

2021
02

MÁLTAI TANULMÁNYOK

A MAGYAR MÁLTAI SZERETETSZOLGÁLAT TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA

IMPRESSIO
IMPACT
FORECAST
MENT
E
HIP
COMMUNICATION
DIRECTION
UNIVERSITY
INNOVATIVE
SOLUTION
RESULTS
MARKET
THINKING
MODEL
BRAND
ENGAGEMENT
SERVICE
CASE STUDY
EFFECTIVE
POSITIVE
RISING
REPORT
CULTURE
INVESTMENT

POLICY

HUMAN
EXPERIENCE
IMPRESSIO
ATTITUDE
SUCCESS
INFORMATION
MANAGEMENT
DATA

JÓT S JÓL!
SZAKPOLITIKÁK
ÉS KÖZPOLITIKÁK
NAPJAINKBAN

2021 | MÁLTAI
02 | TANULMÁNYOK
A MAGYAR MÁLTAI SZERETETSZOLGÁLAT TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA



© Máltai Tanulmányok
Minden jog fenntartva!

III. évfolyam, 2. szám

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat szaklektorált folyóirata. Megjelenik elektronikusan évente négy alkalommal, nyomtatott formában egybekötve minden év végén.

A folyóirat korábbi számai elérhetők az alábbi címen:

<https://maltaitanulmanyok.maltai.hu/>

Főszerkesztő: Solymári Dániel

Szerkesztőbizottság: Győri-Dani Lajos, Jeney Gábor, Kovács Gábor, dr. Németh Nándor,
Pataki Gergely, Romhányi Tamás

Tudományos tanácsadó testület: Prof. dr. Könczei György DSc, Prof. dr. Pálné Kovács Ilona,
Pallós Tamás, dr. Székely János, Prof. dr. Ürge-Vorsatz Diána, dr. Varga Imre Kapisztrán,
dr. Várszegi Asztrik

Szerkesztőségi titkár: Czirják Ráhel

Olvasószerkesztő: Szigeti László

Korrektúra: Pávay Andrea

Tördelés és nyomdai előkészítés: Bánlaki Szabolcs és Molnár Tamás

ISSN elektronikus: ISSN 2732-0332

NMHH: CE/14647-3/2019.

Kiadja a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület

1125 Budapest, Szarvas Gábor út 58–60.

Felelős kiadó: Kozma Imre

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat e lap minden részének sokszorosításával, terjesztésével, a benne közölt adatok tárolásával és feldolgozásával kapcsolatos jogot fenntartja. A Máltai Tanulmányokban megjelent szerzői művek és az azok részeit képező illusztrációk, képek kizárólag a kiadó előzetes írásbeli engedélyével tehetők hozzáférhetővé. Ez a nyilatkozat a szerzői jogról szóló törvényben foglaltak szerint tiltó nyilatkozatnak minősül. A lapban közölt írások nem feltétlenül tükrözik a kiadó Magyar Máltai Szeretetszolgálat véleményét.

TARTALOMJEGYZÉK

<i>Paczolay Péter</i> – A politika fogalmának története a politikai közösség elméletétől a szakpolitikák uralmáig	127
<i>Csizmadia Ervin</i> – A demokrácia mint folyamat Norbert Elias elméletének politikatudományi hasznosíthatósága	143
<i>Fleck Zoltán</i> – Szabályozás, szakpolitika és autonómia Az eszközként használt jog csapdái	161
<i>Pálné Kovács Ilona</i> – Önkormányzatok és társadalompolitika	181
<i>Kákai László</i> – Mennyire tekinthetők hatékonyak, professzionizáltak a magyar nonprofit szervezetek?	197
<i>Stumpf István</i> – Kormányzás, hatalommegosztás, prezidencializálódás	225
<i>Jenei György</i> – Magyar határnyitás az NDK menekültjei előtt 1989-ben Egy kulcsdöntés közpolitikai elemzése	245

LECTORI SALUTEM!

A Máltai Tanulmányok egy igazán rendhagyó számát tarthatja kezében a kedves Olvasó. Egyeseknek talán szokatlannak tűnhet, hogy egy szociális, karitatív társadalmi kérdésekkel foglalkozó civil szervezet szakpolitikai területeket érintő kérdésekben kívánjon közreműködni, a dialógusnak teret, felületet adni. Jóllehet a Máltai Tanulmányoknak valóban széles a „társadalmtudományos fókusza”, „szociális látószöge”, e speciális területhez való kapcsolódás mégis némi magyarázatot kíván. Jelen számunk tematikáját az a meggyőződés hívta életre, hogy a mély társadalmi problémákat célzó beavatkozások, cselekvések mögött komoly, stratégiára, tervezésre, szakmai megalapozottságra épülő elgondolásoknak kell(ene) állniuk. Szakterületek szerinti koncepcióra (mondjuk így, politikára), az adott szakágazat saját, szakterületére irányuló elképzeléseknek. Az angolban policynak nevezett témakör mára szinte önálló diszciplína. Szakpolitikákról beszélünk: közfoglalkoztatásról, egészségügyről, emberi jogokról, foglalkoztatási és szociális ügyekről, kül- és biztonságpolitikáról, oktatásról, képzésről, ifjúságról – hogy csak a Máltai Szeretetszolgálathoz legközelebb álló területeket említsük. Hogy ezen fontos, az életünk alapjait is érintő kérdések hathatósan működjenek, a kívánt hatásokat elérjék, a társadalom valós igényeire adekvát válaszokat adjanak, a jó kormányzásban megfelelő helyet foglaljanak el (azaz a törvényalkotás, végrehajtás és ellenőrzés hármasságában helyet kapjanak), dialógusra, az átgondolt és komoly szakmai ajánlások figyelembevételére van szükség. De hogy miként születhet megalapozott szakpolitika, hogyan foglalhatja el az őt megillető helyet a jó kormányzásban (legyen az egyházi, állami vagy egy civil szervezeté), az összetett kérdés.

Ezt a problémát kívánja körüljárni a Máltai Tanulmányok harmadik évfolyamának második száma, átfogó, tudományos igényű és egyben ismeretterjesztő képet adva az Olvasónak. Külön öröm és megtiszteltetés, hogy a témát a leghozzáértőbb honi szakemberek közül választhattuk, akiknek ezúton mondok hálás köszönetet, hogy fiatal folyóiratunkhoz gondolataikkal kapcsolódtak.

A kötet bevezetőjeként *Paczolay Péter*, az Európai Emberi Jogi Bíróság bírója, a politika fogalmának ókori, középkori és kora újkori elméleti fejlődésének áttekintését adja, melynek

révén az olvasó megismerheti a 20. századra kifejlődött modern politikatudomány, valamint a döntések szakszerű előkészítését szolgáló szakpolitikák történelmi gyökereit, kialakulásuk folyamatát. A szerző bemutatja, hogy az ókori görögök politikai közösséghez kötődő fogalmi kerete hogyan alakult át a 16. században Machiavelli munkássága nyomán, aki a politika önállóságának gondolatát dolgozta ki, ami alapján az újkori gondolkodók a politika különböző összetevőit magyarázták. A későbbi újkori és modern politikatudomány néhány kiragadott epizódján keresztül végül elkalauzolja az olvasót a szakpolitikák, a policy sciences megszületéséig. *Csizmadia Ervin* politológus *A demokrácia mint folyamat* című tanulmányában a demokratikus rendszer változásának kérdését felvetve az 1989–90-ben létrejött magyar demokrácia három évtizedes fejlődésének változáselméleti magyarázatára vállalkozik. Megközelítése azért egyedi, mert a politológia a demokráciát jellemzően állapotnak, állapotok egymásra rakódásának tekinti, semmint folyamatnak. Ebben az állapot versus folyamat „vitában” *Norbert Elias* német szociológus munkásságát hívja segítségül, aki folyamatszociológiai nézőpontból érvelt az állapotszociológiával szemben. Bár *Elias* nem foglalkozott demokráciaelmélettel, kategóriái, fogalmi keretrendszere alkalmazhatók a politológiában – állapot- és folyamatpolitológiaként. A kötet harmadik tanulmányában *Fleck Zoltán*, az ELTE Állam és Jogtudományi Karának egyetemi tanára arra a problémára hívja fel az olvasók figyelmét, hogy az egyre komplexebbé váló világunkban az állami jog hagyományos logikája és eszközrendszere egyre kevésbé képes szabályozni, mára egyfajta szabályozási válság alakult ki, melyet leginkább két általános strukturális összefüggés jellemez: az állami szabályozás rendszerszintű kompetenciakorlátja, valamint az indokolatlan kontrolligény. Az állam után *Pálné Kovács Ilona*, az MTA rendes tagjának tanulmányában alacsonyabb területi szint vizsgálatára kerül sor: a szerző az önkormányzati rendszer fejlődését és helyzetét tekinti át, különös tekintettel a középszintre, a megyék társadalompolitikai szerepére. Arra a következtetésre jut, hogy a középszint ugyan nem üres, de a jelenlegi szervezeti modell nem képes társadalompolitikai összehangoló funkció gyakorlására. *Kákai László* szociológus-politológus, tanszékvezető egyetemi tanár tanulmányában egy új szereplőt emel be a kötetbe: a nonprofit szektort. Írásában e szféra szereplőinek professzionalitását veszi górcső alá, általa kiválasztott indikátorok alapján, és arra keresi a választ, hogy Magyarországon mennyiben képesek a közpolitikai folyamatokat alakítani, mennyiben vesznek részt a helyi politikai döntések előkészítésében. Vizsgálatában arra az eredményre jut, hogy a szektort a dualitás jellemzi: a klasszikus civil szervezetek inkább „szigetszerűen” fejlődtek az elmúlt két évtized során, „igazi” fejlődés a nonprofit vállalkozások körében figyelhető meg. *Stumpf István* jogász, politológus, szociológus Kormányzás, hatalommegosztás, prezidencializálódás című tanulmánya azt vizsgálja, hogy napjaink kihívásaira reagálva a magyar Alaptörvény miként szabályozta a végrehajtó hatalom élén álló kormány alkotmányos pozícióját. Eközben pedig bemutatja a kormány

kettős funkcióját és a miniszterelnök szerepének még hangsúlyosabbá válását. Munkájában arra a következtetésre jut, hogy a politika prezidencializálódása markánsan átalakítja a miniszterelnök kormányban betöltött szerepét. A kötet záró tanulmányában *Jenei György*, az MTA doktora a legújabb kori magyar történelem egy kulcsfontosságú döntését járja körül alaposan, a magyar határ kinyitását a keletnémet menekültek számára. Művében a döntési sorozatot a közpolitikai döntések modelljeinek – nevezetesen Herbert Simon két modellje, Charles Lindblom két modellje, valamint Yehezkel Dror és Amitai Etzioni modelljei – tükrében elemzi, megvizsgálja a döntés rövid és hosszú távú következményeit és tanulságokat von le a jelenlegi és a jövőbeni helyzetre vonatkozóan.

Miközben a szerkesztőbizottság minden tagja nevében kívánok élvezetes és tartalmas olvasást, elmélyült időtöltést, megköszönöm szerzőinknek azt a hatalmas munkát, amellyel hozzájárultak lapunk létrejöttéhez.

Solymári Dániel
főszerkesztő

A POLITIKA FOGALMÁNAK TÖRTÉNETE A POLITIKAI KÖZÖSSÉG ELMÉLETÉTŐL A SZAKPOLITIKÁK URALMÁIG

PACZOLAY PÉTER

Absztrakt

A szakpolitikák 20. századi térhódítása miatt megfogalmazott gyakori vádak között szerepel a szakítás a politikai filozófiával, az eszmetörténettel és a politika közösségi szemléletével. E tanulmány nem kíván igazságot tenni e vitában, de a megértést elő kívánja segíteni azzal a visszatekintéssel, amely a politika fogalmának ókori, középkori és kora újkori elméleti fejlődését mutatja be, mint a modern politikatudomány és a szakpolitikák 20. századi kialakulásának lényeges előzményét. Az ókori görög politikaelmélet politikai közösséghez kötődő fogalmi kerete az Arisztotelész-recepció után elterjedt a középkori politikai és teológiai nyelvzetben. Fordulatot Machiavelli munkássága hozott a 16. század elején. Ő a politika önállóságát megalapozta azzal, hogy szerinte a politika saját törvényekkel és értékekkel rendelkezik, és képes önmaga magyarázatára. Ezen önállóság alapján a későbbi újkori gondolkodók kidolgozták a politika különböző összetevőinek magyarázatát; ezek között említhető a demokrácia, a bürokrácia vagy a hatalom. Ezt követően a későbbi újkori és modern politikatudomány néhány kiragadott epizódján keresztül jutunk el a szakpolitikák, a policy sciences megszületéséig. A 20. században létrejött a természettudományos igényű modern politikatudomány, majd a döntések szakszerű előkészítését szolgáló szakpolitikák. A tanulmány arra mutat rá, hogy a szakpolitikák megszületése, így Lasswell ellentmondásos munkássága is értékválasztáson és értékfűtöttségen alapult.

Kulcsszavak: a politika fogalma, politikatudomány, szakpolitikák, a politika önállósága, hatalom, demokrácia, közjó, Machiavelli, Lasswell

A politikai közösség fogalma az ókorban és a középkorban

Közismert tény, hogy a politika eszméje (egyben a terminológia gyökere) a görögöknél, a politikai filozófiában Arisztotelésznél jelent meg, majd az Arisztotelész-recepcióval került be a középkori nyugat-európai közfelfogásba. Machiavelli és a 16. század lenne a politika modern fölfogásának szülője, míg a politikáról való gondolkodás csak a 19. század végére vált valóban tudománnyá.¹ E fejlődés vizsgálatánál a politika Arisztotelész (Krisztus előtt 384–322) által megfogalmazott klasszikus képéből kell kiindulni, mely valójában a polisz és polgárainak viszonyát, e sajátos közösség jellegzetességeit mutatta be a legteljesebben. Arisztotelész meghatározása szerint a városállam, a polisz a legfelsőbb rendű közösség, amely eléri a teljes, önmagában való elegendőséget (*autarkeia*). *Politika* című művével az autonóm, önkormányzó politikai közösség (*koinónia politiké*) elméleti leírásának mintáját teremtette meg. A polisz a közösségi lét átfogó egysége, polgárai számára a „politika” (a politikai közösségben való létezés és cselekvés) a minden és a lényeg volt, nem csak az élet egyik elkülöníthető része. Az európai politikai gondolkodás legnagyobb hatású és jelentőségű elméleti megkülönböztetésének tartott fölismerés a társadalom és az állam, a magán és a köz elválásáról itt még nem jött szóba. Arisztotelésznél a társadalmi-közösségi és a politikai egybeolvadt; ezt jól tükrözik az említett elválás iránt már némi érzékenységet mutató középkori szerzők fordításai, melyek a két minőség együttesére két külön kifejezéssel utaltak: a *zoon politikon* Moerbekei Vilmos fordításában *animal politicum et sociale*, Aegidius Romanusnál *politicum animal et civile*. A poliszból ered az a hagyomány is, hogy a jó, vagyis a szabad, a közösség egészének részvételén alapuló állami berendezkedés a politikai, eltérően a monarchikus, különösen a despotikus uralomtól: ezzel a politika szó horizontális-mellérendeltségi viszonyt fed le (Sartori, 1980: 190–209). Szellemesen utal erre Arisztotelésznek az a hasonlata, mely szerint a házközösségen belül a családfő uralma a rabszolgák felett despotikus, a gyerekek felett királyi (*baszilikosz*), a felesége irányában pedig politikai (*politikosz*) (Arisztotelész, 1969: 1259a 37-bl).

A politika szónak a polisz töből való származása a görögöknél a közösség ügyeire, a közösség által nyilvánosan intézett ügyekre utal. Ezzel egyidejűleg különül el az a tevékenység, mely a politika tárgyával foglalkozik. Ez a tudomány, a *ta politika* Arisztotelész művének is a címe. Ez a diszciplína szorosan kötődik az etikához és az ökonómiához, velük keveredik; Arisztotelész a tudományok rendszerezése során (lásd főleg *Nikomakhoszi etika*, 1180b-118a, Arisztotelész, 1971) a „politikai tudományt” a többi tudomány és képesség rendszerében olyan gyakorlati tudományként helyezi el, mely tapasztalatokra és elméleti is-

1 – Az első két fejezetben érintett egyes kérdések részletesebb kifejtése: Paczolay, 1998: 51–67.

meretekre egyaránt épít, s elsősorban a legjobb törvények kiválogatásához kíván segítséget nyújtani; ezért gyakorlati tudomány.

Ha egy mondatban akarjuk összefoglalni a „politika” eszméjének a római korban végbement változását, akkor azt az eljogiasodásban kell megjelölni. A polisz kifejezést a *civitas* szóval fordították latinra, de ez a görögnél szélesebb és elmosódottabb jelentést hordozott, egyrészt mint *civilis societas*, másrészt mint *iuris societas*: a politikai minőséget a társadalmi és a jogi minőség váltotta föl (Hamza, 1995). Cicero (Krisztus előtt 106–43) szerint a *civitas* nem emberek akármilyen együttese, hanem olyan, amely a jogban való megegyezésre és a közös érdekre épül (Cicero, 1995). Antropológiailag pedig az arisztotelészi politikai lény helyére az *animal sociale* lép (vö. Seneca, 1969, I.: 6), aki már elvesztette a poliszt. „Eljogiasodás” egyfelől, „társadalmiasodás” másfelől: ez a római korban meginduló folyamat, melyet azután a két tradícióból, az arisztotelészből és a rómaiból mint két külön forrásból táplálkozó középkori politikai gondolkodás teljesít ki; ebben a folyamatban a közösség politikaiból társadalmivá vált.

Az egyenlő polgárok mellérendelt viszonyait viszont hűen adják vissza Rómában a polisznak és az ideális alkotmányformának, a *politeiának* a „*res publica*” fogalmába való átültetésével, a köz, a nép ügyének kifejezésével (Cicero: *res publica... res populi*). A poliszt, dacára annak, hogy hivatali intézményei nyilvánvaló hatalmat gyakoroltak a polgárok felett, a horizontális politikai viszonyok jellemezték. A valódi vertikális viszony a modern értelemben vett államban ölt testet, a hierarchikus alá-fölé rendeltségi struktúra miatt (Sartori, 1980: 194). Platónnál, a polisz arisztokrata bírálójánál erős hangsúlyt kapott a politikai közösségen belüli viszonyok hierarchikus elmélete, ezzel azonban Arisztotelész tudatosan polemizált, és ha nem is közvetlenül az ő művéből merítve, de ez a szemlélet lett a meghatározó a római köztársasági teória számára. Így az eredeti görög műszavakat (polisz, politész, politikosz, politiké, politeia) és latin megfelelőiket (*civitas*, *res publica*) egyaránt a horizontális közösségi-politikai viszonyokra alkalmazták. Cicero (1995) idézhető annak illusztrálására, hogy a római szerzők ismerték és értették a görög politikai gondolkodást, s az elterjedt, általános *civitas* és származékai mellett az eredeti görög szót is latinosították; Cicero a görögök „politikai filozófusairól” (*politici philosophi*) és politikai könyvekről ír (*politici libri*), több helyen pedig a görög eredetit szövi be a latin szövegbe. A római szerzők természetesen az egyeduralkodó, a hierarchikus viszony elméletével is foglalkoztak, de ezt a viszonyt a mellérendelő „politika” tótól eltérő fogalmakkal jelölték (*principatus, regnum, dominium* stb.).

A kereszténység elterjedése még jelentősebb mértékben módosította a polisz klasszikus elméletét, mert a városállamot, amint egyik világi politikai keretet sem tekinthette a legfelsőbb rendű közösségnek, hanem „Isten városát” tüntette ki ezzel (legismertebb kifejtése Szent Ágoston *De civitate Dei* című művében olvasható). Az e világi és a lelki szféra között

az európai gondolkodás és történelem további sorsát befolyásoló kettősség jött létre. A középkori gondolkodásnak a politikum leírására szolgáló terminológiai és diszkurzív hagyományában tehát a következő, különböző eredetű elemek keveredtek:

1. A római publicisták és jogászok civitaskoncepciója és annak különböző származékai, így a *civilis*. A politikai közösség „társadalmiasodási” folyamata során a polisiz a civitas, majd a *societas* fogalmává módosult. Az arisztotelészi elhatárolások elmosódtak, a közösségfogalmak bizonytalanabbá és szélesebbé váltak. Az *oikosz*, a házközösség alapvetően hierarchikus-despotikus és monarchikus, illetve a polisiz mellérendelő, politikai viszonyai közti különbség, Arisztotelész e fontos elhatárolása a *societas* fogalmában oldódott föl Aquinói Szent Tamásnál: „... a *tomista* formulában jellegzetes módon olvad össze a »társadalom« – mint személyi kör – fogalma az »állam« quasi-absztrakt fogalmával: *societas civilis sive res publica sive populus*” (Szűcs, 1974: 214).
2. A római kor, főleg a császárság nómenklatúrájából tovább élő, a hierarchikus uralmi viszonyok jelölésére használt szavak (*regnum*, *principatus* stb.) láthatók részben a rangokban, részben – különösen a *Corpus Juris* 12. századi újrafelfedezése után – az uralkodó jogosítványainak megállapításánál (*legibus solutus*).
3. A kereszténység szemléletének uralkodóvá válásából eredő, nem terminológiai, hanem az egyes terminusok tartalmában és értékelésében bekövetkezett gyökeres változások.
4. Végül ehhez járult a 13. századi Arisztotelész-recepció, mely az eredeti görög fogalmakat latinositotta, a római korban kettévált kifejezés újra egyesült, és meglehetősen terminológiai bizonytalansághoz vezetett. A politikával kapcsolatos, igen termékeny szóalkotás több forrásból táplálkozott. Egyrészt már az ókorban, például Cicerónál, vagy pedig a 13. század előtti középkorban ismert latinra átültetett görög kifejezéseket terjesztettek, így a *politica* jelzőt. Másrészt a fordítók új, korábban nem ismert görögös szavakat is alkottak: *politizare*, *politicus*, *politia*. Harmadrészt megújították az említett latin terminológiát, és összekapcsolták az új szavakkal. Ezek után nem meglepő, hogy a *zoon politikon* fordítása Tamásnál többféleképp fordul elő: *animal civile*; *animal sociale et politicum*; vagy szétbontva *animal sociale*, más helyeken pedig *animal politicum* (Brunner et al., 1974, IV.: 802).

Az Arisztotelész-recepció újjáélesztette a politikával való foglalkozásnak az etikával szoros összefüggő, viszonylag mégis elkülönült tudományterületét. Aquinói Szent Tamás (1225–1274) a *politica scientia*, helyenként *politica doctrina* vagy egyszerűen a *politica* fogalmát használta, amely nála a politikai közösség (a *civitas* vagy *civilitas*) kormányzásával kapcsolatos ismereteket földolgozó tudományt jelenti. Az értelmet ezen a területen a ta-

pasztalet irányítja, mely „a természetes és morális dolgokban” figyelhető meg, ezért a „politikai tudomány” gyakorlati – a tapasztalatra épülő és a cselekvéssel kapcsolatos – tudomány, sőt a gyakorlati tudományok közül a legkiválóbb, mert tárgya a végső és legfőbb jó az emberi dolgokban. Ez a gyakorlati tudomány a jó élet feltételeit kereste, de nem a technikáját, mint majd az újkori gondolkodók, így az etika szerves folytatása volt. A politika fogalmának röviden felsorolt változatai – miként a középkori politikai gondolkodás egésze – elválaszthatatlanul kötődtek az etika nyelvezetéhez; a civitas Szent Tamásnál *corpus politicum et morale*, ami jól fejezi ki a kettő összefonódását. A politikai közösség megítélésének, egyáltalán a politikai közösség létének, az e névre való jogosultságnak a kritériuma az volt, hogy ez a közösség tegye képessé tagjait az erényes magatartásra és a jó életre. A szintén etikai meghatározottságú jog is a helyes, az igazságos, az egyenlő értékeit kívánta megvalósítani: a jogi és etikai normativizmus összefonódását legjobban a természetjog tana érzékelteti. Azonban az sem téveszthető szem elől, hogy a vallási és politikai közösség szétválasztása, a politikai szférában a gyakorlati ész uralmának meghirdetése a keresztény elmélet olyan vonásai, melyek elvezetnek majd a politika autonómiájának fel- és elismeréséig.

A politika önállósága Machiavelli elméletében

A politika fogalmának ókori és középkori hagyományához képest radikális tartalmi változást hozott a 16. században Machiavelli (1469–1527). A firenzei szerző művében azt kell megvizsgálni, hogy a politika önállóságához szükséges elkülönülés, öntörvényűség és önmagyarázat feltételei teljesülnek-e.

A politika elkülönültsége

Machiavelli elmélete megértésének kulcsszava a realizmus: a valóságot bemutatni, a gyakorlati tapasztalatokon és a történelem példáin okulva a valós törvényszerűségeket kutatni. Ez a célkitűzés komoly értékbeli és módszertani következményekkel járt, felborította a hagyományos középkori-keresztény értékrendet, mely egységes és harmonikus volt; módszertanilag elvetette a valóságon tett erőszak árán megvalósított, zárt logikájú, szisztematikus gondolkodást, nem kívánta föláldozni a valóságot a tudományos rendszeresség oltárán. Épp e realizmus jegyében fogant, akár radikális előrelépése azoknak a vitáknak a kiváltója, melyek életműve körül immár ötödfélszáz éve dúlnak. A szillogisztikus módszer elvetése, sajátos példalózással és kazuisztikával történő fölváltása különösen az egyedi tapasztalat és az általános törvényszerűség viszonyának tisztázatlansága miatt vált sok félreértés forrásává. A politika és a morál új viszonyának leírása még több ellenvetést váltott ki. Machiavelli a politikai és morális szféra viszonyát sem szisztematikus, logikailag zárt gondolatsorokban,

hanem inkább az eseti tapasztalatokhoz fűzött megjegyzésekben elemzi. Az egész életműből hiányzik a már említett módon a koherencia, s ezért a politika és a morál amúgy sem könnyen elintézhető problémájának megoldása ellentmondásos maradt.

Machiavelli a középkori tradíció egészén túllép, mikor a politikát mint önálló, saját törvényszerűségekkel rendelkező tevékenységet közelíti meg elméletileg is. Módszertani kiindulópontja a valóság és az elképzelés, a realizmus és az utópia, a leírás és az előírás kettősségének tudatosítása: a valóság leírását tűzte ki programul, és így jutott el a politika elkülönítéséhez.

„Az értőknek kívánván hasznos dolgot írni, helyesebbnek ítélem a dolog valódi igazságának kifürkészését, ahelyett hogy megelégednek a róla alkotott elképzeléssel. Sokan képzelnek el olyan köztársaságokat vagy egyeduralkodókat, amelyek a valóságban soha nem voltak, és amilyenekről nem is tudunk. Nagy a távolság a valódi és képzelt életmódunk, valóságos és feltételezett tetteink között; aki az utóbbiak alapján okoskodik, inkább saját romlásának okozója, mintsem sikeres előmenetelének” (*A fejedelem*, XV: Machiavelli, 1978, I.: 51).

Az erkölcsi normák szerinti élet elválik attól, amelyet a politikai konkrétum követel meg, a természetfölötti végcélt az e világi előmenetel vagy bukás alternatívája váltja föl. Ebben a szemléletben a politika immanens és autonóm. A hasznosságnak a polgári társadalomban uralkodóvá előlépő elve végighúzódik Machiavelli filozófiáján, ha nem is mindig tudatosan és kifejezetten. Ehhez kapcsolódik az a felismerése, hogy a morál alapján önmagában nem sokat lehet kezdeni a politika gyakorlatában. Machiavelli megkísérli a politikai praxis szabályait a valóság megismerésére alapozni; nem kis lépés a politika valós gyakorlatát az elmélet szintjére emelni. Ebben több tényező befolyásolhatta vagy segíthette:

- Mindenekelőtt kora politikai gyakorlatának súlyos válsága: a katasztrófa felé haladó Itália politikai tehetetlensége, ugyanakkor a középkori lovageszménytől és a hagyományos keresztény értékektől elszakadt, az erőszakra, cselvetésre stb. építő politikai gyakorlat.
- A válságra válaszul szánt kvietista reneszánsz vallásosság politikai csődje, amelyet Savonarola reformkísérletének bukásából szűrhetett le.
- Az értékrendnek az eredeti tőkefelhalmozás korában végbemenő általános felbomlása, átalakulása.

Machiavelli a politika valóságát minden más normarendszertől függetlenül próbálja elméleti törvényszerűségekbe faragni – ezek pedig meglátása szerint azzal kapcsolatosak, hogy miként kell a politikai közösség irányítását megszervezni, a hatalmat megszerezni és megtartani. Vagyis „a politika elméleti szemléletének emancipálódása” nem spekulatív úton

született, hanem a politikai gyakorlat alapján. A hatékony politikát természetesen Machiavelli előtt is a valóságra alapozták, de ezt az elmélet szintjén nem mondták ki, hanem két megoldáshoz folyamodtak: vagy ideálokat festettek le, és a politikai cselekvés zsinórmértékéül erkölcsi szabályokat áhítottak, vagy a politikát a maga valóságában ábrázolták ugyan, de a moralitás talajáról rögtön bírálták és elítélték.

Machiavelli szakít ezzel a hagyománnyal, s a politikai cselekvés kegyetlen valóságát nem ítéli el az erkölcsi erénykódex alapján. Műveinek legbotrányosabb utóéletű passzusai mind azt kívánják ábrázolni, hogy az önmagukban jó erkölcsi erények a politikai hasznosság szempontjából többnyire csődöt mondanak, nemcsak hogy nem segítik a politikust, hanem egyenesen hátrányára válnak. „Mert úgy szokott történni, hogy az olyan embernek, aki mindenkihez jó akar lenni, gonoszok okozzák a vesztét. Ezért szükséges, hogy a fejedelem hatalmának megóvása érdekében megtanuljon rossznak lenni, és ezt a szükségnek megfelelően gyakorolja” (*A fejedelem*, XV). Az erkölcsi erények jóságát, önértékét nem kérdőjelezi meg: „Bárki megértheti, mennyire dicséretes, ha a fejedelem megtartja adott szavát, őszinteséggel és nem ravaszsággal él” – írja, de ezt rögtön szembeállítja a politikai valósággal: „Napjainkban mégis azt tapasztalhatjuk, hogy a szószegő uralkodók vittek véghez nagy dolgot, kik az emberek eszén kifogtak; ezek végül is többre vitték, mint akik igazul cselekedtek” (*A fejedelem*, XVIII). Mindezek oka az emberek rossz természete. „Ha az emberek jók lennének, ez az elv kárt okozna” – véli, de ő rendkívül pesszimistán ítéli meg az embereket. Ráadásul ő, aki annyira hangsúlyozta a történelemben és a politikában a változás szerepét, lényegében egyetlen állandó tényezőt látott a világban: azt, hogy a rossz emberi természet minden korban azonos. Ezért „meg kell érteni, hogy a fejedelem, kiváltképp az új fejedelem, nem tudja mindig azt tenni, amiért az embereket jónak szokták tartani; részben az állam megtartásának szándékától vezetve gyakorta kénytelen a hit, könnyörületesség, emberiség és vallás ellen cselekedni” (*A fejedelem*, XVIII).

Machiavelli számára a politika értékei önálló értékek; a politikai jó szükséges, gyakorlati és materiális, e világi jellegű; és ezen a szférán belül elsődleges a politikai közösség javának szolgálata. Tisztán látja a politikai cselekvés morális problémáját, a személyes moralitás parancsai és a politikai cselekvés szükségszerűségei közti feszültséget.

Azt a tételt, hogy Machiavelli a politika fogalmi önállóságának terén úttörő volt, az sem cáfolja, hogy ő maga nem használta a „politika” szót. Pontosabban az a néhány alkalom, amikor előfordul a *Discorsibus*-ban, a Titus Livius első tíz könyvéről írt értekezéseiben (*A fejedelemben* viszont egyszer sem), az Arisztotelész-recepció terminológiájának igen tartózkodó alkalmazása. Lássuk: „Nagyon ügyelnie kell annak, aki akár reszpublika, akár királyság létrehozásával politikai életet akar szervezni, de az, aki korlátlan uralmat – vagy ahogy a szerzők nevezik: türanniszt – hoz létre, az mindent újítsa meg” (Machiavelli, 1978, I.: 25).

Itt a politikai élet (*vivere politico*) a törvények által rendezett, legitim uralmat jelenti, és a középkorban ilyen értelemben használt arisztoteliánus kategóriáknak felel meg. Vagyis Machiavelli nem terminológiailag, hanem tartalmilag újította meg a politika koncepcióját. Terminológiai újítása az állam fogalmának és elnevezésének (*stato*) megalkotása (Paczolay, 1998).

A politika öntörvényűsége

Machiavelli a politika egyik sajátos és meghatározó törvényének tartotta a szükségszerűséget. A szükségletek, a vágyak kielégítése állandóan más emberek vágyaival és szükségleteivel kerül viszonyba, sokszor konfliktusba. Ez kizárja a természettől fogva harmonikus társadalmi rend létét. A rendet tehát mesterségesen kell kialakítani, megőrizni és megvédeni – ez a politika, az állam világa, amellyel Machiavelli foglalkozik, és amely önálló szféra saját törvényszerűségekkel. Szerinte az emberek rossz hajlamai általában, a tragikus itáliai viszonyok pedig konkrétan a szükségszerűség erejével határolják be a lehetséges politikai meghatározásokat és normáikat. A szükségszerűség a politikai magatartásnak már Machiavelli előtt – így a hagyományos morális politika középkori felfogásában is – az egyik magyarázó elve volt, amely rendkívüli helyzetekben fölmentést tett lehetővé a morális értékek követése alól. A „szükség törvényt bont” napjainkban közkeletű bölcsessége hosszú eszmetörténeti fejlődés útján vált általánossá, és ebben a sorban Machiavelli radikális helyet foglal el a szükségszerűség általános meghatározó szerepéről vallott felfogásával, melynek következménye az, hogy a politikának – a szükségszerűség által irányított szférának – önálló törvényszerűségei vannak, és ezekhez kell igazítani a politikai magatartás normáit.

A „szükség törvényt bont” elv régi előzményekre nyúlik vissza. Machiavelli elméletének újdonsága abban rejlik, hogy nála ez a partikuláris szükségesség nemcsak rendkívüli esetekben töri át az egyetemesség érvényét, hanem ez válik, legalábbis a politika szférája felől szemlélve, általános törvényszerűséggé. E szükségesség nemcsak alkalmanként ad felmentést, hanem a cselekvés zsinórmértékévé válik, és ehhez igazodnak a politika magatartási szabályai és önálló értékei. Ha valaki egy szilárd állam létrehozását és megőrzését tűzi ki célul a romlott világban, annak ezeket a törvényeket – a politika öntörvényeit – kell követnie, és ezeknek megfelelően cselekedni.

A politika önmagyarázó képessége

A politika elkülönüléséből logikusan ered, hogy az adott területnek önálló törvényei vannak, és ez az önálló szféra nagy valószínűséggel képes önmaga magyarázatára. Machiavelli

már túllépett a gyakorlati filozófia skolasztikus-arisztotelianus értelemben vett tudományán, módszertanilag szakított e hagyomány előfeltételeivel, és felváltotta a gyakorlati szempontú technikai megközelítéssel. A politika gyakorlati ismeretét technikai jellegű szaktudásként művelte, de ez még nem ötvöződik – nem ötvöződhet – a kora újkori tudományos módszerrel, Galilei és Descartes módszerével vagy a modern értelemben vett empirikus-analitikus eljárással. Machiavelli inkább csak sejteti, hogy valamennyi emberi társadalomban a politikai élet állandó törvényszerűségei érvényesülnek, és ezeket a történelmi és jelenkori tapasztalatok alapján lehet megállapítani. E módszernek már eleve gyengéje volt a kritikátlanul és inkább ürügyként felhasznált történelmi példák alkalmazása. Mégis, Hobbes módszerének karteziánus tudományossága ellenére Machiavellit helyezük a modern politikai gondolkodás élére. Miért? Azért, mert Hobbes a deduktív logika alapján alkotta meg rendszerét, a geometria és a matematika mintájára. Márpedig a politika „valós világa”, melynek több-kevesebb ösztönösséggel, de a megfigyelés és a tapasztalat módszertani elvei alapján Machiavelli firtatta titkait, nem matematikai világ. Így aztán Machiavelli tudományosság nélkül is többet látott a politika valóságából, mint Hobbes az ő tudományos módszerével.

Machiavelli elméletében a politika magának a kifejezésnek a használata nélkül is

- önálló, autonóm diszciplína, mely elkülönült szféra, sui generis törvényekkel és értékekkel rendelkezik, s többé-kevésbé képes önmaga magyarázatára;
- a politikai közösségek kormányzásának törvényszerűségeivel foglalkozik;
- az emberek egyéni és csoportos magatartásának mint természetes jelenségnek a vizsgálatára épül;
- módszere az előfeltételek nélküli, realista megfigyelés a történelmi és a kortárs tapasztalatok alapján;
- gyakorlati eredménye a hatalmi viszonyokban tanúsítandó hatékony magatartás technikájának a megfogalmazása.

A politika a későbbi újkori gondolkodásban

Thomas Hobbes (1588–1679) közeledett tehát a politikai élet törvényeihez kora újkori tudományos módszerrel, a modern értelemben vett empirikus-analitikus eljárással. E technikai bizonyosság kritériuma, hogy az ember meg is tudja csinálni azt a tárgyat, amelyet ismer, mint például órás az órát. Hobbes valóban megalkotja a *Leviatán*ban a politikai hatalom tökéletes mechanizmusát (Hobbes, 2014). Nála a természeti állapot mindenki harca mindenki ellen, melyen a társadalmilag szervezett abszolút hatalom lesz úrrá. Két lényeges ponton állapítható meg rokonság, sőt azonosság Machiavelli és Hobbes között: az emberek

közötti harc, küzdelem, konfliktus szükségszerű elkerülhetetlenségéről ugyanolyan képet festettek. Ez Machiavelli esetében azt a történeti folyamatot tükrözi, mely a közösségtől (ennek mintaképe a középkor közösségi társadalma) a polgári individualizmus irányába haladt; ennek az atomizált individualizmusnak már előrehaladott állapotában, a maga nyersségében mutatkozó piaci magatartását ábrázolja Hobbes természeti állapota. Machiavelli elméletileg persze a közösségiség, a republikánus, sőt az antik poliszeszmény talaján áll, de épp az eszmények és az eredeti tőkefelhalmozás korának morálja, különösen az itáliai politikai viszonyok még súlyosabb politikai helyzete közti szakadék tragikus felismerése vezette el a morál és a politika viszonylagosságának állításához, a két szféra elválasztásához.

Machiavelli és Hobbes között a másik közös pont az, hogy mindketten az emberi hatalmi rend tudatos létrehozásában látják a küzdelem keretek közé szorításának lehetőségét. A küzdelem rendezése tehát hangsúlyozottan emberi feladat – ez a politika és a mások fölötti uralom területe. Hobbesnál mindezt egy mesterséges konstrukció, a társadalmi szerződés és a természetjog elmélete szolgálja. Hobbes magyarázó erejű zárt logikai rendszerbe foglalta következtetéseit.

A politika fogalma a későbbi újkori gondolkodásban is kötődött a szélesebb értelemben vett politikai közösség eszméjéhez, illetve a szűkebb értelmű új koncepcióhoz, az államhoz. Ez jelent meg a felvilágosodás korának uralkodó elméletében, a természetjogi és szerződéselméletben. Sőt, az állam előtti „ősi társadalmakra” vonatkozó kutatások és nyomukban például Henry Sumner Maine (1822–1888) antropológiai elmélete felvázolta a státustól a szerződés, a közösségitől az egyéni lét felé haladó történeti fejlődést – ezzel meghaladva az állam szerződéses eredetére alapozó, évszázadokig népszerű teóriát (Maine, 1988). A politika egyre sokrétűbbé és többértelművé váló fogalma a modern korban is megőrizte kötődését a politikai közösségben való részvételhez, illetve a hatalom keretében történő értelmezését.

Alexis de Tocqueville (1805–1859) a politika másik alapintézménye, a demokrácia világméretű terjedését és ennek lehetséges következményeit tárgyalta. A demokrácia önmagában örvendetes terjedése mindennél élesebben vetette föl a szabadság és egyenlőség összeegyeztethetőségének kérdését, és Tocqueville félelmei szerint a többség az egyenlőséget fogja választani, és ez a „többség zsarnokságához” fog vezetni. Az általa az „önkéntes hiányával” azonosított szabadság alulmarad az egyenlőség iránti igénnyel szemben. Az egyenlőség társadalmi folyamata olyan társadalmat és politikai berendezkedést eredményez, amelyben az egyének egyenlők, de egyenlően jelentéktelenek az államhatalommal szemben, melynek centralizált bürokráciája gyámkodik a társadalom felett. És a társadalom elfogadja a gyámkodást, mert a hatalom a népszuverenitásra, a többség akaratára hivatkozik (Paczolay–Szabó, 1996: 160). „Minden ember eltűri, hogy megláncolják, mert látja, hogy a lánc másik

végét nem egy ember, hanem maga a nép tartja [...]. Manapság rengetegen vannak, akik igen könnyen kiegyeznek a zsarnokoskodó közigazgatás és a népuralom efféle kompromisszumával, s akik kellőképpen biztosítva látják az egyéni szabadságot, holott kiszolgáltatják a nemzeti hatalomnak” (Tocqueville, 1993: 974). Az új politikatudomány feladatát Tocqueville egyebek között abban látta, hogy jelezze és adott esetben akadályozza meg a folyamatban rejlő veszélyes következményeket.

A politika modern kori átalakulásának, egyben közigazgatási, szakpolitikai irányba történő elmozdulásának valóban fontos tünete a bürokratizálódás jelensége. E szerteágazó intézményi fejlődés jelzését itt csak Max Weber (1864–1920) gondolatainak megemlítésére korlátozom. Weber a modern államfogalom megalkotója: a modern állam sajátossága az, hogy területén belül a törvényes fizikai erőszak monopóliumával rendelkezik. A politikailag orientált kapitalizmus terjeszkedése a bürokratikus államhatalom növekedéséhez vezet. Ebbe az irányba mutatnak a gazdasági és politikai fejlemények: a modern nagyipari termelés, a tömegigényeket kiszolgáló közigazgatás, valamint a kiterjesztett választójog alapján a tömegek politikai részvételét biztosító pártok megjelenése. A politikában is a bürokratikus szervezetek vezetői és tisztviselői hozzák meg a tömegeket érintő döntéseket.

Max Weber *A politika mint hivatás* című művében érzékeltette azt a tendenciát, hogy a politikában is elkerülhetetlen a bürokratizálódás, a politikáért élő politikusokat felváltják a politikából élő pártbürokraták (Paczolay–Szabó, 1996: 207–208). „Hivatásszerűen a »politikából« él az, aki arra törekszik, hogy tartós bevételi forrást csináljon belőle, a »politikáért« pedig az, akinél ez nem így van” (Weber, 1995: 65). „A politika aztán egyfajta »nagyüzemmé« vált, mely megkövetelte a hatalomért vívott harcban és a modern pártélet által kialakított módszerekben való jártasságot, s emiatt a közéleti tisztségviselők két, egymástól semmiképpen nem mereven, de azért világosan elkülönülő kategóriára oszlottak: egyrészt szakhivatalnokokra, másrészt »politikai hivatalnokokra«” (Weber, 1995: 74–75). Ez alapjaiban átalakította a politika művelését, és világossá tette, hogy a politikát szakértőkre támaszkodva, hivatásként gyakorlóké a jövő.

Politikatudomány és szakpolitikák

A modern politikatudomány a 20. században született meg, amikor a modern állam összetett társadalomirányító feladatai ellátásához igényelte a politikai döntések szakszerű előkészítését, a várható következmények előrejelzését. A politikatudomány a korábbi politikaelméletektől eltérően nem filozófiai, etikai, jogi, történeti szemléletű tárgy, hanem a modern társadalomtudományok egyike, amely a modern politika problémáinak leírására és elemzésére törekszik (Paczolay–Szabó, 1996: 10). Módszerében a természettudományok pon-

tosságát és bizonyíthatóságát célozza meg. A modern értelemben vett politikatudomány az Amerikai Egyesült Államokban alakult ki.

A modern amerikai politikatudomány a politika három módozatát különbözteti meg, mégpedig a hatalom mindennapi gyakorlása alapján tesz különbséget a *politics*, a *polity* és a *policy* között (Pásztor, 2019: 464). A *politics*, vagyis a politika olyan folyamat, amelynek során eltérő véleményű és érdekű egyének közösségi döntéseket alakítanak ki, melyeket közös álláspontként kötelezőnek tartanak magukra nézve (Miller, 1995: 371). Ezáltal a politika politikai magatartássá válik, és ezt fejezi ki a *policy* fogalma, mely olyan döntéshozatali folyamatokra utal, melyek segítségével az adott csoport számára kedvező kimenetelű eredmények érhetők el (Miller, 1995: 372). A *politics* mellett a *polity* a hatalomgyakorlás intézményi kereteit jelöli ki, vagyis az intézményesített társadalmi kapcsolatok formáját, mely lehet az ország kormányzata, területi önkormányzat, szuverén állam.

A *szakpolitikai tudományok* kifejezést először Harold Lasswell (1902–1978) használta az 1940-es években, majd tételesen a Daniel Lernerrel közösen írt *The Policy Sciences* [Politikatudományok] című műben (1951) fejtette ki (Goodin et al., 2003: 539). A társadalomtudományban teret hódító kvantitatív módszerek és a modern társadalomtudományi szemlélet hatása alatt jutott el a politikai ismeretek gyakorlati alkalmazhatóságának programjához. A politikatudomány bekapcsolása a politikai döntés folyamatába új gyakorlati utat nyitott az alapvetően elméleti politikatudomány gyakorlati továbbfejlesztése irányába.

Lasswell eredeti, népszerű *policy cycle* modellje szerint az eljárás hét szakaszra osztható. Napjaink sokféle modellje általában a következő szakaszokat különbözteti meg:

- a probléma azonosítása, a célok tisztázása (*agenda setting*);
- a folyamatok leírása, a feltételek elemzése;
- a lehetséges válaszok kidolgozása, értékelése és kiválasztása (*policy formulation*);
- a döntés végrehajtása, értékelése.

Lasswell szerint a politika tudománya a hatalom tudománya, ezért is szentelt egész trilógiát a kérdésnek. Talán legismertebb, *Politics: Who Gets What, When and How* [Politika: ki, mit, mikor és hogyan kap] című művében (1936) elitista irányba nyit, és a politikatudomány feladatának a befolyás és a befolyásolás tanulmányozását tartja. Az elit befolyásosabb, mint a tömeg (Crick, 1959: 181–183).

A politika értelmezésének az a fordulata, amelyet Lasswell hajtott végre a tiszta tudástól az alkalmazott tudás irányába, megnyitotta az utat a szakpolitikák világa felé. A politika tudományának egyik ága a demokrácia tudománya, mely úgy viszonyul az általános politikatudományhoz, mint az orvostudomány a biológiához. Lasswell három értéket kapcsol a de-

mokráciához: a hatalmat, a tiszteletet és a tudást. Az általa elképzelt politikatudománynak a módszertanon és az elméleten túl erőteljes gyakorlati szerepe volt (Crick, 1959: 191–195).

Hangsúlyoznunk kell, hogy Lasswell ezt a gyakorlatiasság felé irányuló fordulatot nagyon világos értékválasztás alapján tette meg. Mindenekelőtt módszertanilag a jövő lehetőségeit a múlt és a jelen folyamatainak elemzése alapján vázolja fel. Célja a demokratikus értékek fenntartása, elméletét ennek szolgálatába állítja. Lasswell számára a demokrácia fő értéke az emberi méltóság. „Azzal, hogy az emberi méltóságot tesszük vizsgálódásunk középpontjába, az amerikai hagyomány eszményi értékeit és korunk progresszív ideológiáit követjük” – vallotta (Crick, 1959: 195). Ugyanakkor az emberi méltóság nem lényegi követelmény nála, hanem a politikatudomány szociáltechnológiai funkciójának nyújt értékválasztási hátteret.

A policy a kormányzás közvetlen feladatainak ellátását írja körül, ez a közpolitika vagy a szakpolitika, mely a döntéshozatalt szolgálja. A szakpolitika a lényeges szervezeti döntések meghozatalát segíti, különböző alternatívák vagy prioritások kidolgozásával. E döntések és az ezeket elősegítő szakpolitikák lehetnek politikaiak – ezen belül külpolitikaiak, makrogazdaságiak, pénzügyiek, közigazgatásiak vagy éppen a kormányzati működés területéhez kapcsolódók. A szakpolitikák az egyedi, sajátos problémák megoldásához szükséges döntések vagy választások és a rendelkezésre álló tudás értékelésének folyamatát tanulmányozzák. Az úgynevezett *policy sciences*, vagyis a szakpolitikák középpontjában a döntési folyamat áll. Ebben a szakpolitikák támaszkodnak „idősebb testvéreikre”, egyebek között a jogtudományra, a politikatudományra, a politikai szociológiára, a közigazgatás-tudományra. E tudományok tudásanyaga és képviselőik szaktudása mind a policycélok megvalósításának szolgálatába állítható. A szakpolitikák későbbi, erősebben technikai formájukban is gyakran módszerelesen foglalkoznak értékekkel, értékcélokkal. Az értékválasztás igazolhatja a döntéseket.

Mint alkalmazott szaktudomány a szakpolitika „jó” és „rossz” célok szolgálatában egyaránt állhat. Nem véletlenül hangsúlyozza Lasswell a mögöttes értékválasztás fontosságát. De ez így volt Arisztotelésznél és Machiavellinél is. Arisztotelész aszerint különbözteti meg az uralmi formákat, hogy csak az uralkodók vagy a köz egészének érdekét szolgálják-e. És Machiavelli is beépít rendszerébe egy relatív értékfogalmat, a jó hatalomgyakorlást, amelynek során a fejedelem nem saját hatalmának és dicsőségének gyarapítására törekszik, hanem a köz jólétének előmozdítására és az állam megóvására. Más, itt nem tárgyalandó összefüggésben a hatalmi technikák, szakpolitikák morális igazolásául is a közjó szolgál.

Ezt a mai szakpolitikáknak is szem előtt kell tartaniuk, technikailag bármilyen jól is szolgálják a döntéshozatalt.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ARISZTOTELÉSZ (1969): *Politika*, Budapest, Gondolat.
- ARISZTOTELÉSZ (1971): *Nikomakhoszi ethika*, Budapest, Magyar Helikon.
- BRUNNER, OTTO – OTTO-CONZE, WALTER – KOSELECK, REINHARD (szerk.) (1974): *Geschichtliche Grundbegriffe – Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart, Klett.
- CICERO (1995): *Az állam*, Budapest, Akadémiai Kiadó.
- CRICK, BERNARD (1959): *The American Science of Politics – Its Origins and Conditions*, Berkeley – Los Angeles, University of California Press.
- GOODIN, ROBERT E. – KLINGEMANN, HANS-DIETER (2003): *A politikatudomány új kézikönyve*, Budapest, Osiris.
- HAMZA GÁBOR (1995): Cicero *De re publicája* és az antik állambölcselet, in CICERO: *Az állam*, Budapest, Akadémiai Kiadó.
- HOBBS, THOMAS (2014): *Leviatán*, Budapest, Kossuth.
- MACHIAVELLI, NICCOLÒ (1978): *Művei I–II*, Budapest, Gondolat.
- MAINE, HENRY SUMNER (1988): *Az ősi jog*, Budapest, Gondolat.
- MILLER, DAVID (szerk.) (1995): *Politikai filozófiák enciklopédiája*, Budapest, Kossuth.
- PACZOLAY PÉTER (1998): *Államelmélet I. – Machiavelli és az államfogalom születése*, Budapest, Korona.
- PACZOLAY PÉTER – SZABÓ MÁTÉ (1996): *A politikatudomány kialakulása – A politikaelmélet története az ókortól a huszadik századig*, Budapest, Rejtjel.
- PÁSZTOR PÉTER (szerk.) (2019): *Magyar politikai enciklopédia*, Budapest, Mathias Corvinus Collegium – Tihanyi Alapítvány.
- SARTORI, GIOVANNI (1980): *La politica – Logica e metodo in scienze sociali*, Milano, SugarCo.
- SENECA (1969): *De Clementia*, Leiden, E. J. Brill.
- SZÜCS JENŐ (1974): „Nemzetiség” és „nemzeti öntudat” a középkorban – Szempontok egy egységes fogalmi nyelv kialakításához, in SZÜCS JENŐ: *Nemzet és történelem*, Budapest, Gondolat.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS DE (1993): *Az amerikai demokrácia*, Budapest, Európa.
- WEBER, MAX (1995): *A tudomány és a politika mint hivatás*, Budapest, Kossuth.

HISTORY OF THE CONCEPT OF POLITICS: FROM THE THEORY OF POLITICAL COMMUNITY TO THE RULE OF POLICY SCIENCES

Abstract

Common allegations of the proliferation of policy sciences in the 20th century include a rupture with political philosophy, the history of ideas, and the community-based approach to politics. This study does not seek to establish truth in this debate, but seeks to promote understanding by looking back at the theoretical development of the concept of 'politics' in ancient, medieval, and early modern times as an essential antecedent to modern political science and policy development in the 20th century. The conceptual framework of ancient Greek political theory tied to a political community spread after the Aristotle reception in medieval political and theological language. A turning point in the early 16th century was brought by the work of Machiavelli, who established the independence of politics by saying that politics has its own laws and values and it is able to explain itself. Based on this autonomy, later modern thinkers developed an explanation of the various components of politics; these include democracy, bureaucracy, power. Then, through some snatched episodes of modern political science, we arrive at the birth of politics, the political sciences. In the 20th century, modern political science with scientific demands was born, followed by policies for the professional preparation of decisions. The study points out that the birth of policy sciences, including Lasswell's controversial work, was based on value choice and value commitment.

Keywords: politics, political science, policy sciences, autonomy of politics, power, democracy, Machiavelli, Lasswell

Paczolay Péter

Az Európai Emberi Jogi Bíróság bírója, az Alkotmánybíróság volt elnöke, egyetemi tanár.

A DEMOKRÁCIA MINT FOLYAMAT

NORBERT ELIAS ELMÉLETÉNEK POLITIKATUDOMÁNYI HASZNOSÍTHATÓSÁGA

CSIZMADIA ERVIN

Absztrakt

A dolgozat Norbert Elias változáselméletét veszi alapul, és a magyar politikára, azon belül az 1989–90-es rendszerváltás utáni időszak vizsgálatára alkalmazza azt. A szerző tanulmánya első részében röviden összefoglalja, mit jelentett Norbert Elias számára az állapot- és a folyamatszociológia, és egyben jelzi, hogy e két fogalmat veszi alapul elemzésében. A második részben bemutatja az 1990 utáni korszak állapotpolitológiai értelmezéseinek alapvonalait, s arra jut, hogy szoros kapcsolat van a demokrácia mainstreamnek tekinthető teleologikus felfogása és az állapotpolitológia között. A harmadik részben a szerző bevezeti a nyitott kimenettelű rendszerváltás fogalmát mint az átmenet utáni időszak folyamatpolitológiai megközelítésének kulcselemét, s felvázol egy folyamatpolitológiai gondolatmenetet. A tanulmány rövid összefoglalással zárul, amely kitér arra is, hogy a tranzitológia vége utáni korban új megközelítéseket kell alkalmaznunk a magyar politika leírására.

Kulcsszavak: teleológia, állapotpolitológia, folyamatpolitológia, rendszerváltás, változás

A magyar demokrácia a rendszerváltás után hosszú ideig a nyugati elemzők és megfigyelők kedvence volt, de 2010 óta nagyon sok elemző az Orbán Viktor által félmjelzett rendszert már nem is demokráciának, hanem a diktatúra és a demokrácia között álló hibrid rezsimnek nevezi. Mindez felveti egy demokratikus rendszer változásának kérdését. Szabad-e egy demokráciának változnia, s ha igen, milyen irányban, milyen módon? Elvben persze mindenki egyetért abban, hogy természetesen szabad. De azok, akik hibrid rendszerről beszélnek,

nyilvánvalóan azon a véleményen vannak, hogy az Orbán-rendszer által produkált változás nem fér bele a demokrácia „változási tartományába”.¹ Természetesen a kritikusok e csoportjától élesen elválík a kormányoldal híveinek tábora. Ők ugyanis úgy vélik: a kormány által bevezetett illiberális (újabbán: kereszténydemokrata) rendszer még bőven a demokratikus kereteken belül van, azaz ami 2010 és 2021 között bekövetkezett, az a demokrácia „természetes” változása vagy fejlődése.²

A politikatudomány régóta tudja, hogy a demokrácia sérülékeny (Galston, 2020) és a változásoknak erősen kitett rendszer, a változások jellegének és dinamikájának kutatása mégis viszonylag elhanyagolt területe e diszciplínának (Rajnai, 2020). S ez még hatványozottabban igaz olyan demokráciákra, amelyek nem huzamos történeti fejlődés után alakultak ki. Az 1989–90-ben létrejött magyar demokrácia jó példa erre, hiszen az elmúlt harminc évben számos – előre nem látott és nem várt – változás következett be. Ám egyelőre még nem értjük igazán e változások természetét és mozgatórugóit.

Ebben az írásban elszakadok a megszokott magyarázatoktól, azaz nem elégszem meg azzal, hogy a demokráciából nem demokrácia lett. Ehelyett megpróbálkozom a magyar demokrácia három évtizedes fejlődésének egy *változáselméleti* magyarázatával. A fogalom nem ismeretlen a politikatudományban, és korábban magam is próbálkoztam már ilyen-nel – igaz, elsősorban a pártokra koncentrálva (Csizmadia, 2007). De a probléma, amellyel most foglalkozni kívánok, nem is a demokrácia változása, hanem az, hogy a változásokat *állapotok* közötti változásként avagy *folyamatként* értelmezzük. Áttekintve az 1990 és 2021 közötti bő harminc év politikatudományi termését, kialakulhat bennünk az az impresszió, hogy tudományágunk a demokráciát inkább tekinti állapotnak, állapotok egymásra rakódásának, mintsem folyamatnak. Az állapot versus folyamat vitában (ha van egyáltalán vita), Norbert Eliast (2004) szeretném segítségül hívni. Ő ugyan nagyon régen alkotott, és nem foglalkozott demokráciaelméleti kérdésekkel, de munkáiban bőven találunk utalásokat és kifejtéseket a minket foglalkoztató probléma jobb megértéséhez. Elias folyamatszociológiai nézőpontból érvel az állapotszociológiával szemben. Én is így teszek, csak a politikatudományon belül.

Az első részben röviden összefoglalom, hogy Norbert Elias számára mit jelentett az állapot- és a folyamatszociológia, és jelzem, hogy e kategóriákat hasznosítandónak tartom a továbbiakban. A második részben felvázolom az 1990 utáni korszak állapotpolitológiai értelmezésének alapvonalait, s arra jutok, hogy az állapotpolitológia a demokrácia teleológikus értelmezéséből fakad. A harmadik részben bevezetem a nyitott kimenetelű rendszer-

1 – Magyarul: Bozóki–Hegedűs, 2017. Lásd még Böcskei–Szabó, 2019. A nemzetközi politikatudományból átfogóbban a hibrid rendszerekről lásd Mufti, 2018.

2 – Ilyen irányban érvel Gallai, 2020.

váltás fogalmát mint az átmenet utáni időszak folyamatpolitológiai megközelítésének kulcselemét, s megpróbálok felvázolni egy folyamatpolitológiai gondolatmenetet. Végül rövid összefoglalással zárom az írást.

Elias és a permanens változások elmélete

Norbert Elias német szociológus persze nem a kortársunk, hiszen éppen abban az évben halt meg (kilencvenhárom éves korában), amikor a magyar rendszerváltás történt. Ez már önmagában is hátrányba hozza, ha a mai demokráciák működésével kapcsolatos útmutatásért fordulunk hozzá. Ezenkívül annak a munkának, amelyre hivatkozni fogok, távolról sem Magyarország a tárgya, habár, ha nagyon akarjuk, beleérthető. Hiszen *A civilizáció folyamata* című monumentális könyv (Elias, 2004) nem kisebb feladatra vállalkozik, mint hogy az egész emberi történelemre adjon valamilyen választ. Végül meg kell említeni, hogy Elias szociológus volt, elmélete szociológiai, vitája más szociológusokkal van, szóval kissé meredeknek tűnhet, hogy rá hivatkozom.

Ami azonban mindennek ellenére mégis időszerűvé teszi számunkra Eliast, az éppen a szemléletmódja, az, hogy olyan támpontokat ad nekünk, amelyek közelebb visznek egy folyamatcentrikus megközelítéshez. Bár könyve először 1936-ban jelent meg, érdemes felfigyelni arra, hogy a második kiadás éppen 1968 nyarán látott napvilágot. Az új kiadás elé a szerző ötvenoldalas bevezetőt írt, amely sűrítetten összefoglalja nézeteit a fejlődésről, illetve a folyamatok dinamikájáról. Néhány dolgot szemezgetek csak innét, természetesen azokat a részeket, ahol olyasmit mond, ami indokoltá teszi, hogy meghatározó módon szerepeljen a neve egy olyan anyagban, amely a magyar demokrácia elmúlt harminc évét vizsgálja.

Az első mindjárt az időtartam kérdése. Elias a civilizáció folyamatát kutatja, amely igazán nem mondható rövid időtartamnak. Őt a „hosszú távú struktúraváltások” izgatják, s engem is. A hosszú táv mást jelent persze történelmileg, és mást, ha az 1990 utáni időszakot nézzük. Mindenesetre ha abból indulunk ki, hogy beszélhetünk például Horthy- és Kádár-rendszerrel, sőt újabban szokás Orbán-rendszerrel is beszélni, akkor ez megfelel egyfajta hosszútávúságnak.

A (történelmi) hosszútávúság vizsgálatában – mondja Elias – „búcsút intünk ama metafizikai eszméknek, amelyek a fejlődés fogalmát vagy a mechanikus szükségszerűség képzetével, vagy a teleologikus célratöréssel kapcsolják össze” (Elias, 2004: 13). Ez az 1990 utáni magyar demokrácia értelmezése során teljes mértékben vállalható. S látjuk majd, hogy a mai mainstream elméletek nagy részével éppen az utóbbi a probléma: túlságosan teleologikusak, s egy bizonyos demokráciaállapotot szeretnének „végigkövetni” fejlődése folyamán.

Azaz nem tudnak mit kezdeni azzal, hogy a demokrácia folyamatában nem minden úgy alakul, ahogyan eltervezték, vagy amire számítottak.

Elias vitája is ennél a kérdésnél csúcsonylik ki. Könyvéből kiderül, mekkora vitában állott korának más kiemelkedő tudósaival, mindenekelőtt az itthon jobban ismert s a rendszerelmélet megalapítójának tekintett Talcott Parsonsszal. Elias úgy gondolta (s most számunkra közömbös, jól gondolta-e), hogy Parsons állapotszociológiát művel. Azaz állapotokat rögzít, és képtelen megérteni, hogy milyen tényezők vezetnek a változáshoz. A mi számunkra most elegendő, hogy szerzőnk szerint van állapotszociológia és folyamatszociológia.

Az állapotszociológiához az a tétel társul, hogy egy társadalom normál állapota a nyugalom. A nyugalmat csak időnként rendítik meg különböző események, amelyek a nyugalmi állapot származékai, s különlegesek és átmenetiek. Az állapotszociológiát illető legnagyobb kritika tehát, hogy „a társadalmi változások problémáját ezen a módon mintegy befagyasztják, s az állapotszociológia jegyében ártalmatlanná teszik” (Elias, 2004: 21).

De Elias azért is kritizálja Parsonst, mert az a társadalmat rendszernek képzelet, és szerinte a társadalmi rendszer is „nyugalmi állapotban” van, s csak más rendszerek hatására változik. Elias nem ért egyet a hagyományos szociológiának a társadalmat és a társadalmi rendszert *azonosnak* minősítő álláspontjával, miként azzal sem, hogy a társadalmi rendszer „normális” létezési formája a nyugalmi állapot. Ez szerinte nem igaz, mert a változások nem kívülről érik az embereket, hanem belülről: az emberi kapcsolatok jellege alakul át, s ez idéz elő változást.

Ezzel máris Norbert Elias számunkra talán legfontosabb tételénél vagyunk. Ez pedig az, hogy *emberekre vonatkozó* elméletet akar felépíteni, s Parsons elgondolását – éppen nyugalomközpontúsága és statikus volta miatt – nem tartja eléggé emberközpontúnak. Az emberre vonatkozást a folyamatszertűség biztosítja. Emberekre vonatkozó elméletekben – írja – „elengedhetetlenül szükséges, hogy számoljunk ezzel a folyamatszertűséggel” (Elias, 2004: 18).

De persze Elias a folyamatszertűséget és az emberközpontúságot a civilizáció (még közelebbről a feudalizmus kialakulása és változása) szempontjából vizsgálja. Ez nagyon messze van az elmúlt évtizedek Magyarországnak problematikájától. Ám a civilizáció folyamatának és a magyar rendszerváltás utáni kor folyamatának vizsgálata – szemléleti értelemben – mégis átfedésben van. Így hát a következő vizsgálódás kiindulópontja – Elias alapján – két kérdés: (1) hogyan értelmezhetjük a rendszerváltás utáni kort, ha nem teleologikus történetként (egy előzetesen már létezőnek vélt minta megvalósulásaként), hanem nyitott kimenetelű folyamatként tekintünk rá, és (2) hogyan nézhetjük ugyanezt folyamatcentrikusan?

„Teleologikus célratörés” – avagy a rendszerváltás utáni kor állapotpolitológiai narratívája

A politikatudomány számára az, hogy változnak a dolgok, evidencia. A kérdés nem is ez, hanem az, hogy hogyan értelmezzük a változás fogalmát. Viszonylag egyszerű a helyzet a régi és üzemszerűen működő demokráciákkal, hiszen ott az üzemszerűségbe beletartozik a változás, és a változást (adott esetben a kisebb vagy nagyobb visszaeséseket) a demokrácia természetes velejárójának tekintik. Az új demokráciák sajátossága, hogy ezekben – az első időkben bizonyosan – a demokrácián belüli változás nem tekinthető üzemszerűnek, ebből adódóan a változások inkább kockázatot, semmint természetes önfejlődést jelentenek.

A kelet-közép-európai régió demokratikus átmenetének és az azt követő változásoknak az értelmezésére ki is alakult egy politikatudományi irányzat, a tranzitológia.³ Ez a diszciplína volt hivatott elmagyarázni, hogy mi, miért és hogyan történik a rendszerváltó országokban. És el kell ismernünk, hogy sok tekintetben ezt sikerült is megtennie. Ám 2002-ben mégis az irányzat végét jelentette be egy neves politikatudós.⁴ A tranzitológia azért érhetett véget, mert bár egy bizonyos értelemben érzékeny volt a változásokra, a lényegét illetően nem volt érzékeny, és nem tudta megfelelőképpen értelmezni az átmenet utáni helyzet dinamikáját. Elias fogalmát alkalmazva: állapotpolitológia maradt, s nem vált folyamatpolitológiává. De lássuk, mit jelent a tranzitológia sajátos változásértelmezése.

Az egész paradigma kiindulópontját az a megközelítés jelenti, hogy a demokratizálódás egy univerzális minta követése is: a demokrácia kelet-közép-európai győzelme *egyúttal* a demokrácia történelmi mértékkel nézve végső győzelme. S mivel ez a végső győzelem Kelet-Közép-Európában válik bizonyossá (hiszen a Szovjetunió bomlásával nincs többé rendszerszintű ellenfél), a régió új demokráciáinak – lehetőleg gyors ütemben – végig kell járniuk a demokráciaépítés útját. A tranzitológia tehát – s ez mindenképp előnyére írandó – több volt, mint pusztán *átmenettan*. Nemcsak azt mondta meg, hogy milyen legyen a közvetlen áttérés a diktatúrából a demokráciába, hanem azt is, hogy a demokrácián belül milyen fázisoknak kell következniük, hogy a demokrácia világméretű győzelme kiteljesedhessen.

Mindehhez a nyugati politikatudománynak az a hatalmas átalakulása volt szükséges, amely 1970 és 1990 között következett be. 1970-ben írta meg ugyanis Dankwart Rustow az egyik első átmenetelméletet, amely feldolgozott ugyan 20. század eleji átmeneteket, de nem kecsegtetett azzal, hogy például Kelet-Közép-Európa vonatkozásában a közeljövőben használható lenne. Rustow háromlépcsős átmenetben gondolkodott, amelynek első fázisa a régi rendszer válsága (*pre-transition crisis*), a második a demokratikus átmenet (*democra-*

3 – A Wikipédia külön oldalt szentel a tranzitológia fogalmi bemutatásának, és fontosabb szerzőit is megemlíti.

4 – Lásd Carothers, 2002. A tranzitológiáról és az irányzat tanulságairól: Csizmadia, 2016.

tic transition), a harmadik pedig a demokrácia konszolidációja (*democratic consolidation*). A modellt maga Rustow dinamikusnak minősíti, ami ebben az esetben azt jelenti, hogy az átmenet nem zárul le az egyik állapotból a másikba való átkerüléssel, hanem tulajdonképpen folyamatos változásról van szó. Rustow újrafelfedezett szerző volt a kelet-közép-európai rendszerváltás időszakában, mert hiszen közkeletű felfogás volt akkoriban, hogy a rendszerváltás hosszabb időszakra is elnyúlhat. E „hosszú rendszerváltás” jegyében fogalmazódtak meg azok a szlogenek, miszerint könnyű rendszert váltani, de sokkal nehezebb a gazdaságot és még nehezebb az állampolgári viselkedésmódokat megváltoztatni és demokratizálni. Kissé más terminológiában: voltak szerzők, akik különbséget tettek korai és érett demokrácia között, és ez utóbbit éppen a demokratikus attitűdök elterjedésével azonosították.⁵ Ismét más szavakkal: olyan fejlődést láttak, amely két tábor között valósul meg. Egyfelől vannak a mintaadó demokráciák, másfelől a felzárkózni és alkalmazkodni igyekvő új demokráciák. Ez utóbbiak egyetlen célja, hogy mielőbb végigjárják azt az utat, amelyet az átmenetek teoretikusai kijelöltek számukra. Így kimondhatjuk: egy teleologikus tervvel vagy (Elias szavaival) „teleologikus célratöréssel” állunk szemben, még akkor is, ha valamiféle demokratikus fejlődésdinamika mutatható ki bennük.

Ezt a fajta – teleologikus és kissé mechanikus – demokráciafelfogást azután a fejlemények jórészt igazolták, hiszen a magyar demokrácia az 1990-es évek második felére átment a korai demokrácia fázisán, és kezdett konszolidálódni. Az évtized második felében számos hazai és külföldi megfigyelő is úgy vélte, hogy Magyarország közel került az érett demokrácia állapotához. Ebben az időszakban még csekély figyelem fordult Fareed Zakaria (1997) tanulmánya felé, amelyben már az illiberális rendszerek megerősödéséről beszélt – igaz, nem Kelet-Közép-Európa vonatkozásában.

A tranzitológia által nyújtott kép tehát a demokrácia előrehaladására fixálódott. Ebből a perspektívából egyértelműnek tűnt, hogy a demokrácia csakis a saját kiteljesülése felé haladhat, illetve ha netán mégis hiba csúszik a gépezetbe, az csakis a demokratikus előrehaladási tervet „nem megfelelően” értelmező politikusok és/vagy pártok miatt történhet meg. Nem az tehát a probléma ezzel az irányzattal, hogy nem regisztrálja a változásokat, hanem az, hogy *szűken és teleologikusan* értelmezi őket. Ily módon pedig nem tudta érvényesíteni a Rustow által olyannyira fontosnak tartott dinamikát, illetve csakis egy meghatározott módon kiformalódó demokrácia szempontjából értelmezte.

Ezzel pedig a tranzitológia csak egy állapotpolitológiai képet tudott adni a magyar demokráciáról. Holott ha következetesebb a saját prepozícióihoz, akkor másképpen is tehetett volna. A tranzitológia ugyanis – többek között – azért lett népszerű az 1980-as évek végén,

5 – A kiterjedt irodalomból lásd Ágh, 2001.

mert nemcsak a demokráciateremtés sorvezetőjét adta, hanem újraértelmezte a politikai aktorok szerepét is. A nyolcvanas évek második feléig a nyugati politikatudomány nemigen tartotta lehetségesnek a fellépést a diktatúrákkal szemben, ám attól kezdődően úgy ítélte meg, hogy nagyon is van értelme a cselekvésnek. S éppen az ebben az időszakban színre lépő cselekvők voltak azok, akik a tranzitológiai sorvezető mentén a demokratikus átmenet feltételeit és személyi garnitúráját megteremtették. Ez a kör volt az, amely – részint a hatalmi sáncokon belül, részint azok peremén, illetve azon kívül – a nyugatos gondolkodás letéteményese lett, és folyóiratokba, újságokba írt a témáról. Azonban amennyire alaposan megtervezte a tranzitológia a demokrácia egyes fázisait és egymásra épülésüket, olyannyira nem volt mondanivalója a politikai aktorok generációs egymásra épüléséről, illetve az egymást követő nemzedékek konfliktusairól, immár demokratikus keretek között. A demokráciaépítés teleologikus víziójában csak „oszthatatlan” kép élt az aktorokról, és fel sem tételeződött, hogy a rendszerváltás idején még egymással konszenzusra kész politikai szereplők később konfliktusba kerülnek egymással, vagy hogy közülük egyesek a demokrácia kialakult formáinak határait feszegetik majd.

Az 1990-es évek közepétől természetesen a tranzitológia is foglalkozott például a mindinkább aktivizálódó Fidesz-nemzedékkel, ugyanakkor mindmáig hiányzik a párt változásainak mélyreható elemzése. A mainstream irodalom a Fidesz változását jobbra mint *önmagában álló* jelenséget próbálta megragadni, nem pedig más tényezőkkel való kölcsönhatásában. Ezzel a szemléleti kiindulóponttal függ össze az az egyoldalúság, amely a Fidesz-történettel kapcsolatban az értelmezések visszatérő sajátossága. Merthogy az a megközelítés, mely szerint a Fidesz populista párt lett, nélküli annak megvilágítását, hogy – ha egyáltalán – miért lett az, illetve ebben milyen szerepet játszottak a Fideszen kívüli tényezők. Az elemzések jó része tehát elhanyagolja a pártok és egyéb politikai aktorok vagy a pártok és események közötti reflexív viszonyok, kontextuális kapcsolatok elemzését. Márpedig a politika csoportos játék, amelyben az egyes szereplők lépéseit nagyon sok minden, de leginkább a rivális szereplők mozgása határozza meg. A kölcsönhatások kérdése tehát nagyon szorosan kapcsolódik a változásokhoz, s az a feltételezésem, hogy ezt nem csupán a mai politikai életben tudjuk kimutatni, de sikerrel kísérlehetjük meg e szempont érvényesítését a magyar pártfejlődés tágabb folyamataira is.

Összegezve tehát: a tranzitológiai irányzat két problémát cipelt magával. Egyrészt teleologikus volt, és a változásokat csak egy demokratikus terv elemeiként volt képes leírni; másrészt a politikai cselekvők mozgásának értelmezésében nem tudta érvényesíteni a generációs szempontot, és nem vette kellőképpen figyelembe, hogy az átmenet főszereplői mellett más aktorok is színre léphetnek, akik újfajta medret vájhatnak a cselekvésnek. E kettő

eredményképpen inkább állapotok egymásutánját rögzítette, semmint egy dinamikus folyamatot.

El kell ismernünk persze, hogy egy folyamat dinamikáját nem is olyan könnyű megrajzolni. Ahhoz, hogy esélyünk legyen erre, szakítanunk szükséges a teleologikus szemlélettel, s a demokráciát nem egy „előre lefektetett” demokratikus terv megvalósulásaként, hanem nyitott kimenetelű játékként kell értelmeznünk.

A nyitott kimenetelű átmenet és a rendszerváltás utáni kor folyamatközpontú megközelítése

Ellentétben a tranzitológiával – amely a demokratizálás szimultán elmélete volt – megvan az az előnyünk, hogy mi már harminc év tapasztalatainak birtokában tudunk visszatekinteni, s ennek alapján jobban láthatjuk a korai elmélet gyenge pontjait. Hogy mik voltak ezek, fentebb kifejtettem. Most az lesz a feladat, hogy jobb elméletet alkossunk, s ahhoz, hogy erre legyen esélyünk, először is fel kell adnunk a tranzitológia teleologikus jellegét. Mint utaltam rá: Zakaria már 1997-ben észrevette, hogy a liberális demokrácia világméretű győzelmének teóriájával szemben megjelenik az illiberális rendszerek csoportja, azaz már akkor kiderült, hogy az eredeti elmélet nem működik. Zakaria után pedig hatalmas irodalom kezdett foglalkozni azzal, hogy valójában mi is történt, és miért nem sikerült megvalósítani a korai optimista menetrendet.⁶

Egyértelmű, hogy abból érdemes kiindulnunk: a rendszerváltással kezdődő folyamatnak nincs teleologikus célja. Elias a civilizáció kapcsán azt mondja: az emberi világban sok az olyan figuráció, amit egyetlen ember sem szándékozott létrehozni, mégis létrejön. Szerinte az emberi akaratok összeszerveződése a kulcs. Ám a magyar rendszerváltás ettől látszólag eltérő karakterű, hiszen itt az elitek nagyon is akartak valamit: létrehozni a demokráciát. Elias még azt is mondja, hogy a civilizáció nem észszerű – és nem is irracionális – hanem „vakon halad előre, egy kapcsolati szöveték saját dinamikája hajtja” (Elias, 2004: 467).

Ha a magyar átmenettel kapcsolatban túlzás is lenne „vak előrehaladásról” beszélni, annyira bizonyos, hogy érdemes megfontolnunk a nyitott kimenetelű rendszerváltás fogalmát.⁷ Egy ilyen nézőpont egészen más perspektívát nyit a „zárt kimenetelű” (a változásokat a demokrácia egy meghatározott formáján belül lezajló eseményekként értelmező) elmélethez képest.

6 – Ez az irodalom lényegében három fogalom (populizmus, illiberalizmus, hibrid rendszer) köré csoportosul.

7 – Részletesen írok erről egy másik tanulmányomban: Csizmadia, 2019. Kőrösenyi és Gyulai is hasonló módon érvel a teleologikus megközelítésekkel szemben: Kőrösenyi–Gyulai, 2019.

A nyitott kimenetelű rendszerváltás perspektívájából (a tranzitológiai optikához képest) két szemléleti módosításra van szükség. Az első az, hogy a „tervezett átmenet”⁸ helyett egy sok bizonytalanságot és előre nem látható elemet tartalmazó átmenettel számolunk. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy a magyar átmenetben ne lettek volna tudatos elemek. Ám az is tény, hogy a valóság mindig megtréfálja a terveket, és olyan irányt vesz, amellyel a tervezők nem számoltak. A második módosítás háttérben pedig a politikai eliten belüli változó dominanciaviszonyok dinamikusan változó jellege áll, amely ismét csak átformálhatja a folyamat elején mutatkozó viszonyokat. Ezt a két tényezőt kell tehát alaposabban szemügyre vennünk. Először meg kell vizsgálnunk a „nyitott kimenetel” fogalmát, illetve annak okait, hogy a tervezett demokráciakép nem valósul meg, majd pedig a dominancia-viszonyok változását.

Az a statikus megközelítés, amelyet megszokhattunk, arra épít, hogy a demokratizáláshoz szükséges eszme a nyolcvanas évek végére készen állt, és arra várt, hogy átültessék és megvalósítsák. A demokrácia nyitott kimenetelének elmélete *azért* dinamikus megközelítés, mert abból indul ki, hogy ez korántsem volt evidencia, és a demokrácia megvalósítása körül nem volt akkora konszenzus, mint amit feltételezünk. De ahhoz, hogy értsük, miről van itt szó, fel kell adnunk azt az álláspontot, hogy az átmenet során csak egy forgatókönyv érvényesült, és az is fokozatos előrehaladásban volt.

A nyugati várakozás a következő sémában írható le: (1) Megszületik az átmenet paradigmája. (2) A célországokban megszerveződik az az elit, amely le tudja vezényelni az átmenetet. (3) Nyugati és hazai együttes hatások révén elsöprik a régi rendszert. (4) Az új rendszerben elkezdődik a nyugati típusú demokráciaépítés, amely különböző fázisokon keresztül folyamatosan halad előre. John Gray (1993) viszont felhívja a figyelmet, hogy a politikatudománynak vannak nem mainstream irányzatai, amelyek egészen másfajta mentrendekkel számoltak, s rámutat, hogy a felzárkózni igyekvő országok nem csak a mainstream által elvárt módon tudnak adaptálódni. Ez a „nem elvárt” mód egy fontos új elemet kapcsol be: a *saját történelmet*, amelyet Gray preszovjet partikularizmusként ír le. Ő tehát már a korai szakaszt elemezve rögzíti a „nyitottságot”, ami a rendszerváltás másfajta olvasatát jelenti, mint a demokratizálódás – ilyen szempontból – zárt elmélete. Az ugyanis, hogy a demokratizálódásban kezdettől szerepet kap az adott ország történelmi múltja, másfajta dinamikát visz a folyamatokba, mint az a megközelítés, hogy a demokratizálódás a nyugati minták átültetését jelenti. A tranzitológiai elméletek nem érzékelték, hogy számukra lennének szimultán rivális elméletek, ami viszont nem jelenti azt, hogy ilyen elméletek ne is léteztek volna. Azt azonban készséggel elismerhetjük, hogy ezek a rivális elméletek messze

8 – A fogalom legjobb kifejtése Claus Offénél (1994) található.

nem voltak olyan erősek, mint amilyené később váltak. A 2000-es évek közepéig nem is tűnt úgy, hogy ezek a nemzeti történelemben gyökerező elméletek a pártverseny átalakulásának fontos összetevői.

Mindebből máris egy dinamikusabb értelmezés adódik. Merthogy világossá válik, hogy a hazai rendszerváltásnak kezdettől (legalább) két olvasata élt egymás mellett. Az, amelyik a nyugati minták átültetését, és az, amely a magyar politikai-történelmi hagyományok visszaépítését szorgalmazta. Optikai csalódásnak bizonyult, hogy 1990 után *minden* releváns szereplő a nyugatos minták átvételének híve volt. Természetesen senki nem keleti típusú demokráciát akart, de arra nézvést már eltértek az álláspontok, hogy az új demokráciában milyen mértékben elevenülnek majd meg az 1945 előtti magyar politikatörténet hagyományai.

Volt egy másik dinamikai tényező is: a pártrendszer átrendeződése vagy koncentrálódása. Erről Tóth Csaba (2001) írta a legjobb dolgozatot. Írásában helyállóan figyelte meg, hogy a hazai elemzők a pártok szerepét is statikusan ítélik meg, és a koncentráció folyamatára fókuszálta az érdeklődését. De az ő vizsgálata nem folytatódott, holott az igazán érdekes dinamikai változások 2001 után következtek be, amikor a nyugatos és a „másként nyugatos” blokk egyértelműen és talán végérvényesen kettévált. De megismételhetjük: ez a változás nem vezethető le a tranzitológiai paradigmából, amelynek képviselői a demokrácia kiépülése során el sem tudták volna képzelni, hogy ilyen változás bekövetkezik.

De persze a dinamika – mint a rendszerváltás előestéjén és utána is – elitekhez kötődik. Az állapotpolitológia korlátja pedig, hogy az ezek közötti dominanciaviszonyokat nem méltatja kellő figyelemre. Holott éppen arról van szó, hogy az elmúlt harminc évben nagyon is fontos változások következtek be a dominancia terén.

Kezdjük azzal, hogy a Nyugat fogalmához az átmenet korai szakaszától kezdődően egy meghatározott értelmiségi elit kapcsolódott. Ők lényegében a magyar politikatörténet egyik ismert viszonyulásmódját értelmezték újra: a Nyugat-követést. Ennek nagy haszna volt az átmenet éveiben. Ugyanakkor ennek a csoportnak a létrejöttével nem zárult le a releváns szereplők „kiválasztódásának” folyamata. Voltak ugyanis olyan csoportok, amelyek ekkor még vagy nem akartak, vagy nem tudtak bekapcsolódni a történetbe, vagy éppen bekapcsolódtak, de szerepük az első időkben marginális volt. A korai szakaszt felfoghatjuk úgy is, hogy a rendszerváltás nyugatosságát *egy bizonyos* politikai generáció képviselte, az, amelyik elfogadta, hogy van értelme a cselekvésnek, ami ebben az esetben a diktatúra lebontását és a demokrácia megteremtését jelentette. A teleologikus szemléletben ennek a generációnak (vagy esetleg más generációknak, amelyek ugyanezt a szemléletet vallják) kellett volna sikerre vinnie a demokrácia ügyét. A dolog lényege, hogy a politikai cselekvésnek van egy

kanonizált iránya, és az attól való eltérés deviancia. Ám ha igaz az az előfeltevésünk, hogy az átmenet idején mainstream szerepben létező gondolkodási paradigma mellett (ha embriónálisan is) megjelent egy másik is (mint arra John Gray kapcsán fentebb utaltam), akkor azt kell mondanunk, hogy az újabb generációk történelemcentrikus felfogása megteremtette a maga híveit, illetve az újonnan megszerveződő elitiek új szemléletet kerestek maguknak, s ez a mainstream felfogás által adotthoz képest másfajta képet állít elénk. Olyat, amelyben nincs semmi eleve elrendelve, nincs kiköveztve a demokrácia útja.

Statika és dinamika viszonyát a legjobban e generációs metszetben érzékeltethetjük. Van először is egy rendszerváltó nemzedék, amely arra a történelmi feladatra vállalkozik, hogy létrehozza Magyarországon a demokráciát. Érthető módon ez a nemzedék épít arra a nemzetközi trendre, amely a demokrácia világméretű győzelmét vallja, s ebből azt a következtetést vonja le, hogy a demokrácia bevezetése után már csak a demokrácia „kiterjesztése” marad; vagy ahogy sokan mondták akkoriban: a *korai* demokrácia után az *érett* demokrácia megvalósítása (Ágh, 2001). Mi itt a statika? Az, hogy a fejlődés célirányos és egyirányú, nem is lehet más. Ám a politika fiatalabb nemzedéke ezt a fejlődésképet a maga nemzedéki szerveződésén keresztül megcáfolta. Merthogy a Fidesz nemzedéke már az 1990-es évek közepén is másfajta demokráciaértelmezést adott, mint az idősebb nemzedék.

Érzékeltessük mindezt a konszenzuális demokrácia példájával. A rendszerváltás uralkodó szemlélete azt irányozta elő, hogy Magyarországon – rövid átmenet után – létre kell jönnie a konszenzuális demokráciának. Miért? Azért, mert ez szinte követelménye az átmenetnek. A konszenzuális demokrácia értelmezésének alternatíváit jól érzékelteti Körösi András (1993) egyik korai írása, de igazán csak később vált egyértelművé, hogy a fiatalabb nemzedék – egyszerűen szólva – *nem* híve a konszenzuális demokráciának.⁹ A mi számunkra most érdektelen, melyik félnek volt/van igaza ebben a kérdésben. A mi számunkra most csak annak rögzítése fontos, hogy a demokrácia értelmezése kifejezett dinamikai tényező, és a statikusság, a korai demokrácia konszolidálása ellenében hat. Attól kezdődően ugyanis, hogy a Fidesz-nemzedék politikai értelemben végleg felnövekedett, az általa képviselt demokráciafelfogás bekerült a közélet vérkeringésébe, s innen már ez motiválta a politikai versenyt.

Ha csak annyit mondunk, hogy később a Fidesz populista párttá vált, éppen a lényeg kerüljük meg. A lényeg ugyanis két dimenzióban ragadható meg. Az első a jelen versus történelem dimenzió. A statikus felfogás szerint a jelennek elsőbbsége van a történelemmel szemben. A második dimenzió a konszenzuális versus többségi demokrácia. A statikus álláspont itt az, hogy a demokráciának csak az *első* értelmezése lehetséges.

9 – Ismereteim szerint ez volt az első olyan írás, amely a rendszerváltás utáni helyzetet nem az akkor megszokott konszenzuselemként értelmezte.

Mindkét esetben a dinamikus megközelítést tartom helyesnek. Azt tehát, hogy (1) a magyar politikatörténet az átmenet kezdetétől fontos szerepet játszik a politikai folyamatok (át)alakulásában; (2) s mivel a kialakuló demokráciát kezdetben nem lehetett egyik vagy másik „tisztá” demokratikus modellhez sorolni, küzdelem indult a „vegyes” modell egyértelművé tétele érdekében.¹⁰ A bal- és a liberális oldal továbbra is a konszenzuális, a Fidesz pedig a kilencvenes évek közepétől a többségi modellt preferálja. Ha a populizmus felől nézzük, mindebből semmit sem érzékelünk, és azt sem vesszük észre, hogy a pártversenyben számos nyitott kérdés volt, ami megoldásra, de legalábbis felvetésre várt.

Mindezek alapján arra juthatunk, hogy a magyar demokrácia elmúlt harminc évének értelmezésében kulcsfogalom a dinamika. Csak akkor juthatunk közelebb a bevezető elején említett kérdéshez (hogyhogy az következett be, ami), ha nem zárt, hanem nyitott módon gondolkodunk róla.

Konklúzió

A fenti dolgozattal szerettem volna kifejezni Norbert Elias nagyszabású elmélete iránti elkötelezettségemet. Úgy találtam, hogy az általa a szociológiára alkalmazott két kategória (állapotszociológia és folyamatszociológia) a politikatudomány esetében is használható. Természetesen nem akartam foglalkozni Elias civilizációs elméletével, illetve azzal, hogyan próbálja folyamatként ábrázolni Európa fejlődését. Ez végképp szétfeszítette volna egy olyan dolgozat kereteit, amely a magyar rendszerváltás történetét elemzi.

Arra azonban talán a fenti gondolatmenet is elegendő, hogy elgondoljunk a politikát értelmező szemléleti kereteinken. E kereteket a rendszerváltásra vonatkozóan a tranzitológia szabta meg, de ennek következményeit ma, a tranzitológia kimúlása után is érezzük. A tranzitológia, illetve utódelméletei a demokrácia egyenes vonalú, visszaesésektől mentes, jószerivel statikus képét rajzolták meg, benne azzal a közhelyszerű megállapítással, hogy az ideális demokráciaállapotot Magyarországon a Fidesz számolta fel. Ilyen sommás formában azonban ez a megközelítés nem támogatható. Úgy gondolom ugyanis, hogy az elmúlt harminc év tele volt kihívásokkal, s a változások egy folyamat során, szereplők mozgásainak kölcsönhatásával valósultak meg. A Fidesz ebben a folyamatban csak az egyik szereplő; igaz, az a szereplő, amely képes volt arra, hogy a többségi és a konszenzuális demokrácia kezdetől jelen lévő vitáját a maga javára (a többségi elv irányába) döntse el.

10 – Erről Andrew Roberts (2006) adja a legjobb leírást: rámutat, hogy a mintának tekintett nyugati demokráciákkal ellentétben (ahol „tisztá” demokráciamodellek érvényesülnek) a kelet-közép-európai régióban kezdetől demokráciafelfogások rivalizálásával találkozunk. Sőt, a létrehozott új intézmények sem egységesek, mert többségi és konszenzuális intézmények egyaránt megtalálhatók közöttük.

A hibrid rendszer vagy a populizmus mint értelmezési keret keresi, de semmiképp nem találja meg a folyamat kritikus pontjait, nem ismeri fel a szereplők egymásra hatásának fontosságát, és elköveti azt a hibát, hogy a populizmust mint valami önmagában álló deformációt írja le. A folyamatpolitológia segítségével ezt a téves interpretációt korigálhatjuk, s e módszer alkalmazásával talán jobban megértjük, mi és miért történt Magyarországon.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ÁGH ATTILA (2001): A korai konszolidáció és az EU-alkalmazkodás Közép-Európában, *Politikatudományi Szemle*, 10. évfolyam, 2001/1–2., 25–44.
- BOZÓKI ANDRÁS – HEGEDŰS DÁNIEL (2017): A kívülről korlátozott hibrid rendszer – Az Orbán-rezsim a rendszertipológia tükrében, *Politikatudományi Szemle*, 26. évfolyam, 2017/2., 7–32.
- BÖCSKEI BALÁZS – SZABÓ ANDREA (szerk.) (2019): *Hibrid rezsimdek – A politikatudomány X aktái*, Budapest, MTA Politikatudományi Intézet – Napvilág Kiadó.
- CAROTHERS, THOMAS (2002): The end of transition paradigm, *Journal of Democracy*, 13. évfolyam, 2002/1., 5–21.
- CSIZMADIA ERVIN (2007): *Politikai változáselmélet – Miért változnak pártok, kormányok, politikusok?*, Budapest, L'Harmattan.
- CSIZMADIA ERVIN (2016): A tranzitológiának vége, felejtjük el? – Az átmenet tervezett intézményeitől a tervezetlen hibridizációig, *Politikatudományi Szemle*, 25. évfolyam, 2016/2., 135–153.
- CSIZMADIA ERVIN (2019): Ellenzékiség, aktorok és a demokrácia nyitott kimenetele – Az 1990 utáni Magyarország példája, *Politikatudományi Szemle*, 28. évfolyam, 2019/4., 89–116.
- ELIAS, NORBERT (2004): *A civilizáció folyamata*, Budapest, Gondolat.
- GALLAI SÁNDOR (2020): A demokrácia kisajátítása, *Corvinák.hu*, 2020. december 3., <https://corvinak.hu/velemeney/2020/12/03/a-demokracia-kisajatitasa> (letöltve: 2021. 04. 02.).
- GALSTON, WILLIAM A. (2020): The enduring vulnerability of liberal democracy, *Journal of Democracy*, 31. évfolyam, 2020/3., 8–24.
- GRAY, JOHN (1993): From post-communism to civil society: The reemergence of history and the decline of the western Model, *Social Philosophy and Policy*, 10. évfolyam, 1993/2., 26–50.
- KÖRÖSÉNYI ANDRÁS (1993): Kie a hatalom? – A hatalom pluralitása Magyarországon, 1990–1992, *Politikatudományi Szemle*, 2. évfolyam, 1993/4., 5–20.
- KÖRÖSÉNYI ANDRÁS–GYULAI ATTILA (2019): A hibridrezsim-fogalom korlátai és egy alternatív megközelítés: a plebiszciter vezérdemokrácia, in BÖCSKEI BA-

LÁZS – SZABÓ ANDREA (szerk.): *Hibrid rezsimek – A politikatudomány X-aktái*, Budapest, Politikatudományi Intézet – Napvilág Kiadó, 159–178.

- MUFTI, MARIAM (2018): What do we know about hybrid regimes after two decades of scholarship?, *Politics and Governance*, 6. évfolyam, 2018/2., 112–119.
- OFFE, CLAUS (1994): A kelet-európai átmenetek intézményeinek tervezése, *Politikatudományi Szemle*, 3. évfolyam, 1994/3., 5–32.
- RAJNAI GERGELY (2020): *Miért sebezhető a liberális demokráciák?*, a Méltányosság Politikaelemző Központ hivatalos oldala, <https://meltanyossag.hu/wp-content/uploads/2020/12/miert-sebezhetok-a-liberalis-demokraciak.pdf> (letöltve: 2021. 03. 18.).
- ROBERTS, ANDREW (2006): What kind of democracy in emerging Eastern Europe?, *Post-Soviet Affairs*, 22. évfolyam, 2006/1., 37–64.
- RUSTOW, DANKWART A. (1970): Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model, *Comparative Politics*, 2. évfolyam, 1970/3., 337–363.
- TÓTH CSABA (2001): A magyar pártrendszer fejlődésének fő iránya, *Politikatudományi Szemle*, 10. évfolyam, 2001/3., 81–104.
- ZAKARIA, FAREED (1997): The rise of illiberal democracy, *Foreign Affairs*, 76. évfolyam, 1997/6., 22–43.

ADAPTING NORBERT ELIAS' S THEORY TO POLITICAL SCIENCE

Abstract

*The essay adapts Norbert Elias's transition theory – presented in the *The Civilizing Process* – to Hungarian politics, specifically to the period between 1989–90, following the regime change. In the first part of the essay the author summarizes what figurational sociology meant for Norbert Elias and presents that the analysis is based on these two terms. In the second part, he shows the limits of “condition” centered political science of the period following 1990 and comes to the conclusion that there is a strong relation between the mainstream teleological approach to democracy and “condition” centered political science. In the third part, the author introduces the term of an open-ended transition as the key element of the post-regime change figurational political science and outlines a figurational political science approach. The essay ends with a short summary which states that following the post-transition era new approaches need to be used when describing Hungarian politics.*

Keywords: teleology, condition political science, figurational political science, regime change, change

Csizmadia Ervin

Politológus, tudományos főmunkatárs (Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet), a Méltányosság Politikaelemző Központ igazgatója.

SZABÁLYOZÁS, SZAKPOLITIKA ÉS AUTONÓMIA

AZ ESZKÖZKÉNT HASZNÁLT JOG CSAPDÁI

FLECK ZOLTÁN

Absztrakt

Az egyre komplexebbé váló társadalmi környezetet az állami jog hagyományos eszközrendszerével és logikájával egyre kevésbé képes szabályozni. A jogi instrumentalizmus jól illeszkedik a világ manipulálásának általános és fokozódó tendenciájához. Ez a végzetes összhang nem jelenti a beavatkozások hatékonyságát, de veszélyezteti a szabadságot és az autonómiát.

Kulcsszavak: állami szabályozás, jogi racionalitás, globalizáció

Különböző szakpolitikák büvkörében vagyunk kénytelenek élni, el kell hinnünk, hogy hozzáértők megfelelő döntéseket hoznak a megfelelő eszközökkel. Többek között egészségünk, szabadságunk, gyerekeink oktatása, környezetünk élhetősége képezi a tétet. Demokratikus körülmények között elvileg lehet szavunk azokban a kérdésekben, amelyeket szakpolitikai ügyeknek tekintenek, de valójában ritkán, egyre ritkábban van lehetőség a befolyásolásra. Sőt, egyre kevésbé értjük, mi történik körülöttünk, intézményeken belül és kívül. Milyen a jó oktatás? Milyennek kéne lennie az egészségügynek? Hogyan lehetne megvédeni a környezetet? Mi a jó gazdaságpolitika? Elsősorban nem a politikai, ideológiai különbségek, viták, a társadalom különböző csoportjainak eltérő, egymást kizáró érdekei miatt vagyunk bizonytalanok. Az okok sokkal mélyebben rejlenek. Ebben az írásban nem a modern, komplex társadalmak politikai döntéshozásából eltűnő demokratikus elemet, a részvétel megszűnését, a beleszólás formáinak válságát tárgyalom.¹ Elsősorban az eszközökről lesz szó, pontosabban a jogról mint domináns politikai eszközzel.

Induljunk ki abból a helyzetből, amelyet az első mondatban jeleztem: el kell hinnünk, mert hiába áll rendelkezésünkre ma mérhetetlenül sok információ, nem látjuk át a folyama-

1 – Ehhez lásd Mouffe, 2005.

tokat. Beleszólásunk a megértés hiánya miatt is korlátozott. Miközben minden az átláthatóságról szól, legfontosabb ügyeink legfeljebb opálosan tűnnek elő.² A helyzet a szakpolitikának álcázott kirablásnak, a szélhámosoknak és a populista zsarnokoknak kedvez.

„Megfelelő” eszközként, ha politikákról van szó, a jogi szabályozás adódik. Miként lehetne hatékonyabb, olcsóbb, jobban működő egészségügyet előállítani? Megfelelő szabályozással. Hogyan lehetne korszerűbb pedagógiai módszereket alkalmazó, gyerekbarát oktatási rendszert felépíteni? Megfelelő szabályozással. Aligha tudnánk olyan szakpolitikai igényt megfogalmazni, amely ne számolna a joggal mint eszközzel. Csakhogy e természetes viszonyoknak, a jog kézenfekvő eszközként való használatának érdemes utánanézni: mivel jár mindez, a megnövekedett szerepnek milyen következményei vannak magára a jogra nézve? Nincsenek-e ugyancsak természetes vagy kívánatos korlátai a jogi szabályozás felhasználásának? Sok jel mutat arra, hogy a jog túlhasználata súlyos károkkal jár, például veszélyezteti belső integritását, autonómiáját, és még csak nem is hatékony. Nem elsősorban a normadömping, a hatályos jogi normák mennyisége aggasztó, még csak nem is a felesleges, túlszabályozott és következképpen rendetlenséget generáló állami jog (Sajó, 2008), hanem az eszköz kicsorbulása és így veszélyessé válása.

Szabályozás és ellentmondó következmények

Az eszközként használt jog gyakorlata szerint a jog annyiban hasznos, amennyiben bevethető valamilyen cél érdekében. Alapvető, minden mást háttérbe szorító funkciója a cselekvések és intézmények irányítása. Ez, legalábbis a kontinentális jogi hagyományban, a jogalkotás logikája; a jog alkotója, az erre feljogosított állami szervek rendelnek szabályozó eszközöket a különböző szakpolitikákhoz. A jog alkalmazóinak formálisan a szabályok szigorú betartatása (büntetés, fenyegetés, jutalmazás, ellenőrzés) a dolga, ezzel járulnak hozzá a célok eléréséhez. A *command-and-control* mint irányító eszköz a legáltalánosabb beszűkülése annak a komplex problémának, amelyet szabályozásnak nevezünk. Beszűkülés azért, mert sem a jogi szabályozás egyéb funkciói (társadalmi integráció, szocializáció), sem a norma érvényesítésének kulturális, társadalmi feltételei, sem a jogon kívüli eszközök alkalmazásának lehetősége nem merül fel ebben az esetben.

A jogi szabályozás a társadalmi folyamatok befolyásolásának tipikus és általában működő, de nem az egyedüli és nem minden feltétel nélküli útja. Ráadásul általános, hogy a

2 – „Annyi mindenesetre bizonyos: nemhogy a modern Közember, hanem olykor még a modern Újságíró és Történész, a modern Szakértő és Politikus is tanácstalanul tévelyeg századunk labirintusában. Képtelen eligazodni kortárs történelmünk rejtélyei és talányai, kommunikációs társadalmunk látszatai és színlelései, apóriái és paradoxonai között. Bár saját bőrét viszi a vásárra, legtöbbször bizony nem sikerül megválaszolnia azokat a találós kérdéseket – vagy ha úgy tetszik: megfejtenie azokat a találós képeket –, amelyekkel az információs társadalom és a televíziós politika közegeiben, az audiovizuális kommunikáció áradatában szembetalálkozik” (Tóth, 2005: 248–249).

végeredmény nem úgy, nem akkor valósul meg, számos mellék-, előre nem látott következménnyel, diszfunkcionális járulékokkal (Friedman, 2016). Még a legjobban előkészített szakpolitikai döntések meghozói sem számíthatnak arra, hogy pontosan az történik, amit előre kiszámoltak. Minél komplexebb kérdéstről van szó, annál kevésbé. Gondoljunk például a minden államban folyamatosan működő és folyamatosan vitákat, ingadozásokat, ellentmondó eredményeket produkáló büntetőpolitikára. A rengeteg tapasztalat ellenére sem állítható, hogy létezne általánosan, minden területen és korban hatékony eszközrendszer. Nem igaz, hogy a szigorítás, a nagyobb fenyegetés általában működik, de néha, kisebb súlyú bűncselekmények esetén mégis. Viszont egy konzervatív szigorító, vélt vagy valós populista igényeket kielégíteni akaró büntetőpolitika, ha nem is képes az elkövetett bűncselekmények számát befolyásolni, képes növelni a börtönpopulációt, csökkenteni a társadalmi toleranciát és a jogalkalmazók döntési szabadságát. Tegyük fel, hogy ezek a hatások egy ilyen büntetőpolitika nem szándékolt következményei. A nem szándékolt következmények gyakran fontosabbak, hatásaik hosszabb távúak és egyéb társadalmi területek működését befolyásolják. Egy oktatáspolitikai döntés következményei évtizedek múlva éreztetik a hatását a társadalom tudásrendszereiben, de akár rövid távú hatásai is lehetnek az iskoláskorú gyerekek mentális, pszichológiai állapotára és középtávú hatásai a pedagógusok munkaerőpiaci pozíciójára. Semmilyen társadalmi változást nem lehet egy vagy néhány okozati tényezőre visszavezetni. Nem lehet pontosan mérni (gyakran sehogy sem) vagy belátni a jogi szabályozás tényleges hatásait. Mindig vannak szimbolikus, kulturális hatások is: a társadalmi közérzet, a kötelezések elfogadása vagy az ellenállás, viták gerjesztése vagy elterelése, sőt a nyelv megváltozása is a jogi szabályozások következménye lehet.

Ezen a ponton fontos különbséget tenni lassú és gyors mozgású társadalmi intézmények között (Roland, 2008). A politikai intézmények gyorsan változnak, míg a társadalmi alrendszerek lassan, a kultúra lassan és máshogyan. A gyors megoldásokat kikényszerítő jogi szabályozást a társadalom ellenségesként, idegenként érezheti, de legalábbis feszültség keletkezik a kulturális környezettel nem számoló politikai akarat következtében. Nehezíti a helyzetet, hogy tipikusan még egy körültekintő szakpolitikai beavatkozás háttérben sincs elegendő tudás a társadalmi környezetről, mert a tudásszerzés eszközrendszerei korlátozottak. Például a társadalmi attitűdök mérésével kapcsolatos összes fenntartás zárójelbe tétele mellett is tisztában kell lennünk azzal, hogy az attitűdökből nem lehet minden további nélkül jövőbeli cselekvésre következtetni. Hogyan lehet akkor elősegíteni olyan kulturális jelenségeket, mint a jogállami vagy emberi jogi kultúra? Hogyan erősíthető a jogkövetés, és kialakítható-e toleráns társadalmi közösség? A társadalmi attitűdök és cselekvési preferenciák nem szabályozhatók közvetlenül. A jog eszközszerű használatával kapcsolatos legsúlyosabb

probléma, hogy az ilyen jogpolitikai szemlélet nem tud mással, csak a közvetlen szabályozás hatásaival számolni. Vagyis lemond a szimbolikus, kulturális hatásokról.

Fogalmazzunk világosan: egy olyan jog- és társadalompolitikai szándék, amely erősítené az európai alkotmányos értékek (tolerancia, emberi jogok, emberi méltóság, tisztességes eljárás, civil aktivitás) mindennapivá válását, mindezeket kizárólag közvetett módon tudná elérni. Az erősítendő attitűdök, viselkedésmód következetes szimbolikus követésével. Az ellenkező hatásokat megfelelő környezetben könnyebb előállítani, ha ehhez fűződik politikai érdek. A jogi szabályozás, más magatartás-irányító normák mellett, elsősorban a társadalmi jelentéseket írja át, definiálja, módosítja vagy hozza létre (Lessig, 1995). Képeket szolgáltat a normasértő magatartásokról, az elfogadható kockázatról, a veszélyes helyzetekről, a jó, értékes viselkedésről, az igazságos társadalomról. Például a szociálpolitika mint szakpolitika jogi eszközrendszere előállítja az „érdemesség” fogalmát, a rászoruló kategóriáját, és végső soron súlyosan befolyásolja az uralkodó igazságosságképzeteket. Ezzel maga teremti meg vagy számolja fel intézkedéseinek hatékonyságát. Egy olyan segélyezés, amely közben szimbolikusan kirekeszti a közösségből a juttatásban részesülőket, dezintegratív hatású lesz. Ami nem lehet célja egy modern szociálpolitikának. Vagy az ismert példát idézve: egy szigorú büntetőpolitika alig képes a bűnözés folyamatainak befolyásolására, de képes erősíteni a félelmet, az intoleranciát és az antihumanizmust.

Instrumentalizmus – az uralkodó jogfelfogás

A közvetlen eszközként használt jog, a jogi instrumentalizmus tehát azt jelenti, hogy a jogrendszer működtetői figyelmen kívül hagyják a jog és a szabályozni szándékozott terület sajátosságait, nincsenek tekintettel azok autonóm működési elveire, hagyományaira, belső logikájára. Ennek mind az okai, mind a következményei érdekesek. Leginkább azzal a típusú instrumentalizmussal találkozunk, amely a politikai szándékokat a lehető legnagyobb hatékonysággal akarja megvalósítani. Egyrészt autoriter kiindulópontokból és ideológiai megfontolásokból, másrészt az idő szorításában. A hatalom megszilárdítása, koncentrálása és a politikailag hasznosítható (számszerűsíthető) eredmények összefüggnek. A múlt század utolsó harmadától kezdve a modern államok mindegyike többé-kevésbé a jogi szabályozás túlhasználataának jeleit mutatja. A következmények azonban különböznek az uralkodó jogi és társadalmi kultúra függvényében. Az államilag irányított társadalom és az állam eszközként használt jog mind a jogász, mind a laikus képzetekben domináns, alternatíva nélküli. Minden probléma ezen eszközök után kiált: ha nem megfelelő a levegő minősége, jogi szabályozás kell; ha sokat kell várakozni egy műtetre, újra kell szabályozni az egészségügyet; alacsony az emberek adófizetési hajlandósága, ezt elsősorban az adószabályok módosítá-

sával, esetleg büntetőjoggal lehet kezelni. A példákat végtelenül lehet sorolni, és általában sokáig kell gondolkodni az alternatívákon. Ezt a gondolkodást nagy valószínűséggel elmulasztják azok, akiknek döntéseket kell hozniuk, mert valamiért rájuk bízunk ezt. Minél erőteljesebb a nyomás az eredmények elérése érdekében, annál súlyosabb következményekkel járhat a korlátok nélküli stratégiai eszközként értelmezett jogfelfogás (Tamanaha, 2006). A jogi szabályozás ezek szerint egy üres edény lenne, amely bármilyen tartalommal megtölthető, vagy semleges gépezet, amelybe bármilyen programot beleírhatunk. Megfelelő paraméterek esetén a várakozások szerinti kívánt eredményt kapjuk. Ez azt is jelenti persze, hogy a hatalom elleni védekezésként is használható: technikai szakértelem és erőforrások kérdése, hogy ki győzedelmeskedik.

A jogról azonban modern fejlődése során sokáig másként gondolkodtak. Olyan rendszerként, amelynek szükségszerű formái és tartalmi elemei vannak, belső logikája, integritása, előre meghatározott formái, és néhány eleme csaknem öröknek, de legalábbis megkehlhetetlennek tűnt. Mára ez a stabilitás is átadta a helyét a „folyékonyágnak”, képlékenységnak, kívülről meghatározottságnak, az immanens korlátok tagadásának (Přibáň, 2020). Nem pusztán a természetjogi, tartalmi korlátokról van szó, az öröktől fogva adott természeti törvények, isteni törvények vagy emberi jogok magasabb rendű normáiról, hanem elsősorban arról, hogy a jogi normák a társadalom normatív szerkezetére épülnek, a társadalmi szokások, értékek, kultúra képezik elsődleges korlátait. Mind a humánus értékek, elvek, mind a társadalmi szabályszerűségek elhalványodtak a technikai racionalitás árnyékában. A technológiai paradigma uralma akadályozza az alapvető értékekről, a közjó tartalmáról szóló vitát, az ellentétes értelmezések uralomra kerülve fegyverként használják a jogi szabályozást, így nem is jöhet létre a konszenzushoz vezető folyamat. Miközben eredetileg a jog a maga klasszikus feladata szerint a konfliktusok és viták felett álló, a közérdeket, társadalmi stabilitást őrző erő volt. Eszközszerében inkább konfliktusokat gerjeszt, időlegesen erőt szolgáltat valamely politikai érdeknek, ameddig az elegendő hatalom birtokában van. Nem lehet azt állítani, hogy az eszközjelleg korábban teljesen hiányzott a jog értelmezéséből és használati formái közül, és csak a jelenkor tapasztalja meg következményeit. Folyamatosan jelen volt, csak az arányok változtak meg, az eszközjelleg végletessége azonban nem fér össze a jogállammal. Ebből az is következik, hogy a stabil jogállamok a jog belső integritásának biztosítását is képesek őrizni, és a jogállam hiánya az instrumentális jogfelfogás legjobb környezete. Sőt, e jogfelfogás rombolja a jogállamot, amennyiben a jog belső értékeit semmibe veszi, pusztán hatalmi eszközként tekint rá, és nem a hatalomgyakorlás korlátjaként is.³

3 – Magam is találkoztam olyan jogászai, alkotmánybírói véleménnyel, amely szerint például a választójog elsődleges funkciója a kormányzati stabilitás biztosítása. A hatékonyság korlátlanul mozgósítható hatalmi célok érdekében, a jogászai szakértelem sem akadály.

A végletes instrumentalizmus történetileg a 20. századi válságok állami megoldási kényszeréből ered. Összefüggött a racionális társadalomirányítás illúziójával és az átalakítási vágyakkal, a jobbító szándékok burjánzásával, az erős állam ideológiájával. A reform, a változtatás szükségszerű és idealizált eszköze az állami jogalkotás. Nemcsak a jogot, hanem a tudományok, köztük nem mellékesen a társadalomtudományok használatát is általános bizalom és az optimális eredmény elérésének hite övezte. Csakhogy azóta a közös társadalmi célok feltételezése veszített erejéből, a társadalom konszenzusát eredményező intézmények és eljárások (parlamentarizmus, racionális vita, diszkurzív politika, érdekegyeztetés) vesztek presztízsükből, alig vagy csak formálisan működnek. Az eszköz, amely valaha ezeket szolgálta, mégis erősödött. Tisztán és korlátok nélkül partikuláris érdekek, politikai ideológiák, csoport- és egyéni szándékok szolgálatát végzi az állami hatalom kezében és a közjő áruhájában.⁴

Józan és megfelelően kritikus szemmel nézve a jog mindig is eszköz volt, ez a természetéhez tartozik. De nemcsak korlátozó, kiegyensúlyozó intézmények léteztek korábban (demokrácia, jogállam), hanem alternatív jogászai eszmék is, amelyek jótékonyan befolyásolták a jogászai gyakorlatot. A jog filozófiája (filozófiái), a jogászai etikája és társadalmi felelőssége védte a jog integratív értékeit. Nem hézagok nélkül, néha sikertelenül, de fennmaradt egy nem eszközjellegű imagináció. Amikor az ügyvéd emberi értékeket, szenvedést, morális dilemmákat is érzékelt, és ennek megfelelően végezte munkáját. Amikor a bíró nem mechanikus parancsnak tekintette a jogszabályt, hanem a „magasztosabb” értékeket szolgáló jogrendszer részének, amelyet mindig annak megfelelően kell értelmeznie, nem formálisan. Amikor a jogalkotásnak nemcsak technikai, hanem morális korlátai is voltak. Pontosabban a szakmai, jogászai és morális, társadalmi korlátok nem váltak szét.

Nemcsak a gyakorlatoknak, hanem a gondolkodásmódnak, az elméleteknek, teoretikus fogalmaknak is erős társadalomformáló hatásuk van. Jogi képzeiteinket, hiedelmeinket a modern társadalmi, gazdasági és kulturális környezetben a racionalitás jellemzi, várakozásaink és elképzeléseink a jogrendszerrel többnyire a kiszámíthatósággal, észszerű céltételezésekkel, rendszerszerűséggel vannak kapcsolatban. Ez ugyan nem kizárólagos, de uralkodó nézet (Winter, 2003). A jog tisztán eszközként való értelmezése azonban az instrumentális racionalitásra szűkíti le a jog imaginációit. Mint majd látni fogjuk, ez éppen megfelel annak az instrumentális gondolkodásmódnak (*instrumental mindset*), amely az állami működés egészét áttolja a rendkívüli állapotba, állandóvá téve a különleges beavatkozást (Frankenberg, 2018). Mindez azonban, erre is kitérünk az alábbiakban, regionális és történeti különbsé-

4 – A Benthamtól Marxon át kidolgozott kritikai jogszemlélet soha nem is feltételezett mást. Mégis, egy rövid ideig a demokratikus államok joga képes volt meghaladni önmagát. Jelenleg azonban mintha e történetileg csak pillanatként értékelhető korszak maradványait, intézményes emlékeit próbálnák őrizni azok, akik a jogállam mechanizmusainak érdekében emelnek szót.

gekkel érvényesül. Az az állapot, hogy laikusok és jogász szakemberek egyaránt úgy tekintenek a jogrendszerre (normákra, intézményekre, eljárásokra), mint hatalommal rendelkező emberek kezében levő, konkrét célok elérésére tudatosan használható eszközre, ellentmond annak a képzetnek, amelyet hagyományosan modern nyugati jogi kultúrának nevezünk. A korai modernitás egyik leg többet idézett elmélete szerint ez a modern jogi gondolkodás a 11–12. századtól a görög filozófia, a zsidó kultúra és a római jog hagyományainak szerves illeszkedéséből nőtt ki, amelyet intézményes szinten a modern egyház, állam, egyetem, tudomány és irodalom stabilizált (Berman, 1990). Olyannyira, hogy a nagy forradalmak (VII. Gergely pápa reformjai, az angol, francia, amerikai polgári és az orosz nagy átalakulás) sem törték meg hosszabb távra. A nyugati jog intézményei, fogalmai, elméletei és képzetei stabilak maradtak. A nyugati jogi tradíció alapelemeit néhány pontban össze lehet foglalni. Élesen elkülönül egymástól a jogi és nem jogi (politika, szokás, morál) intézményi világ és érvelésmód. Így a jog relatív autonómiával rendelkezik más normatív rendszerekhez képest. A jogrendszert, adminisztrációt képzett professzionisták működtetik a jog belső szabályai szerint, akik speciális egyetemi képzés után láthatják el feladataikat. A tudomány, az oktatás és a gyakorlat között komplex, kölcsönös viszony van, a jogi fogalmak karbantartása, szisztematizálása, javítása, kritikája, elemzése szükséges a gyakorlat számára. A jogrendszer normavilága (*corpus juris*) koherens egész, változtatni csak erre tekintettel lehet, a változtatás mechanizmusai előre meghatározottak és korlátozottak. Az így kialakított és karbantartott jog a politikai hatalom fölötti szupremácia, a politikai cselekvés jogi keretek között zajlik. Mindezek mellett a jog többé-kevésbé tükrözi a társadalom normatív pluralitását, a jogi normák a társadalom sokszínű normavilágán alapulnak. A jogi változtatás erre tekintettel történik. Ilyen strukturális tulajdonságai mellett képes a jog egyensúlyt teremteni változás és stabilitás között.

Harold J. Berman szerint a 20. századra ez a hagyomány megtépződött, válságba jutott. Elsősorban az állami hatalom túlterjeszkedése, centralizációja, a magánszféra visszaszorulása, az autonómiák csökkenése és a technikai, adminisztratív korlátok átláthatatlan sűrűsödése következtében. A szerződések, amelyek magánemberek szabad megállapodásai voltak, sztenderdizált, kényszerű szabályozás formáját öltik, a biztosítási konstrukciók relativizálják a felelősség klasszikus logikáját, a tulajdonosi rendelkezés adminisztratív korlátozásaiban eligazodni is nehéz. Néhány pillér tartja még ezt a hagyományt: a relatív intézményi autonómia (a gazdasági és politikai logikától független jogi racionalitás), a jogászai foglalkozások autonóm képzési rendszere, a jogalkotás és jogalkalmazás szakmai szabályoknak való megfelelése és a jogelvek rendszere, amely feltétlen érvényesülést követel, valamint a jog működését átható értékek biztosítása. Ez utóbbiban lehet felismerni az emberi méltóság, az emberi jogok, a szabadság és a méltányosság jelentőségét.

Azt állítom, hogy az utóbbi évtizedek fejleményei, különösen az állami válságkezelések (terrorizmus, gazdasági, menekült-, ökológiai, majd egészségügyi krízis) logikája lényegesen túlhaladta a nyugati jogi kultúra válságának fenti értelmezését. A technológiai paradigmára épülő instrumentalizmus a maradék pilléreket is kikezdi, felszámolja az intézményi autonómiákat, felborítja a viszonyt politika és jog között. Mindennek következtében sem a társadalom integrálását nem képes elvégezni, sem saját integritását fenntartani. Így a válság nem egyszerűen a jogállam válsága, hanem társadalmi integrációs válság.

Elméleti és gyakorlati aluteljesítés

Abban, hogy a modern jog sorsa így alakult, a jog elméletét és gyakorlatát egyaránt felelőség terheli. A túlterjeszkedésre hajlamos politikai célélérés és állami centralizáció természete régóta ismert. Miközben a jogász szakértelem jelentős szabadságküzdelmekhez járult hozzá, és sok jogász ma is ebben a szellemben tekint a jogra mint a szabadság garanciájára, a jogrendszer egésze egyre inkább elveszti hitelét, alárendelődik, megadja magát. Ennek jele, ha a jogász kizárólag piaci szolgáltatásként, szakember-ügyfél viszonyként tekint munkájára, ha a megrendelő immorális szándékát nem tekinti saját munkája morális alapjait veszélyeztető tényezőnek. Így állhat elő, hogy a diktatúrák megrendeléseire ügyvédi irodák állnak rendelkezésre, hogy a jogrendet bármilyen szándékhoz igazítsák. A modern diktatúrák jogász szakértelem segítségével működtethetők. A jog tetszés szerint manipulálható. Már rég nemcsak a szakpolitikai és jogász logikák egyeztetési problémái okoznak vállalhatatlan társadalmi következményeket, hanem a gátlástalan jogász technológia is, amely hatalmi technológiává változott. Ehhez tragikusan szilárd alapot nyújt az európai kontinentális hagyomány formalizmusa. A jog alkotását, alkalmazását, a jogtudományt és az oktatást egyaránt dogmatikus és formalista metodológia jellemzi (Hesselink, 2001). Ezek szerint a jog koherens, hézag nélküli szabályrendszer, amelyben minden problémára egyetlen helyes megoldás létezik, minden jog forrása a parlamenti jogalkotó és a végrehajtó hatalom, amely megfelelően konkrét szabályokkal segíti az értelmezést. A jog alkalmazása mereven elválk az alkotástól, ahogy a jogkérdés a ténykérdésektől, az alkalmazás során minden jogilag nem releváns információt ki kell szűrni. A nehéz, morálisan terhelt esetekben majd dönt a jogalkotó vagy a szintén politikai természetű alkotmánybíróság. A jogalkalmazói munka logikai művelet: az általános norma és a konkrét eset összekapcsolása. A jogi oktatás nem irányul másra, mint az írott jog szabályainak minél hatékonyabb fejekbe töltésére, nem a problémát, hanem a normát kell megérteni. A jogtudomány a normákból álló rendszer leírására korlátozódik, a helyes értelmezést elősegítő dogmatikai rendszer cizellálása ritkán tűri a kritikát. A jogtudós legfeljebb technikai-dogmatikai tanácsokat ad a jogalkotónak, bármilyen cél eléréséhez. Nem vonja kritika alá a szabályozást a társadalmi következmények miatt, nem

köteleződik el értékek mellett, professzionális önképe a mérnökére hasonlít. A politikai hatalom birtokosa pedig az utasításokat adó főmérnök.

A hierarchikus logikájú jogászai gondolkodásmódon nem változtatott a diktatúrák tapasztalata, a jogászok a jogállam formális, intézményi garanciáitól várják, hogy mérsékelje a hatalom csábítását. Ezért a legtöbben még mindig a jogalkotótól remélik a megoldást, képesek még a jó állam ideológiáját is elhinni, hogy ne kelljen kiállniuk morális elvek mellett az írott jog ellenében is. A jogtudományra és a gyakorlatra súlyos teoretikus szegénység jellemző. Az elméleti reflektálatlanság az eszközként értelmezés melegágya. A nemzeti jogrendszerek és az „új” európai jog konfliktusai legalább részben abból származnak, hogy az európai jog eltérő szerkezetű, a bírói jogértelmezésre, gyakorlatra, az alapító szerződés alapelveire, együttműködési kötelezettségeire, ajánlásokra, direktívákra épül. A jogászai eligazodáshoz értékek melletti elkötelezettség is szükséges.

A jog mítosza

Az eszközzé lecsupaszított jog képzete észrevétlenül vált csaknem egyeduralkodóvá korrunkra. A modern gondolkodás kezdeteinél hatékonyan azonosították a társadalmi rendet az erős állammal és a kezében éles fegyverként használt joggal (Fitzpatrick, 1992). A társadalom alapállapotában (természetes létében) szabályozatlanul kiszámíthatatlan és veszélyes. Ennek a hobbesi gondolatnak a modern társadalomtudományok az angol polgárháborúnál békésebb időszakokban sem mondtak ellent. Ezek szerint a központi, állami reguláció a társadalmiság alapfeltétele. Léteznek ugyan ettől eltérő értelmezések arról, hogy emberi közösségek képesek konfliktusaikat konszenzuális módon rendezni, de ezek mindig csak a szellemi, tudományos periférián keltenek érdeklődést, és képtelenek hatni a jog gyakorlatára (Ellickson, 1991; Chartier, 2013).⁵ Mára a kétarcú állami jog sötét oldalát hatékony, kikezdehetetlen mítoszok leplezik (Tigar, 2018). A jogi, jogászai nyelvezet az állami reprezentáció, erőszak és igazságtalanság rendszerszerű jelenlétét racionális, kiegyensúlyozott és főleg személytelenül objektív leplek alá rejti. Az állam az igazság vagy a nép nevében kényszerít, veszi el a szabadságot, szűkíti az alternatívákat, állít kényszereket egyének és közösségek elé. A valóság elfedése nagyobb a nem demokratikus államokban és a szabadsághoz nem szokott népeknél. Míg a hétköznapi életben számos előnnyel jár a valóság maszkírozása és sztereotípiák, mentális rövidre zárások fenntartása, az olyan rendszerszerű képződményekkel kapcsolatban, mint a közhatalom és a jog a feltárás, kritika, dekonstrukció életfontosságú a közösség szabadságjogainak érvényesülése szempontjából. A jog sem azonos azzal, amit

5 – A hatások kérdésében némileg igazságtalanok voltunk, mert a mediáció terjedő gyakorlata mégiscsak szellemi rokona a nem állami rendezettség teoretikus értelmezéseinek.

mond, sugall és ritualizál, hanem az, amit tesz. Emberek működtetik, és nem absztrakt, magas elvek vagy láthatatlan erők; az igazságtalansággal szemben kiállni, ellenállni, jóra fordítani is csak emberek tudnak. Azonban nemcsak az erre kiképzett szakemberek, hanem minden jogalany, mindenki, akinek tevékenysége, státusza állami szabályoknak alávetett. A jogi mitológia szerves része az is, hogy a megértést az intézmények és jogászok „kinevezettek” monopolizálják. A modern társadalom általánosan opálos, nehezen átlátható viszonyai között természetesnek tűnik az élet minden területére kiterjedő szabályozás érthetlensége (Kafka, 1968). A komplex társadalom jogi szabályozása számos területen valóban összetett regulációt kíván, erre visszatérünk a tanulmány végén. A rendetlenség és zavarkeltés azonban hatalmi technika is: az indokolhatónál nagyobb bizonytalanság, gyorsabb változtatások, a stabilitás hiánya növeli az erőszakos beavatkozás, szankcionálás valószínűségét és elfogadottságát. A stabilitás, kiszámíthatóság, amely a jogállami követelményrendszer egyik formális eleme, teljesíthetetlen olyan politikai rendszerekben, amelyek a mindennapi hatalmi érdekeknek megfelelően alakítják a jogi szabályokat – természetüknek megfelelően. A jogi instrumentalizmus ilyen autoriter többlete jó esetben egy idő után elviselhetetlenné válik a társadalom számára.

Az általános bizalomvesztés, amely a modern politikai, közhatalmi intézményeket sújtja, nagyrészt az átláthatatlanság és eszközszerűség összefüggő jelenségeire vezethető vissza. Ez a bizalomvesztés a jogászai foglalkozásokat is érinti: az eredeti hivatás, a közösség érdekében és a közjóért végzett tevékenység szakemberei amorális technikusok lettek (Kronman, 1995). Bármilyen, adott esetben embertelen kínzásokhoz is képesek szakmai legitimitációt szolgáltatni. A megrendelő érdeke mindig sokkal világosabb és kifizetődőbb, mint a közjó. Léteznek azonban a szabadság- és emancipációs küzdelmek örökösei, a társadalmi változásokért felelősséget érző jogászok, jogvédők, akik a jog nem sötét, szabadságvédő, garanciális oldalát vetik be a mindenkori túlhatalommal, igazságtalanságokkal, embertelen bánásmóddal szemben (Halliday et al., 2007). Ideológiai értelemben nehezíti munkájukat, például a közérdekű perlés gyakorlatát, hogy a közösség, a közérdek fogalma gyakran még a jogalkalmazók fejében is bizonytalanná vált, és azonosult a mindenkori jogalkotó politikai szándékaival. Ez is azokban a kultúrákban nagyobb veszély, ahol akadozva vagy sehogy nem tisztázódott a szabadság és a közjó viszonya.

Mitológiák és csalódások a periférián

Sokáig hatékony mítoszok voltak a természetjogi képzetek (az írott jogot magasabb rendű normáknak kell igazolniuk) és a szokásjog (minden magatartási szabály már adva volt a közösség életében, onnan származik), amelyek így az írott központi jog természetes kor-

látaiként működtek. A modern racionalizmus illúziói szerint a társadalom működésének törvényszerűségeit a természeti törvények mintájára a társadalom tudománya szállítja a szintén racionális tudományként működő jogtudomány számára (Berkowitz, 2005). Mára a jog technikai eszközként való felhasználása és ennek következményei megkérdőjelezték ezt a felhőtlen hitet, de a jogi szabályozás szerepével kapcsolatos képzetek és politikai gyakorlatok eltérő módon működnek a társadalom alapállapotaitól függően. Az instrumentális jog ideológiája sajátos szerepet tölt be a modernizáló államokban. (Az ideológia fogalmát itt a szimbolikus minták, képek, cselekvések, a társadalmi rend sematikus képzetei értelmében használjuk.) Az ideológiák, szemben a szilárdan beágyazott életszabályokkal, könnyen mozgósíthatók, manipulálhatók (Geertz, 1994). Clifford Geertz Edmund Burke-re hivatkozik, amikor a reflektálatlan, beépült, magabiztos, rutinszerű cselekvést az életvezetési szabályokat ápoló tradíciók léteéhez köti. Az így működő társadalmakban az ideológiáknak kisebb a szerepük. Nagy változások, átalakulások (forradalmak) idején azonban szerephez jutnak az ideológiák: „Mikor a társadalom legáltalánosabban vett kulturális vagy a legföldhözragadtabb »pragmatikus« orientációja képtelenné válik arra, hogy a politikai folyamatok megfelelő képét nyújtsa, akkor az ideológiák a társadalompolitikai jelentések és attitűdök forrásaiként létfontosságúvá válnak” (Geertz, 1994: 49).

Orientációs válság például az a helyzet, amikor a szabadság, felelősség, jogosultság értelmezéseiben vagy a közösség határainak meghatározása körül zavar van. Ilyenkor ideológiák teszik érthetővé képszerű, egyszerű világképek formájában a felfoghatatlant, hogy segítsék a cselekvések orientációját. Ezek azonban, mint tudjuk, a politikai, hatalmi manipuláció eszközeiként is működnek. Ez a kiindulópont a periférián jellemző jogi mítosz sajátossága, amelytől érthetőbbé válik a jog eszközjellegű felhasználása a modernizációs (utolérési?) folyamatban.

A nyugati fejlődés intézményi mintái Kelet- és Közép-Európában régóta jelen vannak (Szűcs, 1983). A jogintézmények átvétele szoros kapcsolatban van a jog eszközjellegével: a társadalom átalakítását a felvilágosult uralkodók és a különböző ideológiai természetű modernizáló államok máshol már rendelkezésre álló intézmények adaptációjával igyekeztek megoldani. Minden ilyen kísérlet a periféria „lázasát” is előidézte, néha erőszakos ellenállás, de többnyire jogkerülés és a célok elérését akadályozó egyéb eszközök bevetésével. A politikai oktrojációval és mechanikus átvétellel szemben mutatott ellenállás mellett gyakran előfordul, hogy a jó szándékú reformok is kisiklanak a társadalmi feltételek hiánya miatt. E feszültség a „szerves” jogfejlődés és a modernizáló területek kulturális, normatív mintái közötti egyeztetési nehézségek miatt alakult ki (Kulcsár, 1989). A tudatos társadalomalakítás eszközeként használt jog strukturális sajátosságai közé tartozik, hogy elhanyagolja a környezeti feltételeket, és nincs tekintettel a jog belső korlátaira sem. A társadalom

és a jog autonómiájának, belső normatív rendjének figyelmen kívül maradása korlátozza a célok elérését. A jog hatalmi és instrumentális természete éppen a modernizáló politikai erők kezében válik igazán láthatóvá. Többet és gyorsabban várnak a jogi eszköztől, jobban megterhelik, hiszen le kell győzni a társadalom idegenkedését is. Nagyobb az esély tehát mind az erőszakos kikényszerítésre, mind az ellenállásra és jogkerülésre. Az eszközjellegű joghasználat rutinszerűen termeli ki a védekezés mintázatait is. Válaszul újabb és újabb, gyakran szigorúbb normák keletkeznek, amelyek semlegesíteni igyekeznek a jogot be nem tartó magatartásokat. Az instrumentális joghasználat öngerjesztő természetű.

Hasonlóan öngerjesztő az is, ha a jogi szabályozást a megfelelő gazdasági, kulturális, intézményi környezet hiányainak pótlására veszik igénybe. A modernizáló állam hajlamos olyan jogi kötelezettségeket előírni, amelyek a materiális és mentális hiányok miatt teljesíthetetlenek, tehát eleve kudarcra vannak ítélve. Nem működő és erőszakos jellege könnyen vezet ahhoz a hétköznapi értelmezéshez, hogy a jog a mindenkori elit eszköze, nincs köze a társadalom normatív életéhez és gyakorlatához.

A szabályozási kudarc tehát az eszközjelleg tipikus következménye. Ugyanakkor a politikai döntéshozó, a szakpolitikai eredményeket váró szakemberek és politikusok a végrehajtás erőtlenységének, technikai hibáknak tudják be a kudarccokat. Pedig a végiggondolatlanság, a visszafordulások, bizonytalankodások, az „akaródzás” a modernizáló reformok belső sajátossága, mely elégtelen valóságismeretről tanúskodik (Gombár, 1987). A kívánatos változások nem is lehetnek tartósak, ha csak valamelyik életszférára korlátozódnak, és nem érintik a releváns környezetet. Ilyen inkoherenciák jönnek létre, ha például egy oktatási reform tananyag- és módszertani fejlesztésre áldoz sok energiát és normát, de nem érinti a pedagógusképzést, az oktatási intézményrendszert és a széles értelemben vett iskolai infrastruktúrát. Az érintettek csak tehernövekedést és autonómiamegvonást fognak érzékelni, és ennek megfelelően szabotálják az új szabályokat. De ahhoz, hogy megértsük a szakpolitikai szabályozások kudarcait, a jog általánosabb kudarcát kell megismerni.

Minden ezzel foglalkozó szakirodalom szerint a posztkommunista államok ellentmondásos viszonya a demokratikus és jogállami normákhoz, a stabilizálódás kudarcai a jogi szabályozás általános komolyan nem vételének tradícióival állnak kapcsolatban (Galligan, 2003). Ezekben a társadalmakban mintha nem vennék elég komolyan a jogi előírásokat, a szabályoknak csak *orientatív* jellegük van, valójában nem érik el a céljaikat. Az eddig leírt strukturális tényezők mellett ezt egy negatív kulturális konszenzus vagy negatív társadalmi mítosz magyarázza. A jogi szabályozás akkor képes hatékonyan működni, ha azok körében, akikre vonatkozik, megfelelő általánosságot ér el az az attitűd, hogy a túlnyomó többség egyetért a normákkal, és követi őket. Ezt annak ellenére képes biztosítani a jogi szabályozás, hogy az állami jog legtöbbször versenyhelyzetben van más, erkölcsi, szervezeti normákkal,

hagyományokkal. Ha azonban az általános követési készség feltételezése helyett az uralkodó álláspont szerint a legtöbben megkerülik, kijátsszák, megsértik a szabályokat, a normarendszert általános negatív mítosz jellemzi. A többiek folyamatos normasértéseinek feltételezése a társadalmi bizalom alacsony fokával is jár: sem az intézményekben, sem a másik emberben nem lehet megbízni, mert közös szabályaink nem működnek.

Ebben a helyzetben a jogi szabályozás nem képes ellátni társadalmi koordinációs funkcióit, mert a jogalkotó csak az instrumentális elemekre koncentrál. Eleve csak a társadalmi értékeket kifejező szabályozás lehet hatékony, a mélyen beivódott gyakorlatokat közvetlenül és gyorsan nem lehet átríni. Bonyolítja a helyzetet, hogy a vallott társadalmi normák gyakran eltérnek a tényleges gyakorlattól. Így állhat elő az, hogy csaknem általános a korrupció elutasítása, de majdnem ilyen általános annak hétköznapi gyakorlata is. Tehát csináljuk, de nem szeretjük. A magatartást szabályozó normák, gyakorlatok ellentmondanak az uralkodó értékeknek – mit tehet ehhez képest a jogi szabályozás? Mintha a kommunista rendszerek felszámolása után az átmenet során általános és absztrakt szinten az emberek elfogadták volna a demokrácia és a jogállam intézményeit és értékeit, de a mindennapi viselkedés szintjén ennek alig van jele. A legalizmus – amelyet a jogi szabályozás eszközének domináns használataként értünk – történelmi tévedése, hogy a jog a társadalmi rendezettség forrása, és a demokratikus intézmények megteremtik a szükséges társadalmi feltételeket. A modern jog és a modernizáló állam mítosza a rendszerváltás során is újratermelődött. S minden az idő szorításában zajlik: az állami szabályozást gyorsnak képzeljük, amely képes felvenni a versenyt azokkal a környezeti változásokkal (technológia, gazdaság), melyek folyamatosan kihívásokat intéznek az államok felé. Csakhogy a kulturális változások üteme, a társadalom normatív kultúrájának evolúciója nem gyorsult fel annyival, hogy enyhült volna az az alapvető aszinkronitás, amelyre már Mannheim Károly is felhívta a figyelmet (Mannheim, 1999). A társadalmi normák lassú természetűek. A politikai átmenet jogi természete ezt a túlértelmezett jogi centralizmust tükrözte: jogi úton elő lehet állítani forradalmi társadalmi változásokat. Ez az akarat azonban régi társadalmi normák, gyakorlatok, rutinok, informalitások ellenállásába ütközött.

Ezen a kulturális alapon aztán könnyedén felmelegíthető politikai célokból a periféria egyik legerősebb normatív hagyománya: az idegen intézmények elutasítása. „A nyugati importból származó liberalizmus (liberális alkotmányosság, demokrácia) ellentétes nemzeti hagyományainkkal, idegen elvárásokat, idegen érdekek szolgálatát kényszeríti ránk” – ez a keleti védekezés ismert mintázata a változásokkal szemben.

Mi lenne az a képzet a jogról, amely nem ilyen, amely távol van az instrumentalizmus csapdájától, amely nem az „engedelmesség általános szokását” feltételezi? A jogot másként, nem direkt célelérő eszközként értelmezve lehet felvetni a szakpolitikai célokhoz való viszo-

nyát. Ebből a szempontból a jogi szabályozás intézményépítő, fenntartó funkcióját érdemes hangsúlyozni. A jogállami jogrendszer a különböző érdekek, szándékok és célok számára biztosít és tart fenn érvényesülési lehetőségeket. Tehát inkább koordinációs mechanizmusok biztosítéka, mintsem direkt irányítási eszköz. Semleges tér, eljárási rend, amelynek segítségével meg lehet állapodni, döntéseket lehet hozni. Ez az eljárási racionalitás, a demokrácia és a semleges állam feltételei között értelmezhető. A jogállami jog képes a szakpolitikai célok ilyen értelmű szolgáltatára egy komplex társadalomban. Jogállami minősége nélkül a jogi eszköz a legéletlenebb kés az arsenálban. Nem mellesleg a sikeres és stabil szakpolitikai programok is erősíthetik a társadalmi bizalmat és koordinációt, tehát a jog társadalomirányító kapacitásai összefüggnek a szakpolitikai sikerességgel.

Mindebből az is következik, amit persze közvetlenül tapasztalunk is, hogy a jogállami értelmű modern jog nem olyasmi, amit egyszeri intézményfelállítással meg lehet oldani. Leginkább olyan folyamatos társadalmi életben tartást kell elképzelnünk, amely többek között a szakpolitikai sikeresség által erősödik, és bizonyos társadalmi érzelmek, hiedelmek, képzetek, attitűdök és cselekvések állandó támogatásától függ.

A szabályozási válság szükségszerűsége

Korunkban a jogi szabályozás válságjelenségeit a fentiekén túl két általános, strukturális összefüggés jellemzi. Pontosabban ezek adják a tárgyalt jelenségek legáltalánosabb összefüggéseit. Az egyik az állami szabályozás rendszerszintű kompetenciakorlátja, a másik az indokolatlan kontrolligény.

Rendszerelméleti szempontból az állami szabályozás iránti szükséglet, amely gyakran a bürokrácia önérdekeivel keveredik, az eltérő logikájú alrendszerek sűrűlődsével jár (Teubner, 1987). Günther Teubner szerint ez egyrészt a jogrendszer és a politikai döntéshozás közötti feszültségből, másrészt a jog és a szabályozás alatt levő autonóm szférák közötti meg nem értésből keletkezik. A szabályozás alatt levő társadalmi területek (egészségügy, oktatás, környezetvédelem, szociálpolitika stb.) demokratikus körülmények között növelik autonómiájukat és komplexitásukat, egyre jelentősebb feladatok és szerepek emelik felelősségüket, tehát növekszik a rájuk fordított anyagi és szellemi energia. De ezzel egyre kevésbé áttekinthetővé válnak egy centrális reguláció számára. A jog hagyományos eszközrendszere nem érzékeli a szabályozandó területek szabályozási igényeit, problémáit és a beavatkozás határait. Nem képes hatékonyan felmérni a cselekvők igényeit és kompetenciáit.

Egy másik típusú sűrűlőds a politikai intézményrendszer történelmi aszinkronitásából, vagy érthetőbben: strukturális lemaradásából származik. Ezt a hiátust, amely nemcsak a képviselői rendszer, a pártalapú demokrácia társadalomtól való elszakadásából, hanem az állami

szervezetrendszer partikuláris érdekeknek kiszolgáltatott és átláthatatlan bürokratizálódásából származik, a populista autokráciák és a kleptokratikus elitek képesek kihasználni. A politikai érdekek logikája egyre gyakrabban ütközik a jogrendszer belső logikájával, stabilitás- és autonómiaigényeivel. A jogszabályok és az irányítási eszközök alkotása egy társadalmilag kiüresített politikai osztály hatalomörzési logikájának kitetten működik. Ennek csak felületi jele a szakmai alapon megszerkesztett törvényjavaslatok politikai átírásának mindennapos tapasztalata vagy a hosszú távú szakpolitikai befektetéseket igénylő területek elhanyagolása a politikai periódusok szűkítő logikája miatt. A probléma sokkal mélyebben rejlik, és felveti a demokratikus politikai képviselő jelenlegi formáinak elvi alkalmatlanságát. Elméletileg az önszabályozás, a keretszabályozás, az eljárási racionalitás biztosítása a tartalmi megegyezések számára kiutat jelenthetne a válságból. Ez állami, politikai önmérsékletet igényelne, például a szabályozás egy részének átadását az érintettek számára, deregulálást, amelynek még fejlett demokráciákban sincsenek meg maradéktalanul a feltételei egy turbulens környezetben. Ráadásul a környezetet a politikai rendszerek hajlamosak folyamatos rendkívüli állapotként érzékelni, amelyhez különleges felhatalmazásokat igényelnek (Frankenberg, 2014). A nagy kihívások lazítják az állami szabályalkotás korlátait, és növelik a politikai döntéshozók hatalmát. Ez táplálja a korábban említett mérnöki képzeletvilágot, amely szabad kezet ad az akaratsnak. Szabad kéz és rövidlátás: ez jellemzi a kivételes állapot fantáziáját. Ezt a posztmodern technológiát nem a külső veszélyekkel szemben tanúsított hatékony védekezés és biztonságteremtés célja mozgatja, hanem a kivételes állapot fenntartásának vágya. Hiszen a hatalom működtetői szempontjából minden nap kivételes: olyan szabályozási igényekkel szembesülnek, amelyeknek rendszerszinten nem tudnak megfelelni. E félelemnek megfelelő hatalmi ideológia a jó állam konstrukciója, amely a demokratikus és jogállami korlátoktól megfosztott hatékonyságot leplezi. A jó állam, a jó kormányzás, a „plebiszciter demokrácia” tisztán predemokratikus fogalmi készlet, amellyel hegemon eszközöket kölcsönöznek a hatalom nyíltan kontroll nélküli használatához, anélkül hogy tényleges hatékonyságát jótányival is képesek lennének előmozdítani. Pusztán azt lehet könnyedén eladni, hogy a jogi (jogállami, a liberális alkotmányosságból származó) korlátok akadályozó tényezők. Pedig a kormányzás hatékonysága, a szakpolitikai célok elérése, a társadalmi igények kielégítése ennek következtében csak tovább veszít esélyeiből.

Végezetül pedig a legmélyebben rejlő mentális összefüggés a modern kultúra egyre erősödő kontrollközpontúsága. Olyan világképek örökösei vagyunk, amelyekben a világ uralása, leigázása természetes. A modernitás tipikus vágya a világ uralma, a természet legyőzése. A mérnöki látásmód nemcsak az államra jellemző, hanem a modern ember hétköznapi vágyaira, életvezetésére is (Rosa, 2020). Elfelejtettük, hogy a leglényegesebb dolgok nem uralhatók, nem kontrollálhatók, csak rezonálunk rájuk, hatnak ránk. Megszoktuk, hogy az

államok által működtetett „autoriter magas modernizmus” (Scott, 1998) alakította ki környezetünket, azt a teret, amelyben élünk, amelyet ismerni vélünk. Az emberi életfeltételek javításának érdekében legitimált, sokáig sikeres programok azonban a kontroll, az uralom alá hajtás, a meghódítás hegemon logikájával a maguk képére formálták a hétköznapi kultúrát. Amit nem tudunk hatékonyan manipulálni, azt nem érezzük magunkénak, s beavatkozásunknak alig vannak határai. A valóság, a jövő tervezhető, átalakítható – alig-alig vesszük észre, hogy e mérnöki uralás első lépése, hogy az ehhez megfelelő eszközökkel, például a jogi kényszerrel rendelkező állam természetes szövetségesevé tett minket a felettünk való uralom és manipuláció folyamatában.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BERKOWITZ, ROGER (2005): *The Gift of Science – Leibnitz and the Modern Legal Tradition*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- BERMAN, HAROLD J. (1990): *Law and Revolution – The Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- CHARTIER, GARY (2013): *Anarchy and Legal Order – Law and Politics for a Stateless Society*, Cambridge University Press.
- ELLICKSON, ROBERT C. (1991): *Order Without Law – How Neighbors Settle Disputes*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- FITZPATRICK, PETER (1992): *The Mythology of Modern Law*, London, Routledge.
- FRANKENBERG, GÜNTER (2014): *Political Technology and the Erosion of the Rule of Law – Normalizing the State of Exception*, Cheltenham, Edward Elgar.
- FRANKENBERG, GÜNTER (2018): *Authoritarian Constitutionalism – Coming to Terms with Modernity’s Dreams and Demons*, Three Research Papers of the Faculty of Law, Frankfurt am Main, Goethe University, No. 3/2018.
- FRIEDMAN, LAWRENCE M. (2016): *Impact*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- GALLIGAN, DENIS J. (2003): Legal failure – Law and social norms in post-communist Europe, in GALLIGAN, DENIS J. – KURKCHIYAN, MARINA (szerk.): *Law and Informal Practices – The Post-Communist Experience*, Oxford University Press.
- GEERTZ, CLIFFORD (1994): Az ideológia mint kulturális rendszer, in GEERTZ, CLIFFORD: *Az értelmezés hatalma*, Budapest, Osiris, 26–71.
- GOMBÁR CSABA (1987): Velleitásaink, *Századvég*, 3. évfolyam, 1987/4–5., 5–26.
- HALLIDAY, TERENCE C. – KARPIK, LUCIEN – FEELEY, MALCOLM (szerk.) (2007): *Fighting for Political Freedom – Comparative Studies of the Legal Complex and Political Liberalism*, Oxford, Hart.
- HESSELINK, MARTIJN W. (2001): *The New European Legal Culture*, Deventer, Kluwer.
- KAFKA, FRANZ (1968): *A per*, Budapest, Európa.
- KRONMAN, ANTHONY T. (1995): *The Lost Lawyer – Failing Ideals of the Legal Profession*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

- KULCSÁR KÁLMÁN (1989): *A modernizáció és a jog*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- LESSIG, LAWRENCE (1995): The regulation of social meaning, *University of Chicago Law Review*, 62. évfolyam, 1995/3., 943–1045.
- MANNHEIM KÁROLY (1999): Ember és társadalom az átépítés korában, in FELKAI GÁBOR (szerk.): *Mannheim Károly*, Budapest, Új Mandátum, 117–156.
- MOUFFE, CHANTAL (2005): *The Democratic Paradox*, London, Verso.
- PŘIBÁŇ, JIŘÍ (2020): *Liquid Society and Its Law*, London, Routledge.
- ROLAND, GÉRARD (2008): Understanding institutional change – Fast-moving and slow-moving institutions, in JÁNOS, KORNAI – LÁSZLÓ, MÁTYÁS – ROLAND, GÉRARD (szerk.): *Institutional Change and Economic Behavior*, London, Palgrave Macmillan.
- ROSA, HARTMUT (2020): *The Uncontrollability of the World*, Cambridge–Medford, Polity.
- SAJÓ ANDRÁS (2008): Az állam működési zavarainak újratermelése, *Közgazdasági Szemle*, 55. évfolyam, 2008/7–8., 690–711.
- SCOTT, JAMES C. (1998): *Seeing Like a State – How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, London, Yale University Press.
- SZÜCS JENŐ (1983): *Vázlat Európa három történeti régiójáról*, Budapest, Magvető.
- TAMANAHA, BRIAN Z. (2006): *Law as a Means to an End – Threat to the Rule of Law*, Cambridge University Press.
- TEUBNER, GÜNTHER (1987): Juridification – Concepts, aspects, limits, solutions, in TEUBNER, GÜNTHER (szerk.): *Juridification of Social Spheres – A Comparative Analysis in the Areas of Labor, Corporate, Antitrust and Social Welfare Law*, Berlin, Walter de Gruyter.
- TIGAR, MICHAEL E. (2018): *Mythology of State and Monopoly Power*, New York, Monthly Review Press.
- TÓTH TAMÁS (2005): Látják, de nem értik, in NYÍRI KRISTÓF – PALLÓ GÁBOR (szerk.): *Túl az iskolafilozófián – A 21. század bölcséleti élménye*, Budapest, Áron Kiadó, 242–257.
- WINTER, STEVEN L. (2003): *A Clearing in the Forest – Law, Life, and Mind*, The University of Chicago Press.

REGULATION, PUBLIC POLICY AND AUTONOMY

THE PITFALLS OF LEGAL INSTRUMENTALISM

Abstract

In an increasingly complex social environment, the traditional tools and logic of public law are less and less able to regulate. Legal instrumentalism fits in well with the general and increasing trend towards manipulation of the world. This fatal mismatch does not mean that interventions are effective, but it does threaten freedom and autonomy.

Keywords: state regulation, legal rationality, globalisation

Fleck Zoltán

Egyetemi tanár (ELTE ÁJK Jog- és Társadalomelméleti tanszék).

ÖNKORMÁNYZATOK ÉS TÁRSADALOMPOLITIKA

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

Absztrakt

A helyi önkormányzatok nagyon jelentős szerepet játszanak a különböző közpolitikák, közszolgáltatások megszervezésében. A szakirodalom sokat foglalkozik azzal, hogy a decentralizált közszolgáltatási rendszernek milyen előnyei és hátrányai vannak. Kisebb figyelem irányul az úgynevezett középszintre (megyékre, régiókra), holott szerepük a különböző önkormányzati közpolitikai funkciók összehangolásában nagyon fontos. A tanulmány áttekinti az önkormányzatok helyzetét általában, majd a magyar önkormányzati rendszer fejlődését, sajátosságait mutatja be, különös tekintettel a megyék társadalompolitikai szerepére.

Kulcsszavak: önkormányzatok, megyék, közszolgáltatások, decentralizáció, társadalompolitika

A közpolitikák jelentős hatást gyakorolnak a társadalom életére, hiszen olyan intézkedéseken keresztül valósulnak meg, amelyek nyomán nagymértékben változhat az emberek közvetlen élethelyzete (jövedelme, vagyona, mozgáster). Az embereket körülvevő, ellátó fizikai, infrastrukturális, természeti, gazdasági környezet és közszolgáltatási rendszer minőségével vagy elégedettek, vagy sem, ami hatást gyakorol a kormányzat iránti bizalomra, a legitimitációra. Nem véletlen, hogy a közpolitikákra nagy figyelem irányul: nemcsak a társadalom, a politika, hanem a szakmai közvélemény, a tudományos kutatások is foglalkoznak azzal, hogyan lehet a közpolitikák minőségét, hatékonyságát javítani. A hatalmas nemzetközi és a lassan gyarapodó hazai közpolitikai szakirodalom (például Horváth, 2005; Horváth–Bartha, 2016; Boda–Sebők, 2018), elsősorban az intézményekkel, a finanszírozással, a szabályozással és a menedzsment hatékonysági szempontjaival foglalkozik, bár természetesen közvetve a társadalomtudományok széles spektruma is hozzájárul ahhoz, hogy minél többet tudjunk a társadalom igényeiről, elégedettségéről is. Az elemzések többségére jellemző a makroszemlélet, arra a feltételezésre támaszkodva, hogy a közpolitikai döntéseket elsősorban a központi kormányzat hozza, illetve hogy a döntéshozásban részt vevő

egyéb szereplők mozgásterét is a központi politika jelöli ki. A legtöbb átfogó munka hangsúlyozza, hogy a közpolitikai intézményrendszer és folyamat egyre összetettebb, nehéz az intézmények szerepét elválasztani (Peters–Pierre, 2006).

A komplex megközelítés ugyan nélkülözhetetlen a közpolitikák elemzésében, a legtöbbben mégis egy-egy közpolitikai terület eszközeire, intézményeire koncentrálnak, és kevesen vállalkoznak arra, hogy a közpolitikai kormányzást a maga komplexitásában ragadják meg (Boda, 2020). Az intézményi, kormányzási megközelítések viszont ritkábban fókuszálnak a területi dimenzióra. Bőséges szakirodalom tárgyalja – összehasonlító jelleggel vagy mélyre fúrva – a világ önkormányzati rendszereit és értelemszerűen az önkormányzatok tevékenységét a közszolgáltatásokban, a fejlesztéspolitikában (Wollmann–Marcou, 2010; Wollmann et al., 2016). Az utóbbi időben felélénkült az érdeklődés a hazai önkormányzati közszolgáltatási rendszer átalakulása iránt is, különösen a 2010 utáni drasztikus átalakulásokat követően (Horváth–Bartha, 2016). Viszonylag kevés olyan munkát találni, amely a középszintű önkormányzatok közpolitikai, társadalompolitikai szerepével foglalkozna, különösen azzal az igénnyel, hogy összekapcsolja ezt a szerepet a kormányzás különböző, helyi és központi szintjeivel. Az utóbbi években megjelent elemzések „megkésették”, hiszen azt az időszakot fogják át, amikor a hazai megyei önkormányzati rendszer alapjaiban rendült meg, lényegében funkciótlaná vált (Pálné, 2019a, 2020).

Az idézett korábbi kutatásokra alapozva a tanulmány azzal foglalkozik, vajon a kormányzás középszintje, nevezetesen a megyei önkormányzat képes-e társadalompolitikai, társadalomintegrációs funkciót betölteni Magyarországon, lényegében konkrét közpolitikai felhatalmazás hiányában.

Az önkormányzatok a kormányzás többszintű rendszerében

A helyi és területi önkormányzatok mint alkotmányos, közjogi státuszt élvező autonómiák közvetlen választásokkal jönnek létre, egyrészt közösségi gyökerek miatt, másrészt értelemszerűen azért, mert a modern államberendezkedés képviselői rendszerébe illeszkednek. Társadalompolitikai szerepüket, legitimitációjukat végső soron a helyi társadalomtól származtathatják, még akkor is, ha felhatalmazásuk az alkotmányozó hatalom megszabta törvényi keretek között marad. A makacsul visszatérő centralizációs ciklusok ellenére a helyi, területi önkormányzatok nemcsak a közhatalmi intézményrendszer hangsúlyos elemei, hanem politikai, társadalomintegrációs szereplők is. A hatalom kisajátítását nemcsak a hatalmi ágak megosztása, a fékek és ellensúlyok egyre bonyolultabb rendszere, hanem a területi, helyi kormányzási szintek vertikális kiépítése is korlátozza.

Az önkormányzatok autonómiájának foka, részesevé a közfunkciókból, közösségi forrásokból változhat, hiszen a törvényhozó birtokolja a változtatás lehetőségét, még akkor is, ha ma már nemzetközi jogi dokumentumok és meglehetősen stabil szakmai közmegegyezés és tudományos evidencia „védi” az önkormányzatok pozícióit. A szubszidiaritás elve tekinthető olyan elméleti vagy közpolitikai keretnek, amely alkalmasnak bizonyult a decentralizált és nyitott, a társadalommal együttműködő kormányzási rendszert politikai értéként, standardként elfogadtatni.

Az elv általános elfogadása azzal magyarázható, hogy nem csupán szűk értelemben vett közjogi vagy politikatudományi gyökerei vannak, dimenziója inkább társadalomfilozófiai. A szubszidiaritás és a szolidaritás katolikus elvét mint természetjogias keretet XI. Piusz pápa 1931-ben kibocsátott, *Quadragesimo anno* kezdetű enciklikája fogalmazta meg (Norton, 1994), a fenyegető totalitárius rendszerrel szemben felmutatva a közösség erejét. Az enciklika, mely szerint a közhatalom alulról épül, funkciója az egyén és a közösségek helyzetbe hozása az ön- és társadalmi gondoskodási funkciók ellátására, a társadalmilag ellenőrzött és korlátozott hatalom modelljét hangoztatja. Ebből szükségszerűen következik a decentralizáció hangsúlyozása. A közhatalom kiépülésében az egyénhez és közösségeihez lehető legközelebbi szintnek van elsődleges szerepe, a helyi (illetve területi) civil és közszereplőket kell alkalmassá tenni minél több közfeladat ellátására.

A szubszidiaritás elve alapján természetesen a helyi önkormányzatok jelentik a domináns kormányzási szintet. Abban jelentős eltérések vannak, hogy mekkora térséget, illetve lakosságot fognak át, tehát mennyire vannak az emberekhez valóban „közel” a helyi önkormányzatok. Tény, hogy a nagyobb szervezetekbe integrált, a fogyasztótól „távoli” helyi önkormányzatok méretüknél fogva több feladat ellátására képesek. Ma már sokan vitatják és elemzésekkel cáfolják azt a véleményt, mely szerint a helyi társadalomtól való nagyobb távolság önmagában demokratikus deficitet eredményezne (Swianievicz, 2010; Loughlin et al., 2011; Illner, 2013), ami az egyik érv volt a gazdaságosabb intézményi méretek kialakításával szemben.

Az államhatalom térbeli megosztásában a középszintnek kitüntetett szerepe van, még akkor is, ha éppen ez a szint mutatja a legnagyobb változatosságot az egyes országokban és korszakokban. Az összehasonlító szakirodalmi elemzések gyakran arra fókuszálnak, hogy milyen szerepe, hatalma van a középszintnek, és az egyes kormányzási szinteknek mi a viszonyuk egymáshoz. Az utóbbi évtizedben lezajlott alkotmányos reformok jellemzően a középszintű önkormányzás területén zajlottak le, vagy elmozdítva az államszerkezetet a föderalizmus irányába, vagy megerősítve a középszint, a régiók alkotmányos helyzetét, vagy lehetőséget adva a középszint megerősödésére, megjelenésére számára.

Az európai integrációval, illetve általában a globalizációval megjelenő többszintű kormányzás modellje (*multi-level governance*, a továbbiakban: MLG) jelentős mértékben épít a szubszidiaritás elvére, az eredeti logikát követve keresi a szupranacionális szint helyét a kormányzási szintek között, egyiket sem alárendelve a másiknak. Az MLG a nemzeti szint alatti kormányzási szintek közötti áttrendeződés számára is értelmezési keretté vált, támogatva a régiók, a középszint megerősödését.

A szubszidiaritás és a többszintű kormányzás eszméje nem tudta garantálni, illetve mindenütt erősíteni a regionális és helyi önkormányzatok státuszát és feladatrendszerét. A nemzeti kormányzat alatti kormányzatok alkotmányos helyzete, politikai legitimitációja és társadalmi beágyazottsága nagyon különböző, ezért a nemzeti megoldások egyáltalán nem uniformizáltak (Jeffery, 1997). Míg a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját az Európa Tanács valamennyi tagállama elfogadta, addig lényegében kudarcba fulladt a területi középszint megerősítését megcélzó Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának az elfogadtatása, elsősorban a központi kormányzatok ellenállása miatt. A többszintű kormányzás eredeti koncepciója a szintek egyenlőségére, partnerségére épült (Loughlin, 2007); mára az egyensúly kibillent, a régiók ereje legfeljebb a regionalizált és föderatív országokban jellemző (Keating, 2008). Az európai régiók, középszintű önkormányzatok többsége viszont nem rendelkezik olyan felhatalmazással, amelynek segítségével erős hatalmi ellensúlyt képezhetne.

A klasszikus centralizált államokban a területi, illetve mezoszintű hatalommegosztás nem mindig strukturális elem, a központi és területi szintű kormányzatok közötti viszonyrendszer többnyire nem élvez alkotmányos védelmet, s a középszintű önkormányzatoknak nincs intézményes részvételi lehetőségük az országos politikában. A területi önkormányzatok, ha egyáltalán vannak, a helyi önkormányzatokhoz (községekhez, városokhoz) kötődnek, és nem „partnerei” a központi kormányzatnak. Ebbe a népes csoportba tartozik máskor mellett szinte valamennyi posztoszocialista ország. A decentralizált államokban viszont markáns decentralizáció jellemző, a középszint hangsúlyos politikai egység a helyi szinthez képest, és a közszolgáltatásokat nyújtó intézmények fenntartásában is részt vesz.

Az úgynevezett regionalizált országcsoportban a régiók alkotmányosan megerősített jogállással rendelkeznek, szabályozási hatalommal, jelentős önállósággal és mozgástérrel, társadalmpolitikai szerepük az ország kormányzása szempontjából kulcsfontosságú, bár az egyes országok régióinak tényleges hatalmi pozíciójában jelentős különbségeket találunk.

A tényleges hatalmi pozíció alapja nem a régió mérete, hanem az államszerkezetben elfoglalt helye. Vannak gyenge, nagyobb méretű régiók, és vannak erős, kisebb területű önkormányzatok. A valóban regionalizált államokban a középszintű önkormányzatok sikeresen korlátozzák a központi hatalmat, annak ellensúlyaként működnek. Általános megfigyelés, hogy ahol a középszint gyenge, ott a hatalom alapvetően centralizált, mert a helyi önkor-

mányzatok nehezen tudják ellensúlyozni a központ túlhatalmát. Bár erre az összefüggésre is van ellenpélda, hiszen néhány skandináv államban a középszintű önkormányzatok jellemzően nem erősek, de a nagy méretű, kiterjedt hatáskörű és megfelelően finanszírozott helyi önkormányzatoknak köszönhetően decentralizált a hatalmi szerkezet. Az alkotmányos jogállás sokszor évtizedes folyamat eredménye, s ott következhet be, ahol a reformok a régiók történelmi hagyományaival, erős belső kohézióval (például Olaszországban) vagy a központi kormányzat decentralizációs szándékával kapcsolódnak össze (például Franciaországban). Elvileg a föderatív országokban a legerősebb a területi kormányzatok szerepe, hiszen a tagállamok osztoznak az állami szuverenitáson, és alkotmányos védelemben részesülnek, mégsem állítható, hogy ezekben az országokban a középszint mindenütt egyformán hangsúlyos szereplő lenne: Ausztriában a tartományok, noha tagállamok, nem élveznek olyan önállóságot, mint a svájci kantonok vagy a belga régiók. Ma már az államok rangsorolása a decentralizáció szempontjából egzakt, összetett indikátorrendszer mentén történik, köszönhetően az úgynevezett helyi autonómia indexnek (*Local Autonomy Index*, LAI; Ladner et al., 2016) és a regionális közhatalmi indexnek (*Regional Authority Index*, RAI; Hooghe et al., 2016), amelyek egyszerre értékelik az önkormányzatok önállóan gyakorolt kompetenciáit (*self-rule*) és a központi kormányzati szinten érvényesülő befolyását (*shared rule*).

Az önkormányzatok tényleges hatalmát alapvetően a betöltött funkciók alapozzák meg. Általános felhatalmazásukat a helyi közügyek intézésére kapják, amely sokkal tágabb kör a klasszikus végrehajtó, bürokratikus, ágazati keretekbe szorított igazgatási szervekénél. A helyi önkormányzati kompetencia lényegében a következő fő tevékenységcsoportokat jelenti: a helyi politikai élet irányítása (érdekképviselet), szabályozás (stratégiai irányítás, tervezés, rendeletalkotás), hatósági igazgatás, közszolgáltatások nyújtása, megszervezése, helyi gazdaságfejlesztés. A komplex feladatkör azzal az előnnyel jár az ágazati államigazgatással szemben, hogy többfajta eszközt lehet párhuzamosan mozgósítani az egyes feladatok ellátása során. A társadalompolitikai szerepkör számára a komplex felhatalmazás és eszközrendszer ideális, amelyben további előnyként érvényesülhet a polgárokhoz, érdekelttekhez való közelség és a részvétel lehetősége is.

Az alkotmányos szintű szabályozásban deklarált általános hatásköri felhatalmazás többnyire nem tér ki részletesen az önkormányzati feladatok ellátásához szükséges eszközökre. A finanszírozásnak természetesen alapvető jelentősége van, és ez a közgazdasági és közpolitikai szakirodalomnak gyakori témája, elsősorban a forráselosztás és a gazdálkodás hatékonyságára fókuszálva. Nem pusztán közgazdasági racionalitási kérdés, hanem politikai is, hogy a helyi önkormányzatok rendelkeznek-e a feladataikkal arányos forrásokkal, kellő döntési mozgástérrel, amit a pántlikázott, célhoz kötött támogatások elkerülésével, csökkentésével, és lehetőleg jelentős arányú helyi saját bevételekkel, többek között helyi adókkal

lehet megalapozni, ahogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is hangsúlyozza. A finanszírozási rendszer sokat elárul a helyi és központi viszonyrendszerről is, nem véletlen, hogy a nemzetközi összehasonlító elemzéseknek gyakran áll a középpontjában. Sokszor nem a források megvonása, hanem a felhasználás szabadságának korlátozása a legfőbb eszköze a centralizációnak, ami egyben az önkormányzatok által nyújtott szolgáltatások mennyiségének és minőségének is a kárára mehet.

A centralizáció, decentralizáció ciklusai többnyire nem az alkotmányos jogállás és szabályozás dimenziójában jelennek meg, hanem a feladatok, hatáskörök „racionalizálásában”, a finanszírozási feltételek változásaiban. Az utóbbi években a válságok kezelésére irányuló önkormányzati reformok centralizáló jellegűek. Nemzetközi szakmai, szakpolitikai testületek aggódva állapítják meg, hogy az általánossá váló költségvetési megszorításoknak negatív következményeik vannak az önkormányzati autonómiára (CoE, 2013). A napjainkban zajló világjárvány ráerősít erre a jelenségre, annak ellenére, hogy vannak országok, ahol a járványkezelésben az önkormányzatok partnerként vesznek részt (Pálné et al., 2020).

Miközben tehát az önkormányzatok jelentős társadalompolitikai szerepet tölthetnek és töltenek be, nehéz lenne egyértelmű mérleget vonni. A helyi politikai, társadalomintegrációs, legitimációs funkciók mellett a helyi közszolgáltatásokban és a helyi gazdaságfejlesztésben betöltött szerep függ az adott ország kormányzati modelljétől, decentralizációs szintjétől, de a rendelkezésre álló eszközök, a mozgáster folyamatosan változhat, a kétségtelen decentralizációs előnyök nem mindig és nem mindenhol érvényesülnek.

A területi, középszintű kormányzásról általánosságban azt mondhatjuk, hogy helyzete, visszatükrözve az adott időszak konkrét kormányzási, politikai kontextusát, a központi és helyi pártpolitikai és egyéb erőviszonyok függvényében formálódik. A helyi önkormányzatok erős legitimációjuk, az emberekhez való közelségük és az embereket közvetlenül érintő feladatrendszerük okán sokkal inkább reflektorfényben vannak, a velük kapcsolatos reformok, intézkedések akár társadalmi méretű reflexeket is kiválthatnak. A területi – nálunk megyei – kormányzatok „kényelmes” távolságban vannak az emberektől, szerepük sokkal kevésbé érzékelhető az érintettek oldaláról. Kétségtelen viszont, hogy „kényelmetlenül” közel vannak a kormányzás központi szintjéhez, ezért pozíciójuk sokkal könnyebben gyengíthető, a velük alkotott szövetségek, viszonyrendszerek ellentmondásos érdekek mentén formálódnak. Lentről és fentről is ellentmondásos és változó elvárások, ambíciók módosítják a mozgásterüket. Elhelyezkedésénél fogva a középszint funkciója „ütközik” bele logikailag is a helyi és központi kormányzatok felségterületeibe, melyeket sokkal inkább „véd” a közvetlen politikai legitimáció és a közpolitikai, alkotmányos rendeltetés. A középszintű kormányzás tekintetében egyáltalán nem evidens, hogy milyen irányú és tartalmú társada-

lomintegrációs modellt követ, bürokratikus kontroll- vagy politikai, képviseleti, érdekközvetítő szerepet tölt be, illetve milyen közszolgáltatásokért felelős.

Nehéz pontosan szétosztani a közszolgáltatási, társadalompolitikai feladatokat a szintek között. Különösen nehéz érveket felhozni a középszint mellett, szerepvállalását előnyben részesíteni a helyi szintekkel szemben, vagy éppen a központi szintű döntéshozáshoz képest indokolni a területi szint alkalmasabb léptékét, méretét. Tény ugyanakkor, hogy ma már kevésbé jellemző az egyes közfeladatok, közszolgáltatások ellátásának szintek közötti mechanikus elválasztása. Gyakran mindegyik szint rendelkezik bizonyos funkcióval, kompetenciával, erőforrással ugyanazon a közpolitikai területen, értelemszerűen a lépték, a kapacitás és a hozzáférés szempontjait követve. Ideális esetben ezek a funkciók összekapcsolódnak, és az optimális lépték, a rendelkezésre álló kapacitás mentén dől el, hogy melyik szint miért felelős. Empirikus összehasonlító mérések mutatnak rá arra, hogy a helyi és a regionális (vagy mezo)szintek támogathatják egymást, az erősebb területi önkormányzatok hozzájárulnak a helyi autonómia erősödéséhez is, amennyiben a két szint nem alá-fölé rendeltségi, hanem partnerségi viszonyban van egymással (Ladner et al., 2019).

Általánosan elfogadott, hogy a közvetlen megvalósításra a helyi szint ideális, míg a szabályozás, a forráselosztás és a stratégiai tervezés jellemzően a központi kormányzati szervek rendeltetése. Hogy mire alkalmas a középszint, erre nehéz egységes választ adni. Attól függő szerepkört tölt be, hogy milyen méretű, milyen erők az alatta és fölötté lévő szintek a funkcióikat, eszközeiket, erőforrásaikat tekintve. Tipikus funkciója a legtágabb értelemben vett koordináció, nagyon sokfajta aktivitást és alkalmazott eszközt takarva attól is függően, hogy milyen helyet birtokol az önkormányzat a politikai-hatalmi szerkezetben. A területi önkormányzatok közjogi felhatalmazása és kapcsolatrendszere társadalomintegrációs funkcióra különösen alkalmas: túllépve a települési egoizmuson, az ágazati szakmai szűklátókörűségen, ezek az önkormányzatok megfelelő léptékben mozgósíthatnak horizontális és vertikális kapcsolatrendszereket.

A középszint esetében az egyik legfontosabb koordinációs platform a térség településeinek, illetve önkormányzatainak összefogása. Az önkormányzati rendszer fontos sajátossága, hogy a települési és középszintű önkormányzatok között nincs alá-fölé rendeltség. Tehát csak olyan eszközöket lehet alkalmazni, amelyek kölcsönös érdekeltséget feltételeznek, illetve amelyeket a jogszabályok kreálnak. Akkor a legegyszerűbb a helyzet, amikor a középszintű önkormányzat általános koordinációra alkalmas hatásköröket, jogköröket kap (például a tervezés, a forráselosztás és az előzetes véleménynyilvánítás joga, ritkán közös döntési felhatalmazás, szerződés), vagy már a szabályozás alapján is egyes közfeladatok, szolgáltatások közös ellátásában jelennek meg az együttműködési elemek. A bürokratikus és önkormányzati típusú koordináció azonban nem feltétlenül van jelen párhuzamosan,

hiszen vannak országok, kormányzati rendszerek, ahol egyáltalán nincs választott területi önkormányzat. Ilyen esetben a területi államigazgatás és annak vezetője hangsúlyosabb szerepet játszik, alkalmazva akár „rendszeridegen” „horizontális” elemeket, eszközöket is. A gyakorlatban tehát a középszintet nemcsak a státusza, hanem a ténylegesen betöltött szerepköre és kapcsolatrendszere is formálja. Az önkormányzati középszint is birtokolhat bürokratikus, hatósági és kontrollfunkciókat, például különböző közszolgáltatások minőségbiztosítása érdekében, míg a hagyományos dekoncentrált hivatalok is viselkedhetnek „partnerként” például különböző segélyezési rendszerek működtetésében. Természetesen azok a középszintű kormányzatok tudnak igazán közvetlen és élő kapcsolatot kiépíteni a helyi önkormányzatokkal, partnerszervezetekkel és a társadalommal is, amelyek politikai képvisellel rendelkeznek, demokratikus legitimációjuk van. Ha viszont nem birtokolnak olyan funkciókat, amelyeket a polgárok közvetlenül érezhetnek, akkor a választott, képviseleti jogállás ellenére is különösen nehéz valódi politikai legitimációt szerezniük. Néha a régiók kifejezetten átpolitizált szereplők, például a nemzeti kisebbségek jelenléte, az erős regionális identitás a lakosság körében felértékelheti a regionális testületek politikai, illetve társadalomintegrációs szerepét, de mint említettük, igazán regionalizált ország kevés van, legalábbis Európában (Keating, 2004).

Középszinten, nem regionalizált modell mellett is működhetnek a politikai integráció eszközei, intézményei, bár ezt a dimenziót, szervezeti, döntéshozási mechanizmusokat viszonylag ritkán elemzik szisztematikusan és összehasonlító jelleggel (kivétel például Bertana–Heinelt, 2013). A társadalompolitikában középszinten is sokfajta érdek, szereplő, intézmény és mechanizmus van jelen, nyilvánvalóan attól függően, hogy milyen konkrét státusza, funkciói vannak az önkormányzatnak, illetve milyen további intézmények, szektorok szerveződnek ebben a léptékben, tehát milyen partnerségek kiépítésére van lehetőség. Ami vélhetően közös sajátosság, hogy a helyi szinthez és különösen az emberekhez, választókhöz való viszony közvetettebb, a részvétel és nyilvánosság kevésbé érvényesül, azt is állíthatjuk, hogy a társadalompolitikai szerepkör érvényesülése sokkal törékenyebb. Hiánya viszont különösen akkor hátrány, ha a helyi önkormányzatok méretük, felhatalmazásuk folytán kevésbé képesek ennek a funkciónak a betöltésére.

A magyar önkormányzati rendszer korlátozott társadalompolitikai befolyása

A magyar önkormányzati modellváltás hiába vezette be a valóban liberális és decentralizált modellt, az állam centralizált maradt. A kudarc már a modellben *kódolva volt, amennyiben a helyi önkormányzati szintet az elemi településekre építette, függetlenül azok méretétől és telje-*

sítőképességétől. Az sem volt szerencsés, hogy az elaprózott helyi önkormányzatokat nem motiválták együttműködésre, és jelentős integrációs veszteséget okozott a városok bezárkózó magatartásának és a megyék térségi szerepkörének alábecsülése is. Területi szinten állami fölény alakult ki azzal, hogy a gyenge megyei önkormányzatok mellett megerősödött és terjeszkedett az állami igazgatás. Az önkormányzatok törvényben garantált közjogi önállósága korlátozott gazdasági mozgástérrel társult, a központi forráselosztás determinizmusa a szolgáltatások megszervezésében és a fejlesztési tevékenységben is érvényesül.

A magyar önkormányzati modell strukturális ellentmondásai hozzájárultak ahhoz, hogy az önkormányzatok által szervezett közszolgáltatások hatékonysága és minősége nem volt egyenletes, s a finanszírozási gondok állandósultak a rendszerben, ami a válság idején adósfelhalmozáshoz vezetett, bár messze nem minden önkormányzat esetében, illetve nem mindig a működés alulfinanszírozottsága, hanem az erőltetett fejlesztési aktivitás miatt. Az új Alaptörvény és az új önkormányzati törvény azonban nem a szerkezeti korrekciókra vállalkozott, hanem az önkormányzatok rovására az állami szerepvállalást erősítette. A helyi közszolgáltatások, köztük az oktatás, a szociálpolitika és az egészségügy intézményeinek többsége állami fenntartásba került, hivatkozva az eladósodottságra, a szolgáltatások minőségében, a hozzáférésben meglévő különbségekre. Tíz év távlatából azonban jól látszik, hogy nem átmeneti válságkezelésről volt szó, hanem egy új állami kormányzási modell megteremtésének egyik lényegi eleméről, az autonóm önkormányzati rendszer szerepének drasztikus visszaszorításáról.

Ez a pozícióvesztés erősen korlátozza az önkormányzatok fontos rendeltetését, a társadalmi integrációt, a helyi „társadalompolitika” irányítását. Az eszköztelenség óhatatlanul eltávolítja a helyi választott képviselőket a helyi társadalomtól, illetve az államosított közszolgáltatások működési tapasztalatai is arra utalnak, hogy lényegesen nehezebb a helyi elvárásokhoz, lehetőségekhez való alkalmazkodás, ráadásul a „fogyasztók” elszigetelődtek a szolgáltatóktól¹ (Horváth–Bartha, 2016), ezért nem működik a társadalmi kontroll.

Sajátos módon a reform nem érintett több olyan régóta megoldatlan szerkezeti problémát (például a kistéleplési elaprózottság, a főváros belső megosztottsága, a megyekérdés), amely miatt a korábbi önkormányzati rendszer reformjára valóban szükség volt, s ezzel hatékonyabb és jobb minőségű közszolgáltatásokra tették volna alkalmassá a helyi döntéshozókat.

A jelenlegi önkormányzati rendszer lényegesen kisebb hatalommal, kompetenciával, illetve önállósággal rendelkezik a korábbihoz képest. A megyei önkormányzatok lényegében egyetlen funkciót kaptak, a fejlesztéspolitikában való közreműködést. Az önkormányzatok-

1 – KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-0001 (2017–2018): A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés, Modernizációs alprogram, vezetője Pálné Kovács Ilona, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

kal kapcsolatos felügyeleti, pénzügyi ellenőrzési jogosítványok szigorodtak, lehetővé vált a kötelező társulás elrendelése, sok önkormányzati feladat ellátásában jelentősen szűkült a helyi mérlegelés lehetősége. A helyi demokrácia és autonómia intézményei sokkal inkább „helyi államként” működnek, s ezzel az önkormányzati modell legfontosabb előnyei nem tudnak érvényesülni, így például a helyi adottságokhoz való rugalmas alkalmazkodás, a közvetlen részvétel, a transzparencia, a helyi társadalom jellemzően nagyobb bizalmának való megfelelés (Pálné, 2019b).

A magyar megyék zsgorodásának társadalmpolitikai következményei

A magyar középszintű (megyei) önkormányzatok helyzete különösen törekenynek bizonyult az elmúlt harminc évben, holott azok a rendszerváltás előtti évszázadokban jellemzően domináns szereplői voltak az államnak, elsősorban a központi kormányzat akaratát közvetítve, de időszakonként a „területi érdekeket” integrálva és képviselve. A rendszerváltással ezt a domináns pozíciót elveszítették; sem a képviseleti, politikai, sem a közszolgáltatási dimenzió nem vált olyan hangsúlyossá, amivel társadalmpolitikai szerepkört tölthettek volna be. Ehhez a szerephez ugyanis a helyi (megyei) társadalommal, az egyéb megyei intézményi partnerekkel és a megyében lévő településekkel való nagyon laza, kiépületlen kapcsolatrendszerük sem bizonyultak elegendőnek. Működtettek ugyan fontos közintézményeket (kórházakat, középiskolákat, kulturális és szociális intézményeket, öregek, gyermekek otthonait), de politikai értelemben vákuumban voltak, hiszen az intézmények fenntartását tekintve nem rendelkeztek valódi mozgástérrel. A fejlesztéspolitika formálása pedig az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény alapján nem a megyei önkormányzatok, hanem a fejlesztési tanácsok hatáskörébe került, ezért előbbieken ezen a közpolitikai területen is margóra kerültek. A beágyazottságukon az sem segített, hogy évtizedekig eldöntetlen vita maradt, vajon a megyéknél nagyobb régiókkal vagy a kistérségekkel kellene felváltani a megyei léptéket.

2010 után a dilemma eldőlt, a régiók lényegében lekerültek a térképről, az alulról szerveződő kistérségek helyét pedig az államigazgatási járások váltották fel. A megyék „győzelme” azonban csak látszólagos. A megyei önkormányzati feladatrendszert, illetve az általuk fenntartott intézményeket állami fenntartásba vették. Ez a lépés formai megközelítésben is ellentétes az Európai Önkormányzati Charta rendelkezéseivel, hiszen az önkormányzatokat általában megillető átfogó feladatkör nélkül a megyei önkormányzatok lényegében egycélú önkormányzatok lettek. A közszolgáltatási szerepkör helyébe olyan feladatot, funkciót kaptak, a fejlesztéspolitikában való részvételt, amelynek ellátására csak jelentős pénzügyi, szervezeti és személyi ráfordításokkal lettek volna alkalmasak. A funkciójukban megcsonkított

megyei önkormányzatok költségvetése és hivatali személyi állománya drasztikusan lecsökkent. Joggal tették fel a kérdést, hogy a nagyon szűk feladatrendszer alapján van-e egyáltalán szükség választott testületre (Gajdusчек, 2012). De nem is a költséghatékonyság hiánya az igazi veszteség. A megyei önkormányzatok szinte teljes kiiktatása a kormányzásból a középszintű koordinációt teljes egészében kivette a demokratikus, képviseleti ellenőrzés alól.

A koordináló, közvetlen szolgáltatásszervező, összehangoló szerep kiiktatása a megyei önkormányzati misszióból hosszú távon a kormányzati rendszer egészére nézve is hátrányos. A középszinten nyújtott közszolgáltatások (kórházak, idősek otthonai, gyermekintézmények, kulturális funkciók, szakmai segítő szolgáltatások, minőség-ellenőrzés) a dekoncentrált, államosított szervezeti keretek között nem adnak lehetőséget a térséghez, az ott élők igényeihez igazodó megoldásokra, és ez jelentősen korlátozza a „fogyasztók” érdekérvényesítési, ellenőrzési lehetőségét, s rontja a transzparencia, a részvétel kormányzási elvének érvényesülését. Az államosított, központi irányítás mellett működő közszolgáltatási rendszerben az önkormányzatok társadalomintegráló, konfliktuskezelő szerepe sokkal kevésbé tud érvényesülni, a polgárokkal, a helyi társadalommal való kommunikáció egyik nagyon fontos színtere erősen leszűkül, ennek minden negatív következményével (információ- és bizalomhiány stb.). A helyi önkormányzatokat már nem lehet felelőssé tenni a közszolgáltatási reformok elmaradásáért és a lakosság elégedetlenségéért sem (Gajdusчек, 2012).

2013–2014-ben folytatott kutatásunk² arra mutatott rá, hogy a helyi közszolgáltatási rendszer rapid átalakítása nagyon sok helyi körülménnyel nem számolt. Az önkormányzatok átfogó, sokrétű közszolgáltatási, fejlesztési feladataikat a korábbi évtizedekben számos okos újítással, helyi koordinációval, szinergiák teremtésével igyekeztek ellátni. Az új, ágazati szervezeti keretekbe merevített intézményrendszer erre nem képes, sok nem szabályozott, de helyben fontos feladat gazdátlan maradt.

A megyékre koncentrált, 2019-ben készített elemzésünk (Pálné, 2019a) rámutatott, hogy a megyei önkormányzatok nem egyszerűen az intézményeiket veszítették el, hanem minden olyan szerepkört is, amely bármilyen módon kapcsolódott a közszolgáltatásokhoz (például tervezés, szakmai szolgáltatások). A fejlesztéspolitikában kapott szerepkör elvileg ugyan biztosítana platformot a megyei társadalmpolitika számára, de a ténylegesen gyakorolt, lényegében a központi forráselosztó döntésekhez statisztálós aktivitás a valóságban nem vezetett befolyáshoz, koordinációs hatásgyakorláshoz.

2 – ÁROP (2014): *A helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása*, MTA KRTK, projektvezető Pálné Kovács Ilona, Finta István, <http://arop.rkk.hu> (letöltve: 2021. 05. 20.).

Összegzés

Egyáltalán nem önkényes politikai döntés kérdése, hogy a közfunkciókat milyen szervezeti modellben és területi léptékben oldjuk meg. Az önkormányzati feladatellátásnak számtalan előnye van a bürokratikus, centralizált modellhez képest (Pálné, 2014).

A 2010 utáni reformokkal a törvényhozó deklarált szándéka az volt, hogy több felelősséget visel a helyi közszolgáltatásokért, hogy jobb minőségben és igazságosabban jussanak az emberek egészségügyi, oktatási, szociális stb. ellátásokhoz. Ezt a célt az önkormányzatokon keresztül is el lehetett volna érni, de tény, hogy az önkormányzati rendszert s benne a közszolgáltatásokat jelentősen át kellett volna alakítani, hogy alkalmasak legyenek akár megnövekedett feladatok ellátására is. A reformokhoz természetesen elemzésekre, modellezésre, alternatívák kidolgozására, megvitatására, időre van szükség. Az átfogó reform nem keverhető össze a válságkezeléssel. 2010 előtt önkormányzati keretek és logika mellett működött a közszolgáltatások túlnyomó többsége, az államosított és központosított modell működtetésében viszont nem voltak tapasztalatok. Az önkormányzatok helyébe hatalmas állami hivatalok léptek, amelyek belső működési és érdekeltségi mechanizmusaik, korlátozott kapcsolatrendszerük miatt sokkal kevésbé képesek rugalmas, polgárközeli és fogyasztóbarát teljesítményre. Az elmúlt tíz évben a járási, megyei hivatali egységek kiépítésével némileg csökkenteni lehetett a távolságot, de a működés bürokratikus logikája nem változott. Ellentmondásos módon a jelenlegi járványkezelés is arra utal, hogy a centralizált modellnek nagyon jelentős korlátai vannak, mégis akadozik az önkormányzatokkal való együttműködés (Pálné et al., 2020). A megyei önkormányzatok szerepe a válság kezelésében is elenyésző volt, és konfliktusok sem voltak jellemzőek, már csak azért sem, mert valamennyi megyei önkormányzatot kormánypárti többség vezet.

A középszint ugyan nem üres, hiszen kitöltik állami dekoncentrált szervezetek a kormányhivatalok átfogó keretei között. De ez a szervezeti modell nem képes társadalompolitikai összehangoló funkció gyakorlására. Kialakultak ugyan informális csatornák, amelyek összekötik a központi és a helyi szinteket (például a kormánypárti országgyűlési képviselők látnak el kijáró szerepet), de a helyi és központi szint közötti partneri, kölcsönös közvetítés és párbeszéd gazdátlan maradt. Úgy tűnik, hogy a városok sem fognak térbeli társadalomintegrációs szerepet betölteni, gyakran a saját határaikon belül sem. A centralizáció már elérte a határait, kérdés, hogy tartósan képes lesz-e területi partnerek nélkül a társadalmi kohézió fenntartására. Ez ugyanis a lényegi kérdés, nem a megyei önkormányzatok léte vagy nemléte.

A tanulmány az OTKA 132294. számú projektje keretében készült. A projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a K-19 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BERTRANA, XAVIER – HEINELT, HUBERT (2013): The second tier of local government in the context of European multi-level government systems – Institutional setting and prospects for reform, *Revista catalana de dret públic*, 46., 73–89.
- BODA ZSOLT (2020): *Ki dönt? – Kormányzási stílusok és közpolitikai változás Magyarországon 2002–2014*, Budapest, Gondolat – Társadalomtudományi Kutatóközpont.
- BODA ZSOLT – SEBŐK MIKLÓS (2018): *A magyar közpolitikai napirend – Elméleti alapok, empirikus eredmények*, Budapest, MTA TK PTI.
- CoE (2013): *Decentralisation at the crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*, Brussels, Council of European Municipalities and Regions.
- GAJDUSCHEK GYÖRGY (2012): Változások az önkormányzati rendszerben – egy értelmezési kísérlet, *Fundamentum*, 16. évfolyam, 2012/2., 61–73.
- HOOGHE, LIESBET – MARKS, GARY – SCHAKEL, ARJAN H. – NIEDZWIECKI, SARA – CHAPMAN OSTERKATZ, SANDRA – SHAIR-ROSENFELD, SARAH (2016): *Measuring Regional Authority*, Vol. 1., Oxford University Press.
- HORVÁTH M. TAMÁS (2005): *Közmenedzsment*, Budapest, Dialóg Campus.
- HORVÁTH M. TAMÁS – BARTHA ILDIKÓ (szerk.) (2016): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái – Merre tartanak?*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- ILLNER, MICHAL (2013): Fragmented structure of municipalities in the Czech Republic – An advantage or a problem?, in PÁLNÉ KOVÁCS ILONA – SCOTT, JAMES – GÁL ZOLTÁN (szerk.): *Territorial Cohesion in Europe*, Pécs, CERS HAS, 444–454.
- JEFFERY, CHARLIE (szerk.) (1997): *The Regional Dimension of The European Union*, London, Frank Cass.
- KEATING, MICHAEL (szerk.) (2004): *Regions and Regionalism in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- KEATING, MICHAEL (2008): A quarter century of the Europe of the regions, *Regional and Federal Studies*, 18. évfolyam, 2008/5., 629–637.
- LADNER, ANDREAS – KEUFFER NICOLAS – BALDERSHEIM, HARALD (2016): Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014), *Regional and Federal Studies*, 26. évfolyam, 2016/3., 321–359.

- LADNER, ANDREAS – KEUFFER NICOLAS – BALDERSHEIM, HARALD – HLEPAS, NIKOS – SWIANIEWICZ, PAWEL – STEYVERS, KRISTOF – NAVARRO, CARMEN (2019): *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- LOUGHLIN, JOHN (2007): Reconfiguring the state: Trends in territorial governance in European States, *Regional and Federal Studies*, 17. évfolyam, 2007/4., 385–405.
- LOUGHLIN, JOHN – HENDRIKS, FRANK – LIDSTRÖM, ANDERS (szerk.) (2011): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy In Europe*, Oxford University Press.
- NORTON, ALAN (1994): *International Handbook of Local and Regional Government*, Aldershot, Edward Elgar.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2014): *Jó kormányzás és decentralizáció*, Budapest, MTA. Székfoglalók a Magyar Tudományos Akadémián.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2019a): *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*, Budapest, Dialóg Campus.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2019b): Bizalom és helyi kormányzás – Elméleti és hazai dilemmák, *Politikatudományi Szemle*, 28. évfolyam, 2019/3., 31–53.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2020): A kormányzás területi (közép)szintjének integrációs szerepe, in KOVÁCH IMRE (szerk.): *Integrációs mechanizmusok a magyar társadalomban*, Budapest, Argumentum – Társadalomtudományi Kutatóközpont, 137–167.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA – KOVÁCS KATALIN – FINTA ISTVÁN (2020): Önkormányzatok a koronavírus-járvány kezelésében, *Tér és Társadalom*, 34. évfolyam, 2020/4., 184–198.
- PETERS, B. GUY – PIERRE, JON (szerk.) (2006): *Handbook of Public Policy*, London, SAGE.
- SWIANIEWICZ, PAWEL (2010): Territorial fragmentation as a problem, consolidation as a solution?, in SWIANIEWICZ, PAWEL (szerk.): *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest, OSI/LGI, 1–23.
- WOLLMANN, HELLMUT – KOPRIĆ, IVAN – MARCOU, GÉRARD (szerk.) (2016): *Public and Social Services in Europe*, London, Palgrave Macmillan.
- WOLLMANN, HELLMUT – MARCOU, GÉRARD (szerk.) (2010): *Provision of Public Services in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.

LOCAL GOVERNMENTS AND SOCIAL POLICY

Abstract

Local governments have a crucial role in management of public policies, and in provision of public services. The literature deals frequently with the advantages and disadvantages of decentralized public service systems. Less attention is paid to the meso-level (counties, regions), although their role in coordination of different public policy functions would be important. The paper gives an overview the state of the art of local governments in general, then, it introduces the development of Hungarian local governments with special regards the social political mission of county self-governments.

Keywords: self-governments, counties, public services, decentralization, social policy

Pálné Kovács Ilona

Az MTA rendes tagja, az Academia Europea tagja, a Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont kutatóprofesszora, a Pécsi Tudományegyetem egyetemi tanára. Kutatási területe a területi kormányzás, regionalizmus, fejlesztéspolitika irányítása.

MENNYIRE TEKINTHETŐK HATÉKONYNAK, PROFESSZIONALIZÁLTNAK A MAGYAR NONPROFIT SZERVEZETEK?

KÁKAI LÁSZLÓ

Absztrakt

A makroszintű (szervezetszám, pénzügyi, munkaerőpiaci) statisztikai adatok azt a képet erősíthetik, hogy a nonprofit szektor fejlődése kisebb hullámzásoktól eltekintve töretlennek mondható. Azonban, ha a szervezeteket aszerint vizsgáljuk, hogy mennyiben képesek a közpolitikai folyamatokat alakítani, mennyiben vesznek részt a helyi politikai döntések előkészítésében, akkor egy egészen más nonprofit szektort látunk. Ebben a megközelítésben jobban „kibonthatóvá” válnak a hazai szektor kevésbé vizsgált és így kevésbé látható jellemzői, így a hálózati kapcsolatrendszer, a szolgáltatói szerep, a foglalkoztatottsági mutatók, illetve a helyi döntésekben való részvétel. Tanulmányom arra keresi a választ, hogy milyen szempontok alapján vizsgálható a hazai civil szervezetek hatékonysága, professzionalizációja, illetőleg az általam kiválasztott indikátorok alapján minősíthetjük-e a hazai nonprofit szektort hatékonnak, s milyen következtetések vonhatók le e mutatók mentén a magyar nonprofit szektor szereplőiről.

Kulcsszavak: nonprofit, döntés-előkészítés, hatékonyság, professzionalizmus

Bevezető

Manapság gyakran hallhatók olyan vélemények, hogy egyes intézmények, szervezetek nem elég professzionálisak vagy nem elég hatékonyak. Az elmúlt évtizedek egyre globalizálódó világában gyakorta visszatérő érv volt, hogy az egyes intézmények (állam, önkormányzatok, egyetemek stb.) mennyire képesek alkalmazkodni a gazdaság változó világához, s mennyire képesek átvenni és érvényre juttatni a piaci körülmények között érvényesülő mechanizmusokat. Közép-Európa, így Magyarország rendszerváltás utáni fejlődése is leírható e globalizálódó folyamathoz való alkalmazkodásként (úgy, mint a közszektor reformja: privatizáció,

piaci típusú technikák, üzleti menedzsmentmódszerek stb.), melynek során az érintett államok sokat merítettek a nyugati országokban kipróbált vagy már megvalósított mintákból. Így a professzionalizáció és menedzsmentmódszerek (technikák, eszközök) egyre intenzívebb terjedése figyelhető meg a nonprofit szektorban is. Ez a folyamat nemcsak a szaktudás, az innováció és a tehetség felértékelődését jelenti (Neff–Moss, 2011), hanem a nonprofit szervezetek üzleti vállalkozásokban való megjelenését, illetve a vállalkozási aktivitás növekedését is.¹ Ennek eredményeként egyre inkább eltűnnek a különféle szektorokhoz tartozó szervezetek között korábban meglévő különbségek, az üzleti szervezetek részéről erősödik a társadalmi felelősségvállalás (*corporate social responsibility*, CSR), a nonprofitok részéről pedig az üzleti szemlélet (Farkas–Dobrai, 2014: 91). Fontos kérdés lehet, hogy milyen szempontok alapján értékelhető a hatékonyság? Mitől függ azoknak a szempontoknak a kiválasztása, amelyek mentén egy nonprofit szervezetet hatékonynak minősítünk? Mik azok a mutatók, amelyek alapján kijelenthetjük az egyik szervezetről, hogy hatékonyabb, mint a másik? Az üzleti szemlélet alkalmazható-e a nonprofit szervezetek vonatkozásában? Egy hagyományörző egyesület nyereségesebb-e, vagy egy szociális alapítvány? Hatékony-e az egyesületi elnök, aki azért dolgozik, hogy egy kis közösséget hozzon létre és tartson össze, vagy egy lokális érdeket képviseljen vállalatokkal, az önkormányzattal vagy épp az állammal szemben? Nyereséges-e egy szervezet, melynek tagjai vitákat generálnak, és kritikus gondolkodásra ösztönöznek?

Tanulmányomban természetesen nem tudok e kérdésekre maradéktalanul válaszolni, ezért csupán arra törekszem, hogy néhány kiválasztott indikátor (munkaerőpiaci helyzet, hálózatosodás, közszolgáltatás, a döntéshozatalban való részvétel) alapján bemutassam, illetőleg érzékeltsem, hogy értelmezhető-e a professzionalizáció a hazai nonprofit szektorban, és ha igen, akkor hol tartunk ebben a folyamatban.

Civil szervezetek mint munkaerőpiaci szereplők

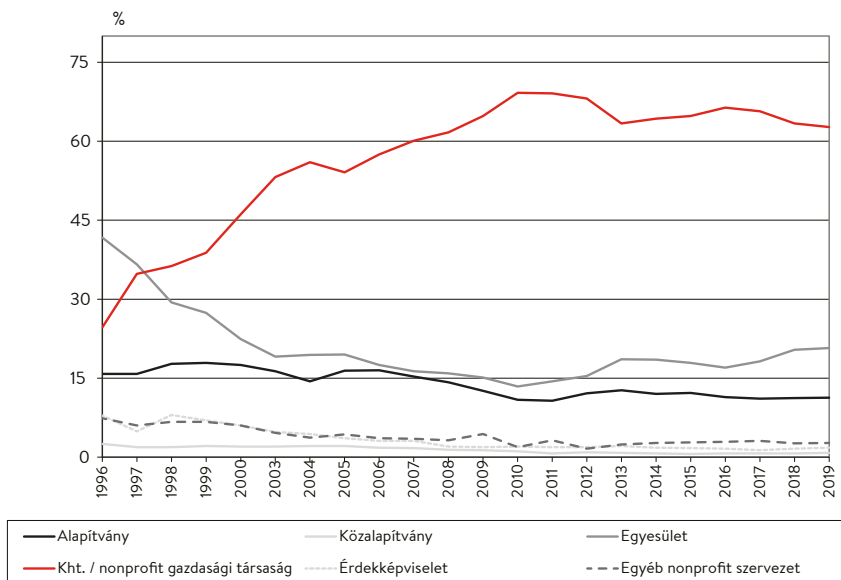
A magyar nonprofit szektorban évek óta nő a foglalkoztatottak száma. 1993-ban a szektorban az úgynevezett számított főállású foglalkoztatotti létszám² 30 234 fő, 2000-ben 56 004, 2003-ban 70 805, 2007-ben pedig 93 010 fő volt, ami közel háromszoros növekedést ered-

1 – A vállalkozói aktivitást természetesen nem a profitmaximalizálás motiválja, hanem az alapvető jótékonyági küldetés megvalósítása.

2 – Számított főállású foglalkoztatotti létszám: a főállású teljes munkaidőben foglalkoztatottak száma, hozzáadva a főállású részmunkaidőben foglalkoztatottak számának felét és a nem főállású foglalkoztatottak számának egytizedét, valamint a közfoglalkoztatottak teljes éves munkateljesítményét napi nyolcórás főállású munkaidős foglalkoztatotti létszámmal átszámítva.

ményezett a szektoron belül.³ Mielőtt „sikerként” könyvelnénk el a szektor foglalkoztatásban játszott szerepét, rá kell mutatnunk egy más típusú összefüggésre is.

A foglalkoztatottal rendelkező szervezetek aránya ugyanis nem túlságosan magas: 2007-ben a szervezetek 15 százalékának volt fizetett foglalkoztatottja, és az arány az elmúlt közel húsz évben sosem haladta meg a 18 százalékot (Bocz, 2009: 29). Ezen információ birtokában érdemes egy kicsit az abszolút számok „mögé” néznünk, hogy differenciálni tudjuk az egyes szervezeti formák foglalkoztatásban játszott szerepét. Mint azt az 1. ábra is jól mutatja, az 1990-es évek közepétől a szektorban foglalkoztatottak egyre nagyobb mértékben koncentrálódtak a közhasznú, majd a nonprofit gazdasági társaságoknál. Míg a rendszerváltás utáni időszakban a legtöbb munkavállalót a civil jellegű szervezetek (egyesületek, alapítványok, érdekképviseltek) alkalmazták, addig 2007-re már a nonprofit szervezeteknél dolgozó összes fizetett foglalkoztatott 60 százaléka (vagyis minden második munkavállaló) a közhasznú társaságoknál dolgozott.



1. ábra: A számított főállású foglalkoztatottak aránya a nonprofit szervezetek jogi formája szerint, 1996–2019

Forrás: KSH, 1993–2020

3 – Ez az összes munkavállalóhoz viszonyítva 1,3 százalékos arányt jelent, ami nemzetközi viszonylatban alacsonynak tekinthető.

Ez a trend alaposan átrendezte a szektor foglalkoztatási szerkezetét, amit az is jól mutat, hogy míg a szektor egészében a fizetett alkalmazottak száma 1996 és 2007 között 43 556 fővel, addig egyedül a kht.-knál 43 705 fővel emelkedett (Bocz, 2009: 31).⁴ A tendencia további érdekessége az is, hogy ebben a periódusban csupán az alapítványoknál, a közalapítványoknál, az egyesületekben és a szakmai, munkáltatói érdekképviselletekben dolgozó főállású foglalkoztatottak száma mutat „pozitív” egyenleget. A legnagyobb visszaesés az egyesületeknél (–5468 fő), a szakszervezeteknél és a munkavállalói érdekképviselleteknél (–1313 fő) következett be.

A statisztikai jelentés adatai⁵ azt is jól szemléltetik, hogy a részmunkaidős és nem főállású alkalmazási formák (hasonlóan a nyugat-európai országokhoz) sokkal elterjedtebbek a nonprofit szervezeteknél, mint a közszférában vagy a versenyszférában. Az adatok szerint az ilyen típusú foglalkoztatási formák aránya a civil szektorban 35 százalék, szemben a 7 százalékos nemzetgazdasági átlaggal. A KSH elemzőinek véleménye szerint ennek egyik lehetséges magyarázata az, hogy a többi szektorhoz képest a civil szektorban 12 százalékponttal magasabb a női foglalkoztatottak aránya, akik előnyben részesítik a négy- vagy hatórás állásokat.

Szintén fontos és a szektor szerepét tovább erősítő tényező az is, hogy a civil szféra munkavállalói körében megtalálhatók mind a megváltozott munkaképességűek és a fogyatékos-sággal élők, mind a pályakezdők és a gyermekgondozási ellátásról visszatérők is.⁶

Ha csupán az elmúlt öt év munkaerőpiaci mozgásait nézzük, akkor 2016 volt az első olyan év, amikor a KSH a közfoglalkoztatottak megjelenését is számításba vette nonprofit adatgyűjtése során. Így 2016-ban a nonprofit szektorban munkaviszonnyal rendelkezők összlétszáma 154 ezer fő volt. Az alkalmazásban állók létszáma így több mint 130 ezer főt tett ki, ebből közel 90 ezer főállású, teljes munkaidős és 41 ezer részmunkaidős, illetve nem főállású munkavállaló volt. 2019-ben a nonprofit szektorban munkaviszonnyal rendelkezők összlétszáma 155 ezer fő volt, ebből 104 ezer főállású, teljes munkaidős és 50 ezer részmunkaidős, illetve nem főállású munkavállaló. A szektor együttes teljesítménye (a 22 ezer főnyi közfoglalkoztatottéval együtt) 126 ezer számított főállású munkájának felelt meg.

A foglalkoztatottak több mint kétharmadának a főváros és a megyeszékhelyek nonprofit szervezetei biztosítottak munkalehetőséget, valamivel több mint egynegyedük kisvárosi, és kevesebb mint egytizedük dolgozott községi szervezeteknél. A szektorban dolgozó alkalmazottak jövedelmezősége továbbra is alacsony, hiszen az itt mért átlagos, több mint 2,35

4 – Mindez azt jelenti, hogy 1996 és 2007 között a foglalkoztatottak száma a szektor egészében közel a kétszeresére, míg a közhasznú társaságoknál több mint négyszeresére emelkedett.

5 – KSH, Statisztikai Tükör, 2013: 2.

6 – Bár arányuk nem tekinthető jelentősnek: az előbbieik aránya 9 százalék, addig az utóbbiaké 3 százalék volt.

millió forintos bruttó éves bér – az előző évhez hasonlóan – közel 30 százalékkal marad el a nemzetgazdaságban mért átlagos bruttó keresettől.

A foglalkoztatotti adatok is alátámasztják a szektor „dualitását”, ami ez esetben azt jelenti, hogy hiába növekedett a szektor mérete, a foglalkoztattak számának növekedéséről csak a nonprofit gazdasági társaságok esetében beszélhetünk, amelyeket állami, illetve önkormányzat-közei szervezeteknek is nevezhetnénk, hiszen többségüket az állam és az önkormányzatok alapították (Kákai, 2009: 45).

Nonprofit szervezetek megjelenése speciális foglalkoztatási területen

A foglalkoztatás területén további fontos jelzőszám lehet, ha a nonprofit szervezetek speciális foglalkoztatási területen való részvételét is vizsgáljuk. A közfoglalkoztatás lehetőségét 2011-ben teremtette meg a kormányzat.⁷ A közfoglalkoztatásba kerülők száma a törvény hatálybalépése után gyorsan növekedett, és 2013-ra már közel 250 ezer ember dolgozott ebben a foglalkoztatási rendszerben. 2017-re annyiban változott a helyzet, hogy az ország munkaerőpiaci mutatói javultak, így egyre kevesebb közfoglalkoztatott munkaerőre volt szükség. Így 2017-ben 179,5 ezer fő volt az átlagos létszám, ami közel 20 százalékkal volt alacsonyabb, mint 2016-ban, és közel 30 százalékkal alacsonyabb, mint 2013-ban.

A nonprofit szervezetek 2013-ban összesen 15 841 új munkavállalót foglalkoztattak a közfoglalkoztatás keretein belül. A törvény megszületése után a „belépők”⁸ számát tekintve a nonprofit és civil szervezetek közül a legmagasabb számot a nonprofit korlátolt felelősségű társaságok és részvénytársaságok⁹ mutatták (11 555). Az alapítványok összességében 743, az egyesületek ettől kissé elmaradva 707, míg az egyházi intézmények lemaradva 391 új belépőt regisztráltak.

7 – A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény szerint közfoglalkoztatott az lehet, aki munkaviszonyt létesít, 16. életévét betöltötte, és a kormányhivatalnál regisztrált álláskereső (foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő, illetve álláskeresősi vagy szociális ellátásra nem jogosult álláskereső) vagy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló 2011. évi CXCI. törvény szerinti rehabilitációs ellátásban részesülő személy.

8 – A belépők számát úgy határozzák meg, hogy a közfoglalkoztatási szerződések keretében közfoglalkoztatási jogviszonyt létesítők létszámát veszik havi bontásban. A közfoglalkoztatásba egy személy többször is beléphet egy évben. A tényleges belépéseken felül nyilvántartási és technikai okokból is szükség lehet ki- és beléptetésre egy támogatási folyamaton belül. A belépési esetek havi létszámai összeadhatók. Ha egy egyén az adott időszak alatt több közfoglalkoztatási jogviszonyt létesített – a támogatás típusától, illetve annak alcsoportjaitól függetlenül –, akkor többször szerepel.

9 – Ezek jellemzően állami, önkormányzati tulajdonú társaságok, mint például a Pécsi Városgondozási Nonprofit Kft., a Biokom Pécsi Városüzemeltetési és Környezetgazdálkodási Nonprofit Kft., a Magyar Közút Nonprofit Zrt. vagy a Barcika Park Városüzemeltetési Nonprofit Kft.

A közfoglalkoztatási adatok között érdekes átrendeződést is megfigyelhetünk. Míg a civil szervezetekben¹⁰ közfoglalkoztatásba lépők aránya csupán 0,6 százalék volt 2013-ban (ami rendkívül alacsonynak tekinthető), addig ez a szám jelentősen emelkedett 2017-re, ekkor már 24 százalékát (21 660 fő) foglalkoztatták a belépőknek civil szervezetek, ami arányát tekintve közel a duplája a 2013-as adatnak.¹¹

Az adatok szerint 2013-ban a támogatott foglalkoztatók között a nonprofit korlátolt felelősségű társaságok vezettek 114 támogatott szervezettel. Összesítésben viszont az egyesületek szerepelnek a legjobban (162), őket követik az alapítványok (121), és nem sokkal lemaradva az egyházak (115). A civil, nonprofit és egyházi szervezetek 2017-ben összesen 2706 közfoglalkoztatási szerződést kötöttek a megyei és járási kormányhivatalokkal (1. táblázat). A szerződések többsége viszont kifejezetten kis létszámú, néhány fő támogatására irányult. A legtöbb támogatási szerződést működtető egyesületi kör esetén például egy szerződésre átlagosan kevesebb mint 5 támogatott személy jut.

Közfoglalkoztató cég gazdasági formája	Közfoglalkoztatási szerződések száma	Egy szerződésre jutó átlagos támogatotti létszám (fő)
Alapítvány jogi személyiségű intézménye és szervezeti egysége	395	9,4
Egyesület egyéb formái	1040	4,9
Egyházi jogi személy	510	6,3
Köztestület	13	2,1
Nonprofit gazdasági társaság	619	38,9
Párt, érdekképviselő, szövetség, az egyesület jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egysége	88	4,9
Jogi személyiségű egyéb nonprofit szervezet	40	2,7
Jogi személyiség nélküli egyéb nonprofit szervezet	1	5,0
Összesen	2706	13,5

1. táblázat: Jogi személyiségű és jogi személyiség nélküli nonprofit szervezetek közfoglalkoztatási szerződéseinek száma, valamint az egy szerződésre jutó támogatott létszám, 2017

Forrás: BM, 2018: 66

10 – Egyéb alapítvány, egyéb alapítvány önálló intézménye, egyéb egyesület, sportegyesület, sportszövetség, sportági országos szakszövetség.

11 – Ezek közül a legnagyobb közfoglalkoztató cégek, így a Magyar Közút Nonprofit Zrt., a Nemzeti Művelődési Intézet vagy a Magyar Református Szeretetszolgálat emelhetők ki.

Ha a foglalkoztatottak megoszlását gazdasági áganként vizsgáljuk (2. táblázat), akkor 2013-ban a közigazgatásban található messze a legtöbb új belépő, ezt a területet követi az ágazatok között a művészet-szórakozás. E terület mögött kevéssel marad el a humánegészségügyi ágazat. 2013-ban összességében 1397 új belépővel számolhattak a közfoglalkoztatásban, az egyéb szolgáltatások területén pedig 805 új belépővel gazdagodtak, ami a teljes belépőszám-nak több mint a fele volt.

A civil szervezeteknél közfoglalkoztatásba belépők száma a szervezet fő tevékenysége szerint	A belépők létszáma (fő) 2013	A belépők létszáma (fő) 2017
Közigazgatás, védelem, kötelező társadalombiztosítás	350	144
Humánegészségügyi, szociális ellátás	73	4499
Művészet, szórakoztatás, szabadidő	108	888
Egyéb szolgáltatás	805	5955
Egyéb	61	5
Összesen	1397	14 491¹²

2. táblázat: A civil szervezeteknél közfoglalkoztatásba belépők száma a szervezet fő tevékenysége szerint

Forrás: A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) 2013-as közfoglalkoztatási adatbázisa, illetve BM, 2018

2017-re egyrészt jelentősen nőtt a közfoglalkoztatásba belépők száma (1397-ről 21 660 főre) másrészt az új belépők más területekre áramlottak be, mint 2013-ban. Csökkent a közigazgatásba, ugyanakkor jelentősen megnőtt az egyéb szolgáltatásokba, a humánegészségügybe és a szociális ellátásba belépők száma. Továbbá új területek is feltűntek a foglalkoztatók kínálatában, így az adminisztratív és szolgáltatói tevékenység (2138 fő), a szállítás és raktározás (1812 fő) a vízellátás, szennyvízgyűjtés, -kezelés, hulladékgazdálkodás (1601 fő), az ingatlanügyletek (1533 fő), illetve a mezőgazdaság, erdőgazdálkodás és halászat (1036 fő) stb.

12 – A táblázatban az összehasonlíthatóság miatt csak azok az adatok szerepelnek, amelyekre 2013-ban is voltak adatok.

A közfoglalkoztatás keretében támogatott civil szervezetek száma a fő tevékenység szerint	A támogatott foglalkoztatók száma (db)
Közigazgatás, védelem, kötelező társadalombiztosítás	36
Humánegészségügyi, szociális ellátás	14
Művészet, szórakoztatás, szabadidő	30
Egyéb szolgáltatás	175
Egyéb	19
Összesen	274

3. táblázat: A közfoglalkoztatás keretében támogatott civil szervezetek száma a fő tevékenység szerint

Forrás: A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) 2013-as közfoglalkoztatási adatbázisa

A támogatott közfoglalkoztatók számát tekintve már nincs akkora különbség az ágazatok között (3. táblázat). Mind a közigazgatásban, a humánegészségügyi területen, mind pedig a művészet esetében igen alacsony, de egymáshoz közel álló értékeket figyelhetünk meg. A közigazgatásban található a legtöbb támogatott, ezt követi kissé elmaradva a művészeti ágazat és végül a humánegészségügyi szektor. Itt is az egyéb szolgáltatások területén van a legtöbb támogatott, arányaiban az összes szubvencionált terület több mint 60 százalékát teszik ki.

Összességében megállapítható, hogy az elmúlt években növekvő tendenciát mutatott a nonprofit szervezetek, valamint az egyházak szerepe a közfoglalkoztatásban, annak ellenére, hogy a közfoglalkoztatotti létszám közel ötvenezer fővel csökkent 2013 óta. Mindez azt is jelenti, hogy ebben a foglalkoztatói szegmensben a közfoglalkoztatottak száma nem csökkent a teljes létszámcsökkenéssel együtt. Ugyanakkor most is jellemző, és megerősíti korábbi állításaimat, hogy a belépők 66 százalékát továbbra is az állami vagy önkormányzati alapítású nonprofit gazdasági társaságok képesek alkalmazni.

Hálózatok a nonprofit szektorban

A szervezetek fejlődése, tanulási képességének javulása szempontjából fontos, hogy milyen kapcsolati háló veszi körül őket. Ugyanis ezek a hálózatok együttműködési keretet és ezzel párhuzamosan tanulási platformot is biztosítanak a résztvevők számára. A hálózat ebben az értelemben csomópontok és kapcsolatok rendszerét jelenti. Hálózatokat általánosságban azért alakítanak, mert a benne részt vevők közösen oldanak meg problémákat, felhasználják egymás erőforrásait, kicserélik tapasztalataikat, jobban koordinálják tevékenységüket

(Kákai, 2009: 106). Bár nehéz mindenre kiterjedő definíciót adni, kiemelhető néhány fontos momentum:

- a hálózatban részt vevők jól definiált közös célt tűznek ki maguk elé, amelynek elérését közös vállalkozásnak tekintik;
- a hálózatban való részvétel autonóm egységek (szervezetek) önálló döntésén alapul, amelyek egyenrangú tagokként vesznek részt a hálózatban;
- a közös cél elérése a hálózati tagok aktív részvételével valósul meg;
- a közös munka során közös értékek, munkamódszerek, tevékenységek és egyfajta közös tudás alakul ki, ezeket összefoglalóan közös identitásnak nevezhetjük (Scsaurszki, 2009: 13).

A fenti definíciós kísérlet nyitva hagy egy kérdést, nevezetesen azt, hogy miért érdemes együttműködésen alapuló hálózatokat létrehozni. E tekintetben Pawel Jordan megközelítése tűnik elfogadhatónak, aki négy okot határozott meg ezzel kapcsolatban:

- helyi közösségeknek nyújtandó jobb szolgáltatások kialakítása, amelyek mások tapasztalatainak felhasználásán alapulnak;
- a hálózat egyes tagjai különböző értékeinek, tudásának és potenciáljának kamatoztatása a saját munkánkban;
- közös politika és megközelítés kidolgozása a negatív társadalmi és politikai jelenségekkel szemben;
- egymás érzelmi támogatása (Jordan, 2006: 122).

Ezek az új kapcsolati hálók¹³ települési, illetve térszerkezeteken belül új típusú együttműködési formák kialakulását segíthetik elő a régiók, megyék, városok állami, gazdasági és civil szereplői között s tágabban, az országos és transznacionális-európai szinterek szereplői között is. Ezek alapján könnyű belátni, hogy a helyi társadalomba ágyazódó szervezetek jobban tudják segíteni a sűrű kapcsolatháló formálódását, a társadalmi kohézió erősödését és a társadalomban rejlő információs potenciál bekapcsolását a döntéshozatalba. Mindez – ahogy Osváth László fogalmaz – a személyközi kapcsolatokon keresztül segít a tranzakciós költségek csökkentésében, a társadalmi játékelméleti problémák kiküszöbölésében, a fejlődés irányába ható társadalmi szelektációs mechanizmusok működésében, a helyi társadalom

13 – Az elemzés során kapcsolathálózaton a társadalmi hálózatban a cselekvők véges számú „készlete”, valamint a köztük fennálló kapcsolatok értendők. A cselekvők lehetnek egyének, szervezetek, vállalatok, nemzetek, azaz kollektív társadalmi egységek is, a kapcsolatot pedig a cselekvők közt fennálló, meghatározott típusú kötések halmazaként határozhatjuk meg (Csizmadia, 2008: 268). Jelen megközelítésben „kötésen” az anyagi és nem anyagi (például információ, tanács, segítségnyújtás) erőforrások egyik aktortól a másikig való transzferálását értem (Kürtösi, 2004).

identitásának és önvédelmi mechanizmusainak kialakításában, valamint hozzájárul a társadalom egészségi állapotának javulásához (Osváth, 2009: 19).

Pawel Jordan szerint a hálózatok a célok összetettsége és a partnerek közötti kapcsolatok erőssége alapján nagyon különbözők lehetnek, azaz nincs „elege” jó megoldás. A lehetséges formák vonatkozásában a következőket sorolja fel:

1. szint: egyszerű információcsere, nincsenek kölcsönös elvárások, könnyű a be- és kilépés (*információs hálózatok*);

2. szint: tapasztalatcsere és közös projektek, kialakul az informális koordináció, és létrejönnek a közös, de írásban nem megfogalmazott együttműködési szabályok (*koordinációs hálózatok*);

3. szint: kialakul a tevékenységek precíz koordinációja, közös sztenderdjei, a partnerek együttműködésének írott szabályai (*együttműködési hálózatok*) (Jordan, 2006: 122).

A hálózatkutatáshoz nagy lökést adott egy nemzetközi összehasonlító kutatási programhoz való csatlakozásom, amely lehetőséget adott a regionális szintű hálózatok tanulmányozására (ADOPT 2001–2003; Pálné, 2008). A kutatás célja az volt, hogy az uniós regionális politika és környezetvédelem területén vizsgálja a területi szintű hálózatok, kapcsolatrendszerek szerepét.¹⁴ Az ADOPT kutatás a regionális szinten működő intézményeket reprezentáló elit körében készült.¹⁵ A vizsgálati eredmény a régió felülről lefelé történő szerveződését mutatta a regionális szintű döntéshozásban. A centralizált és túlnyomórészt pártokhoz kötődő struktúráknak megfelelően a válaszadók szerint országos és helyi pártvezetők és miniszterek rendelkeznek a legnagyobb befolyással regionális szinten. A magán- és civil szektor gyengeségét a kamarák, a civil szervezetek és a szakszervezetek alacsony elismertségi szintje jelezte (Pálné, 2008: 278).

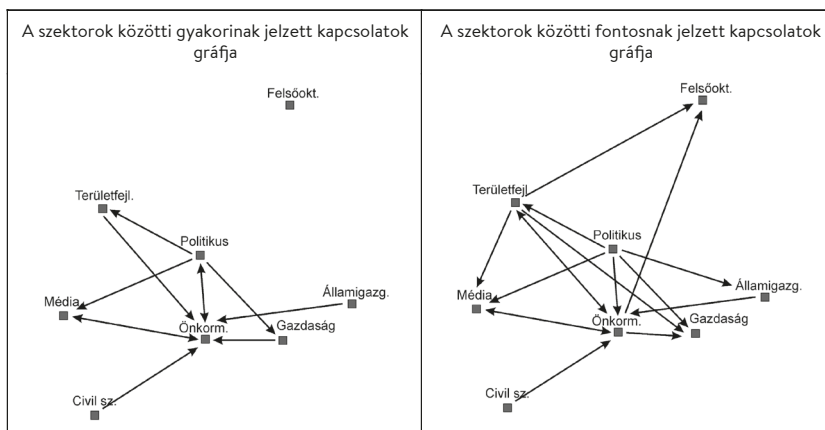
A kutatás eredményei arra is rámutattak, hogy az intézményi szereplők átlagos fontosság tekintetében a civil szervezetek a fontos és a kevésbé fontos partnerek körébe tartoztak (és ez a fontosság a helyi civil szervezetek felől haladva a megyei és az országos civil szervezetek irányába egyre inkább csökkent).¹⁶

14 – A hálózati kérdéssor összeállításában nagy segítségemre voltak Bartal Anna Máriával 2003-ban készített civil kutatásunk tapasztalatai is (Bartal–Kákai, 2003). A kétszáz fős mintában 23 intézményi, illetve pozíciótypust különítettünk el, majd a kapcsolatrendszerek értékelésénél az intézményi szereplőket nyolc szektorba csoportosítottuk, elsősorban a regionális döntési folyamatban betöltött funkciójuk, pozíciójuk alapján.

15 – A kutatás terepe a Dél-Dunántúl régió volt, miután ezt a regionális szintű együttműködésre törekvés már hosszú ideje jellemezte, jóval megelőzve az ország többi részét.

16 – Egy négyfokú skálán (4: nagyon fontos, 3: fontos, 2: kevésbé, 1: nem fontos) a helyi szervezetek 2,94, a megyei 2,79, az országos szervezetek pedig 2,48-as értéket kaptak.

Az adatok arra utalnak, hogy összességében a helyi, megyei szervek felé irányuló átlagos közvetlen kapcsolatrendszer erősebb, különösen a helyi önkormányzatok minősülnek a kapcsolatrendszerek célpontjának, nyitott szervezetnek.



Az együttműködés fontossága (0: egyáltalán nem fontos együttműködés,
100: nagyon fontos)

2. ábra: A szektorok közötti kapcsolatok, MDS¹⁷

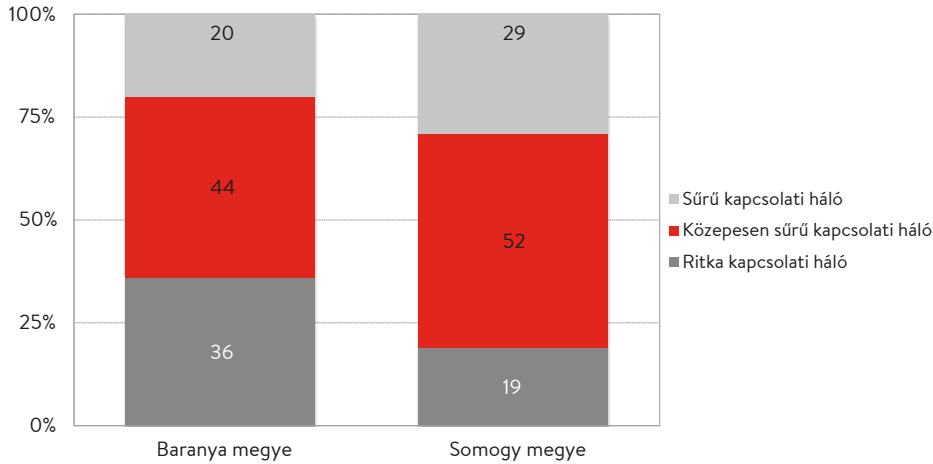
Forrás: Pálné, 2009: 149

Ha a szektorokat, szervezeti típusokat vesszük szemügyre, akkor látható, hogy a civil és a gazdasági szféra tűnik a legkevésbé behálózottnak. A 2. ábra egyértelműen mutatja, hogy az önkormányzatok, a politikusok, a média és a területfejlesztési intézmények kapcsolatrendszere a legerősebb, a leggyengébb értékekkel pedig a civil szektor rendelkezik. A kapott konfigurációban figyelemre méltó a „politikus szektor” központi és a többi szektor körülötte kirajzolódó gyűrűszerű elhelyezkedése, illetve a civil szektor és a felsőoktatási intézmények viszonylag elszigetelt helyzete.

Ezek után kíváncsiak voltunk, hogy egy nagyobb, megyei civil mintán a kapcsolati hálózatok milyen további információkat árulnak el a régió civil szervezeteiről (Kákai–Vető, 2006, 2007).

17 – *Multidimensional Scaling* (MDS, többdimenziós skálázás); a számításokat Dombi Péter (MTA RKK) végezte. Az MDS egy olyan módszercsaládra utal, melynek segítségével egy adathalmazt térben elhelyezkedő pontthalmazként lehet ábrázolni. Az ilyen reprezentációban a pontok közötti geometriai kapcsolatok (például a távolság) az adatok közötti empirikus kapcsolatokat tükrözik.

Az adatok alapján látható volt, hogy a vizsgált szervezetek több mint kétharmada közepes vagy ritka kapcsolati hálóval¹⁸ rendelkezik (3. ábra).



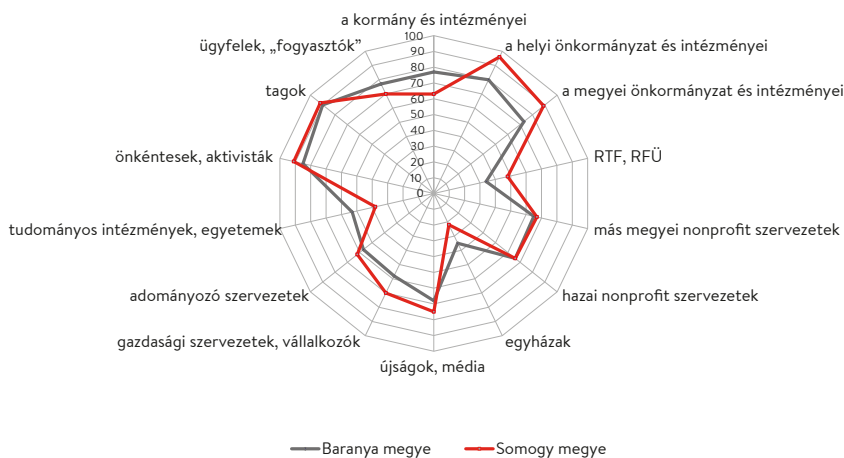
3. ábra: A szervezetek kapcsolati hálói alapján kialakítható csoportok

Forrás: Kákai, 2010: 9

A vizsgált szervezetek között sűrű kapcsolati hálóval rendelkező szervezetek a 14 felsorolt partner közül átlagosan 11-12 partnerrel ápolnak kapcsolatot (Baranya esetében 11,7, Somogy megye vonatkozásában pedig 11,3). Ebben a körben szinte természetesnek volt tekinthető a más szervezettel való együttműködés, amit az is jól mutat, hogy a megkérdezett civil szervezetek több mint kétharmada vélte fontosnak az ilyen típusú kapcsolatokat (4. ábra).

18 – Ritka kapcsolati hálóval rendelkező civil szervezetnek az tekinthető, amely négy vagy annál kevesebb partnerrel tart fenn kapcsolatot. A közepesen sűrű kapcsolati hálóval jellemezhető csoportba azok a szerveződések kerültek, amelyek tevékenységük során legalább öt, de legfeljebb kilenc szervezettel kerültek kapcsolatba. A sűrű kapcsolati háló ismérve a tíznél több szervezettel fenntartott kapcsolat.

Az együttműködés fontossága (0: egyáltalán nem fontos együttműködés, 100: nagyon fontos)



4. ábra: A sűrű kapcsolati hálóval rendelkező civil szervezetek kapcsolati hálója

Forrás: Bartal–Kákai, 2003

A hálózatosodás és kapcsolatépítés során fontos szerepet tölthet be a szervezetek pályázati aktivitása. A KSH adatai szerint míg 2011-ben a szervezetek 29 százaléka részesült pályázati bevételből, addig 2018-ban a 27 százaléka, úgy, hogy közben a pályázati bevétel összege a 2011. évi 117 milliárd forintról 2018-ra 308 milliárd forintra nőtt. Az összes pályázati bevétellel rendelkező szervezet 92 százaléka volt klasszikus civil szervezet 2011-ben, arányuk 2018-ban 90 százalékra csökkent. Ezzel szemben az ebből a forrásból származó részesedésük más képet mutat. Míg a pályázati bevételből 2011-ben 31 százalék jutott a klasszikus civil szervezeteknek, és 40 százalék a nonprofit gazdasági társaságoknak, addig 2018-ban ez az arány 49:43 százalékra módosult a klasszikus civil szervezetek javára. Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy míg 2011-ben az egyesületek pályázati bevétele 37 milliárd forintot tett ki, a nonprofit gazdasági társaságoké pedig 47 milliárd forintot, addig 2018-ra az egyesületek 79 milliárd forintjával szemben a nonprofit gazdasági társaságok 130 milliárdos pályázati bevétele állt. Tehát hiába javult a klasszikus nonprofit szervezetek pályázati aktivitása, a nonprofit gazdasági társaságoké jóval dinamikusabban nőtt, így a közöttük lévő különbség csak arányaiban változott, összszerszerűségében a két szervezeti forma közötti különbség tovább növekedett.

Tehát mind a pályázati aktivitás, mind a hálózatosodás tekintetében látható, hogy a Pawel Jordan által használt hálózati típusok közül a legkevésbé az „együtműködési hálózatok” terjedtek el a hazai szervezetek körében. A leggyakoribb az informális és koordinációs hálózatok előfordulási gyakorisága volt. Az alacsony hálózatosodás és pályázati együtműködés oka részben a szervezetek közötti bizalmatlanság, részben pedig a pályázati kiírásoknak az együtműködést gyakran korlátozó kiírását nevezték meg ezzel kapcsolatban a vizsgált szervezetek. Ez – ahogy Pálné Kovács Ilona rámutatott – nem jelenti a hálózatok hiányát, sem azt, hogy a hálózatokban nem vesznek részt helyi civil és gazdasági, üzleti szereplők, csupán azt, hogy ezeknek a pontoknak az együtműködése, kapcsolatrendszer nem a közös érdekek érvényesítésére törekszik (Pálné, 2008: 269).

A szektor szolgáltatói szerepe

A piaci viszonyok alkalmazhatóságának talán legjobb terepe a közszektorban figyelhető meg. 1990-től 2011-ig számos reformot próbáltak ki a közszolgáltatások területén, kezdve a közszolgáltatások privatizációjától, a piaci típusú technikákon át egészen az üzleti menedzsmentmódszerekig.

Az 1990-es alkotmány és az önkormányzati törvény által meghatározott jogi feltételek között a helyi (települési vagy területi) önkormányzatok széles körű feladatellátási kötelezettséggel (kötelező feladatok), illetve lehetőséggel (önként vállalt feladatok és vállalkozási tevékenység), nagyfokú gazdálkodási önállósággal (saját bevételszerzés lehetősége, normatív központi finanszírozás, vagyonnal való ellátás, vállalkozás lehetősége) rendelkeztek (Kákai, 2018: 52). A törvényi „liberalizmus” azonban korántsem jelentette azt, hogy nagy számban és széles tevékenységi körben vettek volna részt civil szervezetek a hazai közszolgáltatások ellátásában.

Magyarországon a nem állami szervezetek közfeladatok ellátásába való bekapcsolódását a kilencvenes évek során született jogszabályok (az állami szervek működésére vonatkozó, valamint a különböző ágazati törvények), ha ágazati eltérésekkel is, de többé-kevésbé megteremtették. A bekapcsolódás formái a következők voltak:

- közoktatási megállapodás oktatási feladatok ellátására;
- finanszírozási szerződés személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményekkel;
- háziorvosi ellátásra vonatkozó vállalkozási szerződés, amely alapját adja a szolgáltató társadalombiztosítással való finanszírozási megállapodásának;
- közművelődési megállapodás közművelődési feladatok teljesítésére;

- ellátási szerződés személyes gondoskodást biztosító gyermekvédelmi szolgáltatások nyújtására;
- feladatellátási megállapodás és kapacitáslekötési megállapodás egészségügyi szakellátást biztosító szolgáltatóval (ami a szolgáltatásbiztosítási pénztárral kötött finanszírozási szerződésének a feltétele) (Horváth, 2002: 166).

A támogatási szerződések tartalmazták a szolgáltatási feladatot és az ehhez nyújtott támogatás mértékét. A helyi önkormányzat ugyanakkor a közszolgáltatási feladat gazdája maradt akkor is, ha megállapodást kötött egy nem állami intézménnyel meghatározott tevékenységi kör ellátásának átadásáról (Kákai, 2007: 174).

A fenti példák egyrészt azt mutatják, hogy a jogi keretek kitégítése együtt járhat az adott ágazat többszektorossá válásával, másrészt azt is jelzik, hogy ahol ez nem következett be, ott a hatás is elmaradt. Az egyéb ágazati (például a környezetvédelemről, az egészségügyről, a sportról, a foglalkoztatásról szóló) törvények többé-kevésbé lehetőséget adtak a nem állami szervezetekkel való együttműködésre, önálló intézmény alapítására,¹⁹ azonban a szerződéses feladatellátás kereteit kevésbé szabályozták részletesen (Kinyik–Vítál, 2005: 96). Ebből az alulszabályozottságból következően a gyakorlatban nagyobb szerep jutott a szubjektívnek, a kapcsolati rendszereknek és a lobbiképességnek is (Kinyik, 2008: 138).

Kuti Éva és munkatársainak számításai szerint 2007-ben a 2500-at közelítette azoknak a nonprofit szervezeteknek a száma, amelyek kifejezetten szolgáltató- vagy esetleg termelő-tevékenységet folytattak. A számok nyelvén kifejezve ez azt jelentette, hogy míg 1996-ban 338 önkormányzatnak volt szerződése 905 nonprofit szervezettel, addig 2004-ben már 702 önkormányzatnak volt szerződése 2358 civil szervezettel közfeladat ellátására (Sebestény, 2015). Ezek a szervezetek együttesen 527 milliárd forint bevételre tettek szert, és közel 84 ezer fizetett alkalmazottat foglalkoztattak. A teljes nonprofit szektoron belüli arányuk ugyanakkor elenyésző maradt, mindössze 4 százalékos volt, mégis hozzájuk áramlott a szektor teljes bevételének több mint a fele, s náluk dolgozott a fizetett alkalmazottak háromnegyede.

A szolgáltató nonprofit szervezetek messze legnagyobb csoportját minden kritérium (szervezetszám, bevétel, foglalkoztatotti létszám) szerint a regionális, település- és gazdaságfejlesztésre szakosodott, tehát olyan szervezetek alkották, amelyek direkt módon gyakorolnak hatást a magyar gazdaság fejlődésére és versenyképességének alakulására (Jenei–Kuti, 2010: 53).

Tevékenységi főcsoportok szerint az önkormányzatok elsősorban a kultúra, az oktatás, az egészségügy, a szociális ellátás, a településfejlesztés, a közbiztonság és a környezetvédelem

19 – Ezt egyébként az önkormányzati törvény is lehetővé tette.

területén kötöttek szerződést civil szervezetekkel. Eltérő képet kaptunk akkor, ha a szerződéskötést aszerint vizsgáltuk, hogy bizonyos tevékenységterületen belül milyen jogformájú szervezettel kötött megállapodást az önkormányzat. A kultúra területén az alapítványok és a közhasznú társaságok (a továbbiakban: kht.-k) voltak a meghatározók. Az oktatásban az alapítványok és a közalapítványok jelentek meg. Az egészségügyben az alapítványok és a kht.-k, a szociális feladatok esetében pedig az alapítványok voltak a jellemző szervezeti formák. A környezetvédelem területén a kht.-k, a településfejlesztés terén a közalapítványok és a kht.-k, a gazdaságfejlesztéssel kapcsolatban pedig szintén a kht.-k voltak a meghatározók. Egyesületek jellemzően a természeti csapások, a környezetvédelem, az állampolgári jogok és a közbiztonság területén tudtak szerződéses viszonyt kialakítani önkormányzatokkal.

Az adatok tehát azt mutatták, hogy az önkormányzati finanszírozású közfeladatokat – többnyire szerződésben rögzített feltételekkel – átvállaló nonprofit szervezetek elenyésző kisebbségben vannak az egészen más típusú és funkciójú,²⁰ az önkormányzatok által csak egészen csekély összegekkel támogatott civil szereplőkkel szemben (Kákai, 2007: 180). Jóllehet az önkormányzati segítségben részesülők közel kétharmada a kisebb civil szervezetek közül került ki, a támogatás több mint kétharmadát a szolgáltató nonprofit szervezetek kapták (Kuti, 2003: 66).

Magyarországon 2011 után a centralizációs folyamatok nyomán a helyi önkormányzatok veszítettek jelentőségükből, és ennek hatására gyengült az együttműködésük a civil szervezetekkel is. Az új kormányzati gondolkodás a decentralizációs kísérlet után egy neo-weberi filozófia²¹ jegyében megmutatkozó erős centralizáció²² jegyeit vette fel (Kákai–Vető, 2019). Ez a szolgáltatási szerződések esetében azt jelentette, hogy 2012-ben már csak 671 önkormányzatnak volt 1785 civil szervezettel szerződéses kapcsolata közszolgáltatások nyújtására (ez több mint 30 százalékos visszaesés 2004-hez képest).

A 2011-ben elfogadott civil törvény és az azzal párhuzamosan végrehajtott közigazgatási és önkormányzati reform²³ jelentős mértékben változtatott a hazai nonprofit szerkezeten azzal, hogy elsősorban a humánszolgáltatások (egészségügy, oktatás, szociálpolitika) és a közszolgáltatások területén jelentős kormányzati feladatcentralizáció következett be (Kákai, 2019). Ez a magyar nonprofit szektor más típusú szerkezetét eredményezheti: 2010

20 – Ilyenek például a polgárőrség, a tűzoltó-egyesületek, a településszépítő, hagyományörző körök stb.

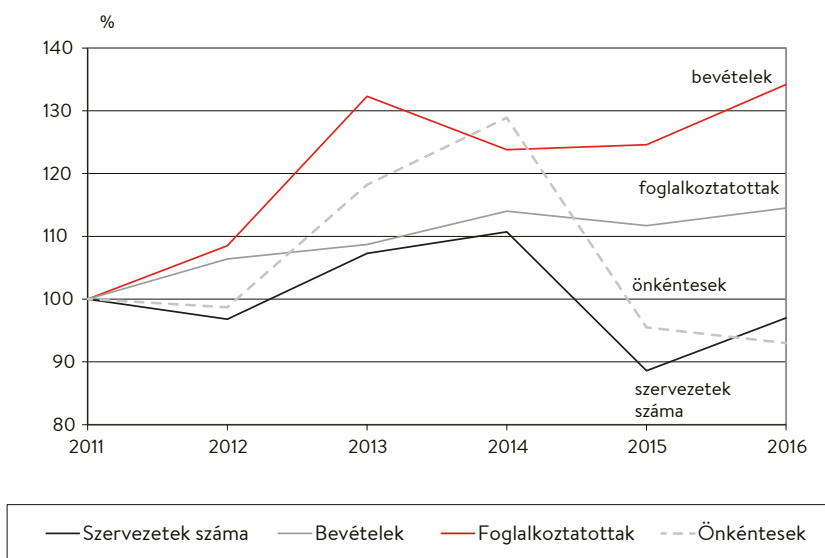
21 – Ennek lényege és különbsége a piaci elveket valló *New Public Management*től (NPM) abban ragadható meg, hogy míg az NPM a piaci működési elveire akarja átállítani az államot, addig a neo-weberi modell az állam szerepének újragondolását az állam megerősítésének fényében helyezi középpontba.

22 – Ennek jegyében a korábbi kormányzati ciklusokhoz képest az állami szerepvállalás megerősítését, a szolgáltatások minőségének és professzionális nyújtásának követelményét, az állampolgári és közigazgatási konzultációk kiterjesztését, illetve az eredményalapú szemlélet elterjesztését hangsúlyozták.

23 – CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

után a magyar nonprofit szektor egyértelműen a fejlődő (mediterrán) modell jegyeit kezdte felvenni (Kákai, 2018).

A közszolgáltatásban közreműködő civil (a továbbiakban: KKC) szervezeti halmaz némi-
képp eltérő jellemvonásokkal rendelkezik, mint a civil szektor egésze (5. ábra). A KKC-szek-
tor körében nagyobb arányban találunk foglalkoztató szervezeteket, s itt több a közhasznú
minősítéssel rendelkező és a jelentősebb bevétel felett diszponáló szervezet. Az intenzívebb
foglalkoztatás mellett azonban az önkéntesség is az átlagosnál komolyabb szerepet játszik tevé-
kenységükben, és bevételeiket tekintve – éppen a közszolgáltatásban való aktív részvételükből
fakadóan – az állami támogatások adják forrásaik többségét (Kákai, 2018: 69).

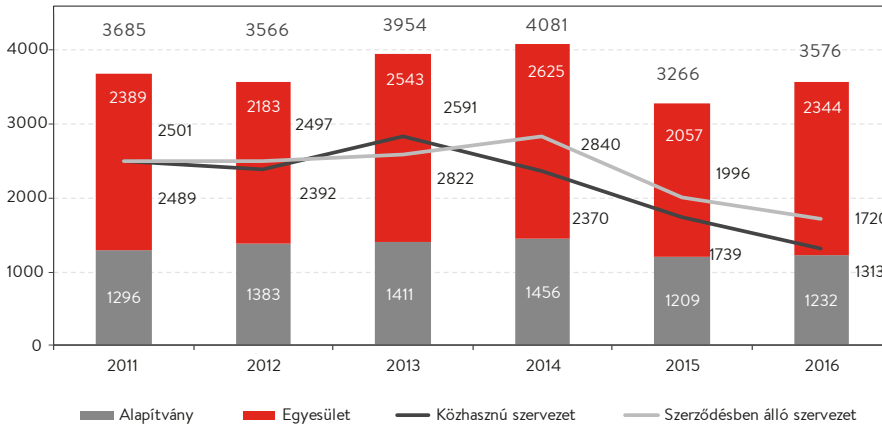


5. ábra: A KKC-szektor főbb mutatóinak változása, 2011–2016

Forrás: A KSH 2011 és 2016 közötti adatai alapján

A szervezetszám emelkedése, majd csökkenése vélhetően összefügg több időközben lezaj-
lott „környezeti” változással is. 2013-tól megjelentek a járások, központosították az oktatást
(a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ megalapítása), visszaállamosítottak számos
egészségügyi intézményt, így a közszolgáltatásokban való civil-önkormányzati együttmű-
ködés számos területe helyi szintről magasabbra tevődött át. Ez a folyamat nem kedvezett
a KKC-szervezetek száma és tevékenysége további bővülésének (Kákai, 2018: 61). Mindez
visszatükröződik – ha némi fáziskéséssel is – a közfeladat-ellátásra szerződésben álló alapít-

ványok és egyesületek számának drasztikus visszaesésében is (6. ábra). 2011 és 2016 között hozzávetőlegesen 1300 alapítvány és 2400 egyesület vett részt közszolgáltatásokban, vagyis mintegy 3700 KKC-szervezetről beszélhetünk. Ez a teljes civil szektor 6,6 százalékát jelenti, és ez az arány hasonló a két szervezettípuson belül is.



6. ábra: A KKC-szervezetek száma szervezettípus, közhasznúság és önkormányzati kapcsolat szerint, 2011–2016

Forrás: A KSH 2011 és 2016 közötti adatai alapján

Ezzel párhuzamosan 2013-tól radikálisan visszaesett a közhasznú minősítés megszerző, illetve azt megtartó KKC-szervezetek száma is, bár megjegyzendő, hogy a szektorátlaghoz képest e státuszvesztés sokkal kisebb intenzitású volt.²⁴

Civil szervezetek a helyi döntéshozatalban

A kormányzás viszonylag egyszerű folyamatmodellén alapul: társadalmi igények → politikai interakció → kormány → politikai választások → megvalósítás (Putnam et al., 1993: 9). A kormányzati intézmények inputokat kapnak társadalmi környezetükből, és outputokat készítenek, hogy megfeleljenek e környezetnek. Az önkormányzati környezet tehát egyáltalán nem tekinthető passzívnak, sokkal inkább dinamikusnak. Különböző lakossági csoportok,

24 – Ezt bizonyítja, hogy a közhasznú civil alszektoron belül a KKC-szervezetek aránya 2011 és 2016 között évenként a következőképpen alakult: 2011: 7,6 százalék; 2012: 7,9 százalék; 2013: 8,9 százalék; 2014: 10,5 százalék; 2016: 13 százalék, vagyis súlyuk töretlenül növekedett.

szakmai képviselők, egyéb szervezetek, de magánszemélyek is kezdeményezésekkel állhatnak elő, javasolhatják a közvetlen életviszonyukat befolyásoló ügyek megvitatását, megoldását. Ebben a szakaszban meghatározó szerepet töltenek be a pártprogramok, a közösség igényei és a nyomásgyakorló csoportok. A szervezeteken belül különösen nagy hangsúly helyeződik a szervezet által kifejtett tevékenységre, a szervezet döntéshozóinak személyiségére, kapcsolataira. Ennek jelentőségét jól illusztrálja egy Csepelen készült esettanulmány is, amelyben a szerző a döntéshozatal szempontjából szóba jövő szervezeteket *karitatív, lokálpatrióta és érdekvédelmi csoportra osztotta* (Varga, 1996).

Az egyes csoportok aszerint is különböznek egymástól, hogy milyen feladatokat látnak el, és kik a szervezet tagjai, vezetői. Így a *karitatív szervezetek* jelentős önkormányzati segítséget kapnak – enélkül működésképtelenek lennének –, tagjaik, vezetőik között önkormányzati képviselők, esetleg bizottsági tagok is találhatóak, így érdekeiket jól tudják érvényesíteni az önkormányzati döntéshozatalban.

A *lokálpatrióta szervezetek* alkalmazkodnak a helyi hatalomirányítás formáihoz, úgyszólván „kicsit szakhatóságnak, kicsit érdekvédelemnek” számítanak, azaz utánajárnak ügyeknek, szóvá teszik ezeket, tehát „hangosak”,²⁵ így rendszeresen bevonják őket a döntéshozatalba.²⁶

A *lakossági érdeket védő szervezetek* olyan ügyeknek járnak utána, amelyekkel igazából nem „bajlódik” a hivatal.²⁷ Tagjaik között találhatóak önkormányzati képviselők, bizottsági tagok, esetleg politikai szervezetek tagjai is. Tényfeltáró tevékenységük révén elősegítik a döntéseket, de – gyakran személyi érdekek miatt – gyengék a lakossági kapcsolataik.

Külön kategóriába sorolja az említett esettanulmány szerzője a *közalapítványokat*, amelyek rendkívüli mértékben kötődnek a helyi politikához, önkormányzati költségvetéshez. Ezek alig nevezhetők civilnek, bár civilek ülnek a kuratóriumokban, de önkormányzatiak, mivel a képviselő-testületek delegálnak ide jelölteket (Varga, 1996: 723–725).

Végül szintén külön ki kell emelni a *kisebbségi szervezeteket*, amelyek részben országos hálózatuknak köszönhetően gyakran jelentős befolyást tudnak gyakorolni az önkormányzat – különösen a kisebbségeket érintő (oktatási, kulturális stb.) – döntéseire. A kisebbségi szervezetek ezenkívül nagy számban tűnnek fel az önkormányzati választásokon is, és az általuk elnyert mandátumok száma is folyamatosan emelkedik.²⁸

25 – Néha talán túl hangosak is, azaz előfordul, hogy tevékenységük esetleg akadályozhatja a döntéshozatalt.

26 – Azonban itt már megjelennek egyéni, személyes érdekek is.

27 – Az önkormányzat kisebb összeggel támogatja őket, amellyel elkezdhetik tevékenységüket.

28 – A kisebbségi önkormányzatok választására speciális szabályok vonatkoznak, így a mandátum megszerzéséhez kislistas választáson a legkevesebb szavazattal mandátumhoz jutó jelöltre leadott érvényes szavazatok fele, vegyes választási rendszerben pedig a legkisebb mandátumot érő szavazat egynegyede szükséges.

Az esettanulmányban tipologizált szervezetek köre természetesen szűkebb vagy tágabb is lehet, attól függően, hogy milyen településkategóriát vizsgálunk, de három dolog jól látszik. Először is a helyi döntések befolyásolási lehetősége erősen *függ a befolyásolók személyes kötődéseitől, ismertségétől és a szervezet anyagi függőségétől vagy függetlenségétől*. Másodszor – de az előbbiből következően – *a helyi civil szféra szervezői elsősorban azok közül kerülnek ki, akik vagy véletlenül, vagy nem, de kimaradtak a politikából, azonban aktív közéleti emberek, szakterületük elismert vezetői*. Harmadszor pedig a szervezetek *lobbi- vagy informális befolyásoló tevékenységét* kell említeni, amely nagymértékben függ az adott szervezet tevékenységétől (ezen elsősorban a nyugdíjas-, lokálpatrióta, környezetvédő és kisebbségi szervezetek értendő), a szervezet vezetőjének kapcsolatrendszerétől (amely gyakran a politikai kapcsolatokat jelenti), valamint a szervezet vezetőinek szakmai és közéleti ismertségétől (Kákai, 2004: 226).

Ha a szervezetek kapcsolatrendszerét nézzük, akkor nyilvánvalóvá válik, hogy ezek a források megszerzéséért vagy a döntések lehetséges alakításában nem egyenlő eséllyel indulnak. Azok a szervezetek, amelyeket korábbi pártpolitikusok vezetnek, vagy valamilyen okból kifolyólag szorosabb viszony fűzi őket valamelyik pártszervezethez, pártpolitikushoz, informális kapcsolataik révén jelentős „hatalmat” birtokolnak az ügyeik intézését vagy pénzügyi források megszerzését illetően. A nyílt pártkapcsolat azonban hosszabb távon akadályozó tényező is lehet, ha időközben változik a helyi vezetés pártösszetétele, mert ez esetben a hatalmat újonnan birtokló párt „holdudvarába” tartozó szervezetek kerülhetnek előtérbe.

A bevont szervezetek elsősorban azok közül kerülnek ki, amelyeknek szorosabb kapcsolatuk van az önkormányzattal (például együttműködési megállapodás vagy szerződéses kapcsolat, de jelentős körülmény az is, ha az önkormányzat valamelyik tisztségviselője tagja a szervezet vezetőségének). Ugyanakkor a helyi civil elit önkormányzati aktivitása nehezen számszerűsíthető. A KSH 1996 óta méri az önkormányzatok és a civil szervezetek kapcsolatát. Az adatokból egyértelműen látható, hogy a civil szervezetekkel együttműködő önkormányzatok száma folyamatosan növekszik. Míg 1996-ban csupán 529 önkormányzat jelezte, hogy a döntés-előkészítő munkában részt vesznek civil szervezetek, addig 2002-ben már 969²⁹ (Kákai, 2004: 224). 2012-ben részletesebb és mélyebb elemzés készült a civil szervezetek önkormányzati munkában való részvételéről. Ebben a közgyűlési részvétel, a civil egyeztető fórumok léte, valamint a döntés-előkészítésben való részvétel mi-kéntje és gyakorisága alapján olyan összevont skála (inaktív – passzív – aktív – intenzív) szerint vizsgálták az önkormányzatokat, amely a kooperációs fokozatok révén részletesebb képet adott az önkormányzatok világáról. A skála alapján a civil participáció mértékének növekedését lehetett megfigyelni. 2012-ben 351 városi (kerületi) önkormányzat ötödében

29 – Településtípusonként leginkább a főváros, illetve megyeszékhelyek, legkevésbé pedig a községek éltek ezzel a lehetőséggel.

semmilyen, 28 százalékában pedig intenzív együttműködést tapasztaltak a civil szervezetek és az önkormányzatok között.³⁰ Az adatokat a 2004-es megoszlással összevetve látható volt, hogy a 2012-es megoszlás sokkal inkább „középre húzott”³¹ (Sebestény, 2015: 304). Ez azt jelenti, hogy a városi önkormányzatok többsége elkezdte kiépíteni a formális együttműködés kereteit a helyi civil társadalommal, ami a települések egy részénél további fejlesztést eredményezett, ugyanakkor más településeknél a kapcsolatok leépülése figyelhető meg. Az együttműködés hullámzását jól láthatjuk a 2016-os, illetve 2018-as adatsorokon is. Míg 2016-ban 2065 civil szervezet vett részt az önkormányzati döntéshozatalban, addig 2018-ban 1982. 2016-ban a bevont szervezetek 2,9 százaléka volt klasszikus civil szervezet; arányuk 2018-ban 2,8 százalékra csökkent. Ezzel szemben a nonprofit gazdasági társaságok 7,9 százalékos aránya 8,2 százalékra nőtt 2018-ra. A tevékenységi kör szerint főleg a terület- és gazdaságfejlesztés, a kultúra és a szociális ügyek terén tevékenykedő szervezetek vesznek részt leginkább az önkormányzati döntéshozatalban.

Összegzés

Az általam bemutatott indikátorok alapján elmondható, hogy a hazai nonprofit szektor fejlődésére, professzionalizációjára a dualitás jellemző. Ez azt jelenti, hogy a hazai klasszikus civil szervezetek (egyesületek, alapítványok) az elmúlt húsz év során ugyan fejlődtek, de ez inkább „szigetszerűen” (azaz egy-egy alapítvány vagy egyesület esetében) ment végbe. „Igazi” fejlődést leginkább a gazdasági társaságok esetében figyelhetünk meg, azaz a szektor meghatározó hányadát kitevő civil szervezetek súlya számottevően csökkent az elmúlt időszakban, ezzel szemben a nonprofit vállalkozásoké egyre meghatározóbbá vált. Így a nonprofit szektor gazdasági megerősödése az elmúlt évtizedben nem a civil jellegű szervezetek erőforrásainak számottevő gyarapodásával, hanem sokkal inkább a nonprofit vállalkozásoknál koncentrálódó állami támogatásokkal, pályázati forrásokkal, a náluk realizálódó alap- és gazdálkodási bevételek egyre nagyobb hányadával s ezáltal a növekvő foglalkoztatási mutatókkal magyarázható. Ebben a szegmensben mutathatók ki leginkább a piaci viszonyok és a vállalati menedzsment technikái is, ugyanakkor az szintén látható, hogy e szervezeti kör rendkívül kiszolgáltatott az állami, önkormányzati vezetés döntéseinek.

30 – 24 és 28 százalékában pedig alacsony, illetve közepes szintű együttműködést mértek.

31 – Alacsony 41 százalék, 22 százalékban pedig közepes.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BARTAL ANNA MÁRIA – KÁKAI LÁSZLÓ (2003): *Civil szervezetek és civil projektek szerepe a dél-dunántúli régió fejlesztésében*, Kutatási zárójelentés, a Baranya-Somogy-Tolna Megyei Önkormányzat megbízásából.
- BOCZ JÁNOS (2009): „Jéghegyek” – Tévhitek, avagy a magyar nonprofit szektor mélyrétegei, *Civil Szemle*, 6. évfolyam, 2009/4., 24–50.
- CSIZMADIA ZOLTÁN (2008): Kapcsolathálózatok és társadalmi „tőkék” – A társadalmi viszonyok felértékelődése a szociológia legújabb szakaszában, in NÉMEDI DÉNES (szerk.): *Modern szociológiai paradigmák*, Budapest, Napvilág, 265–318.
- FARKAS FERENC – DOBRAI KATALIN (2014): *Szervezetfejlesztés és professzionalizáció – Hol tartanak a nonprofit szervezetek?*, Budapest, Nonprofit Társadalomkutató Egyesület, Nonprofit Kutatások 16.
- HORVÁTH M. TAMÁS (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- JENEI GYÖRGY – KUTI ÉVA (2010): *A versenyképesség javítását, a gazdaság fejlődését közvetlenül segítő nonprofit szervezetek problémái*, Budapest, Corvinus Egyetem, TÁMOP-4.2.1.B-09/1/KMR-2010-0005 projekt.
- JORDAN, PAWEL (2006): Hálózatok fejlődése és fejlesztése, *Civil Szemle*, 3. évfolyam, 2006/1., 119–138.
- KÁKAI LÁSZLÓ (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*, Budapest, Századvég.
- KÁKAI LÁSZLÓ (2007): Civil szervezetek a helyi és területi közszolgáltatások ellátásában, in HORVÁTH M. TAMÁS (szerk.): *Piacok a Főtéren – Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*, Budapest, MKI, 161–210.
- KÁKAI LÁSZLÓ (2009): *Kik is vagyunk mi? – Civil szervezetek Magyarországon*, Pécs, Publikon.
- KÁKAI LÁSZLÓ (2010): Lokális szerveződések hálózatosodása és az önkormányzatok, *De iurisprudentia et iure publico – Jog- és politikatudományi folyóirat*, 4. évfolyam, 2010/3–4., 1–19.
- KÁKAI LÁSZLÓ (2018): *Visszarendeződés? – Civil szervezetek a közszolgáltatásokban a közigazgatási reform után*, *Civil Szemle*, 15. évfolyam, 2018/2., 51–71.

- KÁKAI LÁSZLÓ (2019): *Útkereső önkormányzatok Magyarországon*, Budapest, Nemzeti Közszeológálati Egyetem.
- KÁKAI LÁSZLÓ – VETŐ BALÁZS (2006): *Civil szervezetek társadalmi beágyazottsága Baranya megyében*, NCA-kutatás (01226/22/05).
- KÁKAI LÁSZLÓ – VETŐ BALÁZS (2007): *Kutatás a Dél-Dunántúli civil szervezeteknek együttműködési stratégiáiról*, NCA-kutatás (00405/21/06).
- KÁKAI LÁSZLÓ – VETŐ BALÁZS (2019): *Állam vagy/és önkormányzat? – Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához*, *Politikatudományi Szemle*, 28. évfolyam, 2019/1., 17–41.
- KINYIK MARGIT (2008): *Közfeladat-átvállalás gyakorlata Skóciában*, *Civil Szemle*, 5. évfolyam, 4., 119–142.
- KINYIK MARGIT – VITÁL ATTILA (2005): *Közfeladatok ellátása a nonprofit szektorban*, *Civil Szemle*, 2. évfolyam, 2., 90–105.
- KUTI ÉVA (2003): *Kinek a pénze? Kinek a döntése?*, Budapest, Nonprofit Kutatócsoport.
- KÜRTÖSI ZSÓFIA (2004): *A társadalmikapcsolatháló-elemzés módszertani alapjai*, in LETENYEI LÁSZLÓ (szerk.): *Településkutatás szöveggyűjtemény*, Budapest, Ráció, 663–685. <http://www.socialnetwork.hu/cikkek/kurtZso05Let.pdf> (letöltve: 2019. szeptember 23.).
- NEFF, DAVID J. – MOSS, RANDALL C. (2011): *The Future of Nonprofits – Innovate and Thrive in the Digital Age*, Hoboken, New Jersey, John Wiley and Sons, Inc.
- OSVÁTH LÁSZLÓ (2009): *A civil szféra hálózatai és a társadalmi fejlődés*, *Civil Fórum*, 10. évfolyam, 2., 16–19.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*, Budapest, Dialóg Campus.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2009): *Regionális hálózatok a Dél-Dunántúlon*, in PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (szerk.): *A politika új dimenziója a régió*, Pécs–Budapest, PTE BTK Politikai Tanulmányok Tanszéke – Századvég, 131–157.
- PUTNAM, ROBERT D. – LEONARDI, ROBERT – NANETTI, REFFARELLA Y. (1993): *Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- SCSAURSZKI TAMÁS (2009): *Hálózatok*, *Civil Fórum*, 10. évfolyam, 2009/2., 12–15.

- SEBESTÉNY ISTVÁN (2015): *Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata, 2012*, Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, Műhelytanulmányok 7.
- VARGA ISTVÁNNÉ (1996): A civil szervezetek jelentősége a helyi társadalomban, szerepük az önkormányzati döntések előkészítésében, *Magyar Közigazgatás*, 46. évfolyam, 12., 723–726.

ÁBRAJEGYZÉK

- 1. ábra: A számított főállású foglalkoztatottak aránya a nonprofit szervezetek jogi formája szerint, 1996–2019. Forrás: KSH, 1993–2020.
- 2. ábra: A szektorok közötti kapcsolatok, MDS. Forrás: PÁLNÉ KOVÁCS ILO-NA (2009): Regionális hálózatok a Dél-Dunántúlon, in PÁLNÉ KOVÁCS ILO-NA (szerk.): *A politika új dimenziója a régió*, Pécs–Budapest, PTE BTK Politikai Tanulmányok Tanszéke – Századvég, 149.
- 3. ábra: A szervezetek kapcsolati hálói alapján kialakítható csoportok. Forrás: KÁKAI LÁSZLÓ (2010): Lokális szerveződések hálózatosodása és az önkormányzatok, *De iurisprudentia et iure publico – Jog- és politikatudományi folyóirat*, 4. évfolyam, 2010/3–4., 9.
- 4. ábra: A KKC-szektor főbb mutatóinak változása, 2011–2016. Forrás: KSH, 2011–2016.
- 5. ábra: A sűrű kapcsolati hálóval rendelkező civil szervezetek kapcsolati hálója. Forrás: BARTAL ANNA MÁRIA – KÁKAI LÁSZLÓ (2003): *Civil szervezetek és civil projektek szerepe a dél-dunántúli régió fejlesztésében*, Kutatási zárójelentés, a Baranya-Somogy-Tolna Megyei Önkormányzat megbízásából.
- 6. ábra: A KKC-szervezetek száma szervezettípus, közhasznúság és önkormányzati kapcsolat szerint, 2011–2016. Forrás: KSH, 2011–2016.

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

- 1. táblázat: Jogi személyiségű és jogi személyiség nélküli nonprofit szervezetek közfoglalkoztatási szerződéseinek száma, valamint az egy szerződésre jutó támogatott létszám, 2017. Forrás: BM (2018): *Beszámoló a 2017. évi közfoglalkoztatásról*, Budapest, Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárság, https://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download/c/7a/32000/Besz%C3%A1molo%C3%B3_2017_20180621.pdf, 66 (letöltve: 2019. 09. 23.).
- 2. táblázat: A civil szervezeteknél közfoglalkoztatásba lépők száma a szervezet fő tevékenysége szerint. Forrás: A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) közfoglalkoztatási adatbázisa, 2013, illetve BM (2018): *Beszámoló a 2017. évi közfoglalkoztatásról*, Budapest, Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárság, https://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download/c/7a/32000/Besz%C3%A1molo%C3%B3_2017_20180621.pdf (letöltve: 2019. 09. 23.).
- 3. táblázat: A közfoglalkoztatás keretében támogatott civil szervezetek száma a fő tevékenység szerint. Forrás: A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) közfoglalkoztatási adatbázisa, 2013.

HOW EFFECTIVE AND PROFESSIONAL HUNGARIAN NGOS ARE?

Abstract

According to the statistical data, the development of the Hungarian non-profit sector has been almost unbroken. Macro data (number of organizations, financial and labour market data) may strengthen the picture that the development of the sector has, irrespective of smaller downturns, been continuous. However, in case we examine the organizations from the aspect of how strongly they can form public political processes, to what extent they participate in the preparation of local political decisions, we will see a very differing non-profit sector. With this approach, the less examined and less visible characteristics of the domestic NGO sector, like network contact system, service role, employment indicators or participation in local decisions, become “more revealable”. My study seeks to answer the question of what aspects can be used to examine the effectiveness and professionalism of the domestic civil organizations. Could the domestic NGO sector be declared effective according to the indicators selected by me What conclusions can be drawn along these indicators about the stakeholders of the Hungarian civil sector.

Keywords: non-profit, preparation of decision making, effectiveness, professionalism

Kákai László

Szociológus-politológus, tanszékvezető egyetemi tanár (Pécsi Tudományegyetem, Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar, Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék).

KORMÁNYZÁS, HATALOMMEGOSZTÁS, PREZIDENCIALIZÁLÓDÁS

STUMPF ISTVÁN

Absztrakt

E tanulmány célja, hogy ismertesse, napjaink kihívásaira reagálva miként szabályozta a magyar Alaptörvény a végrehajtó hatalom élén álló kormány alkotmányos pozícióját, illetve bemutassa a kormány kettős funkcióját, valamint a miniszterelnök szerepének még hangsúlyosabbá válását. A tanulmány arra a következtetésre jut, hogy a politika prezidencializálódása markánsan átalakítja a miniszterelnök kormányban betöltött szerepét. A folyamat általános okaként nevesíti a hagyományos társadalmi törésvonalak gyengülését, az állami szerepvállalás újrafogalmazását, a politika mediatizálódását (a politika eladhatóvá tételét a médiumokban) és perszonalifikálódását (a politikus személyiségének előtérbe kerülését). A prezidencializáció lényegi ismérvei között tárgyalja főként a kormányfő jogkörének bővülését, a politikai folyamatok és a kormányzati kommunikáció centralizációját, valamint a miniszterelnökség ellenőrző szerepének erősödését. A kormány mint testületi típusú államigazgatási szerv hatalommegosztásban elfoglalt helyének meghatározását az Országgyűléshez való viszonyának bemutatásával elemzi. A 2010-es radikális kormány szerkezeti átalakítás mentén írja le az egyes államigazgatási szervek kormányhoz való viszonyát, és arra a következtetésre jut, hogy a magyar alkotmányos rendben a miniszterelnöknek széles mozgástere van a kormányzati politika általános irányvonalának meghatározásában és a minisztériumi struktúra kialakításában. A kormányzati szerkezet ugyanis – egy-egy szakterületet kiemelve – visszatükrözi a mindenkori kormányzati politika prioritásait.

Kulcsszavak: alkotmányosság, hatalomgyakorlás, prezidencializálódás, kormány, miniszterelnök, parlamentáris demokrácia, nemzeti szuverenitás és identitás

„A népképviselői kormányzás és a jogállamiság elengedhetetlen kelléke a nemzetállam megléte. A nemzeti szuverenitás leépítésével Nyugat-Európa országai éppen ezeknek az intézményeknek az alapjait ásták alá. A szupranacionalizmus és a multikulturalizmus azért nem fér össze a népképviselői kormányzás és a jogállam eszméjével, mert háttérbe szorítja ezek két megkerülhetetlen alapfeltételét, az egyetemes lojalitást és az ügydöntő, centralizált hatalmat.”

(Baudet, 2015: 31)

A globális világrend átrendeződése

A globális világ újrendeződésének korát éljük. A több mint egy évtizede az USA-ban ki-robbant pénzügyi válság Európában is súlyos gazdasági-társadalmi és politikai feszültségekkel járt. A napjainkban is zajló migránsválság olaj volt a tűzre; világossá tette, hogy a nyugati államszervezési modell válságba került, sürgősen újra kell gondolni az állam szerepét. Új államfelfogásra van szükség, amely szerint az állam aktívabb szerepet vállal a gazdaságban, erősíti szerepét az innovációban, és újragondolja az állami tulajdonú cégek feladatait. Nem csupán a jó kormányzás feltételeit teremti meg, hanem magára vállalja a jó kormányzás feladatait is: a társadalom gazdasági és szociális erőforrásainak mobilizálását, a közügyek átlátható intézését, a jólét, a szolidaritás, a méltányosság értékeinek minél szélesebb körben való érvényesítését. Szükség van tehát egy aktív, intelligens, erős, de alkotmányosan korlátozott államra, amely időnként kiigazítja a piac torzulásait, szélesíti a közteherviselés bázisát, és ezáltal megvalósítja a kormányzás legfőbb célját, a közjó szolgálatát, a közérdek képviseletét. Az állam tehát nem piaci vállalkozás, hanem nemzeti szolidaritásközösség (Stumpf, 2014).

Francis Fukuyama (2014) szerint a sikeres államok a következő három pilléren nyugszanak: joguralom (*rule of law*), politikai elszámoltathatóság és erős állam. Ezeket a pilléreket egészíti ki a legitimitás, a társadalmi mobilitás és a gazdasági növekedés. A globalizálódó világban egyre élesebb viták folynak az egyes országok szuverenitásának határainról, a kormányok szerepéről a nemzeti identitás védelmében, valamint arról, hogy melyek azok az oligarchikus hatalmak, amelyek valójában veszélyeztetik a demokráciát (Mathieu, 2018).

E tanulmány célja, hogy ismertesse, ezekre a kihívásokra is számítva miként szabályozta a magyar Alaptörvény a végrehajtó hatalom élén álló kormány alkotmányos pozícióját, illetve bemutassa a kormány kettős funkcióját, valamint a miniszterelnök szerepének még hangsúlyosabbá válását. A tanulmány arra a következtetésre jut, hogy a politika prezidencIALIZÁLÓDÁSA markánsan átalakítja a miniszterelnök kormányban betöltött szerepét. A folyamat általános okaként nevesíti a hagyományos társadalmi törésvonalak gyengülését, az állami szerepvállalás újrafogalmazását, a politika mediatizálódását (a politika eladhatóvá tételét a médiumokban) és perszonalifikálódását (a politikus személyiségének előtérbe kerülését).

A prezidencializáció lényegi ismérvei között tárgyalja főként a kormányfő jogkörének bővülését, a politikai folyamatok és a kormányzati kommunikáció centralizációját, valamint a miniszterelnökség ellenőrző szerepének erősödését. A kormány mint testületi típusú államigazgatási szerv hatalommegosztásban elfoglalt helyének meghatározását az Országgyűléshez való viszonyának bemutatásával elemzi. A 2010-es radikális kormány szerkezeti átalakítás mentén írja le az egyes államigazgatási szervek kormányhoz való viszonyát, és arra a következtetésre jut, hogy a magyar alkotmányos rendszerben a miniszterelnöknek széles mozgástere van a kormányzati politika általános irányvonalának meghatározásában és a minisztériumi struktúra kialakításában. A kormányzati szerkezet ugyanis – egy-egy szakterületet kiemelve – visszatükrözi a mindenkori kormányzati politika prioritásait. Az államigazgatási szervek rendszerében bekövetkezett változások közül az egyik legnagyobb közjogi jelentősége az önálló szabályozó hatóságok, szervek megjelenésének volt, amelyek kétségtelenül szűkítik a kormány mozgásterét, de messze nincs olyan jelentőségük, mint például az USA-ban (Hamburger, 2014).

A kormány szerepének felértékelődése a hatalommegosztás rendszerében

Az Alaptörvény a végrehajtó hatalom és a kormány közjogi helyzetét illetően – az elmúlt húsz év tradícióját folytatva – a kontinuitás talajára helyezkedett. Magyarország állambe rendezkedését továbbra is a parlamentáris kormányforma jellemzi, amelyben a végrehajtó hatalom Országgyűlés előtti felelőssége érvényesül. Ugyanakkor a korábbi Alkotmánnyal ellentétben az Alaptörvény 15. cikke meghatározza a kormánynak az alkotmányos rendszer egészén belüli pozícióját és funkcióját.¹ Kétségtelen előrelépést jelent a korábbi Alkotmányhoz képest a kormány alkotmányos szerepkörének rögzítése, de az Alaptörvény sem tér ki a végrehajtó hatalom tartalmi meghatározására, így például arra a klasszikus feladat- és hatáskörre, amely a jogszabályok végrehajtását jelenti, hiszen ez szükségszerűen következik a kormány funkciójából.

A végrehajtó hatalom megnövekedett jelentőségére utal a kormányzati funkciók alaptörvényi kiemelése. A kormányzás hatalomgyakorlás és *par excellence* politikai tevékenység, tehát jóval több, mint a közigazgatás „legfőbb vezetése”. A kormánynak ügydöntő szerepe van az állami feladatok kijelölésében, valamint az állami tevékenység irányának és tartalmának meghatározásában. Meghatározó szerepet játszik az Országgyűlés munkájának alakítá-

1 – Az Alaptörvény 15. cikkének (1) bekezdése alapján „[a] kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy a jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány az Országgyűlésnek felelős. (2) A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.”

sában. A törvény-előkészítő és törvénykezdeményező kormányzati aktivitás révén jelentős mértékben befolyásolja a parlament által megtárgyalandó témaköröket (jogalkotási program). Az éves költségvetés előterjesztésével meghatározza a rendelkezésre álló erőforrások elosztásának prioritásait, a közpolitikai tevékenység főbb irányait. A „jó kormányzás” iránti igényt a globális kihívások következtében átalakuló államfunkciók és a közjó szolgálatának határozott követelése teremtette meg. A modern kormányzati tevékenység, a közhatalom gyakorlása egyre inkább összekapcsolódik a közszolgáltatások és a közintézmények menedzselésének funkciójával. Közjogi értelemben tehát a kormány a végrehajtó hatalom csúcsaként az államvezetés legfőbb letéteményese, amely széles mozgásterrel rendelkezik az őt megválasztó Országgyűléssel és a bírói hatalmi ággal szemben.

A globális szociális és pénzügyi kihívások a szűkülő nemzeti mozgástérben megkövetelték a kormányzati tevékenység nemzetstratégiai célú megerősítését. A „behálózott” világban a pénzügyi, gazdasági, politikai válsághelyzetek hihetetlen gyorsasággal jelentek meg, nélkülözhetetlenné téve a kormányzatok rendkívül gyors válaszadó és cselekvőképességét. Mindezen folyamatok középpontba állították a kormányzati centrumok gyors döntéshozó képességét és hatékonyságát. A mediatisált világ megváltoztatta a kormányzati munka hétköznapjait, a jó döntések meghozatala mellett egyre fontosabbá vált azok elfogadtatása, de nemcsak a parlamentekkel, hanem a közvéleménnyel is. A proaktív kommunikáció szerves részévé vált a kormányzati tevékenységnek, a médiumokban való rendszeres szereplés pedig alapkövetelményként jelent meg a politikusokkal szemben. A parlamentáris kormányzati rendszerekben a törvényhozó és végrehajtó hatalom egyre erősödő szimbiózisának lehettünk tanúi. A szigorú pártfegyelmet követő kormánypárti képviselők mind kevésbé voltak képesek betölteni a demokratikus kontroll szerepét, sokkal inkább a kormányzati törekvések kritikátlan támogatóivá, „szavazógéppé” váltak. A politika perszonifikálódása és mediatisációja tovább erősítette azokat a folyamatokat, amelyek a végrehajtó hatalom prezidencializálódásához² vezettek. A végrehajtó hatalom szintjén a politika prezidencializálódása álláspontom szerint a miniszterelnöki hatalom megerősödését és a kormány testületi karakterének gyengülését jelenti. A kormányfők megnövekedett hatalma egyrészt azzal jár, hogy az általuk személyesen ellenőrzött területek száma megnövekszik, másrészt megerősödik az a képességük, amelyre támaszkodva sikeresen szembe tudnak szállni az övéiktől eltérő nézeteket képviselő politikai szereplőkkel.

A miniszterelnök és a kormányzati központ szerepének növekedése tehát együtt járt a kormány testületi jellegének gyengülésével és a kormány térnyerésével a parlamenttel szemben. Nemzetközi példák sora mutatta, hogy a nagy nyugat-európai parlamentáris de-

2 – Lásd leginkább: Poguntke–Webb, 2005: 4–6; Tóth, 2017.

mokráciákban (például Nagy-Britanniában Margaret Thatcher és Tony Blair, Olaszországban Silvio Berlusconi, Svédországban Göran Persson esetében) milyen jelentős mértékben megnövekedett a kormányzati főhatalmat gyakorló miniszterelnökök szerepe. A prezidencIALIZÁLÓDÁS mellett éles viták folytak egyes kormányzati tevékenységek kiszervezhetőségéről, piacosításáról (*good governance*), illetve az állam megerősítésének szükségességéről (*good government*).³ A társadalmi-gazdasági folyamatok digitalizálódása, a mindennapi életet radikálisan megváltoztató információs forradalom pedig elkerülhetetlenné tette a kormányzati közszolgáltatások elektronizálását (*e-government*). Mindezen fejlemények értelmezése és számbavétele nélkül a magyar kormány alkotmányos szerepkörének vizsgálata nem lenne teljes.

A kormányzati hatalom centralizációja: a miniszterelnök jogállása, a végrehajtó hatalom prezidencIALIZÁLÓDÁSA

Az Alaptörvény nem vállalkozott arra, hogy a rendszerváltoztatást követően kialakult tradíciót megváltoztassa, így nem intézményesítette a választásokon győztes párt listavezetőjének – vagy a többségi támogatás elnyerésére leginkább esélyes politikai erő vezetőjének – a kormányalakításra való felkérését. Közjogi értelemben a köztársasági elnök szabadon mérlegelhet, javaslatának megtételekor nincs kötelezettsége a parlamentbe jutott politikai pártok vezetőivel folytatott előzetes egyeztetésre (bár a politikai racionalitás ezt kívánja). Az államfő az államszervezet demokratikus működése feletti őrködési kötelezettségéből fakadóan abban érdekelt, hogy olyan személyt javasoljon miniszterelnöknek, akit a parlamenti többség, pontosabban a képviselők abszolút többsége megválaszt.⁴ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény alapján a miniszterelnökön kívüli közjogi tisztségviselőket titkos szavazással választják, tehát egyedül a kormányfő esetében szavaznak nyíltan. Az államfői javaslattétel időbeni kötöttségével kapcsolatban az Alaptörvény rögzíti a korábbi szabályokat, valamint új, rövidebb határidőket állapít meg.⁵

Fontos változást hozott az Alaptörvény a miniszterelnök mandátumának megszűnésével kapcsolatban. A korábbi Alkotmány a kormány megszűnésének eseteit rögzítette, az új

3 – Lásd erről részletesebben: Stumpf, 2014: 104–107.

4 – Az Alaptörvény 16. cikke: „(3) A miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg. (4) A miniszterelnök megválasztásához az országgyűlési képviselők több mint felének a szavazata szükséges. A miniszterelnök megválasztásával hivatalba lép.”

5 – Ha a miniszterelnök megbízása az újonnan választott Országgyűlés megalakulásával szűnt meg, az államfői javaslatot az új Országgyűlés alakuló ülésén kell megtenni. Ha pedig a miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés nem választja meg, akkor – ugyancsak tizenöt napos határidővel – a köztársasági elnök új javaslatot tesz. Amennyiben a javaslatok mögé nem sorakozik fel a parlament abszolút többsége, vagyis az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételétől számított negyven napon belül nem választja meg a miniszterelnöknek javasolt személyt, akkor az államfő jogosulttá válik a parlament feloszlására (Alaptörvény 3. cikk [3] bekezdés a) pont).

szabályozás ellenben – hangsúlyozva a miniszterelnök kiemelt közjogi státuszát – kifejezetten a miniszterelnök megbízatásának megszűnéséről beszél, amely egyúttal a kormány megbízatásának megszűnését is jelenti (20. cikk). Egyértelmű a helyzet a bizalmi szavazás elvesztését követő magatartást illetően is.⁶ A korábbi szabályoktól eltérően a bizalmi szavazás elvesztése után nem kell lemondania a kormánynak és a kormányfőnek, hanem a mandátumuk automatikusan megszűnik. A megszűnési esetek közül négyben az Országgyűlés dönt a kormányfő mandátumának sorsáról.⁷

A miniszterelnöki intézmény közjogi és politikai-hatalmi karakterét – az általános iránykijelölői, politikameghatározó szerepen túl – más alaptörvényi rendelkezések is formálták. A miniszterelnök meghatározó szereplője a kormánynak, de attól független, önálló hatáskörök is kapcsolódnak hozzá, amelyeket saját felelősségére gyakorol. Az általános politikai irány megválasztása nyilván döntő mértékben befolyásolja a miniszterek rekrutációját és szelekcióját. A kormány összetételének megváltoztatásakor politikai korlátokba ütközhet, de a miniszterek leváltásának és újak kinevezésének közjogi értelemben nincs akadálya. Az Alaptörvény számos feladat- és hatáskört állapít meg a miniszterelnök számára. A korábbi szabályozáshoz képest új elemként jelenik meg, hogy jogosult a miniszterek számára feladatokat meghatározni (Alaptörvény 18. cikk [2] bekezdés), valamint tájékoztatást kérhet tőlük.

A politika prezidencializálódásának térnyerése minden kétséget kizáróan hatással van a magyar miniszterelnök kormányzaton belüli további erősödésére (a kancellárelv dominanciája). A nemzetközi trendként érvényesülő prezidencializálódást kiváltó okok közül a hagyományos társadalmi törésvonalak gyengülése, az állami szerepvállalás újrafogalmazása, a politika globalizálódása mellett a tömegkommunikációs eszközök politikai felértékelődése játszotta a legfontosabb szerepet. Számos kutató úgy véli, hogy a politika prezidencializálódása csak a parlamentáris rendszerekben, míg mások szerint bármely kormányzati rendszerben kialakulhat, így akár az elnöki vagy félelnöki rendszerekben is. A parlamentáris demokráciákban a kormányfő intézményes státuszát leginkább a végrehajtó és a törvényhozó hatalom közötti viszony, a miniszterelnök kormányon belüli formális és informális erőpozíciója, valamint az ellensúly szerepét betölteni képes jogállami intézmények helyzete határozza meg.⁸

6 – Az Országgyűlés mind az összeférhetetlenség kimondásáról, mind a miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányáról bármely parlamenti képviselő írásbeli indítványára harminc napon belül határoz.

7 – Az Alaptörvény, annak érdekében, hogy a miniszterelnöki mandátum megszűnésének esetei elkülönüljenek egymástól, a bizalmatlansági indítványok esetében az összes képviselő több mint felének, míg az Alaptörvény 20. cikke (2) bekezdésének f) és g) pontjaiban meghatározott esetekben – nagyobb többséget igényelve – a jelen lévő képviselők kétharmadának a szavazatára van szükség.

8 – A prezidencializálódásnak számos ismérve van, amelyek közül néhány jellemzőt érdemes kiemelni: a kormányfő jogköreinek bővülése, a politikai folyamatok és a kormányzati kommunikáció centralizációja, a miniszterelnökség ellenőrző szerepének növekedése, a háttérintézmények befolyásának erősödése stb.

A magyar alkotmányos rendszerben a közjogi szabályok (döntési jogkörök, politikai felelősségi alakzatok) a miniszterelnököt az államvezetés központi szereplőjévé teszik. Parlamentáris berendezkedésünket leginkább a némethez hasonló „közepesen erős” miniszterelnöki kormányzás jellemzi.⁹ Az Alaptörvény nem csupán fenntartja a miniszterelnök-centrikus (kancellári típusú) kormányzati modellt, hanem tovább erősíti.¹⁰ A kormány általános politikájának meghatározását („*Richtlinienkompetenz*”) az Alaptörvény a miniszterelnök jogává és kötelességévé teszi, formálisan is kiemelve őt a kormányzati politikáért felelőséget viselők körében. Az Alaptörvény megváltoztatta a korábbi alkotmányos szabályozást, amely szerint a parlament először a miniszterelnök személyéről és egyben az általa beterjesztett kormányprogramról szavazott. Az új alkotmányos rend szerint a kormány megalakulása a miniszterelnök megválasztásával kezdődik, valójában a kormány a parlamenti többségtől a miniszterelnök megválasztásával kapja meg a bizalmat és a felhatalmazást a kormányzati munkára. Az Országgyűlés többségének támogatása nélkül a miniszterelnök nem alakíthat kormányt, és nem határozhatja meg a kormány általános politikáját. A korábbi szabályozással szemben az Alaptörvény a miniszterelnök megválasztását nem köti a kormányprogram elfogadásához, és nem határozza meg tartalmilag, mit kell érteni a kormány általános politikáján. Arra sem találunk alkotmányos szabályt, hogy a miniszterelnök az általános kormányzati politikát mikor és milyen formában köteles megismertetni a nyilvánossággal. Az Alaptörvény tehát amellet, hogy eltörölte a kormányprogramról szóló kötelező szavazást, széles mozgásteret hagyott a miniszterelnöknek a kormány általános politikájának tartalmi és formai meghatározásában. A miniszterelnök így közjogilag is erős támogatást kapott arra, hogy ő legyen a kormány politikai vezetője, a kormány egészének nevében lépjen fel, képviselje a kormányt a nyilvánosság és a külföldi partnerek felé. A végrehajtó hatalom fejeként személyében testesíti meg a kormányzati politikát, és meghatározó befolyást gyakorol a közigazgatás működésére.

A „kancellári típusú” kormányzati modell további fontos jellemzője és egyben a miniszterelnöki hatalom egyik legfontosabb forrása, hogy a kormányfő diszkrecionális joga minisztereknek kiválasztása. Ezért fogalmazhatunk úgy, hogy nem a kormánynak van feje, hanem a miniszterelnöknek van kormánya. A miniszterek kiválasztása és menesztése közjogilag – természetesen az államfő közbeiktatásával és figyelemmel a pártpolitikai erőviszonyokra – a kormányfő kizárólagos jogosítványa. A kormányfő és a miniszterek eltérő politikai felelősségi alakzata az egyik összetevője a miniszterelnök széles mozgásterének a kormány

9 – Nemzetközi összehasonlításban az olasz kormányfő kifejezetten gyenge, míg a brit miniszterelnök rendkívül erős hatalmi pozícióval rendelkezik.

10 – Az Alaptörvény 18. cikkének (1) bekezdése: „[a] miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját”.

tagjainak kiválasztásában és leváltásában. Természetesen a kormányfő mozgásteret szorosan összefügg a miniszterelnök pártpolitikai hátterével és a kormány koalíciós összetételével.¹¹

A politikai felelősség és a bizalmi elv közjogi sajátosságai az Országgyűlés és a kormány viszonyában

A miniszterelnök kormányon belüli súlyát növeli a német mintát követő úgynevezett konstruktív bizalmatlansági indítvány, valamint a miniszterekkel szemben érvényesülő parlamenti bizalmatlansági indítvány hiánya. Az Alaptörvény 18. cikkének (4) bekezdése rögzíti a kormány tagjainak felelősségét az Országgyűlés és a miniszterelnök felé. A klasszikus parlamentarizmus szabályaitól eltérően a miniszterek valójában csak a kormányfőnek tartoznak olyan politikai felelősséggel, amely akár leváltással is szankcionálható. A miniszterek parlament előtti felelősségének érvényesítésére a képviselők csak gyengébb eszközökkel (kérdések, interpellációk, beszámoltatás, meghallgatás) rendelkeznek. A parlament tehát csak a miniszterelnökkel együtt válthat le minisztereket, mindez tovább erősíti a kormányfő pozícióját a parlamenttel szemben.

A magyarországi rendszerváltoztatás nyomán parlamentáris kormányzati rendszer jött létre, amelyben alapvető közjogi szabályként érvényesült, hogy a kormány függ az Országgyűlés többségének bizalmától, és felelősséggel tartozik a parlamentnek. Mind a magyar, mind a kontinentális hagyomány szerint a végrehajtó hatalomnak a parlamenttel – mint a népszuverenitás elsődleges hordozójával – szemben meglévő felelőssége teremti meg a kormány demokratikus legitimitását. A parlamentáris politikai rendszerekben a kormányt a parlamenti többséggel rendelkező pártok alakítják meg, s a kormánypártok és a végrehajtó hatalom közötti szoros együttműködés eredményezi a kormányzati stabilitást. A kormányzat és a parlament közötti viszonynak kulcseleme a politikai bizalom. Ennek erodálódása a kormányzati törekvések zátonyra futását, kormányválságok sorozatát hozhatja magával, megléte viszont a kormányozhatóság és a kormányzati cselekvőképesség fennmaradását biztosíthatja. A parlamentáris rendszerekben a végrehajtó hatalom feletti parlamenti kontroll legfontosabb eszköze a bizalommegvonás. A kormánnyal szemben érvényesített bizalmatlansági indítvány az Országgyűlés legerősebb szankcionáló közjogi eszköze a végrehajtó hatalom ellenőrzésére.

¹¹ – Koalíciós kormányok esetében a miniszterelnököt köti a koalíciós megállapodás, amelyben szigorúan rögzítik a tárcák pártok közötti elosztásának rendjét. A kormányfőnek be kell tartania a megállapodást, ellenkező esetben a koalíciós kormány felbomlását kockáztatja. Ha a miniszterelnök kisebbségi kormányt kénytelen vezetni, úgy még inkább elképzelhető, hogy a politikai támogatás fejében akár miniszteri posztot is ajánl az ellenzéknek. Egyszínű és biztos többségű kormány esetében az növelheti a kormányfő mozgásterét, ha ő a pártelnök is, és uralja a párt döntéshozó testületét.

Az Alaptörvény szabályozási konstrukciójából egyértelműen kiolvasható, hogy az Országgyűlés bizalma a kormánnyal szemben a miniszterelnökhöz kötött.¹² Ez megnyilvánul abban, hogy a parlament a bizalmat a miniszterelnök megválasztásakor fejezi ki, s ha megvonja tőle a bizalmát, az a kormány bukását is jelenti. A bizalmi szavazás határozott politikai állásfoglalás, a kormányzati szándékokat képviselő miniszterelnök egyértelmű támogatása, felhatalmazása a kormányalakításra és a politikai irányvonal meghatározására. A politikai bizalom ikertestvére az államhatalmi ágak megosztására épülő parlamentáris rendszerekben a politikai felelősség. A kormány tevékenységéért felelősséggel tartozik az Országgyűlésnek, amelyet az a legkülönbözőbb formákban gyakorol (kérdés, interpelláció, beszámoltatás, bizottsági meghallgatás, vizsgálóbizottság). A politikai bizalomvesztés a felelősségre vonás legsúlyosabb parlamenti szankcióját, a kormány leváltását eredményezheti. Az Alaptörvény különbséget tesz a kormány mint testület és a kormány tagjainak a felelőssége között, de nem részletezi a felelősség jellegét, illetve alapját. A parlamentáris kormányzati rendszerek karakterének megfelelően a magyar kormány és tagjainak felelőssége parlamenti politikai felelősséget jelent, amely a végrehajtó hatalom és a miniszterek politikai cselekvéseinek, döntéseinek alapul. A kormány tagjai természetesen a politikai felelősségnél jóval szűkebb jogi felelősséggel is tartoznak, de ennek előírásai nem térnek el a nem állami vezetőkre vonatkozó szabályoktól.

Az Alaptörvény – megőrizve a korábbi alkotmányos szabályozás koncepcióját – kizárólag a konstruktív bizalmatlansági indítvány révén teszi lehetővé, hogy a parlament saját kezdeményezésre megvonja a bizalmat a kormánytól. Ez a legerősebb szankcionáló eszköz a parlament kezében, amelyet még az 1990. évi XL. törvény vezetett be.¹³ A konstruktív bizalmatlansági indítvány hozzájárult a rendszerváltozást követő kormányok stabilitásához, megakadályozva olyan ad hoc politikai szövetségek létrejöttét, amelyek elhúzódozó kormányváltásokhoz vezethettek volna.

A bizalmatlansági indítvánnyal szemben a bizalmi szavazás nem a parlament kormány feletti ellenőrzésének intézménye, hanem éppen ellenkezőleg: az Országgyűlés feletti kormánydominancia eszköze. Leginkább arra szolgál, hogy a kormánypárti képviselők renitens tagjait fegyelmezze. Nem a politikai felelősség érvényesítése a funkciója, hanem egyfajta kormányzástechnikai eszköz olyan esetekben, amikor egy-egy előterjesztés támogatása kétértelmű, vagy a kormány iránti bizalom újraélesztésére van szükség. A bizalmi kérdést a mi-

12 – „Az Országgyűlés megválasztja a miniszterelnököt, dönt a Kormánnyal kapcsolatos bizalmi kérdésről” (Alaptörvény 1. cikk [2] bekezdés f) pont). „A Kormány tagja tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszter a miniszterelnöknek” (Alaptörvény 18. cikk [4] bekezdés).

13 – A német mintájú konstruktív bizalmatlansági indítvány jogrendbe iktatását Antall József miniszterelnök kezdeményezte, elsősorban a kormányozhatóság biztosítása érdekében. Az 1990. április 29-i MDF–SZDSZ-paktum révén sikerült megszavazni a törvényhozásban a szükséges alkotmánymódosítást. Részletesen lásd: Bihari, 2005: 395.

niszterelnök kétféle formában is felvetheti. Az első esetben önálló bizalmi szavazást indítványoz az Országgyűlésben. Erre jobbra akkor kerül sor, amikor a kormányfő azt érzékeli, hogy csökken a parlamenti többség által nyújtott támogatás, és fel akarja mérni a bizalom meglétét, illetve hiányát. Ha az országgyűlési képviselőknek több mint a fele támogatja a miniszterelnököt és kormányát, akkor az megnyerte a szavazást, és folytathatja munkáját. A másik, speciális esetben a kormányfő egy konkrét kormányzati előterjesztéssel köti össze az eljárást (összekapcsolt bizalmi szavazás). A bizalmi szavazás megnyeréséhez szükséges parlamenti többség mértéke az előterjesztés jellegétől függ. Amennyiben az indítvány elfogadásához elegendő az egyszerű többség, akkor a bizalom megtartásához is csak egyszerű többség kell. Ha azonban a kormány egy kétharmados többséget igénylő előterjesztéshez köti a bizalmi szavazást – ami ritkán szokott előfordulni –, akkor a bukás csak a kétharmados támogatás megszerzésével kerülhető el. Ha az Országgyűlés a kormányfő által kezdeményezett bizalmi szavazáson a bizalmatlanságát fejezte ki a kormányfővel szemben, akkor ez a miniszterelnök megbízatásával együtt automatikusan – *ex lege* – a kormány mandátumának megszűntét is eredményezi.

A kormány mint testület alkotmányos viszonya a központi államigazgatási szervekhez

A kormányzati tevékenység átalakulása (a prezidencializálódás, perszonalifikálódás és mediatalizálódás hatásai) következtében a magyar kormány testületi jellege csökkent. Az Alaptörvény közjogi értelemben is módosulást hozott, hiszen míg a korábbi alkotmányos szabályozás nevesítette a kormányüléseket mint a kormány döntéshozatali fórumát, addig az Alaptörvény már nem tartalmazza a kormányülés fogalmát, sőt nem is utal rá. A testületi működés „alkotmányos követelményét” az ügyrendbe¹⁴ foglalás kormányhatározati szintje váltotta fel. A testületi jelleggel szemben a kormányfői hatalom erősödését jelzi az a fejlemény is, hogy az ügyrend felhatalmazása alapján, kivételesen indokolt esetben a miniszterelnök – saját jogán – a kormány ülései között kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki.¹⁵ A közjogi változások mellett a testületi jelleg visszaszorulására utal a formális kormányülések számának csökkenése, illetve az informális konzultációk és informális kormányülések számának növekedése (Mandák, 2012).

14 – A Kormány működésének részletes szabályait maga határozza meg ügyrendjében (lásd a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. [VII. 7.] Korm. határozat; a továbbiakban: a Kormány Ügyrendje).

15 – „A miniszterelnök a Kormány ülései között – kivételesen indokolt esetben – feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások aláírása, jóváhagyása, látogatások szervezése, egyes kinevezések és felmentések ügyében, kitüntetések adományozása céljából kormányhatározatot, továbbá más esetben a Kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki” (A Kormány Ügyrendje, 77. pont).

Az összkormányzati működés elősegítése szempontjából kitüntetett jelentőségű – a kabineteken, a kormánybiztosokon és miniszterelnöki biztosokon túl – a kormányzati koordinációt ellátó Miniszterelnökség. Az első Orbán-kormány idején a miniszterelnök munkaszervezeteként működő, majd egyre inkább kormányzati koordinációt is végző Miniszterelnöki Hivatal,¹⁶ illetve a legutóbbi időben a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium helyét a „szuperkancelláriává” erősített Miniszterelnökség, később pedig a Kormányzati Központ vette át.¹⁷ A 2010-es kormányváltást követően megszűnt a Miniszterelnöki Hivatal mint kormányhivatal, funkcióinak jelentős részét a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumba olvasztották be, és a korábbi kabinetiroda Miniszterelnökséggé alakításával új kormányzati szervet hoztak létre. A 2014-es parlamenti választások után az igazságügyi funkciókat leválasztva, minisztériumi formában alakították újra a kormányzati koordináció csúcsszervét, amelynek vezetője miniszteri rangban irányította a szervezet munkáját.¹⁸ A Miniszterelnökség alapító okirata tizenhét hivatali feladatkört sorol fel a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel kapcsolatban.¹⁹ A státútum e miniszter munkaszerveként definiálta a Miniszterelnökséget, amely a kormány irányítása alatt álló, különös hatáskörű államigazgatási szerv. Az új szabályozás jelentős változást hozott a Miniszterelnökség közjogi státuszában, valamint feladat- és hatásköreit tekintve is. Közjogi helyzetét illetően a minisztériumok felsorolásáról szóló törvény kiemeli a szakminisztériumok köréből, mint elsősorban a kormányzati koordinációért felelős minisztériumot. A 2010 és 2014 közötti időszakban az államtitkár által irányított szervezet elsődleges feladataként a miniszterelnök tevékenységének segítését és a kormány általános politikájának kialakításában való közreműködést határozták meg. Az új státútum szerint tehát a minisztériumi formában működő Miniszterelnökség már nem a miniszterelnök munkaszervezete, bár a kormányfő közvetlen irányítása alá tartozik. Rendkívül széles körű, számos szakpolitikai feladatkört is tartalmazó funkciói közül kétségtelenül a kormányzati politika összehangolása és a közigazgatás stratégiai irányítása jelentik a domináns karakterjegyeket. A státútum és az SZMSZ szabályozási koncepciójának együttes értelmezéséből, illetve az SZMSZ részletes szabályaiból kiderül, hogy a Miniszterelnökség ténylegesen a miniszterelnök tág értelemben felfogott munka-

16 – „A valóban kancellári jellegű, perszonifikált kormányzás alapintézménye, a kormányzati »zászlóshajó« a Miniszterelnöki Hivatal, amelyet a köznyelv egyre inkább kancelláriának nevezett [...]” (Sárközy, 2012: 241–242).

17 – Ez utóbbit a 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről, vagyis a kormány státútuma hozta létre, *Magyar Közlöny*, 2018/70. szám, 3574–3623.

18 – A Miniszterelnökség alapító okirátát a miniszterelnök az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 8. § (4)–(7) bekezdése alapján adta ki 2014. július 24-én.

19 – Ezek a következők voltak: a kormányzati tevékenység összehangolása, a közigazgatási minőségpolitika és személyzetpolitika, közigazgatás-fejlesztés, közigazgatás-szervezés, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete, az európai uniós források felhasználása, agrár- és vidékfejlesztés, kutatás-fejlesztés és technológiai innováció, közbeszerzések stb.

szervezete.²⁰ A Miniszterelnökségen kilenc államtitkár – köztük egy közigazgatási államtitkár – és több mint harminc helyettes államtitkár segítette a kormány munkáját. Áttekintve a Miniszterelnökség szakmai portfóliójának összetételét, új csúcsminisztériumi státuszát azt láthatjuk, hogy a Miniszterelnökséget vezető „kancelláriaminiszter” minden elődjénél erősebb közjogi és politikai-hatalmi pozícióval rendelkezett. A miniszterelnököt kiterjedt szakmai apparátus segíti a kormány általános politikai irányvonalának meghatározásában, a közigazgatás feletti szakmai és politikai kontroll biztosításában, a kormányzás napi teendőinek menedzselésében. Az új profilú „kancellária” számos stratégiai fontosságú szakpolitikai területet integrált magába (agrár- és vidékfejlesztés, európai uniós fejlesztés, nemzeti pénzügyi szolgáltatások és postaügy, területi közigazgatás), ami által egyfajta „kormány a kormányban” szerepkörbe került. Paradigmaváltás zajlott le tehát a Miniszterelnökség funkcióját illetően. A miniszterelnök munkaszervezetéből széles hatáskörű kormányzati hatalmi centrum jött létre, amely a centralizált kormányfői hatalom letéteményese és elsődleges támasza lett. Az Alaptörvényben megerősített miniszterelnöki hatalmat egy olyan intézményi struktúra szolgálta, amely magában hordozta a prezidenciális rendszerre való áttérés csíráit. A 2018-as választásokat követő átalakítás közjogilag tovább növelte a kormányfő szerepét a kormányzati irányításban. Az újonnan létrehozott Kormányzati Központ három intézményből áll: Miniszterelnöki Kormányiroda, Miniszterelnöki Kabinetiroda, Miniszterelnökség. A kormányfő közigazgatási folyamatokba való intenzívebb beleszólásának igényét jelzi a Miniszterelnöki Kabinetiroda felállítása. Ez a hivatal koordinálja a minisztériumok munkáját, vezetője közigazgatási államtitkár, és a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt működik. A tárca nélküli miniszterek közül a nemzeti vagyonért felelős minisztert és stábját helyezték el a Kormányirodán belül, kiemelve ezzel az állami vagyonkezelés stratégiai szerepét. A Nemzeti Információs Hivatal felügyelő államtitkárság is a Kormányirodához tartozik, biztosítva ezzel a titkosszolgálati csúcyszerv közvetlen kapcsolódását a kormányfőhöz. A Miniszterelnöki Kabinetiroda portfóliója kiegészült a turizmussal, államtitkárságainak száma azonban csökkent. Annak ellenére, hogy a kommunikáció a Fidesz-kormányzat sikerágazata, a kommunikáció nem kapott önálló államtitkárságot. A „szuperkancelláriából” 2018 utánra már csak egy alaposan lefogyasztott Miniszterelnökség maradt, a területi közigazgatás, a településfejlesztés és az Európai Unióval kapcsolatos ügyek²¹ menedzselésének feladataival. Ezenkívül a Miniszterelnökség feladatkörébe tartozik még az összkormányzati

20 – Erre utal a Miniszterelnökséget vezető miniszter feladatkörét meghatározó SZMSZ 8. § g) pontja: „gondoskodik a miniszterelnök által meghatározott feladatok ellátásáról, ezen belül koncepciót és megoldási javaslatokat dolgoz ki”, és h) pontja: „közreműködik a miniszterelnök döntéseinek közpolitikai megalapozásában és azok végrehajtásában”.

21 – 2019 nyarán Trócsányi Lászlót Varga Judit európai ügyekért felelős államtitkár váltotta az igazságügy-miniszteri székben, és ezzel egy időben az EU-s ügyek is átkerültek a Miniszterelnökségről az igazságügyi tárcához.

stratégiaalkotás is, megerősítve azzal, hogy a stratégiai kabinet vezetője a tárcát irányító miniszter lett, bár nem kapott miniszterelnök-helyettesi rangot.

A kormányzati döntés-előkészítésben és a közigazgatás működésének szakmai összehangolásában kulcsfontosságú szerepet játszik a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (a továbbiakban: KÁT), amely a kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő szervezete, melynek a kormányülésre benyújtott minden előterjesztést és jelentést meg kell tárgyalnia. A KÁT-ot a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára hívta össze és vezette, és ő állította össze a napirendjét is. A 2010 és 2014 közötti kormányzati ciklusban a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium koordináló szerepének gyengülésével a KÁT döntés-előkészítő szerepe is visszaszorult. Számos tekintetben az újjáélesztett Politikai Államtitkári Értekezlet vált a szakmai-politikai egyeztetések meghatározó fórumává, amelyet a Miniszterelnökség politikai államtitkára vezetett. Lázár János minisztersége alatt, a 2014-es parlamenti választások után, a Miniszterelnökség új szerepkörében ismét felértékelődött a KÁT hagyományos, közigazgatás-szakmai döntés-előkészítő szerepe. A 2018-as, immár harmadik kétharmados kormányparti győzelem után a miniszterelnök elérkezettnek látta az időt, hogy „saját kezébe vegye a kormányzást”, ezért közvetlen irányítása alá vonta a KÁT-ot, formálisan is bejelentve az igényét az operatív közigazgatási ügyek közvetlen kontrolljára. Ezek a kormányzati rendszeren belüli strukturális változások – tekintettel Orbán Viktor miniszterelnök komoly mértékben megnövekedett külföldi elfoglaltságaira – jelentős mértékben lassíthatják az államigazgatás döntési folyamatait, annak ellenére, hogy a kormánykabinetek fontos döntés-előkészítő szerepet játszanak.

A 2010-es kormányváltás az elmúlt húsz év legradikálisabb kormány szerkezeti változását hozta magával.²² A magyar alkotmányos rendben a miniszterelnöknek – különösen ha nincsenek koalíciós politikai kényszerek – széles közjogi mozgásteret van a kormány minisztériumi szerkezetének meghatározásában. Az Alaptörvény rendelkezései világossá teszik,²³ hogy minisztériumot csak törvénnyel lehet létrehozni, amelynek elfogadásához elegendő az egyszerű parlamenti többség. A kormányzati szerkezet tükrözi a mindenkori kormányzati politika prioritásait, kiemelve egyes szakterületek fontosságát. Kiegyensúlyozott politikai viszonyok között az ellenzék általában nem vitatja el a kormánytöbbségnek azt a jogát, hogy saját politikai elképzeléseihez igazítsa a kormányzati struktúrát. A Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvényben (a továbbiakban: Mtv.)

22 – A minisztériumok számának jelentős csökkentésével nyolc integrált minisztériumot („csúcsmisztérium”) hoztak létre: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Belügyminisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Külügyminisztérium, Nemzetgazdasági Minisztérium, Nemzeti Erőforrás Minisztérium, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, Vidékfejlesztési Minisztérium. A Miniszterelnöki Hivatal államtitkár vezette Miniszterelnökség váltotta fel. Lásd részletesebben: Smuk, 2011: 367–369.

23 – Az Alaptörvény 17. cikke e szerint „(1) A minisztériumok felsorolásáról törvény rendelkezik. [...] (4) Sarkalatos törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését törvény módosíthatja.”

szabályozott minisztériumi struktúra kisebb változtatások mellett megőrizte a négy évvel korábbi kormányzati szerkezetátalakítás főbb vonásait.²⁴ Az Mtv. különbséget tesz a Miniszterelnökség mint elsősorban a kormányzati koordinációt ellátó minisztérium és a szakpolitikai feladatokat végző minisztériumok között. A négy minisztérium (Emberi Erőforrások Minisztériuma, Földművelésügyi Minisztérium, Igazságügyi Minisztérium, Külgazdasági és Külügyminisztérium) nevében történt változás részben funkcióváltozással, részben pedig a minisztériumi profil karakteresebbé tételének szándékával függ össze. A megaminisztériumi szerkezetet megtöri ugyan az igazságügyi tárca létrehozása és a földművelésügyi profil-tisztítás, de az integrált nagy minisztériumi alapmodell nem változott. A „szuperkancellária-ként” működő Miniszterelnökség minden tekintetben a szakminisztériumi struktúra fölé emelkedett.

A minisztériumokra vonatkozó jogi szabályozás alapja a kormány szervezeti törvény²⁵ (a továbbiakban: Ksztv.), amely nem csupán a minisztériumok szervezeti felépítését határozza meg, hanem rendhagyó módon a minisztériumok fogalmát is definiálja. A minisztérium – a miniszter munkaszerveként – a kormány irányítása alatt álló, különös hatáskörű államigazgatási szerv. Olyan közhatalmi jogosítványokkal felruházott legmagasabb állami hivatal, amely a közigazgatás központi szervezetrendszerébe tartozó intézményként, meghatározott szakterületeken az állami ügyek folyamatos intézését végzi (Petrétei, 2013).

A miniszter és az államtitkár politikus, és ebben a minőségében a kormányzati politika formálója. Részt vesz politikai döntések meghozatalában, döntéseit, szakmai alternatívák közötti választásait politikai mérlegelést követve hozza meg. A valóságban a szakmai pozíciók gyakran átpolitizálódnak. A közigazgatás átpolitizálódása világjelenség, ezért a kormányváltások sok esetben a politikai kinevezetteknel lényegesen szélesebb kört érintenek (Stumpf, 2011). A miniszter részletes feladat- és hatáskörét a kormány eredeti jogalkotói hatáskörében kiadott rendeletében állapítja meg.²⁶ E pozíció nem csupán közjogi tisztség, hanem politikusi státusz, amelynek esetében a politikai bizalom és felelősség meghatározó szerepet játszik. A miniszter tevékenysége és szakmai teljesítménye az Országgyűlés előtti szereplései során politikai értékelést is kap. A tárca nélküli miniszter feladatköréért csak olyan feladat határozható meg, amely egyetlen más miniszter feladatkörébe sem tartozik.

24 – Az Mtv. 1. § (1) bekezdése alapján „Magyarország minisztériumai a Miniszterelnökség mint elsősorban a kormányzati koordinációt ellátó minisztérium és a szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumok”. Az Mtv. 1. § (2) bekezdése értelmében „Magyarország szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumai a következők: a) Belügyminisztérium, b) Emberi Erőforrások Minisztériuma, c) Földművelésügyi Minisztérium, d) Honvédelmi Minisztérium, e) Igazságügyi Minisztérium, f) Külgazdasági és Külügyminisztérium, g) Nemzetgazdasági Minisztérium, h) Nemzeti Fejlesztési Minisztérium”.

25 – A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.).

26 – A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet.

Egy-egy kiemelt fontosságú, a miniszter feladatköréhez tartozó feladat ellátására a miniszter normatív utasítással miniszteri biztost nevezhet ki.²⁷

A negyedik Orbán-kormány lényegében nem változtatta meg a megelőző időszak minisztériumainak és kormánytagjainak a számát, ellenben jelentős feladatátcsoportosítások történtek a tárcaik között. Ha az elmondottak alapján a harmadik Orbán-kormányt a „szuperkancellária” miatt „fejnehéz” kormánynak nevezhetnénk, akkor az új kormányzati felállást „farnehéz” kormányként lehetne jellemezni. A feladatátrendezések nyomán újra létrehozták a klasszikus profilú Pénzügyminisztériumot, amely a korábbi Nemzetgazdasági (csúcs)Minisztériumból csupán a foglalkoztatáspolitikát és a munkaügyet tartotta meg. Az új Innovációs és Technológiai Minisztériumhoz telepítettek minden gazdaságstratégiaileg fontos feladat- és hatáskört, megteremtve ezzel a kormányzaton belüli gravitációs nehézséket. A miniszterelnök ezt a tárcaát tekintve a kormányzati innováció zászlóshajójának, felhatalmazva a minisztert a felsőoktatási és tudományos szféra anektálására is. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma az egyházi és nemzetiségi ügyek áthelyezése ellenére továbbra is a legnagyobb tárca maradt, a leginkább problémásnak tekintett egészségügyi és oktatási portfólióval. A legutóbbi átalakítás során a kormány szerkezeti stabilitását a klasszikus minisztériumok, a belügy, a honvédelem, az igazságügy, a külgazdasági profillal kiegészített külügy, valamint az agrártárca jelentették.

Az Alaptörvény 23. cikke a korábbi alkotmányos szabályozáshoz képest új intézményként emelte alaptörvényi rangra az önálló szabályozási szerveket.²⁸ Mind a felelősségi, mind a kinevezési szabályok erősítik a szervezet önállóságát. A parlamentáris demokráciák rendszerében az önálló szabályozó szervek a kormányzati főhatalom centralizációjának korlátjaként jelennek meg, egyes területeken szűkítve a kormány mozgásterét.²⁹

A független szabályozó hatóságok közigazgatási térnyerése az állam gazdasági szerepvállalásának növekedéséhez köthető. A modern közigazgatás rendre kilép a hagyományos hatósági jogalkalmazói tevékenységből, és eredeti jogszabályalkotási feladatokat is vállal. Az új szerepkör megtöri a hatalmi ágak elválasztásának hagyományos logikáját, hiszen egy végrehajtó hatalomhoz sorolt központi közigazgatási szerv sui generis jogalkotási funkcióval

27 – A miniszter kinevezési joga korlátozott. A javasolt személyről tájékoztatnia kell a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárát, aki gyakorolja a Ksztv. 71. § (6) bekezdésében meghatározott kifogásolási jogköröket.

28 – Az Alaptörvény 23. cikke alapján: „(1) Az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozhat létre. (2) Az önálló szabályozási szerv vezetőjét a miniszterelnök vagy – a miniszterelnök javaslatára – a köztársasági elnök nevezi ki sarkalatos törvényben meghatározott időtartamra. Az önálló szabályozó szerv vezetője kinevezi helyettesét vagy helyetteseit.”

29 – Alkotmányos felhatalmazásával élve az Országgyűlés két önálló szabályozó szervezetet hozott létre: a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot (lásd a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényt) és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalt (lásd a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvényt).

is rendelkezik, hatósági döntései ellen közigazgatási úton nincs jogorvoslat, de a bírói felülvizsgálat biztosított. E szervek a végrehajtó hatalom irányítóitól függetlenül végzik tevékenységüket, amelyet többnyire törvény szabályoz. A független szabályozó hatóságok vezetőit általában a kormányfő vagy az államfő nevezi ki határozott időre, és a megbízás visszavonására nincs lehetőség. A független szabályozó hatóságok vagy autonóm államigazgatási szervek leginkább a pénzügyi igazgatásban, a médiaigazgatásban és az energetikai ágazatban működnek.

Záró gondolatok

Magyarország új Alaptörvénye tehát nem hozott lényeges változást a kormány államszervezeten belüli helyzetében: Magyarország államformája parlamentáris köztársaság maradt. A hatalommegosztás elvének Alaptörvénybe emelése, valamint a rendszerváltoztatás óta bekövetkezett strukturális és politikai változások mégis átalakították a végrehajtó hatalom szerkezetét, természetét és működését, tovább erősítve a kormányfő szerepét. Lényegében egyetértek Sárközy Tamás értékelésével: „Orbán pedig az 1990-ben kialakított kancellári kormányzásban rejlő lehetőségeket maximálisan kihasználva, a francia félpreszidenciális rendszerre némileg hasonlító kormányzati rendszert vezetett be, természetesen de facto, mert jogilag a miniszterelnöki és az államelnöki pozíció egymástól változatlanul elkülönül, és a kormány nem prezidenciális, hanem parlamentáris rendszerben működik. Ennek az intézmények fölé kerekedő, informális eszközöket széles körben felhasználó kormányzati rendszernek a kiépítése 2018-ra lényegében sikerrel befejeződött” (Sárközy, 2019: 369).

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BAUDET, THIERRY (2015): *A határok jelentősége*, Budapest, Századvég.
- BIHARI MIHÁLY (2005): *Magyar politika 1944–2004. Politikai és hatalmi viszonyok*, Budapest, Osiris.
- FUKUYAMA, FRANCIS (2014): *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, U.S., Farrar, Straus and Giroux.
- HAMBURGER, PHILIP (2014): *Is the Administrative Law Unlawful?*, Chicago, The University of Chicago Press.
- MANDÁK FANNI (2012): A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán kormány idején, in VEREBÉLYI IMRE (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban*, Győr, Széchenyi István Egyetem, Állam és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 30–41.
- MATHIEU, BERTRAND (2018): *A jog a demokrácia ellen?*, Budapest, Századvég.
- PETRÉTEI JÓZSEF (2013): *Magyarország alkotmányjoga. II. Államszervezet. IV. fejezet A kormány*, Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 139–178.
- POGUNTKE, THOMAS – WEBB, PAUL (2005): *Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, New York, Oxford University Press.
- SÁRKÖZY TAMÁS (2012): *Magyarország kormányzása 1978–2012*, Budapest, Park.
- SÁRKÖZY TAMÁS (2019): *Illiberális kormányzás a liberális Európában. A harmadik Orbán kormány 2014–2018*, Budapest, Park, 369.
- SMUK PÉTER (2011): *Magyar közjog és politika. 1989–2011*, Budapest, Osiris.
- STUMPF ISTVÁN (2011): Stabilitás és „zsákmányrendszer” szerepe a közszolgálati életpályában, in GELLÉN MÁRTON (szerk.): *Új feladatok – átalakuló közszolgálat. Tanulmányok a II. Magyar Zoltán emlékkonferencia kapcsán*, Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet.
- STUMPF ISTVÁN (2014): *Erős állam – alkotmányos korlátok*, Budapest, Századvég.
- TÓTH LÁSZLÓ (2017): A végrehajtó hatalom prezidencializálódásának egyes aspektusai a II. és III. Orbán-kormányok esetében, *Parlamentari Szemle*, 2017/2. 47–68.

GOVERNANCE, SEPARATION OF POWERS, PRESIDENTIALIZATION

Abstract

In response to today's challenges, this study aims to describe how the Hungarian Fundamental Law regulated the constitutional position of the government at the top of the executive, and to demonstrate the dual function of the government as well as the expanded role of the prime minister. It concludes that the presidentialization is significantly transforming the role of the prime minister in government. The weakening of traditional social fault lines, the redefinition of state involvement, the mediatization of politics (making politics for sale in the media) and the personalization (the rise of the politician's personality) are identified as general causes of the process. Among the essential criteria of presidentialization, the study mainly discusses the head of government's expansion of power, the centralization of political processes and government communication, and the strengthening control role of the prime minister's office. It defines the position of government as a collegial state administration body in the division of powers by analyzing its relationship to the Parliament. Along with the radical restructuring of the government in 2010, the study describes the relationship of each state administration body to the government and concludes that in the Hungarian constitutional rule, the Prime Minister has a wide margin of maneuver in defining the general direction of government policy and the ministerial structure. The government structure indeed reflects the priorities of government policies, emphasizing an area of specialization.

Keywords: constitutionality, exercise of power, presidentialization, government, Prime Minister, parliamentary democracy, national sovereignty and identity

Prof. Dr. Stumpf István

Deák Ferenc-díjjal és a Magyar Érdemrend középkeresztje csillaggal kitüntetett jogász, politológus, szociológus, egyetemi tanár, a politikatudományok kandidátusa, korábbi alkotmánybíró, volt kancellárminiszter s jelenlegi kormánybiztos.

MAGYAR HATÁRNYITÁS AZ NDK MENEKÜLTJEI ELŐTT 1989-BEN

EGY KULCSDÖNTÉS KÖZPOLITIKAI ELEMZÉSE

JENEI GYÖRGY

Absztrakt

A tanulmány azzal a kulcsdöntéssel foglalkozik, amelyet a magyar miniszterelnök, Németh Miklós hozott, amikor elhatározta a magyar határ kinyitását a keletnémet menekültek számára 1989-ben. Az írás a döntési sorozatot elemzi, amely lehetővé tette a miniszterelnöki szándék megvalósulását. Az áttekintést a széles körű hatást kifejtő közpolitikai döntések modelljeinek tükrében teszi meg. Ezek a modellek: Herbert Simon két modellje (átfogó racionalitás és korlátozott racionalitás), Charles Lindblom két modellje (egymást követő korlátozott összehasonlítások modellje, korlátozott összehasonlítások stratégiai elemzési modellje). Az áttekintés két további modellt is magában foglal. Az egyik Yehezkel Dror normatív optimalizálási modellje, amely a realizmust és az idealizmust kombinálja, hangsúlyozva az intuíció szerepét. A másik modell Amitai Etzioni nevéhez fűződik: ezt ő maga vegyes levizsgálási modellnek nevezte, amely az alapvető és a részleges döntések megkülönböztetésén alapszik. A tanulmány tehát kutatói perspektívából vizsgálja az 1989-es döntés rövid és hosszú távú következményeit s tanulságokat von le a jelenlegi és a jövőbeni helyzetre vonatkozóan.

Kulcsszavak: a közpolitikai modellek típusai, a közpolitikai döntések sorozatának szerepe, a határnyitási döntés, a civil szervezetek szerepe, a döntés következményei és jelenlegi tanulságai.

Napjainkban is emlékeztető tény, hogy 1989 szeptemberében Magyarország megnyitotta nyugati határát, és lehetővé tette, hogy a keletnémet menekültek – Ausztrián keresztül – Nyugatra, az NSZK-ba távozzanak. Ez világszerte kiváltotta a magyarok tiszteletét és megbecsülését, amely csak az 1956-os forradalom és szabadságharc nemzetközi visszhangjával

hasonlítható össze. 1989-ben Magyarország nemzetközi értékelése olyan magasra emelkedett, hogy az még Lengyelországéval és Jugoszláviáéval is vetekedett.

A határnyitás tudatos döntés eredménye volt. Spontán rögtönzés itt szóba sem jöhetett. A döntés előzményeiről és történetéről Oplatka András (2008) írt kitűnő, alapos, a finom részleteket is érzékeltető könyvet. Forrásai részben a témakört feltáró és ahhoz kapcsolódó dokumentumok, részben az egykori résztvevőkkel készített interjúk voltak. E könyv mellett támaszkodom saját személyes élményeimre is, amelyeket az egykori magyar miniszterelnök személyes tanácsadójaként szereztem.

A tanulmány nagy jelentőséget tulajdonít a társadalmi támogatás, a civil szervezetek és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat kiemelkedő szerepének, amely a kormánytagok állásfoglalását és a miniszterelnököt nemcsak bátorította, hanem ösztönözte is a döntés meghozatalában.

A döntéssel közpolitikai nézőpontból kívánok foglalkozni. A közpolitikai szakirodalom megkülönbözteti az „*of policy*” és a „*for policy*” elemzést (Gordon et al., 1977). Az első esetben az elemzés a folyamatok megértésére összpontosít, a második esetben viszont a fő cél a hozzájárulás egy bizonyos társadalmi probléma megoldásához. Jelen tanulmány az „*of policy*” típusba tartozik, vagyis deskriptív dominanciájú, és preskriptív mozzanatokat csak indirekten tartalmaz. Thomas Dye, a közpolitika egyik klasszikus alakja azt írja, hogy a „közpolitikai elemzés azt deríti ki, hogy mit tesz a kormányzat, miért teszi ezt, és milyen változást okoz”, vagyis „leírás és magyarázat a kormányzati cselekvés okairól és következményeiről” (Dye, 1976: 1). Aaron Wildavsky szerint a közpolitikai elemzés mindig problémaközpontú (Wildavsky, 1979: 17). Tanulmányunk központi problémája: hogyan vált lehetségessé, hogy a határzár kinyitásáról a magyar miniszterelnök döntsön?

Az elemzést a mai közpolitikában jelentős, nemzetközi hatású elméletek tükrében végzem el. Foglalkozom azzal a döntési láncolattal, amely nélkül a döntésre nem kerülhetett volna sor, s az előnyök és a kockázatok számbavételével elemezni fogom a döntések tartalmát. Az elemzést a várható hatások és a nem kalkulált következmények értékelése, valamint néhány tanulság levonása zárja le.

A kiindulópont: egyetlen nemzetközi jogi kötelezettség, az alternativitás hiánya

Nyilvánvaló, hogy 1988-ban, egy évvel korábban – a klasszikus pártállam időszakában – a határzár kinyitását csak az egyetlen legálisan működő párt, a Magyar Szocialista Munkáspárt legfelsőbb szervei dönthették volna el, és az akkori magyar kormány feladata a végrehajtás megszervezésére korlátozódott volna.

A két időpont közötti egyéves történeti folyamatot közpolitikai szemléletben tekintem át. Alapvető célom a kormányzati stratégiák és cselekvések elemzése, különös figyelemmel összpontosítva egyfelől a stratégiák és cselekvések kialakításának és végiggondolásának, másfelől megvalósításuknak a folyamataira. A közpolitika lényegét William I. Jenkins ezen a nyomvonalon haladva határozza meg, eszerint a közpolitika „egymással összefüggésben levő döntésekből és a hozzájuk kapcsolódó cél- és eszközrendszerből áll, amelyeket sajátos helyzetekben valósítanak meg” (Jenkins, 1978: 5). Ugyanakkor a közpolitika központi problémája, hogy mi a döntések értékorientációjának tartalma, és ez összhangban van-e a döntések céljával és az alkalmazott eszközökkel.

Egy döntés önmagában sohasem érthető. A miniszterelnök 1989. augusztusi döntése sem.

Egy-egy döntés megértése mindig döntések és cselekvések sorozatának elemzési eredménye – mint Hugh Hecló írja: „a politika döntések és cselekvések sorozatából áll, nem pedig specifikus döntésekből és cselekvésekből” (Hecló, 1972: 85). David Easton hasonlóan vélekedik, amikor azt írja, hogy a politika „döntésekből és cselekvésekből áll, amelyek értékeket érvényesítenek” (Easton, 1953: 130).

A Németh-kormány megalakulásának időpontjában (1988. november) a szocialista országokból érkező turistáknak nem volt legális lehetőségük arra, hogy egy nem szocialista országba távozzanak. Nem voltak alternatívák. A proletár internacionalizmus és a korlátozott szuverenitás elve arra kötelezte a szovjet birodalomba tartozó összes kelet-közép-európai szocialista országot, hogy azokat a személyeket, akik egy másik szocialista országból érkeztek, vízumuk érvényességi időpontjának lejártá után visszatoloncolják abba a szocialista országba, amelynek állampolgárai voltak. Magyarország esetében ezt számos szocialista ország viszonylatában bilaterális szerződés szabályozta. Oplatka András ezt írja: „Magyarországnak a Szovjetunióval, Csehszlovákiával, Romániával és az NDK-val vannak szerződésai, amelyek az országot arra kötelezik, hogy a tiltott határátlépést elkövető vagy a határ közelében elfogott személyeket általában 48 órán belül visszaadják” (Oplatka, 2008: 55). A toloncegyezményt az érintettek csak illegálisan (határsértés) vagy különböző trükkökkel (látszatházasság stb.) tudták kikerülni.

Ugyanakkor Magyarország 1988 végére a gyakorlatban már megszegte a toloncegyezményt, amikor a Romániából érkező magyar, szász, sváb és román személyeket nem toloncolta vissza az előírt időpontban, hanem táborokban helyezte el őket a szászok és a svábok kivételével, akik Nyugat-Németországba távoztak. Egyházi tisztviselők szerint az „áttelepültek” táboraiban 1988 végén 12 500 menekült tartózkodott (Oplatka, 2008: 54). A menekültstátusz hivatalosan nem létezett, ezért az „áttelepült” szó volt használatban.

A kialakult helyzet kettős feladatot adott. Egyrészt létre kellett hozni egy alternatívát, amely jogilag legalább egyenértékű a toloncegyezményvel. Másrészt meg kellett teremteni azokat a feltételeket, amelyek a gyakorlatban képessé tették a magyar államot a menekültalternatíva gyakorlati érvényesítésére. Ez a pártállam olyan mértékű fellazítását, a vezető pártszervek döntési monopóliumának olyan korlátozását feltételezte, amely lehetővé teszi, hogy a magyar kormány – a pártvezetéstől függetlenül – dönteni tudjon a más szocialista országból érkező turisták és szökevények sorsáról.

Azt a kétdimenziós döntés- és cselekvéssorozatot kívánjuk áttekinteni közpolitikai nézőpontból, amely kialakította a toloncegyezmény alternatíváját, s a pártállamot olyan mértékben lazította-korlátozta, hogy a magyar miniszterelnök döntési helyzetbe kerüljön.

Az alternativitás megteremtése és a pártállami keretek lazításának megkezdése

A Romániából érkező, főleg magyar nemzetiségű állampolgárok miatt a magyar kormány érzekelte, hogy olyan kényszerhelyzetbe került, amely hosszú távon nem tartható.

A pártállam lazításának első lépése a pártalapítás jogának biztosítása volt a magyar állampolgárok számára. Ezt az Országgyűlés az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényben tette lehetővé, amelyet 1989. január 24-én hirdettek ki. A törvény 1. §-a szerint „az egyesülési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelyet a Magyar Köztársaság elismer, és biztosítja annak zavartalan gyakorlását. Az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van arra, hogy másokkal szervezeteket, illetőleg közösségeket hozzon létre, vagy azok tevékenységében részt vegyen”. A törvény 3. §-ának (1) pontja meghatározza, hogy „a társadalmi szervezet olyan önkéntesen létrehozott, önkormányzattal rendelkező szervezet, amely az alapszabályban meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsággal rendelkezik, és céljának elérésére szervezi tagjai tevékenységét”.

A törvény kettős következménnyel járt. Egyrészt azzal, hogy lehetővé tette az ellenzéki szervezkedések és csoportok számára, hogy kilépjenek az illegalitásból vagy félillegálisból, és pártként engedélyt kapjanak a legális működésre, megszüntette az MSZMP pártmonopóliumát. Ezzel a lehetőséggel számos szervezkedés élt is. Másrészt lehetővé tette olyan szervezetek számára, amelyek a társadalomnak vagy egyes csoportjainak segítséget nyújtottak problémáik enyhítésében vagy megoldásában, hogy engedélyt kapjanak legális egyesületi működésre. Olyan, a társadalmi problémákra érzékeny szervezkedések létét ismerték el törvényi szinten, amelyeket társadalmi támogatás táplált, nem pedig felülről lefelé hozták létre őket. Ezt a lehetőséget kihasználva kérte egyesületi bejegyzését a Magyar Máltai Szeretetszolgálat is. Megalakulásának története az 1980-as évek második feléig nyúlik vissza.

Azzal kezdődött, hogy a nyugatnémet állampolgárságú Csilla von Boeselager bárónő (született: Fényes Csilla) és Ugron Imre máltai lovag adománygyűjtést szervezett a rászoruló magyarországi emberek és szervezetek megsegítésére. Kezdetben orvosi műszereket gyűjtöttek németországi kórházak közreműködésével, és Kozma Imre zugligeti plébános volt a partnerük az adományok célba juttatásában. Az együttműködés első intézményes kerete az 1988 decemberében Németországban létrehozott Ungarischer Malteser Caritasdienst nevű szervezet volt, amelyet bilaterális szervezetnek terveztek. Ennek megfelelően és a magyar egyesületi törvény alapján (a törvény 1989. február 3-án lépett hatályba) – Magyarország első civil szervezeteként – 1989. február 4-én nyújtották be a bejegyzéshez szükséges dokumentációt. A szervezetet február 10-én jegyezték be: megalakult a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület keresztény szervezete (Tampu, 2020: 6). Katolikus egyházi erő szervezte, és keresztény érzület fejeződött ki egyesületi formában. Az egyesület rögtön bekapcsolódott a romániai „áttelepültek” karitatív elkötelezettségen alapuló megsegítésébe. Ez az NDK állampolgárainak figyelmét is felkeltette. Ahogy Tampu Stelian írja: „...akkoriban politikai okok miatt majdnem 13 ezer magyar jött át Magyarországra, ez az NDK állampolgárainak is szemet szúrt. Feltették a kérdést magukban, hogyha a szocialista Magyarország nem toloncolja vissza a szocialista Romániába a román állampolgársággal rendelkező magyarokat, akkor lehet, hogy őket sem adja majd ki az NDK-nak” (Tampu, 2020: 7).

A második lépés a döntési alternatívitás megteremtése volt. Magyarország csatlakozott a genfi menekültügyi egyezményhez¹ és a New York-i jegyzőkönyvhöz, az erről szóló nyilatkozatot 1989. március 14-én helyezték letétbe az ENSZ főtitkáránál. Az 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án elfogadott ENSZ-egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozó, 1967. január 31-én aláírt jegyzőkönyv tartalmát beépítette a magyar állam működésének jogrendjébe.² Ez az emberi és politikai szabadságjogok követelménye alapján nemcsak egyenértékű alternatívát jelentett a proletár internacionalizmussal és a korlátozott szuverenitással szemben, hanem nemzetközi jogi érvénye miatt felülírta a toloncegyezmény rendelkezéseit, és lehetővé tette a „menekült” terminológia hivatalos használatát. A genfi egyezmény 1989. június 12-én lépett hatályba.

A csatlakozást befolyásos pártvezetők és kormánytisztviselők ellenezték, és előfeltételként azt tartották szükségesnek, hogy Magyarország először tárgyalja meg a csatlakozást azokkal a szocialista országokkal, amelyekkel kapcsolatban bilaterális toloncegyezmények írják elő a turistákkal szemben követendő gyakorlatot. Ezt az ellenzést a kormány nem vette figyelembe.

1 – Az egyezmény eredeti címe, illetve hivatalos magyar nyelvű fordítása a következő: Convention relating to the status of refugees signed at Geneva, on 28 July 1951; A menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény.

2 – A jegyzőkönyv 1989. március 14-én hatályba lépett Magyarországon.

A pártállami keretek további lazítása és az alternativitás gyakorlati megalapozása

A két nyomvonalon tovább haladva újabb lépések következtek. Az első közvetlenül a párt és a kormány viszonyát változtatta meg. A pártvezetés lemondott arról a jogáról, hogy a kormány átalakítását előzetesen jóvá kell hagynia, és átadta ezt a jogot a Hazafias Népfront vezetésének, amely nem követte automatikusan a pártvezetés utasításait. Ez a változtatás korlátozott autonómiát jelentett a kormány számára.

A második lépés már – Románia kivételével – a többi szocialista országot is közvetlenül érintette. Ez pedig a határzár megszüntetése s ezen belül a szögesdrót lebontása volt. Éles kontraszt alakult ki, amely az NDK határőrizeti rendje és a magyar határőrizet között volt a legélesebb. A 350 kilométeres magyar–osztrák határt 1949-ben elaknásították. 1956-ban felszedték, majd 1957-ben újratelepítették az aknákat. Később ismét felszedték, és szögesdróttal akadállyal, nyomsávval, valamint elektronikus jelzőrendszerrel helyettesítették őket. Ezzel szemben a 155 kilométer hosszú berlini fal három és fél méter magas volt, és negyvenötezer betonelemből állt. A szökést megkísérlő állampolgárokat az NSZK–NDK határ egész hosszában többnyire elfogták, ezer embert lelőttek, hatszázat pedig megsebesítettek. A kontrasztból eredő, kiszámítható következmények be is következtek.

A hivatalba lépésekor a szocialista piacgazdaság, a plurális politikai rendszer és a jogállamiság kialakítása iránt elkötelezettséget kinyilvánító kormánynak ezeket a célirányokat megvalósító döntései – a történeti folyamat iránya és tartalma alapján – már elemezhetőek és értelmezhetőek a demokratikus társadalmakban kialakult döntési tipológia tükrében.

Közpolitikai vita a politikai döntések alternatíváiról

A nemzetközi szakirodalom napjainkban is érvényes vitájának két főszereplője Herbert Simon és Charles Lindblom. Simon 1945-ben publikálta tudománytörténeti jelentőségű, *Administrative Behavior* [Közigazgatási magatartás] című könyvét, amely számos tudományágban, de főleg a közpolitikában és a szervezetelméletben vált nagy hatásúvá. Ő nem tekintette indokoltnak Max Weber transzcendens, ideáltipikus kiindulópontját a döntési alternatívák feltárásában. Ugyanakkor elfogadta Weber elméletéből, hogy a közigazgatási folyamatok alapvetően a racionális választás sémáit követik. Átfogó racionalitáselméletében a célok kitűzése és az értékek meghatározása után a döntéshozó az összes lehetséges alternatívát számba veszi, a második lépésben elemzi az egyes alternatívák előnyeit és hátrányait, a harmadik lépésben pedig kijelöli a megvalósítandó alternatívát az előnyök és hátrányok összehasonlító értékelése alapján.

A közpolitikai gyakorlatot elemző tanulmányai során azonban Simon ráismert elméletének néhány problematikus pontjára. Ugyan az alternatívákat a mindenkori helyzet elemzéséből olvasta ki, és nem olyan ideáltípusból vezette le, mint Max Weber, azonban arra a következtetésre jutott, hogy az átfogó racionalitás elmélete is idealizált, s nem veszi figyelembe a közpolitikai döntések gyakorlatában jelentkező nehézségeket és torzulásokat. Melyek voltak ezek?

Az első problémát az jelenti, hogy kinek az értékrendje érvényesül a döntési folyamatokban. A közigazgatási szervezetek értékvilága heterogén, és a szervezeti szinten elfogadott értékrend különbözhet a köztisztviselők egyéni és csoport szintű értékrendjétől. Simon ezért két alapesetet különböztet meg: a döntés „szervezetileg” racionális, ha a szervezeti célokhoz igazodik, és „személyileg” racionális, ha az egyének céljaihoz igazodik (Simon, 1945: 76–77).

A második nehézség, hogy a köztisztviselők a döntések értelmezésében relatív autonómiával rendelkeznek, és ez kifejeződik a döntések tartalmának és időzítésének „menet közben” történő megváltoztatásában.

A harmadik probléma, hogy a döntések megvalósítását mindig külső kényszerek és teljesítménykövetelmények befolyásolják. Ezért különbözik a gyakorlati döntések természete a tudományos elemzési folyamatától, amely ilyen teljesítménykövetelményeknek és időzítési kényszereknek nincs alávetve. Hegel ezt úgy fejezi ki, hogy Minerva baglya csak akkor repül, ha az éj leszáll.

Simon ebből azt a következtetést vonja le, hogy az átfogó racionalitás elmélete a gyakorlatban nem alkalmazható, ezért 1957-ben kiadott könyvében, az *Administrative Behaviour* című munkájának második kiadásában új modellt alkot, amelyet a „korlátozott racionalitás” elméletének nevez. Eszerint a döntéshozó akkor cselekszik helyesen, ha a célok kijelölése és megvalósítása során nem a saját értékei maximalizálásának szándéka alapján jár el, hanem a közjó és a közmegelegedettség érvényesülésének követelményét tekinti meghatározó tényezőnek. Így lemond az összes alternatíva előnyeinek és hátrányainak összehasonlító elemzéséről, s a közérdek és a közvélemény igényeinek figyelembevétele alapján szelektál a logikailag szóba jöhető alternatívák között, a kormányzat értékalkötelezettségével összhangban.

Charles Lindblom Herbert Simont követi az átfogó racionalitás modellje problémáinak feltárásában, de ezek megoldására a korlátozott racionalitáson túlmutató megközelítést ajánl, melyet inkrementalista modellnek nevez. Ez az egymást követő, korlátozott összehasonlítások módszere, amely hangsúlyozottan szemlélet és módszer, és nem tart igényt az átfogó elmélet rangjára (Lindblom, 1959). Ez a módszer a fennálló helyzetből kiindulva csak

fokozatos változásokat tart lehetségesnek, mert különben nem kerülhető el az idealizálás csapdája. Később azonban rájött arra, hogy az egyszerű szakaszolás közben eltávolodhatunk az eredeti céloktól, perifériára kerülhetnek a kormányzati értékek, és így nem célirányos lépéseket tehetünk, szélsőséges esetben a körben járás veszélyét is kockáztatva. Ezért későbbi munkájában (Lindblom, 1979) bevezeti a szakaszolt inkrementalizmus fogalmát, amely célokhoz és értékekhez is kapcsolódik. Lindblom olyan modellt javasol, amelyben először stratégiai elemzés keretében kijelöljük a célokat, meghatározzuk a követendő értékeket, és ebből kiindulva az egymást követő korlátozott összehasonlításokat cselekvési sorban rendezzük el, amely meghatározott értékorientációt fejez ki, és stratégiai cél elérésére irányul. Ezzel közelít Simon korlátozotracionális-modelljéhez.

Az 1989-es kormányzati döntések tipológiai elhelyezése

Az 1989-es kiindulásponton – az autoriter diktatúrára – Simon és Lindblom tipológiai csak korlátozottan, módszertani dimenzióban érvényesek. Ezek a tipológiák – a tartalmat tekintve – csak a pluralitásra épülő, modern demokráciákra érvényesek, amelyeknek a döntési alternatívitás a természetes működési rendje. A szovjet birodalom országaiban kezdetben a Szovjetunió politikai rendszerét másoló totalitárius hatalmat építettek ki, amelynek döntési politikai-ideológiai hitelveken alapultak, és a megvalósítás követelménye a fegyelmezett végrehajtás volt. Ezekre a feltételekre a demokratikus politikai rendszerek döntési tipológiája egyáltalán nem alkalmazható.

Azonban a szocialista országok egy részében, így Magyarországon is, az évtizedek során elmozdulás történt a totalitárius diktatúráktól az autoriter diktatúrák irányába. A totális hatalmakban a pártállam „hajtószíjaként” felülről lefelé kiépült, társadalminak mondott szervezetek az autoriter hatalmakban korlátozott autonómiához jutnak a diktatúra keretei között. (Ennek különös jelentősége lesz az 1989-ben kezdődő rendszerváltásban, amikor egyes szervezetek már nem követték a párt iránymutatásait, és ez belső feszültségek forrásává is vált.) Az autoriter diktatúrák autonómiája együtt jár a bürokratikus szakértelem szerepének növekedésével is. Vagyis a politikai hűség és az ideológiai elkötelezettség mellett szerepet kap a szakértelem is. Az autoriter hatalmak a pluralista értékbázist nem fogadják el, de a cselekvési technológia, a döntéshozatali folyamatokban alkalmazott eszköztár érdeklí őköt, mert ezekről úgy vélik, hogy a döntések társadalmi hitelességét fokozzák, és így hozzájárulnak az autoriter diktatórikus hatalom stabilitásához. Tehát alkalmazzák a tipológiát, de csak módszertanilag.

Más a helyzet a Németh-kormány kezdeti döntései esetében, amelyek – stratégiai céljaik következtében – már értelmezhetők a demokratikus társadalmak döntési tipológiai alapján.

A genfi menekültügyi egyezményhez és a New York-i jegyzőkönyvhöz való csatlakozás alternatívát teremtett. Választani lehetett a toloncegyezmény végrehajtása és a menekült-státusz megadása között. A hatalmi szférában különböző vélemények léteztek, de a kormány a csatlakozást egyértelműen a visszatoloncolás megszüntetésére használta ki. Ez a döntés Simon korlátozott racionalitási elméletének keretei között helyezhető el. Az egymást követő korlátozott összehasonlítások módszere szóba sem jöhet egy olyan új alternatíva megteremtésénél, amely egyben a plurális értékorientáció érvényesülését jelentette. Az átfogó racionalitás simoni elmélete szintén nem jöhet szóba, hiszen itt nem számos alternatíva között döntöttek az előnyök és hátrányok mérlegelése alapján, hanem egy szorult helyzetbe került kormány – pártállami keretek között – alternatívát teremtett. Így csapdahelyzetből menekült ki. Románia igényelte a toloncegyezmény végrehajtását. Ha ezt a kormány elfogadta volna, akkor társadalmi támogatottsága minimálisra süllyed, és a döntést nyíltan ellenző megmozdulásokra is sor kerül az országban. Az is világos volt a kormány tagjai számára, hogy a Romániából menekülő magyarokon, „saját véreiken” és a más nemzetiségekhez tartozó (román, szász, sváb) emberek segíteni kell. Az emberi jogok érvényesítése, mint alternatíva felülírta a másik alternatívát, a proletár internacionalizmus elvét.

Hasonló az egyesülési törvény elfogadásának értékelése. Ez a törvény lehetővé tette az addig létező egypártrendszer helyett több párt megalapítását, vagyis az akkor már szervezkedő ellenzéki csoportosulások legális pártként való bejegyzését. Alternatívát teremtett, plurális értékrendet követett, megszüntette a pártmonopóliumot. Mindez találkozott a társadalom általános igényeivel. Azonban a törvény olyan szervezetek működésének engedélyezésére is lehetőséget biztosított, amelyek a civil társadalom egyes csoportjainak igényeit fejezték ki. Ezek a szervezetek létező társadalmi problémákon kívántak enyhíteni, függetlenek voltak a hatalomtól, és létük a társadalmi támogatottság erejétől függött. Ezt példázza a Magyar Máltai Szeretetszolgálat egyesületként való bejegyzése is.

Az egyesülési törvény szintén csak a korlátozott alternatívás elméletének keretei között értelmezhető. Hiszen az alternatívás megteremtése történt meg, ezért az egymást követő korlátozott összehasonlítások módszere nem biztosít releváns magyarázatot. Ezen a ponton is kényszerhelyzet volt. A kormány tisztán látta, hogy a gazdasági válság tüneteinek kezelése gazdasági reformokat, szociálisan érzékeny piacgazdaság kiépítését igényli, amely nem hajtható végre politikai pluralizmus nélkül. (Ezt az 1968-as gazdaságirányítási reformok ellentmondásos megvalósulása is bizonyította. Kiderült, hogy a piacgazdasági ösztönzők szerepének kibontakozása nem lehetséges az egypártrendszer dominanciája mellett.) Ugyanakkor szembe kellett nézni a növekvő gazdasági feszültségek és az erősödő társadalmi elégedetlenség fenyegetésével. Az egymást követő korlátozott összehasonlítások módszerének alkalmazása olyan tárgyalásokat jelentett volna a pártvezetéssel, amelyek az egyesülési

törvény elfogadását hátráltatták volna, az átfogó racionalitás modellje pedig azért nem volt releváns, mert az összes alternatíva elemzésére egyszerűen nem volt idő.

A következő döntés a pártállam működési kereteit lazította, ugyanis korlátozta a pártvezetés jogait. Ez az egymást követő korlátozott összehasonlítások módszerének típusába tartozó döntés volt. A kormány autonómiáját növelte ugyan, de a cél, a kormány függetlenségének megteremtése rejtve maradt. Ugyanakkor szakaszolt inkrementalizmusról még nem beszélhetünk. Kapcsolódik ehhez a döntéshez Amitai Etzioni 1967-ben megjelent tanulmánya. A közpolitikai döntésekről alkotott elméletét, amelyet ebben ír le, a szerző harmadik utas elképzelésnek és vegyes vizsgálódási elméletnek nevezi (Etzioni, 1967). Modelljében alapvető és részleges döntéseket különböztet meg. Szerinte az apró lépések stratégiája is eredményezhet alapvető változást, de hozzáteszi: ha nincs irányító erő az apró lépések sorozatában, akkor azok észrevétlenül körkörös irányúak is lehetnek, akár vissza is térhetnek a kiindulóponthoz, vagy éppen sokféle irányultságuk miatt közömbösíthetik egymás hatását. A fogyatékoságokat Lindblom is felismerte, de Etzioni bővebben és sokoldalúbban részletezi őket. Példaként az Amerikai Egyesült Államok vietnámi háborúját említi, amelybe az USA egy alapvető döntés (ez a hadüzenet) helyett apró, részjellegű döntések sorozatának eredményeként sodródott bele, és ugyanilyen apró döntésekkel „kászálódott ki” belőle. Etzioni szerint stratégiai orientációt csak alapvető döntések eredményeznek, azonban ezek idealizáló veszélyei csak úgy kerülhetők el, ha a korlátozott racionalitás modelljét kiegészítjük a Lindblom alkotta stratégiai elemzéssel és az ezen alapuló cselekvéssorozattal. A magyar kormányt a pártállam jogait korlátozó döntés, amelyet formálisan ugyan a legfelsőbb pártvezetés hozott (miközben a kormány az ezzel kapcsolatos igényét kétoldalú megbeszéléseken informálisan már kifejezte), kedvezően érintette, de a cél, a kormány függetlensége, mint említettem, még rejtve maradt. Megnyílt azonban a lehetőség – a stratégiai elemzési elmélet megvalósítása esetén – a kormány pártvezetéstől függetlenített működéséhez. Ezen a nyomvonalon a kormány rövidesen, már 1989 májusában jelentős előrelépést tett.

A vasfüggöny lebontását tartalmazó döntés hazai társadalmi fogadtatása egyértelműen kedvező volt. A problémát a szocialista országoktól származó várható nemzetközi fogadtatás és kritika jelentette. A döntés ugyanis nem csak a magyar–román viszonyt érintette. A magyarok ekkor már szinte korlátlanul utazhattak nyugati országokba, így nem korlátozta őket a határzár, és a gazdasági megtakarítással is egyetértettek. Támogatták a „vasfüggöny” magyarországi szakaszának lebontását, ami meg is történt. Más volt a hatás az NDK-ban, ahol megerősített, speciális határzár épült fel és működött, a határőröknek pedig tűzparancsuk is volt. Az NDK állampolgárai értesültek a vasfüggöny lebontásának eseményéről, és több évtizede húzódozó, sokszor reménytelennek tűnő menekülésük lehetőségein kezdtek gondolkodni. A döntéssel Magyarország egy évtizedek óta élesedő német–német problé-

ma részévé vált. NDK-beli állampolgárok már a „fal” megépítése után folyamatosan törekedtek országuk illegális elhagyására. Az NSZK követségeire menekülők kivásárlását 1963 óta egyezmény szabályozta, amelynek keretében sok családot sikerült egyesíteni: „A határ leomlásáig 33 000 foglyot vásároltak ki ezen a módon, és összesen 215 000 családot sikerült egyesíteni” (Hartmann, 2014: 27). Azonban gyakran fordultak elő esetek, amikor NDK-s állampolgárok nem családdegyesítési célból, hanem a totalitáriánus diktatúra elviselhetetlensége miatt kísérelték meg az illegális határátlépést. A kísérletek száma 1984-ben drámai módon megszorodott: „Az 1984-es menekülthullám komoly gondokat okozott az NDK-nak, és bizonyos tekintetben már az öt évvel későbbi fordulat előfutárának tekinthető. A polgárok nyomására az állam 34 000 embert volt kénytelen kiengedni az országból, miközben egy évvel azelőtt csak 11 000-en kaptak engedélyt” (Hartmann, 2014: 29).

A menekülési hullám átcsapott az NDK–NSZK határon. A menekülők tudták, hogy a magyar határőröknek nincs lőparancsuk, és ezért a Dráván átúszva igyekeztek Jugoszlávia területére. Ma sem tudjuk, hányan fulladtak bele a folyóba. Az NDK vezetése már a szögesdrót lebontását követő napon tiltakozott, és a proletár internacionalizmus követelményére hivatkozott. Erre a magyar kormány számított. Pontosán ezért indokolta a döntését a nehéz gazdasági helyzettel, az eladósodással. Az emberi jogok követelményének betartását tekintve az NDK-nak gyenge volt a pozíciója, ugyanis 1977-ben aláírta az ENSZ 1966-os nemzetközi megállapodását a politikai és emberi jogokról, viszont saját törvényei közé nem iktatta be. Hartmann idézi a 12. paragrafust: „... mindenkinek jogában áll minden országot, a saját országát is elhagyni”, valamint „oda vissza is térni” (Hartmann, 2014: 28).

A szögesdrót átvágásával Magyarország szerepe megnövekedett a több évtizedes NDK–NSZK ellentétben. Az NDK más szocialista országokkal szemben érvényt szerzett annak az egyezménynek, mely szerint, ha egy NDK-s állampolgárnak lejárt a külföldi tartózkodási ideje, és ő nem akar hazamenni, akkor akár fizikai erővel is haza kell toloncolni, az NDK-ban pedig megbüntetik. Az NSZK viszont lehetőséget biztosított a keletnémet állampolgároknak, hogy áttelepüljenek az NSZK-ba, akár családdegyesítés címén, akár humanitárius okokból, akár politikai üldöztetés miatt, akár azért, mert nem bírták egy totalitáriánus diktatúra, egy rendőrállam elnyomását. Az NSZK nemcsak kivásárolta a menekülteket, hanem változatos eszközökkel segítette őket a menekülésben és a letelepülésben.

Feszültséget okozott az is, hogy az NSZK az állampolgárság egységességének álláspontját tartotta érvényesnek egy 1913-ból – még Vilmos császár korából – származó birodalmi és állampolgársági törvény alapján, amelyet az 1949-es alaptörvény megerősített. Az NDK viszont új állampolgársági törvényt léptetett életbe 1967-ben. Ez azt jelentette, hogy az NDK többé nem ismerte el az egységes német állampolgárság létét, csak az NDK-beli ál-

lampolgarságot. 1968 áprilisában pedig már az új alkotmány is szentesítette a „német nemzet szocialista államának” ezt a törvényét.

Eközben 1989 májusában a magyar kormány önállóságát lényegesen befolyásoló esemény történt. A párt főtitkára a Kommunista Ifjúsági Szövetség (KISZ) áprilisi kongresszusán közölte, hogy a miniszterelnökkel együtt gazdasági szükségállapot bevezetését mérlegeli. Ez egy májusi tévéadásban került nyilvánosságra. A hírt a miniszterelnök telefonon azonnal cáfolta, amit a tévéhíradó közölt is. Ez a társadalom előtt nyilvánossá tette, hogy a kormány álláspontja eltér a pártvezetésétől. Lindblom döntési tipológiája szerint ez a pártvezetés befolyásának további korlátozását jelentette, és a szakaszolt elemzés modelljének megfelelően egyértelmű célt mutatott, amelynek iránya a pártállami kereteken túlmutató kormányzati önállóság felé vezetett. Ez a lépés ugyanis ismertté tette a társadalom előtt, hogy a kormányfő készen áll a pártfőtitkáréval ellentétes véleményét nyilvánossá tenni. Lindblom szakaszolt stratégiai tervezés modellje értelmében ez azt jelentette, hogy a kormány akár egy pártvezetéstől független döntés meghozatalára is készen áll. Az önálló kormányzati fellépés tavaszi példája megtörtént már 1989 tavaszán, Nagy Imre és társai újra temetésének előkészítésekor, s az eseményre végül a kormány és az ellenzék megegyezése alapján került sor. A szakaszolt inkrementalizmus érvényesülését egyértelművé tette, hogy 1989-ben a kormány kinyilvánította függetlenségét. Ahogy Kurucz Gyula fogalmaz: a kormány „deklarálta függetlenségét a Magyar Szocialista Munkáspárttól, amely az egypártrendszerben meghatározta a politikai döntéseket. A magyar kormány kijelentette, hogy egyedül a nemzetnek felelős, és többé nem egyeztet az egypártrendszer domináns hatalmi tényezőjével” (Kurucz, 2014: 18). Ez szükséges volt ahhoz, hogy a kormány a beiktatásakor vállalt elkötelezettségét, azaz a piacgazdaság, a plurális demokrácia és a jogállamiság alapjainak megteremtését olyan mértékben megvalósítsa, hogy intézkedései a folyamatot visszafordíthatatlanná tegyék.

Az NDK-ból érkező menekültek kiengedésének előzményei és előkészítése

A Magyarországon nyaraló NDK-s turisták száma 1989 nyarán folyamatosan növekedett. A Balaton addig is a két német állam polgárainak tömeges találkozóhelye volt, most azonban már nemcsak otthonról jöttek keletnémetek, hanem Magyarország különböző pontjain várakoztak a Romániából és Bulgáriából hazafelé induló turisták is.

Magyarország a nyolcvanas években – még 1989 első felében is – betartotta a toloncgyezményt a határsértés közben elfogott és tartózkodási engedélye lejártá után az ország-

ban tartózkodó, a visszatéréstől vonakodó NDK-s turisták esetében, a Romániából legálisan és illegálisan érkező személyeknél viszont továbbra is megszegte.³

A magyar kormány az NDK és az NSZK közötti vita gyújtópontjába került. Mérlegelnie kellett, hogyan döntsön. A toloncegyezmény betartása szóba sem jöhetett. Önálló mérlegelésének már nem volt belső korlátja. A pártvezetést a lényeges fejleményekről csak utólagosan tájékoztatta. A kormány vezető köztisztviselői körében egyesek a toloncegyezmény fenntartása mellett álltak, és erről még tájékoztattak is NDK-s vezető köztisztviselőket. A magyar kormány és a hazai köztisztviselők többsége – a társadalmi többség támogatásával – azonban nem kívánta többé egy totális diktatúra, egy rendőrállam igényeit teljesíteni, azaz a hazánkban tartózkodó NDK-beli állampolgárokat kitoloncolni. A genfi konvenció hatálybalépése után alternatív lehetőség nyílt a menekültstátusz megadására. Azonban a gyakorlatban ezt nem lehetett keresztülvinni, mert egyéni meghallgatás alapján a magyar hatóságoknak meg kellett volna állapítaniuk a különbséget a humanitárius okokból indokolt esetek, a politikai üldözöttek, a jobb anyagi helyzet elérésének reménye által vezéreltek és a köztörvényes bűn miatt felelősségre vont menekültek között. Ennek eldöntéséhez a magyar hatóságok nem rendelkeztek elegendő és megbízható információval. Egyébként a keletnémet turisták célja nem az itteni menedék, hanem az NSZK-ba való áttelepülés volt.

A magyar kormány „de iure” nem ismerte el az NDK-s turisták menekültstátuszát, ám „de facto” elismerte. Menedéket adott. Ez kifejezésre jutott abban, hogy a határsértőket nem vették őrizetbe, nem indítottak ellenük eljárást, nem adták át őket a Stasinak, vagyis a keletnémet titkosszolgálat Magyarországra küldött ügynökeinek. A kiutasítási parancsot kiadták ugyan, de a határsértők szabadlábban maradtak, egyszerűen elküldték őket. A határsértési kísérletet egy ideig bepecsételték az útlevélbe, később azonban már egy külön lapra pecsételték, és a határsértő azt csinálta a lepecsételt papírral, amit akart. Ez az NDK hatóságainak tudomására jutott, és tiltakozást váltott ki.

Ebben a helyzetben a releváns döntés meghozatalához nemcsak racionális mérlegelésre volt szükség, hanem intuícióra is. A közpolitikai döntésről szóló vitában Simon, Lindblom és Etzioni mellett ezen a ponton Yehezkel Dror (1964, 1968) nevét kell megemlíteni, aki a normatív optimalizálás modelljét alkotta meg. Szerinte a célok kiválasztásában intuitív közelítésre is szükség van, mert egy reális, a helyzethez illeszkedő döntéshez a helyzet irracionális, racionálisan nem kalkulálható mozzanatait is figyelembe kell venni. A kormány tájékozódásához szükség volt intuícióra, mivel olyan erővonalak gyújtópontjába került, amelyeket nem volt képes befolyásolni, és racionálisan kiszámítani az esetleges fejleménye-

3 – Vö. 1989. évi 15. törvényerejű rendelettel a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről, net.jogtar.hu (letöltve: 2020. 12. 31.).

ket. Ilyen mozzanat volt például az NDK gazdasági és politikai helyzetének növekvő instabilitása és a szocialista országok várható reakciója is.

A helyzet metapolitikai mozzanata volt, hogy a szocialista országok 1989. júliusi találkozásán a lengyel és a magyar küldöttséget azzal vádolták, hogy elárulták a szocializmus vívmányait. Ez kétségtelenül megalapozott vád volt. Ceaușescu vezette a támadást, a többiek csatlakoztak, Gorbacsov hallgatott. Ceaușescu 1989 őszére újabb értekezletet kezdeményezett, amelyen a Lengyelország és Magyarország elleni – akár katonai – fellépés lett volna a téma. Gorbacsov a levelet megküldte a magyaroknak. Viszont az ő hatalmának stabilitásával kapcsolatban is eljutottak a magyar vezetéshez nyugtalanító hírek. A döntés megalapozásához itt is intuícióval kellett kiegészíteni-átszínezni a racionális számításokat. A soproni és debreceni MDF-szervezetek kezdeményezte páneurópai piknik szervezésében részt vett a magyar kormány is, hiszen ennek tesztfunkciója volt számára. Kiváltja-e a határ kis idejű megnyitása a passzív szovjet magatartás megváltozását? A teszt nem eredményezett semmilyen beavatkozást. Ez a kormány döntésénél lényeges szempont volt.

Fontos tényező volt a belső helyzet alakulása is. Az NDK-ból érkezett turisták teljesen tisztázatlan, közegészségügyi szempontból veszélyes körülmények között, vadkempingben táboroztak, az utcán éjszakáztak. A magyar lakosság segítőkészsége – talán azért is, mert analógiát láttak a romániai magyarok és az NDK-s állampolgárok helyzete között – széles körű volt. Sokan szállást adtak a keletnémeteknek, s a zugligeti tábor körül kialakult civil szerveződés is részt vett a gondoskodásban. Ide jöttek az NSZK konzulátusán és nagykövetségén meghúzódó menekültek. Csillebércen újabb menekülttábor hoztak létre, amelyet a Magyar Máltai Szeretetszolgálat és a Magyar Vöröskereszt közösen működtetett. Utána két újabb tábor létesült a Hárshegyen, máltai önkéntesek közreműködésével. A zánkai úttörőtáborban a magyar honvédség állított fel sátortábor. A keresztény érzület megnyilvánulása volt, hogy egyesek kiköltöztek a lakásukból, átadták a menekülteknek, ők pedig a ház udvarán laktak sátorban. Mások szobákat béreltek a saját költségükön, a főtt ételeket pedig szállodák, munkásszállások és kifőzdék szállították ingyen (Tampu, 2020: 8).

A magyar kormánynak ösztönzést jelentett a magyar társadalom NDK-sokat támogató magatartása. Ennek gócpontja volt a Magyar Máltai Szeretetszolgálat. A zugligeti tábor működtetésével és más kezdeményezéseivel nemcsak az NDK állampolgárai számára biztosított az emberi jogokat érvényesítő életfeltételeket, hanem szervezőereje és központja lett az egyes magyar emberek segítő cselekedeteinek, egy igazi civil társadalmi összefogásnak is. Egy középkori kolostor kapujának latin nyelvű üzenete szerepelt a zugligeti tábor bejárata fölött: „Ianua patet, cor magis!” (A kapunk tárva, a szívünk még inkább!)

Ez a magatartás a megoldást kereső kormányerők számára valóban támogató jelentőségű volt. Emellett erősítette őket az ellenzéki pártok szervezkedése is.

A döntés és következményei

A problémának külügyi, belügyi és igazságügyi összetevői voltak. A feladat egy olyan döntés volt, amely az NDK országunkban tartózkodó állampolgárai számára Ausztrián keresztül kijutást biztosít az NSZK-ba, ugyanakkor jogszerű, és ezen az alapon nem lehet rajta „fogást találni”.

Az értékorientáció világos volt: érvényt kell szerezni az emberi jogoknak és a politikai szabadságjogoknak. Ez az itt tartózkodó NDK-beli állampolgárok Ausztriába engedését jelentette. A cselekvési célokra irányuló első javaslatokat Oplatka András sorolja fel: „Ültessük be a keletnémeteket éjszaka autóbuszokba, és vigyük ki őket az országból? Indítsunk számukra különvonatokat, amelyek sötétben kivilágítatlanul közlekednek? Akasszunk normális szerelvényekre kocsikat, amelyekben elmarad az útlevélvizsgálat? Ki lehetne nyitni a határt valamelyik éjszaka néhány órára egy bizonyos helyen? De ez esetben, hogy kerülnek az NDK-s állampolgárok előtte minden feltűnés nélkül annak a bizonyos helynek a közelébe? Miként lehet őket szállítani, amikor nem hajlandók vonatra szállni, mert bizalmatlanok, és attól félnek, hogy az utazás végállomása nem Bécs, hanem Kelet-Berlin lesz?” (Oplatka, 2008: 184).

Ezek a javaslatok a gyakorlatban kiszámíthatatlan nehézségekbe ütköztek volna. Hozzátehetjük, hogy közpolitikai nézőpontból, a nemzetközi diplomácia szabályai szerint bármelyik lépés szerződészegésnek minősült volna, belügyi-határőrizeti szempontból pedig az illegális kiengedés veszélyes precedenst teremtett volna. Ugyanis azt jelentette volna, hogy a magyar határ ellenőrizetlenül átjárható csatornát nyitott. Végezetül bármelyik lépés ellentmondott volna a jogállamiság elveinek.

Közpolitikai nézőpontból olyan megoldást kellett találni, amely az emberi jogi értékorientációt – megvalósítható módon – összekapcsolja a határnyitás céljával. A kulcskérdés az volt, hogyan lehet az 1969-es magyar–keletnémet egyezményben foglalt akadályokat elhárítani az NDK-s állampolgárok Nyugatra engedése elől. A határ megnyitásának három ponton mondott ellent az egyezmény. Oplatka András (2008) részletesen leírja ezt a három pontot. Lényegük az alábbiakban foglalható össze:

Az első problémát a 6. pont jelentette. Eszerint a keletnémetek több tízezres nagyságrendben nem számíhattak arra, hogy hatvan nap után, amikor kötelesek jelentkezni tartózkodási engedélyük meghosszabbításáért az NDK konzulátusán, ezt a meghosszabbítást

meg is kapják. A második problémát az egyezmény 8. pontja tartalmazta. Ez az NDK-s állampolgárok esetleges törvénysértése esetén a magyar hatóságoknak lehetőséget biztosított a tartózkodási engedély megvonására, de erről a másik ország követségét azonnal tájékoztatni kellett. A harmadik probléma a titkos függelékben volt elrejtve, amelyben jegyzőkönyv kötelezi a feleket: akadályozzák meg, hogy az állampolgárok olyan államokba utazzanak tovább, amelyeket az útlevelük nem említ.

Ez a három pont gátolta a magyar kormányt az emberi jogi értékorientáció és a határnyitás összhangjának megteremtésében.

A miniszterelnök augusztus 22-én összehívta a fenti területekért felelős három minisztert. Az ülésen két személyes tanácsadója is részt vett. A külföldön tartózkodó igazságügy-miniszter helyett az államtitkár vett részt, aki javasolta a magyar–keletnémet bilaterális egyezmény két cikkelyének és a titkos függeléknek az időleges felfüggesztését, hiszen így már az NDK-s állampolgárok Nyugatra engedése nem sértené meg az egyezményt. Ezt felmondani nem szabad, mert akkor a szerződésesség bizonyítható lenne. (A kormánynak a felfüggesztésben már volt gyakorlata, hiszen a Bős–nagyvarosi vízlépcső esetében is így bújtt ki a szerződésben megfogalmazott építési kötelezettsége alól.) A belügyminiszter elmondta, hogy ugyan egyetlen belügyminiszter sem szereti, ha a határokat megnyitják, de ebben az esetben vállalja a belügyi-határőrizeti teendők teljesítését, mert egyetért a határnyitással. A külügyminiszter elmondta, hogy szintén egyetért vele, mert ez az ország nemzetközi presztízsét növeli a nyugati országok körében, a szocialista nemzetközi kockázatok pedig kezelhetők. Ezek közé tartozott, hogy 1956 óta „ideiglenesen” szovjet katonák tartózkodtak Magyarországon (ekkor nyolcvanezerre becsülték a számukat), és további kockázatot jelentettek a szocialista országok fenyegetésének valószínű fejleményei, valamint Gorbacsov politikai helyzete bizonytalanságának nagyságrendje is. Ezután a miniszterelnök kijelentette, hogy döntött az országban tartózkodó NDK-s állampolgárok kiengedése mellett. Ezt a döntést csak ő hozhatta meg, mert a döntési felelősséget is csak ő viselhette. Felelős döntést bármely országban csak a miniszterelnök hozhat. A résztvevők egyetértettek a döntéssel, amelyet azután a kormányülés is megerősített. Pontosan tudták, hogy mit jelent. A belügyminiszter meg is jegyezte, hogy a döntés azt jelenti, „hogy a nyugatnémet–keletnémet vitában a nyugatnémetek oldalára álltunk” (Kurucz, 2014: 17).

A keletnémetek előtt szeptember 11-én nyitották meg a határt. Hónapokon át mentek „otthonról haza”. Furcsa, hogy a határnyitás közben és után többen is nevetséges, komolytalan történeteket gyártottak arról, hogy ők hozták meg a döntést. Pedig nem hozhatták meg. Közvetve vagy közvetlenül sok embernek, kormánytagoknak és köztisztviselőknek, civil szervezeteknek és egyéni támogatóknak volt szerepe az előkészítésében. A miniszterelnök a döntést nem elefántcsonttoronyban ülve hozta meg, hanem kormányzati csapatmunka

eredményeként, civil társadalmi erők fellépésével, cselekedeteivel és átgondolt javaslataival támogatva.

A döntésnek rövid és hosszú távon is lettek következményei. Az egyik rövid távú hatás az volt, hogy a szeptember 11-i bejelentés utáni napon a CDU-CSU kongresszusán újra megválasztották a párt főtitkárának Helmut Kohl kancellárt. A bejelentés meghiúsította a leváltására készülő erők szándékait. A másik közvetlen következmény természetesen az NDK-s állampolgárok távozása volt Ausztrián keresztül az NSZK-ba. Ez a két hónapig tartó kivándorlás – a Stasi becslése alapján – körülbelül hatvanezer keletnémet állampolgárt érintett. Érdekes, hogy november 9-én, a berlini fal lebontásának megkezdésekor még mindig volt néhány ezer NDK-s állampolgár Magyarországon.

A harmadik következmény Magyarország nemzetközi presztízsének jelentős megemelkedése volt. Az 1956-os forradalom és szabadságharc világszerte pozitív visszhangjához hasonló elismerés övezte a döntést az euroatlanti kultúrkörben. Hans-Dietrich Genscher német külügyminiszter 1989 októberében, a zugligeti templomban tartott beszédében fejezte ki ezt az érzületet, amikor ezt mondta: „A berlini falból itt, Zugligetben ütötték ki az első téglát, Ön, Kozma Imre atya, Önök, Máltaiak, Önök, magyarok.”

A negyedik következmény a magyar kormány belső támogatottságának további stabilizálódása volt. Magyarok nem éltek a határnyitás adta lehetőséggel, hiszen világútlevelük volt. A mintegy 200–250 ezer főnyi német kisebbség sem indult meg Nyugatra. Tagjai Magyarországon kívántak boldogulni, s megelégedtek a nyugatnémet rokonokkal és barátokkal tartott többé-kevésbé rendszeres kapcsolatokkal. Ez eltért attól a német kisebbségi magatartástól, amely a lengyel, a szovjet és a román állam területén élő németek tömeges kitelepülési törekvéseiben fejeződött ki.

A hosszú távú következmény azonban kiszámíthatatlan mozzanatokot is tartalmazott. A határnyitásnak kétségtelen szerepe volt a berlini fal ledöntésében. Hozzájárult a totális szocialista diktatúrák 1989-es bukásához, amely Magyarországot kétféle módon érintette. Egyrészt megszabadult a külső veszélytől, amelyet a szocialista rendőrállamok jelentettek számára, másrészt mérsékelte a többi szocialista országhoz képest meglévő előnyét a nyugati kapcsolatok építésében és a gazdasági előnyök kihasználásában.

Tanulásként napjainkban is felvethető, hogy létezik-e egyáltalán jó közpolitikai döntés. Más szavakkal: mi a jó közpolitikai döntés fő kritériuma? A válasz az, hogy optimális közpolitikai döntés nincs, jó közpolitikai döntés viszont létezik, és az a fő kritériuma, hogy több problémát old meg, mint amennyit okoz.

Egy másik tanulság napjainkra, hogy szükséges az „alulról felfelé” építkező civil szervezetek tevékenysége, amelyeket a társadalom támogat olyan keresztény érzület alapján,

amelyet a vallásfelekezetek is magukénak vallanak. „Felülről lefelé” nem hozhatók létre civil szervezetek. Ami így születik, az olyan álcivil szervezet, amely nem a civil társadalom problémáiból építkezik, hanem felsőbb hatalmak érdekeit fejezi ki.

A harmadik tanulság pedig az, hogy az akkoriban megmutatkozó keresztény érzület és segítőkészség napjainkban is szükséges a különböző csoportokat sújtó nehézségek enyhítéséhez és a társadalmi problémák megoldásához.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- DROR, YEHEZKEL (1964): Muddling through – „Science” or „inertia”?, *Public Administration Review*, 24. évfolyam, 1964/3., 153–157.
- DROR, YEHEZKEL (1968): *Public Policymaking Re-examined*, San Francisco, Chandler.
- DYE, THOMAS (1976): *Policy Analysis*, Alabama, University of Alabama Press.
- EASTON, DAVID (1953): *The Political System*, New York, Knopf.
- ETZIONI, AMITAI (1967): Mixed-scanning – A „third” approach to decision-making, *Public Administration Review*, 27. évfolyam, 1967/5., 385–392.
- GORDON, IAN – LEWIS, JANET – YOUNG, KEN (1977): Perspectives on Policy Analysis, *Public Administration Bulletin*, 25., 26–30.
- HARTMANN, AXEL (2014): A német követségre menekülők és a német egység, *Hitel*, 27. évfolyam, 2014/8., 26–38.
- HECLO, HUGH (1972): Review article – Policy analysis, *British Journal of Political Science*, 2. évfolyam, 1972/1., 83–108.
- JENKINS, WILLIAM IEUAN (1978): *Policy Analysis*, London, Martin Robertson.
- KURUCZ GYULA (2014): A magyaroknak volt bátorságuk (Németh Miklós Point Alpha díja), *Hitel*, 27. évfolyam, 2014/8., 9–26.
- LINDBLOM CHARLES (1959): The science of „Muddling Through”, *Public Administration Review*, 19. évfolyam, 1959/2., 79–88.
- LINDBLOM, CHARLES (1979): Still muddling, not yet through, *Public Administration Review*, 39. évfolyam, 1979/6., 517–525.
- OPLATKA ANDRÁS (2008): *Egy döntés története*, Budapest, Helikon–Századvég.
- SIMON, HERBERT (1945): *Administrative Behaviour*, New York, Free Press, 1st ed.
- SIMON, HERBERT (1957): *Administrative Behaviour*, New York, Macmillan, 2nd ed.
- TAMPU STELIAN (2020): A Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület szerepe az 1989-es NDK menekültek megsegítésében, *Biztonságtudományi Szemle*, 2. évfolyam, 2020/2., biztonságtudományi szemle.uni-obuda.hu, 2020. június 16. (letöltve: 2021. 01. 11.).
- WILDAVSKY, AARON (1979): *Speaking Truth to Power – The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown.

THE OPENING OF THE HUNGARIAN BORDER FOR THE EAST GERMAN REFUGEES IN 1989

A PUBLIC POLICY ANALYSIS OF A KEY DECISION

Abstract

The essay deals with the key public policy decision by the Hungarian Prime Minister Miklós Németh to open the Hungarian border for the East German refugees in 1989. It analyzes the event and its contents and background within a public policy framework. First, the essay analyzes the process of how the issue developed; then it deals with the content of the series of decisions. It provides an overview and a comparison among the most influential models of decision making. The two models of Herbert Simon (comprehensive rationality and bounded rationality) and the two incrementalist models of Charles Lindblom the model of successive limited comparisons and the model of successive limited comparisons guided by strategic analysis. The overview deals with two more models. One of them is the normative optimum model of Dror, which is a combination of realism and idealism, and emphasizes the role of intuitions in the decisions. The other one is the mixed scanning model of Amitai Etzioni, which rests on the distinction between fundamental and incremental decisions. It also opens up an academic perspective via the analysis of the outputs and outcomes. The closing part contains conclusions and lessons for the future.

Keywords: typology of decision making models in public policy, the role of the series of decisions in the public policy, decision on opening the Hungarian border, outputs and outcomes of the decision, civil society organizations

Jenei György

Az MTA doktora, professor emeritus a Budapesti Corvinus Egyetemen. Több nyugati egyetem díszdoktora. Főbb kutatási területei: az állami közpolitikai szerepvállalás összehasonlító elemzése a piactudományra való áttérés időszakában; új közintézményi menedzsment és közigazgatási modernizáció.



Paczolay Péter – A politika fogalmának története a politikai közösség elméletétől a szakpolitikák ualmáig

Csizmadia Ervin – A demokrácia mint folyamat

Fleck Zoltán – Szabályozás, szakpolitika és autonómia

Pálné Kovács Ilona – Önkormányzatok és társadalmpolitika

Kákai László – Mennyire tekinthetők hatékonyak, professzionálizálnak a magyar nonprofit szervezetek?

Stumpf István – Kormányzás, hatalommegosztás, prezidencializálódás

Jenei György – Magyar határnyitás az NDK menekültjei előtt 1989-ben