

Boda Zsolt

Legitimációs problémák Magyarországon

A hiteles politika és a kormányzati teljesítmény összefüggéséről*

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

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

Érdeemes már most megjegyezni, hogy a kormányzattal való együttműködés és a legitimitás egymással körkörös viszonyban van. A legitim kormányzat képzete növeli az együttműködés valószínűségét, ami javítja a kormányzati teljesítményt, és ezáltal erősíti a legitimitást. A rossz kormányzati teljesítmény viszont legitimációs problémákat okozhat, ami csökkenti a kormányzattal való együttműködés esélyét, és ezáltal még tovább rontja a kormányzás eredményességét, majd megítélését.

* A tanulmány korábbi változatához fűzött észrevételeiért köszönettel tartozom Körösnéyi Andrásnak, Valuch Tibornak, valamint a PTI-ben 2011. november 3-án tartott workshop résztvevőinek. Szeretnék továbbá köszönetet mondani Medve-Bálint Gergőnek, akivel közös munkáink eredményeire itt is tudtam építeni.

A legitimitás nem egy konstans érték, amivel egy adott kormányzat rendelkezik, hanem többdimenziós, komplex jelenség, amely ráadásul dinamikusan változik. A legitimitáció különböző dimenzióira még visszatérünk, de előzetesen is könnyű belátni, hogy a politikai rendszer legitimitása több szinten értelmezhető. Beszélhetünk a politikai rendszer, a politikai vezetés (azon belül politikusok, kormánypártok, kormányzat stb.) vagy egyes kormányzati intézmények legitimitásáról. Ezek közül nyilvánvalóan van, amelyik gyorsabban, illetve lassabban változik. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a legitimitációs kihívások a demokrácia lényegéhez tartoznak: a hatalmon levőknek újra és újra meg kell győzniük az állampolgárokat arról, hogy alkalmasak a közösség irányítására, avagy – Habermasszal szólva – tevékenységük elismerésre méltó.

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

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

Tanulmányomban a Tom Tyler munkássága nyomán kialakult értékalapú legitimitációs modellt alkalmazom a hazai körülményekre. A modell harmonizál a David Beetham nevéhez köthető legitimitás-elmélettel, és azt állítja, hogy miközben a legitimitáció több tényezőn és mozzanaton múlik, kiemelt fontosságú a kormányzás normatív, ha úgy tetszik morális igazolása: a politikusok hitelessége, a méltányos döntési eljárások, az integritással rendelkező közigazgatás tudja létrehozni azt az értékalapú elkötelezettséget, amely a kormányzattal való állampolgári együttműködés alapjául szolgálhat. A modell eltér a kormányzás teljesítményére összpontosító, az ún. „output legitimitást” hangsúlyozó állásponttól – bár nem is mond ellent neki, hiszen ezt a mozzanatot is magába foglalja –, és felmutatja, hogy miként lehet kitörni a „rossz kormányzati teljesítmény – csökkenő legitimitáció” ördögi köréből: tudniillik a hiteles, méltányos, a közjó meggyőző képviselőre képes politika révén.

A tanulmány első részében áttekintem a legitimitáció fogalmát, és bemutatom az értékalapú legitimitációs modellt. A második részben ennek a modellnek az elemeit veszem sorra, és a rendelkezésre álló adatok fényében azt elemzem, hogy miként

értékelhetjük a legitimitáció szempontjából eme kritikuskak tekinthető feltételek teljesülését Magyarországon. Következtetésem az, hogy a hazai politika legitimitációs problémákkal küszködik, hiszen a modell minden elemének gyenge a teljesülése.

A LEGITIMÁCIÓ FOGALMA

Mint alapvető politikai-politikatudományi fogalomnak, a legitimitációnak is hatalmas irodalma van, amelynek ismertetésétől eltekintek.¹ A megközelítések gazdag tárházából, ahogyan korábban (vö. Boda 2009), most is David Beetham legitimitációelméletét emelem ki. A döntés filozófiai értelemben önkényes, azonban a választást indokolja, hogy Beetham elmélete egy meglehetősen árnyalt, többdimenziós leírását adja a legitimitáció komplex koncepciójának. Fontos továbbá számomra, hogy bár Beetham a legitimitást alapvetően leíró kategóriaként használja, nem tekint el a legitimitációt mint jelenséget megalapozó normatív mozzanatoktól sem.²

Beetham tehát a legitimitást többdimenziós és többszintű, összetett jelenségként értelmezi: „a legitimitás nem egyedi minőség, amellyel egy hatalmi rendszer rendelkezik vagy sem, hanem különböző szinteken működő sokféle kritérium vagy dimenzió együttese, amelyek morális alapot teremtenek az engedelmességre vagy az együttműködésre a hatalomnak alávetettek számára” (Beetham 1991, 20). Egy hatalom tehát különféle mértékben és módon lehet legitím.

Továbbá, mint a fenti idézetből is kitetszik, Beetham szembefordul a Weberhez, de még inkább Luhmanhoz köthető azon megközelítéssel, amely a legitimitációt értéktelen kategóriákban, az alávetetteknek a hatalomhoz való viszonyában ragadta meg. Beetham szerint fontos figyelmet fordítani az elfogadó attitűdök mögött meghúzódó morális érvekre, amelyek a társadalmi világ magától értetődő részét képezik, és amelyektől eltekinteni analitikus hiba. Vagy ahogyan fogalmaz: „A hatalom hatékonysága nem csupán az erőforrásokon és a szervezethez múlik, ahogyan ezt a ‘realisták’ állítják, hanem a legitimitációjukon is. A realisták ezen a ponton egyszerűen nem elég realisták, nem veszik komolyan, hogy az ember morális cselekvő” (Beetham 1991, 29).

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

Az első, és bizonyos értelemben a legalapvetőbb dimenzió a szabályoknak (törvényeknek) való megfelelést jelenti a hatalom megszerzése, majd gyakorlása

¹ Magyarul erről lásd Bayer (1997).

² A következő néhány bekezdés forrása Boda (2009).

során, vagyis a kérdés az, hogy az adott hatalom legális-e. Ha erre a kérdésre a válasz nemleges (például egy katonai puccs esetén), akkor beszélhetünk illegitim hatalomról.

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

A harmadik dimenziót a hatalom nyilvános támogatása, a hatalom elfogadásának empirikus bizonyossága alkotja. Ez különböző politikai kultúrákban mást és mást jelenthet. A demokráciákban a politikai részvétel különböző formái természetesen kiemelkedő jelentőségűek a választásoktól a párttagságon át a civil aktivizmus különböző formáig. A politikai részvétel aktusai, valamint a konszenzus kifejezésének egyéb, például ceremoniális megnyilvánulásai „még ha tisztán önérdékből teszik is meg, egy morális komponenszt visznek bele a hatalmi viszonyba, és normatív elkötelezettséget teremtenek azok részéről, akik részt vettek benne. Másodsor, az ilyen cselekedeteknek szimbolikus vagy deklaratív ereje/jelentősége van” (Beetham 1991, II). Természetesen az elköteleződés hiányát is ki lehet fejezni a politikától, a közügyektől való elfordulással, esetleg passzív rezisztenciával vagy tiltakozó megmozdulásokkal, nyílt ellenállással, és minél többen vesznek ebben részt, nyilvánvalóan annál inkább hozzájárul a hatalom delegitimálódásához. Ez alapján érthető, hogy miért törekednek a diktatúrák – látszólag értelmetlenül – arra, hogy látványos tömegrendezvényeken ünnepeltessék magukat, és az is világos, hogy miért tekintik általában problémának a választásokon való alacsony vagy csökkenő részvételt. Ennek persze sok oka lehet, köztük a politika jelentőségének, értelmének megváltozása a mai életben, vagy éppen az elégedettség a rendszerrel (ti. nincs tétje a választásoknak) stb., azonban felmerül, hogy esetleg az adott rendszer delegitimálódása áll a háttérben, főleg, ha más tények, adatok is erre utalnak (pl. a protesztpártok megerősödése, a politikával való elégedetlenség erősödése stb.).

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

Mielőtt azonban erre rátérnénk, tekintsük röviden, hogy miként lehet, miként szokás a legitimitást mérni. Weatherford (1992) szerint alapvetően két mód kínálkozik erre. Az egyik szerint előzetes, normatív kategóriákat állítunk fel, és makroszinten vizsgáljuk, hogy az adott politikai rendszer megfelel-e ezeknek. Szerinte a különböző szerzők alapján négy ilyen kategóriát mindenképpen ki lehet emelni a lehetséges kritériumok közül. Ezek az elszámoltathatóság, a hatékonyság (eredményesség), a procedurális méltányosság és a disztributív méltányosság (Weatherford 1992, 150). A legitimitás mérésének másik módja természetesen a mikroszint felől közelítő kérdőíves felmérés, amely az állampolgárok attitűdjeit vizsgálja, mégpedig elsősorban a politikai érdeklődést és bevonódást, a mások iránti bizalmat és a politikai rendszer rezponzivitásával kapcsolatos optimizmust. Mármost Weatherford szerint elég jellemző az, hogy a különböző kutatók elméleti szempontból esetlegesen nevezhető kérdéseket megfogalmazva mérnek valamit – amire szükség volna, az a teóriában megalapozott módszertan.

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

A modell hasonlít a Beethamé egyrészt abban, hogy különbséget tesz a tényleges magatartás és az azt megalapozó attitűdök, értékek között. Még fontosabb, hogy a legitimitás megalapozásában fontos szerepet tulajdonít a normatív dimenzióknak, egészen pontosan az állampolgárok által a kormányról, a politikusokról és az intézményekről alkotott morális értékeléseknek. Végül a modell egyes elemeiben is kompatibilis a Beethamével.³

A modell szerint az elfogadó attitűdöket egyrészt erőteljesen befolyásolja az a percepció, hogy a kormányzat működése mennyire felel meg az *eljárás méltányosság elveinek*.⁴ Ide tartozik például, hogy mennyire lehet beleszólni a kormányzati döntésekbe (participáció), a döntések mennyiben pártatlanok, semlegesek, átláthatóak, vagy mennyiben nem (mondjuk egyes társadalmi csoportokat indokolatlan előnyhöz juttatnak), és általában a kormányzati döntések mennyire felelnek meg a joguralom, avagy a jogállamiság elveinek (Levi–Sacks–Tyler 2009, 360).

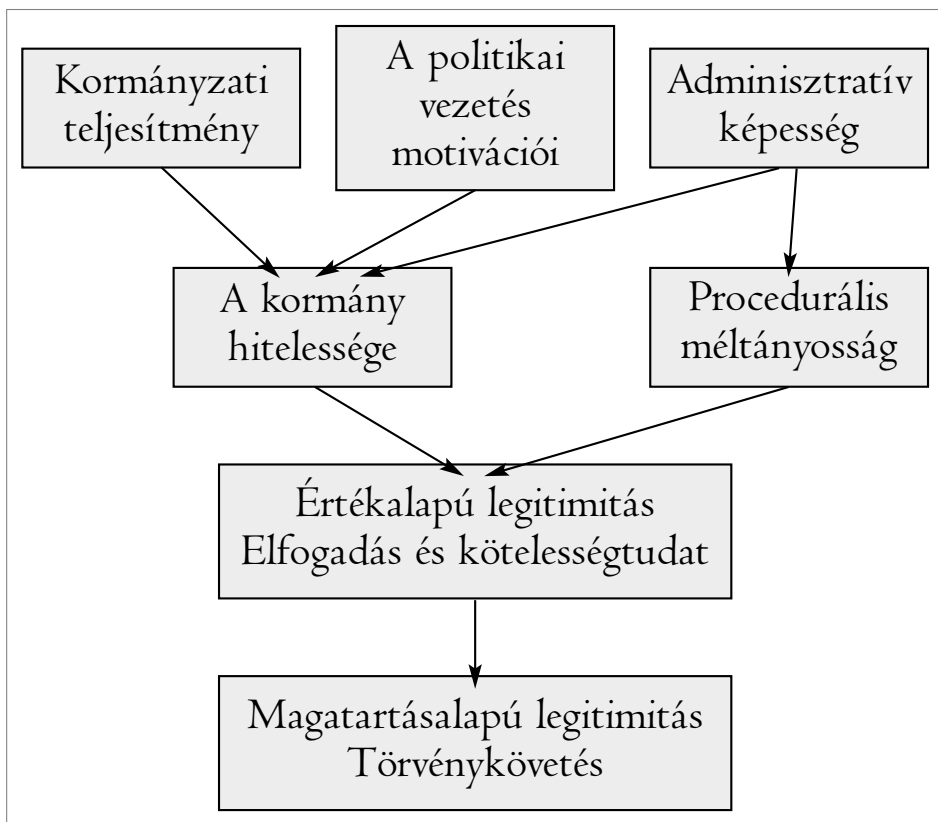
Az elfogadó attitűdök másik forrása a *kormány bitelességének* percepciója, amit három további tényező magyaráz. Az egyik a *kormány teljesítménye* (ez az, amit

³ Levi és szerzőtársai tanulmánya végül is csak attitudinális kérdéseken alapuló survey adatokat használ, bár elismerik, hogy az értékalapú és a magatartásalapú legitimitás közötti különbségtétel a megfigyelt viselkedésre vonatkozó adatokat is kívánna.

⁴ Az eljárási méltányosság jelentőségéről és az erről szóló kutatásokról részletesen beszámolok korábbi írásomban: Boda (2009).

output legitimitásnak is szoktak hívni), azaz, hogy mennyiben képes a kormány biztosítani a közjavakat, közszolgáltatásokat és általában növelni a jólétet. Az *adminisztratív képesség* ugyancsak tartalmaz egy teljesítmény-mozzanatot, tudniillik azt, hogy a kormányzat mennyire képes betartani a törvényeket, kiszűrni, büntetni a szabályszegést. Ám az szintén az adminisztratív képesség kérdése, hogy az állami hivatalok mennyire hitelesek, mennyire a közjó előmozdításán fáradoznak, vagy mennyire a saját zsebükre dolgoznak (korrupció), és általában mennyire jellemzi őket az eljárási méltányosság elveinek tiszteletben tartása. Végül a *politikusok motivációjáról* alkotott percepció ugyancsak erősítheti a kormány hitelességét, ha azok a közjó előmozdítására vonatkoznak, és nem pedig a politikusok saját hatalmának bebetonozására, az önző érdekek kielégítésére. Bár a hatalmon lévők motivációjáról nem könnyű képet alkotni, az állampolgárok ezt mégis megteszik, és ehhez a politikusok tényleges magatartása is alapot szolgáltat: például, hogy a

I. ábra A legitimitás egy konceptuális modellje



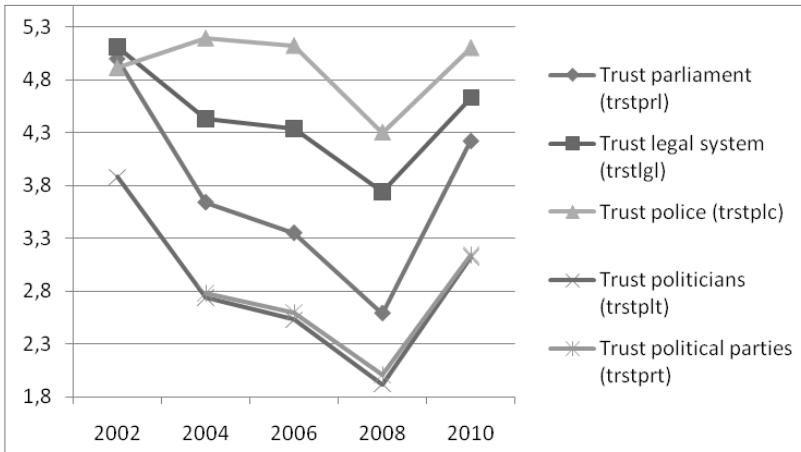
döntéseik mennyire pártatlanok, a közjót szolgálják, vagy inkább a hatalmon lévők pozícióját erősítik (Levi–Sacks–Tyler 2009, 360).⁵ Lásd az I. ábrát!

A tanulmány további részében ennek a modellnek az elemeit veszem sorra, és alkalmazom a hazai helyzetre. Állításom az, hogy a rendelkezésre álló adatok fényében úgy tűnik, hogy ma Magyarországon a tyleri legitimációs modell minden eleme súlyos problémákkal terhes: a kormányzat teljesítménye, valamint az állam adminisztratív képessége gyenge, a politikusok hitelességi és népszerűségi problémákkal küzdenek, az eljárási méltányosság pedig nem érvényesül kellőképpen a kormányzat működésében. Mindez súlyosbodó legitimációs problémákat mutat, ami félt, hogy tovább rontja az állami működés és a közpolitikák egyébként is gyenge eredményességét.

LEGITIMÁCIÓS PROBLÉMÁK: TÜNETEK ÉS OKOK

A parlamentbe és a politikai pártokba vetett bizalom tendenciaszerű és jelentős csökkenést mutatott hazánkban 2002 és 2008 között (lásd a 2. ábrát). Bár az országcsoportok közül Európában csak a kelet- és kelet-közép-európai országoknak csökkent a politikai intézményekbe vetett bizalma az említett időszakban, a magyar visszaesés még a régióban is példátlan volt (vö. Boda–Medve-Bálint 2010).

2.ábra *Politikai és állami intézményekbe vetett bizalom alakulása, 2002–2010*



Forrás: ESS-adatok, saját számítás

⁵ Máshol amellet érvelek, hogy míg a menedzsmenttudományban nagy jelentőséget tulajdonítanak a leadership stílusnak, a vezetők magatartásának, motivációjának az effektív vezetés szempontjából is, a politikatudományban ez a kérdés sajnálatosan elhanyagolt területnek számít (vö. Boda 2011). Levi és szerzőtársainak cikke ez alól kivételt jelent.

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

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

Érdemes továbbá megjegyezni, hogy a beethami kategóriák alapján hazánkban elsősorban legitimitációs problémákról beszélhetünk. Illegitim hatalomgyakorlás nem áll fenn, és – legalábbis egyelőre – a delegitimálódásnak sincsenek látványos tünetei. Bár Kern Tamás és Szabó Andrea elemzése szerint 2006 után – néhány relatíve kiugró eredmény, pl. a 2008-as sikeres népszavazás ellenére – egyértelműen csökkent az állampolgárok politikai aktivitása, részvétele (Kern–Szabó 2011). Tardos Róbert visszafogottabban értékeli, de elemzésében ugyancsak a választói részvétel mérséklődését és (a relatíve magasabb részvételi adatokkal bíró választóközetek lefele igazodása révén) nivellálódását mutatja ki (Tardos 2011). 2011 szeptemberétől az elmúlt húsz év legalacsonyabb választási részvételi kedvét mérik, a választásra jogosultak mindössze 40%-a mondta azt, hogy ha most lennének a választások, akkor elmennének szavazni.⁶ Ugyanakkor más felmérések (lásd lentebb) arra utalnak, hogy az emberek szeretnék beleszólni az olyan fontos kérdésekbe, mint például az alkotmányozás. 2011 decemberében és januárjában kormányellenes tüntetések zajlottak Budapesten, amire válaszul Orbán hívei több százezer embert mozgósító „békemenetet” szerveztek. Mindezek a politikai részvétel iránti igényre utaló jelenségek arra mutatnak, hogy szisztematikus delegitimálódásról nem beszélhetünk – legitimitációs problémákról viszont igen.

Lássuk tehát Levi, Sacks és Tyler modelljének érvényesülését Magyarországon! Az ő eljárásuktól eltérően az alábbiakban nem egy reprezentatív mintán lekérdezett attitudinális adatfelvételt elemzek, hanem a modell egyes elemeinek érvényesülését vizsgálom a rendelkezésre álló adatok fényében.

⁶ <http://www.median.hu/object.aa.lcc748-f5fa-4eb1-b7a4-bad6b067a453.ivy>

Az output legitimáció problémái

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

Mi a jelentősége az output legitimációnak a hazai kontextusban?

Hipotézisem szerint a magyar politika túlértékelte az output jelentőségét a legitimitás biztosítása szempontjából, ugyanakkor képtelen volt megfelelni a maga állította elvárásoknak: az embereknek a jólét növekedését ígerte, ám ebben az elmúlt tíz évben nagyrészt kudarcot vallott.⁷ Ez a kudarc részben külső tényezőkkel (globális gazdasági válság) magyarázható, ám nem csupán azzal: a legitimitás körkörös logikája alapján nehéz sikereket elérni, ha a legitimáció egyéb alapjai hiányoznak. Például Gyurcsány Ferenc az őszi beszéd botránya után a folyamatosan bejelentett reformokkal is igyekezett stabilizálni a helyzetét. Az, hogy a nagy ívű reformok (például a társadalombiztosítás átalakítása) többségükben megbuktak, ezen megközelítés szerint nem meglepetés.

A magyar politika az elmúlt tíz évben nagymértékben az állampolgárok egyéni jólétére helyezte a hangsúlyt, és a pártok azzal próbáltak szavazatokat szerezni, hogy azt ígérték: velük jobban járnak az emberek (lásd a kampánykutatókat: Kiss–Mihályffy–Szabó 2007; Mihályffy 2009). Figyelemre méltó például, hogy míg a többi régiós országban utoljára a kilencvenes években került sor jelentősebb (a költségvetés 2%-át elérő) fiskális megszorításra vagy lazításra, hazánkban a fiskális politika a 2000-es években is erősen a politikai ciklusokhoz kötődött (Kotosz

⁷ Ezzel nem azt állítom, hogy az elmúlt évtizedben nem nőtt az állampolgárok jóléte, hanem hogy nem nőtt olyan mértékben, ahogyan ők azt elvárták volna (például a szomszéd országok teljesítményéhez viszonyítva a sajátunkat), vagy ahogyan a politika ígerte. Az osztogatásokat mindig valamilyen mértékű megszorítások követték, majd a 2008-ban kitört gazdasági válság súlyos csapást mért a magyar gazdaságra és a társadalmi jólétre, megmutatva, hogy ezek milyen gyenge lábakon álltak.

2006 és Tóth et al. 2009). De ugyanez igaz a közkiadások több más elemére, például a nyugdíjrendszerre is: a választási éveket követve erős volatilitást mutat, azaz például a választási éveken mindig nőtt a nyugdíjak reálértéke (Tóth et al. 2009, 12). Vagyis bár a választók „megvesztegetése” máshol sem ismeretlen jelenség, nálunk nemzetközi összehasonlításban is jelentős méreteket öltött.

A jólét a politikai kommunikációban is központi helyet tölt be. A kezdőpont kétségtelenül az MSZP 2002-es kampánya volt, amely „jóléti rendszerváltást” ígért.⁸ Bár a szocialisták a kormányra jutás után betartották ígéreteiket, és jelentősen növelték például a közalkalmazottak bérét vagy a nyugdíjakat, 2006-ban a Fidesz-MPP mégis a „rosszabbul élünk, mint négy éve” szlogenrel kampányolt, ami egy merész kísérlet volt a közérzület áthangolására. A szocialisták pedig, mint ismeretes, nem merték felfedni, hogy Medgyessy jólétnövelő intézkedései nem fenntarthatóak, a kormány fél évvel a választások előtt adót csökkentett, és sikerpropagandát folytatott – aminek hamisságát csak Gyurcsány Ferenc leplezte le az övéi előtt tartott titkos beszédében. Jellemző, hogy az őszi beszédet követően a sajtóban zajló viták során az elhangzottak morális igazolására tett kísérletek között volt az is, hogy a választók megtévesztésére a saját érdekükben volt szükség, hiszen az országot meg kellett menteni a Fidesz felelőtlen választási ígéreteken alapuló kockázatos politikájától. A jólétre való hivatkozás azóta sem tűnt el: a Fidesz továbbra is rendszeresen fellép az emberek védelmezőjének szerepében, és kínosan kerüli, hogy az új Orbán-kormány kiadáscsökkentő intézkedéseit „megszorításoknak” nevezzék.

A gazdasági jólét mint alapvető output-indikátor jelentőségét több elemző (pl. Misher–Rose 2001; Campell 2004) is hangsúlyozza az új demokráciák legitimitációjában (avagy ennek problémáiban). Eszerint a közép- és kelet-európai államok polgárai a nyugatiakhoz képest nagyobb mértékben a saját materiális jólétük, a gazdasági kilátásaik alapján ítélik meg a politikai rendszer legitimitását. Ha ez így van, akkor a magyar politikusoknak akár igaza is lehet: az embereket „meg kell venni” ígérekkel, és kommunikációs szempontból is mindent el kell követni, hogy a kormányzat teljesítményét jónak mutassuk be, hiszen az eredmények elmaradása maga a kudarc. Nos, a kérdés nem dönthető el egyszerűen, azonban saját elemzésünk azt bizonyítja, hogy nem lehet kizárólagos vagy túlzott jelentőséget tulajdonítani a jóléti mozzanatnak. Az ESS-adatok fényében a KKE-i országok politikai kultúrája nem tűnik „materialistábbnak” a nyugat-európai országokénál, legalábbis ami a politikai intézményekbe vetett bizalom okait illeti (vö. Boda–Medve-Bálint 2010). Továbbá meggyőződésem, hogy a legitimitáció egyéb, a

⁸ A választási kampány ebből a szempontból emlékezetes momentuma volt, amikor Lendvai Il-dikó arra biztatta az embereket, hogy mindenki töltsön ki egy „kormány-váltót” azzal az összeg-gel, amit ő személy szerint kapni fog az új, szocialista kormánytól.

következő részekben tárgyalandó mozzanatainak elhanyagolása súlyos hiba, éppen a politika elfogadtatása és az állampolgári egyetértés megszerzése szempontjából.

Ha nem is akarunk túlzott jelentőséget tulajdonítani az output legitimációnak, azért azt sem gondolhatjuk, hogy a magyar politikai és gazdasági rendszernek az elmúlt tíz évben tapasztalható csökkenő teljesítménye⁹ semmilyen hatással sincs a politikai rendszer megítélésre.

A 2010-es választásokat megelőző évek gazdasági nehézségei felfokozott várakozásokat alakítottak ki a Fidesz-kormány iránt. Valószínűleg ez tükröződött a nagyarányú választási győzelemben, de ez magyarázhatja a hirtelen megnőtt optimista attitűdöket is. Például 2010 májusában a megkérdezettek között hirtelen a felére, 81%-ról 41%-ra csökkent azok aránya, akik szerint Magyarországon általában véve rossz irányba mennek a dolgok, míg megtriplázódott (!), így 45%-ra nőtt azok aránya, akik szerint alapvetően jó irányba mennek a dolgok. Vagyis sok év után az optimista vélemények kerültek relatív többségbe.¹⁰ Azonban ha a kormány nem tud megfelelni a felfokozott várakozásoknak, és például nem a legitimációs problémák valós okait igyekszik megszüntetni, akkor a felfokozott várakozás még súlyosabb csalódásba, a politikából való kiábrándulásba csaphat át.¹¹ Nem zárható ki, hogy ennek a jelei mutatkoznak meg abban, hogy 2011 szeptemberétől az elmúlt húsz év legalacsonyabb választási részvételi kedvét mérték, a választásra jogosultak mindössze 40%-a mondta azt, hogy ha most lennének a választások, akkor elmennének szavazni.¹²

E sorok írásakor (2012 januárjában) talán még korai lenne az új Orbán-kormány teljesítményének mérlegét megvonni, annyi azonban megállapítható, hogy az elmúlt másfél évben gyors áttörés, gazdasági javulás nem következett be, sőt a politikai jobboldalon is teret kaptak a kormány gazdaságpolitikáját bíráló vélemények.¹³ Bár a gazdaságpolitika és a gazdasági helyzet mindig kiemelt jelentőségű a kormányzati teljesítmény megítélése szempontjából, megkockáztatható, hogy ez még inkább így van a jelenlegi helyzetben, amikor a globális válságon még nem vagyunk túl, a növekvő munkanélküliség és az ingatlanhitelek tömeges

⁹ Ennek részletes adatolásától most eltekintek, hiszen közismert, senki által nem vitott dolgokról van szó. Elég talán, ha arra utalok, hogy az elmúlt tíz évben a magyar gazdaság növekedési rátája elmaradt a közép-európai régió többi országától; hogy míg Szlovákia be tudta vezetni az eurót, mi nem, hogy a 2008-ban kirobbant gazdasági válság minket érintett a legsúlyosabban stb.

¹⁰ <http://www.median.hu/object.8abe61f4-e940-44ae-993c-af9bca1e485d.ivy>

¹¹ Ezt az aggodalmat mások is megfogalmazták, lásd például a Karácsony Gergellyel készült interjút: http://index.hu/belfold/2011/08/31/orbant_annyira_fogjak_utalni_hogy_atszavaznak_a_jobbikra/.

¹² <http://www.median.hu/object.aa1cc748-f5fa-4eb1-b7a4-bad6b067a453.ivy>

¹³ Lásd például Mellár Tamás cikkét a Magyar Nemzet 2011. augusztus 26-i számában. 2011 őszén az IMF- megállapodás nehézségei és az EU-val való konfliktus után más jobboldali közgazdászok, így Járai Zsigmond is bírálta a gazdaságpolitikát, fordulatot sürgetve.

bedőlése fenyeget. Azonban a kormány nagyon látványos sikereket más közpolitikai területen sem tudott felmutatni.¹⁴

Bizonyára ez is hozzájárult ahhoz, hogy a kormányintézkedések támogatásának törvényszerű eróziója megindult, és 2011 májusára már többségbe kerültek azok, akik elégedetlenek a kormány teljesítményével.¹⁵ Szeptemberben már a megkérdezettek több mint kétharmada, 69%-a szerint rossz irányba mennek a dolgok, decemberre pedig visszaállt a 2010-es választások előtti érték: a megkérdezettek mintegy 80%-a pesszimista, és csak 15% gondolja azt, hogy jó irányba megy az ország.¹⁶ Nagy bizonyossággal megjósolható, hogy az elégedetlenség fokozódni fog, hiszen a válságból való kilábalás jelei egyelőre nem mutatkoznak. Ez tovább súlyosbítja az output legitimációs problémákat.

Adminisztratív képesség és az intézményekbe vetett bizalom

Leviék modelljében az adminisztratív képesség két mozzanatot foglal magába: a közpolitika végrehajtásának, a szabályok betartatásának képességét, valamint az állami-kormányzati intézmények fair (korrupciómentes, a közjót szem előtt tartó stb.) működését. Nos, az intézményi bizalommal foglalkozó kutatások szerint éppen ez a két mozzanat, ti. az eredményes és méltányos működés az, ami megalapozza az intézményekbe vetett bizalmat (vö. Hough–Sato 2011).

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

A Világbank Governance Matters projektje a kormányzati aktivitás minőségét méri és hasonlítja össze a világ 209 országára nézve. 1996 óta közöl adatokat, eleinte két évente, majd 2002-től évente. Magyarországon a 2000-es évek eleje óta stagnált vagy visszaesett a kormányzati munka minősége. A jogállam minősége 1996–2004 között stagnált vagy nagyon lassan romlott, 2004 után azonban kifejezetten visszaesett. A kormányzati hatékonyság 2002-ig nőtt, azóta viszont folyamatosan csökken. A szabályozás minősége 1996-tól 2002-ig számottevően javult, azóta viszont stagnál (Tóth et al. 2009, 19).

¹⁴ Például a nagy politikai és médiafigyelmet kapott köznevelési törvény nemcsak a szakma egyöntetű kritikáját váltotta ki, de a Fidesz szakpolitikusa, Pokorni Zoltán is ellene szavazott, és a felmérések szerint Hoffmann Rózsa közoktatási államtitkár 2011 őszén Gyurcsány Ferencet is alulmúlva a legnépszerűlenebb politikus lett; az egészségügyben komoly krízishelyzetet jelent a kórházak növekvő eladósodása és a rezidensek, orvosok letétbe helyezése, és az elvárt fizetésemelés elmaradása esetén aktiválással fenyegető felmondó levele; Pintér Sándor belügyi államtitkár hangzatos ígérete ellenére a bűnügyi helyzet nem javult stb.

¹⁵ <http://www.median.hu/object.09fd2df2-501f-4fd0-be6d-bd0b0bd7b8a6.ivy>

¹⁶ <http://www.median.hu/object.52e79dc7-adcc-4f25-9ed4-4baabb89553b.ivy>

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

Gajdusчек (2008) szerint Magyarországon jó ideje az a helyzet, hogy az állami hatóságok sora nem képes biztosítani az ellenőrzési-bírságotlasi tevékenység hatásosságát, ami már a jogbiztonságot ássa alá. Hasonló problémákra világít rá Jávor–Németh (2008) is. Ráadásul ez az értékelés nem csupán a kutatók megállapítása, Gajdusчек szerint az elmúlt években a sajtó is extenzíven (pl. az MRI Napközben című műsora szinte napi rendszerességgel) foglalkozott az építésügyi, környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi stb. hatóságok munkáinak anomáliáival. Nyilvánvaló, hogy az „impotens állam” (Gajdusчек 2008), amely képtelen szavatolni azt, hogy a szabályokat mindenkivel betartatja, elveszíti az állampolgárok bizalmát. Az ESS-adatok szerint 2002 és 2008 között nemcsak a politikai, hanem az állami intézményekbe, a jogrendszerbe, vagy a rendőrségbe vetett bizalom is csökkent (lásd 2. ábra). Ugyan 2010-ben a választások gerjesztette lelkesezés megnövelte a bizalmat, de kérdés, hogy ez tartós marad-e. Más szóval remélhető-e a bizalmat megalapozó tényezők javulása? Ehhez előbb azt kellene megválaszolni, hogy mi lehet az oka a magyar állam gyenge, ráadásul romló adminisztratív képességének. Részletes válaszra itt nem vállalkozhatok, de a szakirodalom alapján néhány feltevés azért megfogalmazható.

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

A közjó pártpolitikai kisajátítására utal a közigazgatás autonómiájának, professzionalizmusának gyengítése is. Pulay Gyula szerint hazánkban megbukott az az európai közigazgatási modell, amelyet a rendszerváltozás után még intézmé-

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

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

Mi a helyzet a közjót erodáló korrupcióval vagy az állami intézmények méltányos, hiteles működésével, amelyek Beetham és Leviék szerint is hatással vannak a legitimitásra? Nos, a korrupciós helyzet a Világbank felmérései szerint 2000 és 2009 között, egy 2002 és 2004 közötti átmeneti javulás ellenére is, egyfolytában romlott.¹⁷ A 2009-es Globális Korrupciós Barométer szerint hazánkban az emberek fele úgy véli, hogy az üzleti szféra vesztegetés útján befolyásol politikai döntéseket. Az emberek az üzleti szférát és a pártokat tartják a legkorruptabbnak, ami a nemzetközi adatoknak megfelel. Azonban a régióban hazánkban a legrosszabb a kormány megítélése a korrupció szempontjából.¹⁸ A 2010-es adatok szerint Magyarországon a megkérdezettek 75%-a véli úgy, hogy az elmúlt három évben nőtt a korrupció az országban. Ez egész Európában a második legrosszabb arány, nálunk csak Romániában vélekednek lesújtóbban.¹⁹

¹⁷ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

¹⁸ Lásd a TI honlapján: http://www.transparency.hu/GCB_2009.

¹⁹ http://www.transparency.hu/GCB_2010

A korrupció a kormányzásnak egy sokat kutatott területe, ám az állami intézmények működésével összefüggő egyéb eljárási elvek viszonylag kevesebb figyelmet kaptak. Az utóbbi években azonban egyre több kutatás mutat rá arra, hogy a procedurális méltányosság elvei, pl. a részvétel elve, a jogok tiszteletben tartása, a beleszólás lehetősége stb. az intézményi döntések eredményétől függetlenül igen nagy jelentőségűek a bizalom és a legitimitás megalapozása szempontjából.²⁰ Tyler kutatásai (pl. Tyler 199; 2003) azt igazolják, hogy a bírósági ítéleteket – azok tartalmától függetlenül – inkább elfogadják az elítéltek, ha úgy érzik, hogy méltányos módon bántak velük. Ugyancsak Tyler és mások (vö. Hawdon 2008 áttekintését) mutatták be, hogy a rendőrség elfogadottságát növeli, ha a polgárok méltányosnak érzékelik a rendőrség működését, és ez a rendőri munka eredményességét (illetve annak percepcióját) is kedvezően befolyásolja. Murphy (2005) szerint az adófizetési kedvet és az adóelkerülési gyakorlatot befolyásolja az adóhatóság észlelt méltányossága: paradox módon a túlzott adóhatósági szigor a hatóságba vetett bizalom csökkenését és az adófizetési morál romlását eredményezheti (legalábbis Ausztráliában).

Hazai elemzések nemigen állnak rendelkezésre az intézmények méltányos működéséről, de néhány eredményünk azért van. Az ESS magyar adatainak elemzése során például azt találtuk, hogy a különböző állami intézményekbe vetett bizalom nem egyformán csökkent: míg a politikai intézmények megítélése folyamatosan romlott az elmúlt tíz évben, a rendőrségé csak 2006 után (lásd a 2. ábrát). A feltevésünk szerint ez a 2006 őszi rendőri túlkapások, majd a 2007-es további rendőrségi botrányok miatt következett be, és nem a rendőri munka outputjának romlása miatt, hiszen a bűnözés nem nőtt az elmúlt években, inkább csökkent (Boda–Medve–Bálint 2009). Saját felmérésünk is ezt bizonyítja: a regresszió-elemzés eredménye szerint a rendőrségbe és a bíróságokba vetett bizalmat az intézmények teljesítménye mellett a fair eljárásokba vetett hit befolyásolja a legerősebben.²¹

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

²⁰ Tyler (1990) szerint a méltányos eljárások védőréteget jelentenek a legitimitás számára abban az esetben is, ha a döntéshozók kellemetlen következményekkel járó döntéseket hoznak: pl. megszorítások vagy reformok idején.

²¹ A reprezentatív mintán végzett felmérést 2011 áprilisában végezte a Medián az MTA PTI megbízásából az EUJUSTIS EU FP7 projekt keretében. A kérdőívet Medve-Bálint Gergővel készítettük, és ő végezte az adatok első elemzését is. A rendőrség és a bíróság működésének méltányosságát olyan kérdésekkel teszteltük, amelyek a korrupcióra és a munka során alkalmazott faji és szegénnyel szembeni diszkriminációra vonatkoztak.

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

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

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

A politikusok megítélése

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

Nos, bizonyos jelek arra mutatnak, hogy hazánkban a politikusok megítélése nem ad okot a bizakodásra. Például a népszerűségük tendenciaszerű csökkenést mutatott az elmúlt tíz évben. Míg 2002-ben (100-as skálán mérve) még 68 pont volt az öt legnépszerűbb politikus átlaga, addig 2006 őszére ez 50 pontra csökkent. Néhány év stagnálás után a mutató megint megindult lefele: 2011 nyarán 40 pont körül járt, és szeptemberben már a harminchoz közelített.²²

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

A politikusi hitelességre nyilvánvalóan nagy csapást jelentett a 2006 őszén ki-robbant őszödi beszéd-botrány, amelyben az derült ki, hogy a miniszterelnök a párttársai előtt tartott titkos beszédében elismerte: a 2006-os kampányban nem a valós helyzetnek megfelelő ígéretek tett, sőt, már az azt megelőző időszakban is csak úgy csinált, mintha kormányozna, hiszen a gazdasági nehézségek miatt valódi mozgásteret nem volt. A szociálpszichológusok szerint a gyarlóságot, hibát a közvélemény meg tudja bocsátani, sőt, paradox módon ilyenkor a politikus támogatottsága akár nőhet is (ahogy például Kennedyé a Disznó-öbölben történt kudarcos partraszállás után) – ehhez azonban az kell, hogy a botrány szereplője elismerje a hibát (Aronson 2008). Gyurcsány ezt nem tette meg, sőt ő és politikai táborra inkább morális tettnek igyekezett beállítani a titkos beszédet. A közvélemény azonban nem fogadta el ezt az értelmezési keretet, Gyurcsány népszerűsége rohamosan csökkent, és végül a miniszterelnök lemondásra kényszerült.²³ De vélhetően ugyancsak a politikusi hitelességet romboló hatása volt a 2009–2010 folyamán ki-robbant korrupciós botrányoknak is, amelyekkel összefüggésben több szocialista politikust megvádoltak, letartóztattak.

Kérdés azonban, hogy vannak-e olyan politikusok a mai közéletben, akik a politikusi hitelesség ethosát helyre tudják állítani. Mint ismeretes, a jelenlegi köztársasági elnök, Schmitt Pál személye még az őt megválasztó jobboldalt is megosztja. A 2012-ben ki-robbant – jelen sorok írásakor még nem lezárt – plágium ügye pedig a közvéleményre is hatással volt: népszerűsége jelentősen csökkent, és az elmúlt húsz évben először nem a köztársasági elnök a legnépszerűbb politikus Magyarországon.²⁴ Orbán Viktor húsz éve a Fidesz vezetője, több választást elveszített, több vitatott politikai fordulatot végrehajtott – erősen kérdéses, hogy a közvélemény előtt meg tudja-e testesíteni a hiteles politikust. Nem véletlen, hogy a fejlett, demokratikus politikai kultúrájú országokban a vesztes

²² Saját számítás, az adatok a Medián felméréseiből származnak, lásd www.median.hu.

²³ Ehhez a közvetlen okot a gazdasági válság, majd az IMF-fel való megállapodás szolgáltatta, azonban fentebb utaltam rá, hogy a legitimációs problémákkal minden bizonnyal összefüggött az, hogy Gyurcsány kormányzása alacsony teljesítményt mutatott, és a felmerülő krízishelyzetet sem tudta kezelni.

²⁴ <http://www.median.hu/object/4b8ae06d-1587-421d-9caa-d85d4e66d7dc.ivy>

választás után a pártvezetők lemondanak, háttérbe vonulnak – a politikusi hitelesség szükségszerűen erodálódik, és ezen az új, karizmatikus vezetők felbukkanása tud csak segíteni. Egyébként a 2010-es választások után eltelt egy évben Orbán népszerűsége gyorsabban csökkent, mint Gyurcsányét leszámítva bármely más korábbi miniszterelnöké a megválasztása után. Orbán mellett pedig nem látszanak olyan új, karizmatikus politikusok a Fideszben, akiknek a hitelessége komoly tőke lehetne. Egyelőre ugyanez mondható el az ellenzéki pártokról is.

Eljárási méltányosság

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

Itt is elmondható, akárcsak az intézmények kapcsán, hogy a hazai kormánypolitikákról sem születtek a procedurális méltányosság elveinek érvényesülését vizsgáló tanulmányok. Bizonyos adatok mégis arra utalnak, hogy más országokhoz hasonlóan nálunk is jelen vannak az eljárási elvek betartásával kapcsolatos elvárások. Például a részvétel, a döntésekbe való beleszólás elve. Saját felmérésünk szerint a 10-es skálán 7,72 pontot kapott az az állítás, hogy „a kormány jobban végezné a munkáját, eredményesebb lehetne, ha jobban odafigyelne az emberek, a szakmai és civil szervezetek véleményére”.

A Medián 2011. májusi felmérése szerint a megkérdezettek nagy többsége (73%), sőt, ezen belül még a Fidesz-szavazók 56%-a is úgy gondolja, hogy olyan nagy horderejű kérdésekben, mint például az Alkotmánybíróság jogkörének szűkítése vagy a médiatörvény, mindenképpen szükség lenne a szakmai és civil szervezetekkel való tárgyalásra. Az új alkotmány elfogadását követően pedig a korábbinál is magasabbra (62%-ra) nőtt azok aránya, akik fontosnak tartanak, hogy az alaptörvényt népszavazással erősítsék meg. Bár a válaszadók harmada szerint a Fideszt a kétharmados parlamenti többség felhatalmazta, hogy ellenzéki szavazatok nélkül is teljesen új alkotmányt fogadjon el, a többség (59%) szerint nem lenne szabad életbe léptetni olyan nemzeti alaptörvényt, amelyet egyedül a kormányoldal szavazott meg.²⁵

²⁵ <http://www.median.hu/object.d659e526-d25f-4444-b928-4551cee46d87.ivy>

A magyar politika legitimációs problémáiban fontos szerepet játszik a normatív megalapozottság problémája. Gyurcsány és az őszödi beszéd, majd a következők (a lemondás hiánya) leplezetlenül mutatták ezt be. A legitimációról szóló elméletek fényében a normatív megalapozottság mindenekelőtt a procedurális méltányosságot kellene hogy jelentse, ennek azonban hagyományosan kicsi a jelentősége a magyar politikában. Az új Fidesz-kormány igyekezett valamiféle normatív alapot nyújtani politikájához: az elszámoltatás vagy az igazságtalan végkielégítések megadóztatása, de részben még az ágazati válságadók (pl. „bankadó”) kivetése is az igazságosság nevében történt. Ám ez ismét nem az eljárások, hanem a szubsztantív (disztributív) igazságosság terepén zajlott, ami önmagában nem lenne probléma, ha nem éppen a procedurális méltányosság egyes (pl. jogállami) elveinek megsértése révén történne, vagy ha nem hiányozna mellőle az egyéb eljárási elvek tiszteletben tartása. Márpedig feltűnő a procedurális méltányosság alapelveinek a leértékelése (pl. az érdekegyeztetés, a részvétel mellőzése a közpolitikák előkészítése során, ad hoc intézményi átalakítások a célok elérése érdekében stb.). Az új Orbán-kormányra nem csak az a jellemző, hogy a részvétel lehetőségeit háttérbe szorította a gyors döntéshozatal és a vélt vagy valós eredményesség érdekében, hanem az is, hogy hasonlóan járt el a jogállamiság egyes elveivel kapcsolatban is. A visszamenőleges hatályú jogalkotás vagy az AB jogkörének szűkítése ad hoc döntések végrehajthatósága érdekében például ide sorolható.

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

ÖSSZEFOGLALÁS

A politikai vezetés alapvető feladata, hogy megoldja a közösség előtt álló kollektív cselekvési problémákat. Ehhez azonban szükséges, hogy az állampolgárokat meggyőzze arról, hogy képes és hajlandó is a közösség általános érdekét szem előtt tartani, és a szerint cselekedni. Cselekvőképességét és morális értelemben vett hitelességét is újra és újra bizonyítani kell. Ha ezt nem teszi meg, akkor legitimációs problémákkal fog szembesülni. Az állampolgárok elveszítik bizalmukat az adott politikai vezetésben, kormányban.

Ha a hitelességi és cselekvőképességi problémák több dimenzióban – pl. nem csupán a kormányzati politikával, hanem az állami intézményekkel kapcsolatban is, és nemcsak az elvárt eredményekkel, hanem a működés méltányosságát tekintve – tartósan fennállnak, akkor a legitimációs problémák a politikai rendszer delegitimálódásához is vezethetnek.

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

Tanulmányomban David Beetham, valamint Levi, Sacks és Tyler modellje alapján elemeztem a hazai politikát. A következtetésem az, hogy a magyar politika romló teljesítményét paradox módon nem lehet pusztán az eredményességi dimenzióban orvosolni. A legitimáció logikája miatt fontos a közbizalom visszaszerzése is – így a teljesítmény is könnyebben javulhat. Ehhez azonban olyan tényezőkre van szükség, amelyek a hazai politikában sajnálatosan háttérbe szorultak: a kormányzati munkának meg kell felelnie a procedurális méltányosság elveinek, hiteles politikusokra, valamint kompetens és morálisan integer államigazgatásra van szükség.

Hivatkozott irodalom

- Aronson, Elliot 2008. *A társas lény*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Bayer József 1997. *A politikai legitimitás. Elméletek és viták a legitimitásról és a legitimációs válságról*. Budapest: Napvilág – Scientia Humana.
- Beetham, David 1991. *The Legitimation of Power*. London: Palgrave Macmillan.
- Boda Zsolt 2011. Institutional Trust, Fairness and Leadership – The Right Way to Effectiveness. In Ove Jakobsen – Lars Jacob Tynes Pedersen (eds.): *Responsibility, Deep Ecology and the Self: Festschrift in Honor of Knut J. Ims*. Oslo: Forlag I. 65–87.
- Boda Zsolt 2009. Legitimációs és bizalmi deficit a magyar politikai rendszerben. In Bayer József – Boda Zsolt (szerk.): *A rendszerváltás húsz éve. Változások és válaszok*. MTA PTI – L’Harmattan. 301–317.
- Boda Zsolt – Medve-Bálint Gergő 2010. Institutional Trust in Hungary in a Comparative Perspective: An Empirical Analysis. In Füstös László – Szalma Ivett (szerk.): *European Social Register 2010: Values, Norms and Attitudes in Europe*. Budapest: MTA PTI – MTA SZKI. 184–202.
- Campbell, William Ross 2004. The Sources of Institutional Trust in East and West Germany: Civic Culture or Economic Performance? In *German Politics* 2004/3. 401–418.
- Gajdusчек György 2008. *Rendnek lennie kellene*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- Hajnal György 2008. *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- Hawdon, James 2008. Legitimacy, Trust, Social Capital, and Policing Styles: A Theoretical Statement. In *Police Quarterly* 2008/2. 182–201.
- Habermas, Jürgen 1994. Legitimációs problémák a modern államban. In uő: *Válogatott tanulmányok*. Budapest: Atlantisz. 183–221.
- Hetherington, Marc J. 2005. *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*. Princeton – New York: Princeton University Press.
- Hough, Mike – Mai Sato (eds.) 2011. *Trust in Justice: Why It Is Important for Criminal Policy, and How It Can Be Measured*. Helsinki: HEUNI.

- Jávor Benedek – Németh Krisztina 2008. Reformok, megszorítások, és a környezetvédelem hatósági rendszere. In *Politikatudományi Szemle* 2008/3. 35–60.
- Kern Tamás – Szabó Andrea 2011. A politikai közéleti részvétel alakulása Magyarországon, 2006–2010. In Tardos Róbert – Enyedi Zsolt – Szabó Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás*. Budapest: DKMKA. 17–56.
- Kiss Balázs – Mihályffy Zsuzsanna – Szabó Gabriella 2007. *Tükörijáték*. Budapest: L'Harmattan.
- Kotosz Balázs 2006. Megszorítások és lazítások – a rendszerváltás fiskális politikájának szerkezetéről. In *Közgazdasági Szemle* 2006/2. 158–174.
- Levi, Margaret 1997. *Consent, Dissent and Patriotism*. Cambridge – New York: Cambridge University Press.
- Levi, Margaret – Sacks, Audrey – Tyler, Tom 2009. Conceptualizing Legitimacy, Measuring Legitimizing Beliefs. In *American Behavioral Scientist* 2009/3. 354–375.
- Lieberman, Evan. S. 2007. Ethnic Politics, Risk and Policy-Making: A Cross-National Statistical Analysis of Government Responses to HIV/AIDS. In *Comparative Political Studies* 2007/12. 1407–1432.
- Mihályffy Zsuzsanna 2009. *Politikai kampánykommunikáció elméletben és gyakorlatban*. Budapest: L'Harmattan.
- Mishler, William – Rose, Richard 2001. What Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies. In *Comparative Political Studies* 2001/1. 30–62.
- Mishler, William – Rose, Richard 1997. Trust, Distrust, Skepticism: Popular Evaluations of Civil and Political Institutions in Post-Communist Societies. In *The Journal of Politics* 1997/2. 418–451.
- Murphy, Kristina 2005. Regulating More Effectively: The Relationship between Procedural Justice, Legitimacy and Tax Non-Compliance. In *Journal of Law and Society* 2005/4. 562–589.
- Pulay Gyula 2009. *Politikusi és köztisztviselői szerepek a központi közigazgatásban*. Budapest: Miniszterelnöki Hivatal, Magyar Közigazgatási Társaság: Közszolgálat a XXI. században. <http://www.asz.hu/eloadasok/2009-02-25/politikusi-es-koztisztviseloi-szerepek-a-kozponti-kozigazgatásban/t283.pdf>
- Sajó András 2008. Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése. In *Közgazdasági Szemle* 2008/7–8. 690–711.
- Tardos Róbert 2011. Konszolidált szavazóközönség eróziós tendenciákkal. A 2010-es választások a részvételi aktivitás és szavazói motívumok fényében. In Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert (szerk.): *Új képlet. A 2010-es választások Magyarországon*. Budapest: DKMKA. 273–374.
- Tóth István György – Bartha Attila – Gál Róbert Iván – Kolosi Tamás – Nagy Katalin – Pálóczi Éva – Szívós Péter 2009. *Váltóállítás: szemléletváltás és megvalósítható intézményi reformok egy fenntartható növekedési pálya érdekében*. Budapest: TÁRKI –Kopint-TÁRKI.
- Tyler, Tom R. 1990. *Why People Obey the Law*. New Haven: Yale University Press.
- Tyler, Tom R. 2003. Procedural Justice, Legitimacy and the Effective Rule of Law. In Michael Tonry (ed.): *Crime and Justice: A review of the Research*. Chicago: University of Chicago Press. 283–357.
- Weatherford, M. Stephen 1992. Measuring Political Legitimacy. In *The American Political Science Review* 1992/1. 149–166.