

Mike Károly

**ADALÉKOK A FÖDERALIZMUS
GAZDASÁGTANÁHOZ – ALKALMAZÁSOKKAL AZ
EURÓPAI INTEGRÁCIÓRA**

Közzolgálati Tanszék

Témavezető: Dr. Kemenes Ernő

© Mike Károly 2009

Budapesti Corvinus Egyetem
Közgazdaságtani Doktori Iskola

ADALÉKOK A FÖDERALIZMUS
GAZDASÁGTANÁHOZ – ALKALMAZÁSOKKAL AZ
EURÓPAI INTEGRÁCIÓRA

Ph.D. értekezés

Mike Károly

Budapest, 2009

TARTALOMJEGYZÉK

1. A FÖDERALIZMUS GAZDASÁGTANA: ELMÉLETI ÁTTEKINTÉS ÉS AZ ÉRTEKEZÉS HOZZÁJÁRULÁSA AZ IRODALOMHOZ	13
1.1. Bevezetés.....	13
1.2. Az „első generációs” irodalom.....	15
1.2.1. Érvek a decentralizáció mellett	15
1.2.2. Érvek a centralizáció mellett.....	18
1.2.3. A centralizáció a közösségi döntések nézőpontjából	23
1.2.4. Szintézis helyett	24
1.3. A „második generációs” irodalom	27
1.3.1. Hogyan hat egymásra a kormányzat választói kontrollja és a földrajzi mobilitás?	28
1.3.2. Hogyan befolyásolja a decentralizáció a kormányzat választói kontrollját azáltal, hogy módosítja a választók információszerzési költségeit?	32
1.3.3. Melyik kormányzati szinten működik hatékonyabban a képviselői demokrácia?	34
1.3.4. Hogyan hatnak a demokratikus politikai intézmények a centralizáció folyamatára?	36
1.3.5. Milyen intézményi formákat ölthet egy föderáció? Hogyan magyarázhatók és milyen következményekkel járnak a különböző intézményi formák?	40
1.4. Az értekezés hozzájárulása a föderalizmus irodalmához.....	42
1.4.1. A Hirschman-modell továbbfejlesztése	43
1.4.2. A pártok közötti összejátszás mint a centralizációt segítő mechanizmus	45
1.4.3. A tisztviselők jelentősége a kormányzati szintek közötti megbízási kapcsolatban.....	47
2. KIVONULÁS, TILTAKOZÁS ÉS HŰSÉG AZ EURÓPAI UNIÓBAN. A SPECIFIKUS BERUHÁZÁSOK JELENTŐSÉGE	50
2.1. Bevezetés.....	50
2.2. Kivonulás, tiltakozás, hűség.....	52
2.3. A specifikus beruházás mint a hűség oka	54
2.3.1. A specifikus beruházásról	55
2.3.2. A specifikus beruházások hatása a kivonulásra és a tiltakozásra.....	57

2.4. A specifikus beruházások és a hűség összetett viszonya	59
2.5. A specifikus beruházásokat befolyásoló társadalmi tényezők: értékrend és gyakorlat.....	67
2.6. Hogyan hat a beruházások specifikusságának változása a kivonulásra, a tiltakozásra és a hűségre? Egy formális modell	68
2.6.1. Rövid távú alkalmazkodás	70
2.6.2. Hosszú távú alkalmazkodás	74
2.7. Európai integráció	83
3. PÁRTKARTELL ÉS CENTRALIZÁCIÓ.....	90
3.1. Bevezetés.....	90
3.2. A pártok közötti verseny a megbízási elmélet tükrében.....	91
3.3. A pártok közötti összejátszás formális modellje	95
3.3.1. Térbeli verseny pártpreferenciákkal.....	95
3.3.2. A pártok közötti összejátszás mint játék	100
3.4. A modell alkalmazása: a magyar EU-csatlakozási folyamat egy interpretációja	106
3.4.1. Az EU-csatlakozás kérdése a magyar képviseleti demokráciában.....	108
3.4.2. Néhány nem kielégítő magyarázat	110
3.4.3. Az EU-tagság mint a politikai képviselők számára értékes kollektív jószág.....	112
3.4.4. A pártok közötti kooperációnak kedvező feltételek.....	115
3.4.5. Az EU-párti politikai kartell kialakulása.....	119
3.4.6. Még egyszer a népszavazásról	127
3.5. Záró gondolatok	129
4. A TAGÁLLAMI TISZTVISELŐK SZEREPE AZ EURÓPAI UNIÓBAN	132
4.1. Bevezetés.....	132
4.1.1. Az Európai Unió megbízó–felügyelő–megbízott struktúrája.....	133
4.1.2. Az európai integráció hatása a tagállamon belüli viszonyokra: az elemzés váza.....	136
4.2. A tribalizmus fogalma.....	138
4.2.1. Hierarchia és jogkörátruházás	138
4.2.2. Vállalat és állami bürokrácia.....	141
4.3. Az eurokraták törzse.....	146
4.3.1. A törzs vezére: az Európai Bizottság kvázi-hierarchikus ellenőrző-	

irányító szerepe	148
4.3.2. Speciális EU-szakértői tudás és nyelv	153
4.3.3. Eurokrata karrierstratégiák.....	155
4.4. További konfliktusforrások és együttműködési lehetőségek a tagállami közigazgatáson belül	158
4.5. Egy szemléltető példa	159
4.6. Következtetések	162
4.6.1. Az EU-csatlakozás hatása a tagállami igazgatásra	162
4.6.2. A tagállamon belüli viszonyok hatása a tagállamok és az Európai Bizottság közötti kettős megbízási kapcsolatra	163
5. ÖSSZEGZÉS	166
IRODALOM	172
A SZERZŐ TÉMÁBAN SZÜLETETT PUBLIKÁCIÓINAK JEGYZÉKE	195

ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra. A tiltakozási tevékenység optimális szintje a tiltakozási célú beruházás alacsony $\underline{s}$ és magas $\bar{s}$ hasznosíthatósági foka mellett.....	71
2. ábra: Azonos hasznosság a politikai dimenzió minden pontjában.....	97
3. ábra: Egycsúcsú hasznossági függvény egy politikai dimenzióban.....	99
4. ábra: A maximális értékét az egyik szélsőséges pontban felvevő, egycsúcsú hasznossági függvény egy politikai dimenzióban.....	101
5. ábra: A pártok kooperációs játékának kifizetései.....	102
6. ábra: Az Európai Unió megbízási struktúrája (Tallberg 2003 nyomán)	134
7. ábra: Az eurokrata törzs szerkezete.....	147

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat: A tiltakozási szint változása	80
2. táblázat: A kivonulás valószínűsége	81
3. táblázat: A hűség változása (közvetett hatás más tényezőkön keresztül)	82
4. táblázat: A pártok közötti kooperációt befolyásoló tényezők és az összejátszás eszközei	106
5. táblázat: Magyarország EU-tagságának támogatottsága (százalék)	109
6. táblázat: Az Európai Unióval kapcsolatos pártálláspontok tipológiája.....	120
7. táblázat: Decentralizált politikai döntéshozatal	145
8. táblázat: A cseh tisztviselők döntéseit befolyásoló tényezők az EU-csatlakozás előtt.....	153
9. táblázat: FI és HF preferencia-rendezése I.....	161
10. táblázat: FI és HF preferencia-rendezése II.	161

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Köszönöm Balázs Zoltán, Csité András, Kristóf Luca és Szalai Ákos, továbbá Florian Ade, Ambrus-Lakatos Lóránd, Balás Gábor, Gedeon Péter, Hátori Balázs, Jenei György, Kullmann Ádám, Mikéné Hegedűs Friderika, Pierre Salmon, Szepesi Balázs, Váradi Balázs, Asa Vifell, David Young és Zalai Ernő segítségét és értékes kritikai észrevételeit, amelyeket a dolgozat egyes fejezeteinek korábbi változataihoz fűztek. Hálás vagyok Jenei Györgynek és Hőgye Mihálynak, amiért a Közzolgálati Tanszéken biztosították számomra a disszertáció elkészítéséhez szükséges feltételeket, és Kemenes Ernőnek a témavezetői háttérért. Köszönöm a Doktori Iskolának a külföldi konferenciákon való részvételemhez nyújtott nagylelkű támogatását, valamint Darvas Zsoltnak az opponálás megszervezését a Doktori Iskola „házi konferenciáin”.

Végül köszönetet szeretnék mondani az értékezés-tervezet bírálóinak: Csaba Lászlónak és Szabó Katalinnak. Észrevételeik alapján a dolgozatot számos ponton (köztük a címében) módosítottam, javítottam; új bevezető fejezettel láttam el, és teljes egészében átszerkesztettem.

Budapest, 2009. november 5.

Mike Károly

1. A FÖDERALIZMUS GAZDASÁGTANA: ELMÉLETI ÁTTEKINTÉS ÉS AZ ÉRTEKEZÉS HOZZÁJÁRULÁSA AZ IRODALOMHOZ

1.1. Bevezetés

Az értekezés a föderalizmus közgazdasági elméletéhez kíván hozzájárulni, és az elméleti eredményeket az európai integrációs folyamat néhány fontos mozzanatára alkalmazni. A föderalizmus gazdaságtana a kormányzati szintek közötti munkamegosztást vizsgálja (Musgrave 1965; Oates 1972; Breton – Scott 1978; Inman – Rubinfeld 1999; Mueller 2003, 10. fejezet), más szóval a közszektor vertikális struktúrájával foglalkozik (Oates 1999). A közgazdaságtan föderalizmuson – a politikatudományi irodalomtól eltérően – nem egy sajátos alkotmányos berendezkedést ért, hanem a fogalmat a lehető legtágabban értelmezett többszintű kormányzás mindenféle formájára vonatkoztatja. Oates szavaival: „A közgazdászok számára csaknem minden kormányzati szektor többé-kevésbé föderálisnak tekinthető, abban az értelemben, hogy [egy területen] különböző kormányzati szintek nyújtanak közszolgáltatásokat és rendelkeznek *de facto* döntési jogosultságokkal (a formális alkotmánytól függetlenül)” (1999, p. 1121). A föderalizmus gazdaságtanának egyaránt tárgyát képezik az egységes és a föderatív államokon belül a helyi, regionális és nemzeti kormányzatok közötti viszonyok, a konföderációk és az olyan nemzetek feletti képződmények, mint az Európai Unió (Cullis – Jones 2003, 12. fejezet). Amint Walsh (1993) rámutat, az európai integrációs folyamat egésze értelmezhető a föderalizmus gazdaságtanának eszköztárával, hiszen az egyaránt foglalkozik a kormányzat „kiadási, szabályozási és adózási feladatainak allokációjával [a különböző kormányzati szintek között]; a mobilitás gazdaságpolitikai következményeivel; a kormányközi transzferek kialakításával; a föderalizmus versengő és kooperatív formáinak következményeivel; valamint a föderális fiskális berendezkedés hatásával a közszektor méretére” (p. 27). Eszerint a föderalizmus megközelítése egy a sokféle közgazdasági értelmezési keret közül, amelyekből az európai integrációt vizsgálhatjuk.

Valójában az európai integráció egyre nagyobb érdeklődést vált ki a föderalizmus

irodalmán belül (Walsh 1993, Wildasin 2008), illetve az eredményei növekvő hatást gyakorolnak az Unióról szóló gazdasági és politikai vitákra is. Így néhány fontos gondolatmenet megjelenik a hazai szakirodalomban is az uniós monetáris és fiskális politikát (Fölsz 1998; Benczes 1999), a lisszaboni folyamatot (Gács 2005) vagy éppen a stabilitási és növekedési egyezményt (Csaba 2006a) elemző tanulmányokban. A Közgazdasági Szemle utóbbi tíz évfolyamát áttekintve ugyanakkor azt látjuk, hogy kifejezetten a föderalizmus paradigmájába sorolható írás csak három jelent meg, amelyek közül kettő általános elméleti áttekintés (Szalai 2002, Mike 2003), és csak egy (Paizs 2009) kimondottan az Európai Unióra történő alkalmazás. Az EU-t illetően a domináns megközelítés továbbra is a makroökonómia [az 1998-2008 évfolyamok európai integrációval foglalkozó cikkeinek (összesen 47) 34%-a]; ezt követik a tagállamok „felkészültségét”, adottságait vizsgáló elemzések (26%), az ágazati-szakpolitikai (17%) és a külkereskedelmi (15%) vizsgálatok.¹ Az értékezés célja így a részleges hiánypótlás is.

Ahhoz, hogy az értékezést elhelyezzük a közgazdasági irodalomban, először is a föderalizmus elméletének legfontosabb elemeit, állításait kell áttekintenünk. Ez korántsem könnyű feladat – elsősorban azért, mert a föderalizmus irodalmán belül is több nagy irányzatot, kutatási programot különböztethetünk meg: így a fiskális föderalizmust (például Oates 1972, 2005; Wildasin 2008, Szalai 2002), az adóverseny elméletét (például Keen 2008, Mike 2003), a szabályozási verseny elméletét (például Marciano – Josselin 2003; Trachtman 1993; Trebilcock – Howse 1998) és stratégiai kereskedelempolitika elméletét (Spencer – Brander 2008). Noha az idézett szerzők nem is feltétlenül használják a föderalizmus címkéjét, úgy véljük, felvázolhatunk egy többé-kevésbé közös gondolati keretet, elméleti struktúrát, amely egybefogja a számos széttartó irányzatot.

Mielőtt azonban ezt megtennénk, fontos jeleznünk egy további komplikációt is. Az utóbbi időben megjelent „második generációs” föderalizmus-irodalom több szempontból is kritikusan közelít a klasszikus, „első generációs” irodalom eredményeihez (Qian – Weingast 1997, Oates 2005). Elsősorban a politikai és

¹ Ezt természetesen nem tudományos igényű áttekintésnek szánjuk a magyar közgazdasági irodalomról. Az arányszámokat ugyanakkor jelzésértékűnek véljük. Az európai integráció hazai közgazdasági irodalmából mindenképpen említendők a következő monografikus igényű művek: Lőrincné (2001); Balázs (2002; 2003); Csaba (2006b); Palánkai (2004); számos szakterületet és szerző munkáját áttekintő, jó összefoglaló továbbá GKI – Kopint-Datorg – Tárfi (2005).

igazgatási folyamatok intézményi részleteit próbálja meg beépíteni az elemzésbe. Tulajdonképpen a jelen értekezés is erre tesz kísérletet, ebbe az újabb irodalomba illeszkedik. Mégis célszerűnek tűnik, hogy a „klasszikus” elméletből induljunk ki, mert ehhez képest fogalmazhatjuk meg az újabb megközelítések eredményeit is. Az igen kiterjedt irodalom rendszerezését nehezíti, hogy a tartalmilag a „második generációba” sorolható művek időben nem feltétlenül az „első generáció” után születtek. Valójában inkább arról van szó, hogy nagyjából az 1990-esévek közepétől egyfajta „institucionalista fordulat” következett be a föderalizmus irodalmában: előtérbe kerültek a korábban viszonylag elnagyoltan kezelt (vagy egyszerűen figyelmen kívül hagyott) intézményi problémák. Ugyanakkor, mint a hivatkozásokból is látni fogjuk, a föderalizmus politikai folyamatainak modern közgazdasági elemzése lényegében egyidős a föderalizmus gazdaságtanával.

A föderalizmus alapkérdése a decentralizáció és a centralizáció közötti választás (Oates 1999). A decentralizáció azt jelenti, hogy egy döntéshozatali jogkört alsóbb szintű, kisebb területű kormányzatokhoz rendelünk, amelyek egymástól függetlenül és jellemzően egymással versengve döntenek. Centralizáció esetén ezzel szemben egy magasabb szintű, az alsóbb szintű kormányzatok területét átfogó kormányzat dönt. Ez utóbbi tágan (és a fogalom köznyelvi jelentésétől némiképp eltérően) értelmezendő: „centralizált” megoldásnak tekinthető az alsóbb kormányzatok egyeztetési mechanizmusa is, amely mindenkire nézve (többé-kevésbé) egységesen érvényes döntésekhez vezet.

1.2. Az „első generációs” irodalom

1.2.1. Érvek a decentralizáció mellett

Az Oates (1972) által megfogalmazott *decentralizációs tétel* szerint, ha földrajzi körzetenként eltérőek a közszolgáltatásokra, illetve tágabban a kormányzati döntésekre vonatkozó preferenciák és a döntések megvalósításának költségei, akkor a döntési jogköröket érdemes a körzeti szintű kormányzatokhoz telepíteni. Egy magasabb szintű kormányzat által meghozott *egységes* döntés ugyanis holtteher-vesztést eredményezne, míg a decentralizáció lehetővé teszi a lokális keresleti és költségviszonyok szerinti differenciálást. A tétel feltételezi tehát, hogy a magasabb szintű kormányzat nem tud körzetenként más és más döntést hozni. Ennek Oates

(1999) szerint alapvetően két oka lehet: az információhiány és a közszolgáltatások és szabályozói döntések egységességére vonatkozó alkotmányos vagy politikai elvárások.

A decentralizáció melletti érveket több módon is erősíti a „lábbal szavazás” Tiebout (1956) által leírt *mechanizmusa*. Minél kisebb területűek a kormányzatok, annál nagyobb fokú mobilitással kell köztük számolni. Ha a mobilitás költségei kicsik, Tiebout érvelése szerint az állampolgárok és a vállalkozások annak a kormányzatnak a területére fognak költözni, amely a számukra legkedvezőbb közszolgáltatás-adóár csomagot nyújtja. Ennek egyrészt az lesz a következménye, hogy a hasonló preferenciájú polgárok, illetve vállalkozások egy-egy körzetben csoportosulnak. Ezzel növelik a régiók közötti heterogenitást, és a decentralizációs tétel szerint felszámolható holtteher-veszteség nagyságát. A „lábbal szavazás” további hozadéka, hogy megoldást jelent arra a Samuelson (1954) által azonosított problémára, hogy az egyének nem hajlandók feltárni a közjavakra vonatkozó preferenciáikat, így azok társadalmilag optimális mennyisége nem határozható meg. Ha az alsóbb szintű kormányzatok által nyújtott „lokális közjavakat” csak a helyben élők élvezhetik, és elegendően sokféle kormányzat (vagyis közjóság-szint) közül lehet választani, akkor a mobilitási döntéssel mindenki egyben a közjóság iránti preferenciáját is felfedi. A Tiebout által a decentralizációról felvázolt kép így tulajdonképpen egy kormányzati piac víziója: a területi kormányzatok ugyanúgy versengenek a mobil adófizetőkért, mint a magánjavak piacain az eladók a potenciális vevőkért. A verseny pedig itt is egyszerre biztosítja az allokációs és a termelési hatékonyságot. Tiebout absztrakt elmélete a mobil gazdasági erőforrásokért folyó, „hatékony kormányzatközi versenynek” számos modelljét ihlette. A legismertebb és legnagyobb hatású talán Oates – Schwab (1988) modellje az adópolitikák és a környezetvédelmi szabályozások versenyéről, és Black – Hoyt (1989) modellje az adóversenyről.

A decentralizációs tétel és a kormányzatközi verseny említett modelljei egyaránt abból indulnak ki, hogy minden kormányzat a területükön élők jólétét tartja szem előtt.² Ebben az értelemben a kormányzati működés klasszikus közpénzügyi (*public*

² Black – Hoyt (1989) „jóindulatú társadalmi tervezőket” feltételez. Egyes cikkek (például Oates – Schwab 1988) ugyan abból indulnak ki, hogy a kormányzatok a mediánszavazó hasznát maximalizálják, ám teljesen homogén lakosságot tételeznek fel, így a feltevésük a „reprezentatív

finance) hagyományát követik. A föderalizmus irodalma azonban elméleti-módszertani szempontból két ágra oszlik: a közpénzügyi megközelítésre és a közösségi választások (*public choice*) elméletére. A két megközelítés között az alapvető szemléleti különbség abban áll, hogy míg az előbbi a köz érdekében tevékenykedő kormányzatokat feltételez, és a társadalmi jólét szempontjából kívánatos kormányzati politikát igyekszik meghatározni, addig az utóbbi a kormányzati döntéshozók feltételezett önös érdekeit szem előtt tartva elemzi a politikai döntéshozatalt, és tesz kísérletet a valós döntések magyarázatára (Cullis – Jones 2003, pp. 14–16).³

A *közösségi döntések elmélete* ugyanakkor a pozitív elemzésen túl maga is megfogalmaz normatív elvárásokat a kormányzattal szemben. Ezek az elvárások alkotmányos⁴ jellegűek: a cél olyan játékszabályok felállítása, amelyek a valóságban gyakran önző és tájékozatlan kormányzati döntéshozókat is az állampolgári preferenciák követésére ösztönzik (Buchanan 1992). A kormányzatok között a mobil erőforrásokért folytatott verseny éppen ilyen ösztönző funkciót tölthet be. E gondolat legmarkánsabb megfogalmazása Brennan – Buchanan (1980) *Leviatán-koncepciója*. Eszerint a kormányzatokat eredendően bevételmaximalizáló egységeknek kell tekintenünk, és az alkotmányos korlátok célja az expanziós törekvések kordába szorítása. Az egyik leghatásosabb ilyen alkotmányos korlát, ha egy olyan, viszonylag kis területi egységekből felépülő kormányzati rendszert hozunk létre, amelyen belül az egyes kormányzatok versenyre kényszerülnek egymással.⁵ Ha az adófizetőknek nem áll módjukban, hogy más kormányzat területére költözzenek, a kormányzatoknak úgymond monopoljoguk van arra, hogy adót vessen ki rájuk. Ha ellenben lehetőség van a földrajzi „kilépésre”, a túl magas adókat kivető vagy a túl

fogyasztó hasznosságának” maximalizálására egyszerűsödik. Hasonlóképpen Keen – Marchand (1997) „egyetlen reprezentatív fogyasztót” feltételez.

³ A közpénzügyi elméletet szokás normatívnak, a közösségi választások megközelítését pedig pozitívnak vagy leírónak is nevezni. Míg ugyanis az első célja annak felderítése, hogy mit kellene tenniük a kormányzatoknak, ha a társadalmi jólétet a lehető legnagyobb mértékben növelni szeretnék; a másodiké annak leírása, hogy mi várható a kormányzatoktól, ismerve a döntéshozók gyarlóságát. A kormányzatok közötti versengés kontextusában a normativitás egy sajátos problémát vet fel: kérdés ugyanis, hogy a kormányzatoknak a saját területükön élők jólétét vagy pedig általában az összes ország lakóinak jólétét kellene-e maximalizálniuk. A (vélelmezett) politikai realitásokhoz közelítve „jóindulatú kormányzatokon” a szakirodalom a saját országuk jólétét szem előtt tartó kormányzatokat érti.

⁴ „Alkotmányosak” abban a – szűkebb jogi definíciót meghaladó – értelemben, hogy a társadalom, a politikai közösségek alapvető játékszabályait érintik.

⁵ További fontos alkotmányos korlátok, amelyeket a szerzők hangsúlyoznak, az adóelkerülés lehetősége („belső kivonulás”), és az adóztatási technikák korlátozása (például egységes és progresszív adó előírása).

rossz közszolgáltatásokat nyújtó kormányzatokat az adóterhek csökkentésére vagy a közszolgáltatások javítására tudják kényszeríteni, s így az adóalapok mobilitása fegyelmező hatással lesz a Leviatán-típusú kormányzatokra. Más szóval: a kormányzatközi verseny jóléti hatása kedvező, mivel annak hiányában a kormányzat mérete túlzottan nagy lenne (Wilson 1999).⁶

A közpénzügyi megközelítés és a közösségi döntések elmélete között helyezhető el egy további, a decentralizáció mellett szóló klasszikus érv: a „laboratórium-föderalizmus” érve (Oates 1999). Ez a területükön élők jólétét szem előtt tartó, de tökéletlen döntéseket hozó kormányzatokból indul ki. Egyik kormányzat sem tudja, mi lenne a tökéletes szabályozási, közszolgáltatási, adóztatási döntés. A jó (egyre jobb) megoldásokat csak a kormányzatok közötti innovatív versengés hívhatja életre. A „laboratórium-föderalizmus” gondolata tulajdonképpen a döntéshozatal társadalmi decentralizációjának (Hayek 1995; Kerber – Budzinski 2004) egy sajátos alkalmazása. Minél több kormányzat próbálkozik egy-egy probléma megoldásával, annál nagyobb eséllyel születik rá jó (elfogadható) válasz.⁷

1.2.2. Érvék a centralizáció mellett

A lokális preferenciákhoz és költségviszonyokhoz való alkalmazkodás túlzottan elaprózott kormányzati mérethez vezethet, abban az értelemben, hogy az egyes kormányzatok döntései nem csak a saját területükön élőket fogják érinteni. Úgynevezett regionális túlcsondulási hatásokkal kell számolni. Az ideális megoldás az lenne, ha a kormányzat határai éppen ott húzódnának, ahol egy döntés pozitív és negatív hatásai [Oates (2005) ezt nevezi „tökéletes lefedésnek” (*perfect mapping*), Olson (1969; 1986) pedig „fiskális ekvivalenciának” (*fiscal equivalence*)]. A kormányzatok azonban általában többféle közszolgáltatást állítanak elő, illetve többféle szabályozási funkciót is betöltenek, és ezeknek a „hatóköre” változó. Bármelyikhez is igazítjuk egy-egy kormányzat területét, a többi kormányzati döntést illetően számolnunk kell túlcsondulási hatásokkal. Feltételezve, hogy minden kormányzat csak a saját területén élőkre figyel, túlcsondulási hatás esetén nem

⁶ Néhány fontosabb formalizált Leviatán-modell: Epplé – Zelenitz (1981), Rauscher (1998), Sinn (2002).

⁷ Empirikus példákért lásd Rose-Ackerman (1980), Oates (1999).

fognak társadalmi szempontból (vagyis az összes kormányzat területén élők jólétét figyelembe véve) optimális döntéseket hozni.

A Tiebout-mechanizmus jelentőségét, gyakorlati relevanciáját sokan megkérdőjelezzik. A modell feltételezi, hogy az állampolgárok jól informáltak, mindenki talál a preferenciáinak megfelelő kormányzatot, és a mobilitás költségei nem magasak (Cullis – Jones 2003). Ezek a feltevések magánszemélyek, háztartások esetében jellemzően csak a szomszédos települések közötti választáskor áll fenn, nagyobb földrajzi lépték esetén legfeljebb a vállalkozásokra, a tőkére érvényesek.⁸ A mechanizmus tökéletlenségénél erőteljesebb érv a decentralizációval szemben, hogy a mobil erőforrásokért, adófizetőkért folyó kormányzatközi versengés kimondottan káros következményekkel is járhat. Ahogyan a magánjavak piacai is csak bizonyos körülmények között működnek hatékonyan, úgy a kormányzati versengés kimenetele sem lesz mindenkor optimális.

A kormányzatközi versengést káros irányba terelhetik a *túlcordulási hatások*: az egyes országok például úgy próbálhatnak a saját területükre vonzani vállalkozásokat, hogy figyelmen kívül hagyják a működésükből a szomszédos országokban jelentkező környezeti károkat.

A verseny egy másik lehetséges kudarca az *egyéni mobilitási döntések externális hatásaiból* fakad (Inman – Rubinfeld 1996). A Tiebout-modell feltételezi, hogy az adófizetők (magánszemélyek, vállalatok) minden felmerülő költséget és hasznot figyelembe vesznek, amikor egyik kormányzat területéről a másikéra költöznek. A valóságban azonban általában léteznek a költözésnek externális – vagyis az adófizetők költség–haszon kalkulációjában nem szereplő – hatásai. Ahová az adófizetők költöznek, ott egyrészt növelhetik a zsúfoltságot, másrészt csökkenthetik bizonyos közszolgáltatások egy főre jutó költségét. Az utóbbi olyan közszolgáltatások esetében következhet be, amelyek közjavak vagy pedig olyan javak, amelyek előállításakor méretgazdaságosság érvényesül. A zsúfoltsági probléma az úgynevezett klubjavaknál jelentkezik, amelyek fogyasztásában a „tisztta” közjavakhoz hasonlóan szintén nincsen versengés, ám a fogyasztók hasznossága csökken, ha (egy bizonyos szinten túl) többen fogyasztják az adott jóságot (ilyen

⁸ A háztartások körében jelentkező Tiebout-mechanizmusról szóló empirikus irodalmat áttekinti például Inman – Rubinfeld (1999) és Mueller (2003, 9.5 alfejezet). A működőtőke és a kormányzati verseny kapcsolatáról empirikus áttekintés Mooij – Ederveen (2003). A telephelyválasztás alternatív magyarázatairól lásd Faeth (2009).

például a közúthálózat). További hatékonysági problémát vethet fel, ha az egyes kormányzatok nagyobb adóalappal rendelkeznek másoknál, s így alacsonyabb adóráták mellett tudnak azonos szintű közszolgáltatásokat nyújtani. Az adófizetők nem fognak hatékonyan választani a kormányzatok között, mivel annak alapján döntenek a letelepedésről, hogy hol mekkora az elérhető jövedelem plusz a közszolgáltatások és azok adókielégítésének különbsége (az úgynevezett nettó fiskális haszon), ahelyett hogy csupán az előbbit vennék figyelembe (Boadway – Flatters 1982).⁹

A mobilitási externáliák alapvetően abból fakadnak, hogy a mobil személyek, vállalkozások adókötelezettségei nem követik tökéletesen a haszonelvet. Oates (2001) szerint a haszonelv érvényesülése nagyban függ attól, hogy egy kormányzat mennyire képes komplex döntéseket hozni, eszközöket alkalmazni. Minél szűkebb a választható eszközök köre, annál károsabb következményekkel járhat a versengés. Egy potenciálisan környezetszennyező, de munkahelyeket teremtő vállalkozást például a területére vonzhat egy kormányzat alacsony (a munkahelyteremtés értékét tükröző) társasági adó és a helyi preferenciák szempontjából optimális környezetvédelmi szabályok kombinációjával. Ha azonban nem dönthet szabadon az adószintről (például nem adhat adókedvezményt), arra kényszerülhet, hogy – máseszköz híján – a környezetvédelmi szabályok lazításával (és ezen keresztül termelési költségek csökkentésével) vonzza a területére a vállalatot.

Az egyértelműen káros versengés különböző formái közé sorolhatjuk (i) a „ragadozó versengést” (*beggar-thy-neighbour competition*). Ez akkor jelentkezik, ha az adófizetés és a közszolgáltatások igénybe vételének helye különválasztható, és emiatt az adófizetőknek érdekében áll, hogy a legalacsonyabb adót kivető kormányzatnak fizessenek adót. Szélsőséges esetben (ha az adófizetés helye költség nélkül, tetszőlegesen változtatható), a kormányzatok közötti verseny nulla adórátákhoz vezet, mivel ha bármely kormányzat pozitív adót vetne ki, egy másik egy kicsivel alágérve anélkül vonzhatná el az adóalapot, hogy emiatt plusz költsége merülne fel.¹⁰ Hatékonysági problémát vet fel továbbá (ii) a senki által nem kedvelt

⁹ Természetesen, ha a nettó fiskális előny abból származik, hogy egy kormányzat hatékonyabban működik, vagyis ugyanakkora bevételi szintből magasabb közszolgáltatási szintet képes előállítani, akkor a nettó fiskális haszon indukálta mobilitás hatékony lesz (Szalai 2002).

¹⁰ Két példa: (1) a fogyasztók határon túli vásárlással kibújnak a forgalmi adó megfizetése alól; (2) a multinacionális vállalatok a belső transzferárak manipulálásával az alacsonyabb adókulcsú országban mutatják ki a nyereségüket. Hasonló probléma szabályozási verseny esetén is megjelenhet. Ha például

tevékenységeket (például hulladéklerakást) érintő „kiutasító” (*not-in-my-backyard*) adózás; és (iii) az adóteher „exportálása” is, amelynek keretében a kormányzatok olyan tevékenységet adóztatnak, amelynek a terhet az adófizetők (piaci erejükénél fogva) átháríthatják a másutt lakókra.¹¹

A decentralizáció paradox módon a mobilitás nem kívánatos csökkenéséhez is vezethet. Erre legvilágosabban a stratégiai kereskedelempolitika elmélete mutat rá (Brander – Spencer 1984; Spencer – Brander 2008; Krugman 1984; Dixit 1984). Ennek alapgondolata, hogy egy kormányzatnak, amely a saját területén élők és vállalkozásaik jólétét tartja szem előtt, megérheti magas védővámot kivetni vagy a „belföldi” exportőröknek támogatást nyújtani, amely versenyhátrányba hozza a „külföldi” versenytársakat. A „belföldi” vállalkozások profitnövekménye ugyanis (a termékpiac szerkezetétől függően) meghaladhatja a „belföldi” fogyasztók veszteségét. A kormányzatok közötti játék nem kooperatív kimenete azonban kölcsönösen túl magas védővám-, illetve támogatásszintekhez vezethet.¹² Ekkor a kooperatív (centralizált) megoldás a különböző alsóbb szintű kormányzatok területén élők jólétén egyszerre javíthat.

Ez a probléma nem csak a termékek, hanem a termelési tényezők mobilitását illetően is felmerül. Az erőforrások szabad áramlása ugyanis csökkentheti az egy-egy kormányzat területén élők birtokában lévő tényezők értékét. A vámok, az adórendszerbe épített kedvezmények, támogatások, monopoljogok, a részrehajló közbeszerzési eljárások stb. mind olyan mobilitást korlátozó eszközök, amelyekkel egy kormányzat megpróbálhatja elejét venni az értékcsökkenésnek (Szalai 2002). Ráadásul, a decentralizáció még akkor is gátolja a termékek és tényezők mobilitását,

egy vállalat szabadon választhatja meg, hogy mely ország versenyhatósága járjon el vele szemben, az országok a szabályok túlzott lazításával próbálhatják meg elérni, hogy a vállalat ügyét az ő hatóságuk vizsgálhassa (Kerber – Budzinski 2004).

¹¹ További zavart okozhat a „kormányzatok piacán” – hasonlóan a magánjavak hagyományos piacaihoz – a piaci szereplők nagy mérete. Egyfelől, ha például egy kormányzat az elérhető piacok nagy részét lefedi, a kivetett adó emelése az adott termelési tényező piaci egyensúlyi árának csökkenését eredményezi, így kevésbé kell a tényező kivándorlására számítani, mint egy kis országnak (Wilson 1999; Deheija – Genschel 1999). Másfelől, ha viszonylag kevés kormányzat versenyez egymással, a döntéseik érezhetően hatnak egymásra, vagyis stratégiai szituációban találják magukat. A piacszerkezeti irodalomból jól ismert a stratégiai kiegészítők és a stratégiai helyettesítők megkülönböztetése (például Rasmusen 2007). Az előbbi felel meg lényegében a klasszikus versenymechanizmusnak: a kormányzat a riválisai adócsökkentésére (jobb szolgáltatására) maga is alacsonyabb adóval (jobb szolgáltatással) válaszol. Stratégiai helyettesítő viszony esetén azonban a kormányzat éppen hogy adót fog emelni, amikor a többiek csökkentenek. A stratégia helyettesítő viszonyt többféle tényező is előidézheti: Lee (1997) például a mobilitási korlátokat, Osmundsen – Hagen – Schjelderup (1998) pedig az információs problémákat emeli ki.

¹² Szélsőséges esetben a játék fogolydilemma lesz (Spencer – Brander 2008)

ha az egyes kormányzatok nem kezdenek stratégiai viselkedésbe, sőt nem is versengenek egymással. A kormányzati döntések decentralizálása ugyanis fragmentálja a piacot: a területenként eltérő szabályozás növeli a határokon átnyúló piaci tranzakciók és a lakó-, illetve telephely-változtatás költségeit (Faure – De Smedt 2003).

Sajátos problémákat vet fel a decentralizáció két fontos állami szerep: a jövedelmek redistribúciója és a makrogazdasági stabilitás megőrzése kapcsán. Egy alsóbb szintű kormányzat minden redistributív intézkedése azzal a veszéllyel jár, hogy a magas jövedelműek elhagyják a területét, míg a támogatást várók megpróbálnak odaköltözni (Oates 1999). Amint Mueller (1998) rámutat, tökéletes mobilitás esetén csak önkéntes redistribúcióra nyílna lehetőség, azaz az adófizetők csak addig fogadnák el a többletterheket, amíg az újraelosztást maguk is kívánatosnak tartanák – például altruista preferenciák, jövedelmi externália vagy biztosítási megfontolások miatt. Egy ilyen eredmény ellentmond a vertikális méltányosság elvárásának (Oates 1972; Wildasin 2008), amely szerint a nagyobb jövedelműeknek nagyobb részt kell vállalniuk a közterhek viseléséből (akkor is, ha nem akarnak).¹³ Ezzel szemben áll az az érv, hogy a jövedelemeloszlás „helyi közjószág”, vagyis az emberek az adójukból inkább hajlandók a szűkebb környezetükben élő szegényeken segíteni, és az ezzel kapcsolatos preferenciák területenként változók (Pauly 1973).

A decentralizáció általában sérti a *horizontális méltányosság* kritériumát is, amely szerint az azonos helyzetűeket (például jövedelműeket) azonos módon kell kezelni. Hacsak nem ugyanakkora a kormányzatok rendelkezésére álló adóalap, ugyanahhoz a közszolgáltatási sinthez eltérő adóáron juthatnak hozzá a különböző kormányzatok területén élők (Buchanan 1950). Hogy ezt mennyire tartjuk problémának, attól függ, hogy a horizontális méltányosságot csak egy-egy kormányzat területén belül tartjuk érvényesítendőnek, vagy kormányzatok egy kisebb-nagyobb csoportjára (esetleg az egész világra) nézve. Figyelembe kell venni továbbá, hogy amennyiben a kormányzatok közötti versengés jobb kormányzati teljesítményre ösztönöz, az ebből fakadó gazdasági növekedés a regionális egyenlőtlenségek csökkenéséhez vezethet (McKinnon 1997).

¹³ A vertikális méltányosság különböző definícióiról jó összefoglalás: Cullis – Jones (2003, pp. 12–17).

A stabilizációt illetően egy kézenfekvő érv a decentralizáció mellett, hogy a makrogazdasági sokkok eltérően érinthetik a különböző régiókat. A centralizáció kívánatossága nagyrészt attól függ, mennyire tartjuk fontosnak, hogy a gazdasági ciklusokat a kormányzat a fiskális politika eszközeivel tompítsa. A kisebb kormányzatok költségvetési eszközei túlzottan korlátozottak e cél eléréséhez, illetve kis, nyitott gazdaságokban a fiskális stimulusok multiplikátor-hatása jellemzően igen kicsi (Musgrave 1983; Oates 1999).¹⁴ A fiskális szigor hívei éppen ezért részesítik előnyben a költségvetési döntések decentralizációját. Amint Gramlich (1987) rámutat, a fiskális decentralizáció támogathatja a magasabb kormányzati szintre delegált szigorú monetáris politikát, és korlátozhatja a kormányzati rendszer egészének eladósodását.

A föderalizmus „laboratóriumként” való működése is megkérdőjelezhető. Rose-Ackerman (1980) szerint alapvető problémát jelent, hogy a kormányzatok újításai közjavak, amennyiben a rájuk vonatkozó információkat bárki megszerezheti, és az innovációt lemásolhatja. A kormányzatok racionális stratégiája ezért decentralizáció esetén a társadalmilag optimálisnál kisebb mértékű innováció lesz.

Végül, a centralizáció mellett szólhat egy egyszerű, ám annál fontosabb érv: a kormányzati működésben jelentkező *méretgazdaságosság*. Van, hogy egyszerűen költséghatékonyabb a viszonylag nagy üzemméret (a klasszikus példa az adóigazgatás). Máskor a költségcsökkenés a párhuzamos szolgáltatások, kihasználatlan kapacitások felszámolásából fakad (Szalai 2002). Fontos azonban, hogy a decentralizáció mellett szóló egyéb érvek miatt sokszor a műszaki-szervezési szempontból optimálisnál kisebb üzemméret (vagy redundáns kapacitás) lehet társadalmilag optimális (Nelson 1990).

1.2.3. A centralizáció a közösségi döntések nézőpontjából

A fenti centralizáció melletti érvek a decentralizáció különböző kudarcain, káros következményein alapultak. A közösségi döntések elmélete ezzel szemben azt hangsúlyozza, hogy a valóságban a centralizáció az alsóbb szintű kormányzatok közötti hatékony versengés felszámolását is célozhatja. Brennan és Buchanan (1980)

¹⁴ Ezt vitatja Gramlich (1987), aki szerint kisebb kormányzatok is tudnak hathatós anticiklikus politikát folytatni. A további érvekről lásd Szalai (2002).

klasszikus megfogalmazásában: „Egy föderális alkotmányos struktúrán belül folyamatos nyomásra számíthatunk a versengő alsóbb szintű kormányzatok részéről olyan intézményi változások érdekében, amelyek mérséklék a rájuk nehezedő kompetitív nyomást. Ilyen változásra nyilvánvaló példa egy egységes adórendszer bevezetése, amely a kormányzati verseny egy fontos elemét számolja fel. Kézenfekvő, hogy egy erre vonatkozó megállapodást a felsőbb szintű kormányzat adminisztráljon.” (p. 182)

A centralizáció e nézőpont szerint az alsóbb szintű kormányzatok azon törekvésének eredménye, hogy kartellt hozzanak létre (és visszaállítsák monopoljogukat) az adóztatás, a költségvetési programok és a szabályozás terén egy kikényszerítő mechanizmusként működő központi kormányzat segítségével (Blankart 2000; Grossman – West 1994; Vaubel 1994).

1.2.4. Szintézis helyett

Amint a fentiekből kiderül, a decentralizáció és a centralizáció megítélését alapvetően befolyásolja, mit gondolunk a kormányzat „természetéről”: a közpénzügyi szemléletet követve alapvetően jóindulatúnak véljük a kormányzatot, és feltételezzük, hogy az állampolgárok jólétét akarja és tudja növelni; vagy pedig a közösségi döntések iskolájának nézőpontját tesszük magukévá, amely szerint a kormányzat célja minél nagyobb járadék elvonása az állampolgároktól, és e cél elérésében csak erős korlátok gátolhatják meg. A két megközelítés között a fő különbség a kormányzatközi verseny megítélésében van: míg a közpénzügyi szemlélet komoly aggodalommal tekint a verseny káros következményeire, a közösségi döntések elmélete a verseny kedvező ösztönző hatásait emeli ki. Másként fogalmazva: az előbbi a kormányzatok közötti interakció hatékonysági problémáit (*interjurisdictional inefficiency*) hangsúlyozza, míg az utóbbi az egyes kormányzatokon belül a politikai folyamat kudarcából fakadó hatékonyságvesztéséget (*intrajurisdictional inefficiency*) (Inman – Rubinfeld 1999). A valóságban természetesen arról van szó, hogy valamilyen mértékben mindkét problémával számolni kell, és bizonyos fokig átváltás van a kétféle hatékonyságvesztés között. Központosítás révén internalizálhatók a decentralizált döntések kedvezőtlen externális hatásai, ugyanakkor meggyengülnek a kormányzati

döntéshozók ösztönzői. A kormányzat „természetéről” való vélekedésünk tulajdonképpen azt határozza meg, hogy milyen arányúnak gondoljuk ezt a *trade-off*-ot. Ennek megragadására tett kísérletet Edwards és Keen (1996) nagy hatású modelljében.¹⁵ A szerzők ugyan az adóversenyre, azon belül is a mobil tőkére kivetett adóráták versenyére összpontosítanak, de az eredményeik könnyen általánosíthatók. Modelljüket viszonylag részletesen bemutatjuk, mivel az mintegy lezárja a föderalizmus klasszikus vagy „első generációs” irodalmát, egyszersmind hasznos kiindulópont annak áttekintéséhez, hogy a „második generáció” milyen irányokba lépett tovább.

Az Edwards–Keen-modell célja egy félig jóindulatú, félig Leviatán-típusú kormányzat viselkedésének leírása. Niskanen (1977) nyomán a szerzők úgy választották meg a reprezentatív versengő kormányzat maximalizálandó függvényét, hogy az adófizetők jóléte mellett magyarázó változóként szerepeltették benne azoknak a közkiadásoknak a nagyságát, amelyeket a kormányzati döntéshozók önző módon egyedül a saját jólétük növelésére fordítanak.

Feltéve, hogy a reprezentatív fogyasztó-állampolgár hasznossága (U) az általa elfogyasztott magánjavaktól (X) és közszolgáltatásoktól (G) függ, a kormányzat preferenciafüggvényét a következőképpen írhatjuk fel:

$$(1) \quad V[C, U(G, X)],$$

ahol C a kormányzati döntéshozók magáncéljaira fordított közkiadás. Egyetlen mobil adóalapra (K) vetnek ki adót, amelynek tulajdonosai a fogyasztó-állampolgárok. A tőkére kivetett adót (T) úgy állapítják meg, hogy annak bevétele fedezze a közkiadásokat (vagyis a költségvetés egyensúlyban van: $C + G = TK$). Ekkor a kormánynak C , G és T változók közül kettőt kell megválasztania; a harmadik a költségvetési egyenletből automatikusan adódik.

¹⁵ Hasonló modellt épít Eggert (2001) „társadalmi szempontból pazarló kormányzati fogyasztást” feltételezve, de nem a kormányzatra vonatkozó különböző feltevéseket hasonlítja össze, hanem a különböző adótípusok melletti versengés következményeit. Rauscher (2005) modellje szerint a tőke nagyobb mobilitásából fakadó intenzívebb adóverseny akkor csökkenti a gazdasági növekedés mértékét, ha a kormányzat saját fogyasztása és politikai támogatottsága közeli helyettesítők a kormányzat hasznossági függvényében.

A kormányzati döntéshozatalt a jobb áttekinthetőség kedvéért célszerű két lépcsőre bontani. Az elsőben a kormányzat T és G nagyságát választja meg úgy, hogy C -t maximalizálja U adott szintje mellett:

$$(2) \quad \max_T C[T, U].$$

Ez nem jelent mást, mint hogy a kormányzat meghatároz egyféle költségvetési korlátot, amely azt fejezi ki, hogy a társadalmi jólét különböző szintjei mellett maximálisan mennyi közkiadást tud saját önző céljaira fordítani. A második lépcsőben azután kiválasztja U -nak azt a szintjét, amely a maximális hasznot (V) eredményezi számára, figyelembe véve, hogy C -nek melyek a maximálisan elérhető értékei U különböző szintjei mellett; formálisan:

$$(3) \quad \max_U V[C(U), U].$$

A kérdés a következő. Feltéve, hogy létezik egy nem kooperatív egyensúly, ebből az állapotból kiindulva, milyen hatással lesz a társadalom jólétére az adóráták egy kicsiny, összehangolt emelése, amelyet a kormányzatok versenyt fölszámoló, kollektív döntése tesz lehetővé? Ennek megválaszolásához mindenekelőtt azt kell figyelembe venni, hogy a kormányzatok az adórata emelése után újrajátszhatják a döntéshozatal második lépcsőjét: eldönthetik, hogy a többletbevételt köz- vagy magánhasznú közkiadásokra fordítják. Feltételezve, hogy az adóalap nagysága csökkenő függvénye az adószintnek, Edwards és Keen a következő hüvelykujjszabályt fogalmazza meg: az adókoordináció pontosan akkor vezet a társadalmi jólét növekedéséhez, ha az adóalap adórátára vonatkoztatott rugalmassága nagyobb a kormányzati döntéshozók hajlamánál, hogy a többletbevételeket saját céljaikra fordítsák; formálisan:

$$(4) \quad - (dK/K) / (dT/T) > dC / d(TK).$$

Egy ilyen szabály vonzereje abban rejlik, hogy jelentősen megkönnyíti az állásfoglalást az egyes konkrét adópolitikai döntésekről. „Tegyük fel például, hogy egyetértés van abban, hogy az adóalap rugalmassága 0,4; ekkor nem számít, hogy azt gondoljuk-e a politikai döntéshozókról, hogy a többletbevétel 5 százalékát költik magáncélokra, vagy azt, hogy 30 százalékát, ugyanis a koordináció mindkét esetben a reprezentatív állampolgár javát fogja szolgálni.” (Edwards–Keen 1996, p. 126) Másként fogalmazva: lehetővé válik, hogy a kormányzatok jóindulatáról eltérően

vélekedők egyezsége jussanak az adóverseny, illetve az azt fölszámoló kooperáció kívánatosságát illetően.

A szerzők a fenti szabályt általánosabban is megfogalmazzák. A (4) egyenlőtlenség jobb oldala lényegében a decentralizált adókiivetésből fakadó többletterhet mutatja. Ezzel összhangban az általánosabb szabály:

$$(5) \quad MDL / 1 + MDL > \lambda ,$$

ahol MDL a nem koordinált adóztatás többletterhének határértéke (*marginal deadweight loss*), λ pedig a kormányzat önös céljaira elpazarolt költségvetési hányad (a határon).¹⁶ Tovább általánosítva: a reláció bal oldala a kormányzati versenyből fakadó jóléti veszteség mértékét jelzi, míg a jobb oldala a Leviatán mohóságát számszerűsíti. A képletben szereplő változók empirikus értékét közvetlenül nem tudjuk meghatározni – az irodalomban ehhez legközelebb eddig az adóverseny szimulációs modelljei jutottak [Zodrow (2003) nyújt róluk áttekintést]. Empirikus tanulmányokból pedig megtudhatjuk, hogy a várt irányú hatások – például lazuló környezetvédelmi szabályok (Levinson 2003), a tőke csökkenő adóterhe (Revelli 2005; Zodrow 2003) – megjelentek-e. Ami a jobb oldalt illeti, az „első generációs” irodalom szintén nem közvetlenül λ -t, vagyis a kormányzati költségvetésből folyó pazarlás mértékét vizsgálta, hanem az eredeti Leviatán-modellből kiindulva a decentralizáció és a teljes költségvetés nagysága közötti összefüggést. A „Leviatán utáni hajsza”, amint a kutatási kérdés az irodalomban Oates (1985) cikke nyomán elhíresült, nem hozott megnyugtató végeredményt. Míg a fejlett országokon belüli felmérések többnyire megerősítették, hogy a decentralizáció korlátozza a kormányzat méretét (Rodden 2003), a fejletlenebb országokban gyakran fordított volt a helyzet (Stein 1999).

1.3. A „második generációs” irodalom

A „második generáció” kritikája alapvetően a fenti reláció (5) jobb oldalára irányul. A modellel és a föderalizmus hagyományos irodalmával szembeni fő ellenvetés, hogy a kormányzati működésről rendkívül leegyszerűsítő, „intézménymentes” képet vázol fel. Egyrészt az alsó szintű kormányzatot mintegy „fekete doboznak” tekinti:

¹⁶ A jelölés némileg eltér az eredeti cikktől, és Keent (2008) követi.

elvonatkoztat a kormányzaton belüli politikai-igazgatási folyamatok részleteitől (ezt jól jelképezi az exogén λ paraméter). Másrészt, a központi kormányzatot egyfajta költségmentes automatizmusként ábrázolja, amely biztosítja a verseny helyett a kooperációt. A decentralizáció és a centralizáció alternatívái egyszerűen a nem-kooperatív és a kooperatív egyensúly közötti választásként jelennek meg. Az újabb irodalmat az a törekvés jellemzi, hogy oldja ezeket a feltevéseket, és a politikai folyamat realitásához közelítse a modelleket (Inman – Rubinfeld 1997, Weingast 1995). Noha a szerteágazó irodalmat igencsak nehéz jól körülhatárolható kategóriákba rendezni, úgy véljük, nem egészen önkényes a következő néhány kutatási irány, pontosabban kutatásoknak irányt szabó kérdés megkülönböztetése (nem fontossági sorrendben):

1. Hogyan hat egymásra a kormányzat választói kontrollja és a földrajzi mobilitás?
2. Hogyan befolyásolja a decentralizáció a kormányzat választói kontrollját azáltal, hogy módosítja a választók információszerzési költségeit?
3. A képviseleti demokrácia melyik kormányzati szinten működik hatékonyabban?
4. Hogyan hatnak a demokratikus politikai intézmények a centralizáció folyamatára?
5. Milyen intézményi formákat ölthet egy föderáció? Hogyan magyarázhatók és milyen következményekkel járnak a különböző intézményi formák?

1.3.1. Hogyan hat egymásra a kormányzat választói kontrollja és a földrajzi mobilitás?

Az első kutatási irány Hirschman *Kivonulás, tiltakozás, hűség* című művére (1995)¹⁷ vezethető vissza, amely a politikai közösségeken belüli folyamatok és a politikai közösségek közötti interakció együttes elemzésének szükségességét hangsúlyozta. Minden kollektív jószág előállítására törekvő csoport esetében a csoporttagok kétféleképpen érhetik el, hogy a csoport többi tagja vagy vezetői figyelembe vegyék a preferenciáikat: kivonulással és tiltakozással. E logika szerint egy kormányzatot is

¹⁷ Eredeti megjelenés Hirschman (1970).

kétféleképpen szankcionálhatnak az elégedetlen polgárok (és vállalkozásaik): „kivonulhatnak” a területéről vagy pedig helyben maradva „tiltakozhatnak” – például úgy, hogy a soron következő parlamenti választásokon az ellenzékben lévő pártokra szavaznak.

A kivonulás mint szankció központi jelentőségű a közösségi döntések fentiekben felvázolt elméletében. Eszerint a migráció lehetősége egy olyan korlát a Leviatán hajlamú kormányzat számára, amely kiválthatja a képviseleti demokrácia nem igazán hatékony szankcionálási rendszerét. Brennan és Buchanan (1980) szavaival: „a személyek kormányzati területek közötti mobilitása, amelyet a fiskális haszon megszerzése motivál, részlegesen vagy akár teljesen is helyettesítheti az adókivetési jog [belső szabályok révén történő] korlátozását” (p. 184). Ebből fakadóan „a különálló kormányzatok közötti adóverseny egy olyan cél, amelynek elérése önmagában is kívánatos” (p. 186). Hirschman fogalmaival: a kivonulás könnyebbé válása és ezáltal a kivonulási szankció erősödése üdvözlendő, független attól, hogyan működik az egyes kormányzatok területén a tiltakozás. Hirschman – elfogadva a kivonulásnak ezt a szerepét – egy nagyon fontos ponton kiegészíti, módosítja a Leviatán-megközelítést. Hangsúlyozza, hogy a kivonulás és a tiltakozás nem egymástól független folyamatok, hanem kölcsönösen hatnak egymásra – még hozzá nem triviális módon. A kettő közötti viszony egyszerre helyettesítő és kiegészítő. Helyettesítő, amennyiben a kivonulás lehetősége csökkenti a tiltakozás vonzerejét; és kiegészítő, amennyiben a kivonulási opció erősíti a tiltakozó alkuerejét. Ha egyáltalán nincs külső alternatíva, a tiltakozás hiteltelen, és így hatástalan. Ha pedig sok hasonló alternatíva közül lehet választani, senki sem bajlódik a tiltakozással. A közösségi döntések hagyományos elméletének hiányossága, hogy figyelmen kívül hagyta, hogy a kivonulási szankció befolyásolja a politikai közösségen belüli tiltakozást is.

A legfontosabb tanulság, hogy a korlátok nélküli mobilitás alááshatja a politikai közösségeken belüli tiltakozási folyamatokat, vagyis a kormányzattal szembeni egyik szankció alkalmazása kioltja a másikat. Az Edwards–Keen-modellben ez azt jelenti, hogy az (5) egyenlőtlenség két oldala nem független egymástól. Ha a mobilitás költsége csökken, nem csak a decentralizált adópolitika többletletterhe (a bal oldal) nő, mivel nőnek a torzulások, hanem a kormányzat belső ellenőrzésének határfoka és

ezáltal a járadéka (λ) is változik – nőhet is, csökkenhet is. Hirschman gondolatmenete szerint, ha a kivonulásra alig van lehetőség, a tiltakozás hatásfoka alacsony, mivel nem támogatja hihető fenyegetés; ha ellenben a kivonulás nagyon könnyű, senki nem bajlódik a tiltakozással (λ mindkét esetben kicsi). A tiltakozás várható hatásfoka (vagyis a tiltakozás valószínűsége szorozva a tiltakozás hatásfokával) akkor lesz a legnagyobb, ha a kivonulás költsége közepes mértékű. Míg a közösségi döntések hagyományos elmélete szerint minél könnyebb a kivonulás, annál inkább hatékonyságra van ösztönözve a kormányzat (annál kisebb λ), a hirschmani logika szerint ez megkérdőjelezhető. A kivonulás könnyebbé válása egy szint után közvetve gyengítheti is a kormányzat ösztönzőit (növelheti λ -t) a tiltakozás aláásásán keresztül.

Ez azonban csak az egyik lehetséges következtetés, amelyet levonhatunk, ha együtt kezeljük a kivonulást és a tiltakozást. Maga Hirschman is számos példát hoz fel arra, hogy a kivonulás és a tiltakozás viszonya milyen bonyolult lehet, és ebből fakadóan a két mechanizmus optimális „egyensúlyát” milyen nehéz megtalálni. Talán ez magyarázza, hogy az elmélet ismertségéhez képest meglepően szűkös irodalom tárgyalja a kivonulás és a tiltakozás közötti kapcsolatot politikai közösségekre vonatkoztatva.¹⁸

Orbell és Uno egy korai tanulmánya (1972) azt vizsgálta, hogyan reagálnak a lakosok, ha elégedetlenek egy települési önkormányzat szolgáltatásaival, és a kivonulási és a tiltakozási szankció alkalmazása között inverz kapcsolatot talált. Sharp (1984) hasonló kontextusban arra jutott, hogy a kivonulás szankciójával általában a tiltakozás után élnek a lakosok, és bizonyos esetekben a kivonulás lehetősége csökkenti a tiltakozást, ha a politikai tevékenység kevésbé költséghatékony, mint az elköltözés. Squire et al. (1987) pedig kimutatták, hogy a lakosok földrajzi mobilitása az Egyesült Államokban negatívan hat a választási részvételre, amit a tiltakozási aktivitás egy fontos mércéjének tekinthető. Feld (1997) a svájci kantonokban hasonlította össze az állampolgárok kivonulási és tiltakozási döntéseit. A kantonok közül azokban, ahol létezik a népszavazás intézménye és emiatt (a szerző szerint) a tiltakozás költsége kisebb, az emberek ritkábban élnek a kivonulás eszközével, mint a tisztán parlamenti elven működő kantonokban.

¹⁸ A hirschmani modellt számos más területen is alkalmazták. Néhány példa: kereskedelempolitika (Aggarwal et al. 1987), párttagság (Kato 1998), munkaszervezet (Freeman – Medoff 1984), oktatás (Chubb – Moe 1988). Jó általános áttekintés Dowding et al. 2000 és Hirschman (2008).

A kivonulás és a tiltakozás közötti kapcsolat absztrakt formális elemzésére politikai kontextusban Gehlbach (2006) tett kísérletet, az állampolgárok és a „politikai vezetés” közötti viszony stratégiai jellegét hangsúlyozva.¹⁹ Abból indult ki, hogy a politikai közösség (az állampolgárok és a „vezetők” kapcsolata) akkor marad fenn, ha a polgárok nem a kivonulást választják, és a közösség fennmaradása esetén a polgárok és a politikai vezetők együttes kifizetése nagyobb, mint ellenkező esetben. A polgárok és a vezetők megalkusznak a „szerződési többlet” megosztásáról – a tiltakozás a modellben az alkudozás polgárok részéről felmerülő költségeként jelenik meg. A modell segítségével Gehlbach világosabbá teszi a különbséget a kivonulásnak a tiltakozók alkuerejére és a tiltakozás valószínűségére gyakorolt hatása között. Ha egyszer a tiltakozás költségeit a polgárok felvállalták, a kivonulás fokozza a tiltakozás erejét, mivel növeli a polgárok alkuerejét. Ha azonban a tiltakozási költségek felvállalása *előtt* javul a kivonulás lehetősége, a „hallgatás” vonzereje nő, és a polgárok kisebb eséllyel vállalják fel a tiltakozás költségeit. További megállapítása, hogy minél költségesebb a polgárok kivonulása a vezetők számára, annál jobban megéri tiltakozni a jobb alkupozíció folytán.

A kivonulás és a tiltakozás közötti viszony összetettsége Hirschman (1995) szerint részben a csoporttagság heterogenitásából fakad. Egyfelől sajátos munkamegosztás lehet a viszonylag mobil és immobil tagok között. Az előbbiek jelzik az elégedetlenséget, a változtatás igényét, míg az utóbbiak maradásukkal biztosítják, hogy a csoport irányítóinak legyen idejük reagálni. Ugyanakkor a csoport vezetése (például egy ország kormányzata) diszkriminálhat is a két csoport között. Kedvezőbb szolgáltatásokat nyújthat a mobilaknak, mint azoknak, akik a magas mobilitási költségek miatt a „foglyai”. Vagy éppen ellenkezőleg: a kivonulás ösztönzésével megpróbál megszabadulni azoktól, akik maradás esetén erőteljesen tiltakoznának. Egy diktatórikus rendszer fennmaradását például elősegítheti az ellenzékiek emigrációja. A túlzott engedékenységek azonban vissza is üthet, mert az állampolgárok a politikai elit gyengeségének jeleként értelmezhetik – Hirschman (1993) szerint ez történt például a kelet-német kommunista rendszer összeomlásakor.

Lorz és Nastassine (2007) azt elemezték, hogyan hat a migráció lehetősége az állampolgároknak arra a döntésére, hogy politikai hivatalt vállaljanak. A mobilabb

¹⁹ Egyszerű játékelméleti szituációkban elemzi a kivonulás hatását a csoporton belüli kooperációra Schuessler (1989), Orbell et al. (1984), Vanberg – Congleton (1992). Egy korai döntéselméleti formalizálás Laver (1976).

polgárok kisebb valószínűséggel fognak hivatalt vállalni, mivel a kivonulás nagyobb esélye miatt kisebb a hivataltól fakadó várható hasznuk. Ennek következtében a kormányzati döntések a kevésbé mobil állampolgárok preferenciáinak irányába mozdulnak el. Ha a viszonylag szegény és jelentős állami újraelosztást támogató polgárok egyszersmind kevésbé mobilak is, az elsősorban a jómódúak körében jelentkező nagyfokú mobilitás a redisztribúció növekedéséhez vezethet. Eszerint a félelem, hogy a decentralizáció korlátozza az újraelosztást, megkérdőjelezhető: jelentős de aszimmetrikus mobilitás esetén inkább a redisztribúció fokozódására számíthatunk.²⁰ Ez a mechanizmus azonban egy fontos korlátba ütközik, ha az immobil polgárok rá vannak szorulva a mobil polgárokra (például tőketulajdonosokra), és a növekvő terhek távozásra készíthetők az utóbbiakat. az utóbbiak alkuerejét (Moses 2005).²¹

1.3.2. Hogyan befolyásolja a decentralizáció a kormányzat választói kontrollját azáltal, hogy módosítja a választók információszerzési költségeit?

Az újabb föderalizmus-irodalom egy növekvő szelete nem a személyek és a tőke mobilitásának, hanem az információ régiók, országok közötti áramlásának hatását vizsgálja a kormányzatok felett gyakorolt választói kontrollra (Hirschman fogalmával a választói „tiltakozás” hatékonyságára; az Edwards–Keen-modellben közvetve λ nagyságára). Az úgynevezett összehasonlítási verseny (*yardstick competition*) elmélete a „laboratórium-föderalizmus” gondolatához hasonlóan a kormányzatok közötti információs externáliákból indul ki, de az alapvető problémának nem azt tekinti, hogy a (jóindulatú de nem mindentudó) kormányzatok hogyan találják meg a legjobb megoldásokat, hanem hogy miképpen lehet a legjobb politikai képviselőket kiválasztani és a megválasztottakat a legjobb teljesítményre ösztönözni. Az összehasonlítási verseny fogalmát eredetileg Shleifer (1985) vezette be a közgazdaságtanba mint a koncessziós monopóliumok egy sajátos szabályozási eszközét.²² A szabályozó hatóság (mint megbízó) számára alapvető problémát jelent, hogy nem ismeri a szabályozni kívánt monopólium (a megbízott) valós költségviszonyait. Shleifer javaslata szerint a hatóság úgy ösztönözheti a

²⁰ Ezzel részben összecsengő eredményre jut Lejour – Verbon (1994) és Epple – Romer (1991).

²¹ Lásd még Gabszewicz – Ypersele (1996) és Mazza – van Winden. (1996).

²² Építve Lazear – Rosen (1981), Holmström (1982) és Nalebuff – Stiglitz (1983) munkagazdaságtani írásaira.

monopóliumot költséghatékonyságra, ha a számára megszabott árat a hozzá hasonló vállalatok megfigyelhető költségszintjét mérceként használva állapítja meg. Általánosabban: egy megbízó csökkentheti a megbízottal szembeni információs hátrányát, ha a teljesítményét össze tudja hasonlítani más, hasonló feltételek mellett tevékenykedő megbízottakéval.²³ A választópolgárok és a politikai képviselők közötti viszony is megragadható egyfajta megbízási kapcsolatként (*principal-agent relationship*), és a választók a hasonló feltételek mellett működő (tipikusan: szomszédos) kormányzatokról megszerezhető információkat felhasználhatják a sajátjuk teljesítményének jobb megítélésére. Amint elsőként Salmon (1987) rámutatott, a decentralizáció egyik fontos pozitív következménye, hogy az összehasonlítási lehetőségek bővítésével (több, kisebb kormányzat) csökkenti a választók információs hátrányát, és jobb teljesítményre ösztönzi a politikai képviselőket. A választók kezében a jól teljesítő képviselőket elsősorban azzal jutalmazhatják, ha újraválasztják őket, és azzal büntethetik, ha nem (Barro 1973; Ferejohn 1986). Az informáltabb választók pontosabban meg tudják ítélni a kormányon lévők teljesítményét, akik így jobban ösztönözve vannak a valódi teljesítményre.²⁴

Az összehasonlító verseny a kormányzatok közötti versengés más formáihoz hasonlóan szintén nem csodaszer. Ahhoz, hogy igazán jól működjön, több feltételnek is teljesülnie kell. Először is a különböző kormányzatok teljesítményének jól összehasonlíthatónak kell lennie. Ha például a makroökonómiai sokkok eltérően érintik az egyes régiókat, illetve országokat, a komparatív információ megbízhatósága csökken (Bodenstein – Ursprung 2005). Másodszor, a választók számára az összehasonlító információk beszerzése és feldolgozása is költséges, ezért a könnyen beszerezhető és feldolgozható információkra (például látványos politikai programok, GDP növekedési ráta) fognak hagyatkozni, és nem feltétlenül jó országot választanak mércéül (Salmon 2003a). Harmadszor, a pártok közötti verseny korlátai (például a választható „politikai csomagok” oszthatatlansága) miatt a beszerzett információk csak korlátozottan használhatók fel a hatalmon lévők szankcionálására

²³ Az összehasonlító teljesítménymérés gondolata először a munkagazdaságtanban jelent meg, ahol azonban a hangsúly a hatékony kockázatmegosztáson volt. Lásd az előző lábjegyzetet.

²⁴ A modellek egy része nem a morális kockázat, hanem a kontraszelekció problémáját hangsúlyozza. Amennyiben a kormányzás során a választók megismerik a választott képviselők „típusát”, a soron következő választáson le tudják váltani a „rossz”, és meg tudják erősíteni a „jó” típusúakat (Fearon 1999). Az összehasonlító verseny a választók tájékozottságának növelésével a morális kockázatot és a kontraszelekciót egyaránt mérsékelheti (Feld et al. 2003; illetve Besley – Case 1995).

(Rowley 2001). Végül, ha stratégiai interakciót tételezünk fel a kormányzatok között (ami ésszerű, ha kicsi a számuk), számos Nash-egyensúly létezhet, amelyeket tetszőleges kormányzati teljesítmény jellemezhet (Feld et al. 2003). Ez az eredmény azon a feltevésen alapul, hogy a választók akkor büntetik meg a kormányzatukat, ha a teljesítménye elmarad a többiek mögött, így a kormányzatok egyedül arra figyelnek, hogy a teljesítményük ne térjen el a többiekétől. Ha például minden kormányzatnak hasonlóan gyenge a teljesítménye, egyiknek sem éri meg egyoldalúan javítani a sajátján.²⁵

1.3.3. Melyik kormányzati szinten működik hatékonyabban a képviseleti demokrácia?

A második generációs föderalizmus-irodalom egy jelentős része azt vizsgálja, hogy a *modern demokratikus intézmények melyik kormányzati szinten működnek hatékonyabban?* (Az Edwards–Keen-modellben: hogyan függ λ nagysága a kormányzati szinttől?) A képviseleti demokrácia egyik fő problémájának a közgazdászok Downs (1957) óta a választók racionális tájékozatlanságát és távolmaradását tartják. Minél nagyobb a választók száma, annál kisebb az esélye, hogy egy szavazat befolyásolja a végeredményt, így annál gyengébb a választópolgárok motivációja az informálódásra és a tájékozódásra (Inman – Rubinfeld 1999). Downs ugyanakkor felhívta a figyelmet a politika piacán működő közvetítő szereplőkre (például a média) és információsűrítő technikákra (például az ideológiákra), amelyek méretgazdaságossági vagy egyéb okokból nem feltétlenül az alsóbb kormányzati szinten működnek hatékonyabban. Fontosabb talán, hogy a kormányzat szintje befolyásolja a participáció, a tiltakozás különböző formáinak hatékonyságát. A részvétel olyan „sűrűbb” formái, mint a kapcsolatfelvétel a megválasztott tisztviselőkkel, a közmeghallgatásokon való részvétel, a választásokon való indulás, alsóbb szinten könnyebben célt érnek (Oliver 2001; Revesz 2001). Ezzel szemben a klasszikus lobbizást (például a törvényhozókkal való kapcsolatápolást, szakértői anyagok készítését, kampánytámogatásokat) „méretgazdaságosság” jellemzi: a kormányzat méreténél kisebb ütemben nő a költségük (Hills 2009). Mivel az előbbi a fogyasztói, állampolgári csoportokra, míg

²⁵ Az összehasonlító versenyt tesztelő gazdag empirikus irodalomból lásd például Besley – Case (1995), Revelli (2002), Bordignon et al. (2003; 2004), Revelli – Tovmo (2007).

az utóbbi a termelői lobbikra jellemző, alsóbb szinten e csoportok lobbijereje kiegyenlítettebb lehet.²⁶

Az érdekcsoportok által folytatott járadékvadászat szempontjából a decentralizáció mellett más érvek is szólnak. Egy kisebb és homogénebb közösségben kisebb a tere a különérdekeknek való kedvezésnek, mint egy nagyobb, heterogén lakosságú területen. Kevesebb diszkriminatív döntés (például egy ágazatnak kedvező szabályozás vagy egy csoportnak kedvező transzferpolitika) születik, és ezért csökken a járadékszerzésre pazarolt erőforrások nagysága (Congleton 2000). Számos modell pedig azt hangsúlyozza, hogy decentralizáció esetén az adóalapok (például egyes tökefajták) mobilitása korlátozza a rájuk kivethető adó nagyságát, és emiatt a kormányzati költségvetés méretét. Mivel csökken a megszerezhető járadék nagysága, a társadalmi szempontból pazarló járadékvadász tevékenységek is alábbhagynak (Lorz 1998; Sato 2003; Wärneryd 1998). Az elméleti eredményeket megerősíti Fisman és Gatti (2002) empirikus kutatása, akik erős negatív korrelációt találnak az egyes országokon belüli költségvetési decentralizáció és a korrupció szintje között.²⁷

A képviseleti demokrácia többségi elven működik, és kérdés, hogy a döntések centralizált törvényhozáshoz rendelése, miként befolyásolja a megszülető döntéseket. A föderalizmus-irodalom két lehetséges problémát hangsúlyoz (Inman – Rubinfeld 1997; 1999; Mueller 2003). (1) Központi döntéshozatal esetén kialakulhatnak területi alapú többségi koalíciók, amelyek a saját választóiknak kedvező döntések költségeit a koalícióból kimaradó területek lakosságára háríthatják. Így a koalíciós körzetekben várhatóan túl magas, másutt pedig túl alacsony lesz a közszolgáltatások szintje. Megoldást jelenthet erre, ha a központi szinten többségi helyett egyhangúsági szabály van életben. Ez azonban növeli a döntéshozatal költségeit (Buchanan – Tullock 1962).²⁸

(2) Ha a törvényhozásban az „univerzalizmus” normája uralkodik, vagyis a képviselők kölcsönösen támogatják egymás leginkább preferált programjait, a

²⁶ Ez persze nem egyértelműen előny (mint ahogyan például Becker (1983) gondolja), hiszen a lobbik versenye akár növelheti is a pazarlást (lásd például Baysinger – Tollison 1980)

²⁷ Treisman (2000) azt találta, hogy a föderális szerkezetű országok viszonylag korruptabbak, mint az egységes kormányzatúak. Ennek valószínű magyarázatát azonban nem az alsóbb szintek nagyobb fokú korrumpálhatóságában látja, hanem Shleifer – Vishny (1993) alapján abban, hogy a kormányzati szintek között egyfajta pazarló vertikális verseny zajlik a „kenőpénz-alapokért”.

²⁸ Az egyhangúsági szabálynál is erősebben védi az egyes körzetek érdekeit, ha lehetőségük van a föderációból való kiválásra (Buchanan 1995).

„többség zsarnokságától” ugyan nem kell tartani, de ha a különböző programok haszna az egyes választóközetekre koncentrálódik, míg a költségeik az összes adófizető között oszlanak meg, összességében túl sok program valósul meg túl drágán. Ennek oka, hogy az egyes képviselők „közösén használt erőforrásként” (*common pool*) tekintenek a központi költségvetésre. A költségvetés egyensúlyára és az egész föderáció jólétére kevés ráhatásuk van, és ezért a politikai tőkéjük sem függ tőle (Weingast – Shepsle 1981). Éppen ezért mérsékelheti a problémát, ha a központi törvényhozásban erős irányítású pártok vannak, amelyek nagyszámú körzetben érdekeltek. A pártvezetésnek már származhat politikai tőkéje a föderális szintű hatékonyságból (például a költségvetési deficit kordában tartásából (Inman – Fitts 1990)).²⁹

Végül, a kormányzat mérete hatással lehet arra, hogy a többségi elvből fakadó problémák – az instabilitás és a „többség zsarnoksága” – milyen súlyos formában jelentkeznek. Amennyiben az alsóbb szintű kormányzat területén élő népesség politikai preferenciáit tekintve homogénebb, a többségi szavazás kisebb valószínűséggel vezet ciklikus aggregált preferencia-rendezéshez. Ezáltal csökken az instabilitás és a napirend manipulálhatóságának esélye (Kuga – Nagatani 1974; Hills 2009). Másfelől, a stabil többségi koalíció általában felveti a kisebbség kizsákmányolásának, a „többség zsarnokságának” a veszélyét (Sunstein 2003).

1.3.4. Hogyan hatnak a demokratikus politikai intézmények a centralizáció folyamatára?

A kormányzati szint és a képviseleti demokrácia működése közötti kapcsolat vizsgálata mellett egy másik tág kérdéskör, amelyet az irodalom vizsgál, hogy *milyen intézményi feltételek mellett várható hatékony munkamegosztás a kormányzati szintek között*. A Leviatán-megközelítés kiindulópontja, hogy a kormányzat a bevételeit maximalizálja azon (alkotmányos) korlátok mellett, amelyekkel szembesül. Egy képviseleti demokráciában e korlátok főképpen a választási-szavazási szabályokból és a szervezett érdekcsoportok jelenlétéből fakadnak. E korlátokat szem előtt tartva három alapvető problémát azonosíthatunk, ami miatt a

²⁹ Az „univerzalizmusból” fakadó hatékonyságvesztés nem mindig „túlköltekezés” formájában jelenik meg. Túl kicsi is lehet a programok összköltsége, mivel a képviselők az univerzális koalíció programcsomagjába előszeretettel veszik fel a kis költségű projekteket, és hagyják ki belőle a drága, de jelentős nettó hasznúakat (Lockwood 2006).

kormányzatok centralizációval kapcsolatos döntései eltérhetnek a közpénzügyi elmélet normatív javaslataitól. (1) A választók racionális tájékozatlansága lehetővé teheti, hogy az alsóbb szintű kormányzatok akkor is a kormányzatközi verseny felszámolása és a centralizáció mellett döntsenek, ha az pusztán az önös, bevételmaximalizáló érdekeik alapján kívánatos. (2) Amennyiben a választók tájékozatlansága mérsékelhető, olyan többség alakulhat ki amely támogat olyan a centralizációs döntéseket, amelyek a kormányzatközi verseny jólétnövelő formáit számolják fel. A demokrácia többségi szabálya ugyanis lehetőséget teremt a társadalmi csoportok közötti nem önkéntes újraelosztásra. Mivel pedig a kormányközi verseny korlátozza az újraelosztás lehetőségeit (a vesztesek emigrálhatnak), a potenciális nyertesek támogatni fogják szavazataikkal a verseny felszámolását (Mueller 1998). (3) A harmadik probléma abból fakad, hogy a magasabb szintű kormányzat egész területén homogén érdekekkel rendelkező és könnyen megszerveződő érdekcsoportok támogathatják a kormányzati döntések centralizálását pusztán azért, mert ezzel más érdekcsoportok rovására növelhetik a befolyásukat (Vaubel 1994).

Kérdés, hogy miképpen érhető el, hogy a centralizációra csak azokban az esetekben kerüljön sor, amikor az hatékony? A nem hatékony centralizáció a közösségi döntések elmélete szerint az alsóbb szintű kormányzatok kartelljeként ragadható meg. Milyen feltételek kedveznek egy kartellnek? Blankart (2000) Svájc és a Német Szövetségi Köztársaság történetét hasonlította össze a XX. század második felében. Svájcban a központosítás mértéke és egyúttal az állami szektor mérete jóval kevésbé növekedett, mint (Nyugat-)Németországban. Blankart szerint ennek elsődleges oka, hogy a közvetlen demokrácia Svájcban gátat tudott szabni a politikai képviselők kartellezésének (lásd még Frey 1994). Vaubel (1996) 50 országot összehasonlító elemzése alapján a központosítás mértékére negatívan hat, ha a központi adókulcsokról népszavazással kell dönten.

A túlzott centralizáció megakadályozásában fontos szerep a kormányzati szintek közötti viszonyokat érintő alkotmányos szabályoknak. Weingast (1995) szerzőtársaival (Montinola – Qian – Weingast 1995; Qian – Weingast 1997) egy „piacbarát” föderális alkotmány (*market-preserving federalism*) szükségessége mellett érvelnek, amely egyszerre biztosítja, hogy a kormányzat a piacok hatékony

működését támogató szabályokat érvényesít és hatékony módon állítja elő a közszolgáltatásokat. Javaslatuk lényege, hogy a központi kormányzat hatáskörét szigorúan a „közös piac” fenntartására (a mobilitási akadályok felszámolására) és a túlcsoordulási hatással járó közjavak előállítására kell korlátozni. Az alsó szintű kormányzatoknak pedig alapvetően a saját adóikból kell fedezniük a kiadásait, és korlátozni kell a lehetőségüket arra, hogy a központi költségvetésen keresztül megosszák a bevételeiket. Eképpen „kemény költségvetési korlátokkal” szembesülnek. Végül az alkotmánynak önkikényszerítőnek (*self-enforcing*) kell lennie, hiszen nincsen egy külső harmadik fél, aki azt kényszeírtő erővel betartatná. Amint Rodden – Rose-Ackerman (1997), éppen az utóbbi a föderációk gyenge pontja. Egyfelől, azok a feladatok, amelyeket Weingast és szerzőtársai a központi kormányzathoz rendelnek, a valóságban kiterjedt szabályozói és adóztatási jogköröket jelentenek, és erős alkupozíciót biztosítanak az alsóbb kormányzatokkal szemben. Másfelől, ha az alsóbb kormányzati szintnek erős ellenőrzési jogot adunk a föderális szint felett, akkor nehéz megakadályozni, hogy azzal visszaéljenek – protekcionista vagy túlcsoordulási hatásokkal járó döntéseket hozzanak.

Bizonyos feltételek mellett a független igazságszolgáltatás elősegítheti az egyensúly fenntartását. Weingast (1993) szerint a bíróságok függetlensége például a XVII. századi Angliában fontos szerepet játszott az ország föderatív struktúrájának megőrzésében. Vaubel említett összehasonlító tanulmánya (1996) szerint az alkotmánybíróságok függetlensége hasonló magyarázóerővel bírt 1989-91-ben. Ugyanakkor a föderális szintű bíróságok maguk is érdekelték lehetnek a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ágak centralizációjában (Josselin – Marciano 2000; Vaubel 1999). Általánosságban a vétőjoggal bíró szereplők nagyobb száma nehezíti az alkotmányos status quótól való elmozdulást. Ez azonban a hatékony és nem hatékony elmozdulásra egyaránt igaz.

A közpénzügyi elmélet szerint a túlcsoordulási hatások és a redisztribúciós célok miatt általában indokolt az alsóbb szintű kormányzatokat különböző központi költségvetési támogatásokban részesíteni. Ennek kapcsán három probléma is felmerül. Egyrészt, a kormányzati szintek közötti transzferek fokozzák a választók fiskális illúzióját³⁰ (Cullis – Jones 2003). Másrészt, ha az alsóbb szintű kormányzatok arra számíthatnak, hogy szükség esetén az általános adóbevételeken alapuló központi

³⁰ Fiskális illúzió esetén a választók alábecsülik a kormányzati programok költségeit.

költségvetésből megsegítik őket, akkor a „puha költségvetési korlát” miatt a központi költségvetésre mint „közös használatú erőforrásra” (*common resource*) fognak tekinteni (Rodden 2003). Túlzottan nagy finanszírozási igényekkel lépnek fel, illetve a központi költségvetés túl nagyra növelésében lesznek érdekeltek. A probléma különösen súlyos lehet, ha a központi költségvetés egyfajta biztosítási (kockázatmegosztási) alapként szolgál az alsóbb szint számára, és morális kockázattal kell számolni (Persson – Tabellini 1996). Rodden (2003) vizsgálatai szerint a decentralizáció csak azokban az országokban jár együtt viszonylag kis kormányzati mérettel, ahol az alsóbb szint a kiadásait elsősorban autonóm módon kivetett adókból finanszírozza. Ahol a közvetlen kormányzatközi transzferek dominálnak és az alsóbb kormányzatok puha költségvetési korláttal szembesülnek, a decentralizáció jellemzően a közkiadások növekedéséhez vezet. Harmadrészt, ha az alsóbb és a felsőbb szintű kormányzat is kivethet – egymástól függetlenül – adót ugyanarra az adóalapra, egyfajta „vertikális externália” jelentkezik: Összességében az adóteher magasabb lesz, mint ha csak egyetlen döntéshozó vetne ki adót, mivel egyik kormányzat sem veszi figyelembe, hogy az adórátája növelésével a másik kormányzat számára elérhető adóbevételt is csökkenti (Keen – Kotsogiannis 2002).

A jogkörök egyértelmű elkülönítésének hasznát kérdőjelezi meg a „vertikális verseny” elmélete (Breton 1998). Eszerint nem csak az egy szinten lévő kormányzatok közötti versengés lehet hatékony, hanem az egy területen működő, különböző szintű kormányzatok rivalizálása is. Ehhez ráadásul mobilitásra sincs szükség. Ha például egy településen a helyi, a regionális és az országos kormányzat is tart fenn oktatási intézményt, az állampolgárok össze tudják őket hasonlítani. Az információ alapján eldönthetik, melyiket veszik igénybe, illetve olyan politikai képviselőket támogathatnak, akik az általuk preferált kormányzati szint hatáskörének növelését kezdeményezik. Ha ezt a gondolatot továbbsszójuk, eljutunk a „funkcionális, egymással átfedő és versengő kormányzatok” (*functional, overlapping, and competing jurisdictions, FOCJs*) hipotetikus rendszeréig, amelyben a kormányzatok tevékenysége nem helyhez kötött, és az állampolgárok a piaci vásárlásokhoz hasonlóan minden közszolgáltatás esetében megválaszthatják, mely kormányzattól kívánják beszerezni (Frey – Eichenberger 1996). Ekkor a kormányzatok közötti hierarchikus viszony megszűnik, a verseny vertikális és

horizontális dimenziója összemósodik.

1.3.5. Milyen intézményi formákat ölthet egy föderáció? Hogyan magyarázhatók és milyen következményekkel járnak a különböző intézményi formák?

Az *FOCJ*-vízió átvezet az utolsó nagy kérdéskörhöz, amelyet a föderalizmus második generációs irodalma tárgyal. A klasszikus és az eddig ismertetett újabb elméletek a centralizációt vagy úgy ragadják meg, mint feladatok telepítését egy eleve létező felső szintű kormányzathoz (Oates 1972), vagy egyféle automatikus együttműködésként („kooperatív megoldásként”) az alsóbb kormányzatok között (Edwards – Keen 1996). A valóságban az együttműködés nem költségmentes, és különböző irányítási-kormányzási struktúrákban (Williamson 1996; 2007) ölthet testet. Induljunk ki abból, hogy adott egymással szomszédos kormányzatok egy csoportja, amely együttműködésre törekszik! Nincsen felettük álló kormányzat, amely a megállapodásukat kikényszeríthetné, ezért egy „önkikényszerítő szerződést” kell kötniük. Más szóval, saját magukat kell – egymás számára is hihető módon – az ígéreteik betartására ösztönözniük. A kapcsolatok hosszú távú jellege egy potenciális megoldást kínál. Ha a kormányzatok ismétlődő játékot játszanak, a kezdeti bizalmon alapuló, majd a másik fél viselkedését utánzó „szemet-szemért” stratégiák elősegíthetik a kölcsönös kooperációt (Yarbrough – Yarbrough 1987). Azonban, mint ismeretes, egy „viszonylag jó” kooperatív egyensúly elérése ismételt játékokban korántsem egyszerű (Fudenberg – Maskin 1986). Segítséget a többé-kevésbé evolutív módon kialakuló „hallgatólagos vagy explicit elvek, normák, szabályok és döntéshozatali eljárások” jelenthetnek, „amelyek körül a szereplők várakozásai konvergálnak”; az államok feletti nemzetközi jogrend például ekként értelmezhető (Krasner 1983, p. 2). Az önkéntes és önkikényszerítő megoldások azonban gyakran akadályokba ütköznek a résztvevők nagy száma, stratégiai viselkedése, az alku kiindulópontját jelentő tulajdonjogok tisztázatlansága és a kikényszerítés nehézsége miatt. [E problémákat jól szemlélteti Coates – Munger (1995) tanulmánya az amerikai tagállamok közötti kooperáció kudarcairól, valamint Murdoch – Sandler (1982) elemzése a NATO-ról.] Egy felsőbb kormányzati szint létrehozása az önkikényszerítés kudarcára adott válaszként értelmezhető. A létrehozott szervezet

többféleképpen segítheti a kooperációt. Egyrészt, az információáramlás felgyorsításával és az állandó személyzet körében kialakuló kooperációs normák, például laza reciprocitást előíró „ajándékcseré” (Akerlof 1982) révén – Monnet (1977) elsősorban ebben látta az európai szupranacionális szervezetek jelentőségét. További funkció lehet az alsóbb szintű kormányzatok tevékenységének megfigyelése és értékelése (Garrett – Weingast 1993). Ez egyrészt elősegítheti a reputációs mechanizmusok működését. Tallberg (2003) szerint például ez az Európai Bizottság által a tagállami mulasztásokról megjelentett rendszeres jelentések értelme. Másrészt szankciók társulhatnak hozzá, amelyek révén a felsőbb szintű kormányzat veszi magára a megállapodások kikényszerítését.

Ha az alsóbb kormányzatok a felsőbb szintet azzal bízzák meg, hogy segítse elő a megállapodásaik betartását, lényegében egy összetett megbízási viszonyt (*principal-agent relationship*) kreálnak. Ezt hangsúlyozza az az irodalom, amelyet összefoglalóan a *föderalizmus megbízási elméletének* nevezhetünk. E megközelítés szerint az alsóbb kormányzatok a felsőbb szintet azzal bízzák meg, hogy ellenőrizze és szankcionálja, hogy ők maguk végrehajtják-e azt, amiben közösen megállapodtak. Így (I) az alsóbb kormányzatok megbízói a felsőbbnek, (II) a felsőbb kormányzat pedig felügyelője (*supervisor*) az egyezségek végrehajtását illetően az alsóbb szintnek. A centralizáció tehát egy megbízó–felügyelő–megbízott struktúrát hoz létre, amely egy hiteles elköteleződési mechanizmusként fogható fel (Tallberg 2003). A két viszony természetesen összefügg, de bizonyos fokig külön elemezhetők. A valós föderális rendszerekben a relatív jelentőségük eltérő. Az egységes nemzetállamokon belül, ahol a nemzeti kormányzat dönthet a decentralizációról a (II) viszony dominál, olyannyira, hogy helyesebb a felsőbb kormányzatot megbízónak tekinteni és az alsóbb kormányzatokat megbízottaknak.³¹ A nemzetközi szervezetek esetében egyértelműen az (I) kapcsolat a meghatározó (Pollack 2005; Vaubel et al. 2007), míg a föderatív államok vagy az Európai Unió esetében a dominancia már kevésbé egyértelmű, illetve időben változik. A központ az öt létrehozó szerződés hézagjait kihasználva „felülkerekedhet” az eredeti

³¹ Ebből indul ki az „adminisztratív föderalizmus” megközelítése, amely az esetleges decentralizációt a központ kormányzat döntéseként értelmezi, amelynek célja az eleve nem autonóm alsóbb szint ösztönzése (Oates 2005). A hagyományos közpénzügyi szemlélet, amely a decentralizált döntéseket korrigáló transzfereket javasol, általában hallgatólagosan szintén abból a feltevésből indul ki, hogy a központi szint a megbízó, aki az alsóbb szintet próbálja rávenni, hogy valósítsa meg az általa kitűzött célokat.

megbízóin. Josselin és Marciano (2000) például ekként értelmezi az Egyesült Államok történetét és hasonló tendenciát azonosít az európai integráció történetében is.

A felsőbb kormányzat lehetőségeit a (II) felügyelői viszonyban az alsóbb szint szankcionálására (a fent említett kooperációt támogató eszközök alkalmazására) befolyásolja, hogy az (I) megbízási viszonyban az alsóbb szint milyen korlátokat állít elé. A felsőbb szint felügyeletében egy sajátos problémát jelent, hogy több megbízó áll szemben egy megbízottal. Az önállósodó központi szint szankcionálása ezért kollektív cselekvési probléma, amely általában nehézkessé teszi a reagálást (Scharpf 1988). A különböző intézményi megoldások, amelyekkel az alsóbb szintű megbízók élni próbálnak, részben erre adott válaszként értelmezhetők [lásd például Aranson (1990) az amerikai Legfelsőbb Bíróság kontrollszeréről, Steunenberg et al. (1996) az Európai Bizottság munkáját felügyelő, tagállami szakértőkből álló bizottságokról]. A föderalizmus megbízási elméletének legfontosabb korlátja, hogy az egyes kormányzati szinteken *belüli* viszonyokat másodlagos jelentőségűnek tekinti a kormányzati szintek közötti viszonyokhoz képest. Elképzelhető azonban olyan helyzet, amikor az érdeellentétek és konfliktusok az egyes szakpolitikai területek jelentkeznek, és egy-egy ágazat különböző kormányzati szinten működő szereplői együttesen lépnek fel más ágazatokkal szemben. Egyes elemzők szerint az Európai Unió döntéshozatali folyamatait például szektorálisan erősen fragmentáltak (Richardson 2001, Peters 2001).

1.4. Az értekezés hozzájárulása a föderalizmus irodalmához

Az értekezés egy-egy fejezetével a „második generációs” irodalmat foglalkoztató kérdések közül az alábbi háromhoz kapcsolódik::

- Hogyan hat egymásra a kormányzat választói kontrollja és a földrajzi mobilitás?
- Hogyan hatnak a demokratikus politikai intézmények a centralizáció folyamatára?
- Milyen intézményi formákat ölthet a centralizáció? Hogyan magyarázhatók és milyen következményekkel járnak a különböző intézményi formák?

Közelebbről az alábbi elméleti problémák megválaszolásához kívánunk hozzájárulni:

- Hogyan befolyásolja egy föderális rendszerben a gazdasági és politikai intézmények egységesülése – mint a centralizáció egy következménye – az alsóbb kormányzatok közötti mobilitást, a területükön belüli politikai aktivitást és a kettő közötti viszonyt?
- Hogyan befolyásolja magát a centralizáció folyamatát az alsóbb kormányzatok szintjén folyó politikai verseny, illetve annak hiánya?
- Mivel magyarázható egy olyan föderális intézményi szerkezet, ahol a centralizált döntéseket az alsóbb szintű kormányzaton belül szakosodott és intézményileg is elkülönülő tisztviselők hajtják végre? Milyen következményekkel jár ez az alsóbb kormányzat szintjén működő bürokráciára (annak hatékonyságára és stabilitására)?

Az értekezés e három kérdésre egy-egy modellel válaszol, és az elméleti eredményeket alkalmazza az európai integráció folyamatára. Az első modell általános relevanciával bír minden EU-tagállamra, így az elméleti következtetéseink alapján általános predikciókat fogalmazunk meg. A második és a harmadik modellben már olyan változók is megjelennek, amelyek az egyes tagállamok belső politikai, illetve igazgatási rendszerének sajátosságaitól függenek. Bemutatjuk, hogy a kidolgozott modellek jól alkalmazhatók a Magyarország EU-csatlakozásával összefüggő politikai és igazgatási folyamatokra. A dolgozat eképpen hozzájárulás kíván lenni ahhoz a tágabb társadalomtudományi irodalomhoz is, amely az EU-csatlakozás Magyarországra gyakorolt hatásait igyekszik feltárni.

1.4.1. A Hirschman-modell továbbfejlesztése

A második fejezet Hirschman (1995) eredeti modelljéhez nyúl vissza, annak továbbfejlesztésére, módosítására tesz kísérletet. Eszerint a kivonulás és a tiltakozás közötti egészséges egyensúly megteremtésében kulcsszerepet játszik az adott csoporthoz, kapcsolathoz való hűség. A kivonulással és a tiltakozással szemben azonban Hirschman a hűséget nem racionális cselekvésként határozza meg, hanem exogén adottságként, a döntéshozó ismeretlen eredetű tulajdonságként definiálja. Ennek következtében a hűség elemzése kívül reked a közgazdasági modellezésen.

Ebben néhány elszórt megjegyzéstől eltekintve a későbbi irodalom is követi Hirschmant (Farrell – Rusbult 1992; Dowding et al. 2000). Célunk, hogy a hűség jelenségét is bevonjuk a közgazdasági elemzés körébe: megragadjuk a hűséget megalapozó, fenntartó döntéseket. Ehhez a specifikus beruházás fogalmát hívjuk segítségül, amelyet a tranzakciós költségek gazdaságtana, mindenekelőtt Williamson (1975; 1985; 1996) dolgozott ki. Fő állításunk, hogy a hirschmani értelemben vett hűség sok esetben (noha nem mindig) visszavezethető specifikus beruházások megtételére. A hűség jelenségét részletesen körüljárva, három esetet különböztetünk meg: (1) a hűséget specifikus beruházás magyarázza; (2) a hűséget olyan (köztes) tényezők magyarázzák, amelyekre befolyással vannak bizonyos specifikus beruházások; (3) a hűség specifikus beruházástól függetlenül jelentkezik.

Bemutatjuk, hogy a specifikus beruházás kivonulási-tiltakozási döntésekre gyakorolt hatása pontosan egybeesik azzal, amit Hirschman hűségnek nevez. Egyrészt növeli az aktuális kapcsolat értékét az alternatívákhoz viszonyítva, így a maradáshoz képest a kivonulást „adóval” sújtja, és egyúttal fokozott tiltakozásra ösztönöz. Másrészt a specifikus beruházások részben a tiltakozáson keresztül hatnak: a tiltakozás hatásosságát növelik. Így a hűséghez hasonlóan mintegy „támogatást nyújtanak” a tiltakozáshoz.

Eszerint a hirschmani modellben a hűség fogalma számos esetben kiváltható a specifikus beruházásával. E helyettesítése előnye, hogy a specifikus beruházási döntéseket és a specifikus eszközöket általában könnyebb azonosítani és a társadalmi környezet változásaival összefüggésbe hozni, mint a hűséget. A helyettesítés mellett szóló további érv, hogy a társadalomtudományi irodalom szerint a hűség leginkább éppen azokat a kapcsolatokat jellemzi, ahol jelentős a specifikus beruházások szintje (Williamson 1996; North 1981; Ben-Porath 1980).

A hűséget nem magyarázhatjuk kizárólag specifikus beruházásokkal. További tényezőket is azonosíthatunk, amelyek a hűség kialakításához és fenntartásához kapcsolódnak, és amelyeket racionális döntések kísérhetnek. A kísérleti közgazdaságtan (Vanberg – Congleton 1992), a szociálpszichológia (Van Vugt – Hart 2004) és a morálfilozófia (Balázs 1997) eredményeit is felhasználva a következő tényezőket elemezzük: érzelmi elköteleződés, bizalom, erkölcsi motiváció, a csoporttal való azonosulás és a preferenciák állandósága. Legfontosabb

állításunk, hogy a specifikus beruházások e tényezőkön keresztül is hatnak a hűségre. Az egyes tényezők nem *feltételeznek* specifikus beruházást, de *a specifikus beruházások kedvező környezetet teremtenek a megjelenésükhöz, és rajtuk keresztül növelik a hűséges viselkedés valószínűségét.*

Ha a specifikus beruházásra mint racionális döntésre ható környezeti tényezők azonosíthatók, a hűség magyarázatára is lehetőség nyílik. A 2.2. alfejezetben egy olyan modellt mutatunk be, amelynek segítségével megvizsgálhatjuk, *hogyan hat egy exogén környezeti változás – a beruházások eredeti kapcsolaton kívüli hasznosíthatóságának módosulása – a specifikus beruházási döntésre és ezen keresztül a hűségre.*

A modell általános ugyan, ám – amint a 2.7. alfejezetben bemutatjuk – *a modell szerkezete közvetlenül megfeleltethető az európai integrációs logikának.* A politikai és gazdasági rendszerek harmonizációja, egységesülése javítja a korábban az egyes országokra nézve nagymértékben specifikus beruházások külföldi hasznosíthatóságát. Ez befolyásolja az állampolgárok beruházási döntéseit, és végső soron a hazájukhoz való hűségét. A modell segítségével tehát azonosíthatjuk, *hogyan hat az integráció az állampolgároknak a hazájukhoz fűződő hűségére és ezen keresztül a tiltakozás és a kivonulás mechanizmusaira.*

1.4.2. A pártok közötti összejátszás mint a centralizációt segítő mechanizmus

A 2. fejezetben a kidolgozott modellel összhangban az európai integráció folyamatát – a harmonizáció és egységesülés előrehaladását – adottságnak tekintjük. A valóságban természetesen ez a folyamat is konkrét, elemezhető döntéseken alapul. A legfontosabb döntéseket – legalábbis formálisan – az egyes uniós tagállamok polgárai és az általuk megválasztott nemzeti szintű politikai képviselők hozzák meg. A 3. fejezetben egy olyan modellt dolgozunk ki, amely egy képviseleti demokrácia azon döntését elemzi, hogy részt vegyen-e a kormányzati hatáskörök magasabb szintre telepítésében. Közelebbről azt a kérdést feszegetjük, *miként lehetséges az, amit a közösségi döntések klasszikus elmélete feltételez – hogy az alsóbb szintű kormányzat bevételmaximalizáló Leviatánként viselkedve támogatja a nem hatékony centralizációt.* Mint említettük, az irodalom ezt a választók racionális tájékozatlanságával, az érdekcsoportok szerepével vagy a „többség zsarnokságával”

magyarázza. *A modellünk egy negyedik mechanizmust elemez: az alsóbb kormányzati szinten működő pártok közötti összejátszást a centralizáció kérdésében.*

Amint kifejtettük, a közösségi döntések elmélete szerint (Brennan – Buchanan 1980) a centralizáció felszámolja az alsóbb szintű kormányzatok közötti horizontális versenyt, ami az alsóbb szintű politikai képviselőket (mint csoportot) érdekeltté teszi a centralizáció támogatásában – ha megtehetik, akár megbízóik, a választók ellenében is. A képviselők azonban egy kollektív cselekvési problémával szembesülnek: hiába tennének szert a centralizáció folytán nagyobb kollektív járadékra, a szavazatokért folyó verseny miatt az egyes pártok számára a racionális stratégia a centralizáció elvetése lehet. A megoldást a pártverseny felszámolása, és pártkartellel való helyettesítése jelentheti.

Az összejátszás logikáját egy formális játékelméleti modellen mutatjuk be. A modell két szempontból is hozzájárul az eddigi közgazdaságtani irodalomhoz: (1) míg a pártok közötti versennyel kiterjedt irodalom foglalkozik, a pártok közötti összejátszásról eddig alig született modell (a fontos kivétel: Wittman 1973); (2) *a modell a pártviselkedés klasszikus térbeli elméletét* (Downs 1957) *összekapcsolja a demokrácia megbízási elméletével* (Moe 1984). Az értekezés modellje Wittmant (1973) követi, amennyiben a pártokról nem a szavazatszám, hanem a várható hasznosság maximalizálását feltételezi, amely függ a pártok által elfoglalt választási platformtól. Újdonsága azonban, hogy (i) *számol a pártok döntésének stratégiai jellegével; (ii) a pártok preferenciáit explicit módon a térbeli modellhez köti; és (iii) a megbízási elmélet alapján általános, számos politikai dimenzióra alkalmazható feltevésekkel él e preferenciákról.*

A pártok lehetséges stratégiáit és kifizetéseit a térbeli verseny egy modelljéből vezetjük le, amelybe „beépítjük” azt a feltevést, hogy a pártok azokat a pozíciókat részesítik előnyben, amelyek csökkentik a választói kontroll erősségét. A modell két dimenziótípust különböztet meg. Az első típus az általános ideológiai dimenzió, amelyben a pártok hasznossági szintje független az elfoglalt pozíciótól (vagyis megfelel az eredeti downsi modellnek). A második típusban ezzel szemben a pozícióval együtt változik a megbízói kontroll erőssége és ezzel a pártok hasznossága. A centralizációról való döntés (bizonyos feltételek mellett) ebbe a második típusba sorolható. (Maga a modell túlmutat a föderalizmuson, a pártkollúzió

jelenségét általánosabban ragadja meg. Ennyiben hozzájárulás kíván lenni ez utóbbi téma rendkívül szűkös irodalmához is.)

Abból indulunk ki, hogy a két párt az általános ideológiai dimenzióban lefolytatta egymás között a szavazatmaximalizáló versenyt (itt az összejátszásnak nincs tere), és döntés előtt áll: versenyezzen egymással a második dimenzióban is, vagy pedig kartellt alkotva mindketten a legnagyobb hasznosságot biztosító pozíciót válasszák. Feltesszük, hogy a pártok domináns stratégiája eredetileg a verseny, és az összejátszás célja, hogy a fogolydilemma-játékot úgy alakítsák át, hogy a kölcsönös kooperáció Nash-egyensúllyá váljon.

A modell segítségével azonosítjuk azokat a feltételeket, amely kedvez a pártok közötti kooperációnak, és az összejátszás lehetséges eszközeit. Ezután azt vizsgáljuk meg, hogy *a modell mennyiben képes megvilágítani a Magyarország EU-csatlakozásához vezető politikai folyamatot. Amellett érvelünk, hogy a pártok ösztönzői és viselkedése az adott kérdésben és időszakban jól megfeleltethető az összejátszás azon feltételeinek és eszközeinek, amelyet a modellel azonosítottunk.* Úgy véljük, a modell egy koherens és számos fontos empirikus megfigyeléssel összhangban lévő magyarázatát nyújtja a pártok és a választók viselkedésének.

1.4.3. A tisztviselők jelentősége a kormányzati szintek közötti megbízási kapcsolatban

Az Európai Unióban a centralizáció sajátos intézményi formát ölt. A szupranacionális szabályok, kormányzati programok végrehajtásáért nagyrészt a nemzeti szintű kormányzatokon belül alkalmazott, szakosodott és intézményileg is elkülönülő tisztviselők („eurokraták”) felelősek. A 4. fejezet elemzi e struktúra közgazdasági racionalitását és következményeit a tagállami bürokrácia hatékonyságára és stabilitására.

A föderalizmus megbízási elméletéből indulunk ki, amely – mint láttuk – a többszintű kormányzati rendszereket, így az Európai Uniót is, egy megbízó–felügyelő–megbízott struktúráként értelmezi, egy olyan sajátos mechanizmusként, amely biztosítani tudja az alsóbb kormányzatok hiteles elköteleződését a kooperáció mellett. A mechanizmus működésének két fontos feltétele, hogy (1) a felsőbb szint

elég erős legyen ahhoz, hogy el tudja látni a „felügyelői” funkcióját; (2) de ne legyen elég erős ahhoz, hogy figyelmen kívül hagyhassa az alsóbb kormányzatok mint megbízók érdekeit. A 4. fejezet egyik tézise, hogy *az Európai Unióra jellemző igazgatási rendszer e két feltételt egyszerre kielégítő sajátos intézményi megoldásként értelmezhető.*

Az a tény, hogy az uniós igazgatási hálózat a tagállami bürokratikus struktúrákba tagozódik, korlátozza az Európai Bizottság és Bíróság mozgásterét (2. feltétel). Ugyanakkor a hálózat erőteljes szakosodása hatásos eszközöket ad a szupranacionális szint kezébe a „felügyelethez” (1. feltétel). Míg a *megbízási elmélet* a tagállami kormányzatokra lényegében alapvetően mint egységes szereplőkre tekint (Tallberg 2003; Blom-Hansen 2005; Doleys 2000); az „*europaizáció*” irodalma (Egeberg 1999; Lippert et al. 2001) a tagállami tisztviselők uniós folyamatokban való részvételét hangsúlyozza. *Az értekezés integrálja e két kutatási program eredményeit: az uniós politikákra szakosodó tisztviselők szerepét hangsúlyozza a tagállamok és a szupranacionális kormányzati szint közötti viszonyban.*

A fenti tézis alátámasztására a 4. fejezet feltárja, miképpen intézményesül – formálisan és informálisan – a tagállami eurokrácia (egyáltalán van-e értelme e gyűjtőfogalomnak); milyen ösztönzési struktúra jellemzi; hogyan illeszkedik az államigazgatás tágabb rendszerébe. A kérdések megválaszolásához segítségül hívjuk a hierarchikus szervezetek közgazdasági elméletéből ismert tribalizmus (avagy törzsiség) fogalmát (Miller 2002), amely az önálló szervezeti egységek közötti konfliktusok logikáját ragadja meg, és végső soron a társadalmi döntések elméletéből ismert Sen-paradoxonra vezethető vissza (Sen 1970).

Miután magát a fogalmat adaptáljuk az államigazgatásra, azt vizsgáljuk, hogy az európai uniós ügyekkel foglalkozó hivatalnokok helyzete és viselkedése a tagállami kormányzatokon belül mennyiben mutat hasonlóságokat a nagy hierarchikus szervezeteken belüli „törzsekével”. Az elérhető empirikus (elsősorban közigazgatástudományi és politológiai) kutatási eredmények alapján a törzsi viselkedés ösztönzői különösen a közelmúltban csatlakozott kelet-közép-európai országokban erősek. A törzsi viselkedés jelenlétét a magyar államigazgatásban egy konkrét eset (egy előcsatlakozási fejlesztési program) elemzése is alátámasztja. A fejezet második tézise tehát, hogy *az európai uniós ügyekkel foglalkozó hivatalnokok*

(az „eurokraták”) helyzete és viselkedése az új tagállami kormányzatokon belül lényeges hasonlóságokat mutat a nagy hierarchikus szervezeteken belüli önálló egységek „tribalizmusával”, „törzsi viselkedésével”.

A föderalizmus elméletére nézve általánosítható tanulság, hogy ha az egyes kormányzati szintek nem hermetikusan zártak egymás felé, hanem mintegy „átnyúlnak” egymásba, akkor mérsékelhetik a közöttük meglévő megbízási és felügyelői kapcsolatok költségeit, kudarcait. Az alsóbb szinten tevékenykedő tisztviselők, akiket motivációjuk a felsőbb szint által kitűzött célok követésére sarkall, csökkentik a felsőbb szint felügyelői költségeit. E megoldás legfőbb hátulütője, hogy az alsóbb szinten belüli döntések hatékonysága és koherenciája csorbul.

2. KIVONULÁS, TILTAKOZÁS ÉS HŰSÉG AZ EURÓPAI UNIÓBAN. A SPECIFIKUS BERUHÁZÁSOK JELENTŐSÉGE

Az állam, ahová születünk, ahol felnőttünk, és amelynek a védelme alatt továbbfolyik életünk, rendszerint egyúttal a legnagyobb közösség, amelynek boldogságára vagy nyomorúságára jó vagy rossz viselkedésünk számottevő hatással lehet.

Adam Smith, (1759/1976, p. 227)³²

2.1. Bevezetés

Egy kormányzatot általában kétféleképpen szankcionálhatnak az elégedetlen polgárok: „kivonulhatnak” a területéről vagy pedig helyben maradva „tiltakozhatnak” – például úgy, hogy a soron következő parlamenti választásokon az ellenzékben lévő pártokra szavaznak. A kivonulás és a tiltakozás fogalmait a közgazdasági irodalomba bevezető Albert Hirschman (1995) amellett érvelt, hogy a társadalmi együttműködés számos formája, így a politikai közösségek esetében is a kivonulás és a tiltakozás között egyfajta egészséges egyensúlyra van szükség. Az egyensúly biztosításában pedig sokszor kulcsszerepet tölt be az adott csoporthoz, kapcsolathoz való hűség. Hirschman elemzésének korlátja azonban, amelyet néhány fontos kivételtől (Farrell – Rusbult 1992; Dowding et al. 2000; Dowding – John 2007) eltekintve az őt követő irodalom sem old fel, hogy a hűséget adottságnak tekinti, és nem vizsgálja, mitől függ a megjelenése, illetve az erőssége. Mindeddig elmaradt az ökonómiai elemzés szisztematikus kiterjesztése a hűség jelenségére. E hiányosság pótlására: a hűséget megalapozó *racióális döntések* feltérképezésére teszünk itt kísérletet.

Összhangban a hirschmani modell általánosságával, elméleti fejtegetéseink egy része mindenféle kapcsolatra, csoportra érvényes lesz, ahol a kivonulás és a tiltakozás

³² Saját fordítás.

megjelenhet. Figyelmünk középpontjában ugyanakkor a politikai közösségek állnak, mivel elsősorban a föderalizmus irodalmához kívánunk hozzájárulni. Absztrakt vizsgálódásunkat az a kérdés motiválja, hogy a centralizáció miképpen hat az állampolgároknak az alsóbb szintű kormányzatokhoz, az általuk képviselt politikai közösséghez való hűségére.

A hűséget megalapozó racionális döntések közül kiemelt jelentőséget tulajdonítunk a specifikus beruházásoknak. (Ezzel tulajdonképpen összekapcsoljuk a tranzakciós költségek elméletét és a hirschmani modellt.) A fejezet első részében a hűség és a specifikus beruházások összetett kapcsolatát igyekszünk körüljárni. Három esetet különböztetünk meg: (1) a hűséget specifikus beruházás magyarázza; (2) a hűséget olyan (köztes) tényezők magyarázzák, amelyekre befolyással vannak bizonyos specifikus beruházások; (3) a hűség specifikus beruházástól függetlenül jelentkezik.

Az első eset arra világít rá, hogy számos esetben a hűség fogalma a hirschmani modellben lényegében kiváltható a specifikus beruházással. E helyettesítése előnye, hogy a specifikus beruházási döntéseket és a specifikus eszközöket általában könnyebb azonosítani és a társadalmi környezet változásaival összefüggésbe hozni, mint a hűséget. A helyettesítés mellett szóló további érv, hogy a társadalomtudományi irodalom szerint a hűség leginkább éppen azokat a kapcsolatokat jellemzi, ahol jelentős a specifikus beruházások szintje.

A hűség összetett jelensége sok esetben természetesen túlmutat a specifikus beruházásokon. A második eset értelmében azonban a közvetlenül nem specifikus beruházáson alapuló hűség megjelenését is valószínűbbé teszi bizonyos specifikus beruházások meghozatala. Ennek belátásához túl kell lépnünk a közgazdaságtanon, és a szociálpszichológia és a morálfilozófia eredményeiből is merítenünk kell. A harmadik eset (a specifikus beruházástól független hűség) azonosítása megközelítésünk korlátainak beismerése.

A specifikus beruházásra mint racionális döntésre ható környezeti tényezők azonosíthatók, így a hűség magyarázatára is lehetőség nyílik. Egy olyan modellt dolgozunk ki, amelynek segítségével megvizsgálhatjuk, hogyan hat egy exogén környezeti változás – a beruházások eredeti kapcsolaton kívüli hasznosíthatóságának módosulása – a specifikus beruházási döntésre és ezen keresztül a hűségre. Ezt követően bemutatjuk, hogy a modell segítségével azonosíthatjuk az európai

integrációs folyamat néhány várható következményét. A politikai és gazdasági rendszerek harmonizációja, egységesülése javítja a korábban az egyes országokra nézve nagymértékben specifikus beruházások külföldi hasznosíthatóságát. Ez befolyásolja az állampolgárok beruházási döntéseit, és végső soron a hazájukhoz való hűségét. Tudomásunk szerint ez az első közgazdaságtani kísérlet annak végiggondolására, hogyan hat az integráció az állampolgároknak a hazájukhoz fűződő hűségére és ezen keresztül a tiltakozás és a kivonulás mechanizmusaira.

2.2 Kivonulás, tiltakozás, hűség

Albert Hirschman eredendően a fogyasztók és a vállalatok közötti, valamint a szervezeteken belüli viszonyokat elemezve különböztette meg a preferencia-kinyilvánítás és az ösztönzés két alapvető formáját: a kivonulást (*exit*) és a tiltakozást (*voice*). A kivonulás megfelel a piaci viselkedésnek, ahogyan azt a közgazdaságtan hagyományosan szemléli: a piaci szereplők a legkedvezőbb alternatívát választják, ha pedig elégedetlenek egy áruval, szolgáltatással, szerződéses viszonytal, akkor egy jobbat keresnek helyette. Hirschman igazi innovációja az volt, hogy felhívta a közgazdászok figyelmét arra, hogy a kivonulás korántsem az egyetlen és sok esetben nem is a leghatékonyabb formája az információk feltárásának és az ösztönzésnek. Egy fogyasztó vagy egy szervezet tagjai úgy is megpróbálhatnak javítani a helyzetükön, hogy nem lépnek ki az adott kapcsolatból, hanem belülről változtatnak rajta. A vásárlók felhívhatják panaszukkal a termékek gyártóit, a beosztottak kérhetik főnökeiktől a munkakörülményeik javítását. Az elégedetlenség kifejezésének ezeket a módszereit nevezi Hirschman összefoglalóan tiltakozásnak. Az elnevezést az indokolja, hogy a belülről történő változtatás – a kivonulással ellentétben – általában kommunikációt feltételez az érintettek között.

A kivonulás és a tiltakozás kategóriái ugyanakkor korántsem csak a fogyasztói piacokra és a gazdasági szervezetekre alkalmazhatók. Amint maga Hirschman is számos példával szemlélteti,³³ az együttműködésre törekvő emberek többé-kevésbé mindig választhatnak e két mechanizmus között. A személyes kapcsolatokat éppúgy megpróbálhatjuk „belülről megjavítani”, mint egy civil szerveződés vagy egy politikai közösség működését. És szélsőséges helyzetektől eltekintve ki is léphetünk

³³ A könyve mellett lásd még Hirschman 1978; 2008.

ezekből a kapcsolatainkból. Bizonyos kapcsolatokban a kivonulás a gyakoribb stratégia, míg más esetekben a tiltakozás. A politika és gazdaság közötti alapvető különbség Hirschman szerint éppen abban ragadható meg, hogy míg a politikában a tiltakozás, addig a (piac-)gazdaságban a kivonulás kerül előtérbe. A nagyobb jelentőség azonban nem jelent kizárólagosságot, és a két mechanizmus együttes figyelembe vétele egyaránt elősegítheti a gazdasági és a politikai jelenségek teljesebb megértését.

A kivonulás és a tiltakozás párhuzamos vizsgálata vezette el Hirschmant a hűség (*loyalty*) fogalmához. Hogy követni tudjuk a gondolatmenetét, először is a kivonulás és a tiltakozás közötti kapcsolatot kell tisztáznunk. A kettő közötti viszony egyszerre helyettesítő és kiegészítő. Helyettesítő, amennyiben a kivonulás lehetősége csökkenti a tiltakozás vonzerejét; és kiegészítő, amennyiben a kivonulási opció erősíti a tiltakozó alkuerejét. Ha egyáltalán nincs külső alternatíva, a tiltakozás hiteltelen, és így hatástalan. Ha pedig sok hasonló alternatíva közül lehet választani, senki sem bajlódik a tiltakozással. Ez magyarázza például, hogy egy vetélytárs nélküli totalitárius párt és egy többpártrendszer nagyszámú kicsi parlamenti pártja egyaránt jóval kevésbé érzékeny a belső tiltakozásra, mint egy többségi választási rendszer két nagy pártja.

Hirschman a hűséget egyfajta viselkedési *típus*ként határozza meg: a „hűségesek” azok, akikre a kivonulás egyfajta pszichés költséget („hűtlenségi költséget” 1995, p. 143)³⁴ ró. A hűség – e definíció szerint – emeli a kivonulás költségét, és ezáltal egyrészt növeli a tiltakozás valószínűségét, másrészt csökkenti a tiltakozást választók alkuerejét. A nagyon erős hűség gyakorlatilag elzárja a hűséges csoporttag elől a kivonulás opcióját, és ezzel megfosztja az alkuerejétől is, így nem kívánatos. A közepes erősségű hűség azonban segíthet kialakítani egy egészséges egyensúlyt a tiltakozás és a kivonulás között azáltal, hogy egy olyan helyzetet teremt, amelyben „fennáll a kivonulás lehetősége, de ennek a lehetőségnek – különösen ha egy szervezet hanyatlani kezd – nem szabad túlságosan kézenfekvőnek vagy túlságosan vonzóknak lennie” (p. 90). Így a nemzetállam esetében például a „korlátozott hazafiság” tűnik kívánatosnak.³⁵

³⁴ A továbbiakban a Hirschman-idézetek oldalszámai erre a kötetre és kiadásra vonatkoznak.

³⁵ Mármost a társadalmi jólét szempontjából kívánatosnak. Hirschman érvelése nem etikai. Ugyanakkor a cselekedeteink jóléti következményeitől nem választható el azok erkölcsi megítélése. A

A hűség Hirschman szerint társadalmi szempontból akkor hasznos, ha a kivonulás a csoport egésze szempontjából hatékony (vagyis a csoport jólétét növelő) tiltakozás aláírásával és ennek folytán a csoport helyzetének romlásával fenyeget. Ez az utóbbi veszély különösen akkor áll fenn, ha azok vonulnak ki először, akik a leghatásosabban tudnának tiltakozni.³⁶

Hirschman a hűséges viselkedésnek egy további sajátosságát is azonosítja. Erre rögtön a hűség fogalmának bevezetésekor utal, noha egyúttal világossá teszi, hogy ez a sajátosság szerinte nem része a hűség definíciójának: „A »hűségesek« közül sokan aktívan részt vesznek a kérdéses vállalat vagy szervezet tevékenységének és célkitűzéseinek megváltoztatására irányuló akciókban, mások viszont egyszerűen nem hajlandók kivonulni, inkább csendben szenvednek, s abban bíznak, hogy hamarosan minden jóra fordul” (p. 45). A hűség *passzív* eleméhez e szerint sokszor egy *aktív* elem is társul.³⁷ A hűség általában nem pusztán azt jelenti, hogy valaki vonakodik elhagyni egy kapcsolatot, hanem egy pozitív elköteleződésre utal, amelynek célja a kapcsolatban résztvevők jólétének előmozdítása annak alakítása révén (Barry 1974). A hűség aktív eleme megerősítheti a (mérésékelt) passzív hűségnek a kivonulás és a tiltakozás közötti egyensúlyra gyakorolt kedvező hatását. Míg az utóbbi „kivonulási adóként” (*exit tax*) funkcionál, az aktív hűség a tiltakozáshoz nyújtott támogatásként (*voice subsidy*) fogható fel (Gehlbach 2006).

2.3. A specifikus beruházás mint a hűség oka

Hirschman homályban hagyja, honnan származik a hűség, mitől függ a megjelenése és az erőssége. Emiatt joggal vethető fel, hogy elméletében a hűség egyfajta „*ad hoc* egyenletkitöltő” szerepet játszik (Barry 1974). Ahhoz, hogy be tudjuk vonni a közgazdasági elemzésbe, a hűséget mint *racióális viselkedést* kell megragadnunk.

„mérésékelt patriotizmus” erényessége mellett – Hirschmanéval rokon gyakorlati érveket hangoztatva – érvel például Nathanson (1989).

³⁶ Hirschman példájában ők a „minőségérzékenyek”, akik a legnagyobb kárt szenvednék, ha a csoportban fogyasztott jószág minősége romlana. Az ő gyors kivonulásuktól pedig akkor kell tartani, ha egy *jó minőségű* külső alternatíva bukkan fel.

³⁷ Az aktív és a passzív jezőket Balázs (1997) vezette be a hűség két típusának megkülönböztetésére, bár ő nem pontosan ebben az értelemben használja a két jelzőt. Hasonló különbségtételre bukkanhatunk Adam Smith-nél: „Úgy tűnik, hogy hazánk szeretete rendes esetben két elkülöníthető elvre épül; először is, bizonyos fokú tiszteletre és hódolatra a ténylegesen létező alkotmánya vagy kormányzati formája iránt; másodsor pedig, arra az őszinte óhajra, hogy polgártársaink helyzetét, amennyire csak tudjuk, biztonságossá, tiszteletre méltóvá és boldoggá tegyük.” (1759/1976, p. 231 – saját fordítás).

Azonosítanunk kell azokat a *döntéseket*, amelyek a hűség kialakításához és fenntartásához kapcsolódnak. Abból indulunk ki, hogy a hűség egy *kapcsolat melletti kitartást* jelent, amelyhez a kapcsolat javítását célzó tettekkészség (aktivitás) is társulhat. Ez összhangban van azzal a hirschmani gondolattal, hogy a hűség „kivonulási adóként” és esetenként „tiltakozási támogatásként” funkcionál. Túllépünk azonban azon, hogy a hűséget viselkedési típusnak tekintsük. A hűséget megalapozó döntéseket is az elemzés körébe vonjuk.

Első állításunk a következő: a hűséget (egy kapcsolat melletti kitartás értelmében) magyarázhatjuk azzal, hogy a hűséget tanúsító aktor valamilyen *specifikus beruházást* tett.

2.3.1. A specifikus beruházásról

Idioszinkratikusnak vagy specifikusnak azt a beruházást nevezzük, amely olyan (specifikus) eszközt hoz létre, amelynek értéke nagyobb egy adott kapcsolatban, mint a következő legjobb alternatíva esetén, vagyis a kapcsolaton kívülre kerülve veszít az értékéből (Milgrom – Roberts 2005).³⁸ Specifikus eszközre példa egy alkalmazottnak a vállalat működésmódjára és sajátos technológiájára vonatkozóan felhalmozott tudása („emberi tőkéje”). Ez a tudása növeli az adott vállalatnál végzett munkája értékét, és így potenciálisan az ott megszerezhető jövedelmét; más vállalat azonban nem értékeli. A specifikus beruházás a kapcsolatban elérhető hozamot a legjobb alternatív hozam fölé emeli – ezt a hozamkülönbséget nevezzük kvázi-járadéknak (Milgrom – Roberts 2005).³⁹

Gondolatmenetünk szempontjából kiemelt jelentőségűek az emberi tőkébe történő specifikus beruházások. Fontos megértenünk, hogy ezek legfontosabb formái közé tartozik a *megismerés* és az *együttműködési tapasztalat* felhalmozása. Emberi tőkén a

³⁸ A fogalmat Williamson 1975 vezette be a közgazdaságtanba.

Milgrom–Roberts definícióját nem teljesen pontosan idézzük. A specifikus beruházás nem csak kapcsolathoz, hanem felhasználáshoz is kötődhet. A felhasználás és a kapcsolat közötti különbségtétel akkor indokolt, ha a kapcsolatban a másik fél személye megváltozhat. Például egy munkás specifikus beruházása egy géphez kapcsolódik, és a gép tulajdonosa megváltozhat. Ha a beruházás nem tárgyhoz, hanem személyhez (például a munkatársak személyéhez) kapcsolódik, az ilyen változás nem (vagy csak igen korlátozottan) lehetséges. Elképzelhető továbbá, hogy a specifikus beruházás egy olyan eszközhöz kötődik, ami a saját tulajdonunkban van, vagyis nem része semmilyen kapcsolatnak. Minthogy bennünket most alapvetően a társas jelenségek érdekelnek, a fizikai eszközök szerepétől eltekintünk, és a kapcsolatokra összpontosítunk.

³⁹ Megkülönböztetendő a járadéktól, amely valamely jószág szűkösségéből (ritka és értékes tulajdonságaiból) fakad. Lásd még Furubotn – Richter (1998, p. 493).

közgazdasági irodalom az emberek jövedelemtermelési kapacitását érti (Rosen 1987). De a fogalmat általánosabban is definiálhatjuk: az emberek kooperációs (értékteremtő) kapacitásként.⁴⁰ A humán tőke elemzésében általában úgy tekintenek a specifikus tudásra, mint az egyik legfontosabb fogalomra.⁴¹ Az emberi tőke specifikus voltának legmélyebb és legáltalánosabb oka, hogy az ember korlátozott kognitív képességei miatt a tudása mindig nagymértékben specifikus. Erre utal egyrészt a korlátozott racionalitás fogalma. Amint a fogalmat bevezető Herbert Simon írja: „A korlátozott emberi racionalitás nem teszi lehetővé számunkra, hogy a maguk teljességében felfogjuk azokat a komplex helyzeteket, amelyek döntéseink környezetét képezik. A racionális cselekvés első lépése, hogy figyelmünket a teljes szituáció specifikus (stratégiai) aspektusaira összpontosítsuk... A leegyszerűsítés egyik dimenziója a konkrét célokra történő összpontosítás, ennek egyik formája pedig egy szervezet vagy szervezeti egység céljainak a követése” (1991, p. 37). A korlátozott racionalitás tehát a tudásunkat nagymértékben a saját helyzetünkhöz köti, és a közelebbi környezetünkre korlátozza. Ez annál inkább így van, minél fontosabb annak a tudásfajtának a jelentősége, amelyet Hayek (1995) az absztrakt tudással szembeállítva a társadalomban elszórtan jelenlévő, helyhez és időhöz kötött (gyakorlati) tudásként különböztet meg, Polányi Mihály (1994) pedig „hallgatólagos” és „személyes” tudásként azonosít.

E tudásforma jelentőségét jól megragadja Alchian (1984) magyarázata a csoportos termelés előnyeiről. A közös munkát végző csoportokban gyakran nem jelentősek az együttes munkavégzésből fakadó közvetlen technikai előnyök, ez tehát nem mindig magyarázza meg a létezésüket. Valójában „egy sikeres csoport értéke részben a sikeres csoport létrehozásának értékéből fakad” (p. 35). Az együttműködésből fakadó többlet forrása a résztvevők specifikus beruházása egymás megismerésébe és az együttműködés módjainak kialakításába. Ez meglehetősen tautologikusan hangzik, hiszen nincsen együttműködés megismerés és valamilyen *modus vivendi* nélkül. De éppen arról van szó, hogy egy személynek vagy egy csoportnak a *megismerése* és a vele való *együttműködés mindig* bizonyos fokig specializált emberi tőkét hoz létre.

⁴⁰ Az emberi tőkébe történő specifikus beruházásra példa a vállalat működését megtanuló alkalmazott fent említett esete.

⁴¹ Lásd a Schultz és Becker nyomán keletkezett hatalmas irodalmat. Magyarul lásd Schultz (1983) és Becker (2004).

És minél inkább a személyhez vagy a csoporthoz kötődik az ismeret, vagy csak rá jellemző az együttműködési mód, annál nagyobb fokú specifikusságról beszélhetünk.

Az, hogy a megismerés és az együttműködés révén specifikus emberi tőke jön létre, arra is rávilágít, hogy a specifikus beruházást nem feltétlenül a kvázi-járadék – azaz a kapcsolatban elérhető többlethozam – létrehozása *motiválja*. Az utóbbi sokszor csak „melléktermék”. Gyakorlatilag folyton-folyvást specifikus beruházásokat hozunk, gyakran anélkül, hogy erre figyelmet fordítanánk, hiszen megismerés és együttműködés nélkül *a társadalomban létezni sem tudnánk*.

A gazdaságban jelentős specifikus beruházások főként a hosszú távú kapcsolatokat, ezek között is elsősorban a *szervezeteket* jellemzik (Williamson 2007; Hart 2006). A gazdaságon túl a specifikus beruházásokat egyrészt az intenzív *személyes* kapcsolatokhoz társíthatjuk – így a családhoz és a barátsághoz. Minél erősebb a kapcsolat személyes jellege, annál több specifikus beruházás kapcsolódik hozzá. Ben-Porath (1980) a családdal kapcsolatban így fogalmaz: „A család mint szerződés legfontosabb jellemzője, hogy beágyazódik a felek személyiségébe, és attól elválasztva értelmét veszti. Következésképpen specifikus, nem forgalmazható, és nem ruházható át” (6).

A szoros személyes kapcsolatok mellett a specifikus beruházások a politikai közösségekkel is összekapcsolhatók. North (1981) „neoklasszikus államelméletét” taglalva Furubotn és Richter (1998) így ír: „Egy ország állampolgárai általában sokkal jelentősebb specifikus beruházásokat tesznek (elsüllyedt költségeket vállalnak fel), mint például egy vállalat alkalmazottai. Annál is inkább, mivel az emberek egy adott államban születnek meg és nőnek fel. Az elsüllyedt költségeik közé sorolhatjuk fiatalságuknak azokat a hazájukban töltött éveit, amikor megtanulják annak a nyelvét, formális és informális viselkedési szabályait, vallását, kultúráját stb. A specifikus beruházások felölelik továbbá a családjaira, barátságaikra és üzleti kapcsolatokra fordított erőforrásokat.” (p. 415)

2.3.2. A specifikus beruházások hatása a kivonulásra és a tiltakozásra

A specifikus (vagy idioszinkratikus) beruházás fogalmát Williamson (1975) éppen azért vezette be a közgazdasági elemzésbe, hogy a hosszú távú, nehezen felbomló

kapcsolatok logikáját megragadja. A specifikus beruházás miatt éri meg a feleknek a nem várt kedvezőtlen változások ellenére is fenntartani a kapcsolatot. Az ilyen beruházás mintegy a kapcsolatba zárja a feleket. Ezért tulajdonképpen kézenfekvő, hogy a hűség (mint a kapcsolat melletti kitartás) egyik fontos okaként a specifikus beruházást azonosítsuk. A Hirschmant követő irodalomban meg is jelent az *intuíció*, hogy a „hűség mértéke függ attól, hogy valaki mennyit ruházott be a hűség tárgyába” (Dowding et al. 2000, p. 477). A vizsgált beruházási példák között szerepeltek a vállalati alkalmazottak által befektetett olyan erőforrások, amelyek lényegüknél fogva az álláshoz kapcsolódnak (pl. a munkaviszony hossza, munkahelyi erőfeszítések, másutt nem hasznosítható képzés, tájékozottság), vagy önkéntelenül is az álláshoz kötődnek (munkahelyhez közeli lakás, utazási megoldások, munkahelyi barátok, nyugdíjalapba történő befizetések) (Farrell – Rusbult 1992); valamint a szülők részéről az a „beruházás” egy helyi iskolába, hogy a gyerekeiket oda járatják (Dowding – John 2007). A példák kellő általánosításáig és az intuíció elméleti kidolgozásáig azonban nem jutottak el az idézett szerzők – úgy véljük, alapvetően azért, mert nem használták fel a *specifikus* beruházás fogalmát. Egy szűk területen egy lépéssel tovább jutott a vevői elégedettséget és hűséget (*customer satisfaction and loyalty*) vizsgáló menedzsment-irodalom, amely a vevői hűség egyik tényezőjeként azonosította a „vevők nem helyettesíthető eszközeit, amelyek a múltbeli tranzakciókból származnak” (Chiou – Pan 2009, p. 327). A mechanizmus elméleti kidolgozására azonban nem történt kísérlet.⁴²

A specifikus beruházás kivonulási-tiltakozási döntésekre gyakorolt hatása valójában pontosan egybeesik azzal, amit Hirschman hűségnek nevez. Egyrészt növeli az aktuális kapcsolat értékét az alternatívákhoz képest, így a maradáshoz képest a kivonulást „adóval” sújtja, és egyúttal fokozott tiltakozásra ösztönöz (hiszen növeli a tétet). Másrészt a specifikus beruházások részben a tiltakozáson keresztül hatnak: a tiltakozás hatásosságát növelik. Így az aktív hűséghez hasonlóan mintegy „támogatást nyújtanak” a tiltakozáshoz.

Érdemes röviden tisztázni a specifikus beruházások és a tiltakozás kapcsolatát. Tulajdonképpen a tiltakozási erőfeszítések maguk is kapcsolatspecifikus

⁴² Érdekes módon maga Williamson tárgyalta egy 1976-os konferencia-hozzászólásában a kapcsolódási pontokat a hirschmani fogalmak és a saját piac–hierarchia elmélete között. Ebben a hierarchiát a tiltakozás egy sajátos változataként azonosította. Az idioszinkratikus beruházás és a hirschmani értelemben vett hűség kapcsolatát azonban nem vizsgálta.

beruházások, amennyiben csak a kapcsolaton belül hajtanak hasznát. Mindazonáltal érdemes különválasztani a kapcsolat javítását közvetlenül célzó aktivitást a kapcsolat értékét növelő egyéb beruházásoktól, mivel a rájuk vonatkozó döntések gyakran jól elkülöníthetők és elemezhetők. Célszerűnek tűnik, hogy az előbbit – Hirschmant követve – továbbra is egyszerűen „tiltakozásnak” nevezzük, „specifikus beruházásokon” pedig leszűkítően az utóbbiakat értsük.

A szűkebb értelemben vett specifikus beruházások, mint hangsúlyoztuk, részben a tiltakozáson keresztül hatnak: a tiltakozás hatásosságát növelik. Egy másik részük viszont a tiltakozástól függetlenül növeli a kapcsolat értékét, tehát akkor is, ha a beruházó személy passzív marad. Ezt szem előtt tartva az aktív és a passzív hűség mintájára különbséget tehetünk a tiltakozást támogató és az egyéb specifikus beruházások között. Kifejezetten *tiltakozási célú* beruházásra példa a vállalatok szoros, hosszú távú együttműködését megkönnyítő kétoldalú irányítási struktúrák kiépítése (Williamson 2007); *nem tiltakozási célú* beruházásra pedig egy beszállító vállalat közel települése a termékét felhasználó másik cég üzeméhez. Az utóbbi arra is rávilágít, hogy a tiltakozási és az egyéb célú beruházások sokszor nem különíthetők el egyértelműen: a földrajzi közelség például csökkentheti a kapcsolaton belüli kommunikáció költségeit is.

2.4. A specifikus beruházások és a hűség összetett viszonya

Az eddig elmondottak alapján felvetődik a kérdés, hogy a hirschmani elméletben a hűséget nem „helyettesíthetjük-e” egyszerűen a specifikus beruházással. A helyettesítés abból a szempontból is indokoltnak tűnik, hogy azokat a kapcsolatokat, amelyekhez általában a hűség fogalmát társítjuk, ahol a hűség megjelenésére számítunk, a specifikus beruházások magas szintje jellemzi. A gazdasági életben a hűséget leggyakrabban a szervezetekben vélük felfedezni: Hirschman példái között kiemelt hely jut a „szervezeti hűségnek”; Simon (1991) a szervezetek és a piacok közül egyértelműen az előbbiekhöz kapcsolja a hűséget. Márpedig Williamson a specifikus beruházás fogalmát éppen a hierarchikus viszonyok magyarázatára vezette be a közgazdasági elemzésbe. A gazdaságon túl a hűséget egyrészt az intenzív *személyes* kapcsolatokhoz és a politikai közösséghez társítjuk – vagyis éppen

azokhoz a viszonyokhoz, amelyeket nagyfokú specifikus beruházások jellemeznek.

A hűség – egy kapcsolat, csoport melletti kitartás – és a specifikus beruházások közé azonban nem tehetünk egyenlőségjelet. A kettő közötti viszony ennél bonyolultabb és érdekesebb. Ahhoz, hogy részletesebben feltárjuk a kettő közötti ok-okozati kapcsolatot, jobban meg kell értenünk a hűség jelenségét. A hűségnek a specifikus beruházásokon túl más *racióális mozzanatai* is vannak, amelyeket meg kell ragadnunk. Azonosíthatunk további (racióális) döntéseket, amelyek a hűség kialakításához és fenntartásához kapcsolódnak.

Hirschman maga is tett néhány elszórt megjegyzést a hűség eredetéről. Kezdjük ezekkel, majd a közgazdaságtan mellett a szociálpszichológia és a morálfilozófia eredményeit is felhasználva vegyük sorra, mik a hűség egyéb racionális mozzanatai, és hogyan kapcsolhatók ezek össze a specifikus beruházásokkal!

Hirschman úgy fogalmaz, hogy a hűséget „kevésbé racionális, noha nem teljesen irracionális okok” magyarázzák (p. 45). Úgy tűnik, ezek közül az irracionális elemnek tulajdonít nagyobb jelentőséget. Egyrészt hangsúlyozza, hogy a hűség különösen akkor fontos, amikor a tiltakozás eszközeinek megtalálásához, kialakításához idő és erőfeszítések („leleményesség”) szükségesek. Ha pedig így van, akkor a hűségre éppen akkor van szükség, amikor az egyéni szempontból irracionális. Másrészt a hűséget alapvetően a „ragaszkodás egy sajátos válfajának” (p. 84) nevezi, vagyis reflektálatlan érzelemként azonosítja.

Érzelmek. Az érzelmi kötődés kétségkívül gyakori velejárója a hűségnek. Kérdéses azonban, hogy a racionálisan meg nem magyarázható ragaszkodás valóban olyan fontos szerepet játszik-e a hűség biztosításában, ahogyan Hirschman véli. Amint Balázs (1997) rámutat, sokszor „a racionális gondolkodás teremti meg azt a biztonságérzetet, amely nélkül az érzelmek is könnyebben hunynak ki” (p. 3).⁴³ A hűség tesztje a válsághelyzetben történő kitartás, aminek biztosabb garanciája lehet az észérvekre (is) hagyatkozó akarat, mint a „vakhűség”. Sőt a kitartás, az állhatatosság sokszor kifejezetten az ösztönös érzések megzabolázását, elnyomását kívánja meg (Royce 1908.). Ellentmondást fedezhetünk fel továbbá abban, hogy Hirschman egyfelől a *mérsékelt* hűséget tartja társadalmi szempontból kívánatosnak, másfelől hangsúlyozza, hogy amikor igazán szükség van rá, akkor a hűség egyénileg

⁴³ Lásd még C.S. Lewist (2002) a ragaszkodásról mint a szeretet egy alapvetően megbízhatatlan formájáról.

irracionális. Nem világos, hogy egy irracionális érzelem hogyan tudja önmagát kordában tartani. Mindebből kétféle következtetést vonhatunk le. Egyrészt a hűségnek legalább olyan fontos alkotóelemei bizonyos racionális döntések, mint az érzelmek. Másrészt a hűséggel járó (azt megalapozó) érzelmeink maguk sem feltétlenül nélkülözik a racionalitást.

Ami az érzelmek racionalitását illeti, talán nem túlzás az „érzelmek ökonómiájáról” beszélni.⁴⁴ Ez lehetővé teszi, hogy összekapcsoljuk a specifikus beruházás fogalmát a hűség érzelmi aspektusával. Csak erősen korlátozott számú személy irányába táplálhatunk például baráti érzéseket. El kell tehát döntenünk, hogy kire „specializáljuk” ezeket az érzelmeket. De bizonyos korlátok között választanunk kell a baráti, az erotikus, a hazafias és más típusú érzelmek között is. A barátkozás érzelmi aspektusa például felfogható úgy, mint az érzelmi tőkénk egy specifikus beruházása (egyrészt e tőke „lekötése”, másrészt „növelése”), amely elsősorban az adott kapcsolatban hoz érzelmi hasznót.

Bizalom. Ami a hűségnek az érzelmeken túlmutató racionális mozzanatait illeti, érdemes először azt megvizsgálnunk, amit Hirschman a hűség (egyetlen) racionális elemének tekint: a bizalmat. Hirschman hangsúlyozza, hogy aki hűséges, bízik az adott kapcsolatban, optimista a jövőjét illetően. A hűségesek gyakran vélik úgy, hogy ők maguk képesek befolyásolni a kapcsolatot. Ha pedig nem rendelkeznek számottevő befolyással, arra számítanak, hogy „*valaki* tesz valamit, vagy *valami* történni fog a hibák kijavítása érdekében” (p. 85). Ellenkező esetben nem valószínű a hűség fennmaradása. A bizalom e két fajtája – az önmagunk képességein alapuló és a másokra hagyatkozó – világosan megfeleltethető a hűség aktív és passzív aspektusának.⁴⁵

A korlátok közötti bizalom *racionális* lehet, amennyiben múltbeli tapasztalatokon, megfigyeléseken, illetve a saját képességek ismeretén alapul. A másik fél *előzetes megismerése és együttműködési tapasztalat* pedig, mint kifejtettük, a specifikus

⁴⁴ Érdemes ennek kapcsán felidéznünk, hogy Adam Smith (1790/1976) erkölcsi érzelmekről (*moral sentiments*) szóló elméletét az egyén és a társadalmi környezete közötti interakciók vizsgálatára alapozta. Kuran (1999) az erkölcsi érzelmekkel való gazdálkodásra példaként a lelkiismeret-furdalás elkerülését célzó stratégiákat említi. További érdekes kísérlet Limé (2003), aki az „egyensúlyi erkölcsi szabályok” kialakulását vezeti vissza a szeretetre, a lelkiismeret-furdalásra és az irigységre mint az egyéni hasznossági függvényben szereplő változókra.

⁴⁵ A bizalom és a hűség szoros kapcsolatát magának a magyar hűség szónak az eredete is alátámasztja. A *hű* jelző a *hisz* igéből származik, eredeti jelentése: *hívó*. Hasonlóképpen, a latin *fides* egyszerre jelent hűséget, hitet és bizalmat.

beruházás egy formája. De ezek hiányában is ésszerű lehet a bizalom választása, ha lehetőség van egy kapcsolat hosszabb távú fenntartására. Az ismételt kétszemélyes fogolydilemma-játékok szimulációi (például Axelrod 1984, Vanberg – Congleton 1992) bizonyítják, hogy a kezdeti bizalmat, majd reciprocitást előíró „körültekintően erkölcsös” (*prudent moral*) stratégiák változatos körülmények között magasabb kifizetést garantálnak az opportunista stratégiánál. E szerint akkor is kifizetődő lehet egy kapcsolat kezdetén bizalmat szavazni és együttműködni, ha nem lehetünk biztosak abban, hogy a másik fél kooperálni fog. Ez a logika azonban csak akkor érvényes, ha a kapcsolat folytatódására számítunk – kérdés, hogy miért. A játék folytatódásának esélyét növelhetik a specifikus beruházások, amennyiben önmagukban is együttmaradásra ösztönzik a kapcsolatban résztvevőket.⁴⁶

Bármilyen fontos „alkotóeleme” is a hűségnek a bizalom, nem ragadható meg vele teljes egészében a hűség racionális mozzanata (Ewin 1992). Ha csupán azért tartok ki egy kapcsolat mellett válságos időkben, mert bízom abban (a múltbeli tapasztalataim vagy a jövőre vonatkozó várakozásaim alapján), hogy jobb idők jönnek rá, akkor a viselkedésem tulajdonképpen nem különbözik egy megfontolt befektetőétől. Az ezt meghaladó hűség – vagyis a kitartás akkor is, amikor csak további romlásra vagy akár személyes szenvedésre van kilátás – azonban nem feltétlenül irracionális.

Erkölcösség. Mi teheti az ilyen viselkedést ésszerűvé? A választ valójában részben maga Hirschman adja meg azzal, hogy nem a magyar hűség és a latin *fides* (hit, bizalom) jelentéséhez közelebb álló *fidelity* vagy *faithfulness* szavakat, hanem a *loyalty* kifejezését használja, amelynek gyökere a latin *lex* (törvény, jog). A hűségem indoka, magyarázata lehet ugyanis, hogy tartozom valamivel a másinak, kötelességem van vele szemben. E kötelesség alapja lehet a saját korábbi ígéretem,⁴⁷ a másik fél egy korábbi cselekedete, amelyért ellenszolgáltatással tartozom, a

⁴⁶ Axelrod (1984) szimulációi feltételezték, hogy a kétszemélyes fogolydilemma-játék ismétlődik. A pozitív szimulációs eredményeket általánosító (és egyben árnyaló) „közös tétel” (*folk theorem*) szintén ismételt játékokra vonatkozik. [E tétel értelmében egy tetszőleges játékban minden kifizetés, amely Pareto-hatékonyabb a természetes (minimax) kimenetnél, előállhat az ismételt játék (részjáték-tökéletes Nash-) egyensúlyi kifizetéseinek átlagaként, ha a játékosok diszkontrátája kellően alacsony, és a játékosok ismerik egymás összes korábbi lépését (Fudenberg – Maskin 1986).] A szimuláció és az elméleti modell azonban nyitva hagyják azt a kérdést, hogy miért feltételezhetjük az ismétlődést. Egy lehetséges válasz, hogy a játékosokat a specifikus beruházásaik „bezárják” az ismétlődő játékba. Egy alternatív megközelítés (lásd például Cooter – Ulen 2004, pp. 250-254) abból indul ki, hogy a „szemet-szemért” stratégia akkor is kifizetődő lehet, ha a játékosok véget vethetnek a kapcsolatuknak, amikor akarnak, de a kilépés költséges számukra, mert egy újabb kapcsolathoz pozitív keresési költségek társulnak. A megfelelő partner megtalálása azonban a specifikus beruházás egy formája, tehát ebben a modellben a kezdeti bizalom explicit módon függ a specifikus beruházás jelenlététől.

⁴⁷ A latin *fides* adott szót, ígéretet is jelent.

kapcsolat jellegéből fakadó, de a múltunktól független erkölcsi törvény (például a szülő és gyermek kapcsolatában) vagy egyszerűen a hála (Ewin 1992). Az erkölcsi kötelesség teljesítése pedig racionális, ha (i) megszegéséhez társadalmi szankciók társulnak (például reputációvesztés vagy társas normák formájában); vagy (ii) az egyén bensővé teszi az erkölcsi normákat és preferenciáit, választásait ezekhez igazítja (Ellickson 1991). A hűség így a bizalom által indokolt mértéket meghaladóan, illetve a bizalomtól függetlenül is racionális lehet: azzá tehetik az erkölcsi szabályok megszegésével járó társadalmi szankciók és a személyes erkölcsösség. Az aktív és a passzív hűséget egyaránt magyarázhatjuk ilyen módon: a kötelességem korlátozódhat a pusztán kitartásra, míg más esetben a kapcsolat aktív alakítására, jobbítására is kiterjedhet.⁴⁸

Mi a kapcsolat az erkölcsösség és a specifikus beruházások között? Az erkölcsi kötelezettségek felvállalását befolyásolhatja (talán egyetérthetünk: befolyásolnia kell), hogy kinek tudunk leginkább segíteni. Ez szintén függ attól, hogy kit mennyire ismerünk, kivel vannak közös *tapasztalataink*.⁴⁹

Identitás. Egy további fogalom, amelyet számos szerző (társadalomtudós és filozófus) a hűség jelenségéhez társít: az identitás.⁵⁰ Az emberek önértékelését, *identitását*, részben azok a társadalmi csoportok formálják, amelyekhez tartoznak. A csoporttagság bensővé tétele pedig a motivációk megváltozását váltja ki, és gyakran az önérdekkel ellentétes viselkedéshez vezet. A csoporttal azonosulók „jóléte összekapcsolódik a csoport jólétével” (Van Vugt – Hart 2004, p. 586). Ha pedig a csoporttag a döntéseinek a többiek várható jólétére gyakorolt hatásait is figyelembe veszi, olyan esetekben is a maradást, illetve a tiltakozást választhatja, amikor azt a saját, szűkebben vett jóléte nem indokolná. Ezenkívül az identitása befolyásolhatja, hogy mit gondol arról, kire, az emberek mely köreire terjednek ki a különböző

⁴⁸ A hűség és az erkölcsösség kapcsolatát bizonyos fokig alátámasztják Orbell et al. (1984) kísérleti eredményei. A szerzők abból indultak ki, hogy rögzített értékű külső opció esetén a kooperálóknak gyakrabban éri meg kilépni a fogolydilemma-játékot játszó csoportokból, mint a nem kooperálóknak (mivel alacsonyabb a csoporton belüli kifizetésük). A kísérleteik azonban nem igazolták ezt a hipotézist: azt találták, hogy a kooperálók inkább hajlanak a maradásra. Mivel eleve a kooperálás sem felelt meg a játékosok (szűken vett) önérékének, a szerzők arra a következtetésre jutottak, hogy többnyire azok döntöttek a maradás mellett, akik a csoporton belüli játékban már bizonyították, hogy etikai megfontolások alapján cselekszenek. (A szerzők a kooperálók motivációját kérdőívekkel is tesztelték. A játékosok viselkedését bizonyítottan nem az optimizmusuk és a kockázatkerülő attitűdjük magyarázta.)

⁴⁹ Erre utal a fejezet Adam Smith-től vett mottója is.

⁵⁰ A szociálpszichológiai (ihletésű) irodalomból lásd Van Vugt – Hart (2004), Rusbult et al. (1988), Dowding et al. (2000). Filozófiai értekezés: Ewin (1992).

morális kötelezettségei (Oldenquist 1982). Így az identifikáció áttételesen az igazságosság és a hála csoporthoz, kapcsolathoz kötésén keresztül is hűséget idézhet elő.

A társadalmi csoportokkal való azonosulás, identifikáció bizonyos fókig mindig feltételezi a csoport *megismerését*, ami specifikus beruházás. Amint említettük, az identitásunk befolyásolhatja, hogy kivel szemben érezzük úgy, hogy erkölcsi kötelezettségeink vannak. Az identitás és a moralitás összekapcsolását talán leginkább éppen a specifikus beruházások teszik ésszerűvé.

A választások állandósága. A bizalom, az igazságosság és a hála egyaránt a kitartás és az állhatatosság erényeit társítják a hűséghez. Az állhatatosság ugyanakkor nem csak az iménti fogalmakon keresztül, hanem közvetlenül is összekapcsolható a hűséggel. Amint Comte-Sponville (1998) kifejti, minden hűség alapja az önmagunkhoz, a korábbi gondolatainkhoz, szándékainkhoz való hűség. Ha nem tartok számon bizonyos múltat és ismerem el azt a sajátomként, megszűnik az önazonosságom alapja, és ezzel megszűnök következetes cselekvő és erkölcsi szubjektum lenni. „A hűség az Ugyanaz erénye, melynek révén az Ugyanaz létezik vagy fennmarad” (p. 32). A közgazdaságtan prózaibb nyelvén: a hűség a preferenciák állandósága.

A preferenciák megváltozásának lehetőségét a közgazdászok általában módszertani okokból kizárják az elemzéseikből. Ha pedig feloldják ezt a feltevést, konkrét, jól azonosítható változásokra keresnek magyarázatot, a változékonyság problémája nem foglalkoztatja őket.⁵¹ Ebben az értelemben a közgazdaságtan hallgatólagosan megoldottnak feltételezi a hűség mint az önazonosság melletti kitartás feladatát. Ha ehelyett a preferenciák változékonyságából indulunk ki, speciális „hűséges” típusként azonosíthatjuk azokat, akiknek stabil a preferencia-rendezésük. A hűségnek ez a felfogása összhangba hozható a hirschmani elmélettel. Ha egyszer *A* és *B* kapcsolat közül valaki korábban *A*-t választotta, *ceteris paribus* nagyobb eséllyel tart ki *A* mellett, ha a preferencia-rendezése állandó, mint ha változékonyság, és bizonyos valószínűséggel megfordul az *A* és *B* közötti preferenciareláció.

⁵¹ A problémát egyáltalán felvető ritka kivételek közé tartozik Hahn (1996) és Skog (2000). A politikatudományban ugyanakkor gyakran tárgyalt jelenség a szavazói preferenciák volatilitása. Lásd például Huckfeldt (1983).

Az önmagunkhoz való hűség nem egyszerűen adottság, racionális döntések is megalapozhatják. Ezek a következők: (i) az akaratgyengeség tudatos legyőzése,⁵² és (ii) az értékeléseinket megalapozó *információk összegyűjtése és feldolgozása*. Az utóbbi szintén részben specifikus beruházásként fogható fel. Ha új, korábban nem vizsgált alternatívák bukkannak fel, a meglévő kapcsolat újjal való felváltása pótlólagos tájékozódást igényel. Ez a beruházás-igény viszont a meglévő kapcsolat relatív értékét növeli.

A hűségről elmondottakat összegezve: az érzelmi kötődés és a bizalom mellett a hűség megalapozásában fontos szerepet játszhat az erkölcsi motiváció, a csoporttal való azonosulás és a preferenciák állandósága is.⁵³ Amellett érveltünk, hogy a specifikus beruházások a hűség mindegyik tárgyalt mozzanatával összekapcsolhatók. Ezek a mozzanatok ugyan nem *feltételeznek* specifikus beruházást, de eléggé „gyenge lábakon állnak” bizonyos specifikus beruházások – alapvetően a kapcsolatban résztvevők megismerése és együttműködési tapasztalatok felhalmozása – nélkül. Ezt érdemes azzal kiegészíteni, hogy a jelentős specifikus beruházások *nem hoznak létre* a tárgyalt közvetítő tényezőkön keresztül *automatikusan* hűséget. Egy adott házasságra, üzleti kapcsolatra, országra nézve specifikus beruházások eltérő mértékű bizalommal, erkölcsösséggel, eltérő erősségű identitással és a preferenciák eltérő fokú változékonyságával járhatnak együtt. Talán leghelyesebb azt mondanunk, hogy *a specifikus beruházások kedvező környezetet teremtenek a hűség kialakulásához*, növelik a hűséges viselkedés *valószínűségét*. Ha egy kapcsolatot a jellegéből fakadóan nagyfokú specifikus beruházás jellemez, a benne résztvevőknek nagyobb eséllyel van mire alapozniuk a bizalmukat; nagyobb valószínűséggel vannak a birtokukban olyan specifikus ismeretek, tapasztalatok, amelyek alapján azonosulhatnak a kapcsolatban résztvevőkkel; amelyek ésszerűvé teszik az erkölcsi elköteleződésüket; magyarázatot nyújtanak az érzelmi kötődésükre; illetve mérséklük a választásaik változékonyságát. Ha ellenben nincs értelme specifikus beruházásnak – például elhanyagolhatók az adott kapcsolatra nézve specifikus információk és

⁵² Az akaratgyengeség Elster (1998) definíciója szerint „az arra való képtelenség, hogy valaki azt tegye, amiről – mindent figyelembe véve – úgy véli, hogy meg kell tennie” (p. 54). Az akaratgyengeség a kinyilvánított preferenciák változékonyságához vezet: „Elhatározok valamit, de amikor eljön döntésem végrehajtásának ideje, valami mást teszek.” (p. 52). Az akaratgyengeség legyőzését célzó stratégiákról, intézményekről lásd Elster (1979).

⁵³ Amint az elmondottakból kitűnik, mindegyik vizsgált tényező hasonló következményekkel jár a kivonulásra és a tiltakozásra nézve, mint amiket Hirschman a hűség mélyebb elemzése nélkül azonosított: csökkentik a kivonulás és növelik a tiltakozás vonzerejét. Láttuk továbbá, hogy az erkölcsi motiváció és a csoporttal való azonosulás a tiltakozás költségeit is csökkentheti.

tapasztalatok –, akkor a kilépés könnyűsége miatt gyengébbek a bizalom ösztönzői; kisebb az azonosulás esélye; kérdésessé válik, hogy ésszerű-e az erkölcsi kötelezettségeket a kapcsolathoz kötni; és gyengül az új alternatívákkal szembeni állhatatosság.

Analitikusan tehát három tiszta esetet különböztethetünk meg: (1) a hűséget specifikus beruházás magyarázza; (2) a hűséget olyan (köztes) tényezők magyarázzák, amelyekre befolyással vannak bizonyos specifikus beruházások; (3) a hűség specifikus beruházástól függetlenül jelentkezik. A valós hűség természetesen általában e három elméleti eset valamilyen keveréke. Ezért úgy is fogalmazhatunk, hogy egy adott esetben a hűséget bizonyos fokig a specifikus beruházások magyarázhatják, ezen túlmenően a specifikus beruházásokon is alapuló egyéb tényezők, és végül lehet a hűségnek egy olyan eleme, amely ezekkel sem magyarázható.

Végezetül, a hűség és a specifikus beruházások kapcsolatának tárgyalás nem lenne kerek a következő fontos kiegészítő megjegyzés nélkül. A specifikus beruházásokra a hűséget magyarázó tényezőként tekintettünk. Létezik azonban egy fordított irányú kapcsolat is. A specifikus beruházás „szerződéses biztosítékot” igényel, amely védelmet nyújt a beruházónak a beruházásból fakadó többlet (kvázi-járadék) kisajátításával szemben. A (nem a szóban forgó specifikus beruházáson alapuló) hűség ilyen biztosítékként funkcionálhat. A kisajátítási képesség (alkuerő) ugyanis alapvetően attól függ, mekkora veszteséggel tud a szerződő fél kilépni a kapcsolatból. A hűségből fakadó „kivonulási adó” ezt a veszteséget növeli, és így mérsékli a hűséges fél alkuerejét. Természetesen a hűség csak egy a lehetséges szerződéses biztosítékok közül, tehát nem *előfeltétele* a specifikus beruházásoknak.⁵⁴

⁵⁴ A jogtudós Macneil (például 1983), aki a williamsoni elmélet egyik legfontosabb ihletője volt, vezette be a „relációs normák” fogalmát, amelyek a jelentős specifikus beruházásokkal járó, relációs szerződéseknek enyhítik az opportunizmus problémáját. Caniëls – Gelderman (2009) a Macneilt követő irodalmat áttekintve a normáknak három funkcióját különbözteti meg: (1) a „rugalmasságot”, azaz a jövőbeli helyes alkalmazkodásra vonatkozó közös vélekedések kialakítását; (2) az alkalmazkodáshoz szükséges „információcserét”; és (3) a „szolidaritást”, azaz a kapcsolat fenntartása érdekében tett erőfeszítések egységes értékelését. A „szolidaritási normák” közé sorolható a cserepartnerek kölcsönös hűsége és elkötelezettsége.

2.5. A specifikus beruházásokat befolyásoló társadalmi tényezők: értékrend és gyakorlat

Az eddig elmondottak értelmében, ha egy konkrét esetben a kivonulási és tiltakozási döntések alakulására vagyunk kíváncsiak, érdemes a figyelmünket közvetlenül a hűség helyett a specifikus beruházásokra összpontosítanunk. A hirschmani értelemben vett hűség ugyanis gyakran teljes egészében vagy részben ezekre vezethető vissza. Amikor pedig nem, akkor a társadalomtudomány eszközeivel igen nehezen magyarázható. A specifikus beruházás fogalmának egyik előnye, hogy a hűséggel ellentétben közvetlenül bevonható a közgazdasági elemzésbe. Egy másik mellette szóló érv, hogy a beruházások könnyebben megfigyelhetők, és előrejelzések készítését is lehetővé teszik⁵⁵ – szemben a nehezen és általában csak utólag, a tényleges viselkedésből kikövetkeztethető hűséggel. Legalább ilyen fontos, hogy a specifikus beruházásokat befolyásoló társadalmi tényezőket pontosabban azonosíthatjuk, mint a hűségre hatókat.

Először is, a szervezeti, a személyes és politikai kapcsolatok *természetéből* adódik, hogy érdemes lehet specifikus beruházásokkal növelni az értéküket. A kapcsolat természetét ugyan végső soron a résztvevők vélekedése határozza meg, ám a vélekedéseket számos tényező befolyásolhatja. E tényezőknek két nagy csoportját érdemes elkülöníteni: (i) a résztvevők értékrendjét és (ii) az együttműködésük „gyakorlati” jellemzőit. Vélhetem például erkölcsi vagy vallási meggyőződésből úgy, hogy egy baráti kapcsolatba vagy politikai közösségbe történő specifikus beruházásaim (potenciálisan) jelentős értéket hoznak létre. Minél inkább így gondolom, a specifikus beruházásaim annál magasabb szintje fogja jellemezni a kérdéses kapcsolataimat. Az esetek többségében azonban aligha járok el ésszerűen, ha figyelmen kívül hagyom, hogy a specifikus erőfeszítéseim mennyivel járulhatnak hozzá ténylegesen a kapcsolatban résztvevők jólétéhez. Miért tölteném minden szabadidőmet egyetlen barátommal, ha több hasonlóan értékes kapcsolatom van? Miért fordítanék energiát a csak egyetlen politikai közösségre érvényes tudás megszerzésére, ha például az általánosabb, nem specifikus ismeretek jobban szolgálnák az adott közösség javát is? Ez utóbbi szempontokat nevezhetjük – jobb kifejezés híján, és mintegy a személyes meggyőződésektől való viszonylagos

⁵⁵ A specifikus beruházások empirikus jelentőségének teszteléséről lásd Shelanski – Klein 1995.

függetlenségüket hangsúlyozva – a kapcsolatok „gyakorlati” jellemzőinek.⁵⁶ A hűség változásait tehát részben visszavezethetjük azokra az *értékrendi* és/vagy *gyakorlati* jellegű változásokra, amelyek a specifikus beruházások jelentőségét módosítják.

A beruházási döntéseket általában nem *kizárólagosan* értékrendi vagy gyakorlati szempontok motiválják. Egyrészt döntés kérdése, hogy mely kapcsolatban mekkora teret engedünk a gyakorlati szempontok mérlegelésének. Az egyik lehetséges véglet a házasság, amelynek esetében a vallási meggyőződés rendkívül szűkre szabhatja a mérlegelés körét.⁵⁷ A másik végletet az üzleti kapcsolatok jelentik, ahol alapvetően a tranzakciók jellege (például a műszaki együttműködés szorossága) határozza meg a specifikusság mértékét – és ez erkölcsi szempontból sem igazán kifogásolható. A baráti és a politikai közösséghez fűződő kapcsolatok jellemzően a két véglet között helyezkednek el. Másrészt az értékrendi és a gyakorlati tényezők egymásra is hatnak. Egy meggyökeresedett társadalmi értékrend korlátozhatja a gyakorlati tapasztalatok körét. A felhalmozódó praktikus tudás pedig az értékrend megváltozásához vezethet. A házasság példájánál maradva: az uralkodó keresztény erkölcs Európában sokáig korlátozta a megtapasztalható párkapcsolati formák körét; a vallási normák meggyengülése után viszont a szexuális partnerekhez való könnyebb hozzáférés tapasztalatai sokak szemében leértékelték a kizárólagos párkapcsolatba való beruházásokat.

2.6. Hogyan hat a beruházások specifikusságának változása a kivonulásra, a tiltakozásra és a hűségre? Egy formális modell

A következőkben annak elemzésére teszünk kísérletet egy elméleti példán keresztül, hogy a beruházások specifikusságának megváltozása miképpen hat közvetlenül, illetve a hűséget megalapozó más tényezőkön keresztül a hűségre és a kivonulási-tiltakozási döntésekre. Abból indulunk ki, hogy egy beruházásnak a meglévő kapcsolaton kívüli hasznosíthatósága exogén okok folytán javul (vagyis a specifikusság foka csökken). A modell tehát példaként szolgál arra, hogyan vezethetők vissza egy kapcsolatban a hűség és rajta keresztül a kivonulás és

⁵⁶ Williamson és az őt követő irodalom is a specifikus beruházások gyakorlatias okait hangsúlyozza. A *tranzakciók* egyik praktikus dimenziójának tekintik, hogy mekkora specifikus beruházást érdemes velük kapcsolatban tenni.

⁵⁷ Az előírások azonban még ebben az esetben sem szabják meg, hogy *pontosan milyen* beruházásokat is kell az érintetteknek tenniük.

tiltakozás változásai a társadalmi környezet változásaira. A beruházás külső hasznosíthatóságának javulása a kapcsolat természetét érintő „gyakorlati jellegű” változás: például szabványosodik a különböző vállalatoknál (alkalmazási kapcsolatokban) használt termelési technológia; csökkennek a kulturális különbségek egy társadalom kis közösségei között; vagy éppen könnyebbé válik a potenciális üzleti partnerekkel való kapcsolatlétesítés (vagy a földrajzi megközelítésük). Az elméleti példa megkonstruálását ugyanakkor egy konkrét valós jelenség motiválta. Úgy véljük, az európai integrációs folyamatnak a nemzeti politikai közösségekre gyakorolt egységesítő hatása jól megragadható a modellel.

Feltesszük, hogy egy kapcsolatban részt vevő egyén kétféle beruházást tehet. Mindkettő bizonyos fokig specifikus a kapcsolatra nézve. Az egyik beruházás „tiltakozási célú”, vagyis a tiltakozás elősegítésén keresztül növeli a kapcsolat értékét. A másik „nem tiltakozási célú”, azaz a tiltakozástól függetlenül növeli a kapcsolat értékét. A feltevés, hogy a kapcsolatban mindkét beruházástípus jelen van, egyrészt lehetővé teszi mind a kettő elemzését, másrészt a közöttük megjelenő kölcsönhatások feltárását is. Két időtávot különböztetünk meg. Rövid távon a beruházások nagysága rögzített, míg hosszú távon tetszőlegesen változtatható. Más szóval, rövid távon a beruházások nagysága múltbeli döntések következménye, amelyek meghozatalakor még nem lehetett előre látni a kapcsolaton kívüli hasznosíthatóság javulását. Hosszú távon ellenben a beruházások nagysága optimálisan hozzáigazítható a specifikusság mértékének változásához.

Követve az elméleti fejtegetéseinket, a modellel két hatásmechanizmust próbálunk megragadni. Egyfelől, mint kifejtettük, a specifikus beruházás önmagában hűséges viselkedéshez vezet a hirschmani értelemben (amennyiben kivonulás adóként és tiltakozási támogatásként szolgál). Ezzel összhangban megvizsgáljuk, hogyan hat a beruházások specifikusságának változása közvetlenül a kivonulási és a tiltakozási döntésekre. Másfelől, a specifikus beruházások közvetve, a hűséget előidéző egyéb tényezőkön keresztül is hatnak a hűségre; a hűségben közvetve előidézett változás pedig hat a kivonulásra és a tiltakozásra. A közvetve előidézett hűség fogalmát nem operacionalizáljuk a modellben, csupán a specifikus beruházási szint nagyságát határozzuk meg, és azzal a feltevéssel élünk, hogy a nagyobb szint közvetve erősebb hűséget von maga után. Ezt az utóbbi kapcsolatot egyfajta valószínűségi viszonyként

értelmezhetjük: nagyobb valószínűséggel jelenik meg (erősebb) hűség, ha a specifikus beruházások szintje magasabb. Különböző feltevések mellett három kérdésre keressük a választ: hogyan változik a kivonulás valószínűsége, a tiltakozás szintje és a (közvetve előidézett) hűség ereje.

2.6.1. Rövid távú alkalmazkodás

Elsőként vizsgáljuk meg azt az esetet, amikor egy kapcsolatban részt vevő döntéshozó tiltakozási és egyéb célú beruházásai adottak! Azt, hogy egy beruházás célja a tiltakozás elősegítése, értelmezzük úgy, hogy a beruházás növeli a tiltakozási tevékenységek hasznát. Feltesszük, hogy nagyobb beruházási szint mellett a tiltakozás határhaszna és teljes haszna is magasabb. Hogy milyen mértékben, azt befolyásolja a beruházás hasznosíthatósága az adott kapcsolatban. Minél kisebb a beruházás hasznosíthatósága, annál kevésbé növeli a beruházási szint a tiltakozás (határ- és teljes) hasznát.

Tegyük fel, hogy (i) a tiltakozási célú (I) és az egyéb, nem tiltakozási célú beruházás (Y) szintje adott; (ii) ezután kiderül, hogy a beruházásoknak milyen mértékű a hasznosíthatóságuk a meglévő kapcsolatban ($s_m \in [0,1]$, illetve $t_m \in [0,1]$)⁵⁸, valamint a legjobb alternatív kapcsolatban ($s_a \in [0,1]$, illetve $t_a \in [0,1]$); (iii) az egyén eldönti, hogy kivonul vagy marad a jelenlegi kapcsolatban; (iv) végül a választott kapcsolatban megválasztja a tiltakozása szintjét!

Amikor az egyén a kivonulásáról dönt, egyrészt mérlegeli, hogy a két típusú beruházása hol mekkora hasznot hoz, másrészt figyelembe veszi, mekkora az egyes kapcsolatokban elérhető jólétnek e beruházásoktól független szintje. Tegyük fel, hogy ez az utóbbi egy valószínűségi változó, amelynek az értéke közvetlenül a kivonulási döntés előtt derül ki az egyén számára! A valószínűségi feltevessel azért élünk, mert többek között a kivonulás valószínűségének esetleges változására vagyunk kíváncsiak. Mint látni fogjuk, a feltevés egyszersmind lehetővé teszi, hogy egységes keretben tárgyaljuk azokat az eseteket, amikor a beruházások nem igazíthatók hozzá a specifikusság változásához, és azokat, amikor igen.

⁵⁸ Az s változó tartozik az I , a t pedig az Y beruházáshoz. Az m index a „meglévő” kapcsolatra, az a pedig az „alternatív” kapcsolatra utal.

Az egyén döntési feladatát oldjuk meg visszafelé haladva! A tiltakozási tevékenység optimális szintje (x) egy tetszőleges kapcsolatban:

$$(6) \quad \max_x NB = B(x, s_j I) - C(x), \quad j = m, a,$$

ahol NB a tiltakozás nettó haszna, B a tiltakozás bruttó haszna, C pedig a költsége. Feltesszük, hogy a tiltakozás költsége a tiltakozási szint gyorsuló ütemben növekvő függvénye, vagyis $C_x > 0$, $C_{xx} > 0$. A tiltakozás haszna a tiltakozási célú beruházás és a tiltakozási tevékenység szintjével együtt nő, de egyre csökkenő mértékben: $B_I > 0$, $B_{II} < 0$; és $B_x > 0$, $B_{xx} < 0$. Végül, a tiltakozási célú beruházás növeli a tiltakozási tevékenység határhasznát, vagyis $B_{xI} > 0$.

A legutolsó feltevésből következik, hogy minél kisebb egy kapcsolatban a beruházás hasznosíthatóságának mértéke (s_j , $j = m, a$), I adott (korábban megválasztott) szintje mellett annál kisebb x optimális nagysága és egyúttal a tiltakozás nettó haszna is. (Lásd az 1. ábrát, ahol $\bar{s} > \underline{s}$!)

A fenti maximalizálási feladat lényegében I és s_j ($j = m, a$) adott értékeihez meghatározza x optimális nagyságát és ezen keresztül a tiltakozás maximális nettó hasznát. Ez a nettó haszon felfogható úgy, mint a tiltakozási célú beruházás maximális hozama adott s_j mellett:

$$(7) \quad R(s_j I) = NB(x^*, s_j I).$$

Feltettük, hogy az egyén két dolgot mérlegel, amikor a két szóban forgó kapcsolat között választ: (1) melyik kapcsolatban mekkora hasznat hoznak a beruházásai; és (2) melyikben mekkora a beruházásoktól függetlenül elérhető jólét. Ha a jólét beruházástól független szintjét a meglévő kapcsolatban η , míg az alternatív kapcsolatban ζ valószínűségi változó jelzi, amelyek értéke a kivonulási döntés előtt derül ki, továbbá a nem tiltakozási célú beruházás hozama – $R(s_j I)$ analógiájára – $W(t_j Y)$, akkor az egyén a kivonulásról való döntésekor a következő alternatívákkal szembesül:

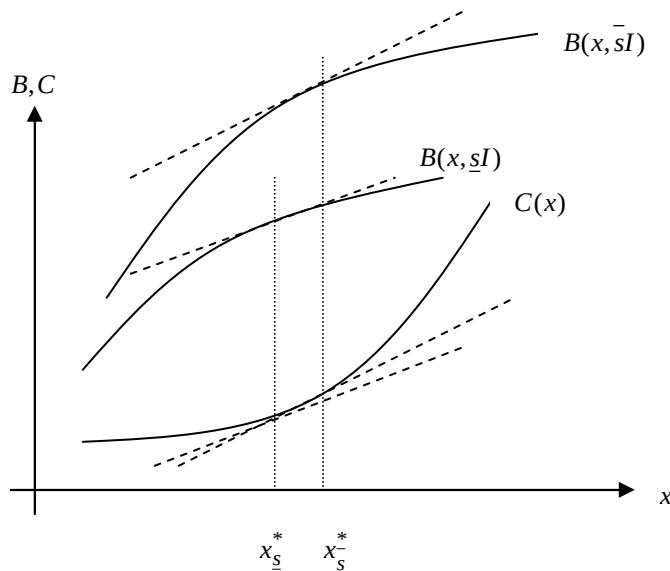
$$(8) \quad \text{jólét a meglévő kapcsolatban: } W(t_m Y) + R(s_m I) + \eta$$

$$(9) \quad \text{jólét az alternatív kapcsolatban: } W(t_a Y) + R(s_a I) + \zeta$$

A kivonulás valószínűsége (mielőtt kiderülne η és ζ pontos értéke):

$$(10) \quad \Pr[W(t_m Y) + R(s_m I) + \eta < W(t_a Y) + R(s_a I) + \zeta] = \\ = \Pr[W(t_m Y) - W(t_a Y) + R(s_m I) - R(s_a I) < \zeta - \eta]$$

1. ábra. A tiltakozási tevékenység optimális szintje a tiltakozási célú beruházás alacsony $\underline{s}$ és magas $\bar{s}$ hasznosíthatósági foka mellett



A tiltakozási célú beruházás külső hasznosíthatósága javul

Vizsgáljuk meg elsőként, milyen következményekkel jár, ha a tiltakozási célú beruházás külső hasznosíthatósága javul! Ekkor s_a nő, így a kivonulás valószínűsége is növekszik. Az egyén tehát nagyobb valószínűséggel vonul ki, ha a tiltakozási célú beruházásának specifikussága csökken.

Feltevésünk szerint I nem változtatható, s_m pedig nem változik, így az egyén, ha nem vonul ki, nem változtat a tiltakozása intenzitásán.

A tiltakozási célú beruházás csökkenő specifikusságának a hűsége gyakorolt

közvetett (azaz más tényezőkön keresztül) hatása korábbi fejtegetéseink alapján attól függ, hogy nő vagy pedig csökken a specifikus beruházások nagysága. Rövid távon azonban egy elméleti bizonytalansággal kell számolnunk: a beruházások nagysága nem változik meg, csak a specifikusságuk mértéke. Ha a hűség a beruházások *folyamán* alakul ki, és erőssége az akkor várható specifikusságtól függ, a változás rövid távon nem hat a hűségre. Ha ellenben a hűség *igazodik* a specifikusság változásaihoz, annak csökkenése rövid távon gyengíti a hűséget. Minél inkább igaz, hogy a hűség nem egyszeri döntés eredménye, hanem „ellankadhat” és ezért folyamatos megújítást igényel, annál erősebb a második hatás. A két hatás eredője ugyanakkor mindig negatív lesz, hacsak a hűség mértéke nincs a beruházásokkal „köbe vésve”.

A nem tiltakozási célú beruházás külső hasznosíthatósága javul

Mi lesz a rövid távú hatása, ha a nem tiltakozási célú beruházás külső hasznosíthatósága javul? Látjuk a (10) egyenletben, hogy ha t_a megnő, akkor a kivonulás valószínűsége is növekszik. Minthogy a tiltakozási célú beruházás hasznosíthatósága a meglévő kapcsolatban nem változik, maradás esetén a tiltakozás intenzitása (x) is változatlan marad. A tiltakozási célú beruházás esetéhez hasonlóan most is úgy csökken a specifikusság mértéke, hogy a beruházás nagysága nem módosul, ezért a hűségre gyakorolt közvetett hatása is azonos lesz.

Rövid távú hatások összegzése

Rövid távon a két beruházástípus külső hasznosíthatóságának javulása hasonló következményekkel jár. Mivel a meglévő beruházásai kevésbé specifikusakká válnak, az egyén (i) *nagyobb ösztönzést érez arra, hogy kivonuljon*; (ii) *ám ha nem vonul ki, akkor a meglévő kapcsolatban nem változtat a tiltakozása intenzitásán*. (iii) *Közvetett hatásként a hűség várható mértéke ugyanakkor csökken*, aminek következtében – a hirschmani logika szerint – mérséklődik a tiltakozási aktivitás és megnő a kivonulás valószínűsége.

2.6.2. Hosszú távú alkalmazkodás

A tiltakozási célú beruházás külső hasznosíthatósága javul

Most tegyük fel, hogy az egyén előre látja, hogy megváltozik a beruházásai hasznosíthatósága, és a várható változásokhoz igazítja ezek szintjét! Elsőként vizsgáljuk meg azt az esetet, amikor a tiltakozási célú beruházás külföldi hasznosíthatósága nő! Feltesszük, hogy a nem tiltakozási célú beruházás hasznosíthatósága nem változik.

A hasznosíthatóság megváltozása most nem csak a kivonulás valószínűségére és a tiltakozás szintjére hat, hanem a beruházások nagyságára is. Abból indulunk ki, hogy az egyén I és Y nagyságáról a két választható kapcsolatban előre látható hasznosíthatóság ismeretében dönt. A jelenlegi kapcsolatban a hasznosíthatósági szintet az egyszerűség kedvéért tekintjük rögzítetten egységnyiinek! Ez a feltevés elfogadható, ha az egyén a meglévő kapcsolatban bekövetkező változásokhoz hozzá tudja igazítani a beruházásait olyan módon, hogy azok hozama ne változzon. Ez a helyzet, ha például a homogenizálódás hatására nem változik meg a kapcsolat sikeres működtetéséhez szükséges ismeretek megszerzésének *nehézsége* (noha az értékes ismeretek *köre* igen). E feltevés mellett az alternatív kapcsolatban érvényes hasznosíthatósági szintet egyszerűen s -sel jelölhetjük.

Elsődleges hatások

Az első kérdés, hogy miképpen hat az s külső hasznosíthatóság növekedése I nagyságára. Hogy elkülönítsük a különböző hatásokat, először azzal a megszorítással élünk, hogy Y szintje nem reagál a változásra, majd feloldjuk ezt a feltevést, és megvizsgáljuk, hogy Y alkalmazkodása hogyan módosítja a kapott eredményt. Az I beruházás optimumát a következő feladat megoldása adja:

$$(11) \quad \max_I (1 - \Pr_k)[\overline{W(Y)} + R(I) + E(\eta)] + \Pr_k[\overline{W(tY)} + R(sI) + E(\zeta)] - I$$

ahol $\Pr_k = \Pr[R(I) - R(sI) + \overline{W(Y)} - \overline{W(tY)} < \zeta - \eta]$ a kivonulás valószínűsége, $E(\eta)$ és $E(\zeta)$ pedig az általános jóléti szintek feltételes várható értékei (a felülvonás jelzi, hogy rögzített értékről van szó).

Az elsőrendű feltétel a következő:

$$(12) \quad FOC^I :$$

$$\underbrace{(1 - \Pr_k)R'(I)}_{\text{I.}} + \underbrace{\Pr_k sR'(sI)}_{\text{II.}} + \underbrace{\frac{\partial \Pr_k}{\partial I} [\overline{W(tY) - W(Y)} + R(sI) - R(I) + E(\zeta) - E(\eta)]}_{\text{III.}} = 1$$

$\downarrow \quad 0 \quad \uparrow \quad \uparrow \quad ? \quad \uparrow$

Az I. tag a beruházásnak a maradás melletti, míg a II. tag a kivonulás esetén elérhető hozamát jelzi. A III. tag azt tükrözi, hogy a beruházási szint a kivonulás valószínűségére is hat. Ennek oka, hogy I nagysága befolyásolja a hozamkülönbség, $R(I) - R(sI)$ szintjét, amelytől pedig függ a kivonulási opció vonzereje.

Az elsőrendű feltétel segítségével nyomon követhetjük, hogyan hat s növekedése I optimális szintjére. Láttuk, hogy rövid távon s magasabb szintje (vagyis a jobb külső hasznosíthatóság) növeli a kivonulás valószínűségét. Ez a hatás hosszú távon is jelentkezik, feltéve, hogy a I hozama nem csökken túl gyors ütemben, vagyis $R'(I) > sR'(sI)$. (A feltételt kielégíti például minden $R(I) = I^a + b$ alakú függvény, ahol $0 \leq a \leq 1$.) Ekkor az I. tagban $(1 - \Pr_k)$ csökken, a II. tagban $\Pr_k$ nő. (A képlet alatti nyilak jelzik $\Delta s > 0$ hatását a kifejezések értékére I rögzített szintje mellett.) Ez azt jelenti, hogy a beruházó nagyobb valószínűséggel választja azt az alternatívát, amely esetén a hozam egy része elvész. Következésképpen, hosszú távon megéri neki a beruházási szintjét *csökkenteni*. Ugyanakkor s megnövekedése azt is jelenti, hogy az egyén beruházásának felhasználási lehetőségei bővülnek. Összességében nő a beruházásának a várható hozama, így érdemes *növelnie* a beruházási szintjét. Ezt tükrözi az elsőrendű feltétel II. tagjában a második tényező: ha csak a hozamgörbe nem csökken túl gyorsan,⁵⁹ az $sR'(sI)$ kifejezés értéke s -sel együtt nő. Végül a III. tag jelzi, hogy a teljes körű elemzéshez még egy hatást figyelembe kell vennünk: s nagysága befolyásolja, hogy a beruházási szint *hogyan* hat a kivonulás valószínűségére. A befolyásolás iránya azonban bizonytalan, $\frac{\partial^2 \Pr_k}{\partial I \partial s}$ pozitív és negatív is lehet.

⁵⁹ A pontos feltétel: $\frac{\partial sR'(sI)}{\partial s} = R'(sI) + sIR''(sI) > 0$.

Azt látjuk tehát, hogy általánosságban a külső hasznosíthatóság javulása hosszú távon bizonytalan hatást gyakorol a tiltakozási célú beruházás szintjére – és így közvetve a tiltakozási aktivitásra. A hatás előjele alapvetően a beruházás hozamgörbéjének alakjától és a kapcsolatok jóléti szintjében mutatkozó különbségek valószínűség-eloszlásától függ. Ugyanakkor intuitíve valószínűbbnek tűnik, hogy I (és vele x) optimális szintje nő. A harmadik (egyébként is bizonytalan) mechanizmus hatása vélhetően elhanyagolható az első kettőéhez képest. Induljunk ki ebből! Az első és a második hatás egymással ellentétes, így az eredőjük pozitív és negatív előjelű is lehet. Rendes körülmények között ugyanakkor arra számíthatunk, hogy az első hatás dominál: a külső hasznosíthatóság javulása nem növeli olyan nagymértékben a kivonulás valószínűségét, hogy végső soron megérje *csökkenteni* a beruházás szintjét.

A második kérdés, hogy a kivonulás valószínűsége nő-e, vagy pedig csökken. Ez a valószínűség a beruházás optimális szintje ($I = I^*$) mellett a következő:

$$(13) \quad \Pr_k = \Pr[R(I^*) - R(sI^*) + \overline{W(Y)} - \overline{W(tY)} < \zeta - \eta].$$

A valószínűségi érték akkor nő, ha s növekedése csökkenti a képletben szereplő egyenlőtlenség bal oldalát. Ha deriváljuk a bal oldalt s szerint, a következő kifejezést kapjuk:

$$(14) \quad [R'(I^*) - sR'(sI^*)] \frac{\partial I^*}{\partial s} - R'(sI^*) I^*.$$

A jobb külső hasznosíthatóság egyrészt a rövid távhoz hasonlóan növeli a kivonulás értékét (a képletben ezt jelzi a $-R'(sI^*) I^* < 0$ tag), másrészt azonban a beruházás növelésére ösztönözhet (ha $\frac{\partial I^*}{\partial s} > 0$). A nagyobb beruházás pedig a jobb hasznosíthatóság miatt nagyobb hasznot hajt a jelenlegi, mint az alternatív kapcsolatban.⁶⁰ Így az első, kivonulásra ösztönző hatás mellett most megjelenhet egy ellentétes, maradásra ösztönző hatás is, amely tehát a tiltakozási célú beruházás potenciálisan magasabb optimális szintjéből fakad. Végeredményben a maradásra ösztönző hatás annál nagyobb eséllyel dominál, vagyis vezet a kivonulás

⁶⁰ Lásd az előző lábjegyzetben a hozamgörbére vonatkozó megszorítást.

összességében csökkenő valószínűségéhez, minél nagyobb $\frac{\partial I^*}{\partial s} > 0$. Ellenkező esetben a rövid távú eredmény marad érvényben: a kivonulás valószínűsége nő.

Hosszú távon a specifikus beruházások nagyságát $[(1-s)I^* + (1-t)Y^*]$ és ennek folytán a közvetve előidézett hűséget csökkenti s növekedése, viszont növelheti I^* növekedése. Minél erősebb a második hatás, annál inkább elképzelhető, hogy a specifikusság csökkenése – a rövid távval ellentétben – erősíti, nem pedig gyengíti a hűséget.

Másodlagos hatások

Hogyan módosul ez az eredmény, ha I javuló külső hasznosíthatóságához Y is alkalmazkodik? Az optimalizálási feladat ekkor a következő:

$$(15) \quad \max_{I,Y} (1 - \Pr_k)[W(Y) + R(I) + \eta] + \Pr_k[W(tY) + R(sI) + \zeta] - I$$

Az elsőrendű feltételek:

$$(16) \quad FOC^I :$$

$$(1 - \Pr_k)R'(I) + \Pr_k sR'(sI) + \frac{\partial \Pr_k}{\partial I}[W(tY) - W(Y) + R(sI) - R(I) + E(\zeta) - E(\eta)] = 1$$

$$(17) \quad FOC^Y :$$

$$(1 - \Pr_k)W'(Y) + \Pr_k tW'(tY) + \frac{\partial \Pr_k}{\partial Y}[W(tY) - W(Y) + R(sI) - R(I) + E(\zeta) - E(\eta)] = 1$$

A második feltétel rávilágít, hogy a tiltakozási célú beruházás csökkenő specifikussága hogyan hat közvetve az egyéb célú beruházás szintjére. A hatás „közvetítője” a kivonulás valószínűsége, amely s és I szintjével együtt megváltozik. Az egyszerűség kedvéért figyelmünket korlátozzuk ismét az elsőrendű feltétel első két tagjára – tegyük fel, hogy ez a két hatás dominál!⁶¹ Ezek szerint, ha a kivonulás valószínűsége nő, Y várható hozama és így optimális mennyisége is csökken (mivel feltételezhető, hogy $W'(Y) > tW'(tY)$). Ha ellenben a kivonulás valószínűsége elsődlegesen csökken, Y várható hozama és így optimális mennyisége is megnő.

⁶¹ Bizonytalan, hogy s és I milyen hatást fejt ki a harmadik tagon keresztül, mivel – mint láttuk – $\Delta[R(I^*) - R(sI^*)]$ előjele is bizonytalan.

Hogyan módosítja ez a másodlagos hatás (Y változása) a kivonulási valószínűséget és a tiltakozási aktivitást? Egyrészt könnyen belátható, hogy megerősíti a kivonulásra gyakorolt elsődleges hatást. Ha a kivonulás valószínűsége nő, Y optimális mennyisége csökken, ami megerősíti a kivonulás vonzerejét. Ellenkező esetben pedig Y emelkedő optimális szintje maradásra ösztönöz. A tiltakozási szint kérdése bonyolultabb. Ha Y^* megnő, a maradás vonzóbbá válik, ami növeli I várható hozamát és így az optimális szintjét is. Ha ellenben Y^* lecsökken, a maradás valószínűsége is csökken, ami visszaveti I várható hozamát és így az optimális szintjét is. Ha ez a másodlagos hatás jelentős,⁶² a végeredmény az ellenkezője is lehet annak, amelyet elsődleges hatásként azonosítottunk. A tiltakozási célú beruházás javuló külső hasznosíthatósága még akkor is a tiltakozási szint visszaeséséhez (emelkedéséhez) vezethet, ha közvetlenül pozitív (negatív) hatást gyakorol rá.

Ami a hűségre gyakorolt közvetett hatást illeti, Y^* megváltozása tovább bonyolítja a helyzetet. A nem tiltakozási célú beruházások növekedése erősíti, csökkenése pedig gyengíti a hűséget. A hűség változásának előjele így végső soron $\frac{\partial I^*}{\partial s}$ és $\frac{\partial Y^*}{\partial s}$ értékétől egyaránt függ (lásd a 3. táblázatot).

A nem tiltakozási célú beruházás külső hasznosíthatósága javul

Most vizsgáljuk meg, mennyiben térnek el a kivonulásra, a tiltakozásra és a hűségre közvetett módon gyakorolt hatások, ha a *nem* tiltakozási célú beruházás specifikussága mérséklődik, és az egyén optimálisan választja meg a beruházásai szintjét!

Elsődleges hatások

Ha a nem tiltakozási célú beruházás külső hasznosíthatósága javul, az közvetlenül nem hat a tiltakozási célú beruházás nagyságára és specifikusságára, és így a tiltakozás intenzitására sem. Az elsődleges hatások közül tehát csak a kivonulás valószínűségének változását és a hűség alakulását kell megvizsgálnunk. A szükséges elemzést a tiltakozási célú beruházás tárgyalásakor lényegében már elvégeztük.

⁶² Y érzékenyebben reagál a kivonulási valószínűség változására és/vagy nagyobb részt tesz ki az állampolgár beruházási portfóliójából, mint I .

Mindössze I helyére be kell helyettesítenünk Y -t, s helyére pedig t -t. A jobb külföldi hasznosíthatóság vonzóbbá teszi a kivonulást, az optimális beruházási szint növekedése viszont maradásra csábíthat. Az utóbbi hatás annál erősebb, minél nagyobb $\frac{\partial Y^*}{\partial t} > 0$. A kivonulás valószínűsége így összességében nőhet és csökkenhet is, $\frac{\partial Y^*}{\partial t}$ értékétől függően.

Közvetett módon a hűséget csökkenti t növekedése, viszont növelheti Y^* növekedése. Ha gyengébb a második hatás, hosszú távon a nem tiltakozási célú beruházás javuló külső hasznosíthatósága gyengíti, ellenkező esetben pedig erősíti a hűséget.

Másodlagos hatások

A kivonulás valószínűségének megváltozása közvetve módosítja I várható hozamát és így az optimális szintjét is. A nem tiltakozási célú beruházás specifikusságának gyengülése tehát közvetve a tiltakozási célú beruházás szintjére is hat. Ha elsődleges hatásként a kivonulás valószínűsége megnő, I optimális szintje visszaesik. Ellenkező esetben I optimális szintje emelkedik. Vagyis másodlagos hatásként nőhet és csökkenhet is a tiltakozási célú beruházások nagysága és végső soron a tiltakozási tevékenységek szintje. Hasonlóan ahhoz az esethez, amikor a tiltakozási célú beruházás külső hasznosíthatósága javult, most is igaz lesz, hogy a kivonulásra gyakorolt elsődleges és másodlagos hatások iránya megegyezik.

A hűségre vonatkozó következtetéseink megegyeznek azzal az esettel, amikor a tiltakozási célú beruházás külső hasznosíthatósága javult, mivel a hűség szempontjából nem tettünk különbséget a tiltakozási és az egyéb célú beruházások között. Így tehát most I^* növekedése vagy csökkenése – mint másodlagos hatás – erősíti, illetve gyengíti a hűséget.

A modellből leszűrhető tanulságokat az 1., a 2. és a 3. táblázatok foglalják össze. (Az 1. és a 2. táblázat a specifikus beruházások közvetlen hatásait foglalja össze, tehát a hűség köztes tényezőin keresztül okozott változásakat figyelmen kívül hagyja.)

1. táblázat: A tiltakozási szint változása

Specifikusság változása	Alkalmazkodás típusa		
	Nincs alkalmazkodás (rögzített beruházások)	Elsődleges alkalmazkodás	Másodlagos hatás figyelembe vétele
Nem tiltakozási célú beruházás specifikussága csökken	0	0	Nő, ha a kivonulás valószínűsége elsődlegesen nő.*
			Csökken, ha a kivonulás valószínűsége elsődlegesen csökken.*
Tiltakozási célú beruházás specifikussága csökken	0	Nő – normális esetben.	Nő, kivéve ha $\frac{\partial Y^*}{\partial s} < 0$ kicsi.
		Csökken, ha a kivonulás valószínűsége szélsőséges mértékben megnö.	Csökken, kivéve ha $\frac{\partial Y^*}{\partial s} > 0$ nagy.

* Lásd a 2. táblázat középső oszlopát.

2. táblázat: A kivonulás valószínűsége

Specifikusság változása	Alkalmazkodás típusa		
	Nincs alkalmazkodás (rögzített beruházások)	Elsődleges alkalmazkodás	Másodlagos hatás figyelembe vétele
Nem tiltakozási célú beruházás specifikussága csökken	Nő	Nő, ha $\frac{\partial Y^*}{\partial t} < 0$, vagy $\frac{\partial Y^*}{\partial t} > 0$ kicsi.	Megerősíti az elsődleges hatást.
		Csökken, ha $\frac{\partial Y^*}{\partial t} > 0$ nagy.	
Tiltakozási célú beruházás specifikussága csökken		Nő, ha $\frac{\partial I^*}{\partial s} < 0$, vagy $\frac{\partial I^*}{\partial s} > 0$ kicsi.	
		Csökken, ha $\frac{\partial I^*}{\partial s} > 0$ nagy.	

3. táblázat: A hűség változása (közvetett hatás más tényezőkön keresztül)

Specifikusság változása	Alkalmazkodás típusa		
	Nincs alkalmazkodás (rögzített beruházások)	Elsődleges alkalmazkodás	Másodlagos hatás figyelembe vétele
Nem tiltakozási célú beruházás specifikussága csökken	Csökken	Csökken, ha $\frac{\partial Y^*}{\partial t} < 0$, vagy $\frac{\partial Y^*}{\partial t} > 0$ kicsi.	Csökken, kivéve ha $\frac{\partial I^*}{\partial t} \gg 0$.
		Nő, ha $\frac{\partial Y^*}{\partial t} > 0$ nagy.	Nő, kivéve ha $\frac{\partial I^*}{\partial t} \ll 0$.
Tiltakozási célú beruházás specifikussága csökken		Csökken, ha $\frac{\partial I^*}{\partial s} < 0$, vagy $\frac{\partial I^*}{\partial s} > 0$ kicsi.	Csökken, kivéve ha $\frac{\partial Y^*}{\partial s} \gg 0$.
		Nő, ha $\frac{\partial I^*}{\partial s} > 0$ nagy.	Nő, kivéve ha $\frac{\partial Y^*}{\partial s} \ll 0$.

2.7. Európai integráció

Úgy véljük a felvázolt modell alkalmas arra, hogy megragadjuk az európai integrációnak a nemzetállami szintű kivonulásra, tiltakozásra és hűsége gyakorolt legalapvetőbb hatásait. Ehhez először is azonosítanunk kell a specifikus beruházások egy sajátos válfaját: az *országspecifikus beruházásokat*. Amint már utaltunk rá, egy-egy ember életében rengeteg olyan beruházás van, amely szorosan kapcsolódik ahhoz az országhoz, amelyben felnő, dolgozik, családot alapít, stb. „Helyhez kötött” eszköz lehet például a nyelvtudás, a nemzeti kultúra és jogrend ismerete vagy az üzleti kapcsolatok hálózata.⁶³ Az egy országra nézve specifikus beruházások négy sajátosságát érdemes kiemelni. Egyrészt, számos konkrét személyes kapcsolathoz fűződő beruházásunk egyben helyhez is köt minket, és ezáltal az adott országra nézve specifikus. Másrészt, a beruházások gyakran a kapcsolatok egy tágabb körére nézve specifikusak: sok beruházás esetében ez a kör az ország (a nemzet, a politikai közösség) határaival esik egybe. Harmadrészt, a különböző specifikus beruházásokat gyakran megéri összekapcsolni, és a kapcsolatoknak ugyanahhoz a köréhez kötni: azt a nyelvet beszélni, mint a szomszédaink, ott üzleti kapcsolatokat kiépíteni, ahol ismerjük a kulturális szabályokat, stb. Következésképpen, elfogadhatónak tűnik a *nemzetállam és az állampolgár viszonyát* kapcsolatok sokasága helyett *egyetlen absztrakt (sokrétű) kapcsolatként* felfogni., Végül, a beruházásaink egy része kapcsolódhat kifejezetten az adott közösség keretében zajló politikai élethez, az államhoz. Ha aktív szereplői akarunk lenni a közéletnek vagy egyszerűen befolyásolni szeretnénk az állam működését, először is meg kell ismerkednünk a sajátos helyi formális és informális döntési szabályokkal, jogintézményekkel, közéleti normákkal, személyes kapcsolatokat kell kiépítenünk, máshová nem transzferálható reputációt kell kiépítenünk, stb. Tehát az országspecifikus beruházások esetében is különbséget tehetünk a tiltakozási célú és az egyéb célú beruházások között.

Ha az európai integrációs folyamat tudatosan felvállalt, közvetlen következményeiből indulunk ki, az országspecifikus beruházásokra gyakorolt hatása

⁶³ A „társadalmi tőke” irodalmában hangsúlyosan megjelenik ez a gondolat (DiPasquale – Glaeser 1998).

– ha nem is nagyságát, de irányát tekintve – egyértelműnek tűnik: az *integráció csökkenti a beruházások specifikusságának mértékét*.⁶⁴

Érdekes az integráció két alapvető aspektusát megkülönböztetnünk: a piaci és a politikai, avagy a „negatív” és a „pozitív” integrációt. Míg a *piaci* vagy „negatív” *integráció* a tagállamok közötti kereskedelmi és mobilitási akadályok felszámolását, a *politikai* vagy „pozitív” *integráció* a nemzeti politikák (intézmények, szabályok, intézkedések) egységesítését tűzi ki célul (Tinbergen 1965; Scharpf 1996). A piaci és a politikai integráció elválasztása némiképp mesterséges, és a két folyamat a demokratikus politika valós körülményei között bizonyos fokig feltételezi egymást. Ennek egyik fontos oka, hogy a piaci integráció folytán nemzeti szinten megszűnnek döntési kompetenciák és politikák, az irántuk megnyilvánuló „társadalmi kereslet” (járadékvadászat) azonban nem szűnik meg, hanem egységes uniós politikák kialakulásához vezet (Salmon 2003b). Ennek ellenére érdemes megkülönböztetnünk az integráció piaci és politikai aspektusának a specifikus beruházásokra gyakorolt hatását. Az egyik vagy másik aspektus előtérbe helyezése ugyanis az európai integráció két markáns „víziójával” és egyben lehetséges fejlődési irányával azonosítható. Azok, akik az Európai Unióban elsősorban a szabadkereskedelem zálogát látják, a piaci integrációt támogatják, míg a politikai egységesüléssel szemben komoly fenntartásaik vannak. A „föderális Európa” hívei ezzel szemben a politikai integráció elmélyítése mellett teszik le a voksot, és az egységes piacban legfeljebb ennek egy fontos eszközét látják.

A fentiekben különbséget tettünk a tiltakozást támogató és az egyéb specifikus beruházások között. Ez a megkülönböztetés jó szolgálatot tesz a *piaci* és a *politikai* integráció hatásainak azonosításában. Míg a politikai integráció elsősorban a politikai közösséget befolyásolni kívánó tiltakozáshoz kötődő beruházások országspecifikusságát csökkenti, amennyiben növeli a beruházások eredményeként létrejövő eszközök külföldi hasznosíthatóságát, addig a piaci integráció az egyéb specifikus beruházásokra van ugyanilyen hatással. Ez a feltevés természetesen leegyszerűsítő. Utaltunk rá, hogy a specifikus beruházások gyakran egyszerre támogatják a tiltakozást és az egyéb célokat. A politikai jellegű tiltakozáshoz szorosabban kötődő beruházások – így például a közélet, a politikai rendszer

⁶⁴ Az integrációra adott egyéni stratégiák között természetesen lehetnek eltérések. A 4. fejezet érvelése ezen alapul. Most azonban általános, társadalmi szintű tendenciákról beszélünk.

ismerete, jártasság a közigazgatási, politikai döntéshozatalban – más, az ország keretein belül folyó tevékenységek számára is hasznot hajthatnak. Azok az országspecifikus eszközök pedig, amelyeket nem elsődlegesen tiltakozási célok motiválnak – így például a lakóhely, a kultúra, a jogrendszer ismerete – nagyban növelhetik a politikai tiltakozás hatásosságát. Ezzel együtt úgy véljük, hogy a két beruházástípus és az integráció két aspektusának összekapcsolása megvilágító erejű.⁶⁵

Érdemes ezen a ponton visszautalnunk arra, hogy a specifikus beruházások nagysága egyaránt függ az adott kapcsolat gyakorlati jellemzőitől és a kapcsolatban résztvevők értékrendjétől. Az európai integrációra itt úgy tekintünk, mint amely az országspecifikus beruházásokkal kapcsolatos *gyakorlati* megfontolásokra hat. Ez a nézőpont természetesen vitatható. Az Európai Unióban erős törekvések figyelhetők meg valamiféle „európai állampolgári” tudat, illetve érzület kialakítására. Maga az Európai Parlament is értelmezhető eképpen. De részben ilyen célokat szolgál (vagy legalábbis ilyen hatással járhat) például az uniós zászló használata vagy az „Európa kulturális fővárosa” cím adományozása is. Ezek a törekvések hathatnak az állampolgárok értékrendjére és ezen keresztül arra, hogy mekkora értéket tulajdonítanak a hazájukhoz fűződő kapcsolatuknak, mennyit tartanak érdemesnek ebbe a kapcsolatba beruházni. Úgy véljük, az értékrenden keresztüli hatásmechanizmus azonban másodlagos a „gyakorlatihoz” képest, és erősen kérdéses, hogy az értékrend befolyásolását célzó törekvések célt érnek-e.

Egy további lehetséges ellenvetés, hogy az állampolgári hűségre az integráció nem elsősorban a specifikus beruházásokon keresztül hat. Valószínűsíthető, hogy az integráció összetett és mélyreható társadalmi-politikai változásokkal járó folyamata valójában a nemzetállamhoz fűződő lojalitás mindegyik összetevőjére közvetlenül is, tehát nem csak az őket megalapozó specifikus beruházásokon keresztül hat. Megváltoztatja a hazafias érzelmek hőfokát, a nemzetállam és a honfitársak iránti bizalom szintjét, a nemzeti politikai közösséghez kötődő erkölcsi kötelezettségek körét, az állampolgárok identitását, preferenciáik változékonyságát stb. Ezeknek az elemzése természetesen túlmutat a megközelítésünk (és a közgazdaságtan) keretein. Úgy véljük azonban, hogy ez vállalható hiányosság, mivel az integráció konkrét

⁶⁵ A vállalatok üzleti beruházásai és politikai aktivitása közötti kapcsolatokról lásd: Frieden (1991), Grier et al. (1994), Alt et al. (1999), Baldwin – Robert-Nicoud (2002), Aghion–Schankerman (2004).

közösségi politikákon és jogszabályokon nyugvó hatásaihoz képest ezek a következmények másodlagosak és tendenciáikban jóval kevésbé egyértelműek.

Ha elfogadjuk az európai integráció javasolt értelmezését, a bemutatott elméleti modellt megfeleltethetjük az európai integráció esetének, amennyiben „kapcsolaton” az állampolgár és a nemzetállam viszonyát, „specifikus beruházáson” az állampolgár országspecifikus beruházásait, „tiltakozáson” a közéleti-politikai részvételt, „kivonuláson” a más országba való áttelepülést, „hűségen” pedig a patriotizmust, hazafiságot értjük. A politikai integráció a tiltakozási célú beruházás, a piaci integráció pedig a nem tiltakozási célú beruházás országspecifikusságának csökkenésével azonosítható. Ami a rövid és a hosszú távot illeti, a modellben a megkülönböztetés alapja a beruházások változtathatósága volt. Ez a distinkció az európai integráció esetében is értelmes. Mielőtt egy ország bekapcsolódik az integráció folyamatába, az állampolgárok a beruházásaikat valamelyest hozzá tudják igazítani a várható változásokhoz. Ugyanakkor a beruházásaik egy jelentős része, különösen az idősebb nemzedékek körében adottság, amelyen nem lehet változtatni.⁶⁶ Azok a beruházások, amelyeket akkor hoztak meg, amikor az ország politikai integrációja nem volt előrelátható, egyszerűen nem igazodhattak ehhez a későbbi fejleményhez. A másik végletet azok a beruházások jelentik, amelyeket az integráció és a vele járó változások biztos ismeretében hoznak meg. E két szélsőséges eset megfelel a modell szerinti rövid, illetve hosszú távnak. Mint ahogyan a modell bemutatásakor jeleztük, a két időtáv éles szétválasztása komoly leegyszerűsítés. Ugyanakkor segít elkülöníteni a csatlakozást közvetlenül követő és a későbbi időszakok (a rövid és a hosszú távú alkalmazkodás), illetve a fiatalabb és az idősebb nemzedékek jellemző viselkedését.

Nézzük tehát, hogy a modell alapján az európai integráció milyen hatásait valószínűsíthetjük! Rövid távon, vagyis az állampolgárok tiltakozási és egyéb célú beruházásainak rögzített szintjét feltételezve, a politikai és a piaci integráció hatásai hasonlóak. Az állampolgárok szemében a kivonulás vonzereje erősödik, mivel a beruházásaik külföldi hasznosíthatósága megnő. Ugyanakkor ez a változás közvetlenül nem ösztönzi őket arra, hogy maradás esetén változtassanak a tiltakozásuk szintjén. Számolnunk kell viszont közvetett hatásként a hűség

⁶⁶ A fiatalok és az időseknek a változásokhoz való eltérő viszonyát Becker és Stigler (1989) többek között arra vezeti vissza, hogy az idősebbeknek kevésbé éri meg olyan beruházásokat tenni, amelyek az új viszonyokhoz való alkalmazkodást célozzák, hiszen ezek hasznát rövidebb ideig élvezhetik.

„lanyhulásával”, hiszen a meglévő (rögzített) beruházások országspecifikussága csökken, és ennek folytán a hűséget megalapozó egyéb tényezők (érzelmelek, bizalom, erkölcsösség, identitás, stabil preferenciák) gyengülésére számíthatunk. Ez tovább fokozhatja a kivonulás vonzerejét, és egyúttal visszavetheti a tiltakozási tevékenységek szintjét.

Hosszú távon az állampolgárok hozzáigazíthatják beruházásaik szintjét és összetételét az integrációval együttjáró változásokhoz. A javuló külföldi hasznosíthatóság egyrészt azt jelenti, hogy bővülnek a beruházásaik felhasználási lehetőségei; másrészt vonzóbbá válik a kivonulás. Az első hatás a beruházások növelésére, míg a második a csökkentésükre ösztönöz (mivel a külföldi hasznosítás mindig hozamvesztést jelent a belföldihez képest). Rendes körülmények között arra számíthatunk, hogy az első hatás dominál, vagyis a beruházások optimális szintje nő. Míg a politikai integráció elsődlegesen a tiltakozási célú, addig a piaci integráció az egyéb célú beruházásokra hat – vélhetően ezek növekedéséhez vezet. A kétféle integráció ennek megfelelően eltérő hatást gyakorol a tiltakozási tevékenységek szintjére. A tiltakozás hasznát ugyanis definíció szerint csak a tiltakozási célú beruházások növelik, az egyéb célúak nem. Eszerint a politikai integráció hatására hosszú távon költséghatékonyabbá válik és fokozódik a tiltakozás, míg a piaci integrációnak – legalábbis első közelítésben – nincs ilyen hatása.

A kétféle integrációnak a kivonulásra gyakorolt hatása hosszú távon hasonló. A kivonulás valószínűsége hosszú távon nem feltétlenül nő, ugyanis a beruházások növekvő szintje maradásra ösztönözhet. Minél pozitívabban reagál a beruházási szint a specifikusság csökkenésére, annál nagyobb az esélye, hogy a kivonulás vonzereje hosszú távon mérséklődik. Szélsőséges esetben az integráció hosszú távon akár a kivonulás ritkábbá válásához is vezethet.

A hűségre gyakorolt egyértelműen negatív rövid távú közvetett hatást hosszabb távon mérsékelheti, sőt akár pozitívvá is teheti a beruházások szintjének növekedése. Minél érzékenyebben reagálnak a tiltakozási vagy az egyéb célú beruházások arra, hogy a külföldi hasznosíthatóságuk javul, annál nagyobb esély van rá, hogy a specifikus beruházások nagysága nő, annak ellenére, hogy egy-egy egységnyi beruházás specifikussága csökken. Lehetséges például, hogy egy állampolgárnak a

politikai közösség működésével kapcsolatos tudása kevésbé országspecifikus lesz, de összességében a politikai ismeretei annyival bővülnek, hogy e megnőtt tudásának kisebb specifikus hányada is nagyobb lesz, mint a korábbi szerényebb tudásának nagyobb specifikus hányada.

A hosszú távú elemzésünk azonban hiányos marad, ha nem vesszük figyelembe az integráció közvetett hatásait. Ezek az áttételes hatások abból fakadnak, hogy a piaci, illetve a politikai integráció által *közvetlenül nem befolyásolt* specifikus beruházások szintjét az állampolgárok hozzáigazítják a kivonulás megváltozó valószínűségéhez, amelyet az integráció egyik elsődleges hatásaként azonosítottunk. A legfontosabb megállapítás, amelyet a modellből leszűrhetünk, hogy közvetve a piaci integráció is befolyásolja (növelheti és csökkentheti is) a tiltakozási célú beruházások optimális szintjét és ezen keresztül az állampolgárok tiltakozási aktivitását. További tanulság, hogy hosszú távon mindkét típusú integráció mind a kettő fajta (tiltakozási és egyéb célú) beruházáson keresztül hat a hűségre. Így elképzelhető például, hogy noha a politikai integráció hatására csökken a tiltakozási célú specifikus beruházások szintje, az egyéb célú specifikus beruházások növekedése ellensúlyozza azt, és végeredményben a hűség megerősödéséhez vezet.

Milyen általános kép rajzolódik ki eredményeink alapján az európai integráció és a nemzetállamok kapcsolatáról? Először is láthattuk, hogy az integrációs folyamatnak az állampolgári hűségre, a nemzetállamokon belüli tiltakozásra és a határaikon túli kivonulásra gyakorolt hatásai összetettek és sok szempontból bizonytalanok. Nem kell temetnünk a nemzetállamot, de az integrációs folyamat veszélyeket is hordoz magában. Az ismertetett formális modell egyszersmind ráirányítja a figyelmünket azokra a tényezőkre, amelyektől a változások iránya függ. Az egyik kritikus kérdés, hogy az állampolgárok hozzá tudják-e igazítani beruházásaikat a piaci, illetve politikai környezet homogenizálódásához. A másik, hogy ha az (optimális) igazodás megtörténik, az milyen mértékű lesz. E tényezők vizsgálata egy jövőbeli empirikus kutatás tárgya lehet. Arra jutottunk továbbá, hogy a hűség „lanyhulására” és a kivonulás fokozódására elsősorban rövid távon kell számítanunk. Ennek a talán meglepő eredménynek a magyarázata, hogy hosszú távon az állampolgári beruházások növekedése ellensúlyozhatja a beruházások jobb külföldi hasznosíthatóságából fakadó, már rövid távon is jelentkező hatásokat. Igaz, bizonyos

körülmények között fel is erősítheti őket.

*

Az európai integráció folyamatát – a harmonizáció és egységesülés előrehaladását – mindeddig adottságnak tekintettük. A valóságban természetesen ez a folyamat is konkrét, elemezhető döntéseken alapul. A döntéshozók közé tartoznak az egyes uniós tagállamok polgárai és az általuk megválasztott nemzeti szintű politikai képviselők is. A következő fejezet egy olyan modellt mutat be, amely egy képviseleti demokrácia azon döntését elemzi, hogy részt vegyen-e a kormányzati hatáskörök magasabb szintre telepítésében.

3. PÁRTKARTELL ÉS CENTRALIZÁCIÓ

*Egy választás, mely sorsdöntő,
Mert vissza nem vonható,
Tőled úgy félek én, hogy elrontod,
Te marha magyar szavazó.*

Bereményi Géza – Cseh Tamás

3.1. Bevezetés

A közösségi döntések irodalma – amint a bevezető fejezetben áttekintettük – háromféle okra vezeti vissza, hogy miért fordulhat elő, hogy az alsóbb szintű kormányzatok sikeresen fel tudnak lépni a kormányzatok közötti horizontális verseny jólétnövelő formái ellen. Az első, klasszikus érv a szavazók racionális tájékozatlansága és távolmaradása. A második, hogy demokrácia esetén a többségi szabály lehetőséget teremt a társadalmi csoportok közötti nem önkéntes újraelosztásra. Mivel a kormányközi verseny korlátozza az újraelosztás lehetőségét (a vesztesek ugyanis emigrálhatnak), a potenciális nyertesek támogatni fogják szavazataikkal a verseny felszámolását (Mueller 1998). A harmadik lehetséges ok, hogy a magasabb szintű kormányzat egész területén homogén érdekekkel rendelkező és könnyen megszerveződő érdekcsoportok támogathatják a kormányzati döntések centralizálását, mivel ezzel más érdekcsoportok rovására növelhetik a befolyásukat (Vaubel 1994). Ebben a fejezetben egy negyedik mechanizmust azonosítunk: a politikai pártok közötti összejátszást. Ez különösen az olyan alapvető, alkotmányos jellegű döntések esetében játszhat meghatározó szerepet, mint az Európai Unióhoz való csatlakozás vagy egy új EU-alkotmány elfogadása. Az ilyen változások elosztási következményei ugyanis általában olyan sokrétűek és bizonytalanok, hogy sem a választók, sem az érdekcsoportok nem tudják azokat érdemben felmérni. Vagy ha esetleg fel is tudják mérni őket, a kormányzati hatalom általános megerősödését kedvezőtlenül ítélik meg.

Először is röviden tisztázzuk a pártok közötti verseny politikai gazdaságtani jelentőségét a megbízási elmélet segítségével. Ezután a pártok közötti összejátszás egy játékelméleti megközelítését dolgozzuk ki. A játék alapja a térbeli verseny egy olyan modellje, amelybe a pártok preferenciáin keresztül beépítjük a megbízási

elmélet tanulságait is. A modell segítségével azonosítjuk azokat a körülményeket, amelyek kedveznek a pártok közötti összejátszásnak a centralizáció kérdésében és más olyan ügyekben, amelyek a választói kontroll várható gyengülésével járnak együtt. A fejezet második fele a modell szemléltető alkalmazása. A modell segítségével a magyar EU-csatlakozás politikai folyamatának értelmezésére teszünk kísérletet. Végül a modell és a példa alapján néhány alkotmányos javaslatot fogalmazunk meg.

3.2. A pártok közötti verseny a megbízási elmélet tükrében

A pártpolitikai verseny jelentőségét a képviseleti demokráciában a megbízási elmélet (*principal-agent theory*) segít tisztázni. A politikai rendszer domináns formális logikáját követve az államot a szerződéses kapcsolatok láncolataként foghatjuk fel, amely kapcsolatok paradigmájának a megbízó-megbízotti viszonyt⁶⁷ tekinthetjük. A megbízási modelleket a közgazdászok eredetileg a biztosítók és a biztosítottak (Spence – Zeckhauser 1971), a részvényesek és a vállalatvezetők (Jensen – Meckling 1976), valamint a menedzserek és az alkalmazottak (Alchian – Demsetz 1972) közötti viszonyokra dolgozták ki. A megközelítés azonban jóval általánosabb érvényű: minden olyan kapcsolatra alkalmazható, ahol az egyik fél valamilyen feladat végrehajtását ruházza a másikra, aki információs előnyt élvez a „megbízóval” szemben, és nem viseli a döntéseinek teljes kockázatát. A politikai viszonyok gyakori jellemzője – ezt legalább Machiavelli óta tudjuk – a formális hatáskörök és az információs előnyök elkülönülése. A megbízási elmélet éppen ennek a sajátos aszimmetriának a megragadására alkalmas. Ahogyan Moe (1984) fogalmazott az új intézményi közgazdaságtant a politikatudósok figyelmébe ajánló tanulmányában:

A demokratikus politikát könnyen értelmezhetjük a megbízási elmélet segítségével. Az állampolgárok megbízók, a politikusok a megbízottjaik. Továbbá a politikusok a bürokraták, a vezető hivatalnokok pedig a beosztottjaik megbízói. A politika egészét egy megbízási lánc strukturálja tehát, amely az állampolgártól a politikuson és a bürokratikus vezetőkön át a

⁶⁷ Az angol *principal-agent* fogalom párnak több magyar fordítása is van: megbízó-ügynök, megbízó-ügyvivő és megbízó-megbízott. Az esetleges nem szándékolt konnotációkat elkerülendő az *agent* szót a legáltalánosabb „megbízott” terminussal fordítjuk. A jelzős szerkezetekben az esetlen „megbízó-megbízotti” kifejezés helyett a „megbízási” jelzőt használjuk (megbízási elmélet, megbízási kapcsolat stb.).

beosztott hivatalnokig halad, egészen a kormányzati hierarchia legalsó szintjét elfoglaló személyekig, akik ténylegesen a szolgáltatásokat nyújtják az állampolgároknak. (pp. 765–766)⁶⁸

A megbízási elmélet analitikus előnye, hogy a politikai folyamat egyetlen résztvevőjének sem tulajdonít eleve domináns szerepet, nyitva hagyja a „hatalmi erőviszonyok” kérdését. Ehelyett az egymásra utalt szereplők viszonylagos mozgásterét befolyásoló tényezőket teszi vizsgálat tárgyává. A témánk szempontjából fontos továbbá, hogy az elemzés könnyen kiterjeszthető a nemzetállam keretein túlra. Egyrészt az államok közötti verseny és kooperáció az egyes nemzeteken belüli megbízási kapcsolatokat befolyásoló tényezőkként ragadható meg. Másrészt – amint a bevezető fejezetben is utaltunk rá – a nemzetközi szervezetek, nemzetek fölötti kormányzati intézmények a tagállamok megbízottjainak tekinthetők – újabb szemeknek a választóktól induló megbízási láncban.⁶⁹

A politika megbízási modelljének fontos korlátja, hogy a politikai és igazgatási döntésekre ható cserekapcsolatok köre a valóságban jóval szélesebb a fenti idézetben szereplő lineáris láncnál. A legnyilvánvalóbb és leggyakrabban elemzett jelenség, hogy az érdekcsoportok, a lobbik sokszor maguk is megbízóként léphetnek fel, felülírva a demokrácia formális logikáját. De ennél sokkal általánosabban is igaz, hogy a személyes, szakmai és üzleti relációk valósággal „körülölelik” és keresztbe-kasul szelik a politikai képviselet és a közigazgatást. A politikai megbízási viszonyok e „relációs szerződések” gazdaságra és civil társadalomra is kiterjedő hálózatának részei (Furubotn–Richter 1998, p. 277).⁷⁰

⁶⁸ A megbízási elmélet politikai alkalmazásainak elméleti kérdéseiről jó áttekintést nyújt Miller (2005). A részvényes–menedzser kapcsolat és a választó–politikus viszony közötti analógiát elegánsan mutatja be Wagner (1988). A kormányzaton belüli megbízási viszonyokról lásd Bendor et al. (2001) és Pollack (2002).

⁶⁹ A megbízási elmélet ma a szupranacionális szervezetek és az ezeket övező befolyási viszonyok egyik leggyakrabban használt elemzési kerete. Lásd Tallberg (2003), Doleys (2000), Pollack (2005), Vaubel – Dreher Soylu (2007) és a szerzők hivatkozásait.

⁷⁰ A megközelítés egy további korlátja, hogy egyértelműnek tekinti, hogy egy kapcsolatban ki a megbízó, és ki a megbízott. A valóságban azonban ez nem egy eleve elrendelt és örökké érvényes adottság. A megbízott (a politikus, a hivatalnok) gyakran rendelkezik olyan eszközökkel, amelyek lehetővé teszik számára a kapcsolat felbontását vagy a megbízói szerep átvételét. Maga a megbízási elmélet homályban hagyja, miért is éri meg a megbízottnak „megkötni a saját kezét”, és felvállalni a szerepét, vagy – éppen ellenkezőleg: felmondani vagy visszajára fordítani a megbízási szerződést. Más szóval: a megbízási modell az államnak csak parciális elemzését nyújtja, mivel adottnak tekinti a politika alapvető („alkotmányos”) szabályait, a nemzeti keretek között működő képviseleti demokráciát. A politikai alkotmányok „önkikényszerítő” jellegét, a megbízottak hiteles

A választópolgárok és a pártok közötti megbízási viszony logikai kiindulópontja, hogy a polgárok időt és költséget takarítanak meg, ha a személyes részvétel helyett professzionális képviselőkre hagyják a politikai közösséget érintő ügyek jelentős részének intézését: ha megbízzák őket azzal, hogy váljanak a politikai kérdések szakértőivé, készítsenek elő és hozzanak meg döntéseket, szavazzanak, továbbá tájékoztassák őket a különböző kérdésekben. A választók lényegében kettős feladatot delegálnak a politikai képviselőiknek: a politikai elképzeléseik, igényeik végrehajtását és azt, hogy segítsenek kialakítani ezeket a megbízói elvárásokat. A megbízási kapcsolat második aspektusát az elemzők gyakran elhanyagolják.⁷¹ A politikai vezetés és tekintély (autoritás) iránti igény, amely minden politikai közösségben jelentkezik, azonban egyértelműen bizonyítja ennek alapvető jelentőségét.⁷² E második aspektus miatt nem elégséges, ha pusztán a választói preferenciák és a pártálláspontok közelsége alapján értékeljük egy képviseleti rendszer működését.

Egy másik politikai megbízási kapcsolatról, arról, amely a politikus és a hivatalnok között áll fenn, Max Weber így írt: a politikus „mindig «dilettáns» lesz, szemben a «szakemberrel», az igazgatás üzemében tevékenykedő képzett hivatalnokkal... Ráadásul a fölényt, amelyet a szakszerű tudás nyújt a hivatásos számára, a bürokrácia mindig fokozni igyekszik, s ezért titokban tartja az ismereteit és szándékait.” (1996, p. 90) Az információs aszimmetria ugyanígy lényegi velejárója a választó és a politikus közötti viszonyoknak. Hiányában a kapcsolat nagyrészt értelmét veszítené, ugyanakkor a legfőbb oka is a nem hatékony működésének. Az információs aszimmetria tudniillik lehetővé teszi a megbízottak számára, hogy a feladatról vallott saját elképzeléseiket és/vagy önző érdekeiket kövessék – a megbízó céljainak rovására. A választók információhiányának magas fokát figyelembe véve valószínűleg az okoz talányt, hogy mi biztosítja a képviseleti demokrácia működőképességét.

Valójában számos módon mérsékelhetők az információs aszimmetriából fakadó problémák, és korlátozható a politikai képviselők autonómiája. A lehetséges

elköteleződésének fontosságát hangsúlyozza például North (1990) és Weingast (1993). Jó áttekintést nyújt Furubotn – Richter (1998, 6. és 9. fejezet). A gondolat a makroökonómiában is megjelenik; lásd Persson – Tabellini (1990). A megbízó és a megbízott szerepcseréjére Josselin és Marciano (2000) hoz fel történeti példákat.

⁷¹ De lásd például Sappington (1991) és az ott szereplő hivatkozásokat. Egy politikai alkalmazás: Marino – Matsusaka (2005).

⁷² Az autoritás kitűnő (magyar nyelven is elérhető) közgazdasági elemzését nyújtja Miller (2002).

módszerek közül talán a legfontosabb a verseny. Ahogyan a nyílt részvénytársaságokat sem a részvényesi közgyűlések, hanem sokkal inkább a tőke- és a menedzseri piacok ösztönzik hatékonyságra, a politikusok felett is hathatósabb ellenőrzést biztosítanak a politikai verseny különféle formái, mint önmagukban a parlamenti választások (Vaubel 1999; Wagner 1988). A politikai verseny különböző megnyilvánulásai közül kétségtávol a leglátványosabb a pártok közötti verseny. De versenyezhetnek egymással a különböző hatalmi ágak a hatáskörökért, „horizontálisan” a különböző területen működő kormányzatok a politikai innovációk terén vagy a mobil erőforrásokért, továbbá „vertikálisan” a különböző szintű (kiterjedésű) kormányzatok a feladatkörökért (Vanberg 2001). A megbízási elmélet szóhasználatával: a megbízók a megbízottakat más megbízottak segítségével ellenőrizhetik (vö. Varian 1990). A verseny feltárja és szankcionálja a politikai képviselők rossz teljesítményét, és ezzel a megbízói érdekek követésére ösztönzi őket. Ez az érdekkövetés nem egyszerűen az adott választói preferenciákhoz való szorosabb igazodást jelenti. Ahogyan a piacon sem pusztán a vásárlók eleve adott preferenciáira válaszként jelennek meg a különböző áruk, hanem a vállalkozók ötleteinek, találmányainak eredményeként, ugyanúgy a politikában sem eleve adottak a választói preferenciák tárgyát képező kérdések és a rájuk adható lehetséges válaszok, hanem részben a politikai képviselők – mint „politikai vállalkozók” – kreálják őket (Wohlgemuth 1999). Általában úgy fogalmazhatunk tehát, hogy a politikai verseny a választók által értékelt politikai javak előállítására ösztönzi a képviselőket. Verseny hiányában ezek az ösztönzők meggyengülnek, ezért a képviselői demokrácia eredményes, vagyis az állampolgárok tágan értelmezett jólétét növelő működésének egyik fontos feltétele a politikai verseny különböző formáinak hatékony működése.

Ha felismerjük a versenynek a politikai képviselők ösztönzésében betöltött szerepét, nem csak a pártpolitikai verseny jelentősége válik nyilvánvalóvá, de egységes keretben szemlélhetjük a felsőbb kormányzati szinten történő centralizáció folyamatát és az alsóbb szintű kormányzaton belüli politikai folyamatokat is. A közösségi döntések elmélete szerint a centralizáció felszámolja az alsóbb szintű kormányzatok közötti horizontális versenyt, ami az alsóbb szintű politikai képviselőket érdekeltté teszi a centralizáció támogatásában – ha megtehetik, akár megbízóik, a választók ellenében is. Önzésüknek ezen a téren elsősorban a

pártpolitikai verseny szabhat határt, így érdekeltté válnak ennek korlátozásában. Természetesen a közös érdek megléte önmagában nem elégséges a közös fellépés sikeréhez. Azonosítani kell azokat a feltételeket, amelyek kedveznek a pártok közötti összejátszásnak a centralizáció kérdését illetően. A centralizációs folyamat, a választói viselkedés és a pártrendszer sajátosságait egyszerre kell figyelembe vennünk, mivel ezek együttesen teremthetnek kedvező környezetet egy centralizációt támogató pártkartell kialakulásához.

3.3. A pártok közötti összejátszás formális modellje

A parlamenti pártok közötti összejátszás kooperációs logikáját és feltételeit egy játékelméleti modell segítségével igyekszünk megragadni. A kiindulópontunk egy olyan helyzet, amikor a felsőbb kormányzati szinten történő központosítás és egységesítés gyengíti a megbízási kontrollt az alsóbb kormányzati szinten a választók és a demokratikusan választott politikai képviselők közötti kapcsolatban. A modellünk nem csak a föderalizmus kontextusában értelmezhető, hanem általánosabb. Azt elemezzük, milyen feltételek mellett várható verseny helyett összejátszás a pártok között általában egy olyan politikai ügy megjelenése esetén, amely jól előrejelezhetően befolyásolja a választói kontroll erősségét.

3.3.1. Térbeli verseny pártpreferenciákkal

A közgazdászok és a politikatudósok számtalan verzióját dolgozták ki a térbeli politikai verseny közgazdasági modelljének, amelyet Hotelling (1929) nyomán Downs (1957) vezetett be.⁷³ A pártok közötti összejátszást ezzel szemben alig néhány szerző tartotta elemzésre érdemesnek.⁷⁴ A legfőbb oka ennek valószínűleg az volt, hogy Downs modelljében azzal a feltevessel élt, hogy a pártok kizárólag a választások megnyerésében érdekeltek. Ha pedig így van, nincs lehetőség összejátszásra, hiszen a választások megnyeréséért folytatott küzdelem zéró-összegű játékként fogható fel. Amint Wittman (1973) rámutat, Downs feltevése fölöttebb különös. A pártok szavazatmaximalizálása ugyanis a vállalatok

⁷³ A különféle változatok a pártok és a választók viselkedésének különböző aspektusait hangsúlyozzák. Lásd Mueller (2003) áttekintését.

⁷⁴ Sokatmondó, hogy Mueller (2003) vagy Ordeshook (1997) standard összefoglalóiban egy szó sem esik róla.

forgalommaximalizálásnak feleltethető meg, és ahogyan egy vállalat sem járna el ésszerűen, ha a nyeresége helyett a forgalmát akarná mindenáron növelni, úgy egy politikai párt sem viselkedik racionálisan, ha nem a szavazatokkal megszerezhető választási győzelem várható hasznát (vagyis a nyerési valószínűsége és a hatalommal járó haszon szorzatát), hanem pusztán a szavazatok számát (vagyis a nyereség valószínűségét) maximalizálja.⁷⁵

A downsi modell valójában abból indul ki, hogy a politikai pártok maguk nem preferelják egyik vagy másik politikai programcsomagot, ezért – a nyereség esélyétől eltekintve – teljesen közömbösek azt illetően, hogy milyen pozíciót foglalnak el a politikai térben. Ebből az igen erős feltevésből következik, hogy a pártok egyszerűen a szavazatmaximalizálásra törekednek, vagyis egyedül az érdekli őket, melyik pozíció biztosít számukra nagyobb számú szavazatot. Wittman (1973) túllép ezen a feltevésen, és abból indul ki, hogy a pártok a várható hasznosságukat maximalizálják. E feltevés mellett már kifizetődő stratégia lehet az összejátszás, amit Wittman egy meglehetősen speciális, erősen sarkított példán mutat be. Tegyük fel, hogy két párt arról dönt, hogy hatalomra kerülése esetén az adott elosztható jövedelemből mennyit juttat saját magának, mennyit a másik pártnak, illetve a választóknak! Tegyük fel továbbá, hogy a választók teljesen tájékozatlanok! Ekkor ők semmit sem kapnak, és az egész jövedelmet a párt saját magának adja. Mivel azonban a nyereség esélye mindkét párt számára 50 százalék, ez az eredmény igen kockázatos. Ha a pártok kockázatkerülők, jobban járnak, ha nyereség esetén az elosztható jövedelmet mindig megfelelezték egymás között. A példa modellszerű általánosításával és a térbeli modellhez kapcsolásával Wittman (és a későbbi irodalom is) adós marad.⁷⁶ Nem jelenik meg nála a kollúzió által felvetett stratégiai (játékelméleti) probléma sem. A következőkben megtartjuk a várható hasznosság maximalizálásnak feltevését, de kockázatsemlegességet tételezünk fel, és számolunk a pártok döntésének stratégiai jellegével. Egy viszonylag általános modellt írunk fel, amely számos politikai dimenzióra, ügyre jól alkalmazható.

⁷⁵ Az analógiát pontosíthatjuk. A pártok versenye leginkább talán a vállalatok állami koncesszióért folyó versengéséhez hasonlítható. Az utóbbi esetben a cégeket nem pusztán az érdekli, hogy minél nagyobb eséllyel jussanak hozzá a koncesszióhoz, és ezzel nőjön a forgalmuk, hanem olyan stratégiát igyekeznek kialakítani, amely a koncesszióval elérhető várható profitjukat maximalizálja. Ez azt jelenti, hogy hajlandók bizonyos fókig csökkenteni a nyereség esélyét annak érdekében, hogy nyereség esetén nagyobb profitjuk legyen.

⁷⁶ Wittman példájához igen hasonló, de az általunk ismert irodalomban formálisan nem elemzett gondolat, hogy a pártok közötti összejátszás tárgya gyakran a kormányzati helyek egymás közötti elosztása (lásd Dinkel 1976).

Tegyük fel elsőként, hogy egyetlen politikai dimenzió van, amelyben a pártoknak pozíciót kell elfoglalniuk, és – amint Downs (1957) is feltételezte, a hatalomra jutás esetén élvezett hasznosság (U) a két szélsőséges pozíciót (0 -t és 1 -t) összekötő egyenes minden pontján azonos lesz a pártok számára.

2. ábra: Azonos hasznosság a politikai dimenzió minden pontjában



Jelöljük g_A -val az A párt pozícióját 0 és 1 között, és $p_A(g_A)$ -val a nyeresé valószínűségét! A párt várható hasznossága ekkor

$$(18) \quad EU_A = p_A(g_A) \cdot U_0.$$

Ebben az esetben a következő két maximalizálási feladatnak ugyanaz az optimális g_A^* lesz az megoldása:

$$(19) \quad \max p_A(g_A) \cdot U_0 \quad \text{és} \quad \max p_A(g_A).$$

Elképzelhető, hogy egy párt valóban ugyanakkorra hasznossághoz jut hozzá, ha hatalomra kerül, függetlenül attól, hogy milyen politikai platformot választott. Feltehetően igaz, hogy a politikai képviselők bizonyos fokig attól függetlenül értéket tulajdonítanak a kormányra jutásnak, hogy pontosan mit is tehetnek a hatalomban. Általában azonban a különböző politikai platformok eltérő hatalomgyakorlási lehetőségeket kínálnak, és a különböző lehetőségeknek valószínűleg eltérő értéket tulajdonítanak a képviselők még akkor is, ha önmagában a „hatalmat” is értékelik. Ha például valaki a kisebb kormányzati méret mellett kardoskodik, kevesebb embernek adhat majd utasításokat. Ha a változások ellen kampányol a legfontosabb

szakpolitikai területeken, kevéssé élhet bátor kezdeményezésekkel, amikor kormányra kerül. Különböző politikusok a hatalom más és más aspektusait értékelhetik – vannak, akik felfordulást szeretnének csinálni, mások a „víziójukat” szeretnék megvalósítani, megint mások egyszerűen kényelmesen szeretnének élni, és így tovább. Valószínűtlen azonban, hogy teljesen közömbösek lennének az eltérő lehetőségeket kínáló politikai pozíciókat illetően.

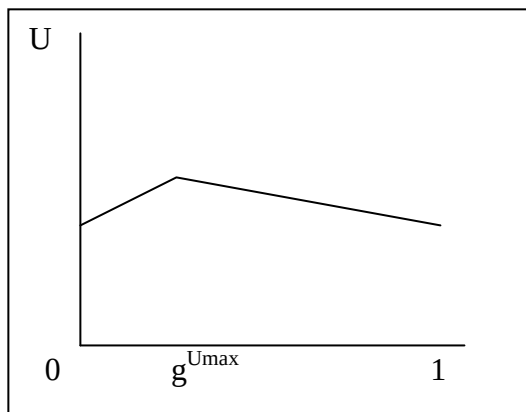
A választások előtt elfoglalt politikai pozíciók és a hatalomgyakorlási lehetőségek közötti kapcsolat feltételezi, hogy a választási ígérek legalább részben számon kérhetők és kikényszeríthetők (Persson – Tabellini 2000). Jóllehet a választási pártprogramok teljes körű megvalósítása nem valószínű (és nem is feltétlenül kívánatos), maga a tény, hogy a mindenkori kormányzó pártokon az ellenzék gyakran „számon kéri” az ígéreteit, jelzi, hogy a pártoknak bizonyos fokig számolniuk kell a választók szankciójával, ha semmibe veszik a vállalásaikat. Konkrétabban, a kormányzó pártok alapvetően két stratégia közül választhatnak (Faure – De Smedt 2003): (1) rövid távon „kizsákmányolják” a szavazóikat és lemondanak az újraválasztás esélyéről; vagy (2) rövid távon tartózkodnak a „kizsákmányolástól”, és ezzel reputációt építenek az újraválasztásuk érdekében. Az első stratégia választása akkor a legvalószínűbb, amikor egy párt újraválasztási esélye olyan kicsi, hogy nem érdemes a reputációját megőrizni – hasonlóan azokhoz a vállalatokhoz, amelyek a piacról való kilépésre készülnek, ezért immár nem motiválja őket a hírnevük fenntartása. A következőkben ettől az esettől eltekintünk, és feltesszük, hogy minden párt szeretne a „politikai piacon” maradni.

Mindaddig, amíg minden politikai szereplőhöz más és más alakú *U* görbét rendelhetünk a fenti ábrán, nem tudunk semmilyen érdemi következtetést levonni a viselkedésükre vonatkozóan. Szerencsére azonosíthatunk olyan politikai dimenziókat, amelyek esetében a politikai képviselők preferenciáit hasonló és jól meghatározható alakú hasznossági görbék jellemzik. Egy olyan *alapvető ideológiai dimenzió*, mint a bal-jobb tengely, túlzottan általános lehet ahhoz, hogy az egyes pontjaihoz jól körülhatárolható hasznossági szinteket lehessen rendelni. Ugyanis a különböző ideológiai álláspontok mindegyikéhez a hatalomgyakorlási lehetőségek olyan összetett kombinációit kapcsolhatók, amelyek között a pártok nehezen tudnak különbséget tenni, illetve összességében hasonló hasznosságot tulajdonítanak nekik.

Az ilyen általános ideológiai dimenzió esetében tehát a pártok U görbéi feltehetően (közel) vízszintesek lesznek.

Egy további dimenziótípust is meghatározhatunk, amelyben egymáshoz hasonlóak lesznek a pártok hasznossági görbéi. Ha egy dimenzió mentén jól azonosíthatóan változik a megbízási kontroll erőssége a választók és a pártok közötti kapcsolatban, a pártok mindegyike számára bővülnek a hatalomgyakorlás lehetőségei azokban a pontokban, ahol ez a kontroll gyengébb. Ha egyszer hatalomra jutnak, nagyobb lesz a mozgásterük, és több lehetőségük lesz arra, hogy a hasznossági szintjüket növeljék. A pártok hasznossági görbéi így a 3. ábrához hasonló, egycsúcsú alakot öltenek. A közösségi döntések elmélete alapján a decentralizáció/centralizáció közötti választás – amennyiben a centralizáció a kormányzati döntések egységesülésével jár – ebbe a dimenziótípusba sorolható. A mobil erőforrásokért folyó verseny mérséklődése gyengíti az alsóbb szintű kormányzatra nehezedő „kivonulási” szankciót, az összehasonlítási verseny megszűnése pedig csökkenti a választók tájékozottságát. Mint az első fejezetben láttuk, e hatásokat ellensúlyozhatja egyrészt, ha az egységesülés a mobilitási akadályok csökkenésével is jár, másrészt, ha a kivonulás mérséklődése miatt a tiltakozási szankció használata gyakoribbá válik. A közösségi döntések klasszikus megközelítését (Leviatán-hipotézis) követve, ezektől a megszorításoktól a modellben eltekintünk. (Egy-egy konkrét esetben természetesen vizsgálni kell, hogy a modell feltevései elfogadhatók-e. A fejezet második felében a szemléltető alkalmazás során ezt meg is tesszük.)

3. ábra: Egycsúcsú hasznossági függvény egy politikai dimenzióban



Az ilyen politikai dimenziók különösen kedvező terepei a pártok közötti összejátszásnak. A pártok ugyanazt a politikai pozíciót részesítik előnyben, és a közös érdekük ütközik a választókéval, amennyiben a mindnyájuk által preferált álláspont a szavazói kontroll gyengüléséhez vezet. De hogyan is nézne ki az összejátszás a felvázolt modellben?⁷⁷

3.3.2. A pártok közötti összejátszás mint játék

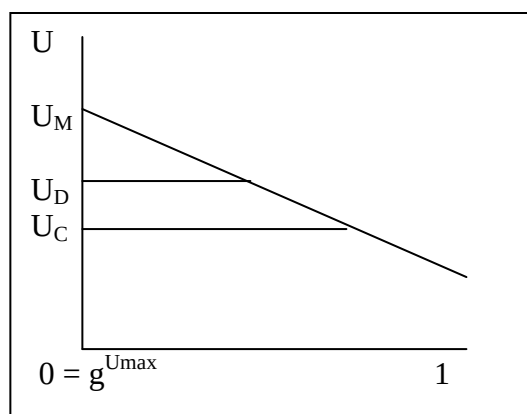
Az európai országokban a demokratikus politika terében kiemelt jelentősége van egy általános ideológiai dimenzióknak, amelyet – némiképp leegyszerűsítően – „bal-jobb” dimenzióknak nevezhetünk. Induljunk ki abból, hogy a pártok ebben a dimenzióban versenyeznek! A fent említettek okok miatt feltételezhetjük, hogy ebben a dimenzióban a pártok hasznossági görbéi vízszintesek (mint a 2. ábrán). Ekkor a pártok egyszerűen a nyerési esélyeiket maximalizálják, és nincs tere az összejátszásnak, lévén, hogy a választások zéró-összegű játékként foghatók fel. Következésképpen a szavazatmaximalizálást feltételező versenymodellekkel jól megragadható a pártok viselkedése. Attól függően, hogy milyen feltételezésekkel élünk, a pártpozíciók konvergenciáját vagy távolodását várhatjuk, és a verseny a társadalmi jólét alacsonyabb vagy magasabb szintjét eredményezheti (Ordeshook 1997). Egy biztos: a pártok *versenyezni* fognak egymással. Ezen az sem változtatna, ha növelnénk az általános ideológiai dimenziók számát (például különbséget tennénk egy kulturális és egy gazdasági dimenzió között), hiszen a pártok ekkor is a szavazatok számát maximalizálnák, nem pedig a várható hasznosságukat.

Tegyük fel, hogy egy új politikai ügy jelenik meg a színen, vele együtt pedig a politikai tér egy új dimenziója nyílik meg, amelyben a pártok versenyre kelhetnek egymással! Tegyük fel továbbá, hogy ez az új dimenzió abba a fent azonosított típusba tartozik, amelyben a pártok hasznossági görbéi a 3. ábrán látható alakot öltik! Mint említettük, az ilyen dimenziók különösen kedveznek a pártok közötti

⁷⁷ Amint utaltunk rá, mindeddig igen kevés kísérlet történt a térbeli politikai összejátszás modellezésére. A térben versengő vállalatok közötti kartelleket viszonylag sokan vizsgálták ugyan, ám ezek a modellek kevés tanulsággal szolgálnak számunkra. Tiszta magánjavak piacait elemzik ugyanis, és abból indulnak ki, hogy az összejátszás az árak rögzítésére (lásd például Chang 1991) vagy a tér egymás közötti felosztására irányul (például Huck et al. 2003). Ezzel szemben a politikai pártok itt abban érdekeltek, hogy egy közös pozíciót foglaljanak el egy politikai dimenzióban, és az összejátszásuk annak megakadályozására irányul, hogy versenybe kezdjenek a szavazatokért a közös pozíció egyoldalú feladásával.

összejátszásnak. Az egyszerűség kedvéért induljunk ki abból, hogy a pártok száma kettő, és a két párt az általános ideológiai dimenzióban lefolytatta egymás között a szavazatmaximalizáló versenyt! Tudjuk, hogy ebben a dimenzióban a kormányra jutás esetén élvezhető hasznossági szint független az elfoglalt pozíciótól. Tegyük fel ismét az egyszerűség kedvéért, hogy $U_0 = 0$ ⁷⁸! A két párt döntés előtt áll: versenyezzen egymással az új dimenzióban is, vagy pedig kartellt alkotva mindketten a legnagyobb hasznosságot biztosító pozíciót válasszák.⁷⁹ Az egyszerűbb szemléltetés kedvéért tegyük fel, hogy a pártok számára az egyik szélsőséges pozíció nyújtja a legmagasabb U hasznosságot, vagyis $g^{U_{\max}} = 0$ (4. ábra)!

4. ábra: A maximális értékét az egyik szélsőséges pontban felvevő, egycsúcsú hasznossági függvény egy politikai dimenzióban



Az összejátszásnak csak abban az esetben lehet értelme, ha verseny esetén a pártok alacsonyabb hasznossági szinttel együtt járó pozíciót választanának. Ez utóbbi ésszerű feltevésnek tűnik, ha az U függvény alakja a választói kontroll erősségének függvénye – különösen amennyiben a verseny feltárja a szavazók előtt a dimenzióban elfoglalt pozíciók igazi tétjét. Az ábrán U_M jelöli az összejátszással

⁷⁸ A hasznosság számértéke természetesen fiktív, egyedül azt tudjuk, hogy a két párt hasznossági szintje megegyezik

⁷⁹ A bemutatott modellben tehát adáz verseny zajlik a pártok között egy a preferenciáik szempontjából „közömbös” dimenzióban, és összejátszás van közöttük egy másik, a preferenciáikat tekintve „fontos” dimenzióban. A modell így felfogható a pártok közötti „álverseny” egy modelljeként is. Egy példa erre a politikatudományi irodalomból Katz – Meir (1995) „kartellpárt”-tézise, amely szerint a parlamenti pártok a nekik kedvező állami finanszírozás révén „betonozzák be” a hatalmukat.

elérhető hasznosságot, U_C pedig a versennyel elérhető.⁸⁰ A kartellegezés megsejése azt jelenti, hogy az egyik párt egyoldalúan megváltoztatja a pozícióját, és úgy maximalizálja a várható hasznosságát, hogy közben a másik párt betartja a megállapodásukat. Tegyük fel, hogy a „dezertáló” párt az U_D hasznosságnak megfelelő pozíciót választja!⁸¹ (Látni fogjuk, hogy U_C és U_D egymáshoz viszonyított nagyságának nincs jelentősége.) A pártok által játszott játék kifizetéseit az alábbi mátrix foglalja össze, amelyben P_A^i az A párt, P_B^i pedig a B párt nyerési valószínűségét jelöli a játék különböző kimeneteiben:

5. ábra: A pártok kooperációs játékának kifizetései

		B párt	
		Kooperál	Nem kooperál
A párt	Kooperál	$P_A^1 U_M, P_B^1 U_M$	$P_A^2 U_M, P_B^2 U_D$
	Nem kooperál	$P_A^3 U_D, P_B^3 U_M$	$P_A^4 U_C, P_B^4 U_C$

Először arra a kérdésre keressük a választ, hogy a pártok mikor választják a verseny (a kooperáció kölcsönös hiánya) helyett a kölcsönös kooperációt. A versenyt biztosítja, ha a játékosok domináns stratégiája a kooperálás elmulasztása,⁸² vagyis:

$$(20) \quad A \text{ számára } P_A^1 U_M < P_A^3 U_D, \text{ és } P_A^2 U_M < P_A^4 U_C,$$

$$(21) \quad B \text{ számára } P_B^1 U_M < P_B^2 U_D, \text{ és } P_B^3 U_M < P_B^4 U_C.$$

Induljunk ki ebből! A pártoknak akkor éri meg kooperálni, ha a bal felső cellában mindketten jobban járnak, mint a jobb alsóban (tehát a játék egy fogolydilemma), vagyis:

$$(22) \quad P_A^1 U_M > P_A^4 U_C, \text{ és } P_B^1 U_M > P_B^4 U_C.$$

⁸⁰ Hogy ne bonyolítsuk túl a modellt, feltesszük, hogy a pártok verseny esetén ugyanahhoz a pozícióhoz konvergálnának. Az M index a monopóliumra, a C index a versenyre (*competition*) utal.

⁸¹ Megint csak feltesszük az egyszerűség kedvéért, hogy a pártok dezertálás esetén ugyanazt a pozíciót, és vele ugyanazt az U_D értéket választanák!

⁸² A versenynek nem szükséges feltétele, hogy a (nem kooperál, nem kooperál) kimenet domináns egyensúly legyen. Elegendő lenne föltetni például, hogy Nash-egyensúly. Azért élünk a domináns egyensúly feltevésével, hogy „kiélezzük” a pártok előtt álló dilemmát. A domináns egyensúlyból ugyanis nehezebb kitörni.

Az egyenlőtlenségek teljesülése a bennük szereplő változókra ható tényezőktől függ. Próbáljuk meg azonosítani ezeket! A nyerési valószínűségek nem változnak meg kooperáció esetén a versenyhez képest, vagyis $P_A^1 = P_A^4$, és $P_B^1 = P_B^4$, ha (i) egy választó sem változtat a szavazatán amiatt, hogy az általa egyébként preferált párt az új dimenzióban a $g^{U_{\max}} = 0$ pozíciót foglalja el; vagy (ii) a szavazók eloszlása az új dimenzióban független az ideológiai dimenzióban érvényes eloszlásuktól, és a két párt szavazói egyenlő mértékben büntetik meg a pártjukat a $g^{U_{\max}}$ pozíció miatt azzal, hogy nem mennek el szavazni. Ezzel szemben a kooperálás hatására megváltoznak a valószínűségi értékek, ha (i) azok a választók, akik nem értenek egyet a pártok új dimenzióban elfoglalt közös álláspontjával, bizonyos valószínűséggel tartózkodnak a szavazástól, és például a B párt szavazói között aránylag több ilyen szavazó van; vagy (ii) a két párt táborában megegyezik az elégedetlenek aránya, de B szavazói nagyobb valószínűséggel élnek a távolmaradás szankciójával. Ezekben az esetekben a kooperálás növeli A , és csökkenti B nyerési esélyeit az ideológiai dimenzióban folytatott verseny alapján kialakult valószínűségekhez képest. Minél függetlenebb tehát a szavazók eloszlása a két dimenzióban, és minél hasonlóbban fejezik ki a pártok szavazói az elégedetlenségüket, annál valószínűbb, hogy a kooperálás egyik párt nyerési esélyeit sem rontja, és így mindketten nyerhetnek vele. A kooperálás vonzereje függ U_M és U_C arányától is, amelyet többek között⁸³ az U görbe meredeksége is befolyásol. Ez nyilván a dimenzió „természetét” tükrözi. Minél erősebben hat például a kérdéses dimenzióban elfoglalt pártpozíció a választói kontroll erősségére, annál kisebb lesz az U_C/U_M arány, és annál nagyobb a kooperációval megszerezhető többlethaszon.

Az *összejátszás* célja, hogy a fogolydilemma-játékot úgy alakítsa át, hogy a „kooperál–kooperál” kimenet Nash-egyensúlyá váljon.⁸⁴ A Nash-egyensúly lényege, hogy egyik félnek sem éri meg egyoldalúan eltérni tőle. Így ha a játékosok valamiképpen eljutnak ebbe az egyensúlyba, ott is fognak maradni. Nem szükséges, hogy a kooperálás a felek domináns stratégiájává váljon, ha a játékosok kölcsönösen egymáshoz tudják igazítani a várakozásaikat, hogy a „kooperál–kooperál” kimenetet

⁸³ A másik tényező a szavazók eloszlása. Ettől függ, milyen messze mozdul el a párt az összejátszás pontjától.

⁸⁴ Az összejátszás és a kooperáció viszonya tehát a következő: az összejátszás a kooperáció megvalósítására irányul, mégghozzá úgy, hogy megváltoztatja a fogolydilemma-játék kifizetéseit. Ebben az értelemben feleltethetjük meg egymásnak a fenti játékban az összejátszást és a kölcsönös kooperáció kimenetét.

választják. Ehhez elég lehet a politikai pártok megfelelő kommunikációja, például néhány közös állásfoglalás kiadása. A kölcsönös kooperálás Nash-egyensúly, ha

$$(23) \quad P^1_B U_M > P^2_B U_D, \text{ és } P^1_A U_M > P^3_A U_D.$$

Ha a következőképpen rendezzük át az egyensúly feltételeit:

$$(24) \quad P^1_B/P^2_B > U_D/U_M, \text{ és } P^1_A/P^3_A > U_D/U_M,$$

világossá válik, hogy az egyensúlyt az biztosíthatja, ha a kooperálás egyoldalú megtagadásának hatására a nyereső valószínűsége kevésbé nő, mint amennyivel a hasznossági szint csökken. Egy „dezertáló” párt kétféle választót nyerhet meg magának: (i) a „saját” távolmaradó szavazóit, vagyis azokat, akik csak a kooperatív pozíció miatt nem szavaztak rá; és (ii) olyan szavazókat, akik kooperáció esetén a másik pártra szavaznának. Nem túl meglepő módon, minél kevésbé tetszik a „saját” választóinak a párt összejátszás alapján elfoglalt pozíciója, annál nagyobb kísértést fog érezni a kartellből való kilépésre. Érdekesebb az a következtetés, hogy minél erősebben kötődnek a szavazók ahhoz a párthoz, amelyet az ideológiai dimenzióban kiválasztottak maguknak, annál kevésbé lesznek a pártok arra ösztönözve, hogy felrúgják a megállapodásukat.

Látjuk továbbá, hogy minél kisebb a hasznossági szint csökkenése, annál kisebb a dezertálás esélye. Az U_D/U_M arány – az U_C/U_M arányhoz hasonlóan – többek között az U görbe alakjától függ. Minél erősebben hat a pártpozíció a választói kontroll erősségére, annál gyorsabban csökken a hasznossági szint az összejátszási ponttól távolodva, vagyis annál kisebb lesz az U_D/U_M arány, és annál nagyobb a kooperatív Nash-egyensúly valószínűsége.

Arra jutottunk tehát, hogy annál könnyebb lehet az összejátszás Nash-egyensúlyát biztosítani, (i) minél kevésbé intenzívek a pozícióval szemben a választók ellenérzései, (ii) minél erősebb a választók ideológiai elkötelezettsége, és (iii) minél erősebben befolyásolja az új dimenzióban elfoglalt pozíció a választói kontroll erősségét. Ezek a kooperációnak kedvező tényezők arra is rávilágítanak, hogy a pártok milyen eszközökhöz folyamodhatnak, ha az általuk játszott játék szerkezetét át akarják alakítani úgy, hogy a kölcsönös kooperáció Nash-egyensúllá váljon. Az összejátszás célja a releváns változók befolyásolása lehet. Egyrészt a pártok kísérletet tehetnek arra, hogy U_D értékét csökkentsék U_M -éhez képest. Ennek egyik módja,

hogy költségeket kapcsolnak a kooperálás megtagadásához. Másrészt, megpróbálhatják lecsökkenteni az egyoldalú dezertálás melletti nyeresé esélyét (P^2_B -t és P^3_A -t) a kölcsönös kooperáció melletti esélyekhez (P^1_B -hez és P^1_A -hoz) képest. Például úgy, hogy fenntartják a választók tájékoztatatlanságát, erősítik a pártok közötti ideológiai ellentéteket, vagy torzított információkkal a számukra kedvező irányban befolyásolják a választók preferenciáit.

Végül érdemes megjegyezni, hogy minél tovább sikerül megőrizni a kooperatív Nash-egyensúlyt, annál könnyebbé válhat annak további fenntartása. Ha ugyanis a választók értékelik a hitelességet, és megbüntetik a korábbi pozíciójukat megváltoztató pártokat, akkor önmagában az a tény, hogy a pártok az összejátszási pontot foglalják el az új dimenzióban, megnöveli a P^1_B/P^2_B és a P^1_A/P^3_A arányokat, és ezzel megkönnyíti a kooperáció fenntartását. A Nash-egyensúly ebben az értelemben „önmagát erősíti meg”. Ez indokoltá teszi, hogy a pártok igyekezzenek minél előbb megállapodni egymással, és elfoglalni az összejátszási pozíciót. Ráadásul, ha ezt már akkor meg tudják tenni, amikor a választók preferenciái még kialakulatlanok, a verseny hiánya a későbbiekben korlátozza a választók lehetőségét arra, hogy megalapozott nézeteket alakítsanak ki az adott dimenziót illetően. A pártoktól érkező elfogult információk pedig egy ilyen helyzetben tovább növelhetik a P^1_B/P^2_B és a P^1_A/P^3_A arányokat, és még jobban „bebetonozhatják” a kooperatív egyensúlyt. (Az eredményeinket a 4. táblázat foglalja össze.)

A modell rávilágít, hogy a centralizáció lehetősége csupán egy „kísértés” a politikai elit számára, hogy a politikai verseny felszámolásával saját önös érdekeit kövesse. Hogy a kísértésnek enged-e, egyrészt függ a centralizáció révén megszerezhető haszontól – attól, hogy mennyire valószínű a választói kontroll gyengülése. Másrészt függ a választók viselkedésétől: a politikai tájékozottságuk fokától, az ideológiai elkötelezettségük erősségétől, az elsődleges (ideológiai) dimenzió és a centralizációval kapcsolatos álláspontjuk szerinti megoszlásuk közötti korrelációtól, a távolmaradás mint szankcionálási eszköz alkalmazásától, és a választói preferenciák befolyásolhatóságától. Hangsúlyoztuk továbbá, hogy az összejátszás sikerét növelheti, ha a pártoknak viszonylag korai fázisban alkalmuk nyílik arra, hogy erősen elkötelezzék magukat a centralizáció mellett. Ha a centralizáció folyamata időben elhúzódik – például egy föderációhoz való csatlakozás hosszú

előkészítést vesz igénybe –, a korán elfoglalt kooperatív Nash-egyensúly mintegy önmagát erősítheti meg.

4. táblázat. A pártok közötti kooperációt befolyásoló tényezők és az összejátszás eszközei

Mikor éri meg a kooperáció?	Kooperatív Nash-egyensúlynak kedvező tényezők	Összejátszás eszközei
U meredek	U meredek	U meredekségének növelése
Szavazók eloszlása az ideológiai és az új dimenzióban független.	Egyoldalú dezertálással kevés szavazat szerezhető: - tájékoztatlanság - erős ideológiai kötődés - saját szavazók nem ellenzik a kooperatív pozíciót	Egyoldalú dezertálás melletti nyeresé esélyének csökkentése: - választói tájékoztatlanság fenntartása - ideológiai ellentétek erősítése - választók preferenciáinak befolyásolása
Szavazók távolmaradási valószínűsége azonos.	Egyensúly régóta fennáll.	Egyensúlyi pozíció korai elfoglalása.

3.4. A modell alkalmazása: a magyar EU-csatlakozási folyamat egy interpretációja

A bemutatott modell célja, hogy árnyalja a közösségi döntések föderalizmus-elméletét azzal, hogy a pártok közötti versenyt beemeli az elemzésbe. A

következőkben amellet érvelünk, hogy a bemutatott modell segítségével értelmezhetjük Magyarország EU-csatlakozási folyamatának számos fontos aspektusát. Szembe kell néznünk a váddal, hogy szigorúan véve nem tudjuk „bizonyítani” a modell relevanciáját. Általában is fogós kérdés, mit tekinthetünk egy mikroökonómiai, különösen egy játékelméleti modell bizonyításának. Amint Kreps (2005) rámutat, a „játékelmélettel foglalkozó kutatók majdnem minden megfigyelt viselkedéshez képesek olyan modelleket építeni, amelyek azzal »magyarázzák« a szóban forgó viselkedésmódot, hogy megmutatják, az nem más, mint az eredetileg felírt játék valamely elég bonyolult változatának egyensúlyi viselkedésmódja” (p. 118). Ezért végső soron egy modell alkalmassága attól függ, hogy „mennyire képes megvilágítani az ösztönzők struktúráját és a belőlük származó stratégiai problémákat” (Boettke 2000, p. 379). Aligha lehet bebizonyítani, hogy a vizsgált aktorok úgy tekintettek egy adott szituációra, mint ahogyan azt a megkonstruált játék megragadja.⁸⁵ Amit tenni lehet: azonosítani a megfigyelhető tények alapján az ösztönzési struktúra elemeit, és összevetni a modell predikcióit a megfigyelhető történeti valósággal.

Természetesen nem gondoljuk, hogy a magyarázni kívánt jelenség halmaz egyetlen helyes magyarázata az, amelyet a modell alapján adhatunk. Ez csupán egy a lehetséges interpretációk közül. Az Európai Unióval kapcsolatos választói viselkedésről a politikatudományi irodalom két alapvető (egymást inkább kiegészítő, mint kizáró) hipotézist fogalmaz meg: az egyik szerint a választók döntéseit belpolitikai megfontolások (például a kormányzó pártok „büntetése”) vezérlik; a másik szerint az európai integráció egészére vagy bizonyos aspektusaira vonatkozó preferenciák. A nevezetesebb népszavazások statisztikai elemzése nem hagy kétséget afelől, hogy mindkét hipotézisnek van relevanciája a nemzetállamokon belüli politikai folyamatok szempontjából [lásd Svensson (2002) és Franklin (2002) a dániai népszavazásokról; Garry et al. (2005) a nizzai szerződésről szóló két írországi referendumról; Lubbers (2008) az EU-alkotmányról szóló hollandiai szavazásról].⁸⁶ A föderalizmus elméleti keretébe a második hipotézis illeszkedik, ezért elemzésünk során előfeltevésként azt fogadjuk el. Más szóval, az EU-csatlakozással kapcsolatos

⁸⁵ Ez különösen igaz akkor, ha jó okunk van azt hinni, hogy a szereplőknek nem érdekük az őszinteség – mint általában összejátszás esetén.

⁸⁶ A politológiai irodalomból kirajzolódó kép szerint, míg az európai parlamenti választásokat a belpolitikai motivációk uralják, az EU-val kapcsolatos népszavazásokat maguk a döntés tárgyát képező ügyek. Jó áttekintés és diszkusszió Glencross – Trechsel (2007).

vitákat (vagy azok elmaradását), a pártok és a szavazók viselkedését nem az EU-tól független belpolitikai folyamatok „álruhás” megjelenésének tekintjük, hanem az európai integráció valóságos aspektusaira adott reakcióként értelmezzük.

Kétségtelen, hogy legjobb esetben is csak egy „látképét”⁸⁷ nyújthatjuk a történéseknek, és a legfontosabb alternatív perspektíva az lehet, amely az EU-csatlakozásra mint belpolitikai ügyre tekint.

3.4.1. Az EU-csatlakozás kérdése a magyar képviseleti demokráciában

Az 1990-es évek közepétől a népesség mintegy hatvan százaléka, a véleményt formáló és egy majdani népszavazáson részt venni szándékozó állampolgároknak pedig több mint nyolcvan százaléka támogatta az uniós csatlakozást (5. táblázat). A közvéleménykutatási adatok igen pontosan előrejelezték a referendum tényleges eredményét is: az igennel szavazók aránya 84 százalék volt. Ezzel párhuzamosan a főáramba sorolható parlamenti pártok mindegyike erőteljes uniópárti álláspontot foglalt el, tükrözve a szavazók többségi véleményét.

A klasszikus közgazdasági megközelítés szerint a „politika piacán” a választók a politikai pártok közül annak alapján választanak, hogy melyik kínálja az (adottnak tekintett) preferenciáikhoz legközelebb álló politikai programot. E megközelítés szerint a képviseleti demokrácia teljesítménye annál jobb, minél kisebb a távolság a választók véleménye és a pártok álláspontja között. A táblázat számai így azt jelzik, hogy az uniós népszavazás, majd a csatlakozás a magyar képviseleti demokrácia kiemelkedő sikerei közé tartozik. A pártok a választók preferenciáit követve sikeresen hajtották végre az egyik legnagyobb rájuk bízott feladatot a rendszerváltás óta: az ország beléptetését az Európai Unióba.

⁸⁷ Calabresi – Melamed (1973) a kártérítési jog elemzése kapcsán fogalmaz úgy, hogy egy közgazdasági elemzés csak egy lehet a jog számos „látképe” közül. A metafora arra utal, hogy Monet számos festményen különböző módokon ábrázolta a roueni katedrális.

5. táblázat: Magyarország EU-tagságának támogatottsága (százalék)

Időpont	Teljes népesség		Véleményt nyilvánító és a népszavazáson részt venni szándékozó szavazók	
	TÁRKI	Medián	TÁRKI	Medián
1996. április	–	68	–	89
1999. április	–	82	–	93
1999. május	68	–	83	–
2000. május	68	–	84	–
2000. szeptember	64	–	78	–
2001. március	65	–	81	–
2001. április	–	75	–	91
2002. május	71	–	92	–
2002. június	–	76	–	89
2002. november	63	69	84	84
2002. december	60	63	80	80
2003. január	58	62	80	79
2003. február	59	65	78	81
2003. március	60	70	83	85

Forrás: Karácsony (2004)

Azonban, amint a fentiekben jeleztük, a megfigyelhető pártpozíciók és választói preferenciák közelsége önmagában nem kielégítő sikerkritérium, mivel elfedi azt a tényt, hogy a választók preferenciáikat részben a politikai képviselőktől beszerezhető információk alapján alakítják ki. És valóban, a népszavazásra jónéhány árny vetült. A részvételi arány minden korábbi hasonló népszavazását alulmúlta, amelyre 1972 óta európai országban sor került. Emellett figyelembe kell venni két „puha”, nehezen bizonyítható, ám annál fontosabb körülményt. Először is, a referendumot meglehetősen agresszív és épületesnek aligha nevezhető kampány előzte meg az „igen” mellett a kormányzat, sőt lényegében a politikai elit nagy többsége részéről. Másodszor – és az előbbitől nem függetlenül –, gyakorlatilag teljesen elmaradt a Magyarország EU-tagságával járó előnyökről és hátrányokról szóló közéleti⁸⁸ vita.

⁸⁸ Hangsúlyozottan nem a szűk szakmai körökben belüli vita hiányáról van szó.

[A vita hiányáról a legjobb „korlelet” a *Miért nincs vita Magyarországon az EU-csatlakozásról?* című kerekasztalbeszélgetés, amely a Századvég folyóiratban jelent meg (Csite 2002). A politológiai irodalomból lásd még Fölsz – Tóka (2006), Lakner (2004)]. Egy 2000. évi sajtóelemzés szerint,⁸⁹ amely a két legnagyobb példányszámú országos politikai napilapot és a legfontosabb regionális lapokat dolgozta fel, a csatlakozás várható hatásait érintő írások mindössze 15 százaléka volt pesszimista kicsengésű, és ezek is csak egy-egy olyan részkérdést illetően, mint az árak változása vagy az agrárágazat helyzete (Terestyéni 2001). „Egyetlen olyan terjedelmileg és tartalmilag jelentősnek mondható írás sem fordult elő, amely kétségbe vonta volna Magyarország uniós csatlakozásának jelentőségét és szükségességét, és érdemben amellet érvelt volna, hogy az ország az unión kívül biztosabb jövőre és gyorsabb fejlődésre számíthat.” (p. 25). A csatlakozáshoz közeledvén a médiában megjelentek ugyan vitatkozó, szkeptikus hangok, ám ezek erősen technikai jellegűek maradtak: a csatlakozási tárgyalások ideje alatt a közéleti viták nagyrészt leszűkültek a belépés időpontjára és pénzügyi feltételeire (Hegedűs 2004). „Az EU bővülési kapacitása és közép-kelet-európai országok eurókapacitása – széles értelemben is – kimerült a társadalmi-gazdasági és a jogi dimenziók megragadásában. A »politikai harmonizáció« sajátos kérdéseit eddig elhanyagolták” (Ágh, 2001, p. 153). A médiához hasonlóan, az Unióval szemben kritikát megfogalmazó politikusok sem magát az Európai Uniót támadták, hanem azt a módot, ahogyan az Európai Bizottság irányította a csatlakozási folyamatot (Hegedűs 1999).⁹⁰

3.4.2. Néhány nem kielégítő magyarázat

A kivételesen alacsony népszavazási részvétel egy kézenfekvő magyarázata, hogy a választóknak nem állt érdekükben szavazni, mivel tisztában voltak az EU-tagság magas támogatottságával, és okkal vélhették úgy, hogy az „igen” biztosan győzni fog. Bár ez az okfejtés eltekint attól, hogy a választók döntését befolyásolhatta az is, hogy a népszavazás eredményessége egy alsó részvételi korláthoz volt kötve, vélhetően az alacsony részvétel egy fontos okára világít rá. Nem magyarázza

⁸⁹ Későbbi hasonló elemzést tudomásunk szerint nem publikáltak.

⁹⁰ Szemben például a cseh polgári-konzervatív ODS párt egyes vezetőinek erősen euroszeptikus álláspontjával (lásd Hamberger 2001). Ma (2009-ben) a magyar népesség körében jelentkező erőteljes euroszepticismust egyes elemzők éppen a politikai elit csatlakozás előtti irreális ígéreteire vezetik vissza (lásd például Csaba 2009).

azonban meg, miért maradt el a közéleti vita a kérdés rendkívüli jelentősége ellenére. Talán az állampolgárok úgy gondolták, hogy eleget tudnak, és nincs szükségük arra, hogy egy nyilvános vita keretében több információhoz jussanak? Tudjuk, hogy nem ez volt a helyzet. A felmérések tanúsága szerint az emberek úgy vélték és a mai napig úgy vélik, hogy nem tudnak eleget az Európai Unióról.⁹¹

A közéleti vita elmaradására egy lehetséges magyarázat, hogy a kérdések nyílt megvitatása semelyik politikai pártnak sem állt érdekében. Amikor egy képviseleti demokráciában a választók egy pártra szavaznak, egy nagy, oszthatatlan csomagban „vesznek meg” egy sor politikai programot (Rowley 2001). Ennek következtében aligha találnak olyan pártot, amely minden területen az övékével megegyező álláspontot képvisel. A pártok szavazói így többé-kevésbé megosztottak lesznek egy sor kérdésben, maguk a pártok pedig általában úgy reagálnak erre, hogy megpróbálják megelőzni nyílt vita kialakulását olyan ügyekről, amelyek megosztják a potenciális szavazóikat. Ha minden párt ezt a stratégiát választja, jó esély van arra, hogy az adott kérdésről ne bontakozzék ki érdemi vita. Amint látni fogjuk, az EU-tagság kapcsán a politikai programcsomagok oszthatatlansága valóban fontos szerepet játszott a közéleti vita elmaradásában. Az ezen alapuló érvelés azonban nem nyújt magyarázatot arra, hogy a főáramba sorolható pártok miért foglaltak el – egy-két megnyilatkozástól eltekintve – határozott és szélsőséges álláspontot, ahelyett, hogy csöndben maradtak volna, vagy homályos, kétértelmű nyilatkozatokat tettek volna. A pártverseny keretei között ugyanis ez lett volna az ésszerű reakció a szavazók megosztottságára.

A politikai verseny szerepe. Úgy véljük, hogy ha magyarázatot szeretnénk kapni a pártok viselkedésére és a politikai vita elmaradására az EU-csatlakozást illetően, nem tekinthetünk el attól, hogy a politikai pártok közötti interakciót közelebbről megvizsgáljuk. Amellett fogunk érvelni, hogy az uniós csatlakozás egy olyan ügynek bizonyult, amely mintegy „blokkolta” a politikai képviselők közötti versenyt, és a

⁹¹ Lásd például a Gallup (2006) felmérését, amely szerint 2006 szeptemberében a magyarok 81 százaléka tartotta fontosnak, hogy tájékozódjon az európai politikáról és az uniós ügyekről, 50 százalékuk vélte úgy, hogy a média túl kevés információval szolgál az EU-ról, és 66 százaléka volt azon az állásponton, hogy a nemzeti kormányzat nem nyújt kielégítő tájékoztatást az uniós ügyekről.

felvázolt jelenségekre magyarázatot adhat a pártok közötti összejátszásnak a fentiekben bemutatott modellje.⁹²

3.4.3. Az EU-tagság mint a politikai képviselők számára értékes kollektív jószág

A modellünk szerint a pártok közötti összejátszásnak, azaz egy új dimenzióban egy adott pozíció melletti kollektív elköteleződésnek akkor van értelme, ha az mindegyikük számára egyértelmű előnyöket jelent, vagyis egy értékes kollektív jószág. A fentiekben ezt egy egycsúcsú, a maximumtól kiindulóan viszonylag meredek hasznossági görbével (U) ragadtuk meg (3. és 4. ábra). Beláttuk továbbá, hogy az ilyen alakú hasznossági görbe megkönnyíti a kooperatív Nash-egyensúly kialakítását. Ennek megfelelően először azt mutatjuk meg, hogy a parlamenti pártok által egységesen képviselt EU-csatlakozás párti álláspont a releváns, mindnyájuk számára közös hasznossági függvény maximumaként ragadható meg. Nézzük, mi jellemezte ebből a szempontból az EU-csatlakozás ügyét (*issue*) a belépést megelőző időszakban!

1. Először is nézzük azokat a tényezőket, amelyekre a közösségi döntések föderalizmus-elmélete hívja fel a figyelmünket! Az európai integráció meghatározó jegye a nemzeti politikák egységesítése (harmonizálása) és a kormányzati döntéshozatal nemzetállamok fölötti központosítása. Mind az egységesítés, mind a centralizálás gyengíti, illetve esetenként teljesen felszámolja egyrészt a nemzeti kormányzatok „horizontális” versenyét a mobil erőforrásokért (tőkéért, munkaerőért), másrészt a közöttük folyó összehasonlítási versenyt (*yardstick competition*). A mobil erőforrásokért folyó horizontális verseny visszafogása lehetőséget biztosít arra, hogy a nemzeti kormányzatok pazarló és a társadalmi jólétet nem növelő politikáikat fenntartsák. Az összehasonlítási verseny felszámolása pedig tovább erősíti ezt a hatást, mivel a választók látóteréből eltűnnek a szomszédos országokban kipróbált alternatív politikák, és ezzel jelentősen megnehezül a nemzeti kormányzat teljesítményének megítélése.

⁹² A politikai pártok szélsőséges álláspontjára magyarázatot adhat, hogy a csatlakozást ellenzők vagy kevésbé lelkesen támogatók számára az EU-tagság nem volt fontos kérdés. A választói preferenciák intenzitásáról azonban nem találtunk adatokat, és úgy tűnik, nincs olyan körülmény, amely megerősítené ezt a feltételezést.

A harmonizáció és a központosítás az évek során egyre fontosabb szerephez jutott az európai integrációs folyamatban. Az „egységes piac” létrehozását egyes elemzők negatív integrációként írták le, arra utalva, hogy elsősorban a kereskedelem és a mobilitás előtt álló korlátok lebontásával járt (Scharpf 1996). Az akadályok felszámolásával azonban az integráció pozitív aspektusa került előtérbe, vagyis az egységes kormányzati intézményi és szabályrendszer kiépítése.⁹³ A negatív integráció jótékony hatásai közé tartozik, hogy a nemzeti kormányzatokat a mobil tőkéért és munkaerőért folytatott versenyre és ezáltal a társadalom jólétét jobban szem előtt tartó működésre kényszeríti. Káros következménye ugyanakkor, hogy több területen – így például a környezetvédelmi vagy biztonsági szabályozások terén – gátolja az összehasonlítási versenyt, amennyiben olyan nemzeti politikák alkalmazását is megtiltja, amelyek csak közvetve és nem szándékoltan emelnek akadályokat a szabad mobilitás elé, és elsősorban kormányzati innovációkat, illetve sajátos helyi költségviszonyokat vagy választói preferenciákat tükröznek (Vaubel 1999; Salmon 2005). A pozitív integrációval járó harmonizálás és központosítás ezzel szemben az emberekért és az erőforrásokért folyó versengést és az összehasonlítási versenyt egyszerre számolja fel. Szigorúan véve az integrációs folyamat egyik szakasza sem volt tisztán negatív. Amint Fligstein és Stone Sweet (2002) rámutattak, az „egységes piac” létrehozása maga is intézményi folyamat volt. Vaubel (1995) pedig hangsúlyozza, hogy Delors elképzeléseiben kezdettől szerepelt az erős központi intézmények kiépítése. A piaci akadályok lebontása után azonban az integráció „továbbfejlesztése” (az eredményeinek és intézményi struktúrájának pusztá fenntartása helyett) nemigen jelenthet mást, mint pozitív integrációt az egységesítés és a központosítás értelmében.⁹⁴ Ennek megfelelően az 1990-es évtized közepe óta eltelt időszakot, amelyben Magyarország EU-tagsága aktuális kérdéssé vált, többségében pozitív jellegű integrációs törekvések jellemezték, amelyek az unió alkotmánytervezetében csúcsosodtak ki.

Vizsgálódásunk szempontjából az érdemi kérdés az, hogy vajon az EU-tagság *összességében* növelte vagy csökkentette a magyar kormányzat kitettségét a nemzeti kormányzatok közötti versenynek. Míg a közelmúltat jellemző európai központosítás

⁹³ A negatív és pozitív integrációról lásd fentiekben a 2.7. alfejezetet.

⁹⁴ Egy további elméleti lehetőség a meglévő *külső* piaci akadályok lebontása, ami azonban inkább az integráció „visszafordítását” jelentené, amennyiben a közös külgazdasági politikák felszámolásával járna.

a versenyt egyértelműen gyengítette, ellenérvként megfogalmazható, hogy az egységes piacra történő belépés csökkentette a határon átvélő mobilitás költségeit, és ezzel erősítette a mobil erőforrásokért folyó versengés intenzitását. Figyelembe kell vennünk azonban, hogy Magyarország és az uniós tagországok között már a csatlakozás előtt megszűnt a mobilitás legtöbb akadály, és ezeknek a lebontása elválasztható lett volna az EU-tagságtól – amint Norvégia és Svájc példája is mutatja. Az EU-tagság a személyek mobilitása előtti akadályok terén számottevő változást hozott ugyan, ám számos tagország felé továbbra is jelentős korlátokkal kell számolni ezen a téren, és ami sokkal fontosabb: a magyar munkaerő nemzetközi mobilitása egy-két foglalkozási területtől eltekintve aligha ér el a közeljövőben olyan nagyságrendet, amely ösztönzőként hatna a kormányzatra. Az országok elsősorban a tőkéért, nem pedig a munkaerőért versengenek egymással. A viszonylag immobil munkaerő sokkal inkább az összehasonlítási versenyen keresztül gyakorolhat nyomást a nemzeti szintű politikai képviselőkre (Salmon 2005) – a versenynek ez a formája viszont az EU-tagsággal számos kormányzati döntési területen megszűnt. Fontos megjegyezni, hogy a magyar választók számára viszonyítási pontként szolgáló kelet-közép-európai régióban egyúttal eltűntek a (teljes jogú) EU-tagság lehetséges alternatívái is, hiszen az országok nagy része Magyarországgal együtt csatlakozott, a kimaradók pedig szintén a mielőbbi EU-tagságot tűzték ki maguk elé célul. Továbbá Magyarország szomszédai többségének EU-tagságával beszűkültek a kivonulás lehetőségei is azon befektetők, vállalkozók és magánszemélyek számára, akik nem értettek egyet Magyarország belépésével az Unióba.

Az uniós csatlakozás ezen okok miatt tehát azzal kecsegtetett, hogy mérsékli a nemzeti kormányzatra a külső versenyből fakadó nyomást, és ezáltal gyengíti a választópolgárok megbízói kontrollját. Megjelent tehát egy fontos ösztönző, amely rést ütött a nemzeti politikai elit és a választópolgárok érdekei közé: a külső politikai verseny várható gyengülése arra ösztönözte a politikai képviselőket, hogy akár a választói akarattól függetlenül is támogassák az EU-csatlakozás és tágabban a pozitív integráció (a szupranacionális központosítás és egységesítés) ügyét.

2. A föderalizmus-elméletből megismert ösztönzőket a politikai képviselők döntési környezetének más elemei is erősítették. Először is a belépést – mint a többi csatlakozó ország esetében is – hosszas nemzetközi tárgyalási folyamat előzte meg a

nemzeti kormányzat és az Európai Bizottság között. Ilyen esetben, ha az elért egyezségeket nem sikerül otthon elfogadtatni és végrehajtani, a tárgyalásokban résztvevő politikai képviselők vélhetően a tényleges társadalmi költségeknél jóval nagyobb személyes költséget társítanak a kudarchoz (főként a reputációvesztés és a személyes kellemetlenségek miatt). E költségek tovább nőnek, ha a nemzeti politikai pártok olyan európai pártszövetségek tagjai, amelyek erőteljesen integrációpárti álláspontot foglalnak el. A magyarországi parlamenti pártok esetében a csatlakozást megelőzően is ez volt, és ma is ez a helyzet.

3. Azt hihetnénk, hogy a nemzeti politikai elitet ellenérdekelte teszi a kormányzati döntéshozatal EU-szintre delegálásában az attól való félelem, hogy munka nélkül marad. Valójában az uniós intézményeket jelentős részben a nemzeti politikai elitek (korábbi) tagjai népesítik be, illetve egymást erősen átfedő társadalmi csoportokból rekrutálódnak az uniós és a nemzeti szintű döntéshozók. Ennél is fontosabb azonban, hogy a legtöbb uniós szintű politika végrehajtása nemzeti hatáskörben marad. Az EU regionális és mezőgazdasági politikájához kapcsolódó döntési pozíciók, valamint az uniós intézményrendszert „övező” szakértői piacok vonzerejét nem szabad alábecsülni egy olyan kis és viszonylag szegény országban, mint Magyarország.⁹⁵

3.4.4. A pártok közötti kooperációnak kedvező feltételek

Az elméleti modell szerint a pártoknak annál inkább megéri a kooperáció, minél inkább igaz, hogy szavazók eloszlása az elsődleges ideológiai és az új, a választói kontroll szempontjából fontos dimenzióban független egymástól.⁹⁶ A magyar politika ideológiai térképét az EU-tagságot támogató, illetve ellenző választópolgárokat elválasztó képzeletbeli vonal sokáig éppen keresztbe szelte. A közéletet uraló erős bal-jobb megosztottság ellenére a 2001. áprilisi felmérések szerint a bal-jobb tengelyen való önbesorolásának nem volt szignifikáns hatása arra, hogy valaki támogatta-e az EU-csatlakozást. 2003 márciusára ebben ugyan változás állt be, és az általános ideológiai pozíció magyarázó ereje jelentősen megnőtt, ám mind a jobb-, mind a baloldalon többségben maradtak a csatlakozás támogatói egészen a

⁹⁵ Lásd a 4. fejezetet. A szakértői piacokról lásd továbbá Csire (2005); Kovács – Kučerová (2006). A külső forrásból érkező támogatások improduktív járadékszerzésre ösztönző hatásáról magyarul lásd Váradi (2006; 2007).

⁹⁶ További feltételként a különböző pártokra szavazók azonos távolmaradási valószínűségét adtuk meg. Erről azonban a vizsgált esetben nincsenek adatok.

népszavazásig (Karácsony 2004). A parlamenti pártok közül egyedül a Fidesz-MPP egyes vezetőinek retorikája bővült 2003 elején egy-két euroszeptikus (de nem EU-tagság ellenes) elemmel, a párt „igen”-párti álláspontja azonban egy pillanatra sem kérdőjeleződött meg. 2004 áprilisára pedig a parlamenti pártok határozott egységfrontba tömörültek az „igen” mellett (Bozóki – Karácsony 2004).

A kooperációnak kedvező körülmény, ha a kooperatív egyensúlyi pozíció egyoldalú feladásával csak kevés szavazat szerezhető (a modellben a P^1_B/P^2_B és a P^1_A/P^3_A arányok értéke nagy). Több ok miatt is feltételezhető, hogy az EU-tagság kérdésében ez volt a helyzet.

(1) Az első választók tájékoztatlansága. Egy megbízott annál inkább tudja a saját önző érdekeit követni, minél nagyobb közte és a megbízója között az információs aszimmetria. A nemzetközi tárgyalásokkal együtt járó külpolitika és az Európai Unió központi igazgatásához hasonló nemzetek feletti bürokratikus szervezetek működése távol esik a választók mindennapjaitól, és gyakran még a nemzeti sajtó számára is nehezen követő. Ráadásul a nemzetközi tárgyalások és a nemzetközi szervezetekben való tagság gyakran olyan alkuk megkötését és kompromisszumok elfogadását kívánja meg a mindenkori nemzeti kormányzat részéről, amelyek jogosságát egyetlen kívülálló sem tudja könnyen értékelni (Rowley 2001). Mindezek miatt Magyarország EU-tagsága, illetve részvétele az európai politikai integráció folyamatában, olyan politikai kérdések, amelyeket különösen erősen sújt a választók és a politikai képviselők közötti információs aszimmetria problémája.

(2) Az információs aszimmetria kezelésének egy fontos módja a képviseleti demokráciában az ideológiák mint információsűrítő eszközök alkalmazása. A vizsgált esetben az EU-tagságot elutasító, készen *átvehető politikai ideológia hiánya* komoly korlátot állított a parlamenti pártok kartellból való kilépése elé. Említettük, hogy az EU-tagságra való „felkészülési verseny” során a régióban eltűntek az EU-tagság jól megragadható politikai alternatívái. Hozzátehetjük, hogy Európa más részein sem igazán artikulálódtak olyan koherens EU-ellenes ideológiák, amelyeket a magyar politika szereplői átvehettek volna. A rebellis nyugat-európai országokra (Nagy-Britannia, Svájc, Norvégia) mindenki olyan különleges esetekként tekintett, amelyek tapasztalatai nem ültethetők át Magyarországra. Egy jó ideológiát mindig rendkívül nehéz *kitalálni* (Hinich – Munger 1993), így egy olyan sokrétű kérdésben

is nehéz egy könnyen érthető és koherens politikai nézetrendszert kidolgozni, mint Európa politikai integrációja. A készen átvehető alternatív nézetek hiánya ezért jelentősen lecsökkentette annak esélyét, hogy akár a főáramon belülről, akár azon kívülről valaki megkérdőjelezze az EU-párti konszenzust. Ugyanez a körülmény korlátozta annak a valószínűségét, hogy a pártpolitikán kívüli közéletben, mindenekelőtt a sajtóban megfogalmazódjanak és elterjedjenek a normát megkérdőjelező álláspontok.

(3) A kooperációból való kiugrás vonzerejét a pártok számára mérsékelte az is, hogy a magyar politikai életet jellemző éles ideológiai szembenállás lecsökkentette annak esélyét, hogy a baloldal szavazókat tud átcsábítani a jobboldalról, és viszont,⁹⁷ azzal, hogy módosítja az EU-val kapcsolatos álláspontját.⁹⁸

(4) Mint a modellben láttuk, a hitelesség elvárása szintén támogathatja a kooperációt. Az 1990-ben megválasztott demokratikus politikai elit legitimitásában kezdettől fontos szerepet játszott az az elképzelés, hogy Magyarország számára kívánatos lenne az európai integrációs folyamathoz történő csatlakozás, és ez az elit kedvező pozíciót tud kivívni az országnak az Európai Közösségben. A politikai képviselőknek erős érdekük fűződött ahhoz, hogy fenntartsák a szalonképes közvéleményben uralkodó erősen integrációpárti konszenzust. A szavazók ugyanis megbüntetik azokat a politikusokat, akik fontos kérdésekben könnyedén megváltoztatják az álláspontjukat. Ehhez hozzájárult még, hogy a csatlakozást megelőzően a kelet-közép-európai tagjelöltek összehasonlítási versenybe kezdtek a „tagságra való felkészülésben”, amelyet az Európai Bizottság is igyekezett szítani a rendszeresen kiadott országjelentéseivel. Ez a versengés megerősítette az összehasonlításokban jó eredményt felmutatni tudó magyar politikai elit EU-párti álláspontját. A csatlakozási cél leértékelődésével ugyanis a „felkészülés” eredményei, és ezzel a választók szemében a politikai elit teljesítménye is értékét veszítette volna.⁹⁹

Végül, a kooperációnak kedveztek a *pártversenybe való belépés* számottevő *korlátai*. A kollektív cselekvés megszervezésével járó nehézségek önmagukban is jelentős leküzdendő akadályt jelentenek egy-egy új politikai szerveződés számára. A parlamentbe való bejutást azonban még tovább nehezítik bizonyos jogi korlátok.

⁹⁷ A baloldalon vagy a jobboldalon belül rivalizálásnak ettől még tere nyílhatott.

⁹⁸ Ez a hatás vélhetően csak 1998 után jelentkezett igazán, mivel azt megelőzően viszonylag nagyfokú volt a párttámogatás volatilitása (Toole 2000).

⁹⁹ Hasonlóan, bár más fogalmi keretben érvel Fölsz – Tóka (2006).

Magyarországon egyrészt a pártok finanszírozása és médiaszereplése jelentős fokig a korábbi választási eredményeik függvénye. Másrészt a pártoknak a szavazatok legalább öt százalékát kell elérniük ahhoz, hogy pártlistás helyekhez és így érdemi képviselethez jussanak a parlamentben. Mindezek fényében nem meglepő, hogy egyetlen új párt sem jutott be a választók szavazatai alapján az országgyűlésbe az első szabad választások óta.

Összegezve, az EU-csatlakozás a politikai elit egésze számára jelentős haszonnal kecsegtetett a következő okok miatt:

- a nemzeti kormányzatok közötti összehasonlítási és a mobil erőforrásokért folyó verseny mérséklődésének ígéretét hordozta;
- a politikai képviselők személyes reputációját és kényelmét növelte, amennyiben a nemzetközi megállapodások otthoni végrehajtását jelentette;
- a nyugat-európai politikai főáramba tartozó pártok elismerését, támogatását biztosította;
- az EU-hoz kapcsolódó karrierlehetőségeket nyitott meg;

Az erősen EU-párti kooperatív álláspont fenntartásának több körülmény is kedvezett, amelyek miatt viszonylag szerény szavazatnyereséget ígért a konszenzusos állásponttól való egyoldalú eltérés:

- a szavazók tájékozatlansága,
- alternatív ideológia hiánya,
- a bal- és jobboldal közötti erős ideológiai szembenállás,
- a politikai rendszer legitimitásának korai összekapcsolása az EU-tagsággal,
- a kelet-közép-európai országok közötti „felkészülési verseny”, amely növelte a konszenzusos állásponthoz kapcsolódó politikai tőkét.

Láttuk továbbá, hogy a hasznok egy része jelentősen növekedett 1990 és 2004 között, ahogyan a pozitív integráció egyre hangsúlyosabb szerepet kapott az Európai Unió működésében, és folyamatosan nőtt a pártok EU-tagsághoz kötődő politikai tőkéje az évek során.

A kooperációval elérhető haszonból és a neki kedvező körülményekből azonban még

nem következik, hogy a pártok között kollúzióra kerül sor. Először is lehetséges, hogy az összejátszásra nincs szükség, mivel a játéknak eleve Nash-egyensúlya a kooperáció. Ha pedig nem eleve az, a játék szerkezetének megváltoztatása összehangolt cselekvést igényel, aminek a sikerében a pártok nem feltétlenül bíznak, így racionális stratégia lehet részükről a verseny fenntartása. Az alábbiakban igyekszünk bemutatni, hogy Magyarországon a pártok viselkedése az EU-tagság kérdésében valóban értelmezhető összejátszásként, még hozzá sikeres összejátszásként. Amint az elméleti modell kapcsán jeleztük, a kollúzió sikerének kulcsa lehet a pártok korai elköteleződése a kooperatív pozíció mellett. Az összejátszás ilyen esetben nem érthető meg az idődimenzió figyelembe vétele nélkül. Az EU-párti magyar politikai kartell logikáját is csak dinamikusan ragadhatjuk meg. Egészen a rendszerváltás idejéig kell visszalépünk, a későbbi folyamatok szempontjából ugyanis kiemelkedő jelentőségűnek bizonyult az ország uniós integrációját támogató véleménykonszenzus korai kialakulása.

3.4.5. Az EU-párti politikai kartell kialakulása

Egy kvázi-alkotmányos döntés

Az 1989-90-ben kialakuló új politikai rend alapját képező eszmék között fontos szerepet játszott az az elképzelés, hogy Magyarországnak vissza kell térnie az európai nemzetek közösségébe.¹⁰⁰ Jóllehet az Oroszország jövőbeli kelet-európai befolyását övező bizonytalanság 1990-ben még óvatosságra készítette az újonnan alakult demokratikus politikai pártokat a nyugati orientáció hangsúlyozásában, az utódpart pedig „zavartalan és kiegyensúlyozott” viszony megőrzésére törekedett a Szovjetunióval (Kurtán et al. 1990, p. 583), az egyetlen erőteljes külpolitikai vízió „Európa választása” volt (p. 612). Az 1993. évi politikai eseményeket elemző évkönyv pedig már arról számolhatott be, hogy „az elmúlt néhány év során aligha volt olyan fontos politikai kérdés, amellyel kapcsolatban akárcsak megközelítően is hasonló konszenzus alakult volna ki a különböző hazai politikai pártok között, mint az európai integráció problémaköre” (Bogár 1993, p. 244).

¹⁰⁰ Lásd például az első parlamenti ciklus két legnagyobb pártjának választási programjait (Kurtán et al. 1990).

A Kopecký – Mudde (2002) szerzőpáros a kelet-közép-európai politikai pártok európai integrációval kapcsolatos álláspontjának két aspektusát különbözteti meg. Az első aspektus az európai integráció *eszméjének, általános elveinek* elfogadása; a második pedig az integráció megvalósulási formájának, az Európai Unió *gyakorlatának konkrét* támogatása. Ennek alapján a 6. táblázatban bemutatott tipológiára tesznek javaslatot:

6. táblázat: Az Európai Unióval kapcsolatos pártálláspontok tipológiája

(Kopecký – Mudde 2002)

		Az európai integráció támogatása	
		Eurofil	Eurofób
Az Európai Unió támogatása	EU-optimista	Lelkes Európa-pártiak (<i>euroenthusiasts</i>)	Europragmatisták (<i>europragmatists</i>)
	EU-pesszimista	Euroszeptikusok (<i>eurosceptics</i>)	Európa-ellenesek (<i>euorejects</i>)

Az első választásokon a parlamentbe bekerülő hat párt közül ötöt lelkes Európa-pártiként azonosíthatunk. A kivétel az europragmatista Független Kisgazdapárt volt, amely hivatalosan ugyan támogatta Magyarország csatlakozását, de tényleges politikájában a nacionalista és EU-ellenes retorika keveredett az EU agrárpolitikájából származó előnyök minél jobb kihasználásának sürgetésével (Kopecký – Mudde 2002). Az EU-ellenesség a Magyar Igazság és Élet Pártjának megalakulásával jelent meg a pártálláspontok között. A MIÉP EU-ellenessége azonban ahelyett, hogy árnyalta volna, csak hangsúlyosabbá tette a magyar politikai elit EU-pártiságát. Az új párt ugyanis az EU-tagság elutasítását az új magyar politikai

rendszer legitimitásának megkérdőjelezésével kapcsolta össze, és ezzel az álláspontot a „szalonképtelenség” irányába tolta.¹⁰¹

A későbbi választásokon nem bővült az 1990-ben mandátumot kapott pártok köre. A magyar választópolgárok tehát gyakorlatilag egy új politikai elitnek szavaztak bizalmat, amely a mai napig hatalomban maradt. Összességében a parlamenti pártok EU-párti álláspontja sem sokat változott 1994 óta. A baloldal pártjai elszánt támogatói voltak és maradtak az Európai Uniónak és az integráció jövőjére vonatkozó föderalista elképzeléseknek. Lényegesebb változásokról csak a jobboldalon beszélhetünk. Orbán Viktor 1998 és 2002 között azon kevés vezető kelet-közép-európai politikus közé tartozott, akik kritikát fogalmaztak meg az Unióval szemben. Orbán kritikája azonban nem magára az Európai Unióra vonatkozott, hanem arra a módra, ahogyan az Európai Bizottság irányította a csatlakozási folyamatot (Hegedűs 1999). A Fidesz-MPP némiképp mérsékelte lelkes Európa-pártiságát a 2002-es választások elvesztése után, és 2003 elején enyhén euroszeptikus retorikával igyekezett megkülönböztetni magát a baloldal kritikátlan EU-párti álláspontjától (Karácsony 2004). Ezzel együtt a csatlakozási népszavazásig mindvégig egyértelműen a csatlakozás pártján állt. 2004 áprilisára pedig a politikai elit egységesen és nagy vehemenciával az „igen” mellett tette le a voksát (Bozóki – Karácsony 2004).¹⁰²

A magyar választók tehát a rendszerváltáskor közel¹⁰³ egyhangúan egy olyan politikai elit hatalomba jutását támogatták, amely célul tűzte ki az ország részvételét az európai integrációs folyamatban. Ezt a (parlamenti pártokra leadott szavazatok útján kinyilvánított) támogatást egyfajta *kvázi-alkotmányos* döntésként foghatjuk fel. Az EU-tagság alapjaiban és nehezen visszavonhatóan változtatta meg a magyar állam, a nemzeti politika „játékszabályait”, vagyis a politikai közösség tag értelemben vett alkotmányos kereteit. Magyarország EU-tagsága, illetve a magyar állam és az Európai Unió közötti viszony így egyértelműen alkotmányos kérdéseknek (Mueller 1997) tekinthetők. Az EU-csatlakozási tárgyalásokhoz adott

¹⁰¹ Érdemes megjegyezni, hogy hivatalosan még a MIÉP sem utasította el teljesen az EU-tagságot. Elképzelhetőnek tartotta azt a távoli jövőben, egy „erősebb pozícióból” (Batory 2000 – idézi Kopecký – Mudde 2002).

¹⁰² A EU-párti konszenzus túlélte a referendumot is. Ez világossá vált, amikor a parlamenti pártok egyöntetűen az EU alkotmánytervezetének ratifikálása mellett szavaztak 2005-ben.

¹⁰³ A „közel” szócska egyrészt a Szocialista Párt nem teljesen egyértelmű álláspontjára utal az 1990-es választásokon, másrészt az integrációt elutasító MIÉP kiválására az EU-párti Magyar Demokrata Fórumból.

választói mandátum természetesen nem azonos magáról a belépésről szóló döntéssel, ugyanakkor közel alkotmányos jelentőségű volt, amennyiben feltétele és előkészítője volt a végső döntésnek. A megbízási elmélet nézőpontjából az alkotmányos szabályok a választók és a politikai képviselők közötti kapcsolat kereteit, a szereplők mozgásterét jelölik ki. Ezt szem előtt tartva is indokolt a kvázi-alkotmányos jelző használata: az EU-csatlakozáshoz adott előzetes mandátum alapvetően meghatározta a politikai képviselők későbbi mozgásterét egy jól definiált feladatkörben.

A politikai gazdaságtanban és a politikaelméletben jól ismert érvek szólnak amellett, hogy az alkotmányos döntéseknél az egyhangúságot minél jobban megközelítő szabályt kell alkalmazni, és a döntéshozóknak úgy kell viselkedniük, mintha bizonytalanok lennének abban, hogy az alkotmányozást követően milyen pozíciót foglalnak majd el a társadalomban.¹⁰⁴ Az EU-tagság melletti választói akarat közvetett kinyilvánítása majdnem kiállta az igen szigorú egyhangúsági próbát, és talán nem túlzás azt állítani, hogy a „tudatlanság fátyla” mögött zajlott – abban az értelemben legalábbis, hogy az emberek bizonytalanok voltak afelől, hogy személyesen milyen hasznuk származik majd Magyarország csatlakozásából. Ennek egyik fontos oka volt, hogy az emberek többségére az EU-tagság sokféleképpen és gyakran csak közvetve hat, lényegében lehetetlenné téve a személyes érdekeik meghatározását. Végül, a csatlakozás idejének bizonytalansága és az Európai Unió folyamatos átalakulása miatt azok a társadalmi csoportok sem azonosíthatták pontosan a várható hasznaikat és költségeiket, akikre a tagság egyébként erőteljes közvetlen hatást gyakorolt (például a mezőgazdasági termelők).

Az EU-val kapcsolatos várakozásokról 1999 és 2003 között készített reprezentatív felmérések megerősítik a „tudatlanság fátylának” hipotézisét. Az adatok tanúsága szerint a megkérdezettek kevésbé optimisták nyilatkoztak az EU-tagság bérekre és foglalkozásra gyakorolt várható hatásáról, mint az egészségügyi ellátást, a közélet tisztaságát vagy a jogbiztonságot érintő következményeiről (Karácsony 2004), a gazdasági előnyökről pedig viszonylag általános és homályos elképzeléseik voltak (Fölsz – Tóka 2006). Más szóval, a magyarok elsősorban az ország jobb jövőjének, nem pedig személyes életkörülményeik javulásának reményében támogatták az ország EU-tagságát (Karácsony 2004).

¹⁰⁴ Lásd Buchanan – Tullock (1962); Rawls (1997). Az egyhangúsági szabály további előnye, hogy elejét veszi a „végtelen regresszió” problémájának, vagyis választ ad arra, hogy milyen döntési szabállyal döntsünk a döntési szabályokról (Mueller 1998).

Természetesen 1990-ben még nem lehetett tudni, hogy mi lesz a magyar csatlakozási tárgyalások végeredménye. Jelentős bizonytalanság forrása volt egyrészt maga az európai integrációs folyamat: kérdéses volt, hogy mivé alakul az Európai Unió (illetve akkor még Európai Közösség), amikor a belépés aktuálissá válik. Másrészt a csatlakozást érdemi tárgyalások előzték meg a tagság feltételeiről, amelyeken a megválasztott politikai képviselőknek (a mindenkori kormánynak és a parlamentnek) számottevő mozgásterük volt. A választók és a politikai képviselők közötti megbízási kapcsolat hatékonysága ezért megkövetelte, hogy (1) a választók megfelelő *információs visszacsatolást* kapjanak azokról, akik ismerik és értik az Európai Unió működését, illetve a tárgyalási folyamatot, továbbá (2) *effektív ellenőrzéssel* rá tudják szorítani a kormányzatot, hogy csak olyan alkukat fogadjon el, amelyek a javukat szolgálják. A valódi megoldást ezekre a problémákra – amint korábban hangsúlyoztuk – a politikai képviselők közötti verseny jelenthette. A mindenkori (versengő) ellenzéknek ugyanis egyrészt érdekében áll a választókat tájékoztatni a kormányzat tevékenységéről és politikai alternatíváikat kidolgozni, másrészt a jelenléte lehetőséget biztosít a rosszul teljesítő kormányzat leváltására.

Némiképp paradox módon éppen a korai konszenzus volt az egyik legfőbb hátráltatója a politikai képviselők közötti verseny kialakulásának, és „előkészítője” az összejátszásuknak, egy integrációpárti kartell kialakulásának. Ahhoz azonban, hogy a kezdeti konszenzus és a későbbi pártkartell közötti összefüggést megértsük, tisztáznunk kell, pontosan mik is volt a pártok közötti összejátszás eszközei és logikája.

Pártkartell a diskurzus korlátozására

Milyen eszközei lehetnek a politikai pártok közötti összejátszásnak? A térbeli verseny modelljét eredetileg az egy vagy több tulajdonság („dimenzió”) szerint differenciálható termékek piacaira dolgozták ki közgazdászok, és onnan vette át a politikai gazdaságtan.¹⁰⁵ Ha a politikai pártok közötti összejátszás mikéntjét szeretnénk megragadni, érdemes ismét a differenciált termékek piacaihoz fordulnunk analógiáért. A vállalatok közötti összejátszás célja általában a nyereségük együttes növelése az árak magasán tartásával. Ennek egy módja a forgalmazható áruk

¹⁰⁵ Ezen a téren úttörő jelentőségű volt Hotelling (1929) tanulmánya, amely elsősorban a földrajzi helyük szerint differenciált termékek piacait vizsgálta.

lehetséges tulajdonságainak korlátozása. Például egy országban az autógyártók szigorúbb biztonsági előírásokért lobbizhatnak azzal a mögöttes céllal, hogy kizárják a piacról az olcsóbb gépkocsik külföldi gyártóit.¹⁰⁶ Egy ilyen törekvés tulajdonképpen arra irányul, hogy megfizethetetlenül költségessé tegyék az övéikkel versengő, meghatározott jellemzőkkel bíró termékek kínálását. Ha a kartell tagjai eléri a céljukat, nem csak a riválisaik egy részét tarthatják távol a piacaiktól, hanem egyszersmind azt is garantálják, hogy egyikük sem kezd maga is olcsóbb autók gyártásába, aláásva ezzel a többiek nyereségét. Hasonló eredményekre vezethet egy másik stratégia is: a kartellt alkotó vállalatok támogatást nyújthatnak olyan kutatásokhoz és sajtókampányokhoz, amelyek az olcsó autók (eltúlzott) veszélyeire hívják fel a vásárlók figyelmét. Ekkor a cél a vevők preferenciáinak megváltoztatása, és az olcsóbb autók iránti kereslet felszámolása lesz.

Ahogy a példában szereplő autógyártóknak sem mindegy, milyen tulajdonságú autókat vásárolnak a hazai vevők, hasonlóképpen a politikai pártok sem lesznek közömbösek a politikai tér különböző pontjait illetően (amint a 3. és 4. ábrán is feltettük). A pártok ezért megegyezhetnek abban, hogy a politikai teret a lehetséges pozíciók egy olyan alhalmazára korlátozzák, amellyel mindnyájan jobban járnak. Ha az EU-tagság a politikai elit egésze számára közös előnyt biztosít, megállapodhatnak abban, hogy valamilyen módon kizárják az EU-tagság ellenzését a választható politikai pozíciók közül.

A piaci kartell esetéhez hasonlóan a politikai összejátszás célja lehet egyrészt a „versenyképes termékeket forgalmazó”, vagyis a választók számára potenciálisan vonzó, alternatív pozíciókat elfoglaló versenytársak távoltartása, másrészt a választói preferenciák befolyásolása. A politikai pártok a két célt egyszerre érhetik el, ha korlátozzák a politikai diskurzusban elfogadható álláspontok körét. Ha egy vélemény nem szalonképes, egy politikai képviselő és egy választó számára is költségesebb azt felvállalni. Ha pedig egy álláspont mellett senki nem áll ki nyilvánosan, a szavazók nem ismerik meg a mellette szóló érveket, és egyoldalú információkhoz jutnak az adott kérdésről. Az álláspont szalonképtelenné nyilvánítása egyúttal nagyon költségessé teszi a pártok számára az egyezség felrúgását, vagyis jelentős védelmet nyújt a kartell felbomlásával szemben. A formális modell nyelvén: a közéleti norma

¹⁰⁶ Ez a cél nyilván feltételezi, hogy a belföldi gyártók a magas minőségű, de viszonylag drága autók körében rendelkeznek versenylőnnyel.

kialakításával a pártok a P^1_B/P^2_B és a P^1_A/P^3_A arányok növekedését érik el, amennyiben a konszenzusos álláspontjuk irányába befolyásolják a választói preferenciákat, illetve megakadályozzák az ellenkező irányú elmozdulásukat azáltal, hogy növelik az érdemi közéleti vita korlátozásával és az ellentétes vélemények felvállalásával együtt járó személyes költségeket. Ezenkívül a norma a pártok számára is megemeli a szalonképtelennek számító pozíciók elfoglalásának költségét, csökkentve U_D relatív értékét U_M -hez képest. Az általunk vizsgált esetben a parlamenti pártok az európai integrációval kapcsolatos kezdeti választói (közel) konszenzust egy erős EU-párti norma kialakítására használták fel. Az EU-ellenes nézetek stigmatizálásával egy EU-párti politikai kartellt hoztak létre és tartottak fenn sikeresen a csatlakozásig.

Nem könnyű bebizonyítani, hogy egy norma, amely korlátozza az elfogadható vélemények körét, valóban létezik – annak ellenére, hogy (vagy talán éppen azért, mert) az érintett közösség közös tudásának részét képezi. Leginkább közvetett bizonyítékokat találhatunk. A parlamenti képviselők körében 1997-ben végzett felmérés szerint például 98 százalékuk támogatta az Európai Unió megerősödését és 97 százalékuk Magyarország EU-tagságát. 83 százalékuk pedig erőteljesen támogatta mindkét célt (Simon 1997). A politikai képviselők eszerint erősebb EU-párti preferenciákkal rendelkeztek azoknál a társadalmi csoportoknál, amelyekbe egyébként tartoztak. Ennek egyik lehetséges magyarázata, hogy erős EU-párti norma érvényesült a körükben. A norma nyilvános politikai térben való jelenlétét, és a megerősítésének a szándékát jelzik a parlamenti pártok gyakori közös megnyilatkozásai arról, hogy konszenzus van körükben a különféle EU-val kapcsolatos kérdésekben. Mi több, a parlamenti képviselők az euroszeptikus és EU-ellenes nézeteket a nemzeti érdekeinkkel ellenkezőként bélyegezték meg.¹⁰⁷ A norma közéleti jelenlétét közvetve megerősíti a már hivatkozott 2000. évi sajtóelemzés is, amely egyetlen olyan érdemi írást sem talált, amely „kétségbe vonta Magyarország uniós csatlakozásának jelentőségét és szükségességét” (Terestyéni 2001, p. 25).

¹⁰⁷ Látványos példája volt ennek a parlamenti pártok rendkívül ünnepélyes politikai nyilatkozata, amelyet az EU-csatlakozás alkalmával adtak ki, amelyben a következőket olvashatjuk: „Az Európai Unió célkitűzései... teljes összhangban vannak nemzeti érdekeinkkel” (Magyar Köztársaság Országgyűlése 2004).

Az iménti idézet viszonylag pontosan meghatározza az EU-párti norma tartalmát. Érdeemes felidézünk Kopecký és Mudde tipológiáját, amely különbséget tesz az integráció általános és az Európai Unió gyakorlatának konkrét támogatása között. Az előbbit általában ellenző (eurofób) nézetek egyértelműen kívül estek az elfogadhatóság határain.¹⁰⁸ Ami a második kérdést illeti, a norma teret engedett az Európai Unió és a csatlakozás bizonyos aspektusaival szembeni kétségeknek, a magyar EU-tagság kívánatosságát megkérdőjelező nézeteknek azonban nem. A legnagyobb jelentőséggel ez az utóbbi „tilalomfa” bírt. Ha ugyanis egy végső soron igen-nem választ igénylő kérdésben (amely ez esetben az EU-tagság volt) nem lehetséges a „nem” álláspontját elfoglalni, az általában a diskurzus torzulásához vezet. Egy tetszőleges vitában a felek egyik vagy másik álláspont melletti elköteleződése biztosíthatja a vélemények valódi versenyét. Hasonlóképpen, a politikában az ellentétes, de legalábbis jól elkülöníthető nézetek szószólóinak fellépése segítheti elő leginkább a választók tájékozódását.¹⁰⁹ A magyar választóktól éppen ezt a lehetőséget tagadták meg a politikai képviselők.

Az eddigi okfejtésünkkel szemben felhozható, hogy a normákat általában senki nem *hozza létre* – azok az egyéni cselekedetek nem szándékolt következményeiként, spontán módon alakulnak ki. Eszerint a magyar politikai pártok nem játszottak össze szándékosan, hanem egyszerűen igazodtak a közéletben kialakult konszenzushoz. Aligha fér kétség hozzá, hogy a közvéleményben uralkodó korai egyetértés fontos előzménye volt a normának. Azonban „egy új norma kialakulásában kulcsszerepet játszik, hogy a normákat megváltoztatni szándékozók képesek-e kikényszeríteni az új norma betartását” (Knight – Ensminger 1998). Kisszámú, nagy befolyással bíró szereplő esetén a viselkedésük várhatóan döntő hatást gyakorol a norma kialakulására. A képviseleti demokrácia keretei között zajló politikai diskurzust pedig éppen az jellemzi, hogy elsősorban néhány politikai párt határozza meg a viták tartalmát. A pártok ugyan maguk is emberek csoportjai, ám általában képesek az egységes fellépésre, mivel a pártvonaltól eltérő tagokkal szemben a pártvezetők

¹⁰⁸ Emlékezzünk rá, hogy még a MIÉP sem zárta ki teljesen hosszú távon a csatlakozás valamilyen formáját!

¹⁰⁹ Az egyik vagy másik álláspont mellett elkötelezett, annak elfogadtatásában érdekelt információszolgáltatók közötti verseny lehetséges jótékony hatásait elemzi formális eszközökkel Milgrom és Roberts (1986). Egyik legfontosabb megállapításuk a következő: „Ha az érdekelt felek érdekei *eléggé szembenállnak egymással*... a verseny csökkentheti, sőt akár teljesen meg is szüntetheti a döntéshozó számára annak szükségességét, hogy tájékozódjon a releváns változókról, és kifinomult stratégiát dolgozzon ki.” (p. 18, *kiemelés* – M. K.)

szankciókat alkalmazhatnak (Frey 2003). Ez különösen igaz egy olyan politikai közösségben, ahol a heves ideológia szembenállás miatt a különvéleményt megfogalmazókat könnyen árulóknak nyilváníthatják. Aligha férhet tehát kétség ahhoz, hogy a magyar parlamenti pártok tudatos szerepet játszottak az EU-párti norma kialakításában és megszilárdításában. Hogy a kooperációjuk konkrétan milyen formát öltött, háttérmegállapodásokon vagy kölcsönös egymáshoz igazodáson alapult, az elemzés szempontjából nem bír jelentőséggel.¹¹⁰

Nem tudhatjuk, hogy a kialakított norma hiányában hogyan alakult volna a választópolgárok véleménye az EU-tagságról. Fölsz és Tóka (2006) arra hívják fel a figyelmet, hogy a magyar lakosságra ugyanebben az időszakban más kérdések esetében (például a privatizáció megítélésében) nem volt jellemző, hogy nyájként követte volna az elit útmutatásait. Úgy vélik, hogy az EU-tagság széleskörű pozitív megítélését leginkább annak a hiedelemnek az elterjedtsége magyarázza, hogy Magyarország az EU-csatlakozásnak köszönhetően hasonlatosabbá válik az irigyelt nyugat-európai országokhoz. Az EU-t a nyugat-európai tagállamaival összemósó „meglehetősen kétes értékű heurisztikát” (p. 12) azonban éppen azért alkalmazták olyan sokan makacsul az EU-tagság megítélésére, mert a magyar közvélekedésben még az az alapvető gondolat sem vert gyökeret, hogy az EU nem azonos a (legfejlettebb) tagállamaival, illetve az előbbi teljesítménye nem azonos az utóbbiakéval. Abban pedig, hogy ez így történt, már vélhetően komoly szerepet játszott a diskurzust korlátozó norma.

3.4.6. Még egyszer a népszavazásról

Ha a pártok nem versenyeznek egymással egy kérdésben, felerősödnek a népszavazás melletti érvek. Egy referendum ugyanis átmenetileg felfüggeszti a választók és a politikai képviselők közötti megbízási kapcsolatot, és lehetőséget kínál a választóknak arra, hogy elejét vegyék a preferenciáiktól eltérő megbízotti döntésnek. Különösen fontos, hogy a népszavazás megoldást jelenthet a politikai csomagok oszthatatlanságának problémájára, ha olyan kérdésről szól, amelyről a választók álláspontjai nem a pártvonalak mentén különülnek el egymástól

¹¹⁰ Ez a megközelítés és fogalomhasználat a piaci szerkezetek és a versenyjog közgazdasági elemzését követi, amely szintén nem korlátozza a kartell és az összejátszás fogalmát a kifejezett írás- vagy szóbeli megállapodásokra, hanem kiterjeszti az egymáshoz tudatosan igazodó viselkedésre is.

(Matsusaka 2003). Egyes elemzések szerint a nizzai szerződésről tartott első írországi (Garry et al. 2005) és az EU alkotmánytervezetéről tartott és hollandiai népszavazások (Lubbers 2008) példák arra, hogy a közvetlen voksolás hatékony eszköz lehet a választók kezében az egységes pártpolitikai elittel szemben. Ellenérvként merül fel ugyanakkor a közvetlen demokráciával szemben, hogy költséges, nem ad alkalmat arra, hogy egymással összefüggő kérdésekben egyszerre szülessen döntés, a kisebbség többség általi „kizsákmányolását” eredményezheti, és a választók tájékozatlanságuk miatt nem tudnak felelős döntéseket hozni (Matsusaka 2003). Ami a legutolsó érvet illeti, nem egészen világos, miért tudnának a választók megalapozottabban dönteni komplex politikai csomagokról a parlamenti választásokon, mint egy-egy jól körülhatárolható kérdésről egy népszavazáson. A választók tájékozottsága ezzel együtt természetesen fontos feltétele egy népszavazás sikerének, és nem minden kérdés egyformán alkalmas arra, hogy közvetlenül döntsenek róla. Nem állja meg azonban a helyét az a vélekedés, hogy a kérdés nem vonatkozhat akár rendkívül összetett jelenségekre és nagy horderejű, sokrétű következményekkel járó változtatásokra. A nagy kérdéseknek általában jól megragadható a lényegi magjuk, és nem hozhatók róluk szakértői döntések, csak értékítéletek (Frey 2003). Éppen hogy a kisebb döntések igényelnek általában szakpolitikai ismereteket és politikusi jártasságot, és hagyhatók a politikai képviselőkre (Matsusaka 2003). A népszavazások megrendezési költségei és az összefüggő kérdésekkel kapcsolatos aggodalmak is azt indokolják, hogy lehetőleg nagy horderejű ügyekről és ne részkérdésekről szóljanak a feltett kérdések. A kisebbség „kizsákmányolásának” veszélye pedig akkor a legkisebb, ha a kérdésnek nincsenek közvetlen és jól azonosítható újraelosztási következményei. Így a választók nem érezhetnek kísértést arra, hogy személyes önző érdekeik alapján szavazzanak.

Az EU-tagságról szóló népszavazási kérdés megfelelt ezeknek az elvárásoknak. Nem tudta azonban betölteni azt funkcióját, hogy erősítse a választói kontrollt a politikai képviselők felett. Amint Frey (2003) rámutat, a svájci tapasztalatok alapján a népszavazás intézménye csak akkor működik jól, ha több mint pusztán a szavazási aktus. A konkrét döntést intenzív közéleti vitának kell megelőznie, és a népszavazás fő előnye éppen az lehet, hogy egy kérdés középpontba állításával növeli a választók tudatosságát és tájékozottságát. A nyilvános vita tehát lényegi feltétele egy

referendum sikerének. Korántsem elegendő, ha a kormányzat „tájékoztatja” őket a népszavazást megelőzően. A választóknak nem egyszerűen információra van szükségük. Csak korlátozott időt és figyelmet tudnak a politikai kérdéseknek szentelni, és ezért elkerülhetetlenül azt igénylik a megbízott politikai képviselőiktől, hogy a komplex kérdéseket viszonylag egyszerű politikai alternatívákba „sűrítsék össze”. Tömör értelmezést és értékelést várnak, nem pedig technikai részleteket. A technokrata ihletésű „felvilágosító kampányok” ezért nem helyettesíthetik a valódi politikai vitát. Mi több, kifejezetten károsak lehetnek, amennyiben elvonják az emberek figyelmét az érdemi politikai kérdések valódi megvitatásától. Az igazi megoldást csak a politikai alternatívák kidolgozása és „megversenyeztetése” jelentheti. A magyar EU-népszavazást megelőzően azonban a pártok közötti összejátszás sikeresen megakadályozta az érvek és az ellenérvek szabad megvitatását, és ezzel súlytalanná tette magát a referendumot is.

3.5. Záró gondolatok

Egy politikai konszenzus gyökereit és dinamikáját feltárni soha sem könnyű dolog. S minél erősebben támogatják tabuk a konszenzust, annál nehezebb az elemző dolga. A konszenzusban résztvevők ugyanis általában azt állítják, hogy azért ért mindenki egyet a kérdésben, mert „nincsen alternatíva”. Ha egy politikai közgazdász arra kíváncsi, hogyan jön létre és marad fenn a konszenzus, amennyire csak lehet, tartózkodnia kell attól, hogy közvetlenül ítéletet mondjon annak tartalmáról. Ehelyett arra kell összpontosítania, hogy a konszenzus valóban *tájékozott* állampolgárok akaratán alapul-e. A fejezetben bemutatott modell ugyanakkor rávilágít, hogy a konszenzus „minősége” nem függetleníthető teljesen a tartalmától. A szóban forgó politikai kérdés tartalma ugyanis befolyásolja a politikai képviselők viselkedését. Az olyan ügyek támogatása, amelyek csökkentik a választói ellenőrzést, a pártok közös érdekében állhat; és bizonyos körülmények között a pártok összejátszására számíthatunk az ügy melletti politikai konszenzus fenntartása érdekében. Amint a konkrét magyar példa is szemlélteti, minél sikeresebb a kollúzió, annál nehezebben különböztethető meg a „valódi”, vagyis tájékozott polgárok akaratán alapuló konszenzustól.

A bemutatott modell és annak szemléltető alkalmazása az európai politikai integráció

(és általában a szupranacionális centralizáció) egy lehetséges negatív következményére hívja fel a figyelmet. Röviden, az integráció gyengítheti a nemzeti politikai képviselők fölötti választói kontrollt azáltal, hogy kedvező körülményeket teremt a politikai pártok közötti összejátszásnak. Az összejátszás pedig kedvezőtlen irányba tereli az integráció folyamatát, mivel lehetőséget biztosít a nemzeti politikai elitek számára, hogy a választók érdekeit figyelmen kívül hagyva erősítsék a nemzetek fölötti központosítás és egységesítés folyamatát. Úgy is fogalmazhatunk, hogy egymást erősítheti a nemzeti politikai eliten *belüli* és a nemzeti politikai elitek *közötti* összejátszás.

Ez a mechanizmus azonban korántsem „törvényszerűség”. A modellünk egyértelművé tette, hogy a belső politikai verseny megszűnéséhez több, egymást erősítő feltétel teljesülése szükséges. Magyarországon az EU-csatlakozást megelőzően számos körülmény kedvezett a pártok közötti összejátszásnak. A jövőbeni hasonló helyzetek kialakulásának veszélyét csökkenthetjük a politikai közösség, közelebből a választók és a politikai képviselők közötti megbízási viszony „játékszabályainak” megváltoztatásával. A parlamenti pártlistás küszöb leszállítása várhatóan növelné a parlamenti pártok számát, megnehezítve a kartellek megkötését és fenntartását. Kedvező hatása lehet a pártlisták eltörlésének is. Ez ugyan nem növelné, sőt valószínűleg csökkentené a pártok számát, ám növelné az egyéni képviselők önállóságát és hajlandóságát arra, hogy eltérjenek a pártvonalától. Egy kartellmegállapodáshoz ekkor nem lenne elég a pártvezetők megállapodása, és bármilyen ezen alapuló konszenzus sokkal sérülékenyebb lenne. Ennél célzottabb, kifejezetten a konszenzusok veszélyeire reagáló szabályok is bevezethetők. A Kr. e. V.–IV. századi athéni alkotmány előírta, hogy minden törvényjavaslat beterjesztésekor a törvényhozásnak létre kell hoznia egy bizottságot azzal a céllal, hogy ellenezze azt (Wagner 1988). Az ötlet a modern képviseleti demokrácia körülményei közé is átültethető. Például az államfő kötelezettségévé tehető, hogy hívjon össze egy tekintélyes szakértőkből álló „ellenző” bizottságot minden olyan esetben, amikor egy törvényjavaslatot minden parlamenti párt támogat. Alkotmányban rögzíthető továbbá, hogy népszavazás esetén ugyanannyi állami forrást kapjanak a kampányhoz az „igen” és a „nem” szószólói.

*

A politikai képviselőket övező ösztönzési környezet egy fontos elemeként azonosítottuk azokat a szupranacionális, de főként tagállami szinten kiépülő intézményeket, amelyeknek feladata az európai uniós politikai programok kidolgozása és végrehajtása. A következő fejezet ennek a sajátos struktúrájú intézményrendszernek a tagállamokon belüli részét teszi vizsgálat tárgyává.

4. A TAGÁLLAMI TISZTVISELŐK SZEREPE AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Egy új embertípus van születőben... a közös munka gyümölcse az európai szellem.

Jean Monnet (1977, p. 551)¹¹¹

4.1. Bevezetés

A föderális rendszerekben a felsőbb kormányzati szint ritkán pusztán politikai döntéshozatali fórum, általában valamilyen bürokratikus intézményrendszer is a részét képezi. Hogy ez milyen formát ölt, a föderalizmus megbízási elmélete szerint (lásd a 1.3.5. szakaszt) attól függ, milyen intézményi megoldásokat találnak a kormányzatok az alsóbb és a felsőbb szintek közötti megbízási viszonyok dilemmáira. Az Európai Unió az elméletileg lehetséges megoldások közül egy olyan központi bürokrácia létrehozását választotta, amelyhez a tagállamokon belül – többé vagy kevésbé szorosan – közintézmények kiterjedt hálózata csatlakozik. Az EU-költségvetés legnagyobb részét felemésztő regionális és agrárpolitika terén egy különösen cizellált igazgatási hálózat jött létre, amely névlegesen és jogilag ugyan része a tagállami kormányzati struktúrának, valóságosan azonban sok szempontból az Európai Bizottság irányítása és felügyelete alatt áll. A nemzeti szintű igazgatási intézmények egy másik csoportja az EU-s politikai programok végrehajtásában nem vesz ugyan részt, de működésüket elsősorban az EU-szintű jog szabályozza, sőt gyakran létezésük értelmét is az Európai Unió adja.

Az Európai Unió tehát egyrészt újabb fontos szereplőkkel: az Európai Bizottsággal és Bírósággal bővíti a döntéshozók körét, és ezzel *alapvetően új* megbízási viszonyokat hoz létre a nemzeti kormányzatok és e szervezetek között. Másrészt, hatással van az egyes tagállamokon belül a politikai képviselők és az állami bürokrácia, valamint az államigazgatás különböző döntési szintjei között *meglévő* megbízási kapcsolatokra.

¹¹¹ Saját fordítás.

A következőkben először áttekintjük az Európai Unió megbízási rendszerének „magvát”: a nemzeti kormányzatok és az Európai Bizottság és Bíróság kapcsolatát, majd a tagállami eurokrácia kialakulását e kapcsolat sajátosságaira vezetjük vissza. Elsődleges célkitűzésünk annak feltárása, miképpen intézményesül – formálisan és informálisan – a tagállami eurokrácia; milyen ösztönzési struktúra jellemzi; hogyan illeszkedik az államigazgatás tágabb rendszerébe. De az elemzésünk „körbeér”: a tagállami igazgatáson belüli viszonyok ugyanis visszahatnak a nemzeti és a szupranacionális kormányzati szint közötti kettős viszonyra. Mindenekelőtt, a tagállami tisztviselők eszközök lehetnek a szupranacionális kormányzati szint kezében, és megkönnyíthetik számára a tagállami kormányzatok (mint megbízottak) ellenőrzését a közösségi szintű döntések végrehajtása terén.

Elemzésünkkel szándékaink szerint a föderalizmus megbízási elméletéhez is hozzájárulunk. Az Európai Unió példa arra, hogy a különböző szintű kormányzatok közötti viszonyokat nem érthetjük meg jól, ha nem nyitjuk fel e kormányzatok „fekete dobozát”, és vizsgáljuk meg a kormányzatokon belüli különböző motivációjú szereplők viselkedését.

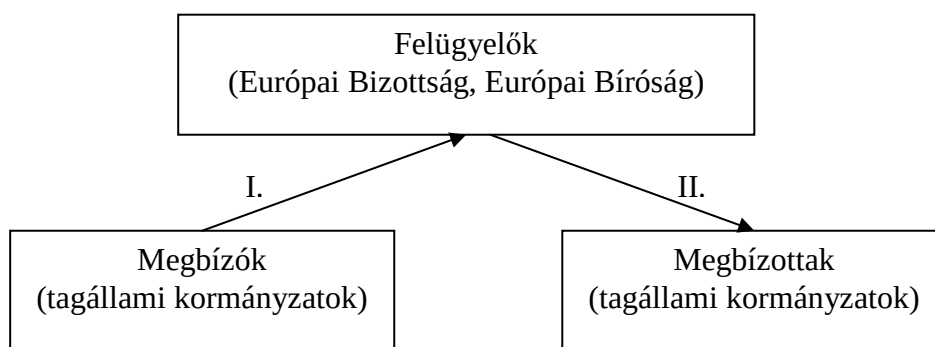
4.1.1. Az Európai Unió megbízó–felügyelő–megbízott struktúrája

A megbízási elmélet népszerű elemzési eszköze az európai integrációs folyamatnak. A kutatások zöme azonban a szupranacionális intézmények autonómiájának vizsgálatára korlátozódik (lásd például Pollack 1997; 2005; Franchino 2000; Schmidt 2000; Thatcher – Stone Sweet 2002), és a tagállamok és az Európai Bizottság és Bíróság közötti viszonyoknak csak az egyik aspektusára összpontosít – arra, amikor a tagállamok a megbízók és a szupranacionális szervek a megbízottak. A fordított irányú viszonyra, amikor a nemzetek fölötti szervezetek a tagállamok felügyelőiként lépnek fel a közösségi döntések végrehajtása során, kevesen alkalmazták ezt a megközelítést (Blom-Hansen 2005, Tallberg 2003).

Az európai integráció keretében kialakuló új megbízási viszonyok szerkezetét Tallberg (2003) írta le a legteljesebben. Eszerint a nemzeti kormányzatok egyszerre megbízók és megbízottak az Európai Unióban. Megbízókként megállapodnak egymással a kölcsönös együttműködésben, majd a megállapodások végrehajtását saját maguknak mint megbízottaknak delegálják. Utóbbi minőségükben azonban egy

sokszereplős fogolydilemmával szembesülnek. Bár az összes ország jobban járna, ha mindnyájan végrehajtanák a megállapodásokat, egyenként mindenkinek érdekében áll „potyáznia”. Tallberg amellet érvel, hogy az Európai Unió szupranacionális intézményeit a nemzeti kormányzatok azzal a céllal hozták létre, hogy túl tudjanak lépni ezen a kollektív cselekvési dilemmán. Az Európai Bizottság és az Európai Bíróság eszerint a nemzeti kormányzatok mint megbízottak ténykedését hivatott *felügyelni*. A tagállamok „önmegbízását” így egy megbízó–felügyelő–megbízott struktúra váltja fel (6. ábra).

6. ábra: Az Európai Unió megbízási struktúrája (Tallberg 2003 nyomán)



Tallberg megközelítésének erénye, hogy az integráció legfontosabb szereplőire összpontosít, ugyanakkor nyitva hagyja a hatalmi viszonyok kérdését, vagyis azt, hogy a tagállamok vagy a szupranacionális intézmények játsszák-e a vezető szerepet az integráció folyamatában.¹¹² Amint korábban (3.2. alfejezet) utaltunk rá, a megbízási elmélet nem él prekonceptióval arról, hogy melyik szereplő van domináns helyzetben. Ehelyett a döntéshozók közötti kapcsolatok dilemmáira összpontosít, és ezeket elemelve fogalmaz meg előrejelzéseket az egyes szereplők relatív autonómiájára, hatalmára vonatkozóan. Nézzük, mik az Európai Unió gerincét alkotó megbízási kapcsolatok legalapvetőbb jellemzői!

Vizsgáljuk meg először az ábrán II. számmal jelölt kapcsolatot! Érdemes segítségül hívnunk a szerződések közgazdasági elemzését. A magánszemélyek közötti együttműködést a polgári jogi bíróságok alapvetően kétféleképpen segíthetik elő: (i)

¹¹² Az Európai Unió intézményeinek elemzésére használt alternatív elméleti keretéről lásd Pollack (2005).

a szerződési ígéretet kikényszerítésével és (ii) a szerződésben maradó hézagok kitöltésével.¹¹³ Minél hosszabb távú egy szerződés, általában annál több hézagot tartalmaz. Amint Doleys (2000) rámutat, a Római szerződés (az Európai Közösség alapító dokumentuma) is egy hiányos szerződésként fogható fel. Csak igen általános szabályokat és homályos irányelveket fogalmaz meg, amelyek a hosszú távú együttműködés keretét szolgálják. E gondolatmenet szerint az Európai Bizottság és Bíróság alapvető „felügyelői” funkciói, hogy *érvényesítsék* e szerződés kikötéseit, és *kitöltsék* a hézagjait.

Az uniós intézmények feladatköre ugyanakkor szélesebb ennél. Térjünk vissza egy gondolat erejéig a magánszemélyek közötti kapcsolatokra! A szerződések más szerepet töltenek be a szabványosított termékek gyorsan lebonyolított cseréjében és azokban a hosszú távú kapcsolatokban, amelyeket nagyfokú bizonytalanság és jelentős specifikus (idioszinkratikus) beruházások jellemeznek. Az utóbbiak esetében a felek általában előnyben részesítik a kapcsolatuk folytatását lehetővé tevő, rugalmas megoldásokat a szerződésük pontos érvényesítésével vagy bírói értelmezésével szemben. E célból különböző irányítási mechanizmusokat (*mechanisms of governance*) alakíthatnak ki, amelyek lehetővé teszik, hogy a kapcsolatuk alkalmazkodjék a minduntalan változó körülményekhez (Williamson 2007). Ha az együttműködésben részt vevők száma viszonylag kicsi, jól működhet egy olyan mechanizmus, amely a döntéshozók *kölcsönös* alkalmazkodását igyekszik elősegíteni. Sok szereplő esetén azonban ésszerűbb lehet ehelyett egy *menedzseri* feladatkört létrehozni. A menedzser bizonyos határokon belül egyoldalúan dönthet, anélkül, hogy minden szerződő fél hozzájárulását meg kellene szereznie (Simon 1951, Coase 2004). Az Európai Bizottság és Bíróság feladatainak jelentős része ebben az értelemben menedzseri jellegű. Ide sorolható, amikor a Bíróság konkrét esetekre kreatívan „alkalmazza” a szerződés előírásait, a Bizottság pedig meghatározza az uniós döntéshozatal napirendjét, vagy széleskörű döntési jogosítványait gyakorolja az uniós politikák végrehajtása során.

Amint a fentiekben utaltunk rá, az Európai Bizottság funkciói szakpolitikai területenként változnak. Többnyire szabályozóként viselkedik, a jelentős uniós

¹¹³ A polgári jog egy közvetett eszköze azoknak a szerződéseknek a tiltása, el nem ismerése, amelyek nem tükrözik a felek önkéntes megállapodását, például információs aszimmetria vagy monopolhelyzet miatt (Cooter – Ulen 2004).

költségvetési kiadásokkal járó területeken (az agrár- és a regionális politikában) viszont egy önálló igazgatási hálózat élén áll. Területtől függetlenül igaz azonban, hogy a mozgásterét alapvetően *a tagállamok mint megbízók által kijelölt korlátok* határozzák meg. A Tallberg által javasolt fogalmi keretben: a felügyelők és a megbízottak közötti (II. számú) kapcsolat fő jellemzői a megbízók és a felügyelők közötti (I. számú) kapcsolatból vezethetők le.

Mi jellemzi ez utóbbi kapcsolatot? A tagállamok és a szupranacionális szervezetek a politikai-bürokratikus jogkörátruházással együttjáró klasszikus konfliktussal (Epstein – O’Halloran 1999; Bendor et al. 2001) szembesülnek: míg a nemzeti kormányzatok alapvető érdeke, hogy a Bizottság és a Bíróság autonómiáját az önkéntesen, kollektív döntéssel átruházott feladatok teljesítésére korlátozza, addig a megbízott intézmények célja, hogy a (formális és informális) hatáskörüket ezeken a határokon túlra is kiterjesszék. A tagállamok ezért olyan játékszabályok kijelölésére törekednek, amelyek elfogadható kompromisszumot biztosítanak egyfelől a feladatok ellátásához elengedhetetlen bizottsági és bírósági mozgástér, másfelől az „elszaladni” hajlamos bürokrácia ellenőrzése között. E játékszabályokat illetően az irodalomban két kérdésben mutatkozik viszonylagos konszenzus. Egyrészt, a Bíróság autonómiája jóval nagyobb, mint a Bizottságé. Ez működésének természetéből, a bírói függetlenség kívánalmából fakad, és szoros párhuzamba állítható a (legfelsőbb vagy alkotmány-) bírósági aktivizmus más példáival (Tallberg 2003; Josselin – Marciano 2000). Másrészt, a Bizottság mozgásterét legfőképpen az korlátozza, hogy *az uniós jogszabályok és politikák végrehajtása túlnyomórészt nemzeti hatáskörben marad* (Blom-Hansen 2005). Ez nagyban gátolja, hogy a Bizottság önkényesen járjon el. Messzemenően befolyásolja azonban a Bizottság és a tagállamok közötti II. számú kapcsolatot is: kijelöli azokat a kereteket, amelyek között a Bizottságnak el kell látnia a tagállamok „felügyeletét”.

4.1.2. Az európai integráció hatása a tagállamon belüli viszonyokra: az elemzés váza

Ami az európai integrációnak a tagállamokon belüli megbízási kapcsolatokra gyakorolt hatását illeti, az egyik legfontosabb körülmény, hogy az uniós politikai programokkal foglalkozó nemzeti közintézmények (amelyeket az alábbiakban az

egyszerűbb fogalmazás kedvéért és közös sajátosságait kiemelendő „eurokráciának” nevezünk) tevékenységük során elkerülhetetlenül kapcsolatba kerülnek a tagállamokon belüli, nem EU-ügyekkel foglalkozó kormányzati intézményekkel. Ez pedig felveti a kérdést, hogy az uniós célkitűzések követése és általában az eurokratikus szervezetek működésmódja hogyan hat a tagállami kormányzat *egészének* hatékonyságára és koherenciájára. A következőkben erre a kérdésre keressük a választ.

A hierarchikus szervezetek közgazdasági elméletét segítségül hívva próbálunk meg fényt deríteni a felmerülő hatékonysági és stabilitási problémák okaira. Számos tényező utal arra, hogy az európai uniós ügyekkel foglalkozó hivatalnokok (az „eurokraták”) helyzete és viselkedése a tagállami kormányzatokon belül lényeges hasonlóságokat mutat a nagy hierarchikus szervezeteken belüli önálló egységek „tribalizmusával”, „törzsi viselkedésével”. Ezek a tényezők legmarkánsabban az Unióhoz 2004-ben csatlakozott államokban jelennek meg. Ennek okai közé tartozik, hogy nagyobb a különbség az eurokrata és a hagyományos köztisztviselői karrierutak között, hogy az új tagállamok nyilvánvaló történeti okok miatt nem vehettek részt az EU intézményeinek kialakításában, és hogy az Európai Bizottság meghatározó szerepet játszott a tagállami eurokratikus intézmények kiépülésében.

Az elemzés rávilágít, hogy bizonyos fokig átváltás van az uniós döntéshozatalban (az I. megbízási kapcsolatban) való sikeres részvétel és a nemzeti szintű döntéshozatal eredményessége, konzisztenciája között. Az eurokrácia „törzsi” logikája kétségeket ébreszt azokkal az optimista várakozásokkal szemben, amelyek az uniós tagságtól a magyar államigazgatás egészének „modernizációját” várják. Végül, a „tribalizmus” jelensége visszahat az Európai Bizottság mozgásterére: növeli az autonómiáját (a II. felügyelői kapcsolatban) az új tagállamokkal szemben.

4.2. A tribalizmus fogalma

4.2.1. Hierarchia és jogkörátruházás

A szervezetelmélet a „tribalizmus”, avagy „törzsiség” fogalmát az eltérő célokat követő szervezeti egységek közötti konfliktusok leírására vezette be.¹¹⁴ Noha a törzsi viselkedést nagy és komplex *magánszervezetek*ben azonosították, a jelenség struktúrája lényegében analóg annak a kooperációs és koordinációs problémának a struktúrájával, amely az új EU-tagállamok közigazgatásában jelentkezik. Hangsúlyoznunk kell, hogy nem az a célunk, hogy a magán- és az állami bürokráciák közötti hasonlóságokat vagy különbségeket elemezzük. Annak bizonyítására teszünk kísérletet, hogy két jelenség természete hasonló – mind az érintett önértékkövető aktorok csoportjai közötti interakció szerkezetét tekintve, mind az aktorok viselkedését alapjaiban befolyásoló tényezőket illetően.

A tribalizmus jelensége a hierarchián belüli jogkörátruházásra vezethető vissza.¹¹⁵ Az Arrow-féle lehetetlenségi tétel szerint a kollektív döntésekkel szemben jogosan elvárható (nem túl erős) feltételek (az irreleváns alternatíváktól való függetlenség, a tranzitivitás, a Pareto-hatékonyság és az egyéni preferenciák univerzális értelmezési tartománya) csak akkor teljesülnek egyszerre, ha a döntéseket egy diktátorra bízják (Arrow 1963). Ez a tétel komoly érvvel szolgál amellet, hogy egy hierarchikus szervezeten belül a döntéseket diktatorikusan hozzák meg. Problémát jelent azonban, hogy egyetlen diktátor sem mindentudó. Még ha jó szakember is, aligha képes összegyűjteni és feldolgozni mindazt az információt, amely egy nagy szervezetet érintő döntések meghozatalához szükséges. Amint Hayek (1948) rámutatott, nem képes feldolgozni azt a helyhez és időhöz kötött tudást, amely a szervezet tagjai körében elszórtan van jelen. Az ebből fakadó dilemmára az egyik lehetséges megoldás a hierarchikus döntési jogkörök átruházása. Az Arrow-tétel alapján azonban sejthetjük, hogy a jogkörátruházás hatékonysági és/vagy stabilitási problémákat vet fel.

A jogkörátruházás azért problematikus, mert az alsóbb szintű döntéshozók információs előnyüket saját helyzetük javítására használhatják fel. A delegálás

¹¹⁴ Ismereteink szerint a tribalizmus kifejezést ebben a kontextusban elsőként Peg C. Neuhauser használta (1988). A szervezetelméletbe a fogalmat Gary J. Miller vezette be a hierarchikus vállalatok elméletét tárgyaló művében (2002).

¹¹⁵ Ennek a pontnak a gondolatmenete nagyban támaszkodik Miller (2002) monográfiájára.

dilemmáját a Sen-paradoxon¹¹⁶ segítségével ragadhatjuk meg, amely annak az állításnak a precízebb megfogalmazása, hogy „minden olyan szervezet, amely döntéshozatali jogkört ruház át egyének egynél több csoportjára, vagy az egyéni preferenciák bizonyos kombinációiból fakadó következtelen viselkedéssel, vagy hatékonysági problémákkal kénytelen szembenézni” (Miller 2002, p. 145). A paradoxon értelmében a hierarchia következő négy kívánatos tulajdonsága nem érvényesülhet egyszerre: az egyéni preferenciák¹¹⁷ univerzális értelmezési tartománya, a Pareto-hatékonyság, a csoportdöntés ciklusmentessége (vagy tranzitivitása), és valamely (minimális) döntési jogkör átruházása legalább egy egyénre vagy különálló alcsoportra. “[M]inden szervezetben, amelyben minimális jogkörátruházásra kerül sor, lesznek az egyéni preferenciáknak olyan kombinációi, amelyek esetében a csoportszintű döntés vagy nem hatékony, vagy intranzitív lesz” (p. 147).

A ciklikus szervezeti preferenciák nyilvánvalóan nem kívánatosak, hiszen meggátolják, hogy konzisztens és előrejelezhető döntések szülessenek, és emiatt a szervezet instabilitásához vezetnek. Érdeemes megjegyezni, hogy a Pareto-hatékonyság itt egy gyenge kritérium, mivel mindössze annyit jelent, hogy ha mindenki előnyben részesíti az (a) alternatívát (b)-vel szemben, akkor (a)-nak meg kell előznie (b)-t a szervezet kollektív preferenciarendezésében.

A jogkörátruházás okozta problémák mérséklésének kézenfekvő módja a beosztottak egyéni preferenciáinak korlátozása a toborzás, a kiválasztás és a szocializálás eszközeivel. Azonban, ha egy szervezet minden egysége külön-külön válogathatja meg a tagjait, akkor mindegyikük arra fog törekedni, hogy a saját (nem pedig a szervezet egészének) céljaihoz biztosítsa a tagok hűségét. Ennek következtében pedig a jogkörátruházásból fakadó problémák egyszerűen az egyének szintjéről a szervezeti egységek szintjére tevődnek át, és az eltérő célokat követő egységek közötti „törzsi háború” formáját öltik. Az egyes törzsek által birtokolt információs

¹¹⁶ A paradoxon Amartya Sen nevét viseli, aki ezt először fogalmazta meg (1970). Elegáns formális áttekintést nyújt róla Mueller (2003.).

¹¹⁷ Szervezeti döntéshozatal esetén preferenciák helyett talán pontosabb lenne ítéletekről beszélni. Amint azonban Bendor (1988) felhívja rá a figyelmet, a társadalmi döntések tételei, így a Sen-paradoxon is, mindössze azt feltételezik, hogy a személyek *rangsorolják* az alternatívákat. Tehát az érvényességük független attól, hogy a rangsorolás alapját preferenciák vagy ítéletek képezik. A továbbiakban a „preferencia” szót használjuk, követve a társadalmi döntések elméletének szokásos terminológiáját.

előnyök miatt a különféle központi ösztönzők alkalmazása szintén megnehezül. „A szervezeten belüli törzsiség általában oda vezet, hogy erőforrásokat pazarolnak a konfliktusra; hogy lehetőségeik köre szűkül az együttműködési alkalmak elszalasztása miatt; vagy akár ahhoz, hogy a szervezet működése instabillá váljon, amint minden szervezet saját önértékét követve reagál a többi alegység cselekedeteire” (Miller 2002, pp. 161–162). Ha figyelmesen olvassuk, az idézet világossá teszi, hogy a tribalizmus jelensége feltételezi, hogy az egyes szervezeti egységek sikeresen ellenőrzésük alatt tartják a toborzást, a kiválasztást és a szocializálás eszközeit, és ennek révén képesek úgy „viselkedni”, mintha maguk is önértékkövető és racionális (kollektív) cselekvők lennének. Fontos továbbá, hogy a szervezeti egységeknek „eltérő célokat” kell követniük. Miért valószínű, hogy így fognak tenni? A választ a megbízási elmélet szokásos feltevései adják meg. Egyrészt, amíg az emberek többre értékelik a szabadidőt a munkánál, keresni fogják a módját, hogy adott javadalmazás mellett minél kevesebbet kelljen dolgozniuk, ahelyett, hogy a szervezet szempontjából optimális teljesítmény nyújtására törekednének. Másrészt, még ha el is tekintünk az emberi önzéstől és lustaságtól, a különböző szakértelmet és tapasztalatot felhalmozó szervezeti egységek eltérően fogják megítélni, hogy valójában mi lenne jó a szervezet egésze szempontjából.

Magánszervezetekben a törzsi ellentétek klasszikus példái közé tartoznak a központosított vállalatok funkcionálisan elkülönülő osztályai (például mérnökök és könyvelők) közötti konfliktusok, a multidivizionális szerkezetű cégek önállóan menedzselt termékvonalai közötti viták és a földrajzilag decentralizált vállalkozások helyi vezetőségei közötti harcok.

Nézzünk egy szemléltető példát a törzsi viselkedésből fakadó hatékonysági problémákra! Vegyük egy autógyártó vállalat esetét, amely a nyereségét egy új modell bevezetésével szeretné növelni! Két szervezeti egység (két törzs) vesz részt a tervezésben: a mérnöki részleg és a számviteli osztály. Az előbbi a jobb minőséget és technológiai fejlesztést hangsúlyozza, míg az utóbbi a költségek alacsonyan tartásától remél magasabb profitot. Úgy alakul, hogy a belső viták eredményeként megszülető kompromisszum egy olyan modell lesz, amely túl drága ahhoz, hogy vonzó legyen az árérzékeny vásárlók számára, viszont műszakilag nem elég jó ahhoz, hogy megnyerje a magas minőséget keresőket. Könnyen lehet, hogy mindkét

törzs úgy érzi majd, hogy a lehetséges alternatívák közül a legrosszabb valósult meg. Mindketten jobban jártak volna még akkor is, ha elfogadták volna a másik csoport eredeti javaslatát. A kialakuló helyzet a szervezet tagjainak szempontjából (paretói értelemben véve) nem hatékony, hiszen volt olyan alternatíva, amelyet az érintettek mindegyike jobbnak minősített volna a végeredménynél.

Milyen feltételek mellett várható általában a törzsiség megjelenése? A szervezetelmélet eredményei szerint a jelenséget kiváltó tényezők a következők (Miller 2002):

- a törzsi vezetők ösztönzői és képességük a törzs tagjainak ellenőrzésére;
- toborzás és kiválasztás lehetősége a törzs szintjén;
- információs monopóliumból fakadó speciális szakértői tudás;
- saját gondolkodási mód és nyelv (zsargon); valamint
- szocializáció, beleértve az esetleges beavatási rítusokat.

4.2.2. Vállalat és állami bürokrácia

Alapvető hasonlóság

A tribalizmus jelensége után nem csak magánszervezetekben kutathatunk. Noha egy állam és egy vállalat között nyilvánvaló a különbség, az állami bürokráciák és a nagyvállalatok egyaránt hierarchikusan szerveződnek, és kisebb-nagyobb fokú belső jogkörátruházás jellemzi őket. Kétségtelen, hogy „kívülről” nézve a különbségek nagyobbak tűnnek, mint a hasonlóságok. Egy magánvállalkozás a nyereségét maximalizálja, és többé-kevésbé versenyző piaci környezetben működik. Egy állami bürokrácia ezzel szemben számos különböző, sokszor homályosan definiált, sőt egymásnak ellentmondó célt próbál megvalósítani, és jellemzően nem piaci közeg veszi körül. „Belülről” nézve azonban a kívülről elsőre igen feltűnő különbségek elhomályosulnak. Először is, egy vállalat szervezeti célrendszere éppolyan összetett lehet, mint egy államigazgatási szervezeté. Egy „versenyképes személyautó” előállításának általános célja mögött például legalább annyira összetett célstruktúra húzódik meg, mint egy „szegény gazdálkodókat segítő, sikeres politika” hátterében. Továbbá, egy vállalat szervezeti egységei vagy alkalmazottjai éppolyan érdekelt

lehetnek a saját jövedelmük, szabadidejük, presztízszük, költségvetésük vagy beosztotti létszámuk növelésében, mint az állami tisztviselők. Más szóval, az egyének vagy a szervezeti egységek céljai mindkét esetben konfliktusba kerülhetnek a szervezet egészének központi céljaival. Természetesen igaz, hogy a külső piaci erők hatására a magánvállalkozások könnyebben megoldást találhatnak ezekre a nehézségekre. Ez azonban nem változtat azon, hogy a vállalatok ugyanolyan természetű nehézségekkel szembesülnek, mint az állami bürokráciák. Egy-egy szakpolitikai területen az állami bürokrácia szerkezete alapvetően hierarchikus, és a törzsiség jelenségét kiváltó tényezők éppúgy jelen lehetnek, mint számos nagyvállalaton belül.

Egy fontos különbség

Egy fontos különbség az állami és a magánszervezetek között ugyanakkor figyelmet érdemel. Ehhez először is meg kell értenünk, hogy a Sen-paradoxonban a Pareto-hatékonyság kritériuma az érintett döntéshozók (egyének vagy szervezeti egységek) döntéseire vonatkozik, nem pedig általában a társadalmi jólétre. Egy döntés akkor Pareto-optimalis, ha nem hagy lehetőséget olyan változásra, amely *a szervezet legalább egy döntéshozójának* jólétét növeli anélkül, hogy bármely más döntéshozó jóléte csökkenne. Idézzük fel az autógyártó vállalat példáját! Abban a két szervezeti egység saját preferenciái alapján meghozott döntéseit vizsgáltuk és az eredményt az érintett döntéshozók, nem pedig a vásárlók, a beszállítók vagy bárki más jóléte alapján értékeltük. Egy versenypiaci környezetben a vállalat sikere összhangba kerül a társadalmi jólét növelésével, így elfogadható a jóléti vizsgálódás leszűkítése a vállalat tulajdonosainak és alkalmazottainak a helyzetére. Az állami bürokráciában dolgozók ezzel szemben folyamatosan olyan döntéseket hoznak, amelyeket az állam területén élőknek *kényszerűen* el kell viselniük. S mivel a kormányzat és az állampolgárok közötti kapcsolatokat nem önkéntes piaci szerződések szabályozzák, nincsen garancia arra, hogy a bürokrácia és a társadalom jólétét egy „láthatatlan kéz” hangolja össze. Amint a fentiekben felhívtuk rá a figyelmet, az alkalmazott hatékonysági kritérium csak a hierarchikus döntéshozók preferenciáit veszi figyelembe, és semmi nem garantálja, hogy ami hatékony az ő szempontjukból, az hatékony lesz az egész társadalom számára is. Mint jól ismert, kiterjedt irodalom

foglalkozik az állami tisztviselők által kitűzött célokkal: a nézetek az önző költségvetés-maximalizálástól a közérdek önzetlen követéséig terjednek.¹¹⁸

Szerencsére a közigazgatásban jelentkező tribalista viselkedésről anélkül is tehetünk érdemi megállapításokat, hogy bele kellene bonyolódnunk a köztisztviselők „természetéről” folyó vitába. Ehhez azonban egy megszorító feltevessel kell élnünk. Fel kell tennünk, hogy *ceteris paribus* a jogkörátruházás és a megnövekedett alsó szintű autonómia nem változtat érdemben azon, hogy mennyire „kíváncosak a társadalom szempontjából” a tisztviselők preferenciái (vagyis motivációja és célkitűzései). Más szóval, egy törzsi jellegzetességekkel bíró bürokratikus egység eredendően sem inkább, sem kevésbé nem szolgálja a közérdeket, mint egy centralizált és erősen kontrollált bürokrácia. Ez a feltevés lehetővé teszi, hogy a közigazgatás *belső* stabilitására és hatékonyságára összpontosítsunk, ahelyett, hogy azzal foglalkoznánk, a tribalista viselkedés hogyan hat a végső soron megvalósított politikai programok tartalmára.¹¹⁹ Függetlenül ezektől a hatásoktól a tribalizmus oda vezet, „hogy erőforrásokat pazarolnak a konfliktusra, hogy lehetőségeik köre szűkül az együttműködési alkalmak elszalasztása miatt, vagy akár ahhoz, hogy a szervezet működése instabillá válik, amint minden szervezeti egység saját önérdekét követve reagál a többi alegység cselekedeteire” (Miller 2002, pp. 161–162).

Egy hipotetikus példa

Hogy szemléltessük a Sen-paradoxon relevanciáját az államigazgatás működése szempontjából, nézzünk egy hipotetikus példát! Tegyük fel, hogy egy ágazatban – mondjuk, a vidékpolitikában – létrehoznak egy ügynökséget, amely az ország Európai Bizottság által elfogadott és ellenőrzött Nemzeti Fejlesztési Tervének adott ágazatra vonatkozó programjaiért felelős! A felelős miniszter kitűz egy szakpolitikai célt – például a „kisbirtokos gazdák jólétének javítását” –, amelyet a minisztériumból és egy részben független ügynökségből álló ágazati bürokráciának kell megvalósítania. A miniszter dönt arról, hogy ezt a célt a Nemzeti Fejlesztési Terv

¹¹⁸ Az irodalomról áttekintést ad például Rowley – Elgin (1988) és Cullis – Jones (2003, 14. fejezet).

¹¹⁹ Ez a feltevés egyértelműen az elemzés érdekeit szolgálja, nem pedig empirikus tényeken alapul. Egy olyan árról van szó, amelyet meg kell fizetnünk azért, hogy a vizsgált jelenségekre összpontosíthassunk. Érdemes lenne megvizsgálni például, hogy miképpen hat a törzsiség a politikai képviselők és a közigazgatás közötti megbízási kapcsolatra. A politikusok számára megnehezítheti a koordinációt, de a közigazgatás alkuereje összességében csökkenhet is. Azonban, ha meg is tudnánk határozni, hogy a törzsiség milyen hatást gyakorol a politika és a közigazgatás viszonyára, még megválaszolatlanul maradna az a kérdés, hogy a közigazgatás kisebb vagy nagyobb függetlensége lenne társadalmilag kívánatos.

(NFT) keretein belül valósítsák-e meg. Ha emellett dönt, akkor az ügynökség hatáskörébe tartozik, hogy az uniós követelményekkel (többé vagy kevésbé) összhangban meghatározza a program részleteit. Ebben az esetben előfordulhat, hogy a szakminiszter az NFT keretében történő megvalósítás, az ügynökség pedig ezen belül egy olyan alternatíva mellett dönt, amelynél mindkét döntéshozó (a miniszter és az ügynökség) szerint is lett volna jobb megoldás az NFT-n kívül. Míg a fenti vállalati példában a takarékoság és a műszaki kiválóság szempontjai között esett a szervezet „két szék között a pad alá”, most az uniós vagy nemzeti program és az uniós elvárásainak való megfelelés (amelyről az ügynökség dönt) szempontjai között születhet szerencsétlen kompromisszum. A koordináció elméletben ugyan lehetséges, ám ha az ügynökség a mérnöki vagy a számviteli részleghez hasonlóan törzsként viselkedik, a valóságban igen megnehezül.

Tegyük fel, hogy a következő négy szakpolitikai alternatíva közül lehet választani: (a) a mezőgazdaságból a kézműiparba távozókat támogatják; (b) a mezőgazdaságról a turizmusra átálló gazdákat segítik; (c) az organikus termelésre átváltókat támogatják; vagy (d) a szántóföldeket természetes élőhelyekké alakítják, és a munka nélkül maradó gazdákat szociális segélyben részesítik! Tegyük fel továbbá, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terv hatáskörébe tartozik a strukturális átalakulással kapcsolatos programok, vagyis (a) és (b)! Így, ha (a)-t vagy (b)-t fogadják el, azokat az ügynökségnek kell végrehajtania. A döntéshozatali szabályok legyenek a következők:

- A minisztérium joga eldönteni, hogy strukturális átalakulással járó politikát fogadjanak-e el, vagy sem.
- Ha a minisztérium a strukturális megközelítés mellett dönt, az ügynökség választ az (a) és (b) alternatívák közül.
- Ha a minisztérium nem a strukturális megközelítés mellett dönt, a minisztérium választ a (c) és (d) alternatívák közül.

7. táblázat: Decentralizált politikai döntéshozatal

A Sen-paradoxon szemléltetése a közigazgatásban: “A kisbirtokos gazdák jólétének javítása”	
<i>Négy szakpolitikai alternatíva közül lehet választani:</i>	
Strukturális politika	Nem strukturális politika
(a)	(c)
(b)	(d)
<i>Döntéshozatali eljárás (minimális jogkörátruházás):</i>	
Az ügynökség választ (a) és (b) közül; a minisztériumi főosztály választ az összes többi pár közül.	
<i>Tranzitív döntéshozói preferenciarendezések:</i>	
Ügynökség	Minisztériumi főosztály
(c)	(a)
(b)	(d)
(a)	(c)
(d)	(b)
<i>Ciklikus (intranszitiv) aggregált preferenciarendezés:</i>	
(b) veri (a)-t – mivel az ügynökség dönt.	
(a) veri (d)-t – a Pareto-hatékonyság feltevése miatt.	
(d) veri (c)-t – mivel a minisztériumi főosztály dönt.	
(c) veri (b)-t – a Pareto-hatékonyság feltevése miatt.	

A minimális jogkörátruházásra vonatkozó feltétel így teljesül, mivel legalább egy alternatívapár sorrendjéről az ügynökség dönt. Tegyük fel, hogy az ügynökség és a

minisztérium az alternatívákat az alábbi táblázatban bemutatott módon rangsorolja! A döntéshozók szabadon választhatják meg preferenciáikat. Könnyű megmutatni, hogy a csoportdöntés ciklusmentessége és Pareto-hatékonysága kizárják egymást. Tegyük fel először, hogy a hatékonysági elvárás teljesül, vagyis ha minden döntéshozó előnyben részesíti például (c)-t (b)-vel szemben, akkor (c)-nek meg kell előznie (b)-t a csoport kollektív rangsorában. A döntéshozók adott preferenciái mellett a jogkörátruházás ciklikus aggregált preferenciarendezést eredményez, amint a táblázat alsó része is mutatja.

A döntési ciklusok kizárása csak a hatékonyság feláldozása révén lehetséges. Tegyük fel például, hogy a minisztérium a strukturális megközelítést, az ügynökség pedig az általa preferált (b) alternatívát választja! Az eredmény stabil lesz, ám nem lesz hatékony, mivel mindkét döntéshozó előnyben részesített volna egy másik alternatívát, nevezetesen (c)-t.

4.3. Az eurokraták törzse

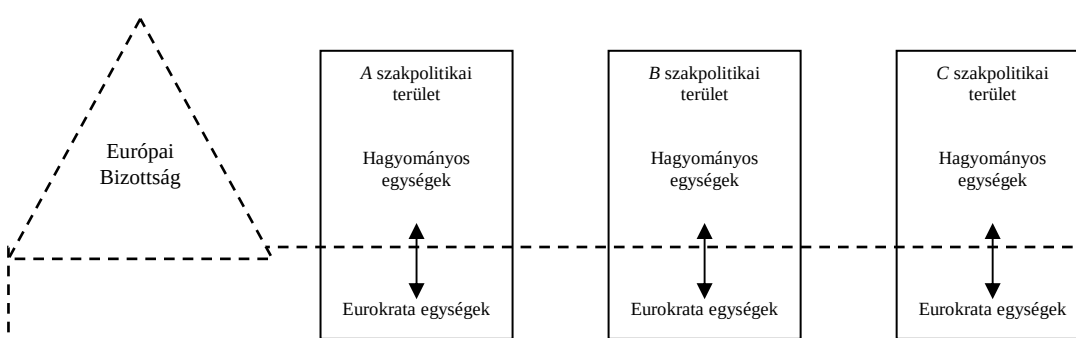
Az elméleti bevezető után a következőkben az új EU-tagállamok közigazgatásában megjelenő „eurokrata törzset” vesszük szemügyre. Amellett érvelünk, hogy az uniós politikai programok végrehajtásával és – jelentős részben – előkészítésével foglalkozó állami igazgatási szervezetek, illetve szervezeti egységek egy törzsi csoportot alkotnak az új tagállamok állami bürokráciáján belül. Noha a törzs *belső* felépítése nem klasszikusan hierarchikus, van vezetője (sajátos módon a tagállami bürokrácián kívül): az Európai Bizottság. Valójában épp e két jellemzője – a klasszikus hierarchia hiánya és az Európai Bizottság vezető szerepe – teszi lehetővé, hogy a különféle szakpolitikai területeken az eurokrata szervezetek, illetve szervezeti egységek a törzs tagjaiként viselkedjenek, és ez teszi különösen komollyá a tribalizmus problémáját.

Azért kell egyetlen csoportként tekinteni a tagállami kormányzaton belüli összes eurokrata szereplőre, mert egy-egy szakpolitikai területen a törzs tagjai éppen abból merítik erejük és motivációjuk egy részét, hogy hozzájuk hasonló szereplők működnek más területeken. Az eurokraták törzsét egyértelműen megkülönbözteti a nagy szervezetekben működő „klasszikus” törzsektől, hogy nincsen belső

hierarchikus szerkezete, és híján van az olyan határozott közös céloknak is, amelyeket a tagjainak érdekében állna követni. Ennek ellenére – mint igyekszünk megmutatni – a tribalizmus fogalmával jól megragadható a vizsgált jelenség.

A hierarchikus szerkezet hiányát tükrözi az a mód is, ahogyan az Európai Bizottság irányítja az eurokráciát. A Bizottság szerepe több szempontból eltér a hierarchikus felettes klasszikus szerepétől. A törzs szerkezetét a 7. ábra mutatja be (a törzs „körvonalait” a szaggatott vonalak jelzik).

7. ábra: Az eurokrata törzs szerkezete



„Eurokrata egységeken” köztisztviselők olyan csoportjait értjük, akik *többé vagy kevésbé formálisan* definiált szervezeti keretben uniós politikai programokkal foglalkoznak. A szervezeti keret lehet egy minisztériumi főosztály, egy főosztály valamely egysége, egy többé vagy kevésbé független végrehajtó „ügynökség”, esetleg egy regionális vagy helyi közigazgatási szerv. De „eurokrata egység” lehet akár szakértő tisztviselők egy *informálisan* szerveződő közössége is a felsorolt szervezetek valamelyikében.

A fenti hipotetikus példával szemben az eurokrata törzs tehát nem egyetlen szakpolitikai területen belül jelenik meg, hanem éppen hogy számos területen átível. Az egyetlen ágazatra vonatkozó okfejtés mégis releváns marad – két okból: (i) az egyes szervezeteknek, illetve szervezeti egységeknek elsősorban a saját ágazatukon belüli szereplőkkel kell(ene) együttműködniük; (ii) a kormányzati-igazgatási döntéshozatal hatékonyságát és konzisztenciáját leginkább ágazati szinten lehet megragadni, nem pedig általánosságban. A törzsi viselkedés jellemzését a konkrét példában mindössze azzal kell kiegészítenünk, hogy az egyes szakpolitikai

területeken belül az teszi lehetővé és az indokolja, hogy eurokrata szervezetek, illetve szervezeti egységek egy törzs tagjaiként viselkedjenek, hogy hozzájuk hasonló szereplők működnek más szakterületeken is. A továbbiakban megvizsgáljuk, hogy a tribalizmus kialakulásáért felelős tényezők valóban jelen vannak-e a tagállami bürokrácián belül. A célunk az eurokratikus egységeket érintő ösztönzési struktúra azonosítása.

4.3.1. A törzs vezére: az Európai Bizottság kvázi-hierarchikus ellenőrző-irányító szerepe

A Bizottság és a tagállami bürokráciák közötti interakció keretei

Amint a bevezetésben hangsúlyoztuk, jogi szempontból az uniós politikai programok végrehajtásában részt vevő közintézmények a nemzeti közigazgatás részei és a nemzeti kormány (vagy bizonyos esetekben a nemzeti törvényhozás) alárendeltjei. Az Európai Bizottság azonban sok szempontból a nemzeti kormány riválisaként jelenik meg mint ezeknek a szervezeteknek a felettese.

A Bizottság és a tagállami szervezetek közötti kapcsolatoknak két típusát érdemes megkülönböztetni – attól függően, hogy milyen szervezetről van szó: (1) a tagállami szervezetet valamely EU-s politikai program közvetlen végrehajtására hozták létre; vagy (2) a szervezet hatóságként funkcionál, és tevékenységeit elsősorban az uniós jog szabályozza. Az első típusba a Strukturális és Kohéziós Alapok és a Közös Agrárpolitika intézményei tartoznak. A második típusra példa az úgynevezett notifikációs eljárásért¹²⁰ felelős szervezet, amely Magyarországon például 2007-ben egy Notifikációs Központ formájában a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Ipari főosztályán belül működött.

A hierarchikus elem az első típusú kapcsolatokban a legnyilvánvalóbb. Az Európai Bizottság igen ötletes eszközökkel irányítja és ellenőrzi a végrehajtó szervezetek tevékenységét. A Strukturális Alapok esetében például a Bizottság:¹²¹

¹²⁰ A notifikáció az Unióban a kereskedelem, illetve az áruk szabad áramlása akadályait kapcsolatos értesítési és bejelentési eljárásokat jelenti. A jogszabályi háttérét a 2679/98/EK és a 3052/95/EK rendelet, valamint a 44/2004. (III. 16.) kormányrendelet képezi.

¹²¹ Az idézett uniós jogszabály a 2001 és 2006 közötti tervezési időszakra vonatkozik, amely a magyar intézményrendszer kiépülése szempontjából kulcsfontosságú volt. A 2007-től kezdődő periódusra az 1083/2006/EK rendelet érvényes, amely azonban nem hoz az elemzésünk szempontjából érdemi változásokat.

- irányelveket fogalmaz meg és döntést hoz a tagállamok által végrehajtandó politikai programok elfogadásáról (1260/1999/EK rendelet; EC 1999);
- elvégzi a végrehajtásban részt vevő ügynökségek „akkreditációját” (NFÜ 2006);
- online hozzáféréssel bír a tagállamok végrehajtásra vonatkozó adataihoz (1260/1999/EK, §. 34 [1a]);
- egy elkülönült számviteli rendszeren keresztül követni tudja a végrehajtás keretében lezajló tranzakciókat (§. 34 [1e]);
- éves végrehajtási jelentéseket kap, javaslatokat tesz, és megfigyelőként részt vesz a programok folyamatos nyomonkövetéséért felelős nemzeti bizottságok munkájában (§. 35 [2]);
- tájékoztatást kap a végrehajtás során tapasztalt minden pénzügyi szabálytalanságról (§. 38 [1]);
- jogosult független helyszíni ellenőrzések elvégzésére a tagállamok területén (§. 38 [2]);
- jogosult felfüggeszteni a tagállami kifizetéseket súlyos szabálytalanságok esetén (§. 38 [5]);
- aktívan részt vesz az uniós politikai programok utólagos értékelésében (§. 42– §. 43.).

Noha az Európai Bizottság több fontos jogosítvánnyal és leleményes ellenőrzési eszközökkel rendelkezik, az Unió joga közel sem teszi védtelenné a tagállamokat a Bizottsággal szemben. Az intézményrendszer részleteit és a különböző ellenőrzési folyamatokat *a tagállamok* alakítják ki *a Bizottsággal együttműködve*. A Bizottság pedig csak akkor jogosult arra, hogy közvetlenül beavatkozzék, ha a tagállam elmulasztja egy szabálytalanság feltárását vagy felszámolását. Ám még ha a Bizottság él is ezzel a jogával, általában hosszadalmas alkufolyamatba kell bocsátkoznia a tagállammal. Ennek ellenére a Bizottság és a végrehajtó szervezetek közötti első típusú viszony hierarchikus jegyei egyértelműek.

A Bizottság és a tagállami szervezetek közötti kapcsolatok második típusát úgy definiáltuk, hogy abban a szervezet hatóságként funkcionál és tevékenységeit

elsősorban az uniós jog szabályozza. Jóllehet a politikai programok végrehajtását ez esetben nem ellenőrzi közvetlenül a Bizottság, a szoros együttműködésnek és/vagy ellenőrzésnek itt is tere nyílik, mivel a Bizottság – az Európai Bírósággal együtt – gyakran megadja az uniós jog „helyes” értelmezését és előírja a végrehajtás adminisztratív követelményeit. A *formális* kapcsolat ugyanakkor egyértelműen nem hierarchikus és a tagállamok diszkréciója jelentős fokú.

A Bizottság és a tagállamok közötti jogi viszonyok azonosak a régi és az új tagállamok esetében. Ami azonban a Bizottság és a tagállami szervezetek közötti kapcsolatokat illeti, lényegi különbségek mutatkoznak. Ezek abból fakadnak, hogy a Bizottság igen eltérő szerepet játszott a tagállamokon belüli uniós intézményépítési folyamatban. A következő pontban ezt a kérdést tekintjük át.

A Bizottság szerepe az intézményépítésben

Az Európai Unió jogrendjében a „hatalomkorlátozás” (*limited powers*) elve alapján a tagállamok viselik az elsődleges felelősséget közigazgatásuk működéséért (Siedentopf – Speer 2003). Ennek megfelelően az Európai Bizottság hagyományosan csak igen korlátozott szerepet vállalt az uniós jog közvetlen érvényesítésében és a megfelelő adminisztratív kapacitások kiépítésében. A 2004-ben csatlakozott kelet-közép-európai államok esetében azonban más volt a helyzet.

A posztkommunista, „káder típusú” közigazgatások defektusai (König 1998), a Nyugat-Európában használatos kormányzati technikákkal (például a projektmenedzsmenttel, a szigorú és átlátható pályáztatási és közbeszerzési eljárásokkal, az agártámogatásokkal) kapcsolatos tapasztalatok hiánya, valamint az uniós joganyag (*aquis communautaire*) 1990-es évekbeli gyors növekedése mind azt eredményezték, hogy az új tagállamokban kiterjedtebb és mélyrehatóbb közigazgatási reformokra volt szükség, mint a korábban csatlakozott országok bármelyikében. Nem meglepő, hogy az Európai Unió a csatlakozás kifejezett feltételéül szabta az uniós jog és politikai programok végrehajtására felkészült közigazgatás és igazságszolgáltatás megteremtését (EC 1997). A csatlakozó államokkal kötött partnerségi megállapodások országspecifikus prioritásokat fogalmaztak meg a közigazgatási reformokra és az uniós politikai programok végrehajtásáért felelős intézmények felállítására vonatkozóan. A Bizottság szigorú

menetrendeket állított fel és a felkészüléshez segítséget nyújtó támogatási programokat fogadott el.¹²² A reformok előrehaladását éves jelentések formájában követte nyomon a Bizottság.¹²³

Az Európai Unió nemzeti kormányzatai tehát igen erős jogosítványokkal ruházták fel az Európai Bizottságot az új tagállamok csatlakozási felkészítésével kapcsolatban. Az EU-kompatibilis közigazgatás megteremtését illetően a Bizottság alkuerejét tovább növelte két sajátos körülmény. Egyrészt nem létezett egyetlen, jól meghatározott adminisztratív modell, amelyet a tagállamoknak követniük kellett volna az uniós szabályozások és programok átvételekor. Ennek következtében a Bizottság jelentős diszkrécióval élhetett az intézményépítés részleteinek előírásakor. A kelet-közép-európai országok kormányzatai így könnyen abban a helyzetben találhatták magukat, hogy a csatlakozás „szigorú feltételei” mozgó célponttá alakultak át, amint a Bizottság kezdeményezően lépett fel az intézményépítés különböző szakaszaiban.¹²⁴ Másrészt az újonnan csatlakozó országok – definíció szerint – nem vehettek részt az EU intézményeinek megtervezésében és kiépítésében, továbbá nem volt lehetőségük arra, hogy közigazgatásukat fokozatosan igazítsák hozzá az integrációs folyamat követelményeihez. Emiatt számottevően gyengébb pozícióból tárgyalhattak a Bizottsággal, mint a régi tagállamok. Annál is inkább ez volt a helyzet, mivel a „közösségi vívmányokat”, amelyek „kivívásában” az új tagállamoknak nem volt szerepük, „a Bizottság és [az Európai] Bíróság a tőlük telhető legnagyobb elszánással, a szabályok betűihez ragaszkodva igyekeztek kikényszeríteni” (Scharpf 2001, p. 4).

Összegzésképpen Siedentopf és Speer konkluzióját idézhetjük: „A csatlakozási folyamat során a Bizottság olyanfokú befolyásra tett szert a kelet-közép-európai országok államigazgatása felett, amelyre nem volt példa sem a korábbi csatlakozások során, sem a [már az Unióban lévő] tagállamokban” (2003, p. 14).

Ezek a körülmények kedveztek annak, hogy megerősödjék az Európai Bizottság és az EU-hoz kapcsolódó tagállami bürokratikus szervezetek közötti kapcsolatok

¹²² A partnerségi megállapodások alapja az Európai Tanács 622/98/EK rendelete, amelyet 1998. március 16-án fogadtak el.

¹²³ A legutolsó jelentés a 2004-ben csatlakozott országokról elérhető:
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_2003_en.htm#comprehensive (2008-08-31).

¹²⁴ Lásd például Csire (2005) SAPARD előcsatlakozási programról írott monográfiáját.

hierarchikus jellege. Különösen fontos, hogy az intézményépítési folyamat nem csak az uniós politikai programokat közvetlenül végrehajtó szervezetek esetében erősítette fel a Bizottsághoz fűződő viszony hierarchikus mozzanatait. Az előcsatlakozási támogatási programok (Phare, ISPA, SAPARD) keretében a Bizottság szakértőkön és projekteken keresztül közvetlenül befolyásolta az intézményépítési folyamatot, és ennek révén lehetősége volt azt úgy alakítani, hogy elősegítse saját befolyásának fenntartását (Bailey – De Propis 2004). Az előcsatlakozási programok lényegében „kiemelték” bizonyos tagállami tisztviselőket és szervezeti egységeket a közigazgatás hagyományos rendszeréből. A leendő eurokraták gyakran jelentős függetlenséget élveztek feletteseiktől az igazgatási hierarchiában, akik nem rendelkeztek elegendő információval és szakértelemmel ahhoz, hogy ténylegesen kontrollálják őket. Munkakapcsolatokat alakítottak ki „Brüsszellel”, speciális szaktudásra tettek szert és önálló „EU-s” identitásuk alakult ki. Az előcsatlakozási programok az új tagállamok belépését megelőző „beavatási folyamat” fontos elemét alkották és egyszersmind komoly szocializációs erőt jelentettek az érintett köztisztviselők számára.

Az Európai Bizottság szerepét és a hivatalnokok EU-s identitásának kialakulását jól érzékelteti Drulák et al. (2003) felmérése, amelyet 2001-ben, az EU-csatlakozásért felelős cseh hivatalnokok körében végzett.¹²⁵ Amint a 8. táblázatból is kitűnik, a tisztviselők úgy vélték, hogy a munkájukat, döntéseiket az Európai Unió intézményei jobban befolyásolták, mint a nemzeti politika képviselők. Ami az identitásukat illeti, egyrészt a megkérdezettek 30 százaléka vallotta „elsősorban európainak” magát, másrészt az előcsatlakozási folyamat során szocializálódó, fiatal, vezető beosztású bürokraták 79 százaléka vélte úgy, hogy a cseh államigazgatás és az Európai Bizottság közötti viszonyt szorosabbra kellene fűzni, és saját tevékenységüket bizonyos fokig a cseh kormányzat és a Bizottság közös felügyelete alá kellene helyezni.¹²⁶

¹²⁵Tudomásunk szerint az új tagállamok közül egyedül Csehországban készült ilyen reprezentatív felmérés.

¹²⁶ Említésre méltó, hogy belga tisztviselőkkel készített interjúi alapján hasonló következtetésre jutott Beyers (2002) is: „Szinte minden megkérdezett hangsúlyozta, hogy az Európához való megfelelő viszonyulási mód az, hogy »a Bizottság álláspontját kell követni«, illetve »a Bizottság ötleteit kell követni, mivel azok általában egybeesnek azzal, ami jó Belgiumnak«. Általában úgy vélték, hogy a hazai politikai ellenőrzés gyenge, sőt egyáltalán nem is létezik.” (23)

A tárgyalt jelenségek tehát nem korlátozódnak az új tagállamokra. A kelet-közép-európai tagállami tisztviselők „európaizálódásáról” az előcsatlakozási folyamat során lásd még Lippert et al. (2001).

8. táblázat: A cseh tisztviselők döntéseit befolyásoló tényezők az EU-csatlakozás előtt

A tisztviselők döntéseire hatást gyakorló szereplők	A szereplők hatását „nagyon fontosnak” tartó tisztviselők aránya
EU-intézmények	72 %
politikai vezetés	64 %
szakmai megfontolások	45 %
más minisztériumok	27 %
média	12 %
nyomásgyakorló csoportok	3 %

Az adatok forrása: Drulák et al. (2003)

Összegezve: az Európai Bizottságnak lehetősége nyílt arra, hogy vezető szerepet játsszon a csatlakozás előtti intézményépítés folyamatában, ami megerősítette az új tagállamokban kialakuló eurokráciához fűződő viszonyának hierarchikus jellegét. A körülmények tehát – sok szempontból – kedvezőek voltak ahhoz, hogy kialakuljon egy eurokrata törzsi csoport a Bizottsággal mint kvázi-hierarchikus vezetővel az élén. Elemzésünk következő lépéseként áttekintjük azokat a mechanizmusokat, amelyek megerősítették a kedvező feltételeket és folyamatos ösztönzőket biztosítottak a törzs továbbéléséhez.

4.3.2. Speciális EU-szakértői tudás és nyelv

A törzsiség megjelenését kiváltó tényezők között felsoroltuk az információs monopóliumból fakadó speciális szakértői tudást és a saját gondolkodási módot és nyelvet (zsargont). Elegendő, ha valaki egy uniós tagállam polgára, hogy tisztában legyen az Unió bürokratikus zsargonjának létezésével. Valamiféle zsargon

természetesen minden bürokráciának sajátja. Az uniós szaknyelv ugyanakkor rövidtávon különösen nehezen áthidalható kommunikációs korlátot képez a közigazgatás hagyományos részeiben dolgozók számára, mivel igen fejlett idiómáról van szó, amelyet a csatlakozáskor gyorsan és kreatívan kellett elsajátítani. A gyors átvétel és az Európai Bizottsággal való folyamatos kommunikáció ráadásul azzal a következménnyel jár, hogy az eurokraták nagyszámú angol kifejezést használnak, amelyek az angolul nem beszélő átlagos köztisztviselő számára gyakran érthetetlenek.

Az EU-zsargonon kívül komoly kommunikációs korlátként szolgálnak az EU sajátos, „Brüsszel” által generált *szakpolitikai diskurzusai*, amelyek – elkerülhetetlenül – alapvetően befolyásolják az eurokraták gondolkodásmódját. Jó példát jelentenek a *Strukturális és Kohéziós Alapok Irányelvei a 2000–2006. időszak programjai számára*, amelyek lefektetik az EU regionális politikájának céljait, érvrendszerét és végrehajtásának módját (EC 1999). Ráadásul az uniós programok közvetlen végrehajtása egy olyan sajátos gondolkodásmódot igényel, amely idegen a hagyományos közigazgatástól: a kormányzati tevékenységek projektmenedzsment útján történő tervezését és ellenőrzését (Rapcsák – Heil 2002).

Speciális EU-szakértői tudás nyilvánvalóan létezik. Ennek az absztrakt elemeit tükrözi és megerősíti a számos különféle képzési program az „európai tanulmányok” témájában. De az eurokraták természetesen olyan know-how-val is rendelkeznek, amely nem tanulható meg tanfolyamokon.

Amint a fentiekben kifejtettük, az a mód, ahogyan a csatlakozás előtti intézményépítési folyamat lezajlott, jelentős információs előnyhöz juttatta a benne részt vevő köztisztviselőket és szervezeteket. Ha pedig egy információs aszimmetria kialakul, akkor a haszonélvezőjének érdekében áll azt fenntartania, míg a károsultjának költséges lépéseket kell megtennie, ha felül akar kerekedni rajta.

Nem definiáltuk pontosan, kik is az eurokrata törzsi csoport tagjai. A modellünk érvényességéhez azonban nincs is erre szükség. Az intézményépítési folyamat sajátosságai, a speciális szaktudás, nyelv és gondolkodásmód miatti kommunikációs korlátok és az Európai Bizottsággal való együttműködés know-how-jának költséges volta mind arra ösztönzi a közigazgatás egyes szervezeteit, illetve szervezeti egységeit, hogy *vagy* az eurokratizálódásba fektessenek be, *vagy* abba, hogy a

nemzeti bürokrácia hagyományos részében maradnak. Ennek alapvető oka, hogy az egyik szférában való sikerhez szükséges szervezeti tudás nagyrészt nem használható fel a másik szférában, nem konvertálható. A két szférát elválasztó törésvonalak húzódnak minisztériumok között, de főosztályok között vagy akár főosztályokon belül is. Bárhol húzódnak is, az érintetteknek érdekükben fog állni, hogy megerősítsék őket. Ráadásul az ezt célzó szervezeti stratégiákat és az eurokrata törzsi csoport kohézióját megerősítik a racionális egyéni karrierstratégiák. A következő pontban ezeket vesszük szemügyre.

4.3.3. Eurokrata karrierstratégiák

A tribalizmus jelenségét kiváltó, a szervezetelmélet által azonosított tényezők között szerepelt a toborzás és kiválasztás a törzs szintjén. Az eurokraták és a hagyományos köztisztviselők nagyrészt elkülönülő munkaerőpiaci csoportokat alkotnak. Létezik egy szelekciós kritérium, amely a köztisztviselők igen nagy részét kizárja az eurokráciából: az angol nyelv ismerete, amely az új tagállamok és a Bizottság közötti kommunikáció nyelve. Sokatmondó, hogy 1998-ban a magyar kormány vonzó ösztöndíj-programot indított egyetemi hallgatók számára azzal a céllal, hogy eurokrata karrier választására serkentse őket. Az ösztöndíj megszerzésének egyik kiemelt feltétele volt az angol és még egy uniós hivatalos nyelv magas szintű ismerete (92/1998. [V.8.] kormányrendelet). Ez nem csak a nyelvtudásnak tulajdonított nagy jelentőséget tükrözte, hanem a frissen végzett diplomások előnyét is az idősebb köztisztviselőkkel szemben. Szintén tanulságos, hogy a kormány 2003 decemberében megszüntette a programot (139/2003. [IX.4.] kormányrendelet): az eurokrácia enélkül is vonzónak bizonyult a fiatalok számára.

Fontos továbbá, hogy ha valaki eurokrata pályára készül, be kell ruháznia a nyelvtanulásba és az „EU-s szakértői tudás” igazolásába. Miután megtette ezt a *személyes beruházást*, két okból sem akar majd a közigazgatás hagyományos részében elhelyezkedni. Egyrészt, a köztisztviselői pálya viszonylag kevésbé vonzó a magasan kvalifikált diplomások számára: kevés kihívással jár és csak lassú előrelépést ígér. Az eurokrata karrier ezzel szemben magas *társadalmi presztízsn*ek örvend és vonzza a tehetséges fiatal embereket. Összekapcsolódik az új tagállamoknak a „Nyugathoz” való csatlakozásával és ezért – jogosan vagy sem – a

fejlődéssel, magas szakmai elvárásokkal és jobb munkamorállal. Az intézményi struktúra újdonsága és folyamatos növekedése pedig (legalábbis a kezdeti időszakban) a szokásosnál jóval gyorsabb *előrejutást* kínál a *ranglétrán*. Mindezek következtében az eurokraták mint emberi erőforrás a hagyományos köztisztviselőkétől eltérő tulajdonságokkal rendelkeznek.¹²⁷

A másik és talán fontosabb ok, amiért egy eurokrata karrierbe befektető személy nem akar a közigazgatás hagyományos szeletében elhelyezkedni, az, hogy ennél vonzóbb alternatívák közül választhat. Egyrészt mind a piacon, mind az eurokratikus intézményeket körbevevő „félíg magán” szférában jelentős a kereslet az EU-szakértelemmel rendelkezők iránt. Az említett „félíg magán” szféra olyan „szakértőkből” áll, akik közbeszerzések kedvezményezettjei, tanácsot adnak a támogatásért folyamodó magán- vagy önkormányzati projektekhez, illetve az Európai Unió intézményeivel és politikai programjaival kapcsolatos oktató vagy kutató tevékenységet végeznek (Csíste 2005; Kovách – Kučerová 2006). Az eurokratáknak tehát lehetőségük van köztisztviselői szaktudásukat (félíg) piaci állásokra, megbízásokra konvertálniuk. Ez jelentősen növeli az eurokrácia vonzerejét és egyszersmind a hagyományos közigazgatásba való átlépésből fakadó várható veszteségeket is.

Az eurokráciához való lojalitásra motivál az a tény, hogy *létezik* eurokrata karrier, vagyis a tagállami eurokrácián belüli karrier – kiegészítve azzal a lehetőséggel, hogy valaki „Brüsszelbe menjen” (Drulák et al. 2003). A szakértelemből, nyelvből, gondolkodásmódból, szocializációból és know-how-ból fakadó korlátok nagyrészt a közigazgatás nem-eurokratikus szegmenseivel szemben, nem pedig az eurokrácia tagjai között állnak fenn. Az eurokrácia egy pontján felhalmozott személyes humántőke jelentős részben felhasználható az eurokrácia egy tetszőleges másik pontján is. Ezt közvetve megerősítik a 8. táblázatban közölt adatok is, amelyek szerint az eurokraták munkájában jóval nagyobb az EU-s intézményekkel ápolt kapcsolatok jelentősége a szaktudásnál.

Fontos motivációt jelent az eurokrácián belül maradásra a brüsszeli állások lehetősége. A hazai és a brüsszeli fizetések között óriási a különbség. Míg 2006-ban

¹²⁷ A frissen végzett egyetemisták és fiatal eurokraták körében élő attitűdökről és véleményekről lásd Krol (2002) felmérését.

egy kezdő diplomás köztisztviselői állásban (az „administrator” kategóriában az AD5 szinten) az Európai Bizottságnál bruttó 3810 eurót lehetett keresni, a magyar államigazgatásban a kezdő fogalmazói fizetés alsó határa kb. bruttó 180 000 Ft, azaz 640 euró volt.¹²⁸ A brüsszeli állások vonzerejét tükrözi az új tagállamokból jelentkezők óriási száma. „Adminisztrátori” (vagyis nem fordítói vagy titkári, hanem klasszikus tisztviselői) állásokat először 2003 decemberében hirdettek meg az új tagállamok polgárai számára. Az 1340 betölthető helyre mintegy 23 000-en pályáztak (EC 2003). Noha a jelentkezők nagy többsége szükségszerűen csalódik, a „brüsszeli állás” kétségtelenül az eurokrata karrier sokak által ostromolt szimbolikus csúcsa marad. Összegezve azt mondhatjuk, hogy a racionális egyéni stratégiák kohéziós erőként hatnak az eurokrata törzsre és elmélyítik az eurokrácia és a hagyományos tagállami bürokrácia közötti árkot.

Az eurokraták és a hagyományos bürokraták munkaerőpiaci elkülönüléséhez egy további tényező is hozzájárulhat. Amikor valaki hivatást, majd konkrét munkahelyet választ, a várható jövedelem és munkakörülmények mellett az elvégzendő munka tartalmi aspektusait is figyelembe veszi. Ez az utóbbi szempont vélhetően az átlagosnál nagyobb szerepet játszik a magasan képzett, számos vonzó karrierút közül válogató munkaerő esetében. Ennek alapján arra számíthatunk, hogy nagyobb valószínűséggel pályáznak az Európai Unió célkitűzéseivel rokonszenvezők az eurokrácia állásaira, mint az euroszeptikusok. Érdekes ugyanakkor ezt a hipotézist egy továbbival is kiegészítenünk: ha valaki euroszeptikusként lép be az eurokráciába, a véleményének fenntartása folyamatos pszichés (és esetleg reputációs) költséget fog jelenteni számára. E költségek csökkentésének kézenfekvő módja a preferenciáknak a választott munkakörhöz, karrierhez igazítása. Drulák et al. (2003) felmérésének eredményei összhangban vannak ezekkel a hipotézisekkel (bár a szelekció és a szocializáció hatását a szerzők nem különítették el). A cseh eurokraták összességében az ország lakosságánál és a felsőfokú végzettségű cseheknél is nagyobb mértékben támogatták az ország EU-csatlakozását. Továbbá, egy hivatalnok

¹²⁸ Az adatok forrása EC (2004) és http://www.magyarorszag.hu/ugyintezo/ugyleirasok/munhely/kozalk/koztisztelo?mohu_location=C_Advisor (2006-08-31).

annál inkább híve volt az integrációnak, minél szorosabban kötődött a munkája az uniós intézményekhez.¹²⁹

4.4. További konfliktusforrások és együttműködési lehetőségek a tagállami közigazgatáson belül

A tribalizmusból fakadó konfliktusok természetesen olyan szervezeti egységek, illetve szervezetek között keletkeznek, amelyeknek valamilyen közös célokat kellene követniük, és ezek elérése érdekében együtt kellene működniük. Ebből fakadóan várható, hogy a tribalizmus elsősorban egy-egy szakpolitikai területen belül okoz hatékonysági vagy stabilitási problémákat. Felmerül azonban a kérdés, hogy nem hanyagoltunk-e el más konfliktusforrásokat vagy együttműködésre ösztönző tényezőket, amelyek háttérbe szoríthatják vagy semlegesíthetik a törzsi viselkedést. Ezek tisztázása segíthet pontosítani azt is, hogy milyen következtetések vonhatók le eddigi elemzésünkéből. Egyrészt, vajon nem érdekeltek-e az eurokraták abban, hogy összefogjanak a saját szakpolitikai területükön működő hagyományos tisztviselőkkel más szakterületek ellen? Másrészt, vajon nem kerülnek konfliktusba egymással a különböző ágazatokban dolgozó eurokraták?

Az első kérdésre a válasz az, hogy az eurokraták – másokhoz hasonlóan – számos alkalommal érdekeltek az ágazati érdekek érvényesítésében. Ez azonban nem mond ellent a törzsi viselkedésre vonatkozó állításainknak. Azokból ugyanis nem a kooperáció lehetetlensége következik, hanem az, hogy *költségessé tesz az eurokratikus és a hagyományos részek közötti együttműködést egy-egy szektoron belül.*

Ami a második kérdést illeti, nem állítottuk, hogy az eurokratikus szervezetek, illetve szervezeti egységek összehangoltan cselekednének, vagy akár csak segítenék is egymást saját külön céljaik elérésében. Mindössze amellettt érveltünk, hogy a szervezeteknek megéri vagy az eurokratikus, vagy a hagyományos szakértelemre specializálódniuk és ezeket a kollektív stratégiákat megerősítik a tisztviselők egyéni stratégiái. Ezek a stratégiák – a fentiekben azonosított kedvező körülményekkel együtt – vezetnek az eurokratikus törzsi viselkedés kialakulásához. Mindazonáltal az

¹²⁹ Egeberg (1999) és Trondal (2001) megfigyelései szerint a Bizottsághoz rendelt nemzeti hivatalnokok „európai identitása” erősödött.

eurokratikus szervezetek közötti konfliktusok lehetőségét nem szabad lebecsülni. Egy hosszantartó szervezeti konfliktus gátlóan hathat az egyéni mobilitásra, megoszthatja az egységes törzsi „kultúrát”,¹³⁰ és korlátozhatja a szakértelem transzferálhatóságát. Az ilyen fejlemények ugyanakkor időt vesznek igénybe és hatásuk várhatóan csak hosszabb távon jelentkezik.

4.5. Egy szemléltető példa

Számos tényezőt, szervezeti és egyéni stratégiákra ható ösztönzőt azonosítottunk, amelyek valószínűsítik, hogy az eurokraták törzsi jellegű viselkedésével kell számolni az új uniós tagállamokban. Fejtegetéseink releváns voltát az államigazgatáson belüli valós konfliktusok szempontjából egy szemléltető példával is alátámasztjuk.

A Kohéziós Alapok egyik kiemelt támogatási területe Magyarországon a hulladékgazdálkodás korszerűsítése. A 2000. évi ISPA program keretében több olyan projektet is elfogadtak, amelyeknek részét képezte meglévő hulladéktárolók rekultivációja.¹³¹ A projektre vonatkozó finanszírozási megállapodást (*financing memorandum*) 2000. decemberében, illetve 2001. decemberében írta alá a Bizottság. A tervezési szakasz az aláírási dátumok előtt körülbelül fél évvel zárult le. A programok előkészítéséért a Környezetvédelmi Minisztérium Fejlesztési Igazgatósága felelt. Ezzel gyakorlatilag párhuzamosan a szakminisztérium egy másik egysége, a Hulladékgazdálkodási és Technológiai Főosztály egy új szabályozást dolgozott ki a hulladéklerakók rekultivációjára, amelynek eredményeként 2001. október 10-én megjelent a „hulladéklerakás, valamint a hulladéklerakók lezárásának és utógondozásának szabályairól és egyes feltételeiről szóló 22/2001. (X. 10.) KöM rendelet”. Az ISPA projektek végrehajtása során kiderült, hogy az új szabályozás jelentősen (sok esetben az eredetileg tervezett összeg többszörösére) növelte a rekultiváció költségeit. Ennek következtében módosítani kellett az Európai

¹³⁰ A szervezeti kultúra közgazdasági meghatározásáról lásd Kreps (1990)

¹³¹ Például: 2000/HU/16/P/PE/002 (Hajdú-Bihar megye), 2000/HU/16/P/PE/005 (szegedi térség), 2000/HU/16/P/PE/006 (Tisza-tó), 2000/HU/16/P/PE/007 (szolnoki térség).

Bizottsággal megkötött finanszírozási megállapodást, és a rekultivációra váró hulladéklerakók nagy része kikerült az ISPA projektekből.¹³²

Komoly gondot okozott, hogy az új jogszabály költségvonzatai csak az „utolsó pillanatban” derültek ki. Az Európai Bizottság elvárta, hogy nagyjából betartsák a projektek ütemtervét, és a rendelkezésre álló pénzforrásokat határidőre felhasználják. A projekteket ezért gyorsan kellett módosítani, nem volt idő az alapos tervezésre. A projekt-tervezés és -menedzsment és a szabályozás közötti koordináció hiánya miatt egyfajta „vészhelyzet” állt tehát elő, amely nem tette lehetővé a források optimális felhasználását.

A történet két központi szereplője a környezetvédelmi tárca két szervezeti egysége: a Fejlesztési Igazgatóság (*FI*) és a Hulladékgazdálkodási Főosztály (*HF*) volt. Az előbbi az európai uniós projektekért, az utóbbi a törvényi szabályozásért felelt.¹³³ A két döntéshozó preferenciáira vonatkozóan különböző feltevésekkel élhetünk. Először induljunk ki abból, hogy *FI* célja a projektjei sikeres, azaz az eredeti terveknek megfelelő lebonyolítása volt! *HF*-et pedig elsősorban az motiválta, hogy egy megvalósítható szabályozást fogadjon el (például azért, mert a megvalósíthatóságot tekinti a „jó” szabályozás minimális kritériumának); másodsorban a szakmai elvárásai szerint szigorúbb szabályozást részesítette előnyben (a tényleges döntése e szempont jelentőségére utal). A szituáció logikáját jobban megragadhatjuk, ha azzal a leegyszerűsítő feltevessel élünk, hogy mindkét szereplő két alternatíva közül választhatott. *FI* eldönthette, hogy a rekultiváció szerepeljen a projektekben (*P*), vagy nem (*N*). Az utóbbi esetben a fedezetet más költségvetési forrásból kellett (volna) biztosítani. *HF* pedig választhatott az eredeti gyengébb szabályozás fenntartása (*GY*), vagy a szigorúbb elfogadása (*SZ*) között. Így összesen négy kimenetelt kellett rangsorolniuk. A motivációikat figyelembe véve a feltételezhető preferencia-rendezéseiket a 9. táblázat mutatja be.¹³⁴

¹³² A *progress report* az összes projekt esetében jelzi, hogy „a rekultiválás műszaki paramaétereire vonatkozó jelenlegi törvényi előírások jelentősen növelik a költségeket, amelyek így meghaladják a projekt költségvetési keretét”. A szegedi térségi projektből az összes rekultivációs intézkedés kikerült; a Tisza-tó környéki projektben az eredetileg tervezett 30 helyett csak 1, a szolnokiiban pedig 23 helyett csak 19 maradt.

¹³³ Az évek során a pontos szervezeti formák és elnevezések változtak, de a két funkció szervezeti elkülönülése mindvégig fennmaradt.

¹³⁴ A táblázat feltételezi, hogy *FI* (gyengén) preferálta a sikeres rekultivációs projekteket más sikeres projektekhez képest. A gondolatmenet szempontjából azonban ennek nincsen különösebb jelentősége.

9. táblázat: FI és HF preferencia-rendezése I.

	döntéshozók	
rangsor	<i>FI</i>	<i>HF</i>
1.	<i>P-GY</i>	<i>N-SZ</i>
2.	<i>N-GY ~ N-SZ</i>	<i>P-GY</i>
3.		<i>N-GY</i>
4.	<i>P-SZ</i>	<i>P-SZ</i>

Eszerint a végeredmény az a kimenet lett, amelyet mindkét fél a lehető legrosszabbnak tartott. Ez annak ellenére következett be, hogy feltevéseink szerint mindkét döntéshozó szíven viselte a megvalósíthatóságot.

Elképzelhető azonban, hogy a szabályozásért felelős főosztály „fordítva” gondolkodik: elsősorban a szakmai szigor, és csak másodsorban a költségvetési megvalósíthatóság motiválja. Ennek oka lehet például, hogy e hatásokat nem mindig könnyű számszerűsíteni, továbbá nem neki kell a szabályozást végrehajtania, és az esetleges többletforrásokért alkudoznia. Ez esetben *HF* preferencia-rendezése a 10. táblázat szerint alakul (feltesszük, hogy *FI*-é változatlan).

A végeredmény most sem Pareto-hatékony, hiszen az *N-SZ* kimenetet mindkét fél előnyben részesítette volna.

10. táblázat: FI és HF preferencia-rendezése II.

	döntéshozók	
rangsor	<i>FI</i>	<i>HF</i>
1.	<i>P-GY</i>	<i>N-SZ</i>
2.	<i>N-GY ~ N-SZ</i>	<i>P-SZ</i>
3.		<i>N-GY</i>
4.	<i>P-SZ</i>	<i>P-GY</i>

Vajon előfordulhatott, hogy *HF* a ténylegesen megvalósult kimenetet az első helyre, tehát *N–SZ* elé sorolta?¹³⁵ Más szóval: állhatott érdekében „vészhelyzet” előidézése? Egy plauzibilis magyarázat, hogy a rekultiváció szerepeltetése az európai uniós projektekben megkönnyíthette a szabályozás elfogadtatását és későbbi megfinanszíroztatását más, nem uniós forrásokból. Ha a központi költségvetés tervezéséért felelős pénzügyminisztérium nincs tisztában az európai uniós projektek finanszírozási részletkérdéseivel, a szakmai főosztály „kész helyzet” elé állíthatja a nem uniós költségvetési allokációért felelős döntéshozókat, ha az uniós projektek „bedőlnek”. Ez esetben ugyan *FI* és *HF* (és a harmadik szereplő: a pénzügyminisztérium) preferenciáit tekintve a tényleges kimenet Pareto-hatékony, ám a koordinációs kudarc továbbra is jelentkezik. Az uniós projekteket övező információs aszimmetria folytán *HF* számára lehetővé vált, hogy figyelmen kívül hagyja a szabályozási döntésének a központi költségvetést érintő következményeit.

4.6. Következtetések

4.6.1. Az EU-csatlakozás hatása a tagállami igazgatásra

Az elemzésünk alapján megkérdőjelezhetők bizonyos, az EU-csatlakozással kapcsolatban élő optimista várakozások. Siedentopf és Speer leszögezi, hogy „mindeddig nem sikerült egyértelműen empirikusan megerősíteni, hogy a jogi és adminisztratív rendszerek növekvő konvergenciájának eredményeképpen létrejött volna egy egységes európai közigazgatási tér” (2003, p. 22). Ugyanakkor a szerzők úgy vélik, hogy „a kelet-közép-európai országok sokat nyerhetnek azzal, ha követik az EU általános és szektorokon átívelő reformokra vonatkozó iránymutatásait, és ezek alapján a közigazgatási reform átfogó stratégiai tervét dolgozzák ki” (p. 11). Noha elképzelhető, hogy az Európai Bizottság tanácsai és a jogállamra és a piacgazdaságra vonatkozó elvárások potenciálisan kedvező hatással járnak, eredményeink megkérdőjelezzik annak a várakozásnak a helytállóságát, hogy az EU-csatlakozás önmagában a kelet-közép-európai állami bürokráciák általános modernizációját és a nyugat-európai sztenderdekhez történő felzárkózását

¹³⁵ Egy köztes eset, hogy *HF* számára közömbös, hogy *N–SZ* vagy *P–SZ* valósul meg. Ekkor *P–SZ* az előbbiekhöz hasonlóan nem Pareto-hatékony.

eredményezné. Ehelyett a közigazgatás hagyományos és eurokratikus részei között feszültség alakul ki, amely hatékonysági és stabilitási problémákhoz vezet – legalább is rövid- és középtávon.

De még ha nem is valósul meg az általános modernizáció, nem várható-e, hogy az eurokráták mintegy *avantgarde*-ot formáljanak a tagállami bürokrácián belül, és valamilyen úton-módon a közigazgatás többi részét is modernizálódásra készítsék? Eltekintve az új elképzelések „átszivárgásának” lehetőségétől, az együttműködés elé tornyosuló akadályok, amelyeket megerősítenek az érintettek egyéni stratégiái, kifejezetten gátolják az eurokrácia és a hagyományos bürokrácia közötti gyümölcsöző együttműködést. Az eurokráták aligha lesznek érdekeltek abban, hogy az egész közigazgatás „élére álljanak”, mivel arra törekszenek, hogy a saját EU-szakértelmüket az eurokráták állami és magán munkaerőpiacán kamatoztassák. De még ha ennek az ellenkezője lenne is igaz, vélhetően komoly ellenállásba ütköznének az „ellentörzsekbe” rendeződő hagyományos bürokráták részéről, akik kompetenciájuk elvesztésétől tartanának a korábban általuk uralt területeken.

Idővel vélhetően mérséklődni fognak az eurokráták és a közigazgatás hagyományos részeiben dolgozók közötti különbségek az idegennyelv-tudást és az általános uniós ismereteket illetően. Az EU-val kapcsolatos munkatapasztalat jelentősége, az Unió folyamatos átalakulásban lévő intézményrendszere, valamint az uniós szakpolitikai diskurzusok elkülönültsége azonban azt valószínűsíti, hogy bizonyos fokú törzsi jellegű különállás hosszabb távon is fennmarad.

4.6.2. A tagállamon belüli viszonyok hatása a tagállamok és az Európai Bizottság közötti kettős megbízási kapcsolatra

Az I. kapcsolat: a tagállamok mint megbízók

Az Európai Bizottsággal és más EU-tagállamokkal együttműködni tudó nemzeti eurokrácia megteremtése elengedhetetlen minden, a szupranacionális szinten érdekeit képviselni akaró ország számára. Ugyanakkor intenzív és hatékony *belső* koordinációra van szükség, mielőtt különféle kérdésekben egy-egy nemzeti kormányzat nemzetek fölötti tárgyalásokba bocsátkozik (Kassim 2000). Ironikus módon, az eurokrácia viselkedése és az ebből fakadó belső instabilitás és

hatékonyságvesztés jelentősen hátráltathatja ezt a nemzeti közigazgatáson belül elengedhetetlen együttműködést. Ezzel a paradoxonnal minden új tagállamnak szembe kell néznie.

A II. kapcsolat: a tagállamok mint megbízottak

Amint a törzsiség jelenségének elemzése során rámutattunk, a kelet-közép-európai államokban a Bizottság fontos szerepet játszott abban, hogy olyan körülmények jöttek létre, amelyek kedveztek az eurokrácia törzsi viselkedésének. Nem tudjuk, hogy a Bizottság számolt-e a tevékenységének ezzel a következményével, esetleg tudatosan törekedett-e a tagállamokon belüli törzsek kialakítására. A fejlemények ugyanakkor egyértelműen kedvezőek a számára. A fejezet elején hangsúlyoztuk, hogy a legfontosabb korlát, amellyel a Bizottság a tagállamok felügyelete során szembesül, hogy a közösségi döntések végrehajtása nagyrészt nemzeti hatáskörbe tartozik. A tagállami eurokrácia törzssé szerveződése ezt a korlátot „oldja”.

Egy megbízó általában négyféle mechanizmus révén tarthatja ellenőrzése alatt a megbízottjait: (i) az alkalmas megbízottak kiválogatása, (ii) alkalmas megbízási szerződések kötése, továbbá (iii) a megbízottak megfigyelése és (iv) szankcionálása révén. E négy mechanizmus relevanciáját az Európai Bizottság szempontjából Blom-Hansen (2005) vizsgálta meg módszeresen. Szerinte az Európai Bizottság nem szelektálhat a tagállamok között, hiszen adottság, hogy mely ország tagja az Uniónak. Csak korlátozott mértékben hagyatkozhat az uniós megállapodásokban lefektetett szabályokra, mivel ezek viszonylag általánosak, és a végrehajtás során tág értelmezési lehetőséget hagynak a tagállamoknak. Büntető szankciók alkalmazására pedig csak egyértelmű jogsértések esetén van lehetősége, miközben a nem jogsértő végrehajtási problémák kezelése sokkal fontosabb lenne. Igazán érdemben tehát a Bizottság csak a tagállamok megfigyelésére, egy kiterjedt monitoring-rendszerre hagyatkozhat. Blom-Hansen szerint azonban a megfigyelés nem sokat ér szankcionálási lehetőség nélkül, így arra a következtetésre jut, hogy a Bizottság ellenőrzési mechanizmusai gyengék, és az „EU nagyrészt tehetetlennek tűnik” (p. 637).

Ez a szkeptikus megközelítés jó kiindulópont ahhoz, hogy megértsük, milyen módon könnyítik meg a tagállamokon belüli eurokrata törzsek az Európai Bizottság

„felügyelői” munkáját. Blom-Hansen gondolatmenete figyelmen kívül hagyja, hogy az uniós politikákkal nem általában a tagállamok, hanem az azokon belül működő eurokratikus szervezetek, szervezeti egységek, tisztviselők foglalkoznak. A Bizottság ezáltal *de facto* meg tudja válogatni a megbízottjait a tagállamokon belül. Az uniós ügyekkel foglalkozó szervezetek nagyobb valószínűséggel vonzzák az Unió iránt elkötelezett munkaerőt. A megbízó és a megbízott preferenciáinak viszonylagos közelsége pedig általában csökkenti az ellenőrzés költségeit. Még fontosabb, hogy az EU-s munkakörökhöz kapcsolódó specifikus beruházások folytán az eurokratáknak külön munkaerőpiaca alakul ki. A karrierlehetőségek révén pedig a Bizottság közvetve pozitív – pénzügyi és reputációs – ösztönzőket kínál a tagállami tisztviselőknek. A cizellált szabály- és monitoring rendszerek haszna a Bizottság szempontjából így nem csupán az, hogy lehetővé teszi az információszerzést és a szankcionálást. Legalább ilyen fontos, hogy ezek a mechanizmusok az eurokratikus szervezetek és karrierutak elkülönítésével egy pozitív ösztönzőrendszerbe ágyazzák a Bizottság tagállami megbízottjainak működését, és ezáltal megkönnyítik a Bizottság számára, hogy a tagállamok tényleges „felügyelőjeként” járjon el.

A föderalizmus megbízási elméletére nézve az általánosítható tanulság, hogy ha az egyes kormányzati szintek nem hermetikusan zártak egymás felé, hanem mintegy „átnyúlnak” egymásba, akkor mérsékelhetik a közöttük meglévő megbízási és felügyelői kapcsolatok költségeit, kudarcait. Mint láttuk, az alsóbb szinten tevékenykedő tisztviselők, akiket motivációjuk a felsőbb szint által kitűzött célok követésére sarkall, csökkentik a felsőbb szint felügyelői költségeit. Hasonlóképpen, az alsóbb szint megbízói költségeit csökkentheti, ha a felsőbb szinten részben olyan tisztviselők dolgoznak, akiket motivációjuk bizonyos fokig az alsóbb szinthez köt. (Az Európai Bizottság döntéseit előkészítő bizottságokban helyet foglaló tagállami képviselők szerepét például ehhez nagyon hasonlóan értelmezi Steunenberg et al. 1996.). Az elemzésünk egyszersmind rávilágít arra is, hogy ha a felügyelő helyzetét olyan módon erősítjük meg, hogy megfelelő ösztönzőrendszerrel hozzá kötjük az alsóbb szintű kormányzaton belül a tisztviselők egy részét, annak legfőbb költsége az lesz, hogy az alsóbb szinten belüli döntések hatékonysága és koherenciája csorbul.

5. ÖSSZEGZÉS

Mielőtt összegeznénk a dolgozat főbb eredményeit, fontosnak tartjuk, hogy felhívjuk a figyelmet néhány olyan korlátra, amelybe a közgazdasági modellek megfogalmazása és alkalmazása során többször beleütköztünk. Ezek a korlátok alapvetően a politikai-igazgatási folyamatok *közgazdasági* megközelítéséből fakadnak. Tisztázásukat elsősorban azért érezzük szükségesnek, mert az értekezés nem egy olvasójában vélhetően felmerült a „közgazdaságtani imperializmus” jól ismert vádja.

Az értekezés – követve föderalizmus „második generációs” közgazdasági irodalmát – a politikai és adminisztratív folyamatok játékszabályaira összpontosított, más szóval arra az ösztönzési és információs környezetre, amelyben a politikai szereplők – állampolgárok, választott politikai képviselők és hivatalnokok – meghozzák döntéseiket. Az ökonómiai megközelítés erőssége, hogy egyszerre veszi figyelembe a racionális célkövető viselkedés lehetőségeit és társadalmi korlátait. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a szabad személyes akarat és a társadalmi intézmények determinizmusának mezsgyéjén egyensúlyoz. Ebből fakad analitikus ereje, de ezzel függenek össze a korlátai is.

Az első ilyen korlát, hogy a közgazdasági modellek mindig azt próbálják megragadni, hogy egy szituációban mi az a viselkedés, amelyre általában számíthatunk. Ha azonban elfogadjuk, hogy a személyes akarat szabad, az emberek másként is dönthetnek. A politikai vagy gazdasági változás oka gyakran éppen az, hogy valaki „másként” dönt.¹³⁶ Ez a „másképp döntés” nem irracionalitást jelent, hanem azt, hogy az adott személy eltérően érzékeli a környezetét, mint az emberek többsége és a modellező közgazdász: más alternatívákat lát maga előtt, illetve más értéket tulajdonít az alternatíváknak. A közgazdaságtan nem alkalmas arra, hogy az *egyedi* döntéseket modellezze és előrejelezze. Ehelyett a *tipikusra* figyel. A politikai folyamatok esetében, ahol egyes döntéshozóknak kiemelkedő a szerepük, ez különösen komoly elemzési korlát. (Milyen szerepet játszott Jean Monnet szervező

¹³⁶ Ezt leginkább a vállalkozó (*entrepreneur*) fogalma ragadja meg. Nem véletlen, hogy nem találja igazán a helyét a közgazdasági elméletben (vö. Baumol – Schilling 2008).

zsenije az európai integrációs folyamat megindításában? Milyen személyes felelősségük volt a magyar pártok vezetőinek az EU-kartell fenntartásában?) De ugyanebbe a korlátba ütközik az elemzés, amikor a hűség jelenségét akarjuk megérteni. Elemzésünk során hangsúlyoztuk is, hogy a hűséget nem tudjuk minden esetben a tárgyalt racionális döntésekre visszavezetni. A hűségnek ez a „marginális” eleme egyes személyek vagy társadalmi csoportok esetében nagyon is fontos lehet. A közgazdasági elemzés így önmagában nem nyújthat teljes *történeti* magyarázatot. Legfeljebb arra lehet alkalmas, hogy egy történeti folyamat logikai struktúráját főbb vonalaiban megvilágítsa.

A második korlát, hogy minden közgazdasági modell a sokrétű társadalmi játékszabályrendszernek csak bizonyos elemeit veszi figyelembe, a többit figyelmen kívül hagyja. Ez a korlát tulajdonképpen az elsővel „szimmetrikus”. Míg az első korlát azt jelzi, hogy a közgazdaságtan alábecsülheti a szabad akarat előtt álló lehetőségeket, a második azt, hogy az egyéni cselekvés társadalmi korlátait becsülheti alá. Egy klasszikus politikai gazdaságtani példával élve: milyen ösztönzők hatnak a titkos és önkéntes szavazás résztvevőire – a szavazatuk várható hatása a megvalósuló politikai programokra, vagy esetleg a szűkebb környezetük normái? Mekkora az utóbbiak súlya? Figyelmen kívül lehet-e hagyni őket? Általánosan fogalmazva, a közgazdasági modellező mindenkori dilemmája, hogy milyen játékszabályokat tartson relevánsnak az elemzendő döntések szempontjából. A bensővé tett erkölcsöt, a társadalmi konvenciókat és normákat, a szerződések önkikényszerítő elemeit, a különféle „harmadik fél” (piaci versenytársak, bíróság, hatóság stb.) által érvényesített szankciókat, vagy e szabályok valamilyen kombinációját?

Az ökonómiai elemzés harmadik korlátja, hogy a társadalmi játékszabályok egy részét exogén adottságnak kell tekintenie, vagyis le kell mondania az elemzésükről. A valóságban az egyes szabályok kialakulása más szabályoktól függ. Az intézmények egymásba ágyazódnak. Örök dilemma, hol húzzuk meg az endogenitás határát. E dolgozatban ez a kérdés a legélesebben talán a második fejezet kapcsán merül fel, ahol az európai integráció egységesítő tendenciáit adottságnak tekintettük, amelyekre nem hatnak vissza az egyes országok állampolgárainak kivonulási és tiltakozási döntései.

Elemzéseink értéke az érvelés és modellezés konzisztenciáján túl attól is függ, sikeres választ adtunk-e a felvázolt három korlátból fakadó dilemmákra. Jól húztuk-e meg az elemzésünk határait, és a szituációs-logikai érveink (Csontos – Langlois 1999) kellőképpen alátámasztják-e prediktív vagy történeti jellegű következtetéseinket. Nem feledve a megközelítésünk korlátait, lássuk, mire jutottunk!

*

A második fejezetben azt vizsgáltuk, hogyan hat a kormányzati centralizáció az állampolgároknak az alsóbb szintű kormányzathoz, politikai közösséghez fűződő viszonyára és politikai-közéleti viselkedésére. Albert Hirschman elméletéből kiindulva arra voltunk kíváncsiak, hogyan befolyásolja a centralizációs folyamat az állampolgárok kivonulási és tiltakozási döntéseit, valamint az alsóbb kormányzati szinthez köthető hűségét. A kérdés megválaszolásához módosítanunk kellett Hirschman hűség-elemzését. Amellett érveltünk, hogy a hirschmani értelemben vett hűség sok esetben (noha nem mindig) visszavezethető specifikus beruházások megtételére. Három „tisztá” esetet különítettünk el: (1) a hűséget specifikus beruházás magyarázza; (2) a hűséget olyan (köztes) tényezők magyarázzák, amelyekre befolyással vannak bizonyos specifikus beruházások; (3) a hűség specifikus beruházástól függetlenül jelentkezik. Ebből kiindulva egy olyan modellt dolgoztunk ki, amely a beruházások eredeti kapcsolaton kívüli hasznosíthatóságában bekövetkező változás hatását vizsgálta a specifikus beruházási döntésre és ezen keresztül – közvetlenül (*ad* 1) és más tényezők közvetítésével (*ad* 2) – a hűségre.

A modellben elkülönítettük a rövid és a hosszú távot, továbbá a tiltakozási és a nem tiltakozási célú specifikus beruházásokat. Az időtávok megkülönböztetése azért lényeges, mert időbe telik, amíg a beruházások nagysága és összetétele igazodni tud a környezet változásaihoz. A külső hasznosíthatóság rövid és hosszú távú hatásai így eltérőek lesznek. Egyik fő következtetésünk, hogy a hűség „lanyhulására” és a kivonulás fokozódására elsősorban rövid távon kell számítanunk. Hosszú távon ugyanis az egyéni beruházások növekedése ellensúlyozhatja a beruházások jobb külső hasznosíthatóságából fakadó, már rövid távon is jelentkező hatásokat.

A modell következtetései közvetlenül alkalmazhatók az európai integráció

folyamatára, amennyiben az csökkenti az állampolgárok beruházásainak országspecifikusságát, és így közvetlenül és feltehetően a hűsége ható köztes tényezőkön keresztül közvetve is hat a politikai aktivitásukra és a földrajzi mobilitási döntéseikre. Míg a politikai integráció elsődlegesen a tiltakozási célú beruházások külföldi hasznosíthatóságát javítja, a piaci integráció a nem tiltakozási célúak specifikusságát csökkenti. Ennélfogva a tiltakozásra gyakorolt hatásuk is eltérő: a politikai integráció következtében a tiltakozás hosszú távon költséghatékonyabbá válik és fokozódik, míg a piaci integrációnak – legalábbis első közelítésben – nincs ilyen hatása.

A modellünkből kitűnik, hogy az integrációs folyamat következményei sok szempontból bizonytalanok. Ám azonosíthatjuk azokat a körülményeket, amelyekről a kivonulásra, a tiltakozásra és a hűsége gyakorolt hatások iránya függ. Az egyik kritikus tényező a beruházások igazodási sebessége; a másik az (optimális) igazodás mértéke.

*

Míg a 2. fejezetben a centralizáció (az európai integráció) folyamatát adottságnak tekintettük, a 3. fejezetben a folyamatot megalapozó döntések egy részét tettük elemzés tárgyává. A közösségi döntések irodalma általában három okra: a választók tájékoztatatlanságára, a demokrácia többségi szabályára és az érdekcsoportok járadékvadász tevékenységére vezeti vissza, hogy az alsóbb szintű kormányzatok miért léphetnek fel sikeresen a kormányzatok közötti horizontális verseny jólétnövelő formái ellen. A harmadik fejezet elemzése egy negyedik mechanizmust azonosít: az alsó szintű kormányzaton belüli politikai kartellt.

Az összejátszás logikáját egy formális modellen mutattuk be. A térbeli verseny klasszikus modelljét azzal a feltevessel egészítettük ki, hogy a pártok mindegyike preferálja *ceteris paribus* azokat a pozíciókat, ahol gyengébb a választók megbízói kontrollja. Ezt követően a játékelmélet segítségével azonosítottuk azokat a feltételeket, amelyek mellett egyensúlyi megoldássá tehető a gyenge megbízói kontrollal járó térbeli pozíció közös elfoglalása.

A modell empirikus alkalmazása során a magyar EU-csatlakozási folyamat egy empirikus talányára kerestük a választ: az uniós tagságról szóló népszavazást egyszerre jellemezte az alacsony részvétel, az előzetes nyílt közéleti vita hiánya, továbbá a politikai pártok egyoldalú kampánya. Megmutattuk, hogy az EU-csatlakozási folyamat kontextusa sok szempontból azonosítható az összejátszásnak kedvező elméleti szituációval.

A kormányzatok közötti horizontális verseny elméleteit és a csatlakozási folyamat intézményi sajátosságait figyelembe véve azonosítottuk a nemzeti szintű politikai képviselők ösztönzőrendszerét. Legfontosabb megállapításunk az volt, hogy a képviselőknek erős érdekük fűződött ahhoz, hogy a választói akarattól függetlenül támogassák az ország EU-tagságát. Az európai integráció mintegy „éket vert” a választók megbízói és a politikai pártok megbízotti érdekei közé. A megbízottak közös érdekéből azonban még nem következik, hogy azt csoportként követni is tudnák. A képviselői demokráciában ennek legfőbb akadálya a közöttük folyó (párt-) versengés. A vizsgált esetben azonban a politikai elit a közéleti diskurzus korlátozásával képes volt egy pártkartell kialakítására. Az elemzés ezzel az európai integrációs folyamat egy lehetséges negatív aspektusára hívja fel a figyelmet. A nemzeti politikai eliten *belüli* és a nemzeti politikai elitek *közötti* összejátszás egymást erősítheti.

A fejezet zárásaként alkotmányos javaslatokat is megfogalmazunk. A „kartellveszélyt” enyhítheti, ha (i) az államfőnek kötelessége összehívni egy tekintélyes szakértőkből álló „ellenző” bizottságot, amikor egy törvényjavaslatot minden parlamenti párt támogat; és (ii) népszavazás esetén ugyanannyi állami forrást kapnak a népszavazási kampányhoz az „igen” és a „nem” szószólói.

*

Az európai integráció intézményesülése egy sajátos igazgatási rendszer kialakulásához vezetett, amelynek egyik fontos jellemzője, hogy a szupranacionális szintű politikák végrehajtására a tagállamokon belül épült ki egy cizellált intézményi hálózat. A negyedik fejezetben ennek az intézményrendszernek – a tagállami

„eurokráciának” – a hatását vizsgáljuk a tagállami kormányzatok belső működésére, és a nemzeti és a szupranacionális kormányzatok közötti viszonyokra. A fejezet tézise szerint a tagállami igazgatáson belül az eurokrácia helyzete sok szempontból hasonlít a nagy hierarchikus magánszervezetekben (vállalatoknál) megfigyelt „törzsekéhez”. Közös jellemzőik a szakértelmen alapuló információs monopólium, valamint hogy ellenőrzést gyakorolnak a tagjaik toborzása, kiválasztása és szocializációja felett. Jóllehet a vállalatokon belüli „klasszikus” törzsekkel ellentétben az eurokráciát nem fogja össze egy erős belső hierarchikus kontroll, a létezéséből fakadó kooperációs és koordinációs problémák struktúrája hasonló.

Az eurokrácia törzsi elkülönülésével leginkább a kelet-közép-európai tagállamokban kell számolni. Ennek okai közé tartozik, hogy nagyobb a különbség az eurokrata és a hagyományos köztisztviselői karrierutak között, hogy az új tagállamok nyilvánvaló történeti okok miatt nem vehettek részt az EU intézményeinek kialakításában, és hogy az Európai Bizottság meghatározó szerepet játszott a tagállami eurokratikus intézmények kiépülésében. Noha a törzsi konfliktusok jelentőségét nehéz megbecsülni, tézisünk relevanciáját az eurokrata attitűdökre vonatkozó felmérések és egy szemléltető példa is megerősíti.

A tagállami igazgatás elemzése új megvilágításba helyezi az Európai Bizottság és a tagállamok kapcsolatát. Az Unió egyik kulcskérdése, hogy a Bizottság milyen mértékben tudja ellenőrizni a közösségi politikák tagállami végrehajtását. Az eurokratikus szervezetek és karrierutak elkülönítésével a Bizottság egy pozitív ösztönzőrendszerbe tudja ágyazni a tagállamon belüli megbízottjainak működését, ami megkönnyíti számára, hogy a tagállamok tényleges „felügyelőjeként” járjon el.

IRODALOM

- Aggarwal, Vinod K. – Robert O. Keohane – David B. Yoffie 1987. Dynamics of Negotiated Protectionism. *American Political Science Review* 81 (2): 345–366.
- Ágh Attila 2001. The Euro-Capacity of the Small ECE Countries. *Central European Political Science Review* ősz: 152–175.
- Aghion, Philippe – Mark Schankerman 2004. On the Welfare Effects and Political Economy of Competition-Enhancing Policies. *Economic Journal* 114: 800–824.
- Akerlof, George A. 1982. Labor Contracts as Partial Gift Exchange. *Quarterly Journal of Economics* 97 (4): 543–569.
- Alchian, Armen A. 1984. Specificity, Specialization, and Coalitions. *Journal of Theoretical and Institutional Economics* 140(1): 34–49.
- Alchian, Armen A. – Harold Demsetz 1972. Production, Information Costs, and Economic Organization. *American Economic Review* 62 (5): 777–795.
- Alt, James E. – Fredrik Carlsen – Per Heum – Kare Johansen 1999. Asset Specificity and the Political Behavior of Firms: Lobbying for Subsidies in Norway. *International Organization* 53 (1): 99–116.
- Aranson, Peter H. 1990: Federalism: The Reasons of Rules. *Cato Journal* 10 (1): 17–38.
- Arrow, Kenneth J. 1963. *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Axelrod, Robert 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Bailey, David – Lisa De Propis (2004): A Bridge Too Phare? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries. *Journal of Common Market Studies* 42: 77–98.
- Balázs Péter 2002. *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar–EU-kapcsolatok fejlődése*. Budapest: KJK–Kerszöv.
- Balázs Péter 2003. *Európai egyesülés és modernizáció*. Budapest: Osiris.
- Balázs Zoltán 1997. A hűségéről. *Világosság* 38(8): 43–55.
- Baldwin, Richard E. – Frédéric Robert-Nicoud 2002. Entry and Asymmetric Lobbying: Why Governments Pick Losers. *NBER Working Paper* No. 8756.
- Barro, Robert 1973 The control of politicians: an economic model. *Public Choice* 14:

- Barry, Brian 1974. Review article: Exit, Voice, and Loyalty. *British Journal of Political Science* 4: 79–107.
- Bates, Robert H. – Avner Greif – Margaret Levi – Jean-Laurent Rosenthal – Barry Weingast 1998. *Analytical Narratives*. Princeton: Princeton University Press.
- Batory, Agnes 2000. *Party System Mapping: Ideology as a Determinant of Party Positions and Strategies*. Cambridge Centre for International Studies. Kézirat.
- Baumol, William J. – Melissa A. Schilling. Entrepreneurship. In: Steven N. Durlauf – Lawrence E. Blume (szerk.): *The New Palgrave Dictionary of Economics*. 2. kiadás. Palgrave Macmillan.
- Baysinger Barry – Robert Tollison 1980. Evaluating the social costs of monopoly and regulation. *Atlantic Economic Journal* 8 (4): 22–26.
- Becker, Gary S. 1983. A theory of competition among pressure groups for political influence. *Quarterly Journal of Economics* 98: 371–399.
- Becker, Gary S. 2004. Az emberi tőke elmélete és az egyéni jövedelmek eloszlása: egy analitikus megközelítés. In: Uő.: *Válogatás Gary S. Becker írásaiból*. Budapest: Rajk László Szakkollégium.
- Becker, Gary S. – George J. Stigler. 1989. De Gustibus Non Est Disputandum. In: Stigler, George J. *Piac és állami szabályozás*. Budapest: Közgazdasági és Jogi.
- Benczes István 1999. Fiskális politika a Gazdasági és Monetáris Unióban. *Közgazdasági Szemle* 46: 362–379.
- Bendor, John 1988. Formal Models of Bureaucracy. *British Journal of Political Science* 18 (3): 353–395.
- Bendor, J. – A. Glazer – T. Hammond 2001. Theories of Delegation. *Annual Review of Political Science* 4: 235–269.
- Ben-Porath, Yoram 1980. The F-Connection: Families, Friends, Firms and the Organization of Exchange. *Population and Development Review* 6: 1–30.
- Besley, Timothy – Anne Case 1995. Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition. *American Economic Review* 85 (1): 25–45.
- Beyers, Jan 2002. Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials. *ARENA Working Papers* 02/33.
- Black, Dan A. – William H. Hoyt 1989. Bidding for Firms. *American Economic Review* 79 (5): 1249–1256.

- Blankart, Charles B. 2000. The Process of Government Centralization: A Constitutional View. *Constitutional Political Economy* 11 (1): 27–39.
- Blom-Hansen, Jens 2005. Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy. *Journal of European Public Policy* 12 (4): 624–648.
- Boadway, Robin – Frank Flatters 1982. Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results. *Canadian Journal of Economics* 15 (4): 613–633.
- Bodenstein, Martin – Heinrich W. Ursprung 2005. Political yardstick competition, economic integration, and constitutional choice in a federation. *Public Choice* 124 (3-4): 329–352.
- Boettke, Peter 2000. Review: Analytical Narratives by Robert H. Bates et al., Princeton: Princeton University Press. *Constitutional Political Economy* 11 (4): 377-383.
- Bogár László 1993. „Eurotanulás”, társulás, integráció. In: Kurtán, Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.) *Magyarország politikai évkönyve*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja.
- Bordignon, Massimo – Floriana Cerniglia – Federico Revelli 2003. In search of yardstick competition: a spatial analysis of Italian municipality property tax setting, *Journal of Urban Economics* 54: 199–217.
- Bordignon, Massimo – Floriana Cerniglia – Federico Revelli 2004. Yardstick competition in intergovernmental relationships: theory and empirical predictions. *Economics Letters* 83: 325–333.
- Bozóki András – Karácsony Gergely 2004. Membership without Belonging? Hungary into the European Union. A Historic Step Passively Approved. *Central European Political Science Review* 4 (13): 21–41.
- Brander, James A – Spencer, Barbara J. 1984. Tariff protection and imperfect competition. In: H. Kierzkowski (szerk.) *Monopolistic Competition and International Trade*. Oxford: Oxford University Press.
- Brennan, Geoffrey – James M. Buchanan. 1980. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press.
- Breton Albert 1998. *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. Cambridge University Press
- Breton, Albert – Alfred Scott 1978. *The Economic Constitution of Federal States*.

- University of Totonto Press.
- Buchanan, James M. 1950. Federalism and Fiscal Equity. *American Economic Review* 40 (4): 583–599.
- Buchanan, James M. 1992. A közösségi választás nézőpontja. In: Uő.: *Piac, állam, alkotmányosság*. Budapest, Közgazdsági és Jogi.
- Buchanan, James M. 1995. Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform. *Publius: The Journal of Federalism* 25(2): 1–9.
- Buchanan, James M. – Gordon Tullock 1962. *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Calabresi, Guido – A. Douglas Melamed 1972. Property rules, liability rules, and inalienability: one view of the cathedral. *Harvard Law Review* 85 (6): 1089–1128.
- Caniëls, Marjolein C. J. – Cees J. Gelderman 2009. The Safeguarding Effect of Governance Mechanisms in Inter-firm Exchange: the Decisive Role of Mutual Opportunism. *British Journal of Management*. Online megjelenés: 2009. június 22. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8551.2009.00654.x>
- Chang, Myong-Hun 1991. The Effects of Product Differentiation on Collusive Pricing. *International Journal of Industrial Organization*, 9(3): 453–469.
- Chiou, Jyh-Shen – Lee-Yun Pan 2009. Antecedents of Internet Retailing Loyalty: Differences Between Heavy Versus Light Shoppers. *Journal of Business and Psychology* 24 (3): 327–339
- Chubb, John E. – Terry M. Moe 1988. Politics, Markets, and the Organization of Schools. *American Political Science Review* 82 (4): 1065–1087.
- Coase 1937/2004. The Nature of the Firm. *Economica*, új sorozat, 4: 386–405. Magyarul: A vállalat természete. In: Uő.: *A vállalat, a piac és a jog*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Coates, Dennis – Michael C. Munger. 1995. Strategizing in small group decision-making: Host state identification for radioactive waste disposal among eight southern states. *Public Choice* 82 (1-2): 1–15.
- Comte-Sponville, André 1998. *Kis könyv a nagy erényekről*. Budapest: Osiris.
- Congleton, Roger D. 2000. A Political Efficiency Case for Federalism in Multinational States: Controlling Ethnic Rent-Seeking. In: Galeotti, G. – P. Salmon – R. Wintrobe (szerk.): *Competition and Structure: The Political*

- Economy of Collective Decisions: Essays in Honor of Albert Breton*. New York: Cambridge University Press.
- Cooter, Robert – Thomas Ulen 2004. *Jog és közgazdaságtan*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Cullis, John – Philip Jones 2003. *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Budapest: Aula.
- Csaba László 2006a. A stabilitási és növekedési egyezmény új politikai gazdaságtanáról. *Közgazdasági Szemle* 53: 1-30.
- Csaba László 2006b. *A fölemelkedő Európa*. Budapest: Akadémiai.
- Csaba László 2009. Matek álruhában – a piaci jóslásokról, a populista veszélyekről és az üldözési mániáról. Interjú (készítette: Szabó Anna). *Magyar Nemzet*, június 20.
- Csite András (vitavezető) 2002. Miért nincs vita Magyarországon az EU-csatlakozásról? (Kerekasztal-beszélgetés.) *Századvég* 26: 115-130.
- Csite András 2005. *Reménykeltők: Politikai vállalkozók, hálózatok és intézményesülés a magyarországi vidékfejlesztésben 1990-2002 között*. Budapest: Századvég.
- Csontos László – Richard N. Langlois 1999. Optimalizáció, szabálykövetés és a szituációs elemzés módszertana. In: Uő.: *Ismeretelmélet, társadalomelmélet, társadalomkutatás*. Budapest: Osiris.
- Deheija, Vivek H. – Philipp Genschel 1999. Tax Competition in the European Union. *Politics and Society* 27 (3): 403–430.
- Dinkel, Reiner 1976. Collusion in Spatial Models of Party Competition. *Public Choice* 27 (1): 97–99.
- DiPasquale, Denise – Edward L. Glaeser 1998. *Incentives and Social Capital: Are Homeowner's Better Citizens?* NBER Working Paper No. 6368.
- Dixit, Avinash 1984. International trade policy for oligopolistic industries. *Economic Journal* 94 (supplement): 1–16.
- Doleys, Thomas J. 2000. Member states and the European Commission: theoretical insights from the new economics of organization. *Journal of European Public Policy* 7 (4): 532–553.
- Dowding, Keith – Peter John 2007. The Three Exit, Three Voice and Loyalty Framework: A Test with Survey Data on Local Services. *Political Studies* 56 (2):

- Dowding, Keith – Peter John – Thanos Mergoupis – Mark Van Vugt 2000. Exit, Voice and Loyalty: Analytic and Empirical Developments. *European Journal of Political Research* 37: 469–495.
- Downs, Anthony 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Drulák, Petr – Jiri Cesal – Stanislav Hampl 2003. Interactions and identities of Czech civil servants on their way to the EU. *Journal of European Public Policy* 10 (4): 637–654.
- EC – European Commission 1997. *Agenda 2000. Volume 1: For a Stronger and Wider Union*. COM/97/2000 final. Brüssel: European Commission.
- EC – European Commission 1999. *The Structural Funds and Their Coordination with the Cohesion Fund. Guidelines for Programmes in the Period 2000-06. Communication of the Commission*.
http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/pdf/orientations_en.pdf (Letöltve: 2008. augusztus 31.).
- EC – European Commission 2003. *PRESS RELEASE. The European Personnel Selection Office to run the first tests for administrators for candidates from the 10 accession countries on 11 and 12 December. Brussels, 5 December 2003. EPSO/03/15*. http://europa.eu/epso/documents/press-release-05-12-2003_en.pdf (Letöltve: 2008. augusztus 31.).
- EC – European Commission 2004. *Staff Regulations (as of 1.05.2004)* http://europa.eu.int/comm/dgs/personnel_administration/statut/tocen100.pdf (Letöltve: 2008. augusztus 31.).
- Edwards, John – Michael Keen 1996. Tax Competition and Leviathan. *European Economic Review* 40: 113–134.
- Egeberg, Morten 1999. Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making. *Journal of European Public Policy* 6 (3): 456 – 474.
- Eggert, Wolfgang 2001. Capital tax competition with socially wasteful government consumption. *European Journal of Political Economy* 17 (3): 517–529.
- Ellickson, Robert C. 1991. *Order Without Law: How Neighbors Settle Disputes*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.

- Elster, Jon 1979. *Ulysses and the Sirens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon 1998. Emotions and Economic Theory. *Journal of Economic Literature* 36 (1): 47–74.
- Epplé, Dennis – Thomas Romer 1991. Mobility and redistribution. *Journal of Political Economy* 99 (4): 828–858.
- Epplé, Dennis – Allan Zelenitz 1981. The implications of competition among jurisdictions: Does Tiebout need politics? *Journal of Political Economy* 89 (6): 1197–1217.
- Epstein, David – Sharyn O’Halloran 1999. *Delegating Powers. A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ewin, R.E. 1992. Loyalty and Virtues. *Philosophical Quarterly* 42(169): 403–419.
- Faeth, Isabel 2009. Determinants of Foreign Direct Investment a Tale of Nine Theoretical Models, *Journal of Economic Surveys* 23 (1): 165-196.
- Farrell, Dan – Caryl E. Rusbult 1992. Exploring the exit, voice, loyalty, and neglect typology: The influence of job satisfaction, quality of alternatives, and investment size. *Employee Responsibilities and Rights Journal* 5 (3): 201–218.
- Faure, Michael – Kristel De Smedt 2003. Harmonisation of Environmental Liability Legislation in the European Union. In: Marciano, Alain, Jean-Michel Josselin (szerk.): *From Economic to Legal Competition: New Perspectives on Law and Institutions in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Fearon, James D. 1999. Electoral accountability and the control of politicians: Selecting good types versus sanctioning poor performance. In: Przeworski, A – S.C. Stokes – B. Manin (szerk.): *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Feld, Lars P. – Jean-Michel Josselin – Yvon Rocaboy 2003. Tax mimicking among regional jurisdictions. In: Marciano, Alain – Jean-Michel Josselin (szerk.) 2003. *From Economic to Legal Competition: New Perspectives on Law and Institutions in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Feld, Lars P. 1997. Exit, voice and income taxes: The loyalty of voters. *European Journal of Political Economy* 13 (3): 455–478.
- Ferejohn, John 1986. Incumbent performance and electoral control. *Public Choice* 50: 5–26.

- Fisman, Raymond – Roberta Gatti 2002. Decentralization and corruption: evidence across countries *Journal of Public Economics* 83 (3): 325-345.
- Fligstein, Neil – Alec Stone Sweet 2002. Constructing Politics and Markets: An Institutional Account of European Integration. *American Journal of Sociology* 107 (5): 1206–1243.
- Fölsz Attila 1998. A monetáris unió és Magyarország. *Közgazdasági Szemle* 45: 923–932.
- Fölsz, Attila – Gábor Tóka 2006. Determinants of Support for EU-membership in Hungary. In: Rohrschneider, Robert – Stephen Whitefield (szerk.): *Public Opinion, Party Competition and the European Union in Eastern Europe*. London: Palgrave-Macmillan
- Franklin, Mark N. 2002. Learning from the Danish case: A comment on Palle Svensson's critique of the Franklin thesis. *European Journal of Political Research* 41 (6): 751–757.
- Freeman, Richard B. – James L. Medoff. 1984. *What Do Unions Do?* New York: Basic Books.
- Frey, Bruno S. 1994. Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience. *American Economic Review* 84 (2), Papers and Proceedings, 338–342.
- Frey, Bruno S. 2003. *Direct Democracy for Transition Economies*. Working Paper No. 165. Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich.
- Frey, Bruno S. – Reiner Eichenberger 1996. FOCJ: Competitive governments for Europe. *International Review of Law and Economics* 16 (3): 315–327.
- Frey, Bruno S. – Reiner Eichenberger 1996. To Harmonize or To Compete? That's Not the Question. *Journal of Public Economics* 60: 335–349.
- Frieden, Jeffry 1991. Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance. *International Organization* 45 (4): 425–451.
- Fudenberg, Drew – Eric Maskin 1986. The Folk Theorem in Repeated Games without Discounting, or with Incomplete Information. *Econometrica* 54: 533–554.
- Furubotn Eirik G. – Rudolf Richter 1998. *Institutions and Economic Theory. The Contribution of New Institutional Economics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Gabszewicz, J. J. – T. van Ypersele 1996. Social protection and political competition. *Journal of Public Economics* 61 (2): 193–208.
- Gács János 2005. A lisszaboni folyamat – egy hosszú távú stratégia rejtélyei, elméleti problémái és gyakorlati nehézségei, *Közgazdasági Szemle* 52: 205-230.
- Gallup 2006. EU Communication and the Citizens. General Public Survey. Analytical Report. *Flash Eurobarometer Series* 189a. Brüsszel: European Commission.
- Garrett, Geoffrey – Weingast, Barry R. 1993. Ideas, interests and institutions: constructing the European Community's internal market. In: Judith Goldstein – Robert O. Keohane (szerk.) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Garry, John – Michael Marsh – Richard Sinnott 2005. 'Second-order' versus 'Issue-voting' Effects in EU Referendums. Evidence from the Irish Nice Treaty Referendums. *European Union Politics* 6 (2): 201-221.
- Gehlbach, Scott 2006. A Formal Model of Exit and Voice. *Rationality and Society* 18(4): 395–418.
- GKI - Kopint-Datorg - Tárfi 2005. Az EU-csatlakozás középtávú gazdasági és társadalmi hatásai Magyarországon 2006-ig - különös tekintettel a társadalompolitikai feladatokra. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás* 1(1): 110–136.
- Glencross, Andrew – Alexander H. Trechsel 2007. *First or Second Order Referendums? Understanding the Votes on the Constitutional Treaty in Four EU Member States*. Paper Presented at the International Conference on Direct Democracy in Latin America. Buenos Aires, 2007. március 14-15.
- Gramlich, Edward 1987. Subnational Fiscal Policy. *Perspectives on Local Public Finance and Public Policy: A Research Annual* 3: 3-27.
- Grier, Kevin B. – Michael C. Munger – Brian E. Roberts 1994. The Determinants of Industry Political Activity, 1978–1986. *American Political Science Review* 88 (4): 911–926.
- Grossman, Philip J. – Edwin G. West 1994. Federalism and the growth of government revisited. *Public Choice* 79(1-2): 19–32.
- Hahn, Frank 1996. Some Economical Reflections on Ethics. In: Farina, Francesco – Frank Hahn – Stefano Vannucci: *Ethics, Rationality, and Economic Behaviour*.

- Oxford: Oxford University Press.
- Hamberger Judit 2001. A cseh eurorealizmus nyilatkozata. *Provincia* 2 (8-9): 14.
- Hart, Oliver [2006]: *Vállalatok, szerződések, tőkeszerkezet*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Hayek, Friedrich A. 1948. *Individualism and Economic Order*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hayek, Friedrich A. 1995. A tudás társadalmi hasznosítása. In: Uő.: *Piac és szabadság*. Budapest: Közgazdasági és Jogi, 1995.
- Hegedüs István 1999. European Ideas, Hungarian Realities. *European Essays* No.1. London: The Federal Trust.
- Hegedüs, István 2004. Csatlakozás, népszavazás, alkotmányozás, európai választások. Médiakutató tavasz. Letöltve: 2009. szeptember 2. http://www.mediakutato.hu/cikk/2004_01_tavasz/07_csatlakozas
- Hills, Roderick M. 2009. *Federalism and Public Choice*. Law and Economics Research Paper Series, Working Paper No. 09-07.
- Hinich, Melvin J. – Michael C. Munger 1993. Political Ideology, Communication, and Community. In: Barnett, William A. – Melvin J. Hinich – Norman J. Schofield (szerk.): *Political Economy. Institutions, Competition, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Hirschman, Albert O. 1978. Exit, Voice, and the State. *World Politics* 31(1): 90–107.
- Hirschman, Albert O. 1993 Exit, Voice, and the Fate of the German Democratic Republic: An Essay in Conceptual History. *World Politics* 45 (2): 173–202.
- Hirschman, Albert O. 1995. *Kivonulás, tiltakozás, hűség*. Budapest: Osiris, 1995.
- Hirschman, Albert O. 2008. Exit and Voice. In: Steven N. Durlauf – Lawrence E. Blume (szerk.): *The New Palgrave Dictionary of Economics*. 2. kiadás. Palgrave Macmillan.
- Holmström, Bengt 1982. Moral Hazard in Teams. *Bell Journal of Economics* 13 (2): 324–340.
- Hotelling, Harold 1929. Stability in Competition. *Economic Journal* 39 (153): 41–57.
- Huck, Steffen – Vicki Knoblauch – Wieland Müller 2003. On the Profitability of

- Collusion in Location Games. *Journal of Urban Economics* 54 (3): 499–510.
- Huckfeldt, R. Robert 1983. The Social Context of Political Change: Durability, Volatility, and Social Influence. *American Political Science Review* 77(4): 929–944.
- Inman Robert P. – Michael Fitts 1990. Political Institutions and Fiscal Policy: Evidence from the Historical Record. *Journal of Law, Economics and Organization* 6: 79–132.
- Inman, Robert P. – Daniel L. Rubinfeld 1996. Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview. *Journal of Public Economics* 60: 307–334.
- Inman, Robert P. – Daniel L. Rubinfeld 1997. Federalism. In: Mueller, Dennis C. (szerk.): *Perspectives on Public Choice. A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inman Robert P. – Daniel L. Rubinfeld 1999: Federalism. In: Bouckaert, Boudewijn – Gerrit De Geest (szerk.): *Encyclopedia of Law and Economics, Volume V. The Economics of Crime and Litigation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jensen, Michael C. – William H. Meckling 1976. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics* 3 (4): 305-360.
- Josselin, Jean-Michel – Alain Marciano 2000. Displacing your Principal. Two Historical Case Studies of Some Interest for the Constitutional Future of Europe. *European Journal of Law and Economics* 10 (3): 217 – 233.
- Karácsony Gergely 2004. Az EU-csatlakozás támogatottságának meghatározói Magyarországon. In: Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi Riport 2004*. Budapest, TÁRKI.
- Kassim, Hussein 2000. Conclusion: The National Coordination of EU Policy: Confronting the Challenge. In: Kassim, H. – Peters, G. – Wright, V. (szerk.): *The National Coordination of EU Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Kato, Junko 1998. When the Party Breaks Up: Exit and Voice Among Japanese Legislators. *American Political Science Review* 92 (4): 857–870.
- Katz, Richard S. – Mair, Peter 1995. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*. 1 (1): 5–28.
- Keen, Michael 2008. Tax competition. In: Durlauf, Steven N. – Lawrence E. Blume (szerk.): *The New Palgrave Dictionary of Economics*. 2. kiadás. Palgrave

Macmillan.

- Keen, Michael J. – Christos Kotsogiannis 2002: Does Federalism Lead to Excessively High Taxes? *American Economic Review* 92 (1): 363-370
- Keen, Michael J. – Maurice Marchand 1997. Fiscal competition and the pattern of public spending. *Journal of Public Economics* 66 (1): 33–53.
- Kerber, Wolfgang – Oliver Budzinski 2004. Towards a Differentiated Analysis of Competition of Competition Laws. *German Working Papers in Law and Economics* No. 12.
- Knight, Jack – Jean Ensminger 1998. Conflict over Changing Social Norms: Bargaining, Ideology, and Enforcement. In: Brinton, Mary C – Victor Nee (szerk.): *The New Institutionalism in Sociology*. New York: Russell Sage Foundation.
- Kopecký, Petr – Mudde, Cas 2002. The Two Sides of Euroscepticism. Party Positions on European Integration in East Central Europe. *European Union Politics* 3 (3): 297–326.
- Kováč Imre – Eva Kučerová 2006. The Project Class in Central Europe: The Czech and Hungarian Cases. *Sociologia Ruralis* 46 (1): 3–21.
- König, Klaus 1998. Three Worlds of Public Administration Modernization. *International Journal of Organization Theory and Behaviour* 1(4): 481–520.
- Krasner, Stephen D. 1983. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kreps, David M. 1990. Corporate Culture and Economic Theory. In: Alt, James E. – Kenneth Shepsle (szerk.): *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kreps, David M. 2005. *Játékelmélet és közgazdasági modellezés*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Krol 2002. *Az Európai Közigazgatási Képzési Ösztöndíjrendszer működésének vizsgálata*. Budapest: Krol Piackutató Iroda.
- Krugman, Paul 1984. Import protection as export promotion: international competition in the presence of oligopoly and economies of scale. In: H. Kierzkowski (szerk.) *Monopolistic Competition and International Trade*. Oxford: Oxford University Press.
- Kuga, Kiyoshi – Hirooki Nagatani 1974. Voter Antagonism and the Paradox of Voting. *Econometrica* 42 (6): 1045–1067.

- Kuran, Timur 1999. Moral overload and its alleviation. In: Ben-Ner, Avner – Louis Putterman (szerk.) *Economics, Values, and Organization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.) 1990. *Magyarország politikai évkönyve*. Budapest: Aula – OMIKK .
- Lakner Zoltán 2004. A magyar pártok és az Európai Unió. *Politikatudományi Szemle* 13 (1-2): 139-158.
- Laver, Michael 1976. 'Exit, Voice, and Loyalty' Revisited: The Strategic Production and Consumption of Public and Private Goods. *British Journal of Political Science* 6: 463–482.
- Lazear, Edward P. – Sherwin Rosen 1981. Rank-Order Tournaments as Optimal Labor Contracts. *Journal of Political Economy* 89: 841-864.
- Lee, Kangoh 1997. Tax Competition with Imperfectly Mobile Capital. *Journal of Urban Economics* 42 (2): 222–242.
- Lejour, Arjan M. – Harrie A. A. Verbon 1994. Labour mobility and decision making on social insurance in an integrated market. *Public Choice* 79: 161–185.
- Levinson, Arik 2003. Environmental Regulatory Competition: A Status Report and Some New Evidence. *National Tax Journal* 56(1).
- Lewis, C.S. 2002. *The Four Loves*. London: HarperCollins.
- Lim, Chin 2003. Moral sentiments and equilibrium moral codes. *International Journal of Social Economics* 30 (9): 985–999.
- Lippert, Barbara – Gaby Umbach – Wolfgang Wessels 2001. Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power. *Journal of European Public Policy* 8 (6): 980–1012.
- Lockwood, Benjamin 2006. The Political Economy of Decentralization. In: Ehtisham Ahmad – Giorgio Brosio (szerk.) *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lorz, Oliver – Stanislav Nastassine 2007. Citizen-candidate mobility and endogenous local policy. *Public Choice* 132: 27–47
- Lorz, Oliver 1998. Capital mobility, tax competition, and lobbying for redistributive capital taxation. *European Journal of Political Economy* 14 (2): 265-279.
- Lőrincné Istvánffy Hajna 2001. *Pénzügyi integráció Európában*. Budapest: KJK-Kerszöv.

- Lubbers, Marcel 2008. Regarding the Dutch 'Nee' to the European Constitution. A Test of the Identity, Utilitarian and Political Approaches to Voting 'No'. *European Union Politics* 9 (1): 59-86.
- Macneil, Ian 1983. Values in Contracts: Internal and External, *Northwestern University Law Review* 78: 340–418.
- Magyar Köztársaság Országgyűlése 2004. „Politikai nyilatkozat Magyarország Európai Unió (sic!) csatlakozása alkalmából.” Letöltve: <http://www.parlament.hu/irom37/9953/09953.pdf> (Letöltve: 2008. augusztus 31.)
- Marciano, Alain – Jean-Michel Josselin 2003. *From Economic to Legal Competition. New Perspectives on Law and Institutions in the European Union*. Cheltenham. Cheltenham: Edward Elgar.
- Marino, Anthony M. – John G. Matsusaka 2005. Decision Processes, Agency Problems, and Information: An Economic Analysis of Budget Procedures. *Review of Financial Studies*, 18 (1): 301–325.
- Matsusaka, John G. 2003. *Initiative and Referendum*. University of Southern California. Kézirat.
- Mazza, Isidoro – Frans van Winden 1996. A political economic analysis of labor migration and income redistribution. *Public Choice* 88: 333–363.
- McKinnon, Ronald 1997. Market-preserving Federalism in the American Monetary Union. In: Blejer, M. – T. Ter-Minassian (szerk.): *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honour of Vito Tanzi*. London: Routledge.
- Michael Rauscher 2005. Economic Growth and Tax-Competing Leviathans. *International Tax and Public Finance* 12 (4): 457–474.
- Mike Károly 2003. A gazdaságpolitikai döntéshozatal nemzetek fölötti centralizációja és a közösségi gazdaságtan. *Közgazdasági Szemle* 50 (3): 254–268.
- Milgrom, Paul – John Roberts 1986. Relying on the Information of Interested Parties. *RAND Journal of Economics* 17 (1): 18–32.
- Milgrom, Paul – John Roberts. 2005. *Közgazdaságtan, szervezetelmélet és vállalatirányítás*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Miller, Gary J. 2002. *Menedzserdilemmák. A hierarchia politikai gazdaságtana*. Budapest: Aula – Széchenyi István Szakkollégium.
- Miller, Gary J. 2005. The Political Evolution of Principal-Agent Models. *Annual*

- Review of Political Science* 8: 203–225.
- Moe, Terry M. 1984. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science* 28: 739–777.
- Monnet, Jean 1977. *Mémoires*. Paris: Fayard.
- Montinola, Gabriella – Yingyi Qian – Barry R. Weingast 1995. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China, *World Politics* 48 (1): 50–81.
- Mooij, Ruud A. de – Sjef Ederveen 2003: Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research, *International Tax and Public Finance* 10 (6): 673-693.
- Moses, Jonathon W. 2005. Exit, vote and sovereignty: migration, states and globalization. *Review of International Political Economy* 12 (1): 53–77.
- Mueller, Dennis C. 1997. Constitutional Public Choice. In: Mueller, Dennis C. (szerk.): *Perspectives on Public Choice. A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mueller, Dennis C. 1998. Constitutional Constraints on Governments in a Global Economy. *Constitutional Political Economy* 9 (3): 171–186.
- Mueller, Dennis C. 2003. *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Murdoch, James C. – Todd Sandler 1982. A Theoretical and Empirical Analysis of NATO. *Journal of Conflict Resolution* 26 (2): 237–263.
- Musgrave, Richard A. (szerk.) 1965. *Essays in Fiscal Federalism*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Nalebuff, Barry – Joseph E. Stiglitz 1983. Prizes and Incentives: Toward a General Theory of Compensation and Competition. *Bell Journal of Economics* 14: 166-178.
- Nathanson, Stephen 1989. In Defense of “Moderate Patriotism”. *Ethics* 99(3): 535–552.
- Nelson, Michael A. 1990. Decentralization of the Subnational Public Sector: An Empirical Analysis of the Determinants of Local Government Structure in Metropolitan Areas in the U. S. *Southern Economic Journal* 57 (2): 443-457.
- Neuhauser, Peggy C. 1988. *Tribal Warfare in Organizations*. New York: HarperBusiness.

- NFÜ – Nemzeti Fejlesztési Ügynökség 2006. *Előkészületek a Strukturális Alapok fogadására – a Strukturális Alapok intézményrendszere Magyarországon.*
http://www.nfh.hu/index.cgi?r=560742131&v=674430670&l=&p=doc/eu/strukt_eu_strukt_int.htm (Letöltve: 2008. augusztus 31.).
- Niskanen, William Jr. 1977. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
- North, Douglass C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oates, Wallace E. – Robert M. Schwab 1988. Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing? *Journal of Public Economics* 35 (3): 333–354.
- Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace E. 1985. Searching for Leviathan: An Empirical Study. *American Economic Review* 75 (4): 748–757.
- Oates, Wallace E. 1999: An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 37: 1120–1149.
- Oates, Wallace E. 2001. Fiscal competition and European Union: contrasting perspectives. *Regional Science and Urban Economics* 31: 133–145.
- Oates, Wallace E. 2005. Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance* 12: 349–373.
- Oldenquist, Andrew 1982. Loyalties. *Journal of Philosophy* 79(4): 173–193.
- Oliver, J. Eric 2001. *Democracy in Suburbia*. Princeton: Princeton University Press.
- Olson, Mancur Jr. 1969. The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review* 59 (2), Papers and Proceedings of the Eighty-first Annual Meeting of the American Economic Association: 479–487.
- Olson, Mancur Jr. 1986. Toward a More General Theory of Governmental Structure. *American Economic Review* 76 (2), Papers and Proceedings of the Ninety-Eighth Annual Meeting of the American Economic Association: 120–125.
- Orbell, John M. – Toru Uno 1972. A Theory of Neighborhood Problem Solving: Political Action vs. Residential Mobility. *American Political Science Review* 66

(2): 471–489.

- Orbell, John M.– Peregrine Schwartz-Shea – Randy T. Simmons 1984. Do Cooperators Exit More Readily than Defectors? *American Political Science Review* 78(1): 147–162.
- Ordeshook, Peter C. 1997. The Spatial Analysis of Elections and Committees: Four Decades of Research. In: Mueller, Dennis C. (szerk.) *Perspectives on Public Choice. A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Osmundsen, P.– K.P. Hagen – G. Schjelderup 1998. Internationally Mobile Firms and Tax Policy. *Journal of International Economics* 45: 97–113.
- Paizs László 2009. Gázolaj-jövedékiadó verseny az Európai Unióban. *Közgazdasági Szemle* 56: 216–238.
- Palánkai Tibor 2004. *Az Európai integráció gazdaságtana*. Budapest: Aula.
- Pauly, Mark V. 1973. Income redistribution as a local public good. *Journal of Public Economics* 2(1): 35–58.
- Persson, Torsten – Guido Tabellini 1990. *Macroeconomics, Credibility, and Politics*. Chur: Harwood Academic.
- Persson, Torsten – Guido Tabellini 1996. Federal fiscal constitutions: Risk-sharing and moral hazard. *Econometrica* 64 (3): 623–646.
- Persson, Torsten – Guido Tabellini 2000. *Political Economics. Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Peters, B. Guy 2001. Agenda-setting in the European Union. In: Richardson, Jeremy J. (szerk.): *European Union: Power and Policy-making*. London: Routledge.
- Polányi Mihály 1994. *Személyes tudás*. Budapest: Atlantisz.
- Pollack, Mark A. 1997. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community. *International Organization* 51(1): 99 –134.
- Pollack, Mark A. 2002. Learning from the Americanists (Again): Theory and Method in the Study of Delegation. *West European Politics* 25 (1): 200–219.
- Pollack, Mark A. 2005. Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance? *Annual Review of Political Science* 8: 357–398.
- Qian, Yingyi – Barry R. Weingast 1997. Federalism as a Commitment to Perserving Market Incentives *The Journal of Economic Perspectives* 11(4): 83–92.
- Rapcsák János – Heil Péter 2002. *Phare kézikönyv*. Budapest: Osiris.

- Rasmusen, Erik 2007. *Games and information. An Introduction to Game Theory*. 4. kiadás. Blackwell.
- Rauscher, Michael 1998. Leviathan and Competition among Jurisdictions: The Case of Benefit Taxation. *Journal of Urban Economics* 44: 59–67.
- Rawls, John 1997. *Az igazságosság elmélete*. Budapest: Osiris.
- Revelli Federico 2005. On Spatial Public Finance Empirics. *International Tax and Public Finance* 12 (4): 475–492.
- Revelli, Federico – Per Tovmo 2007. Revealed yardstick competition: Local government efficiency patterns in Norway. *Journal of Urban Economics* 62: 121–134.
- Revelli, Federico 2002. Local taxes, national politics and spatial interactions in English district election results. *European Journal of Political Economy* 18: 281–299.
- Revesz, Richard L. 2001. Federalism and Environmental Regulation: A Public Choice Analysis. *Harvard Law Review* 115: 553–641.
- Richardson, Jeremy J. 2001. Policy-making in the EU: interests, ideas and garbage cans of primeval soup. . In: Uő. (szerk.) *European Union: power and policy-making*. Routledge.
- Rodden, Jonathan – Susan Rose-Ackerman 1997. Does Federalism Preserve Markets? *Virginia Law Review* 83 (7): 1521–1572.
- Rodden, Jonathan 2003. Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. *International Organization* 57 (4): 695–729.
- Rose-Ackerman, Susan 1980. Risk-taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation? *Journal of Legal Studies* 9: 593–616.
- Rosen, Sherwin. 1987. Human Capital. In: Eatwell, John – Murray Milgate – Peter Newman (szerk.) *The New Palgrave Dictionary of Economics*, London: Macmillan.
- Rowley, Charles K. – Robert Elgin 1988. Government and Its Bureaucracy: A Bilateral Bargaining versus a Principal–Agent Approach. In: Rowley, Charles K. – Robert D. Tollison – Gordon Tullock (szerk.). *The Political Economy of Rent-Seeking*. Boston, Dordrecht, Lancaster: Kluwer Academic.
- Rowley, Charles K. 2001. The International Economy in Public Choice Perspective. In: Shugart, William F. II. – Lauro Razzolini (szerk.): *The Elgar Companion to*

- Public Choice*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Royce, Josiah 1908. *The Philosophy of Loyalty*. New York: Macmillan
- Rusbult, Caryl E. – Dan Farrell – Glen Rogers – Arch G. Mainous III. 1988. Impact of Exchange Variables on Exit, Voice, Loyalty, and Neglect: An Integrative Model of Responses to Declining Job Satisfaction. *Academy of Management Journal* 31(3): 599–627.
- Salmon, Pierre 1987. Decentralisation as an Incentive Scheme. *Oxford Review of Economic Policy* 3 (2): 24–43.
- Salmon, Pierre 2003a. Assigning powers in the European Union in the light of yardstick competition among governments. LATEC, Université de Bourgogne. Kézirat.
- Salmon, Pierre 2003b. Accounting for centralisation in the European Union : Niskanen, Monnet or Thatcher? In: Alain Marciano – Jean-Michel Josselin (szerk.): *From Economic to Legal Competition: New Perspectives on Law and Institutions in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Salmon, Pierre 2005. Political Yardstick Competition and Corporate Governance in the European Union. Law Working Paper No. 38/2005. *ECGI Working Paper Series in Law*.
- Samuelson, Paul A. 1954. The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics* 36 (4): 387–389.
- Sappington, David E.M. 1991. Incentives in Principal-Agent Relationships. *Journal of Economic Perspectives* 5 (2): 45–66.
- Sato, Motohiro 2003. Tax competition, rent-seeking and fiscal decentralization *European Economic Review* 47 (1): 19-40.
- Scharpf, Fritz W. 1996. Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In: Marks, Gary – Fritz W. Scharpf – Philippe C. Schmitter – Wolfgang Streeck: *Governance in the European Union*. London: Sage.
- Scharpf, Fritz W. 1988. The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration* 66 (3): 239– 278.
- Scharpf, Fritz 2001. *European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity*. MPIfG Working Paper 01/6
- Schmidt, Susanne K. 2000. Only an Agenda Setter? The European Commission's

- Power over the Council of Ministers. *European Union Politics* 1 (1): 37–61.
- Schuessler, Rudolf 1989. Exit Threats and Cooperation under Anonymity. *Journal of Conflict Resolution* 33: 728–749.
- Schultz, Thomas W. 1983. *Beruházás az emberi tőkébe*. Budapest: Közgazdasági és Jogi.
- Sen, Amartya K. 1970. *Collective Choice and Social Welfare*. San Francisco: Holden-day.
- Sharp, Elaine B. 1984. Exit, voice and loyalty in the context of local government problems, *Western Political Quarterly* 7: 67–83.
- Shelanski, Howard A. – Peter G. Klein 1995. Empirical Research in Transaction Cost Economics: A Review and Assessment. *Journal of Law, Economics and Organization* 11 (2): 335–361.
- Shleifer, Andrei – Robert W. Vishny 1993. Corruption. *Quarterly Journal of Economics* 108 (3): 599–617.
- Siedentopf, Heinrich – Benedikt Speer 2003. The European Administrative Space from a German Administrative Science Perspective. *International Review of Administrative Sciences* 69: 9–28.
- Simon János 1997. Kifelé integráció, befelé dezintegráció? In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.) *Magyarország politikai évkönyve*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja.
- Simon, Herbert A. 1951. A Formal Theory of the Employment Relationship. *Econometrica* 19 (3): 293–305.
- Simon, Herbert A. 1991. Organizations and Markets. *Journal of Economic Perspectives* 5(2): 25–44.
- Sinn, Stefan 1992. The Taming of Leviathan: Competition among Governments. *Constitutional Political Economy* 3: 177–196.
- Skog, Ole-Jorgen 2000. Addict's Choice. *Addiction* 95(9): 1309–1314.
- Smith, Adam 1759/1976. *The Theory of Moral Sentiments*. Indianapolis: Liberty Fund, 1976. Eredeti megjelenés: 1759, Glasgow.
- Spence, Michael – Richard Zeckhauser 1971. Insurance, Information, and Individual Action. *American Economic Review* 61 (2), Papers and Proceedings, 380–387.
- Spencer, Barbara J. – James A. Brander 2008. "strategic trade policy." In: Durlauf, Steven N. – Lawrence E. Blume (szerk.): *The New Palgrave Dictionary of*

Economics. 2. kiadás.

- Squire, Peverill – Raymond E. Wolfinger – David P. Glass 1987. Residential mobility and voter turnout. *American Political Science Review* 81 (1): 45–65.
- Stein, Ernesto 1999. Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. *Journal of Applied Economics* 2 (2): 357–391.
- Steunenberg, Bernard – Christian Koboldt – Dieter Schmidtchen 1996. Policymaking, comitology, and the balance of power in the European Union. *International Review of Law and Economics* 16 (3): 329–344.
- Sunstein, Cass R. 2003. *Why societies need dissent*. Harvard University Press.
- Svensson, Palle 2002. Five Danish referendums on the European Community and European Union: A critical assessment of the Franklin thesis. *European Journal of Political Research* 41 (6): 733–750.
- Szalai Ákos 2002. Fiskális föderalizmus. *Közgazdasági Szemle* 49 (5): 424–440.
- Tallberg, Jonas 2003. *European Governance and Supranational Institutions. Making States Comply*. London: Routledge.
- Terestyéni Tamás 2001. Magyarország és az Európai Unió a sajtó tükrében. Egy tartalomelemzéses vizsgálat eredményei. *Szociológiai Szemle* 2: 16–34.
- Thatcher, Mark– Alec Stone Sweet 2002. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European Politics* 25 (1): 1–22.
- Tiebout, Charles M. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64: 416–424.
- Tinbergen, Jan 1965. *International Economic Integration*. Amsterdam: Elsevier.
- Toole, James 2000. Government Formation and Party System Stabilization in East Central Europe. *Party Politics* 6 (4): 441–461.
- Trachtman, Joel P. 1993. International Regulatory Competition, Externalization, and Jurisdiction. *Harvard International Law Journal* 34: 47.
- Trebilcock, Michael – Robert Howse 1998. Trade Liberalization and Regulatory Diversity: Reconciling Competitive Markets with Competitive Politics. *European Journal of Law and Economics* 6: 5–37.
- Treisman, Daniel 2000. The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics* 76 (3): 399–457.
- Trondal, Jarle 2001. The 'Parallel Administration' of the European Commission: National Officials in European Clothes? *ARENA Working Paper Series* 25/2001.

- Van Vugt, Mark – Claire M. Hart 2004. Social Identity as Social Glue: The Origins of Group Loyalty. *Journal of Personality and Social Psychology* 86(4): 585–598.
- Vanberg, Viktor – Roger D. Congleton 1992. Rationality, Morality, and Exit. *American Political Science Review* 86(2): 418–431.
- Vanberg, Viktor J. 2001. *The Constitution of Markets*. London – New York: Routledge.
- Váradi Balázs 2006. Miért folyik a csata? *Élet és Irodalom*, 44. szám.
- Váradi Balázs 2007. A nyolcezermilliárd átka II. *Élet és Irodalom*, 2. szám.
- Varian, Hal R. 1990. Monitoring Agents with Other Agents. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 146 (1): 85–105.
- Vaubel, Roland – Axel Dreher – Ugurlu Soylu 2007. Staff growth in international organizations: A principal-agent problem? An empirical analysis. *Public Choice* 133: 275–295.
- Vaubel, Roland 1994. The Political Economy of Centralization and the European Community. *Public Choice* 81: 151–190.
- Vaubel, Roland 1995. *The Centralisation of Western Europe*. London: Institute of Economic Affairs.
- Vaubel, Roland 1996. Constitutional safeguards against centralization in federal states: An international cross-section analysis. *Constitutional Political Economy* 7 (2): 79–102.
- Vaubel, Roland 1999. Enforcing Competition among Governments: Theory and Application to the European Union. *Constitutional Political Economy* 10 (4): 327–338.
- Wagner, Richard E. 1988. Agency, Economic Calculation, and Constitutional Construction. In: Rowley, Charles K. – Robert D. Tollison – Gordon Tullock (szerk.): *The Political Economy of Rent-Seeking*. Boston: Kluwer.
- Walsh, C. 1993. Fiscal Federalism: An Overview of Issues and a Discussion of Their Relevance to the European Community. *European Economy*, 25–63.
- Wärneryd, Karl 1998. Distributional conflict and jurisdictional organization *Journal of Public Economics* 69 (3): 435–450.
- Weber, Max 1996. *Gazdaság és társadalom* 2/3. Budapest: Közgazdasági és Jogi.
- Weingast, Barry R. 1993. Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets. *Journal of Institutional and Theoretical*

- Economics* 149 (1): 286 – 311.
- Weingast, Barry R. 1995. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth, *Journal of Law, Economics and Organization* 11: 1-31.
- Weingast, Barry R. – Kenneth Shepsle 1981. Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization. *American Political Science Review* 25: 96–111.
- Wildasin, David E. 2008. Fiscal federalism. In: Durlauf, Steven N. – Lawrence E. Blume (szerk.): *The New Palgrave Dictionary of Economics*. 2. kiadás. Palgrave Macmillan.
- Williamson. Oliver E. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.
- Williamson. Oliver E. 1976. The Economics of Internal Organization: Exit and Voice in Relation to Markets and Hierarchies. *American Economics Review, Papers and Proceedings*, 66(2): 369–377.
- Williamson. Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press.
- Williamson. Oliver E. 1996. *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press.
- Williamson, Oliver E. 2007. A tranzakciós költségek gazdaságtana: a szerződéses kapcsolatok irányítása. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás* 2007, 2(2): 235–255.
- Wilson, John D. 1999. Theories of Tax Competition. *National Tax Journal*, 269–304.
- Wittman, Donald A. 1973. Parties as Utility Maximisers. *American Political Science Review* 67 (2): 490–498.
- Wohlgemuth, Michael 1999. *Democracy as a Discovery Procedure. Toward an Austrian Economics of the Political Process*. Discussion paper 17/99. Jena: Max-Planck-Institute for Research into Economic Systems.
- Yarbrough, Beth V. – Robert M. Yarbrough 1987. Cooperation in the Liberalization of International Trade: After Hegemony, What? *International Organization* 41 (1): 1–26.
- Zodrow, George R. 2003. Tax Competition and Tax Coordination in the European Union. *International Tax and Public Finance* 10 (6): 651-671.

A SZERZŐ TÉMÁBAN SZÜLETETT PUBLIKÁCIÓINAK JEGYZÉKE

Referált szakmai folyóirat

- [1] Mike Károly 2003. A gazdaságpolitikai döntéshozatal nemzetek fölötti centralizációja és a közösségi gazdaságtan. *Közgazdasági Szemle* 50 (3): 254–268.
- [2] Mike Károly 2004. Eurocracy and Tribalism. A Source of Conflict within Public Administration in New Member States. *Society and Economy* 26 (2-3): 351-370.
- [3] Mike Károly 2007. Egy konszenzus természetrajza. Hogyan léptünk be az Európai Unióba? *Századvég* 3: 61–98.
- [4] Mike Károly 2007. An Unhappy Consensus: EU Membership and Party Collusion in Hungary. *World Political Science Review* 3 (4), Article 1.
- [5] Mike Károly 2008. Kivonulás, tiltakozás és hűség az Európai Unióban. A specifikus beruházások jelentősége. *Századvég* 4: 79–117.

Egyéb szakmai folyóirat

- [6] Mike Károly 2005. La tribu eurocratique. Une source de conflict au sein de l'administration publique dans les nouveaux États membres. *Revue Française d'Administration Publique* No. 114 : 281-292.

Könyvfejezet

- [7] Mike Károly 2006. A magyar hivatalnokok és az uniós tagság. In: Hegedűs István (szerk.): *A magyarok bemenetele. Tagállamként a bővülő Európai Unióban.* Demokrácia Kutatások Magyar Központja, Budapest. 355-379.