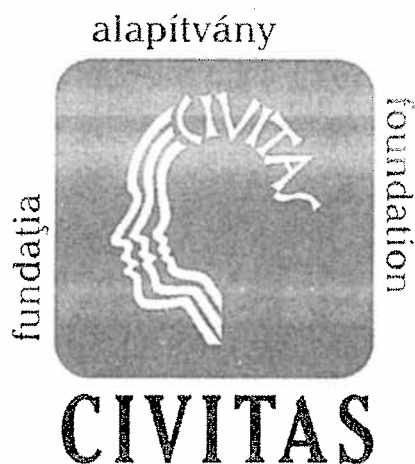
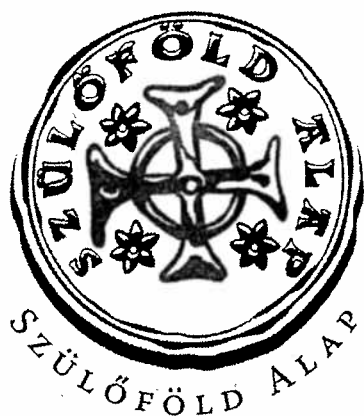




A kötet a Szülőföld Alap
anyagi támogatásával jött létre.

Civitas Alapítvány a Polgári Társadalomért
400124 Cluj-Napoca, B-dul 21 Decembrie 1989, Nr. 108 / 22
Tel.: +40 264 590 554; Tel./Fax: + 40 264 590 555
office@civitas.ro;
www.civitas.ro

ISBN 978-973-1764-43-6

A tananyag feldolgozásához szükséges irodalom:

- Közzolgálat és etika (Válogatta: Gulyás Gyula), Helikon Kiadó, Budapest, 1997
- Politikai korrupció (Válogatta: Gulyás Gyula), AULA Kiadó, Budapest, 2004
- Kortárs etika (Szerkesztette: Fekete László), Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004
- A felelősség (Válogatta: Gulyás Gyula), Kézirat, Budapest, 2005

hivatalokkal kapcsolatos korrupciós botrány is egy tény és egy értékítélet kettős tartópillérén nyugszik. A korrupt bíró azért méltatlan a társadalom bizalmára, mert tevékenysége nem az igazságos ítélet eltalálására irányul, ellenkezőleg, ő maga követ el igazságtalanságot, mert nem ugyanazt a mércét alkalmazza az azonos esetekre, vagy mert tudatosan és részrehajlóan tér el a retributív igazságosság elvétől, amely megköveteli a büntett és a büntetés közötti megfelelő arányosságot. A kormányhivatalokkal kapcsolatos korrupciós botrányok pedig azt közvetítik, hogy a szóban forgó minisztérium és annak tisztviselői azért nem érdemesek az emberek bizalmára, mert a közjóra vagy közérdekre hivatkozva ennek pontosan az ellenkezőjét cselekszik, mert a közpénzeket klientúrák és/vagy a kormányzó pártok szavazat-maximálási törekvéseinek szolgálatába állítják.

A korrupciós botrány tehát egyfajta tapasztalás, és mint minden tapasztalás kettős értelemben negatív: kiderül, hogy (a) a hatalom nem úgy működik, ahogyan korábban véltük, és ahogyan önmagáról állította, (b) és az is megvilágosodik, hogy a hatalomgyakorlókban és a hatalomgyakorlásban nem bízunk, hanem – ahogy Jefferson figyelmeztetett – gyanakodnunk kellett volna. A botrányban kifejezésre jutó társadalmi bizalomvesztés egyben a szóban forgó köztisztviselő vagy közhivatal autoritásának a megkérdőjelezése is: lojalitás-megvonás és legitimitáció-vesztés. A botrány világosan megmutatja, hogy az autoritás elismerése ill. a hatalom iránti lojalitás – amit Weber óta a legitimitás fogalmával jelölünk – alapvetően erkölcsi természetű viszony, amely a hatalom gyakorlói és az azzal nem rendelkezők közötti reciprok viszonyra épül. Azt is lehetne mondani, hogy „csak” a botrányban tárul fel a hatalom elismerésének – a legitimitásnak – mélyebb értelme és „erkölcsi” természete, az, hogy csak az a hatalom ismerhető el és méltó a társadalmi bizalomra, amely a kölcsönösségen alapszik, azaz mely az „emberekért van”.

A korrupciós botrányban az erkölcsileg helyes és a helytelen hatalomgyakorlás (a korrupció) kérdése gyakorlati kérdéssé és egyben közügyé is válik, amelynek megvitatásában a „nép” is szót kér. A botrány – amellet, hogy a helyes és helytelen hatalomgyakorlásról folytatott nyilvános vita – egyfajta rituális gyakorlat is, dráma, melynek cselekményét és végkifejletét a három főszereplő – a bűnös, a vádló és a közönség – közötti hatalmi erőviszonyok határozzák meg. A botrány tulajdonképpen a felelősségre vonás drámája, melyben a korrupt hatalomgyakorlónak „benyújtják élete számláját”.

közvagyont, vagy mert visszaéltek a hatalommal, hanem mindenekelőtt azért, mert mindez együtt azt a képzetet sugallja, hogy a társadalmi-politikai berendezkedés „mint olyan” igazságtalan és korrupt, amelyben a törvénytelenység az úr. Az emberek mindezt a társadalmi-politikai berendezkedés egyfajta önmeghasonulásaként élik meg, mert azt tapasztalják, hogy itt maga a rendszer tér el vagy veszi semmibe saját normáit és identitását, ez pedig az emberek számára elfogadhatatlan, borzalmas és botrányos. A deviáns köztisztviselői vagy intézményes magatartás tehát akkor vezet botrányhoz, ha a korruptió a társadalom intézményes és erkölcsi rendjét fenyegeti, ha a káosz, az anarchia, a törvénytelenység és az igazságtalanság rémképét idézi fel a közösségben.

Maga a botrány egy többszereplős „játék”, közösségi cselekvés és dráma, amelyben a nyilvánosságnak is megvan a maga szerepe. Hasonlóan a színházhoz, a botrány is a maszkírozás és demaszkírozás, a látszat és valóság ellentéteiben mozog, a maszkírozástól halad a demaszkírozás, a látszattól a valóság felfedése felé. A látszat leleplezése annak a revelációját jelenti, hogy a megbízatás szerepét betöltő köztisztviselő vagy közintézmény nem az, aminek „fogalma szerint” (ideálisan) lennie kellene, amit eddig önmagáról állított és aminek eddig gondoltuk, hanem valami más, ennek pontosan az ellentettje. A korrupt magatartás felfedése és leleplezése ezért a köztisztviselő vagy közintézmény „státusának lefokozása” és a deviáns cselekvő valódi (korrupt) identitásának a napfényre hozatala. A köztisztviselő vagy a közhivatal, a bíró vagy a rendőrség stb. valódi (korrupt) identitásának a megragadása azért státus-degradáció, mert a látszatteremtő, korrupt magatartás morálisan alacsonyabb rendű státus a nem-korruptnál – csakúgy, mint a hazugság az igazmondásnál –, ezért nem méltó a közbizalomra. A botrány nemcsak azt az értékítéletet tükrözi, hogy a társadalmi megbízatást betöltő korrupt személy vagy intézmény érdemtelen a társadalom bizalmára, hanem azt is megmutatja, hogy „miért”. Pl. a rendőrségi korrupcióval kapcsolatos botrány nemcsak azt az értékítéletet tartalmazza, hogy a rendőrök és a rendőrség mint intézmény érdemtelen az emberek bizalmára, hanem azt a tényítéletet is, hogy a rendőrség valójában nem a törvény érvényre juttatása vagy kikényszerítése érdekében, hanem annak – partikuláris hasznot hozó – áthágása érdekében cselekszik, hogy nem a bűnt üldözi, hanem ő maga követ el bűnöket. Ehhez hasonlóan a bírakkal vagy a kormány-

ságilag szemlélve –, nem lehetetlen, hogy a megemelt köztisztviselői bérek többbe kerültek a költségvetésnek, mint azok a veszteségek, amelyek a korábbi korrupciós gyakorlatból származtak.

*A nyilvánosság szerepe a korrupció elleni küzdelemben:
a korrupciós botrányok*

Az emberek semmivel sem igazolható igazságtalanságot, a hatalomgyakorlás erkölcsi elfajulását látják a korrupcióban: alapvetően morálisan és emocionálisan reagálnak a nyilvánosságra jutott illegitim politikai tranzakciókra. A korrupciós politikai botrányok a köztisztviselők deviáns magatartására adott olyan „társadalmi” válaszoknak tekinthetők, amelyek erkölcsi felháborodást foglalnak magukban. A botrány lényeges pontokon különbözik egy nemkívánatos magatartást követő egyszerű helytelenítéstől és az emberek politikához való természetes beállítódásától, amely ambivalensen viszonyul a korrupcióhoz: mert (a) a korrump magatartásra adott társadalmi reakció a botrány esetében szinte mindig intenzív felháborodás és düh, nem pusztán helytelenítés vagy cinikus beletörődés. (b) A szóban forgó köztisztviselőnek politikusnak, bírónak, bürokratának) vagy közhivatalnak a korrump magatartása rendszerint meglepetésként és sokként éri azt a társadalmi csoportot vagy magát a társadalmat, amely a devianciára reagál. (Olyasmi ez, amit nem feltételeztek a szóban forgó egyénről vagy intézményről). (c) A botrány általában olyan devianciára való társadalmi reakció, amelyet olyan politikai megbízatást betöltő személy vagy intézmény követ el, akibe vagy amibe az emberek „társadalmi bizalmat” fektettek. A politikai intézményekbe és közfunkciókba vetett és fektetett bizalom azt jelenti, hogy az emberek úgy gondolják, hogy a parlament, a kormány, a bürokrácia, a bíróságok, a rendőrség stb. az alkotmányos és intézményes szabályoknak és a megbízatás erkölcsi intézménye elveinek megfelelően működik, és hogy a köztisztviselők ezeknek a szabályoknak és elveknek megfelelően járnak el. Ha ezek a politikai intézmények nem az alapjukat képező formális szabályrendszerek alapján működnek, és ha a köztisztviselők semmibe veszik az intézményes szabályokat, és a megbízatás erkölcsi elveit (a hatalmi viszony reciprocitás elvét) az nem pusztán azért vált ki közfelháborodást, mert megsértették a törvényt (a gyilkos és a rabló is ezt teszi), vagy mert meglopták a

lomból. Az ilyen és ehhez hasonló esetekben általában nem szükséges a mélyebb érvelés és „bizonyítás”, mert kivételszámba mennek azok a politikusok vagy magas rangú köztisztviselők, akiknek ne lenne „vaj a füle mögött”. Más esetekben elég néhány dokumentumot felfedni vagy néhány hamis tanút előállítani ahhoz, hogy a nem-kívánatos köztisztviselőt a korrupció hírébe hozzák. A korrupciós váddal való kölcsönös fenyegetés lehetősége ugyanakkor egyfajta „bűnös szolidaritást” hív létre a korrupt hatalom birtokosai között, ami „meggondolt” cselekvésre késztet minden potenciális vádemelőt.

A korrupció elleni küzdelem lehet „valódi” is, amikor a kormány tényleges lépéseket tesz a korrupció okozta krízis orvoslására. A korrupcióellenes politikák részben annak a függvényei, hogy a kormányzatok (a) mit tekintenek a korrupció okának, (b) hogyan ítélik meg annak társadalmi következményeit és (c) hogy a kormányzat mennyire elszánt a korrupció felszámolására.

Ha a kormány a korrupció genezisé (eredetét) individuális okokban, a köztisztviselők erkölcsi gyengeségében és oportunizmusában látja, akkor a korrupcióellenes stratégiák nagy valószínűséggel a büntetéspolitika, a fizetéspolitika, a szigorúbb külső és belső ellenőrzés vagy az erkölcsi átnevelés (reszocializáció) formáját, vagy ezek valamilyen kombinációjának formáját öltik. A fenti stratégiák a korrupcióra ösztönző tényezők és motivációk minimalizálását ill. a korrupt magatartás költségessé tevését célozzák. A gyakorlati életben a két leggyakrabban és „legsikeresebben” alkalmazott technika a szigorúbb büntetéspolitika és a fizetéspolitika. Ezek kombinációját alkalmazták Szingapúrban és Hong-Kongban, a világ két legkevésbé korruptnak minősített országában, melyekben a korrupció ma már eseti tény és nem általános gyakorlat.

Az elrettentő büntetéspolitika és a vonzó fizetéspolitika kombinációjával sikeresen vissza lehet szorítani a korrupciót – gyökeres felszámolása nyilvánvalóan lehetetlen –, azonban jól láthatóan ennek is van ára. Ugyanis a szigorú büntetéspolitika a jogállamiság elveinek és a személyi szabadságjogoknak a megsértésével járt, mert elvitatta az ártatlanság vélelmének és a törvény előtti egyenlőségnek az elvét. A fizetéspolitika, a köztisztviselők fizetésének radikális megemelése bizonyára szintén hozzájárult a korrupció csökkentéséhez, de ennek is megvolt az ára, ugyanis – tisztán közgazda-

Az uralkodó elit különböző csoportjai közötti viszony az esetek többségében kétértelmű, és ugyanez a kétértelműség jellemző az elitnek, mint elitnek a civil társadalomhoz való viszonyára is. A politikusok és a bürokráták, vagy a magas rangú kormánytisztviselők és a nyomásgyakorló szervezetek képviselői közötti viszony alapulhat az egyik vagy a másik fél dominanciáján, vagy ideiglenes egyensúlyi állapoton, kapcsolatuk érdekeik és erőforrásaik függvényében öltheti a harc vagy a kooperáció formáját, a civil társadalomhoz való viszonyukban azonban közös frontot alkotnak, mert valamennyiüknek elemi érdeke a civiltársadalom legitimációjának a megőrzése, hisz annak elvesztése beláthatatlan következményekkel járhat. Ezzel magyarázható, hogy a korrupció elleni küzdelem, amelyet valamennyi kormány a zászlajára tűz, maga is kétértelmű, kontextus-függő: az eliten belüli erőviszonyok ill. az elitnek a civil társadalomhoz való viszonya fogja meghatározni, hogy a korrupció ellenes politikai stratégiák látszatstratégiák lesznek-e vagy valódiak. Gyenge civiltársadalom esetén a korrupcióellenes politikák nagy valószínűséggel látszatpolitikák lesznek, melyek célja nem a korrupció tényleges kiirtására irányul, hanem a civiltársadalom megnyugtatására és manipulálására. Valójában a korrupció elleni politikai harc ritkán törekszik a korrupció radikális kiirtására, mert ahhoz azokat a strukturális „okokat” kellene megszüntetni, amelyek kiváltják azt, erre pedig egyetlen rezsim sem vállalkozik. Ehelyett megelégszenek az intézmények „megreformálásával”, amelyek azonban – mint arra R. Ackermann rámutatott – nem egy esetben pontosan az ellenkező célt szolgálják, nevezetesen a korrupció könnyebbé tételét a megreformált szervezeten belül.

A politikai korrupció elleni harc maga is kétes politikai eszközzé válhat, amely a civil társadalom manipulálásán túl a hatalmi eliten belüli politikai küzdelmek fegyvere is lehet. A politikai korrupció vádja alapján kísérletet lehet tenni az államcsínyek erkölcsi „igazolására” és azzal lehet érvelni, hogy azok a korhadt és korrupt rezsimek eltüntetésére irányultak, függetlenül attól, hogy a korrupciós vád valódi-e vagy pusztán rágalom. Korrupciós vád alapján meg lehet szabadulni párton, vagy koalíción belüli politikai riválisainktól, de a korrupció elleni kormányzati küzdelem szolgálhatja a politikai ellenzék lejáratását vagy lehetetlenné tevését is. Pl. a '80-as évek Kínájában az ottani pártvezetők rendszeresen éltek ezzel a „technikával”, hogy a túl messzire merészkedő reformereket eltávolíthassák a hata-

azután végső ítéletet hozhassunk arról, hogy azok egyenlege pozitív vagy negatív.

A funkcionalizmus a rendszert formálisan értelmezi, azaz eltekint a konkrét szereplők interakciójától, és a társadalom-politikai rétegződéstől, attól, ami a hatalom gyakorlásában mutatkozik meg azok között, akik szerepet kapnak a rendszerben és a korrupcióban és akik nem. (c) A funkcionalista megközelítés nem veszi figyelembe azt, hogy a fentiekből adódóan a korrupciónak mindig vannak nyertesei és vesztesei, ill., hogy a nyertesek és áldozatok nem azonosíthatók a rendszerre gyakorolt pozitív és negatív hatásokkal.

Összefoglalva elmondható, hogy a funkcionalizmus pusztán a korrupciót csere manifeszt rendszerfunkcióinak – önmagában is ellentmondásos – elemzésére összpontosít, eltekint viszont annak látens társadalmi-politikai következményeitől, attól, hogy (a) a korrupció rövid távon ugyan meggyorsíthatja a folyamatokat vagy orvosolhatja a rendszer funkcionális zavarait, hosszabb távon azonban nem „olaj”, hanem sokkal inkább „homok” a gépezetben, (b) nem veszi figyelembe, hogy a korrupciónak vannak „áldozatai”, hogy a korrupció nem kompenzálja a társadalmi-politikai egyenlőtlenségeket, hanem más formában hívja azokat életre, és hogy (c) rejtett természete megakadályozza, hogy áldozatai kihasználják vagy szembeszálljanak vele, mert „elvakítja”, becsapja és manipulálja áldozatait.

A korrupció elleni harc

A politikai korrupció üldözése és büntetése kényes kérdés, aminek oka részben abban van, hogy az üldözők és üldözöttek, a felelősségre vonók és felelősségre vontak ugyanannak a hatalmi elitnek a tagjai: a hatalom birtokosai büntetik a hatalom birtokosait, ami „családi ügyet” csinálhat a korrupció elleni harcból, és ennek komoly következményei lehetnek a korrupció elleni küzdelem hatékonysága szempontjából. Ha a politikai korrupció elleni küzdelem „családi ügy”, olyan harc, amelyben a hatalmi elit mintegy önmaga ellen lép fel, akkor joggal tehető fel a kérdés, hogy milyen érdeke fűződik az uralkodó elitnek az önmegtisztuláshoz, és ha a civil társadalom nem tudja ellenőrizni a hatalmat, akkor sikeres és hatékony lehet-e ennek az elitnek az „önbüntetése”?

ménnyel járhat, hogy az emberek megvesztegetéssel vagy egyéb más törvénytelen eszközzel próbálják a hivatalos csatornákat megkerülve szükségleteiket, jogaikat vagy jogosultságukat kielégíteni.

- c) A politikai korrupció elkövetésére ösztönző strukturális tényezőként lehet kezelni a köztisztviselők és közhivatalok ellenőrzésében mutatkozó „hiányosságokat”, vagy általánosabban és szigorúbban fogalmazva: a politika civil társadalom általi ellenőrzésének a gyengeségeit. Az ellenőrzés gyengesége két következménnyel járhat: egyfelől illegitim cselekedetek megtételére készítheti a köztisztviselőket, mert szoros ellenőrzés hiányában kicsi a lebukás veszélye és kockázata, másrészt azt eredményezheti, hogy a korrupt politikusokat újraválasztják, a korrupt közhivatalnokokat nem fosztják meg állásuktól.

A funkcionalista megközelítés szerint ha a korrupció a rendszer funkcionális zavaraira adott válasz – ha eszközként szolgál a fenti strukturális problémák „megoldására” –, és ha a korrupció által okozott hasznok és károk egyenlege pozitív, akkor maga a korrupció is hasznos, pozitív. Eszerint a prostitúcióhoz vagy a bürokratikus szervezet rigiditásához kapcsolt korrupció hasznos lehet, mert (a) növeli a korrupt cserében résztvevők közvetlen „jólétét” vagy hasznosságérzését, (b) mert segít megoldani egy strukturális problémát – ez esetben a jogrendszer és a társadalom értékeitélete közötti konfliktust, ill. a bürokratikus szervezet hatékony működésének a hiányosságait –, (c) mert a prostitúció esetében csökkenti a büntetéssel járó társadalmi költségeket, a bürokrácia esetén pedig a szervezet megreformálására fordított társadalmi költségeket. A korrupció azonban csak akkor minősíthető hasznosnak, ha e „pozitív” hozadéakai meghaladják az általa okozott károkat, az illegitim csere negatív externáliáit. E negatív externáliákhoz sorolható a jogrendből való kiábrándultság, az erkölcsök meglazulása és a közhivatalokba fektetett társadalmi bizalom elvesztése.

A nehézség azonban pontosan abban van, hogy a korrupció pozitív és negatív hatásai közé sok egymással össze nem mérhető dolog tartozik – a jogrendre, a kultúrára, a gazdaságra, a politikára tett hatás –, ami lehetlenné teszi a pozitív és negatív hatások aggregálását, azt, hogy pontos számításokat végezzünk arról, hogy hogyan keverednek ezek egymással, hogy

korruptió, amely nem gyógyszer, hanem kórokozó vírus. A funkcionalisták és az ún. moralisták közötti vitát empirikus bizonyítékok hiányában aligha lehet eldönteni. Az elmondottakon túl – tételük bizonyítására, mely szerint a korruptió járhat pozitív rendszer- vagy alrendszer szintű hozadékokkal – a funkcionalistáknak azt is meg kellene válaszolniuk, hogy milyen feltételek mellett áll fenn ennek a lehetősége.

Rendszerszintű funkcionális zavarok nemcsak a harmadik világ társadalmaira, hanem a modern társadalmi berendezkedésekre is jellemzőek. Ezek a funkcionális problémák a modern társadalmak korruptiók gyakorlásának strukturális „okaiként” vagy legalábbis ösztönzőiként értelmezhetőek.

Funkcionális zavarok és korruptió a modern világban

A politikai korruptió strukturális „okai” vagy ösztönzői a modern társadalmakban – melyeket a társadalmi struktúra hibáinak vagy tökéletlenségeinek nevezhetünk – sokfélék lehetnek. Ezek közül csupán háromra utalok. Korrupt cselekedet elkövetését ösztönző tényező lehet:

- a) A jogrend és a társadalom értékrendje közötti diszkrepancia, ami abban jelenik meg, hogy a jogrendszer tiltja, ill. nem teszi lehetővé a társadalom, vagy a társadalom bizonyos csoportjai számára bizonyos szükségletek kielégítését. Klasszikus példája ennek a korruptióval társult prostitúció, melynek gyakorlását a jogrendszerek többsége tiltja vagy korlátozza.
- b) A korruptió egy másik strukturális oka lehet a közhivatalok bürokratikus szervezeti felépítéséből adódó merevség és rigiditás, amely abban nyilvánul meg, hogy képtelenek a külső környezeti változásokra, kihívásokra és igényekre megfelelő időben és módon reagálni. A bürokratikus „szerep” megköveteli a szabálykonform fegyelmezett magatartást, melyben a hangsúly a procedúrákhoz való ragaszkodásra esik, melynek során feledésbe merülhet a hivatal rendeltetésének célja, az, hogy mivégre alkalmazzák a procedúrákat. Ez a „begyakorlott tehetetlenség” (trained incapacity) – ahogy Merton nevezi – olyan diszfunkciókhoz vezet, melyek akadályokat gördítenek a közösségi célok megvalósítása elé éppúgy, mint az állampolgárok szükségleteinek kielégítése elé. Ez azzal a következ-

A harmadik világ korrupciós gyakorlatával foglalkozó kutatók többsége egyetért abban, hogy ezekben az országokban a legégetőbb társadalmi problémákat a (a) a gazdasági növekedés hiánya, (b) a nemzeti integráció problematikussága, és (c) a kormányzati kapacitás gyengesége jelentik. Az elemzők abban is egyetértenek, hogy ezeknek a problémáknak a gyökere a rendszer strukturális és funkcionális zavarai van, hogy ezek a nehézségek lényegében ennek a kifejeződése. A funkcionális zavarokat a hagyományos és modern értékrendszerek közötti konfliktusra vezetik vissza. A modernizáció fázisában lévő társadalmakban a korrupció oka nem annyira a társadalmilag legitim normáktól való eltérésben van, hanem abban, hogy a tradicionális és modern normák konfliktusban állnak egymással, ami dezorientálja az emberek magatartását, mert nem tudják, melyikhez tartásuk magukat.

A premodern értékrendszerek viszonylagos stabilitása, a modern értékrendszerek gyengesége vagy hiánya ill. a politikai folyamatok intézményesülésével kapcsolatos „hiányosságok” megnehezítik vagy lehetetlenné teszik a fent említett három alapp probléma (gazdasági növekedés, nemzeti integráció és kormányzati kapacitás) megoldását, mert a hagyományos értékrendszerek (a) gátjává válnak a racionális gazdasági kalkuláción alapuló piacgazdaság és vállalkozói mentalitás érvényesülésének és ezzel a gazdasági növekedésnek (a hasznokat meg kell osztani a primér közösség tagjaival), (b) hátráltatják a demokratikus hatalomgyakorlás intézményeinek a kialakítását, mert megvonják a bizalmat, és nem kölcsönöznek politikai legitimitást sem a hatalomnak, sem a hatalmat gyakorlóknak, (c) és gátat jelentenek a családi-törzsi kötelékrendszeren túlmutató nemzeti-közösségi érzés és szolidaritás kialakulásának. A korrupció adott esetben ezeknek a problémáknak alternatív megoldási lehetőségeit kínálhatja, melyekkel legitim módon néhez megbirkózni.

Mindez azonban nem több pusztán lehetőségnél, ugyanis semmi bizonyítékunk nincs arra, hogy a korrupció révén valóban orvosolni lehet a rendszer fent említett funkcionális zavarait. Érvelhetünk Myrdalhoz hasonlóan is, aki – szemben a funkcionalistákkal – azt állítja, hogy a harmadik világ valamennyi gazdasági, társadalmi és politikai betegségének alapvető oka a

korruptió tölti be. A rendszerszükséglet és a korruptió rendszeren belül betöltött funkciójának absztrakt vonatkoztatási keretként való kezelése azonban egyfajta erkölcsi és értékrelativizmushoz vezet, mert a korruptiót ezentúl nem tekintik valami eleve rossznak és üldözendőnek. Ellenkezőleg, a rendszer absztrakt vonatkoztatási keretében a korruptió lehet jó, valami pozitív és hasznos dolog, ha a rendszer szolgálatában áll, és csak akkor negatív, káros, ha a rendszer szempontjából diszfunkcionális. A funkcionalisták – hasonlóan Mandevillehez – abból indulnak ki, hogy a magatartás individuális szintű motivációiból nem lehet következtetni annak társadalmi hatására és következményeire, mert a mens rea (a bűnös tudat) által motivált cselekvésnek a rendszer szempontjából lehetnek pozitív, nem szándékolt következményei is. Így a korruptió is kedvezően befolyásolhatja a társadalom egész, vagy a gazdasági, a kulturális és a politikai alrendszer működését. Mandevillehez képest itt azonban egy megszorítást tesznek, mondván, hogy nem az általában vett hatalommal való visszaélés és nem minden hatalommal való visszaélés vagy törvénytelenység jár pozitív társadalmi hozadékkal, hanem csak az, amely (a) a rendszer strukturális problémáira adott válaszreakció, és (b) amelynek a rendszer egészére gyakorolt hatása pozitív, azaz amelynek esetében a korruptióból eredő társadalmi (aggregált) hasznosságok és nyereségek meghaladják a korruptió által okozott – általában negatív externáliákként megjelenő – károkat és veszteségeket. Ez a megszorítás azt is jelenti, hogy a pusztán individuális okokra és motívumokra támaszkodó korruptiók gyakorlatokat a funkcionálisizmus is egyértelműen negatív jelenségként ítéli meg. A funkcionalisták egy másik érdeme az, hogy felfedezik a korruptió ellentmondásos és kétértelmű hatásait, azt, hogy annak bizonyos formái előmozdíthatják egy társadalmi alrendszer hatékony működését vagy orvosolhatják annak funkcionális zavarait, de ezzel párhuzamosan negatív módon befolyásolhatják egy másik alrendszer működését.

A rendszer strukturális zavarai – állítják a funkcionalisták – eltérően vetődnek fel a társadalmi evolúció különböző stádiumaiban lévő társadalmakban, a harmadik világban és a modern ipari demokráciákban.

A korrupciós hálózat társadalompolitikai realitás, amit mi sem mutat jobban, mint az Olasz Köztársaság legnagyobb politikai krízise és korrupciós botránya, amely napnál világosabban bizonyította a korrupciós hálózatok létezését. Az 1992-ben kirobbant botrányt követő nyomozások és bírósági eljárások egy olyan országos méretű korrupciós hálózatot – politikai bünszövetkezetet – lepleztek le, melyben kormánytagok, a politikai pártok prominens vezetői, magasrangú és helyi köztisztviselők, az üzleti világ tagjai, egyszóval az egész politikai és uralkodó elit érintve volt. Néhány statisztikai adat jól megvilágítja ezt: 1993-ban – egy évvel az új parlament megválasztása után – 630 képviselő közül 205, a 326 szenátor közül pedig 81 állt vizsgálat alatt. 1994 végére a gyanúsítottak száma elérte a 7000-et, akik közül 338 volt képviselő, 100 szenátor, 331 kerületi, 122 tartományi és 1525 városi vagy községi közhivatalnok, ezenkívül 1373 „egyéb”, különböző státusú közhivatalnok szerepelt még a vádlottak listáján. Az ügyészség kb. 4000 esetben rendelte el az előzetes letartóztatás parancsát.

Fontos rámutatni arra, hogy a politikai korrupció – öltse a piaci, a politikai vagy a társadalmi csere formáját – (a) nem pusztán dolgok, szolgáltatások, előnyök, kötelezettségek stb. cseréje, (b) nem is csak a korrupt tranzakcióban részt vevő felek közötti – egyenlőségen (piac alapú politikai korrupció), hatalmi dominancián (politikai csere alapú korrupció) vagy a kölcsönös szolidaritáson, bizalmon és reciprocitáson (társadalmi csere alapú politikai korrupció) – alapuló tranzakció, hanem (c) olyan cserefolyamat, amely egyben egy nagyobb „egészben”, egy meghatározott társadalmi rendszeren és társadalmi struktúrán belül játszódik le. A politikai korrupció eme tágasabb összefüggéseire elsőként a funkcionalisták mutattak rá.

Korrupció és társadalom: a funkcionista magyarázat

A politikai korrupció funkcionális magyarázata a rendszer szükségletére adott válaszként értelmezi a korrupciót, a jelenséget a rendszerfunkció absztrakt nézőpontjából magyarázza. A rendszerfunkció nézőpontja lehetővé teszi, hogy a korrupciós jelenséget egyszerre szemléljük annak genezise és hatása szempontjából. Így egyfajta oksági és funkcionális magyarázathoz jutunk, ahol az ok szerepét a rendszer funkcionális zavara ill. e zavar kiküszöbölésének szükséglete, az okozatét, ill. funkciót pedig maga a

hivatalokban és a bíróságokon egyaránt – informális és illegitim szervezeteik érdekeit „képviselik” – nem pedig valódi megbízóikét –, lesz a hálózat képes arra, hogy befolyását és hatalmát a társadalmi, gazdasági és politikai élet szinte valamennyi területére kiterjessze.

A különböző életszférák feletti uralom és hatalom egyben azt is jelenti, hogy a korrupciós hálózatok határozhatják meg az egyes szférákon belüli és az egyes szférák közötti cserekapcsolatok mértékét, azok arányait és a csere ekvivalenciáit vagy árait. A csereügyletek közvetítőjeként a hálózat teremti meg a heterogén jószágok és szolgáltatások összehasonlításának informális mércéjét, a csereérték ekvivalensét, amely a középkori igazságos ár fogalmára és a törzsi ajándékcsereire emlékeztet: ez nem piaci ár, nem is hatósági ár, hanem ezek kombinációjaként egyfajta kialakult, méltányos vagy igazságos ár. Ennek magyarázata részben az illegitim csere tényében van (a lebukás lehetősége a hálózat esetében is fennáll, ami konfliktuskerülővé teszi: ennek egyik eszköze pedig az „engedményes ár”), részben pedig abban, hogy a hálózat tagjai között a csoportkohézió szerepét a kooperáció, a szolidaritás, a reciprocitás, a bizalom és a lojalitás játssza. Ez utóbbinak pontosan azért lehet szerepe az ár meghatározásban, mert ha a hálózaton belül nem érvényesül sem a piaci elvnek (és azok megtestesítőinek, a vállalkozóknak), sem a hatalomnak (és azok megtestesítőinek, a politikusoknak) a dominanciája, melyek – piaci és hatósági ár formájában – ár meghatározók lehetnének, akkor a harmadik lehetőség marad: a konszenzussal létrehívott méltányos ár. Itt érdemes megjegyezni, hogy a hálózatok közös világfelfogással és „etikával” rendelkeznek, amely kijelöli a szereplők jog- és kötelezettségrendszerét a hálózaton belül, amely elsőbbséget élvez a tagok minden egyéb olyan elköteleződéseivel szemben, mint amilyen a magánérdek vagy a család iránti lojalitás.

Szélsőséges esetekben a korrupciós hálózat tartja kezében szinte a társadalom reprodukciós folyamatainak egészét. Mindez azt jelenti, hogy a törvényesnek és a törvényen kívülinek elmosódnak a határai, mert az az uralkodó és hatalmi elit, amelynek a törvényesség, a közjó és a társadalmi igazságosság fölött kellene örködnie, illetve tevékenységével azt előmozdítani, a maga válik törvénytörővé, a közvagyon és közjó rombolójává, a társadalmi igazságtalanságok elkövetőjévé.

szóban forgó patrónus, annál nagyobb a veszélye annak, hogy a klientúra és a patrónus-kliens kapcsolatrendszeren kívül rekedtek összefognak és felázadnak ellene, ezért a teljes monopolhelyzet csak annak árán tartható fenn, hogy a patrónus egyre többet ígér klienseinek és egyre kisebb ellenszolgáltatást vár el tőlük cserébe, ami szintén aláássa a monopolhelyzetet. A tökéletes monopolhelyzet két szélsősége a kormányzat egy bizonyos lobbiszervezet által való ellenőrzése, ill. az összes nyomásgyakorló szervezet kormányzat általi ellenőrzése lenne. Az előbbi a pénz, az utóbbi a hatalom egyértelmű diktatúrájával lenne azonos. Ez azonban lehetetlen, mert a monopolhelyzetet élvező patrónusnak, legyen az politikus vagy vállalkozó, politikai- vagy lobbiszervezet, szembe kell néznie és meg kell küzdenie az ugyancsak monopolhelyzetre áhító konkurenciával, a többi politikussal és politikai párttal, ill. a többi nyomásgyakorló szervezettel.

A társadalmi cserét modelláló hálózati korrupció

A korrupciós hálózat egyfelől (a) saját logikával rendelkező „vegyes” koordinációs séma, szabályrendszer (intézmény), amely szabályozza a kicserélendő jóságok és/vagy szolgáltatások egymáshoz való viszonyát: megszabja a csere ekvivalenciáit és/vagy árát, (2) másrészt a hálózat különböző „társadalmi világokat és szakterületeket” képviselő emberek kapcsolatrendszere is, melynek a legfontosabb szereplői a politikusok, miniszterek, magas rangú köztisztviselők és vállalkozók vagy lobbyszervezetek képviselői. A korrupciós hálózat olyan politikai bünszövetkezet, amely a fentiekből adódóan bűnös céljai érdekében egyszerre képes a pénz, a hatalom és a szakértelem erőforrásait mozgósítani. A korrupciós hálózat a politikai rendszer legális intézményes keretei és szervezetei mögött húzódó olyan informális és illegitim kapcsolatrendszer, amelynek szereplői ugyanakkor a legális és legitim politikai intézmények képviselői is. Az a tény, hogy (a) a korrupciós hálózatok különböző társadalmi világokat (politikusok, bürokráták, lobbisták) és különböző erőforrásokat (pénz, hatalom, szakértelem) integrálnak, és (b) hogy ezek tagjai egyszersmind köztisztviselőként álló közéleti szereplők is, szolgálhat magyarázatul a hálózat olykor szinte korlátlannak nevezhető hatalmára. E koncentrált erőforrások birtokában és annak következtében, hogy a hálózat emberei – a parlamentben, a kormány-

kapcsolatrendszerei mindig feltételeznek egy olyan „hatalmi centrum”-ot, egy patrónust, aki befolyásánál fogva képes a csere kikényszerítésére és a csere ekvivalenciáinak a meghatározására. Ennélfogva a csere ez esetben mindig egyenlőtlen csere, az ár pedig sok esetben hatalmi pozícióból diktált ár. Ennek közelebbi „oka” az, hogy a patrónus – aki lehet politikus, magas rangú kormánytisztviselő, egy tekintélyes nyomásgyakorló szervezet vezetője vagy egyszerűen egy nagyon befolyásos gazdag ember – monopol-hatalommal rendelkezik bizonyos embercsoportok – a klientúra – szükségletei és azok kielégítése fölött. A szükségletek feletti monopólium képezi az alapját annak, hogy a szükségletek kielégítése fejében megfelelő politikai ellenszolgáltatást követelhet cserébe. A patrónus-kliens kapcsolatok szinte minden esetben a gazdasági és politikai szereplők – vagy általánosabban fogalmazva a civil társadalom és a politika – közötti kapcsolatok, amelyen belül mindkét fél betöltheti a patrónus és a kliens szerepét. Patrónus lehet az a politikus vagy magas beosztású közhivatalnok vagy ezek egy csoportja, aki a közbeszerzésekkel kapcsolatos szerződések odaítélése fölött diszponál, annak a lobbyszervezetnek a vezetője vagy vezetése, akinek támogatása nélkülözhetetlen egy politikai párt választási kampányának finanszírozása és szavazatmaximálása szempontjából, az a hatalmas vállalkozó, aki gazdasági hatalmánál fogva eldöntheti a környék infrastrukturális és/vagy gazdasági fejlődésének sorsát.

A patrónus-kliens viszonyrendszerrel rokonítható az atyafiság és nepotizmus „intézménye”, ahol az előbbihez hasonlóan hatalmi pozícióban álló személyek dönthetnek olyan fontos kérdésekben, mint a nagy haszonnal kecsegtető üzleti koncessziók, a kulcspozíciókba való kinevezések, a magánvállalatok nagyvonalú állami felvásárlása, importengedélyek kiadása stb. Az ilyen meglehetősen értékes jószágok fölötti rendelkezési jog a fentiekhez hasonlóan megteremti korrupt módon történő hasznosításuk lehetőségét. A patrónus-kliens viszony és a nepotizmus között az egyetlen döntő különbség az, hogy míg az utóbbinál az előnyöket rokonok, barátok és cimborák között osztják el, addig az előbbinél ezt nem veszik tekintetbe.

Érdemes megemlíteni, hogy a hatalmi monopóliumon alapuló politikai cserének ezek a formái látszólagos stabilitásuk ellenére mégsem igazán stabil politikai kötelékrendszerek, aminek oka magának a monopóliumnak a természetében rejlik. Ugyanis minél szélesebb klientúra fölött rendelkezik a

A gazdasági cserét modelláló politikai korrupció

A gazdasági csere logikáján építkező politikai korrupció esetén a szereplők – a köztisztviselő és egy másik köztisztviselő, vagy egy köztisztviselő és egy állampolgár – a haszonmaximálás elvét követve lépnek be a cserekapcsolatba, és ha „racionálisak” (önérdekkövetők), csak akkor vesznek részt benne, ha a csere kölcsönös előnyökkel jár. Az illegitim tranzakció „tétjeit”, a szolgáltatás és viszontszolgáltatás „árát” a kereslet-kínálat törvényei határozzák meg. A piac logikáján épülő politikai korrupció ügyletei korlátozottak, szervezetlenek, személytelenek, alkalmi jellegűek, további szereplők irányában nyitottak. A politikai korrupció piaci formájának társadalmi beágyazottsága „gyenge”, mert a kereslet-kínálat-ár hármasságán kívül nincsenek a cserét meghatározó egyéb játékszabályok. Ennélfogva ezek a cserekapcsolatok nem stabilak, emellett az ár is bizonytalan, fluktuáló és alkufüggő.

A korrupt köztisztviselő ebben az esetben „vállalkozásnak” fogja fel hivatalát, pozícióját saját haszonmaximálása szolgálatába állítja, a korrupt tranzakciókba pedig csak akkor fog belépni, ha a költség-haszon egyenlege számára pozitív, azaz, ha a lebukás kockázata ill. az azzal járó potenciális veszteségek kisebbek a korrupt cserekapcsolatból származó előnyöknél. Ha pl. a kiszabható büntetés „megfelelően” súlyos, ha köztisztviselői állását nem könnyen tudja felcserélni egy hasonló jövedelemmel járó nem-köztisztviselői állásra, vagy ha az elérhető alternatív álláslehetőséggel járó jövedelem kevesebb vagy nem haladja meg köztisztviselői állása fizetését, akkor nagy valószínűséggel tartózkodni fog az illegitim cserekapcsolatba való belépéstől. Ellenkező esetben, azaz ha az ellenőrzés túlságosan laza, aminek következtében a lebukás kevésbé valószínűsíthető, vagy ha olyan piacképes szakképzettséggel rendelkezik, melyet könnyen és kifizetődően tud konvertálni az álláspiacon, akkor a köztisztviselő hajlamosabb lehet az illegitim ajánlatok elfogadására vagy azok kezdeményezésére.

A hatalmi cserét modelláló politikai korrupció

A politikai csere elvére épülő korrupció tipikus formái a patrónus-kliens kapcsolatrendszerek valamint az atyafiság és nepotizmus különböző formái. Szemben a piac logikáját követő politikai korrupcióval, amely az önkéntességre és a csere egyenértékességére épül, a politikai csere eme

A politikai korrupció egyének, csoportok vagy intézmények közötti tranzakció: a cserekapcsolat egy formája. Mint minden csere, a politikai korrupció is javak és személyek (csoportok) olyan mozgása, amelynek négy eleme van: (a) a korrumpáló, az illegitim ügylet kezdeményezője, (2) a korrumpált, a kétes tevékenység elfogadója, (3) a korrumpáló által felajánlott megvesztegetési díj (4) és a korrumpált által elfogadott előny.

A kicserélendő javak lehetnek anyagi jószágok (árak, pénz, fizetésemelés, prémium), szolgáltatások, engedélyek, kedvezmények, pozíciók (állások, kinevezések), magatartásformák (engedelmeskedés, lojalitás, politikai szavazat) stb. A kicserélt jószágok aszerint is csoportosíthatóak, hogy azok közönséges, legitim úton is megszerezhető áruk-e vagy olyan ritka jószágok, amelyekhez csak törvénytelen módon lehet hozzáférni. A kicserélt javak klasszifikálhatóak a jószág feloszthatóságának vagy oszthatatlanságának szempontja szerint is: egy kinevezést vagy előléptetést nem lehet felosztani, de a pénzt pl. igen.

A korrumpált tranzakció szereplői, a korrumpáló és a korrumpált, lehetnek individuális személyek, csoport vagy szervezet. A korrumpáló, az illegitim aktus kezdeményezője és a korrumpált, a felajánlás elfogadója egyaránt lehet köztisztviselő (politikus, magas vagy alacsony beosztású közhivatalnok, bíró stb.), újságíró, egy nyomásgyakorló szervezet képviselője, vagy privát személy: egyszerűen a közpolitika valamennyi szereplője. A megvesztegetők és megvesztegetettek lehetnek állampolgári csoportok és szervezetek csakúgy, mint közhatalmi intézmények vagy testületek.

A korrupciós csere, akárcsak a csere legitim formái soha nem önkényes és esetleges, hanem mindig valamilyen intézményes rendnek vagy szabályrendszernek engedelmeskedik. Az illegitim csere keretfeltételét biztosító intézmények vagy szabályrendszerek alapján a politikai korrupció három ideáltípusáról lehet beszélni: (1) a gazdasági csere elvére épülő korrupcióról, amelyben a cserét szabályozó intézmény a piac, (2) a politikai csere elvére épülő korrupcióról, amely a hatalmon, a parancs-engedelmeskedés logikáján nyugszik (3) a társadalmi csere elvére épülő – hálózati – korrupcióról, amely „közösségi” normákon, a közösség tagjainak egymás iránti szolidaritásán, bizalmán és reciprok viszonyán alapul.

3). A közvélemény alapú definíció

A definíciós probléma harmadik megközelítése azt állítja, hogy egy politikai cselekvés akkor korrupt, ha a közvélemény azt annak minősíti. A nyilvánosság azonban nem kompakt dolog, hanem „rétegzett”, számos kérdésben kétértelmű és megosztott. A politikai korrupció ez utóbbi megközelítését Heidenheimer képviseli a legpregnánsabban. Ő a közvéleményt két alkotórészre, a közemberekre és az elitre bontja, és szerinte annak alapján lehet egy politikai cselekvés korruptségéről dönteni, hogy a szóban forgó cselekedetet hogyan ítéli meg az emberek többsége és az elit, ill. annak alapján, hogy a két „ítélet” és minősítés milyen viszonyban áll egymással. E séma szerint egy magatartás akkor ítéltető különösen korruptnak, ha mind a köztisztviselők, mind az emberek annak ítélik meg, és ha mindkettő elítéli (fekete korrupció). A korrupciós spektrum másik szélsősége a fehér korrupció. Ez olyan cselekedet vagy magatartás, amelyet mind az elit, mind az emberek korruptnak ítélnék, de amelyet nem tekintenek eléggé veszélyesnek ahhoz, hogy fel kellene lépniük ellene. E két szélsőség között helyezkednek el azok a magatartásformák, amelyek megítélésében lényeges különbség tapasztalható az elit és az emberek között: ugyanazt a jelenséget az egyik korruptnak, a másik elfogadhatónak tekinti (szürke korrupció).

A két egyértelmű szélsőség, a fehér és a fekete korrupció nem jelent olyan veszélyt a társadalom számára, mint a korrupció szürke zónája, ahol az emberek vagy a politikai elit bizonytalan a dolog megítélésében. Ugyanis ha ez a bizonytalanság fennáll, ha az emberek és az elit másként ítélik meg ugyanazt a jelenséget, akkor nem lehet eldönteni, hogy kinek a kezében van a helyes mérce, melynek alapján a szóban forgó magatartást meg lehet ítélni. A korrupció közvélemény alapú definíciója így egy paradoxonhoz vezet. További bonyodalmat jelent az a tény, hogy ugyanazt a jelenséget nemcsak egy bizonyos társadalmon (kultúrán) belül értékelheti másként az elit és a közvélemény, hanem az egyes kultúrák is eltérően vélekedhetnek arról, hogy egy szóban forgó cselekvés korruptnak vagy tisztának minősíthető-e. A nehézség ebben az esetben abban áll, hogy a két értékrend és mérce, a közvélemény két típusa között minek alapján állítható fel valamilyen preferenciasorrend. Ha a közvéleményt implicit erkölcsi értékítéletek hordozójának és megjelenítőjének tekintjük, akkor a kérdés úgy vetődik fel, hogy vajon magasabb rendű-e a modernitás erkölcsé a premodern társadalmak erkölcsénél.

mint a szabadság, a személyiségi jogok és az igazságosság, vagy csak pusztán az anyagi értelemben vett hasznosságok? Elméletileg korrekt és magától értetődő kijelentés az, hogy a közjó és közérdek terjedelmének a meghatározásánál mindkét kritériumra és értékre tekintettel kell lenni. Azonban a két érték harmonizáltatása nehézségekkel jár. Ezt egy példával érzékeltethetjük. Egy bűncselekményt követő börtönbüntetés helyénvalónak tűnik, függetlenül ennek egyéb következményeitől, mert a jogszerű felelősségre vonás és büntetés a közjót, az állampolgárok biztonságát és a társadalmi igazságosságot szolgálja. A büntetés azonban társadalmi-jóléti veszteségeket is jelent: ennek alapján javasolja G.J. Becker a bűnüldözés megközelítésének alternatív, teleologikus módját. Okfejtésének lényege az, hogy a bűnözést a társadalmi jólét maximálása ill. a társadalmi veszteségek minimalizálása szempontjából kellene megközelíteni és politikailag kezelni. A törvénysértők börtönbe zárása ugyanis nemcsak a bűnözés forrásait apasztja, hanem a börtönök fenntartása kapcsán társadalmi költségekkel is jár, másfelől a delikvenszeknek a termelésből való kiesése ugyancsak jóléti veszteségként könyvelhető el. Becker azt javasolja, hogy a társadalmi költségekkel és veszteségekkel járó börtönbüntetéseket pénzbüntetésekkel kellene felcserélni, ami az elítéltek számára lehetővé tenné a termelésbe való visszatérést, ami növelné a GDP-t és az adók folytán a költségvetési bevételeket is. A példa világosan mutatja, hogy a közjó vagy közérdek fogalmának két, eszmeileg összetartozó eleme, az „általános jólét” és a „normatív helyesség” egymás rovására érvényesülnek: a jogi és erkölcsi normák érvényesítése jóléti veszteségekhez vezethet, a társadalmi jólét maximálása a deontikus értékek felszámolásához. A közérdek meghatározása tehát kettős ellentmondást eredményezhet: (a) lehet, hogy lesznek olyan szereplők ill. csoportok, akik ki lesznek zárva a közérdek meghatározásának folyamatából, (b) a közjó fogalmában eszmeileg összetartozó két érték, az általános jólét és a normatív helyesség konfliktusba kerülhetnek egymással, s előfordulhat, hogy csak egymás rovására érvényesülhetnek.

definíciójával kapcsolatos további nehézség az, hogy a jog nem lehet a politikai cselekvések helyessége vagy helytelensége megítélésének abszolút vonatkoztatási kerete, mert a törvény maga is lehet fölösleges, rossz vagy egyenesen embertelen, amely szembenáll az emberiség évezredeknyi erkölcsi hagyományával, a „természetjoggal” vagy az erkölccsel. Azaz a jogszerű magatartás nem feltétlenül „jó”, a jogsértés pedig nem szükségképpen „rossz”: adott esetben a jogi mérce, a pozitív jog maga is megítélésre és megmérettetésre szorul. Ha pl. egy koncentrációs tábor beosztott köztisztviselőjeként megvesztegetem a tábor vezetőjét, hogy engedje szabadon egyik barátomat, akkor kétségkívül olyan jogsértést követek el, vagy olyan jogsértésre bírom rá főnökömet, ami egyszersmind korrupt cselekedet is: magatartásom azonban erkölcsi értelemben nagyon is tiszteletreméltónak tekinthető.

2). A közérdek alapú definíció

A köz- vagy általános érdek fogalmára alapozott korrupció-definíció esetében a nehézséget a köz vagy társadalmi érdeknek a meghatározása jelenti, ugyanis ahhoz, hogy egy cselekedetről eldöntsük, hogy az korrupt-e vagy sem, előbb tisztában kell lennünk a közérdek fogalmával, azzal a vonatkoztatási kerettel, amit megsértene. Az, hogy adott esetben mi minősül közérdeknek, részben annak a függvénye, hogy azt ki vagy mi és milyen procedúrák által határozza meg. A többségi szavazás, a piac, a konszenzusra jutás egyaránt szolgálhat a közjó meghatározásának intézményeként.

A közjó konszenzuális meghatározásának azonban kicsi a gyakorlati megvalósíthatósága, a piac és a többségi szabály kontextusában definiált közérdek pedig egyrészt két egymással összemérhetetlen közérdekfogalomhoz vezet, másrészt egyik sem oldja meg a kisebbség-többség dilemmáját, azaz nem vezetnek olyan eredményre, amelyben a közjó fogalmának meghatározásában valamennyi szereplő egyenlő súllyal venne részt. Következésképp a közjó piaci és többségi szabály útján való meghatározásának mindig lesznek nyertesei és vesztesei, amit igazságtalannak tekintünk. A közérdek definiálásával kapcsolatos másik nehézség annak meghatározása, hogy annak terjedelme adott esetben milyen javakat ill. értékeket foglal magában. Beleértendő-e a közjó és közérdek fogalmába az olyan értékek,

Politikai korrupció

Definíciós nehézségek

A korrupció pejoratív kifejezés: valami rossz – Gombár Csaba megfogalmazása szerint „közrossz” –, amit a különböző európai nyelvek értelmező szótárai is kifejezésre juttatnak. A latin „corrumpo”, akárcsak az angol és francia „corruption” valaminek az elrontását, megrontását, elferdítését, meghamisítását, elcsúfítását, lealjasodását, rothadását, bomlását, lezüllését, ill. valakinek a megvesztegetését és erkölcsi megrontását jelenti. Ahhoz, hogy meg tudjuk indokolni, hogy a politikai korrupciónak nevezett jelenség miért rossz, szükségünk van a „jó” valamilyen fogalmára, amely vonatkoztatási kerete a rossznak, a devianciának, a „romlásnak”. És itt ütközünk bele a korrupció definíciós nehézségeibe, a „mihez képest rossz” kérdésébe. A politikai korrupció témérdek definícióját a „jó” különböző kritériumai alapján csoportosíthatjuk. A „jó” vonatkoztatási keretét betöltheti (1) a jogszerűség, (2) a közérdek, (3) a közvélemény.

1). A jogon alapuló definíció

A politikai korrupció jogon alapuló definíciója abból az előfeltevésből indul ki, hogy egy köztisztviselő magatartása akkor korrupt, ha megsérti a politikai rendszernek azokat a formális szabályait, melyek a szóban forgó közhivatalnoki pozíció betöltője számára kötelező előírások. A jogi definíció legvilágosabb példáját talán Nye adja, amikor azt állítja, hogy egy politikai cselekvés abban az esetben minősíthető korruptnak, ha a közszereplő magánnyereség okán megsérti a közszerephez kapcsolt formális-jogi kötelezettségeit. A jogi definíció mellett szól annak világossága és operacionalizálhatósága. Azonban e definíció egyszerre túl szűk és túl tág: nem minden törvénytelen cselekvés szükségképpen korrupt, és nem minden korrupt cselekvés szükségképpen illegális. Az előbbire lehet példa a sikasztás, a hűtlen kezelés és a csalás, az utóbbira az, amikor pl. a parlament olyan törvényt alkot, amely kielégíti ugyan az alkotmányossági kritériumokat, de a törvény nem a közjót, hanem szűkebb csoportérdekeket, esetleg magának a parlamentnek az érdekeit szolgálja. A politikai korrupció jogi

létrehívója nem egyetlen személy, s amelyekhez így csak az „osztott felelősség” valamely formája rendelhető. (3) Az egyéni felelősség-elv javára írandó ellenben az, hogy a maga szűk érvényességi területén igazságosabb felelősség-elvnek tűnik a másik kettőnél, mert az egyéntől csak azt kéri számon, amit az elkövetett vagy elmulasztott – szemben a hierarchikus felelősség modellel, amely megengedi a felelősség áthárítását és átvállalását és szemben a kollektivista modellel, amely differenciálatlanul bünteti a csoporttagokat.

Egy személynek okként illetve okozóként való minősítése csak azon kivételes esetekben megengedett, amikor kétséget kizáróan megállapítható, hogy az adott cselekedet vagy mulasztás nélkül a negatív politikai következmény nem állhatott volna elő és semmilyen más cselekedet nem lett volna képes ennek létrehívására. E ritka esetektől eltekintve, az okozati felelősség megállapítása beleütközik a sokszereplős cselekvés dilemmájába. De ha eltekintünk is ettől a nehézségtől, az okozati felelősség megállapítása, valamely konkrét egyén okozóként való azonosítása, akkor is nehézségekbe ütközik, mert ez függ többek között attól, hogy hogyan definiálják és írják le magát a következményt. Ha a következményt túl általánosan fogalmazzák meg, akkor kicsi annak a valószínűsége, hogy sikerül egyetlen személyt okozóként megjelölni. Általánosságban elmondható, hogy a következmény jellemzésének általánossági foka és a felelős személy kiválasztásának lehetősége fordított arányban áll egymással. (2) Az akaratlagos felelősség kritériuma legáltalánosabb formájában azt mondja ki, hogy egy személy negatív társadalmi-politikai következményekért annyiban felelős, amennyiben ő az adott szituációban másként is cselekedhetett volna, függetlenül attól, hogy döntésére nehezedett-e külső nyomás, vagy kényszer. Ebben az esetben nem az így vagy úgy definiált következményekhez keresik az okokat – mint az okozati felelősség esetében –, hanem az egyén magatartásának és a cselekvés körülményeinek a megértéséből és értelmezéséből próbálják megválaszolni azt a kérdést, hogy az egyén cselekedetének mozgatórugója a kényszer volt-e (másként nem cselekedhetett) illetve, hogy döntésének voltak-e reális alternatívái.

Feltehető a kérdés, hogy mennyire adekvát az egyéni felelősség fenti leírása? Az egyéni felelősség megállapítása, történjék az akár az okozati, akár az akaratlagos felelősségetv alapján, számos ponton korlátokba ütközik, s mint felelősség elv és mérce, maga is problematikus és korlátozott érvényességű. (1) Az egyéni felelősség elve csak olyan esetekben alkalmazható, amelyekben a felelősség „osztatlan” és „teljes”, azaz amikor egyértelműen megjelölhető az a személy, aki tetteivel vagy mulasztásával a nem-kívánatos következményt létrehívta, vagy akiről bebizonyosodik, hogy másként is cselekedhetett volna, amivel a nem-kívánatos esemény elkerülhető lett volna. (2) Az egyéni felelősség elve alapján nem tudunk mit kezdeni az olyan káros társadalmi-politikai következményekkel, amelyeknek

Mindebből kiviláglik, hogy a kollektív modell mind a négy megoldási kísérlete erkölcsileg maga is hamis alternatíva, mert mind a négy igazságtalan: méltánytalan az is, ha egy csoportot csoportként büntetnek, s a csoportra bízzák azt, hogy az „osztó” vagy „megtorló igazságosság” kritériumrendszerében ossza szét a tagok között a „megfelelő” felelősségadagot (ez gyakorta vezet bűnbakkereséshez), de igazságtalan az is, ha mindenkit egyformán büntetnek, mert ez esetben olyanokat is felelősségre vonnak, akik az adott ügyben „ártatlanok”. Az is megkérdőjelezhető továbbá, hogy a csoporttagok a csoport számosságának arányában viselik a felelősséget, mert a formalizált csoportokon belül az egyének hatalmukat, jogkörüket és erőforrásaikat tekintve nem egyenlők, következésképpen ugyanolyan mértékben tartani felelősnek azt, aki nagyobb befolyással bír a kollektív döntés kimenetelére mint azt, akinek erőforrásai csekélyek, ugyancsak méltánytalan dolog. Végezetül a Kipling nevéhez kapcsolódó érvelés azért tarthatatlan, mert eltekint attól, hogy a csoportban hozott döntések és a kollektív cselekvés befolyásolja az egyén csoporton belüli magatartását, mert az egyén individuálisan nem biztos hogy úgy cselekszik mint egy közösségekben. Másfelől a felelősségtulajdonításnak ez a formája igazságtalan is, mert teljes felelősséget ró az egyénre, noha az csak részben oka valamely negatív következménynek.

Az egyéni felelősség

Egyéni felelősségről akkor beszélünk, ha a felelősséget a köztisztviselőkre mint egyénekre ruházzuk rá, ahelyett, hogy azt egyszerűen egy bizonyos hivatali pozíció betöltéséhez (hierarchikus felelősség), vagy egy intézményi közösség tagságához kötnénk (kollektív felelősség). Ebben az értelemben a köztisztviselő egy társadalmi-politikai következményért csak akkor felelős, ha tetteivel vagy mulasztásával ezt előidézte, vagy ha másként is cselekedhetett volna, s ezzel a negatív esemény elkerülhető lett volna. A közszolgálat felelősségi kérdéseivel foglalkozó szakirodalom az első esetet okozati (causal) a másodikat akaratlagos (volitional) felelősségnek nevezi. (1) Az okozati felelősség szerint, egy személy csak akkor minősül egy társadalmi-politikai következmény okának (okozójának), ha cselekedete vagy mulasztása nélkül az adott következmény nem jöhetett volna létre.

mindenkit egyformán. Lewis végső konklúziója az, hogy a csoportos felelősség modell használata szükségképpen a személyes felelősség elhalásához vezet. Szerinte a kollektív felelősség elve olyan barbár, törzsi vonás, amely ellentmond a Nyugat erkölcsi tradíciójának és ezen túl kártékony módon paradox is, mert ahol mindenki felelős, ott senki nem felelős semmiért.

A kollektív felelősséggel kapcsolatosan felmerül a kérdés, hogy hogyan lehet a csoporton belül a felelősséget a csoporttagok között megosztani. (1) Az egyik értelmezési lehetőség azt sugallja, hogy a csoporthoz tartozó egyes egyének felelősségét csökkenti az az elemi tény, hogy a dologban mások is, azaz több személy érintett. Az ilyesfajta logika – amit pl. Cohen is képvisel – szerint minél nagyobb a számossága a felelősségre vont csoportnak, annál kisebb „felelősség-egység” jut az egyes tagokra. Cohen azt mondja, hogy ahol 100 ember hagyja, hogy egyvalaki meghaljon és önmagában egyik egyén sem lett volna képes a halált megelőzni, ott a felelősség számtani megoszlásáról lehet és kell beszélni. A konkrét példában minden egyén $1/100$ -nyi felelősséget visel az illető haláláért. (2) A másik megoldási lehetőséget Kipling képviseli, aki egy helyütt azt mondja, hogy a kettesével elkövetett bűnökért egyesével kell felelni, ami alatt valószínűleg azt érthette, hogy a csoportosan elkövetett bűnökért vagy mulasztásokért valamennyi résztvevő ugyanolyan mértékben felelős, mintha az adott cselekedetet egyetlen személy követte volna el.

(3) Egy következő válasz a felelősség csoporton belüli elosztására az, hogy a kollektív cselekvés következményeit illetően, valamennyi, az adott következményhez így vagy úgy hozzájáruló személyt csak azonos mértékben lehet és kell felelősségre vonni, mert az egyes csoporttagoknak a cselekvéshez való kontribúciója pontosan nem állapítható meg, ennél fogva méltánytalan és alaptalan lenne a csoporttagok differenciált felelősségre vonása. (4) A negyedik megoldás az, hogy csak a kollektívát szabad terhelni, az egyes egyént ki kell vonni a felelősség súlya alól, mert a csoportos vagy kollektív cselekvés esetében nem az egyes csoporttagok cselekszenek, hanem a csoport mint olyan, amely több mint tagjainak egyszerű számtani összege, s ennél fogva a csoport cselekvés sem azonosítható a tagok cselekedeteinek az összegével, ami továbbá magyarázatul szolgál arra, hogy miért kell az egyént kivonni a csoportosan elkövetett bűnök vagy mulasztások felelősségre vonása alól.

litikai célt, parancsot vagy utasítást teljesít, amelynek meghatározásában nem játszott konstitutív szerepet. Ha másfelől, a közhivatalnok aktívan részt vesz a közösségi célok definiálásában, akkor hierarchikus elszámoltathatósága kompromittálódik, mert ebben az esetben a politikushoz, vagy hivatali előjárójához való viszonya nem a megbízottnak a megbízóhoz való viszonya, amelyen belül a cselekvés értelmi szerzőisége és ennek megvalósítása világosan elkülöníthetőek egymástól.

A kollektív felelősség-modell

Szemben a hierarchikus felelősség-modellel, amely a felelősség elemzésekor nem, vagy alig vesz tudomást a sokszereplős cselekvés dilemmáiról, a kollektivista modell ennek a ténynek a konstatálásával indít. Első megállapítása ennek kapcsán az, hogy mivel a politikai döntések végeredménye több különböző státusú egyén vagy csoport együttes tevékenységének az eredménye, ezért biztosan nem különíthető el egymástól az, hogy az egyes egyének milyen mértékben és milyen súllyal járultak hozzá a kollektív tevékenysükből fakadó következményekhez. A második tétel annak a kijelentése, hogy egyetlen egyént sem lehet mint személyt felelősségre vonni azokért a következményekért, amelyeknek ő csak részben, töredékesen oka, s amelynek mértéke egyébként sem állapítható meg pontosan.

Bizonyos negatív következményekért és mulasztásokért gyakran tesszünk felelőssé nemzeteket, szervezeteket, olyan politikai testületeket, mint a kormány vagy a parlament vagy éppen a bürokrácia. Van-e valami értelme és tartalma a kollektív felelősség tulajdonításának, s nem vonja-e kétségbe a felelősség hagyományos fogalmát: azaz nem arról van-e szó, hogy a kollektív felelősség tulajdonítás kapcsán az egyik embert tesszük felelőssé a másik cselekedetért? Másként fogalmazva: ha a felelősség megoszlik a csoport tagjai között, illetve ha minden csoporttagra kiterjed, akkor nem tűnnek-e el az azon egyéni cselekedetek közötti különbségek, amelyek a kollektív cselekvés végeredményéhez hozzájárultak? H.D. Lewis a kollektív felelősség kritikája kapcsán úgy vélekedik, hogy ha elfogadjuk a kollektív felelősség elvét, akkor minden tett egyformán lesz jó, illetve rossz: csupán megítélés függvénye. Ugyanis közvetlenül részévé válunk egymás tetteinek, így az azokat érő dicséret vagy bírálat óhatatlanul bennünket is illet és

bizonyos döntéseket, hanem önmaga, illetve szűk választói csoportok javára. De ebbe a kategóriába sorolhatóak azok az esetek is, amikor a parlament – ugyancsak betartván az alkotmányossági szabályokat – olyan döntéseket hoz, amelyek sértik az erkölcs évezredes normáit, vagy a fennálló és általánosan elfogadott erkölcsi elveket. A legfelsőbb autoritás abszolút diszkrécióra való joga, mely szerint döntéseiért azt nem lehet felelősségre vonni paradoxonokhoz vezet. A legfelsőbb autoritáson kívül azonban minden más közhivatali testülettől és közhivatalnoktól megkövetelhető diszkréció gyakorlásának a magyarázata, azaz, hogy a diszkréció biztosította „törvényes szabadságjogok” használatával kapcsolatosan magyarázatot és indokot szolgáltatasson.

A hierarchikus felelősség modellnek az a megoldása miszerint a politikusok a kiválasztott célokért, a bürokráták pedig az alkalmazott eszközökért tartoznak elszámolással, nem tartható, mert amint Dewey megjegyzi: cél és eszköz nem állíthatók polaritásokként egymással szembe, mert a valóságos cselekvésben kölcsönösen átcsúsznak egymásba: a rendelkezésre álló eszközök konstitutív elemei a célmeghatározásnak és megfordítva. Ugyanez érvényes a politikus és bürokrata egymáshoz való viszonyára is, azaz erősen megkérdőjelezhető az a tétel, miszerint a politikusok csinálják a politikát, a bürokráták pedig végrehajtják azt.

Politikusnak és bürokratának, főnöknek és beosztottnak, a cselekvés értelmi szerzőjének és a cselekvés végrehajtójának az egymástól való elválasztása az elszámoltatás hierarchikus modelljében feloldhatatlan erkölcsi dilemmákhoz vezet, mert a közhivatalnokokat pusztán annak alapján tartja elszámoltathatóknak, hogy azok megvalósították-e, a mások (megbízóik, főnökeik) által meghatározott célokat, s ezzel elvitatja, illetve megtagadja tőlük a személyes felelősséget. Ezzel szemben, ha személyes felelősségüket tételezzük, ez aláássa elszámoltathatóságuk jogi-politikai vagy intézményes bázisát. Az elszámoltatás tehát paradoxonokhoz vezet: ha a közhivatalnokok pusztán azért számoltathatóak el, hogy hatékonyan ültették-e át a gyakorlatba a politikai iniciatívákat – azaz, ha a politikai hatalom pusztá eszközei –, akkor nem viselnek személyes felelősséget cselekedeteik következményeiért, mert magatartásuk nem annak az erkölcsi személynek a magatartása, aki saját cselekedeteinek a „szerzője”, hanem a megbízotté, aki intézményes szerep kötelezettségeinek megfelelően, pusztán egy olyan po-

ség doktrínájának lényege az, hogy (1) a közhivatal valamennyi tagja felelős a miniszternek, (2) a miniszter hatályon kívül helyezheti részlege tagjainak bármely döntését, (3) a miniszterről azt tesszük fel, hogy az teljes mértékben kontrollálja minisztériumát és ennél fogva felelős minden olyan döntésért, amit a nevében hoztak, (4) a miniszter (illetve a kormány) a parlamentnek tartozik elszámolási kötelezettséggel, amely politikai ellenőrzést gyakorol a miniszter felett. (parlamenti megkérdés) „A miniszteriális felelősség doktrínája, miszerint a közhivatalnokok teljes mértékben a miniszter kontrollja alatt állnak és hogy a miniszter a parlament hatékony ellenőrzése alatt, merő fikció” állapítja meg Lucas. A parlamenti megkérdések ugyanis az esetek többségében formálisak, mert a kormány a parlamentben rendszerint többségben van, másrészt aligha tehető fel, hogy a miniszter képes áttekinteni valamennyi beosztottja összes tevékenységét, mint ahogyan az sem hihető, hogy beosztottjai minden esetben az ő tudomásával és beleegyezésével cselekszenek.

Az elszámoltatás gyakorta „felelősségláncolat” formáját ölti: az alárendelt köztisztviselők felelősek feletteseiknek, azok is a saját főnökeiknek, egészen fel az autoritás (a hatalom) legfelső szintjéig, amelynek felelőssége nem egyértelmű. Ez a bizonytalanság Weber elméletében is jelen van, aki a politikus felelősségével kapcsolatosan felelősségetikáról, a politikai döntések következményeinek a vállalásáról beszél, de nem tudja megmondani, hogy ki számoltatja el a politikust, kinek tartozik az elszámolással. A legfelsőbb autoritás – éppen azért, mert legfelső – nem felelős senkinek. A legfelsőbb autoritásnak – a parlamentnek – vagy az általában vett uralkodónak sem a kötelezettségei, sem autoritása, következésképp felelőssége sincsen pontosan definiálva. Mindez nem jelenti azt, hogy a politikai döntések ne lennének kritizálhatóak vagy problematizálhatóak. A legfelsőbb autoritás döntései ugyan nyitottak az alkotmányos kritika számára, azonban az alkotmányossági kereteken belül a parlament olyan privilégiummal, „abszolút diszkrécióval” rendelkezik, amely felmenti ama kötelezettség alól, hogy döntéseire magyarázatot illetve indokot adjon. Ez kétségtől ellentmondásokhoz vezethet, mert a legfelsőbb autoritás hozhat olyan döntéseket is, amelyek ugyan az alkotmányossági kereteken belül maradnak, de amelyek sértik a megbízatás intézményének erkölcsi normáit. Ez az az eset, amikor a parlament nem a társadalom vagy a közjó érdekében hoz meg

eszközökhöz folyamodik, nem beszélve arról, hogy a politikum „médiával” és „közvetlen céljával”, a hatalommal is ellenségesen áll szemben. A politika – mondja Weber – elválaszthatatlanul össze van kapcsolva a világi életfeltételekkel: azzal, hogy a világ erkölcsileg irracionális, hogy a jó és a rossz elválaszthatatlanok egymástól, hogy az emberek nem szentek, és hogy feloldhatatlan feszültség áll fenn a morális célok és az alkalmazott eszközök között. A politikus értékválasztása és elkötelezettsége ennél fogva nem erkölcsi, hanem politikai értékválasztás és elköteleződés. „A ‘kellés’ a politikában azt jelenti, hogy a felelősségetikának megfelelően kell cselekedni, de ez nem sajátosan morális vagy erkölcsi ‘kellés’. Ez sokkal inkább egy pragmatikus ‘kellés’, amely nem erkölcselméleten alapszik, hanem azoknak a feltételeknek az elméletén, amelyek a sikeres politikai cselekvéshez vezetnek.” A bürokrata – szemben a politikussal – az engedelmesség etikájának talaján áll. „Az igazi hivatalnoknak... voltaképpen hivatása szerint nem politizálnia, hanem ‘igazgatnia’ kell, mégpedig mindenekelőtt pártatlanul... harag és részrehajlás nélkül kell gyakorolnia hivatalát. ...A hivatalnoknak becsületére válik a képesség, hogy amikor felettes hatósága az ő elképzelése ellenére ragaszkodik valamilyen, az ő szemében tévesnek látszó parancshoz, akkor a parancsadó felelősségére lelkiismeretesen mégis végrehajtsa azt, pontosan úgy, mintha megfelelné saját meggyőződésének: e legmagasabbrendű értelemben vett erkölcsi fegyelem és önmegtagadás nélkül szétesne az egész apparátus.” (Max Weber)

Szervezetileg a politikának az adminisztrációtól való elválasztása azt diktálja, hogy a bürokrácia hierarchikusan alá van rendelve a választott köztisztviselőknek, a kormánynak illetve a parlamentnek. A politikai akarat az a vonatkoztatási keret, amely alapként szolgál annak megítélésében, hogy a bürokrácia eleget tett-e a politikai intencióknak. A jogi és politikai szankciókkal kikényszeríthető hierarchikus felelősség lényegében az elszámoltatás szinonimája, amelynek két aspektusa van: (a) az egyik az, hogy a közhivatalnok egyáltalán teljesítette-e a politikai vagy intézményes autoritás direktíváit, (b) a másik pedig az, hogy hatékonyan tette-e ezt.

A hierarchikus felelősség nemcsak a politika és a bürokrácia viszonyában tart igényt érvényességre, hanem a közhivatalokon belül is. Ahol az alárendelt közhivatalnok felelős felettesének, ott a felettes tisztviselőt felelősnek tartjuk valamennyi beosztottjának döntéséért. A miniszteriális felelős-

felfedem barátom hollétét – formálisan nem vagyok elmarasztalható erkölcsi vétségben, mert (1) nem hazudtam, és (2) mert igazmondásommal nem a barátom halálát szándékoztam előidézni, hanem egy erkölcsi norma követelését teljesítettem. Tartalmilag azonban nem lehet kétséges, hogy az absztraktnak helyesnek tekinthető magatartásommal, közvetve mégis a barátom halálát „okoztam”, amire nincs mentségem.

Felelősség a közszolgálatban: felelősség-modellek

A politikai-adminisztratív szféra gyakorlatát a felelősség és elszámoltathatóság szempontjából vizsgáló irodalom három modellben próbálja meg az itt adódó problémákat és felelősségi kérdéseket magyarázni. Ezek a modellek a következők:

- 1) a hierarchikus felelősség,
- 2) a kollektív felelősség, és
- 3) az egyéni felelősség.

A hierarchikus felelősség

A felelősség hierarchikus felfogásának klasszikus elvét Max Weber fogalmazta meg, aki két dologból indult ki: (1) egyrészt abból, hogy a modern kormányzás rögzített törvénykezési területeket és hierarchiát feltételez, amelyen belül az alsóbb szintű hivatalnokokat a magasabb szintűek ellenőrzik, (2) másrészt Weber azt állítja, hogy éles különbség áll fenn a politika és az adminisztráció között: a politikus egyfajta politikai vállalkozó, a hivatalnok szakemberként a politikai vállalkozás céljainak a végrehajtója. Politikusnak és közhivatalnoknak ebből a szétválasztásából vezeti le azután Weber azt, hogy a politikus és hivatalnok magatartására egymástól különböző, sőt egymással ellentétes felelősség elv vonatkozik: a politikus a felelősségetika, a hivatalnok egyfajta engedelmesség-etika talaján áll. Weber értelmezésében a felelősségetika egy speciális cselekvésrendszernek, a politikának az etikája, amely szemben áll az emberbaráti és érület-etika minden formájával. A politikus nem követheti ez utóbbiak szabályait, mert a politika „meghatározó közege az erőszak”, amelyet az érület-etikának el kell utasítania mint olyan cselekvést, amely erkölcsileg kétes

kapcsolódik az első köztisztviselő cselekedetéhez, de aki egyedül felelős a cselekedet minden következményéért. Ezt a kormányzatban működő tanácsadók szerepe illusztrálja a legjobban. Napjainkban szinte teljesen általános az a nézet, amely a „civil service”, a szakértők, tanácsadók felelősségét a döntéselőkészítésre korlátozza, az ezt követő döntésért ellenben a politikusok nyakába varrja a felelősséget. Az effajta okoskodásnak az az alapfeltevése, hogy a tanácsot kérő a tanácsadótól teljesen függetlenül cselekszik. De ha így lenne, akkor nem lenne szükség tanácskérésre. Egy tanácskérő felelősségét azonban éppúgy nem semmisíti meg a tanácsadó „okozati befolyása”, mint ahogyan a tanácsadó sem vonhatja ki önmagát a következmények hatása alól arra hivatkozván, hogy közvetlenül nem ő döntött.

A tanácsadók gyakran jelentősen hozzájárulnak a tanácskérők végső döntéseihez. Az a mód, ahogyan behatárolják a lehetséges alternatívákat, amilyen módon hangsúlyozzák az érveket és ellenérveket, ahogyan a nyelvet és az argumentációt használják, ezek mind befolyásolják a végső döntést.

A jó szándék mentsége

A személyi felelősséggel kapcsolatos kifogások egy jellegzetes típusa abból a megfontolásból indul ki, hogy „A” köztisztviselő csak azokért a tettekért és következményekért felelős, amelyekhez akaratlagosan és szándékosan járult hozzá, de egyáltalán nem hibáztatható „B” közhivatalnok bűnös tettének ama következményeiért, ami neki, „A”-nak ugyan nem állt szándékában, de aminek bekövetkeztéhez ő maga paradox módon mégis hozzájárult, mégpedig egy olyan cselekedet révén, amely önmagában véve, a cselekvési szituáció kontextusától függetlenül szemlélve, erkölcsileg nem kifogásolható. Ez a kifogástípus, a kanti etikában még elméleti igazolást is nyer. Kant egy helyen azt mondja, hogy az igazságot az embernek minden körülmények között, a várható következményekre való tekintet nélkül el kell mondania: hazudnom még annak a gyilkosnak sem szabad, aki meg akarja ölni rejtőzködő barátomat, s aki annak holléte felől érdeklődik nálam. Kant szerint az igazságot akkor sem szabad elhallgatnom, ha annak közvetve, egy a hazugságnál jóval nagyobb bűn, egy ember megölése lesz a következménye és az ára. Ha a gyilkos kérdésére – aki világosan tudtomra adja, hogy meg fogja ölni a barátomat – az igazságot válaszolom – azaz

Tipikus mentségek a közszolgálatban
Alternatív okok

A politikai vagy hivatali környezetben gyakori az olyan kifogás, amely az egyén magatartását alternatív okok léteivel magyarázza. Az ilyen típusú kifogás legáltalánosabb formája a „Ha nem én tettem volna meg ezt, akkor megtette volna helyettem más”, vagy „Ha én nem teszem meg, akkor majd megteszi helyettem valaki más” formula. Az ilyenfajta mentség az erkölcsi felelősség áthárítása, amely egyébként annyira absztrakt, hogy szinte semmilyen empirikus összefüggéssel nem rendelkezik, s következetes felgöngyölítése szükségképpen paradoxonokhoz vezet. Ahhoz ugyanis, hogy egy személyt „A”-t személyes felelőssége alól felmentsenek, az szükséges, hogy egy másik egyént „B”-t – a vélt alternatív okozati közreműködőt – vonják felelősségre. Ez azonban abszurdum, mert „B” nem követett el semmit, következésképpen hogyan is lehetne felelősségre vonható. De, még ha a kifogás érvényes lenne is – amiről fölöttébb nehéz megbizonyosodni – akkor sem felelős a szóban forgó dologért senki (ami ugyancsak paradox): „A” azért nem, mert magatartásának „oka” „B” várható viselkedése volt, „B” pedig azért nem felelős, mert ő nem követett el semmilyen vétséget. De ez a kifogás nem lehet érvényes egészen addig, amíg valaki ténylegesen nem felelős. B. Williams szerint a felelősség ilyesfajta el- és áthárítása, amelyet ő a haszonelvűséggel társít, megsemmisíti a személyes integritás értékét, s ezzel erodálja az egyén erkölcsi felelősségvállalását. Példázatában egy fiatal tudós, aki elítéli azokat a kutatásokat, amelyek célja vegyi és biológiai fegyverek létrehozása, „alternatív okokra” hivatkozva sem vállalhat állást egy olyan laboratóriumban, ahol ilyen természetű kutatások folynak: nem teheti ezt akkor sem, ha helyette más tudós vagy fiatal pályázó kapná meg az adott állást.

Nulla-ok: A tanácsadás

A kifogások egy következő típusát Thompson „nulla-okból” eredő kifogásoknak nevezi.

Az ilyen kifogás általános formájában „A” hivatalnok a „novus actus interveniens” elvére hivatkozik, amely egy másik „B” tisztviselő által majdan, a jövőben végrehajtandó cselekedetére vonatkozik, aki döntésében

tött-e a szóban forgó személy, az csak egy diskurzus, a felelősségre vonás folyamata végeredményeként adódik és annak lesz a függvénye, hogy a megvádolt személy védekezése, mentsége, kibúvója sikeres-e. A kibúvók olyan mentségek, indokok és érvek, amelyekkel a felelősségre vont személy azt igyekszik „bizonyítani”, hogy amit megtett vagy amit elmulasztott, az nem állt teljesen hatalmában, azaz nem volt teljesen szabad és ennél fogva nem is lehet felelős azért. A felelősségre vonás és a mentegetőzés diskurzusa az eseménynek vagy a nem-cselekvésnek a rekonstruálására irányul, mert csak a „tények” feltárásának következményeképpen lehet megállapítani azt, hogy az illető szabadon cselekedett-e vagy sem, s ennek következtében felelős-e vagy sem.

A mentségekkel kapcsolatosan fontos odafigyelni a „cselekvés gépezetére”: hibák becsúszhatnak a cselekvés tervezési szakaszában csakúgy, mint a végrehajtás során. A figyelem hiánya (figyelmetlenség), a gondatlanság, a helyzetfelismerés vagy a taktika hibáihoz egyaránt társulhatnak mentségek. Némely hibák a cselekvés szerzőjének kognitív kapacitásával, a korlátozott racionalitással kapcsolatosak, mások a rossz helyzetértékelésből vagy a tények helytelen értelmezéséből adódnak, ismét mások félreértések következményei. Valamely cselekedet megtervezése és végrehajtása fölött sohasem gyakorolhatunk teljes ellenőrzést, mert racionalitásunk korlátozott. Ennél fogva egy normál cselekedet vagy magatartás esetében pusztán annyi várható el, hogy az elfogadhatóan körvonalazott „határok” (gondosság és figyelem) közé essen: hogy a korlátozott racionalitás és az ugyancsak korlátozott erkölcsi ítélő erő kritériumainak, a racionális és erkölcsi értelemben vett „elfogadhatóság” és „megelégedettség” kritériumának tegyen eleget. Az, hogy racionálisan és erkölcsileg mi elfogadható és mi nem, nem pusztán absztrakt normáknak és elveknek a kérdése, hanem annak a társadalmi kontextusnak a kérdése, amelyben az egyénnek döntenie kell. Hogy egy emberi cselekedet és magatartás racionális és erkölcsileg elfogadható-e, annak megítélési alapja az, hogy a cselekvési szituáció milyen objektív lehetőségeket biztosított a döntéshozó egyén számára és hogy az egyén milyen módon élt ezekkel a lehetőségekkel.

Az „objektív felelősség” elméletei szerint az egyén akkor vonható kérdőre valamely magatartás vagy mulasztás kapcsán, ha: (1) szellemileg és erkölcsileg beszámítható, (2) ha döntését szabad akaratából, szándékosan, senki által nem kényszerítetten hozta meg, (3) ha cselekvése normasértő.

A felelősségre vonás folyamata: igazolások, kifogások és mentségek

A „Miért tetted ezt?” kérdésre adott válaszokban a kérdés „jogosságát” három formában vonhatjuk kétségbe: a „Te”, a „Tett” és az „Ezt” alapján, amelyek egyébként a kérdő mondat alanyára, állítmányára és tárgyára utalnak. Meglehet, hogy a kérdés kontextusát illetően teljes mértékben helyénvaló, de helytelenül címezték nekem. Ebben az esetben a kérdéses dolgot nem én, hanem másvalaki követte el. Előfordulhat az is, hogy a kérdést helyesen címezték nekem, azaz valóban elkövettem az adott dolgot, de cselekedetem nem állt teljes mértékben hatalmamban, azaz a szóban forgó tettnek csak részben, vagy közvetve, esetleg szándéktalanul voltam az oka és létrehívója. A harmadik eset az, amikor a kérdést helyesen címezték, azaz én cselekedtem meg azt, amivel vádolnak, de nem azért, amiért kérdőre vonnak, amit nekem tulajdonítanak. Az első esetben a válaszom az lesz, hogy „ne engem kérdezz, mert nem én tettem: kérdezd meg őt”. A második esetben a kérdés jogossága kétségbevonásának az alapja az, hogy nem én voltam a cselekvés értelmi szerzője, hanem rajtam kívül álló ok, esemény vagy személy idézte azt elő. A harmadik esetben a kérdés jogosságát azon az alapon kérdőjelezzük meg, hogy nem azt a dolgot cselekedtük meg, amelyért kérdőre vonnak bennünket.

A mindennapi életben úgy okoskodunk, hogy csak azért az eseményért vagy mulasztásért tartozunk elszámolási kötelezettséggel, amelyet szabad elhatározásunkból tettünk vagy nem tettünk meg. Ez a felelősségre vonhatóságnak fontos kritériuma ugyan, de az elszámoltatás kezdeti szakaszában korántsem bizonyos, hogy a kérdőre vont személy szabadon döntött és cselekedett-e. Azt, hogy mi az igazság ebben az ügyben, a felelősségre vonás folyamatában kell tisztázni és kideríteni. „Amikor azt tárjuk fel, hogy szabadon cselekedett-e valaki, vagy sem, előbb meg kell győződnünk arról, hogy sikeres-e valamelyik, fizikai erőszakra, tévedésre, véletlen balesetre és hasonlókra hivatkozó mentegetőzése.” Hogy adott esetben szabadon dön-

Felelősség a közszolgálatban

Az elszámoltathatóság

Felelősnek lenni annyit tesz, mint elszámoltathatónak lenni, amelynek közelebbi jelentése: „kényszerítve” lenni arra, hogy válaszoljunk arra a kérdésre, hogy „Miért tetted ezt?”. A kérdésre adott válaszban magyarázatot kell adni, a cselekedetet meg kell indokolni. Ez a felelősség objektív oldala, amit megkülönböztetvén az erkölcsi felelősségtől – a felelősség szubjektív oldalától – elszámoltatásnak fogunk nevezni.

Az erkölcsi felelősség fogalma nem merül ki a felelősség eme „objektív” oldalában, egy jogi, politikai vagy szervezeti autoritás ama hatalmában, amely felteheti nekem a „Miért tetted ezt?” kérdését: az erkölcsi felelősség több mint bizonyos politikai, jogi vagy szervezeti normáknak való engedelmeskedés kötelessége. F.C. Mosher különbséget tesz a felelősség objektív és szubjektív oldala között. Az objektív felelősség a személy, vagy a csoport elszámoltathatóságát jelöli valaki másnak, valamely autoritásnak az irányában bizonyos dolog teljesítésével kapcsolatban. A felelősség második jelentéséhez, a szubjektív vagy erkölcsi felelősséghez az első-től eltérő konotációk társulnak: ezek természete szubjektív és pszichológiai. Ennek lényege nem az, hogy „objektíve” ki miért felelős a törvények vagy a szervezeti előírásoknak való meg és meg-nem-felelés értelmében, hanem az, hogy szubjektíve ki és miért érzi magát felelősnek. A felelősségnek ez a formája, vagy oldala olyan fogalmaknak a szinonimája, mint a lelkiismeret, a lojalitás, az identitás és integritás. Ez az egyén szocializációjával, kulturális hátterével, szubjektív értékrendjével és informális kapcsolatrendszerével áll összefüggésben.

A felelősség objektív oldalának – az elszámoltatásnak – közelebbi meghatározottsága az, hogy mindig „valakinek” és „valamiért” vagyunk felelősek. A valakinek való elszámoltathatóság arról világosít fel, hogy milyen viszony áll fenn a cselekvő és a cselekvés számonkérője között, a valamiért való felelősségre vonhatóság pedig azt mutatja meg, hogy milyen kapcsolat a jellemző a cselekvés (cselekvő) és az azt értékelő, standard (elfogadott) viselkedési normák között.

ha belehelyezkedik abba az élethelyzetbe, amelyben az általa megítélendő ember cselekedett. Eszerint a bíró akkor dönt „helyesen”, ha a „mérlegelő belátás” alapján ítélt, azaz, ha egyszerre alkalmazza a külső megfigyelő objektív perspektíváját (megkeresi az esethez illő törvényt) és a cselekvési szituációban lévő szubjektív nézőpontját (megérti a cselekvőt). A gyakorlati filozófia abból az alapvetésből indul ki, hogy a kormányzati cselekvés és a bíró ítélete nem célracionális aktusok, hanem kontextuálisak, és hogy a gyakorlati tudás nem az igazságra, hanem a valószínűre, a szubjektív bizonyosságra, a meggyőződésre, a megfelelőségre, az elfogadhatóságra vagy a megelégedettségre törekszik. Az az igazság amit itt el lehet érni, „empirikus igazság” (G.W.F. Hegel, 1983), sohasem elméleti. Amikor az okosság a megfelelő vagy elfogadható magatartást akarja megállapítani, a szabályokat és szituációkat a hasonlóság vagy a különbözőség kritériuma alapján, analogikus vagy metaforikus érvelés révén vonatkoztatja egymásra és nem valamiféle tudományos módszer szerint. A gyakorlati tudást épp ezért nem lehet formalizálni, szabálykészletté általánosítani és ugyanezért nem lehet mechanikusan és egyetemlegesen alkalmazni, mint a technikai ismereteket. (M. Oakeshott, 2001) A fentiekből következik, hogy az okosság lényeges meghatározottsága a „partikularizáltság”: az ember nem lehet okos általában, hanem csak esetről esetre. Ha úgy gondolkodunk, hogy az okosság képezi a közpolitikai döntések és a kormányhivatalok szabályalkotó tevékenységének (törvényértelmezésének és konkretizálásának) alapját, akkor ennek a tevékenységnek kontextuálisnak, analogikusnak, „esetinek” kell lennie, amely csak valószínűsíti és nem garantálja a közjó elérését. A kormányhivatalnak csak szubjektív és nem objektív (tudományos) „bizonyossága” lehet azzal kapcsolatosan, hogy a törvény célját „helyesen” értette, illetve, hogy a „megfelelő” szabályt hozta meg ennek alapján. Ha a szabályozó hivatalok az okosság, a gyakorlati bölcsesség használata révén képesek a közjó valószínűsítésére, akkor az őket ellenőrző bíróságok felügyelő tevékenységének is szükségképpen prudenciális, partikularizált eseti ellenőrzésnek kell lennie, mert a bírák csak úgy tudják a hivatali prudencia felletti felügyeletüket fenntartani, ha „saját okosságukat” gyakorolják. A bírák ellenőrző tevékenysége ebben az esetben annak a megállapításában áll, hogy a szabályalkotásban alkalmazott hivatali prudencia megfelel-e illetve egybeesik-e a sajátjukkal.

A kormányhivatalon belül a választott köztisztviselők – a politikusok – gyakorolnak monopóliumot a törvények generális értelmezése fölött, de nincs hatalmuk a szabályalkotás technikai aspektusai felett: e fölött a szakmai kompetenciával bíró szaktörvényalkotók rendelkeznek. A bíróságok maguk is „alkalmazkodnak” ehhez a tényhez, ami abban jelenik meg, hogy a kormányhivataloktól egyszerre kérik számon azt, hogy helyesen értelmezték-e a „törvény célját”, a törvényalkotó „akaratát” és hogy megfelelő szakértelemmel ültették-e át azt a gyakorlatba, hogy a szabályalkotás folyamata tudományosan „megalapozott” volt-e.

Bírósági ellenőrzés a közjó prudenciális értelmezése alapján

A közpolitika pluralista és szinoptikus hagyománya mellett létezik egy harmadik tradíció is, az Arisztotelész nevéhez köthető gyakorlati bölcsességnek – a frónézisnek vagy prudenciának – a hagyománya, amely szintén „teoretikus” alapul szolgálhat (és szolgál is) a kormányhivatalok szabályalkotó tevékenysége és az erre irányuló bírósági ellenőrzés számára. E hagyomány és annak mai neoarisztotelikus képviselői szerint a politikai és közpolitikai döntések nem a szabálykövetésen (pluralizmus), nem is az értékek tudományos segédlettel való érvényesítésén (szinopticizmus) alapulnak, hanem az okosság vagy gyakorlati bölcsesség gyakorlásán. Az okosság követői tisztában vannak azzal, hogy a döntési szituációkban (1) nem támaszkodhatnak pusztán a szabályok mechanikus, szituáció-független alkalmazására, sem pedig a tudományra, mert az előbbi igazságtalansághoz, vagy olyan negatív következményekhez vezethet, amely szemben áll a szabályalkotó eredeti szándékával és céljával, az utóbbi pedig a kormányzati tevékenység szempontjából igazán nem releváns. A „gyakorlati filozófia” szerint nem léteznek olyan szabályok, melyeket ne lehetne és ne kellene átalakítani a konkrétum, a szubszumálás, a meggyőzés vagy a racionális érvelés folyamatában. (C. K. Y. Show, 1992). Ha a bíró mechanikusan alkalmazza a jogszabályt a szóban forgó esetre, igazságtalan ítéletet fog hozni (H. G. Gadamer, 1984), mert a törvény nem képes lefedni minden egyedi esetet, ennek következtében az ítélkezés folyamán „kiigazításra” szorul. A törvény kiigazítása vagy „igazabbá tétele” azt kívánja meg a bírótól, hogy vegye tekintetbe az eset egyediségét, amit csak úgy érhet el,

csoport számára köteles biztosítani a szabályalkotás folyamatában való részvételt, mert csak így garantálható a többségi elv ill. a közérdek (közjó) valódi érvényesülése. Ezzel együtt a dialógus követelménye annak a megakadályozását is szolgálja, hogy a közhivatalnokok ne válhassanak (a) partikuláris csoportérdekek foglyaivá (b) és ne válhassanak „áldozataivá” saját speciális szakértelmük céhes korlátainak sem. (2) A bíróság megköveteli, hogy a szabályalkotó hivatal valamennyi csoport észrevételeit és javaslatait vegye figyelembe a szabályalkotásban. (3) A csoportokkal való diskurzusokról és tárgyalásokról a hivatalnak nyilvántartást kell vezetnie. A „szabályalkotás nyilvántartása” azért fontos, mert ez az a dokumentum, amelynek alapján a bíróság számára ellenőrizhetővé válik a szabályalkotási folyamat, és ez az az eszköz, amely kikényszeríti a dialógust. A nyilvántartásba való betekintés alapján azonnal nyilvánvalóvá válik, hogy a közhivatal biztosította-e valamennyi csoport számára a döntéshozatalban való részvételt.

Bírósági ellenőrzés a közjó szinoptikus értelmezése alapján

A közjó alternatív, szinoptikus megközelítése abból indul ki, hogy az értékek nem azonosak a szubjektív preferenciákkal, hanem objektívek és általánosan kötelezőek. A kormányzati cselekvések illetve a kormányhivatalok szabályalkotásának „jósa” vagy „rosszasága” nem attól függ, hogy hány ember akarja ezt (többségi szabály), hanem attól, hogy megvalósítja-e ezeket az értékeket. A szinopticismus szerint a parlament által megalkotott törvények nem a csoportpreferenciák pusztá összegzései, hanem közösségi értékek, érdekek és célok megtestesülései. Ebből adódóan a kormányhivatalok feladata a szabályalkotásban (a törvény értelmezésében és konkretizálásában) az, hogy ezeket az értékeket érvényre juttassák. A szinopticismus a kormányzati bürokráciát nem képviseleti, hanem „szakértői intézménynek” tekinti, amelyen belül a döntések nem aggregatívák, hanem értékalapúak és tudományosan megalapozottak. Eszerint a bürokráciának mindenekelőtt a törvényhozó céljából, a „helyes” értékekből kell kiindulnia, számba véve valamennyi empirikus tény, a törvény gyakorlatba való átültethetőségének valamennyi lehetséges alternatíváját, és az optimális, a legjobb közpolitika mellett kell elköteleznie magát.

A közjó pluralista értelmezése abból indul ki, hogy nem léteznek olyan fundamentális erkölcsi elvek vagy értékek, amelyek a különböző társadalmi csoportok körében konszenzusnak örvendenének, s amelyek ennek következtében egyszerre lennének a közjó kifejeződései és a szakpolitikák vezérelvei. Ha ez így van, az a pluralizmus szerint két további dolognak az elismerését vonja maga után: (1) objektív külső megfigyelő híján (aki képes lehetne az egyéni és/vagy csoportpreferenciák rangsorolására) el kell ismerni, hogy ezek a preferenciák egyenértékűek, amit R. Dahl (R.A. Dahl, 1996) úgy fogalmazott meg, hogy politikai kérdésekben minden egyén vagy csoport egyformán kompetens. (2) Ebből következik annak az elismerése, hogy az emberek kollektív cselekvései – mint amilyenek a közpolitikák – csak a többségi szabály révén képesek megközelíteni a közjót, csak ezen keresztül juttathatják érvényre az „emberek akaratát”. A választás az a mechanizmus, melynek révén megvalósulhat az egyéni és/vagy csoportpreferenciák aggregálása, melyen keresztül megvalósítható „a legnagyobb szám legnagyobb boldogsága”. Ennek folytán minden kormányzati döntés, melyet a többség támogat, definíció szerint „helyes” választás.

Ha a bíróságok a közjónak ezt a pluralista fogalmát „fogadják el”, ez meg fogja határozni azt, hogy hogyan fognak viszonyulni a kormányhivatalok szabályalkotásához, és azt is, hogy hogyan fogják definiálni saját ellenőrző és felügyelő szerepüket. A közpolitika pluralista felfogásának megfelelően a bíróságok a kormányzati bürokráciát „képviseleti intézményként”, a közpolitikacsinálás arénájaként fogják értelmezni, azaz a politikát azonosítani fogják az adminisztrációval. Ebből a szempontból a jó adminisztratív döntés az, amely összegzi azoknak a csoportoknak a preferenciáit, amelyek a hivatal előtt megjelentek, ahogyan a választásokon is összegzik a szavazók preferenciáit (M. Shapiro, 1988). (c) Ha a közjó (az emberek akarata) a fenti módon érvényesül, akkor a bíróságok feladata és ellenőrző szerepe a pluralista követelmények biztosítása kell legyen. A bíróságok ezt úgy érhetik el, ha procedurális követelményeket támasztanak a kormányhivatal szabályalkotó tevékenységével szemben. (1) E procedurális követelmények egyik legfontosabbika a dialógus (konzultáció, tanácskozás, meghallgatás) követelménye, ami azt jelenti, hogy a közhivatal minden

pusztán arról kell megbizonyosodniuk, hogy a kormányzati döntések jogszerűek-e vagy jogszerűtlenek, (2) esetleg azt is vizsgálniuk kell, hogy ezek a döntések „jók”-e vagy „rosszak”, igazságosak vagy igazságtalanok? Mindkét nézet mellett lehet érvelni: (A) mondhatjuk azt, hogy a bíróságok kompetenciakörébe csak a kormányzati döntések legális vagy nem-legális voltának az ellenőrzése és számonkérése tartozik. (B) Gondolkodhatunk úgy is, hogy a legalitás formális követelményei kibogozhatatlanul összefonódnak a kormányzati politika tartalmi kérdéseivel, így a bíróságok nem kerülhetik meg azt, hogy a szakpolitikák tartalmi kérdéseiben is állást foglaljanak. Ez utóbbi meggondolás létjogosultsága akkor válik nyilvánvalóvá, ha figyelembe vesszük, hogy az egyes kormányhivatalok nem csupán jogalkalmazók – a parlament által hozott döntések gyakorlati végrehajtói –, hanem bizonyos esetekben „delegált törvényhozók”, akiknek a parlament felhatalmazást ad szabályok megalkotására.

Ha a kormányhivatalok szabályalkotásának felügyelete és ellenőrzése a bíróságok dolga, és ha a szabályalkotás közpolitikai alternatívák közötti választás, akkor a fentiekből világosan következik, hogy a bíróság a kormány vagy a hivatal szabályalkotó tevékenységének megítélésében nem szorítkozhat pusztán a jogszerűségre, mert ez esetben a probléma nem jogi, hanem közpolitikai természetű. Ennek következtében a megfelelő bíróságok a kormányhivatalok szabályalkotó tevékenységét nem ítélik meg jogi terminusokban, ezért a közjó vagy közérdek politikai terminusaiban kell azt megtenniük, amit a kormányzati tevékenység feladatának és céljának is tartanak egyben, saját feladatuknak pedig az efölötti örökösödést tekintik. A közjó vagy közérdek vonatkoztatási keretként való alkalmazása (a) a jog területéről a közpolitika terepére tereli a bíróságok tevékenységét, (b) másrészt előfeltételezi, hogy a bíróságok „tudják”, hogy mi a közjó vagy közérdek, különben nem használhatnák azt mérceként. A közjó vagy közérdek meghatározásában több elméleti és „gyakorlati” tradíció áll egymással szemben. Ezek közül a legfontosabbak: a közjó pluralista, szinopticista és prudenciális megközelítése.

módon az ellenőrző hivatalnokok a csúcsszintű hivatalnokok és ezek beosztottai közötti folyamatos küzdelem központjaivá válnak. A csúcsvezetés magas jutalmak biztosításával, az ellenőrök és az ellenőrzöttek közötti kontaktusok számának a csökkentésével, a köztük lévő ellenségesség szításával valamint azáltal próbálja meg elnyerni az ellenőrök lojalitását, hogy az ellenőrző hivatalnak egyfajta elit státust kölcsönöz. Ha az ellenőrző szervezet tagjai önérdékkövető, haszonmaximálók, akkor a költség-haszon függvényében az ellenőrzöttekkel is szövetségre léphetnek, ezért a felső vezetésnek szembe kell néznie az ellenőrök ellenőrzésének a problémájával. Erre három „lehetséges” módszer áll rendelkezésükre:

- 1) létrehozhatnak egy újabb hivatalt az ellenőrök ellenőrzésére. Ez azonban nem oldja meg a problémát, csak egy másik szintre tolja, mert az ellenőröket, ellenőrző hivatalt is ellenőriznie kellene valakinek és így tovább a végtelenségig.
- 2) Egy másik megoldásként kínálkozik az, hogy a csúcsvezetés az „oszd meg és uralkodj” klasszikus elve alapján egyfajta reciprok ellenőrzést vezetne be, ahol az ellenőrök és az ellenőrzöttek kölcsönösen ellenőriznék egymást. Azonban ez sem vezetne megoldásra, mert (a) összemosná az ellenőr és az ellenőrzött szerepeit, amelyek pedig egymástól eltérő szakértelmet feltételeznek, (b) emellett a csúcsvezetésnek való kölcsönös kiszolgáltatottságuk koalícióképzésre készítené őket a csúcsvezetéssel szemben, ami az autoritás elszivárgását eredményezné.
- 3) Végezetül a harmadik lehetőség az lenne, hogy a csúcsvezetőség saját kezébe venné az ellenőrzést, ami egy nagy szervezet esetében elképzelhetetlen, mert nem létezik olyan hatalom, amely részleteiben és globálisan is át tudná tekinteni egy nagy szervezet bonyolult működését, mert nemcsak a racionalitás, hanem a hatalom is mindig korlátozott.

A bürokrácia bírósági ellenőrzése

A kormányok és hivatalaik közpolitikai tevékenysége a nyugati demokráciákban bírósági ellenőrzés alatt áll. A kérdés, hogy mit kell ellenőrizniük a bíróságoknak azonban korántsem magától értetődő: (1) vajon

viselkedésnek pedig nagyfokú szabadságot (előrejelezhetetlenséget) biztosít. A főnök-beosztott közötti viszony ennél fogva úgy fogható fel, mint a bizonytalanság felett való uralomért folytatott küzdelem vagy harc, amelyben mindkét fél a másik rovására igyekszik pozícióját javítani a saját magatartás előrejelezhetetlenségének védelmezésével és kiterjesztésével.

A bürokratikus ellenőrzés mellett a belső ellenőrzés másik formájaként a szakmai ellenőrzést kell megemlíteni. Ez a kormányhivatalon belül létrehozott autonóm ellenőrző szervezet, amely sajátságaiiban számos ponton különbözik az általa ellenőrzött hivataltól. Az ellenőrző és az ellenőrzött szervezet között fundamentális érdekkonfliktus áll fenn, mert az előbbit azért jutalmazták, amiért az utóbbit büntetik. Az ellenőrzés, illetve az ellenőrzés alól való kibújás mindkét fél elemi egzisztenciális érdeke. Az ellenőrző szervezet, ha egyszer létrejött és elég nagyra nőtt, maga is tipikus bürokratikus szervezetté válik, melynek hivatalnokai (a bürokratikus szervezetek működésének analógiájára) az egyre szélesebb és mélyebb ellenőrzés szószólói lesznek, mert csak ezzel tudják létüket és szerepüket, illetve ez utóbbi fontosságát legitimálni. Ezt a jelenséget nevezi Downs az „örökké növekvő kontroll törvényének”, ami empirikusan abban mutatkozik meg, hogy az ellenőrző hivatalok által megkívánt jelentés mennyiség és ezek részletezettsége az idő folyamán (az ellenőrzött hivatalban folytatott tevékenység mennyiségétől és minőségétől teljesen függetlenül) folyamatosan és fokozatosan emelkedik. Az ellenőrzött hivatalok is megteszik a maguk válaszlépéseit, védekező stratégiákat alakítanak ki a növekvő ellenőrzés fenyegetéseivel szemben. Egyik módja ennek az a kísérlet, amely az ellenőrző hivatal csúcsvezetés iránti lojalitásának az aláásására irányul. Egy másik gyakran alkalmazott védekezési módszer a csúcsvezetés iránti elkötelezettség tettetése, egyfajta látszatteremtés, amely nagy mennyiségű információ- és jelentésgyártásban nyilvánul meg (mutatván az adott hivatal vagy hivatalnok főnökség iránti lojalitását), mindez azonban csak látszat, amely a valóság és a beosztott önérték vezérelte magatartásának elpalástolására szolgál.

Az ellenőrök, a csúcsvezetés és az ellenőrzött hivatalnokok viszonyát hatalmi harcként ábrázolhatjuk. Miután itt egy háromszereplős játszmáról van szó, a felek csak koalícióképzés útján tudják érdekeiket érvényesíteni, amelyre mindhárman kísérletet is tesznek. Mind a csúcsvezetés, mind az ellenőrzött szervezet az ellenőrző szervezettel próbál meg összefogni. Ily

delni, még nem következik, hogy a csúcsvezetés rendelkezéseit az azt kibocsátóval azonos módon fogja értelmezni. (b) A szelektív rekrutáció, az oktatás és a szervezeti ideológiák hozzájárulhatnak ugyan a hierarchia különböző fokain álló hivatalnokok célkonszenzusának eléréséhez, (C.I. Bernard, 1968) de ezek a stratégiák, amelyek a mesterséges, intézményes vagy szakmai erkölcs különböző kódexeiben testesülnek meg, maguk is problematikusak és nem mindenhatóak.

A pazarlás és az autoritás elszivárgása elleni küzdelem másik módja a hatékonyabb ellenőrzés. Downs a szervezeti kontroll három alapelvét különbözteti meg, amelyek a szervezet méretével állnak összefüggésben. (1) Az első a tökéletlen kontroll törvénye: ami azt jelenti, hogy senki sem képes tökéletesen és teljes mértékben ellenőrizni egy nagy szervezet „viselkedését”. (2) A második a csökkenő kontroll törvénye, amely azt mondja ki, hogy minél nagyobbá válik egy szervezet, annál gyengébb lesz a csúcson lévők beosztottjaik fölötti kontrollja. (3) A harmadik a csökkenő koordináció törvénye, amely szerint minél nagyobbá válik a szervezet, annál szegényesebb lesz az intézmény különböző tevékenységei közötti koordináció.

A szervezet hatalmi játszmák színtere, ami abban is megnyilvánul, hogy a vezetők és vezetettek (M. Crozier, 1981) kölcsönösen egymás kontrollálására törekszenek. Amint azt Crozier megmutatja, a szervezet valamennyi tagja vagy csoportja rendelkezik olyan hatalommal vagy erőforrással, amivel a többi nem, így a hierarchikus struktúrán belül korántsem érvényesül a főnök/beosztott viszony ideáltipikus esete, amelyben az utóbbi teljes mértékben az előbbi ellenőrzése alatt állna. Crozier ezt az erőforrást (a) abban látja, hogy a szerep megszabta játéktéren belül az egyén magatartása előre jelezhető, amit a többiek saját előnyükre illetve a szóban forgó szerepbetöltő helyzetének rontására használhatnak fel, (b) másfelől abban a bizonytalanságban, amely a közös célok megvalósításával együtt jár. Ha az egyén hatalmi potenciálja attól függ, hogy viselkedése mennyire előre jelezhető – minél inkább előre jelezhető annál kisebb és megfordítva – és ha a viselkedés előrejelezhetősége annak a függvénye, hogy az egyén szerepét az előírások szűk vagy tág határok között definiálják-e, akkor a hatalomért való versengés azonos lesz azzal a törekvéssel, amely a többiek viselkedésének erős szabályozását (előrejelezhetőségét) célozza, a saját

cél és az egyes hierarchikus szintek által interpretált – „eltorzított” – cél közötti különbséget Downs az „autoritás elszivárgásának” nevezi, amelynek okát nem a diszkréció delegálásában, hanem a hivatalnokok céljainak divergenciájában látja. Az autoritásnak a különböző hierarchikus szinteken való bizonyos fokú elszivárgása kumulálódhat, ami, amint azt Tullock ki-mutatta, komoly hatással lehet azon rendelkezések hatékonyságára, amelyeket a csúcson bocsátottak ki. Az autoritás elszivárgása akár 50%-os is lehet, ami azt jelenti, hogy a rendelkezések hatékonysága is pusztán 50%-os. A csúcsvezetés ill. a hivatal formális céljainak nézőpontjából ez elfecsérelt tevékenységként, pazarlásként vagy szervezeti veszteségként jelenik meg. A beosztottak nézőpontjából ez mindenképpen pozitív dolog, mert a rendelkezések interpretálásában és applikálásában az egyes hivatalnokok saját személyes céljaikat szolgálhatják, és eme tevékenységük szubjektív megelégedettségük forrása. A vezetés az autoritás elszivárgását – joggal – úgy éli meg és úgy értelmezi, mint saját hatalmának és ellenőrzési jogkörének a megnyirbálását, amely szemben áll saját érdekeivel. A bürokráciák csúcsvezetése – az előzően túlmenően – a törvényhozás és/vagy a kormányzat nyomása alatt áll, amely(ek) az erőforrásokkal való takarékoskosságot kéri(k) rajta számon.

A bürokráciák a pazarlás, illetve az autoritás elszivárgása elleni harcot két terepen folytatják: a kommunikációs hálózat fejlesztésétől és a hivatalon belüli belső ellenőrzési rendszer tökéletesítésétől várják a megoldást. A kommunikációs hálózat fejlesztésére irányuló törekvések lényegében egy alapvető hermeneutikai kérdés szervezeti megoldására tesznek kísérletet, azaz az értelmezés és az applikáció csúcsvezetés szempontjából kedvező befolyásolására vagy manipulálására. Miután a hermeneutikai kérdés – a rendelkezések értelmezése és alkalmazása – empirikusan „a valóság fel-fogási módjának” és az „önérdeknek” a problémájaként merül fel, ezért a vezetésnek ezeket kell befolyásolnia. Ennek a szolgálatában állhat az ösztönzők újrarendezése és a nagyobb célkonszenzus elérése. Ezek azonban ellentmondásos stratégiák, mert (a) az ösztönzés valójában magasabb fize-téseket jelent, (G. Stigler, 1989) melynek hatékonysága erősen megkérdő-jelezhető, mert a magasabb fizetések korántsem jelentenek megoldást a hermeneutikai problémára. Attól, hogy valaki magasabb fizetést kap és hogy ennek okán saját céljait a hivatal formális céljainak igyekszik aláren-

A bürokratikus szervezet „legfontosabb” funkciója a szervezet céljainak az elérése. Ezek a szervezeti célok „szervezeti politikákban” testesülnek meg, melyek egyik fontos vonása, hogy általános fogalmakban, irányelvekként vannak megfogalmazva. A hivatal csúcsvezetősége arra van utalva, hogy az absztrakt célok konkretizálását a beosztottakra, az alsóbb szintekre hagyja, mert ehhez nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel vagy idővel vagy egyikkel sem. A felső vezetés rendelkezései mindig hagynak egy szűkebb vagy tágabb játéktérrel arra, hogy az alsóbb szintek interpretálják és konkretizálják a kiadott iránymutatásokat. A csúcson megfogalmazott rendelkezést valamennyi alsóbb hierarchikus szint a saját nézőpontjának megfelelően interpretálja és konkretizálja. Ily módon, mire a rendelkezés végigfut a hierarchikus láncon, hólabdaszerűen vonja körbe önmagát az interpretációk és konkretizációk sokaságával és sokféleségével. Az információk felfelé továbbításában a közbülső közhivatalnokoknak a birtokukban lévő – az alsóbb szintektől megkapott – jelentéseket, tényeket és adatokat általánosabb és tömörebb formára kell hozniuk, míg a rendelkezések lefelé továbbításában ennek az ellenkezőjét kell tenniük: a parancsokat és utasításokat specifikálniuk és konkretizálniuk kell.

A hierarchia különböző szintjein álló hivatalnokok a hermeneutika klasszikus feladatával szembesülnek: értelmező munkájukban meg kell érteniük a rendelkezések tartalmát, a csúcsvezetés vagy a politikus céljait és intencióit. A megértés és értelmezés azonban sohasem választható el a megértendő dolognak – ez esetben a rendelkezésnek – az itt és mostra való alkalmazásától (az adott hivatali pozícióra való applikálásától) és attól az eszköz- és közegrendszerrel, amellyel és amelyben a valóságot (ez esetben az utasítást) szellemileg felfogják. Ha a csúcsvezetés céljai egybeesnének valamennyi hivatali szint és hivatalnok céljaival, akkor a szervezet működésében nem adódnának értelmezési problémák. Azonban a hivatalnokok céljai sohasem azonosak sem a szervezet formális céljaival, sem a csúcsvezetés céljaival és a hivatalnokok céljai egymáshoz viszonyítva is divergensek. (A. Downs, 1994)

Miután az egyes hivatalnokok céljai különbözőek, az általuk lefelé továbbított célok a főnök céljaival sohasem lesznek azonosak. Az eredendő

A bürokrácia politikai ellenőrzésének formái

A bürokrácia tevékenységének két alapvető eleme vethető alá kényszernek: (a) az egyik az eljárás mód, amellyel a bürokrácia a döntéseket meghozza, (b) a másik pedig a ténylegesen meghozott döntések tartalma.

Judit E. Gruber (J.E. Gruber, 1988) szerint a procedurális és szubsztantív kényszerek egymáshoz való viszonya határozza meg azt, hogy a bürokráciának milyen mértékű mérlegelési lehetősége van döntéseiben. Ezt egy egyszerű kétváltozós mátrix segítségével érzékeltethetjük.

		Szubsztantív kényszer	
		Magas	Alacsony
Procedurális kényszer	Magas	3. Procedúra követő	2. Demokratikusan ellenőrzött
	Alacsony	1. Autonóm cselekvő	4. Célelérő

Az ábra alsó, bal kéz felőli sarkában található (1) az autonóm módon cselekvő bürokrata, akinek döntései sem tartalmi, sem procedurális értelemben nincsenek erőteljes kontroll alatt. (2) Az autonóm bürokratikus cselekvővel átlósan ellentétesen helyezkedik el a demokratikusan ellenőrzött bürokrata. Itt mind a procedúra, mind a döntés tartalma erőteljesen korlátozott és kényszerített, nem hagyván teret az adminisztrációnak szinte semmiféle mérlegelési lehetőségre. Ez M. Weber ideáltipikus bürokratája. (3) Az ábra bal felső sarka azt a szituációt mutatja be, amelyben a procedurális kényszer különösen erős, a szubsztantív pedig túlságosan gyenge. Ezt a bürokratát szabálykövetőként írhatjuk le. (4) Végezetül az ábra jobb alsó sarkában helyezkedik el a célorientált hivatalnok. Itt a tartalmi kontroll túlságosan magas, míg a procedurális túlzottan alacsony.

választottnak a választó, a delegáltnak a delegáló, és a megbízottnak a megbízó feletti hatalmát. Aki szervezetet mond, az oligarchiát mond – írja. A hatalmi elit szervezetekben való kitermelődésének, az „oligarchia vas-törvényének” több oka van. (a) Az egyik okot a „tömegek objektív éretlenségében”, passzivitásában, tespedtségében és politikai kérdésekben való inkompetenciájában jelöli meg, aminek következtében a tömegek csak olyan kooperáció révén tudnak problémákat megoldani, amelyben számukra kívülről szervezik meg a munka megosztását, a specializációt és irányítást. (b) Az oligarchizálódás második oka a vezetésnek ama képességéből fakad, hogy szemben az alárendeltekkel, meg tudja önmagát szervezni saját érdekeinek extenzív és intenzív elmélyítésében és konszolidálásában. (c) Harmadik okként Michels a vezetés „technikai elkerülhetetlenségét” említi, amely a politikai pártokban kezdődött el a funkcionális differenciálódásban és amely azon kvalitások komplexitása által vált teljessé, amelyet a vezetők birtokolnak a tömegektől való elválasztottságukban.

A hatalmi monopólium koncentrálását szolgálják a bürokratikus erőforrások: (a) a „felsőbbrendű tudás” és a releváns információk kisajátítása, amelyeknek a birtokában „garantálni” lehet a politikai programok elfogadtatását. (b) A hierarchia csúcsán állók diszponálnak a szervezet kommunikációs csatornáin fölött, melyek révén képesek mind a tömegek, mind saját beosztottaik manipulálására. (c) A politikai ügyekben való jártasság, mint a politikai foglalkozással együttjáró képesség és készség szintén hatalmi forrás az uralkodó elit kezében. A laikus népességnek a politikai masinéria működésében való járatlansága (ezirányú szakmai inkompetenciája) és a vezetés professzionalizálódása és progresszív bürokratizálódása szükségképpen maga után vonja az alávetettek (a választói tömegek és beosztott tisztviselők) irányából jövő ellenőrzés és bírálat gyengeségét és hatástalanságát.

A bürokrácia ellenőrzésének kérdése a demokrácia és a bürokrácia összeegyeztethetőségének a problémájaként, a szervezeti csúcsvezetés és az alsóbb szintű hivatalnokok közötti hatalmi viszony kérdéseként, illetve a bíróságok és az adminisztráció kapcsolataként vetődik fel. Demokrácia és bürokrácia viszonyáról vélekedhetünk úgy, hogy azok sem gyakorlatilag, sem elméletileg nem békíthetők össze egymással, a bürokrácia pedig olyan erőforrások birtokában van, amely lehetetlenné teszi politikai vagy társadalmi ellenőrzését. (Michels) Gondolkozhatunk úgy is, hogy a politikának számtalan olyan kontroll mechanizmus van a birtokában, amelyek segítségével „engedelmességre” lehet bírni a bürokráciát (Gruber). Állíthatjuk azt is, hogy a csúcsvezetés sem a bürokratikus, sem a szakmai kontroll révén nem képes akarata érvényesítésére (Crozier, Downs). Érvelhetünk amellett is, hogy a bürokrácia hatékony ellenőrzését csak a bíróságok képesek megvalósítani.

Demokrácia és bürokrácia inkompatibilitása

Michels (R. Michels, 1962) bürokráciaelméletének egyik kiindulópontja az a tézis, miszerint minden társadalom és ezen belül valamennyi társadalmi és politikai intézmény az uralkodó elit és az alávetettek közötti hatalmi viszonyon nyugszik. A társadalmakon és szervezeteken belüli domináns kisebbségek magatartását alapvetően az önérdék és haszonmaximalizálás határozza meg, ami az alávetettek represszióját vonja maga után. Michels szerint az olyan típusú vezetés, amely a funkcionális differenciálódás következtében a vezetők és vezetettek szétválasztásán alapszik, elkerülhetetlen a modern intézményekben és szervezetekben, ami azt jelenti, hogy az ilyen típusú vezetés (vagyis minden intézményes vezetés) egyetlen formája sem kompatibilis a demokrácia alapvető posztulátumaival. A komplex társadalmi rendszerek és szervezetek általános meghatározottsága az oligarchia, a társadalmaknak és szervezeteknek a csúcson állók által való kormányzása – kontrollálása és irányítása –, amely kitörölhetetlen meghatározottsága minden nagyméretű szervezetnek és bürokráciának. Michels a modern élet bürokratizálódásában e folyamat szocio-politikai karakterére helyezi a hangsúlyt, arra, hogy a „demokratikus intézmények” bürokratizálódása egyenlő azok oligarchizálódásával. A szervezet az, amely megszüli a

valamilyen formális szabály alkalmazásával történik, de lehet informális is: ebben az esetben az ellenőrzött valamilyen informális szabály (erkölcsi norma, lojalitás, szolidaritás stb.) alapján mintegy önmagát ellenőrzi.

- g) Végül az ellenőrzés a hatékonyság kritériuma szerint is klasszifikálható, annak alapján, hogy az ellenőrzésre fordított költségek (a tranzakciós költségek) alacsonyabbak vagy magasabbak-e az ellenőrzésből fakadó potenciális hasznoknál. Ha az ellenőrzésre fordított kiadások meghaladják az ellenőrzésből adódó hasznokat, akkor az ellenőrzés nem hatékony, ellenkező esetben igen.

A fenti csoportosítási szempontok alapján kialakult kép egyszerűsíthető, ha az ellenőrzést egy kétváltozós mátrix segítségével próbáljuk megragadni. (B.S. Romzek és M.J. Dubnick, 1994). A mátrix egyik változója (a) a „hivatal fölötti ellenőrzés forrása”, a másik (b) a „hivatal tevékenysége fölötti ellenőrzés foka.” A kontroll forrása lehet külső vagy belső: az ellenőr vagy a hivatalon belül vagy azon kívül helyezkedik el. A hivatal tevékenysége fölötti ellenőrzés foka (a kényszer mértéke) lehet magas vagy alacsony. A mátrix eredményeként megkapjuk az ellenőrzési rendszerek négy alaptípusát.

		Az ellenőrzés forrása	
		Magas	Alacsony
Az ellenőrzés foka	Magas	I. Bürokratikus	II. Jogi
	Alacsony	III. Szakmai	IV. Politikai

Az ellenőrzési rendszerek típusai

A bürokrácia ellenőrzése

A bürokrácia ellenőrzésének számos formája van, ami többféleképpen csoportosítható.

- a) A klasszifikáció alapja lehet az, hogy az ellenőr (az ellenőrző hivatal vagy személy) a bürokratikus hivatali struktúrában belül vagy azon kívüli entitás-e. Az első esetben belső, a másodikban külső ellenőrzésről beszélhetünk.
- b) A kontroll aszerint is csoportosítható, hogy mire irányul: a bürokrácia által alkalmazott procedurális szabályokra vagy a bürokrácia tevékenységének tartalmára. A kontroll az előbbi esetben procedurális, az utóbbinál szubsztantív.
- c) Az ellenőrzés tipizálásának alapjaként szolgálhat az ellenőr és az ellenőrzött egymáshoz való specifikus viszonya is. Ennek alapján megkülönböztethetünk bürokratikus, politikai, jogi, szakmai és társadalmi ellenőrzést. Bürokratikus ellenőrzés esetén a hivatal előljárója az ellenőr, a politikainál egy hivatalon kívül álló választott köztisztviselő vagy azok valamilyen csoportja, a jogi kontroll esetén (akárcsak a politikainál) az ellenőr a hivatalon kívül álló bíró vagy bíróság. Professzionális ellenőrzés esetében az ellenőr szakértő, társadalmi ellenőrzés esetén az ellenőr szerepét az állampolgárok laikus csoportja tölti be a bürokratikus döntéshozatalban való közvetlen részvétel útján.
- d) Az ellenőrzés a gyakoriság alapján is csoportosítható: eszerint lehet rendszeres, meglepetésszerű, esetleges, rutinszerű vagy kivételes.
- e) A hivatal feletti kontroll mértéke (foka) is képezheti a csoportosítás alapját. Az ellenőrzés alacsonyabb foka nagyobb szabadságot biztosít a bürokrácia (és az egyes köztisztviselő) számára, a magas fokú kontroll szűkíti a hivatal és a bürokraták diszkrecionális mozgásterét.
- f) A kontrollt aszerint is csoportosíthatjuk, hogy az alapvetően formális vagy informális szabályok alapján történik-e. A bürokratikus, a jogi, a politikai és a szakmai ellenőrzés egyaránt.

maximálóként fog abba belépni, vagy (2) a „szabály könyv” logikája alapján működő társulást fog abban látni és lélektelen szabály-követőként fog viselkedni. Miután a köztisztviselő kötelezve van saját erkölcsi integritásának a feladására (a pozicionális kötelezettségek betartására még fel is esküdött), magatartása a nyers egoizmus és a szabályoknak való szolgai engedelmeskedés között fog oszcillálni.

Nem lehet eléggé hangsúlyozni azt, hogy (1) mind a gátlástalanul önző opportunizmus – amely a korrupció és megvesztegetés gyakorlatához vezet –, mind a pozicionális kötelezettségeknek való szolgai engedelmeskedés gyakorlata kívül esik a morális univerzum gyakorlatán, mert mind a kettő a moralitás egyfajta deformációja és patológiája. (2) Ezek az erkölcsi patológiák nem véletlenszerűen fordulnak elő a közszolgálat és a köztisztviselők mindennapi gyakorlatában, hanem a köztisztviselő erkölcsi státusának – a pozicionális kötelezettségek paradoxonának – szükségszerű és tipikus megnyilvánulásai.

ellentételezések és előnyök mellett megtartja. A szerződéselméletek logikája szerint ezzel az ígérettel az alkalmazó közintézményt feljogosította arra, hogy az kötelezhesse őt ígérete – kötelezettségei – betartására és arra is, hogy kötelességmulasztás esetén a kötelességszegőt felelősségre vonhasssa. A köztisztviselő – szemben az állampolgárral – saját privát aspirációit alá kell rendelve nyilvános és intézményes kötelezettségeinek. Vajon morálisan nem „érvénytelen” szerződésbe lép be a köztisztviselő akkor, amikor egy olyan szerződést ír alá, amelyben arra tesz ígéretet, illetve arra kötelezi magát, hogy tevékenységét a magasabb politikai és/vagy intézményes autoritás irányításának rendeli alá, hogy annak utasításait minden körülmények között végrehajtja? A közhivatalnok szabadon lép be egy olyan szerződésbe, amely olyan pozicionális kötelezettségekkel terheli meg, amely gyakorlati szempontból tekintve morális szabadsága feladásával azonos. Ha a szerződéselméletek szigorú logikáját érvényesítenénk, akkor az ilyesfajta szerződések és ígérek érvényteleneknek minősülnének, mert azok az emberi szabadság és erkölcsi autonómia megnyirbálásával járnak együtt.

A hivatali kötelezettségeknek és a privát aspirációknak (az egyén morális szabadságának) a konfliktusa paradoxonokhoz vezet. (1) Ha a köztisztviselő a fenti (weberi) értelemben rendeli alá önmagát pozicionális kötelezettségeinek és eljárójának irányításának, akkor tevékenységében nem minősül morálisan szabad lénynek: parancsokat, rendelkezéseket és utasításokat hajt végre. (2) Másfelől, ha a köztisztviselő hivatali tevékenységében saját legjobb erkölcsi belátása szerint szabadon döntene, akkor ezzel megsértené pozicionális kötelezettségeit és/ vagy a magasabb autoritás irányítását: az erkölcsileg szabad döntéshozatalnak a gyakorlása „felelőtlen” magatartáshoz vezetne. A pozicionális kötelezettség tehát paradoxonhoz vezet: ez azonban nem pusztán következmények nélküli logikai paradoxon, hanem olyan paradoxon, amely súlyos, patológikus következményeket vonhat maga után. (a) a „bürokratikus oportunizmust” egyfelől, (b) az „autoritás reifikációját” másfelől. A bürokratikus oportunizmus és az autoritás reifikációja szükségképpen következik abból, hogy a köztisztviselőt megfosztják erkölcsi integritásától: a személyt szembeállítják a szereppel, az egyént az intézményes közösséggel. Ez a szétválasztás azt is jelenti, hogy a köztisztviselő a közintézményt – Dworkin tipológiáját használva – vagy (1) a „körülmények által definiált közösségnek” fogja tekinteni és haszon-

- 1) plurálisak, azaz a közhivatalnoknak számos olyan morális és pozicionális kötelezettségnek kell eleget tennie, amelyek között nincs megalapozva semmiféle a priori fontossági sorrend: ezt demonstrálja a Waldo féle kötelezettség-térkép is.
- 2) Ezek a különneemű kötelezettségek – akárcsak a különböző értékek – „autonómak”: egymásból levezethetetlenek, egymással egyenértékűek és egymással nem helyettesíthetőek: a professzionizmus iránti kötelezettség nem vezethető le a demokrácia iránti kötelezettségből, az utóbbinak pedig semmi köze nincsen, mondjuk a szervezeti-bürokratikus normákkal kapcsolatos kötelezettségekhez és egyik sem helyettesítheti a másikat. Egyenértékűek ezek a kötelezettségek, mert nevetséges dolog lenne azt állítani, hogy például az alkotmányosság iránti kötelezettség fontosabb mint a demokrácia iránti, vagy, hogy az utóbbi előbbrevaló mint a nemzet iránti kötelezettség.
- 3) Ezek a kötelezettségek gyakorta inkommenzurábilisak és normatíve divergensek, azaz közöttük bizonyos fajta trade-off viszony érvényesülhet, az egyik kötelezettségnek való megfelelés kizárhatja azt, hogy ugyanabban a vonatkozásban egy másik kötelezettségnek is eleget tegyünk.

A kötelezettségek közötti trade-off viszony tipikus példái lehetnek (1) a demokrácia iránti kötelezettség és a bürokratikus normák betartását előíró kötelezettség közötti ellentmondás, valamint (2) a jogszerűség iránti és a szervezet hatékony működtetését megkövetelő kötelezettség közötti antinomikus viszony. A demokratikus értékek növekedésével egyenes arányban csökken a bürokratikus értékek jelenléte a közszolgálat gyakorlatában és megfordítva. Ugyanez mondható el a második példával kapcsolatban is.

Az első kategóriában, a hivatali és a privát kötelezettségek közötti konfliktus esetében formálisan a hivatali kötelezettségek élveznek prioritást a privát kötelezettségekkel és aspirációkkal szemben, amit azzal indokolnak, hogy a közhivatalnok önként kötötte meg azt a szerződést, amely ezt számára előírja: a szerződésben ígéretet tett s ezzel kötelezte magát arra, hogy nyilvános és intézményes kötelezettségeit a megállapodásban rögzített

- 7) A család és a barátok iránti kötelesség. Konfliktus lehetséges ezek között és az olyan globális kötelezettségek között, mint amilyen a köz iránti kötelezettség
- 8) Önmagunk iránti kötelesség. Általános az egyetértés abban, hogy az önzés és az egocentrizmus rossz dolgok. Az Én affirmációja azonban nem pusztán valami negatív dolog, mert önmagunk érdekeinek a tekintetbevétele az alapja annak, hogy mások érdekeit is tekintetbe tudjuk venni. De hol a határ az egyéni és a közös érdek között és ki tudja ezt a határvonalat pontosan meghúzni?
- 9) A középszintű kollektivitások iránti kötelezettség. A pártok, az osztályok, a fajok, az egyesületek, az egyházak, az érdekcsoportok olyan kötelezettségeket hívnak életre, amelyeket Waldo morális kötelességeknek tekint, és amelyek szerinte „beivódnak” a közszolgálatba is. Mikor és milyen esetekben befolyásolják ezek megfelelően a közszolgálati magatartást és döntéshozatalt?
- 10) A közérdekkel vagy általános jóléttel kapcsolatos kötelezettség. Ez a kötelezettség össze van kapcsolva az Alkotmánnyal, a nemzettel és a demokráciával. De analitikusan különbözik amazoktól. Ez gyakorta explicit módon a törvényekben testesül meg, de Waldo szerint valamifajta „elkülönült léte” is van.
- 11) Az emberiséggel és a világgal kapcsolatos kötelezettség.

A konvencionális elképzelések szerint a fenti kötelezettségek közötti konfliktusok megoldása csak úgy érhető el, ha a különböző, egymásnak gyakorta ellentmondó és önmagukon belül is ellentmondást tartalmazó heteronóm kötelezettségek között prioritásokat állapítunk meg, azaz a kötelezettségek között valamilyen rangsort állítunk fel, azokat „kötelezettség hierarchiába” rendezzük. A heteronóm kötelezettségeknek értékhierarchiába való rendezése, a lényeges és kevésbé lényeges kötelezettségek között disztinkciók megvonása és megalapozása azonban súlyos nehézségeket vet fel, mert a köztisztviselővel szemben támasztott kötelezettségek lényeges vonása az, hogy azok:

- 2) A törvénnyel szembeni kötelezettség. Az alkotmány által meghatározott törvények csakúgy mint maga az alkotmány, nemcsak a jogi kötelezettségek forrásai, hanem az erkölcsi kötelezettségeké is, amint azt – mutat rá Waldo – a közszolgálat etikai kódexe is hangsúlyozza. Azonban a törvények sohasem egyértelműek, gyakran nem elég világosak, előfordul, hogy ellentmondásban állnak egymással, lehetnek alkotmányellenesek vagy sérthetik egy magasabb törvény elvét.
- 3) A nemzet vagy az ország iránti kötelezettség. A legtöbb értelmezés szerint a nemzet vagy az ország elválasztható és elválasztandó a rezsimtől és erkölcsi kötelezettségeket generál, ami magasabb rendű a rezsimmel kapcsolatos kötelezettségeknél.
- 4) A demokrácia iránti kötelezettség. A demokrácia emocionális és intellektuális elfogadása kötelezettségekkel jár, amelyeket a közhivatalnokok éreznek és megvallanak. Azonban Waldo szerint ez a dolog is kétértelmű. Vajon az emberek akarata mindig és kizárólag a törvényekben fejeződik ki: s ha nem, akkor hogyan? Az így vagy úgy kifejeződésre jutott társadalmi akarat az emberek jóléte elé helyezhető-e a közhivatal által?
- 5) A szervezeti-bürokratikus normák iránti kötelezettség. Waldo ezeket logikailag általános és specifikus kötelezettségekre választja szét. Az általános kötelezettségeket olyan fogalmakkal társítja, mint a lojalitás, a kötelesség, a rend, a gazdaságosság és a hatékonyság. A specifikus kötelezettségek a körülmények függvényei, amelyeket a funkció, a klientúra és a technika határoz meg.
- 6) A szakma és a professzionalizmus iránti kötelezettség. Mindenki egyetért abban, hogy minden szakmának és foglalkozásnak van egy sajátos ethosza, amely alakítja a szakma tagjainak a viselkedését és értékrendjét. Ez az ethosz olyan magatartásokra van tekintettel, amelyek jellegzetes tulajdonságai a szakmáknak, tekintettel van továbbá a klientúrára, a páciensekre és az alkalmazókra.

közösségnek, ha elfogadják annak sorsát... ha elfogadják azt, hogy közös elvek kormányozzák őket, nemcsak szabályok, amelyek a politikai kompromisszumokban lettek összekalapálva. A politika mást jelent az ilyen emberek számára. Ez a viták színháza, amely arról szól, hogy mely szabályokat kellene a közösségnek elfogadnia... Az elvek társadalmának a tagjai elfogadják, hogy politikai jogaik és kötelességeik nincsenek kimerítve egy adott politikai döntés kapcsán, amelyet a politikai intézmények értek.”

Az elvek modelljén alapuló politikai közösség a felelősséget és a kötelezettséget speciálissá teszi: minden állampolgár tiszteletben tartja az igazságosság és méltányosság elveit, megköveteli a személyes felelősséget és azt, hogy a politika csinálásból senki ne maradjon ki: „a politikát jól vagy rosszul, de együtt csinálják és senki sem lehet feláldozva”.

A közhivatalnok kötelezettségei

A köztisztviselők alkalmaztatásának egyik feltétele az, hogy a leendő közhivatalnokok aláírjanak egy olyan szerződést, amely specifikálja formális kötelezettségeiket és jogaikat. A szerződés aláírása önkéntes, amely sajátos, egyfajta „nyilvános” vagy „mesterséges” állampolgárságot kreál, amelynek egyik lényeges meghatározottsága formálisan legalábbis az, hogy a jogok és kötelezettségek egyensúlya – szemben a hétköznapi állampolgárral – a kötelezettségek irányába tolódik el. A jogok és kötelezettségek ilyen feltételei mellett a közhivatalnokok szükségképpen morális dilemmákba ütköznek. (1) Az első morális dilemma azt a konfliktus lehetőséget jelöli, amely nyilvános, hivatali kötelezettségeik és saját privát aspirációik és kötelességeik között feszül. (2) A második morális dilemma a nyilvános, egymással „versengő”, hivatali kötelezettségeik közötti ellentmondásra utal.

Dwight Waldo kísérletet tett a közhivatalnokok „kötelezettség-térképének” a felrajzolására és nem kevesebb, mint tizenegy, egymással is és önmagában is ellentmondásos kötelezettségét sorolta fel a közhivatalnoknak. A köztisztviselő legfontosabb kötelezettségei:

- 1) Az első és talán egyik legfontosabb kötelezettség az alkotmánnyal szembeni kötelezettség, amely alapvetően jogi kötelezettség ugyan, de amely Waldo szerint egyben a közhivatalnok erkölcsi kötelezettségeinek is egyik legfontosabb forrása.

Az ilyen társult csoportoknak vagy valódi közösségeknek Dworkin szerint négy kritériumuk van: (1) A társult közösségek tagjai a csoporton belüli kötelezettségeket speciális kötelezettségeknek tartják, amelyek különböznek az általános kötelezettségektől. (2) A csoporttagok elfogadják, hogy ezek a kötelezettségek személyesek, amelyek nemcsak a csoport egészére irányulnak, hanem kölcsönösen egymásra is. (3) A tagok úgy tekintenek ezekre a kötelezettségekre, mint amelyek egy sokkal általánosabb kötelezettségből következnek, nevezetesen abból, hogy mindegyik tag figyelembe veszi és előmozdítja a többiek jólétét a csoporton belül. (4) A csoport gyakorlat egyenlő érdeklődést mutat minden tag irányában.

Dworkin azzal a hipotézissel áll elő, hogy a politikai kötelezettség – vagy a politikai legitimitás – legjobb „védelme” nem a fair play kötelezettségeiben található és nem is a szerződések világában, hanem „a közösség és testvériség sokkal termékenyebb talajában és az ezeket kísérő kötelezettségekben.” A politikai közösségek három modelljét különbözteti meg. (1) A „körülmények alapján definiált közösség” modellje azt feltételezi, hogy a közösség tagjai társulásukat úgy tekintik, mint de facto történeti vagy geográfiai véletlent, és nem mint igazi társult közösséget. Ilyen körülmények létrehozta ad hoc közösséget alkot például két ellenséges ország állampolgára, akik véletlenszerűen találkoznak a sivatagban és akik azért nem pusztítják el egymást, mert túlélésükhöz szükségük van egymásra és arra, hogy a sikeres túlélés érdekében megosszák egymással a munkát. A de facto társulás (2) második formája a „szabálykönyv” (rulebook) modellen alapuló társulás. Ez abból indul ki, hogy a politikai közösség tagjai elfogadják a szabályoknak való engedelmeskedés általános kötelezettségét, s hasonlóan a haszonmaximáló játékosokhoz azt tartják, hogy kötelességeik nem terjednek túl a játékszabályok betartásán. A de facto társulás fenti két formájának közös vonása az, hogy mindkettő tagadja a személyiség integritását, mert a közösséget mindkettő elválasztja a személytől, és mert azt vagy az utilitarista kalkulációnak, vagy pedig a szabály olyan absztrakciójának rendeli alá, mint amilyen például az igazságosság. (3) A harmadik társulási forma az „elvek modelljé”-re épül, amely megegyezik a „szabálykönyv” modellel abban, hogy a politikai közösség megkívánja a közös megértést, de a megértésről amannál sokkal általánosabb és átfogóbb nézetet vall. „Azt állítja, hogy az emberek csak akkor tagjai a valódi politikai

állami intézményeknek hatékonyabb eredményeket kell produkálniuk azoknál az intézményeknél, amelyek nem alkalmaznak kényszert. Ha ez nincs így, akkor sem a kényszer, sem a kötelezettség nincsen megalapozva.

A fair play elméletekhez és az utilitarizmushoz hasonlóan, a kölcsönös előnyök elméletei sem követelik meg a beleegyezést a kötelezettségek alapjaként és annak igazolásaként. Ezen elméletek azzal az egyébként triviális előfeltevéssel élnek, hogy egy X társadalmi állapot magasabb rendű egy Y állapotnál, ha X-ben mindenki helyzete jobb, mint Y-ban. A racionális cselekvők Y-ból X-be törekszenek, mert ott mindenki helyzete jobb, mint Y-ban. Kölcsönös és közös érdekük Y-ból X-be tartani és ennek megfelelően cselekedni. A kölcsönös előnyök elmélete mellett való elköteleződés feltételezi azt a hitet, miszerint a kormányzat által kreált némely társadalmi állapot a felek számára kölcsönösen előnyös lehet más alternatívákkal való összevetésben. Russel Hardin szerint „A kölcsönös előnyök elméletét úgy lehetne jellemezni, mint az utilitarista és a szerződéselméletek keverékét. Akárcsak az utilitarizmus, ezek is a jólét fokozásával foglalkoznak, és emellett azt is felteszik, hogy az emberek önkéntesen helyzetük javulását választanák. Hasonlóan a szerződéselméletekhez, nagy figyelmet szentelnek az önkéntesség univerzalitásának: ez azonban olyasfajta univerzalizmus, amelyet pusztán elméletileg előfeltételezhetünk, ténylegesen nem, csak hallgatólagosan vagy implicite. Az alapvető különbség az utilitarizmus és a kölcsönös előnyök elméletei között az, hogy míg az utilitarista elméletek megengedik az egyéni jólétek közötti átváltást, (trade-off) addig az utóbbiak nem.” Hardin szerint, mind az utilitarizmus, mind a kölcsönös előnyök elmélete annak a szükségszerűségnek az elismerésére alapozza a politikai kötelezettséget, hogy az intézményeket arra kell tervezni, hogy azok által megvalósíthatóak legyenek a „releváns célok”, amelyeket mellesleg maga az elmélet ír elő.

Dworkin szerint a politikai kötelezettség, beleértve a törvénynek való engedelmeskedés kötelezettségét is, az ún. „társulósos kötelezettség” (associative obligation) egy formája. Ez egyfajta szerepkötelezettség, amelyet Dworkin közösségi kötelezettségnek is nevez. Olyan speciális kötelezettségek ezek, amelyeket a társadalmi gyakorlat kapcsol azokhoz az egyénekhez, akik tagjai valamely biológiai vagy társadalmi csoportnak. Ilyenek a családi kötelezettség vagy a barátokért és szomszédokért való felelősség.

körülményeitől és teljesítményétől függetlenül, egyenlően van kötelezve. Az igazságtalan intézményekben élőkre semminemű kötelezettség nem vonatkozik.

A fair-play elvén alapuló kötelezettség-elméletek általános érvényességre tartanak igényt – minden igazságos államot vagy kormányzatot támogatni kell –, de ebben rejlik gyengeségük is, mert – ahogyan Simmons mondja – „Ugyanazzal a morális kötelékkel vagyok kényszerítve arra, hogy minden más igazságos kormányzatot támogassak. Úgyhogy a kérdéses kötelezettség nem kötne össze egyetlen különös politikai autoritással sem.”

A fair play-re alapozott kötelezettség elméletek mellett, az utilitarizmus és a kölcsönös előnyök elmélete is igényt tart arra, hogy a beleegyezés elméleteket helyettesítse illetve, hogy a kötelezettségekre általános magyarázó elvet kínáljon. Kiindulópontjuk az, hogy implauzibilis feltenni az emberek sokaságáról azt, hogy azok önkéntesen vállalták volna magukra politikai, jogi vagy intézményes kötelezettségeiket. Ha a kötelezettségek beleegyezés nélkül is léteznek, ha az emberek beleegyezésük adása nélkül is engedelmeskednek a jognak, a politikai autoritásnak és ha betartják egyéb más pozicionális kötelezettségeiket, akkor a kötelezettségek genezisének alapja természetesen nem a beleegyezésben van, hanem valahol máshol. Az utilitarizmus és a kölcsönös előnyök elmélete a politikai kötelezettséget az érdekből illetve a haszonból vezeti le. Az utilitarizmus szerint az egyének kötelessége, illetve az egyének arra való kötelezhetősége, hogy engedelmeskedjenek a kormányzatnak, csak abban az esetben áll fenn, ha a kormányzat egészében nagyobb mennyiségű jószág tömeget biztosít az állampolgárok számára, mint más alternatívák. A „cselekvési utilitarizmus” (act utilitarianism) cselekvési maximája az, hogy ésszerű engedelmeskedni a kormányzatnak, ha ezáltal nagyobb hasznosságokhoz jutunk, mint engedetlenség esetén. A cselekvési utilitarizmus elve szerint a kötelezettségben pusztán a gazdasági kalkuláció játszik szerepet, az olyan tényezők, mint a törvény (jog) vagy az erkölcs nem. Ettől lényeges pontokon eltér az institutionális utilitarizmus nézőpontja, amely abból indul ki, hogy az egyéneknek egymás közötti és a kormányzattal való tranzakciók nem képzelhetők el intézmények nélkül. Az utilitarizmus eme válfaja az intézmények létrehozását és ezek kényszerítésre való jogát s ezzel együtt az engedelmeskedés kötelezettségét azzal indokolja, illetve azt szabja meg a kényszerítés feltételéül, hogy az

az élethez és szabadsághoz való jog. Az „elidegeníthetetlen jogok” doktrínája tehát aláássa a szerződés, ígéret és beleegyezés általános érvényességét, mert a beleegyezés nem elégséges feltétel a fenti jogok átadása esetén.

- 4) A beleegyezés elmélet negyedik posztulátuma azt mondja ki, hogy az állam pusztán eszköz az állampolgári érdekek szolgálatában. Azonban az állam nem szabad abban, hogy meghatározza azt, hogy mi állampolgárainak az érdeke: erről csak az állampolgárok dönthetnek és csak az ő beleegyezésükkel és felhatalmazásukkal szolgálhatja és képviselheti az állam az érdekeiket. Ily módon a beleegyezés elmélet egyszerre védi meg az egyént az állam túlkapásaival szemben és ismeri el azt, hogy az ember életútját saját döntései és cselekedetei kellene hogy meghatározzák.

A második nehézség, amelyre a beleegyezés elméletnek választ kellene találnia az az eset, amikor valamely állampolgári csoport vagy akár egyetlen egyén megtagadja azt, hogy beleegyezését adja a kormányzat autoritására. Ha pusztán egyetlen személy is tagadná meg beleegyezését a kormányzatba, ez az egyhangú beleegyezés tana alapján azt eredményezné, hogy senki sem lenne kötelezve. Ezt a nehézséget a beleegyezés elméletek a „többségi beleegyezés” doktrínája útján próbálták meg kiküszöbölni, amely szerint ha a többség beleegyezését adta bizonyos kötelezettségek teljesítésébe, ez kötelezi azokat is, akik személy szerint nem adták beleegyezésüket. Ha megengedjük azt, hogy ilyen és ehhez hasonló, nem konszenzuális interakciók kötelezettségeket generáljanak, úgy erre valamiféle további magyarázatot kellene adnunk. Egy ilyen magyarázat kísérlet az, amit Simmons a „fair play elvének” nevez és amely felfogható a beleegyezés elmélet modern helyettesítőjeként. A fair play elv megfogalmazását megtaláljuk Hartnál is és Rawlsnál is.

A fair play elméletek szerint a kötelezettségnek két része van: (1) egyfelől eleget kell tennünk az igazságos intézmények által meghatározott kötelezettségeknek és (2) közre kell működnünk az igazságos intézmények megteremtésében, ha ilyenek még nem léteznek. Ez egyszersmind a politikai kötelezettség egy általános magyarázata is: az igazságos intézmények által kormányzott politikai közösségekben a társadalom valamennyi tagja,

az, hogy egyetlen kormányzati hatalom sem legitim, amely a kormányzottak beleegyezése nélkül kormányoz. A beleegyezés elmélet négy posztulátumon nyugszik:

- 1) Első és legfontosabb állítása az, hogy az ember természettől fogva szabad lény. Az az előfeltevés, hogy az ember szabadnak születik egyben annak a posztulálása is, hogy az ember rendelkezik bizonyos természetes vagy természeti jogokkal, amelyeket valamennyi egyén birtokol. A „természeti törvény” vagy természetjog azonban nemcsak jogokat ad az embernek, hanem kötelezi is őt, egyfajta „természetes kötelességet” is kivet rá, amellyel valamennyi egyént „megterhel” s amelynek az emberek emberségük folytán kötelesek engedelmeskedni. A „természetes szabadság” ily módon nem abszolút, hanem a „természetes kötelesség” által korlátozott. A természetes kötelesség fogalma a szerződéselméletekben lényegében azonos az erkölcs arany-szabályával, a kanti kategorikus imperativusszal illetve a kettős mérce tilalmával. A szerződéselméletek a természetes kötelességektől megkülönböztetik a „speciális kötelezettségeket”, amelyeket nem az ember ontológiai adottságából vezetnek le, hanem az egyének közötti önkéntes és szabad tranzakciókból.
- 2) A beleegyezés elmélet második állítása az, hogy a kötelezettségek „akaratfüggők”, azaz az egyén(ek) csak akkor bírnak kötelezettségekkel, ha önkéntesen és tudatosan világos jelét adták annak, hogy ily módon akarnak cselekedni.
- 3) A harmadik posztulátum azt mondja ki, hogy a beleegyezés módja megvédi az egyéneket az állam vagy bármiféle intézmény által elkövetett sérelmekről.

Az egyik legfontosabb nehézség, amellyel az elméletnek szembe kell néznie, bizonyos természetes jogok elidegeníthetőségével áll kapcsolatban. Az ember ugyanis nem léphet be olyan szerződésekbe, amelyek életéről való lemondását követelik meg tőle vagy nem kötelezhető olyan ígéretek betartására, amelyek szabadságának radikális korlátozását eredményezik: nem adhatja el magát például rabszolgának, mert ez ellentmondana az ember elidegeníthetetlen jogainak – a természetjognak –, mint amilyen

kötelező erejűként fogalmazzam meg, még akkor is, ha erre nem kényszerítenek.

- 6) Végezetül az engedelmeskedés indoka hangozhat úgy is, hogy annak a közösségnek vagy csoportnak a határozatait, amelynek tagja vagyok, a közösségi vagy csoport-szolidaritás okán végre kell hajtanom, számomra az kötelező erejű.

Amilyen heterogének a kérdésre adott mindennapi, gyakorlati válaszok, ugyanilyen heterogének a kérdéssel kapcsolatos teoretikus meggondolások és érvelések is. A középkori filozófusok a „Miért kell a törvénynek engedelmeskednem?” kérdésre azt a lakonikus választ adták, „mert muszáj engedelmeskedned”, amit azzal indokoltak, hogy a jogi és morális kötelezettségek azonosak egymással, közöttük nincsen semmiféle különbség, így amikor a jognak engedelmeskedsz tulajdonképpen önmagadnak – az erkölcsnek – engedelmeskedsz. Ehhez hasonlóan érvel Rousseau és Hegel is. Rousseau „general will” fogalma az egyéni és a társadalmi akarat egységét állítja, amiből az következik, hogy amit az általános akarat „akar” azt akarja az egyes akarat is illetve amit az előbbi kötelezőnek kiállt ki, azt kötelezőnek kiálltja ki az utóbbi is. A kötelezettségeket így módon azért kell teljesíteni, mert ez az, amit valójában az egyesek akarnak. Erre rímel Hegel felfogása is, aki a jognak való engedelmeskedést azzal indokolja, hogy ez az, ami te valójában vagy: te, aki engedelmeskedsz a törvénynek valóságos valaki vagy: te, aki megkísérled a törvénynek való ellenszegülést pusztán irracionális fantom vagy, akinek nincsen társadalmilag legitimált egzisztenciája. Hegel szerint az a kérdésfeltevés, hogy lehetséges-e a politikai társadalompolitikai kötelezettségek nélkül, értelmetlen kérdésfeltevés, mert a politikai társadalom tagjaként egyszersmind politikai kötelezettségeink is vannak az állam irányában, amely közvetve „mi vagyunk”.

A fentiekkel szemben, a szerződéselméletek a törvénynek való engedelmeskedést az ígéretre vagy a beleegyezésre vezetik vissza: az indok, amiért kötelelességeidet teljesítened kell abban áll, hogy ígéretet tettél erre. A beleegyezés elméletek lényege az az állítás, miszerint egyetlen egyén sem kötelezhető arra, hogy támogassa a politikai hatalmat vagy hogy eleget tegyen e hatalom kívánalmainak, ha személyesen nem adta beleegyezését abba, hogy e hatalom uralkodhat fölötte. Ennek a tételnek a korrelatívuma

ha egy cselekvés morálisan nem megengedett, úgy az kötelezettséggé sem tehető. Például a gyilkosság ígérete „A” részéről, nem szolgáltat jogalapot „B” számára, hogy „A”-tól ezt megkövetelje.

Arra a kérdésre, hogy „Miért kell engedelmeskednem a jognak?” vagy „Miért kell engedelmeskednem a felsőbb autoritásnak vagy a szervezeti előírásoknak?” – „Miért kell teljesítenem pozicionális kötelezettségeimet?” – az emberek különböző válaszokat adhatnak. Ezek a válaszok heterogének, gyakran több válasz is adható a kérdésre és az egyes válaszok keresztezhetik, vagy elhomályosíthatják egymást. Ezek a válaszok alapulhatnak:

- 1) prudenciális, haszonelvű megfontolásokon, mint amilyenek a büntetéstől, a lefokozástól, a munkahely elvesztésétől való félelem vagy olyan pozitív kalkuláción, mint az engedelmességből eredő haszon. De alapulhatnak olyan megfontolásokon is, amelyek az engedetlenség következményeitől való félelemmel kapcsolatosak: ilyen lehet például a törvényes rend összeomlásától való félelem.
- 2) A kötelesség-teljesítés indoklásának alapja lehet a döntés vagy feladat tartalmával való egyetértés, illetve az abba való beleegyezés is. Azért engedelmeskedem, mert tartalmilag egyetértek az elvárásokkal és mert azokat igazságosaknak találom.
- 3) Az engedelmeskedés alapja lehet továbbá az egyetértés olyan formája, amely nem a döntés vagy feladat tartalmával kapcsolatos, hanem sokkal inkább a döntések következményeire vonatkozik: azzal, hogy valaki belépett egy klubba és aláírta a belépési nyilatkozatot, egyszersmind elfogadta azokat a következményeket, amelyek a klub tanácsának döntéseiből adódnak.
- 4) A „Miért kell engedelmeskednem?” kérdésre adott válasz indoka lehet az is, hogy egy adott fórumon vagy bizottságban meghozott döntéssel azonosultam és ezt a kollektív döntést a sajátomnak tekintem és „kifelé” így is képviselem.
- 5) Engedelmeskedésem indoklásának alapja lehet az is, hogy személyesen vettem részt például a bizottsági vitában és noha a döntés helyességével kapcsolatosan kételyeim vannak, az a tény, hogy a döntés nem a hátam mögött született meg, mert abban én is részt vettem, az indok és az ok arra, hogy a döntést önmagam számára

Morális és pozicionális kötelességek

A kötelesség elméleti megközelítései

A kötelesség és kötelezettség szavakat a mindennapi életben a legkülönbözőbb kontextusokban használjuk. Azt mondjuk, hogy az apának kötelessége családja eltartásáról és gyermekei felneveléséről gondoskodnia, vagy azt, hogy az embernek általában kötelessége segítenie a bajbajutottakon: kötelességünk a fuldoklót kimenteni a vízből vagy mentőt hívnunk egy utcai baleset alkalmával. Az ilyen típusú kötelességek morális kötelességek. Kötelességünk megvédeni a hazánkat: ez többek között az állampolgárok politikai kötelessége. Ezenkívül vannak pozicionális kötelességeink, amelyek olyan feladatok, amelyek egy-egy álláshoz, hivatalhoz vagy intézményes szerephez kapcsolódnak. A politikusról és a közhivatalnokról azt mondjuk, hogy azok kötelessége a közjó és a közérdek szolgálata, az orvosnak és az ügyvédnek pedig az a kötelessége, hogy kliense illetve páciense érdekében járjon el. Ezek pozicionális kötelességek.

A pozicionális kötelességek olyan kívánalmak, amelyeket végre kell hajtunk ahhoz, hogy egy pozíciót vagy szerepet egyáltalán betölthessünk. Ezek a kötelességek olyan szerepeltvárások, amelyek bizonyos társadalmi intézmények szerepeire, illetve az azt betöltők viselkedésére vonatkozó előírások. Másrészt a pozicionális kötelezettségek nem „természetes”, hanem „mesterséges” viselkedési szabályok és parancsok, amelyek további meghatározottsága az, hogy nem vonatkoznak a morális közösség valamennyi tagjára és alapvető természetüket tekintve nem erkölcsiek. Nem morálisak, abban az értelemben, hogy nem az univerzális közös erkölcs fennhatósága alatt állnak, hanem egy mesterséges, „kreált” erkölcs törvényeinek a talaján. Ezzel szemben azok a kötelességek, amelyeket természetes kötelességeknek nevezünk, mindig morális kötelességek és a morális közösség valamennyi tagjára egyaránt érvényesek, mert az univerzális közös erkölcs birodalmába tartoznak. Ezek „természettől” adottak, azaz nem két fél közötti szerződés, beleegyezés vagy ígéret eredményei.

A pozicionális – jogi, politikai, intézményes – kötelezettségek az ember „külső cselekedetére” vonatkozó követelmények, amelyek pusztán azt kívánják meg, hogy az egyén magatartása legyen összhangban a számára

morális dilemma úgy vetődik fel, hogy az intézményes mesterséges vagy a természetes univerzális erkölcs elvárásait kell-e cselekedeteikben egy adott esetben érvényesíteniük.

A törvényhozó vagy „szereptervező” nézőpontjából a kérdés nem úgy vetődik fel, hogy a döntésben vajon a szerepmoralitás vagy a közösségi erkölcs elveit kell-e alkalmazni, hanem őt az foglalkoztatja, hogy vajon meg kell-e reformálni, át kell-e alakítani az intézményt, a szerepet vagy a szerep-kötelezettségeket, hogy az intézmény adekvátan tölthesse be társadalmi funkcióját.

A szerepcselekvő nem változtathatja meg sem az intézményt, sem saját szerepét: ő csak arról dönthet, hogy végrehajtja-e szerepkötelezettségeit vagy nem. Ezzel szemben a törvényhozó vagy a szereptervező megváltoztathatja az intézményt is és a szerepet is, de a partvonalon áll, amikor a szerepet végrehajtják. Ennélfogva a közös erkölcs és a szereperkölcs közötti ellentmondás csak a szereptervező és a szerepcselekvő közötti diskurzus útján oldható fel, amelyben a felek kölcsönösen felveszik egymás eltérő perspektíváit:

„A szerepcselekvőnek most olyan morális érveket is tekintetbe kell vennie, amelyek túl vannak a szerepkészlet kerületén, míg a törvényhozónak figyelnie kell, hogy a szerepnek milyen hatásai vannak a cselekvő ama kapacitására, hogy adott esetben elfogadja a többi ember morális státusát”.

A deliberatív módszer nem elégszik meg az „én állásom és annak kötelezettségei” maxima utilitarista igazolásával, hanem súlyozza és mérlegeli ennek előnyeit és hátrányait, nyereségeit és veszteségeit. A szerepet ebben az esetben nem tekintjük olyan adottságként és előfeltételként, amelyet ne lehetne problematizálni, vitatni és esetleg megkérdőjelezni. Más szóval, ez a megközelítés kitalálja az intézményt, a szerepet és a szerep-kötelezettséget a politikai érvek, a közmegvitatás világába.

hatékony erkölcsi mérlegelést (a bürokratikus szervezetek a funkciók mentén parcellázzák fel az információkhoz való hozzáférhetőséget), (b) másfelől, úgy vélik, hogy személyes erőfeszítéseik túlságosan is csekélyek ahhoz, hogy magatartásukkal az intézmény működésének egészére komoly befolyást gyakorolhatnának. Mindez együtt egyfajta morális resettimenthez, a morális tudat bizonyos fajta eldologiasulásához vezet.

(3) Harmadszor, a komplex szervezeteken belül a sokszereplős cselekvés (many hands) dilemmája – az a tény, hogy egy bizonyos politikai döntés több személy vagy szervezeti egység kollektív műve – megnehezíti, vagy egyenesen lehetetlenné teszi a felelősség politikai lokalizálását. Az eredmény bizonyos típusú kollektív felelőtlenység lesz. „Tegyük együvé a pszichológiai, a politikai és a morális problémákat és akkor megkapjuk Kaffka Pere és Kastélya morális univerzumának a receptjét”. Ahol a morális cselekvés a szervezeti hatalmi lánc mentén van szétválasztva, ott a szervezeti cselekvő cinikusan vagy rezignáltan, de lemond a morális felelősségről.

A szereperkölc és a közös erkölcs közötti konfliktus illetve dilemma alapja az, hogy döntéseinkben gyakorta választanunk kell a közös erkölcs és a szereperkölc kötelezettségei között, és hogy az egyik melletti voksolás kizárja a másik egyidejű érvényre juttatását. „Az általános probléma, amely létrehozta ezt a dilemmát az a két állítás, miszerint 'az intézmény morálisan jó' és hogy az 'intézmény szerep-kötelezettségeket ró annak hivatalnokaira, amely kötelezettségek közül néhány felhatalmaz morálisan rossznak minősíthető szerepcselekvésre, amelyek közül mindkettő igaz lehet. ...A jó intézmények visszataszító szabályokat követelhetnek meg: a jó szabályok kellemetlen kötelezettségekkel járhatnak együtt: és a tiszteletreméltó kötelezettségek szörnyű cselekedeteket követelhetnek meg.”

A cselekvés és a „policy”, a természetes és a mesterséges moralitás, az univerzális közös erkölcs és a szerepmoralitás viszonyát két perspektívából vehetjük szemügyre. (1) A cselekvési szituációban álló egyén belső perspektívájából és (2) a szabály vagy törvényalkotó külső perspektívájából. A jogász vagy a bürokrata gondolhatja azt, hogy a jogi rendszer, a törvény gyakorlása és saját szakmai etikája morálisan elfajzott, de ezt nem tudja egykönnyen megváltoztatni, mert ez morális kompetenciáján kívül áll. Természetesen mindkettő felhagyhat foglalkozásával, de ebben az esetben többé már nem szerepcselekvők, hanem privát egyének. Szempontjukból a

– szemben a mindennapi élet egyszerű teleologikus cselekvésével – nem aszerint ítélik meg, hogy az a természetes erkölcs vonatkoztatási keretében morálisan helyes-e vagy helytelen, hanem annak alapján, hogy az konform-e a szerepelvárással, az intézményesített „policy”-val, vagy sem. A szerepkötelezettségek és a szerepmoralitás leegyszerűsítik a cselekvő morális feladatának komplexitását, mert a cselekvő csak azért tartozik felelősséggel, hogy eleget tett-e a szerepkövetelményeknek: magatartásában ezen kívül semmilyen más morális megfontolást „nem kell” tekintetbe vennie. Ez úgy is jellemezhető, mint a morális feladatok felparcellázása a különböző társadalmi szerepek között: ez egyfajta morális munkamegosztás. „Valaki más, mint a cselekvő – a törvényhozó, vagy a híres személytelen ők, esetleg mindenki – értékeli ki a politikákat, amelyek meghúzzák annak a szerepnek a határait, amelyet a cselekvő betölt. A cselekvőnek magának egyáltalán nem kell morális kérdésekről gondolkodnia... (mert) a politikával kapcsolatos morális kérdésekkel valaki más foglalkozik.”

Azonban a morális élet felszeletelése, a céltételezőnek és a cselekvőnek, a cselekvés szerzőjének és megvalósítójának a szétválasztása súlyos morális dilemmákkal is jár. Ugyanis az intézményes cselekvő, aki pusztán az intézményes elvárások szempontjai, azaz pusztán az intézményes politika szempontjai szerint mérlegeli a cselekvést, le van választva azokról a közvetlen hatásokról, érzelmekről és tapasztalásról, amelyek a morális élet forrásai. Az ilyen cselekvő ugyan mindig a „helyes dolgot teszi”, de nem morális meggyőződésből, hanem pusztán azért, mert az intézményes politika ezt követeli tőle.

(1) A szervezetekben a morális munkamegosztásából következően a szerepjátékosok pszichológiailag és emocionálisan nem élik meg azt, hogy ők valamilyen értelemben felelősek lennének a szervezeti viselkedés következményeiért (mert a szerepcselekvők vagy pusztán értelmi szerzői a magatartásnak vagy csupán végrehajtói annak, de sohasem diszponálnak egyidejűleg mindkettő fölött: Pontius Pilátus-i érzelmeik vannak, ahogyan azt Eichman frappánsan megfogalmazta.

(2) Morálisan a szerepcselekvők a kollektív cselekvés (M. Olson) illetve a nagycsoportos dilemma (J. Buchanan) foglyai, mert (a) úgy érzik, hogy nem áll elégséges információ a rendelkezésükre, hogy meg lehessenek arról győződve, hogy olyan helyzetben vannak, amely lehetővé teszi számukra a

elkövetőt. A dolog úgy áll, mintha nem én, hanem a szerep illetve a megbízó cselekedett volna: a cselekedetnek én csak végrehajtója voltam, de nem voltam egyszersmind annak értelmi „szerzője” is, úgyhogy a cselekvéssel kapcsolatos felelősség sem rám hárul, hanem az intézményre és a szerepre, vagyis a megbízóra. Azok a személyek, akik a szereperkölcsvé névben követnek el morális vétkeket, morálisan tisztának érzik, vagy érezhetik önmagukat, mert a velük szemben támasztott intézményes szerepmoralitást magatartásuk abszolút vonatkoztatási keretévé emelték s ezzel negligálták a természetes erkölcs imperatívuszait. Egy intézmény önmagában azonban még akkor sem adhat felmentést a természetes erkölcs kötelezettségeinek a teljesítése alól, ha magának az intézménynek a társadalmi hasznossága igazolt, nem beszélve az olyan esetekről, mint pl. az Eichmané, ahol ez a kritérium nem érvényesül.

Az eutanázia példázata drasztikus erővel veti fel a közös erkölcs és a szereperkölcsvé közötti konfliktust és annak a kísérletnek a problematikuságát is, amely a mesterséges erkölcsöt pusztán a megbízatásos viszonyból próbálja meg levezetni.

Az intézményesített szerepmoralitás (mesterséges erkölcs) úgy viszonylik a közös általános erkölcshez (természetes morál), mint az egyszerű mindennapi cselekvés az intézményesített cselekvéshez. Az egyszerű hétköznapi cselekvés esetében a cselekvő „szerzője” is megvalósítója is tettének: mind a céltételezés, mind annak gyakorlati realizálása a szóban forgó személy kompetenciájába tartozik. A cselekvés indoka vagy oka itt egyszerűen valamely cél realizálása: azért teszem X-et, hogy ezáltal elérjem Y-ont. A mindennapi élet interakcióiban a morális megítélés mindig magával a cselekvéssel és a cselekvővel kapcsolatos. Az intézményes és szerep-cselekvés esetén a cselekvés szerzőisége és ennek gyakorlati végrehajtása elválnak egymástól. A szerep jog és kötelesség-rendszerként meghatározza azt, hogy mit csináljak és jobbra azt is, hogy hogyan. Itt nem én képviselem és jelenítem meg a szerepet, hanem az engem: mert szerepcselekvésem nem az én intencióim szerint formálódik és alakul, hanem megfordítva: a szerepkötelezettségek mozgatnak engem. A cselekvés indoka vagy oka ez esetben nem „bennem van”: a magatartást nem egy általam kívánatosnak tartott cél elérésére való törekvés mozgatja, hanem az, amit a szerep „parancsol” nekem, illetve amire a szerep engem kötelez. Ennélfogva a szerepmagatartást

seinek, – akkor a morális cselekvés feladatát a megbízottra hárítjuk, aki a megbízó előnyben részesítése kedvéért, annak kérésére és annak a beleegyezésével egy morális vétséget fog elkövetni, amely ellen természetes morális érzékünk és jóízlésünk is tiltakozik. A megbízó és a megbízott között egy sajátos fajta „mesterséges” morális kötelék jön létre: a megbízott – ellenszolgáltatás fejében, vagy anélkül – ígéretet tesz arra, hogy teljesíti megbízója kérését – hogy megöli azt –, amely ígérettel egy önként vállalt kötelezettséget vesz magára: a megbízó a megbízott ígérettevésével jogot formál arra, hogy az őt megölje, s egyben ellenőrzi is e „morális” köteléket, mert azt bármikor felmondhatja. Azzal, hogy a megbízott cselekvése kifejezetten a megbízó kérésére, annak felhatalmazásával történik, a megbízó „felmenti” a megbízottat az általa vállalt kötelezettség morális terhe alól. Ha „A” kötelezettséget vállalt „B” irányában egy dolog megtételére, akkor ezzel együtt „B” ipso facto jogokat és jogosultságokat szerzett „A”-val szemben, amelyek ugyanazt a morális köteléket feltételezik, csak most a megbízó oldaláról tekintve. „A” természetes kötelessége „B” irányában – például az, hogy ne ölje meg – megszűnik, ha „B” felmenti őt ez alól, illetve ami ugyanaz, ha „B” lemond az életről való jogáról – mert mint a példában, súlyos rákbeteg. Az extrém példa bizonyos értelemben modellje az intézményes szerepmoralitásnak. A megbízó – az intézmény – (mint arra többször utaltunk) arra való hivatkozással menti fel az alkalmazottat a morális vétség pszichikai terhe alól, hogy a tett társadalmi hasznosságára hivatkozik. Egy társadalmilag veszélyes bűnbanda leleplezése érdekében, a közjóra illetve a közbiztonság érdekére lehet hivatkozni, amikor például a vallatásban a rendőrség jogilag és morálisan sem megengedett eszközökhöz folyamodik. A morális vétséget intézményes megbízatásból elkövetők felmentési mechanizmusa ugyanolyan struktúrájú, mint az eutanázia fentebbi klasszikus példázata. Az alkalmazott a munkaszerződésben vállalta, hogy teljesíti intézményes szerepével kapcsolatos kötelezettségeit: a megbízó – a munkáltató intézmény – ezzel jogot szerzett arra, hogy a megbízott-alkalmazottat „kényszerítse” szerződésben vállalt kötelezettségei teljesítésére. Természetesen, ha az intézményes szerep kötelezettség a közös erkölcs megsértésével jár – ha a közpolitikában például a közjó érdekében kell hazudni, a barátot elárulni vagy bizonyos társadalmi csoportok emberi jogait megsérteni –, akkor ez alól a morális vétség alól az intézmény felmenti a morális vétséget

szonális viszonyokra orientált logikáját követi, hanem a munkamegosztás plurális logikáját, amelyen belül valamennyi életnyilvánítási terepnek, szakmának vagy társadalmi alrendszernek megvan a maga különös, partikuláris moralitása és értékorientációs reflexe. Nemcsak a szakmai minőség látná ennek kárát, hanem abban az értelemben is veszélyes lenne egy ilyen morális világállapot, hogy a professzionalizmus kontextusában megfogalmazódó értékkonfliktusokra laikus és önkényes válaszok születnének.

A kérdés nem az, hogy a szakmai vagy szerepmoralitás megsértheti-e a közerkölcs normáit – ezt mindenfajta vélt, vagy valós tiltakozás ellenére úgyis megteszi, – hanem az, hogy hol van az a határ és mi az a mérték, ameddig a szakmai etikák a közös univerzális erkölcs normáinak a megsértésében elmehetnek, illetve, hogy a közérdekre való elvont utilitarista hivatkozáson túl, lehet-e olyan „módszert” találni vagy kidolgozni, amely kritériumokat szolgáltatna e mérték meg- és eltalálására.

A morális munkamegosztás anómiái

Ha a szakszerű hivatás gyakorlás, vagy szerep-funkció megköveteli, hogy kivételeket tegyünk az általános erkölcsi elvekkal szemben – ha megengedjük, hogy az orvos hazudjon a betegének, vagy hogy a pszichológus manipulálja a páciensét, vagy félrevezesse a kísérleti csoport alanyait, vagy ha természetesnek vesszük, hogy az ügyvéd helyesen jár el, amikor eltereli a bíró figyelmét a védencét terhelő bizonyítékokról stb. –, akkor a szakmai etika morálisan kétesse és gyanússá válik. A közös erkölcs normáinak az áthágását valamilyen formában igazolni kell és a személyt, aki egy intézményes szerep közegében, az intézmény megbízatásából követte el az univerzális közös erkölcs bizonyos normáinak a megsértését, valamilyen formában fel kell menteni a morális vétség érzésének a terhe alól.

Az ilyen típusú morális felmentések kétes szerepét tölti be a „megbízó intézménye” (principal) – mondja Kurt Baier. A megbízónak „morális hatalma” van arra, hogy megváltoztassa a természetes morális viszonyt önmaga és a megbízott között. A legegyszerűbb esetben, ha elismerjük a megbízó szerepét a morális univerzumban – például azt, hogy joga van rendelkeznie a saját élete felett és ha példának okáért súlyos rákbetegségben szenved, akkor megbízhat valakit arra, hogy az ölje meg őt és így vessen véget szenvedé-

Ha a szerepmoralitás vagy az egyes szakmai etikák korlátlanul, társadalmi rosszallás nélkül hághatnák át a közerkölcs határait, az rendkívül súlyos problémákhoz vezetne: az egyes „erkölcsi birodalmak” (Durkheim) közötti háborúskodáshoz, egyfajta morális „bellum omnium contra omnes” állapotához, ahol valamennyi szakmai erkölcs a saját önző, partikuláris szakmai érdekeit próbálná meg érvényesíteni és legitimálni a közjóra való hivatkozással, de általános, közös erkölcsi „mérce” híján nem lenne egy olyan felsőbb autoritás, amely a konkuráló moralitások között igazságot tudna szolgáltatni. Ennélfogva a morális harc az egyes szakmák társadalmi elismertetéséért a moralitás saját ellentétébe való fordulását eredményezné: azaz az erkölcs a nyers hatalmi igények és játszmák megvívásának az eszközévé és terepévé válna, nem pedig azok megszelídítőjévé.

A közmorál és a szakmai erkölcsök közötti konfliktus nem oldható meg úgy, hogy prioritást adunk az utóbbinak és negligáljuk az előbbit. Nem járható azonban az ellentétes út sem, azaz az sem lenne megoldás, ha valamennyi szakmai és szerepmoralitást a közerkölcs bírósága elé hurcolnánk és elvitatnánk eme partikuláris erkölcsök különös létének létjogosultságát. Az utóbbi megoldási kísérlet azért nem lenne megoldás, mert amint arra Weber és Durkheim is rámutatott, az univerzális közös erkölcs a modernitás, a munkamegosztás világában többé nem „az” integráló ereje a társadalomnak: egy olyan erkölcsi világrend, amely megkérdőjelezné a szakmai ethoszok pluralizmusának a létjogosultságát nagyon könnyen fordulna önmaga ellentétébe, a tökéletes erkölcsstelenségbe. Ugyanis a funkcionális differenciálódás mentén szervesült társadalmakban a társadalmi, gazdasági és politikai intézmények alkotják a társadalmi élet legfontosabb eszköz és közeg rendszereit, amelyeknek a segítségével és amelyekben az emberek közötti interakciók legnagyobb része lejátszódik. Ha elvitatnánk ezen intézmények szakmai és szerep erkölcsének a létjogosultságát, akkor ezzel egyszersmind lehetetlenné tennénk működésüket is. Ha nem számolhatnánk azzal, hogy az egyes intézményes szerepeket betöltő emberek szerepüknek megfelelően fognak viselkedni, azaz ha nem bízhatnánk meg a szakmai viselkedés előrejelezhetőségében, akkor egy nagyon veszélyes és ingatag világban élnénk. Ha az intézmények és szervezetek a közös moralitás abszolút uralma alatt állnának, ez azt jelentené, hogy a modern társadalmak pillanatokon belül összeomlanának, mert ezek „logikája” nem a közerkölcs absztrakt interper-

san, a személyes morális meggondolások ellenére is kényszerítő jellegűek, akkor a személy helyett a szerep, azaz az eldologiasult kötelezettségrendszer dönt.

A két fenti deviáns véglet között terül el a „normalitás világa”, az a világ, amelyen belül az emberek igyekeznek eleget tenni a szereperkölc követelményeinek is, és a közös illetve a személyes morál elvárásainak is, de ez a megfelelni akarás gyakorta konfliktusokhoz vezet.

Az egyes szerepek és szakmák gyakorlása kapcsán felmerülhetnek olyan körülmények, amelyek megkívánhatják azt, hogy a közös univerzális erkölcs szabályait hagyjuk figyelmen kívül. Az apa, aki kenyeret lop családjá számára „szituációs etikát” gyakorol, amely a „csak most az egyszer” típusú érvre hivatkozik, amikor megsérti a ne lopj erkölcsi szabályát. A munkatevékenységgel kapcsolatos szerepmoralitások és szakmai etikák ezzel szemben „intézményesítik” vagy intézményesíteni szeretnék az általános erkölcs bizonyos normái alól való kivételezettségüket, sőt ezeket a kivételeket gyakorta a szakmai etika elveivé emelik. A sikeres ügyvéd semmiféle erkölcsi skrupulust nem érez és felelősséggel sem tartozik azért, ha például egy ravasz érvvel eltereli a bíró figyelmét a védencét terhelő bizonyítékról, ahogyan a politikus vagy a bürokrata is természetesnek és megengedhetőnek tekinti morálisan kétes vagy tiltott eszközöknek a közjó vagy közérdek nevében való alkalmazását.

Az olyan szakmai vagy szerep-magatartás, amely szembekerül a helyesről alkotott hétköznapi meggyőződésekkel igazolást kíván. A szakmai és/vagy szerep erkölcsök a hétköznapi univerzális erkölcsi normák alól való kivételezettségüket jobbra az utilitárius logika alapján a szakma társadalmi fontosságára való hivatkozással próbálják meg legitimálni. Az adott szakma partikuláris követelményei és érdekei valamint a közerkölcs közötti konfliktust implicite abban az állításban oldják fel, „hogy ami jó a szakmának, az jó a társadalomnak is”. Mármint az ilyen érvelés nemcsak logikailag hibás – abból ugyanis, hogy valami jó egy bizonyos társadalmi csoportnak semmiképpen nem következik az, hogy az jó a társadalom többi részének is –, hanem morálisan is veszélyes, mert az erkölcsöt partikuláris szakmai vagy csoportérdekek pusztá eszközévé degradálja és a társadalmi és politikai manipuláció szolgálatába állítja.

korlátozottsága folytán az ellenőrzés nem tökéletes. A munkahely – mondja Mars – információs asszimmetriát teremt és az előnyök és hátrányok komplex elrendezettsége folytán különböző típusú és fokozatú autonómiákat hoz létre. Az opportunisták „zsákmányolók” a munkahely illetve a szerep adta információs monopóliumot illetve autonómiát használják ki önző céljaikra.

A munkahelyi bűnözés a szerep és a személy olyan viszonyaként fogható fel, amelyen belül a személy amorális, illegitim privát célokra aknázza ki a szerep adta lehetőségeket. A munkahelyi bűnözés az amoralitás világa, mert szemben áll mind az elvárható szereperkölcssel, mind az univerzális közös erkölcs normáival.

A személy-szerep viszony másik véglete az, amikor az egyén teljes mértékben rabjává, vagy áldozatává válik társadalmi szerepének. Az ilyen személy beteges, eltorzult személyiség, aki személyiség fejlődésében nem jutott el az autonómia fokára. Ez a személyiség típus társadalmilag ugyanúgy amorális és veszélyes, mint az előbbi. A szerep kötelezettséggel való distanciáltalan azonosulás tipikus példája Adolf Eichmann. Igen tanulságos Hannah Arendtnek a perről adott elemzése, aki nem Eichmann cselekedeteinek szörnyű következményeit fedi fel, hanem azt a gondolkodási módot és morális habitust, amely lehetővé tette számára, hogy úgy cselekedjen, ahogyan cselekedett. Ez a gondolkodásmód és morális habitus alapjaiban eldologiasodott, reifikálódott: a tudatosság elidegenedett módja ez, amelyben az ember(ek) szem elől téveszti(k), hogy ő(k) a társadalmi valóságnak a „szerzői”. Az ilyen gondolkodás a társadalmi világot – az intézményeket és szerepeket – közvetlen adottságként, „természeti tényként” (Berger-Luckman) fogja fel, nem pedig úgy, mint amelyek emberi tevékenység eredményei. A társadalmi világ reifikációja bármikor lehetővé válik és bizonyos értelemben elkerülhetetlen akkor, amikor „objektív realitás”-ként alapozzák meg és gondolják el, amely paradox módon az emberi tevékenységtől független létezésre tesz szert.

A társadalmi intézmények és társadalmi szerepek a legtipikusabb hordozói az eldologiasult tudatnak. Az intézmények és a szerepek az autoritás által kapcsolódnak össze, ami azt jelenti, hogy reifikációjuk szükségképpen magában foglalja az autoritás reifikációját is, beleértve a hivatali jogokat és kötelezettségeket is. Amikor az autoritás eldologiasul, vagyis amikor a hivatali kötelezettségeket szubjektíve úgy értelmezik mint amelyek automatiku-

révén megvédi énjét, önbecsülését, személyiségét és autonómiáját a szituáció és a szerep támasztotta követelményekkel és kihívásokkal szemben és azt sem jelenti, hogy a szerepeltávolítást valamiféle elvont Én vinné végbe: egy szerepből csak egy másik szerep által biztosított distancia révén léphetünk ki, nem pedig az absztrakt Énnek, vagy személyiségnek a bázisán. „...amikor az egyén eltávolodik valamilyen helyzethez kötött éntől, akkor nem egy önmaga teremtette pszichológiai világba vonul vissza, hanem inkább valamely más, társadalmilag kialakult identitás nevében cselekszik.” A személy vagy az Én fogalma, mint „végső aktualitás” a szerepelméletben szerepek kötegyévé illetve kontinuumot nem alkotó „virtuális ének” halmazává hullik szét. Ha a személyt diszkrét társadalmi szerepeinek a kötegeként fogjuk fel, s ha azt is feltesszük, hogy ezek a szerepek egymással összemérhetetlen kívánalmakat támasztanak a szerep-cselekvővel szemben, akkor implicite azt is állítjuk, hogy valamennyi moralitás szerepmoralitás: vagy másként fogalmazva, hogy nem létezik közös moralitás, amely univerzális érvényességű lenne, hanem pusztán szerepmoralitások vannak.

Közös erkölcs és szereperkölcs

A szerep „kényszer” – külsőleg kivetett jog és kötelezettség rendszer – a személyes autonómián, de ez a kényszer sohasem abszolút, mindig létezik a szerepen belül egy olyan kitöltetlen üres hely, amelyen belül a szerepet betöltő szabadon cselekszik. Az, hogy ezt az üres helyet, mint korlátozott szabadságát hogyan tölti ki az adott személy, hogy autonómiáját jó vagy rossz célok szolgálatába állítja, személyes moralitásának a függvénye. Gerald Mars a munkahelyi bűnözésről írott könyvében azt állítja, hogy az egyes szervezeteken illetve szerepeken belül mindig jelen van az egyének vagy csoportok számára egy „szabadság-rés” az információk visszatartására és a források kisajátítására, vagy mindkettőre. Ez azért van így, mert nem létezik tökéletes szervezeti struktúra, s ezen belül olyan munkahelyi szerepek, amelyek elvárás rendszere a szerepbetöltő minden lehetséges magatartását elő tudná írni és azt be is tudná tartatni. A munkahelyi bűnözés azért jöhet létre, mert a munkahelyi szerepeket betöltő egyének opportunisticák – gátlástalan haszonmaximálók – és mert a másik oldalon, a racionalitás

mi ő. A szerepek tettetésre szólítanak fel bennünket és aláássák a választás komolyságát. A pincér, a fűszeres, vagy bárki más, akár csak a színész csak tettetik azt, hogy úgy érznek, ahogyan valójában nem érznek és olyan döntéseket hoznak, amelyeket egyébként nem hoznának. Sartre azt vallja, hogy a személynek autentikusnak kell lennie, azaz önmagává kell válnia. A pincér a kávéházban nem lehet a maga közvetlenségében pincér – írja –, ahogyan a tintatartó tintatartó, vagy ahogyan a pohár pohár. Pincérként azzá a személlyé kell válnom, aki nem vagyok. Ez nem jelenti azt, hogy nem akarok ez a személy lenni, vagy hogy ezt a személyt valami másnak akarom. Sokkal inkább az a helyzet, hogy létezik egy közös mérték az ő léte és az enyém között. Ez a mások és a magam számára való reprezentáció, ami azt jelenti, hogy én övé csak a reprezentációban lehetek. De ha öként reprezentálom magam, úgy én nem vagyok ő. Én nem lehetek ő, én csak eljátszom azt, hogy ő vagyok. Hiábavalóság lenne betölteni a kávéházi pincér szerepét. Én csak neutralizált formában lehetek ő, ahogyan a színész Hamlet. Pincér vagyok abban a létmódban, ami nem én vagyok. A kávéházi pincér alapjában nem pincér, hanem színész, aki csak azáltal pincér, hogy eljátssza, tetteteli azt, hogy az: az ember nem lehet egyszerre valóságos pincér vagy valóságosan önmaga.

Jól teljesíteni a munkát, erőfeszítéseket tenni arra, hogy azt tegyük, amit a jó pincér, vagy a jó színész tesz, jó hírnévhez vezethet. Azonban – állítja Sartre – ha így cselekszünk, az azt jelenti, hogy eljátsszuk integritásunkat, hogy döntéseink és cselekedeteink nem lesz a saját tulajdonunk és ennél fogva felelősséget sem fogunk azokért érezni.

Szemben Sartre-al, a szerepelmélet teoretikusainak egyik legfontosabb állítása az, hogy a személy vagy az Én absztrakt fogalma nem létezik, csak a különböző társadalmi szerepekhez köthető „virtuális Ének” létezik: „Beteljesíteni egy szerepet annyit jelent, hogy az illető feloldódik a helyzethez illő virtuális énben. ...Beteljesíteni egy szerepet annyit jelent, hogy a szerep befog bennünket.” Goffman szerint az Én mindig „helyzethez kötött” virtuális vagy szerep-Én ugyan, mégsem jelenti ez azt, hogy az ember distanciátlanul rabja lenne szerepének vagy szerepeinek. A „szerepeltávolítás” pontosan azt fejezi ki, hogy az egyénnek „szabadságában áll” az, hogy ne azonosuljon társadalmi szerepeinek valamelyikével. Goffman szerint azonban a szerepeltávolítás korántsem azt jelenti, hogy a személy ennek

Általános erkölcs és szereperkölc

A szerep és a személy

A szerep lényeges meghatározottsága, hogy különbözik a személytől, aki betölti azt. X és Y csak bizonyos vonatkozásban és csak bizonyos értelemben azonos például a megbízó és a megbízott szerepével és ez az azonosság nemcsak azért nem teljes, mert emellett mindketten számtalan egyéb más szerepet és funkciót is betöltenek, hanem azért sem, mert ezen funkciók nem merítik ki személyiségük, vagy emberségük egészét: személyként mindketten gazdagabbak képviselő és képviselt szerepükénél és személyiségük nem redukálható társadalmi szerepeik összességére sem. Hobbes ezt a természetes és mesterséges személy megkülönböztetésével jelöli: a természetes személy pusztán önmaga: személy; a mesterséges személy ezzel szemben megkettőződött, nemcsak önmaga, hanem valaki más is, az is, akit „megszemélyesít”. A természetes személy akkor válik mesterséges személlyé, ha valaki helyett áll, ha valakinek a nevében, érdekében és megbízatásából cselekszik. De ha valaki másnak a nevében cselekszem, akkor egy adott vonatkozásban, a szóban forgó tranzakcióban mintegy zárójelbe teszem saját természetes személyemet és a másikat, a megbízót személyesítem meg, aki nem én vagyok. Megbízottként, valakinek a képviselőjeként személyiségem megduplázódik: egyszerre vagyok önmagam és valaki más: szerepet játszom, akárcsak a színész.

Bizonyos értelemben minden szakma, munka egyfajta színházi előadás, amit mások számára rendeznek. A pincér pincérként másként cselekszik és gondolkodik önmagáról mint egyébként – mondja Sartre – és ennek a mánirnak, vagy maszknak a révén rászéd illetve megtéveszt másokat önmagával kapcsolatosan. A pincér meglehet kitűnő pincér, de szerepének a rabjaként rosszhiszeműséget mutat. Úgy gondolkodik önmagáról, mint a gyáva, aki rosszhiszemű, mert elvitatja, nem vallja be önmagával kapcsolatosan, hogy gyáva. A pincér a pincér szereppel való azonosulásban tagadja azt, hogy ne lenne ebben a szerepben önmaga, azaz személy. Sartre szerint azonban ez hamis dolog, mert a személy morális szabadsága azon áll vagy bukik, hogy felismeri-e és elismeri-e önmagáról, hogy ki ő és azon a választáson, hogy

„szerep” azonban nem flexibilis, hanem rögzített jog és kötelezettségrendszer, amelyet a szerepmoralitás képviselőjének úgy kell cselekvésében és magatartásában érvényre juttatnia, hogy háttérbe szorítja saját személyes morális meggyőződéseit. Ez szakadást eredményez a cselekvés elve és a cselekvő morális karaktere között. A természetes erkölcs világában az erkölcsi cselekedethez mindkét fenti tényező, mind a cselekvés általános elvei, mind a személy erkölcsi habitusa – erényes vagy gonosz volta – egyaránt hozzájárul. Sem „jó jellem”, sem a cselekvés elveinek az ismerete híján nem lehetséges erkölcsileg helyes cselekvés: egyedül a „gyakorlati bölcsesség” (Arisztotelész) képesíti az embert arra, hogy általános elveket tudjon alkalmazni különös szituációkra, hogy eltalálja a mértéket a szabály megszabta követelmények és privát értékrendje között. A gyakorlati bölcsességen alapuló erkölcsi cselekvés három dolognak – a személy jellemének, az etikai elvek ismeretének és az erkölcsi ítélet gyakorlatának – a kombinációjaként fogható fel.

A privát moralitás, a cselekvő morális karakterének a jósága, a szakmai életvezetés szabályainak az ismerete és a gyakorlati bölcsesség egyaránt szükséges feltétele annak, hogy a jogász képes legyen áthidalni a pozitív jogszabályok és az etikum személyes értelme és jelentősége közötti szakadékot. Erre világít rá a flexibilis „szükséghelyzet” logikája, amely olyan „szerepet” kényszerít a szükséghelyzetben lévőre, amely megköveteli a jogásztól, hogy személyként lépjen elő a szabályok kodifikált rendszere mögül, és a helyzeten saját személyes erkölcsi rendszerének a segítségével legyen úrrá. Ebben az esetben az ügyvéd nem állíthatja azt, „hogy ő pusztán a kliens technikusaként vagy megbízottjaként cselekedett. A jogásznak a saját morális ítéletét kell alkalmaznia a kliens képviseletében.”

tális: az ügyvéd felelőssége a szakmai standardok megfelelő technikai alkalmazására korlátozódik, de nem terjed ki a kliens céljainak morális mérlegelésére, (b) a jogi etika alapvetően „védekező etika”, amelyet eredendően azért hívtak életre, hogy a jogászok meg tudják védeni önmagukat a különböző jogi kellemetlenségektől. Patterson szerint ez egyfajta legalizmus, amely nem foglalkozik a jogásznak, mint személynek az önmaga iránti kötelezettségeivel és felelősségével, nem teszi fel azt a kérdést, hogy nekem, mint személynek, aki nem pusztán az ügyvédi szerep betöltője vagyok, hogyan kell viselkednem? Milyen kötelezettségeim és jogaim vannak önmagam irányában a társadalom többi tagjához való viszonyaimban? A jogászok ez utóbbi kérdést ritkán teszik fel, kötelezettségeiket csak a klienseik és a bíróság irányában veszik tekintetbe, és ezt követeli meg tőlük a szakma etikai kódexe is, amely pusztán a „szakmai teljesítményre” van tekintettel. A szakmai kódexek szabályai eltekintenek attól, hogy a jogász maga is személy, a jogászt pusztán „közhivatalnokként” és/vagy „megbízottként” kezelik. A jogász jogi vagy fiduciáris kötelezettségeinek a hangsúlyozása vezetett (1) az etikai kánonok kifejlesztéséhez és később (2) a fegyelmi szabályok alkalmazásához és (3) az életvezetés kódexének a modelljéhez, amely specifikálja a megengedett és nem-megengedett magatartást, és amely az utóbbi esetben gondoskodik a megfelelő szankciókról. Az általános erkölcs és/vagy a privát erkölcs meggondolásainak a negligálása az etikai kódexek előírásaiból oda vezet, hogy az ügyvéd gyakran találja magát abban a helyzetben, amelyben olyan ügyet vagy olyan személyt képvisel, amelyről bizonyosan tudja, hogy az erkölcsileg megkérdőjelezhető.

A morálfilozófusok aggodalmaiknak adnak hangot azzal kapcsolatosan, hogy az intézményes és szakmai tevékenységek szabályozásában (etikai kódexek) kizárólag a szereperkölcshöz játszik szerepet és hogy mindezt a közös univerzális és/vagy privát erkölcs háttérbeszorításával teszi. A szakmai etikai kódexek végeredmény-centrikusak – konzekvencialisták –, azaz pusztán azt kívánják meg a „praktizálótól”, hogy úgy alkalmazza szakmai szerepét a szóban forgó élethelyzetre, hogy annak végeredménye legyen összhangban a szakmai etika legfontosabb technicista elveivel. Kivételt képez a „szükséghelyzet”, amely lehetőséget biztosít a jogásznak arra, hogy eltekintsen legális kötelezettségeitől, illetve saját szerepmoralitásától. Normális mindennapi élethelyzetekben a szakmai és intézményes

jaival kapcsolatosan: a kérdés itt is az, hogyan lehet a jogot kibékíteni az erkölccsel; hogyan lehet ennek folytán egy olyan kodifikált szabályrendszer (etikai kódexet) létrehozni, amely egyszerre felel meg a jog és az erkölcs kívánalmainak? Martinez szerint úgy lehet megoldani a jog és az erkölcs közötti feszültséget, hogy szociológiai felmérések útján megkérjük a közszolgálatban dolgozókat arra, hogy artikulálják a privát (általános) erkölcsnek azokat a normáit, melyeket szakmai tevékenységükben feltétlenül érvényesíteniük kellene, majd ezt követően kodifikálni lehetne az eredményül kapott listát, amely biztosítaná azt, hogy valamennyi közhivatalnok rendelkezne egy olyan vezérfonallal, amelynek alapján meg lehetne ítélni cselekedeteiket. Ez egy következő kérdéshez vezet: ha mindez kívánatos, akkor hogyan lehet a szabályoknak ezt a kodifikált rendszerét végrehajtani, akkor, amikor a köztisztviselői státus, eltérően a jogi szakmától, csak feltételesen nevezhető szakmának, amit az is mutat, hogy nem léteznek olyan szakmai szervezetek, amelyek szabályoznák a szakmával kapcsolatos minőségi és erkölcsi elvárásokat, amelyek szankcionálási hatalommal is rendelkeznek?

Martinez az első kérdésre pozitív választ ad: azaz szerinte a szabályok ilyesfajta kodifikálása kívánatos, mert ez képezheti egyik alapját a közszolgálati etika kifejlesztésének. Szerinte a kodifikáció – noha nem tökéletes –, de mégis egy olyan kompromisszum lenne, amely mindkét világ – jog és erkölcs – legjobb vonásait testesítené meg. Az erkölcsi előírások eme listája megtartaná a pozitív jog tulajdonságait: (1) konszenzusnak örvendene, rögzítve lenne, ismert és megismerhető volna és tanítani is lehetne, (2) ugyanakkor magában foglalná a privát moralitás értelmét is. A jog és az erkölcs közötti távolság ez által minimalizálható lenne, noha teljesen nem lenne megszüntethető. A második kérdésre sokkal nehezebb megtalálni a választ. Martinez úgy véli, hogy a közszolgálatnak itt a jogi etikától kellene tanulnia, annak legújabb törekvéseit kellene követnie, amely a kodifikált szakmai életvezetés szabályait próbálja meg kombinálni az individuális etika szabályaival. A klasszikus jogi etika a faktuális szituációkat abban az értelemben elemezi és értékeli, hogy mi a jogász, pl. az ügyvéd kötelezettsége (1) a klientúra és (2) a jogi szakma irányában, de eltekint az itt adódó nehézségektől, attól, hogy a kliens érdekeinek a szolgálata és képviselése ellentmondásba kerülhet a jogi szakmával szemben támasztott erkölcsi kötelezettségekkel. A klasszikus jogi etika (a) természetét illetően instrumen-

hanem abból következően, hogy a jog alapvetően „negatív” természetű – mert szerepe a társadalmilag nem-elfogadható magatartások szankcionálása – nem vagy csak kevésbé képes pozitív követeléseket támasztani az emberi magatartással szemben, azaz csak azt tudja megmondani, hogy mit nem szabad megtenni, de arra már nem képes, hogy megfogalmazza azt is, hogy mit kellene, vagy mit kell pozitív értelemben tenni. A jog vagy akár az alkotmány, ennek következtében kevésbé alkalmas arra, hogy a köztisztviselők magatartásának erkölcsi alapjaként is szolgáljon. A problémát csak bonyolítja, hogy maga az alkotmány – pl. az egyes alkotmányos értékek, mint a szabadság és az egyenlőség stb. – és a jogrendszer – a magasabb és az alacsonyabb szintű jogszabályok – is ellentmondásos, ami értelmezési nehézségekhez vezet, amely ellentmondásokat magán a jogon belül nem lehet megoldani. Ha a jogszabályok között konfliktus helyzetek adódnak – érvel Dworkin – azokat csak a magasabb „elvekre” való hivatkozással lehet megoldani. Dworkin elvnek nevezi „azt a standardot, amelyet nem azért kell követnünk, mert ezzel elérhetünk vagy fenntarthatunk egy kívánatosnak vélt gazdasági, politikai vagy társadalmi helyzetet, hanem azért, mert az az igazságosság, a tisztesség vagy valamilyen más erkölcsi dimenzió követelménye”. Az elv Dworkin értelmezésében gyakorlatilag azokkal az erkölcsi értékekkel és normákkal azonos, amelyek képesek szubsztantív értelemben „legitimálni” magát a jogot, vagy egy adott jogszabályt, mert a „pedigré” csak formális legitimációs elv, nem pedig értékelő és tartalmi. Ez azt is jelenti, hogy a jog és a jogszabályok nemcsak hogy nem képesek a társadalmi és morális szabályok megalapozására, hanem maguk is ezen szabályok vagy „elvek” által megalapozottak.

Mármost az igaz, hogy a jog vagy egy adott jogszabály a pedigré mellett erkölcsi (szubsztantív) igazolásra és megalapozásra illetve legitimációra is szorul általában (mert egy jogszabály lehet legális és ugyanakkor erkölcsi értelemben illegitim, lehet jogilag helyes, morálisan mégis megkérdőjelezhető), de ez korántsem jelenti azt, hogy az egyes állampolgárok, a választott és kinevezett köztisztviselők magatartásukban és cselekedeteikben személyes erkölcsükre hivatkozva megkérdőjelezhetnék, vagy negligálhatnák a törvényt. A törvény ugyan erkölcsi nyomás hatására megváltoztatható, de csak a megfelelő jogi procedúrák betartása mellett. Jog és erkölcs viszonya különös jelentőséggel bír a köztisztviselők magatartási standard-

személy társadalmi státusát, személyének ilyen vagy olyan meghatározottságát. R. Dworkin úgy jellemezte a jog pozitivista fogalmát, mint olyan specifikus szabályrendszert, amelyeket (1) a közhatalom gyakorlása kényszerít ki, és (2) mint amelyek különböznek azoktól a szabályoktól – a morális szabályoktól – amelyek az elfogadható társadalmi interakciókra vonatkozó előírások. Az erkölcsi szabályokat – szemben a jogi szabályokkal – nem a közhatalom írja elő és nem is ez kényszeríti ki, hanem maga a közösség. „Egy közösség joga speciális szabályok összessége, melyeket a közösség közvetett vagy közvetlen módon arra használ fel, hogy meghatározza, hogy mely cselekvéseket bünteti meg vagy kényszeríti ki a közhatalom segítségével. Ezeket a speciális szabályokat egy jellegzetes kritérium segítségével lehet felismerni és megkülönböztetni, egy olyan kritérium segítségével, amelynek semmi köze sincsen a szabályok tartalmához, hanem csakis a „pedigréjükhöz”, vagyis a módhoz, ahogyan elfogadták, vagy megalkották őket. A „pedigré” ismertetőjegyével lehet megkülönböztetni az érvényes jogszabályokat ...a társadalmi szabályok más fajaitól... (melyeket 'morális szabályok' elnevezés alatt szoktak egy kalap alá venni) melyeket a közösség követ, de nem a közhatalom közbejöttével.”

Míg a morális döntések érték-alapú döntések, azaz tartalom és kontextus specifikusak (Arisztotelész), addig a jogi döntések ennek pontosan az ellentettjei: formálisak és procedúra-alapúak (kontextus-függetlenek), amely sajátság összefüggésbe hozható a jog genezisével. A jog ugyanis – szemben az erkölccsel – az olyan különös, atipikus és deviáns viselkedésekre való társadalmi válaszként jött létre, amelyek megsértették a társadalmilag elfogadható magatartás kritériumait. Úgyhogy azt mondhatni, hogy ezek a sajátos kivételek – az erkölcsi szabályoktól való eltérés – hívták létre a jogot, ezek „emelkedtek általános szabállyá, amely miután létrejött, alapot nyújt az összehasonlítható kivételek számbavételére. A kodifikációnak és a standardizációnak a processzusa a szituációk meghatározására szolgál... Végső hatásában csökkentenie kell a környezeti bizonytalanságot és szűkíteni az interpretáció latolgatását azáltal, hogy meghatározza a lehetséges kivételes szituációkat.”

A jogi precizitás, a kodifikáció és a standardizáció tehát ellentétes a morális döntések individuális természetével és kontextus-függőségével: jog és erkölcs azonban nemcsak eltérő módon ítélik meg az emberi magatartást,

egyértelmű vagy esetleg önmagának ellentmondó ... Ugyanígy fontos erény az is, hogy úrrá tudjunk lenni a saját indulatainkon, türelmetlenségünkön vagy meggyőződéseinken azért, hogy a nép akaratát szolgáljuk, s ne a magunkét.”

(3) A harmadik kötelezettségi terület: a kollégák iránti elkötelezettség, amelynek sine qua nonja a külső értékek dominanciájával szembeni ellenállás. „A szervezet külső értékeit a helyükre kell tenni és ehhez bizonyos diszpozíciókra van szükség. Ebből a szempontból döntőek az olyan jellemvonások, mint a függetlenség, a kollégák iránti tisztelet, a bölcs ítélőképesség, a felelősségérzés a közigazgatási gyakorlattal, illetve más, a szervezeten belüli gyakorlatokkal szemben.”

Cooper a közigazgatási gyakorlat belső értékeivel és erényeivel kapcsolatos megjegyzéseit nem normatíváknak szánta, hanem ajánlásoknak, amelyek – szerinte – megfontolásra érdemesek a jövőben egy olyan közszolgálati etikai kódexének a kidolgozásakor, amely nem az ilyen vagy olyan politikai bizottságok tevékenységének az eredménye – mint az érvényben lévő etikai kódexek –, hanem a „tapasztalat és a morálfilozófia kombinációja”. Cooper úgy véli, hogy a közigazgatás új, normatív etikájának a megalkotása sürgős és elodázhatatlan feladat, amely iránytűként kellene szolgáltson a köztisztviselő etikai döntéseiben: másfelől egy új etikai kódex nem dolgozható ki a közigazgatási gyakorlat és ezen gyakorlat belső értékeinek a konszenzuális elfogadása és kijelölése nélkül.

A közszolgálati etika megalapozása jog és erkölcs kombinációja révén

Amikor a közhivatalnoknak közösségi és privát etikai normái konfliktusba kerülnek egymással, az értékek közötti kollízió gyakorta a jog és az erkölcs közötti ellentmondást tükrözi: más szóval a szerep és a privát köteleességek közötti ellentmondást.

Evidenciának számít az a tény, hogy a jog, mint az emberi interakciók egyik regulatív mechanizmusa, érvényességében univerzális – azaz ugyanazokat a szabályokat alkalmazza az azonos szituációkra és a szabályokat ugyanolyan módon alkalmazza minden egyes esetre: a jog uralma más szóval azt jelenti, hogy a jog általános elveit és szabályait úgy alkalmazza specifikus faktuális szituációkra, hogy figyelmen kívül hagyja az adott

Kötelezettségi terület	Belső értékek	Erények
(3) A kollégák iránti elkötelezettség	A minőségi követelményszint növelése A belső értékek elismerésében való közreműködés	Elfogulatlanság Szavahihetőség Kollégák tisztelete A gyakorlat iránt érzett felelősség Udvariasság Becsületesség Bölcs előrelátás Racionalitás Függetlenség

A közigazgatási gyakorlat

(1) Az első kötelezettségi területnek, a közérdek iránti elkötelezettségnek a középponti belső értékei a jótékonyság és az igazságosság. „Az alapvető viselkedési és döntési mérce ...nem más, mint az, hogy milyen mértékben cselekszünk jót a polgárok érdekében. ...Az igazságosság az a központi belső érték, amely a polgárok iránti jótékonyiságból következik. Az igazságosság a legfőbb politikai érték, a demokratikus társadalom egyik alapvető rendezőelve, amelyből olyan további értékek következnek, mint például a politikai egyenlőség, a képviseleti rendszer és a polgári fejlődés. Ha mindez így van, akkor a méltányosság, racionalitás, bölcs előrelátás és a bátorság is lényeges erények a közigazgatási szakmán mint hivatáson belül. Az igazságos döntések, irányelvek, szabályok megalkotása és a források megfelelő elosztása érdekében a köztisztviselőt az elkerülhetetlen mérlegelés során mindig annak a szándéknak kell vezetnie, hogy keresse meg a mindenkori helyes és igazságos eljárást, és tartsa is magát hozzá.”

(2) A második kötelezettségi terület a köztisztviselőnek a jóváhagyási folyamatokkal és eljárásokkal kapcsolatos elkötelezettsége. Ennek a területnek a legfontosabb belső értékei: a népfelség elve, a felelősség, és a megfelelő eljárás. Az ezekhez kapcsolódó erények: a becsületesség, törvénytisztelet, bölcs előrelátás, önfegyelem és az udvariasság. „Ha a törvényt és a jogi eljárásokat komolyan a népfelség eszközeiként fogjuk fel, akkor valószínűleg racionális elemzésre és becsületességre egyaránt szükség van ahhoz, hogy megértsük a törvény szellemét olyankor is, amikor homályos, nem

T. Cooper a MacIntyre által megrajzolt fogalmi keretben tesz kísérletet a közszolgálat etikájának normatív megalapozására. Első tézise szerint a közszolgálat egésze felfogható a macintyrei értelemben vett gyakorlatnak, amely a közpolitika és közszolgálat belső értékeinek a megvalósítását intencionálja. A közigazgatás ezen értékek megvalósításához előfeltételezi a köztisztviselők meghatározott erény-katalógusát és azokat az intézményeket, amelyek keretén belül ez a gyakorlat megvalósul.

A közigazgatási gyakorlat egyik lényeges meghatározottsága annak instrumentális természete: ami közelebbről azt jelenti, hogy a közigazgatási gyakorlat eszközként funkcionál más gyakorlatok – mint amilyen az egészségügy, az oktatás, a törvények betartatása stb. – számára: vagy másként fogalmazva, a közigazgatási gyakorlat, szemben például a festészet gyakorlatával, nem önmagában vett cél, ami persze nem zárja ki azt, hogy ne lehetne önmagában vett értéke. Vagyis, amellet, hogy a közigazgatás eszközként szolgál a nem-politikai és a nem-adminisztratív értékek társadalmi realizálásában, magának a közigazgatási gyakorlatnak is megvannak a maga saját belső értékei, amelyek megvalósítására törekszik, és amelyeket ugyanúgy javaknak tekintünk, mint azokat a jószágokat, amelyek a bürokrácia közvetítésével jutnak el az emberekhez.

Cooper a közigazgatási gyakorlatot a köztisztviselők kötelezettségei területeihez kapcsolódó belső értékek, és erények alapján próbálja meg konkretizálni, amit egy táblázatban is összefoglal.

Kötelezettségi terület	Belső értékek	Erények
(1) A közérdek iránti elkötelezettség	A polgárok iránti jótekonyság és igazságosság	Jóakarat Bátorság Racionalitás Méltányosság Bölcs előrelátás
(2) A jóváhagyási folyamatok és eljárások iránti elkötelezettség	Felelősség Megfelelő eljárás	Törvénytisztelet Racionalitás Bölcs előrelátás Becsületesség Önfegyelem Udvariasság

sége egyik legsajátabb birtokát alkotja. A belső érték, a szakmai tökéletességre való törekvés eredménye, és mint ilyet az egyén csak úgy szerezheti meg, ha a technikai kompetencián túl, elsajátítja az adott szakma történetileg és a kortársi jelenben kidolgozott legfontosabb eredményeit.

A gyakorlatok és a bennük megvalósuló szakmai vagy belső értékek azonban nem légüres térben léteznek, hanem jobbra szervezetekhez kötöttek, amelyek a gyakorlatok „anyagi hordozói” vagy szubsztrátumai. A gyakorlat és a szervezet, a szakmai minőségre orientált tevékenység és annak intézményes keretfeltétele kölcsönösen függenek egymástól, illetve kölcsönösen feltételezik egymást. A gyakorlat és a szervezet azonban ellentmondásba is kerülhet és kerül is egymással, mert a szervezetek a fennmaradásukért és az erőforrásokért folytatott „harcban” gyakorta az úgynevezett „külső értékeket” – amelyek a szakma minőségi, belső értékeihez képest esetlegesek –, mint amilyenek a pénz, a hatalom, a presztízs, a státus és a pozíció – részesítik előnyben a belső értékekkel szemben. Ez azzal a következménnyel jár, hogy a belső értékek, a szakmai minőség erodálódik a szervezeteken belül és azt is maga után vonja, hogy a szervezet diszfunkcionálissá válik (R.K. Merton), mert „elfelejti” betölteni rendeltetését vagy társadalmi funkcióját, amely mindig valamilyen belső érték megvalósításával kapcsolatos. Az ilyen diszfunkcionális szervezet saját struktúráját, működési mechanizmusát is a külső értékek szabályai szerint definiálja: belülről tekintve is úgy fogható fel, mint pénz, státus, hatalom és pozíció elosztó mechanizmus. A külső értékekre orientált szervezeten belül az alkalmazottak értékorientációs reflexei is ezek birtoklására és maximálására irányul és nem a „szakmai én” minőségi kiteljesítésére vagy önmegvalósítására, mert az egyének a szervezeteken belül ugyanúgy pusztán a túlélésért versengenek, mint a szervezetek a külső világban.

A gyakorlat és az intézmény, a belső érték és a külső érték közötti küzdelem eldöntésében fontos szerepük van az erényeknek, amelyek a belső javakkal kapcsolatos szubjektív diszpozíciók. Ilyen beállítódások híján a gyakorlatok és a belső értékek teljes mértékben az intézmények kalkulatív logikájának, azaz a pénznek, hatalomnak és a státusnak lennének kiszolgáltatva. Egy pusztán külső javakra orientált világban a szakmai ethosz – amely öncéllá és önelvvé emeli a szakma kvalitatív művelését, – a megcsinálhatóság és eladhatóság kettős szorításában durva technicizmussá degenerálódik.

A szakmai etikák az adott tevékenységgel kapcsolatos olyan intuitív képzeteket foglalnak magukban, amelyek azt írják le, hogy hogyan viselkedik az adott szakmai szerepben az egyén és ezzel együtt azt is, hogy milyennek „kell” lennie például a jó orvosnak, vagy a jó ügyvédnek stb. Ezek a szakmai szereppel kapcsolatos informális érték-képzetek preskriptívek, amelyek preformálják és predeterminálják a szakmai szerep betöltőjének magatartását. Ezek a szakmai közösségen belül közösen vallott értékminták, amelyek érvényességéről és betartásáról elvileg maga a szakmai közösség gondoskodik. A szakmával kapcsolatos erkölcsi normák érvényességét – amely normák elsősorban a szakmai kvalitással, az adott tevékenység minőségével kapcsolatosak – legtöbbször csak úgy lehet garantálni, ha a szakmai közösség – ahogyan azt Durkheim is jelezte – létrehozza a maga formális szakmai szervezeteit – a szakmai kamarákat –, amelyek őrködnek a szakmai minőség és a szakmai becsületesség értékeinek a betartásán és betartatásán.

MacIntyre a szakmai minőség fogalmának a bevezetésével tesz különbséget a szakma – profession – és a gyakorlat – practice – között. A gyakorlat a közös foglalkozást űző emberek csoportjára vagy közösségére érvényes erkölcsiség, szemben a szakmával, amely pusztán az adott tevékenység technikai kompetenciájának a birtoklását jelöli. A gyakorlatok szakmai tevékenységekre épülnek, de tágabbak azoknál. A gyakorlat a társadalmi és történelmi kontextusba helyezett szakma, amelynek értékorientációs reflexe a minőség, a szakmai tevékenységben rejlő potenciális „belső érték”-ek kibontása és realizálása. A gyakorlat „belső értéke” a szakmai minőség – amely több és más, mint az elemi technikai kompetencia – a szakma kreatív és innovatív művelésének a szinonimája, és mint ilyen az ideális szakmai szerep betöltőjének a szempontjából öncél, mert annak birtoklása és elérése azonos az egyén belső, lényegi potenciáinak a realizálásával, az egyén szakmában való „önmegvalósításával”. A gyakorlat eme belső értékei csak komoly erőfeszítések útján szerezhetőek meg: ezeket az egyén nem vásárolhatja meg, nem lophatja el, nem kaphatja meg ajándékként, mert ezek bizonyos tekintetben annak az eredményei és kifejeződései, hogy az egyén szakmai értelemben „mit csinált önmagából”, mit hozott ki önmagából, s ez, mint ilyen elválaszthatatlan személyiségétől, ez személyi-

általi kritikájával kapcsolatos első nehézség abból adódik, hogy miután a közvélemény nem szakértői véleményekből tevődik össze, ennél fogva kevésbé képes az adminisztratív kérdésekkel kapcsolatosan megkülönböztetni egymástól a lényeges és lényegtelen dolgokat, szavazással pedig nem lehet mindent megoldani. Ennélfogva a közvélemény kritikájának a célokra és értékekre kellene irányulnia, a célok megvalósításának a hogyanját pedig a bürokráciára kellene bízni.

Az adminisztratív modell számos ponton ellentmond a politikai pluralizmus elméletének, többek között abban is, hogy szemben a politika rövid távú perspektívájával – amely nem haladja meg a napi érdek harcokat – hosszú távú cselekvési alternatívákban és stratégiákban gondolkodik. Azonban Wilson elmélete sem mentes az ellentmondásoktól: ilyen például a professzionalizmusnak és a hierarchikus elvnek az antagonizmusa, amelyre Weber bürokrácia elmélete sem talál megoldást. Ha az adminisztráció a professzionalizmusra épül, amely autonómiát követel meg önmaga számára, hogyan lehet ezt összeegyeztetni a „főnökalapú” hierarchikus struktúrával, amelynek a csúcsán a laikus politikus áll, aki nem szakértő.

A bürokratikus ethosz intellektuális megalapozásának a következő implikációi érdemelnek figyelmet: (1) A bürokrácia tevékenységének „végső céljait” és „értékeit” nem lehet racionális elemzés útján meghatározni, és erre nincs is semmi szükség: ésszerű ezeket adottságokként kezelni és elfogadni. (2) Tudományos ismereteknek és technikáknak kell meghatározniuk a leghatékonyabb és leghatásosabb eszközöket, amelyek alkalmazásával a nem problematizált politikai célokat meg lehet valósítani. (3) A bürokrácia által alkalmazott eszközöknek és technikáknak az igazolása logikailag különbözik a célok igazolásától: mely utóbbi egyébként is lehetetlen. (4) Az adminisztratív cselekvést kizárólag a hatékonyság és hatásosság értékmentes kritériumaiban szabad és kell megítélni. (5) A bürokratának nem szabadna bitorolniuk a politikusok autoritását: a bürokráciát élesen el kell választani a politikától.

nisztráció számára a megvalósítandó célokat: a bürokrácia csak a célokhoz való eszköz-hozzárendelés módjában szabad, de nem diszponál a célok és értékek definiálása fölött. Hasonló a viszony az alkotmányjog és az adminisztratív funkció tekintetében: „A közigazgatás a közjog részletezett és szisztematikus végrehajtása. Az általános jognak minden partikuláris alkalmazása az adminisztráció cselekedete. Például az adó kivetése és begyűjtése, a bűnöző felakasztása, a levelek szállítása és elosztása, a hadsereg felszerelése és rekrutálása stb. nyilvánvalóan adminisztratív tevékenységek: de az általános törvények, amelyek ezeknek a dolgoknak a megtételét irányítják, nyilvánvalóan az adminisztráción kívül és a fölött állnak. Az alkotmány ennél fogva csak a kormányzat azon instrumentumaival van kapcsolatban, amelyet az általános jognak kell kontrollálnia. ...az adminisztrációnak kell legyen és meg is van a maga akarata azoknak az eszközöknek a kiválasztásában, amelyekkel feladatát teljesíti.” Wilson szerint a politika és az adminisztráció, a politikus és a bürokrata, a választópolgárok és a politikus, a választópolgárok és a köztisztviselők kapcsolatát nem a madisoni gyanakvásra, hanem a felek közötti kölcsönös bizalomra kellene alapozni. „A bizalom az élet minden viszonylatában erősebb: és az alkotmányos reformer feladata, hogy megteremtse e bizalom feltételeit, úgyhogy az adminisztratív szervező hivatása az, hogy megfeleltesse az adminisztrációt a világosan meghatározott felelősség-feltételeknek, amely biztosítani fogja e bizalmat.” Azonban felmerül a kérdés, hogy az adminisztráció megfelelő működésébe vetett bizalomnak „kik” az ágensei: a politika és az adminisztráció vagy a közösség egésze és az adminisztráció közötti bizalmi viszonyról van itt szó? Kinél kell a közhivatalnoknak elismerést keresnie: előjárójánál, vagy az állampolgári közösségnél? „A hivatalnoknak a közösségnél kell-e a dicséretet és előléptetést keresnie vagy pusztán a főnökénél a hivatalban? Az embereket kellene-e megkérni arra, hogy az adminisztráció értékelését eldöntsék, mint ahogyan felkérlik őket arra, hogy az alkotmányos elvekről határozzanak?” A kérdés itt közelebbről az, hogy milyen részt és súlyt kell vállaljon a „közvélemény” az adminisztráció életvezetésének a meghatározásában? Az világos és egyértelmű – állítja Wilson –, hogy a közvéleménynek komoly szerepet kell játszania az adminisztratív hatalom kritikájában: de milyen módszereket lehet kidolgozni arra, hogy az emberek kritikus véleményüket el is mondhassák? Az adminisztráció közvélemény

A hatékonyság normatív modelljének kidolgozása W. Wilson nevéhez fűződik. Az elmélet a pluralizmus egyoldalúságaira adott válaszreakció: a pluralizmus ugyanis tagadta az adminisztráció autonómiáját, a bürokráciát a pluralista értelemben felfogott politika egyszerű tükréként tételezte, s nem tartotta fontosnak a bürokratikus hatékonyság értékét sem. Wilson, hasonlóan Weberhez, abból indult ki, hogy az adminisztrációt el kell választani a politikától, ami azt jelenti, hogy:

- 3) a szakértelmet fel kell szabadítani a politika gyámkodása alól,
- 4) az adminisztrációnak a „businesshez” kell hasonlítani, a bürokrácia tevékenységének normatív elve a hatékonyság kell legyen.

A modern adminisztráció születése pillanatától kezdve igényt formál a politikával szembeni autonómiára. „Az adminisztratív kérdések nem politikai kérdések. Noha a politika adja az adminisztráció számára a feladatot, mégsem lenne szabad, hogy annak hivatalai ki legyenek téve a politikai manipulációnak.” (Wilson) A „politika” és az adminisztráció egyaránt az „állam tevékenységi területei”: az előbbi nagy és univerzális ügyekben való állami tevékenység, az utóbbi az állam cselekvése „individuális és kis dolgokban”. A politika az államférfi specifikus birodalma, az adminisztráció a technikus hivatalnoké. A „két állami terület” kölcsönösen feltételezi egymást, ahogyan a cél és az eszköz sem függetleníthető teljes mértékben egymástól. A politika nem tehet semmit az adminisztráció nélkül, de ez nem jelenti azt, hogy az adminisztráció politika volna. Wilson az adminisztráció autonómiáját nem csak a politikáról való leválasztásával akarja megalapozni, hanem a jogról való leválasztással is, azzal, hogy fogalmi disztinkciót próbál megvonni az „alkotmányos és az adminisztratív kérdések között”. Az alkotmányos kérdéseknek az adminisztratív kérdésekkel való szembeállítását azonban ugyanúgy nem valamiféle dichotomikus oppozícióteremtés, ahogyan a politikát és az adminisztrációt sem kibékíthetetlen antagonizmusokként állította egymással szembe: az adminisztráció mind a politika, mind a jog tekintetében igényt tart az autonómiára, de ez az autonómia mindkét esetben relatív, az eszközök szabad megválasztására és felhasználására korlátozódik. A politika vonatkozásában az adminisztráció autonómiája azért pusztán viszonylagos, mert a politika jelöli ki az admi-

A demokrácia pluralista elmélete a vezetők hatalommal való visszaélését tekinti a demokrácia egyik leglényegesebb kérdésének, s azért szentel olyan jelentős teret az olyan intézményes rendszerek vizsgálatának, mint a kompetitív választási rendszer, hogy ezzel megalapozza az állampolgárok politikai vezetők fölötti kontrollját. Másfelől a pluralista elmélet szerint a kompetitív választási rendszer garancia arra, hogy az állampolgári érdekeket a kormányzati döntésekben figyelembe vegyék: ez az állampolgárok kormányzatban való részvételét jelenti az érdekcsoport képviselőjén keresztül. A pluralista modellben a politikai pártok, érdekcsoportok vagy gazdasági egységek versengenek olyan játékszabályok alapján, amelyekben a résztvevők egyetértenek. A hatalom több centrum között oszlik meg, a döntések politikai harcok, tárgyalások, kölcsönösen előnyös üzletkötések, koalícióképzések és kompromisszumok útján születnek. Minden egyes résztvevő csoport ellenőrzi és ellensúlyozza a többit. A modell egyik legfontosabb erényeként a mértékletességet, a szélsőségek és túlzások kerülését, valamint a társadalmi csoportok integratív erejének a fontosságát szokták emlegetni. A pluralizmus a politika világát a célok közötti konfliktus terepének tekinti, az adminisztrációt pedig az alkalmazandó eszközök és technikák közötti konfliktus terepének kezeli. A pluralista modellben a legfőbb kötelezettséget azoknak a játékszabályoknak a betartása jelenti, amelyek meghatározzák a játéktér és azokat a normákat, amelyek betartása mellett az egyes csoportok előnyöket próbálnak szerezni. A szabály szerinti játék etikája azonban több problémát vet fel:

- 1) az egyik az eljárási folyamat túlhangsúlyozása, ami a szubsztantív megfontolások háttérbe szorításához vezethet. A kormányzati politikában ugyanis nemcsak a demokrácia játékszabályait kell tekintetbe venni, hanem bizonyos feladatokat is meg kell oldani. Ez felveti a gazdaságosság kérdését, azt, hogy működhet-e hatékonyan a kormányzati apparátus a szakértelmen, hierarchián és hatékonyságon alapuló bürokratikus értékrend nélkül.
- 2) Egy következő probléma az, hogy a játéktér nem áll minden szereplő számára egyformán nyitva, ami azzal a következménnyel járhat, hogy a kormányzati politika nem lesz sem igazságos, sem hatékony.

J. A. Rohr az adminisztratív etika megalapozására tett kísérletében az alkotmányos vagy rezsím értékekből indul ki, a rezsím kifejezést a „polity” szinonimájaként használva. Az általa megfogalmazott „rendszer értékek módszere” – amely az adminisztráció etikai elveit és értékeit az alkotmányból dedukálja – három meggondoláson alapul:

- 1) azon, hogy a bürokrácia erkölcsi normáit a rezsím alapvető értékeiből kell levezetni,
- 2) azon, hogy ezek az értékek normatívak a bürokrácia számára, amelyek betartására a köztisztviselőknek fel kell esküdniük,
- 3) azon a meggondoláson, hogy ezeket az értékeket fel lehet mutatni az állampolgárok mindennapi életében is.

Az alkotmány a politikai értékek kimagasló szimbóluma, s az alkotmány betartására tett eskü egyben annak a közvetett megvallása is, hogy betartjuk és fenntartjuk a rezsím értékeit. Rohr úgy véli, hogy a hivatali eskü a morális közösség bázisaként szolgál a közhivatalnokok számára, amely az erkölcsök pluralitása következtében egyébként nem jöhetne létre. Érvelése szerint a rezsím értékei (a szabadság, egyenlőség, igazságosság, tulajdon stb.), mint legfontosabb politikai értékek azért is válhatnak az adminisztratív erkölcs alapjává, mert a civil társadalomban is egyértelműen lényeges értékeknek számítanak. Azonban az alkotmányban rögzített rezsím értékek elvontak és csak nehezen vagy problematikusan konkretizálhatóak a közhivatalnokok mindennapi morális viselkedésére. Másrészt az alkotmányos értékek maguk is változnak, vagy változhatnak, harmadrészt az alkotmányos értékek, mint értékek korántsem evidensek, jelentésük nem közvetlen, hanem az értelmezésben kapnak közvetlen jelentést és valóságot, az interpretációk pedig homlokegyenest is ellentmondhatnak egymásnak. „Mint a jog általában, az alkotmányjog is csak az elfogadható viselkedés alapkövetelményeit határozza meg. Az alkotmány a múltban jóváhagyta a rabszolgaságot és jogilag elismerte a faji szegregációt... a mai alkotmányértelmezések is megengedik a halálbüntetést, és nem tekintik aggályosnak a nemi alapú besorolásokat. A jövő nemzedék talán ezeket és más, ma még alkotmányosnak tartott eljárásokat is etikátlannak fog tartani. Tehát, bár helyes az alkotmányt az etika alapvetésének tekintenünk, nem szabad azt hinnünk, hogy az tökéletes iránymutatást nyújt a tisztviselők etikus viselkedéséhez.” (Rosenbloom).

az alkotmányosságon alapuló köztisztviselői szereperkölcshöz szolgálhat-e alapként a köztisztviselő személyes moralitása számára. Ha a politikai szereplők között konszenzus áll fenn az alkotmányos értékek tekintetében, akkor az államhatalom egyes területeinek a birtokosaitól joggal várható el, hogy tevékenységüket az alkotmányos értékek bázisán folytassák, hogy az alkotmányban megtestesülő politikai erkölcs alapelvei legyenek szakmai erkölcsük legfőbb forrásai, legyen szó a bíróságokról, a kormányzatról, magáról a parlamentről, vagy a tág értelemben vett bürokráciáról.

Az alkotmányos alapjogok – a szólásszabadság, a gyülekezési szabadság, a vallás szabad gyakorlása –, a megfelelő törvényi eljáráshoz való jog, a személyiségi jogok, az egyenlő jogvédelem elve stb. olyan jogi, politikai és egyben erkölcsi értékek, amelyeket a hivatalos hatalom használóinak is be kell tartaniuk. A fenti alapjogok közül, az egyik legfontosabb a törvények uralma – a legalitás –, a hivatalos hatalmakon való kényszer, amely arra irányul, hogy csökkentse az önkény mértékét a pozitív jogban, a jogszabályok megalkotásában és azok alkalmazásában. A legalitás az ember és a társadalom pesszimiztikus szemléletén nyugszik – mondja T. Jefferson – azon, hogy a politikai közösség nem bízhat meg azokban, akikre a politikai intézmények működtetését rábízta. A legalitás szempontjából döntő fontosságú a megfelelő törvényi eljáráshoz való jog elvének érvényesülése, mert ebben fejeződnek ki az önkényes hatalom korlátozását szolgáló és biztosító „eszmék” és „gyakorlati szabályok”, s ez az, ami konkrét tartalmat ad a legalitásnak. A megfelelő jogi eljárás „inherensen alkotmányos eszme”, módszer az alkotmány alapvető értékeinek a védelmében, mint amilyenek a szabadság, az egyenlőség és az igazságosság. A megfelelő jogi eljárás arra utal, hogy nincs szuverenitás, ha az nem konform a legalitás elvével. A megfelelő törvényes eljárás eszméje azért is lényeges a legalitás érvényesülése szempontjából, mert a kormányzatok napi tevékenységükben elkerülhetetlenül korlátozó, terhelő vagy „megfosztó” intézkedéseket hoznak a kormányzottakkal szemben, amelyek gyakran sértik azok személyiségi jogait.

Ha az alkotmány olyan politikai és jogi értékek megtestesülése – szabadság, egyenlőség, igazságosság, a megfelelő törvényes eljáráshoz való jog stb. – amelyeknek erkölcsi értékük is van, akkor az alkotmány a bürokrácia etikájának is alapvető forrása kell legyen.

A közzolgálati etika megalapozási kísérletei

A kormányzati bürokrácia tevékenysége komplex tevékenység, mert:

- 1) a jogalkalmazás mellett tevékenységi körébe tartozik
- 2) a jogalkotás,
- 3) a politikai akaratnak a gyakorlatba való hatékony átültetése,
- 4) és bizonyos értelemben a bürokrácia a politikai célok megfogalmazásában is konstitutív szerepet játszik.

Miután az adminisztráció tevékenysége nem homogén, hanem heterogén, ezért nem lehet olyan univerzális szabályokat megfogalmazni, melyek lefednék tevékenysége minden aspektusát. Amilyen heterogén az adminisztráció gyakorlata, ugyanolyan heterogén az a tudományos bázis, amely a bürokrácia tevékenységének megértésére irányul. D. H. Rosenbloom a bürokratikus gyakorlat három szemléletéről beszél:

- 5) a menedzseriről,
- 6) a politikairól és
- 7) a jogi szemléletről.

Mindhárom egy-egy aspektusát emeli ki az adminisztráció tevékenységének egy-egy tudományos diszciplína (a közgazdaságtan, a politológia és a jogtudomány) bázisán. Mindhárom tudományos nézőpont egy-egy érték köré rendezi vizsgálódásait: a menedzseri szemlélet a hatékonyságot tekinti az adminisztratív tevékenység legfőbb vonatkoztatási keretének, a politológia a demokratikus értékrendet, a jogtudomány az alkotmányosságot és legalitást. Hatékonyság, demokrácia és legalitás illetve ezek harmonizáltatása kellene képezze a bürokrácia gyakorlatának alapját, azonban ezek az értékek gyakran trade-off viszonyban állnak egymással, az egyik érvényesülése kizárhatja a többi megvalósítását.

Az alkotmányra alapozott közzolgálati etika

Abból adódóan, hogy a köztisztviselők az államot képviselik és jelenítik meg és miután az állam működésének alapját az alkotmányos szabályok alkotják, kézenfekvő a kíváncsi, hogy a köztisztviselők személyes erkölcsi magatartása alkotmányos szabályokon alapuljon. A kérdés az, hogy

gyakorlat megfeleltethető a weberi modellnek. Az ellenkező rubrika azokat az országokat foglalja magában, amelyekben mind az interperszonális, mind a politikai bizalom alacsony. Az ipari társadalmak közül Franciaország, Olaszország tartozik ebbe a kategóriába, valamint a volt szocialista országok és a harmadik világ. A politikát ebben az esetben a fragmentáltság, az ideologikus érvelés és az obstruktivizmus jellemzi. Ezekben a társadalmakban a kormányzat politikai komponenseinek politikai kapacitása gyenge, ebből adódóan a bürokráciára vár a feladat, hogy a politikai szférában támadt űrt kitöltse. Minthogy az országot valamilyen formában kormányozni kell, erőteljes politikai hatalom híján a bürokráciára vár az a feladat – vagy rosszabb esetben, mint a harmadik világ számos országában, a hadseregre –, hogy gyakorolja a hatalmat, amelyet rendesen a parlament és a kormányzat tölt be. Abba a cellába, amelyet az alacsony interperszonális bizalom és a magas politikai bizalom jellemez, olyan országok tartoznak, mint Ausztria, Hollandia, Svájc és Belgium. Ezekben az országokban az elitek között létezik egyfajta kölcsönös bizalom, s ez, valamint a népességnek a kormányzatba és a politikába vetett magas bizalma képes biztosítani a politikai rendszer stabilitását és a politikai konfliktusok többé-kevésbé zökkenőmentes kihordását. A törvényhozói hatalom politikailag fragmentált ugyan, de képes olyan koalíciós kormányzatok létrehozására, amelyeket a népesség nagyobb hányada támogat. Végezetül a negyedik rubrikába azok a társadalmak tartoznak, amelyekre az alacsony politikai és a magas személyközi bizalom jellemző. Ennek a formának tipikus példája az USA. Az Egyesült Államok politikai kultúrájára hagyományosan az jellemző, hogy az egyén és csoport tevékenységét többre becsüli a kormányzati cselekvésnél. A szlogen ezzel kapcsolatosan az, hogy amit a kormányzat meg tud csinálni, azt az állampolgárok, vagy állampolgári csoportok is meg tudják csinálni: a különbség az, hogy jobban és olcsóbban.

den esetben megfelelően dönt. Ez a pozitív válaszarány 1976-ban 34%-ra csökkent. 1964-ben a megkérdezettek mindössze 22%-a vélte úgy, hogy az amerikai kormányzatban nem lehet megbízni, 1978-ban már 70%-uk volt bizalmatlan saját kormányzatával szemben.

A bizalom fenti két formájának (másokba való bizalom, kormányzatba vetett bizalom) az összekapcsolásával érdekes összefüggésekhez juthatunk a politika, az adminisztráció és a civil társadalom kapcsolatrendszerét illetően: azt illetően, hogy a bizalom fenti két formája milyen módon hat a politikai hatalom két különböző szintjére (politika, adminisztráció) illetve ezek egymáshoz való viszonyára. P. Guy a másokban való bizalmat és a politikai rendszerben való bizalmat egy-egy változónak vette, és megalkotott egy olyan kétváltozós mátrixot, amelyből az adminisztratív hatalom, illetve politika és bürokrácia viszonyának négy típusa rajzolódik ki.

		Másokban való bizalom	
		Magas	Alacsony
Politikai hatalomban való bizalom	Magas	Magas adminisztr. hatalom	Mérsékelt adminisztr. hatalom
	Alacsony	Mérsékelt adminisztr. hatalom	Magas adminisztr. hatalom

A bizalom két formájának viszonya az adminisztratív hatalomhoz

Az első cella azokat a társadalmakat jelöli, amelyekben a személyközi és a kormányzatba vetett bizalom szintje egyaránt magas. Itt találhatóak a leggyengébb adminisztratív struktúrák. Ezekben a politikai rendszerekben a politikai elit anélkül képes a zökkenőmentes törvényalkotásra és kormányzásra, hogy ehhez igénybe venné a bürokráciát. Klasszikus példája ennek az Egyesült Királyság. Itt a kormányzat és kisebb mértékben a parlament hatékony döntéshozó szervnek bizonyulnak. A bürokrácia szerepe ez esetben a politikai célok megvalósítására korlátozódik. Ez a politikai-adminisztratív

	USA	UK	Írorsz.	Japán	Német o.	Francia o.	Olasz o.	Spanyol o.
Rend- őrség	76	86	86	67	71	64	68	63
Had- sereg	81	81	75	37	54	53	58	61
Jog- rendszer	51	66	57	68	67	55	43	48
Parla- ment	53	40	51	30	53	48	31	48
Közszol- gálat	55	48	54	31	35	50	28	38
Gazdasági társaságok	50	48	49	25	34	42	33	37
Sajtó	49	29	44	52	33	31	46	31
Egyesü- letek	33	26	36	29	36	36	28	31

Közüntézményekbe vetett bizalom

Ha a társadalomkutatók a fejlett ipari társadalmak bizalom szintjeinek összehasonlításában is nagyfokú eltéréseket tapasztaltak, akkor egy ilyen irányú feltételezett vizsgálódás a fejlődő országok esetében valószínűleg még nagyobb különbségeket mutatna. Ezekben az országokban azt tapasztaljuk, hogy a kormányzatokba vetett bizalom nagyon alacsony, és hogy az állampolgárok rezignáltak vagy cinikusan annak a meggyőződésüknek adnak hangot, miszerint bárki, aki belép a kormányzatba, az szükségképpen saját hasznát tartja szem előtt és alkalmasint a korrupciótól vagy nepotizmustól sem riad vissza.

Bizalom és közpolitika

Almond és Verba felmérései óta a kormányokba vetett bizalom a legtöbb fejlett demokráciában is megrendült, de a kutatások szerint sehol nem olyan nyilvánvaló a hanyatlás, mint az Egyesült Államokban, ahol a vietnami háború traumája és a Watergate botrány túlságosan gyorsan követték egymást. Arra a kérdésre pl., hogy vajon a washingtoni kormányzat minden esetben, legtöbbször, vagy csak néha dönt helyesen, 1964-ben az amerikaiak 77%-a azt válaszolta, hogy kormányzatuk minden vagy majdnem min-

A táblázatból – többek között – azt olvashatjuk le, hogy más országokhoz képest a kisebb méretű európai demokráciákban, az Egyesült Királyságban és Ausztráliában a szakszervezeti tagság aránytalanul magas. A táblázat azt is mutatja, hogy a legalacsonyabb szervezeti tagságot Franciaországból, Olaszországból, az Egyesült Államokból és Japánból jelentették. A szervezeti tagság és aktivitás alacsony fokában az alacsony bizalom szint jelenik meg.

A bizalom egy másik megnyilvánulása a társadalmi és politikai intézményekbe vetett bizalom. A kérdés itt az, hogy az egyének milyen mértékben vélik úgy, hogy a politikai szervezetek működése és a politikusok magatartása megfelel vagy konform a lefektetett demokratikus játékszabályokkal. Ha a népesség többsége vagy egy szignifikáns kisebbség nem hisz a kormányzat és a politikusok tisztességében és pártatlanságában, akkor a kormányzatra legjobb esetben is rossz idők következnek. A bizalmat egyáltalán nem élvező politikai rendszerek döntéseit nehéz lesz elfogadtatni és legitimáltatni a népességgel. Ilyen helyzetekben mindig megmarad a korrupció gyanújának az árnyéka, vagy éppen a csalásé és a jogtalan előnyökhöz juttatásé a kormányzati döntésekkel kapcsolatban.

A társadalmi bizalom rádiuszának megfelelően rendkívül nagy eltéréseket tapasztalunk az egyes országok között a politikai bizalom szintjeiben. Almond és Verba közöl néhány közvetlenül is összehasonlítható adatot erre. Amikor egy 5 országra kiterjedő felmérésben szereplőktől megkérdezték, hogy hisznek-e abban, hogy ők személyesen képesek befolyásolni a helyi és a nemzeti politikát, akkor az amerikaiak 75%-a, az angolok 62%-a, az olaszoknak azonban mindössze 7%-a érezte úgy, hogy befolyást gyakorolhat az ország irányítására.

Az alábbi táblázat nyolc országra vetítve mutatja azt, hogy a lakosság milyen mértékben van bizalommal nyolc, kiemelt közhivatal irányában.

Ország	Egy vagy több szervezet tagja	Nem tagja egyetlen szervezetnek sem
Japán	29	71
Nagy Britannia	52	48
Írország	53	47
Franciaország	27	73
Belgium	42	58
Németország	50	50
Hollandia	62	38
Spanyolország	31	69
Dánia	62	38
Olaszország	26	74

A lakosság társadalmi szervezetekben való részvételi aránya

A csoportalakításra való hajlandóság egy másik indikátoraként tekinthető az, hogy a dolgozó népesség hány százaléka szakszervezeti tag. Ha egy pillantást vetünk arra, hogy a munkaképes, aktív népesség milyen arányban tagja a szakszervezeteknek, képet alkothatunk az emberek önszerveződési képességeiről és arról is, hogy ez milyen rangot illetve értéket képvisel a népesség egészén belül. Az alábbi táblázat a munkaképes, aktív felnőtt lakosság szakszervezeti tagságának arányát mutatja a különböző országokban.

Ország	%	Ország	%
Svédország	85	Svájc	35
Dánia	79	Spanyolország	35
Belgium	75	Németország	33
Finnország	75	Argentína	32
Ausztria	58	Kanada	31
Norvégia	55	Kenya	23
Egyesült Királyság	54	Franciaország	22
Írország	52	Brazília	22
Ausztrália	46	Japán	22
Portugália	40	Egyesült Államok	18
Hollandia	38	Tajvan	16
Olaszország	37	Costa Rica	14

Szakszervezeti tagság aránya

Az interperszonális bizalom szintje

Igaz az, hogy a legtöbb emberben meg lehet bízni, illetve, hogy nem kell túl óvatosnak lennünk az emberekkel való kapcsolatainkban?

Ország	A legtöbb emberben meg lehet bízni	Nem kell óvatosnak lenni	Nem tudom
Japán	37	55	8
Nagy Britannia	43	54	3
Írország	40	56	4
Franciaország	22	71	7
Belgium	25	63	12
Németország	26	58	16
Hollandia	38	49	13
Spanyolország	32	61	7
Dánia	46	44	10
Olaszország	25	72	3

A fenti táblázat eredményeihez hasonló következtetésekre vezettek Almond és Verba szociológiai felmérései is: eredményeik szerint pl. az amerikaiak 55%-a, a britek 49%-a, az olaszoknak azonban csak 7%-a jelezte azt, hogy szerinte az emberek többségében meg lehet bízni. A bizalom indikátoraként használták többek között a társulások alakítására való hajlandóságot, és azt tapasztalták, hogy az amerikaiak 40%-a részesítette pl. előnyben a lakáson kívüli szabadidős tevékenységet, amely legtöbbször valamilyen csoporttagságot foglalt magában. Ezzel ellentétben az olaszoknak mindössze 7%-a preferálta a csoportos szabadidő tevékenységet. A következő táblázat tíz európai országra vetítve mutatja, hogy az emberek hány százaléka tagja, illetve nem tagja társadalmi szervezeteknek. A társadalmi szervezetek tevékenységében való részvétel a csoportalkotásra való képesség illetve az együttműködési készség fontos mutatója, közvetve pedig a társadalmi tőke erősségére vagy gyengeségére utal.

lehetséges fenyegetések és veszélyek ellen... Specifikusabb formáiban a bizalom az interakció médiuma.” (Giddins)

Az interperszonális és az absztrakt rendszerekbe vetett bizalom mellett a bizalom harmadik formája az intézményesített személyes kapcsolatokban való bizalom. A „célszövetségek” úgy viszonyulnak a premodern egyesületekhez, mint a gyári munka a kézműves munkához, azaz, míg a premodern egyesületekbe az egyén „egész személyiségével lépett be” és a kézműves munka személyisége egészének volt a kifejeződése, addig a modern egyesület társadalmi kapcsolatai pusztán partikulárisak és a gyári munka csak a személyiség bizonyos szegmenseit igényli.” Ezáltal azonban a valamely emberről való tudás említett elő vagy utóformája, s a benne való bizalom is – ami szemmel láthatólag az egyik legfontosabb szintetizáló erő a társadalmon belül – sajátos fejlődésen megy keresztül. A bizalom, a jövőbeli cselekvés hipotézise, amely elég biztos ahhoz, hogy a gyakorlati cselekvést megalapozza, mint hipotézis közbülső állapot az emberről való tudás és nem tudás között. Akinek teljes tudás van birtokában, annak nem kell bíznia, aki semmit sem tud, az értelmesen sohasem bízhat. Hogy mennyi tudásnak és nem tudásnak kell összekeverednie ahhoz, hogy lehetővé váljanak az egyes, bizalomra épülő gyakorlati döntések, az koronként, érdeklődési területenként és egyénenként különbözik. (Georg Simmel).

Interperszonális bizalom és az intézmények működésébe vetett bizalom

A bizalom egyik formája az egyes emberek egymásba vetett bizalma. Ez az emberi közösségekben úgy fogalmazódik meg, hogy az egyes emberek milyen mértékben hiszik azt, hogy az általában vett másokban, a személy „életvilágának” horizontján kívül álló – ismeretlen vagy idegen – emberekben meg lehet bízni. A másik emberbe vetett bizalom a különböző kultúrák között egyenlőtlenül van elosztva.

Az alábbi, tíz európai országot érintő felmérés az emberek közötti személyes bizalom szintjét mutatja.

amelyet a külvilágnak megmutat, és láthatóvá tesz, vagy (2) összhangban autentikus személyiségével, amelyet esetleg nem mutat meg, hanem elrejt. Ettől lényegileg különbözik a rendszer működésének megbízhatóságába vetett hit, amely nem más, mint a kommunikáció általános médiumainak a működésébe vetett bizalom: bizalom a pénz, a hatalom, a szeretet stb. megfelelő funkcionálásában.

A modern társadalmakban a személyes bizalom köre beszűkül, amelyet egyre inkább a rendszerbizalom (system trust) helyettesít, vagyis a szakértelmen alapuló előrejelezhetőség. A rendszerbizalom valójában nem más, mint az intézményekbe vetett bizalom. A bizalom és a megbízhatóság közötti különbség azzá a különbséggé válik, amit az emberekbe vetett bizalom és az intézményekbe vetett megbízhatóság között vonunk meg.

A modernitás poszttradicionális rendszerében az individuális egyén külső és belső tapasztalása, világ és önmegismerése egyaránt „zár alá kerül”. Az absztrakt rendszerek, amelyek Giddins interpretációjában „szimbolikus jelképekként” és „szakértői rendszerekként” jelennek meg, legyőzik a tér, az idő és a konkrét szituáció korlátait. A szimbolikus jelképek a „csere olyan médiumai”, amelyeknek magábanvaló értékük van, és amelyek a kontextusok pluralitásában bármikor kicserélhetőek. Az egyik legfontosabb szimbolikus jelkép a pénz, amely a hitel által zárójelezi az időt és standardizált értéként azáltal győzi le a teret, hogy egymással közvetlen kapcsolatba sohasem került, távoli egyének között is lehetővé teszi a gazdasági tranzakciókat. Ehhez hasonlóan a szakértői rendszerek a technikai tudás kibontakoztatása révén zárójelezik a teret és az időt, mert a bennük megfogalmazott ismeret érvényessége független a helytől, az időtől és a személytől, a praxistól és a klientúrától. A szakértői rendszerek, noha bennük technikai tudás testesül meg, nem korlátozódnak a műszaki technológiai tapasztalat területére: az emberi kapcsolatok területére éppúgy kiterjednek, mint az Én intim szférájára. Az orvos, a terapeuta, az ügyvéd ebből a szempontból egyenrangúak a mérnökkel, a technikussal és az építésszel.

A bizalom a személyiség fejlődésének csakúgy valódi és döntő jelentőségű mozzanata, mint ahogy fontos szerepe van az absztrakt rendszerek világában. „Eredendő megnyilvánulásaiban a bizalom közvetlenül össze van kapcsolva az ontológiai biztonság korai érzésének elérésével. A bizalom, amely megalapozott a kiskorú és a nevelő között, biztosítja a védőoltást a

Rokon vonás az is (s ebben mindketten Max Weber tanítványai), hogy az „életvilágnak” (Habermas) illetve a kultúrának (Fukuyama) döntő szerepet tulajdonítanak a modern társadalmak létrejöttében és azok fejlődésében. Habermas azt hangsúlyozza, hogy a „rendszerek” által vezérelt modern társadalmak gúzsba kötik (gyarmatosítják) mindazt, ami „specifikusan emberi” (a kultúrát, az erkölcsöt és magát az emberi személyiséget is) s ezzel saját létfeltételeiket kérdőjelezzik meg, Fukuyama pedig ugyancsak azt nyomatékosítja, hogy a bizalomnak, a „spontán szociabilitásnak” és a „társadalmi tőkének” – a gazdaság hatékony működését biztosító morális előfeltételeknek – a beszűkülése, vagy „felélése” megnehezíti a gazdasági racionalitás elérését, illetve a gazdasági szféra működését.

A. Giddins megkülönbözteti egymástól az emberekben és az „absztrakt rendszerekben” való bizalmat. A személyekben, a másik emberben való bizalom az „involváltságra” és a „közös felelősségre” alapozódik: ez lényegileg nem más, mint „hit” a másik személy integritásában. Az absztrakt rendszerek – mint amilyen a pénz, a szakértői tudás, a hatalom stb. – lényegében a „csere generalizált módjai” és mint ilyenek az intézményesített személyes viszonyok megjelenési formái. Amikor egy intézmény megfelelő működésében hiszünk, illetve amikor bizalommal vagyunk az adott intézmény iránt, akkor két hipotézist fűzünk az intézmény működéséhez: az egyik az intézmény integritásával kapcsolatos, a másik pedig az intézmény racionalizálására vonatkozik. Feltesszük, hogy a szóban forgó intézmény működését értékek definiálják és azt is, hogy az intézmény ezeket realizálja is.

Hasonlóan Giddinshez, N. Luhman is a bizalom két formájáról beszél, a személyközi és az intézményes bizalomról (trust, és confidence). A bizalom kulcsfontosságú a személyes emberi kapcsolatokban, de az olyan funkcionális rendszerekben való részvétel, mint amilyen a gazdaság, a politika vagy a bürokrácia, a személyes viszonyok és így a bizalom sem lényegbevágó többé. Az utóbbiak megbízhatóságot és nem bizalmat követelnek meg. Luhman értelmezésében, noha különböző érvényességi igényekkel, mind a bizalom, mind a megbízhatóság a komplexitás, a kockázat és a veszély csökkentési módja. A bizalmat a másik ember ontológiai szabadsága teszi szükségessé, amely általánosított elvárása, illetve anticipációja annak, hogy a másik saját szabadságát, amelynek vannak romboló mozgatai is, hogyan fogja felhasználni (1) összhangban azzal a személyiséggel,

nek ama képessége „...hogy csoportokban vagy szervezetekben közös célokért képes együtt dolgozni. ...A csoportalkotásra való képesség függ attól, hogy a közösségek milyen mértékben osztják a normákat és értékeket és hogy képesek-e alárendelni az individuális érdekeket a tágabb csoportérdekeknek. A közösen vallott értékek eredményezik a bizalmat, és a bizalom ... nagy és mérhető gazdasági értékkel bír.”

A társadalmi tőke mindig egyfajta „spontán szociabilitásként” jelenik meg, „...ami életbevágó a gazdasági élet számára, mert valójában minden gazdasági tevékenységet sokkal inkább csoportok, mint egyének visznek végbe. A humán tőkének ez a különös formája annak a kifejeződése, hogy a bizalom milyen szélességben és mélységben terjedt el egy társadalomban, vagy annak különböző csoportjaiban, intézményeiben. Ha a spontán szociabilitás a bizalom kifejeződése, s ha a bizalmat és a „morális közösségeket” a tradicionális vallások, a nagy etikai rendszerek konstituálják, akkor ebből szükségképpen következik az, hogy a különböző etikai rendszerek (konfucianizmus, kereszténység, buddhizmus, iszlám stb.) egymástól eltérően határozzák meg a bizalom érvényességi körét s ezzel együtt a spontán szociabilitásnak az elterjedtségét és ennek intenzitását a társadalom egészén belül, de ennek egyes csoportjain belül is.

Az európai típusú és az ázsiai társadalmak között a döntő különbség abban ragadható meg, hogy a társadalmat szervesítő két elv (erkölcs és jog) közül melyik a domináns. Az erkölcsi és a jogi szabályozó rendszer közötti kapcsolat a legkülönbözőbb formákat öltheti: termékeny kölcsönhatás alakulhat ki közöttük, mint Németországban, az intézményes jogi szabályozás alárendelődhet az erkölcsnek, mint Japánban, vagy fölébe kerekedhet a moralitásnak, mint Franciaországban. Az intézményes jogi szabályozásnak az erkölcs rovására való térhódítását Fukuyama ugyanolyan szkepszissel kezeli, mint Habermas az „eljogiasodás” tendenciáját, azt, hogy a jogi szabályozás az emberi élet szinte minden területét uralma alá hajtja, a kései kapitalizmus alapvető ellentmondásának a kifejeződésének tekinti, aminek a lényege az, hogy ezek a „rendszerek” (a gazdaság és a politika) „gyarmatosítják az életvilágot” (a kultúrát, az erkölcsöt és a szocializáció folyamatát). Fukuyama a jognak, a szerződéses társadalmi kapcsolatoknak a térhódítását az emberek közötti érintkezésben a bizalom megrendülésének a megnyilvánulásaként, az erkölcs eróziójaként értékeli, s ebben rokon Habermasszal.

lehetővé téve közös célokért tevékenykedő szervezetek vagy intézmények létrehívását. „A szabályok és a bizalom között rendszerint fordított a viszony: minél több ember függ olyan szabályoktól, amelyek regulálják egymás közötti kapcsolataikat, annál kevésbé fognak megbízni egymásban és megfordítva.” Belátható, hogy a szabályok és törvények csak quasi bizalom-helyettesítők, mert nem tudják megoldani a potyautas-problémát, a tranzakciós költségekkel, a lobbykkal, vagy a közjavakkal kapcsolatos olyan kérdéseket, amelyek a bizalom alapján elvileg megoldhatók. Mindez azt jelenti, hogy a jogi szabályozás költségesebb, mint a bizalmon alapuló, a bizalom költségkímélő tényező. Fukuyama amellet érvel, hogy a leghatékonyabb szervezetek olyan közösségeken alapszanak, amelyeknek közös erkölcsi értékeik vannak. Viszonyaik szabályozására ezek a közösségek nem követelnek meg kiterjedt szerződéseket és jogi szabályozást, mert az erkölcsi konszenzus a csoport tagjai számára biztosítja a közös bizalmat.

Utal továbbá arra is, hogy a formalizált intézményekkel és az informális kiscsoportokkal foglalkozó amerikai „molekuláris szociológia”, Mayo, Moreno és mások, szintén azt bizonyították, hogy azok a kiscsoportok, amelyeknek erős a csoportkohéziója – a csoporttagok között intenzív a kölcsönös szimpátia és a közös érdek – sokkal hatékonyabb teljesítményt tudtak elérni, mint az ellentétes előjelű referenciacsoportok. A modern európai és ázsiai típusú kultúrák között az egyik lényeges különbséget Fukuyama abban látta, hogy szemben az európaival, az ázsiai társadalmakban a társadalmat nem az alkotmány és nem is az ebből fakadó törvények szabályozzák, hanem, mint Kínában, „a konfuciánus erkölcsi elvek valamennyi egyén által való belsővé tétele”, vagy, mint Japánban, a kötelesség, amelynek értelme szintén nem formális vagy legális, hanem teljes mértékben internalizált.

A bizalom és más ehhez hasonló értékek, mint amilyen a lojalitás a csoport vagy a másik ember irányában, vagy mint amilyen az igazmondás, olyan példák, állítja K. Arrow, amit a közgazdász „externáliáknak” nevezhetne. Ezek is javak, „szükségleti cikkek”, valóságos, gyakorlati gazdasági értékek; mert „növelik a rendszer hatékonyságát, képessé tesznek arra, hogy több jószágot produkálj, vagy nagyobb értéket, tartsd tehát ezeket nagy becsben. Persze ezek nem olyan szükségleti cikkek, mint amilyenekkel a nyílt piacon kereskednek”. A bizalom erőforrás, tőke, mert megtakarítja a tranzakciós költségeket. A bizalom „társadalmi tőke” (J. Coleman) az ember-

A bizalom

A bizalom természetrajza: a bizalom, mint társadalmi tőke

Bizalmon az etikai lexikonok és kézikönyvek olyan viszonyt értenek „egy másik személy cselekvéseihez és magához e személyhez, amelynek alapja meggyőződés az illető hűségében, lelkiismeretességében, becsületességében, stb. Ellentéte a bizalmatlanság, a gyanakvás, amikor kétség merül fel a másik személynek a közös ügyhöz való hűségét, a közös érdekek figyelembevételére való készségét, cselekvési motívumainak őszinteségét illetően.” A bizalom közös „magatartási mintákon”, közösen osztott erkölcsi értékeken és magatartási szabályokon alapszik, amelyek kulturálisan különböznek egymástól. Fukuyama szerint valamennyi magatartásmintában közös az, hogy a csoporttagok között megteremti a bizalom valamilyen formáját, s azt, hogy e viselkedésminták végső, tovább már semmire vissza nem vezethető forrásai a világvallások. „A tradicionális vallások vagy etikai rendszerek alkotják a legfőbb intézményesített forrását: kulturálisan meghatározott viselkedésnek. Az etikai rendszerek morális közösségeket hoznak létre, mert a jóról és a rosszról vallott közös nyelv közös morális életet ad tagjaiknak... Valamennyi morális közösség, tekintet nélkül azokra a sajátos erkölcsi szabályokra, amelyek benne rejlenek, meg fogja teremteni tagjai között a bizalomnak egy fokát. Bizonyos erkölcsi kódexek hajlanak arra, hogy a bizalom egy szélesebb körét támogassák, míg mások inkább a becsületességnek, könyörületességnek és a jótékonyságnak a követelményét hangsúlyozzák a nagyobb közösség irányában”. Lehetségesek ezzel ellentétes típusú közösségek is, olyanok, amelyeket alapvetően nem a bizalom kohéziója tart össze, hanem a racionális önérték. A racionális választások paradigmáját követő számos közgazdász érvel tipikusan úgy, hogy a társadalmi csoportok szerkezetét magyarázhatjuk úgy is, mint az egyének közötti önkéntes kooperáció eredményét, mint olyan egyéneknek az együttműködését, akiknek hosszú távú érdekei a kooperáció illetve a csoport feltételei közepette valósíthatóak csak meg. E magyarázat szerint a bizalom nem szükséges a kooperációhoz: a felvilágosult önérték, olyan jogi mechanizmusokkal együtt, mint a szerződések, kiegyenlíthetik a bizalom hiányát,

meghoznia – úgy ez torzítóan befolyásolná ezeket a döntéshozókat, a pácienseket a tények manipulálására készítetné, egészében pedig megrendítené a bizalmat e bíróságokban. A nem-felelős bíróság intézménye azonban (a méltányossághoz hasonlóan) nem több mint egy jobb híján alkalmazható „mankó”, amely az igazságosság ellentmondásait nem tudja megoldani: szerepe az, hogy megszabadítsa a közvetlen döntéshozót a cselekvésével együtt járó erkölcsi és pszichológiai teherterhelésének súlyától.

tokat, amelyek alapján a hivatal rangsorolja a várakozókat és így a többi várakozó rovására jogtalan előnyökhöz juthatnak. Kirívóbb esetekben a recipiensek saját jólétük maximálása érdekében a morál hazardhoz, a csaláshoz folyamodhatnak.

A javak elosztásával – az igazságossággal – kapcsolatos kormányzati döntések lehetnek „tragikus döntések” is, amelyek mélyebb bepillantást engednek az igazságosság paradox természetébe és egyúttal abba is, hogy a kormányzati döntések emberi sorsokat érintenek. Egészen általánosnak mondható dolog, hogy a parlament és a kormányzat úgy osztja el a költségvetést, hogy soha és sehol nem szavaz meg elégséges forrásokat a különböző életmentő programokra, mint amilyen a szervtranszplantáció. Calabresi és Bobbit ezeket a döntéseket elsőrendbeli tragikus döntéseknek nevezi, mert a költségvetésnek valószínűleg sohasem lesz „elegendő” forrása arra, hogy a drága gyógykezelés iránti minden jogos igényt ki tudjon elégíteni. A másodrendbeli döntéseket azokban az egészségügyi intézményekben kell meghozni, amelyekben a szervátültetéseket elvégzik. Az intézmény vezetőinek itt arra a szörnyű kérdésre kell választ adniuk, hogy a recipiensek közül kik kapják meg az életmentő technológiákat, és kik nem. A másodrendbeli döntések a megfelelő szakemberekre tartoznak: ezeknek kell a különböző jogosultsági standardok és procedúrák alapján élet és halál fölött dönteniük, arról határozniuk, hogy kik részesülnek ezekben az életmentő programokban és kik nem. Egy ilyen döntés, valamelyik igazságosság formula melletti „elköteleződés” és az ez alapján való döntés, amellett, hogy tragikus, borzalmas is, mert sem racionálisan, sem erkölcsileg nem alapozható meg. Hogy a szakemberek válláról levegyék ennek a szörnyű döntésnek a pszichológiai és erkölcsi súlyát, Calabresi és Bobbit az ún. „nem-felelős bíróság” intézményének a bevezetését javasolta. Ezek a bíróságok olyan intézmények lennének, amelyeknek döntéseiket nem kellene indokolniuk – szemben a rendes bíróságokkal, amelyek mindig nyilvánosak –, de amelyek elégséges hatalommal rendelkeznének ahhoz, hogy kötelező érvényű döntéseket hozzanak azzal az elosztási formával kapcsolatosan, amelyet az intézmények vezetőinek azután alkalmazniuk kell. Calabresi és Bobbit úgy érvelt, hogy ha ezeknek a bíróságoknak felelősen, azaz nyilvánosan kellene indokolniuk az általuk kiválasztott „igazságosság sémát” – azt, hogy milyen kritériumok alapján kell majd az egyes konkrét döntéshozónak ítéletét

(ezek az allokativ intézmény vezetői) is motiválja az egyenlőség és a hatékonyság eszméje. A különbség az, hogy ezen a szinten a tekintet nem a globális hatékonyság és egyenlőség eszméjére irányul, hanem a konkrét ügyekre, ennél fogva az itt érvényesülő hatékonyság és egyenlőség értéke is lokális színezetet kap. Míg a legfelső szinten, pl. az egészségügygel kapcsolatban a szektor egészét annak megfelelően fogják megítélni, hogy az mennyiben járul hozzá a társadalmi összjólét maximálásához, addig intézményi szinten a megítélés alapja az lesz, hogy pl. az orvosi ellátás hogyan hatott az adott egyének egészségi állapotára. A harmadik szinten elhelyezkedő szereplőket kifejezetten az önérdek motívuma mozgatja. Ezek a lobbik, amelyek alkudozások és szavazási procedúrák útján szeretnék elérni, hogy olyan elosztási elvek érvényesüljenek, amelyeket a jószág várományosainak olyan szűkebb csoportjai támogatnak, amelyeknek a nyomásgyakorló csoportok a szócsövei. A játszma negyedik szereplője a közvélemény (a médiák), amely a javak elosztásával kapcsolatos kontroll funkcióját főként az egyenlőség és a méltányosság eszméjére alapozza. Ez a négyszereplős politikai játszma dönti el, hogy az adott helyzetben a szűkös javak elosztására milyen elosztási sémát fognak alkalmazni, kiknek az érdekében és milyen céllal. Az allokativ séma megválasztása politikai küzdelemben valósul meg, mert a résztvevő csoportok egymástól eltérő érték- és érdekrendszerek perspektívájából közelítenek az elosztási elvekhez. A koalícióképzés, a politikai alkudozások, a kölcsönös szívességek rendszere stb. azok a legfontosabb politikai eszközök, amelyek a megegyezést előmozdítják. Minthogy az allokativ sémáknak a kiválasztása politikai alkudozások tárgya és politikai küzdelmek végeredménye, ez egyben azt is maga után vonja, hogy az az elosztási forma, amelyben a résztvevők megállapodtak sem politikailag, sem erkölcsileg nem lesz optimális, mert mindig lesznek nyertesei és vesztesei.

Az elosztást meghatározó játszmának van egy ötödik szereplője is, azok az egyének vagy csoportok, akik az adott jószág várományosai. Közvetve ők is bele fognak szólni a javak elosztásába. A recipiensek sok esetben kiszolgáltatottjai annak az intézménynek, amely a javak elosztása fölött diszponál, bizonyos embercsoportok annak sincsenek tudatában, hogy jogosultak valamely jószágra, vagy ha tudják is ezt, akkor nem tudják, hogyan kell ezt pl. kérvényezni, hogyan kell a listára felkerülni. Más esetekben a recipiensek eltagadhatják, vagy meghamisíthatják azokat a tényeket és ada-

A közpolitikában sem nem önkényes, sem nem mechanikus dolog az, hogy a kormányzat az elosztási formák fenti listájából mikor melyiket választja és alkalmazza. Egy bizonyos típusú elosztási séma mellett való döntés egy többszereplős politikai játszma végeredménye. Fontos itt hangsúlyozni, hogy noha az allokációs sémák, vagy igazságosság elvek adottak, ezeket nem lehet és nem is kell kitalálni, az azonban, hogy melyik allokációs sémát fogják a fenti listáról választani, milyen célból és kinek az érdekében, az már korántsem eleve elrendezett dolog. Elster négy olyan társadalmi csoportot különböztet meg, amelyeknek szerepük van egy adott közszolgálati szektor disztributív sémájának megválasztásában. Ezek:

- a) a legfelsőbb szintű politikai vezetők,
- b) az intézmények vezetői,
- c) a társadalmi érdekcsoportok (lobbik) és
- d) a közvélemény.

A játékba a szereplők eltérő motívumokkal és értékrendekkel lépnek be. A politika legfelsőbb szintű szereplőinek az első számú motívuma a hatékonyság. A hatékonyság ezen a szinten azért játszik döntő szerepet, mert a különböző érdekcsoportok, és az adminisztráció nyomásának kitett politikus számára ebben a helyzetben az egyetlen ésszerű motívum csak a gazdasági racionalitás lehet. Ebből a motiváltságból következik, hogy a politikusok csak akkor hajlandók a szűkös pénzalapokat különböző javak allokálására fordítani, ha meg vannak győződve arról, hogy a pénzt hatékonyan fogják felhasználni. A hatékonyságot a legmagasabb szinten úgy „méri”, hogy összehasonlítják azt, hogy ugyanazt a pénzösszeget hogyan használják fel más szektorokban. Az egyes szektorok közötti összevetés azonban gyakorta nehézkes, mert nincs közös mérték, összehasonlítási alap, mondjuk az egészségügy és az oktatásügy esetében. A szektoron belül a hatékonyságot úgy mérik, hogy megnézik, hogy az adott jószág milyen hatással volt azokra az egyénekre, akik ezt megkapták. Elster szerint az önérték motívuma ezen a szinten csekély szerepet játszik (G. Tullock vagy Niskanen ennek pontosan az ellenkezőjéről van meggyőződve), az egyenlőség eszméje azonban főként azért lényeges dolog a politikus számára, mert ki van téve a közvélemény kritikájának, amelynek a szemében az egyenlőség mindenekfelett való érték. A második szinten elhelyezkedő szereplőket

politikában a fentiekhez hasonlóan fontos tényező a recipiensek körének a meghatározása, amelyhez többféle eszköz áll rendelkezésre. A kiválasztási procedúra, pl. egy rangsor alapján hasonlítja össze egymással az egyéneket, és úgy választja ki őket, hogy a rangsor a lista tetejéről halad lefelé, egészen addig a pontig, amíg a jószágok ki nem merülnek. Egy másik szelekciós mechanizmus a belépési procedúra, amely az egyéneket egy abszolút küszöb alapján hasonlítja össze, és csak azok részesednek az adott jószágból, akik elérték ezt a küszöböt. Az alkalmazott disztributív sémák aszerint is csoportosíthatóak, hogy van-e valamilyen vonatkozásuk a juttatásra várakozók személyes tulajdonságaira vagy nincs. Az előbbi kategóriába sorolhatók az elosztás olyan konkrét formái, mint a sorbaállás, a rangidősség vagy a várakozási listák, az utóbbiba az elosztás olyan konkrét formái tartoznak, mint a sorshúzás, vagy az egalitáriánus elosztás. A fentiek mellett a javak elosztásának kritériumai lehetnek még az életkor, a nem, a faj, az állampolgárság, a családi státus, a lakóhely, a foglalkozás, a vallás, a jólét szintje: a listát tovább is folytathatnánk. A jószágokat gyakran úgy allokalják, hogy összehasonlítták a várakozók jólétét. Ilyenkor követhetik a rawlsi- vagy az utilitarista elvet. A jószágot odaítélhetik annak, aki a legrosszabb helyzetben van, de annak is, akinél feltehetően a jólét legnagyobb növekedését eredményezné. Az egészségügyben, pl. általánosan bevett szelekciós standard, hogy az a páciens kapja meg az életfontosságú, ritka gyógyszert, akinek túlélési esélye a legnagyobb. Máskor az elosztás csak eszköz egy további közpolitikai cél eléréséhez. Az olyan javak és értékek, mint amilyenek az önbecsülés, a tudás, az egészség stb. közvetlenül nem oszthatók ki senkinek, de miután ezek nagymértékben az anyagi javak függvényei, a kormány manipulálhat úgy az anyagi javak elosztásánál, hogy az mozdítsa elő eme jószágok és értékek emelését egy bizonyos társadalmi rétegben vagy akár a társadalom egészében is. A kormányzati politika az előbbi esetben alkalmazhatja a kvótarendszert, a pontozási rendszert, vagy a kompenzációt. Az önbecsülés és a tudás, vagy az önbecsülés és az egészség emelését a közpolitika össze is kapcsolhatja egymással. Például azonos pontszám esetén a hátrányos helyzetű diákokat előnyben részesítheti az egyetemre való bejutásban. Mindezt hozzájárulhat ahhoz, hogy egyszerre emelkedjen a hátrányos helyzetű hallgatók tudása és önbecsülése. Ha a nyugdíjasok számára olcsóbban teszi hozzáférhetővé a gyógyszereket, ezzel hasonló hatást érhet el.

A valóságos közpolitikai gyakorlatban a javak és terhelések elosztásának a problémája konkrétan vetődik fel. A javak elosztásánál itt tekintetbe kell venni azt is, hogy (a) mit osztanak el, (b) kiknek osztják el, (c) és hogy a disztributív sémák milyen „konkrét” formáit alkalmazzák. Az allokálandó jóságok klasszifikálhatóak abból a szempontból, hogy mennyi áll belőlük rendelkezésre. Ha a jóság ritka, ez azt jelenti, hogy nem lehet minden személy szükségletét kielégíteni. A szűkösség Elster szerint lehet természetes, kvázi-természetes és mesterséges. Természetes a szűkösség, ha az adott jóságot vagy szolgáltatást nem lehet növelni. Kvázi-természetes, ha az állampolgárok és állampolgári csoportok önkéntes akciói révén az ellátás (a jóság vagy szolgáltatás) növelhető lenne egészen a kielégítés pontjáig. Például állampolgári akciók útján elvileg megoldható lenne az állami gondozásba került gyermekek családi gondozásba vétele. Mesterséges szűkösség akkor lép fel, ha a kormány elérhetővé tudná tenni a javakat és/vagy szolgáltatásokat mindenki számára, de ezt valamilyen megfontolásból nem teszi. Például a kormány elvileg képes lenne arra, hogy valamennyi óvodás korú gyermek számára biztosítsa az ingyenes óvodai férőhelyet, ha úgy döntene. Az allokálandó jóság szűkössége, vagy bősége befolyásolni fogja az alkalmazandó allokativ séma megválasztását. Szűkös javak esetében például nem lehet a „mindenkinek szükségletei szerint” igazságosság kritériumot alkalmazni. Az elosztandó jóság, vagy terhelés oszthatósága, vagy oszthatatlansága ugyancsak befolyásolni fogja az elosztást. Ha egy jóság oszthatatlan, akkor nem alkalmazható a „mindenkinek ugyanazt” elve: ehelyett inkább a sors-húzással lehet élni. A közpolitikában ugyanilyen lényeges a javak terjedelmének a meghatározása, amely különösen a jóléti és szociálpolitikában játszik nagy szerepet. Ezzel kapcsolatosan olyan kérdéseket lehet feltenni, hogy vajon a jóléti adományok szabályozási szintjeiben vagyonuk részeként kellene-e a kormánynak tekintetbe vennie az emberek olyan tulajdonait, mint az autó vagy a lakás? Vagy számításba kellene-e venni a legközelebbi hozzátartozók vagyoni helyzetét is? Az adópolitikában a levonások megállapításában figyelembe kellene-e venni azt a tényt, hogy a különböző foglalkozást űző embereknek különböző kötelező kiadásai vannak, amelyeket nem kellene beleszámítani adóköteles jövedelmük részébe stb. A köz-

oldást” a méltányosság jelenti, amely az igazságosság „mankójaként” az egyenlőtlenség csökkentését célozza. Perelman szerint a méltányosság komplexebb igazságosság kritérium a formális igazságosságnál, mert egyszerre veszi figyelembe az ütköző igazságosság kritériumokat, ugyanakkor a szemben álló igazságosság formulák kiegyensúlyozása önkényes lesz, mert nincs sem olyan mércénk, sem olyan elméletünk, melynek alapján dönthetnénk arról, hogy a rivális igazságosság kritériumok között milyen arányt kell megállapítanunk, milyen alapon kell súlyoznunk. A méltányossághoz való folyamodás azonban egy másik szempontból is paradox dolog: a formális igazságosság kritériumait arra „találták ki”, hogy az emberek közötti elosztási viszonyokban szüntessék meg az abszolút igazságtalanságot (a szabálynélküliséget és az önkényt), azonban a formális igazságosság paradoxonának feloldási kényszere és kísérlete a méltányosságban, visszavezet bennünket oda, ahonnan elindultunk, azaz a szabálynélküliséghez és az önkényhez. Természetesen a méltányosságban potenciálisan benne rejlő önkény és az önkény, mint abszolút igazságtalanság (és mint kiindulópont) nem azonosak egymással, mert míg az utóbbi meghatározatlan és korlátlan, addig az előbbi „meghatározott önkény”, melynek játékterét behatárolják az egymással szemben álló igazságosság formulák.

Az igazságosság általános tárgyalásánál még egy fontos dolgot meg kell említeni: azt, hogy a disztributív igazságosság valamennyi formája egy-egy érték köré szerveződik. A „mindenkinek ugyanazt a dolgot” formula az egyenlőség, a „mindenkinek érdeme szerint” az érdem erkölcsi értéke, a „mindenkinek munkája szerint” a teljesítmény, a „mindenkinek szükségletei szerint” az emberi személy különösségének az értéke, a „mindenkinek rangja szerint” a státus és pozíció értéke köré szerveződik. Az egyes igazságosság formulák közötti konfliktus mögött a különmemű értékek közötti összeférhetetlenség (konfliktus) húzódik, aminek gyökere többek között az anyagi értékek szűkössége (végessége) és az emberi vágyak és igények közötti feszültségben van, abban, hogy az elosztandó javak terjedelme és azoknak a személyeknek a száma között, akiknek a jóságokat elosztják nincs egyensúly. Egy olyan világban, ahol a javak korlátlan módon állnának rendelkezésre, az igazságosság dilemmái nem merülnének fel.

a mindenkinek munkája szerint formulát, ha többet juttatsz a családoknak. Az igazságosság dilemmájának e példája érvényes a közpolitika döntési szituációira is: pl. az egészségügyi szolgáltatások elosztásában a kormány igénybe veheti az elosztás egalitáriánus formáját, de bízhatja e szolgáltatások elosztását a piacra is, alkalmazhatja a mindenkinek szükségletei szerint elvet éppúgy, mint a hasznosságon vagy a rászorultságon alapuló kritériumot. Bármelyik elosztási sémát választja is, az ellentétben fog állni az összes többivel, és legyenek a közpolitikai döntéshozó szándékai mégoly emberbarátiak és méltányosak is, döntéseinek – a szükséglet-elv kivételével – mindig lesznek nyertesei és vesztesei. Az igazságosság dilemmáját csak súlyosbítja az a tény, hogy a különböző igazságosság-formulák nemcsak egymással állnak kibékíthetetlen ellentmondásban, hanem önmagukban véve is paradoxak. A mindenkinek ugyanazt a dolgot egalitáriánus igazságosság-kritérium azt mondja ki, hogy mindenkit ugyanazon a módon kell kezelni, függetlenül attól, hogy fiatal vagy öreg, egészséges vagy beteg, gazdag vagy szegény, erényes vagy bűnöző stb. Az ellentmondás itt az, hogy ugyanazt a mércét alkalmazzuk minden egyénre, noha az emberek különböznek egymástól. Ez pedig igazságtalan. A mindenkinek érdeme szerint formula az egyének belső minősége, az emberi személy érdemének megfelelően kezeli az embereket. A nehézség ebben az esetben az, hogy milyen kritériumokra kell tekintettel lennünk az érdem megállapításánál: a cselekvés eredményére, esetleg a cselekvés szándékára, vagy a személyes áldozathozatalra? Ha pusztán az eredményre lennénk tekintettel, az igazságtalan lenne, mert az emberek dologi és személyes erőforrásaik tekintetében különböznek egymástól, ami pedig nagymértékben befolyásolhatja a teljesítményt. Ha viszont az egyének belső motivációit és erőfeszítéseit azonosítjuk az érdemmel, ez ellentmondásban lesz a produkált eredménnyel. Akár-hogyan definiáljuk is az érdem fogalmát szükségképpen ahhoz a paradoxonhoz jutunk, hogy valami egyszerre igazságos és ugyanakkor igazságtalan. Ugyanerre az eredményre vezet a többi disztributív séma elemzése is.

Az igazságosság plurális természetéből fakadó paradoxon (az, hogy az egyes igazságosság kritériumok szemben állnak és kölcsönösen kizárják egymást, illetve, hogy ennek következtében bármelyik igazságosság elvet alkalmazzuk is, az a többi fényében igazságtalannak fog tűnni) ennek az igazságosság formulának a meghaladására kényszerít bennünket. A „meg-

nek többet, (g) mindenkinek aszerint, hogyan hasznosítja a szóban forgó jószágot stb. A közpolitika dönthet egy igazságosságelv alkalmazása mellett abból a megfontolásból, hogy a legszegényebb rétegeken segítsen (rawlsi-elv), egy másik igazságosságelvet azért alkalmazhat, hogy az általa alapvetőnek ítélt jószágot mindenki számára egyformán hozzáférhetővé tegye (egalitáriánus igazságosság), határozhat úgy is, hogy bizonyos szolgáltatásokat (pl. az oktatást) a „mindenkinek szükségletei szerint” elve alapján fog elosztani, választhatja elosztási kritériumként az érdemet, a rangot, vagy a „mindenkinek munkája szerint” elosztási mintát. A disztributív igazságosság fenti szabályai azt mondják ki, hogy az azonos kategóriába tartozó emberekkel azonosan, egyenlően kell bánni, azaz tilos és igazságtalan a kettős mérce alkalmazása. (Az igazságossággal szemben, az abszolút igazságtalanság olyan erkölcsi világállapotot jelentene és jelölne, ahol a javak elosztásában nem érvényesülne semmilyen szabály vagy norma. Ez lényegében a teljes önkény világa volna.) A mindenkinek munkája szerint elv azt követeli, hogy azonos munkáért egyenlő bér jár, a mindenkinek rangja szerint azt, hogy az azonos rangúakat egyenlőkként kell kezelni, a mindenkinek érdeme szerint pedig azt, hogy azokat a személyeket, akik egyenlő érdemmel bírnak, azonosan kell elbírálni. A disztributív igazságosság plurális, mert azok a kritériumok, amelyek alapján az azonos kategóriába tartozókat egyenlően kezeljük sokfélék, és az is nyilvánvaló, hogy az egyes disztributív sémák (elosztási kritériumok) egymással összemérhetetlenek és normatíve divergensek. A szükséglet-kritérium nem mérhető össze a ranggal, a teljesítménnyel vagy az érdemmel, egyiknek az alkalmazása pedig kizárja a többiét. A disztributív igazságosság különböző formái nemcsak ellentétben állnak egymással, hanem az egyiknek az érvényre juttatása szükségképpen sérti a másikat: más szóval, ami az egyik disztribúciós elv szempontjából igazságos, az a többi nézőpontjából igazságtalan. Perelman ezt a következő példával szemlélteti. Vegyük egy emberbarát munkaadónak az esetét, aki úgy szeretné megállapítani munkásainak fizetését, hogy egyaránt tekintetbe veszi szükségleteiket és munkateljesítményeiket. Az egyik közülük agglegény, míg a másik egy népes család eltartója. Kezeld őket egyenlően, és igazságtalan leszel, mert a mindenkinek szükségletei szerint elv alapján többet kellene adnod a családos embernek, mint az agglegénynek. Kezeld őket egyenlőtlenül, és ismét megjelenik az igazságtalanság, mert megsérted

vényt alkalmazza az azonos esetekre, illetve ha ítéletében nincs szerepe a személyek társadalmi státusának. A jogi igazságosság másik formája a retributív, vagy megtorló igazságosság. A megtorló igazságosság, akárcsak a bírói igazságosság olyan esetekre vonatkozik, amikor jogi normákat és szabályokat sértenek meg: a különbség az, hogy míg a bírói igazságosság esetében a hangsúly a jog pártatlan alkalmazásán van, addig a megtorló igazságosság esetén a büntett és a büntetés arányának a kérdése kerül előtérbe. A megtorlás (a büntetés) eszerint akkor tekinthető igazságosnak, ha arányban áll az elkövetett tett súlyával. Ennek megfelelően az a bíró, aki az elrettentés, vagy a „megjavítás” (átnevelés) elvére támaszkodva hoz ítéletet igazságtalan, mert egyrészt nem az elkövetett tett képezi az ítélet alapját, hanem a tethez képest egy „külső” utilitarista szempont (az ítélet hasznossága illetve társadalmi hatása), másrészt pedig ezzel összefüggésben megkérdőjelezi az egyének autonómiáját is. (Az egyén felelős tetteiért, de ez a felelősség nem lehet sem kisebb, sem nagyobb, mint ami a tett és a megsértett norma viszonyából következik). A jogi igazságosság kapcsán érdemes megemlíteni, hogy annak érvényessége nem korlátozódik a polgári és büntető eljárásokra: a jogi igazságosság a politika és ezen belül a kormányzás területén is érvényesül, mert amikor például az Alkotmánybíróság normakontrollt gyakorol egy-egy kormányzati döntés alkotmányossága fölött, akkor döntésében mellőznie kell saját politikai szimpátiáit, nem lehet tekintettel arra, hogy „ki” kormányoz, azaz az azonos eseteket azonos módon, pusztán az alkotmányossági szempontokat szem előtt tartva kell elbírálnia.

c) A disztributív igazságosság.

A javak elosztásának intézményeként szolgálhat a politika is. Azt az igazságosság formát, amely a politikai intézményrendszer segítségével osztja el, vagy osztja újra a javakat, disztributív igazságosságnak nevezik. Hagyományosan a politika- és erkölcsfilozófiában ezt az igazságosság formát tekintették „az” igazságosságnak. R. Nozick az igazságosságnak ezt a módját az igazságosság „mintázaton” alapuló formájának nevezte, mert olyan mintákon alapszik, mint (a) mindenkinek ugyanazt a dolgot, (b) mindenkinek érdeme szerint, (c) mindenkinek munkája szerint, (d) mindenkinek szükségletei szerint, (e) mindenkinek rangja szerint, (f) a szegényebb-

és igazságos legyen. Ha azt kérdezzük, milyen legyen az egymáshoz viszonyított díjazása a különböző tevékenységeknek és szakmáknak, akkor ennek meghatározására vagy eldöntésére a kormányzati politika nem alkalmas, mert nincsenek a birtokában olyan eszközök, amelyekkel meg lehetne határozni, hogy az egyes tevékenységek milyen mértékben járultak hozzá a társadalmi össztermékhez. Másrészt az egyéni magatartásnak sincs olyan szabálya, amely az elosztás igazságos sémáját eredményezné, ezért az egyén sem tudhatja, hogy mit kellene tennie azért, hogy embertársainak igazságos ellenszolgáltatást nyújtson (Hayek). Mind az egyén magatartását, mind pedig az egyes tevékenységek társadalmi értékelését és a javak ennek megfelelő elosztását csak a piac tudja elvégezni. A piaci mechanizmuson kívül minden elosztási séma, vagy az egyéni, vagy a politikai önkény terméke, amely az igazságossággal kapcsolatos problémákat nem hogy megoldani nem tudja, épp ellenkezőleg, önkényessége útján még inkább lehetetlenné teszi azok megoldását. A piaci mechanizmus (kereslet-kínálat-ár) Milton Friedman szerint azért kívánatos formája a javak és szolgáltatások társadalmi elosztásának, mert (a) spontán módon, részrehajlás nélkül (objektíven) választja ki a tranzakciók nyerteseinek és veszteseinek a körét, (b) mert ennek a szelekciónak az alapja az érdem és a teljesítmény, és (c) mert ennek az „igazságos” szelekciónak további, pozitív járulékos következménye az, hogy kikényszeríti az emberek racionális viselkedését (az erőforrásokkal való ésszerű gazdálkodást), illetve (d) az Adam Smith féle „láthatatlan kéz” segítségével a piac közvetve előmozdítja a közjót.

A piaci mechanizmus által megvalósított igazságosság kritikusai, pl. R. Dworkin, abból indulnak ki, hogy a piac csak abban az esetben lehetne igazságos elosztási mechanizmus, ha a piaci szereplők egyenlő erőforrásokkal lépnének be a piaci cserekapcsolatokba: ez azonban nincs így, mert az emberek biológiai, kulturális és társadalmi örökségük tekintetében különböznek egymástól, ami megkérdőjelezi a piaci értékítéletek igazságosságát.

b) A jogi igazságosság.

A javak és terhelések elosztásának társadalmi intézménye lehet a jog is. A jogi igazságosság egyik formája a bírói igazságosság. Eszerint a bíró akkor igazságos, ha pártatlan és megvesztegethetetlen, ha ugyanazt a tör-

A társadalmi igazságosság

Az igazságosság problémájával találja szemben magát az adminisztráció, amikor egy szóban forgó jószág, szolgáltatás, vagy szükségszerű terhelés elosztási módjáról kell határoznia, illetve arról, hogy a társadalom mely rétegeit vagy csoportjait részesíti előnyben, és melyekre vet ki terheléseket. A javak, a szolgáltatások és a kényszerű terhelések „igazságos” elosztása mindenkiben az egyenlőség valamely fogalmát idézi fel. Az egyenlőség vonatkozhat (1) az elosztandó javak – melyek lehetnek természetbeniek, vagy pénzben kifejezettek – illetve terhelések (pl. adók) mennyiségére és minőségére, (2) a recipiensek körére, azokra, akik számára elosztják a javakat, és (3) arra a procedúrára vagy disztributív sémára, amelynek segítségével a javakat elosztják.

A javak elosztása a fentiekén túl, mindig feltételez valamilyen eszköz- és közegrendszert, amely a javak elosztásának intézményes kerete. A javak elosztását végző intézmények alapján az igazságosság három formáját különböztethetjük meg:

- a) a kommutatív, vagy szerződéses igazságosságot,
- b) a jogi igazságosságot és
- c) a disztributív igazságosságot.

a) A kommutatív vagy szerződéses igazságosság.

A javak allokálása történhet a piaci mechanizmusok útján. Az igazságosságnak azt a formáját, amely a piacon keresztül történik kommutatív, vagy szerződéses igazságosságnak nevezik. A szerződéses igazságosság hívei szerint ennek az igazságosságformának lényeges meghatározottsága az, hogy ez minden esetben önkéntes és kölcsönösen előnyös tranzakció, másrészt – szemben a disztributív igazságossággal – nem sérti, hanem támogatja az egyéni szabadságot és a javak megtermelésének hatékonyságát. A piac azért az egyedüli igazságos elosztási intézmény a társadalomban, mert sem az egyes ember, sem a politika (az állam vagy a kormány) nincs olyan biztos elvek és elméletek birtokában, amelyek alapján úgy lehetne megszervezni az emberek közötti együttműködést, hogy a hasznok elosztása elfogadható

függetlenségét és az egyének szubjektív szabadságát arra, hogy foglalkozásukat és létformájukat megválaszthassák. A korporációk egyfajta „kvázi család” szerepét töltik be tagságuk életében, akik „társakként” és nem konkurenseként viszonyulnak egymáshoz: a korporáción belül a szolidaritás és nem az önző haszonmaximálás az egyének cselekvési maximája. Hegel úgy fogalmaz, hogy a korporációk „objektív erkölcsöt” – szakmai erkölcsöt – hívnak életre a polgári társadalmon belül, amit a szakmai tisztesség érzületének a megkövetelésével érnek el. Szerinte a korporációk erkölcsi szerepének a súlyát bizonyítja az is, hogy a polgári társadalmon belül a „szakmai becsület” az erény egyetlen konkrét és érvényes formája.

Fontos kiemelni, hogy a kamaráknak a vezető funkcionáriusai nemcsak a politikai nyomásgyakorló szervezetek tagságát képviselik, hanem a kormányzat autoritását is gyakorolják tagságuk fölött. A nyomásgyakorló szervezetek ennél fogva egyfajta „közvetítő közép” szerepét játsszák az érdekevényesítésben, mert a civil társadalmat képviselik, és annak érdekeit közvetítik az állam irányában, az állami és/vagy közérdeket közvetítik és képviselik az érdekcsoportok, a civil társadalom irányában.

A korporációk egymáshoz való viszonyára a „stratégiai interdependencia” akceptálásaként a reciprocitás-elv kölcsönös elfogadása a jellemző. A kölcsönös függéseknek ez a rendszere viszonylag stabil és „igazságos” paktumok keresésére sarkallja a feleket, ami azonban csak akkor érhető el, ha a „szerződő” érdekcsoportok

- 1) az erőforrásokban és az érdekképviselő képességében szimmetrikusak egymással, és ha
- 2) monopolizálják a szóban forgó gazdasági ágazat, szakma vagy foglalkozási csoport tagjainak a képviselőtét (Németország).
- 3) A csoportok közötti sikeres érdekegyeztetésnek és/vagy kompromisszumnak fontos feltétele továbbá az integratív erejű erkölcsi értékrendszer, amely a csoportok egymás iránti szolidaritásában, a reciprocitás elvének tiszteletben tartásában és a közjó iránti elkötelezettségben testesül meg.

előfeltétele az egyéni szabadságnak is és az egyének közötti szerződésen alapuló tranzakcióknak is. A szabadság és az autonómia értékeit, ill. az ezekből fakadó jogokat és intézményeket (szerződés, piac) a konzervativizmus szerint nem tekinthetjük elsődleges társadalmi céloknak, mert ezzel megkérdőjeleznénk az ember közösségi lény mivoltát. A konzervativizmus kritikailag viszonyul minden olyan kormányzati politikához, amely a szabadságot (szabadságjogokat), ill. az individuális autonómiát tekinti megvalósítandó céloknak és/vagy önmaga legitimációs alapjának. Az egyén identitásának forrása nem az individuális autonómiában és szabadságban található meg, hanem az egyéneknek az intézmények iránti kötelességében és felelősségében. Ennél fogva a konzervatív közpolitika célja az intézmények és a korporációk ápolására és megerősítésére irányul.

Az ideális korporatív társulások rendben a kulcsszereplők a nyomásgyakorló szervezetek (korporációk), melyek tevékenységét három közös cél határozza meg:

- a) a társulások védik, képviselik és előmozdítják funkcionálisan meghatározott érdekeiket, vagyis a társadalmi csoport, gazdasági szektor, szakmai vagy foglalkozási csoport érdekeit.
- b) A korporációk feladatkörébe tartozik a szóban forgó csoport tagjainak, mint egyéneknek a „védelme” és szakmai önkiteljesedésük feltételeinek a biztosítása, valamint
- c) az általános érdek vagy közjó előmozdítása is.

A korporációk korlátokat szabnak a polgári társadalom és a piacracionalitás individualizmusának és kiragadják az egyént a polgári élet izoláltságából és rideg kegyetlenségéből. Maga a korporáció az egyének egyfajta, pl. a közös szakmán vagy tevékenységen alapuló szocio-ökonómiai társulása, amely „egy erkölcsi egészben” egyesíti a polgári társadalom atomizált egyedeit és biztosítja számukra a gazdasági biztonság egy bizonyos szintjét. Hegel és Durkheim értelmezése szerint az etikai és a gazdasági aspektus közvetlen kapcsolatban áll egymással: a korporációk erkölcsi aspektusa része ezek gazdasági és társadalmi funkciójának. A korporációk a „nevelő intézmények” szerepét töltik be tagjaik számára: szakmájuk vagy tevékenységük általános érdekeinek megfelelően nevelik őket. A korporációknak ez az „önszabályozó” joga és szerepe biztosítja a gazdasági vállalkozások

Gyökerei a középkorig nyúlnak vissza, ahol különös figyelmet szenteltek az állam és a család között helyet foglaló autonóm társulásoknak, az ún. „közbülső rétegek” védelmére. Ezek a civiltársadalom olyan társulásait foglalták magukban, mint amilyenek a céhek, a vallási szervezetek és egyházak, valamint a különböző szakmai és foglalkozási társulások. A korporatizmus olyan entitásoknak tekinti ezeket a közbülső rétegeket, mint amelyeknek

- a) autonóm és egyének fölötti létezésük van, s mint amelyek
- b) prioritást élveznek az egyénnel szemben.

Ebből a szempontból a korporatizmust joggal lehet a pluralizmus antitézisének tekinteni. Szemben a pluralizmussal, a korporatizmus olyan érdekközvetítő rendszer, amelyben az alkotó egységek – az állam, a civiltársadalom különböző szerveződései és intézményei és a családok – funkcionálisan differenciált, szigorú hierarchikus elrendezettségbe szervesülnek. Itt az érdekcsoportok (korporációk) nem szabadon és önkéntesen formálódnak, mint a pluralizmus esetében és egymáshoz való viszonyukat nem kifejezetten a kompetitív piac szabályozza. A köztes rétegek csoportjai nem rendelkeznek osztatlan autonómiával sem, mert létük az állam által való elismertségük és támogatottságuk függvénye. A korporatista közpolitikai gyakorlat, ill. az ezt kifejező konzervatív gondolatrendszer két olyan, a közpolitika szempontjából lényeges problémára keres megoldást, amelyet a pluralizmus negligált:

- 1) az egyik az, hogy mi az államnak a társadalmi reprodukció egészében betöltött szerepe,
- 2) a másik az, hogy milyen formái vannak az állam és az érdekcsoportok közötti viszonnak.

A konzervatív elmélet szerint a közpolitikát az állam és az állam által elismert érdekcsoportok közötti interakció formálja. A csoportok közötti interakció az államon belül van intézményesítve és közvetítve. Szemben a pluralizmussal és a liberalizmussal, amelyek vagy az egyénből, vagy az egyén érdekeit kifejező csoportból indulnak ki, a korporatizmus axiómája az, hogy az állam, a civiltársadalom és a család intézményrendszerei és ezek egymáshoz való viszonya alkotja azt a primer társadalmi szövetet, amely

hanem inkább egy olyan „helynek”, ahol a különböző és egymással versengő érdekcsoportok találkozhatnak és tárgyalhatnak egymással. Ama kritikai hangok hatására, amelyek kétségbe vonták ezen állítás valóságtartalmát, a pluralizmus újragondolta a kormányzat szerepét. Az új elképzelés szerint a kormányzati szerep az érdekcsoportok egymással való diskurzusában a „játékvezető”-nek, a „döntőbíró”-nak vagy a „vetélkedő akaratok közötti alkusz”-nak a szerepével mutat hasonlóságot. Egy másik ellenvetést az érdekcsoportok közötti versennyel és egyensúllyal kapcsolatban lehet felvetni: fel lehet tenni a kérdést, mi történik akkor, ha érdekszövetségek vagy monopóliumok alakulnak ki az egyes, egymástól elválasztott hatalmi ágak és az érdekcsoportok között? Ha pl. a bürokrácia szövetségre lép az egyik érdekcsoporttal egy másik ellenében, vagy ha valamelyik parlamenti bizottság többsége teszi ugyanezt? Vagy mi történik akkor, ha a közpolitika különböző területei vagy ágazatai egymástól nagymértékben eltérő jószágmennyiségeket tartalmaznak és allokálnak?

Az érdekcsoportelméletek és a pluralizmus elleni legkeményebb támadás Theodor Lowi és Mancur Olson nevéhez fűződik. T. Lowi pluralizmusról alkotott kritikájában azt állította, hogy az amerikai kormányzat többé már nem tölti be a játékvezető vagy a tözsdealkusz közvetítő szerepét, mert a nyomásgyakorló csoportok foglyává vált. Lowi az érdekcsoport pluralizmus illetve a liberalizmus általa megrajzolt kritikájában emellett azt is állította, hogy a kormányzati politika és a politikacsinálás általában is fragmentálódott, ami értelmezésében azt jelenti, hogy a kormányzat, mint egész különböző „szubkormányzatokra” darabolódott fel, melyeket egy-egy érdekcsoport sajátított ki és kontrollál. Olson az érdekszervezeteket olyan „elosztási koalíciókként” fogja fel, amelyek szűk és önző csoportérdekeket képviselnek és érvényesítenek azon társadalmi rétegek rovására, amelyek nem vagy csak kevésbé képesek érdekeik artikulálására és képviseletére. A csoportérdeknek a kormányzattal való alkudozások útján való kijárása (például az áraknak és béreknek hatósági úton való megállapítása) növeli az érdekcsoport tagjainak jövedelmét, miközben csökkenti a társadalmi termelés hatékonyságát, mert a kormányval sikeresen tárgyaló csoportok anélkül jutnak a társadalmi torta nagyobb szeletéhez, hogy annak létrehozásához arányosan járultak volna hozzá. Az érdekcsoportok önzése a társadalom számára ily módon többletköltségekkel jár és növeli a közösségen belül a társadalmi igazságtalanságot.

A közpolitikacsinálás induktív megközelítési módja, vizsgálódásait a csoportra összpontosítja. Az elmélet azon az előfeltevésen alapszik, hogy a közpolitikai folyamatokon belül, illetve a politika formálásában a legfontosabb szerepük az érdekcsoportoknak van. Híres könyvében (*The Process of Government*) Bently azt állította, hogy „a társadalom nem más, mint az őt alkotó csoportok komplexuma”. Szerinte a társadalomban az érdekek és a csoportok kölcsönösen megfeleltethetők egymásnak: a társadalomban valamennyi felmutatható érdek „megtalálja” azt a csoportot (amely hasonló érdekeket követő egyénekből áll), amelyben konkrét és adekvát formában kifejeződhet. A közpolitikát a pluralista elmélet olyan processzusként tételezi, amelynek a legfontosabb funkciója az, hogy az egymással versengő érdekeket ki- illetve összebékítse egymással. A közpolitikák végső fokon „kollektív” érdekeket megjelenítő csoportok egymás közötti versenyének és kooperációjának az eredményei.

A közpolitika pluralista megközelítése a kormányhivatalokat tekinti a közpolitikacsinálás arénáinak, ahol a különböző értékrendeket valló csoportok kivétel nélkül be vannak vonva a közpolitikai döntések kollektív folyamatába. Másként fogalmazva: a kormányzati bürokráciát „képviselési intézményként” kezeli, azaz a közpolitikát azonosítja az adminisztrációval. „Ebből a szempontból a jó adminisztratív döntés az, amely összegzi azoknak a csoportoknak a preferenciáit, amelyek a hivatal előtt megjelentek, ahogyan a választásokon is összegzik a szavazók preferenciáit.” (Shapiro)

A pluralista elmélettel szemben megfogalmazott legnyomósabb kritikai érv az, hogy nem tudott megalkotni egy olyan koherens csoportelméletet, amely képes lett volna magyarázatot adni arra, hogy az egyes csoportok között miért vannak különbségek azokban a potenciákban, erőforrásokban és lehetőségekben, amelyek elengedhetetlenek a kormányzatok befolyásolásához. Nem egészen egyértelmű az sem, hogy a pluralizmus perspektívájában mi a helye és szerepe az államnak és a kormánynak, mint olyannak. A pluralizmus korai képviselői úgy érveltek, hogy a kormányzatnak a transzmissziós szíj szerepét kell betöltenie, mégpedig úgy, hogy nyilvántartásba veszi és kielégíti mindazokat az igényeket, amelyeket az érdekcsoportok megfogalmaznak. A kormányzatot nem tekintették valóságos entitásnak,

Good) és a közösségi javakat. Az előbbi kategória magában foglal olyan kvázi közjavakat és szolgáltatásokat (félig-meddig közjavakat), mint amilyenek a hidak vagy autópályák, amelyek használatuk során és után mennyiségileg nem csökkennek, de amelyeknek a használatáért fizetni kell. A közösségi javak (Common Pool Good) körébe tartoznak az olyan jószágok, mint az óceánok halai, amelyeknek használatáért az egyéneknek nem kell közvetlenül ellenszolgáltatást fizetniük, de amelyeknek mennyisége a használat során illetve után csökken.

A jóléti közgazdaságtan elvei és intenciói (szándékai) szerint a kormányzatoknak nem szabadna beavatkozniuk az olyan tevékenységekbe és tranzakciókba, amelyek a magánjavakkal kapcsolatosak. Ezek allokálását az államnak a piacra kellene bíznia, feladata a kormányzatnak itt az lenne, hogy gondoskodjon a piaci tranzakciók tisztaságáról: tulajdonjogok védelme, a bűnözés (lopás, kényszerszerződés stb.) megelőzése stb. Ezzel ellentétben a közjavak biztosítása kifejezetten kormányzati feladat, ezekről az államnak kell gondoskodni, mert a piac nem gondoskodik olyan jószágokról és szolgáltatásokról, amelyek nem hoznak megfelelő profitot. A kormányzatnak tiltania kell azt, hogy a fizetés-köteles javakat közjavakként kezeljék, azaz ezek használatáért díjat kell fizetni. A logikai következetesség és méltányosság azt diktálná, hogy ésszerűtlen és igazságtalan pl. a hidak és utak építéséért és fenntartásáért valamennyi adóköteles állampolgárt terhelni és azután felajánlani az ezen jószágokat használóknak a díjmentességet. Ha ez így történik, úgy ez arra fogja bátorítani a felhasználókat, hogy ezen jószágokat illetve szolgáltatásokat közjószágokként kezeljék. Igazságérzetünk és a józan ész azt diktálná, hogy az építési és fenntartási költségeket azok fizessék meg, akik ezeket a jószágokat és szolgáltatásokat felhasználják, illetve igénybe veszik. A közösségi javak esetében, a jóléti közgazdaságtan azt javasolja, hogy az államnak és a kormányzatnak engedélyhez kötött tulajdonosi rendszert kellene létrehoznia abból a célból, hogy megelőzze ezen jószágok oly mértékű kimerítését és kizsákmányolását, mint amit a közlegelők tragédiája mutat. Pl. halászati kvótákat kellene eladnia nyilvános aukciók útján, ami jogcímet adna bizonyos halmennyiség kihalászására azok számára, akik sikeresek voltak az aukción.

meg kell haladja annak költségeit. Ezen kritérium alapján akkor is lehet dönteni egy közpolitika mellett, ha ennek vannak veszteségei, feltéve, hogy a teljes nyereség összege meghaladja a veszteségeit. A Káldor kritérium alkalmazásán belül elvileg használhatóak lennének olyan „másodlagos” disztributív (elosztási) mechanizmusok, amelyek ilyen vagy olyan kritériumok alapján lehetővé tennék azt, hogy a nyertesek bizonyos arányban kompenzálják a veszteséket, ami egyben a Pareto kritériumot is kielégítené.

A kormányzat és a piac pontosabb szerepének a meghatározása céljából kidolgozták a javaknak és szolgáltatásoknak egy tipológiáját. A következő ábra a javaknak és szolgáltatásoknak ezt az egyszerű csoportosítását mutatja be sematikusán.

		Kimeríthetőség	
		Magas	Alacsony
Kizárólagosság	Magas	Magánjavak	Fizetés-köteles jószágok
	Alacsony	Közösségi javak	Közjavak

A javak és szolgáltatások általános csoportosítása

Amint az az ábrából kiolvasható, a magánjavak alkotják a társadalomban létrehozott javak egyik végletét és tegyük hozzá, legnagyobb tömegét. Ezek olyan jószágok és szolgáltatások, mint az élelmiszerek, a hajvágás stb. Ezek a jószágok illetve szolgáltatások elfogyasztásuk után a többi ember számára nem hozzáférhetőek, mert a fogyasztásban elemésződnek. Ezek közös tulajdonsága a feloszthatóság. A másik végleten találjuk a tiszta közjavakat illetve szolgáltatásokat, mint amilyenek az ország védelme, az utcai világítás, a közkönyvtárak, a jogbiztonság stb. Ezeket nem lehet felparcellázni és elosztani anélkül, hogy ne csökkentenénk a jószág mennyiségét és elérhetőségét. E két véglet között találjuk a fizetés-köteles-jószágokat (Toll

lett az alternatíva mellett, amely maximálja a hasznokat és minimalizálja a ráfordításokat. A költség-haszon elemzés lényegében olyan technika, amely azt a célt szolgálja, hogy a kormányzati döntéseket, amennyire ez csak lehetséges közelítse a piaci döntésekhez az elosztandó jószágok allokálásában. Közelebbről itt arra próbálják meg felhasználni a közgazdaságtan technikáit, hogy Pareto optimális közpolitikai alternatívát valósítsanak meg.

Egy allokáció akkor Pareto optimális (racionális és hatékony), ha további tranzakciók nem folytathatóak anélkül, hogy valakinek ne romlana a helyzete a potenciális új állapotban. A Pareto optimalitással kapcsolatban többek között az a nehézség merül fel, hogy egyidejűleg több ilyen állapot gondolható el, (attól függően, hogy milyen volt a szereplők helyzete az eredeti állapotban) és hogy a Pareto értelemben vett optimális állapotokat nem lehet egymással összehasonlítani. A jóléti közgazdaságtan számos követője gondolkodik úgy, hogy Pareto elméletének egyik legnagyobb erénye abban áll, hogy elválasztja egymástól a hatékonyságot és a méltányosságot. Ez a szétválasztás azonban komoly erkölcsi és politikai aggályokat vet fel:

- 1) Szigorú Pareto fejlődés csak a legritkább esetben fordul elő.
- 2) Még ha feltesszük is, hogy létezik Pareto fejlődés (mindenki helyzete javul az új állapotban), akkor is kérdés marad az, hogy a fejlődésből eredő össznyereséget hogyan kellene elosztani. Erkölcsileg ugyanis nehezen védhető az, hogy az egyik fél szerzi meg, mondjuk az össznyereség 99%-át, míg a másik csak a maradékot kapja.

Pareto elméletét nem lehet mechanikusan alkalmazni a közpolitikában, ahogyan azt számos jóléti közgazdász felteszi, mert a kormányzati döntéseknek mindig vannak nyertesei és vesztesei, ez pedig ellentmond a Pareto optimalitás elvének. Pl. a szegények társadalombiztosítása, amit a jövedelemadókból finanszíroznak, rosszabb helyzetbe juttatja a gazdagokat és ennél fogva nem Pareto optimális. De ha a bűnözőt börtönbe zárják az sem az, mert ezzel rosszabbodott a helyzete. A Pareto elvvel kapcsolatos nehézségek megoldására született meg a magyar származású Káldor Miklós¹ elmélete. Az ún. Káldor kritérium – szemben a Pareto kritériummal – pusztán azt követeli meg, hogy a kiválasztott közpolitikai alternatívák nettó előnye

¹ V.ö. N. Kaldor, Welfare Propositions in Economics and Interpersonal Comparisons of Utility, Economic Journal 49, 1939

(b) Az opportunus magatartás másik előfeltétele a megbízott jellemében keresendő: a megbízott akkor válik opportunistává, akkor helyezi ön-érdekét a megbízó érdeke elé, ha gyenge jellem, ha nem becsületes. A megbízó csak úgy tud megbizonyosodni megbízottja megbízhatóságáról, arról, hogy az a megbízatás célja szerint jár el, ha ellenőrzi, vagy ellenőrizteti azt, azaz ha megfizeti az ezzel kapcsolatos tranzakciós költségeket.

A jóléti közgazdaságtan

A jóléti közgazdaságtan a közpolitika leggyakrabban használt megközelítési módja. Amit közkeletű szóhasználatnál közpolitika elemzésnek neveznek, az gyakorlatilag alkalmazott jóléti közgazdaságtan. Ez a megközelítés is, mint a közgazdaságtan általában abból az evidenciából indul ki, hogy a társadalmi döntések meghozatalának racionális modelljét a piac szolgáltatja. A jóléti közgazdászok azonban felismerik azt, hogy a piac nem minden esetben képes az erőforrások hatékony allokálására, vagy ugyanezt másként megfogalmazva: a piac sem képes aggregálni az individuális haszonmaximáló törekvéseket úgy, hogy az az egész társadalom összjóléte szempontjából optimális legyen. A jóléti közgazdaságtan azt állítja, hogy a politikai intézmények működtethetők úgy, hogy segítségükkel korrigálni lehet a piaci kudarcokat. A közpolitikát ebben az értelemben vagy (a) a piac kiegészítéseként (b) vagy annak helyettesítéseként fogják fel.

Miután a jóléti közgazdaságtan evidenciaként (magától értetődőként) kezeli azt, hogy a piaci kudarcokat politikai eszközökkel lehet és kell korrigálni, ezért számára a döntő közpolitikai kérdés úgy vetődik fel, hogy mi a leghatékonyabb megoldási módja a piaci kudarcoknak. Közgazdasági nézőpontból a leghatékonyabb megoldás nyilvánvalóan a legkevesbé költséges megoldás lesz. Ennek meghatározására használják a költség-haszon elemzés technikáját. A költség-haszon elemzés gyakorlati hasznosítása annak a pontnak az eltalálását intencionálja, amelynél a legkisebb ráfordítások mellett lehet elérni ugyanazt az eredményt, vagy másként fogalmazva, nagyobb teljesítményhez jutni ugyanazon befektetés mellett. Az elemzés két dolgot foglal magában: (1) egyrészt az alternatívák és várható következményeik felbecsülését – vagy ahogy a szakzsargon kifejezi: kiértékelését – a pénzbeni ráfordítások és hasznok terminusaiban, (2) másrészt döntést amel-

arra garancia, hogy a „harmadik fél”, a külső megfigyelő objektív illetve pártatlan is lesz ítéleteiben. Ennélfogva a „rossz végtelen” problémájával vagyunk kénytelenek szembesülni, azzal a kérdéssel, hogy ki fogja ellenőrizni, vagy felügyelni a felügyelőt és így tovább egészen a végtelenségig. Demsetzék azt állítják, hogy a dilemma feloldható, ha az együttműködők fix munkadíjban állapotodnak meg, s ha a reziduum (a profit) fölötti diszpozíció jogát átengedik a felügyelőnek, hogy annak se álljon érdekében a feladata alól való kibújás, a potyautasság. A tulajdonjogok ily módon való allokálása tehát „megoldja” a kollektív cselekvés dilemmáját, mert valamennyi szereplő számára olyan ösztönzöt (ez maga a tulajdonjog) biztosít, amely nagyobb nyereséggel jár a nem-kooperálásnál.

A neoinstitucionalizmus egy másik válfaja az ügynök elmélet, amely a biztosítások közgazdaságtanának egyik oldalhajtasaként jött létre. A biztosítások esetében is az ellenőrzés illetve az ösztönzés a legfontosabb problémák. A biztosító megfelelő információk hiányában nem tudja ellenőrizni a biztosítottak magatartását (emellett ez túl költséges is lenne), akik a „moral hazard” kétes eszközéhez folyamodhatnak ha viselkedésük maximuma nem egy kanti típusú erkölcs (vagy nem valamilyen valláserkölcs). A kérdés az, hogyan lehet olyan szerződéseket kötni, amelyek kizárják, illetve nem teszik kifizetődővé a moral hazarddal való visszaélést. A biztosítók a gyakorlatban úgy próbálják megoldani a problémát, hogy a kockázat egy részét megosztják a biztosítottakkal, amit „levonások” formájában építenek bele a szerződésekbe.

A kérdés ennél általánosabban fogalmazódik meg az úgynevezett ügynök elméletben. A megbízó és az ügynök közötti szerződés ill. szerződés-teljesítés ugyanúgy felveti a moral hazard (az opportunus magatartás) lehetőségét, mint a biztosító és a biztosított közötti: a megoldandó probléma (a hatékony szerződés) is hasonló, tudniillik mindkét esetben a kollektív cselekvés dilemmájáról van szó, arról, hogy hogyan lehet a megbízottat arra „kényszeríteni”, hogy a megbízó érdekei és intenciói szerint járjon el, ne pedig a saját érdekeit követve. Az opportunus magatartásnak, annak, hogy a megbízott nem a megbízó érdekében cselekszik, több előfeltétele van.

(a) Az egyik az, hogy a megbízott olyan információknak vagy tudásnak van a birtokában, amivel a megbízó nem rendelkezik (információs aszimmetria).

Szervezetek és vállalatok azért jönnek létre, hogy a termelők és szolgáltatók megspórolják a tranzakciós költségeket és hatékonyabbá tegyék a vállalkozásokat (horizontális vagy vertikális integráció).

A közgazdaságtan a hierarchia logikáját érvényesítő szervezet két fajtáját különbözteti meg, aszerint, hogy piaci vagy politikai környezetben működik: a magán és a kormányzati bürokráciát. Az előbbi működését hatékonynak, az utóbbit pazarlónak tekinti, amit abból az előfeltevésből magyaráz, hogy a hatékonyság kulcsa a piaci ösztönzőkben, a piac jutalmazó és büntető mechanizmusában gyökerezik, ami a politikum közegetől idegen.

A neoinstitucionalizmus egy másik forrásvidéke a tulajdonjogok elméletében keresendő. Ez esetben is Coase fogalmazza meg az ismert tételt, miszerint ha nem lennének tranzakciós költségek, akkor a tulajdonjogok allokációja (az, hogy a cég magánkézben vagy köztulajdonban van-e) nem befolyásolná a hatékonyságot. Azonban, mint arra Harold Demsetz rámutat, ilyen költségek léteznek, ezért a tulajdonjogok allokációja befolyásolni fogja a hatékonyságot, pozitív esetben csökkenteni fogja a tárgyalási költségeket is és a szerződéskötés információs kiadásait is. Demsetz és Armen Alchian közösen írt művükben a szervezetekre való alkalmazáson keresztül próbálja meg tesztelni a tulajdonjogok elméletének érvényességét. Az osztatlanul egységes csoporttevékenységet elemzik, amelyen belül nem lehet elkülöníteni azt, hogy az egyes együttműködők milyen súllyal, illetve milyen arányban járultak hozzá kollektív tevékenységük végeredményéhez. A kérdés az, hogyan lehet az egyéni teljesítményt mérni. A probléma: a kollektív cselekvés dilemmája. Ha az együtt dolgozókat racionális haszonmaximálónak tekintjük, akkor szembe kell néznünk a „kibújás” problémájával is, azzal, hogy mindegyik résztvevő megpróbálja erőfeszítéseit minimalizálni. A kérdés úgy vetődik fel, hogyan lehet a haszonmaximáló szereplők magatartását a kooperatív cselekvés irányába kanalizálni. Demsetzék válasza az, hogy éppen ilyen problémák megoldására használható a tulajdonjogok elmélete. Az együttműködők elvileg köthetnének egy olyan racionális megállapodást, hogy miután ők maguk egymást között nem tudnak dönteni arról, hogy melyikük vonja ki magát a kollektív erőfeszítésből illetve, hogy ki milyen mértékben járul hozzá a közös eredményhez, ezért a döntést egy harmadik személyre kell bízni. Felfogadnak tehát egy felügyelőt, akit közös megegyezéssel felruháznak a szankcionálás hatalmával is. Azonban nincsen

milyen törvényszerűségeknek engedelmeskedik, a közgazdászok már a neoinstitucionalizmus előtt is feltették. A szervezetek közgazdasági megközelítésében egészen Williamson felléptéig (aki Coase „elfeledett” elméletének rehabilitálásával és továbbfejlesztésével új irányt adott a szervezetek közgazdasági értelmezésének) két alternatív irányzat uralkodott: az egyik a szervezetet az egyének és a „szervezet” közötti tranzakcióként, olyan csereként értelmezi, amelybe az egyének (a szervezet tagjai) azért lépnek be, mert racionális önérdékkövetésük a szervezeti kooperáción belül jobban kielégíthető, mint a szervezeten kívüli kooperáció alternatív formái. (A szervezet és egyén viszonyának ez a felfogása nagyon hasonlít a N. Luhman által megfogalmazott rendszer-környezet kapcsolathoz, mert az egyének egyik esetben sem részei a szervezetnek vagy rendszernek – hanem egymástól független entitások –, és mert e független entitások viszonya mindkét esetben olyan cserekapcsolat, amelyben kölcsönösen eszköznek vagy Luhmannal szólván környezetnek tekintik egymást). A szervezet alternatív értelmezése a szervezetben a kooperáció olyan formáját látja, amelynek a tagok részei, és amelyben kollektív célokat követnek. (1) C. Bernard és a tanítvány H. Simon és J. March egyaránt amellett érvelnek, hogy szervezetek csak annyiban léteznek, amennyiben képesek tagjaiknak olyan előnyöket nyújtani, amelyek meghaladják annak a kontribúciónak a mértékét, amit a szervezetnek nyújtanak. Szervezet akkor jön létre, ha az adott potenciális együttműködés (a szervezet és az egyén közötti csere), összehasonlítva más lehetőségekkel ill. kooperációs formákkal valamilyen előnnyel jár az egyének számára. (2) Mások, mint pl. P. Blau és R. Scott azt állítják, hogy a formális szervezet egyének olyan „célszerű aggregációja”, akik „koncentrált erőt” fejtenek ki a közös és explicite is elismert célok megvalósítására.

A szervezetek harmadik közgazdasági megközelítése Coase tranzakciós költségek elméletére megy vissza. Coase a szervezetet a piaci koordináció alternatívájának, önálló koordinációs formának tekinti (amit ma „hierarchiának” nevez az irodalom), ami megoldja a piaci cserevel kapcsolatos nehézségeket és problémákat. A piaci tranzakciókkal kapcsolatos nehézségek a szerződésekkel, azok betartásával és a cserepartner ellenőrzésével kapcsolatosak, amelyek költségekként jelennek meg a cserekapcsolatba belépők számára (tranzakciós költségek).

- *A konzervatív.* A helyzetet konzerválni akarók alkotják ezt a típust. Ezek épp úgy egoisták, mint az előbbiek, de nyugodt életet szeretnének és biztos, kockázatmentes jövőt. Ők a kényelmet és biztonságot maximálják, és csak mellékesen szeretnék hatalmi, jövedelmi és presztízs szintjüket növelni.
- *A vakbuzgó.* A vakbuzgók kevert típust alkotnak, keményen végrehajtják azokat a specifikus programokat, amelyekben érdekelve vannak és amelyek ezért szent és megkérdőjelezhetetlen politikát jelentenek számukra. Hasonlóan a törtetőkhöz, a vakbuzgók is boldogan megragadják azokat a radikális változtatási lehetőségeket, amelyek által kiterjeszthető a hivatal felelőssége, és amelynek segítségével növelhetők annak erőforrásai. Mindezt azonban nem kifejezetten a személyes karrier jegyében teszik, hanem a „szent politika” szolgálatában.
- *A szószóló.* A szószólók általánosabb és idealisztikusabb orientációk okán törekcszenek maximálni hivataluk hatalmát: azért, hogy az betölthesse misszióját vagy, hogy jobban szolgálja a kliens csoportokat. Ezek saját személyes jólétüket azonosítják a szervezettel vagy a kliensek iránti lojalitással. A szószólók általában bátorítják a hivatalon belüli korlátozott versenyt és pártatlanul ítélik meg annak belső ügyeit. A külvilág irányában viszont rajongó hívei az átfogó szabályok és a még több erőforrás felkutatásának. Ez az altruista közhivatalnoknak, illetve az államférfinak az eszménye, aki tevékenysége vonatkoztatási keretének a közjót és társadalmi igazságosságot tekinti.

A neoinstitucionalizmus

Kiindulópontja az a felismerés, hogy az egyénre illetve a csoportra alapozott elméleti megközelítések egyoldalúak és korlátozott érvényességűek. A neoinstitucionalizmus közgazdasági elmélet, amelyet gyakran neveznek új intézményi közgazdaságtannak is. A neoinstitucionalizmus abból a „kantianus” típusú kérdésfeltevésből jött létre, hogy „társadalmi intézmények vannak, hogyan lehetségesek?” Az első pillantásra furcsának tűnő kérdést, hogy miért léteznek az olyan típusú társadalmi intézmények, mint amilyenek a kormányzatok, a cégek vagy éppen az egyházak és hogy létezésük

pazarláshoz vezet. A hivatal okozta társadalmi költségek csökkentését célozták a Niskanen által benyújtott olyan javaslatok, mint például az, amely managerizmus néven vált ismertté. Ennek az a lényege, hogy a kormányzati hivatalokat az üzleti világ mintájára kell működtetni.

Bürokratikus motivációk és személyiségtípusok

A Downs a bürokraták cselekvési motívumainak klasszifikálásában öt önérték vezérelte cél és négy potenciálisan altruista motívum között tesz különbséget.

Önértékekkel kapcsolatos motivációk:

- a) hatalom a hivatalon és/vagy azon kívül,
- b) pénzjövedelem,
- c) presztízs,
- d) kényelem, illetve a személyes erőfeszítések minimalizálása,
- e) biztonság, amit úgy lehetne meghatározni, mint kicsiny valószínűségét annak, hogy a jövőben elveszítjük a hatalmat, a pénzjövedelmet, a presztízst vagy a kényelmet.

Altruisztikus motivációk:

- a) személyes lojalitás, illetve hűség a közvetlen munkacsoporthoz, a hivatalhoz, a kormányhoz vagy a nemzethez,
- b) azonosulás sajátos akcióprogramokkal, vagy küldetés-kötelezettséggel,
- c) büszkeség a munkateljesítménnyel kapcsolatos jártasságra,
- d) a közélet szolgálatának vágya, annak a megfogalmazása, hogy mit kellene az intézménynek tennie ahhoz, hogy társadalmi szerepét adekvátan tölthesse be.

Downs a motivációkat úgy kombinálja, hogy ezáltal megalkothassa a hivatal bürokratikus személyiségtípusának öt válfaját, amelyekből kettő egoisztikus motivációkon alapszik, a többiekben keveredik az önérték és az altruizmus. Az ily módon megkonstruált öt személyiségtípus a következő:

- *A törtető.* A törtetőök saját hatalmukat, jövedelmüket és presztízstüket akarják maximálni.
- *Az aspiráló.* A magasabb társadalmi osztályba bejutni akarók tartoznak ebbe az osztályba.

ezen keresztül képesek növelni saját hatalmukat, presztízszüket és jövedelmüket. E két hipotézis a bürokratikus magatartás fundamentális meghatározottságát volt hivatva kifejezni. Niskanen modelljének első következtetése a szponzor és a hivatal közötti interakció egyensúlyának a természetére vonatkozik a költségvetési folyamatban, amelyet kétoldalú monopóliumként jellemez.

1. A hivatal (a bürokrácia) információ előnnyel rendelkezik a szponzorral (a kormánnyal) szemben a működtetéséhez szükséges erőforrások nagyságát illetően.
2. A szponzor diszponál a hivatal működését lehetővé tevő legfőbb erőforrás, a pénz fölött.

A kérdés itt az, hogy milyen nagyságú lesz, illetve milyen nagyságú kell legyen az adott hivatal költségvetése. A kormányzat és a közhivatal közötti alkufolyamatban a bürokrácia van előnyösebb helyzetben, mert rendszerint fölültervezett költségigényeit a költségvetés nem tudja pontosan ellenőrizni, legfeljebb kalkulál vele.

Ha a kormányzat monopoljogokat adományoz valamely kormányhivatalnak bizonyos közszolgáltatás teljesítésével kapcsolatban, akkor a kettejük közötti kapcsolat felfogható olyan megbízási viszonynak, amelyen belül a megbízó a kormány (a szponzor), a megbízott a közhivatal. E megbízási viszony abban az értelemben is kettős monopólium, hogy a közhivatal monopolista szolgáltató, a kormányzat monopolista vásárló. A kormányhivatal monopolista, mert kizárólagos jogköre és megbízatása van az adott szolgáltatás nyújtásával kapcsolatban, a kormányzat monopolista vásárló – monopszonista –, mert egyetlen és kizárólagos vásárlója a közhivatal szolgáltatásainak: rajta kívül senki sem veszi meg a szóban forgó szolgáltatást. A megbízó és a megbízott, a monopszonista és monopolista közötti tranzakció – Tullock szerint – ugyan többféle kimenetelű lehet: (1) a megbízott kormányhivatal szerzi meg a monopóliumból adódó összes profitot, (2) a megbízó (a monopszonista kormányzat) vágja zsebre a hasznat. A közhivatal nem áll szemben egy vele azonos szolgáltatást kínáló versenytárral, ami lehetetlenné teszi a kormányzat számára, hogy összehasonlítsa annak árait a közhivatal által bejelentett árakkal. A kormánnyal ellentétben a közhivatal viszont nagyon is jólinformált a kormányzat szolgáltatással kapcsolatos igényeiről. A közhivatalok költségvetés-maximáló magatartása társadalmi

A közpolitika – a közösségi választások elméletében – a piac negatív mása, ahol a szereplők – szemben a piac szereplőivel – motívumaikat illetően a közérdekre hivatkoznak ugyan, de ahol egy „negatív láthatatlan kéz” hatására a politikai csere mégis egyenlőtlenségeket, jogtalan előnyöket és a közjó megrablását eredményezi. E negatív hatások a közpolitikai szereplők

- a) racionális önérdékkövetésének és
 - b) erkölcsi gyengeségének (opportünizmusának)
- a következményei.

A kérdés az, hogyan lehet megakadályozni azt, hogy az immorális, normaszegő közpolitikai cselekvő(k) igazságtalan előnyökre tegyenek szert tisztességes társaikkal szemben: hogyan lehet olyan „intézményes elrendezettséget” (szabályrendszert) létrehozni, amely úgy biztosítja a közjó előmozdítását, hogy közben nem sérti a közszereplők racionális önérdékkövetésének elvét? Az elmélet szerint ilyen intézmény csak egy van, a piac, melynek szabályrendszere az egyének haszonmaximáló törekvéseit abba az irányba kanalizálja, amely egybeesik a közösség tagjainak az érdekeivel, ennél fogva ez kell modellként szolgáljon a közpolitika intézményrendszere számára.

Az elmélet túlzott leegyszerűsítésekkel él, amikor a „piaci logika” elveit mechanikusan alkalmazza a politikum piacnál sokkal komplexebb világára. A politikai cselekvések maximája korántsem mindig az individuális haszonmaximálás: ezek motívumaikat tekintve éppúgy lehetnek szimbolikusak, ritualisztikusak, altruisztikusak mint egoisztikusak illetve ezek különböző keverékformái. A leegyszerűsítések következtében, az elméletnek gyenge a prediktív ereje.

A közpolitikacsinálás értelmezése szempontjából különös jelentőséggel bír a közösségi választások kormányzati bürokráciával foglalkozó irodalma. Niskanen főműve állítólag kötelező olvasmány volt a konzervatív brit kormány tagjai számára a '80-as években. Elemzéseinek egyik kiindulópontja az, hogy az állami hivatalok bevételeinek legnagyobb hányada költségvetés által biztosított, nem pedig piaci tevékenység eredménye. Másik előfeltevése az, hogy a bürokraták racionális haszonmaximálók és hogy ezt a közhivatal megnagyobbítása és a hivatali költségvetés maximálása révén tudják elérni,

Közpolitikai elméletek etikai vetületei

Az alább ismertetendő közgazdasági és politikai elméleteket, teoretikus nézőpontjuknak megfelelően két típusba sorolhatjuk: kifejtésük logikáját tekintve, deduktívak vagy induktívak. Emellett abban is különböznek egymástól, hogy figyelmüket az egyénre, a csoportra vagy az intézményekre irányítják-e.

A közösségi választások elmélete

A közösségi választások elmélete (public choice) az egyént tekinti az elemzés alapvető, semmi másra vissza nem vezethető egységének. Legfontosabb előfeltevése az, hogy a politikai cselekvők – hasonlóan a piaci szereplőkhöz – racionális haszonmaximálók, akik a költség-haszon elvet teszik meg magatartásuk maximájává. Ezt az elvet alkalmazza a szavazásnak, a politikai és gazdasági rendszer viszonyának, a kollektív döntéseknek és a kormányzat intézményeinek (beleértve a bürokráciát, a törvényhozást, a politikai pártokat és az alkotmányt is) a tanulmányozására.

A közösségi választások elmélete a közpolitikai folyamatot egoisztikus motívumokat követő politikai szereplők interakció sorozataként ábrázolja. A szavazók egyre több és többféle programot és szolgáltatást várnak el a kormányzatoktól úgy, hogy közben „adózási hajlandóságukat” erősen visszafogják, a politikusok, a politikai pártok és a bürokraták abban az esetben hajlandóak az ilyen program-elvárásoknak eleget tenni, amennyiben ezzel szavazatokat nyerhetnek, illetve amennyiben ez költségvetésük növeléséhez vezet. Ennek két negatív következménye lesz:

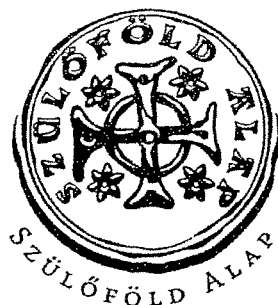
- a) az állam folyamatosan és egyre szélesebb és mélyebb értelemben avatkozik be a gazdaság és a társadalom működésébe,
- b) a közpolitikacsinálók – beleértve az állampolgárokat is – fogolydilemma típusú szituációba kerülnek, a közpolitika nem közjót, hanem közrosszat eredményez.

8. hét	Morális és pozicionális kötelességek (folytatás)	
•	a pozicionális kötelezettségek	81
•	a közhivatalnok kötelezettségei	89
9. hét	A bürokrácia ellenőrzése	95
•	demokrácia és bürokrácia inkompatibilitása	97
•	a bürokrácia politikai ellenőrzésének formái	99
•	bürokratikus és szakmai ellenőrzés	100
•	a bürokrácia bírósági ellenőrzése	104
10. hét	Felelősség a közzszolgálatban	110
•	az elszámoltathatóság	110
•	a felelősségrevonás folyamata: igazolások, kifogások, mentségek	111
•	tipikus mentségek a közzszolgálatban	113
11. hét	Felelősség a közzszolgálatban (folytatás)	
•	felelősségmodellek: hierarchikus, kollektív és egyéni felelősség	115
12. hét	Politikai korrupció	124
•	definíciós nehézségek: jogon, közérdeken és közvéleményen alapuló definíciók.....	124
•	a korrupciós cserefoiyamat: gazdasági, hatalmi és társadalmi cserét modelláló politikai korrupció	128
13. hét	Politikai korrupció (folytatás)	
•	korrupció és társadalom: a funkcionista magyarázat	133
•	funkcionális zavarok a harmadik világban és a modern ipari demokráciákban.....	135
•	a korrupció elleni harc	138
•	nyilvánosság és korrupciós botrányok.....	141

Előadások heti bontásban

1. hét	Közpolitikai elméletek etikai vetületei	9
	• a közösségi választások elmélete	9
	• a neoinstitucionalizmus	13
	• a jóléti közgazdaságtan	17
	• a pluralizmus	21
	• a korporatizmus	23
2. hét	A társadalmi igazságosság	26
	• kommutatív vagy szerződéses igazságosság	26
	• jogi igazságosság	27
	• disztributív igazságosság	28
	• igazságosság és közpolitikai gyakorlat	32
3. hét	A bizalom	38
	• a bizalom, mint társadalmi tőke	38
	• interszónális bizalom és az intézmények működésébe vetett bizalom	43
	• bizalom és közpolitika	47
4. hét	A közszolgálati etika megalapozási kísérletei	50
	• az alkotmányra alapozott közszolgálati etika	50
	• a pluralizmus eljárásetikája	53
	• az adminisztratív hatékonyság ethosza	54
5. hét	A közszolgálati etika megalapozási kísérletei (folytatás)	
	• a közszolgálati etika normatív megalapozási kísérlete	57
	• a közszolgálati etika megalapozása jog és erkölcs kombinációja révén	61
6. hét	Általános erkölcs és szereperkölcs	67
	• a szerep és a személy	67
	• közös erkölcs és szereperkölcs	69
	• a morális munkamegosztás anómiái	73
7. hét	Morális és pozicionális kötelességek	79
	• a kötelesség elméleti megközelítései	79

A kurzus a politikai-adminisztratív szféra erkölcsi kérdéseinek gyakorlatias megismertetését és értelmezését tekinti fő feladatának. Megismertet a terület sajátos erkölcsi problémáival, a közpolitikai döntések és azok végrehajtásának dilemmáival, taglalja azokat az etikai, politológiai és közgazdasági elméleteket, melyek elengedhetetlenek e terület morális dilemmáinak tudatosításához. Az egyes témaköröket esettanulmányok elemzése teszi gyakorlatiassá. Témakörök: a közpolitika háttérelméleteinek erkölcsi aspektusai, pozicionális és morális kötelességek, felelősségmodellek a közszolgálatban, politikai korrupció, bizalom, társadalmi igazságosság, a bürokrácia ellenőrzése, a közszolgálati etika megalapozási kísérletei, általános erkölcs és szereperkölc.



A kötet a Szülőföld Alap anyagi támogatásával jött létre.

© Civitas Alapítvány a Polgári Társadalomért, 2008

ISBN 978-973-1764-43-6

Státus Kiadó – Csíkszereda
Cod CNCSIS: 172

Felelős kiadó: Birtók József igazgató

Készült a Státus Nyomdában

www.status.com.ro

office@status.com.ro

Tiparul executat sub comanda 20/2008 la Imprimeria Status M-Ciuc

Gulyás Gyula Lőrinc

**ETIKA ÉS FELELŐSSÉG
A KÖZSZOLGÁLATBAN**

**Státus Kiadó
2008**



Gulyás Gyula Lőrinc

ETIKA ÉS FELELŐSSÉG A KÖZSZOLGÁLATBAN

STÁTUS KIADÓ