyes intézményekről és azon belül egyes szolgáltatási teljesítményekről visszatérően jobb a megítélés, mint az egész szervezetről vagy a „rendszeréről”. A közigazgatást egyébként a magyar közvélemény még mindig kedvezőbben ítéli meg, mint a többi volt kommunista ország lakossága. Az, hogy miként bánnak az emberrel, a kapcsolataitól függ (80 százalék). A megítélés szoros kapcsolatban van azzal, hogy reflexívnek tartják-e a közigazgatást: a lakosság 38 százaléka feltételezi, hogy a közigazgatás kijavítja a hibáit, míg Ausztriában 54 százalék ez az arány (*ISSP-Tárki* [2004]). Mindezzel mint alapvető adottsággal kell számolnia minden olyan kiigazítási törekvésnek, amely az állam működésén kíván korrigálni.

Az állami normák lakossági megítélése inkonzisztens, ellentmondásos. A lakosság döntő többsége (80 százalék) feltétlenül követendőnek tartja a jogszabályokat – legalábbis a kérdezékbiztosnak így válaszol. Ugyanakkor az összes megkérdezett többsége (60 százalék) (!), és különösen a fiatalabb nemzedékek a kiskapuk kihasználását rendben levőnek tartják.³⁴ *Az állam által előmozdított kijátszási kultúra a közfelfogás részévé vált.*

Az inkonzisztens válaszok nemcsak az inkonzisztens társadalmi gyakorlatot és tapasztalatot tükrözik. A magyar társadalomban és a közgondolkodást alakító „elit”, a közvéleményt formálók körében komoly gondolkodási hibák és felelőtlenség figyelhető meg. Jellemző erre a társadalmi egyenlőtlenségekre vonatkozó közgondolkodás alakulása.³⁵ Ha a tényleges társadalmi egyenlőtlenségeket az egyenlőtlenség mértékére vonatkozó elképzeléssel vetjük egybe, a magyarországi eltérés a legnagyobb az OECD-országok közt, és a portugálok mellett a magyarok azok, akik leginkább a kormánytól várják ennek a problémának az enyhítését (*Mira d’Ercole* [2006] 5. o.). Egy államfüggő intézményi és gazdasági rendszer szocialista jellegű társadalmi attitűdökre építhet.

A – részben – hamis tudat fennmaradásához, a rendtelenségérzet, a következménynélküliség keltette csalódottsághoz a nyilvánosság adott működésmódja is hozzájárul. Az állam működésére vonatkozó eseti, töredékes nyilvánosság, a sajtó közlési érdekei a jogsértést, valamint a jogalkalmazás esetenként diszfunkcionálisnak tűnő következményeit a maguk elszigeteltségében (de ismétlődően) mutatják. Eközben fél perc műsoridőt sem szánnak a tények bemutatására és az okok feltárására. A nyilvánosság adott formája ráadásul akadályozza a társadalmi bizalom kialakulását – mivel tényleg kivételes a megfelelő szankció vagy korrekció, a felelősségre vonás. (A sajtó mai működési mechanizmusai már eleve akadályozzák a társadalmi bizalmat, a sajtó politizáltsága, a jogsértések és igazgatási kudarcok politikai és gazdasági érdekek vezérelte szelekciója pedig szinte reménytelené teszi, hogy egy, a mainál átláthatóbb és a felelősséget határozottabban érvényesítő, tanulásképes állam iránti bizalom a média közreműködésével hirtelen helyreálljon.)

A jogszabályok társadalmi érvényesítése szempontjából lényeges (kedvezőtlen) attitűdök nem csak a jogkövetési hatások miatt fontosak. Kihatnak a társadalmi bizalomra, ezen belül az állam iránti bizalomra, mivel a normák kijátszhatósága és ennek állami eltérése a bizalomhoz nélkülözhetetlen hitelességet ássa alá. Bizalom nélkül a társadalmi szereplők a legígéretesebb államreformot sem fogadják el. Pontosabban: mint ellenséges, képmutató finánctrükköt a szokásos kijátszási módszerekkel ellehetetlenítik. A bizalomhoz vezető társadalom-lélektani mechanizmusban az általunk választott fogalmi-elemzési sémában a kulcsszerepet a rend, illetve rendtelenség játssza.

³⁴ *Medián* [2005]. Vö. *Kerecsi* [2006].

³⁵ A társadalom és vezetői egyre inkább a még végzetesebb, még irracionálisabb érzelmi-politikai alapon osztják meg a társadalmat. Ez minden érdemi reform végzetes akadályá – de ez már meghaladja kutatásunk kereteit.

Az emberi lény számára fontos lelki és gondolkodási szükséglet a szabályosság, a szabályosságérzet forrása pedig a környezet rendezettsége. Ez elégtíti ki a biztonságérzetet, pontosabban e nélkül erősödik a bizonytalanság, ami nehezíti az adaptációt, illetve bonyolultabb viszonyok közt a tervezést mint alkalmazkodási eszközt.

A szabályszerűség felismerését lehetővé tevő rend, illetve a szabály, amely csak rend mellett érvényesülhet, gondolkodásökonómiai előnyt kínál: ha joggal feltételezem, hogy baloldali közlekedés van, akkor ezt elfogadom mint természetest, és nem gondolkodom arról, hogy ez előnytelen egy többségében jobbkezes egyedekből álló társadalom számára, sem arról, hogy a stoptáblás elsőbbségi szabályok sértik az elsőként érkezettek jogait.

A szervezetek és intézmények számára is fontos a stabil, rendezett környezet, persze nemcsak humánológiai, hanem adaptációs okból is. Miközben a szervezetek rövid távú érdekeiket követve közreműködnek a rendtelenségeteremtésben, saját körülményeiket, a társadalmi feladataik ellátásához szükséges alkalmazkodóképességüket kockáztatják, mivel energiájuk a rendtelenség miatt szüntelen (jórészt igazgatási) változáshoz történő alkalmazkodásra fordítódik. A szervezetet alkotó egyének szintjén az etológiailag értelmezett rendigény is szerepet játszik, vagyis egy elsődleges lelki igény nem teljesül, ami aztán feszültséget okoz, és végül cinizmushoz vezet.

A rendigénynek az állami struktúrák nem tesznek eleget, mert szolgáltatásaik – köztük a jogalkotás, az igazságszolgáltatás – megbízhatatlanok, továbbá mert az állami szervek viselkedésének az instabilitása a rendszerfenntartás alapja (a csőd mint menekülési-túlélési stratégia). Nem tesz eleget a rendigénynek az instabilitás talaján létrejött populáris ethosz sem, amely a *kijátszás* sikerét dicsőíti. Nem alakul ki bizalom olyan gépezet iránt, amely nem képes az általa ígért rendet szolgáltatni. Arról pedig, hogy az állammal azonosított politika felelőtlen és betarthatatlan ígéretése milyen bizalomromboló, szinte fölösleges szólni.

A normanélküliség, a rendtelenség képzeete nemcsak szimultán tapasztalatokban erősödik fel. Már szóltunk arról, hogy a jogsértés pozitív társadalmi visszhangja az állami előírások figyelmen kívül hagyására vezető láncreakciót indít meg.

A Társi felmérései szerint a lakosság többsége elutasít minden határozott jogérvényesítésen alakuló rendteremtést, miközben a rendtelenségek jelentős részét elítéli. Ám eközben egy sor rendtelenség normalizálódik, elveszti normasértő jellegét. Ha homályosan megőrződik is a hivatalosan hirdetett normáktól eltérés zavaró jellege, és a kiszámíthatatlan, váratlan eredmény, a normakövetelmények rendszeres meghíusulása pszichológiailag zavaró marad, a társadalmi válaszok beletörődők, a rendtelenséget fokozók lesznek.

A hatékonyabb szabályozás korlátolt lehetősége

Mindez nem jelenti azt, hogy a szabályozás ne lenne bizonytalanabb és érthetlenebb annál, amit a társadalmi viszonyok bonyolultsága indokol. Ezen a területen kézenfekvő megoldások ismertek: a jogalkotásért felelős központi szerv (egy erre összpontosító igazságügyi minisztérium)³⁶ előzetes, komplex normakontrollt gyakorolhat. Semmi akadály

³⁶ Más technikai megoldások is lehetségesek. Működtethető lenne egy előzetes kormányzati normakontrollt gyakorló államtanács mint független szerv, amelynek tagjai, nem lévén személyi és politikai függőségben a kormányzati vezetéstől, inkább képesek ellenállni a jogalkotási nyomásnak. Szerencsés dolog lenne, ha a kormányzati attitűd változna, és a kormányzati vezetés hajlandó lenne vállalni a megfontoltabb jogalkotás hosszú távú presztízsajvító következményeit. Ehhez persze elsőrangú jogászokra van szükség, akik a

annak, hogy a törvényeket a hozzátartozó végrehajtási rendeletek tervezeteivel együtt küldjék meg az országgyűlésnek, és a törvényjavaslat-módosító indítványok csak a végrehajtási következményekre vonatkozó elképzeléssel együtt legyenek benyújthatók. De a társadalom és állama kialakult működési mechanizmusai közepette a technikai javítás sikere több mint kétséges: az ilyen ellenőrzés csak zavarná a kiváltságok élvezetét, csökkentené az adminisztráció hatalmát, nehezítené a pillanatnyi érdekeket, illetve rövid távú kiigazítási érdekeket szolgáló szabályozást. Nem csoda, hogy az elmúlt évtizedekben éppen ellenkező tendencia érvényesült: a jogalkotás szakmai ellenőrzésének intézményes lehetősége csökkent. Ehhez járul a szokott „alkotmányos” legitimáció, hogy tudniillik nem lehet a törvényhozók kezét végrehajtási szempontokkal megkötni, hogy az ilyesmi ellentmond a hatalmi ágak megosztásának stb. Itt megint a rendi-kényelmi szempontokat szolgáló félreértésről van szó, az átalakuláskori féltudás rögzüléséről.³⁷ Nem igaz, hogy a parlament kénytelen tudásbeli hiányosságok miatt az igazgatásnak kiszolgáltatott maradni. Technikai értelemben pusztán erőforrás-átcsoportosítási kérdés, hogy megfelelő szakértő-apparátus áll-e rendelkezésére az országgyűlésnek. A más szempontokat követő utólagos alkotmánybírói ellenőrzés nem segíthet a jogalkotás hibáin. A szintén utólagos bírói jogértelmezés, amelyet pozitivista merevség jellemez, alkalmasint fel is erősíti a jogszabályba épített érthetlenséget, ellentmondásokat és méltánytalanságot. Mindazonáltal egy szakmailag megerősített igazságügyi minisztérium előzetes jogalkotási kontrolljának erősítése (minden központi normával, tehát a rendeletalkotással kapcsolatban is) beleillik a lehetséges kis lépések politikájába.

Ha feltevéseinknek megfelelően igazolódik, hogy az állam működési zavarai jórészt a társadalom működésmódjából következik, úgy a mindenkori államhatalom számára – egy drámai válság okozta „megtisztulás”, azaz kényszerpályaváltás hiányában – *a kis lépések politikája* marad az egyetlen javítási lehetőség. Még akkor is, ha a hosszabb távon összegződő kis javítások politikájának is vannak veszélyei. Ha ugyanis az inkrementális változás túl lassú, úgy nincs, ami a jelenlegi negatív folyamatok felgyorsulását, végső fokon az ország fenyegető leszakadását megállíthatná.

Nincs továbblépés az állam iránti bizalom visszaszerzése nélkül, aminek feltétele:

- a döntések és a megvalósítás, az állam működésének transzparensse tétele,
- a kellő átlátással rendelkező érintettek bevonása a döntési folyamatokba,
- az intézményi állandóság, stabilitás garanciáinak megerősítése.

pénzügyminisztériumi tisztviselőkhöz hasonló javadalmazásra számíthatnak. Csakhogy egy ilyen kontroll – legalábbis rövid távon – ismétlődően lejártná a kapkodó hivatalnoki előterjesztéseket, és korlátozná a zavarfenntartáshoz szükséges rögtönzést. Ha más és más érdekcsoportot kell jogalkotással „helyzetbe hozni”, még hozzá minél gyorsabban, az ilyen technikai jellegű korrekció is elfogadhatatlan. Természetesen minél inkább képes az állam ilyen kontrollmechanizmusokat elfogadni, annál hitelesebb lehet. Mindazonáltal az elmúlt évtizedek tapasztalatai alapján elképzelhető, hogy a szakmai kontroll mechanizmusai is politizálódnak, illetve különböző érdekcsoportok nyomására csak a zavart fokozzák. Például egy közbeszerzési ellenőrző rendszer is lehet zavarok forrása a döntések állandó felülvizsgálatával, az eljárások elhúzásával – amire persze a jogszabályok teremtenek formai lehetőséget.

³⁷ Az átalakuláskor szakértőnek tekintett és későbbi befolyását e szakértelemmel megalapozó elit jelentős része nem rendelkezett közvetlen tudással a demokratikus rendszerek működtetéséről, olvasmányai esetlegesen voltak. Ezek az egykönyves szakértők (értsd: eladdig egy könyvet olvastak, és abból egy könyvecskét írtak) hatalmi pozícióba kerülve nem voltak tanulásra kényszerítve.

Hivatkozások

- CSEPELI GYÖRGY–ÖRKÉNY ANTAL–SZÉKELYI MÁRIA–BARNA ILDIKÓ [2005]: Sikervakság: szociálpszichológiai akadályok a piaccgazdasághoz vezető úton Kelet-Európában. Megjelent: *Kornai János–Rothstein, B.–Rose-Ackerman, S.* (szerk.): Tisztesség és bizalom a poszt szocialista átmenet fényében. A társadalmi bizalom megszeremtése a poszt szocialista átmenet időszakában. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 227–256. o.
- DURKHEIM, É. [1967]: Az öngyilkosság. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- ECB [2007]: Statistics Pocket Book. <http://www.ecb.int/pub/pdf/stapobo/spb200712en.pdf>.
- ERNST & YOUNG [2007]: Vállalati csalások és az etikai forródrót. Ernst & Young, április. [http://www.ey.com/Global/Assets.nsf/Hungary/PressRelease_Forrodrot_Prezi_07_05_HU/\\$file/Whistleblowing_HU.pdf](http://www.ey.com/Global/Assets.nsf/Hungary/PressRelease_Forrodrot_Prezi_07_05_HU/$file/Whistleblowing_HU.pdf).
- ESS [2002]: European Social Survey.
- ESS [2004]. European Social Survey.
- FERGE ZSUZSA [1996]: Az adótudatosságról és az állam felelősségéről. Századvég, új folyam, 3. évf. téli szám, 154–162. o.
- GYÖRFFY DÓRA [2007]: A szocialista rendszer öröksége. Egyensúlyzavarok továbbélése és átalakulása. Megjelent: *Muraközy László* (szerk.): Fecseg a felszín és hallgat a mély. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- KEREZSI KLÁRA [2006]: A közvélemény és a szakemberek a helyreállító igazságszolgáltatásról. Megjelent: *Tamási Erzsébet* (szerk.): A helyreállító igazságszolgáltatás lehetőségei a bűnözés kezelésében. Budapesti Szociális Forrásközpont, Budapest.
- KHAN, M. [2004]: State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform Strategies. Megjelent: *Tungodden, B.–Stern, N.–Kolstad, I.* (szerk.): Toward Pro-Poor Policies. Aid, Institutions, and Globalization. Annual World Bank Conference on Development Economics, Europe, 2003. Oxford University Press–World Bank, 165–195. o.
- KREKÓ JUDIT–P. KISS GÁBOR [2007]: Adóelkerülés és a magyar adórendszer. MNB Tanulmányok 65. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, szeptember.
- MEDIÁN [2005]: <http://www.median.hu/object.454db5cb-6ae3-433f-a04d-4e4133da746b.ivy>.
- MIRA D'ERCOLE, M. [2006]: Income Inequality and Poverty in OECD Countries. How Does Japan Compare? The Japanese Journal of Social Security Policy, Vol. 5. No. 1.
- MOLNÁR GYÖRGY–KAPITÁNY ZSUZSA [2007]: Bizonytalanság és a jövedelmek újraelosztása iránti igény Magyarországon. Közgazdasági Szemle, 3. sz. 201–232. o.
- PIERSON, P. [2000]: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. American Political Science Review, Vol. 94. No. 2. 251–267. o.
- PODGÓRECKI, A. [1987]: Polish Society: A Sociological Analysis. Praxis International, 1. 57–78. o.
- OECD [2002]: Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends. PUMA-HRM(2002)7. OECD Párizs, október 7–8. [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2002doc.nsf/LinkTo/NT00000BB2/\\$FILE/JT00132606.pdf](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2002doc.nsf/LinkTo/NT00000BB2/$FILE/JT00132606.pdf).
- SAJÓ ANDRÁS [1988]: A jogosultságtudat vizsgálata. 1986. Budapest.
- SIMMEL, G. [1903] Die Großstadt und das Geistesleben, Vorträge und Aufsätze zur Städteausstellung. Megjelent: *Petermann, von Th.* (szerk.): Jahrbuch der Gehe-Stiftung Dresden, 9. Drezda, 185–206. o.
- SZALAI JÚLIA [2006]: Az állami „túlelosztás” funkcióváltóztatásai. Akadémiai doktori értekezés. Budapest.
- WOLFE, A. [1999]: One Nation After All. What Americans Really Think About God, Country, Family, Racism, Welfare, Immigration, Homosexuality, Work, The Right, The Left and Each Other. Penguin Books. New York.
- WORLD BANK [1997]: World Development Report, 1997. The State in a Changing World, Washington.