
TANULMÁNYOK

CLAUS OFFE

A kelet-európai átmenetek intézményeinek tervezése*

E tanulmány két fő részből áll. Az első rész konceptuális célokat szolgál. Bemutatom az intézmények dualista felfogását, és szembeállítom az intézményt olyan rokon fogalmakkal, mint szervezet, norma, rítus és konvenció. Azt vizsgálom, hogy miről ismerhető fel egy intézmény, a szó szociológiai értelmében. A második rész longitudinális perspektívában szemléli az intézményeket. Mi történik velük az idők során, és hogyan tudjuk meghatározni azt, ami velük, illetve azokkal történik, akik ezen intézmények alá tartoznak?

A társadalomtudományokban kulcsfontosságú fogalmi eszköz az „intézmény” kategóriája. A szociológia, a politikatudomány, a közgazdaságtan, de a történeti tudományok, valamint az antropológia és a jogtudomány sem nélkülözhetik. Intézmények létrehozása vagy új és „jobb” társadalmi, politikai és gazdasági intézmények tervezése általában központi gyakorlati problémaként merül fel a posztautoritárius és különösen a posztkommunista társadalmak számára.

* Az alábbi tanulmány szövege előadásként hangzott el a Collegium Budapest-ben 1993. december 17-én, az *Alkotmányosság és a gazdasági átalakulás a posztkommunista társadalomban* című konferencia keretében. A tanulmány angolul megjelenés alatt van Robert E. Goodin – H. Geoffrey Brennan (szerk.): *The Theory of Institutional Design*. Cambridge University Press című kötetben. A magyar fordítás e tanulmány szövege alapján készült. – Szerk.

AZ INTÉZMÉNYEK KETTŐS TERMÉSZETE

Hadd kezdjem azzal a tézissel, amelyet széles körben elfogadnak a téma szociológiai – annál kevésbé közgazdasági – irodalmában, hogy t.i. az intézmények az alájuk tartozó emberek normatív intuícióit vagy elveit testesítik meg. Az intézmények és a társadalmi normák közötti viszony azonban nem egyirányú, hanem kölcsönös és körkörös. A társadalmi szereplők létrehozzák, támogatják és működtetik az intézményeket, amelyek viszont a társadalmi normák betartására képes társadalmi szereplőket formálnak. Az intézmények normatív és kognitív szabványokat alapoznak meg: mit kell normálisnak tartani, mit kell elvárni, mire lehet számítani, milyen pozíciókhoz milyen jogok és köteleességek tartoznak, és mi az, aminek alapján valamely intézménynek van értelme, legitimitása, illetve mely közösségben vagy társadalmi területen számít érvényesnek. Az intézmények szocializáló funkciót töltenek be, amennyiben példaként szolgálnak és folyamatosan emlékeztetnek arra, hogyan „kellene” az embereknek viselkedniük és egymáshoz viszonyulniuk¹, és mit várhatnak el egymástól jogosan. Az intézmények nevelői szerepet is betöltenek (Lindblom 1977). Így a jó polgárok jó intézményeket teremtenek, és az intézmények olyan mértékben „jó”, amilyen mértékben jó polgárokat formálnak és nevelnek, vagy életrehívják a polgárok „jobbik énjét”, akik legalábbis „megszokják”, ezeket az intézményeket, és „otthon érzik magukat” bennük, kifejlesztik a lojalitás érzését, és előbb-utóbb elfogadják azokat a kognitív elvárásokat és erkölcsi intuíciókat, amelyekből maguk az intézmények származnak. A „nevelői” vagy „vezetői” funkció, amelyet a (sikeres) intézmények betöltenek, elsősorban negatív: ösztönzik a társadalmi szereplőket, hogy önként vállalják azokat a magatartási korlátozásokat, amelyek kijelölik a lehetséges cselekvési módok határait. Ugyanakkor az intézmények társadalmilag elfogadott sztemdekkkel látják el a cselekvőket azt illetően, hogy mifélek azok a preferenciák és célok, amelyek megengedettek és várhatóan jóváhagyással találkoznak. E működő visszacsatolási körök – fegyelem és szabadság – jelenléte vagy hiánya az első próba, amelynek révén meghatározhatjuk, vajon egy adott társadalmi megállapodás intézménynek minősül-e vagy sem.

Egy másik teszt az intézmények minőségére vonatkozik: mellett, hogy el kell látniuk azt a feladatot, melyet „kongruens szocializáció”-nak nevezhetnénk, az is követelmény velük szemben, hogy megfelelően *funkcionáljanak*, azaz teljesítsék a számukra megszabott feladatot, feleljenek meg rendeltetésüknek, illetve összeegyeztethetők legyenek azon erőforrások kínálatával, amelyekről függenek, és amelyeket környezetükből merítenek. Ahhoz, hogy egy intézmény teljesíteni tudja specifikus és meghatározott funkcióját vagy rendeltetését, zárójelbe kell tennie vagy felfüggesztenie a szereplők felelősségét teljesítményével kapcsolatosan. Egy jól működő intézmény leveszi a céltudatosság és a stratégiai megfontolások terhét a szereplők válláról:

a cselekvések intézményesen előírt rendje az, amely várhatóan előnyös vagy legalábbis elfogadható teljesítményt eredményez számukra. Így az intézmények lehetővé teszik, hogy az instrumentális megfontolásokat többnyire a cselekvések ritualizálása, illetve a konzervativizmus helyettesítse. Ha egyszer az intézmények meghonosodtak és széles körű támogatást élveznek, működésük szinte egy robotpilóta vezette repülőgéphez hasonlítható. Más szóval, kielégítően funkcionálnak a helyes cselekvés szuprainencionális kereteként.

Könnyen belátható, hogy az intézmények két fentebb megkülönböztetett kritériuma nem azonos jelentésű. Megtörténhet, hogy az intézmények (amilyen az üzleti vállalkozás, az egyetem, a kórház, a hadsereg, az egyház, a parlamentáris kormányzat, a házasság, a foglalkozás vagy a társadalombiztosítás) kialakítják ugyan a hozzájuk tartozó emberek, valamint a külső megfigyelők szilárd támogatását és lojalitását, mégis kudarcot vallanak a feladatkörükbe tartozó problémák megoldásában, illetve a funkciójuk ellátásához szükséges erőforrások biztosításában. És megfordítva, még ha a nyilvánvaló kudarc nem ássa alá szükségképpen az intézmény által élvezett erkölcsi támogatást, éppenséggel a szereplők doktrinér túlázonosulási attitűdjéhez vezet azokkal a szabályokkal, értékekkel és gyakorlatokkal, amelyek a kudarcot vallott intézményben testesülnek meg. Az is megeshet, hogy egy intézmény elfogadhatóan teljesíti funkcióit és biztosítja erőforrásait, ezzel szemben az operatív képessége arra, hogy normatív útmutatásul szolgáljon, és megteremtse a kongnitív elvárások biztonságát, gyenge és jóformán névleges marad.²

Ily módon fogalmilag mindkét dimenzió szükséges az intézmények létehez és életképességéhez: egyfelől a *belső szocializáció és a külső hatékonyság*, a meggyőződések megszilárdítása, másfelől a célok megvalósítása vagy az erőforrások feletti ellenőrzés. Ezek a dimenziók nyilvánvalóan megfelelnek olyan híres fogalom pároknak, mint Max Weber „eszmék”, illetve „érdekek”, Lockwood (1964) „társadalmi integráció”, illetve „rendszerintegráció”, Lipset (1981: 64–70) legitimitás, illetve hatékonyság, vagy Habermas (1981) „életvilág”, illetve „rendszer” fogalom párijai. Egyszerűbben szólva azt mondhatnánk, hogy egy intézmény – a fogalom szigorú értelmében (azaz megkülönböztetve roszkatag, illetve elfajult, vagy fogyatékos változataitól) – kiállja a minőség kettős próbáját: „küldetése”, „értelme, legitimitása van”, és ugyanakkor hatékonyan „betölti” rendeltetését is.

Az intézmények ebben a tekintetben egyrészt a *társadalmi normák* és a norma vezérelte cselekvés, másrészt a célracionális vagy *stratégiai cselekvés* között helyezhetők el. Tartalmazzák és kombinálják a két cselekvési mód elemeit: a dolgokat „helyes módon” megtenni és ugyanakkor hatékonyan „elvégeztetni a dolgokat”. March és Olsen (1989: 23) ugyanerre a kettősségre utalnak, amikor a cselekvést és az azt vezérlő szabályokat egy időtengelyen helyezik el. Úgy vélik, az intézményesült cselekvés hátratekintő („kötelező”) és előretekintő („számító”) motivációs erőket egyesít. Az elsőt a „helyesség” valami-

lyen „logikája” hatja át, a másodikat pedig az instrumentális vagy stratégiai racionalitás, a „következmények szem előtt tartásának logikája” (Marck—Olsen 1989: 160). Az intézményesült cselekvés egyedi esetei eltérhetnek e két motivációs komponens viszonylagos súlyát, valamint a szereplők reflektív tudatosságát illetően, azonban a meghatározás értelmében a kettő közül egyik sem hiányzik teljesen. E szociológiai dualizmus szorosan kapcsolódó – ha nem azonos – eseteit reprezentálják az olyan megkülönböztetések és fogalom párok, mint a szabályok – döntés, státus – szerződés, vagy szükségszerű – preferencia, rend – választás, korlátok – esetlegesség. Az intézmények „hidak”, avagy szintetizáló megoldások, amelyek lehetővé teszik az ilyen látszólagos ellentétek összekapcsolódását. E szintézis példájaként a magántulajdon intézményére gondolhatunk, amely mint státuszjog biztosítja, hogy preferenciáinknak megfelelő szerződéseket kössünk. Hasonlóképpen a pénz intézménye a választási lehetőségek óriási tartományát hozza létre, éppen annak a ténynek a függvényében, hogy e választási lehetőségek tartománya és a pénz értéke mentesül a véletlenszerű választásoktól.

Egyszóval, az intézmények kötelességekre szoktatják az embereket, teljesítményre készítetik őket. Ahhoz, hogy előidézze a kimeneteket, kognitív és erkölcsi erőforrásokra kell támaszkodniuk, amelyek azonban a dolgok természeténél fogva nem teremthetők meg hatalmi szóval. „Az értelemnek (Sinn – szerk.) nem létezik adminisztratív termelése” (Habermas 1975: 70, kiemelés az eredetiben). Következésképpen, mindenkinek, aki intézményeket akar javasolni, tervezni, létesíteni, megváltoztatni vagy bírálni, szem előtt kell tartania ezt a kettősséget, valamint az „értelem” (Sinn) fölötti potenciális ellenőrzés belső korlátait.

A társadalomtudományokban egymással versengő két megközelítés egyike sem ragadja meg az intézményeknek ezt a kettősségét. Egyfelől, a „kulturalisták”, valamint néhány szociológiai és filozófiai „institucionalista” ott vetik el, hogy bizonyos intézményeket kizárólag azon *társadalmi normák és értékek* fogalmaiban mutatnak be és magyaráznak, amelyeket ezek az intézmények megtestesítenek és sikeresen elterjesztenek az érintett társadalmi szférában, miközben figyelmen kívül hagyják az intézmény és környezete közötti szisztematikus „illeszkedést”.³ A másik szélsőséget képviselő utilitáriusok szintén közismerten nem konceptualizálják kiegyensúlyozott módon az intézményeket, mivel egyoldalúan az *instrumentális* aspektusra helyezik a hangsúlyt. Az intézményeket (amilyenek a piac, a tulajdonjogok vagy az üzleti vállalkozások) hatékonyságnövelő és ennél fogva hasznosságmaximalizáló hatásuk szempontjából magyarázzák vagy veszik védelmükbe; sőt bizonyos intézmények meglétét adott társadalmakban egyesenes evolúciós magasabbrendűségükből vezetik le, például a tranzakciós költségeket csökkentő képességükre hivatkoznak.⁴ Módszertanilag ehhez hasonló egyik-másik marxista érvelés szerke-

zete, eszerint legalábbis néhány intézmény az uralkodó osztály stratégiájának közvetlen és szándékolt következménye, a kizsákmányolást biztosító elosztásra törekvő produktuma.

Az utilitárius, az evolucionista és a marxista megközelítés egyaránt tagadja az „intézmény” és a „szervezet” közötti döntő fogalmi különbséget. A szervezet képes elrendelni, és ténylegesen el is rendeli (összhangban Weber „célracionális” fogalmával) a „kötelességeket”, az intézmény azonban nem. A szervezetekben a „kötelességeket”, illetve hatalmi szóval előírt és kikényszerített szerepeket és szabályokat azért határozzák meg, hogy optimalizálják a teljesítményeket. Ez tehát bizonyos tekintetben a főnöknek az alkalmazott fölötti formális hatalmán múlik, azon, hogy milyen feladatokat tud vele elvégeztetni a nap hátralévő részében. De csak bizonyos vonatkozásban, mivel az előírt kötelességek az alkalmazottnak a szerepét határozzák meg, nem az alkalmazottat mint személyt; ezt pedig többé-kevésbé szigorúan korlátozza számos intézményi szabály, például az alkalmazott munkaszerveződéshez kapcsolódó státuszjogai, valamint polgári jogai, amelyek behatárolják azoknak a kötelességeknek a körét, amelyeknek előírására a főnöknek ténylegesen jogcíme van. Egyedül a státuszjogok intézményes kerete teremti meg a teret a szervezeti döntéshozatal és célszerű cselekvés számára.

A szervezet és az intézmény közötti különbség három pontban összegezhető. (1) A szervezeti kötelességek *diadikusak*, az intézményi szabályok pedig *triadikusak*, azaz kívülállók, „harmadik személyek” alapozzák meg és kényszerítik ki, akik nem vesznek részt az intézményesített interakcióban. (2) A szervezetekben a „kötelességek” alárendeltek a szándékolt következményeknek, az intézményekben azonban legalábbis velük azonos logikai szinten állnak. (3) A szervezeti kötelességek hatókörüket, érvényességüket és az érintett személyekre gyakorolt befolyásukat illetően sokkal korlátozottabbak, a mérlegelésnek arra a tartományára korlátozódnak, amelyet az intézmények (amilyen a tulajdonjog, a házasság, a politikai pártok, az üzleti vállalkozás) *biztosítanak* a szereplők számára, hogy a maguk területén saját céljaikat kövessék.

Például az egyetem *mint intézmény* nem engedi meg, hogy valaki maga kitalálja kutatása adatbázisát, vagy hogy plagizálja más tudósok munkáját (bár ez fölöttébb célracionális lehet!), de az adott egyetem *mint szervezet* – amelyet az intézmény magába foglal – megengedi, hogy meghatározott hivatalt betöltő személyek megválogtassák a tananyagot, legalábbis meghatározott szabályok szerint.⁵

Az intézmények „triadikus” jellege vagy „beágyazottsága” magyarázatra szorul. Az intézmények életképessége és fennmaradása olyan „harmadik személyek” tudásától és – legalábbis hallgatólagos – beleegyezésétől függ, akik nincsenek közvetlenül érintve az intézmény által szabályozott konkrét interakcióban. „A működési szabályoknak⁶ mindenki által elsajátított, valamint ellenőrzött és megkövetelt ismereteknek kell lenniük. A közös tudás feltételezi, hogy minden résztve-

vő ismeri a szabályokat, tudja, hogy mások ismerik a szabályokat, és tudja, hogy mások szintén tudják, hogy ő ismeri a szabályokat” (Ostrom 1992: 20). Az intézmények – ellentétben a szigorúan önérvényesítő konvenciókkal⁷ – társadalmi megállapodások, amelyek potencális konfliktusok feloldására szolgálnak. Ezért szükségük van arra, hogy kívülálló, „harmadik személyek” megerősítsék őket. Ha ily módon valóban szentesítik őket, akkor létrejön a másodlagos várakozások (vagy Luhmann szóhasználatában: „elvárt várakozások”) jelensége: az, amit az intézményes interakcióban közreműködők vagy elvárhatnak egymástól, vagy nem, azt harmadik személyek vagy külső megfigyelők várják el. Mivel előjogokat, jogosítványokat és kötelesegeket jelölnek ki a szereplők számára, az intézmények – ellentétben a megkérdőjelezetlen szokásokkal, rutinokkal és hagyományokkal – olyan rendet alapoznak meg, amelyet potenciálisan mindig kétségbe vonnak, s ennél fogva szükséges, hogy külső szereplők tudomásul vegyék, jóváhagyják és kikényszerítsék őket. Az intézmények kikényszerítése során a külső szereplők rendszerint elemi szintű – néha a formális intézményi szabályzatból levezetett – elméletekhez folyamodnak, hogy érveket merítsenek arra nézve, miért kell egy intézményszerű státuszrendet érvényesnek elismerni, és ennél fogva miért érdemli meg, hogy tiszteletben tartsák.

A konfliktusnak ez a lehetősége – és ennél fogva a külső kikényszerítés, valamint az erős igazoló „elméletek” szükségessége – különösen nyilvánvaló azoknak az intézményeknek az esetében, amelyek az olyan alapvető értékek előállítására és elosztására vonatkozó törvénykezéssel foglalkoznak, mint egészség, béke, hatalom, tudás, igazság, szeretet, jólét, mobilitás, művészi szépség, biztonság (katonai és szociális egyaránt), barátság, igazságosság, munka, üdvösség, büntetés, nevelés és hasonlók. Hogy milyen viszony áll fenn egyfelől az eljárási szabályok, korlátozások, erőforrások és jogosítványok fajtái és elosztása, másfelől e vonatkoztatási értékek között, arra a válasz azokban az *implicit elméletek*ben, ideológiákban és igazolásokban lelhető fel, amelyeket az intézmények megfogalmaznak önmagukról, és gyakran intézményi „szabályzatban” örökítenek meg. Végső soron ezeknek az elméleteknek a minőségétől, azaz kényszerítő erejüktől, illetve a kritikával szembeni ellenállóképességüktől függ, hogy egy konkrét intézménynek sikerül-e felfüggesztenie az azokkal a jogosítványokkal, privilégiumokkal és szabályokkal kapcsolatos nyílt konfliktust, amelyekből státuszrendje felépül.

Más intézmények kevésbé közvetlenül és kevésbé nyilvánvalóan kapcsolódnak ilyen elemi értékekhez, mégis segítenek szabályokat megalapozni, amelyek hiányában súrlódások támadnának. Sok intézmény ezek közül a tér és/vagy az idő társadalmi használatát szabályozza, mint a parkok, piacterek, szüneti utazások, karneválok, hivatalos ünnepek, születésnap partik, sportstadionok, pártgyűlések, bárók, koncerttermek és sok más dolog esetében. Közös bennük, hogy életre hívnak és legitimálnak bizonyos témákat, cselekvési rutinokat

és orientációkat, és így elősegítik az érintettek interakcióját (vagy csökkentik tranzakciós költségeiket), illetve a témák, jogcímek és helyszínek valamely konkrét tartományára korlátozzák az interakciót. Ezeknek a tematikus, térbeli, státusfüggő és időbeli demarkációs szabályoknak az ereje a furcsaság, a zavarodottság, a szegyenkezés és a tiltakozás érzéseiben válik nyilvánvalóvá, amelyek akkor támadnak, ha „rossz” személyek „rossz” dolgokat tesznek „nem megfelelő” helyen és időben. Csak olyan mértékben teremődik meg egy társadalmi vagy tematikus „tér” (vagy, a művészetekben, egy „műfaj”), amelyen belül a stílusok és gyakorlatok megújítása, kialakítása, módosítása stb. végbemehet, amilyen mértékben ezek a demarkációs szabályok szilárdan megalapozottak és elismertek.

Ilyen összetett kódok – amelyek arra vonatkoznak, hogy kinek mit kell tennie, mikor, hol és milyen összefüggésben, milyen vonatkoztatási értékekkel – segítenek mentesíteni a döntési terhektől és konfliktusoktól a társadalom összes tagját – feltéve, hogy *ezek a kódok ismertek*, és arra szolgálnak, hogy az intézményesen mintázott tevékenységben közvetlenül érintett embercsoport háttérben figyelmet és kognitív várakozásokat alakítsanak ki. Ebben az értelemben az intézmények a társadalmi élet „külsőleges vázához” hasonlíthatók. Amilyen mértékben az ilyen demarkációs szabályok közismertek, annyiban az intézmények, funkciójuknak megfelelően, „energiát takarítanak meg”, azt az energiát és azokat a költségeket, amelyeket nélkülük annak kognitív felbecsülésére és erkölcsi értékelésére kellene fordítani, hogy mi történik, és „nekem” hogyan kellene bekapcsolódnom abba, amit „mindenki más” tesz. Az intézmények megkönnyítik a cselekvést, mivel nagyrészt mentesítenek bennünket annak a terhetől, hogy ad hoc ítéleteket alkossunk. Az intézményi szabályok hiányának (vagy a létező szabályok nem ismerésének) feltételei között tapasztalhatjuk, milyen óriási szellemi és erkölcsi erőfeszítést igényel saját viselkedésünk helyességének értékelése, hacsak nem segítenek ítéletünk meghozatalában intézményesült státuszjogok, rutinok, szabályok és demarkációs vonalak.⁸

„Energiamegtakarító” sajátosságaiknak köszönhetően az intézmények nemcsak korlátoznak, hanem bővítik is a lehetőségek körét, mégpedig jóval a tranzakciós költségeket csökkentő funkciójukon túl, amit a közgazdászok hangsúlyoznak. Az intézmények a szabályozás általánosan ismert keretei, melyek segítenek bennünket a szituációk „helyes” értelmezésében és abban, hogy megítélhessük, várhatóan mi fog történni, illetve mi nem fog megtörténni. Emellett a korlátozás gyakran csak marginális, mivel az intézmények a célok széles skálájára alkalmazhatók anélkül, hogy e célok bármelyikét mindenek felett állónak kellene nyilvánítani, miként egy szervezetben. Ez a demarkációs szabályokra vonatkozó közös tudás, valamint az erre a tudásra alapozott elvárások biztosítják az intézményeknek a tényekkel ellentétes érvényesség és stabilitás meghatározott mértékét. Meg kell különböztetni magát az intézményt azoknak a szabályoknak az egyedi

eseteitől vagy megvalósulásától, amelyek az intézményt alkotják. Ha egy szervezet kudarcot vall, akkor ez megpecsételi a sorsát, és nincs többé. Ha viszont egy intézmény egy konkrét esetben kudarcot vall (egy házasság, egy politikai párt, egy állam), ez önmagában nem befolyásolja az intézményi mintát, amely testet öltött benne. Az intézmények effajta stabilitásának, valamint a funkcióknak, amelyeket stabilitásuk révén ellátnak, ára van. Ez az ár a merevség. Egyfelől az olyan intézmények, mint a piac, az egyetem, a pártrendszer, az általános választások vagy az üzleti vállalkozások, a választási lehetőségek csaknem korlátlan tartományát teszik elérhetővé, ezek kereteiken belül lehetséges erőforrások és interakciók kombinálásával és újrakombinálásával variálhatók, ami módot ad a hasznosság maximalizálására vagy a stílusok és ízlések finomítására. Másfelől, magának a választási lehetőséget generáló elrendezésnek viszonylag *védettek* kell lennie a választással szemben.

Úgy tűnik, összefüggés van az intézményi elrendezés *keretén belül* elérhetővé tett választási lehetőségek tartománya és magának az elrendezésnek a „szükséges merevsége” között. Hogy megismételjem, a pénz intézménye csak azért közvetíthet számtalan tranzakciót, mert a tranzakciókban résztvevők egyike sem képes akarata szerint befolyásolni a pénz értékét vagy egyetemes értékmérőként és a gazdasági tranzakcióban csereeszközként betöltött szerepét. Hasonlóképpen a demokrácia mint preferenciákat összerendező gépezet csak azon jogok keretén belül képes működni, amelyeket független bíróságok védelmeznek, és legalább viszonylag védettek a demokratikus esetlegességekkel szemben; ugyanis nyilvánvalóan a demokrácia végét jelentené, ha például a többségnek joga volna ahhoz, hogy megvonja a kisebbségektől a szavazás vagy a szervezkedés jogát. Ilyen és hasonló esetekben a következmények bizonytalanságával az eljárások, szabályok és paraméterek biztonsága áll szemben. A kelet- és közép-európai kommunizmusból való átmenetek egyik kulcsproblémája éppen az, hogy a „szükséges merevségnek” ebből a fajtájából túl kevés van, hiszen a rendszer, amely ki tudná kényszeríteni ezt a merevséget, összeomlott, és *ennél fogva nagyon szűk tere van az átgondolt választásnak*. A szereplők mindegyike arra számít – okkal –, hogy a cselekvés intézményi paramétereire (mint a jogok kikényszeríthetősége, a pénz értéke, a polgári erőszakmentesség) nem lehet építeni, minden ilyen paraméter váratlan változásnak van kitéve. A cselekvések nem intézményektől regulázott módon, hanem az intézmények „mellett” mennek végbe: minden csak megítélés dolga, de a megítélést semmilyen szabály nem *irányítja* és nem korlátozza.

AZ INTÉZMÉNYI STABILITÁS ÉS VÁLTOZÁS MÓDJAI

Ebben a részben áttekintem azokat a módozatokat, ahogyan az intézmények változnak, avagy nem változnak. Mint ki fog derülni, a „tervezés” ritka és valószínűtlen módja a változásnak, és még kevésbé valószínű, hogy a „tervezés” tevékenységét mint olyat felismerik, elismerik, s emlékeznek rá. Azokat az eljárásokat, amelyek az intézmények folyamatosságát befolyásolják, a „stabilitás”, az „alapítás”, az „összeomlás” és a „kritika” címszavak alatt tárgyalom.

A stabilitás mint folyamat

Az intézmények nem „természetes”, hanem ember alkotta dolgok. Ugyanakkor rendelkeznek természetszerű lélettartammal. Az első dolog, amit társítunk velük, a stabilitás. Hegel a „második természet” terminussal ragadta meg az intézmények kettős jellegét (hogy t. i. ember alkotta dolgok, ugyanakkor természetszerűek is, és gyakran éppoly lehetetlen megváltoztatni őket, mint a gravitáció törvényét). Az intézmények stabilitására népszerű, de rendkívül félrevezető mechanikai metafora a „tehetetlenség” fogalma. A mechanikai oknál itt sokkal többet mondanak a biológiai analógiák. Magukat az intézményeket inkább az „azonos reprodukcióhoz” hasonlíthatjuk, mint a „tehetetlenséghez”. Az ilyen biológiai metafora arra a tényre utal, hogy az azonos reprodukció inkább folyamat, semmint tartós állapot, s hogy egy faj reprodukciójának „azonossága” összefér az egyes példányok jóformán korlátlan változatosságával – a faj genetikai állományának összetettségétől függően. Azonban az azonos reprodukció maga nem korlátlan, hanem valójában folytonosan bizonytalan. Az egész társadalmi életet „kettős kontingencia” befolyásolja, azaz a válaszok nyitottsága két kérdésre. Először is, az *A* szabályt vagy a *B* szabályt kell-e elfogadnom? Másodszer, bármelyik szabály legyen is érvényben, be kell-e tartanom, vagy meg kell szegnem? E kettős kontingenciának köszönhetően minden azonos reprodukció véget ér egy ponton, amikor vagy az azonos reprodukció áll le (például a dinoszauruszok „kihalása”), vagy az azonos reprodukció szakad meg (mutáció és kiválasztódás révén).

Az intézmények stabilitásának kevésbé metaforikus felfogása az „útfüggőség”. E meglehetősen erős magyarázó intuíció jelentése értelmezésem szerint a következő. Az útfüggőség az intézmények azonos reprodukciójának mechanizmusa, mely az említett két sajátosság egyikének vagy mindkettőnek köszönhető. Nemcsak az intézmények ember alkotta dolgok, hanem az emberek is intézmény alkotta lények – az intézmények nevelő hatására vagy „rejtett tananyag” elsajátítása révén szocializálódnak az intézményekben megtestesülő értékek, normák és szabályok világába, és ennek következményeképpen tudják, elvárják és előre látják, hogy az intézményekre támasz-

kozhatnak, és számolhatnak velük (majdnem úgy, mint a természeti tárgyakkal). Mellesleg e tananyagának nem szabad túlságosan „rejtettnek” lennie. Önmaga fenntartására az intézmény érdekeltségeket hoz létre néha olyan mértékben, hogy egy alternatív elrendezés belülről fakadó tényleges preferenciája jóformán elképzelhetetlenné válik. Gondoljuk csak meg, mennyi a valószínűsége annak, hogy a „nyertes mindent visz” típusú választási rendszerekben az egyszerű többségen belül koalíció jön létre az arányos képviselőtámogatására, ha az átmenet az ellenkező irányban sokkal valószínűbbnek tűnik. Másodszor, amíg az intézmények megfelelően funkcionálnak és folyamatosan produkálják a teljesítmény elfogadható szintjét, szükségtelen latolgatni és még kevésbé megpróbálni az intézmények megújításának vagy átalakításának potenciálisan költséges folyamatát. Másrészt azok, akik az intézményeket indítványozzák, óhatatlanul „túl sokat ígérnek” meggondolatlanul, bátorítva ezzel az intézményi reformokra irányuló törekvéseket. Egyszóval, az intézmények stabilitása az azonos reprodukció társadalmi folyamatán alapul, amelyet az intézmény szocializációs hatása és funkcionális életképessége irányít.

Továbbá, egyes intézmények azáltal stabilizálódnak, hogy stabilitásuk érdekében reflektív módon intézményesítéssel *biztosítják azt*, amit ultrastabilitásnak nevezhetünk. Ez két módon történik. Az egyik a szabadságnak az egyéni magatartás és választás számára meghagyott mértéke. Az intézmények csak *keretet* nyújtanak, amelyen belül a célkitűző választás lehetséges. Az intézményeket meg kell különböztetni a választás lehetőségét minimálisra redukáló rítusoktól. Minél liberálisabb rendszert kényszerítenek az intézmények a szereplőkre, annál védettebbek a hűtlenség vagy az intézményi újítás kísérleteivel szemben⁹ – legalábbis addig a pontig, amikor a túlzó liberalizmus már negatívan befolyásolja a szocializációs – vagy preferenciaformáló – hatást, amelytől az intézmények folyamatossága normális esetben függ. Továbbá, az intézmények, mondhatnánk, nemcsak keret-jellegük révén védik meg magukat a túlterheléstől, hanem emellett lehetőséget nyújtanak a szereplőknek arra, hogy más intézményes kódokra váltsanak át, amikor magatartásuk immár nem fér össze az adott intézmény szabályaival.

A stabilitás kikényszerítésének másik mechanizmusa az, amikor intézményes szabályokba foglalják az (alacsonyabb fokú) intézményi szabályok megváltoztatását. Ez módot nyújt arra, hogy az írott jog által meghatározott intézményeken a törvényhozási folyamatot irányító alkotmányos szabályoknak megfelelően változtassanak, sőt a legtöbb alkotmány tartalmaz eljárási szabályokat (például a német alaptörvényben a 79-81. cikkelyek), amelyek meghatározzák, hogy a vonatkozó alkotmány mely része milyen módon változtatható (vagy nem változtatható) meg.¹⁰ E jogosítványok mindegyike – beépítve a *magatartásra* vonatkozó döntési szabadság körébe (beleértve a „szomszédos” intézményi mintákra való áttérést), illetve beépítve bizonyos intézményi *szabályokra* vonatkozó döntési szabadság körébe – segít

abban (kifejezetten ez a célja), hogy a rugalmasságot szolgáló intézkedések révén fenntartsák, a változó körülmények és preferenciák ellenére, az intézményi stabilitást. Ezekben az esetekben az intézményeket eleve úgy tervezték, hogy – e kétlépcsős struktúra révén – újraépítsék önmagukat, anélkül, hogy explicit módon tematizálni kellene újraalkotásuk szükségességét.

Az ilyen kétlépcsős megoldás tág teret nyit az intézmények reformjának és revíziójának. Az intézmény néhány sajátossága változatlan marad, mások megváltoztathatók. Ily módon az erre jogosítvánnyal és mandátummal intézményesen felruházott szereplők a társadalmi rendet újratárgyalhatják. Az intézményesen szabályozott intézményi változtatás legradikálisabb esetei a „*transicion pactada*”, vagy a „kerekasztal-tárgyalások”, ahogy azok a spanyol, illetve a kelet-európai önkényuralomból való átmenetekben lezajlottak. Az ilyen esetekben azok a szereplők, akik politikai funkciót töltek be a régi rendszerben, kooptálnak más, előzőleg hasonló funkcióval nem rendelkező szereplőket abból a célból, hogy megállapodjanak az új szabályokban és az új témákban. A rendszerváltásokban az új szereplők kooptálásának az lehet a következménye – amint például Lengyelországban 1989-ben, vagy Kelet-Németországban 1990-ben –, hogy a régi, korábban egyeduralgó szereplők jelenléte csak átmeneti, presztízsmentő eszközként szolgál minden tartalmi jelentőség nélkül. A legkevésbé radikális és legmegszokottabb eset az, amikor mind az intézményi szereplők, mind az intézményi szabályok változatlanok maradnak és csupán néhány új tartalmi kérdés kerül napirendre.

Intézmények „alapítása”: a „hiperracionalitás” és a „szellemi maradék” problémái

A stabilitással, az azonos reprodukcióval, az útfüggőséggel és az ultrastabilitással homlokegyenest ellentétesek azok a ritka esetek, amikor az intézményeket valóban megalkotják egy bizonyos időpontban, és ezután valóban sikeresen tudják intézményként működtetni őket, akár tagjaik és erőforrás-környezetük ellenében, tehát nem jutnak a szereplőkre kényszerített, rövid életű kísérleti modellek sorsára, és nem is merülnek ki abban, hogy régi intézményként működnek tovább új néven.

Azok a ritka körülmények, amelyek között lehetséges intézmények tudatos és szándékos tervezése – és nem csupán modelleké, nevéké vagy homlokzatoké –, részben jól ismertek, legalábbis ami a politikai intézményeket illeti. Az első feltétel az, hogy a létező intézmények, amelyeket az újaknak fel kell váltaniuk,¹¹ teljesen hitelüket veszítették (azaz nem teljesítettek kongruens szocializáló funkciót), és – bizonyára hitelvesztésük következményeként – elveszítették azt a képességüket is, hogy megbirkózzanak környezetükben a funkcionális problémákkal. Így a gazdasági válságok és háborúk, valamint az

ezekért felelős rendszer legitimitásának teljes hiánya óhatatlanul előidéztek az intézmények megújítására irányuló tudatos törekvéseket. Ez az állítás egyszerűen parafrázisa Lenin definíciójának, amely szerint a forradalmi helyzetre az jellemző, hogy az uralkodók *nem képesek* a régi módon tovább uralkodni, az alávetettek pedig nem akarják, hogy az uralkodók tovább uralkodjanak.

A másik feltétel, amelynek teljesülnie kell ahhoz, hogy ez a szituáció a pusztá összeomlás és káosz helyett újonnan tervezett és létrehozott intézménnyé alakítsa át önmagát, az, hogy rendelkezésre áll az új intézményi rend valamilyen *modellje*, amelyet rendszerint nem ott helyben találnak fel, hanem térben vagy időben többé-kevésbé távoli pontokról „importálnak” és megfelelően adaptálnak. Az intézményi modellek jellegzetesen másolt minták, és ezt többnyire indokként hozzák fel bevezetésükre.

E pont illusztrálásaként hadd térjek ki röviden a gazdasági és politikai intézmények második világháború utáni újjáépítésének német példájára, mind Kelet-, mind Nyugat-Németországban. A náci rendszer teljes katonai veresége és teljes erkölcsi hitelvesztése, mint első feltétel, kétségtelenül teljesült. De adva volt az intézmények újjáépítésének második feltétele is, nevezetesen egy pozitív vonatkoztatási modell közvetlen elérhetősége. Ami Nyugat-Németországot illeti, a vonatkoztatási modell lemásolta a weimari köztársaságnak és demokratikus intézményeinek a „jobbik múltját” és azt kombinálta az angolszász demokráciák bizonyos jellemzőivel, amelyeket azért vettek át, hogy megóvják a második német köztársaságot azoktól a körülményektől, amelyek az első vesztét okozták. Emellett az új intézmények megvalósítására és kikényszerítésére létrehozott mechanizmus is „importált” volt,¹² amennyiben a nyugati szövetségesek megszálló erőire épült. Ugyanez érvényes természetesen az 1945 után Kelet-Németországban kibontakozott intézményépítés igen eltérő folyamatára, amelynek során a weimari kommunista baloldal „felfedezett hagyománya” ugyanazt a szerepet töltötte be, mint amit Weimar szociáldemokrata és keresztény politikai erőinek modelljei és intézményi örökségük Nyugat-Németországban.

A kelet-közép-európai társadalmakban 1989 után kezdődött intézményi átalakítás, intézményépítés folyamatában meghatározónak bizonyult az a tény, hogy már kiépültek az ellenzéki kultúrának azok a bázisai, amelyek képesek voltak a régi rendszer tisztségviselőivel kompromisszumot kötni és velük versengeni. Nem meglepő, hogy ezek a bázisok a régió két „legérettebb” civil társadalmában tudtak leginkább kifejlődni, nevezetesen Lengyelországban és Magyarországon – azokban a társadalmakban, amelyek, részben geostratégiai helyzetüknél fogva, a leginkább tudták függetleníteni magukat a szovjet ellenőrzéstől, felébreszteni a nemzeti identitás erős érzését, és egyedül ők építhettek a gazdasági és politikai reformkezdeményezések viszonylag hosszú történetére, amely mindkét esetben a hetvenes évek végéig megy vissza. Az ellenzéki kultúrának csak gyenge és szórva-

nyos szigetei alakultak ki a Német Demokratikus Köztársaságban, valamint a Cseh és Szlovák Szocialista Köztársaságban, jóformán alig találunk ilyen előzményeket Bulgáriában és legkevésbé Romániában. Az olyan eszmék, mint a pluralizmus, az önkényuralom elutasítása, az emberi és munkavállalói jogok, a civil társadalom önszerveződése, továbbá olyan személyiségek (például Jacek Kuron Lengyelországban), körök, mozgalmak, akik és amelyek hitelesen képviselhették a nyilvánosság szemében ezeket az eszméket Magyarországon és Lengyelországban, hatalmas erőforrásnak bizonyultak az intézményépítés folyamatában: kifejezték a felépítendő rend erkölcsi infrastruktúráját és normatív értelmét a kerekasztal-tárgyalásokon, a médiumokban és másutt. Nem hiányoztak természetesen e két szerencsés esetben sem a társadalmi integráció és a kollektív identitás – nevezetesen a nemzeti, vallási és tradicionális identitás – versengő modelljei. Ezek is közrejátszottak az intézményi reformok folyamatában. A lengyel és a magyar eset azt látszik bizonyítani, hogy a már előzetesen meglévő szellemi és kulturális tőke a társadalmi integráció fontos forrása, és az intézményalapítás folyamatának ígéretes kiindulópontjává válhat. Az intézményépítésnek mindkét esetben elemi követelménye volt, hogy „illeszkedjen” ahhoz, amiről széles körben úgy tartották, hogy a magyar, illetve a lengyel nép történelmét és törekvéseit jelképezi.

Ezzel szemben a kelet-német, a cseh és – sokkal kevésbé kiszámítható módon – a bolgár és román kísérlet is a „következmény logikájára” alapozott intézményépítésnek bizonyult, amely valamilyen feltételezett „társadalmi érdek” nevében „másutt bevált” gazdasági és politikai intézményeket egyszerűen lemásol, importál és átültet, tekintet nélkül arra, hogy illeszkednek-e a társadalomban uralkodó eszmékhez, hagyományokhoz és mentalitásokhoz. Csakhogy az olyan vállalkozás, amely megkerüli a társadalmi integráció szintjét, és ehelyett – hiperracionalista módon felülről lefelé perspektívát követve – olyan új intézmények összeügyeskedésére összpontosít, amelyek állítólag megalapozhatják a rendszerintegráció új módját, könnyen védtelenné válik a régi rendszerből örökölt, változatlanul hagyott szellemi és erkölcsi diszpozíciókkal szemben. Ennek az a következménye, hogy az újonnan alapított intézmények a helyükön vannak ugyan, de nem működnek a tőlük elvárt módon, ezért ki vannak téve a megújuló intézményi tervezés még lázasabb ciklusainak, valamint az ezzel járó törekvéseknek, hogy az embereket „átneveljék”, alkalmassá tegyék az új intézményekben betöltendő szerepükre.

Új intézmények tervezése a régi vagy más, térben távoli intézmények másolása révén történik. Mielőtt a tervezők elkezdenék munkájukat, rendszerint inspirációt és legitimitást keresnek saját társadalmuk múltjának valamely konstruált modelljében. Ezt a múltat többnyire sematikusán kettéosztják egy elutasított, „sötét” múltra és egy távolabbi, ünnepezt „aranykorra”. Jellegzetesen ilyen eset a 19. századi európai *risorgimento*-nacionalizmus a maga intézményeivel, amelyek között a legfőbb a nemzeti állam. Mások követendő külföldi model-

leket keresnek¹³. Néha eléggé könnyen megalkotható a „nagyszerű” múltban és a „nagyszerű” Nyugaton fellelhető modellek működőképes szintézise, másokor azonban szöges ellentétben állnak egymással a „múltból” és a „nyugatról” importált modellek, mint ahogyan ez a helyzet napjaink Kelet-Közép-Európájának nagy részében, legalábbis Lengyelország, Magyarország és talán a Cseh Köztársaság viszonylag szerencsés eseteit kivéve.

Mondanom sem kell, hogy ami az intézményépítés folyamatában ténylegesen történik, az gyakran korántsem azonos a más térben és időben, más feltételek között működő szabályok puszta másolásával. Amikor intézményeket időn és téren keresztül „átemelnek”, ebben a képzeletbeli átültetésben számomra nem az az érdekes, hogy végül is a valóságban mit vesznek át belőlük, hanem az, hogy miért kell az intézménytervezés és -építés tevékenységét mindenekelőtt intézményeket másoló tevékenységként, utánzásként bemutatni. Úgy tűnik, az intézmények tervezői visszarettennek attól, hogy nyilvánosan vállalják a felelősséget azért, amit tesznek, és hajlamosak ehelyett az utánzás vagy átültetés gyakran meglehetősen fiktív fogalma mögé rejtőzni. De még akkor is, ha az utánzás (mondjuk a politikai pártokat, a tudományos kutatást, a magántulajdont vagy a központi bankokat irányító intézményes szabályok utánzása) valamilyen sikeres modell hibátlan másolatát eredményezné, nyitott kérdés marad, hogy vajon az új intézmények ugyanolyan módon és ugyanazzal az eredménnyel működnek-e majd, mint az „eredetiek” – hiszen adottnak kell tekinteni a tényt, hogy csak az utóbbiakat támogatja egy kongruens „szellem” és annak a folyamatnak a kollektív emlékezete, amelynek során ez a „szellem” vagy „ethosz” intézményi szabályok együttesévé alakult át. Mindenesetre az intézményi újítás konstruktivista megközelítésének meg kell birkóznia azzal a bonyolult problémával, amely erősen emlékeztet a „szocialista ember megteremtésének” jól ismert dilemmájára: a „kapitalizmus szellemét” *azután* kell bevezetni, hogy a kapitalizmus intézményei már a helyükön vannak (ráadásul a rendszer támasztékát jelentő transzcendens motivációk előnye nélkül).

A nemzeti és szektorok közötti határokon túli minták utánzása hatékony eszköze az intézményi újításnak. A „másoktól tanulás” és a „a sikeres példákban tanulás” retorikájával megpróbálják bagatelizálni a szektorok és az országok között fennálló különbségeket, magától értetődőnek és könnyen elfogadhatónak beállítani valamilyen magasabb rendűnek tartott megoldást, igyekeznek támogatást szerezni és elrejteni az eredeti minta utánzásával óhatatlanul együtt járó módosításokat. A szektorok közötti utánzás azt a szuggesztív analógiát követi, hogy ami működött az egyik szektorban, annak működni kell más szektorokban is. Ily módon a német társadalombiztosítási rendszer (amely a jövedelem utáni kötelező progresszív hozzájárulásokon, kölcsönös osztályegyenlőségen és a köztestületek önkormányzatán

alapult) a folytonos utánzás révén elterjedt Németországban az elmúlt mintegy száztíz év során az egészségügytől a nyugdíjig, a munkanélküli segélyig, (s mostanában) az idősek gondozásáig.

Ha igaz az az általánosító tétel, hogy az intézménytervezők, bármilyen legyen is alkotó hozzájárulásuk, vonakodnak bevallani szerzőségüket, akkor ez abból a fontos felismerésükből ered, hogy nem segít az újonnan tervezett intézmények életképességének és sikeres működésének, ha mások *ténylegesen* újonnan tervezettnek tekintik őket. A tervező, éppen tervező minőségében, óhatatlanul abba a gyanúba keveredik, hogy elfogult érdekét vagy normatív népzőpontját megpróbálja rákényszeríteni a nagyobb közösségre, és ez a gyanú egymagában – még ha egyes esetekben nem igazolódik is – érvénytelenítheti az intézmény elismertségét és tiszteletre méltóságát és akadályozza szocializáló funkciójának ellátásában. Mintha a gyakorlatban tagadni kellene és mesterségesen „elfelejteni” az intézményi változás ember alkotta és ennél fogva esetleges természetét. Különböztetve a tervező példája netán másokat is arra csábíthat, hogy újabb, másfajta tervekkel kísérletezzenek, aminek a következménye azután az esetlegesség, a bonyolultság és a bizonytalanság többletterhe, ez pedig ellentétes azzal, amit egy intézménytől elvárunk.

Az ilyesfajta szkepticizmus az intézmények „tervezését” illetően az olyan konzervatív politikai és gazdasági filozófiákban fogalmazódik meg a leghatározottabban, mint a „konstruktivizmus” hayeki, vagy a politikai racionalizmus oakshotti kritikája.¹⁴ Eszerint az intézményépítés tevékenysége könnyen „hiperracionalista” csapdában (John Elster) végződik, mivel „olyasmit akar, amit nem lehet akarni”. Nem lehet akarni, mivel ha az *akarat* produktumának tekintik, nem pedig úgy, mint ami „örökölt” vagy „másolt”, akkor vitatottabb és kevésbé kötelező lesz, mint ha örökségnek vagy utánzásnak tartanak. S megfordítva, ha az újonnan tervezett intézmények leírhatók úgy, mint amelyek egyáltalán nem is olyan újak, hanem valamilyen tiszteletre méltó múltban gyökereznek, akkor ez – maga a történelmi múlt – növelheti kötelező és preferenciaformáló erejüket, mivel a bizalmat, hogy képesek teljesíteni a tőlük elvárt funkciókat, megerősítheti az a látszat, hogy nem egyebek, mint máshonnan importált, bizonyíthatóan sikeres modellek másolatai.

Ez a felismerés kifejeződik abban is, ahogyan az intézmények saját történetüket és eredetüket tárgyalják. Azokban a ritka esetekben, amikor egyes személyeknek tulajdonítják az intézmények tervezését és megalkotását, az alkotókat karizmatikus és rendkívüli tulajdonságokkal ruházzák fel: hősök, proféták, szentek, alapító atyák, pionírok, nagy államférfiak (Napóleon, Bismarck, Lenin), vagy „klasszikus” gondolkodók, akiknek tevékenysége rendkívüli történelmi helyzetekhez fűződik. De gyakoribb, hogy az intézmények eredetéről szóló elmélkedések elkerülik a szándékos létrehozás fogalmát. Helyette alany nélküli kategóriákban írják le az intézmények létrejövetelét, mint amelyet a „hagyomány”, a kísérletezés és utánzás lassú folyamata

irányít. Ebben a perspektívában az intézmények pusztán „kialakulnak”, „kifejlődnek”, „felbukkannak”, illetve „felfedezik” őket vagy „elterjednek”, vagy valamilyen személytelen „vezérlő eszme – *idée directrice* – (Hauriou 1925) vitalisztikus emanációjának folyamataként gondolják el létrejöttüket – mindenesetre e leírások mindegyike igyekszik elfedni az intézmények tényleges eredetét, hogy t. i. konkrét egyének és csoportok szándékos cselekvésének produktumai.

Mindenesetre az intézményekbe való túl sok szertelen beavatkozás, a túlzott igyekezet, hogy megtervezésük és újratervezésük révén zavarmentesen működjenek és megfeleljenek rendeltetésüknek, valamint a „tervező aktivizmus” (David Stark) más látható jelei majdnem biztosan azzal a nem szándékolt következménnyel járnak, hogy megrendül az intézményekbe vetett bizalom, az újítások szerzői pedig még inkább készletlen érzik magukat a gyakori és gyors beavatkozásra. A túl gyors és túl átfogó intézményi reformok könnyen „felélik” az érintettek támogatását és meghiúsítják azt a reformfolyamat keltette várakozást, hogy a gyors átalakítás gyors sikert hoz. Ez a „tervező kapitalizmus” (Stark 1992), vagy a rendezetlenül bevezetett kapitalizmus paradoxona, amely egyre inkább jellemzővé válik Kelet-Közép-Európában és az egykori Szovjetunióban. A paradoxon akkor áll elő, ha az új gazdasági intézmények szabad belátásra bízott tervezése egybeesik a demokrácia rendeleti bevezetésével és a területi államok rendeleti újradefiniálásával (Offe 1991). Ha valami, akkor az újonnan épített intézmények sikere és fennmaradási képessége valószínűleg inkább függ az emberek bizalmától, belenyugvásuktól és türelmüktől, amellyel tudomásul veszik az átmenettel járó költségeket, semmint az intézmények tervének a minőségétől. Súlyosbodik az ellentmondás, ha általánosan megértik – és bizonyára helyesen teszik –, hogy a mostani intézményi döntéseknek igen nagy jelentősége van jóformán az összes szereplő jövőbeli hatalmi pozíciója és gazdasági helyzete szempontjából¹⁵, és hogy ennél fogva senkitől sem várható el, hogy ezeket a döntéseket méltányos, pártatlan és elfogulatlan módon hozza meg. Azoktól pedig, akik úgy látják, hogy az újonnan tervezett intézmények potenciálisan hátrányosan érintik őket, szintén nem várható el, hogy csöndben maradjanak a folyamat során, miközben az újonnan megalapozott demokratikus folyamat révén mérhetetlenül kitágultak a lehetőségek arra, hogy felemeljék szavukat¹⁶.

A paradoxon, úgy tűnhet, abban a fájdalmas ellentmondásban kristályosodik ki, hogy éppen akkor, amikor a legegésőbb szükség van az új politikai és gazdasági intézmények gyors bevezetésére, nincs – a rendszerből fakadó okok miatt – senki, akire rá lehetne bízni megtervezésük felelősségét, nincs külső szereplő, aki kívülről sikerrel ki tudná kényszeríteni őket,¹⁷ és nincs olyan, széles körben elfogadott modell sem a posztkommunista társadalmak „jobbik múltjában”, amit fel lehetne eleveníteni.

Mint a posztkommunista társadalmak vezetői újra és újra hangsúlyozzák, „nincs idejük” alapelveken vitázni. A gazdasági helyzet szorítása rákényszeríti őket arra, hogy instrumentális és teljesítményorientált perspektíva mellett döntsenek. Ám ha ebből a perspektívából nyugati intézményi modelleket (politikai pártokat, társadalompolitikát, bankrendszert, helyi önkormányzatot vagy bármi mást) választanak, akkor valójában olyasmit másolnak, ami *különbözik* az eredetitől. Egyetlen nyugati politikai, gazdasági vagy társadalmi intézményt sem *abból a célból* találtak fel, hogy társadalmak egész csoportját kiemelje az államszocializmus körülményei és romjai közül. A másolni szándékozott intézmények eredeti változatai merőben más¹⁸ okokból jöttek létre, mint azok a *funkciók*, amelyeket aztán a későbbiekben elláttak. Ezek az okok – az intézményekben testet öltő *jogok*, hagyományok és alapelvek – „politikai érvek, nem pedig kormányzati számítások”, miként Hirschman (1977) kifejtette. Az azonosságok és érvek, amelyek a nyugati világban az intézmények eredetileg alapultak, segítettek kialakítani azt a politikai és gazdasági kultúrát, amelyektől függ, hogy az intézmények ellátják-e funkcióikat. Az „intézménymásolásra” alapozott megközelítés megpróbálja megtakarítani – vagy legalábbis lerövidíteni – a kihordásnak és a lassú kimerülésnek ezt az időszakát. Az intézményépítésnek ez az instrumentális megközelítése a lényegét illetően bizonyosan antisztálinista ugyan, gyakran mégis közel kerül ahhoz, hogy módszerében sztálinista legyen. Ezzel nem akarom azt sugallni, hogy a posztkommunista társadalmakban az intézménytervezők „jobb időkre” várhatnak. Nemigen tehetik meg, különösen ha figyelembe vesszük a nyomasztó gazdasági ínséget és a legitím politikai hatalom hiányát országaikban. Csupán azt akarom mondani, hogy a „másolt” és átültetett intézmények, mivel nem rendelkeznek azzal az erkölcsi és kulturális infrastruktúrával, amelyre az „eredeti” támaszkodhatott, valószínűleg nagyon eltérő és gyakran a várttal ellentétes eredményeket produkálnak. Aminek az a további következménye, hogy a kapkodás lázában újabb, még rövidebb életű tervek születnek (a túlzásokkal, az elakadás-újrakezdés ciklusaival az átmeneti uralmi elitnek összes ismerős betegségével, valamint a tömegeknek a politikai aktivitás extrém formái és a politika apatikus megvetése közötti ingadozásával).

A hiperracionalitás csak az egyike az intézményi tervezés eszméjében rejlő két fogyatékoságnak. A másik abból a tényből következik, hogy a modern világban a „tervezett” intézmények majdnem mindig „utód”-intézmények. Nem *tabula rasa*-ra építik őket. Az utódintézményeket elődeik hosszú karja befolyásolja. Megeshet, hogy az elődök kudarcot vallottak akár a szocializációban, akár a preferenciaformálásban, vagy funkciójuk ellátásában. De a régi intézményi berendezkedésnek még lehetnek olyan nyomai és maradványai, amelyeknek közegében az új intézmények nem tudnak megfelelően működni. Az államszocialista intézmények nyilvánvalóan kudarcot vallottak a szocialista preferenciák kialakításában (nem beszélve a „szocialista ember”

megteremtéséről); rendszerint mégis létrehozta olyan tudatállapotot, elvárások és igények olyan halmazát, amely most gyakran kedvezőtlennek bizonyul a demokratikus tőkés és polgári intézmények kiépítése szempontjából. Ezt a tudatállapotot, tekintet nélkül arra, hogy vajon az államszocialista intézmények tapasztalatának utóbbi ötven éve vagy a bizonytalan és gyakran kudarcra ítélt modernizációs kísérletek félévezredes kulturális és politikai öröksége termelte-e ki, számos szerző (pl. Morawski, Schöpflin, Sztompka) úgy írja le, mint az apátiának, a közösségi kötelék kiüresedésének, a passzivitásnak, a felelősség elhárításának, az atomizálódásnak, a formális szabályok iránti tisztelet hiányának, az „átmenetiségnek”, valamint a gazdasági nyereséggel kapcsolatos, mindent átható „vedd el és menj tovább” attitűdnek sajátos kombinációját (Neuber 1992: 10).

Emellett a gazdasági attitűdöket zéró-összegű számítások formálják, továbbá az a várakozás, hogy a siker rendszerint a pártfogóknak, a korrupciónak és a kooptálásnak köszönhető, nem pedig a teljesítmény jutalma.

Ha hosszú időre van szükség, amíg a kulturális infrastruktúrának azok az elemei, amelyeken az intézményeknek nyugodniuk kell, megszilárdulnak (amint ezt Dahrendorf és sokan mások kifejtették), legalább annyira időigényes a megszüntetésük is. A könnyebbség kedvéért hasonlítsuk ezt az infrastruktúrát egy szoftverhez, az intézményt pedig a maga formális szabályaival, hatáskörével és jogosítványával a hardverhez. Ám eltérően a számítógépektől, az intézmények esetében a szoftver, amelytől működésük függ, nem változtatható meg és cserélhető fel egykönnyen, mivel ezt maga a hardver hozza létre abban a folyamatban, amelynek során az emberek „hozzászoknak” az intézményekhez és felfogják „értelmüket”, illetve „boldogulnak” velük: elsajátítják a sztenderdek, köteleességek és várakozások halmazát, amelyet Weber az intézmények „szelleme”-ként („Geist”) említ. Ez magában foglalja – az erkölcsi elkötelezettségek, az intézményekben való jártasság, a helyes magatartás kódjai mellett – a pontos működésükbe vetett bizalom elfogadható mértékét és hasonlóságát.

Hadd illusztráljam ezt a pontot az „egyenlőség” operacionális jelentésének három változatával. Liberális politikában a hangsúly a törvény előtti egyenlőségen van: senkitől sem szabad megtagadni azokat a jogokat, amelyek mindenki mást megilletnek. Szociáldemokratább változata disztributív jelentéssel bővül, amely – a jogok mellett – az anyagi feltételeket vagy következményeket is tekintetbe veszi. Pontosabban, ez az egyenlőség „*lefelétekintő*” fogalma, közel áll John Rawls különbségi elvéhez, amely azt az erkölcsi belátást hangsúlyozza, hogy azoknak kell elsőbbséget élvezniük az életfeltételek javításakor, akik „alattunk” állnak. A posztkommunista társadalomban azonban, úgy tűnik, a disztributív törekvések *felfelétekintő* változata uralkodik, amely maga is a régi rendszer politikai kultúrájából származik. Az „egyenlőség” jelentése itt abban az irigység diktálta

elgondolásban kristályosodik ki, hogy „ők” nyilvánvalóan gazdagabban, mint „mi”, és ennél fogva az államnak meg kell őket akadályozni abban, hogy még többjük legyen – ez autoritárius konklúzió. De ugyanez a jelentése lehet egy *ultralibertárius* érvelésnek is: ha az államra nem számíthatunk, „mi magunk” formálunk jogot arra, hogy minden elérhető eszközt felhasználjunk (beleértve a törvénytelen eszközöket is), hogy többre vigyük.¹⁹ Az elosztási egyenlőtlenségekkel és az ebből adódó „kiváltságokkal” szembeni tolerancia – enyhén szólva – rendkívül korlátozott. A „tervezett” intézmények kettős hátrányban szenvednek: van egy tervezőjük, ők maguk pedig utódok, adott örökséggel. Az „intézményalapítási” tevékenységre nehezedő kettős teher – a hiperracionalitás és a múlt öröksége – elemzéséből két következtetést vonhatunk le. Ami a hiperracionláciást illeti, az intézmények „alapítása” számára az tűnik ideális helyzetnek, amelyben nincs szükség kifejezett *tervezésre*, *konstruálásra*, *de rendelkezésre* áll az örökölt intézményi minták gazdag választéka, amelyek már magukénak mondhatják a releváns szereplők hűségét – ez azután továbbfejleszhető. Ami azonban a múlt örökségét illeti, épp az ellenkező konklúziót kell levonni, amennyiben minél jobban megfelel a situáció a *tabula rasa* állapotának, és minél nyíltabban megfosztották a régi gyakorlatokat érvényességüktől, annál könnyebben nyerik el az újonnan tervezett intézmények a polgárok lojalitását, és fejtik ki végső soron hasznos funkcióikat. A leendő intézménytervezőknek biztosan nem áll rendelkezésükre mindkét út.

Kihívások, összeomlások és túlélési kísérletek

Az intézmények összeomlása három kihívás valamelyikére adott válaszként következhet be. Először is, kudarcot vallhatnak a tagok lojalitását meghatározó *normák és preferenciák* elfogadtatásában. Ebben az esetben az intézmény „értelmét” veszti a tagok számára, és nem veszik többé komolyan sem a tagok, sem a szélesebb társadalmi környezet, amelyben érvényesnek tartja magát, következesképpen elveszti támogatottságát és elismertségét. Különösen nyomós okai lehetnek a gyors hitelvesztésnek a korrupciós botrányok, amikor az intézmény reprezentatív szereplőire egyre inkább úgy tekintenek, mint akik hűtlenné váltak az alapértékekhez. Hasonló hatást idézhetnek elő kulturális változások is, amelyeket a vallási intézmények esetében gyakran „szekularizációként” emlegetnek.

Másodsor, egyes intézmények felbomolhatnak azért is, mert *olyan alternatívák* jelennek meg, amelyek lehetővé teszik azon szükségletek kielégítését és azon funkciók ellátását, amelyek fölött az intézménynek valaha monopóliuma volt. Példa erre a tagdíjbeszedő intézménye a szakszervezetekben és a munkásosztály más szervezeteiben, aki végiglátogatta otthonukban a tagokat, információkat továbbított, „házhoz

vitte” a társadalmi ellenőrzést és tanácsokkal szolgált, emellett hűségével, elkötelezettségével és lojalitásával képviselte a „jó” szakszervezeti tag példáját és egyszersmind a munkásosztály értékeit általában. Ez az intézmény régen eltűnt, mivel a tagdíjfizetés (mint sok más befizetés) egyre inkább bankszámlákon keresztül történik készpénz használata nélkül. Ugyanez érvényes a helyi atlétikai klub intézményére, amelyet kiszorítottak egyrészt a fizető fitness központok, másrészt a nagyobb nézőközönséget vonzó professzionális sportrendezvények. Az új lehetőség kialakulása nem azonos a lehetőség *költségeinek* jelentkezésével. A belvárosi zöldségpiacok vagy a parkok, de még inkább a nagyáruházak intézménye megkérdőjeleződött, tekintettel a belvárosi telekárak emelkedésére és a szállítási problémákra, valamint a nagy külkerületi bevásárlóközpontok és üdülőtelepek alternatívájának elérhetőségére.

Harmadszor, az intézmények összeomolhatnak amiatt, hogy nyíltan kudarcot vallanak a tőlük elvárt *funkciók* ellátásában. Például az állam olyan intézmény, amelynek léte attól a képességétől függ, hogy megvédje és ellenőrizze a területi határokat; a házasság intézménye pedig előírja harmadik személyek kizárását a szexuális és más interakciókból. E funkciók ellátásának kudarca *egyedi esetekben* konkrét államok és házasságok összeomlásához vezet, szemben magával az intézménnyel. Az intézmény teljes megszűnésére példa a céhek eltűnése, amelyek a középkori Európa városaiban irányították az egyes szakmák minden aspektusát (beleértve a személyek felvételét, az előállított javak mennyiségét, minőségét és árát, az eladás feltételeit, a magatartás szabályait stb). Ide tartoznak a megszűnt intézmények olyan esetei, amelyek a nemesség, vagy talán (és remélhetőleg hamarosan), az olasz maffia politikai előjogait szabályozzák. Önmagában nehéz előre meghatározni, mikor következik be az a fordulópont, amikor a dezertálás, az intézmény tömeges elhagyása, az „elvándorlás” (Hirschmann) mértéke kezdi aláásni magának az intézményi mintának az – akár a tényekkel ellentétes – érvényességét, mivel ez valószínűleg intézményenként változik.

Érdeemes hangsúlyozni, hogy az okok három bemutatott típusa elvezethet valamely intézmény összeomlásához, de az összeomlás egyáltalán nem szükségszerűen következik egyik vagy másik, vagy akár valamennyi ok jelentéséből. Az intézmények elkerülhetik az összeomlást túlélési stratégiákat alkalmazva – ez az intézményi változás egyik fontos és gyakori módja, miként azt a Lampedusa-elv kifejezi: „Ahhoz, hogy a dolgok olyanok maradjanak, amilyenek, mindennek meg kell változnia”. Az ilyen túlélési stratégiák példái a cél megváltoztatása (például a NATO új küldetést vállalt a tudományos kutatás és a környezetvédelem területén), az alkotóelemek megváltoztatása (az egyházak és a vallási szekták fiatal embereket vesznek célba), vagy az intézményi eszközök megváltoztatása (például az állami erőszak olyan szélsőséges alkalmazása, amelyre 1989. június 4-én került sor Pekingben a Mennyei Béke Terén).

Ezek a túlélési stratégiák azonban pusztító hatásúak lehetnek, amit, úgy gondolom, illusztrálhat a kommunista rendszer összeomlása a Szovjetunióban és a volt KGST többi tagállamában. Miért vallott kudarcot a kommunizmus? Bár még messze vagyunk attól, hogy megértsük e grandiózus összeomlás okait és következményeit, úgy vélem, az összeomlás magyarázatai különböző osztályokba sorolhatók.

Közülük kettőnek – amelyeket később tárgyalok – az az apró hibája van, hogy, legalábbis ideális esetben, a mai magyarázó hipotéziseknek kellett volna a tegnapi előrejelzések alapjául szolgálnia, és aligha jelezte előre bárki is, amit most magyarázni kell. Ez a nehézség áthidalható, ha azt állítjuk, hogy a kommunista rendszerek összeomlását külső erők okozták (olyanok, mint a nyugati országok ellenséges katonai, gazdasági, politikai vagy kommunikációs stratégiái), és hogy ennek kevés – ha egyáltalán – köze volt magának a rendszernek az intézményi struktúrájához. Ez nyilvánvalóan kevésbé ígéretes megközelítés, mivel megkerüli azt a kérdést, hogy miért volt a rendszerek intézményi struktúrája annyira gyenge és sebezhető, hogy *végtelen volt megbirkózni ezekkel a külső kihívásokkal*, amelyek végül is egyáltalán nem voltak váratlanok. Másodsor, érvelhetnénk amellett, hogy az összeomlást végső soron egyetlen személy okozta (Mihail Gorbacsov az egyetlen szóba jöhető jelölt), illetve követőinek kis számú csoportja. Noha a történelem ilyenét olvasatának alátámasztására nem kevés bizonyíték található, végső soron nem sokra megyünk vele, mivel ez is figyelmen kívül hagyja azt a kérdést, hogy milyen intézményi megoldások és szabályok tették egyáltalán lehetővé az ilyen személy vagy személyek megjelenését, valamint a hatalom csúcspozícióiba emelkedését.

Újra visszajutottunk az intézményi megközelítéshez, melynek két változata áll rendelkezésre. Az egyik a *társadalmi integráció* intézményi kudarcaiból indul ki, a másik a *rendszerintegráció* kudarcaiból. Vegyük sorra őket.

Az első típusú magyarázat szerint az államszocializmus kudarcát az idézte elő, hogy intézményei képtelenek voltak kongruens motivációkat létrehozni, vagy legalábbis féken tartani az inkongruens motivációkat. A 19. századi olasz *risorgimento*-nacionalizmus egyik híres csatakiáltása volt Massimo d'Azegliónak az a mondása, hogy „megteremtettük Olaszországot, most keressünk hozzá olaszokat”. Más szavakkal, az új rendszer stabilitásának egyik feltételét abban látták, hogy képes lesz-e kialakítani az emberekben a lojalitás, a hűség és az intézményi rendszer szabályai iránti kötelesség érzését. Hasonlóképpen „a szocializmus megvalósíthatósága szükségképpen azon a feltévesen nyugszik, hogy a termelési eszközök társadalmasításának hatására az egyének szocialista preferenciákat alakítanak ki” (Przeworski 1991: 116). Feltehető, hogy az államszocialista intézmények rendszeresen és orvosolhatatlanul képtelenek kongruens motivációkat létrehozni az olyan stratégiai jelentőségű szereplők között, mint a

tervezők, igazgatók, munkások és háztartások. A következmény az, hogy e szereplők mindegyike egyre lejjebb szorítja a *kooperáció* szintjét, és az is lehet, hogy kifejleszti magában, az „endogén preferenciaformálás hatására”, a cinizmust. A nem demokratikus és elnyomó eszközök, amelyekkel a szocialista intézmények ellensúlyozni próbálják ezt a hiányosságot, inkább súlyosbítják a problémát, mintsem csillapítanák. Ha bizonyítható, hogy mindez rendszerspecifikus okokból igaz, akkor a *társadalmi* integráció e betegsége a kulcs a rendszerek összeomlásának magyarázatához.

Az alternatív – bár korántsem összeegyeztethetetlen – magyarázat az, hogy az államszocializmus a *rendszerintegráció* szintjén vall kudarcot – ugyancsak rendszerszerű okokból. Gazdasági rendszerként nem működik kielégítően, részben azért, mert nem rendelkezik a piac azon képességének ekvivalensével, hogy egyenletesen, folyamatosan és – ami a legfontosabb – anoním módon kiküszöbölje a termelési tényezők nem-hatékony kombinációit. A szocializmus rendszer meghatározta kudarcának ehhez kapcsolódó magyarázata a *koordináció* problémájára összpontosít. A kudarc e fajtájának modellértékű esete akkor következik be, amikor egyszerűen nem lehetséges eljuttatni a megfelelő alkatrészt a megfelelő időben arra a helyre, ahol szükség van rá, mégpedig éppen azért nem, mert semmilyen gazdasági szankció nem kapcsolódik a mulasztáshoz. Általánosságban szólva, a tervezés, az allokáció és elosztás államszocialista rendszerét, amely lemond a „profitmaximalizáció” elvéről, okolták azért, hogy a rendszer nem volt képes *minimalizálni a veszteségeket*. Nem volt semmilyen jogi, gazdasági, szellemi vagy politikai mechanizmus, amely manifesztáltette, illetve kiiktatta volna a rendszer elavult elemeit. A rendszer azt állítja ugyan magáról, hogy „tudományos” tudáson alapul, ezzel szemben a tény az, hogy – mivel nem rendelkezett az elszámlálás és önellenőrzés megfelelő eszközeivel – egyszerűen nem halmozott fel elegendő tudást önmagáról ahhoz, hogy megbirkózzon saját belső pazarlásával és korrigálja azt.

Miközben e komplementer fogyatékoságok egyike erodálja az intézményeket, a másik ellensúlyozhatja a részleges kudarcot. Például, ha a termelés hiányosságait ellensúlyozza a lojalitás, remény, türelem, hősiesség és optimista várakozások erős érzése, akkor az összeomlás elkerülhető vagy elodázható. (A hatvanas évek Kubája lehet példa erre a szélsőségre.) Megfordítva, ha a termelés fellendül, a lojalitás nagymértékben nélkülözhetővé válhat. Nehéz találgatásokba bocsátkozni azt illetően, hogy milyen arányban helyettesítheti egymást a társadalmi és a rendszerintegráció. Mindenesetre, a két komplementer megoldás mindegyike – egyfelől az emberek kitartásához folyamodnak a súlyos hiány körülményei között, illetve, másfelől, megvásárolják az emberek önző lojalitásának bizonyos fokát a javak bőségének biztosításával – valószínűleg csődöt mond egy ponton, és ekkor az intézmények két funkciójának látens kiegyensúlyozatlansága manifesztáltté válik.

A két válsághelyzet és kumulatív kölcsönhatásuk elkerülésére a nyolcvanas évek közepén kezdeményezett reformok, úgy tűnik, reformista feltételezésen alapultak, hiszen Gorbacsov és támogatói úgy hitték, e reformok összeegyeztethetőek a szovjet birodalom intézményi struktúrájával. Az olyan homályos címkék alatt, mint a „peresztrojka”, a „glasznosztj”, Gorbacsov marginálisnak szánt intézményi változtatásokat és alternatívákat vezetett be, amelyek azonban *valójában igazi robbanóanyagoknak bizonyultak*. Az új optimizmus, bizalom és lojalitás ösztönzése helyett Gorbacsov, úgy tűnik, pánikot okozott a gazdasági és politikai elitekben otthon és a Szovjetunió külföldi szövetségesei között. A reformok, ahelyett, hogy korrigálták volna a szovjet politikai gazdaságtan koordinációs elveit, egyre nagyobb zűrzavart és stagnálást idéztek elő – súlyosbítva annak közvetett beismerésével, hogy a rendszer komoly hibáktól szenved. Azt látjuk tehát, hogy nemcsak az összeomlás válthat ki túlélési stratégiákat, hanem a rosszul kiszámított, bár jó szándékú mentési akciók is gyorsíthatják az összeomlást. Bizonyos feltételek között a legnagyobb kár, amit egy intézményrendszernek valaki okozhat, az az, hogy nyilvánosan megpróbál nagyszabású korrekciós műveletet végrehajtani.

Kritika

Előzőleg amellett érveltem, hogy az intézmények attól a racionalitástól függenek, amelyet a cselekvők tulajdonítanak nekik. Nemcsak azt kell tudni róluk, hogy léteznek, hanem arra is szükség van, hogy a szereplők önmagukra nézve kötelezőnek ismerjék el őket. Az effajta kötelességtudat olyan implicit elméletekből származik, amelyekből merítve valamely intézményi rend szószólói védelmezik e rendet, és megpróbálnak megbirkózni a kihívásokkal. Ha ez az igazolási törekvés sikerrel jár, akkor kialakul a lojalitás érzése, amely rábírja a cselekvőket, hogy hagyják figyelmen kívül saját ütköző érdekeik egy részét, és engedelmeskedjenek az előírt kötelességeknek.

Hatékony eszköz lehet ezen implicit elméletek gyengeségeinek kiderítésére, ha a megfelelő személynek nyilvánosan felteszik a megfelelő kérdéseket. Például a római katolikus egyházban miért a férfi nem monopóliuma a papi vagy püspöki hivatal? A német állampolgárság (amely a *Beamte* közszolgálati státusának egyik előfeltétele) miért előfeltétele annak, hogy valaki postás vagy rendőr legyen? A bírálat alááshatja a kötelességek kötelező erejét, voltaképpen lerombolja az intézmények társadalmi és erkölcsi infrastruktúráját és megindítja összeomlásukat. Ez leginkább abban az esetben következik be, ha az intézményeket kizárólag empirikus érvekkel védelmezzük, amilyen az az állítás, hogy „mindenki más” ténylegesen alkalmazkodik az intézményi rendhez, vagy hogy „mindig” tiszteletben tartották. Az ilyen empirikus állítások önmagukban – eltekintve attól, hogy bármely

egy esetben valószínűleg tévesek – nem szolgálhatnak semmilyen megkötés alapjául, kivéve a konvenciók esetét, amelyek definíció szerint önmagukat kikényszerítők, és nem vagy alig rendelkeznek konfliktuspotenciállal. Más, igényesebb érvek erkölcsi köteleességekhez, széles körben elfogadott értékekhez folyamodnak az egyes intézmények védelmében, vagy olyan következményekhez, amelyeket általában kívánatosnak tartanak. Mindezeket, amennyiben megkérdőjelezzük őket, meglehetősen kidolgozott és világos elméletekkel kell alátámasztani, amelyek érvényességét viszont újra ellenőrizheti és megkérdőjelezheti a kritika.

Az ilyen kritika az intézményi összeomlás imént tárgyalt három változatának egyikével függ össze. Megpróbálhatja vagy (a) megkérdőjelezni azokat a *normatív premisszákat*, amelyeket az intézmény segítségül hív, vagy (b) bizonyítani, hogy ezek a normatív premisszák, amennyiben érvényesek, megvalósíthatók *alternatív intézményi minták* révén is, vagy (c) bizonyítani, hogy a támogatott konkrét intézményi minta *következményei* végeredményben nem olyan evidens módon kívánatosak, mint állítják az intézmény védelmében (vagy, ha nyilvánvalóan kívánatosak, valójában nem feltétlenül teljesülnek az intézmény működése révén).

Hadd illusztráljam a kritika e három módját egy-egy példával a szociálpolitika területéről. A legtöbb nyugdíjrendszernek az a jellemzője, hogy a juttatások keresetfüggőek, amit általában a méltányos ellenszolgáltatás fogalmaival igazolnak. Azonban ha bizonyítani tudjuk, hogy a legtöbb felső jövedelmi osztályba tartozó nyugdíjas kiegészítő öregségi jövedelemhez jut más forrásokból, nevezetesen megtakarításokból és más aktívákból, amelyek viszonylag magas piaci jövedelem eredményei, akkor az egyenértékűség a nyugdíjak szempontjából kevésbé kényszerítő *normatív premisszájának* bizonyul, mivel gyakorlatilag az ellenszolgáltatás megduplázását jelenti a vagyonos jövedelmi osztályok számára. Másodszor, a munkanélküli segélyek fizetése helyett a munkaerő-kínálat és ennélfogva a munkanélküliség csökkenthető a kötelező továbbtanulásra és a folyamatos alkalmazotti munkavégzés alóli törvényben szabályozott felmentésekre vonatkozóan kidolgozott nagyléptékű anticiklikus programok *alternatívájával*, amelyek révén a költségvetési kiadások egyensúlya és a munka termelékenysége akár bizonyíthatóan jobb is lehet, mint a rendszeres munkanélküli segélyezéssel járó esetben. Harmadszor, ami a *következményeket* illeti, ha bizonyítható lenne, hogy zéró-korreláció van a teljes egészségügyi költségvetés marginális növekedései és az egészség függetlenül mért szubjektív vagy objektív mutatóinak marginális javulásai között, akkor igazoládnának azok a konklúziók, hogy amit az egészségügyi rendszer intézményeire a költségvetésből fordított támogatás növekményei szolgálnak, az valójában nem az „egészség”, vagy pedig az egészség, amelyet valóban szolgálni kívánnak, nem egyértelműen érdemes az effajta támogatásra.

Természetesen az ilyen kritikai ellenérvek, amelyek kétségbe vonják az intézmények érvényességre és lojalításra támasztott igényeit, azon múlnak, hogy „racionálisak-e” a címzettek számára. Az legalábbis valószínű, hogy kihívásként egyfajta tanulásra készítetik a kérdéses intézményi komplexumot. Túlélési stratégiák keresésére ösztönözhetik az intézményi elitek egy részét, amely a kritikát kihívásnak tekinti. E kutatás ösztönzésével, valamint azáltal, hogy eredményeit ismételt kritikai vizsgálódásnak vetjük alá, közvetve valószínűleg olyan közel jutunk az intézmények „tervezésének” hiperracionális ideáljához – és furcsamód rejtélyes gyakorlatához –, amilyen közel egyáltalán eljuthatunk.

Fordította: Nagy László

JEGYZETEK

- ¹ Arisztotelészről Rousseau-ig, sőt azóta is sok politikai gondolkodó hitt abban, hogy az olyan intézmények, mint a jog, az alkotmány vagy – ami azt illeti – a szocialista kollektív gazdaság, képesek „tökéletesíteni” az emberi lényeket, például a „hétköznapi” polgárokat vagy munkásokat „jó polgárokká”, jó munkásokká változtatják.
- ² Az Európai Unió új „intézménye” szolgálhat az ilyen „fogyatékos intézmény” példájaként – különösen ha a (nyugat-)európai nemzetállam szilárd intézményéhez viszonyítjuk, amely a „helyesség” normatíváinak forrásaként sokkal gazdagabbnak tűnik.
- ³ Az intézményi rend és anyagi alapja közötti funkcionális összeegyeztetetlenségből létrejövő társadalmi változás tendenciáját a normatív funkcionalisták azéért hagyták figyelmen kívül, mert a társadalmi integráció erkölcsi aspektusaira összpontosítottak (Lockwood 1964: 2456).
- ⁴ „A »neoinstitucionalista közgazdaságtan« címke alatt megjelenő szakirodalom zöme, úgy tűnik, azon a feltevésen nyugszik, hogy az intézményi változás elsősorban hatékonyságnövelő formában történik” (Grosser 1993: 21).
- ⁵ Meyer és Rowan (1991) erős érve, hogy a belsőleg kijelölt köteleességek és a szervezet intézményi környezetéből nyert szabályok közötti, vagy a szervezeti és az intézményi funkciók közötti egyensúly valójában az utóbbi felé mozdul el, mivel a szervezetek – részben saját hasznosságmaximalizáló algoritmusai hiánya miatt – egyre inkább azokra az intézményesült szabályokra támaszkodnak, amelyeket környezetükből vesznek át. Ez a hipotézis érvényessége mértékében tovább csökkenti az intézmények utilitárius fel fogásának hiteletét.
- ⁶ A „működési szabályok” terminust, az „intézmény” szinonimájaként, J. R. Commons (1961) vezette be.
- ⁷ A konvenció klasszikus példája a jobb-, illetve balkéz szabály a közlekedésben, vagy a betűk elrendezése az írógép billentyűzetén.
- ⁸ Ez a „tehermentesítő” hatás (*Entlastungseffekt*), ahogy Arnold Gehlen nevezte, nyilvánvalóvá válik, ha olyan szituációba kerülünk, amikor nem támaszkodhatunk intézmények segítségére. Gondoljunk például arra, hogy súlyos közúti baleset történt, és a rendőrség és a mentők valamilyen okból nem jönnek. Vagy gondolhatunk olyan elosztási konfliktusra, amelynek megoldását nem várhatjuk intézménytől, mivel a konfliktus természete olyannyira új, hogy feldolgozására még nem létesült semmilyen intézmény. Ez utóbbi most a legfontosabb téma a német belpolitikában. Noha a munka és a tőke közötti szokásos elosztási konfliktus Németországban teljesen megnyugtató módon intézményes mederbe

terelődött, ezzel szemben a korábbi nyugat- és keletnémet *tartományok* közötti új elosztási konfliktust még meg kell oldani – nemcsak tartalmi, hanem eljárásai és intézményi szempontból is. Amíg ez nem történik meg, az egész politikai rendszerre rendkívüli kognitív és erkölcsi teher nehezedik: legitim és elfogadható alkalmi megoldásokat kell találnia ezekre az elosztási konfliktusokra.

- ⁹ A „defenzív liberalizáció” találó kifejezéssel Batt (1991: 387) az írja le, hogy a csehszlovák és keletnémet vezetők miként igyekeztek 1989 végén utolsó kétségbeesett manővereikkel hasznot húzni ebből az önstabilizáló mechanizmusból.
- ¹⁰ Egy másik példa a pápai csalhatatlanság és végső tekintély intézményesített doktrínája, a római katolicizmus nagyrészt ennek köszönheti ultrastabilitását; ezzel szemben a legutóbbi Fojimori-puccs Peruban nem tartozik ide, mivel az ország alkotmánya nem ad felhatalmazást az elnöknek az alkotmány felfüggesztésére.
- ¹¹ Az amerikai forradalomnak – és létrehozott intézményeinek, amilyen a federalizmus – egyedülálló sajátossága, amely fölöttébb megkönnyítette a dolgát, feltehetőleg az, hogy valójában nem kellett semmit sem felváltania, mivel az új rendet olyan területen kellett felépítenie, amely „kitöltetlen tér” volt mind fizikailag, mind intézményileg, a „régis rendszer” pedig földrajzilag távol esett.
- ¹² Emlékezzünk Rousseau-nak arra a tanácsára, hogy a törvényhozó legyen idegen, mivel a hazai szereplőkhöz képest kevésbé valószínű, hogy elfogult nézőpontot követ a törvényhozás és az intézményépítés folyamán.
- ¹³ A korábbi lengyel pénzügyminiszter, L. Balcerowicz (idézi Neuber 1992: 20) így nyilatkozott: „Lengyelország túl szegény ahhoz, hogy kísérletezzon. Ennélfogva működő modelleket fogunk követni”.
- ¹⁴ Oakeshott bírálatainak és elutasításának tárgya az a vélemény, hogy „a tudatosan tervezett és átgondoltan kivitelezett, éppen emiatt, többet ér, mint az, ami spontán módon fejlődött ki és saját bázisán érelődött egy idő után” (1962: 26).
- ¹⁵ A helyzet nehézsége az átláthatóság és a kiugrás magas szintjének egybeesése. Bármilyen intézményi döntést hozzanak is (például a privatizáció vagy a választási törvény módját illetően), nincs az a „tudatlanság fátyla”, amely az érdekeket elfedve lehetővé tenné, hogy ezeket a kérdéseket érdemük szerint döntsék el, nem pedig könnyen előre látható közvetlen következményeik fényében. Például bármi legyen is a korai választások vagy késői választások, az arányos képviselő vagy egyszerű többség, az önkormányzati autonómia vagy központosítás, a magán-televízió vagy közszolgálati televízió, a prezidenciális rendszer vagy parlamentáris kormányzás értéke, a legtöbb esetben nyilvánvaló, hogy melyik választás kinek lesz előnyös. Bárki javasolja is egyik vagy másik opciót, szinte automatikusan gyanúba fog keveredni – lehetnek bármilyen érvei –, hogy valamilyen partikuláris érdek szolgálatában teszi meg javaslatát.
- ¹⁶ Abból a megfigyelésből, hogy a demokrácia útjában állhat a piac és a tulajdon intézményei tervezésének, adódik a következtetés - amely ugyanolyan konzisztensnek tűnik logikájában, mint amennyire cinikus következményeiben –, hogy a „kapitalizmusnak” meg kell előznie a „demokráciát”, ha az intézményi újítás „egészséges” útját akarjuk követni – hasonló ahhoz, amelyik választás kinek Chilében választottak. (Ehhez az érvehz lásd Schwarz 1992.)
- ¹⁷ Ilyen külső szereplőnek – ahhoz, hogy eredményesen kikényszerítsen valamilyen intézményi tervet – vagy feltétlen intellektuális tekintéllyel és szakértelemmel, vagy nem kevésbé gyenge politikai, gazdasági, még inkább katonai pozícióval kellene rendelkeznie. A kelet-európai országokban „tanácsadó” szerek sem, mint ahogy az IMF sem rendelkeznek ezekkel tulajdonságokkal.
- ¹⁸ Az érv *locus classicus* természetesen Max Weber *Protestáns etikája*, ahol azt bizonyítja, hogy a „kapitalizmus szellemét” nem a nyereség, hanem a spirituális üdvözülés kedvéért nevelték bele az emberekbe, s hogy „valóságos” funkciói éppannyira melléktermékek voltak, mint amennyire szándékolt funkciói kudarcot vallottak. Analóg érvet említ ezúttal, nem az üdvözülést, hanem a békét, a rendet és a szabadságot illetően Albert O. Hirschmann (1977: 130), aki az állítja, hogy

a 17. és 18. században nem az anyagi prosperitás kedvéért érveltek a kapitalizmus mellett, hanem politikai érénye miatt: képes volt „korlátot szabni a „fejedelmi” szeszélynek, a kormányzati önkénynek és a kalandor külpolitikának.

¹⁹ Mondani sem kell, hogy mind az autoritárius, mind a libertárius konklúzió ahhoz vezet, amit Rose (1992) találóan „nem-polgári gazdaságnak” nevezett.

HIVATKOZÁSOK

- Batt, Judy 1991. The End of Communist Rule in East-Central Europe: A Four Country Comparison. *Government and Opposition*, (26) 3, 368–390.
- Berger, Johannes 1992. Der Konsensbedarf der Wirtschaft.
In: J.-J. Giegel (Hg.) *Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 151–196.
- Bromley, David W. 1989. *Economic Interests and Institutions*.
The Conceptual Foundation of Public Policy. Oxford: Basil Blackwell
- Commons, John R. 1961. *Institutional Economics*.
Madison: University of Wisconsin Press
- Dahrendorf, Ralf 1990. *Reflections on the Revolution in Eastern Europe*.
London: Random
- DiMaggio, Paul J.—Walter W. Powell (eds.) 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press
- Grosser, Joachim 1993. Efficiency and Power as Stimuli of Institutional Change.
In: H. Wagner (ed.) *On the Theory and Policy of Systemic Change*.
Heidelberg: Physica, 21 skk.
- Habermas, Jürgen 1975. *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon
— 1981. *Theorie des kommunikativen Handelns*. 2 vls. Frankfurt: Suhrkamp
- Hauriou, Maurice 1925. *Théorie de l'institution et de la fondation*. Paris
- Hirschman, Albert O. 1977. *The Passions and the Interests. Political Arguments for Capitalism before Its Triumph*. Princeton: Princeton UP
- Korpi, Walter 1991. *Institutions and the Cost of Power. A Rational Choice Approach to the Emergence and Change of Welfare State Institutions in the Western Countries*. Unpub. ms. Swedish Institute for Social Research, Stockholm University
- Lindblom, Charles E. 1977. *Politics and Markets*. New York: Basic Books
- Lipset, Seymour M. 1981. *Political Man*. The Social Bases of Politics, expanded edition. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Lockwood, David 1964. Social Integration and System Integration.
In: G. Zollschan—W. Hirsch (eds.) *Explorations in Social Change*.
Boston: Houghton Mifflin, 244–257.
- March, James G.—Johan P. Olsen 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press
- Meyer, John W.—Brian Rowan 1991. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: W. W. Powell—P.J. DiMaggio (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*.
Chicago: University of Chicago Press, 41–62.
- Morawski, Witold 1992. Economic change and civil society in Poland.
In: P. G. Lewis (ed.) *Democracy and Civil Society in Eastern Europe*.
London: Macmillan
- Neuber, Axel 1992. *Toward a Political Economy of Transition in Eastern Europe*. Unpublished paper. Harvard University
- Oakeshott, Michael 1962. *Rationalism in Politics and Other Essays*. Indianapolis: Liberty

- Offe, Claus 1991. Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory facing the Triple Transition in East Central Europe. *Social Research*, (58) 4, 865–892.
- Ostrom, Elinor 1992. *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. San Francisco: CS-Press
- Pickel, Andreas 1992. Jump-starting a market Economy: A Critique of the Radical Strategy for Economic Reform in Light of the East German Experience. *Studies in Comparative Communism*, (25) 2, 177–191.
- Przeworski, Adam 1991. *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge UP
- Rose, Richard 1992. Toward a Civil Economy. *Journal of Democracy*, (3) 2, 13–26.
- Schöpflin, George 1991. Post-Communism: Constructing New Democracies in Central Europe. *International Affairs*, (67) 235–250.
- Schwarz, Gerhard 1992. Marktwirtschaftliche Reform und Demokratie – eine Hassliebe? *Ordo*, 42, 3–28.
- Stark, David 1992. Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe. *East European Politics and Societies*, (6) 1, 17–54.
- Sztompka, Piotr 1991. The Intangibles and Imponderables of the Transition to Democracy. *Studies in Comparative Communism*, (24) 3, 295–311.