

# MINISZTERI FLUKTUÁCIÓ ÉS INTÉZMÉNYI VÁLTOZÁSOK MAGYARORSZÁGON, 1990–2010<sup>1</sup>

Ilonszki Gabriella

(politológus, egyetemi tanár, BCE Politikatudományi Intézet)

Ványi Éva

(doktorjelölt, BCE Politikatudományi Doktori Iskola)

## Összefoglaló

---

A rendszerváltozás utáni első kormánytól (Antall-kormány) a Bajnai-kormányig vizsgálja az írás a 139 fő miniszter kinevezésének és elbocsátásának, illetve a 204 pozíció betöltésének dinamikáját. A politikai rendszer jellemzői, intézményi változásai eltérő miniszteri típusokat kívánnak, és e típusok elkülönülnek a kormányon belüli helyzetük, többek között fluktuációjuk szempontjából is.

Az írás bemutatja, hogy a változó intézményi kontextus nyomán, a 20 év során eltérő arányban találunk politikus és szakértő minisztereket, és változatos kinevezésük és elbocsátásuk, lemondásuk mintázata is.

A magyar kormányok az elmúlt húsz évben alapvetően politikai kormányok voltak, de ezzel együtt bizonyos speciális területeken (gazdaságirányítás, pénzügyek) nyitottak voltak a szakmai racionalitás felé. A posztkommunista demokráciákhoz képest különösen erős magyar miniszterelnöki pozíció tette lehetővé a szakminiszterek beemelését a kormányba. Az idővel egyre erősödő kormányfői pozíció egyértelműen lehetőséget teremt arra, hogy a miniszterelnök a kinevezéseken keresztül fokozott ellenőrzést tudjon gyakorolni egy-egy számára politikailag fontos terület felett.

Ezzel ellentmondásban azonban mégis egyre kevésbé van szükség ebben a struktúrában a szakértő miniszterekre. Részben a politikai rendszer általános irányváltása a többségi fordulat okán, részben azonban a politikai folyamatok miatt. Korábban a miniszterelnököknek saját mozgásterük növeléséhez volt szükségük a szakértő miniszterekre. Amennyiben a párt mint szervezeti erő irreleváns, mert túlcentralizált és nem jeleníti meg, és nem is aggregálja a képviseleti tartalmakat, a miniszterelnöknek nincs szüksége a szakértelmre, politikai kormányzást folytat.

---

**Kulcsszavak:** miniszteri fluktuáció ■ szakértő miniszterek ■ politikus miniszterek ■ intézményi átalakulás ■ politikai kormányzás

---

## BEVEZETÉS<sup>2</sup>

Írásunk címének megfelelően a rendszerváltozás utáni két évtized miniszterreinek „mozgását”, kinevezésük és távozásuk gyakorlatát kívánjuk bemutatni. A miniszterek kinevezésének és elbocsátásának a vizsgálatával az a célunk,

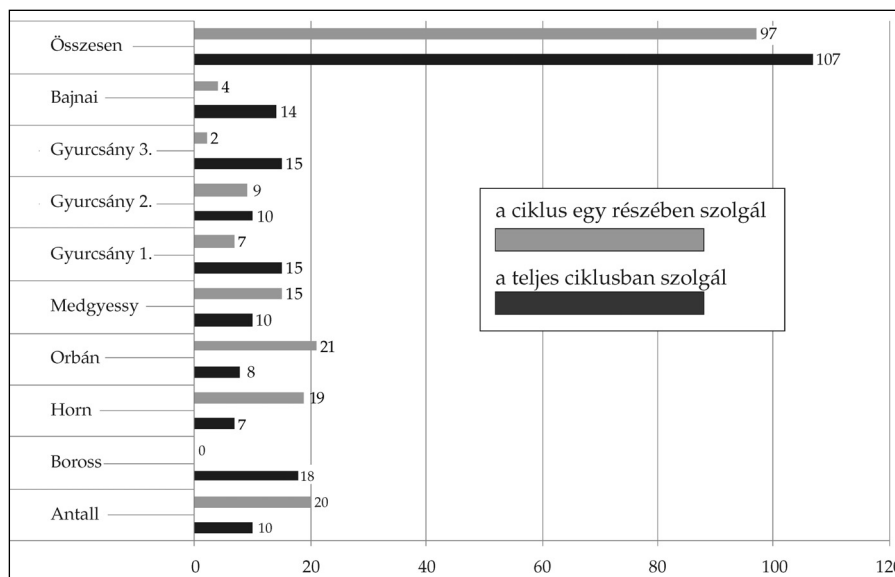
hogy *integráljuk* e fontos szereplőket a politikai rendszer intézményi-szerkezeti folyamataiba, ugyanakkor – ezzel látszólagos ellentmondásban – *elválasszuk* őket a kormánytól *saját karrieridentitásuk* feltárásával.

Összesen 139 személy szolgált miniszteri rangban a magyarországi kormányokban a 20 év során (1990–2010 között), volt közöttük olyan, aki csak néhány hónapig,<sup>3</sup> mások többször is visszatértek, és hosszan ültek a miniszteri bársonyszékben.<sup>4</sup> Kik szolgálnak hosszabban és kik rövidebben? Felfedezhető-e valamiféle rend kinevezésük és elbocsátásuk/lemondásuk gyakorlatában? Eligazítanak-e a válaszban bizonyos politikai intézményi összefüggések? Válaszunk egyértelmű igen.

Egyebek mellett a párt(ok), a kormány belső szerkezeti elemei valamint külső körülmények befolyásolják a miniszterek kinevezését, működését, elbocsátását, és közvetve a kormányzási folyamatot. A miniszteri karrier, szelekció és deszelekció a politikai rendszer immanens attribútumai. A miniszteri karriereket tehát szélesebb összefüggésben, a politikai rendszer fénytörésében is vizsgálni kell.

Bár a kormány és minisztere, illetve a miniszter és kormánya összetartoznak, el is különülnek egymástól. Témánk szempontjából ez egyértelműen tükröződik az időbeli dimenzióban: a kormányperiódusok és a miniszteri szolgálati idő sokszor nem esnek egybe. Nemzetközi adatok szerint a miniszteri karrierek kb. 1/3-a a kormányzási ciklus hosszától függetlenül alakul. Természetesen jelentősek az országok közötti eltérések: Írországban 11%, míg Ausztriában 62% azon miniszterek aránya, akiknek kinevezése és/vagy elbocsátása nem kapcsolódik a kormányzati ciklus kezdetéhez vagy végéhez (Huber–Martinez-Gallardo, 2008: 171.). Magyarországon ez az arány összesítve 52,4%, de kormányonként eltérő képet mutat. Az önmagában is érdekes nemzetközi összehasonlítás mellett egyetlen eset feltárása is adalékokkal szolgálhat a politikai rendszer főszereplőinek e folyamatban játszott szerepéről, a politikai rendszer általános vonásairól. A kormányok tartósságáról szóló általános tudásunkat is módosítják a miniszteri szolgálati adatok. Például, bár az egypárti többségi kormányok a legstabilabbak, de éppen ezekben a kormányokban kiemelkedően magas a miniszteri fluktuáció (Huber–Martinez-Gallardo, 2008). Az 1. ábra részletesen mutatja a miniszterek és a kormányok szolgálati idejének egymáshoz való viszonyát Magyarországon. A rendszerváltás utáni első kormánytól (Antall-kormány) a Bajnai-kormányig összesítve jelenik meg, hogy hány miniszter szolgált végig a teljes kormányzati ciklust, és hányan annak csak egy bizonyos szakaszát. Az oszlopok mellett látszik a kategóriában megjelenő miniszterek száma. Ahogy előbb már jeleztük, 139 fő szolgált miniszterként a húsz év során, ők 204 pozíciót töltöttek be: volt olyan személy, aki több kormányban is szolgált.<sup>5</sup>

1. ábra. A miniszterek „szolgálati ideje” a kormányperiódushoz képest (fő)



Forrás: Kiegészítő Miniszteri Adatbázis<sup>6</sup>

Az ábra jól mutatja a kormányok közötti eltéréseket mind a miniszterek számát mind a miniszterek szolgálati idejének hosszát illetően. Például legnagyobb számban „részes szolgálat” az első Orbán-kormányban, legnagyobb számú (sőt kizárólagos) „teljes idős” szolgálat a Boross-kormányban fordult elő, ez utóbbi könnyen belátható okból (rövid kormányzati szakasz, Antall József halála miatt). A kormányok csekély többségében a „részes szolgálat” dominál (Antall-, Horn-, 1. Orbán-, és a Medgyessy-kormányok), a többiben (a Boross-, az 1., 2. és 3. Gyurcsány-, illetve a Bajnai-kormány) viszont a ciklust végig kitöltő miniszterek vannak többségben. Figyelemre méltó, hogy (a Boross-kormányt kihagyva) a minisztereknek a kormányokhoz viszonyított szolgálati ideje két szakaszra osztható az 1990–2010 közötti időszakot: az elsőben nagyobb mértékű miniszteri fluktuáció volt tapasztalható.

A miniszteri fluktuáció sokfélesége tehát már első ránézésre feltárul. Elemzésünket azonban egy másik szemponttal is kiegészítjük. Előzetes vizsgáldásunk szerint lehetséges olyan miniszteri *típusokat* találni, amelyek eltérő fluktuációt, eltérő karrierpályát jelenítenek meg a kormányokon belül. A miniszterek *politikai* beágyazottsága, illetve *szakmai* háttere alkotják a tipológia alapját. Bár a miniszteri poszt egyszerre politikai és szakmai, e kettősség meghatározásával visszatérően foglalkozik a politikatudomány (Blondel, 1985; Bakema–Secker, 1988; Blondel–Thiebault, 1991; Back és mtsai, 2011). A miniszteri pozíció alapvetően politikai. Senki nem lesz véletlenül miniszter, a kine-

vezés alapját politikai kapcsolatok és valamilyen szintű politikai beágyazottság jelentik. Mégis úgy gondoljuk, hogy a politikai, illetve a szakmai háttér eltérő súlya az egyes karrierekben indokolja ezt a felosztást.

Milyen intézményi és politikai körülmények befolyásolják azt, hogy az egyes kormányokban szakminiszterek vagy politikai miniszterek vannak-e nagyobb számban, és milyen eltérés van e két csoport miniszteri karrierútjában, fluktuációjában? Kérdésfeltevésünket bevallottan az is motiválta, hogy az egymást követő kormányoktól gyakran hallhattuk: szakértői kormányzásra készülnek. Mit jelent ez a kinevezések szempontjából?

Vizsgálódásunk nem érinti azt a kérdést, hogy mekkora a miniszterek autonómiája, és hogy a politikai vagy a szakértői miniszterek kormányzati hatása nagyobb-e. A (valószínűleg változó mértékű) miniszteri autonómia feltételezése nélkül is releváns a felvetés, hogy a politikai rendszer jellemzői, intézményi változásai eltérő miniszteri típusokat kívánnak, és feltehetően e típusok elkülönülnek a kormányon belüli helyzetük, többek között fluktuációjuk szempontjából is. *Feltételezésünk szerint a változó intézményi kontextus nyomán eltérő arányban találunk majd politikai és szakértői minisztereket, és változatos lesz kinevezésük és elbocsátásuk, lemondásuk mintázata is.* Elsődleges célunk annak feltárása, hogy az intézményi körülmények milyen miniszteri típus többségi megjelenésének kedveznek. Feltételezésünk szerint az egyre inkább politizálódó intézményi környezetben nehezebb helyzetben vannak a szakértői miniszterek, vagyis nagy valószínűséggel csökkenő arányban találkozunk velük a két évtized áttekintése során, és lemondásuk, elmozdításuk is gyakoribb lesz, mint a politikai minisztereknél.

Az eltérő feltételek nem csupán különböző döntéshozatali modelleket generálnak (Laver–Shepsle, 1994: 5.), de azt gondoljuk, hogy az eltérő intézményi feltételek más-más miniszteri típusokban öltenek testet. Vizsgálatunk alkalmazkodik a Közép-Kelet-Európában mára szükségessé vált akadémiai irányváltáshoz: kérdéseink nem arra irányulnak, hogy milyen intézményeket kell létrehozni, hanem arra, hogy ezeknek az intézményeknek mi a hatása, vagyis az intézmények nem függő, hanem független változók (Zubek és Goetz, 2010). Korábban az állt az érdeklődés fókuszában, hogy milyen intézmények szükségesek a demokratizálási folyamatban? Most azt kérdezzük: miként számítanak az intézmények, hogyan befolyásolják az intézmények (és intézményi átalakulások) a szakértelem és a politika értelmezését és miniszteri szintű megjelenését a központi kormányban?

A válaszhoz először röviden áttekintjük a változó intézményi feltételrendszernek azokat a dimenzióit, amelyek feltételezhetően befolyásolják a miniszteri szelekciót, majd empirikus kutatásunk eredményeit mutatjuk be, és végül igyekszünk összefoglalni a szakértői és politikusi miniszteri profilt meghatározó okokat, valamint hatásukat a miniszteri karrierutakra.

## VÁLTOZÓ KONTEXTUS

Ebben a részben áttekintjük azokat az intézményi változásokat, amelyek az elmúlt húsz évben befolyásolták a kormányzati munkát, a miniszterek kiválasztását, benne a szakértői, illetve politikusi szerepeket. Nézetünk szerint az intézményesülés, a többségi fordulat, a miniszterelnök szerepének változása, a politizáció, a szakma és a politika elválasztásának igénye a kormányzat szintjén, valamint az Európai Unióhoz való csatlakozásunk azok a tényezők, amelyek leginkább hatással voltak a kormányzatra, és alakították azt.

*Intézményesülés*

Az intézményesülés a rendszerváltás után létrejött politikai rendszer szinte valamennyi aspektusát érinti. Ezek közül a pártok fejlődése, a parlament és a végrehajtó hatalom kialakuló intézményi rendje gyakorolt kiemelkedő hatást a miniszteri pozícióra.

A pártok identitása, a pártprogramok és policy-pozíciók egyértelműbbé váltak a konszolidáció folyamatában. Ennek alapján feltételezhetjük, hogy a pártok fokozódó mértékben akarták irányítani minisztereiket, hiszen a pártok (szak)politikai programjukat akkor tudják megvalósítani, ha kormányzati szinten is láthatóvá teszik azt. A pártok kormányzati arculatához hozzátartozik a kormánytagok kiválasztása (Müller, 1994: 23.). A pártintézményesülés hatása azonban kérdéses: a szakminiszterek-e a jobb jelöltek arra, hogy a pártprogramokat világosabbá és könnyebben eladhatóvá tegyék, vagy az erős pártpolitikusoknak vannak inkább eszközeik, hogy támogatást szerezzenek egy adott szakpolitikai területen?

A parlament és a kormány kapcsolata is alapvető változásokon ment keresztül az intézményesülés során, a végrehajtó hatalom súlya megnövekedett, bár a törvényalkotási napirend kialakítása szempontjából – legalábbis 2010-ig – nem vált kizárólagossá (Ilonszki–Jáger, 2011). A kormányzati döntéshozatal folyamata egyre inkább kialakult, bár a kormányzati struktúra a minisztériumok szintjén az idő előrehaladtával sem vált átláthatóbbá és stabilabbá. Ahogyan azt alább látni fogjuk, kormányzati szinten a politikai és szakmai tartalom értelmezése és szabályozása többször változott. Ez a változás háttérbe tolt-e vajon a párt/parlamenti politikusokat vagy éppen erősítette a pártok törekvését, hogy a kormányban legrangosabb pártembereikkel legyenek jelen.

Az intézményesülés kapcsán megemlítendő a stabilitás kérdése is. A rendszerváltás utáni első évtizedben Magyarország stabil kormányzati viszonyival kiemelkedett a közép-kelet-európai országok közül (Nikolényi, 2004; Conrad–Golder, 2010). A második évtizedben viszont, még akkor is, ha nem került sor előrehozott választásokra, megjelentek a kormányválságok. Úgy tűnik, a határozottabb, világosabb közpolitikai álláspontok kevésbé stabil koalíciókhoz

vezetnek. Ezen kívül a koalícióalkotás intézményesülése – az, hogy nem voltak átjárások az egyes politikai táborok között – valószínűleg a politikus miniszterek növekvő túlsúlyát vetíti előre.

### *Többségi fordulat*

Magyarországon világosan megfigyelhető a többségi rendszer irányába történő elmozdulás. A változás egyik jele a pártrendszer és általában a politika bipolarizációja. A pártok effektív száma az 1990-es 6,71-ről 2010-re 2,82-re csökkent. 1998 és 2010 között tulajdonképpen két nagy párt dominált a választási küzdelmekben, illetve a parlamenti munkában; 2006-ban a szavazatok 85%-át két nagy párt kapta.

Ezzel összefüggésben a politikai blokkosodás is jellemzővé vált. A koalíciókötések nem voltak rugalmasak, vagy bal-, vagy jobboldali kormányok alakultak, még akkor is, ha közpolitikai értelemben alternatív megoldások is szóba jöhettek volna. A többségi politikai rendszerekről általában azt feltételezik, hogy inkább politikus kormányaik vannak, míg a konszenzusos rendszerekre inkább az adminisztratív-bürokratikus kormányok jellemzőek mind a miniszterek karrier-háttere, mind a kormányzás jellege szempontjából (Blondel–Thiebault, 1991). A többségi rendszer irányába mutató fejlődés alapján joggal gondoljuk, hogy a szakértelem és a szakértő miniszterek szerepe csökkent az elmúlt húsz évben.

### *Miniszterelnöki fordulat*

A rendszerváltáskor az új alkotmányos rendszer két szempontból is megerősítette a mindenkori miniszterelnök pozícióját. Egyrészt a konstruktív bizalmatlansági indítvány stabilizálta a miniszterelnök helyzetét, mivel pozíciójából elmozdítani csak a megfelelő parlamenti támogatás birtokában, az új miniszterelnök megnevezésével lehet, másrészt az is a kormányfő pozícióját erősíti, hogy a miniszterek nem a parlamentnek felelősek, hanem a miniszterelnöknek, és a miniszterelnök egy személyben felelős a kormány munkájáért a parlamentnek. Ez egyben azt is jelenti, hogy a miniszterelnöknek meglehetősen nagy az autonómiája minisztereinek kiválasztásában és elbocsátásában. Az 1998-as választások után a miniszterelnök döntéshozatali pozíciójának további megerősítésével, a Miniszterelnöki Hivatal tényleges minisztériummá szervezésével kirajzolódtak a kancellárdemokrácia keretei, ami tovább erősítette a kormányfő központi szerepét.

A vezérdemokrácia fogalmának Magyarországra alkalmazásával (Körösenyi, 2005) elismerést nyert, hogy a pártvezető-miniszterelnök egyaránt uralja a formális és a nem formális politikát. Ez megerősíti azt a megfigyelést, miszerint a magyar miniszterelnökök a számukra biztosított mozgástér szempontjából különböznek a közép-kelet-európai országoktól (Goetz és Margetts, 1999; Müller-Rommel, 2008). Zubek és Goetz (2010: 8.) kifejezetten megjegyzi, hogy

„a centralizált miniszterelnöki kormány igen kivételes” Közép-Kelet-Európában. Magyarország ebből a szempontból határozottan kivételesnek számít.

Hogyan befolyásolja mindez a miniszterek szakmai vagy politikai arculatát? Mi lehet a szerepe egy miniszternek az erős(ödő) miniszterelnök alatt? Feltevésünk paradox: a miniszterelnökök éppen azért nevezhetnek ki szakminisztereket, hogy általuk kiterjesszék fennhatóságukat a politikán túli területekre is, illetve megszabaduljanak a politikai feltételektől. A szakminiszterek viszont ezáltal bizonyos tekintetben ellentmondásos helyzetben vannak, hiszen olyan szakemberként kerülnek kinevezésre, akik távol(abb) állnak a politikától, mivel azonban pozíciójukat a miniszterelnöknek köszönhetik, mégiscsak politikai kontextusba kerülnek. Az empirikus elemzés során kitérünk erre a feltételezésre.

### *A szakma és a politika elválasztása a miniszteri szinteken*

A rendszerváltás idején a formálódó új politikai elit alapvető igénye volt az új társadalmi és gazdasági rendszer politikamentesítése, a politikai döntések visszahelyezése a saját szintjükre és területükre. Ez az elképzelés alakította az 1990-es években a kormányzati szférában is a politikai és a szakmai döntéshozatali szintek és kompetenciák elválasztására irányuló szabályozásokat.

Az államtitkárok jogállását szabályozó átmeneti törvény (1990. évi XXXIII. törvény)<sup>7</sup> után 1997-ben született meg az átfogó szabályozás, a kormány tagjaira és az államtitkárokra vonatkozóan egységesen (1997. évi LXXIX. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról<sup>8</sup>). A két törvény egyértelműen megfogalmazza a politikai és szakmai kormányzati tisztségviselők elválasztásának igényét: politikai vezetőként a miniszterelnököt, a minisztereket és a politikai államtitkárokat nevesíti, míg szakmai vezetőként definiálja a közigazgatási vezetőket, a minisztériumok közigazgatási apparátusát vezető közigazgatási államtitkárt, és a helyettes államtitkárokat.

A korábbi minisztériumi vezetési elvekhez képest szemléletváltást jelentett a kormánytagok és az államtitkárok jogállását szabályozó, 2006 májusában elfogadott törvény (2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról<sup>9</sup>). Az új törvény új kormányzati filozófiát tükrözött, amely szerint a kormányzati munka alapvetően politikai természetű, és ennek megfelelően a kormánytagság, illetve az egyes minisztériumok vezető tisztségei is elsődlegesen a politika által meghatározottak, szorosan kötődnek az egyes kormányciklusokhoz. A törvény megszüntette a kormányzati tisztségviselők politikai és szakmai alapú elválasztását: az állami vezetők (miniszterelnök, miniszterek, államtitkárok és szakállamtitkárok) egységesen politikai jellegű feladatokat látnak el munkájuk során, a miniszterek a kormány általános politikáját szem előtt tartva vezetik a minisztériumokat. A törvény a közigazgatási államtitkári pozíció meg-

szüntetésével a politikai és szakmai vezetést is a miniszter, illetve helyettesítési jogkörében az államtitkár hatáskörébe utalta.

Bár a 2010 utáni időszakkal nem foglalkozunk, meg kell említeni, hogy a második Orbán-kormány hivatalba lépése előtt 2010 tavaszán az országgyűlés új szabályozást fogadott el, amelyben visszaállították a vezető kormányzati tisztségviselők politikai és szakmai elválasztását. Eszerint a miniszterelnök, a miniszterek és az államtitkárok<sup>10</sup> politikai vezetőként, a közigazgatási és helyettes államtitkárok szakmai vezetőként látják el feladataikat. Látható, hogy a törvényalkotó szinte folyamatosan küzdött a politikai és intézményi realitásokkal. De mit jelentenek ezek a változások a miniszterek tényleges karierpozícióit tekintve? Több lett-e a politikus miniszter?

### *Politizáció*

A miniszteri pozíciók megítélése szempontjából külön említendő a bürokrácia politizációja. Általánosnak tekinthető az a vélekedés, amely szerint a magyar minisztériumokhoz kötődő közigazgatás egyre növekvő mértékben átpolitizált (Lőrincz, 1997; Szente, 1999; Meyer-Sahling, 2008). Jan-Hinrik Meyer-Sahling egyenesen úgy fogalmaz, hogy a minisztériumi közigazgatás fluktuációja olyannyira átpolitizálódott, hogy a korlátozott politizációtól a nyílt politizáción át eljutott a pártalapú politizációig, amelyben a hivatali cseréket és kinevezéseket egyértelműen pártpolitikai célok határozzák meg.

Ez a folyamat új megvilágításba helyezi a mi kérdésfeltevésünket is a miniszterek helyzetéről: hogyan tudja például a szakértő miniszter az átpolitizált hivatalnokréteggel feladatát ellátni, és hogyan tudja az átpolitizált tisztviselői kar szakmailag támogatni a politikus miniszterek munkáját? Az átpolitizált bürokrácia milyen minisztereket preferál?

### *Europaizáció*

A változó intézményi hatások identifikációjánál utolsó szempontunk, hogy Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz hatással volt-e a kormány szakmai, illetve politikai összetételére. Goetz és Meyer-Sahling (2008) arra figyelmeztet, hogy az „EU-hatás” értékelése meglehetősen ellentmondásos: néhanyan a bürokrácia szerepének növekedését diagnosztizálják, azt, hogy a hazai bürokraták uralják az EU által generált szakpolitikai programokat, mások viszont ezzel ellentétben azt állítják, hogy a politika szerepe erősödik, a hazai kormánypolitikusok tartják kontroll alatt az EU-s politikai folyamatokat. Az is vitatott, hogy az EU-nak egyáltalán kormányzati centralizációs vagy ellenkezőleg decentralizációs hatása van-e (Goetz és Meyer-Sahling, 2008: 5.).

Hasonlóképpen problematikus, hogy miközben a hazai kormányzati politikusok elsődlegesen a nemzeti politikai folyamatok és intézmények hatása alatt állnak, ugyanakkor az EU megerősíti a kormányfői pozíciót.

Ennek fényében nem könnyű a válasz arra, hogy tapasztalható volt-e el-



mozdulás a miniszterek szakmai és politikai profiljában a csatlakozás okán. Az EU-hatást ennél sokkal szélesebben és általánosabban szokták meghatározni: a) a politikai feltételekben, b) a kormányzati kapacitás javulásában és c) a konkrét közpolitikákban (lásd Sedelmeier, 2006 és 2011). Mi nem tudunk ilyen szélesre tekinteni, kérdésünk és feltevésünk egyszerűbb: joggal gondoljuk-e, hogy a csatlakozás nagyobb szakszerűségekre való törekvést hozott és ez a csatlakozás környezetében több szakminiszteri kinevezésben öltött testet?

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy az itt felsorolt hat intézményi tényező nem független egymástól, mintegy hálóként összefonódva gyakorolnak hatást a kormányzásra és a miniszteri karrierutakra. Az is megállapítható, hogy a különböző tényezők nem feltétlenül hatnak egy irányba. Például a pártok konszolidációja és a pártrendszer bipolarizációja, valamint a többségi fordulat a politikai kiválasztási szempontokat erősíti, a miniszterelnöki fordulat és az europaizáció viszont a szakértő miniszterek jelölésének kedvezhet. Ennek a folyamatnak a dinamikáját kívánjuk a konkrét kutatási tapasztalatok alapján az alábbiakban bemutatni.

## KUTATÁSI EREDMÉNYEK

### *Politikus miniszterek és szakértő miniszterek*

Ahogy az előzőekben már szóba került, a miniszteri szaktudás meghatározása nem egyszerű feladat. Egy miniszter soha nem teljesen amatőr, bár esetünkben, különösen az első és a második kormányzati ciklusban (az Antall- és a Boross-kormányok idején, 1990 és 1994 között) viszonylag nagy számban kerültek a kormányba olyanok, akiknek korábban semmiféle politikai és/vagy kormányzati tapasztalata nem volt. A rendszerváltás új feltételeket teremtett a politizáláshoz, viszont az új politikai elit tagjai nem rendelkeztek a korábbi időszakból mérvadó politikai tapasztalattal.

Ugyanakkor a miniszterek szaktudása magában foglal politikai készségeket és szakmai kompetenciát is, így nem könnyű az egyes típusok egymástól való elválasztása. A miniszterek általában korábbi politikai karrierjük alapján kerülnek kinevezésre, azonban a pártban végzett munkájuk, vagy a parlamenti szakbizottsági tagságuk (Blondel, 1991: 11.), vagy helyi politikai pozíciójuk során nem csak politikai, hanem szakpolitikai, szakmai tapasztalatokat is szerezhettek. Ezeket figyelembe véve, elismerve a miniszterség „kombinált” természetét, kísérletet teszünk két ideáltípus – a professzionális politikus miniszterek és a szakminiszterek definiálására.

Az elkülönítés nehézsége ellenére a politikatudományi szakirodalomban is megtalálható a különbségtétel – bár leginkább a politikai rendszerek szintjén. Eszerint a nem demokratikus rendszerek inkább hajlanak a szakminisz-

terek kinevezésére, mint a demokráciák, mivel nem kell tekintettel lenniük a politikai (akár választási, akár pártszempontok alapján megvalósuló) reprezentativitásra (Blondel, 1985). A demokratikus rendszerek keretei között pedig a képviselőlet versus adminisztráció eltérő kormányzati súlyára (Blondel–Thiebault, 1991), valamint a kormányzat reprezentatív, illetve adminisztratív arculatának eltéréseire hívják fel a figyelmet (Cotta, 2000: 88–92.). Eszerint egyes országokban a (párt)képviselet és kormányzat kiemelt politikai szerepe jelenti a kormány (és a kormányzás) racionalitását, míg máshol a kormánytól leginkább az ügyek vitelét várják el. E két kormányzási logika érthetően eltérő miniszteri típusokat is feltételez.

A különbségek kimutathatók a magyar miniszteriális elit esetében is, bár a változatos szakmai életutak miatt a miniszterek besorolása különböző kategóriákba nem volt mindig egyszerű. A két típus elválasztásának alapját a miniszteri pozíció előtti karrierút, valamint az abból való kikerülés utáni karrierállomások elemzése képezte. Ennek alapján *politikus miniszter* kategóriába soroltuk be mindazokat, akik:

- bármely politikai párt tagjai,
- a politikai tevékenységet hivatásszerűen gyakorolták miniszteri kinevezésük előtt, pontosabban:
  - huzamosabb ideig önkormányzati és/vagy országgyűlési képviselőként tevékenykedtek,
  - helyi vezető politikai pozíciót töltöttek be,
  - szakmai/politikai pályájuk során voltak már korábban politikai jellegű kormányzati pozícióban
    - miniszterelnökként, politikai államtitkárként,<sup>11</sup>
    - miniszteri pozíciót töltöttek be különböző tárca élén, akár több kormányban
- a miniszteri pozícióból való kikerülésük után huzamosabb ideig politikai (párt vagy képviselőleti) pozícióban folytatták munkájukat.

Abban az esetben, ha valaki egy jellemzően inkább szakmai karrier után *ugyanazt* a miniszteri posztot töltötte be több kormányban is, szakminiszteri besorolást kapott (ld. pl. Persányi Mikós, Petrétai József). Abban az esetben viszont, ha valakit az először szakmai alapon betöltött miniszteri pozíciója után *másik* tárca élére neveztek ki, ezt és esetleges további kinevezéseit politikainak tekintjük, és besorolását is ennek megfelelően változtatjuk (pl. Göncz Kinga a Medgyessy-, és az első Gyurcsány-kormányban szakminiszteri pozíciót töltött be, de 2006-tól külügyminiszterként politikus miniszterként szolgált; változtattunk Draskovics Tibor besorolásán is: a Medgyessy-, és az első Gyurcsány-kormányban betöltött pénzügyminiszteri pozíciójában szakminiszternek tekintettük, a második és harmadik Gyurcsány-kormányban tárca nélküli, majd igazságügyi miniszteri pozícióját azonban már politikai miniszter-

ségeként értékeltük.). Ez megfelel az általánosan használt szakirodalmi álláspontnak is: a különböző tárca viselése önmagában politikusi (és nem szakértő) sajátosság (Blondel–Thiebault, 1991).

A hivatásszerű politikai tevékenység gyakorlása kapcsán a korábban betöltött politikai pozíciónál figyelembe vettük a pártállam idején betöltött politikai pozíciókat: MSZMP KB, PB tagságot, különböző pártszervezeti szinteken betöltött párttitkári funkciót, KISZ vezetői pozíciót, szakszervezeti vezetői posztokat. Akikre a fenti jellegzetességek közül akár egy is ráillett, a politikus miniszter kategóriába került.

A *szakmai miniszter* kategóriát az alábbi szempontok alapján határoztuk meg:

- politikai pártnak nem tagjai,
- nem töltöttek be huzamosabb időn át meghatározó politikai pozíciókat (pártvezető, országgyűlési és/vagy helyi képviselő, politikai vezető)
- miniszteri tisztségük előtt egy adott szakterületen meghatározó szakmai pályát futottak be,
- a miniszteri pozícióból való kikerülésük után visszatértek eredeti szakmájukhoz, illetve a politikai szférán kívül helyezkedtek el.

A szakminiszteri besorolásnál nem volt *kizáró ok* a parlamenti képviselőség, ugyanis volt néhány miniszter, aki minisztersége alatt tagja volt a parlamentnek, de nem volt párttag, soha nem töltött be politikai pozíciót, és kinevezése előtt és után is jellemzően szakmai karriert futott.

Két miniszterelnökünk profilja is érdekes a tipológia szempontjából. Bár a parlamentáris rendszerek működési logikája mindig politikai, mert a politikai alapú képviselőre épít, így a miniszterelnöki poszt önmagában véve politikai, Medgyessy Péter és Bajnai Gordon karrierje azonban jól demonstrálja a besorolás nehézségét a gyakorlatban. Egyrésztől egyszerű a besorolásuk, mert miniszterelnöki pozíciójuk előtt mindketten betöltöttek már politikai, miniszteri pozíciót: Medgyessy Péter először a pártállam idején, 1987–1988-ban, majd a Horn-kormány idején, 1996 és 1998 között volt pénzügyminiszter; Bajnai Gordon pedig Gyurcsány Ferenc második és harmadik kormányában töltött be miniszteri posztot. Közgazdász-szakértő háttérük ezeknél a politikai jellemvonásoknál azonban határozottabb. Medgyessy Péter a rendszerváltás után nem lépett be a Magyar Szocialista Pártba; Bajnai Gordon kormányzati pályafutását pedig 2006 júniusában az Európai Unióból érkező források kezeléséért, valamint a nemzeti fejlesztési koncepció megvalósításáért felelős kormánybiztosként kezdte, majd innen került 2008-ban Gyurcsány Ferenc kisebbségi kormányában az újonnan megszervezett Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium élére. Így korábbi (Medgyessy Péter esetében jellemzően a rendszerváltás utáni) szakmai háttérük alapján a két miniszterelnök közelebb áll ugyan a szakértő miniszteri besoroláshoz, de a miniszterelnöki pozíció jellege

miatt mégis mindkettőjüket politikusnak tekinthetjük.<sup>12</sup> A miniszterelnökök, a tipizálásnak megfelelően politikusok.

Ahogy a típusok megalkotásánál már említettük, egy első kinevezésekor szakértőnek tekinthető miniszter idővel politikai pályára léphet – beleértve ebbe a különböző kormányzati pozíciók betöltését, vagy egyéb politikai pozíciók megszerzését. Ezek azonban viszonylag ritka példák, az esetek többségében az jellemző, hogy a miniszterek jellemzően vagy politikai, vagy szakmai karriert futnak be. Azok a miniszterek, akik egy adott kormányba szakminiszterként kerültek be és pozíciójukat változatlanul megtartották akár több kormányban is, jellemzően szakértő miniszterként szolgáltak végig. Elvileg – és a típusok relevanciája szempontjából – felmerülhet, hogy politikus miniszterek válhatnak-e szakminiszterré oly módon, hogy többször ugyanannak a tárčanak a vezetésére kapnak megbízást, az adott terület „szakemberei” lesznek. Ilyen váltást végülis egyik miniszternél sem érvényesítettünk, mivel a területen megszerzett és bizonyított kompetencia ellenére meghatározó maradt az adott miniszter politikusi arculata. Ilyen miniszter volt például Magyar Bálint az oktatási tárca élén, Hiller István a kulturális tárca élén, vagy Kovács László külügyminiszterként.

A fenti tipológiával összhangban a politikus, illetve a szakminiszterek számát és arányát demonstrálja az 1. táblázat a rendszerváltás utáni 20 évben.

1. táblázat. A politikus és szakminiszterek száma és aránya az egyes kormányciklusokban (1990–2010)

	<b>Antall</b>	<b>Boross</b>	<b>Horn</b>	<b>Orbán</b>	<b>Medgyessy</b>	<b>Gyurcsány 1.</b>	<b>Gyurcsány 2.</b>	<b>Gyurcsány 3.</b>	<b>Bajnai</b>	<b>Összes</b>
Politikus miniszter	20 66,6 %	14 77,7 %	22 84,8%	18 62,1%	15 60%	14 63,6%	13 68,4%	13 76,4%	11 61,1%	140 68,6%
Szakminiszter	10 33,4%	4 22,3%	4 19,2%	11 37,9%	10 40%	8 36,4%	6 31,6%	4 23,6%	7 38,9%	64 31,4%
Összes	30	18	26	29	25	22	19	17	18	204

A táblázatban a miniszterelnök és a miniszterek egy adatsorban szerepelnek.

*Forrás:* Kiegészítő Miniszteri Adatbázis

Az összes kinevezés (204) tekintetében a miniszterek közel 1/3-a szakminiszter, de ha csak az első kinevezéseket tekintjük, a 139 miniszter közel 40%-a (54 fő) volt szakminiszter. Az eltérés a miniszteri szakmai karrier politizálódását takarja: többszöri kinevezést és portfólióváltást. A szigorú besorolási kritériumok ismeretében ez az arány igencsak magas, figyelembe véve a végrehajtó hatalom átpolitizáltságát.<sup>13</sup> A folyamat dinamikáját az egyes kormányok politikus-, és szakminiszteri kinevezéseinek aránya mutatja meg.

Az első kormányba 1/3 arányban kerültek kinevezésre szakminiszterek. A magas arány oka egyrészt az, hogy a rendszerváltó elit a korábbi pártállami korszakban nem tudott politikai pozíciókat betölteni, másrészt pedig az új vezetés törekedett arra, hogy ne kerülhessenek felelős politikai pozíciókba az előző rendszerben politikai posztot betöltők. A politikus miniszterek között sokan aktív szerepet vállaltak a rendszerváltás átmeneti időszakában, ekkor szerezték első politikai tapasztalataikat, az átmenet idején váltak valóban politikussá. A szakértő miniszterek között ebben az időszakban olyan szakembereket találunk, akiknek a speciális szakmai tudására a miniszterelnök számított az átalakulás során, illetve tárca nélküli minisztereket, akiket Antall József a saját mozgásterét megnövelendő emelt be a kormányba egy-egy speciális szakterületre (Müller, 2008: 292–293.). A szakminiszterek és politikus miniszterek közötti különbségtétel az első kormányzati ciklusban a legnehezebb. Ahogy azt már másutt bemutattuk (Ványi, 2011) az 1990 és 1994 közötti időszak markánsan különbözött a következő évektől: az új politikai osztály, benne a kormányzati elit, éppen csak formálódóban volt. Sok szakember csatlakozott az új pártokhoz, és bár politikai pályafutásuk csak ideiglenes volt, de mivel résztvettek az átmenetben, a politikus miniszterekhez soroltuk őket. Az Antall-kormány (1990–93) 30 miniszteréből 22 volt párttag, a Boross-kormány (1993–1994) 18 tagjából pedig 14. Ezzel együtt igen nagy azoknak a száma, akiknek mind az 1989 előtti, mind az 1994 utáni karrierje világosan szakmai jellegű.

Az elmúlt húsz év során a rendszerváltás utáni első szocialista kormány (Horn, 1994–1998) idején töltöttek be a legnagyobb arányban miniszteri posztot politikusok. Ez egyrészt a szocialista utódpárt öröksége, de a koalíciós párt, a Szabad Demokraták Szövetsége is megerősítette ezt a törekvést. Ez a kormány működött leginkább a koalíciót alkotó pártok befolyása alatt. Bár a kormány koalíciós megállapodásra épült, az egyezség alapját inkább politikai és nem közpolitikai szempontok jelentették.

Az 1998-ban hivatalba lépő első Orbán-kormány, és különösen annak vezető ereje, a Fidesz-Magyar Polgári Párt a korábbiakhoz képest új politikai felfogást képviselt, amely nyomot hagyott a kormányzati politikán is. A kormányzati döntéshozatal centralizáltabbá vált, és ebben a miniszterelnök kiemelt szerepet kapott. A változás alapját egyrészt a legnagyobb kormányzópárt szervezeti jellemzői, másrészt a koalíciós partnerekkel való kapcsolatok jelentették. A Fidesz erősen központosított, és vezetőorientált párt. Esetükben a kormánynak volt pártja és nem a pártnak kormánya. Ezen felül a koalíción belüli viszonyok is konfliktusosabbak voltak, a kormányzati ciklus végére a parlamenti többség is elfogyott. Így a miniszterelnök érdekét szolgálta az, ha egy-egy pozícióba tisztán szakmai háttérrel rendelkező minisztereket nevez ki. Ezáltal politikailag különösen fontos területeken (gazdaság, költségvetési ügyek, kultúra) tudta megnövelni saját mozgásterét, mert itt nem volt szükség kompro-

misszumos megállapodásra a koalíciós partnerekkel. Szintén a miniszterelnököt erősítendő, ezzel párhuzamosan a Miniszterelnöki Hivatal lett a kormányzati munka központi szerve (Stumpf, 1999).

Hasonló szándék feltételezhető a következő miniszterelnök, Medgyessy Péter esetében is, aki fontos szaktárcák élére szintén nem politikus minisztereket nevezett ki. A párton kívüli miniszterelnöknek (még ha az MSZP jelöltje volt is), nem volt megfelelő háttérháza sem az MSZP-ben, sem a koalíciós partner SZDSZ-ben, a fontos területekre kinevezett szakminiszterek által kívánt szolid kormányzati háttérrel biztosítani magának. A szakértő támogatás kiépítése azonban nem volt sikeres, a hiányzó párttámogatás erodálta a miniszterelnök pozícióját. Ennek köszönhetően a rendszerváltás óta először a parlamenti ciklus közben mondott le a kormányfő.

A Medgyessy-kormányt követő szocialista kormányokban viszont már a politikus miniszterek növekvő jelenlétét láthatjuk. Ez összefüggésben áll a Gyurcsány Ferenc által 2006-ban meghirdetett új kormányzati filozófiával, amely a kormányzati munkát illetően még a miniszteri szint alatt is a politikai logika működését kívánta erősíteni, így szakminiszterek csak kis számban kerültek kinevezésre, és a ciklus kezdetén nem is a legerősebb kormányzati pozíciókba (igazságügy, környezetvédelem). Végül 2009-ben a politikai és gazdasági válság idején a miniszterelnöki székbe került Bajnai Gordon – bár mint miniszterelnök nem kapott mindenben szabad kezet az MSZP-től a válság kezelésére –, a korábbiánál nagyobb arányban nevezett ki szakminisztereket.

### *Kinevezések és lemondások*

Elemzésünknek fontos részét képezi a politikus-, és szakminiszterek kiválasztásának és kormányból való távozásának összehasonlítása. Tisztában vagyunk azzal, hogy a miniszteri kinevezések és felmentések minden összefüggését nem tudjuk feltárni. Feltárhatóak a formális politikai és akár még a személyes indokok a kinevezéseket illetően, de az informális vagy véletlenszerű tényezők gyakran láthatatlanok maradnak. Egyáltalán, milyen minisztereket keresnek a kormányfők? A brit esetről írják, a miniszterelnökök intelligenciát, politikai éleslátást, munkabírást, a kormányzó párt általi elfogadottságot, jó médiamegjelenést, és a parlamenti munkában való minimális jártasságot, valamint személyes lojalitást várnak el minisztereiktől (King, 1994: 204.). A felsorolás általában is, de akár a magyar esetre is igaz lehet, de mi hozzátesszük a szakértő kompetenciát is a kinevezési szempontok közé.

A miniszterek kiválasztásának és a kormányból való távozásának vizsgálatakor figyelembe kell venni a miniszterelnök kiemelt szerepét a magyar alkotmányos rendszerben – benne a konstruktív bizalmatlanság intézményét, valamint azt, hogy a miniszterek nem a parlamentnek, hanem a kormányfőnek felelősek. Tudunk azonban hozni példákat arra is, amikor a miniszterelnök kinevezési autonómiája valamely külső ok miatt csorbult. Mindenekelőtt

a koalíciós megállapodások a Horn-, az első Orbán-, a Medgyessy-, és Gyurcsány Ferenc első két kormánya esetében egyértelműen meghatározták, melyik párt melyik tárca élére jelölhet minisztert. Amikor a miniszterelnök megpróbálta figyelmen kívül hagyni a koalíciós megállapodást, az két esetben is kormányválsághoz vezetett: Medgyessy Péter akkor bukott meg, amikor megpróbálta a koalíciós partnere által jelölt gazdasági szakminisztert eltávolítani posztjáról; és Gyurcsány Ferenc második kormánya szintén annak esett áldozatul, hogy a kormányfő egyeztetés nélkül kívánta elmozdítani posztjáról az SZDSZ által jelölt, az egészségügyi tárcat vivő, szintén szakértő minisztert. Ezek a példák nem csak azért érdekesek, mert demonstrálják, milyen korlátok között működnek a miniszterelnökök, hanem azért is, mert rávilágítanak a koalíciós partnerek közti konfliktusok jelentőségére, illetve arra, hogy a miniszterek milyen komplex szakpolitikai és politikai erőteben tevékenykednek.

Bár a koalíciók Magyarországon soha nem irányultak kifejezetten szakpolitikai programra, a politikai, hivatali versus szakpolitikai célrendszer (office seeking versus policy seeking) aránya nem volt stabil, és a két szempont aránya kormányonként, de akár egy-egy kormányzati cikluson belül is változott. Általánosságban elfogadott az az álláspont, hogy „...az adott tárca elfoglalása nyújtja a párt számára a legjobb esélyt a terület kormányzati teljesítményének befolyásolására” (Müller, 1994: 32). Példaként említhető a Kisgazdapárt, amely azokban a kormányokban, amelyekben részt vett (Antall-, 1990–1993, Orbán-, 1998–2002) magának igényelte a földművelésügyi tárcat; nem szakminisztert, hanem a pártvezetőt nevesítette a posztra – aki destabilizálta a kormány működését mind szakpolitikai mind politikai értelemben. A másik oldalon a bal-közép kormányokban az SZDSZ elsősorban a kulturális, a környezetvédelmi, illetve legutóbb az egészségügyi tárcat foglalta el, és a tárcák élére javarészt világos szakpolitikai célokkal és elképzelésekkel rendelkező minisztereket javasolt. Az egészségügyi reform és annak kudarca volt az utolsó csepp a pohárban, amely miatt felbomlott az MSZP–SZDSZ koalíció 2008-ban.

Ahogy a fenti példák is mutatják, a párt határozott szakpolitikai preferenciája nem determinálja automatikusan sem a politikusi, sem a szakminiszteri kinevezést, és mint láttuk, mindkét eset politikai és egyben kormányzati válsághoz is vezetett. A szakpolitikai nézeteltérések a koalíción belül, valamint a nagyobbik koalíciós párt támogatásának hiánya jelentette a kudarc hátterét, függetlenül a miniszterek típusától. De miért van az, hogy egyes pártok a közpolitikai céljaikat erős párteberekkel, más pártok erős szakemberekkel igyekeznek elérni a kormányban? Ez valószínűleg függ a párt háttérétől (rendelkezésére áll-e egy szakértői holdudvar) és a pártvezetés szervezeti és politikai elképzeléseitől: mennyire remélnék a portfóliótól láthatóságot és politikai hatalomkiterjesztést? Előfordulhat, hogy valamely közpolitikai terület konfliktusaiban nem akar a párt egyik fontos arca sem megjelenni. Laver és Shepsle (2000) reflektálnak erre a problémára, amikor a pártokat a kormányalakítás

szempontjából a miniszterségre alkalmas (*ministrables*) szereplők száma szerint is csoportosítják: a pártok egy része nem tud kellő számban kompetens minisztert felmutatni – és itt a kompetencia nem feltétlenül konkrét szakértelmet, hanem politikai és esetlegesen szakmai tekintélyt jelent.

Mindezeket a pártpolitikai koalíciós szempontokat nem szem elől tévesztve a kinevezések irányára vonatkozó első megjegyzésünk mégis az, hogy sok szakminiszter a miniszterelnök személyes környezetéből került ki, tanácsadója volt, vagy a közvetlen baráti köréhez tartozott. Az első Orbán-kormánytól Gyurcsány Ferenc harmadik kormányáig a szakminiszterek többsége kinevezése előtt a miniszterelnök közvetlen környezetéhez tartozott. Ez erősíti azt a feltételezésünket, hogy a szakminiszteri háttér a miniszterelnök „politikai függetlenségének” egyik instrumentuma, amivel mozgásterét bővítheti. Alátámasztja-e ezt a vélekedést a két miniszteri típus jelenléte az egyes tárcák élén? Mely tárcák élére neveztek ki jellemzően szakminisztereket? Ezt mutatja a 2. táblázat.

2. táblázat. Szakminiszteri tárcák (1990–2010)

	Antall	Boross	Horn	Orbán	Medgyessy	Gyurcsány 1.	Gyurcsány 2.	Gyurcsány 3.	Bajnai	Összes
MEH	–	–	–	1	1					2
Tárca nélküli miniszterek	3	1			3			1		8
Belügyminisztérium/Önkormányzati Min.				1			1			2
Igazságügy Minisztérium					1	1	2		1	5
Külügyminisztérium				1		1			1	3
Gazdasági tárcák	4	2	3	3	1	1	1	2	2	19
Környezetvédelmi tárcák				2	1	1	1			5
Pénzügyminisztérium	2		1	1	2	1			1	8
Kulturális tárcák	1	1		1	1	1				5
Egészségügyi-Szociális tárcák				1		2	1	1	2	7
Összesen	10	4	4	11	10	8	6	4	7	64

Forrás: Kiegészítő Miniszteri Adatbázis



Az összesen 64 szakminiszter közül kiemelkedően sokan szerepeltek a gazdasági tárcák élén, a szakminiszterek 1/3-a töltött be ilyen pozíciót. Szintén nagy létszámban töltötték be szakminiszterek a pénzügyminiszteri posztot, a két területen együttesen a szakminiszterek 42%-a dolgozott. Első ránézésre úgy tűnik, hogy a miniszterelnökök azokon a területeken preferálták a szakminiszterek kinevezését, amelyek a kormányprogram végrehajtása szempontjából különösen fontosak voltak. Viszont, ha részletesebben megnézzük a szakminiszterek helyzetét, azt tapasztaljuk, hogy például a pénzügyminiszterek többnyire korán elhagyták a kormányt, aminek háttérében joggal feltételezhető a politikai nyomás, a kormányzati politikai érdekek és a miniszterek közpolitikai elképzeléseinek konfliktusa – vagyis kimondatlanul a miniszterelnöki szerep dilemmája: a politikai hatalom megtartásának és a közpolitikai feladatok és ígéretek teljesítésének potenciális konfliktusa.

Ezt igazolja az a jelenség, hogy a felmentett pénzügyminiszterek utódja sok esetben politikus miniszter lett, és ugyanez a tendencia figyelhető meg a gazdasági miniszterek esetében is. Példaként említhető a Járai Zsigmond–Varga Mihály pénzügyminiszteri váltás. Úgy tűnik, a választások közeledtével ezek a tárcák a kormányzat politikai érdekei alapján jobb kézben vannak egy-egy politikusnál, aki várhatóan inkább elfogadja a politikai szempontokat a gazdaságpolitika és a költségvetési politika alakításában.

Összességében a szakértő minisztereket nagy számban váltották fel politikus miniszterek. Ezt a folyamatot szemlélteti a 3. táblázat, amely egyúttal kiegészíti az 1. ábra általános képét is.

3. táblázat. A miniszterek fluktuációja (1990–2010)

	szak- vagy politikus miniszterek száma	kitölti a kormány-ciklus egészét	ciklus közben távozik	ciklus közben érkezik, kinevezése után kitölti a kormányciklust	politikus vagy szakember váltja	
Szakminiszter	64	25 (39 %)	23 (36%)	16 (25%)	P: 16	SZ: 6*
Politikus miniszter	140	82 (58 %)	31 (22%)	27 (20%)	P: 21	SZ: 9**

\* A Medgyessy-kormányban a Juhász Endre által betöltött, az EU csatlakozás koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszteri poszt 2004. május 1-én megszűnt.

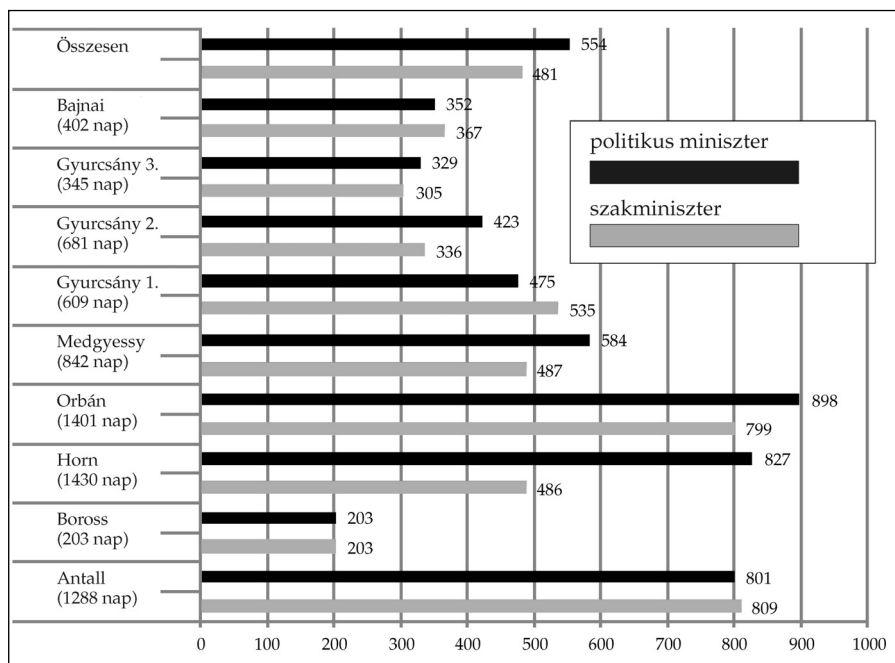
\*\* Az Antall-kormányban Horváth Balázs lemondása után tárca nélküli pozíciója megszűnik  
Forrás: Kiegészítő Miniszteri Adatbázis

A 3. táblázat szerint a ciklus közben távozó 23 szakminiszter helyére 16 politikus miniszter (70%) és 6 szakminiszter került, de a 31 politikus minisztert csak 9 esetben (30%) váltotta szakminiszter.

Viszonylag nagy számban kerültek tárca nélküli miniszteri pozícióba szakemberek. Ezek a szakértők általában egy speciális szakmai terület felügyeletét látták el, mint például az EU-ügyek, az esélyegyenlőség, a privatizáció, vagy olyan ügyeket felügyeltek, amelyek koalíciós vagy pártalkukat igényeltek. Az eddig említett tárcákon kívül a klasszikus tárcák élére (a pénzügy kivételével), mint a belügy, a külügy és a honvédelmi tárca, inkább politikus miniszterek kerültek kinevezésre. A honvédelmi miniszteri posztot a rendszerváltás óta eddig minden kormányban politikus töltötte be. A gazdasági, és pénzügyminisztereken kívül legnagyobb arányban szakminisztereket olyan területeken találhatunk, amelyeknek az irányítása speciális szaktudást is igényel, mint például az egészségügy, a szociálpolitika vagy a környezetvédelem.

Mindezeken felül a kormányzás oldaláról nézve az egyes miniszter típusok helyzetének, szerepének értékelésekor azok hivatalban eltöltött idejét is érdemes megvizsgálni. A miniszteri pozícióban eltöltött idő, és különösen az, hogy kinevezésük után kitöltötték-e az adott kormányzati periódust, rávilágíthat a kormányzat belső dinamikájára.

2. ábra. A politikus miniszterek és a szakértő miniszterek hivatalban eltöltött ideje kormányonként (nap), valamint az egyes kormányok hossza (nap)

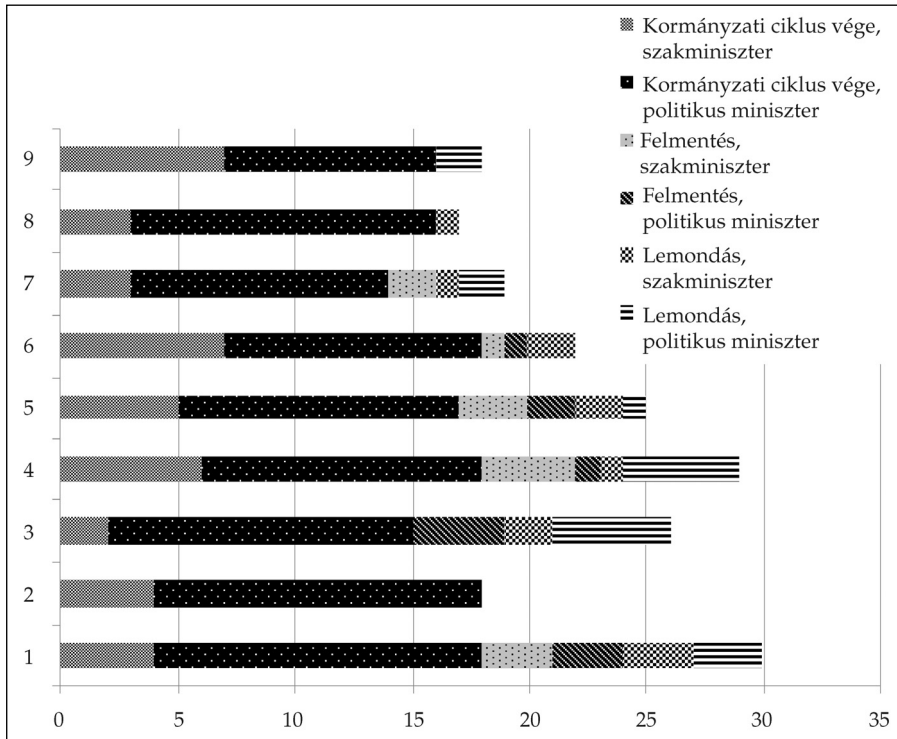


Forrás: Kiegészítő Miniszteri Adatbázis

A 2. ábra mutatja, hogy a különböző miniszterterületek kinevezésük után átlagosan hány napot töltöttek pozíciójukban. A szakminiszterek láthatóan kevesebb időt. Az Antall-, az első Gyurcsány-kormány és a Bajnai-kormány kivételével mindegyik kormányban rövidebb ideig szolgáltak a szakminiszterek, a legjelentősebb különbség a Horn-kormány és a második Gyurcsány-kormány, tehát a politikai kinevezéseket leginkább vállaló két kormány esetében volt. Érthető, hogy a két – bár különböző okokból – de legrövidebb ideig szolgáló kormány esetében (Boross Péter és Bajnai Gordon miniszterelnöksége alatt) nincs, illetve jelentéktelen az eltérés a két miniszteri csoport szolgálati idejében.

A két miniszteri csoport eltérő kinevezési és szolgálati gyakorlata mellett a kormányból való kikerülésük esetében is találunk különbségeket. „A miniszterelnökök pragmatikusan tekintenek az egyéni miniszteri felelősségre; a minisztereknek akkor kell távozniuk, amikor a megtartásuk politikai költsége már meghaladja lemondásuk költségét” – állapítja meg általánosságban a kutató (Rhodes, 2006: 329.). Egyértelmű, hogy a miniszterek távozása mögött mindig komoly okok húzódnak meg: egyetlen kormányfő (és kormánypárt) sem örül annak, hogy ítélőképessége – a feltételezhetően rossz kiválasztás okán – megkérdőjeleződhet, fel kell mentenie vagy más tárcához kell juttatnia miniszterét. A média is általában jobban érdeklődik egy-egy kormánytag felmentése, mint kinevezése iránt. Milyen okokból, milyen módon távoznak a miniszterek, és ezen belül vannak-e a szakminiszterekre, illetve a politikai miniszterekre inkább jellemző távozási módok. Erre tér ki a 3. ábra, amely – az írás céljához illeszkedően – a miniszterekre vonatkoztatja a távozás okait, de a kutatásnak majd folytatódnia kell a kormány belső tulajdonságaival és működésével való összefüggések mint deszelektációs okok feltárásával. Például Huber és munkatársai (2008) a koalíció formájával és belső viszonyaival, a portfóliók sajátosságaival kötik össze a miniszterek távozását. Maradjunk azonban egyelőre az általánosan használt (Dowding–Dumont, 2009) „személyes okok”-nál. A távozás okai között kézenfekvő a kormányzati periódus vége, ezen kívül a két nagy oksági csoport a felmentés és a lemondás. Ahogy a 3. táblázatban láttuk, a szakminiszterek 39%-a és a politikai miniszterek 58%-a töltötte ki a teljes kormányciklust. Ez jelentős különbség a két csoport között, és jelzi, hogy a szakminiszterek támogatása kevésbé stabil, mint a politikai minisztereké.

3.ábra. A miniszterek távozásának okai kormányonként (1990–2010)



Forrás: Kiegészítő Miniszteri Adatbázis

A miniszterek legnagyobb része a ciklus végén hagyta el pozícióját, de a ciklus közben távozóik esetében markáns különbséget fedezhetünk fel a szakminiszterek és a politikai miniszterek között. Ahogyan már korábban is láthattuk, összességében a miniszterek fele töltötte ki a kormányciklus egészét. Ha ehhez az adathoz hozzávesszük az egy adott kormányzati ciklus közben érkezett, és a kormány távozásával leköszönő minisztereket, azt láthatjuk, hogy az elmúlt húsz évben a miniszterek közel  $\frac{3}{4}$ -e (73%) pozícióját a kormányzati periódus végén hagyta el. A politikai miniszterek pozíciója összességében és az egyes kormányokon belül is stabilabb, függetlenül attól, hogy mekkora a két típus aránya az adott kormányban. A második legfontosabb oka a szakminiszterek távozásának a felmentés, amelynek háttérében, a magyar rendszer alkotmányos sajátosságait figyelembe véve, a miniszterelnök áll. A miniszterelnök stratégiai megfontolásai adják ennek alapját: a kormány népszerűsége, a koalíciós partnernek, a saját pártnak, sőt a többi miniszternek küldött üzenet lehet a lemondás mögött – az egyes miniszter teljesítményének, az azzal való „stratégiai megelégedettségnek” a kontextusában. Azért használjuk e különös szöveget, mert a miniszteri teljesítmény mérésére sokféle szempont

használható, amelyek között emberi, szakmai és politikai megfontolások keverednek, a döntés (lemondatás) tehát valamiképpen ezek integrálása alapján formálódó stratégiai lépés.

A média gyakran magyarázza egy-egy szakminiszter felmentését annak szakmaiságával, azaz hogy munkája során inkább a szakmai, mint a politikai érveket tartotta szem előtt. Néhány miniszter távozása kapcsán sajtóhírekben vagy interjúkban felbukkant, hogy vállalt feladatukat azért nem tudták megfelelően teljesíteni, mert a politika túlságosan nagy nyomást akart gyakorolni területükre.<sup>14</sup> A politikus miniszterek távozásának oka ezzel szemben leggyakrabban a lemondás volt, leginkább politikai okokból. Nem egy esetben a politikus miniszterek azért mondtak le kormányzati pozíciójukról, mert pártjukban különböző vezetői pozíciót nyertek el (Kövér László, Pokorni Zoltán, Hiller István, Szekeres Imre).

Összességében a miniszteri kinevezések és a távozások okainak elemzése azt mutatja, hogy a magyar kormányok az elmúlt húsz évben alapvetően politikai kormányok voltak, de ezzel együtt bizonyos speciális területeken (gazdaságirányítás, pénzügyek) nyitottak voltak a szakmai racionalitás felé. A miniszterek nagy többsége politikus miniszter volt még közvetlenül a rendszerváltás utáni első kormányokban is. Az első Orbán-kormányban az új kormányzati szerepfelfogásnak megfelelően Orbán Viktor megerősítette a miniszterelnök pozícióját, a Miniszterelnöki Hivatal vált a döntéshozatal központi szervévé, és a korábbiakhoz képest több szakminisztert neveztek ki. Ezt az új struktúrát tovább vitte Medgyessy Péter is (2002–2004), mint párton kívüli miniszterelnök. A két miniszterelnök kinevezési szempontjai azonban alapvetően különböztek egymástól: Orbán Viktor a szakminiszterek kormányba emelésével a koalíciós-, és a pártok közötti konfliktusokat kívánta csökkenteni, Medgyessy Péter viszont a szakértőkkel saját támogatói bázisát kívánta megalapozni. Medgyessy a szakértőkkel politikai gyengeségét kompenzálta, Orbán viszont elég erős volt politikailag, hogy élhessen a szakminiszteri kinevezésekkel. Az első Gyurcsány-kormány alapvetően nem különbözött a Medgyessy-kormánytól, viszont a többi Gyurcsány-kormány ismét új kormányzati filozófiát képviselt, amely szerint a kormány elsősorban politikai tevékenységet végez. Ez a felfogás rányomta a bélyegét a miniszteri kinevezésekre is. Végül a szakminiszterek aránya a Bajnai-kormányban növekedett meg ismét, aminek hátterében egyértelműen a kialakult gazdasági-, és politikai válsághelyzet kezelésének feladata állt.

### *Miniszteri teljesítmény*

Nem az volt a célunk, hogy a miniszterek karrier-háttérét és kormányzati helyzetét egybekapcsoljuk a miniszteri vagy a kormányzati teljesítmény elemzésével – ez egy következő kutatás tárgya lesz. Néhány megjegyzés mégis ide kívánczok.

Az előzőekben láthattuk, hogy a szakértő miniszterek sebezhetőbbek, mint a politikus miniszterek. Az utóbbiak politikailag beágyazottak, és így védettebbek a pártok/koalíciós partnerek által. Mi lehet a szerepe a miniszterek teljesítményének a feltárt fluktuációs (kinevezési és leváltási) gyakorlatban?

A szakirodalom visszafogott mind a szelekció, mind a deszelekció teljesítménnyel való összefüggését illetően. A miniszteri kormányzás, tehát az egyes miniszterek nagyfokú önállósága általában ritka jelenség korunkban, de az egyes miniszterek mégis megjeleníthetnek eltérő szempontokat ugyanabban a portfólióban. Ezzel együtt is „...nehéz előre jelezni, hogy mi a szakpolitikai hatása egy bizonyos miniszter kinevezésének egy adott tárca élére” (Andeweg–Bakema, 1994: 71.), hiszen a miniszterek munkája az általános kormányzati célok és a konkrét minisztériumi érdekek határterületén zajlik, a pártok, a bürokrácia és az egyéni szándékok összefüggésében, nem is beszélve a hazai és nemzetközi politikai és szakpolitikai környezetről.

Hogyan kapcsolódik a miniszterek szaktudása (például a szakminiszterek kormányban betöltött szerepe és funkciója) a szélesebb értelemben vett kormányzati ügyekhez, hozzáad-e az egyes kormányok teljesítményéhez? Úgy véljük, hogy a kormány teljesítménye több, mint miniszterei teljesítményének egyszerű összege, hiszen a kormány politikai, intézményi és külső körülmények által meghatározott kontextusban működik. Interjúkban, sajtóhírekben felbukkannak utalások, hogy van összefüggés az egyéni miniszteri teljesítmények és a kormány sikerességének vagy kudarcának megítélése között, ennek bizonyítása azonban további kutatásokat igényel. A szakminiszterek nagy aránya egy-egy kormányban nincs feltétlenül egyenes arányban a kormányok harmonikus, szakmai alapokra helyezett működésével. A gyakorlatban vannak – voltak kifejezetten politikus kormányok, amelyek jól teljesítettek, és vannak, voltak olyan kormányok is, amelyekben sok szakértő miniszter dolgozott, mégis elbukott a programjuk. „Igaz, a kormány teljesítményének nincs tökéletes mércéje” (Berlinski és mtsai, 2010: 561.). A kormány teljesítménye a többi miniszternek a teljesítményétől is függ, és viszont: az egyes miniszter értékelése elválaszthatatlan a kormány egészének, így a többi miniszter teljesítményétől (Berlinski és mtsai, 2010).

Kutatásunk jelenlegi szakaszában nem rendelkezünk még pontos mutatókkal a kormányzat sikere és az egyes miniszterek teljesítménye közötti összefüggésről. Néhány egyedi eset alapján azonban azt feltételezhetjük, hogy az összkormányzati teljesítmény és a miniszterek szakmai munkája, sikeres szakpolitikájuk kölcsönösen hatnak egymásra. A közelmúlt szolgáltatott erre éppen jellemző példát: a 2006-ban hivatalba lépő második Gyurcsány-kormány legfontosabb szakpolitikai célkitűzése az egészségügyi reform, az egészségügy és a társadalombiztosítási rendszer átalakítása volt. Ezt a feladatot (és egyben ez egészségügyi tárca) egymás után két szakpolitikus, Molnár Lajos és Horváth Ágnes sem tudta jól menedzselni, és mondhatjuk, hogy bár a koalíciós

partner SZDSZ választási ígérete volt az átalakítások végrehajtása, mégis az egész kormány bukott végül bele a szakpolitikai kudarcba. Ennek következtében az SZDSZ felbontotta a 2006-ban az MSZP-vel megújított koalíciós megállapodását, így Gyurcsány Ferenc harmadik kormánya végül kisebbségi kormányként működött, majd 2009-ben ismét új kormány került hatalomra Bajnai Gordon vezetésével.

Ugyanakkor ez az eset jelzi, hogy mennyire összefonódnak a politikai és a szakpolitikai szempontok mind a kormányok, mind a miniszterek tevékenységében és teljesítményében. Tényszerűen azonban nem tudjuk, hogy különbözőképpen dolgoznak-e a politikus miniszterek, illetve a szakminiszterek. E kérdés másik oldala, hogy a két miniszteri csoportot különbözőképpen kezelik-e a politikai aktorok és más intézményi szereplők. Megfigyeléseink alapján a média – amely egyaránt képes karriereket beindítani és derékba törni – különböző módon kezeli a két csoportot: úgy tűnik a szakminisztereket komolyabban veszik, és ritkábban helyezik bulvár kontextusba őket. Ezt a megfigyelést természetesen árnyalhatja az, hogy egy-egy miniszter mennyire van fókuszban a kormányzati munka szempontjából. Feltehetően, ha valaki a figyelem középpontjában dolgozik, ahol sok a konfliktushelyzet, a média semlegessége, támogatása idővel elpárolog.

## KÖVETKEZTETÉSEK

Az írás végén megállapíthatjuk, hogy eredményesen el tudtuk különíteni a politikus és a szakminiszter profilokat, felfedezhettük a miniszterek sajátos karrieridentitását, és a két csoport kormányon belüli karrierhelyzete igazolja az elkülönítést: a miniszteri fluktuáció összefügg a szak- és politikus miniszteri háttérrel. Ezzel együtt is óvatosan kell kezelni ezt a dualitást. Mindkét csoport komplex és változó körülmények között tevékenykedik. Bizonyos szempontokból a dualitás kifejezettebb, míg más tekintetben nagyon is hasonlóak egymáshoz a két miniszteri csoport tagjai.

Következtetéseinket két dimenzióban összegezzük. Elsőként – visszatérve az írás elején megfogalmazott kontextuális változókhoz – áttekintjük, hogy ezeknek milyen hatása volt az egyes miniszteri típusok megjelenésére, gyakoriságára. Ezt követően a két miniszteri típus jellemzőit foglaljuk össze karrierútjuk és karrierhelyzetük szempontjából.

Az intézményesülés hatását tekintve (ide tartozik a pártok, a kormány és a parlament viszonya, valamint a stabilitás kérdésköre) ellentmondásos következtetésekre jutottunk. A pártok konszolidációja szempontjából a hatás nem egyértelmű. Egyes pártok a pártot megszemélyesítő szereplőket jelöltek inkább miniszteri pozícióba, más pártok inkább a közpolitikai céljaik – választási ígéreteik – megvalósítására alkalmasnak tűnő szakpolitikusokat nevesítettek. Ezzel közvetve a pártok (olykor egy adott párt tekintetében is változó) *policy-*

*seeking*, illetve *office-seeking* stratégiájára vonatkozóan is kaptunk információt. A kormány erejének növekedése a parlamenttel szemben ellentmondásos hatású: a koalíció nagy pártjai megengedhetik maguknak, hogy ne pártjuk erős embereit küldjék be a kormányba, míg a kisebb koalíciós partnerek számára a kormánytagság a garancia. Ezt látjuk az MDF és az FKGP esetében az Orbán-kormányban, az SZDSZ esetében a Horn-kormányban, de az SZDSZ már másként viselkedett a 2002 utáni időszakban, vagyis kis-párti szakaszában.

Vagyis az intézményesülés önmagában nem jelent egyértelmű „miniszteri” következményeket. Inkább az intézményesülés iránya meghatározó. Ezek között is különösen érdekes a miniszterelnök hatása. A posztkommunista demokráciákhoz képest különösen erős magyar miniszterelnöki pozíció tette lehetővé a szakminiszterek fokozottabb jelenlétét a kormányba, bár mint láttuk, ez nem mindig ugyanazt a célt szolgálta: volt olyan kormány, ahol a miniszterelnök a szakértő miniszterek által a saját mozgásterét kívánta (és tudta) megnövelni, de volt olyan is, ahol a szakminiszterek biztosították a politikai partnerekkel szemben (vagy éppen helyett) a kormányzati döntéshozatalhoz szükséges támogatást. Az idővel egyre erősödő kormányfői pozíció egyértelműen lehetőséget teremt arra, hogy a miniszterelnök a miniszteri kinevezéseken keresztül fokozott ellenőrzést tudjon gyakorolni egy-egy számára politikailag fontos terület felett, akár szakminiszterek útján is. Az előbbi jelenségek lényegében a politikai rendszer többségi átalakulását jelzik, és összességében a politikai miniszterek kinevezésének kedveznek.

Az adminisztráció politizációja kapcsán közvetlen hatást nem tudtunk megállapítani, mert kutatásunk fókuszsa, a fluktuáció erre vonatkozóan nem adott elegendő információt. Etekintetben inkább a kormányzati és miniszteri teljesítmény szempontjából mérlegelendő jelenségegyüttesről van szó. A kormányzati hatékonyság szempontjából vár elsősorban feltárásra a bürokrácia politizációjának hatása – a miniszterek teljesítményével, de az egész kormányzat teljesítményével összefüggésben. Mégis úgy gondoljuk, hogy a politizálódó bürokrácia nem kedvez a nem politikai minisztereknek. Ezt erősítették a kormányzati szerkezeti (törvényi) változások, amelyek fokozatosan, és döntően 2006 után eltértek az eredeti elképzeléstől, vagyis a politikai miniszterek kinevezésének kedveztek.

Az Unió csatlakozás közvetlen környezet a miniszteri feltételrendszert: több szakminisztert jelentett, ami egybeesett Medgyessy Péter miniszterelnöki törekvéseivel is a szakminiszterek kinevezésében. Ez a példa is mutatja, hogy az egyes kontextuális változók felerősíthetik egymást – vagy éppenséggel ellentmondhatnak egymásnak.

Két, a kontextuális változók körében nem vizsgált, de az adatok feltárása nyomán felbukkanó körülmény hatását is meg kell említeni. A kormányzati cikluson belül az idő előrehaladtával csökken a szakminiszterek és növekszik



a politikus miniszterek kinevezésének esélye. A baloldali kormányokban nagyobb a politikus miniszterek kinevezési aránya, különösen a nagy koalíciós partner esetében. Az alábbi összegző táblázatban (4. táblázat) „+” jellel értékeltük, ha a kontextuális feltétel valamelyik miniszteri típus megjelenésének kedvezett, „-” jellel, ha nem, és „+-” jellel, ha ellentmondásos hatást találtunk.

4. táblázat. A kontextuális feltételek hatása

	<b>Szakértő miniszter</b>	<b>Politikus miniszter</b>
Intézményesülés	+-	+-
A miniszterelnök hatása	+	
Többségi fordulat	-	+
EU-hatás	+	
Az adminisztráció politizációja	-	+
Kormány szintű szerkezeti váltások	-	+
<i>Kiegészítő feltételek:</i>		
Baloldali kormány	-	+
Közlegő választás	-	+

A miniszterek karrierútját tekintve azt állapíthatjuk meg, hogy bár minden miniszteri pozíció jellegénél fogva politikai, mégis a kormányokba meghatározott céllal és funkcióval időről időre kineveznek nem politikus minisztereket. A szakminiszterek pozíciója a kormányban különböző célokat szolgálhat. A kormány működése, a döntéshozatali mechanizmusok, a koalíciót alkotó pártok ereje és egymáshoz való viszonya, a megvalósítandó szakpolitikai program befolyásolják a kabinet személyi összetételét. A rendszerváltás óta eltelt húsz év magyar kormányai az e tényezőkhöz való eltérő viszonyulásuk folytán más-más érvrendszer alapján emeltek be szakértőket a kabinetbe. Az eltérő indokok ellenére viszonylag egységes kép rajzolódik ki az elmúlt húsz év két miniszteri típusának kabinethez kötődő karrierjellemzőiről. Ezt foglalja össze az 5. táblázat.

5. táblázat. A miniszteri típusok kormányon belüli helyzete

	<b>Szakértő miniszter</b>	<b>Politikus miniszter</b>
Miniszter és párt kapcsolata	Kevésbé függ a pártoktól	Erőteljesebb pártfüggés
Miniszter és miniszterelnök kapcsolata	Erőteljesebben függ a miniszterelnöktől	Kevésbé függ a miniszterelnöktől
Jellemző tárcák	Gazdasági/Pénzügy/„Új” minisztériumok	Klasszikus tárcák
Szolgálati idő	Átlagosan rövidebb	Átlagosan hosszabb
A pozícióból való távozás legfőbb oka	Felmentés/elbocsátás	Kormányváltás, lemondás

A szakértő miniszterek mivel nem párttagok, kevésbé függenek a kormány-pártoktól, velük szemben inkább a miniszterelnökhöz kötődnek kiválasztásuk és elbocsátásuk tekintetében egyaránt. A szakminiszterek kiválasztásában több tényező is szerepet játszik. Az okok között megtalálhatók az egyedi karrierálmások, mindenekelőtt a jelentős szakmai háttér, de sokaknál megtalálható a miniszterelnökhöz kapcsolódó szakmai (vagy baráti) kapcsolat, pozíció. A tágabb értelemben vett okok között szerepel a miniszterelnök érdeke is abban, hogy legyen a kormányban a pártoktól független embere, aki lojális hozzá. A koalíciós pártok politikai érdekének könnyen áldozatául is eshetnek azonban a szakértők. Ezekben az esetekben az lehet a szakértő miniszterek esélye, hogy egy szakértő talán könnyebben tudja „eladni” az adott politikai elképzelést, mint a politikai konfliktusoknak jobban kitett politikus. Végül a szakértők kinevezésének okai között megemlíthető az a politikai megfontolás is, hogy az igazán fontos tárcák élére, amelyek meghatározzák a kormány lehetőségeinek és kényszereinek körét, a szakértői háttér a kormány teljesítménye szempontjából is fontos lehet.

A politikus és szakértő miniszterek markánsan különböznek egymástól pozíciójuk elhagyásának okait illetően is. Az adatok azt mutatják, hogy a politikus miniszterek helyzete a kormányokban stabilabb, a politikai háttér és a politika működésmódjának ismerete hosszabbtávú kormányzati karrierre ad lehetőséget. A politikus minisztereknek nagyobb befolyásuk van saját kormányzati pályafutásukra, hiszen lényegesen nagyobb arányban volt lehetőségük egy-egy kormányzati ciklust végigszolgálni, mint a szakminisztereknek, és emellett jellemzően inkább saját döntésükből fakadó lemondással vetettek véget kormányzati karrierjüknek. Ezek a tényezők alapvetően befolyásolják az egyes miniszter típusok szolgálati idejét. Nagyobb mozgásteret biztosít a politikus minisztereknek, hogy a szakminiszterek számára jellemzően csak bizonyos, többnyire speciális szaktudást igénylő tárcák nyitottak. Ez azonban nem teremt automatikusan „hátrányos helyzetet” a szakminiszterek számára, hiszen ahogyan láttuk, sok esetben éppen a stratégiai és a kormányprogram megvalósítása szempontjából kiemelten fontos gazdasági és pénzügyi tárcák élére kaptak kinevezést.

Összefoglalva az elmúlt húsz év tendenciáit megállapíthatjuk, hogy a szakértő miniszterek aránya és szerepe csökken a kormányzati munkában. Bár írásunk nem foglalkozik a 2010-es választások után kialakult kormányzati struktúrával, annyit azonban mégis érdemes megjegyezni, hogy a kétharmados parlamenti többséggel kormányzó, pártszövetségi alapon felálló kormány még inkább megerősítette ezt a tendenciát. Miért lesz egyre kevésbé szükség ebben a struktúrában a szakértő miniszterekre? Részben a politikai rendszer általános irányváltása, a többségi fordulat okán, részben azonban a politikai folyamatok miatt is. Ahogy láttuk, a miniszterelnöknek saját mozgásterének növeléséhez volt szüksége a szakértő miniszterekre. Amennyiben a párt, mint szerve-

zeti erő irreleváns, mert túlcentralizált és nem jeleníti meg, és nem is aggregálja a képviseleti tartalmakat, a miniszterelnöknek nincs szüksége a szakértelemre, politikai kormányzást folytat.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Ezúton köszönjük a TÁMOP- 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005 projekt támogatását a cikk megírásában
- <sup>2</sup> Az írás egy korábbi változatát az ECPR Joint Sessions of Workshops, St. Gallen, 2011 konferenciáján mutattuk be. Az ott elhangzott értő bírálatokért itt mondunk köszönetet elsősorban Holger Döring, Despina Alexiadou, Kaare Strom, Hanna Back kollégáknak és a workshop többi tagjának.
- <sup>3</sup> Ilyen volt Rabár Ferenc, az Antall-kormány első pénzügyminisztere, Szabó Pál Gyurcsány Ferenc harmadik kormányában, vagy Ficsor Ádám a Bajnai-kormányban.
- <sup>4</sup> Ebből a szempontból csúcstartó Kiss Péter, aki összesen nyolcszor volt miniszter különböző kormányokban, különböző tárcák élén.
- <sup>5</sup> Az adataink kialakítása során két adatsorral számoltunk: egyrészt 139 fő töltött be miniszteri pozíciót az elmúlt húsz év során, de mivel egy személy akár több kormányban is lehetett miniszter ezért számoltunk a miniszteri pozíciók összességével is (204). A 204 miniszteri pozícióba nem számoltuk többszörösen bele azokat, akik egy-egy kormányban több miniszteri pozíciót töltöttek be.
- <sup>6</sup> Az adatok forrása minden esetben a Kiegészítő Miniszteri Adatbázis, amely a BCE Elitkutató Központjában az OTKA támogatásával létrehozott miniszteri adatbázis kiegészített, kizárólag az 1990 utáni időszakra vonatkozó változata. A miniszteri adatok és elemzések eddigi legátfogóbb bemutatására lásd Ilonszki (szerk.) 2011.
- <sup>7</sup> <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=8689>
- <sup>8</sup> [http://www.complex.hu/kzldat/t9700079.htm/t9700079\\_5.htm](http://www.complex.hu/kzldat/t9700079.htm/t9700079_5.htm)
- <sup>9</sup> <http://www.complex.hu/kzldat/t0600057.htm/t0600057.htm>
- <sup>10</sup> A 2010-es jogállási törvény egyedül a korábbi politikai államtitkár elnevezést nem állítja vissza az 1997-es törvényből, a minisztert helyettesítő politikai vezető tekintetében tovább viszi a 2006-os státustörvény államtitkár megnevezését.
- <sup>11</sup> A politikai államtitkári „előélet” alkalmazása néhány esetben gondot jelentett a besorolásnál: a törvényi szabályozások alapján ugyanis a politikai államtitkári poszt politikai jellegű. Néhány esetben azonban a posztot betöltők előzetes szakmai pályájuk alapján mégis inkább szakembernek, mint politikusnak tekinthetők, így esetükben a miniszteri pozíció előtt betöltött politikai államtitkári funkciót nem tekintettük a politikus miniszter kategóriába való besorolás alapjának. (Ennek alapján Matolcsy György, az első Orbán-kormány gazdasági minisztereként, Göncz Kinga, a Medgyessy-kormány tárca nélküli minisztereként, valamint az első Gyurcsány-kormány szociális minisztereként, és Horváth Ágnes a második Gyurcsány-kormány egészségügyi minisztereként a szakminiszteri besorolást kapta.)
- <sup>12</sup> A teljes képhez hozzá tartozik az is, hogy Bajnai Gordon interjúi alapján nem tartotta magát

politikusnak. Vö pl.: „*Nem gondolom magam politikusnak. Politikus az, aki hivatóásszerűen azzal foglalkozik, hogy a közhatalmat megszerezze és megtartsa. Én soha nem akartam sem megszerezni, sem megtartani a hatalmat. Nem vagyok párttag. A válságkezelésből fakadó sajátos attitűddel viseltem átmenetileg az ország egyik legfőbb politikai tisztségét.*” [http://www.nol.hu/belfold/20100529-az\\_utolso\\_interju](http://www.nol.hu/belfold/20100529-az_utolso_interju)

<sup>13</sup> Ehhez a táblázathoz sajnálatosan nem tudunk összehasonlító eredményeket rendelni, mert a témával foglalkozó szerzők különbözőképpen határozzák meg a szakértelem fogalmát.

<sup>14</sup> Vö: Politikus jogászok IX. A toleráns szakember: Gálszécsy András: <http://epa.niif.hu/01300/01326/00053/13korsos.htm>; Chikán és Hámori távozik miniszteri posztjáról (1999): <http://www.origo.hu/itthon/19991207chikan.html>

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Andeweg, Rudy B.–Wilma Bakema (1994): *The Netherlands: ministers and cabinet policy*. In: Shepsle–Laver (eds.) (1994), 56–72.
- Back, Hanna–Marc Debus–Patrick Dumont (2011): Who gets what in coalition governments? Predictors of portfolio allocation in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 2011 (50), 4: 441–478.
- Bakema, W. E.–Secker, Ineke P. (1988): Ministerial Expertise and the Dutch Case. *European Journal of Political Research*, 1988 (16): 2, 153–170.
- Beckman, Ludvig (2006): The Competent Cabinet? Ministers in Sweden and the Problem of Competence and Democracy. *Scandinavian Political Studies*, 2006 (29): 2, 111–130.
- Berlinski, Samuel–Torun Dewan–Keith Dowding (2010): The Impact of Individual and Collective Performance on Ministerial Turnover. *The Journal of Politics*, 2010 (72), 2: 559–571.
- Blondel, Jean (1985): *Government Ministers in the Contemporary World*. London, Sage.
- Blondel, Jean–Jean-Louis Thiebault (eds.) (1991): *The Profession of Government Minister in Western Europe*. New York, St.Martin’s Press.
- Blondel, Jean (1991): *Cabinet Government and Cabinet Ministers*. In: Jean Blondel–Jean-Louis Thiebault (eds.) (1991), 5–18.
- Conrad, C. R.–Golder, S. N. (2010): Measuring government duration and stability in Central Eastern European democracies. *European Journal of Political Research*, 2010 (49), 1: 119–150.
- Cotta, Maurizio (2000): Defining Party and Government. In: Jean Blondel–Maurizio Cotta (eds.): *The Nature of Party Government. A Comparative European Perspective*. Palgrave, Houndmills, Basingstoke, 56–95.
- Dowding, Keith–Patrick Dumont (eds.) (2009): *The Selection of Ministers in Europe. Hiring and Firing*. London–New York, Routledge.
- Dowding, Keith–Patrick Dumont (2009): Structural and strategic factors the hiring and firing of ministers. In: Keith Dowding–Patrick Dumont (eds.): *The Selection of Ministers in Europe. Hiring and Firing*. London–New York, Routledge, 1–20.
- Fettelschoss Katja–Csaba Nikolényi (2009): Learning to Rule: ministerial careers in post-commu-

- nist democracies. In: Keith Dowding–Patrick Dumont (eds.): *The Selection of Ministers in Europe. Hiring and Firing*. London–New York, Routledge, 204–227.
- Goetz, Klaus H.–Jan–Hinrik Meyer–Sahling (2008): The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives, *Living Review. European Government*, Vol. 3, No. 2. <http://www.livingreviews.org/lreg>.
- Huber, John D.–Cecilia Martinez–Gallardo (2008): Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies. *American Political Science Review* 2008 (102), 2: 169–180.
- Goetz, Klaus H.–Margetts H. (1999): The Solitary Centre: The Core Executive in Central and Eastern Europe. *Governance* 1999 (12): 4, 425–453.
- Ilonszki, Gabriella–Krisztina Jäger (2011): Changing Government Advantages – the Consolidation of a Dominant Executive in Hungary. In: Bjorn Erik Rasch–George Tsebelis (eds.): *Role of Governments in Legislative Agenda Setting*. Routledge, 95–111.
- Ilonszki Gabriella (szerk.) (2011): *Szakértők és pártemberek. Kormányzati elit Magyarországon 1848–2010*. Budapest, Akadémia Kiadó.
- King, Anthony (1994): Ministerial Autonomy in Britain. In: Shepsle, A. Kenneth–Michael Laver (eds.) (1994): *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge, Cambridge University Press, 203–225.
- Körösényi, András (2005): *Political Representation and Leader Democracy. Government and Opposition* 2005 (40): 3, 358–378.
- Laver, Michael–Kenneth A. Shepsle (1994): *Cabinet Ministers and government formation in parliamentary democracies*. In: Shepsle–Laver (eds.) (1994), 3–14.
- Laver, Michael–Kenneth A. Shepsle (2000): Ministrables and Government Formation: Muchkins, Players and Big Beasts of the Jungle. *Journal of Theoretical Politics* 2000, (12), 1: 113–124.
- Lőrincz, Lajos (1997): *A független és semleges közszolgálat lehetősége Magyarországon: eredmények, hiányosságok, perspektívák*. Társadalomkutatás, 1–2. szám, 45–56.
- Meyer–Sahling, Jan–Hinrik (2008): The changing colours of the post–communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary. *European Journal of Political Research*, Vol. 47. No. 1, January, 1–33.
- Müller, C. Wolfgang (1994): Models of Government and the Austrian Cabinet. In: Shepsle, Kenneth–Michael Laver (eds.) (1994): *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge, Cambridge University Press. 15–34.
- Müller, György (2008): *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Antalltól Gyurcsányig. Budapest, Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó.
- Müller–Rommel, Ferdinand (2008): Prime Ministerial Staff in Post–Communist Central and Eastern Europe: A Role Assessment of Cabinet Ministers. *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 2008 (24): 2, 256–271.
- Nikolenyi, Csaba (2004): Cabinet Stability in Post–Communist Central Europe. In: *Party Politics*, 10, 123–150.
- Rhodes, R. A. W (2006): Executives in Parliamentary Government. In: R. A. Rhodes–Sarah Binder–Bert A. Rockman (eds.): *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Chapter 17, 323–343. Oxford, Oxford University Press.

- Sedelmeier, Ulrich (2006–2011): Europeanisation in new member and candidate states. *Living Reviews in European Governance*, vol. 1, no. 3: <http://www.livingreviews.org/lreg-2006-3>, renewed version 2011, 1.
- Shepsle, Kenneth–Michael Laver (eds) (1994): *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Stumpf, István (1999): Kormányzást váltás 1998-ban. In: Kurtán, Sándor, Sándor Péter, Vass László (eds.) (1999): *Magyarország politikai évkönyve 1998-ról*. DVD-változat. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Szente, Zoltán (1999): *Közigazgatás és politika metszéspontján: a miniszterek és az államtitkárok rekrutációja Magyarországon, 1990–1998*. <http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/13/szente.htm>.
- Szilvásy, György (2007): A kormányzás és a közigazgatás megújításának első éve. In: Kurtán, Sándor, Sándor Péter, Vass László (szerk.) (1999): *Magyarország politikai évkönyve 2007-ről*. DVD-változat. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Ványi, Éva (2011): *Szakma és politika. Politikai vezetők a kormányzatban 1990 és 2006 között*. In: Ilonszki Gabriella (szerk.) (2011): 186–224.
- Zubek, Radoslaw–Goetz, Klaus H. (2010): „Performing to Type? How State Institutions Matter in East Central Europe”, *Journal of Public Policy*, 30 (1): 1–22.
- Az utolsó interjú Bajnai Gordonnal*. Népszabadság, 2011. május 29. [http://www.nol.hu/belfold/20100529-az\\_utolso\\_interju](http://www.nol.hu/belfold/20100529-az_utolso_interju).
- Politikus jogászok IX. A toleráns szakember: Gálszécsy András*. <http://epa.niif.hu/01300/01326/00053/13korsos.htm> (A Mozgó Világ internetes változata. 2004 július.)
- Chikán és Hámori távozik miniszteri posztjáról*. (1999) <http://www.origo.hu/itthon/19991207chikan.html>.

# A KORMÁNYZATI RENDSZER ÉS A GLOBÁLIS VERSENYKÉPESSÉG

A fejlesztő állam perspektívája

Ágh Attila

(egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem)

## Összefoglaló

Ez a tanulmány a globális versenyképességről szóló nemzetközi felmérések alapján a hazai közintézmények teljesítményét vizsgálja az új uniós paradigma szerint, amely a GDP helyett a „társadalmi haladás” (social progress) fogalmát tekinti alapvető mércének. Az utóbbi évtizedben a nemzetközi társadalomtudományban jelentős fejlődés történt az állami és kormányzati, vagy a még szélesebb értelemben vett közintézményi működés pontos leírásában és teljesítményének megítélésében. A kibontakozó új elméleti vizsgálat egyben szűkegképpen komparatív is, tehát hozzásegít bennünket a hazai helyzet jobb felméréséhez a hasonló helyzetű környező államokkal való összehasonlításban is. Azt kívánja bizonyítani, hogy a magyar versenyképesség leggyengébb pontja az állami, kormányzati intézményrendszer, tehát a magyar gazdaság mélyrepülésének alapvető oka a közintézmény-rendszer alulteljesítése, az elmaradt strukturális intézményi reformok miatt.

**Kulcsszavak:** közintézmény ■ versenyképesség ■ jólét ■ „jól-lét” ■ társadalmi újratermelés, társadalmi haladás ■ abszolút és relatív intézményi deficit

## AZ ELMÉLETI KIINDULÓPONT: VERSENYKÉPESSÉG ÉS INTÉZMÉNYEK

A nemzetközi politikatudományban az utóbbi évtizedben egyre inkább előtérbe került a közintézményrendszer teljesítőképességének vizsgálata. Ezt az új témakört komplex módon, a közgazdaságtan, a szociológia, a közigazgatástudomány és az értékvizsgálatok együttes megközelítésében tárgyalják, és konkrét jelzőszámokkal is megragadják egy világméretű komparatív áttekintés keretében. Magyarországon ezek a komplex és komparatív rendszerezések még kevésbé kerültek be a társadalomtudományok, avagy közelebről a közpolitikai elemzések látókörébe, jóllehet paradox módon éppen ez a téma, az intézményrendszer teljesítőképessége lenne a legfontosabb számunkra, hiszen ez bizonyult az elmúlt évtizedben a magyar fejlődés legszűkebb keresztmetszetének. Egészében véve, az utóbbi húsz év tudományos feldolgozása hazánkban rendszerint csak a szűkebb értelemben vett gazdaságtörténet dimenziójában történt meg, és így az elmúlt évtizedet illetően is az eladósodás-történet

kibontakozása és az államműködés közpénzügyi vonala körül sűrűsödnek a viták. Holott van az elemzésnek két másik vonala is, aminek a globális versenyképességet vizsgáló intézmények és/vagy az ország-jelentéseket készítő nemzetközi kutatóintézetek is nagyobb fontosságot tulajdonítanak, akár még magának a szűkebb értelemben vett gazdasági fejlődésnek a megítélésénél is. Az egyik a mentalitás-történet, azaz a társadalom értékrendjének változása, a másik pedig éppen a közintézményrendszer teljesítőképesége. Ez a két vonal is szorosan összefügg egymással, amit nálunk is megerősítenek a legkülönbözőbb közvélemény-kutatások, hiszen hazánk lakossága úgy élte meg az elmúlt húsz évet, mint az alacsony hatékonysággal működő, gyenge állam időszakát.<sup>1</sup>

A legszélesebb közpolitikai szakirodalomban nyilvánvalóan egyetértés van abban, hogy az adott ország intézményrendszerének döntő szerepe van az ország globális versenyképességében. Ezért célszerű először a világszerte ismert és elismert közpolitikai kutatóintézetek vizsgálatait áttekinteni, amelyek egybehangzóan bizonyítják, hogy az intézményrendszer teljesítőképesége fontos – és a globális válsággal drasztikusan növekvő – szerepet játszik a nemzetközi versenyképességben. Ezek a komparatív áttekintések már azt is bemutatják, hogy a magyar versenyképesség szűk keresztmetszete az alacsony hatékonyságú közintézményrendszer. Ráadásul a magyar intézményrendszer teljesítőképesége a nemzetközi felmérések szerint tovább romlott a kétezres évek közepétől, éppen akkor, amikor a globális válsággal a legnagyobb szükség lett volna a fejlesztési stratégiára és a fejlesztő államra.

Elsőként a Világgaazdasági Fórum (World Economic Forum – WEF, Genf) legutóbbi *Globális versenyképességi jelentéséhez* (*The Global Competitiveness Report*, 2010–2011) fordulunk, hogy benne elméleti kiindulópontot találjunk. A Világgaazdasági Fórum *Jelentése* szerint a versenyképesség „az intézmények, közpolitikák és tényezők olyan rendszere, ami meghatározza a termelékenységet az adott országban” (WEF, 2010: 4.). A *Jelentés* a versenyképesség 12 pillére közül elsőként az intézményeket említi, nevezetesen: „Az intézményi környezetet azok a jogi és adminisztratív keretek határozzák meg, amelyek között a személyek, cégek és kormányok kölcsönhatásba lépnek egymással, hogy fejlődést és vagyont termeljenek a gazdaságban. A szilárd intézményi környezet fontossága még nyilvánvalóbbá vált a jelenlegi válság folyamán, mivel számos országban az állam növekvő, közvetlen szerepet játszott a gazdaságban. Az intézmények minősége jelentős mértékig meghatározza a versenyképességet és a növekedést.” (WEF, 2010: 4.). Hozzá kell tennünk, hogy a közintézmények mellett a Fórum kiemelt figyelmet fordít a magánintézményekre, azaz a vállalati szféra intézményi jellegére és teljesítményére is, az előbbieknél 75, az utóbbiaknak 25 százalékos részesedést tulajdonítva az intézményi szféra teljesítményének értékelésében.

A 12 pillért a Fórum hármas csoportosításban (4–4–4 pillér) tárgyalja és a csoportokról történelmi áttekintést ad. Az első csoportot tényező irányultnak



(factor-driven), a másodikat hatékonyság irányultnak (efficiency-driven) és a harmadikat innováció irányultnak (innovation-driven) nevezi. Ezt egyben fejlődési sorrendnek vagy evolutív ívnek is tekinti, azaz a versenyképesség fejlődésében ebben a sorrendben játszanak fokozott szerepet a négyes pillérek csoportjai. Evidens tehát, hogy az intézmények, az infrastruktúra, a makrogazdasági stabilitás és a népegészség-alapoktatás a gazdasági fejlődés „kezdetén” a legfontosabbak. A második szakaszban a felsőoktatás, az árupiac hatékonysága, a munkaerőpiac hatékonysága és a pénzpiac fejlettsége, végül pedig a technológiai fejlettség, a piac mérete, az üzleti élet fejlettsége és az innováció kerül előtérbe. A fejlődés „kezdetén” valóban alapvető fontosságú az intézményrendszer kiépítése, amit a Világbank és a Valutaalap többször is követelményként fogalmazott meg a fejlődő országok számára, az utóbbi évtizedekben már a „jó kormányzás” terminusaiban.

Magyarország általános társadalmi, gazdasági fejlettségének és az állami-kormányzati működésének kontrasztját a nagy nemzetközi felmérések jól feltárják. A WEF 2010-es áttekintése szerint Magyarország a versenyképességi ranglistán fokozatosan visszacsúszott, és a 62. helyel 2008-ban egyenesen a relatív mélypontra jutott. A 2000-ben elért kitűnő 28. helyünkről már 2003-ra a 33. helyre csúsztunk vissza, és a tendencia tovább folytatódott az évtized végéig (lásd évről évre 2000 és 2010 között: 25., 28., 29., 33., 39., 39., 41., 47., 62., 58. és 52. helyezés). Magyarország 2009-ben az 58. helyen volt, 4,22 ponttal a maximális 6 pontból, a 2010-es ranglistán pedig az 52. helyen van, 4,33 ponttal. Ám a 12 pillér fenti három csoportra bontásában a legrosszabb besorolást lényegében a négyes pillérek első csoportjában kapja (a három csoport 2009-ben: 58, 45., 61. és 2010-ben: 59., 41., 51. helyezés). A pillérek első csoportján belül is az intézményi pillér érdemli ki a legrosszabb pontszámot (2009-ben: 3,77 – 4,04 – 4,50 – 5,59 és 2010-ben: 3,76 – 4,36 – 4,59 – 5,87 pont). A WEF intézményi értékelése ugyanis Magyarországot a 133 országból álló listán 2009-ben a 76. helyre teszi, közvetlenül előttünk Tanzánia és Etiópia található, 2010-ben pedig a 79. helyre, ezúttal Szíria és Szenegál tanyázik közvetlenül előttünk. Ez az értékelés ténylegesen azt jelentené, hogy az intézményépítés tekintetében nem jutottunk túl a fent említett első szakaszon. Valójában azt mutatja, hogy milyen súlyos nehézségeink vannak sokkal „magasabb szinten”, az uniós alkalmazkodásban, amire az alábbiakban még visszatérünk.

Az intézményi teljesítőképesség tekintetében valójában minden nemzetközi felmérés csökkenést mutat a kétezres években. Hasonló kontrasztot jelez – bár nem ilyen markáns különbséggel – az International Institute for Management Development (IMD) legutóbbi *Jelentése* is. Az IMD *Jelentése* szerint a magyar általános versenyképesség helyezése 2003 és 2010 között határozottan csökkent (évről évre: 33., 39., 39., 35., 35., 38., 45., 42. helyezés). Ám ez a csökkenő tendencia 2005 és 2010 között a közintézmények (public institutions) avagy a kormányzati hatékonyság (government efficiency) tekintetében jelent-

kezik a leginkább (34., 35., 40., 47., 50., 51. helyezés, IMD 2010: 50–51.). Ugyanakkor a Freedom House 2010-es *Jelentése* (Nations in Transit, NIT, 2010) szerint 2001 és 2010 között a demokrácia általános színvonalában a kezdetben érzékelhető némi emelkedés után visszaesés következik be Magyarországon. Még inkább jelentkezik ez a negatív trend a kormányzás tekintetében, mind országos szinten, mind pedig a helyi önkormányzati szinten, mivel 2007 körül törés van a fejlődésben, ami csökkenéssel folytatódik.<sup>2</sup>

A fenti kontraszt azonban megjelenik más nagy nemzetközi intézmények komparatív kimutatásaiban is, méghozzá jóval szélesebb bontásban, vagyis az intézmények jóval részletesebb leírásában és értékelésében. A *Bertelsmann Transformation Index 2010* (BTI, 2010) Magyarország esetében erőteljes különbséget mutat be az általános állapot (Status Index) és az állami-kormányzati teljesítőképesség (Management Index) között. A 128 „átalakuló” országban a magyar általános állapotot 2010-ben nyolcadiknak minősíti, az állami-kormányzati teljesítőképességet pedig csak a huszadiknak. A tízes skálán az általános állapotot illetően ez 9,00 pontot jelent, az állami-kormányzati teljesítőképességet illetően pedig csak 6,51 pontot. A tendenciát jelzi, hogy a fenti két mutató mentén 2003-ban, a legelső felméréskor, az első illetve a tizenkettedik helyen, 2006-ban az ötödik helyen, illetve a tizenötödik helyen voltunk, innen csúsztunk vissza a mostani nyolcadik, illetve a huszadik helyre (BTI, 2010). Az ugyanitt elérhető a Bertelsmann Fenntartható kormányzás indikátora (Sustainable Governance Indicator) a harminc OECD országot méri, és a 2009-es adat szerint Magyarországot a 25., illetőleg a 28. helyre sorolja.

Valamennyi fenti felmérést összegezi – és számos más intézmény vizsgálatának adataival is kibővíti – a Világbank komparatív kormányzási világtérképe (WB, 2009a, lásd még WB, 2010), amely egyben szélesebb látéképet is ad, mivel a kormányzást (governance) hat dimenzióban méri fel. Az országokat hat csoportba rendezi aszerint, hogy milyen a teljesítőképessége, a felső három csoport a 100-90, 90-75 és 75-50 százalék közötti országokat tartalmazza. Magyarország a felmérések kezdetén, 1996-ban a hat dimenzió közül négyben a második legjobb, vagyis a 90-75 százalék közötti csoportba tartozott, de 2008-ra ezek közül háromban már lecsúszott a harmadik csoportba (75-50), annak 70 százalék körüli élmezőnyébe. Nevezetesen a lecsúszás a kormányzati eredményesség, a jogállamiság és a korrupció megfékezése dimenzióiban történt, mindhárom esetben 80-ról 70 százalékra. A kormányzati eredményesség tekintetében a mérőszámok azt mutatják, hogy az 1996-os alacsony szint után gyors emelkedés következett be, majd a 2003-as csúcs után csökkenés a 2007-es mélypontig, ezen összehasonlító vizsgálat utolsó évéig (WB, 2009b).<sup>3</sup>

Megállapítható tehát, hogy a WEF, a NIT, az IMD és a Bertelsmann felmérései, valamint a Világbank összegezése szerint Magyarország általános gazdasági-társadalmi fejlettsége lényegesen nagyobb, mint a közintézményrendszerének fejlettsége. Sőt, ennek alapján feltételezhető az is, hogy az

intézményrendszer elmaradása a kívánalmaktól az általános gazdasági-társadalmi fejlettség és a versenyképesség viszonylagos csökkenésének, és a fejlődés kimutatható lelassulásának a fő oka. A különböző intézményi szinten elvégzett vizsgálatok erősen konvergálnak, mind az intézményrendszer működésének mutatószámait, mind pedig a fejlődés dinamikájának megtorpanását illetően.

#### A KÖZINTÉZMÉNYRENDSZER SZERKEZETE ÉS A TELJESÍTŐKÉPESSÉG KRITÉRIUMAI

Az intézményrendszer teljesítőképességének központi problémája a kormányzás paradigmájára építve került kifejtésre. Ezeket a rendkívül gyakorlati jelentőségű nemzetközi komparatív felméréseket követően tehát röviden át kell tekintenünk a teljes intézményrendszer, és azon belül a közintézményrendszer szerkezetét. A kormányzási paradigmának megfelelően az állam helyett a közszféra (public sector) vált domináns fogalomká a közintézményekkel (public institutions), az államháztartás helyett pedig a közpénzügyek (public finances), s így lépett be fokozatosan az egész közintézményi család. A teljes intézményrendszer „térképén” vertikális bontásban mindenekelőtt az állami és a társadalmi szint különböztethető meg, mindkettő a maga kettősségében. Így „fenn” a központi kormányzat politikai szintje (kormány és a minisztériumok) és a közpolitikai szintje (ügynökségek, mint országos hatáskörű szervek); „lenn” pedig a társadalmi intézmények tetőszintje (a nagy társadalmi csúcsszervezetek) és az intézmény alapszint (a civil társadalom „önkéntes” bázisszervezetei) helyezkedik el. A nemzetközi felmérésekben a civil társadalom szervezetei fogalmánál bővebb értelemben szerepel a társadalmi intézmények terminusa. Ez egyszerre jelenti a tágabb környezetet (societal framework) és a kormányzásban résztvevő közvetlen partnerintézmények világát, vagyis a társadalmi intézményekbe többnyire a „magánintézményeket”, mint a vállalati szférát is beleértik. Akkor viszont feltárul a közszektor, a magánszektor és a harmadik szektor (NGO) hármasságának is, amelynek összjátékát több felmérés is alapvető követelménynek tekinti az intézményrendszer egészének jó teljesítményéhez. Ha ez a holisztikus elv nagyon sérül, akkor az intézményrendszer teljesítőképességének felmérése is a nyers, érdekalapú viták szintjére süllyed, ahogy például az üzleti élet képviselői igen gyakran a közszféra egészét kárhoztatják mindenért, miközben a differenciált fejlesztése helyett annak pusztaságának visszaszorítására törekednek.<sup>4</sup>

Kétségtelen, hogy a közszféra, avagy a közintézményi rendszer az elmúlt húsz évben általában nem volt képes megfelelni a társadalom és a gazdaság gyorsan változó követelményeinek. Az OECD-ben a közszféra húsz évét 2005-ben átfogóan értékelték, amelynek során az is megállapításra került, hogy a „közkormányzás” – nálunk sokan helytelenül az állam terminust használnak

– a korábbiaknál sokkal nagyobb szerepet játszik a gazdaságban és a társadalomban, sőt a közkormányzás szerepe egyre inkább döntő fontosságúvá válik a gazdasági és társadalmi rendszer működtetésében és fejlesztésében. Ezért fontos a közintézmények folytonos karbantartása, modernizálása és időről időre strukturális reformja, mert az, hogy a kormányzat milyen eredményesen és hatékonyan válaszol ezekre a társadalmi igényekre, lényegesen befolyásolja az adott ország versenyképességét. Ezeket a vizsgálatokat nemzetközileg is egyedülálló módon a területfejlesztésre is alkalmazzák és regionális bontásban is elvégzik. Ennyiben az OECD rendszerezése szorosan kapcsolódik nemcsak az uniós regionális politika „jó kormányzás” törekvéseihez, hanem még közelebről a többszintű kormányzás (MLG) elvének érvényesítéséhez is. A magyar helyzet összehasonlító elemzésében is jól dokumentáltan mutatják be a közsféra – és benne a szociálpolitika – az OECD-átlagnál nagyobb költségvetési részesedését, valamint az önkormányzati szint funkcionális túlterheltségét és alulfinanszírozottságát. A „jó kormányzás” fogalma talán leginkább az OECD-anyagokban kap központi jelentőséget, és a felmérésekben ennek főbb mutatói (principal elements) – beszámoltathatóság, átláthatóság, eredményesség és hatékonyság, társadalmi érzékenység (responsiveness), előrelátás és jogállamiság – vannak előtérben, vagyis az OECD indult el a leghatározottabban az új, társadalmi haladás-orientált paradigma felé (OECD, 2009a,b). Így a társadalmi hatásosság válik a lényegi kérdéssé a társadalmi jelzőszámok (social indicators) mérésével és a társadalmi haladás koncepciójának a közép-pontba állításával. Az GDP-centrikus nézőpontot meghaladó koncepció alapfogalmai az elégedettség (life satisfaction), mint szubjektív érzés és a „jól-lét” (well-being), mint objektív állapot, vagyis a GDP alapú „jólét” (welfare) szokványos fogalmától megkülönböztetik a haladás alapú komplex „jól-lét” fogalmat (OECD, 2010 és Salvaris, 2010). Az átfogó és rendszeres uniós felmérésekben hasonlóan központi szerepet játszik az életminőség (quality of life) fogalma (Anderson és mások, 2009).

A késői ipari társadalom elve az, hogy a gazdasági növekedés önmagában véve a legfőbb érték. A posztipari-szolgáltató társadalomban viszont belép a fenntartható fejlődés elve, mert ha ez az elv sérül, akkor a gazdasági növekedéssel akár az egész társadalom – vagy igen gyakran egyes rétegei és egyes területek lakossága – még rosszabb helyzetbe is kerülhetnek, mivel környezeti hátrányok érhetik őket, demográfiai problémák keletkezhetnek, és társadalmi feszültségek robbanhatnak ki. Ezzel a közintézmények pusztán formális-jogi vizsgálata is túlhaladottá vált, de nem bizonyultak elegendőnek az intézményi teljesítőképesség kritériumaként az eredményesség és hatékonyság hagyományos fogalmai sem, ezért az OECD a kétezres évek közepétől már hosszú távú programot kezdett az új perspektíva feltárására. Az OECD világgonferenciáján 2009. október 29-én Busanban (Dél-Korea) Pier Carlo Padoan, az OECD főtítkárhelyettese fejtette ki átfogóan az új álláspontot. Padoan sze-

rint a fordulatot a Stiglitz-bizottság fellépése hozta meg, amelyben a gazdasági teljesítmény helyett a társadalmi haladás került előtérbe. Döntővé vált az, hogy a gazdasági növekedés nemcsak az egy főre számított GDP értékében vett magasabb életszínvonalat, mint „jólétet” hozott-e, hanem ténylegesen is nagyobb „jólétet”. A főtitkárhelyettes szerint kialakuló konszenzus van ebben a kérdésben, ami alapvetően befolyásolja a statisztikai rendszereket, és ezzel a demokráciáról folytatott politikai vitákat is. Beszámolója szerint a francia kormány azzal a felkéréssel fordult az OECD-hez, hogy dolgozzák ki a XXI. századi új statisztikai rendszer olyan rendező elveit, amelyek magukba foglalják a társadalmi haladás mutatóit is, tehát olyan mérési módszereket kell alkalmazni, amelyek figyelembe veszik a gazdasági fejlődés társadalmi és környezeti dimenzióit is (Padoan, 2009).<sup>5</sup>

Az OECD megbízásából azt is kidolgozták, hogyan függ össze a bizalom növekedése a „jól-lét” növekedésével, mind a gazdaságban, mind pedig a jólét érzékelésében (Helliwell–Wang, 2009). Széles vizsgálati anyagon bizonyításra került, hogy a szociális tőke fejlettsége, avagy az intézmények iránti bizalom magasabb szintje alapvető feltétele az intézményrendszer jó teljesítőképességének. A kormányzás, mint partnerségi intézményi rendszer előtérbe kerülésével és új módozatainak elterjedésével az utóbbi években a bizalom, az attitűdök, az értékrendek és a percepciók, mint „puha”, szubjektív tényezők egyre fontosabbá váltak az OECD intézményi elemzéseiben, s ezek a törekvések találkoztak a GDP-centrikus szűk gazdasági szemlélet meghaladásának egyéb kísérleteivel. Valójában a versenyképesség mérése helyett – vagy éppen annak érdekében – a haladás komplex fogalmának mérése került előtérbe, mint a versenyképesség előmozdításának eszköze. Az OECD megállapításai szerint ugyanis egyre növekvő szakadék jött létre a gazdasági teljesítményt mérő hivatalos statisztikák és az embereknek a saját „jól-létüket” felmérő értékelése között, ami elvezetett a hivatalos statisztikák hitelvesztéséhez. Ebben a helyzetben került sor a fentebb említett Stiglitz-bizottság felkérésére, ami elindított egy hosszú távú átértékelési feladatot, amelyben a „jól-lét” és a társadalmi haladás váltak központi fogalommal. A Stiglitz-bizottság munkája alapján készült *Fitoussi-jelentés* hangsúlyozza, hogy a GDP-centrikus statisztikák elvesztették érvényüket. A globális világválság váratlan kirobbanásának az egyik oka éppen az volt, hogy a hivatalos statisztikák nem jelezték a valóságos gazdasági folyamatokat. Ez a *jelentés* átfogóan elemzi a világban beállt radikális változásokat, és a termelésorientált szemléletről a szélesebb társadalmi haladás- és fenntartható fejlődésközpontú szemléletre való áttörést sürgeti. Az új szemléletnek az érvényesítése a közintézményrendszer feladata, hiszen a globális válsággal a kormányzati szervek is fokozott szerepet játszanak a gazdaság irányításában, és fokozott azok felelőssége is (Fitoussi, 2009: 8–11.).<sup>6</sup>

Manapság a legújabb uniós dokumentumok alapján szinte már befejezett szemléletváltásról beszélhetünk, ami elég jelentősen megváltoztatja a közin-

tézményrendszer teljesítőképességével kapcsolatos felméréseket és rendszerezéseket is. Mindezek az új eredmények ugyanis uniós projektek keretében születtek és az új szemlélet voltaképpen az Unió hivatalos álláspontjának is tekinthető, ami az „Európa 2020 Stratégiá”-ra való áttérés előkészítése folyamán alakult ki. Ahogy az EPC (European Policy Centre) összefoglaló anyagának a címe is jelzi, az Európa 2020 Stratégia célja az, hogy a jövő Európájának polgárai számára a „jól-létet” biztosítsa (Theodoropoulou, 2009; Martens, 2010 és Metris, 2010). Magyarország még elég jól startolt az uniós alkalmazkodás kezdetén, a felvételi tárgyalások időszakában, de a belépés után már nem tudta felvenni az uniós sebességet, hiszen a felmérések azt mutatják, hogy a magyar intézményrendszer teljesítőképessége éppen a kétezres évek közepétől csökkent. A Világbank Magyarországot az egész társadalmi-gazdasági fejlettség alapján a magas jövedelmű OECD tagországok csoportjába sorolja (WB, 2010: 151.), ami ugyancsak élesen ellentmond a hazánkknak általa adott intézményi mutatószámoknak. Ebben a csoportban ugyanis az északi országok kormányzati eredményességi mutatója 2,0 pont körüli, azaz a maximális 2,5 ponthoz közelít, de a tagállamok többsége is 1,5 pont körül mozog, s így Magyarországnak tartósan 1,0 pont alatti kormányzati eredményességgel nehéz az Unióban versenyképesnek lenni.<sup>7</sup>

#### HAZATÉRÉS A MAGYAR INTÉZMÉNYRENDSZERHEZ: A FELEMÁS REFORMOK ÉVADJA

A legfontosabb kormányzati – és a szélesebb állami – stratégiai feladat valóban a magyar intézményrendszernek a globális, uniós és regionális környezet változásaihoz való „kötelező alkalmazkodásának” a biztosítása és „a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése”. Ez az alkalmazkodás ugyanis spontán módon nem megy végbe, hanem csak egy fejlesztési stratégia mentén, mert egy fenntartható fejlődési pálya kialakítását és karbantartását követeli meg: „A magyar állam legfontosabb feladata, hogy az országot egy olyan fejlődési pályára állítsa, amely gazdasági, társadalmi és ökonómiai szempontból egyaránt fenntartható.” (Báger–Pulay–Vigvári, 2010: 233.). Ezzel szemben az elmúlt két évtizedben a magyar társadalom jobbára csak sodródott a világgazdasági-világpolitikai változások áradatával, néha azokkal szemben is, de mindenképpen egy GDP-centrikus, növekedésmániás filozófiától vezérelve, jöllehet többször is kiderült, hogy a gazdasági ügyek voltaképpen nem a gazdaságban dőlnek el. Az elmúlt húsz év története ebben közös vonásokat mutat, hiszen nem sikerült eredményes és hatékony intézményrendszert és fenntartható fejlesztési stratégiát kialakítani, mivel az „államműködés” mindvégig alacsony színvonalú volt, és ez végül a gazdasági növekedés megtorpanásában is megbosszulta magát. Ám még a közintézményi rendszer eredményességénél és

hatékonyságánál is rosszabbul állunk a társadalmi hatásosság – „jól-lét” és elégedettség – kérdésében, amit jól mutat a húsz év óta fokozódó társadalmi elégedetlenség a komplex módon értelmezett társadalmi haladás súlyos sérelmei miatt.<sup>8</sup>

Nem kétséges persze, hogy komoly – bár rendkívül ellentmondásos – gazdasági növekedés játszódott le az utóbbi húsz évben. Az sem kétséges, hogy a magyar közszektor, avagy közintézményi rendszerünk is jelentős, de ugyancsak ellentmondásos európaizáción és modernizáción ment át az elmúlt két évtizedben. Az is nyilvánvaló, hogy az uniós tagság komoly lökést jelentett az intézményrendszer átalakításához, és az uniós nyomás hatására az intézményrendszer egészében is, egyes elemeiben is lényegesen megváltozott. Ezért az igazi kérdés az, hogy ez az európaizálás és modernizálás szélességében és mélységében, mennyiségileg és minőségileg lépést tartott-e a robbanásszerűen megnőtt intézményi követelményekkel. Ebből a nézőpontból viszont az elmúlt húsz évet a befejezetlen intézményi reformok torlódása jellemezte, mivel mindmáig nem sikerült teljesen és érdemben megválaszolni a rendszerváltásból, majd az uniós tagságból fakadó kihívást, ezért az elmaradt vagy felemásra sikeredett közintézményi reformok a kétezres években a versenyképességben már a lemorzsolódáshoz vezettek. Mindent összevetve, az évenként megjelentetett Európai Gazdasági Fenntarthatósági Index (European Economic Sustainability Index) szerint a fejlődés jelenlegi formája nem tartható fenn Magyarországon. Az EPC (European Policy Centre) legutóbbi jelentése szerint a fenntartható fejlődés tekintetében a 21. helyen vagyunk, és ezzel a veszélyzónába csúsztunk vissza. A jelentés azt is kiemeli, hogy a jövőbeli válságok elkerüléséhez nálunk is strukturális reformok – mint „jövőbe való beruházás” – szükségesek a közkormányzás területén, amelyek képesek lesznek radikálisan megjavítani az ország versenyképességét (lásd Zuleeg, 2010: 6–7.). A londoni Centre for European Reform intézet felmérése szerint a tagországok között a Lisszaboni Stratégia által kijelölt célok teljesítése tekintetében a 2004-es 14. helyről 2009-re a 23. helyre csúsztunk vissza (CER, 2010). Az a fejlődési pálya, amelyre ráálltunk a kilencvenes években tehát zsákutcásnak bizonyult, és a zsákutcás jellege még jobban megerősödött a kétezres években, avagy más szemszögből: útfüggő (path dependent) fejlődésről is beszélhetünk. Megváltozott körülöttünk – és az uniós tagsággal „bennünk” – a világ, de az óriási változások ellenére sem alakult ki az a közintézményi rendszer, ami egy stabil, fenntartható fejlesztési pályára tudta volna állítani az országot. Pedig ez mostanság már nem is az áttöréshez, felzárkózáshoz szükséges különleges adottság, hanem a versenyképesség szinten tartásához szükséges minimum feltétel.<sup>9</sup>

A húsz év intézményi történetét kétszeri kudarcos félreform és egy sikeres, de a közpénzügyekre drasztikusan leszűkített kormányzati válságkezelés jellemzi. A nyolcvanas évek végén kezdődő, az „általános” demokratizálással

kapcsolatos átalakulás ugyanis még a kétezres évek elején sem zárult le, bár még mindig ez volt a legmélyebb és legsikeresebb intézményi reformhullám. Ám még a kilencvenes évek bázisreformjaival is jelentkezett két nagy probléma. Egyrészt a kilencvenes évek elejének túlzott liberális hevületében egy fragmentált, diszfunkcionális és fenntarthatatlan önkormányzati rendszer jött létre, másrészt az a naiv és doktriner alapjogi szemlélet kerekedett felül, ami az individuális szabadságjogok korlátlanágából és a civil társadalom jól működő kontrol szerepéből indult ki (Fleck 2010: 21., 77.). Ezért az újdonsült demokratikus intézmények jelentős részben a (gazdasági) fejlődés akadályaiává is váltak, ugyanakkor a megkezdett decentralizáció sem teljesedett ki, és így a reformlendület a kilencvenes évek közepén leállt.<sup>10</sup>

A későbbiekben a fenntartható fejlődési pályára térés kudarca, avagy annak többszöri nekifutás utáni elmaradása okozta a kétezres évek második felében a törést a fejlődésben, mivel erre a törékeny intézményi szerkezetre zúdult rá a globális válság. A 2009–2010-es éveket a kormányzat fiskális válságkezelése uralta, amelynek viszonylagos sikere azonban háttérbe szorított minden más intézményi feladatot és funkciót. Az elmúlt húsz évben többszörös intézményi deficit gyűlt fel tehát Magyarországon; először is mint „abszolút” intézményi deficit, tehát olyan hiány, ami az „általános” demokratizálás befejezetlenségéből, másodszer a „relatív” intézményi deficit, ami viszont az uniós tagsághoz való „sajátos” alkalmazkodás felemáságából fakad. A gyengélkedő magyar intézményrendszer nyomáspróbája volt az állandó uniós közpolitikai kibővítés, vagyis az újabb uniós közpolitikák belépése, ami egészében véve a közintézményi kapacitás és az uniós érdekérvényesítés növekvő deficitjéhez vezetett. Jól lehetett érzékelni az új kihívást már 2004 és 2006 között, mint erőteljes reformkényszert, illetve 2006 után már a közintézményi reformok elvetését és az abból adódó törést is a fejlődésben. Már akkor is látható volt a lelassulás és a megtorpanás, illetve a fokozódó feszültség az uniós elvárások és a közintézményrendszer teljesítőképesége között. Azóta a korábbi széleskörű közintézményi reformviták teljesen elsivatagosodtak, és a fejlesztéspolitikai intézményrendszerrel kapcsolatos további munkálatok lényegében leálltak. A szakmai viták az utóbbi években jobbára a gazdasági válsághelyzet és a válságkezelés értékelésének szűk medrében folynak, és nem terjedtek ki az uniós alkalmazkodás egész rendszerére.<sup>11</sup>

#### ZSÁKUTCÁS FEJLŐDÉS ÉS „PASSZÍV ÁLLAM” MAGYARORSZÁGON

Az állami-kormányzati intézmények társadalomirányító funkciója úgy működik, hogy a kormányzat a közpolitikai ciklus kezdetén felméri a társadalom által felvetett problémákat, s ez a társadalmi érzékenység (social responsiveness) a „bemenetnél” az egész közintézményi működés („államműködés”) legfőbb



mércéje. A működés során politikai döntések születnek (political output), amelyek megvalósítása társadalmi következményekre (social outcome) vezet, és a „kimenetnél” lépnek be a teljesítmény kritériumai: a „politikai” eredményesség, a „gazdasági” hatékonyság és a „társadalmi” hatásosság. A magyar közintézményi működésben azért következett be radikális hitelvesztés, mert a bemenetnél nincs elég társadalmi érzékenység, vagyis a politika általában nem azokat a valódi problémákat tematizálja és kezeli, amelyek a népesség fő gondját jelentik. A kimenetnél pedig az emberek nem elégedettek az eredménnyel, vagyis a politikai döntések közpolitikai következményeivel a nagy társadalmi ellátó rendszerekben, mert az állami-kormányzati közpolitikai tevékenység nem fokozza a „jól-létüket”. A döntés és a végrehajtás kontrasztjában tekintve a kormány rendszerint „tönkredönti” magát, mert éles ellentét van a politikai döntés és a társadalmi következmény vagy hatás között. Nem pusztán arról van szó, hogy a kormányzati döntések egyszerűen nem valósulnak meg, hanem sokszor egyenesen kontraproduktívnak bizonyulnak, vagyis gyakran éppen az ellenkező eredményre vezetnek. Egyszerűbben fogalmazva a közintézményi rendszer, az állam alapvető feladata a normális társadalmi újratermelés biztosítása és stratégiai irányítása. A magyar „államműködés” az elmúlt évtizedekben nem felelt meg ennek az elemi feladatnak sem, mert a társadalmi újratermelés számos ponton sérült, s ezért nem tudta létrehozni a „bizalom infrastruktúráját” sem.<sup>12</sup>

Az Ecostat jelentése 2010-ben megállapította, hogy a magyar társadalom általános fejlettségi szintje – még mindig – nagyobb, mint a gazdaság fejlettségi szintje. A társadalmi újratermelés az utóbbi két évtizedben azonban erősen hiányos volt, vagyis a gazdasági növekedésre irányuló erőfeszítések közepette jelentősen csökkent a társadalmi fejlettség, ami egy idő után a gazdasági növekedés lelassulásához is vezetett: „A magyar társadalom összevont fejlettségi szintje közepes (3,18-as) osztályzatot kapott, és némileg meghaladja a gazdaságunk összevont értékelési szintjét (2,72). Ez alátámasztani látszik azok véleményét, akik a magyar társadalom rendszerváltáskor öröklött viszonyait jobbnak tartották, mint amit a gazdasági alap lehetővé tesz. A gazdasági fejlettség és növekedés változási trendjeinek 0,69-es átlag osztályzata – már a válság előtti 2005–2007-es években – azt valószínűsítette, hogy a társadalmi fejlettség korábbi szintjének megőrzése egyre nehezebben érhető el.” (Ecostat 2010: 74.). Valójában, a gazdasági átalakulás kapkodó irányítása „meggyengítette az államot”, holott az „lényegesen erőteljesebb államszabályozó szerepet követelt volna”. Tömören fogalmazva, az állam nem teljesítette szerepét, a „közjó szolgálatát” (Báger–Pulay–Vigvári, 2010: 221., 223.). Így a rendszerváltás óta egyre jobban elhasználódott a társadalmi kapacitás, és a társadalmi haladás helyett csökkent a társadalmi fejlettség. Ezt érzik az emberek, amikor a közvélemény kutatásokban bizalmatlanságot szavaznak a közintézményeknek.<sup>13</sup>

Összefoglalva, a demokratikus intézményrendszer bevezetésénél az állami intézményeket úgy építették ki, hogy a közszféra a felelősségvállalástól a nagy elosztó rendszerekben jelentős mértékben visszavonult. Ezért a normális társadalmi újratermelést veszélyeztető intézményi válság alakult ki, hiszen az állami-kormányzati és a társadalmi intézmények közötti együttműködés lényege a kiszámíthatóság és a bizalom, valamint a kölcsönös előnyök és érdekek figyelembe vételén alapuló megállapodások rendszere. A rendszerváltással azonban nem az aktív, hanem a „passzív állam” lépett a színre, hiszen az állam fokozatosan kihátrált még a társadalmi újratermelés finanszírozásából és irányításából is, nemhogy ezen az elemi feladatán túl még fejlesztő államként a stratégiai irányok kialakítását is vállalta volna az ország fenntartható fejlődési pályára állításához. Sőt, a passzív – még az elemi, közhatalmi-közbiztonsági funkciójában is alulteljesítő – állam a demokratikus államiság ideáltípusának is vélte magát. A közintézmények funkcionális zavarai mögött tehát súlyos elméleti zavarok is jelentkeztek. A decentralizáció igénye formálisan fennmaradt ugyan, de nem került megvalósításra, más tekintetben viszont az állam visszavonulása, a társadalmi újratermelés alapvető funkcióiból való kivonulása volt kinevezve demokratizálásnak.

Magyarországon hamarabb alakult ki a gyors és éles politikai polarizáció a nagypolitikában mint másutt, s ezért nem is jött létre nemzeti konszenzus és fejlesztési stratégia, vagyis a fejlesztő állam sem, ellenben megindult a zsákutcás, a fenntarthatóságtól mindjobban leszakadó fejlődés. Valóban, „A pártpolitikai akadályok közé sorolhatjuk a politikai erők szélsőséges szembeállítását, a politikai elitiek közötti konszenzus hiányát, amelynek eredményeként az egyik kormány által elindított reformintézkedéseket a következő kormány anulálni igyekezett.” (Báger–Pulay–Vigvári, 2010: 228.). De hasonló negatív összegű játékot játszottak a befolyásos üzleti érdekcsoportok is, állandóan támadva a nagy állami költekezést, amelynek a legnagyobb haszonélvezői voltak: „Ezzel eljutunk a nagy és gyenge állam paradoxonjához. A nem eredményesen, hatékonyan és gazdaságosan működő közigazgatás és jóléti rendszerek mellett az államháztartási kiadások járadékvadász érdekcsoportok általi erős befolyásolása okozza a magas GDP-arányos állami kiadásokat. A helyzet bája az, hogy ugyanezek az érdekcsoportok egyben az adócsökkentések élharcosai. (...) Eközben a magyarországi rendszerváltás intézményi és államháztartási reformjai béna kacsává tették az államot.” (Vigvári 2008: 270.). Ám ezeknek a negatív összegű játékoknak az elemzése már egy másik tanulmányra tartozik.

Nyilvánvaló azonban, hogy most is újra „helyzet van”. Az Unió 2010–2011-ben magasabb sebességbe kapcsolt, és újabb közpolitikák bevezetésével újabb közintézményi fejlesztést követel a tagállamoktól. Ugyanakkor a hazai fejlődésben a korábbi gyenge, passzív és önmagát betegesen korlátozó állam kiváltja az erős, valamennyi társadalmi szférát leigázó állam igényét, s ezzel

megnyitja egy másik típusú zsákutcás fejlődés lehetőségét. Ezzel szemben áll az uniós alternatíva, a közintézmények növekvő kapacitására épülő fejlesztő állam alternatívája. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a fejlesztő állam feladata az, hogy a közintézmények által szabályozott rugalmas keretek között megadja a lehetőséget a gazdaság autonóm dinamikájának kibontakozásához.

2014-ben az Unió megkezdte a következő hétéves költségvetési időszakát, és már most megindult az éles küzdelem a tagállamok között az erőforrásokért, a kohéziós politika újrafogalmazásáért. Magyarországnak életfontosságú, hogy jelentős uniós forrásokat szerezzen a felzárkózáshoz és a további modernizáláshoz. Itt az ideje tehát, hogy kialakítsa a nemzeti érdekeit a következő fejlesztési periódusban (2014–2020), és hogy ezeket stratégiai érdekként – azaz az ország uniós és globális beágyazottságához hozzáalkalmazott és végrehajtható fejlesztési stratégiaként – is megfogalmazza.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Jelen tanulmány a korábbi dolgozataim (Ágh, 2007, 2008 és 2011) folytatása. Ez a tanulmány és az Ágh, 2011 tanulmány az OTKA „Competitiveness of the Hungarian regions in the European Union” (ID 77659) keretében készült. Az „államműködés” konkrét vizsgálatában jelentős fordulatot hozott Báger Gusztáv, Pulay Gyula és Vigvári András összegező tanulmánya (Báger–Pulay–Vigvári, 2010). A mentalitástörténet egész problematikája túlmegy ennek a tanulmánynak a terjedelmi keretein, így itt befejezésül is csak arra tudok utalni, hogy számos izgalmas TÁRKI-jelentés foglalkozott a két vonal, az értékrend és az intézményi teljesítőképesség szoros összefüggésével.
- <sup>2</sup> Az 1,0 pont a legmagasabb mérce, a pontozás szerint a demokrácia általános szintje: 2,13 – 2,13 – 1,96 – 1,96 – 1,96 – 2,00 – 2,14 – 2,14 – 2,29 – 2,39, az országos kormányzási szint: 3,00 – 3,00 – 2,50 – 2,50 – 2,00 – 2,00 – 2,25 – 2,25 – 2,50 – 2,50, a helyi kormányzási szint: 3,00 – 3,00 – 2,50 – 2,50 – 2,25 – 2,25 – 2,25 – 2,50 – 2,50 pont (lásd NIT 2010: 231.).
- <sup>3</sup> A hat vizsgált dimenzió: (1) Voice and Accountability (társadalmi aktivitás és beszámoltathatóság), (2) Political Stability and Absence of Violence/Terrorism (politikai stabilitás és az erőszak/terrorizmus hiánya), (3) Government Effectiveness (kormányzati eredményesség), (4) Regulatory Quality (a szabályozás minősége), (5) Rule of Law (jogállamiság) és (6) Control of Corruption (a korrupció megfékezése). A kormányzati eredményesség adatai (a –2,5 értéktől a +2,25 értékig terjedő skálán) 1996 és 2006 között kétevenként Magyarországon az alábbiak: 0,59 – 0,93 – 0,93 – 1,02 – 0,91 – 0,82 – 0,75 – 0,80. Végül a globális felmérésben a legutóbbi adat Magyarországról 2007-ben 0,70, míg Szlovákia (0,76) kissé jobban, Csehország (0,99) viszont lényegesen jobban áll (WB Governance Matters VII. 2009: 79–96.). A hat dimenzió részletes hazai mozgását illetően lásd: WB, Hungary 2009.
- <sup>4</sup> Az óvatosabb megközelítés az üzleti szféra oldaláról már csak azért is indokolt lenne, mert nem az államháztartás – közpénzügyek –, terjedelmében sokszor nem is a „túlfejlett jóléti rendszer” okoz elsősorban problémát, hanem az első alapvető okként az szerepel, hogy a gaz-

- dasági szféra túl nagy összegeket kap vissza a központi költségvetésből. Nevezetesen: „A gazdasági szférának nyújtott állami támogatások összehangolatlanok és pazarlók, az állami megrendelések (közbeszerzések) költségszintje indokolatlanul magas.” (Báger–Pulay–Vigvári, 2010: 231).
- <sup>5</sup> Pier Carlo Padoan beszámolója utal az előkészítő OECD-konferenciákra – Palermo (2004), Bellagio (2006) és Isztambul (2007) – és az Isztambuli Deklarációra, ami már tartalmazza az igényt, hogy a konvencionális gazdasági mérőszámokon túlmenően a társadalmi haladást kell mérni, mivel a jobb mérés jobb közpolitikát is jelent. Az OECD törekvéseit már röviden tárgyalta a korábbi tanulmányomban is (Ágh, 2011: 42).
- <sup>6</sup> A Stiglitz-bizottság Nicolas Sarkozy francia elnök felkérése alapján szerveződött meg 2008 februárjában Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress néven Joseph Stiglitz vezetésével. A törekvést – akárcsak a fentebb említett Isztambuli Deklarációt – támogatta az Európai Bizottság, az OECD, az UNDP és a Világbank is. A Bizottság Jelentését 2009. szeptember 14-én hozták nyilvánosságra, és általában Fitoussi-jelentésnek említik a Jelentést összeállító szerző neve alapján.
- <sup>7</sup> Az uniós intézményi fejlődést itt csak röviden érinthetem. Az új tagállamok éppen ebben a közintézmények teljesítőképessége tekintetében tudnak a legkevésbé alkalmazkodni és magasabb sebességre kapcsolni a monitoring, a megvalósíthatósági tanulmányok és a rendszeres hatástanulmányok (regular impact assessment, RIA) révén. Ugyanis „sem az állami irányítás alatt működő szervezetek, sem a társadalom nem rendelkezik olyan szabályozási kultúrával, amely képes a jogállami és hatékonysági elvárásoknak egyaránt megfelelni” és „szinte ismeretlen a jogi szabályozás hatékonyságának vizsgálata” (Fleck, 2010: 78., 138.).
- <sup>8</sup> „A mai magyar gazdaságpolitikai vitákban is érlelődően van az a felismerés, hogy a gazdasági növekedés tartós növekedési pályáról való letérése, amelyre ebben az évtizedben került sor (...) a gazdaság tág értelemben vett politikai beágyazottságából következik, a »húzd meg – ereszd meg« politikája nem érthető meg a tágabb értelemben vett intézményi-kulturális közeg vizsgálata nélkül.” (TÁRKI, 2009b: 8.). Fleck Zoltán is „kulturális” okokat említ az általa is részletesen elemzett intézményi válság, „az állam működési zavarai” kapcsán, és erre a TÁRKI-jelentésre hivatkozik (Fleck, 2010: 146.).
- <sup>9</sup> „A közsféra versenyképesség-javító tevékenységei közül jelenleg egyikkel sem lehetünk elégedettek.” (Báger–Pulay–Vigvári, 2010: 226–227.), megemlítve a legutóbbi IMD-adatot is arról, hogy a kormányzati hatékonyság igen nagy mértékben romlott. A fenntartható fejlődés körüli vitákat és a nemzetközi pénzügyi szervezetek – főleg az IMF – hozzáállását illetően lásd legutóbb Hegedüs, 2010. A nemzetközi pénzügyi szervezetekkel való együttműködés szükségességéről lásd Báger–Pulay–Vigvári, 2010: 233.
- <sup>10</sup> Ahogy Fleck Zoltán kifejti, az elmúlt húsz évben „nem bukkant fel a működőképes, modern szabályozó állam képe”, mert „A rendszerváltást Magyarországon is a civil társadalom demokrácia-fenntartó illúziója jellemezte, amelyhez az ellenséges állam képe kapcsolódott. (...) A demokratikus ellenzék 'antipolitikai' hagyománya szerint az állam gyengítése, kivonása a társadalom lényeges életviszonyaiból a demokrácia megszilárdulásának alapja. (...) A korlátozott állam jogállami igényét nem kísérték az állami hatékonyságot újrafogalmazó víziók, az elmélet hiánya is akadályozta az állami feladatok újraformálását.” (Fleck, 2010: 77.).

- <sup>11</sup> Az IDEA közigazgatási reformprogramból kinőtt törekvések az MTA „Magyarország 2020” komplex programja keretében 2006-ban átfogó intézményi reformprogrammá szélesedtek, amelyet „Az intézményi reformok Zöld Könyve” formájában széles szakmai vitára bocsátottak. A reformprogramban a fejlesztő állam volt a középpontban, és a Zöld Könyv a viták eredményeként három kiadásban is megjelent. A vitákban részt vettek az Állami Számvevőszék (ÁSZ) szakértői is, elsősorban Báger Gusztáv és Vigvári András. A közintézmények reformjáról több tanulmányt jelentettem meg, lásd például Ágh, 2007 és 2008.
- <sup>12</sup> „Az állam a legtöbbet akkor teheti a bizalom építése érdekében, ha mindent elkövet a tulajdonjogok, a közbiztonság és más közjavak előállítására érdekében. (...) A bizalom infrastruktúrájának erősítésére van szükség.” (TÁRKI, 2009b: 53.). Részletes elméleti kifejtésben lásd Phelps, 2009 és TÁRKI, 2009a.
- <sup>13</sup> Az Ecostat a Stiglitz-bizottság nyomán a KSH által összeállított Társadalmi Haladás Mutatórendszerre (THM) hivatkozik, bár nem különbözteti meg a jólétet (welfare) és a jól-létet (well-being) (Ecostat, 2010: 8.). Az utóbbi évek gazdasági versenyképességének részletes uniós elemzését lásd Ambrosetti, 2009. Az OECD statisztikái szerint is 1997 és 2002 között a magyar gazdaság zárkózott fel a leggyorsabb ütemben, míg később lelassult a felzárkózási folyamat. 2003 után viszont Csehországban és Szlovákiában, majd 2005 után Lengyelországban gyorsult fel a felzárkózás.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Ambrosetti Foundation (2009): *Observatory on Europe 2009: Improving European Integration and Competitiveness*. Brussels, The European House.
- Anderson R.–Mikulic B.–Vermeulen G.–Lyly-Yrjanainen M.–Zigante V. (2009): *Second European Quality of Life Survey*. European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009).
- Ágh, Attila (2007): A fejlesztő állam feladatai és a rendszerváltás kiteljesítése. *Pénzügyi Szemle*, LII. évfolyam, 3-4. szám, 464–476.
- Ágh, Attila (2008): Európa felé félúton: A fejlesztéspolitika nagy kalandja. *Közigazgatási Szemle*, 1. szám, 2–18.
- Ágh, Attila (2011): A közpolitika változó paradigmái: Az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. *Politikatudományi Szemle*, XX. évfolyam, 1. szám, 31–50.
- Báger, Gusztáv–Pulay, Gyula–Vigvári, András (2010): A magyar államműködés főbb jellemzői és szükséges változtatásának irányai. *Pénzügyi Szemle*, LV. évfolyam, 2. szám, 217–249.
- BTI 2010, Bertelsmann Hungary Country Report (2010): [http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Gutachten\\_BTI2010/ECSE/Hungary.pdf](http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Gutachten_BTI2010/ECSE/Hungary.pdf).
- CER, Centre for Economic Reform, 2010 [http://www.cer.org.uk/lisbon\\_comp\\_new/index\\_lisbon\\_comp\\_new.html](http://www.cer.org.uk/lisbon_comp_new/index_lisbon_comp_new.html).
- Dezséri, Kálmán (ed.) (2007): *New Modes of Governance and the EU Structural and Cohesion Policy in the New Member States*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Ecostat Gazdaság- és Társadalomkutató Intézet (2010): *Bővülő Európa: Tények és tanulmányok*, 2010/1.

- Fitoussi, J.-P. (2009): Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, by Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen and Jean-Paul Fitoussi (coordinator). [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr), <http://www.citymaking.com/wp-content/uploads/2010/01/19784660-Happiness-and-Measuring-Economic-Progress-by-Joseph-Stiglitz.pdf>.
- Fleck, Zoltán (2010): *Változások és változatlanságok: A magyar jogrendszer a rendszerváltás után*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- Hegedüs, Árpád (2010): Fenntartható fejlődés, fenntartható költségvetés a nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezetek szemszögéből. *Pénzügyi Szemle*, LV. évfolyam, 2. szám, 312–335.
- Helliwell, J.–Wang, S. (2009): Trust and well-being, 3rd World Forum on Statistics, Knowledge and Policies. Busan, Korea, <http://www.oecd.org/dataoecd/55/17/43964059.pdf>.
- IMD, International Institute for Management Development (2010): Competitiveness factors. [http://www.imd.ch/research/publications/wcy/upload/Overall\\_ranking\\_5\\_years.pdf](http://www.imd.ch/research/publications/wcy/upload/Overall_ranking_5_years.pdf).
- Kovács, Árpád (szerk.) (2008): *Globális lendkerekek: Gazdasági-pénzügyi tanulmányok Báger Gusztáv 70. születésnapjára*. Budapest–Szeged, ÁSZ-Tiszatáj.
- Martens, Hans (ed.) (2010): Europe 2020: delivering well-being for future Europeans. *EPC Challenge Europe Issue 20*, March 2010, [www.epc.eu](http://www.epc.eu).
- Metris Report (2009): *Emerging Trends in Socio-economic Sciences and Humanities in Europe*. Brussels: DG Research.
- NIT, Nations in Transit: *Hungary* (2010): <http://www.freedomhouse.hu/images/Reports/NIT2010-Hungaryfinal1.pdf>.
- OECD, Organization for Economic Co-operation and Development (2009a): *Government at a Glance*. [http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en\\_2649\\_33735\\_43714657\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_33735_43714657_1_1_1_1,00.html).
- OECD, Organization for Economic Co-operation and Development (2009b): *Measuring and fostering well-being and progress: The OECD Roadmap* (Summary), 3rd World Forum on Statistics, Knowledge and Policies, Busan, Korea, <http://www.oecd.org/dataoecd/47/35/43971535.pdf>.
- OECD, Organization for Economic Co-operation and Development (2010): *Social Indicators*. [http://www.wikiprogress.org/index.php/Social\\_Indicators](http://www.wikiprogress.org/index.php/Social_Indicators).
- Padoan, Pier Carlo (2009): *Measuring and fostering well-being and progress: on OECD roadmap*. ppt, 19, 3rd World Forum on Statistics, Knowledge and Policies, Busan, Korea, <http://www.oecd.org/dataoecd/47/33/43971488.pdf>.
- Phelps, E. S. (2009): Gazdasági kultúra és gazdasági teljesítmény. *Progresszív Politika*, 2009. tavasz, <http://www.progresszivpolitika.hu/?q=phelps>.
- Salvaris, M. (2009): *Commitments and Conclusion Session*. 30-10-09, 3rd World Forum on Statistics, Knowledge and Policies, Busan, Korea, <http://www.oecd.org/dataoecd/41/7/44063988.pdf>.
- TÁRKI (2009a): *Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékszerkezetében*. (Tóth I. Gy.) 2009, [http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult\\_elemzeszaro\\_toth.pdf](http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult_elemzeszaro_toth.pdf).
- TÁRKI (2009b): *Bizalom, társadalmi tőke, intézményi kötődés*. (Giczi J.–Sík E.), [http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult\\_gici\\_sik.pdf](http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult_gici_sik.pdf).
- Theodoropoulou S. with Zuleeg F. (2009): What do citizens want? Well-being measurement and its importance for European social policy-making. *EPC Issue Paper*, No. 59, December 2009, [www.epc.eu](http://www.epc.eu).

- Vigvári, András (2008): Éllovasból sereghajtó? Néhány gondolat a magyar gazdaság elmúlt negyedszázadának történetéből. In: Kovács (szerk.), 259–273.
- WB, World Bank (2009a): *Governance Matters VII. 1996–2007*, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1148386##](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1148386##).
- WB, World Bank (2009b): *Hungary*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c101.pdf>.
- WB, World Bank (2010): *Global Monitoring Report*, Washington: The World Bank.
- WEF, World Economic Forum (2010): *The Global Competitiveness Report. 2010–2011*, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf)
- Zuleeg, Fabian (2010): European Economic Sustainability Index. *EPC*, June 2010, [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_1127\\_eesi.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1127_eesi.pdf).

# ADMINISZTRATÍV POLITIKA A 2000-ES ÉVTIZEDBEN

Az ügynökség-típusú államigazgatási szervek  
strukturális dinamikája 2002 és 2009 között

Hajnal György

(Budapesti Corvinus Egyetem, MTA Politikatudományi Intézet)

## Összefoglaló

A tanulmány a kormányzati szint „alatti” szervezeti populáció, az ún. ügynökség-típusú szervezetek strukturális jellemzőinek időbeli alakulását vizsgálja. A 2002–2009 közötti időszakot felölelő empirikus elemzés fókuszában két kérdés áll. 1. Kimutathatók-e a 2000-es évtizedben az ügynökség-típusú szervezetekre irányuló adminisztratív politika vonatkozásában valamiféle mintázatok vagy trendek, és ha igen, milyenek? 2. E mintázatok – végső soron a kormánynak a vizsgált szervezetrendszerre vonatkozó adminisztratív politikája – milyen módon reagáltak a 2006-ot követő pénzügyi és politikai válságjelenségekre? Kimutathatók-e, és ha igen, milyen módon és mértékben, a hasonló típusú szervezetek körében több fejlett államban is megjelenő, az NPM felől egy „poszt-NPM”-típusú, összkormányzatnak nevezhető irányba mutató adminisztratív politika körvonalai?

**Kulcsszavak:** strukturális dinamika ■ ügynökség-típusú szervezetek ■ központi kormányzat

## HÁTTÉR. A KUTATÁSI KÉRDÉSEK

A közigazgatási reformtörekvések egyik, változó, de általában jelentős szerepet betöltő összetevője a központi kormányzat szervezetrendszerének strukturális átalakítása. Sőt, úgy tűnik, hogy a strukturális átalakítások nem csak „reformidőkben” kerülnek előtérbe, hanem a kormányzati működés mindennapjainak is állandó részét képezik. Nem meglepő tehát, hogy a szervezeti struktúrák átalakítása – ezen belül különösképpen: a nagy, integrált államigazgatási szervezetek feldarabolása és kisebb, szűkebb spektrumú, az „anyaminisztériumoktól” szervezetileg elváló szervezetek kialakítása a világ számos országában az utóbbi mintegy két évtized Új Közmenedzsment reformjainak is egyik középponti törekvése (Moynihan 2006; Pollitt és mtsai, 2004).

Az Új Közmenedzsment (közkeletű angol rövidítéssel: NPM, *New Public Management*) -reformok e nagyhatású „ügynökségesítési” – vagyis a fenti, ügy-

A tanulmány az ESF COST IS0601 és a TÁMOP-4.2.1.B- 09/1/KMR-2010-0005 program támogatásával készült



nökség-típusú szervezetek elterjedését magával hozó – hullámát a kilencvenes évek végétől egy új, nagyrészt ellentétes irányú trend váltotta föl. Az először az Egyesült Királyságban, majd egy sor további, korábban az NPM éllovasának tekintett országban fellépő jelenség az angol, és részben a nem angol nyelvű szakirodalomban is *whole-of-government*, illetve *holistic* vagy *joined-up government* (kb. „összkormányzati”, „feszésre fűzött” kormányzás) és hasonló megnevezések alatt tűnt föl. A különböző, nagyjából azonos jelentésű elnevezések egyként a kormányzati közpolitikák és tevékenységek közötti koordináció – nem kis részben a korábbi, NPM-jellegű szervezeti reformok eredményeként bekövetkezett – meglazulására, és a közpolitikák hatékonyságának az ebből fakadó romlására adott válaszreakcióként értelmezhetők (Pollitt, 2003).

Perri (2004, 108.) egy, a kormányzati szervezetek közötti koordinációt erősítő, vagyis a fenti értelemben vett „összkormányzást” szolgáló megoldások egy igen finom tipológiáját vázolja föl. A spektrum egyik végén olyan, meglehetősen laza elemeket találunk, mint a (tervezés és a működés/megvalósítás során történő) „figyelembe vétel”, dialógus, illetve közös tervezés; a másik végén viszont olyan erőteljes intézkedések tűnnek föl, mint a korábban szervezetileg különálló ügynökségek összevonása vagy összeolvasztása. Hasonló véleményen vannak Askimék is (Askim és mtsai, 2009), akik a norvég foglalkoztatási és szociális szolgálat – korábban évtizedekig különálló, jól „kikristályosodott” – szervezeteinek összevonását mint a (*whole-of-government* értelemben vett) összkormányzatiság tipikus megjelenési formájaként értelmezik.

Amennyire a rendelkezésre álló, meglehetősen hézagos információk alapján megállapítható, fentiekhez bizonyos mértékig hasonló, noha kevésbé egyértelmű – és mindenekelőtt: jóval kevésbé ismert, vagy pláne a kormányzati szándékoknak megfelelően tudatosan előidézett – folyamatokat figyelhetünk meg Közép- és Kelet-Európa országaiban is. Az „NPM-ingának” a fejlett országok jelentős részében megfigyelhető oda-vissza lengése tehát – melynek eredményeként először nőtt, majd pedig csökkent a szervezetileg relatív autonóm, szűk feladatspektrumú (viszonylag specializált) nem minisztériumi államigazgatási (a továbbiakban: ügynökség-típusú) szervezetek jelenléte – itt kevésbé egyértelműen rajzolódik ki. Az adminisztratív politikacsinalás mintázatainak azonosítását több tényező is hátráltatja.

Egyfelől komoly különbségek vannak a régió országai és „a Nyugat” között a tekintetben, hogy az ügynökség-típusú szervezetek elterjesztése, és általában is az NPM-típusú közigazgatási reformok hogyan jelentek meg, és milyen szerepet tölthettek be. Ezek a különbségek mind a közigazgatási átalakítások tény-szintjén, mind pedig az azokat kísérő tudományos és szakmai közbeszéd szintjén megragadhatóak. Amennyire a rendelkezésre álló ismeretek alapján megállapítható, úgy tűnik, hogy az ügynökségekhez több tekintetben hasonló – akár így, akár másként nevezett – szervezeti jelenségek növekvő – bár változó – mértékben megtalálhatók a régió országaiban. Másfelől azonban e je-

lenségek, bárhogyan is nevezik/nevezzük azokat, sokszor az ügynökségek létjogosultságát alátámasztó, nemzetközileg domináns elvekkel élesen ellentétes motívumokon nyugszanak (Magyarországgal kapcsolatban erről ld. Hajnal, 2010; Szlovákiával kapcsolatban Moynihan, 2006).

Másfelől az ügynökség-típusú szervezetekkel kapcsolatban rendelkezésre álló, szisztematikus empirikus anyag mennyisége és/vagy elérhetősége csekély. Ez volt a helyzet sokáig Magyarországon is, ahol a témával foglalkozó kutatók a vonatkozó jogszabályok, esetleg egyes konkrét esetek vizsgálatára korlátozták erőfeszítéseiket, és így – adatok hiányában – nem foglalkoztak az ügynökség-típusú szervezetek körében megfigyelhető, makro-szintű jelenségek empirikus vizsgálatával.

Ezen a helyzeten egy, a 2002 és 2006 közötti időszak történéseit vizsgáló tanulmány változtatott (Hajnal, 2010; ld. még Hajnal és Kádár, 2008), amely a szervezeti populációra vonatkozó adatok empirikus elemzése alapján arra a következtetésre jutott, hogy – noha a szervezeti átalakítás az ügynökség-típusú szervezetek mindennapjainak részét képezi – a vizsgált (rövid) időszakban nem azonosíthatók bármiféle, doktrinálisan megalapozott adminisztratív politika körvonalai. Ez a megállapítás éles ellentétben áll az ügynökségek létrejöttét magyarázó funkcionalista és neo-institucionalista modellekkel, amelyek az ügynökségek növekvő jelenlétét például a szabályozási és egyéb végrehajtási jellegű feladatok fokozódó technikai komplexitásával, vagy a politikusoknak a „felelőség delegálására” irányuló törekvésével magyarázzák (Thatcher, 2002). Az adminisztratív politikára vonatkozó bármilyen doktrinális alapok ez időszaktól jellemző látszólag teljes hiánya ezen túlmenően olyan további, az ügynökségek elterjedését magyarázó elméleteknek is ellentét látszik mondani, mint pl. a Laegreid és mtsai (2010) által felvetett ún. transzformációs perspektíva (*transformative perspective*). A 2006-ot követően kibontakozott átfogó, gazdasági és politikai válságjelenségek tehát jó lehetőséget kínálnak arra, hogy az adminisztratív politika által a már-már a kormányzat működését veszélyeztető válságjelenségekre adott válaszreakciókat mint „kritikus esetet” (*critical case study*) megvizsgáljuk.

A jelen tanulmány a térség – ezen belül specifikusan Magyarország – e komplex jelenségek körének elmélyültebb vizsgálatát célozza meg, a korábbi elemzésekben (Hajnal és Kádár, 2008; Hajnal, 2010) használthoz képest jelentősen kiszélesített empirikus bázison. Ennek során az alábbi kérdéseket vizsgálom meg közelebbről:

- (1) Kimutathatók-e a 2000-es évtizedben az ügynökség-típusú szervezetekre irányuló adminisztratív politika vonatkozásában valamiféle mintázatok vagy trendek?
- (2) Ha igen, melyek ezek? Mi jellemzi az ügynökség-típusú szervezetek strukturális dinamikáját egy, a 2006–2009 során kibontakozott komplex – jelentős politikai, költségvetési és teljesítménybeli nyomást is magával hozó – válságszituációban?

- (3) Kimutathatók-e, és ha igen, milyen módon és mértékben, a hasonló típusú szervezetek körében több fejlett államban is megjelenő, az NPM felől egy „poszt-NPM”-típusú, összkormányzatinak nevezhető irányba mutató adminisztratív politika körvonalai?

A következő pontban röviden bemutatjuk a vizsgált jelenségekört alkotó szervezeti és politikai kontextus főbb elemeit. A harmadik pont a vizsgálat alapjául szolgáló elméleti fogalmakat, adatokat és elemzési módszereket járja körül. A negyedik pontban az empirikus vizsgálatból levonható megállapítások jelennek meg, végül az ötödik pontban ezek alapján néhány általánosabb következtetés levonására kerül sor.

### AZ ÜGYNÖKSÉG-TÍPUSÚ SZERVEZETEK STRUKTURÁLIS VISZONYAI ÉS POLITIKAI KONTEXTUSA

#### *Néhány szó az ügynökség-típusú szervezetek fogalmáról*

A kifejlett jóléti államot (és – más értelemben ugyan, de – a szocialista államigazgatást) nagyméretű, integrált, azaz sokféle funkciót és tág felelősségi területeket magukba foglaló központi kormányzati bürokráciák jellemezték. Mint a bevezetőben említettem, az utóbbi két-három évtized adminisztratív átalakulási-/reformfolyamatainak egyik fő – egyesek (pl. Moynihan, 2006) szerint: a legfontosabb – iránya ezen integrált adminisztratív struktúrák feldarabolása-feldarabolódása, és sajátos, korábban nem, vagy jóval kevésbé használt strukturális megoldások megjelenése volt. Az integrált igazgatási struktúrák feltöredezése és az új struktúrák kirajzolódása alapvetően a szervezetek feladat-specifikus jellegének erősítését jelentette; vagyis csökkent az egy szervezet által ellátott feladatok, kiszolgált területek száma/sokfélesége, vagy – más megfogalmazásban – homogénebbé vált a szervezetek tevékenységi struktúrája.

Ezen homogenizáció egyik kiemelt dimenziója a – sokszor rutinjellegű – napi végrehajtási funkciók strukturális leválasztása a közpolitika-alkotó, stratégiai döntéshozó jellegű feladatokról. Míg ez utóbbiak az újjászervezett, a korábinál méreteiben jóval kisebb, „stratégiai mag” jellegű minisztériumok tevékenysége, addig a közpolitikák megvalósítását minisztériumon kívüli, gyakran nagy mértékben autonóm egységekbe szervezik ki. Ezen, végrehajtó jellegű szervezeti egységek megnevezése az angol nyelvű irodalomban is meglehetősen sokféle: nem minisztériumi köz(igazgatási) szervezet (*non-departmental public bodies*, OECD 2002), kvázi-autonóm köz(igazgatási) szervezet (*quasi-autonomous public bodies*, pl. Pollitt és mtsai, 2004); a legáltalánosabbnak mégis az (*executive*) *agency* (a továbbiakban: ügynökség) megnevezés tűnik.

A kormányzati struktúra kvázi autonóm végrehajtó ügynökségek irányába történő átalakítása, mint utaltam rá, egy sor országban – jelesül az Új Közme-nedzsment mozgalom „élbolyába” tartozó angolszász országokban – az elmúlt kb. két évtized leglátványosabb reformlépései közé tartozik (ld. még Hajnal,

2006a). Ennek megfelelően ezen folyamat retorikai sodrása is igen jelentős; nem csak a tudományos irodalom egy része, de pl. a területen meghatározó OECD-diskurzus is egyértelműen általánosan érvényes, pozitív és követendő példaként aposztrofálja – vagy legalábbis meglehetősen sokáig aposztrofálta – az autonóm végrehajtó ügynökség angol/ausztrál ideáltípusait (OECD, 2002).

Mindemellett – illetve, részben, mindezek ellenére – azonban nem szabad elfeledkezni az „ügynökség” terminust a nemzetközi közigazgatási gyakorlatban ténylegesen körülvevő tartalmi-fogalmi bizonytalanságról sem; az (illetve annak többé-kevésbé pontos szinonimái) ugyanis nem feltétlenül mindig ugyanarra a fogalomra, illetve empirikus jelenségre utal. E fogalombeli változatosság áttekintése itt nem célunk; annyit azonban fontos megjegyezni, hogy az *agency* fogalma az Atlanti-óceán két partja között egy igen lényeges jelentésmódosuláson megy át. Míg ugyanis az Egyesült Államokban az ügynökségek egy számottevő része elvileg is a végrehajtó hatalom hatókörén kívülre, közvetlenül a törvényhozás alá tartozik (vagyis a rá vonatkozó legfontosabb döntésekbe az elnöki adminisztrációnak nincs beleszólása), addig azok a legtöbb országban – így mindenekelőtt az európai kontinensen is – kimondottan a végrehajtó hatalom részének tekinthetők.

Ez utóbbi, a magyar és az európai *agencification* tanulmányozása szempontjából középponti jelentőségű ügynökség-fogalom egyik legkörültekintőbb – és gyakran alkalmazott – meghatározása Pollitték nevéhez fűződik (Pollitt és mtsai, 2004). Eszerint: az ügynökségek

- közjogi aktussal létrehozott, országos hatáskörrel rendelkező
- a kormány, illetve valamely minisztérium által irányított,<sup>1</sup>
- a minisztériumok belső szervezeti egységeinél nagyobb működési autonómiával rendelkező szervezeti egységek, amelyek azonban
- nem kereskedelmi/üzleti céllal működő gazdasági társaságok (ld. még pl. Gilardi, 2002; Thatcher 2002; Verhoest–Rubecksen–Humphreys, 2006; Wettenhall, 2005).

A fenti meghatározás viszonylag szélesebb és megengedőbb, mint az „ortodox *agency model*”-en alapuló megközelítés (pl. OECD, 2002). Ez utóbbi ugyanis magába foglalja a minisztérium és az ügynökség közötti irányítási (kontroll-) viszonyok alapvető átalakulását is. Ezen átalakulás lényege (minisztériumi) központ és az ügynökség közötti

- hagyományos, hierarchikus-bürokratikus, a szervezeti inputokra (költségvetés, létszámkeretre stb.) és folyamatokra irányuló, ex ante-típusú kontrollmechanizmusok háttérbe kerülése, és
- az eredményekért való *ex post* elszámoltathatóságra koncentráció (gyakran egyfajta kvázi szerződéses viszonyt is magába foglaló), a hierarchikus irányítási viszonyok és a „kézvezérlés” helyett a megfelelő ösztönzőmechanizmusok közé helyezett, jelentős operatív autonómiát élvező agencykre és vezetőkre építő kontrollmechanizmusok előtérbe kerülése.

Annak, hogy ügynökség-fogalom ezen szűkebb, az ortodoxabb helyett az európai kontextusban folytatott empirikus vizsgálatok során az általam is alkalmazott, megengedőbb megközelítést alkalmazzák, az az oka, hogy az európai kontinens közigazgatási szervezeteinek tényleges, gyakorlati vizsgálatai során – egy-két kivételtől (pl. Svédország) eltekintve – nemigen találni olyan országot, amelyben a szó szigorúbb, szűkebb értelmében vett autonóm végrehajtó ügynökségek lényeges szerepet kapnának. Annál több azonban az autonómia *bizonyos* fokával bír, és – esetleg, de korántsem szükségszerűen – az output-alapú kontroll *bizonyos* elemeit felmutató szervezet.

### *Ügynökség-típusú szervezetek Magyarországon (1990–2009)<sup>2</sup>*

A rendszerváltozást követő éveknek az ügynökség jellegű szervezeti megoldások terén megjelenő egyik fő jellemzője az azok alkalmazásával kapcsolatos elvek és a gyakorlat tudatos kialakításának és konzisztenciájának alapvető hiánya volt. A jogi természetű, illetve a politikai vezetés irányából jelentkező korlátok nagyfokú gyengesége a minisztériumok alatti kormányzati struktúrák szinte átláthatatlan burjánzását eredményezte. E burjánzás két, részben ellentétes, de összességében egy irányba ható mozgásból származott: miközben a szervezeti politikának ezen „árnyéktartományában” a különböző minisztériumok a politikai és a nyilvánosság által gyakorolt kontrolltól jelentős részben mentesen építhették föl és tarthatták fent különböző „birodalmaikat”, aközben persze az érintett szervezetek is törekedtek a gazda-minisztérium által fölöttük gyakorolt kontroll gyönggítésére, saját – formális és/vagy tényleges – autonómiájuk kiszélesítésére.

E tendenciák valószínűleg többé-kevésbé hasonló módon érvényesültek az ügynökség-típusú szervezetek körébe eső – jogi-strukturális szempontból igencsak heterogén – szervezeti populációban. E heterogenitás – mely, egyebek mellett, magába foglalja a különös hatáskörű, országos illetékességű közigazgatási, valamint fegyveres/rendvédelmi szervezeteket, a minisztériumi „háttérű” KHT-k, nonprofit kft.-k, és (a többnyire a közalkalmazotti törvény/Kjt hatálya alá eső háttérintézetek sokaságát – teljes bemutatására és nyomon követésére itt nem vállalkozom. (A szűkebb értelemben vett közigazgatási szervekkel kapcsolatban ld. pl. Balázs, 2004; Nyitrai, 1996; Sárközy, 2006 és Vadál, 2006; a háttérintézmények vonatkozásában a Rozgonyi 2008-ban megjelent tanulmányok, ill. Papházi–Rozgonyi, 2007.)

A probléma konceptuális és empirikus szempontból kezelhetőbb méretűre redukálása érdekében a továbbiakban figyelmemet az ügynökség-típusú szervezetek egy – talán középponti jelentőségűnek nevezhető – részhalmazára fókuszálok. Nevezetesen: „ügynökségek” alatt a továbbiakban a „közigazgatási”-nak nevezett – leegyszerűsítve: a köztisztviselőkről szóló törvény (Ktv.) hatálya alá tartozó – szervezeteket értem. Hangsúlyozom azonban, hogy e lezűkítés kifejezetten nem konceptuális természetű; annak oka kizárólag prak-

tikus, célja az elemzés gyakorlati – a hozzáférhető adatok körével kapcsolatos – és koncepcionális szempontú megvalósíthatóságának biztosítása.

A továbbiakban tehát a gondolatmenet kizárólagos fókuszában az ún. „nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervek” jogi-strukturális és működési viszonyainak kuszasága és szabályozatlansága áll, amely mind a gyakorló, mind pedig az elméleti szakemberek körében a frusztráció tartós forrásává vált. Ennek tulajdonítható a 2040/1992. számú kormányhatározatban megjelenő első – de, mint látni fogjuk, korántsem utolsó – kormányzati kísérlet a strukturális viszonyok valamiféle „rendezésére”. E kormányhatározat vezette be az ügynökség jellegű szervezetek – azután egészen 2006-ig mind alapvető elméleti-fogalmi, mind pedig gyakorlati orientációt nyújtó – hármas tipológiáját. A tipológiában megjelenő szervtípusok legfontosabb strukturális jellemzőit az alábbi táblázat összegzi.

1. táblázat. Az ügynökség-típusú szervezetek uralkodó tipológiája (1992–2006)

<b>Strukturális jellemző</b>	<b>OHSZ</b>	<b>Központi hivatal</b>	<b>Minisztériumi hiv.</b>
Alapító (statútum jellege)	Parlament (törvény)	Kormány (kormányrendelet)	Minisztérium (miniszteri rendelet)
Fölöttes szerv	Kormány	Minisztérium	Minisztérium
Vezető kinevezése és felmentése	– A Kormány / miniszterelnök által – 4-6 éves, határozott időre kinevezve	– A miniszter által – Határozatlan időre kinevezve	– A miniszter által – Határozatlan időre kinevezve
A tisztviselők javadalmazása	A minisztériumi tisztviselőkével azonos	A minisztériumi tisztviselőkénel kevesebb	A minisztériumi tisztviselőkénel kevesebb
A kormányzati döntéshozatalban való részvétel	– Részt vehet a közigazgatási államtitkári értekezleten – Részt vehet a kormányüléseken*	– Részt vehet a közigazgatási államtitkári értekezleten	– Nem vesz részt a kormányzati döntéshozatali fórumok munkájában
Költségvetési törvényben betöltött státus	Külön fejezetet alkot*	A minisztérium fejezetében önálló részt alkot	Nem jelenik meg a költségvetési törvényben

\* Ez csak az OHSZ-ek egy kisebb részére jellemző

Látható, hogy e hármas szervezeti tipológia az ügynökség-típusú szervezetek egyfajta határozott hierarchiájára épül, ahol a hierarchia egyik (alsó)

végpontján a legkisebb formális-strukturális autonómiával rendelkező szervezetek – a minisztériumi hivatalok – található, míg a másikon a formális-strukturális értelemben leginkább autonóm jogállású szervezetek (OHSZ, „országos hatáskörű szerv”). Noha a formális-strukturális jegyekben megjelenő, „jogilag kódolt” szervezeti autonómia jelentőségét nem szabad lebecsülni – hiszen ezekre a továbbiakban bemutatott elemzések során is támaszkodom –, az korántsem jelenti az autonómia egyéb dimenzióinak tagadását. Így pl. a (vezetők vagy egyéb érintettek által) érzékelt és/vagy ténylegesen gyakorolt közpolitikai/döntési vagy vezetői autonómia, vagy éppen a politikumtól való elszigeteltségnek – a formális-strukturális dimenzióval szembeállítva értelmezett – tényleges, szociológiai értelemben vett mértéke a szervezeti autonómia további fontos vetületeit jelentik. Ezek adott esetben a formális autonómia mértékétől függetlenül – sőt, adott esetben akár azzal ellentétes irányban is (Hajnal, 2010) – alakulhatnak.

Visszatérve mármost a formális jogálláson alapuló, fenti tipológiára, mivel a vonatkozó 1992-es kormányhatározat nem zárta ki az attól való eltéréseket, az ügynökségek tényleges státútumai nem mindig illeszthetők pontosan a fenti keretekbe. Ennek – illetve a nyilvánvaló logikai-fogalmi ellentmondások (pl. az OHSZ-eknek nem a hatásköre, hanem az illetékessége országos; ez viszont a másik két szervtípus esetében is igaz stb.) – ellenére az itt megjelenő tipológiát nem csak a gyakorlatban, hanem a kérdéssel foglalkozó, elméletibb jellegű szakirodalomban is hosszú időn keresztül használták (Balázs, 2004; Sárközy, 2006; Vadál, 2006).<sup>3</sup>

A vélhető ambícióhoz képest komoly korlátozottságot jelentett, hogy az e döntéssel létrehozott szervezeti tipológia pusztán orientáló jellegű volt; vagyis sem a már létező, sem pedig a jövőben létrejövő szervezetek esetében nem tette kötelezővé azoknak a hármas tipológia valamelyik kategóriájába történő besorolását.

Ennek tükrében már kevésbé meglepő, hogy az ügynökség jellegű szervezeti megoldások valamiféle „reformja” folyamatosan az egymást követő kormányok adminisztratív politikájának napirendjén maradt (Hajnal, 2007). A legkülönfélébb politikai, szervezeti, egyéni és egyéb érdekek által vezérelt szervezetalakulási folyamatokat végül a központi közigazgatási szervekről, valamint a kormánytagok és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény terelte a korábbiaknál jóval szabályozottabb csatornába.

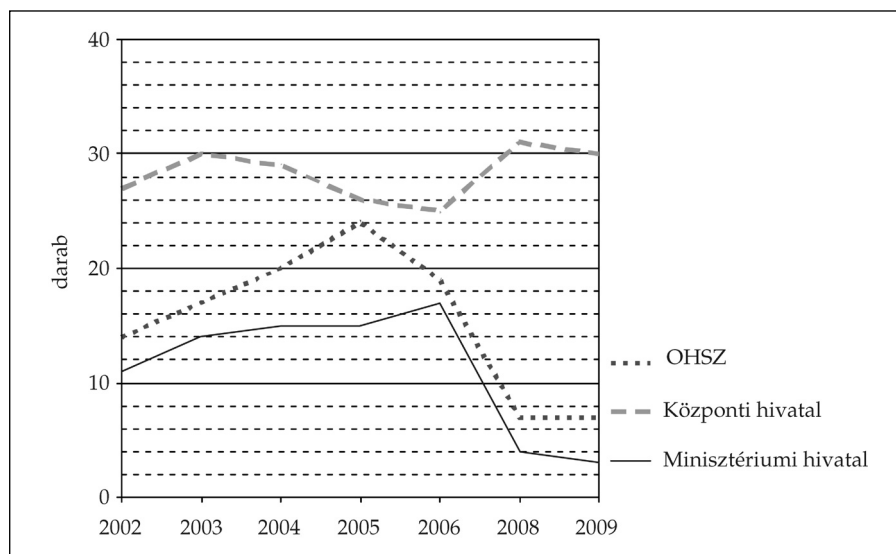
A jogszabály által tételesen felsorolt nyolc központi közigazgatási szervtípus közül kettő esik az ügynökség-fogalom itt követett és korábban bemutatott értelmezésének hatálya alá: a kormányhivatalok és a központi hivatalok. (Zárójelben jegyzem meg, hogy a valóban legfüggetlenebb szervtípus, az autonóm államigazgatási szervek csoportja – éppen autonómiájának mértéke miatt – már kilóg az ügynökség-fogalom itt követett, és az európai diskurzus-

ban irányadó meghatározásából, hiszen nem a Kormány vagy valamely minisztérium alárendeltségében működik. Az is megjegyzendő azonban, hogy az egyesült államokbeli független szabályozó hatóságok „legigazibb”, *par excellence* példái – mint pl. a *Federal Trade Commission* vagy a *Federal Communication Commission* – a magyar, ún. autonóm államigazgatási szervekhez hasonló strukturális függetlenséget élveznek, azaz teljes mértékben a törvényhozásnak – és nem a végrehajtó hatalomnak – alárendelve végzik tevékenységüket.)

Az új szervezeti törvény részben a korábbi tipológiát követte. A jelen vizsgálat szempontjából két különbség érdemel figyelmet. Egyfelől megváltozott az alkalmazott terminológia: a korábban OHSZ-nek nevezett szervtípust „kormányhivatal”-lá nevezték át. A továbbiakban az empirikus elemzés praktikus szempontjait szem előtt tartva e terminológiai változás alkalmazásától eltekintek, vagyis a strukturális hierarchia felső szintjén álló szervezeteket, függetlenül azok valódi, jogi értelemben vett státuszától, OHSZ-nek nevezem.<sup>4</sup>

Másodszor, a törvény megszüntette a minisztériumi hivatalok kategóriáját. A meglévő minisztériumi hivatalokat tehát más szervtípussá – gyakorlatilag: központi hivattalá – kellett átváltoztatni. E kötelezettség ellenére a gyakorlatban több olyan szervezet is volt, amely az ezt követő 2-3 évben – de jure és/vagy (a kissé fentebb meghatározott értelemben véve:) de facto – minisztériumi hivatalként működött tovább.

Az alábbi ábrán a három szervtípusba tartozó szervezetek számának alakulása látható a 2002–2009 közötti időszakban.



1. ábra. Az ügynökség-típusú szervezetek számának alakulása szervtípus szerint megbontva (2002–2009)



## AZ ELEMZÉS SORÁN HASZNÁLT FOGALMAK, ADATOK ÉS MÓDSZEREK

*Az elemzés alapkategóriái: Strukturális változási események és változási jellemzők*

A jelen tanulmány alapkérdése egy meghatározott szervezeti populáció időbeli összehasonlító vizsgálatát teszi szükségessé. Az ilyen jellegű vizsgálatok – mint pl. a populációs ökológiai paradigma (Hannan és Freeman, 1977 és 1989) – a szervezetkutatás fontos területét képezik. A központi kormányzati szervezetrendszer tanulmányozása azonban olyan konceptuális és módszerbeli problémákat is felvet, amelyek a hasonló célú korábbi – kevésbé speciális, általában üzleti szervezeteket célzó – vizsgálatok esetében nemigen jelentkeztek. Így pl. Hannan és Freeman az előbb idézett, a vállalati szervezetek populációját vizsgáló munkájában a szervezetek „születésére” és „halálára” koncentrálnak. E szűk fókusz ebben és az ehhez hasonló más esetekben teljesen létjogosult, mivel az egymást követő szervezetek között valóban minimális a kontinuitás; azok között ugyanis olyan – valóban élet-halál jelentőségű – események állnak, mint alapítás, csőd/felszámolás, vagy felvásárlás/ellenséges kivásárlás.

A központi kormányzat szervezetrendszerében azonban ettől több tekintetben is élesen különböző helyzetet találunk. A – valamilyen értelemben vett – keletkezés és az elmúlás, az összeolvadás és a szétválás e szervezeti körben, kis túlzással, a mindennapok része. Miközben pedig az ilyen jellegű változások folyamatosan nagy gyakorisággal történnek, addig, némileg paradox módon, az érintett szervezetek számos alapvető jellemzője – úm. azok feladatai, technológiája, személyzete, vezetése – csak alig, és/vagy a szóban forgó strukturális változásoktól jelentős részben függetlenül változik.

E, mindebben rejlő konceptuális és módszerbeli problémákat korábbi tanulmányok több – jelentős mértékben hasonló – módon kísérelték meg kezelni (Roness, 2003; Laegreid és mtsai, 2010; Hajnal, 2010). E megközelítések főbb elemei az alábbiak voltak:

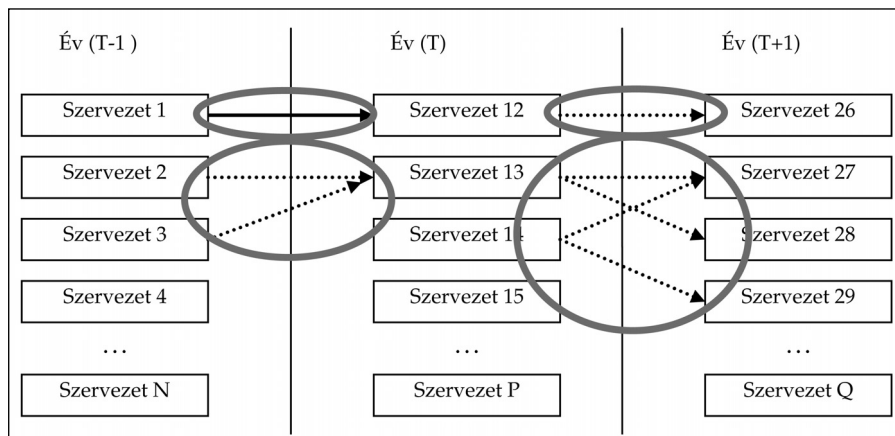
- (1) A „szervezeti változás” (avagy „változási esemény”) – a populációs ökológia „születés” és „halál” fogalmánál jóval kifinomultabb – fogalmának bevezetése;
- (2) A változási események különféle, viszonylag részletes tipológiáinak kidolgozása és empirikus alkalmazása;
- (3) A változási események alapjellemezőinek viszonylag egyszerű statisztikai eszközökkel (eloszlásvizsgálat, időbeli alakulás, más szervezeti jellemzőkkel való kapcsolatok) történő vizsgálata.

A jelen tanulmányban alkalmazott módszer ezekre az eredményekre épít, azonban némileg tovább is megy, amennyiben a változási eseményeknek egy új tipológiáját fejleszti ki és alkalmazza. Ezen új tipológia célja, hogy a vizsgálat középpontjában álló „NPM kontra poszt-NPM” mintázatok feltárását elősegítse.

Mint az eddigiekből már kiderült, a vizsgálat egésze alapvetően a formális-strukturális jellemzőkre koncentrálnak. Ez azt jelenti, hogy az elemzések közép-

pontjában nagyrészt a szervezetek formális, jogi értelemben vett strukturális jellemzői állnak, mint pl. a minisztériumi hovatartozás, a jogállás (szervtípus), vagy a méret stb. A vizsgálat eme formális-strukturális fókuszából már következik a „változási esemény” itt alkalmazott fogalma: nevezetesen, változási eseménynek tekinthető a szervezet alapvető strukturális jellemzőiben bekövetkezett bármilyen változás. Minden olyan esetben, amikor egy vagy több ilyen strukturális alapjellemző megváltozik, szervezeti változásról beszélhetünk.

A szervezeti változásnak a jelen tanulmányban alkalmazott fogalmát – és a fogalom lehetséges empirikus sokféleségét – az alábbi ábra illusztrálja.



2. ábra. A szervezeti változás fogalma

Az ábrán szereplő, a különböző időpontban létező szervezetek közötti (röviden: időbeli) kapcsolatot kifejező nyilak két fajtáját különböztethetjük meg. Az egyszerűbb eset a folytonos vonallal jelölt: itt az egyik (T-1) évben létező szervezet strukturális értelemben változatlan formában él tovább a következő (T) évben.

Más a helyzet akkor, ha valamilyen strukturális átalakulásra kerül sor. Strukturális átalakulásról akkor van szó, ha az adott szervezet valamilyen lényegi strukturális jellemzője megváltozik. A lehetséges „lényegi strukturális jellemzők” köre természetesen igen tág; a jelen empirikus vizsgálat gyakorlati korlátait figyelembe véve ezek köre az alábbiakra terjed ki:

- a szervezet jogi státusza, ill.
- az irányító minisztérium.
- Lényegi strukturális változásról beszélhetünk azonban akkor is, ha – az előbbi két strukturális jellemző megváltozásától függetlenül – a szervezethez egy már létező, jelentős méretű (a létszám 30%-át meghaladó) szervezeti egységet csatolnak hozzá (összeolvadás), valamint ha
- az adott szervezetből egy jelentős méretű szervezeti egység válik le (szét-darabolódás).

Az e változások és állandóság nyomon követése és adatszerű leképezése sokféle elemzés és következtetés megalapozására alkalmas (ld. pl. Hajnal, 2010b). Az itt vizsgált kutatási kérdés szempontjából azonban az elemzésnek egy más, magasabb szintű elsődleges egységét szükséges meghatározni és alkalmazni: ez pedig az ún. változási esemény fogalma. A változási esemény fogalmát a fenti ábrán szürkével bekarikázott kapcsolatok, illetve kapcsolathalmazok jelenítik meg. Formálisabb meghatározással: változási eseménynek a két egymást követő évben egymással időbeli kapcsolatban álló szervezeteket, valamint az ezeket összekötő időbeli kapcsolatok összefüggő halmazát nevezem.

Mint látható, egyes változások csak egyetlen szervezetet érintenek, míg mások több, akár 4-6 szervezetet is magukba foglalhatnak. A változási események több szempont szerint is csoportosíthatók (ld. pl. Laegreid és mtsai, 2010). A jelen tanulmány egyik ambíciója egy, az NPM-elvek érvényesülését és azok esetleges visszajára fordulását detektálni képes csoportosítási elv kidolgozása volt.

#### *Az adatok*

Mint az eddigiekből talán már látható, az elemzés alapjául szolgáló adatbázis mind szervezetekre, mind pedig az azokat összekötő/elválasztó változási eseményekre vonatkozóan tartalmaz adatokat (tehát ún. relációs szerkezetű adatbázisról van szó). Az adathalmaz legfontosabb alapjellezői az alábbiak.

Az adatbázis a 2002 és 2009 közötti időszakra adatait tartalmazza. Minden évben egy megfigyelés történt; 2006-ig ez a szeptember 1-jén fennálló állapotot tükrözte. 2006. szeptember 1. után a következő megfigyelések 2008 és 2009 január 1-jén történtek. Összesen 152 szervezet van az adatbázisban, melyek „élet-hossza” egytől hét évig terjed. E szervezetekhez a vizsgált időszakban összesen 112 változási esemény kapcsolódik. Az adatbázisban e változási eseményeket az alábbi változók írják le: dátum (év), „input” és „output” szervezet(ek), és egy rövid szöveges leírás. Az elemzés egy későbbi fázisában ezek az adatok a változás jellegét tükröző, a következő alpontban leírt kódokkal egészültek ki.

#### *Az elemzés módszere*

Az alkalmazott elemzési módszerek két fő összetevőből állnak. Az elemzés első szakaszában létrehoztam a változási eseményeknek egy, a kutatás alapkérdése szempontjából releváns tipológiáját. E munka alapját a változási eseményeknek az eredeti adatbázisban összeszerkesztett, adatszerű leírása adta. Az ilyen módon létrehozott adatrekordokat számítógéppel támogatott kvalitatív adatelemzésnek vettem alá. Ennek során az elemzés tárgyául szolgáló változási eseményeket többkörös vizsgálat és összehasonlítás tárgyává tettem. Ennek célja a bennük megjelenő tipikus (változási) mozzanatok azonosítása és kikristályosítása volt. Fontos megemlíteni, hogy – mint az az elemzés során is megerősítést nyert – számos változási esemény a strukturális változások egymáshoz csak lazán, vagy egyáltalán nem kapcsolódó halmazából áll.<sup>5</sup> Ennek

következtében nem tűnt sem lehetségesnek, sem pedig kívánatosnak egy egymást kölcsönösen kizáró kategóriákból álló osztályozási rendszer létrehozása. Ehelyett arra törekedtem, hogy a változási eseményekben azok lényeges mozzanatait megragadó motívumokat keressek és azonosítsak; olyan motívumokat (a kvalitatív elemzés terminológiájában: kódokat), amelyek

- egyrészt önmagukban is értelmesek, értelmezhetők,
- másrészt pedig akár egymagukban, akár „többedmagukban” alkalmasak az egyes változási események jellemzőinek, értelmének minél pontosabb megragadására.

A kvalitatív elemzés körkörösén ismétlődő, iteratív jelleggel zajlott: a változási motívumok (illetve az azokat megragadó kódok) azonosítása, (újra)megnevezése és (újra)csoportosítása mindaddig folytatódott, míg egy optimális leíró és magyarázó erejű, megfelelően finom felbontású, fogalmilag egyértelműen különválasztható elemekből álló, empirikusan pedig jól operacionálizálható kategóriarendszer nem jött létre. Ezen („nyitott” vagy „kvalitatív” kódolásnak is nevezett) folyamat elméleti alapjairól és technikai jellemzőiről további részletek találhatóak Ryan–Bernard (2002)-ben és Kelle (1997)-ben; a gyakorlati alkalmazás egy példájára pedig ld. Hajnal (2008).

Az elemzés ezt követő, második fázisában az – immár a változás tartalmi jellemzőit leíró kvalitatív kódokkal is jellemzett – változási esemény-adatbázis egyszerűbb, hagyományos statisztikai eszközök (mint pl. diagrammok és kereszt táblák) révén történő elemzésére került sor.

Itt érdemes megjegyezni, hogy az elemzésnek a formális-strukturális jellegre koncentrááló jellege – a gyakorlati megvalósíthatóság nem lebecsülendő szempontja mellett – más tekintetben is indokolt, vagy legalábbis védhető. A kontinentális, a közigazgatási szervezetek strukturális jellemzőinek rendszer-szerű kodifikálását mintegy kikényszerítő, közjogias (*Rechtsstaat*) közigazgatási tradíciónak megfelelően (és szemben az ún. „angolszász”, a strukturális keretek átfogó szabályozását nem ambicionáló, funkcionális megközelítéssel) óhatatlanul meg kellett hogy jelenjenek a szervezetek formális-strukturális dinamikájában. Ebből kifolyólag a jogi/formális intézményi struktúrák alakulásának vizsgálatától joggal várhatjuk, hogy érdemi megállapítások megalapozását teszi lehetővé.

## MEGÁLLAPÍTÁSOK

### *A változási események tipológiája*

A kvalitatív elemzés eredményeként egy, a változási eseményeket leíró 12 elemű kategóriarendszer jött létre, melyekből 3-3 sorolható be a jelen vizsgálat szempontjából középponti szerepet betöltő „NPM vs. nem NPM” dimenzióba:

1. Az „NPM-típusúnak” nevezett csoportba az NPM alapelveiből, illetve a nemzetközi gyakorlatból levezethető változási mozzanatok tartoznak.

2. Az „anti NPM” típusú változások az előbbiekkal ellentétes, inkább a (*whole-of-government* értelemben vett) összkormányzatiságnak megfelelő irányba mutatnak.

A kialakított kategóriákat az alábbi táblázat összegzi. Az adatbázisban szereplő minden változási eseményt egy vagy több ilyen „címke”/kód jellemez. Mint korábban említettem, az egyes változási eseményekben megjelenő kódok sokszor nemcsak hogy egymástól teljesen függetlenek, hanem ellentétes előjelűek is; ez a helyzet például akkor, ha egy kettéválasztott szervezet egyik része autonómabb, másik része pedig kevésbé autonóm szervezeti státusba kerül. (Egy ilyen esetben az adott változási esemény mind az „autonómia relatív erősödése”, mind pedig az „autonómia relatív csökkenése” kódot „megkapja” – természetesen a „szétválás” kód mellett.)

<b>1. „NPM típusú” változási mozzanatok:</b>
<b>Minisztériumból történő kiszervezés:</b> Egy minisztérium valamely belső szervezeti egysége önálló, ügynökség-típusú szervezetté válik (akár egy, már létező szervezet részeként, akár egy újonnan létrehozott szervezatként).
<b>Az autonómia relatív erősödése:</b> Egy ügynökség (vagy annak valamely elszakadó része) a szervezeti hierarchiában fölfelé – vagyis az autonómabb státus irányába – mozdul el.
<b>Szétválás:</b> A szervezeti határok olyan módon történő megváltozása, melynek eredményeként az ügynökség típusú (ill. esetleg a nem a köztisztviselői törvény hatálya alá eső, egyéb szervezetek) száma megnövekszik
<b>2. „Anti-NPM-típusú” változási mozzanatok</b>
<b>Minisztériumba történő „visszaszervezés”:</b> Egy ügynökség-típusú szervezet vagy annak egy része a fölötte álló minisztérium belső szervezeti egységévé válik.
<b>Összeolvadás:</b> A szervezeti határok olyan módon történő megváltozása, melynek eredményeként az ügynökség-típusú (illetve esetleg a nem a köztisztviselői törvény hatálya alá eső, egyéb szervezetek) száma csökken.
<b>Autonómia relatív csökkenése:</b> Egy ügynökség (vagy annak valamely elszakadó része) a szervezeti hierarchiában lefelé – vagyis a kevésbé autonóm státus irányába – mozdul el.

2. táblázat. A strukturális változások kétszintű tipológiája

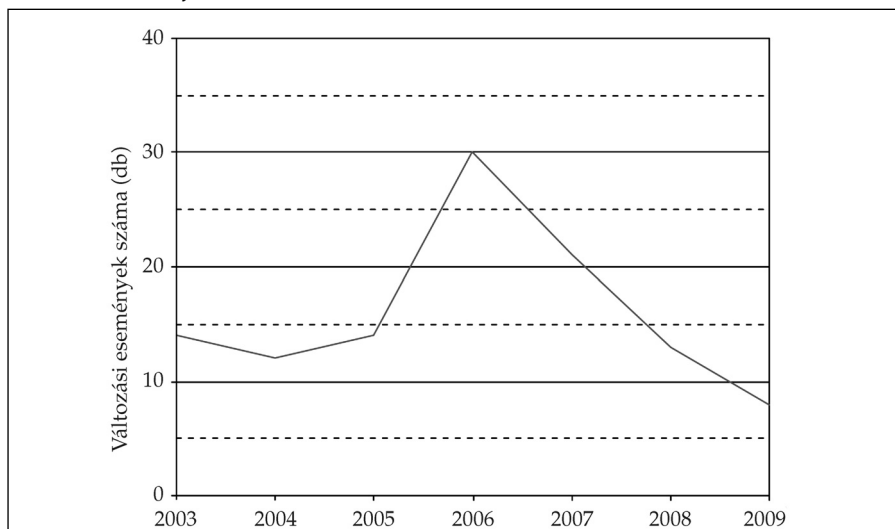
A fentiekben megjelenő csoportosítást szükséges némileg megindokolni.

- A minisztériumok belső szervezeti egységeinek önálló, ügynökség-típusú szervezetekké való átalakítása az „NPM leggyakrabban alkalmazott és legnagyobb hatású megoldásának” tekinthető (Moynihan, 2006: 1029.). Ha ez így van, akkor viszont az ellentétes irányú strukturális elmozdulás „anti-NPM”, összkormányzati jellegű átalakulásnak tekinthető.
- A meglévő szervezetek feldarabolása – vagyis a különböző típusú szétválások – tipikusan a specializáltabb, szűkebb tevékenységi fókuszú szer-

vezetek irányába történő elmozdulásnak tekinthetők. Hood pl. (1991: 5.) a „szervezetek feldarabolását” ennek megfelelően az NPM egy fontos doktrinális összetevőjének tekinti. Ebből következően az ellentétes irányú elmozdulások (vagyis a szervezeti összevonások, összeolvadások) az NPM-mel ellentétes, az összkormányzatiság irányába tett változásoknak tekinthetők (Askim és mtsai, 2009; Perri, 2004).

- A köztisztviselői szabályozás hatálya alól történő kivonás, illetve az oda történő beemelés NPM-szempontrú megítélés a fentieknél ellentmondásosabb. Egy szervezetnek a viszonylag feszes köztisztviselői szabályozás hatálya alá történő átemelése elvileg a vezetői autonómia csökkenését jelenti. Ugyanakkor azonban – szintén még az elvi, formális-strukturális logika mentén haladva – növelheti a szervezetnek, és különösen a szervezet vezetőjének a külső, politikai jellegű ráhatásokkal szembeni védettségét. A rendelkezésre álló töredékes információk alapján azonban úgy tűnik, hogy egy szervezetnek a köztisztviselői szabályozás hatálya alá történő átemelése nem egyszer olyan egyszerű, a fentiektől független motívumok alapján történik, mint az ilyen módon kifizethető magasabb fizetések és egyéb juttatások.

### *Adminisztratív politikai elvek a gyakorlatban: Az ügynökség típusú szervezetek strukturális dinamikája*



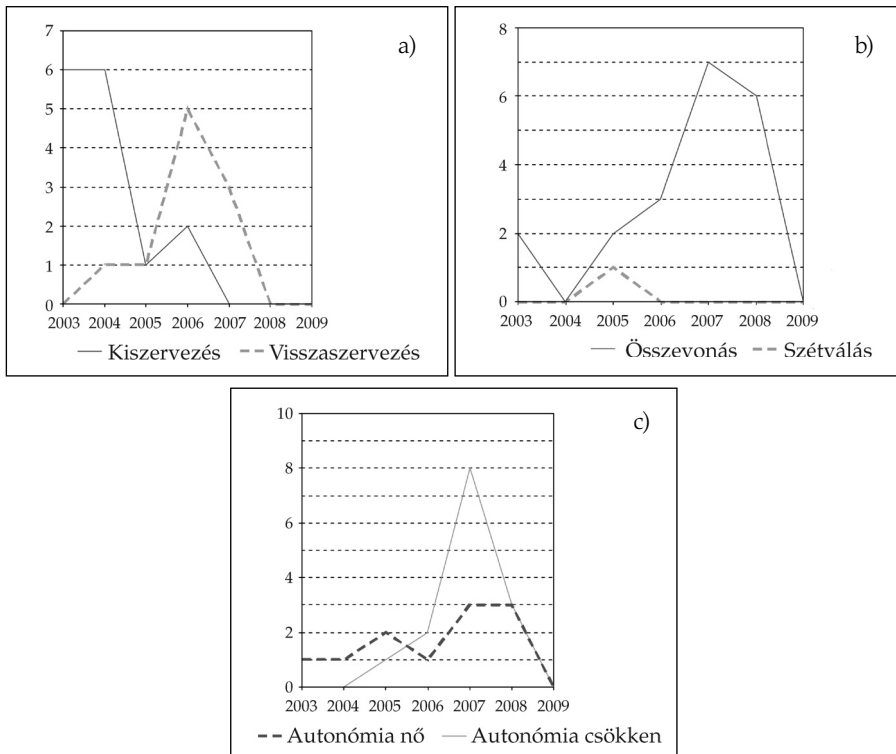
3. ábra. A strukturális változások intenzitása (a változási események évenkénti száma, 2002–2009)

A 2006–2007-es évek a strukturális átalakítások intenzitásának nagyfokú növekedését hozták, ami időben egybeesik – és okságilag is szorosan összefügg

– a második Gyurcsány-kormányának a politikai irányítás megerősítésére, illetve a költségvetési és adminisztratív válságtünetek enyhítésére tett erőfeszítéseivel. A fenti ábra az átszervezések intenzitásának időbeli alakulását mutatja a vizsgált időszakban.

Ez még akkor is így van, ha figyelembe vesszük, hogy a 2006-os évben megjelenő csúcs egy nem elhanyagolható része – mintegy tíz változás – nem „célzott”, hanem az ügynökségek fölöttes minisztériumainak tömeges átszervezéséből fakad (az ügynökségek szintjén ebből fakadóan megjelenő strukturális változások tehát csak a minisztériumi szint átszervezése „melléktermékének” tekinthetők).

Az alábbiakban az egyes változási mozzanatok időbeli alakulását egymástól különválasztva is bemutatom.



4. ábra. A változási események évenkénti száma: (a) minisztériumból történő ki-, illetve visszaszervezés; (b) szétválás, illetve összevonás; valamint (c) a relatív szervezeti autonómia növekedése, ill. csökkenése

A fenti ábrák egyértelműen arra utalnak, hogy a második Gyurcsány-kormány gyakorlatában a korábbi évekével élesen szemben álló adminisztratív politikai elvek jelentek meg. E különbségeket az alábbiakban összegezzük.

<b>Az adminisztratív politika jellemzője</b>	<b>2006 előtt</b>	<b>2006 után</b>
Vertikális specializáció I.: A feladatok minisztériumok és ügynökségek közötti mozgatása (ki- és visszaszervezés)	Egyértelmű tendencia a minisztériumi feladatok ügynökség jellegű szervezetekbe történő kiszervezésére	A korábbi tendencia hirtelen visszajára fordul: sok ügynökség (ill. feladat) kerül visszaszervezésre, míg további kiszervezések csak elvétve jelennek meg.
Vertikális specializáció II.: A szervezeti autonómia változása (relatív növekedés, illetve csökkenés)	A meglévő szervezetek formális autonómiájának növekedése csekély intenzitással van jelen.	
	Az autonómia csökkenése gyakorlatilag nem jelenik meg a változási eseményekben.	A 2006–2007 időszak a szervezeti autonómia csökkenését magába foglaló változások nagy számával tűnik ki.
Horizontális specializáció (összeolvadások és szétválások)	A meglévő szervezetek feldarabolása a teljes időszakban csak elvétve jelenik meg.	
	Az összevonások viszonylag ritkák, de nincs egyértelmű tendencia.	Átfogó, jelentős mértékű (esetenként akár egyszerre hat szervezetre is kiterjedő) összevonások.

3. táblázat. Az adminisztratív politika egyes összetevőinek alakulása a 2006 előtti, illetve utáni időszakban

Jól látható, hogy a leglátványosabb trendváltások – mint pl. a minisztériumokba történő visszaszervezés, a nagyobb, integrált szervezetekbe történő összevonások, vagy a meglévő/megmaradó ügynökségek strukturális autonómiájának csökkenése – éppen az NPM-alapelvekkel ellentétes, „összkormányzati” irányú adminisztratív politikai alapelvek jelenlétére utalnak. Ésszerűnek tűnik e jelenségeket tehát egyfajta, a nemzetközi gyakorlatban is megjelenő, az „NPM-inga” visszalendülésként értelmezni (Pollitt, 2003).

A rendelkezésre álló adatok alapján a fentiekben azonosított mintázatok kormányzati mozgatórugóit nem lehetséges meggyőzően azonosítani. A trendváltás élessége és határozottsága alapján azonban több mint valószínű, hogy nem pusztán véletlenek egybeeséséről van szó. Ellenkezőleg: feltételezhető, hogy az adminisztratív politikában bekövetkezett trendváltás – legalábbis részben – a más országokban is megjelent tényezőkre vezethető vissza. Így különösen a politikai hatalom központja által érzékelt kontrollvesztés motívuma érdemel megfontolást (Christensen–Laegreid, 2007: 1060.): a 2006–2010-es parlamenti ciklus alapján számos (köz)politikai deklaráció sürgette a kormányzás és közpolitika-csinálás politikai jellegének – az egyéb, így jogi, adminisztratív és technikai/„szakmai” – megfontolások ellenében történő erősítését. Az



ügynökség-típusú szervezetek autonómiájának csökkentése és feladataiknak a minisztériumokba történő visszaszervezése jól értelmezhető az ilyen irányú igények kielégítése irányába tett lépésként.

Mindemellett érdekes, hogy a más (fejlett) országokban megjelenő egyéb, az összkormányzatiság irányába tett lépéseket indokoló megfontolások – mint pl. a túlzottan is specializált feladatkörű szervezetek „szemellenzőssé” válása (*pillarization/siloization*) és a közpolitikák koordináltságának ebből fakadó romlása (Christensen–Laegreid, 2007, uo.) – gyakorlatilag egyáltalán nem jelent meg a magyar közbeszédben.

Felvethető azonban a fentiekén túlmenően további mozgatórugók jelenléte is. Így például a riasztó költségvetési helyzet a 2006 utáni időszak egészében az átszervezések indoklásának retorikai sarokpontjaként jelenik meg. Az ezzel kapcsolatos érvek szerint a különböző szervezetek összevonása (és így a funkcionális területek, mint pl. a HRM vagy az informatika közötti átfedések megszüntetése) révén lényeges méretgazdaságossági hatások, és így megtakarítások érhetők el.

Ugyanakkor bizonyos, NPM-szerűnek tekinthető elemek befolyása is fennmaradt. Ilyen például a – különösen a második Gyurcsány-kormány első két évét jellemző – meglehetősen NPM-barát retorika, melyben a „merek, pazarló, lusta bürokrácia” csepülése és a nagyvállalati, menedzseri stílusú vezetés, kormányzás követendő példaként való megjelenítése jelentős szerepet játszott.

Összességében a fenti empirikus adatok alapján megállapítható, hogy a második Gyurcsány-kormány által követett adminisztratív politikai gyakorlat a korábbi évekkel összevetve lényeges doktrinális különbségeket mutat.

## KÖVETKEZTETÉSEK

A fenti empirikus megállapítások alapján két átfogóbb következtetés fogalmazható meg.

A magyar adminisztratív politika „békeidőben” – úgy tűnik – nem mutat semmilyen radikális, vagy akár csak egyértelmű trendet. Az ügynökség-típusú szervezetek strukturális dinamikáját a „nagy témák” és elvek hiánya, illetve a marginális, személyes/politikai/technikai szempontok dominálják. A hátrózott trendek ezen hiánya mellett a 2002–2006-os időszakban megfigyelhetők bizonyos szerény, akár NPM-irányúnak is tekinthető elmozdulások; ilyen mindenekelőtt a feladatoknak a minisztériumokból ügynökségekbe történő kiszervezése. A rendelkezésre álló szerény és töredékes empiria alapján azonban feltételezhető, hogy e mintázatok mögött nem az NPM nemzetközileg „*mainstream*”-logikája által diktált funkcionális imperatívuszok (mint pl. a technikai hatékonyság növelése a specializáció révén) állnak, hanem (talán

kiseb) részben az EU-csatlakozás által támasztott kívánalmak, részben pedig a politiko-adminisztratív elit „önkiterjesztő” jellegű mozgása.

Az ügynökség-típusú szervezetek elterjedtsége tehát valószínűleg nem azért növekedett, mert funkcionális értelemben hatékonyabbnak bizonyultak a politikai döntéshozók által eléjük állított kormányzási feladatok megoldásában; mindez inkább a politikai és közigazgatási vezetőknek és –csoportoknak a befolyásért és az érdekeik érvényesítéséért folytatott küzdelme eredményének tekinthető. Hajnal (2010: 64–65.) eredményei szerint pl. az e szervezeti körben megjelenő strukturális dinamika egyik fontos mozgatója az autonómabb, így magasabb presztízsű szervezeteknek a pártokon belüli és közötti politikai játszmákban és alkukban betöltött „cserejóság” (avagy „fizetőeszköz”) szerepe.

Másodszor: bármik is voltak az ügynökség-típusú szervezetek 2002 és 2006 közötti lassú, de folyamatos terjedésének a mozgatórugói, a 2006-ot követően kialakuló krízishelyzet radikális és szakadás jellegű változásokat indukált az ügynökség-típusú szervezetekkel kapcsolatos adminisztratív politika terén. Ebben az időszakban gyakorlatilag az összes, az NPM-elvek szempontjából értelmezhető adminisztratív politikai elv a visszájára fordulva, negatív előjellel valósult meg: az ügynökségi feladatok minisztériumokba történő visszaszervezése, a megmaradó ügynökségek nagyobb, sokfeladatú, integrált egységekbe történő összevonása és autonómiájuk ezzel egyidejű csökkentése mind ilyen mozzanatnak tekinthető. Ezen adminisztratív politikai mintázatok mozgatórugóiról a 2006 előtti helyzettel kapcsolatban kifejtettekhez hasonlók feltelezhetők. Vagyis miközben a meghozott strukturális intézkedések a felszínen nagymértékben egybe esnek a (nemzetközi értelemben vett) összkormányzatiság alapelveivel, addig a tényleges motívumok valószínűleg jelentősen eltérnek az ott jellemzőtől. Az Egyesült Királyságban és más országokban tapasztaltaktól eltérően (Pollitt, 2003; Askim és mtsai, 2009) a gyenge közpolitikai koordináció és az állampolgárok számára kínált „hézagmentes” szolgáltatások (*seamless services*) szempontjai nálunk nemigen jelentek meg (még a puszta retorika szintjén sem). Ehelyett az adminisztratív apparátusok fölött gyakorolt politikai kontroll erősítésének, illetve a megtakarítások realizálásának a – bizonyos mértékben a nemzetközi gyakorlatban is megjelenő – szándéka tűnik minden másnál meghatározóbbnak.

A tanulmányban megfogalmazott megállapítások és következtetések érvényességi korlátai között azonban mindenképpen meg kell említeni azt a körülményt, hogy azok kizárólag a vizsgált szervezeti populáció formális struktúrájának kutatásán alapulnak. A korszakot jellemző közigazgatás-politika főbb dokumentumainak, illetve szakpolitikáinak, vagy a szakma megnyilvánulásainak a segítségével rekonstruálható diskurzusai – mint a változási dinamika mögött álló politikai és közigazgatási érvek és motivációk potenciális hordozói – nem jelennek meg a vizsgált empiriában. E szempontoknak és változóknak a kutatásba történő beépítése további empirikus és konceptuális erőfeszítéseket kíván meg.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Az „irányítás” kifejezés itt általános – azaz nem a magyar jogi terminológiában szokásos, az irányítás–felügyelet–ellenőrzés fogalmi háromszögben elhelyezkedő – értelmében szerepel.
- <sup>2</sup> Ebben a pontban a rendszerváltozástól 2009-ig – vagyis a vizsgált szervezetekről rendelkezésre álló adatsor időbeli végpontjáig – terjedő időszakot tekintem át. Ennek megfelelően a 2010 tavaszi választások utáni időszak intézkedései már kívül esnek a vizsgálat időbeli horizontján.
- <sup>3</sup> Itt jegyzendő meg, hogy a minisztériumi hivatalok kategóriája mind fogalmilag, mind pedig gyakorlatilag meglehetősen bizonytalan körvonalakkal bír. Ennek több oka van. Egyrészt ezt a kategóriát pontosan csak a már többször említett – a nyilvánosság számára közvetlenül nem hozzáférhető – 1992-es kormányhatározat definiálja. A minisztériumi hivatalok mibenlétével foglalkozó további források pedig általában nem túl részletesek és/vagy ellentmondanak egymásnak. Ebből kifolyólag a tanulmányban a „minisztériumi hivatal” megjelölést mindazon szervezetekre alkalmazom, amelyek egyrészt strukturálisan bizonyos mértékben el vannak választva az „anyaminisztériumuktól” (tehát nem tekinthetők belső szervezeti egységnek), másrészt pedig a strukturális autonómiájuk a központi hivatalokra jellemzőnél lényegesen gyengébb – függetlenül attól, hogy e szervezeteket a státútumuk ténylegesen a „minisztériumi hivatal” megjelöléssel illeti-e. (Ilyen strukturális „gyengeség” volt pl. igen gyakran az, hogy a statuáló döntés nem kormány-, hanem miniszteri rendelet volt.)
- <sup>4</sup> Hangsúlyozom azonban, hogy erre pusztán az elemzéssel kapcsolatos pragmatikus szempontok miatt kerül sor; fogalmilag talán helyesebb lenne a jogilag már „foglalt” megnevezések helyett semleges megjelöléseket – pl. „A” és „B” vagy „1-es” és „2-es típusú” szervezetek – használni; ez azonban talán túlságosan is megnehezítené az okfejtés nyomon követését.
- <sup>5</sup> Pl. X szervezetet két részre bontják; az így keletkező két szervezet egyikét beolvasztják a följöttes minisztériumba, míg a másikat összevonják egy másik ügynökséggel, és az így keletkező új szervezetet horizontálisan áthelyezik egy másik minisztérium alá, vertikális irányban pedig „lejjebb” – vagyis egy kevésbé autonóm státus irányába – mozdítják el.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Askim, Jostein et al. (2009): How to carry out joined-up government reforms: Lessons from the 2001–2006 Norwegian welfare reform. *International Journal of Public Administration*, 32: 1006–1025.
- Balázs, István (2004): A központi közigazgatás különös hatáskörű szerveinek szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, 54: 9, 513–528.
- Christensen, Tom–Per Laegreid (2007): The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67: 6, 1059–1066.
- Hajnal, György (2010): The agency landscape in Hungary, 2002–2006, In: Laegreid, Per–Koen Verhoest (eds): *Governance of public sector organizations. Autonomy, control and performance*. Houndmills–New York. Palgrave Macmillan, 44–65.
- Hajnal, György (2010b): *Patterns of administrative policy pre- and post-NPM: An analysis of the institutional dynamics of Hungarian central government agencies*, European Consortium of Political

- Research, Regulation in the Age of Crisis*. ECPR Standing Group on Regulatory Governance, Third Biennial Conference, Dublin, Ireland, 17–19 June 2010.
- Hajnal, György–Krisztián Kádár (2008): *The agency landscape in Hungary: An empirical survey of non-departmental public bodies 2002-2006*. ECPR Standing Group on Regulatory Governance, (Re)Regulation in the Wake of Neoliberalism. Consequences of Three Decades of Privatization and Market Liberalization, Utrecht, The Netherlands, 5–7 June 2008.
- Hannan, Michael T.–H.E. Freeman (1989): *Organizational ecology*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hannan, Michael T.–John Freeman (1977): The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*, Vol 82., 929–964.
- Hood, Christopher (1991): A public management for all seasons? *Public Administration*, 69: 1, 3–19.
- Kelle, U. (1997): Theory building in qualitative research and computer programs for the management of textual data. *Sociological Research Online* 2: 2.
- Laegreid, Per et al. (2010): The structural autonomy of the Norwegian state: Increased Specialization or a pendulum shift?. In: Laegreid, Per–Koen Verhoest (2010) (ed.): *Governance of public sector organizations. Autonomy, control and performance*. Houndmills–New York, Palgrave Macmillan.
- March, James G.–Johan P. Olsen (2004): *The logic of appropriateness*. Oslo, University of Oslo.
- Moynihan, Donald P. (2006): Ambiguity in policy lessons: The agencification experience. *Public Administration*, 84: 4, 1029–1050.
- Nyitrai, Péter (1996): Adalékok az országos hatáskörű szervek rendszerében 1990–94 között bekövetkezett változások elemzéséhez. In: Fogarasi, József (1996) (szerk.): *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései*. Oktatási anyag, Budapest, Unió, 146–153.
- Papházi, Tibor–Tamás Rozgonyi (2007): Háttérintézmények a teljes átalakulás szélén. *Társadalomkutatás*, 25: 4, 419–465.
- Perri, 6 (2004): Joined-up government in the western world in comparative perspective: A preliminary literature review and exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14: 1, 103–138.
- Pollitt, Christopher et al. (2004): *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations*. New York, Palgrave Macmillan.
- Pollitt, Christopher (2003): Joined-up government: A survey. *Political Studies Review*, Vol. 1., 34–49.
- Roness, Paul G. (2003): *Categorizing state organizations in theory and in practice, in general and in Norway, COBRA network, Seminar on organizational forms, autonomy and control in the public sector*. Bergen, 1–2 December 2003.
- Rozgonyi, Tamás (2008) (szerk.): *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények*. Budapest, Gondolat.
- Ryan, Gery W.–H. Russell Bernard (2002): Techniques to identify themes in qualitative data.
- Sárközy, Tamás (2006): *A kormányzás modernizálásáról*. Mozgó Világ, 2006 Aug.
- Strauss, Anselm L.–Juliet Corbin (1990): *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Thousand Oaks, Sage.
- Thatcher, Mark (2002): Delegation to independent regulatory agencies: Pressures, functions and contextual mediation. *West European Politics*, 25: 1, 125–147.
- Vadál, Ildikó (2006): *A közigazgatási jog kodifikációja – Stabil kormányzás, változó közigazgatás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

# VÁLSÁG TÁPLÁLTA DELEGÁLÁS

A technokratikus autonómia változása Nyugat-Európában,  
pénzügyi válság idején

Sebők Miklós

(tudományos segédmunkatárs, MTA Politikatudományi Intézet)

## Összefoglaló

A válság táplálta delegálás elméleti keretének központi hipotézise szerint a krízishelyzet idején felerősödő közpolitikai bizonytalanság egyfajta biztonsági játékra kényszeríti a válsztott politikai döntéshozókat. Ha csak átmenetileg is, de megnő a szakértő döntéshozók és az alájuk rendelt bürokráciák autonómiája. A tanulmány a 2008–2010-es pénzügyi válság kapcsán vizsgálja hét nyugat-európai ország jogszabályi és szervezeti változásait, amelyek alátámasztani látszanak az elméleti keret operacionalizált hipotéziseit. E szerint válságidőszakban az előre meghatározott eljárásokkal szemben a politikusok az önálló döntéshozásra képes szervezeteket részesítik előnyben. Érvényesül egyfajta ellenőrzési preferencia is, azaz a technokraták által meghozott döntéseket elsősorban utólag hagyják jóvá, vagy módosítják a politikusok. Harmadrészt pedig a nagy tétre való tekintettel krízishelyzetekben erősebb ösztönzők vannak a konszenzusos döntéshozásra. Bár az empirikus eredmények messze nem tekinthetők perdöntőnek, a kutatás pozitív tanulságai arra utalnak, hogy a válság táplálta delegálás elmélete egy hasznos kiegészítése lehet az állam kiterjedését és ennek ingadozását magyarázó eddigi elméleteknek.

**Kulcsszavak:** politikai gazdaságtan ■ intézményi változás ■ nyugat-európai gazdaságpolitika ■ technokrácia ■ exogén sokkok.

## BEVEZETÉS<sup>1</sup>

*„A Bank of Credit and Commerce International csődje [1991-ben] azért volt különösen fontos mert ez a válság teremtetette meg a szembenézés lehetőségét a felügyeleti munkában páneurópai szinten bekövetkezett koordinációs hibákkal. Ebből világosan látszik, hogy egy jelentős válság hiányában nincs meg a megfelelő motiváció a változásra.”*

(Boot–Marinč, 2009: 13.)

Jelen írásom célja, hogy egyes nyugat-európai országok intézményfejlődésének területére alkalmazza az intézményi változás egy lehetséges elméleti vizsgálatát. Ez az elméleti keret a válság táplálta delegálás<sup>2</sup> elmélete. E megköze-

lítés számos intellektuális forrásból táplálkozik, a politikaelmélet olyan klaszszikusaitól, mint Hobbes és Locke a legfrissebb történeti és rational choice institucionalista írásokig. Informális kifejtésében (ld. Sebők, 2010) a politikai intézmények változásának legfontosabb magyarázó változói a politikai rendszeren kívülről érkező sokkok (mint amilyen egy természeti katasztrófa vagy egy gazdasági válság).

Ezek az exogén hatások egy sajátos pályára terelik az intézményfejlődést: egyrészt általánosságban növelik az állam társadalmi-gazdasági súlyát más szereplőkhöz képest, másrészt az általános trenden belül növelik a nem választott tisztségviselők (e tanulmányban használt megnevezésükkel: a technokraták) hatalmát, illetve az alájuk rendelt bürokrácia ún. kapacitását. Már e rövid összefoglalóból is látszik, hogy az állam, hatalom, és kapacitás kifejezések pontos meghatározása nélkülözhetetlen egy olyan empirikus írás számára, mint a jelen tanulmány.

Ahhoz, hogy e fogalmakat tartalommal töltsük fel, az alábbiakban először bemutatjuk az alkalmazni kívánt elméleti keret szakirodalmi hátterét, tartalmi kivonatát, valamint az ebből levezetett, empirikus kutatásra alkalmassá tett hipotéziseket. Ezt követően az Európai Unió hét tagországának 2008-ban megkezdett kormányzati beavatkozásait vizsgáljuk a pénzügyi stabilitási közpolitikai alrendszerben annak érdekében, hogy felmérjük a hipotézisek erősségét. Az utolsó szakasz összegzi az eredményeket, értékeli az érvényesség korlátait, illetve röviden reflektál a potenciális kutatási irányokra.

## ELMÉLETI HÁTTÉR

A válság táplálta delegálás központi gondolata a politikai intézmények és a külső sokkok között teremt kapcsolatot. A függő változó, azaz az intézményi változások kapcsán, vizsgálatának tárgya az állam növekedése. Állam alatt a továbbiakban általánosságban a közsféra központi és területi szintjeit értjük egy adott országban, ide értve az állami intézmények által tulajdonolt vagy ellenőrzött „független” szervezeteket is pl. egy fejlesztési banktól az általános iskoláig. Az így meghatározott állam növekedése *relatív értelemben* a piac (a piaci koordináció, a magánvállalkozások stb.), illetve a civil sféra, valamint az egyéni állampolgárok rovására történhet. Erre egy példát jelenthetnek a nemzeti jövedelem elosztásában bekövetkező változások a kormányzati sféra, a vállalati szektor és a „háztartások” között. Az állam emellett *abszolút mértékben* is növekedhet, pl. az államháztartás GDP-arányos kiadási főösszegének növekedésével, vagy az általa foglalkoztatottak létszámának emelkedésével.

A válság táplálta delegálás elméletének empirikus kiindulópontját az állam növekedésének az elmúlt évszázadban szabad szemmel is jól látható tendenciája adja. E jelenségre természetesen számos magyarázat van forgalomban: a

közösségi döntések elméletében pl. bevett értelmezési keret az állami kiadások a gazdaság növekedését követő bővülését megfogalmazó ún. Wagner-törvény. E tétel empirikus megerősítést nyert, méghozzá bizonyos esetekben egy szigorú formájában is: az állam bővülése statisztikailag kimutatható módon *meghaladja* a gazdaság egységnyi bővülését, különösen az alacsonyabb egy főre jutó GDP-vel rendelkező „felzárkózó” országokban (ld. pl. Lamartina–Zaghini, 2008). A Wagner-törvény mögött álló oksági rendszerben már megjelenik a külső gazdasági hatások (az ún. externáliák) és a sokkok internalizálásának szükségessége.

Ugyanakkor az általános trenden belül egyfajta anomáliát jelentenek a nagy GDP-visszaeséssel járó válságidőszakok, melyek során – a Wagner-törvénynek ellentmondva – gyakran bővül *valamilyen formában* az állami szerepvállalás. Ezen általános rendellenesség két anomáliára bontható tovább: (a) ha pl. az új szervezetek burjánzanak miközben az intézmények másik dimenziója, a szabályok tekintetében egy dereguláció megy végbe (vagy vica versa), illetve (b) ha kizárólag egy konkrét közpolitikai alrendszerben nő az állam, miközben más területeken visszahúzódik.

- (a) Az állam általános növekedése – azaz a függő változónk – jelentős részben a tágan értelmezett intézmények szférájában csapódik le. Az új institucionalista irodalomban gyakran nevesített két fő *intézmény-típus*, a szervezetek illetve a jogi normák (pl. egy államadósság-korlátról szóló szabály) *eltérő sajátosságokat* mutathatnak. Elképzelhető, hogy egy adott időintervallumban megszűnik egy nagyvállalat állami tulajdona (ld. pl. a MATÁV részleges privatizációját 1993-ban), miközben ezzel párhuzamosan olyan szabályok megalkotása (pl. az 1992. évi LXXII. törvény a távközlésről) és intézmények létrehozása (Hírközlési Főfelügyelet; 1993) válik szükségessé, amelyekre a korábbi helyzetben nem volt szükség. Ekkor a két, ellentétes irányú változás eredőjeként egy általános gazdasági visszaesés közepette nem lehet egyértelműen az állam visszaszorulásáról beszélni, sokkal inkább a magánszférába való állami beavatkozás formája változott meg (Vogel, 1996).
- (b) Előfordulhat olyan helyzet is, melyben egy adott időszakban mind a szervezetek, mind a jogi normák tekintetében növekszik az állam *egy közpolitikai alrendszeren belül*, még egy (több) másik alrendszerben csökken az állami szerepvállalás mértéke. Erre lehet példa a 2010-es kolontári iszapkatasztrófa közpolitikai utóélete. A honvédelmi törvény módosítása (2010. évi XCIII. törvény) piaccgazdaságokban normális esetben szokatlanul kiterjedt jogköröket ad az államnak (pl. az ügyvezetés átvételét), miközben Bakondi György személyében egy új kormánybiztost is kineveztek az ún. lex Mal végrehajtásának felügyeletére. Ezzel a jogszabályi változás mellett a külső sokk a szervezeti dimenzióban is változást

idézett elő. Az iszapkatasztrófa és a törvénymódosítás közötti oksági kapcsolat megkérdőjelezhetetlen, más közpolitikai alrendszerekre ugyanakkor nem járt hasonló kimutatható hatással. Sőt, a lex Mal hatályba lépése után néhány héttel beterjesztett költségvetési törvényjavaslat éppenséggel egy jelentős hiány- és érzékelhető centralizációcsökkentést hajtott végre (reagálva az európai pénzügyi válság tetőzésére is).

Az már a rövid leírásokból is látszik, hogy a két anomália nem feltétlenül mond ellent a Wagner-törvénynek, mint „nagy mintás” vagy szekuláris statisztikai összefüggésnek. Miközben zajlik egy általános állambővülési folyamat, a gazdaságfejlődési ciklusokhoz hasonlóan az államfejlődés is átmegy a konjunktúra és visszaesés szakaszain. A válság táplálta delegálás elmélete mindkét anomáliára kínál megoldást, de *nem mond ellent* a Wagner-törvénynek: egy, a rövidebb távú vagy kisebb területeket érintő ingadozásokat megmagyarázó kiegészítő elméleti keretnek tekinthető.

Nézzük ezek után, hogy mennyiben magyarázza meg a válság táplálta delegálás a fenti anomáliákat. Az (a) anomália, azaz az intézmény-típusok eltérő alakulásának magyarázata azon alapul, hogy az állami szervezetek, kiadások és szabályozások (azaz összefoglalva: az intézmények) esetében rendre csak egy speciális szférában hat a válság: az ún. delegált hatalom területén. Ennek oka maga a válság jellege, amely együtt jár az ún. közpolitikai bizonytalanság növekedésével (Epstein–O’Halloran, 1999: 17). E gondolat lényege szerint a politikai döntéshozók előtt álló legnagyobb kihívás válságidőszakban egy olyan szabályozási környezet (output) létrehozása, amely a legjobb esélyt kínálja az elvárt közpolitikai eredmény (outcome) elérésére. A megnőtt komplexitás kezelésének egyik legáltalánosabb módja a közpolitikai döntéshozásban a szakértők súlyának emelése. A válságra adott optimális reakciót jelentő szabályozási környezet tehát sokkal nagyobb mértékben épít a szakértők diszkrecionalitására és az utólagos ellenőrzésre, mint a szabályok pontos, előzetes körülírására.

Ez ugyan magában rejtja a bürokrácia elcsellengésének veszélyét („bureaucratic drift” – i. m. 26.) a kívánt közpolitikai kimenetektől, de ezt a veszélyt a racionálisan kalkuláló politikus még mindig inkább felvállalhatónak tartja, mint hogy saját korlátozott ismereteire (és politikai indítékaira) hagyatkozva döntsön egy potenciális vagy tényleges katasztrófahelyzetben. A folyamat eredménye rendszerint nagyobb költségvetés, személyi állomány és döntési jogkör (összefoglalva: kibővült technokratikus autonómia, illetve kapacitás – ld. Sebők, 2010: 7–10.) a nem választott szakpolitikai döntéshozóknak és az általuk vezetett intézményeknek. Röviden: a szabályokkal szemben a döntéshozók egy szervezeti preferenciát érvényesítenek.

A (b) anomália szerint nem minden közpolitikai alrendszerben hat hasonlóan a válság. Ennek egy magyarázata az lehet, hogy egy területen nem az ál-



*talános gazdasági folyamatok*, hanem a területhez kapcsolódó *konkrét* gazdasági *trendek* a meghatározóak. Egy természeti csapás rendre a gazdasági teljesítmény csökkenésével jár; hasonlóképpen: egy ipari katasztrófa vagy a társadalmi-politikai feszültségek növekedése (pl. egy szeparatista csoport terrortámadása) sem hoz kedvező gazdasági kilátásokat. De egy atomkatasztrófa vélhetően az átlagosnál jobban érinti az atomenergia szabályozását (mint pl. a 2011-es, előre nehezen megjósolható német atomstop<sup>3</sup> esetében), sőt, könnyen elképzelhető, hogy pl. a pénzügyi szabályozás területén még akkor is zajlanak a szigorítások, amikor egy pénzügyi krach után a reálgazdaság már növekedni kezd (mint pl. az USA esetében, 2011-ben). Ennek megfelelően a válság táplálta delegálásban a válság kifejezés mindig egy konkrét közpolitikai alrendszerrel közvetlen kapcsolatba hozható krízishelyzetre utal.

A bemutatott teoretikus konstrukcióból az empirikus politikatudomány számára is tesztelhető hipotézisek vezethetők le (Sebők, 2010: 19–20.). Ezek illusztrálására és részleges igazolására számos válsághelyzet adja magát. Ezek közül e cikk keretében az Európai Unió tagállamai által a 2008-al kezdődött globális pénzügyi-gazdasági válságra adott intézményi válaszokat veszem górcső alá. Az írásnak így nem csak az a célja, hogy az uniós országok egy adott közpolitikai alrendszeren belüli intézkedéseinek elemzésével plasztikussá tegye a válság táplálta delegálás logikájának empirikus érvényesülését. Legalább ennyire fontos cél, hogy – a befejező szakaszban bemutatásra kerülő korlátozó tényezők mellett – gyakorlati igazolást nyújtson az elméleti keretnek.

#### AZ ELMÉLETI KERET ÉS A HIPOTÉZISEK

Tekintettel arra, hogy a válság táplálta delegálás elméletét, ennek forrásait és a belőle levezetett hipotéziseket egy másik írásomban (Sebők, 2010) már részletesen bemutattam, e helyütt csak az empirikus kutatáshoz legszükségesebb elemeket vázolom kisebb-nagyobb változtatásokkal, kiegészítésekkel és pontosításokkal.

Az elméleti keret a legelvontabb szinten egy oksági viszonyra épül, a gazdasági-pénzügyi válságjelenségek nyomán előálló *közpolitikai bizonytalanság* és a vonatkozó közpolitikai alrendszerben végbe menő *intézményi változások jellege* között. Egy ennél konkrétabb elemzési szinten a válság táplálta delegálás tétele szerint egy, az adott közpolitikai alrendszeren kívülről érkező radikális beavatkozás (sokk) az adott alrendszerben az állami szerepvállalás célirányos kiterjesztéséhez fog vezetni: növekedni fog a nem választott vezetők döntési jogköre (a technokratikus autonómia), illetve ezen belül a delegált hatalom mértéke. Ez utóbbi külön hangsúlyozása azért fontos, mert a technokratikus autonómia bővítése megtörténhet a közpolitikai alrendszer szempontjából belső (endogén) forrásokból is (pl. egy közpolitikai vállalkozó „gründol” ma-

gának egy új szabályozó intézményt vagy államtitkári pozíciót). Ezzel szemben válsághelyzetben a kulcs a közvetve (pl. az USA elnöke), vagy a közvetlenül választott politikai döntéshozók kezében van. Ők azok akik újabb hatalmi jogosítványokkal (költségvetéssel, személyzettel, szabályozási jogkörökkel – azaz technokratikus autonómiával) ruházzák fel a nem választott közpolitikai döntéshozókat (pl. az USA politikai rendszerében a szövetségi minisztereket, vagy európai kontinentális kontextusban az ügynökségvezetőket). Ők azok a *politikai döntéshozók* akik – a válsághelyzet hatására – *delegálnak*, amely delegálás kedvezményezettjeit *közpolitikai döntéshozóknak* nevezhetjük.<sup>4</sup>

A válság nyomán előálló közpolitikai bizonytalanság legalább két ok miatt vezet a politikai döntéshozók „önmérsékletéhez”. Egyrészt a válsághelyzet megoldásához szükséges szakmai tudással és bürokratikus kapacitásokkal *közvetlenül* csak a közpolitikai döntéshozók érintkeznek. Másrészt – és ez összefügg az első okkal is – a meglévő közpolitikai eszköztár *gyors* mozgósításának igénye krízishelyzetekben felülírja a tisztán pártpolitikai mérlegelést. A gyakorlatban jelentheti ez a katasztrófavédelem, a pénzügyminisztérium, a jegybank vagy a hadsereg *aktuális* vezetőinek kiemelt szerepbe helyezését. Válsághelyzetben az ebből a folyamatos és tapasztalatokra épülő közvetlen viszonyból adódó reakció- és kommunikációképesség felülírja a pártpolitikai szempontokat (pl. egy megbízható káder gyors kinevezését az említett intézmények élére). Ennek fő oka az, hogy a hatalom ideiglenes átruházásának nincs politikailag racionális alternatívája.

Ez a helyzet az *előzetes* kontroll-/delegálás-átváltás mérlegelése során alakul ki, amelynek lehetséges kimenetelei egy szakaszt alkotnak: az egyik végét a parlament saját kapacitásainak használata: ekkor nincs új delegálás a rendszerben. Ezt követi a szakaszon a közvetlenül ellenőrizhető intézményeknek szóló kötött mandátum. A harmadik lépés a szakaszon a közvetett, de még mindig kötött delegálás (pl. egy minisztérium alá rendelt alap létrehozása). A szakaszt a végrehajtó hatalom szabad mandátummal való felruházása zárja a másik végén. A válság táplálta delegálás elméleti keretében a normaalkotás (törvényhozás, rendeletalkotás stb.) kimenetele így inkább egy szabad mandátummal rendelkező, gondnok- (trustee)-típusú intézmény lesz, semmint egy kötött mandátumú szervezet, vagy egy részletes döntési stratégiát előíró törvény meghozása. Ezt hívtuk az előbbieken *szervezeti preferenciának*, amely az első javasolt hipotézis elvi alapjául szolgál.

Másodsorban az is előfordulhat, hogy formális normaalkotásra egyáltalán nem is kerül sor, vagy csak az események bekövetkezte után. Ezt a politikai döntéshozók utólagos *ellenőrzési preferenciájaként* határozhatjuk meg. Ennek fontos jele, hogy a felhatalmazásnak általánosságban kiterjedt technokratikus autonómiát kell eredményeznie néhány fontos dimenzióban, így pl. a költségvetési mozgástér, az előzetes konzultációs kötelezettségek, illetve a törvény-

hozással való szervezeti összefonódás tekintetében. Ezt a biankó csekk-delegálás elvének hívhatjuk, amely az ellenőrzési preferencia esetében az érme másik oldala.

Harmadrészt a válság táplálta delegálás modelljéből egyértelműen levezethető a *közpolitikai dominancia* elve. Ennek lényege az, hogy a politikai döntéshozók nagyobb mértékű egyetértést tanúsítanak válsághelyzetekben, mint a normál ügymenet esetében, ami lehetővé teszi a gondnoksággal járó *rendkívüli* felhatalmazásokat. A közpolitikai dominancia értelmének másik oldala így a válságok során a politikai konszenzuskeresés elve. Ezen elvekből a következő empirikusan is tesztelhető hipotéziseket vezethetjük le:

1. *hipotézis (Szervezeti preferencia)*. Válsághelyzetekben egy pontos intézkedéseket előíró jogi norma illetve a gondnok-típusú szervezetekhez való hatalomdelegálás közül a politikai döntéshozók inkább az utóbbit választják;

2. *hipotézis (Ellenőrzési preferencia, illetve „biankó csekk”-delegálás)*. Válsághelyzetekben a normál helyzethez képest az ex ante korlátozások háttérbe szorulnak az ex post ellenőrzési formákhoz képest. Ennek megfelelően a törvényhozó hatalomátadásának (delegálásának) kedvezményezettje nagyobb valószínűséggel lesz egy nagy technokratikus autonómiával rendelkező intézmény, semmint egy kötött mandátumú szervezet.

3. *hipotézis (Közpolitikai dominancia, illetve politikai konszenzuskeresés)*. A válságkezelésben a politikai döntéshozók – a közpolitikai bizonytalanságra és a tét nagyságára tekintettel – a válság méretének függvényében válnak konszenzuskeresővé.

Az alábbiakban e három hipotézis érvényesülését vizsgálom meg egy meghatározott időintervallumban, földrajzi térségben és közpolitikai alrendszerben egy konkrét válság kapcsán. Ez utóbbi a 2008-al kibontakozó európai bankválság, melyek nyomán szerte a kontinensen ún. bankmentő (bailout) csomagokat léptettek érvénybe, rendszerint a kormányok, a törvényhozások és a jegybankok együttműködése mellett.

A kiválasztott hét országban (Nagy-Britannia, Franciaország, Németország, Spanyolország, Olaszország, Belgium, Hollandia) is sor került ilyen beavatkozásokra. Ezek mellett közös bennük tágan értelmezett nyugat-európai lokációjuk, ennek minden, az összehasonlíthatóság szempontjából hasznos tulajdonságával: hosszú európai uniós közös történelmükkel és számos más tényező mellett kétkamarás parlamentarizmusukkal (a pénzügypolitika a fél-prezidenciális Franciaországban sem az elnök privilégiuma). A földrajzi, történeti és politikai okok mellett legalább ennyire fontos a globális pénzügyi rendszerben betöltött hasonló pozíciójuk: valamennyien magas fokú pénzügyi önállósággal és „hazai” szereplőkre épülő bankrendszerrel rendelkeznek. E két ok miatt érdemi közpolitikai mozgástérrel rendelkeztek a bankmentő

csomagok kialakításakor, amely nem volt elmondható a félperiféria olyan országairól, mint Görögország és Portugália. Mindemellett a minta mellett szól általános gyakorlati relevanciája is: a vásárlóerő-paritáson mért GDP tekintetében 2010-ben az európai sorrend Németország, Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Lengyelország, Hollandia és Belgium (IMF, 2011). Tekintettel arra, hogy a bürokratikus kapacitás mértékének egyik legfontosabb meghatározója az ország gazdasági ereje, a minta – jelentős mértékű homogenitása mellett – jól reprezentálja a nyugat-európai országok általános beavatkozási irányát is. A következő szakaszban így e hét ország bankmentő csomagjait vizsgálom a válság táplálta delegálás modelljének függő változója, a delegálás tekintetében.

## EMPÍRIA

*„Alternativen: Keine”*

(Részlet a német felhatalmazási törvény indoklásából)<sup>5</sup>

### *Bankválság az EU-ban: előzmények és felhatalmazási törvények*

A 2008-ban kiteljesedett globális pénzügyi majd gazdasági válság első hullámában, mint bankválság érte el az EU-t. 2008 őszétől szerte Európában sort került a bankrendszer szanálására, amely jelentős közpolitikai intézményi kihatással járó döntésekkel is járt. E kiterjedtebb szerepvállalás óhatatlanul maga után vont jogszabályi, költségvetési és szervezeti változásokat is – ezek ugyanakkor több ok miatt is csak *nemzetállami szinten* voltak megléphetőek. Ennek elsődleges oka az volt, hogy az EU „intézményi szempontból nem volt felkészülve egy pénzügyi válság kezelésére, különösen ami a rendszer alappilléreinek tekinthető transznacionális pénzügyi intézményeket illeti” (Pisani-Ferry–Sapir, 2009: 1.). A közös európai pénzügyi szabályozó és intervenciók eszköze ezen alulfejlettségének számos oka volt, melyek tárgyalása túlmutat a jelen írás keretein. Ezek közül mindenképpen kiemelkedett a szabályozói intézményrendszer széttöredezettsége. Ennek kapcsán jelzésértékű, hogy a 2008 júniusi Együttműködési Memorandumot nem kevesebb, mint 113 uniós és tagállami intézményi szereplő írta alá hivatalos minőségében (Lannoo, 2008: 20.).

A fenti okok miatt a tagállami szintű válságkezelés a legsúlyosabb krízist hozó első hónapban így többé-kevésbé adottság volt. Ezt a mintánkban vizsgált esetek többségében először rendeleti, majd törvényi úton abszolvárták az érintett kormányok. E 2008 őszi-téli jogszabályi csomagokat mutatja be az *1. táblázat*. Valamilyen törvényi felhatalmazás minden esetben elfogadásra került, az események kronológiája és a törvények tartalma érdemi szórást mutat.

Időrendben a sort Nagy-Britannia nyitotta, mely a Northern Rock jelzálogbank korai csődje miatt hamarabb került lépésenként. Bár, mintegy egy éves átfutás után egy átfogóbb szabályozás is született, sajátos genealógiája ellenére<sup>6</sup> e „speciális” banktörvény már minden lehetőséget megadott a kormányzati beavatkozásra, amely felhatalmazással több ízben élt is a kormány. Az első fecskét 2008 októberében követte a többség, míg a sort decemberben egy utólagos jóváhagyással és módosítással Olaszország zárta.

1. táblázat. A 2008 őszi bankmentő csomagok jogszabályi háttere

	<b>Felhatalmazó törvény</b>
Nagy-Britannia	Banking (Special Provisions) Act of 2008; (2009-től: Banking Act 2009 <sup>7</sup> )
Németország	Törvény: BR-Drs. 750/08: Finanzmarkt Stabilisierungs-gesetz
Franciaország	Törvény: NOR: BCFX0824244L (2008/1061): Loi de finances rectificative pour le financement de l'économie
Hollandia	Törvény: „Wet van 9 oktober 2008 tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht in verband met het kunnen vaststellen van tijdelijke voorschriften ter bevordering van ordelijke en transparante financiëlemarktprocessen en de stabiliteit van de financiële sector” (31724) <sup>8</sup>
Olaszország	Törvény: 190/2008 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 ottobre 2008, n. 155, recante misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali <sup>9</sup>
Spanyolország	Törvényerejű rendelet (FAAF): BOE, núm. 248, de 14 de octubre de 2008: „Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros.” <sup>10</sup> ill. Törvényerejű rendelet (garancia): Real Decreto-ley 7/2008, de 13 de octubre, de Medidas Urgentes en Materia EconómicoFinanciera en relación con el Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro. <sup>11, 12</sup> (+FROB: 9/2009 <sup>13</sup> + EHA3118/2008)
Belgium	Törvény: loi portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'État relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière (1470/4) <sup>14</sup>

Forrás: Saját gyűjtés

Az előzmények és a felhatalmazási törvények ezen áttekintése után vizsgáljuk meg egyenként, hogy hogyan érvényesültek a válság táplálta delegálás elméleti keretéből levezethető hipotézisek.

*Első hipotézis – Szervezeti preferencia*

Az első hipotézis szerint válsághelyzetekben a törvényhozók egyfajta szervezeti preferenciát érvényesítenek. Ennek lényege az, hogy egy pontos intézkedéseket előíró jogi norma, illetve a gondnok-típusú intézetekhez való hatalomdelegálás közül a politikusok inkább az utóbbit választják. Amennyiben új szervezeteket hoznak létre a válságkezelés során, azt a hipotézis érvényesülése egy jelének tekintjük. Másrészt az érvelést kiegészíti a részletes ex ante megkötéseket tartalmazó felhatalmazási törvények hiányának igazolása is (erről bővebben ld. a 2. hipotézist).

Az empirikus adatok fényében annyi egyértelműen megállapítható, hogy az EU országaiban a meglévő intézményi struktúra *nem* felelt meg *maradékta-lanul* a válságkezelés kívánalmainak – legalábbis erre utal, hogy számos új intézmény jött létre. Ezek formái igen változatosak voltak: eszközkezelők (mint a FROB, a spanyol bankkonszolidációs alap), a bankközi likviditást segítő szervezetek (ld. az osztrák Oesterreichische Clearingbank – OeCAG), vagy vagyionkezelők (a brit kormány banki részesedéseit kezelő UKFI) illetve vegyes feladat körű tőkepótló és garanciavállaló intézmények (mint a német SoFFin).

*2. táblázat. A kormányzati beavatkozás intézményi kerete*

<b>Ország</b>	<b>Garanciavállalás</b>	<b>Tőkeemelés, vagyionkezelés</b>	<b>Eszközvásárlás</b>
<b>Belgium</b>	Kormányzat	Kormányzat	n. a.
<b>Németország</b>	SoFFin (SE)	SoFFin (SE)	SoFFin (SE)
<b>Spanyolország</b>	PM	FROB (SE)	FAAF (PM)
<b>Franciaország</b>	SFEF (SE)	SPPE (SE)	n. a.
<b>Olaszország</b>	PM	Kormány	Jegybank
<b>Hollandia</b>	Dutch State Treasury Agency	PM (BFI)	ING
<b>Nagy-Britannia</b>	Gov. Debt Agency	UKFI, UKAR (SE)	Jegybank

Forrás: Stolz–Wedow, 2010: 70., saját kiegészítésekkel (SE – Special entity: állandó bürokrácián kívüli szervezet, PM – pénzügyminisztérium)

Egy, a minta országaira szorítókozó részletesebb elemzés – ld. 2. táblázat – azt jelzi, hogy a kialakuló új intézményi és képességi struktúra alapvetően a nemzeti kormányoknak lett alárendelve, kiegészítve egy jelentős jegybanki szerepvállalással. Tekintettel arra, hogy sehol nem a parlamentek égisze alatt jöttek létre az új szervezetek, a törvényhozó hatalom ilyen irányú befolyása elhanyagolható volt. A végrehajtó hatalom dominanciáján belül ugyanakkor a gondnoksági elemek különböző szinteken érvényesültek, amely alapján három csoport állítható fel.

A törvényhozói ellenőrzés számára a legegyszerűbb feladatot a kormányhoz telepített új jogkörök jelentik. Ebben az esetben lehetőség van a szokványos parlamenti eszközökkel felügyelet alatt tartani a döntéseket. Új jogköröket legfeljebb a meglévő intézmények kapnak, de általánosságban a válság nem idéz elő jelentős intézményi változást, miközben a jegybank sem kap kiterjedt új jogköröket. A mintában a legközelebb ehhez a modellhez Olaszország áll, de még itt is a jegybanki és pénzügyminisztériumi jogosultságok *explicit és kiterjedt* bővítését eredményezték a felhatalmazási törvények. Ebből már az is következik, hogy a mintában *mindenhol* nőtt valamilyen mértékben a delegálás szintje.

A krízis nyomán a bürokratikus kapacitások szervezeti változása két formát ölthet: vagy a meglévő intézményrendszert bővítik ki, vagy radikálisabb átalakításokhoz fognak. Kissé plasztikusabban a két lehetőséget barna-, illetve zöldmezős beruházásokként határozhatjuk meg. A köztes csoportot így a jegybanki és kormányzati felhatalmazással járó olyan esetek alkotják, amikor a szervezeti innovációk megmaradtak a barna mezős beruházások szintjén. Ennek egyik a esetében meglévő cégek vagy hitelintézetek kaptak új funkciókat, míg egy másik lehetőséget jelent, ha a kormányzati struktúrán belül megy végbe a funkcióbővülés. Tipikus példa erre Hollandia a maga szétterített felelősségével: a pénzügyminisztérium felügyelete alatt működő államkincstár (Agentschap van de Generale Thesaurie – AGT) felhatalmazást kapott a „hitelgarancia séma”<sup>15</sup> séma kezelésére, miközben biankó csekk-felhatalmazással bővült az AFM (felügyelet) és jegybank jogköre (ezekről ld. később). A holland példa tanulságos abból a szempontból is, hogy milyen szervezeti dilemmákkal szembesülnek a döntéshozók. A számos pénzügyi konglomerátumban, köztük az ING-ben és az Aegon-ban megszerzett ideiglenes részesedéseket, illetve tőlük vett értékpapírokat egy ún. Pénzügyi Intézmények Irodája (BFI) kezelte a pénzügyminisztériumba betagozódva. Ugyanakkor e megoldás ellen 2009 júniusában egyes képviselők tiltakoztak,<sup>16</sup> mondván nem helyes, ha ugyanaz a szervezet kezeli a részesedéseket, amelyik bizonyos területeken az érintett intézmények szabályozásáért is felelős. A tulajdonosi-szabályozói érdekkonfliktust egy költségvetési körön kívüli alapítvánnyal oldotta volna meg egy részletesen kidolgozott törvényjavaslat, amelyet azonban 2011 június végéig nem fogadtak el.

Ha megvalósulna az átmenet a BFI-től az alapítványba, az egyben a szervezeti változások második és harmadik csoportja közötti átmenetet is jól érzékeltetné. A holland törvényhozók explicit célként a brit szervezeti rend megvalósítását határozták ugyanis meg. Az önálló jogi személyiségű és a költségvetési körön kívüli intézmény potenciális veszélyeit, így pl. az üzleti titkok miatti átláthatóság-csökkenést, valamint a kisebb közvetlen politikai befolyást kezelhetőnek, illetve kifejezetten előnyösnek is tartották. A mintaként szolgáló brit intézmény a UK Financial Investments Limited (UKFI). Ez a 100%-os

állami tulajdonban álló eszközkezelő<sup>17</sup> számos más egyéb, önálló jogi személyiséggel nem rendelkező alapot és más eszközt (UKAR, „Bank Recapitalisation Fund”; „Credit Guarantee Scheme”) egészített ki, amelyekre az előző csoportban is számos példát láttunk.

Az UKFI-hez hasonló intézményi innovációra került sor Németországban is. A Sonderfonds Finanzmarkt-stabilisierung (SoFFin) egy az UKFI-hez hasonlóan 100%-ban a pénzügyminisztérium által felügyelt alap, melyet egy a „pénzügyi piacok stabilizálásáért” felelős új ügynökség kezelt. A vezetők kinevezése is tipikusnak mondható: az ügyvezetésért felelős bizottságba a jegybankkal folytatott konzultáció nyomán felkért három pénzügyminisztériumi delegáltat ültették. Az alapító dokumentum mindemellett világossá teszi, hogy az alap döntéseiért a politikai felelősséget a szövetségi pénzügyminisztérium viseli.<sup>18</sup> Az UKFI és a SoFFin nevével fémjelezhető intézményi fejlesztésre került sor Spanyolországban is, ahol egy külön, de jogi személyiség nélküli pénzügyi akvizíciós alapot (FAAF), majd 2009 júniusában egy speciálisan a bankok fel-tőkésítését szolgáló alapot (FROB) hoztak létre.

E főáramúnak tekinthető reakció mellett vannak a gondnokság irányába mutató extrém esetek is, amikor már rendkívül tágra nyílik a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti áttétel. Az ilyen elszigetelt struktúrák egy csoportját jelentik a jegybanki felügyelet alatt létrehozott új szervezetek (mint Svájcban), de a magánszféra részvételével is létrehoztak intézményeket. Ennek eklatáns példája Franciaország, ahol az új funkció egy névváltással is együtt járt: egy kissé obskúrus refinanszírozó intézményt (SRAEC) alakítottak át egy már elnevezésében is nagyobb szabású szervezetté. Ez lett a „Francia Gazdaság Finanszírozását Szolgáló Társaság” (SFEF). Ebben 66 százalékban a bankok, 34 százalékban pedig a Gazdasági Minisztérium volt tulajdonos.<sup>19</sup> A válság táplálta delegálás szellemében ráadásul a szervezetet fölöslegessé válása nyomán – és az eredeti szándéknak megfelelően – kevesebb mint két év után törvényi úton (La Loi de Finance 2010) pihenőre küldték. Hasonló megoldást alkalmaztak Belgiumban, ahol a Fortis Bank egyes eszközeit szervezték ki egy külön erre a célra létrehozott pénzügyi intézménybe (special purpose vehicle – SPV), amelyben a Fortisnak 66 százalékos, a belga államnak 24 százalékos, a BNP Paribas-nak pedig 10 százalékos részesedése volt.<sup>20</sup>

Összességében megállapítható, hogy jelentős mértékű szervezeti innovációra került sor a válság tetőzését követő kevesebb mint egy évben. A hipotézisnek megfelelően az új szervezetek statútuma rögzíti létrehozásuk speciális okát, a válságot, és az intézményeket, mint a válságkezelés elsődleges eszközeit értelmezték a hivatalos dokumentumok és politikai viták. A mintán túl kitekintve is látható, hogy pl. Dániában és Finnországban új egységeket hoztak létre. Minderre tekintettel a végrehajtó hatalom topográfiája érdemben változott a válság hatására és a legkevesebb, ami állítható, hogy a komplexi-



tás–elszámoltatási korlátok–depolitizálódás (Flinders, 2006: 233.) hagyományos technokratikus hármasa jellemző volt a szervezeti változásokra a vizsgált esetekben.

#### *Második hipotézis – Ellenőrzési preferencia*

A második hipotézis szerint válsághelyzetekben a normál helyzethez képest az ex ante korlátozások háttérbe szorulnak az ex post ellenőrzéshez képest. Ennyiben a törvényhozóknak egy ellenőrzési preferenciájuk van. Ez a gyakorlatban is kimutatható, pl. ha a felhatalmazási törvények meg sem születnek, s csak utólag hagyja jóvá a parlament a végrehajtó hatalom intézkedéseit. De az ellenőrzési preferencia megnyilvánulhat abban is, ha jelentőségükhöz képest rövid törvényjavaslatokat fogad el az alsóház, melyek rövidségük miatt implícite az utólagos ellenőrzésre hagyják a demokratikus játékszabályok érvényesítését. Az alábbiakban e két empirikus közelítésben vizsgáljuk az ellenőrzési preferencia-hipotézist.

#### *Első feltevés – Utólagos jóváhagyás*

Az elfogadás/jóváhagyás időpontjának vizsgálatához szükséges ismerni a válság kibontakozásának pontos időrendjét. A 2008 szeptembere és a 2009 tavasza közötti „csúcsidőszakban” a rövid távú bankkonszolidációs intézkedések uralták az uniós gazdaságpolitika napirendjét. Ebben a szakaszban a folyamatos EU-szintű koordináció mellett változatos tagállami intézményi megoldások születtek (Stolz–Wedow, 2010: 18–20.; 23–24.). A 2008. október 12-én Párizsban megtartott uniós válságtanácskozáson döntés született a lakossági betétbiztosítási szabályok harmonizálásáról, illetve a jegybanki és a kormányzati cselekvési tervek alapelveiről.<sup>21</sup> E határpont fontosságát jelzi, hogy a legtöbb esetben a parlamentek a párizsi találkozót közvetlenül megelőző vagy követő napokban hozták meg felhatalmazási döntéseiket, miközben a tagállami beavatkozások október közepére már jelentős mértékben lezajlottak. Miként az a 3. táblázatból kiderül, a minta 7 esetéből 5-ben legalább egy jelentős kormányzati beavatkozást már a későbbi törvényi felhatalmazás hiányában is végrehajtottak. Ennyiben utólagos jóváhagyás történt a német, a brit, valamint a francia, holland és belga esetekben is. Ezek közül az utóbbi három – a mindig fenyegető általános bankpánik mellett – az egész nemzetgazdaság működőképességének megőrzéséhez is elengedhetetlen volt, lévén a piacon domináns bankokról volt szó. A fennmaradó két esetben is előreszaladt ugyanakkor a preventív intézkedéseket foganatosító spanyol, illetve olasz kormány: a törvényhozás mindkét esetben csak utólag hagyta jóvá a kormányrendeleteket. A rövid áttekintésekből tehát annyi már kitűnik, hogy a minta *minden esetében* le volt maradva a törvényhozás az események mögött, miközben a meghozott törvények azt jelzik, hogy jóváhagyásuk nélkül ilyen súlyú döntéseket nem lehetett volna hatályban tartani.

## 3. táblázat. Felhatalmazási döntések és kormányzati beavatkozások 2008-ban

Ország	Jelentősebb beavatkozások a törvényhozás előtt	Törvényjavaslat	A szavazás időpontja
<b>Nagy-Britannia</b>	Northern Rock (2007. 09. 14. – jegybanki kölcsön; illetve 2008. 02. 17. – az államosítás bejelentése <sup>22</sup> )	Banking (Special Provisions) Bill	Február 19. <sup>23</sup>
<b>Németország</b>	Hypo Real Estate (09. 28., illetve 10. 05. – hitelkeret és állami garancia)	Finanzmarkt-stabilis... <sup>24</sup>	Október 17. <sup>25</sup>
<b>Franciaország</b>	Dexia (09. 30./10. 09. – állami garancia)	Finances rectificative... <sup>26</sup>	Október 14. <sup>27</sup>
<b>Hollandia</b>	Fortis (09. 29. – részesedés-szerzés)	31724 <sup>28</sup>	(Október 2. <sup>29, 30</sup> )
<b>Olaszország</b>	-	Atto C.1762 <sup>31</sup>	November 25. <sup>32, 33</sup>
<b>Spanyolország</b>	-	6/2008 <sup>34</sup>	Október 20. <sup>35</sup>
<b>Belgium</b>	Fortis (09. 28./10. 10. – részesedésszerzés, SPV-létrehozás), Dexia (09. 30. – tőkeemelés)	1470/4 <sup>36</sup>	Október 14. <sup>37</sup>

*Forrás:* saját gyűjtés, illetve ügyvédi irodák gyűjtései.<sup>38</sup> Hollandia esetében a szavazás nem a bankmentő csomagokról, hanem más stabilizációs intézkedésekről szólt.

A közpolitikai reakció dinamikájának szempontjából a holland példa nemcsak jellemző, de rendkívül tanulságos is. Németországhoz hasonlóan egy nagykoalíció irányította az országot a válság kiteljesedése idején, az analógiát erősítve pedig a kisebb partner szociáldemokraták adták a pénzügyminisztert. A törvényhozásnak a kormány október 1-én nyújtott be egy törvényjavaslatot, ez azonban nem a bankok tőkehelyzetére, hanem többek között az ún. fedezetlen shortolás tilalmára vonatkozott. Mindeközben a törvényhozás csak aszisztált ahhoz, ahogy a kormány újabb és újabb kötelezettségeket vállal. A hab a tortán pedig az volt, hogy a meglévő felhatalmazások alapján (bár ennek lehetősége a plenáris ülésen vita tárgyát is képezte) a kormány már a *törvényjavaslat benyújtása előtt is* kötelezettségeket vállalt – és éppenséggel a legnagyobbakat.

Az október elsejei betérjesztést megelőzően már szeptember 28-án sor került a Fortis kimentésére egy holland–belga–luxemburgi kooprodukcióban. Még a törvényjavaslat tárgyalása alatt, október 7-én a pénzügyminiszter Wouter Bos döntött „európai szintű konzultációk” után a betétbiztosítás kiterjesztéséről, majd a holland központi bank vezetőjével egy átfogó bankmentő csomagot prezentált. Ennek keretében október 9-én külön felhatalmazás hiányában ho-

zott létre a kormány egy 20 milliárd eurós mentőalapot a feltőkésítésekhez, majd 13-án már egy 200 milliárd eurós garanciát vállalt a bankközi hitelezés újraindítása érdekében. Ez utóbbi már illeszkedett az európai trendbe, lévén az előző napi, vasárnapi uniós egyezség nyomán többek között Spanyolországban, Németországban és Olaszországban is meghozott *kormányhatározatok* sorát erősítette, miközben Franciaországban és Belgiumban hasonló tartalmú parlamenti döntések születtek. Mindeközben pedig még egy 10 milliárd eurós tulajdonszerzésben is megállapodott a kormány az ING-vel. Mindezen esetekben a közvetlen szerződő felek, illetve szabályozók között olyan gondnok intézményeket találunk, mint az AFM (a pénzügyi felügyelet), a jegybank és a pénzügyminisztérium államháztartási ügynöksége, illetve irodája (ld. az előző szakaszt a szervezeti változásokról). Ebben a helyzetben a parlament csak utólag bólinthatott rá *formálisan* a döntésekre, így nem meglepő, hogy az ellenzék október utolsó napjaiban vizsgálóbizottság létrehozását követelte<sup>39</sup> (de ami csak 2009 áprilisában, azaz *majd fél évvel* a döntéshozás *után* állt fel).<sup>40</sup> De még ebben, a vizsgálatot követelő levélben is köszönetet mondanak Bosnak és a kormánynak a „tűzoltásért” ami „létfontosságú” volt a krízishelyzetben.

Miközben a holland esetben az utólagos jóváhagyás nem volt szükségszerű, addig a törvényerejű rendeletekre jobban építő Spanyolországban és Olaszországban éppenséggel erre bevett közjogi gyakorlat volt. Spanyolországban a törvényerejű rendeleteket kihirdetésük után 30 nappal a kongresszus elé kell terjeszteni szavazásra.<sup>41</sup> Olaszországban a hasonló szabály szerint „különleges körülmények fennállása esetén a kormány is alkothat törvényt (a parlament utólagos jóváhagyásával/módosításával). Erre sürgős esetekben kerülhet sor, illetve amikor a parlament átruházta az erre vonatkozó hatáskört.”<sup>42</sup> A gyakorlatban másfél-két hónapba telt mire a parlament utólag szentesítette (illetve részben hatályon kívül helyezte a már nem szükséges) döntéseket. A mintában szereplő hét ország közül az említettek mellett Franciaország, Belgium, Németország is végrehajtott kisebb-nagyobb beavatkozásokat a törvényhozást közvetlenül megelőző időszakban. A mintán kívüli nyugat-európai EU-tagoknál is hasonló helyzetet találunk: többek között Dániában a Roskilde Bank jegybanki átvétele,<sup>43</sup> illetve a Fortis mentőcsomagában való luxemburgi részvétel említhető.

Látszólag az egyetlen kakukktojás Nagy-Britannia, méghozzá a hipotézisnek megfelelő „objektív” okokból. A 2008. október 8-i nagyszabású mentőcsomag bejelentése egy *átmeneti* törvényen alapult, amelyet a Northern Rock 2007 szeptemberi összeomlása után hoztak meg. A 2008 eleji parlamenti beavatkozást a minta másik hat államához hasonlóan számos végrehajtó hatalmi akció előzte meg, 2008 őszén pedig már természetesen lehetett építeni a korábbi – már eleve nem szűkös – bürokratikus felhatalmazásra. Az átmeneti törvény ugyanakkor elkerülhetetlen volt, ennek hiányában ugyanis a jegybanki pénzügyi intervenciók és a Northern Rock betétekre meghirdetett teljes körű álla-

mi garancia nem egészülhetek ki az államosítás lehetőségével.<sup>44</sup> A helyzet 2008 februárjára mérgesedett el, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy az állam nem tudja egy adófizetők számára kedvező piaci tranzakció keretében érvényesíteni az akció költségeit. A február 17-én bejelentett<sup>45</sup> és 19-én benyújtott javaslatot egy mindössze két napos (!) parlamenti folyamat során fogadták el (az alsóházban már a benyújtás napján),<sup>46</sup> mely alapján az év során legalább három másik kisebb-közepes beavatkozás történt: 2008 szeptember végén-október elején (Bradford and Bingley, ill. két izlandi bank leányvállalata), és amit október 8-án már egy a nagyokra (HBOS, Llyods, RBS) is kiterjedő stabilizációs csomag követett.

Az utólagos és érdemi tárgyalás nélküli jóváhagyás ráadásul nem csak a nemzeti parlamentekre volt jellemző. Az Európai Bizottság csak 2009. június 3-án, háromnegyed évvel a válság tetőzése után adta ki bank-reorganizációs irányelveit.<sup>47</sup> Ez már önmagában is jelzi, hogy a válságkezelés jelentős mértékben a tagállami kormányokra és a vezetőikből álló Európai Tanácsra, illetve a vezető gazdaságpolitikusokat tömörítő Ecofinre hárult. A másik két fontos uniós szintű intézményi szereplő (Bizottság, Parlament) elfogadta korlátozott szerepét. A Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága például 2009 márciusáig rendkívüli eljárás keretében 22 banki állami támogatás ügyében hozott döntést – néhány esetben (a brit alsóház esetében is megfigyelt) – 2 napos rekordgyorsasággal (Hancher, 2011: 130.). Mindent egybevetve a vizsgált mintára jellemző volt, hogy a parlamentnek számos lényeges (vagy mint Belgium és Hollandia esetében: meghatározó) döntésre nem volt *formális és előzetes* ráhatása. Ennyiben vizsgálatunk alátámasztja az ellenőrzési preferencia tézisé.

#### *Második feltevés – Törvényjavaslatok hossza*

Az első feltevés vizsgálata kapcsán világossá vált, hogy a parlamentek, ha változó mértékben is, de általánosságban fáziskésésben voltak a kormányhoz és a gondnok-szervezetekhez (frissen létrehozott pénzügyi mentőalapok, jegybankok stb.) képest. Amikor pedig még a közpolitikai „nyitott ablak” időszakában tudtak cselekedni – mint Spanyolország – akkor is kérdéses, hogy mennyi idejük és kapacitásuk van a törvényhozóknak felülírni a pénzintézetekkel közösen munkálkodó kormányok és jegybankok előterjesztéseit. Az ellenőrzési preferencia vizsgálatának második feltevése így arra vonatkozik, hogy *formai* értelemben milyen kiterjedtek (azaz milyen hosszúak és részletesek) az előzetes felhatalmazási aktusok, illetve a részletes ex ante szabályok hiányát milyen utólagos ellenőrzési eszközökkel ellensúlyozták (a *tartalmi* korlátokat a következő szakaszban vizsgáljuk).

A törvényjavaslatok hosszának mérésére a bevett módszertan a szavak számát használja (Huber–Shipan, 2002: 75–76.). Kutatói szempontból a hossz jelentőségét az a – szerzők mintavételes vizsgálatai alapján empirikusan is alátámasztott – feltevés adja, mely szerint fordítottan arányos egy törvényszöveg

hossza és az általa a kormánynak adott mandátum „szabadsága”. Praktikusan ez azt jelenti, hogy a szöveg hosszának növekedésével az ún. általános (general) szövegrészek – melyek nem tartalmazznak érdemi közpolitikai útmutatást – aránya csökken. Az általunk vizsgált minta alátámasztja Huber és Shipan ezen megállapítását (ld. 4. táblázat). Azok a törvények, amelyek hosszabbak, mint pl. a német és a brit, lényegesen több részletes rendelkezést tartalmaznak, mint a spektrum másik végén álló Belgium vagy Spanyolország (ezt az állítást a következő szakaszban részletesebben is alátámasztjuk). A hossz és a részletesség közötti kapcsolatra tehát a minta esetében is építhetünk.

Legalább ennyire fontos ugyanakkor, hogy a mintát összevetve az adott országra jellemző általános törvényhosszal a válságok során hozott törvények tendenciaszerűen rövidebbek-e? E tekintetben sajnos nem áll rendelkezésre egy a céljainknak megfelelő általános európai adatbázis, amely rögzítené, hogy általában vagy közpolitikai területenként milyen oldalszámok jellemzőek a törvényhozásokra. Egy használható mércéhez Huber és Shipan jut a legközelebb (i. m. 179.), akik az ILO munkaügyi törvényekkel kapcsolatos adatbázisa kapcsán végzik el a sztenderdizáció feladatát. A jogszabályok hosszát egy, a nyelvek szűkszavúságát rangsoroló mutatóval korrigálják. Egy másik mutatót az oldalhosszok korrigálására használnak, de ennél hatékonyabb megoldásnak tűnik az, ha közvetlenül a szavak számát vetjük össze országonként. E két megoldással kiszűrhető egyes fontos, ám politikai szempontból irreleváns változók hatása a szövegek hosszára. A pontos számok meghatározása során ugyanakkor problémát jelent, hogy Huber és Shipan némileg intuícióellenesen a kanadai törvénykönyvek nyomtatott formájához viszonyítják a többi ország törvényeinek hosszát anélkül, hogy közölnék egy ilyen oldal átlagos szótartalmát. A kanadai munka törvénykönyvből vett minta alapján egy oldalon hozzávetőlegesen 300 szó található.<sup>48</sup> Mindezek alapján már elvégezhető egy összehasonlítás a Huber–Shipan-féle mintával (ld. 4. táblázat).

4. táblázat. A törvények hosszúsága az átlaghoz képest

Ország	A törvény szavainak száma	„Kanadai” oldalak száma	Szűkszavúsági index	Szűkszavúság kiszűrve	Átlagos munkaügyi törvények	Arány
Nagy-Britannia	6827	22,76	1	22,76	120,6	0,19
Németország	3495	11,65	1,22	9,55	40	0,24
Franciaország	1480	4,93	1,13	4,36	21,6	0,20
Hollandia	(559)	1,86	1,16	1,60	24,5	(0,07)
Olaszország	3070	10,23	1,14	8,97	41,4	0,22
Spanyolország	1254	4,18	1,14	3,67	38,2	0,10
Belgium	1022	3,41	1,13	3,02	26,5	0,11

*Forrás:* saját gyűjtés, illetve Huber–Shipan, 2002: 179.

A számok alapján egyértelműen megállapítható, hogy a válság idején meghozott törvények érdemben rövidebbek, mint az átlagos hossz. E megállapítás érvényességét erősíti, hogy a válság-törvények hosszának az átlagos törvényekre vetített aránya egy nagyon szűk sávban (10%-24%) szóródik. Pozitív jel az is, hogy a nyelvi elemeket kiszűrve is ott születtek a leghosszabb törvények (Nagy-Britannia, Németország és Olaszország) ahol a munkaügyi törvények is átlagban a leghosszabbak. Az összehasonlítás természetesen nem hozhat tökéletes eredményeket, már csak a kis minta miatt sem. A további bizonytalansági tényezők között említhető, hogy a brit és a francia esetben nem vettük figyelembe a mellékleteket. A brit esetben ez további 3200 szót jelentett volna, amivel ugyanakkor még mindig bőven 30% alatt maradt volna a törvény hossza az átlaghoz képest. A francia esetben a mellékletek és szövegtáblázatok együttesen további 2090 szót tesznek ki. Ezek azonban olyan költségvetési előirányzat módosításokat tartalmaznak, amelyeknek nincs közvetlen köze a bankmentő csomagokhoz, ennek megfelelően kötöttséget sem jelentenek (és még ha figyelembe is vennénk őket, akkor is az átlag 50%-a alatt maradna a szöveg). Hasonlóképpen, a holland törvény is csak részben kapcsolódik a konkrét bankválság kezeléséhez, ezzel együtt ha figyelembe vesszük, az éppenséggel erősítené a tézist, tekintettel a törvény rekordot jelentő rövidségére. Végezetül pedig a munkaügyi bázis miatt nyilvánvalóan zavaró tényező a közpolitikai területek eltérése, ezzel együtt semmilyen kézenfekvő magyarázat nem mutatkozik arra, hogy miért lennének hosszabbak a munkaügyi törvények a pénzügyi tárgyúaknál.

\*\*\*

Az utólagos jóváhagyás és a törvényjavaslatok hossza jó indikátorai lehetnek a törvényhozás ellenőrzési preferenciájának. Minden további nélkül konstruálhatóak ugyanakkor további mutatók is, melyek megerősíthetik a hipotézist. Egyrészt vizsgálható lenne a törvényhozás ellenőrzési aktivitása, hogy milyen gyakran és erőteljesen alkalmazta a vizsgálóbizottságok vagy az utólagos törvényhozási vétó eszközt. Vizsgálható lenne az is, hogy milyen mértékben módosultak benyújtás után a jogszabályok. Ez utóbbi tekintetében az elsődleges adatok szintén az ellenőrzési hipotézis mellett szólnak, lévén a rövid tárgyalás során jellemzően ritkán és kis mértékben módosultak a javaslatok. Ennek megbízható igazolása előtt ugyanakkor számos olyan operacionalizálási feladatot el kellene végezni, amelyre fentebb pl. a törvények hossza kapcsán sor került. Összességében a két vizsgált megoldás, az utólagos jóváhagyások aránya és a törvények hossza az ellenőrzési hipotézis egy erős alátámasztását jelentették.

*Harmadik hipotézis – Konszenzusos döntéshozás krízis esetén*

A harmadik hipotézis szerint a válságkezelésben a politikai döntéshozók – a közpolitikai bizonytalanságra és a tét nagyságára tekintettel – a válság méretének függvényében válnak konszenzuskeresővé. E tétel egyértelműen összevethető az érintett politikai erők törvényhozási magatartásával. Az elemzésbe bevont 7 ország 9 vonatkozó szavazásának vizsgálata jelentős részben – bár fontos kivételekkel – megerősíti a hipotézist (ld. 5. táblázat). A döntések alapvetően három csoportba oszthatóak. Az első csoportban a hipotézis szempontjából „legjobban viselkedő” országok találhatóak: az egyhangúan döntő Hollandia, a mindhárom nagyobb párt támogatását hozó Spanyolország, illetve a kizárólag a kispárti zöldek *tartózkodását* mutató Belgium. A második csoportban azok az országok vannak, ahol az ellenzék legfőbb ereje bár nem szavazta meg a döntést, de nem is szavazott ellene vagy akadályozta meghozását. Ide tartozik Olaszország és Franciaország, ahol a PD, illetve a szocialista frakció tartózkodása mellett egy centрупárt valamint a radikális baloldal szavazott ellene. Némileg kilóg a sorból, de ide – a hipotézisnek *alapvetően* megfelelő csoportba – sorolható Németország is, ahol a nagykoalíció egységesen lépett fel, és még az FDP támogatását is elnyerte (ráadásul a tartományi kormányok képviselői által meghatározott felsőházban egyhangú támogatást kapott a javaslat).

5. táblázat. Az alsóházi szavazások eredménye

Ország	Törvényjavaslat	A szavazás időpontja	Az alsóházi szavazás eredménye
Nagy-Britannia	Banking (Special Provisions) Bill	2008. február 19. <sup>49</sup>	Igen: 292 (kormány: 287 Labour, illetve ellenzék: 3 LibDem és 1 LibDem tartózkodás). Nem: 166 (ellenzék: 161 konzervatív, 5 DUP)
Nagy-Britannia	Banking Bill (Div. 34)	2009. február 10. <sup>50</sup>	Igen: 273 (kormány: 271 Labour, 1 független) Nem: 7 (ellenzék: 4 konzervatív és 3 független – LibDem és konzervatív nem szavazott)
Németország	Finanzmarktstabilisierungsgesetz <sup>51</sup>	2008. október 17. <sup>52</sup>	Igen: 476 (kormány: CDU-CSU, SPD, illetve ellenzék: FDP). Nem: 99 (ellenzék: Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke + 1 CDU/CSU tartózkodás)
Franciaország	Loi de finances rectificative pour le financement de l'économie <sup>53</sup>	2008. október 14. <sup>54</sup>	Igen: 224 (kormány: UMP: 190; NC: 23; ellenzék: Függetlenek: 4, SRG: 7 – 102 tartózkodás) Nem: 23 (GDR: 20 – 4 tartózkodás; SRG: 3). Nem vett részt: UMP: 126; SRG: 92)

Ország	Törvényjavaslat	A szavazás időpontja	Az alsóházi szavazás eredménye
Hollandia	31724 <sup>55</sup>	2008. október 2 <sup>56</sup>	Egyhangú <sup>57</sup>
Olaszország	Atto C.1762 Conversio del decreto – legge 9 ottobre 2008, n. 155 <sup>58</sup>	2008. november 25. <sup>59</sup> , <sup>60</sup> (630)	Igen: 269 (kormány: PdL: 215; LN: 44) Nem: 30 (ellenzék: IdV: 24) Tartózkodás: 205 (ellenzék: PD: 170 – 2 igen, 6 nem; UDC: 31) <sup>61</sup>
Spanyolország	6/2008 <sup>62</sup>	2008. október 20. <sup>63</sup>	(350) Igen: 320; (kormány: PSOE; ellenzék: PP, CiU, PNV, ERC, Coalición Canaria, UPyD). Nem: 4 (BNG – Galíciai nacionalisták; IU-ICV – Egyesült Baloldal/ Katalán zöldek). Tartózkodás: 1 (A 7/2008 szavazás esetében a nemek eltűntek és egy igen kivételével tartózkodássá alakultak)
Belgium	1470/4 <sup>64</sup>	2008. október 14. <sup>65</sup>	(150) Igen: 124. Nem: 0. Tartózkodás: 11 <sup>66</sup> (Écolo; Groen!)

*Forrás:* Saját gyűjtés.

A hipotézisnek egyértelműen ellentmond az első brit szavazás (ahol alapvetően az üzleti titkok fenntartása miatt) a konzervatívok a javaslat ellen voksoltak, míg a LibDem képviselői többségükben nem vettek részt a szavazáson. A második szavazás – a hosszabb távú kerettörvényről – már közelített a „normához”, amennyiben a konzervatívok és a liberális demokraták nem szavaztak a javaslat ellen, igaz nem is támogatták. Egy általánosabb értékelés szerint így az állapítható meg, hogy egyértelmű ellenállást a nyugat-európai politikai spektrumon alapvetően a radikális baloldal és a zöldek fogalmaztak meg a pénzügyi stabilizációs csomagokkal szemben (ld. Németország, Franciaország, Spanyolország, Belgium). Egyébiránt ugyanakkor az érintett politikai szereplők *minden esetben* eltértek a tiszta kormány–ellenzék alapú szavazástól. A hipotézis külső érvényességének értékelését ezzel együtt – miként a többi feltevés esetében is – alapvetően befolyásolná, ha ismertek lennének a megfelelő (pl. a nemzetközi szerződésektől megtisztított) általános szavazási statisztikák.

Azt is fontos megjegyezni, hogy bár az empirikus tapasztalatok alapvetően megfeleltek várakozásainknak, ez nem jelenti azt, hogy az ellenzék önként és dalolva vállalt volna részt a felelősségből. Ezt jól jelzik a javaslatokról folytatott parlamenti viták is. A képviselők ennek során jobbra éppen azt vetették a kormány szemére, hogy nincs érdemi ráhatásuk a folyamatokra: a kormány-



nak biankó felhatalmazást adnak. Szó szerint így fogalmaztak a brit alsóházban ahol a Toryk (akkor még csak árnyék-) pénzügyminisztere „több információt” kért „a Labour biankó csekkre” kapcsán, mondván nem szokás úgy megvenni valamit (a Northern Rock bankot), hogy nem tudjuk, hogy az mennyibe kerülne.<sup>67</sup> Az érdemi megkötések nélküli delegálás bírálata a német mentőcsomagot ellenző Zöldek és a Baloldali Párt retorikájából sem hiányzott: A Zöldek társfrakcióvezetője például „500 millió eurós biankó csekknek” minősítette az egyetlen nap leforgása alatt mindkét házban megtárgyalt és államfői aláírással is ellátott törvényt.<sup>68</sup> A felhatalmazás kapcsán hasonló kifogások merültek fel még az olyan egyhangú döntést hozó parlamentekben is mint a holland, de a kifogások megfogalmazásán (majd később: a vizsgálóbizottságok felállításán – ld. előbb) sehol nem jutottak túl.

### ÉRTÉKELÉS ÉS TOVÁBBI KUTATÁSI IRÁNYOK

A tanulmány legfontosabb megállapítása szerint a mintában szereplő nyugat-európai országok pénzügyi szabályozási intézményrendszerének 2008–2009-es változásai alapvetően megfeleltek a válság táplálta delegálás elméleti keretének. A szervezeti és szabályozási változások egyértelmű mozgatórugója a pénzügyi rendszerből érkező exogén sokk volt. Az intézményrendszer változása e mellett megfelelt az elméleti modellből levezetett 3 hipotézisnek.

A szervezeti preferencia hipotézisének megfelelően a válság hatására érdemi mértékben történt *új jogkörök* delegálása a már meglévő gondnok-típusú intézményekhez (jegybankok; pénzügyminisztériumok), illetve – és ennél is lényegesebb módon – már közvetlenül a válságkezelés első szakaszában új technokratikus intézmények jöttek létre. Az ellenőrzési preferencia hipotézisének megfelelően a törvényhozók a válságkezelésre jellemzően egy biankó csekket adtak a végrehajtó hatalomnak. A jellemzően egy-két nap, de legfeljebb néhány hét alatt lezavart törvényhozási napirendek nem jelentettek érdemi beleszólási lehetőséget a politikai döntéshozók számára, akik ráadásul 2 esetben (Spanyolország, Olaszország) csak utólag változtatták törvénné a kormányrendeleteket, 1 esetben (Hollandia) nem is szavaztak a bankmentő csomagokhoz közvetlenül szükséges előterjesztésekről, miközben minden más esetben legalább egy jelentősebb kormányzati beavatkozásra sor került, előzetes törvényi felhatalmazás hiányában is. A közpolitikai dominancia elve szintén érvényesült: néhány kivétellel (ld. első brit szavazás) az alsóházi szavazások eltértek a kormány–ellenzék logikától, vagy explicit módon, egyhangú szavazásokkal, vagy az ellenzék vezető erejének tartózkodásával.

E hipotézisekre adott válaszok együttesen megoldást jelentenek a Wagner-törvénynek a tanulmány elején említett két anomáliájára. A válság táplálta delegálás elmélete képes megmagyarázni, hogy *milyen jellegű* intézményi válto-

zások mennek végbe (szervezeti preferencia) és azt is, *miért csak az adott közpolitikai alrendszerben* megy végbe a változás (alrendszer-specifikus válságok). A válság táplálta delegálás elmélete ugyanakkor nem mond ellent a Wagner-törvénynek: míg az előbbi rövidebb időszakokban és kisebb területeken magyarázza az intézményfejlődést, addig az utóbbi egy nagymintás összefüggést, illetve szekuláris trendet ír le. Ennyiben az itt javasolt elméleti keret az üzleti ciklusokhoz hasonlóan a rövidebb távú államciklusok elméletéhez jelenthet hozzájárulást, sok más hasonló modell mellett (mint amilyen például a bürokratikus tehetetlenség, a politikai üzleti ciklusok vagy a keynesi anticiklikus fiskális politika elmélete). S mint ilyen, a ciklus egyik felét magyarázó keret feltételezi elméleti párját, *a válságmentes időszakok deregulációjának*, illetve államleépítésének (roll-back) elméleti keretét is.

Az itt közölt eredmények érvényességi köre természetesen behatárolt. Egy tudományos szempontból kielégítőbb kutatási program egy nagy elemű mintán tudná bemutatni, hogy a válság táplálta delegálás milyen feltételek fennállása esetén érvényesül kisebb vagy nagyobb mértékben. Hasonlóképpen, részletesen elemezné az elméletet falszifikáló eseteket, illetve azokat, amelyek legalábbis szűkítik a megközelítés érvényességi körét. Így tehát, ha a jelen írás egy ilyen általános kutatási program és annak eredményeinek ismertetésére nem is vállalkozott, reményeink szerint hozzájárult egy belső logikai érvényességét tekintve megalapozott, és a későbbiekben újabb időszakokra és közpolitikai alrendszerekre kiterjeszhető kutatási program megalapozásához. Ennek megfelelően segíthet megérteni többek között a természeti csapások (például a kolontári tragédia), vagy társadalmi válságjelenségek nyomán előálló intézményi változást. Ennyiben pedig a válság táplálta delegálás elmélete a politikatudományban egyre nagyobb népszerűségnek örvendő endogén intézményi változás-elméletek (például de Mesquita–Smith, 2010) alternatívája lehet.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Hasznos megjegyzéseiért köszönettel tartozom Körösi Andrásnak, illetve a két anonim opponensnek. A fennmaradó hibák természetesen csak a szerzőt terhelik.
- <sup>2</sup> A kifejezés Lányi Kamilla tanulmánycímének (Válság táplálta globalizáció) parafrázisa: Lányi 2000.
- <sup>3</sup> Ld. pl. <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jun/01/angela-merkel-germany-nuclear-power>
- <sup>4</sup> A parlamentáris demokráciákban a miniszterek gyakran a törvényhozásnak is tagjai, ennyiben a politikai és közpolitikai döntéshozók merev szétválasztása nehezen tarthatónak tűnik. Ugyanakkor, ha figyelembe vesszük pl. a prezidencialisálódás jelenségét, vagy a nem párttag miniszterek gyakori szerepvállalását, már az európai kormányok tagjait is elsősorban közpolitikai hátterű döntéshozóknak tekinthetjük, akiknek nincs ráhatása a politikai stratégiára és

nincs közvetlen kapcsolatuk a választokkal. (E problémára a cikk egyik anonim opponense hívta fel a figyelmet, amelyért köszönettel tartozom).

- 5 [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_\\_\\_Anlagen/2008/10/2008-10-13-entwurf-finan-zmarktstabilisierungsgesetz,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/2008/10/2008-10-13-entwurf-finan-zmarktstabilisierungsgesetz,property=publicationFile.pdf)
- 6 „The Bill is deliberately not Northern Rock-specific, but the Chancellor of the Exchequer, Alistair Darling, told the House of Commons at the first reading of the Bill on February 18 that: ‘The Government have no intention at present to use the Bill to bring any institution other than Northern Rock into temporary public ownership.’” <http://services.parliament.uk/bills/2007-08/bankingspecialprovisions.html>
- 7 [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2009/pdf/ukpga\\_20090001\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2009/pdf/ukpga_20090001_en.pdf)
- 8 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2008-394.html>
- 9 <http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&fromurn=yes&datagu=2008-12-06&annoatto=2008&numeroatto=190&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=008G0217&newsearch=1&classeprv=1&paginadamostrare=1&tmstp=1303383064208>
- 10 [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes\\_esp/rdl\\_006\\_2008.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_esp/rdl_006_2008.pdf)
- 11 [http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/doc.php?id=BOE-A-2008-16485](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-2008-16485)
- 12 [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes\\_esp/rdl\\_007\\_2008.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_esp/rdl_007_2008.pdf)
- 13 [http://www.fitchratings.es/adjuntos/193\\_fund\\_for\\_orderly\\_bank\\_restructuring\\_-\\_spain\\_06jul09.pdf](http://www.fitchratings.es/adjuntos/193_fund_for_orderly_bank_restructuring_-_spain_06jul09.pdf)
- 14 [http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en\\_con\\_2008\\_50\\_f\\_sign.pdf](http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en_con_2008_50_f_sign.pdf)
- 15 [http://www.shearman.com/files/Publication/41c81693-e8b4-478f-9542-0905c481bbff/Presentation/PublicationAttachment/d89c53ad-eb13-4527-95c7-288cdf9992/ESAG\\_111208.pdf](http://www.shearman.com/files/Publication/41c81693-e8b4-478f-9542-0905c481bbff/Presentation/PublicationAttachment/d89c53ad-eb13-4527-95c7-288cdf9992/ESAG_111208.pdf)
- 16 „Motie-Weekers c.s.,” Kamerstukken II 2008/09, 31 965, nr. 7
- 17 [http://www.hm-treasury.gov.uk/uk\\_financial\\_investments\\_limited.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/uk_financial_investments_limited.htm)
- 18 <http://www.soffin.de/en/soffin/structure/index.html>
- 19 <http://www.agefi.fr/articles/Premiere-reunion-Societe-Refinancement-1053786.html>
- 20 [http://www.mayerbrown.com/public\\_docs/0269fin\\_Summary\\_Government\\_Interventions\\_Belgium.pdf](http://www.mayerbrown.com/public_docs/0269fin_Summary_Government_Interventions_Belgium.pdf)
- 21 [http://www.ue2008.fr/PFUE/site/PFUE/lang/fr/sommet\\_pays\\_zone\\_euro\\_declaration\\_plan\\_action\\_concertee.html](http://www.ue2008.fr/PFUE/site/PFUE/lang/fr/sommet_pays_zone_euro_declaration_plan_action_concertee.html)
- 22 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7007076.stm>
- 23 <http://www.publicwhip.org.uk/division.php?date=2008-02-19&number=85>
- 24 [http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments/documentData\\_detail\\_vp.do?vorgangId=16233](http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments/documentData_detail_vp.do?vorgangId=16233)
- 25 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16184.pdf#P.19680>
- 26 <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2008-2009/20090017.asp>
- 27 <http://www.assemblee-nationale.fr/13/scrutins/jo0215.asp>
- 28 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31724-2.html>
- 29 [http://www.heeleuropa.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof\\_j9vvhtln60suxr8/vhzd7gm2oezn/f=/han8334a08.pdf](http://www.heeleuropa.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvhtln60suxr8/vhzd7gm2oezn/f=/han8334a08.pdf)
- 30 <http://www.heeleuropa.nl/9353000/1/j9vvhtln60suxr8/vic7kdvtrpvm?ctx=vi76mbmi43w6>

- 31 [http://www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/stenografici/sed092/SINTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenografici/sed092/SINTERO.pdf)
- 32 <http://www.camera.it/412?idSeduta=92&resoconto=stenografico&indice=alfabetico&tit=00030&fase=00030#sed0092.stenografico.tit00030.sub00030>
- 33 [http://www.camera.it/425?idSeduta=92&resoconto=indice\\_votazioni](http://www.camera.it/425?idSeduta=92&resoconto=indice_votazioni)
- 34 [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=pw9&DOCS=1-1&QUERY=%28CDP200810200037.CODI.%29#\(Página2\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=pw9&DOCS=1-1&QUERY=%28CDP200810200037.CODI.%29#(Página2))
- 35 <http://www.laverdad.es/murcia/20081020/economia/zapatero-congreso-crisis-200810201105.html>
- 36 <http://www.lachambre.be/doc/PCRI/pdf/52/ip053.pdf>, illetve [http://reflex.raadvst-consetat.be/refLex/index.reflex?page=parlement&c=detail\\_get&d=detail&docid=34995&tab=chronotovábbá](http://reflex.raadvst-consetat.be/refLex/index.reflex?page=parlement&c=detail_get&d=detail&docid=34995&tab=chronotovábbá) <http://www.lachambre.be/FLWB/pdf/52/1470/52K1470001.pdf> <http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&leftmenu=no&language=fr&cfm=flwbn.cfm?lang=f&legislat=52&dossierID=1470&inst=K>
- 37 <http://www.lachambre.be/doc/PCRI/pdf/52/ip053.pdf>
- 38 [http://www.shearman.com/files/Publication/41c81693-e8b4-478f-9542-0905c481bbff/Presentation/PublicationAttachment/d89c53ad-eb13-4527-95c7-288cfeb9992/ESAG\\_111208.pdf](http://www.shearman.com/files/Publication/41c81693-e8b4-478f-9542-0905c481bbff/Presentation/PublicationAttachment/d89c53ad-eb13-4527-95c7-288cfeb9992/ESAG_111208.pdf) / mayer brownok.
- 39 [http://www.dutchnews.nl/news/archives/2008/10/crossparty\\_support\\_for\\_credit.php](http://www.dutchnews.nl/news/archives/2008/10/crossparty_support_for_credit.php)
- 40 <http://www.reuters.com/article/idUSLF53184620090415>
- 41 [https://e-justice.europa.eu/contentPresentation.do?plang=hu&idCountry=es&idTaxonomy=6&member=1&vmac=QEavzk2Rf2A4rWZBI6p0CLeY7cyzwAwMTFAKuMdM1kaFOr1zTghBs2IwoATV7U\\_aJFtF6dj004Jhol0Vk3lN1wAAGy4AAANq](https://e-justice.europa.eu/contentPresentation.do?plang=hu&idCountry=es&idTaxonomy=6&member=1&vmac=QEavzk2Rf2A4rWZBI6p0CLeY7cyzwAwMTFAKuMdM1kaFOr1zTghBs2IwoATV7U_aJFtF6dj004Jhol0Vk3lN1wAAGy4AAANq)
- 42 [https://e-justice.europa.eu/contentPresentation.do?plang=hu&idCountry=it&idTaxonomy=6&member=1&vmac=NeO0PIxUqEFGNCO\\_Fd-M9u3jeBqMr5lAaquB7wJZs6s9cpO0a8xBSRkbiNho951j8gHF7\\_7-t7CipXxczuw37AAAiQ8AAABV](https://e-justice.europa.eu/contentPresentation.do?plang=hu&idCountry=it&idTaxonomy=6&member=1&vmac=NeO0PIxUqEFGNCO_Fd-M9u3jeBqMr5lAaquB7wJZs6s9cpO0a8xBSRkbiNho951j8gHF7_7-t7CipXxczuw37AAAiQ8AAABV)
- 43 [http://www.roskildebank.dk/filarkiv/message\\_28\\_2008.pdf](http://www.roskildebank.dk/filarkiv/message_28_2008.pdf)
- 44 [http://www.economist.com/node/9832838?story\\_id=9832838](http://www.economist.com/node/9832838?story_id=9832838)
- 45 <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/7249575.stm>
- 46 <http://services.parliament.uk/bills/2007-08/bankingspecialprovisions/stages.html>
- 47 Communication. *Official Journal*, C195, 19. 8. 2009, 9. The return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the State aid rules.
- 48 <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/L-2.pdf>
- 49 <http://www.publicwhip.org.uk/division.php?date=2008-02-19&number=85>
- 50 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm090210/debtext/90210-0006.htm>
- 51 [http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments/documentData\\_detail\\_vp.do?vorgangId=16233](http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments/documentData_detail_vp.do?vorgangId=16233)
- 52 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16184.pdf#P.19680>
- 53 <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2008-2009/20090017.asp>
- 54 <http://www.assemblee-nationale.fr/13/scrutins/jo0215.asp>
- 55 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31724-2.html>

- <sup>56</sup> <http://www.heeeuropa.nl/9353000/1/j9vvhtln60suxr8/vic7kdvtrpvm?ctx=vi76mbmi43w6>
- <sup>57</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20082009-621-621.html>
- <sup>58</sup> [http://www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/stenografici/sed092/SINTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenografici/sed092/SINTERO.pdf)
- <sup>59</sup> <http://www.camera.it/412?idSeduta=92&resoconto=stenografico&indice=alfabetico&tit=00030&fase=00030#sed0092.stenografico.tit00030.sub00030>
- <sup>60</sup> [http://www.camera.it/425?idSeduta=92&resoconto=indice\\_votazioni](http://www.camera.it/425?idSeduta=92&resoconto=indice_votazioni)
- <sup>61</sup> <http://parlamento.openpolis.it/votazione/22748>
- <sup>62</sup> [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=puw9&DOCS=1-1&QUERY=%28CDP200810200037.CODI.%29#\(Página2\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=puw9&DOCS=1-1&QUERY=%28CDP200810200037.CODI.%29#(Página2))
- <sup>63</sup> <http://www.laverdad.es/murcia/20081020/economia/zapatero-congreso-crisis-200810201105.html>
- <sup>64</sup> <http://www.lachambre.be/doc/PCRI/pdf/52/ip053.pdf>
- <sup>65</sup> <http://www.lachambre.be/doc/PCRI/pdf/52/ip053.pdf>
- <sup>66</sup> [http://murielgerkens.be/IMG/pdf/CRI\\_Pleniere\\_Chambre\\_081014.pdf](http://murielgerkens.be/IMG/pdf/CRI_Pleniere_Chambre_081014.pdf)
- <sup>67</sup> <http://www.telegraph.co.uk/finance/financetopics/financialcrisis/3255946/Financial-crisis-Bail-out-questions-that-must-be-answered.html>, [http://www.thisismoney.co.uk/markets/article.html?in\\_article\\_id=430675&in\\_page\\_id=3#ixzz1L03yChEX](http://www.thisismoney.co.uk/markets/article.html?in_article_id=430675&in_page_id=3#ixzz1L03yChEX)
- <sup>68</sup> <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3719946,00.html>

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Boot, Arnaud–Marinč, Matej (2009): Crisis Management and Lender of Last Resort in the European Banking Market. In: Pietro Alessandrini–Michele Fratianni–Alberto Zazzaro (eds.): *The Changing Geography of Banking and Finance*. Springer.
- de Mesquita, Bruce Bueno–Smith, Alastair (2009): Political Survival and Endogenous Institutional Change. *Comparative Political Studies*, Vol. 42 No. 2., 167–197.
- Epstein, David–O’Halloran, Sharyn (1999): *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Flinders, Matthew (2006): The Boundaries of the State. In: Colin Hay, Michael Lister–David Marsh (eds.) *The State: Theories and Issues*. Palgrave Macmillan.
- Hancher, Leigh (2011): Financial Regulation at the Crossroads: Implications For Supervision, Institutional Design and Trade. In: Panagiotis Delimatsis–Nils Herger (eds.): *Bailouts in the Financial Sector: The Compatibility with the EU State Aid Rules*. Kluwer Law International.
- Huber, John D.–Shipan, Charles R. (2002): *Deliberate Discretion: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Lamartina, Serena–Zaghini, Andrea (2011): Increasing Public Expenditure: Wagner’s Law in OECD Countries. *German Economic Review*, Vol. 12, No. 2., May, 149–164.
- Lannoo, Karel (2008): Concrete Steps Towards a More Integrated Financial Oversight: The EU’s Policy Response to the Crisis. *CEPS Task Force Reports*, 2008 december 1.
- Lányi Kamilla (2000): „Válság táplálta globalizáció”. *Külgazdaság*, Vol. 44., No. 4. 4–23.

- Pisani-Ferry, Jean–Sapir, André (2009): Banking Crisis Management in the EU: An Interim Assessment. *Bruegel Working Paper*, 2009/07.
- Sebők Miklós (2010): Válság táplálta delegálás. Az intézményi változás egy elmélete. *Századvég*, Vol. 15., No. 57, 79–102.
- Stolz, Stéphanie Marie–Wedow, Michael (2010): Extraordinary Measures in Extraordinary Times: Public Measures in Support of the Financial Sector in the EU and the United States. *ECB Occasional Paper*, No. 117, 2010 július 8.
- Vogel, Steven (1996): *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, Cornell University Press.

# KONSTITUCIONALIZMUS

Pócza Kálmán

*Miként alkotmányozunk?*

*(Az alkotmányozás módja összehasonlító szemszögből)*





# MIKÉNT ALKOTMÁNYOZUNK?

Az alkotmányozás módja összehasonlító szemszögből\*

Pócza Kálmán

(egyetemi adjunktus, PPKE BTK, Politológia Tanszék)

## Összefoglaló

Az alkotmányozási eljárásokat összehasonlító perspektívából szemlélő nemzetközi szakirodalom a legutóbbi időkig szinte egyáltalán nem létezett, annak ellenére, hogy szinte minden szerző kiemeli az alkotmányozási eljárások fontosságát. Jelen munkában egy olyan elemzési szempontrendszert és módszertant (aktorcentrikus institucionalizmus) kívánunk megadni, amely lehetővé teszi az alkotmányozási folyamatok nemzetközi összehasonlítását. Az alább felvázolt elemzési keretrendszer későbbi empirikus alkalmazása révén kiderülhet, hogy az új magyar alaptörvénnyel szemben megfogalmazott egyik legélesebb kritika, amely annak létrejöttének körülményeire, az alkotmányozás folyamatára vonatkozott, valóban megállja-e a helyét.

**Kulcsszavak:** alkotmányozás ■ összehasonlító politikatudomány ■ aktorcentrikus institucionalizmus ■ alaptörvény

Első pillantásra meglepőnek tűnhet, de az alkotmányozás folyamatát összehasonlító perspektívából szemlélő nemzetközi szakirodalom a legutóbbi időkig szinte egyáltalán nem létezett, annak ellenére, hogy szinte minden szerző hangsúlyozza az alkotmányozás eljárásának fontosságát.<sup>1</sup> Mindez azért is furcsa, mivel a törvényhozás folyamatát és eljárásait összehasonlító politikai és jogi szakirodalom viszont már régóta nagy számban áll rendelkezésre.<sup>2</sup> Olyan normatív szövegekre persze könnyű rálelni, amelyek az ideális alkotmányozási eljárást írják le, ám az alkotmányozás folyamatát a maga realitásában összehasonlító kötetekben egészen biztosan nem dúskál sem az összehasonlító alkotmányjog, sem pedig a politikatudomány. Talán csak az utóbbi időben fedték fel alkotmányjogászok is azt, hogy az alkotmányozás eljárása összehasonlító perspektívába helyezve jelentős tudományos eredményekhez vezethet.<sup>3</sup> Az eljárások fontosságának hangsúlyozása tehát mintha ellentétben lenne

\* Jelen írás az MTA PTI alkotmányozásról szóló konferenciakötetében 2012 elején megjelenő tanulmány rövidített és szerkesztett változata. Köszönettel tartozom a dolgozat anonim bírálójának értékes megjegyzéseire.

a realitások tudományos feldolgozásával. Ez a tarthatatlannak tűnő helyzet azonban azzal a veszéllyel fenyeget, hogy hamis ábrándokból kiindulva megalapozatlan következtetéseket, vagy normatív elvárásokat fogalmaznak meg az alkotmányozási folyamatok elemzői.

Éppen emiatt tűnik nagyon is fontosnak azt megvizsgálni, hogy vajon az alkotmányozási eljárások hatnak-e az elkészült alkotmány alapján működő politikai rendszer jellegére, vagy hogy az eljárási folyamat jellegéből lehet-e következtetni az alkotmányt fenntartó politikai kultúrára?<sup>4</sup> Jelen írás célja nem az, hogy ezen két kérdésre „igen–nem” jellegű választ adjon. Ebben az írásban elsősorban az a cél vezérel minket, hogy elméleti szinten felvázoljunk egy elemzési keretrendszert. Ezen *elméleti* keretrendszer alapján egy második lépésben lesz elvégezhető a különféle alkotmányozási eljárások *empirikus* összevetése, és csak ezen nagyobb lélegzetvételű empirikus összehasonlító elemzést követően leszünk képesek a fenti két kérdésre egyértelmű és cizellált választ adni. A második és harmadik lépést is elvégző empirikus összehasonlító kutatás az összehasonlító alkotmányjog és az összehasonlító politikatudomány határmezsgyéjén helyezkedne el. Jelen írás tehát mindössze a kutatás szempontrendszerit és módszertanát fekteti le, és szándékosan csak jelzésszerűen utal a szerző hipotéziseire, meglátásaira az empirikus elemzések tekintetében.

Az összehasonlítás elemzési szempontrendszerének meghatározásán túl az alkotmányozási eljárás leírásának módszertanát is érdemes lesz tisztázni – ezért is térünk ki az aktorcentrikus institucionalizmus módszertani kérdéseire is.<sup>5</sup> Az elemzési szempontok és az aktorcentrikus institucionalizmus együttes alkalmazása egy összehasonlító elemzésben ígéretes eredményeket hozhat a magyar alkotmányozási folyamat helyének pontos meghatározásakor. Az alábbiakban tehát először az elemzési szempontrendszereket tükröző fogalmi instrumentáriumot adjuk meg (táblázatos formában ld. a *Mellékletet*), hogy aztán rátérhessünk az elemzés módszertanára, az aktorcentrikus institucionalizmusra.

## AZ ALKOTMÁNYOZÁS SZUBJEKTUMA

Az alkotmányozási eljárások összevetésének egyik legfontosabb eleme az, hogy ki is az alkotmányozás *alánya*. A *pouvoir constituant* sokféle formában ölthet testet, attól függően, hogy a törvényhozó hatalom, a végrehajtó hatalom és a választópolgárok összességének milyen kombinációja jelenik meg az alkotmányozó hatalomként.<sup>6</sup>

Jon Elster a legiszlatív gyűlések esetében négyféle lehetőséget különböztet meg.<sup>7</sup> A legtisztább és legegyszerűbb eset az *alkotmányozó nemzetgyűlés*. Ebben az esetben az alkotmányozó gyűlés mandátuma kifejezetten és kizárólag egy új alkotmány megírására szól úgy, hogy mindeközben a képviselők mandátuma időben is korlátozott: amint elkészült az alkotmány az alkotmá-

nyozó nemzetgyűlés feloszlatja magát.<sup>8</sup> Elster ezen ideális esetről azonban gyorsan meg is jegyzi: bármilyen kívánatosnak is tűnik, hogy egy új alkotmányt egy ilyen határozott idejű és célú gyűlés fogadjon el, a valóságban ez viszonylag ritkán történik meg. Mivel az alkotmányozás folyamata előtt vagy alatt általában már ülésezik egy törvényhozói jogosítványokkal rendelkező gyűlés is, így Elster szerint természetesen adódik, hogy ne egy újonnan választott testület, hanem a már működő gyűlés fogadjon el egy új alkotmányt.<sup>9</sup> Amennyiben nem létezett ilyen jellegű legiszlatív jogkörrel bíró gyűlés, úgy az aktuális ügyek intézése végett pedig akkor is kell egy ilyet választani.<sup>10</sup>

Az alkotmányozó nemzetgyűlések mellett kétségkívül erős, normatív érvek szólnak: mivel az alkotmányozó nemzetgyűlés tagjai vagy nem lesznek tagjai az új alkotmány elfogadása után megválasztott törvényhozói testületnek, vagy pedig nincsenek információik arra vonatkozóan, hogy személy szerint ők milyen hatalmi potenciállal fognak rendelkezni az új alkotmányos berendezkedésben, így személyes és intézményi érdekeik nem határozzák meg előre az új alkotmány struktúráját. Elster szerint a tudatlanság ilyen fátyla elősegíti az érdektelen, racionális vitát. Zachary Elkins és társai ehhez azt teszik még hozzá, hogy a krízismomentumok, amelyekben általában egy új alkotmányt elfogadnak, eleve arra sarkallhatják az alkotmányozó gyűlés tagjait, hogy inkább a köz, mint a saját (személyes vagy intézményi) érdekeit tartásuk szem előtt.<sup>11</sup> Elster szerint az alkotmányozó gyűlés az ész győzelmét segítheti elő a (személyes és intézményi) érdekek és a szenvedélyek felett. Ráadásul Elster azt is állítja, hogy az alkotmányozó gyűlések révén elfogadott alkotmányoknak nagyobb a legitimitásuk, mivel – ellentétben a nem kifejezetten alkotmányozás céljából egybehívott gyűlésekkel – fel sem merül annak a kérdése, hogy vajon van-e mandátuma egy teljesen új alkotmány megírására a testületnek.<sup>12</sup> Másrészről az alkotmányozó gyűlésnek Elster szerint a lehető legnagyobb mértékben proporciónálisan választott testületnek kell lennie ahhoz, hogy a társadalom legszélesebb rétegei legyenek képviselve, és hogy az alkotmányozó atyák széles konszenzusán alapuljon az új alkotmány. Márpedig a törvényhozó testületek választási rendszerének nemcsak a proporcionalitás, hanem a kormányzati stabilitás szempontrendszerét is figyelembe kell vennie.<sup>13</sup> Elster roppant reálisan látja ugyanakkor, hogy ilyen ideális gyűlések csak igen ritkán fordultak elő a történelemben.<sup>14</sup> Az aktorcentrikus institucionalizmus arra hívja fel a figyelmet, hogy politikatudományi elemzés során ez az ideális mérce csak nagyon korlátozott szerepet játszhat, hiszen az alkotmányozás politikai szereplőit mindig is sajátos (személyes és intézményi) érdekei motiválják. Meglátásunk szerint az idealizált alkotmányozó gyűlés normatív jellegű kiemelése egy olyan álomvilágba helyezi az alkotmányozás folyamatát, amely sohasem létezett és soha nem is fog létezni.

Bár az ideálisnak tekintett esettől ugyancsak eltér, ám összességében úgy tűnik mégiscsak a leggyakrabban alkalmazott eljárás az *alkotmányozási mandá-*

*tummal is rendelkező törvényhozó gyűlés.* A legeklatánsabb példája az ilyen alkotmányozó testületeknek az 1945-ben megválasztott francia parlament: 1945-ben ugyanis a parlamenti választásokkal egy időben azt is megkérdezték a választópolgároktól, hogy akarják-e a megválasztott parlamentet egyben alkotmányozó gyűlésnek is tekinteni?<sup>15</sup> Ebben az esetben valóban teljesen egyértelmű, hogy egy törvényhozó hatalmat választottak, ám a választópolgárok egyúttal explicite felruházták ezt a testületet egy új alkotmány megírásával is.

Elster következő kategóriája azon legislatívákat foglalja magában, amelyek egyértelműen *nem rendelkeznek alkotmányozói mandátummal*, mivel más célból hívták életre őket. Ilyen gyűlésnek minősül a második Kontinentális Kongresszus is, amelyik végül elfogadta a Konföderációs Cikkelyeket. A kérdést ugyanakkor árnyalhatja az a felvetés, ha különbséget teszünk ezen kategórián belül olyan törvényhozó gyűlések között, amelyeknek van, illetve amelyeknek nincs alkotmánymódosítási joga. Az alkotmánymódosító joggal felruházott gyűlések esetében ugyanis fennáll az örök kérdés: vajon mennyi alkotmánymódosítás után nevezhető egy alkotmány teljesen új alkotmánynak? Ez a kérdés ugyanúgy felmerül az 1989-es magyar parlamenttel kapcsolatban, ahogy az 1787-es philadelphiai gyűléssel kapcsolatban is. Egyik esetben sem azért választották meg a gyűléseket, hogy új alkotmányt adjanak, vagy az alkotmány radikális átalakítását hajtsák végre, még akkor sem, ha elvileg jogukban állt az alkotmányt módosítani.

Az utolsó kategóriába azok a gyűlések tartoznak, amelyeket eredetileg alkotmányozás céljából hívtak egybe, ám időközben a napi ügyek intézését is magához vonta a testület azzal az érveléssel, hogy ha többet szabad, akkor a kevesebbet egészen biztosan jogszerűen megteheti (*törvényhozási mandátummal nem bíró alkotmányozó gyűlés*). Ilyen gyűlésre példa az 1789-1791 közötti francia alkotmányozó nemzetgyűlés, amely természetesen módon foglalkozott a napi politika kérdéseivel is, noha eredetileg csak egy alkotmány megkonstruálása miatt hívták egybe.<sup>16</sup>

Elkins és társai arra hívták fel a figyelmet, hogy az 1789 óta meghozott új alkotmányok egyötödét olyan törvényhozó testületek alkották meg, amelyek vagy csak alkotmánymódosító mandátummal rendelkeztek, vagy pedig még ilyennel sem.<sup>17</sup> Összességében 18 féle variánst különböztettek meg a tekintetben, hogy a törvényhozó hatalomnak, a végrehajtó hatalomnak, illetve a közvetlen demokratikus elemnek (referendum) milyen kombinációi segítségével fogadtak el egy alkotmányt. Mindazonáltal jól kivehető módon az alábbi alkotmányozási formák tették ki az esetek túlnyomó többségét: az esetek 19 százalékában egy olyan törvényhozás adott új alkotmányt egy államnak, amelynek nem volt erre kifejezett felhatalmazása, viszont magához vonta ezt a jogkört. Az esetek további majd egyötödében (17%) egy ugyanilyen jellegű törvényhozó gyűlés a végrehajtó hatalommal közösen adott új alkotmányt egy országban. Az esetek gyakoriságát tekintve csak ezt követi az olyan megoldás, ahol a végrehajtó hatalom által megírt alkotmányt referendum révén fogadták

el (12%), vagy ahol valóban egy alkotmányozó gyűlést hívtak egybe (12%), illetve ahol ezen gyűlés mellett a végrehajtó hatalom is beleszólt az alkotmányozás folyamatába (9%). Végül pedig jelentős mennyiségű alkotmányt fogadott el a végrehajtó hatalom önmaga (9%).<sup>18</sup>

## AZ ALKOTÁNYOZÁS IDŐPONTJA ÉS IDŐTARTAMA

Alkotmányjogászok és politikatudósok sora tárgyalta már azt a kérdést, hogy vajon létezik-e olyan „kegyelmi pillanat”, amely kifejezetten alkalmas lehet az alkotmányozásra. Figyelemre méltó, hogy politikatudósok és alkotmányjogászok nemcsak abban nem értenek egyet, hogy mikor van az alkotmányozás kegyelmi pillanata, hanem abban sem, hogy egyáltalán létezik-e ilyen kegyelmi pillanat. Másrésztől persze a kutatók általában nem abból a szemszögből vizsgálják a kérdést, hogy alkotmányozási kényszer áll-e fenn (ez egy normatív és politikai kérdés), hanem abból a szemszögből, hogy van-e olyan kedvező időpont, amikor egy átalakulás alatt vagy azt követően jó és tartós, nagy legitimitással bíró alkotmányt lehet adni egy országnak. Jelen írás szerzője inkább arra hajlik, hogy nehéz lenne meghatározni olyan pillanatokat, amikor egyértelműen alkotmányozni kell, vagy amikor nagyobb eséllyel számíthatunk egy tartós alkotmányra.

A legutóbbi időkig igen sok politikatudós empirikus vizsgálatok nélkül is határozottan állította, hogy új alkotmányok az esetek majdnem száz százalékában valamilyen kataklizmát követően jönnek létre.<sup>19</sup> A feltevés elsöre valóban magától értetődőnek tűnik, ám az utóbbi több mint kétszáz év alkotmányait akkurátusan feldolgozó szerzők arra hívják fel a figyelmet, hogy meglepően sok olyan alkotmányt lehet számba venni, amelyek viszonylag békés körülmények között születtek.<sup>20</sup> Ettől függetlenül az azért biztosnak tűnik, hogy az új alkotmányok létrejöttét az esetek nagyobb részében megelőzi valamilyen politikai, gazdasági vagy társadalmi változás. A tranzitológiai irodalom ezért is alkotott elméleteket arra nézvést, hogy a rendszerváltozások melyik pillanata lenne a legalkalmasabb egy jól megkonstruált, nagy legitimitációval bíró új alkotmány elfogadására. A teoretikusok egy része amellett érvel, hogy közvetlenül a rendszerváltozás után, vagy jobb esetben akár még annak során kínálkozik esély egy ilyen széles körű megállapodáson nyugvó alkotmány elfogadására.<sup>21</sup> Egy éppen születő félben lévő demokráciában még nem alakult ki a pártok közötti normális versengés és megosztottság, amelyek a későbbiek folyamán megakadályoznák egy új alkotmány elfogadásának lehetőségét. Ezen érv mentén sokan azt állítják, hogy maga a rendszerváltozás pillanata lehet a legalkalmasabb egy új alkotmány elfogadására. Ahogy ugyanis egyre távolabb kerül egy ország ettől a pillanattól, annál kisebb az esély egy széles körű politikai konszenzuson alapuló, éppen ezért nagy legitimitációval

bíró új alkotmány elfogadására. Bruce Ackerman szerint ráadásul egy gyorsan elfogadott alkotmány a politikai elit alkotmány iránti elkötelezettségét is biztosítani tudja, azaz gyorsabb lehet a rendszer konszolidációja.<sup>22</sup>

Mások azonban az elhamarkodott alkotmányozás ellen érvelnek, rámutatva azokra a nehézségekre, amelyek egy új rendszer kialakításának pillanatában elfogadott alkotmány kapcsán felmerülnek. Egyrészt ezek az alkotmányok igen gyakran inkohereensek, hiszen a felhalmozott tudást és gyakorlati tapasztalatokat nélkülöző, gyors alkotmányozás folyamán csak ritkán sikerül a különféle érdekek és érvek becsatornázását koherensen megoldani. Másrészt a katalizmákat követő zaklatott pillanatok sokak szerint egyáltalán nem kedveznek a higgadt, megfontolt vitáknak. Harmadrészt – egy demokratizálódási folyamat esetében – az is megfontolandó érvnek tűnik, hogy az alkotmányozó atyák – éppen az állam korábban megtapasztalt túlhatalma és önkénye miatt – túlzottan az alkotmányozás hatalomkorlátozó elemére koncentrálnak. A hatalomkoncentrációtól való félelem következménye pedig egy olyan alkotmány lehet, amely nem az állam hatalmának konstituálásával, hanem kizárólag annak korlátozásával foglalkozik.<sup>23</sup> Az elhúzódó, hosszan tartó és sok nyilvános vitát generáló alkotmányozásnak fontos funkciója lehet ezen túlmenően a politikai szocializáció terén, amennyiben a racionális politikai viták hozzájárulhatnak a demokratikus intézményrendszerek megszilárdításához. Az elhúzódó alkotmányozás tehát egyesek szerint a politikai elit demokráciára nevelésének az eszköze lehet.<sup>24</sup> A hosszú alkotmányozási folyamat során ráadásul kellő gyakorlati tapasztalat és elméleti tudás is felhalmozódhat, amely az új alkotmány szövegének minőségében és koherenciájában is megmutatkozhat.

Stephen Holmes és Cass Sunstein az 1989/90-es kelet-európai rendszerváltozások kapcsán még abban sem látnak problémát, hogy az elhúzódó alkotmányozás folyamata közben a napi pártpolitika és a törvényhozás általi alkotmányozás párhuzamosan, egymástól csak nagyon nehezen elválasztható módon zajlik. Egyenesen előnyként értékeli ezt a párhuzamos folyamatot: szerintük a politikai szocializációhoz egyértelműen pozitívan járul hozzá az ilyenfajta alkotmányozás.<sup>25</sup> Ugyanakkor figyelmeztetnek: ha alapvető politikai kérdéseket nem sikerült véglegesen eldönteni a rendszerváltozás pillanatában, akkor elkerülhetetlen, hogy ezeket a politikai vitákat előbb vagy utóbb lefolytassák. A lezáratlan politikai kérdések depolitizálása és eljogiasítása csak még jobban elidegenítené a választópolgárokat az alkotmánytól – állítja Holmes.<sup>26</sup> Az a gondolat tehát, hogy a napi politikai csatározások fölött álló *alkotmányozó gyűlésnek* kellene megalkotnia az új alkotmányt, szép gondolatnak tűnhet egy Nyugat-Európából vagy éppen az Egyesült Államokból érkező vendégprofesszor számára, ám Holmes és Sunstein szerint a rendszerváltozás utáni Kelet-Európában ez egy teljesen megvalósíthatatlan elképzelés.<sup>27</sup> Az alkotmányozás parlamentarizálódása és pártpolitizálódása, az alapvető szabályokról és a napi politikai témákról folytatott viták egybeolvadása Holmes és Sunstein

szerint nemcsak hogy elkerülhetetlen, de egyenesen kívánatos is. Az új rendszer ugyanis az elitek közötti kiegyezés révén jött létre, anélkül, hogy választópolgárok szélesebb tömegét megkérdézték volna, vagy hosszasan vitáztak volna arról, milyen rendszerben is szeretnének élni. Másrésztől Holmes és Sunstein szerint a kelet-európai alkotmányok java része a politikai szereplők sajátos (személyes és intézményi) érdekeinek szem előtt tartásával, egy olyan alkufolyamatban jött létre, amelynek konstellációja azóta jelentősen megváltozott. Szerintük éppen ezért nem az alkotmányos rigiditás és mozdulatlan-ság, hanem éppen a nagymértékű alkotmányos flexibilitás teheti lehetővé ezen meghaladottnak tekinthető alkuk felülvizsgálatát. A szerzőpáros nem véletlenül említi a köztársasági elnök intézménye körül kialakult lengyel és magyar vitákat, mint amelyek alapvetően érintik egy ország politikai berendezkedését, de amelyek a rendszerváltás pillanatában személyekre szabott alkuk folyamán alakultak ki. Sőt, azt állítják, hogy a nyugati elemzőknek az alkotmányozás eljárási szabálytalanságainak megítélésekor is sokkal elnézőbbeknek kellene lenniük, mivel a politikai erőviszonyok még roppant instabilak és kiforratlanok. A szerzőpáros szerint viszont addig, amíg nem forrta ki magát a kelet-európai átalakulás, nem várható el, hogy egy olyan alkotmányhoz ragaszkodjanak a politikai elit tagjai, amely pillanatnyi alkuk szüleménye volt.<sup>28</sup> Az alkotmányozási kérdések és a napi politikai kérdések ebben a térségben egymásba olvadnak, amelynek minden hátrányát felülírja két előny: egyrésztől így szélesebb néptömegeket lehet bevonni az alapvető alkotmányos vitákba, másrésztől a politikai elit vitakultúrája is könnyebben kifejlődhet.<sup>29</sup> Összességében az alkotmányozás időpontját illetően azonban azt lehet megállapítani, hogy egyik és másik alternatíva mellett is szólnak érvek és ellenérvek, így inkább a konkrét politikai szituáció, és kevésbé a tudósok által lefektetett alapelvek lehetnek ebben a kérdésben meghatározóak.

Ami az alkotmányozás *időtartamát* illeti, ebben a kérdésben is történtek már előzetes vizsgálatok. Ahogy fentebb láttuk, az egyik érv szerint az elhúzódo és kibeszélt alkotmányozás alapvetően pozitívan járulhat hozzá az adott ország politikai kultúrájának kifejlődéséhez.<sup>30</sup> Kétségkívül igaz, hogy az alkotmányozás időtartama önmagában még nem határozza meg az elkészült alkotmány minőségét. Nem ritkán hangoztatott érv azonban, hogy alkotmányozás közben az előzetes konzultációk és az alkotmánytervezetről szóló vita időtartama igen-csak fontos az új alkotmány legitimitása szempontjából. Extrém példákkal és ellenpéldákkal tulajdonképpen minden bizonyítható lenne, hiszen Myanmar 2008-ban elfogadott alkotmánya 17 éven keresztül íródott, igaz szigorúan zárt ajtók mögött. Másrésztől Japán 1946-os alkotmányát alig néhány hét alatt állították össze amerikai kormányhivatalnokok, az egész alkotmányozási eljárás pedig nem tartott tovább 8 hónapnál. Elkins és társai 150 alkotmányozási folyamat vizsgálatából azt az eredményt szűrték le, hogy az alkotmányozás átlagos időtartama 16 és 22 hónap között volt.<sup>31</sup> Ugyanakkor megjegyzik: az alkot-

mányozási folyamat végét viszonylag könnyű megadni, hiszen a kihirdetés jelentené a folyamat lezárását, a kezdetének megadása viszont már sokkal komolyabb fejtörést okoz. Az egyes esetek összehasonlíthatósága végett erre vonatkozóan öt lehetőséget adtak meg a szerzők: 1. hivatalos bejelentés arra vonatkozóan, hogy új alkotmányt adnak egy országnak, amivel egy időben meghatározzák és felállítják az alkotmányozó testületet; 2. az alkotmányt megszövegező vagy azt elfogadó testület megválasztásának időpontja; 3. az alkotmányozó testület találkozájának első időpontja; 4. az alkotmányt megszövegező albizottság felállításának időpontja; 5. egy államcsíny/hatalomátvitel napja.

Az a normatív elvárás, hogy korlátozva legyen az alkotmánytervről szóló vita hossza ugyan már régóta ismert és elfogadott kritériuma az alkotmányozási folyamatnak,<sup>32</sup> a kérdés éppen ezért sokkal inkább az, hogy vajon a vita megfelelő hossza egyértelműen pozitív hatással van-e egy alkotmány legitimitására. Azaz: a vita önértékként tételezhető-e avagy a vitának lehetnek negatív hatásai is?<sup>33</sup>

#### AZ ALKOTMÁNYOZÓK ISMERETSZINTJE A POLITIKAI ERŐVISZONYOKRÓL

Ahogy az alkotmányozó nemzetgyűlés mellett szóló érvek kapcsán leírtuk: egyáltalán nem mindegy, hogy az alkotmányozó atyáknak milyen az ismeretszintje saját *jövőbeli*, illetve *aktuális* erejüket illetően. Sok alkotmányjogász és politikatudós azért választja normatív standardként a kifejezetten és kizárólag csak alkotmányozás céljából létrehozott gyűléseket, mivel egy ilyen gyűlésben nyílik a legnagyobb esély arra, hogy legalább részlegesen megvalósuljon a tudatlanság fátyla. Az alkotmányozó nemzetgyűlések esetében beszélhetünk ugyanis arról, hogy az alkotmányozóknak jóval alacsonyabb ismeretszintjük van (vagy csak sejtéseik lehetnek) arra vonatkozóan, hogy milyen erővel fognak rendelkezni az elfogadott alkotmányos rendszeren belül a *jövőben*. Ez a fátyol egyes érvelések szerint az érdekorientált érvelés és cselekvés helyett racionális megfontolásokra és cselekedetekre készítetné az alkotmányozó feleket. Más megfogalmazásban viszont mindössze annyiról van szó, hogy a kölcsönös bizalmatlanság és a veszteség minimalizálásának motivációja a hatalom minél erősebb megosztására sarkallja a feleket.

Az alkotmányozó felek *aktuális* politikai erőviszonyait tekintve két szempont lehet releváns: egyrészt az, hogy az alkotmányozás szereplői tisztában vannak-e a saját és a másik fél aktuális politikai erejével, másrészt pedig az, hogy ha ez az erőviszony ismert, akkor vajon kiegyensúlyozott vagy kiegyensúlyozatlan erőviszonyról van-e szó.<sup>34</sup> Adam Przeworski ezen két szempontrendszer figyelembe vételével három eshetőséggel számol: amennyiben az alkotmányozó felek tisztában vannak saját politikai erejükkel, ráadásul az erőmegosztás komoly egyenlőtlenségeket mutat egyik fél javára, akkor a létrehozott



politikai berendezkedés egyértelműen ezen fölényben lévő fél akaratát fogja tükrözni. Ha az alkotmányozó felek ismeretszintje magas, azaz többé-kevésbé ismerik egymás *aktuális* politikai erejét, ám az erőviszonyok kiegyensúlyozottak, akkor annak többféle végkifejlete is lehet: a nagyon pesszimista forgatókönyv szerint az események akár polgárháborúba is torkollhatnak, a kevésbé pesszimista forgatókönyv szerint ugyan nem sikerül intézményeket létrehozniuk, de polgárháború sem tör ki. Egy még kevésbé pesszimista forgatókönyv szerint olyan intézményeket hoznak létre a felek, amelyek működés-képtelenek lesznek, az optimista forgatókönyv szerint pedig akár működőképessé intézményeket is sikerülhet létrehozniuk.

A harmadik eset az, amikor a felek egyáltalán nem ismerik saját *aktuális* erejüket és egymás politikai erejét: ekkor ugyanis a felek vagy kölcsönös bizalmatlanságtól vezérelve vagy pedig racionális megfontolások alapján olyan erős fékeket és ellensúlyokat építenek be az új alkotmányba, amely egyetlen politikai erőnek sem teszi lehetővé, hogy túlzottan dominánssá váljon az új alkotmány alkotta keretrendszeren belül. Przeworski azt állítja, hogy ha még a demokratikus választások előtt alakítják ki az új intézményrendszert, akkor a racionálisan viselkedő, veszteségminimalizáló, önérdék-orientált szereplők nagyon erős fékeket fognak beépíteni az új rendszerbe.<sup>35</sup> Ez a szcenárió egyértelműen a politikai verseny során kisebbségben maradtak számára legkedvezőbb szcenárió. Przeworski állítása szerint az ilyen alkotmányok stabilabbak lesznek, mint az első eset szerint megalkotott alkotmányok, hiszen legalább részlegesen kompenzálni tudják a kisebbségben maradtakat.

## KÜLSŐ ÉS BELSŐ KÉNYSZEREK

Az alkotmányozás folyamata során igen ritkán esik meg, hogy az alkotmányozó erőt ne akadályozná valamilyen külső vagy belső kényszer. Jelen munkában nem a körülmények okozta kényszereket értjük kényszer alatt, hanem azokat a politikai szereplőket, akik részleges vagy teljes vétó- vagy szankcionálási joggal rendelkezhetnek egy alkotmányozási folyamat során. A belső és külső kényszerek számba vétele azért szükséges, mivel egyik vagy másik eleme szinte minden alkotmányozási folyamatban megfigyelhető.<sup>36</sup>

A külső kényszerek tekintetében a legegyszerűbb helyzetet természetesen a megszállás jelenti. Egy országot megszálló erők különféle mértékben avatkozhatnak be egy ország alkotmányozási folyamatába. Ebbe a kategóriába tartoznak azok az alkotmányok, amelyeket a megszálló hatalmak írtak, és kényszerítettek rá a megszállt országra.<sup>37</sup> Kevésbé extrém esetnek számít az, amikor nem a megszállók írják az alkotmányt, sőt némi mozgásterük és választási lehetőségük is van az ország alkotmányozó atyáinak, ám a megszállók ettől függetlenül komoly külső korlátokat állítanak fel. Ezek a korlátok szintén különböző mére-

teket ölthetnek. A német alkotmányozó atyáknak például még azt is sikerült elérniük a megszálló hatalmaknál, hogy az elfogadott alkotmányt ne népszavazás útján hagyassák jóvá, hanem a tartományi parlamentek révén.<sup>38</sup>

Ami a belső kényszereket illeti, itt is abban az esetben a legegységesebb a helyzet, amikor belsőleg oktrojált alkotmányról beszélünk. Ebben az esetben a nem demokratikus úton hatalomra került politikai szereplők a választópolgárok közvetett vagy közvetlen jóváhagyása nélkül adnak új alkotmányt egy országnak.<sup>39</sup> A belső kényszerek spektruma ugyanakkor sokkal szélesebbnek tűnik. Elster e tekintetben megkülönböztet *upstream* és *downstream* kényszereket. *Upstream* kényszereknek azok a korlátok számítanak, amelyeket a *pouvoir commettant* még a *pouvoir constituant* összehívása előtt felállít a *pouvoir constituant* számára.<sup>40</sup> Az alkotmányozó erő szinte mindig egy olyan kreált testület formáját ölti magára, amelyet a választópolgárok felhatalmaznak egy alkotmány elkészítésével, módosításával vagy kiegészítésével.<sup>41</sup> Az alkotmányozó testület létrehozó szereplők persze szeretnek egyéb korlátokat is felállítani az alkotmányozó képviselőknek. A legismertebb példával élve: az amerikai Kontinentális Kongresszus azzal a céllal hívta életre a Philadelphiai Gyűlést, hogy az megváltoztassa az alkotmányt. Egy vadonatúj alkotmány megírására azonban nem adott felhatalmazást a Kongresszus, mindössze a Konföderációs Cikkelyek kiigazítására. A Philadelphiai Gyűlésre érkező képviselők egy része ezen túlmenően kötött mandátummal érkezett, hiszen delegálók megszabták: ragaszkodniuk kell a tagállamok azonos szavazati jogához. Másrészről Elster elméletét azzal kell kiegészíteni, hogy az alkotmányozó testületek maguk sohasem monolitikus jellegűek, hanem többé vagy kevésbé megosztottak. A megosztottságon csak abban az esetben könnyű felülemelkedni, ha egy alkotmányozó gyűlésben kevés nagy párt van jelen és az alkotmány elfogadásához az egyszerű többség is elegendő. Az esetek nagy többségében azonban arról van szó, hogy az alkotmányozó testület sok pártból szokott állni, ráadásul egy új alkotmány elfogadásához általában minősített többségre van szükség. Ebben az esetben viszont a *pouvoir commettant* azáltal állít fel korlátokat, hogy vétőszereplőket küld az alkotmányozó testületbe.

A *downstream* kényszerek esetében arról van szó, hogy van egy olyan politikai szereplő, amelynek az alkotmányozó gyűlés által elfogadott alkotmányt még ratifikálnia kell. Ebben az esetben ugyanis az alkotmányozóknak figyelembe kell venniük azokat a vélt álláspontokat, amelyek megakadályozhatják az alkotmány referendumon történő ratifikációját. A Philadelphiai Gyűlés résztvevőinek folyamatosan ott járt a fejében, hogy az általuk elfogadott alkotmányt a tagállamokban még jóvá kell hagyatni, ami az alapvetően ellenségesnek tűnő államok esetében nem is tűnt egyszerű vállalkozásnak.<sup>42</sup> Előfordul persze, hogy a korlátokat felállító politikai szereplők akaratát az alkotmányozó testület egészen egyszerűen figyelmen kívül hagyja. A Philadelphiai Gyűlés résztvevői legalább három ponton egészen egyszerűen figyelmen kívül hagyták a gyűlést

egybehívó politikai erők akarátát: egyrészt alkotmánymódosítás helyett egy teljesen új alkotmányt írtak. Másrészt nem a mandátummal bíró állami törvényhozásokkal hagyták jóvá az új alkotmányt, hanem újonnan egybehívott állami (ratifikáló) gyűlésekkel. Harmadrészt pedig nem mind a 13 állam ratifikáló gyűlésének jóváhagyására volt szükség az alkotmány elfogadásához, hanem mindössze kilenc támogató szavazatra. Ezen *upstream* kényszerek át-hágása, az eljárási szabályok nyílt megsértése ellenére sikeresen vette a *downstream* akadályokat a philadelphiai gyűlés által elfogadott új alkotmány.<sup>43</sup>

### AZ ALKOTMÁNYOZÁS FÁZISAI ÉS AZOK JELLEMZŐI

Amennyiben az alkotmányozás *körülményeit* az előbbi négy szempontrendszer alapján meghatároztuk, és összehasonlítottuk, úgy a következő lépésben szemügyre kell venni az alkotmányozási eljárás konkrét *fázisait*. A szakirodalom hét ilyen fázist különít el egymástól. Többé-kevésbé időrendbe állítva ezek a következők: 1. előzetes konzultáció, amely során az alkotmány kialakításához szükséges ötleteket gyűjtik össze; 2. az alkotmányozó testület megválasztása; 3. az alkotmányozás eljárási rendjének meghatározása; 4. konzultáció, amely során az alkotmányozó testület szakértőktől kér be véleményeket; 5. megszövegezés; 6. vita; 7. elfogadás.<sup>44</sup>

A különböző fázisok különféle jellemzőkkel bírhatnak. Egy összehasonlító tanulmányban érdemes lehet összevetni a különböző fázisok időtartamát és jellegét. Az alkotmányozási fázisok lehetséges jellemzőiről a *Melléklet* táblázata ad átfogó képet. Az előzetes konzultáció, a konzultáció, a szövegezés és a vita tekintetében releváns információ lehet ezen fázisok *időtartama*, hiszen a túl hosszúra nyúló alkotmányozás ugyanúgy problematikus lehet, ahogy a rendelkezésre álló szűkös időkeret is komoly aggályokat okozhat. Fentebb már általánosságban említettük, hogy az alkotmányozási folyamat egészét érintően az időtartam kérdése milyen jellegű kérdésfelvetéseket implikál. Az egyes fázisokra lebontott vizsgálat annyiban lehet releváns összehasonlítási alap, amennyiben abból következtetni lehet az alkotmányszöveg kidolgozóinak lehetőségeire. Az előzetes konzultáció vagy a konzultáció időtartama azt mutatja meg, hogy az alkotmányozóknak mennyi idejük volt az elméleti tudás és a gyakorlati tapasztalatok megszerezésére a szövegezési fázist megelőző időszakban. A szövegezés időtartama azt mutathatja meg, hogy milyen alapossággal dolgozták fel az előzetes konzultáció során felhalmozott tudást, végül pedig a vita időtartama arra utal, hogy milyen mértékben állt fenn az alkotmánytervezet alakításának lehetősége. Mindezek a kérdések arra világíthatnak rá, hogy milyen *fontossággal* bírt egy-egy fázis vagy egy-egy politikai szereplő az alkotmányozási folyamatban.<sup>45</sup> A gyakorlat azt mutatja, hogy különböző alkotmányozási folyamatok különböző mértékben helyeznek súlyt egyik vagy másik fázisra.

Egy összehasonlító tanulmány esetében szintén komoly relevanciája lehet annak a kérdésnek, hogy milyen módon választják meg az alkotmányozó testületet.<sup>46</sup> Közismert, hogy a kelet-európai legális forradalmak során több esetben is olyan testületek változtatták meg a fennálló alkotmányt és biztosították a politikai rendszer átalakulását, amelyek illegitim módon jöttek létre. Formális értelemben ezek az alkotmányok nem lesznek legitimek, még akkor sem, ha tartalmi tekintetben teljesen megfelelnek a demokratikus elvárásoknak, sőt idővel empirikus legitimitásuk is kifejlődik.<sup>47</sup> A kelet-európai „alkotmányos forradalmak” és „radikális kontinuitások” (Arato) formális legitimitációjának hiányát a szakirodalomban különféleképpen ítélik meg: egyesek szerint ezt a formai hiányosságot valójában sohasem lesz képes pótolni az idővel kialakuló empirikus legitimitás, ami jelentős mértékben megnehezíti a konszolidációs folyamatokat. Mások szerint viszont a formális hiányosságok jelentősége az idő előrehaladtával csökkenhet, amennyiben a politikai szereplők közben fenntartják és működtetik az alkotmányos rendszert, és nem kérdőjelezzik meg annak alapját.<sup>48</sup>

Amennyiben azonban az alkotmányozást egy olyan gyűlés hajtja végre, amelyet demokratikus módon választottak meg (azaz formális legitimitással bír), úgy az a kérdés merül fel, hogy milyen választási rendszer alapján választják meg a képviselőket. A két szélsőség, a többségi és a proporcionális rendszer között természetesen számos fokozatbeli variáns létezhet. A szakirodalom eddig inkább csak normatív szempontból vizsgálta a kérdést, és a kutatók többsége egyetértett azzal a megállapítással, hogy az alkotmányozó grémiumoknak a lehető legnagyobb mértékben reprezentatívnak kellene lenniük, azaz proporcionális választási rendszerrel kellene őket egybehívni, ráadásul minél alacsonyabb választási küszöbvel.<sup>49</sup> Ahogy arra már fentebb is felhívtuk a figyelmet, a választási rendszereknek egyszerre kell két ellentétes célt szolgálniuk: egyrészt stabil kormánytöbbséget kell kialakítaniuk, amelyre leginkább a többségi választási rendszer alkalmas, másrészt viszont reprezentatívnak is kell lenniük, azaz a társadalom legszélesebb rétegeit kell megjeleníteniük a parlamentben. Elster szerint azért is tűnik jobb megoldásnak a kizárólag alkotmányozás céljából létrehozott gyűlés, mert nem kell megfelelnie a kormányozhatóság kritériumának, így a két ellentétes elv közül a minél szélesebb reprezentáció elve érvényesülhet. Az alkotmányozó gyűlésnek normatív szempontból az lenne a feladata, hogy a társadalmi érdekek minél szélesebb spektrumát meg tudja jeleníteni, és egyúttal minél szélesebb konszenzust tudjon teremteni az elfogadott alkotmánynak.<sup>50</sup> Ugyanakkor elemzők arra is felhívták a figyelmet, hogy ez az ideális eset szinte sohasem valósult meg a történelem folyamán, mivel az alkotmányozási folyamatok nem egy téren és időn kívüli álmvilágban zajlanak, hanem olyan közegben, ahol a politikai szereplők sajátos érdekeinek megfelelően próbálják kialakítani az alkotmányozás körülményeit is.<sup>51</sup> Ráadásul a proporcionális reprezentáció azt implicálja, hogy igen sok szereplője lesz az alkotmányozási folyamatnak, amely a tapasztalatok sze-

rint vagy nagyon megnehezíti a konszenzus elérését, vagy pedig inkohérensé teszi a végső alkotmányszöveget.<sup>52</sup>

Az alkotmányozás különböző fázisainak nemzetközi összevetésekor három további kérdés lehet döntő jelentőségű: az alkotmányozás során felmerülő politikai konfliktusok *jellegének* kérdése, az *inkluzivitás* kérdése, és végül a *nyilvánosság* kérdése. Míg az első kérdésben viszonylag szűk szakirodalomra támaszkodhat jelenleg a kutató,<sup>53</sup> addig a második két kérdésben már nagy tömegű adatok feldolgozása is megtörtént. A spanyol demokratizálódási folyamatokat elemezve Andrea Bonime-Blanc írta le az alkotmányozás különböző fázisait aszerint, hogy konszenzuális vagy disszenzuális stratégia jellemezte-e inkább az alkotmányozó feleket.<sup>54</sup> Meglátásunk szerint Bonime-Blanc elemzése ropant értékes, egy ponton azonban korrekcióra szorul: a konszenzuális-disszenzuális fogalompár használata ugyanis félrevezető lehet és egyben beteljesíthetetlen elvárásokat generálhat, ezért inkább a kompromisszumkereső/konfliktusos fogalompárt használjuk az alkotmányozási folyamatban résztvevő felek stratégiájának jellemzésére.<sup>55</sup> A kompromisszumos jellegű alkotmányozás azt jelentené, hogy az alkotmányozási folyamat közben a felek elsősorban kompromisszumkereső stratégiát folytatnak. Ennek az elsődleges oka általában az, hogy máskülönben nem tudnak új alkotmányt létrehozni. Ha van olyan fél, amelyiknek nem is érdeke egy új alkotmány megalkotása, vagy ha olyan erőfölénnyel rendelkezik az egyik fél, amely egyedül is képessé teszi az alkotmányozásra, akkor ez a stratégia vagy nem lesz domináns az alkotmányozási folyamatban, vagy pedig nem vezet sikerre, azaz nem készül új alkotmány.<sup>56</sup> Ha azonban a politikai közösség sajátos politikai kultúrája, egy adott politikai szituáció vagy éppen a felek aktuális érdekei miatt a kompromisszumkereső stratégia érvényesül, akkor a megkötött kompromisszumok miatt az elfogadott alkotmány szövege jó eséllyel inkohérens lehet és tartalmazni fog olyan tisztázatlan elemeket, amelyekben a felek nem tudtak megegyezni, éppen ezért az alkotmány későbbi értelmezésére hagyják a kérdés megoldását.<sup>57</sup> Összességében Bonime-Blanc kompromisszumkereső alkotmányozásként jellemzi az 1978-as spanyol alkotmányozási folyamatot, noha arra is felhívja a figyelmet, hogy az alkotmányozás különböző fázisaiban felváltva volt megfigyelhető a kompromisszumkereső és a konfliktusos stratégia.<sup>58</sup> Persze akár az is előfordulhat, hogy szinte végig kompromisszumos jelleget ölt az alkotmányozás, ám a végső stádiumban, az alkotmánytervezet elfogadását mégiscsak a konfliktusos stratégia határozza meg.<sup>59</sup>

A másik lehetséges stratégiai viszonyulás konfliktusos jellegű. A felek ebben az esetben nem feltétlenül érdekeltek a kompromisszumkeresésben, így nyíltan vállalhatják a konfliktusos stratégiát. Ebben az esetben a többségi jellegű alkotmányozás jellemzi az alkotmányozás egészét, vagy egyes fázisait. Persze azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy nemcsak az alkotmányozás különböző fázisai különbözhetnek e tekintetben, hanem az alkotmányozásban

résztvevő felek is váltogathatják stratégiájukat, vagy éppen kitarthatnak kompromisszumkereső vagy konfliktusorientált stratégiájuk mellett. Empirikus esettanulmányok révén lehet felderíteni azt, hogy az alkotmányozás melyik fázisa milyen jelleget öltött, és hogy vajon a politikai szereplők milyen érdekei és motivációi dominálták az alkotmányozás adott fázisát.

A szakirodalomban legjobban feldolgozott kérdés az alkotmányozási folyamat *inkluzivitását*, illetve *nyilvánosságát* érinti. A normatív álláspontot megfogalmazó szerzők igen gyakran leegyszerűsítik a választ: kiindulópontjuk a minél szélesebb inkluzivitás és a minél szélesebb nyilvánosság álláspontja, mivel meglátásuk szerint egy alkotmány legitimitását ez a két elem erősítheti a leginkább. Empirikus vizsgálatok és alaposabb teoretikus megfontolások azonban jelentősen árnyalják ezt a sematikus-idealisztikus megállapítást. Egyrésztől egyre többen állítják, hogy a nyilvánosságnak csak az alkotmányozási folyamat bizonyos fázisaiban van nagy jelentősége, vannak azonban olyan fázisok, amelyek során kifejezetten zavaró lehet a nyilvánosság. A konzultációk és a szövegezés fázisait sok kutató szerint inkább el kell zárni a nyilvánosság elől.<sup>60</sup> Másrésztől az alkotmányozásban és a végső szöveg megfogalmazásában, valamint annak elfogadásában résztvevő nagyszámú szereplő akár negatív következményekkel is járhat, amennyiben a végső szöveg annál nagyobb eséllyel lesz inkoherens és/vagy tartalmazhat nyitva hagyott kérdéseket, szándékosan homályos megfogalmazásokat.<sup>61</sup> Az inkluzivitás ráadásul növelheti a vita polarizációjának esélyét is, ami sikertelen alkotmányozási folyamatot is előrevetíthet. Ahogy fentebb is említettük: a minél szélesebb körű vita nem feltétlenül jelenthet önértéket, hiszen könnyen kialakulhat olyan politikai szituáció, amelyben a széles körben folytatott vita nem pozitív, hanem sokkal inkább negatív hatást eredményez, a vitatkozó felek a kompromisszumok helyett a polarizáció útját választhatják.<sup>62</sup>

Az alkotmányozási folyamatban résztvevő felek számával kapcsolatban összehasonlító elemzés tárgyává lehet tenni azt, hogy melyik fázisban milyen mértékben volt inkluzív az alkotmányozási folyamat. Manapság már egyre határozottabban állítják, hogy a megszövegezés fázisára egyértelműen negatív hatással van a túl sok szereplő bevonása, mivel inkoherens és homályos szövegeket eredményezhet a túlzott arányú részvétel. Mások a brazil példát emlegetve arra hívják fel a figyelmet, hogy az előzetes konzultáció szakaszában a vitában résztvevő felek nagy száma könnyen vezethet átláthatatlanul hosszú alkotmányszöveghez.<sup>63</sup> Elkínsék megemlíti továbbá azt is, hogy az inkluzivitás nem szükségszerűen növeli az alkotmány legitimitását. Nagy mennyiségben e tekintetben nem állnak rendelkezésre adatok, ám számos olyan példát lehet felhozni, ahol az alkotmányozásba bevont nagyszámú szereplő sem eredményezett stabil és széles körben elfogadott alkotmányt.<sup>64</sup> Sőt, bizonyos esettanulmányok azt mutatják, hogy nem a résztvevő felek száma befolyásolja az új alkotmány elismertségét és támogatottságát, hanem az, hogy

a megkérdozettek az alkotmányt elfogadó többséghez, vagy az azt elutasító kisebbséghez tartoznak-e.<sup>65</sup>

Másrészt a deliberatív demokrácia kritikusai arra figyelmeztetnek, hogy a hosszabb időtartamú és széles tömegeket megmozgató vita öngerjesztő folyamatként akár további polarizációhoz is vezethet. Adott esetben ugyanis a hosszú vita nem konszenzust eredményez, hanem még inkább mélyíti a már amúgy is meglévő konfliktusokat.<sup>66</sup> Az alapvető kérdés tehát sokkal inkább az, hogy vajon a vita a konfliktus intenzitásának a csökkenéséhez vagy éppen növekedéséhez járul-e hozzá? A vita önmagában ugyanis mindkettőt eredményezheti. A vita polarizáló hatására elsősorban akkor kell számítani, ha a párbeszédben nem egymással ellentétes nézeteket képviselő felek vesznek részt, hanem olyanok, akik hasonló nézeteket vallanak. Ha a nyilvánosság különféle csoportjai között eleve nincs átjárás, ha nem kommunikálnak egymással a különböző nézeteket valló felek, ha oszloposodott társadalmak nyilvánosságáról van szó, akkor Sunstein szerint az ellentétes álláspontok közeledése helyett az azonos nézetet vallók csoportjának tagjai inkább a radikálisabb vélemények felé mozdulnak el.<sup>67</sup> A megoldást tehát nem a minél szélesebb körű, inkluzív vita, hanem a vitában résztvevő felek politikai kultúrájának átformálása, kompromisszumkészségének a kialakítása jelentheti. Ez utóbbi esélyeit viszont nagymértékben csökkenti az, ha az alkotmányozás nem a fentebb említett kegyelmi pillanatban történik, amikor még nem alakult ki az egészséges pártverseny. A demokratizálódás (a pártverseny kialakulása) és a konszenzust előfeltételező alkotmányozás ugyanis szinte bizonyosan kizárja egymást: ha az alkotmányozás nem előzi meg a demokratizálódást, akkor nagyon kevés esély van egy igen széles körű konszenzus kialakulására. Azaz: ha a pártverseny kialakulása és megszilárdulása révén a demokratizálódás már végbement, akkor a konszenzusos alkotmányozásra nagyon kicsi az esély. Ez az egyik lényeges tanulsága a rendszerváltást követő lengyel és magyar alkotmányozásnak.<sup>68</sup>

Az alkotmányozási folyamat másik nagyon érdekes szempontja, amelyet összehasonlító vizsgálat tárgyává érdemes tenni, a *nyilvánosság* kérdése. A nyilvánosság ereje elsősorban arra való, hogy a politikai szereplők vagy pártjuk magánérdeke ne dominálhassa az alkotmányozás folyamatát. E nemes cél szélsőséges érvényesítése azonban komoly gondokat okozhat olyan alkotmányozási folyamatokban, amelyeket az erőteljes polarizáció jellemez. Ebben a kontextusban ugyanis az alkotmányozásban részt vevő politikai elit tagjai elsősorban saját választópolgáiraikhoz beszélnek, és nem engedhetik meg maguknak, hogy kompromisszumot kössenek a nyilvános szférában abszolút elutasított ellenféllel, mivel az komoly presztízsveszteséget jelentene saját szavazóik előtt.<sup>69</sup> A polarizált politikai kultúrákban nem véletlenül preferálják az alkotmányozási folyamatok bizonyos fázisaiban a zárt ajtók mögötti tárgyalásokat. A nyilvános tárgyalások Elster szerint gyakran az érzelmek győzelmét

hozzák, mivel a képviselők saját választópolgárait akarják lábba hozni, nem pedig politikai ellenfelüket racionálisan meggyőzni.<sup>70</sup> Másrészt az is igaz, hogy sajátos (személyes és intézményes) politikai érdekeit minden politikai szereplő megpróbálja a közérdek valamilyen indoka mögé rejteni.<sup>71</sup> A zárt ajtók lehetővé teszik azt, hogy egy nehezen megoldható helyzetben a felek arcvesztés és presztízsvesztés nélkül találjanak kompromisszumos megoldást, illetve, hogy nyíltan találják egymásnak sajátos politikai érdekeiket, hogy aztán kölcsönös kompromisszumok révén feladjanak ezekből a sajátos érdekekből a vitás kérdések megoldása érdekében. Harmadrészt az is megfontolandó érv lehet, hogy a titkos tárgyalások a viták minőségét is javíthatják azáltal, hogy a képviselők feladhatják álláspontjukat, ha meggyőzték őket bizonyos kérdésekben. A nyilvánosság színe előtt az ilyesmi egyértelműen politikai kudarcnak számítana.<sup>72</sup> Az alkotmányozás bizonyos fázisainak (elsősorban a konzultációnak és az alkotmánytervezet megszövegezésének) ezen szerzők szerint zárt ajtók mögött kell lezajlania. Az előzetes konzultáció, a vita és az elfogadás fázisaiban a nyilvánosság szükségességét persze ők sem vonják kétségbe, mindössze arra hívják fel a figyelmet, hogy lehetnek olyan fázisai az alkotmányozásnak, amelyek a nyilvánosság kizárása mellett hatékonyabban vezetnek konfliktusok megoldásához.<sup>73</sup> Ráadásul azt is megállapítják, hogy a valódi konfliktusokat okozó kérdések leggyakrabban informális és nem nyilvános összejöveteleken dőlnek el.<sup>74</sup> A konszociális demokráciák működésének is az egyik leglényegesebb eleme a zárt ajtók mögötti tárgyalások.<sup>75</sup>

Szintén sokat vitatott eleme az alkotmányozási eljárásoknak, hogy vajon szükség van-e az elfogadott alkotmány referendum általi jóváhagyásra. Az ellenérv szerint a választópolgároknak nincs meg a kellő kompetenciája ahhoz, hogy egy (több) száz paragrafusból álló alkotmányszövegről véleményt nyilvánítsanak. A referendum támogatói viszont az alkotmány nagyobb legitimitására hivatkozva állítják, hogy szükség van az állampolgárok ratifikációjára. Másrésztől felmerül a kérdés, hogy vajon az alacsony részvételi aránnyal és/vagy szűk többséggel referendumon elfogadott alkotmány vajon mennyiben járul hozzá az új alkotmány legitimitásának növekedéséhez vagy az alkotmány körüli konfliktusok csillapodásához. Egy összehasonlító tanulmány esetében ezért nem csak azt kell megvizsgálni, hogy vajon referendummal ratifikálták-e az alkotmányt, hanem azt is, hogy milyen arányban fogadta el az új alkotmányt az alkotmányozó testület, illetve hogy milyen arányban hagyta jóvá az elfogadott alkotmányt a választópolgárok összessége a referendumon.

## A MÓDSZER

Miután tisztáztuk, hogy az alkotmányozás körülményeit (1–6. pont) és magát az alkotmányozás eljárását (7. pont) milyen szempontok szerint érdemes ösz-



szehezonlító elemzés tárgyává tenni, azt is meg kell határozni, hogy milyen *módszerrel* vegyük górcső alá az összehasonlítás tárgyává tett alkotmányokat.

E tekintetben nem az összehasonlító alkotmányjog különféle módszereit követjük, mivel meglátásunk szerint az érvényes, illetve az új alkotmány révén kialakítandó jogi intézményrendszer csak egyik aspektusát adja az alkotmányozási *folyamatnak*. Meglátásunk szerint az alkotmányozási folyamatban egyszerre játszanak szerepet a meglévő intézmények és az ezen jogi intézményeket működtető politikai szereplők. A politikatudomány módszertanában a kilencvenes évek közepe óta egyre meghatározóbbá váló aktorcentrikus institucionalizmus eleget tud tenni annak a követelménynek, hogy egyszerre vegye figyelembe az intézményi korlátokat és a politikai szereplők motivációit, szándékát és érdekeit. Ez nem azt jelenti, hogy az aktorcentrikus institucionalizmus módszertana szerint azonos súlya lenne az alkotmányozási folyamatok megértésekor/magyarázatakor az intézményeknek és a politikai szereplők szándékainak. A hangsúly egyértelműen a politikai szereplőkre helyeződik, az intézmények pedig mint mindenkori korlátok jelennek meg. Megfordítva: az intézmények alapvetően egy olyan keretrendszernek adnak, amelyet a lehető legszélesebb spektrumon be tudnak játszani a politikai szereplők.<sup>76</sup> Harmadrészt azt is látni kell, hogy éppen az alkotmányozás *folyamata* az, amelyet a politikai szereplők sajátos érdekeinek és viselkedésmódjának figyelembe vétele nélkül szinte lehetetlen megérteni. Az új alkotmány szövegszerűen elemezhető az alkotmányozási eljárás ismerete nélkül is,<sup>77</sup> ám annak megértése, hogy miként alakult ki az új alkotmány, illetve, hogy politikai érdekeik és viselkedésmódjuk (azaz politikai kultúrájuk) alapján mi várható az alkotmányozóktól, leginkább az aktorcentrikus institucionalizmus segítségével lehetséges.

Az Elkins–Ginsburg–Melton szerzőtriónak minden bizonnyal igaza van, amikor azt állítják, hogy az új alkotmányokban felépített intézményi struktúra jellege befolyásolhatja egy alkotmány tartósságát.<sup>78</sup> Sőt, az is igaz, hogy a tudomány eddig sokkal inkább külső körülményekkel (háborúk, kataklizmák stb.) magyarázta egy-egy alkotmány tartósságát vagy halálát, és szinte egyáltalán nem vette figyelembe, hogy egy rosszul megírt alkotmány maga is szülhet krízishelyzeteket.<sup>79</sup> Az alkotmányban rögzített intézményi struktúrán kívüli, exogén tényezők azonban kizárólag személytelen és irányíthatatlan folyamatokként jelennek meg a szerzőtriónál.<sup>80</sup> Meglátásunk szerint viszont külső körülménynek nem csak az ilyen személytelen kataklizmák tekinthetők, hanem a politikai szereplők érdekei, szándékai és előfeltevései által formált *politikai kultúra* is. A politikai szereplők érdekei, szenvedélyei és racionális gondolkodása által formált viselkedéskultúra ugyanis nagyban befolyásolja az új alkotmányban elfogadott intézmények működési módját.<sup>81</sup> Míg a szerzőtrió a politikai szereplők által kialakított intézményrendszerek jelentőségét hangsúlyozza, addig mi a jelen írásban amellet érvelünk, hogy az intézményrendszer csak egy olyan tág keret, amely keretnek a szélein ugyanúgy lehet játszani, ahogy a közepén.

Hogy hol folyik a küzdelem, az azonban a politikai szereplők érdekeitől, szándékaitól és stratégiájától függ, és nem magától az intézményrendszerrel.<sup>82</sup> Ezen folyamatok elemzéséhez ad eszközöket az aktorcentrikus institucionalizmus.

Az *aktorcentrikus institucionalizmus* kiindulópontja az a plauzibilis előfeltevés, hogy a politikai szereplőket sajátos *érdekeik*, illetve *várakozásaik* vezérik cselekedeteikben, nem pedig értékracionális megfontolásaik.<sup>83</sup> Az alkotmányozás szereplőivel sincsen ez másként: a mindenkori politikai helyzetben minden politikai szereplőnek vannak sajátos (személyes és intézményes) érdekei, amelyeket a legtöbbször a közérdek argumentuma mögé rejtenek. Ez nem azt jelenti, hogy a politikai szereplők sajátos érdeke nem eshetne egybe a közérdek ilyen vagy olyan felfogásával.<sup>84</sup> Azt viszont igenis jelenti, hogy a közérdek vagy éppen a demokrácia egy bizonyos koncepciója inkább kedvezhet az egyik, mint a másik politikai szereplőnek, ami viszont azt implikálja, hogy adott politikai szereplő mindig a neki kedvező közérdek-koncepciót fogja védelmébe venni – ezáltal pedig sajátos (személyes és intézményes) érdekeit előmozdítani.<sup>85</sup>

Elster a politikai szereplők érdekeit három csoportba osztja: léteznek *személyes érdekek*, *csoporthérek* és *intézményi érdekek*. A politikusok *személyes érdeke* természetesen befolyásuk/hatalmi potenciáljuk növelése vagy megtartása. A személyes érdekek felderítése sohasem könnyű, ám az 1989-es magyar és lengyel alkotmányozási folyamat során az elnöki rendszer bevezetéséről lezajlott viták jól mutatják, hogy az ilyen jellegű kutatás korántsem jelent megoldhatatlan feladatot.<sup>86</sup> Természetesen kellő körültekintéssel kell megrajzolni a politikusi motivációkat, a viselkedést magyarázó okokat, ám enélkül a momentum nélkül nagyon nehéz reális képet kapni az alkotmányozási folyamat mikéntjéről.<sup>87</sup> A *csoporthérek* meghatározó szerepe Elster szerint ugyanakkor legalább akkora, ha nem nagyobb jelentőséggel bír az alkotmányozás folyamatában, mint a személyes érdekek. A Philadelphiai Gyűlés vitái tulajdonképpen nem szóltak másról, mint különféle csoporthérek (értsd: a tagállamok) küzdeleméről, ahogy az 1789-es francia nemzetgyűlést is a rendi érdekek összecsapása határozta meg. Ugyanígy csoporthérek határozzák meg a választási rendszer körüli vitákat: ahogy arra fentebb is tettünk utalást, a pártok aszerint érvelnek az egyik vagy éppen a másik választási rendszer mellett, hogy sajátos (csoporthérek) mit diktálnak.

A harmadik meghatározó fajtája az érdekeknek az *intézményi érdek*. Az intézményi érdek megléte azt feltételezi, hogy egy bizonyos politikai intézmény egy új alkotmány kidolgozásakor meg akarja tartani vagy éppen növelni akarja saját hatalmát az új keretrendszeren belül. Elster példái szerint nem véletlen, hogy az 1921-ben a parlament által kidolgozott lengyel alkotmány, vagy éppen a francia parlament által kidolgozott 1946-os alkotmány is meg akarta őrizni a parlamentek túlsúlyát a végrehajtó hatalommal szemben. Ahogy az sem véletlen, hogy az 1958-ban de Gaulle által kidolgozott alkotmány viszont jelentős többlethatalmat adott a francia köztársasági elnök kezébe. Az intézményi érdek

érvényesítésének hipotézise azt állítja, hogy minden egyes politikai intézmény fenn akarja tartani, vagy növelni akarja saját erejét az új keretrendszeren belül.<sup>88</sup> Erre hivatkozva állítja Elster azt, hogy azok az alkotmányozó testületek, amelyek egyben normális törvényhozó testületként is működnek, az új alkotmányban is erősíteni akarják a törvényhozás erejét. Érdekes módon azonban a kelet-európai tranzitológiai kutatásokra hivatkozva maga Elster is említ két kivételt: egyrészt a roppant erős magyar Alkotmánybíróság és a konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal megerősített magyar kormány példáját, másrészt pedig a kelet-európai körülményekhez képest viszonylag nagy hatalommal rendelkező lengyel köztársasági elnök példáját. Ezek a példák viszont jól magyarázhatók a személyes érdekek és a csoportérdekek figyelembe vételével. Másrészt Elster intézményi önérdék-érvényesítési hipotézisét Elkins és társai empirikus elemzésekre hivatkozva részben megerősítik, részben cáfolják is: míg az alkotmányozó nemzetgyűlések által elfogadott alkotmányok gyakran erősebb hatalmat adnak a törvényhozó hatalomnak, mint a törvényhozó hatalomként is működő alkotmányozó testületek, addig a végrehajtó hatalom által megírt alkotmányok valóban erősebb végrehajtó hatalmat rögzítenek az új alkotmányban.<sup>89</sup>

Az érdekek egyértelmű dominanciája mellett nagy jelentőséggel bírnak Elster szerint azok a *feltételezések* (hitek) is, amelyek az alkotmányozók saját (jövőbeli) politikai erejére, illetve a választók elvárásaira és magatartására vonatkoznak. Ezek a feltételezések a sajátos érdekekkel együtt határozzák meg azt, hogy melyik szereplő milyen érvek mentén milyen álláspontot foglal el egy-egy kérdésben az alkotmányozás folyamán.<sup>90</sup>

Az érdekeken és feltételezéseken túlmenően az alkotmányozás szereplőit befolyásolhatják döntéseik meghozatalában *szenvedélyeik* és (érték)*racionális* megfontolásaik is, ám sorrendben egyre csökkenő jelentőséggel. Kétségtávolú igaz, hogy az alkotmányok erejét igen sokan abban látják, hogy azok stabilitást biztosítanak a szenvedélyes kilengésekkel szemben. Ugyanakkor ennek megvalósulása ellen hat, hogy alkotmányozni leggyakrabban katalizmák idején szoktak, amikor pedig a szenvedélyek felett igen nehéz uralkodni. Ugyanez a körülmény akadályozza meg általában az alkotmányozókat abban is, hogy érdekmentes módon érveljenek és cselekedjenek az alkotmányozási folyamat során. Elster arra hívja fel a figyelmet, hogy nagyon nehéz lenne találni olyan alkotmányozást a történelemben, ahol ez az érdekmentesség érvényesült volna. Az alkotmányozási folyamatokban sohasem valami érdekmentes racionális megfontolás vezérli a tárgyalásztalnál ülő feleket, hanem természetes módon mindig önérdékük és szenvedélyeik.<sup>91</sup> Az alkotmányozás folyamatát ezért a legritkábban határozza meg az érdekmentes racionális vita: az alkotmányozás során általában a sajátos érdekekkel rendelkező szereplők próbálják meg érvényesíteni érdekeiket. A realitásokkal számot vető elemzések az alkotmányozások folyamán minden egyes alkalommal felhívják a figyelmet az aktuálpolitikai (néha egyenesen személyekre szabott) alkotmányozás gyakorlatára.<sup>92</sup>

Az aktorcentrikus institucionalizmus tehát abból a feltevésből indul ki, hogy a politikai szereplők érdekmotivációinak és viselkedéskultúrájának megértése nélkül az alkotmányozási folyamatok sem érthetőek meg.<sup>93</sup> Azok az elemzések és normatív teóriák, amelyek légüres térbe helyezik az alkotmányozás folyamatát, amelyek egy ideálisan racionális vitához mérik a konkrét alkotmányozási folyamatokat, csak hamis ábrándokat és beteljesíthetetlen elvárásokat generálnak, így alkalmatlanok a valóság megragadására. Az aktorcentrikus institucionalizmus ugyanakkor nem abszolutizálja az alkotmányozásban részt vevő szereplők motivációját az események magyarázatakor: az intézményes keretek, a történelmi hagyományok, a mintakövetési mechanizmusok minden esetben vizsgálandó tényezők lehetnek. Ám a magyarázó sémák primer eleme minden esetben a politikai szereplők közötti interakciók (tárgyalások) lennének, amelyeket viszont a szereplők sajátos érdekei határoznak meg leginkább.

## ÖSSZEFOGLALÁS

Jelen munkában elsősorban arra tettünk kísérletet, hogy meghatározzuk azt a szempontrendszert, amely alapján az alkotmányozási folyamatokat összehasonlító módon lehet elemezni. Első lépésben meghatároztuk azokat a *körülményeket*, amelyek az alkotmányozás folyamatát befolyásolják. Ilyen körülménynek tekintettük annak megállapítását, hogy melyik politikai szereplő tekinthető az alkotmányozás *szubjektumának*. Az alkotmányozás folyamatát empirikus módon összehasonlító tanulmány esetében megkerülhetetlen tényezőnek tűnik az alkotmányozás *időpontjának* és *időtartamának* elemzése, ahogy az alkotmányozásban részt vevő felek *ismeretszintje* is komoly befolyással lehet az alkotmányozás mikéntjére. Ezen túlmenően az alkotmányozás körülményeit számba véve össze kell hasonlítani azt is, hogy milyen külső és belső *kényszerek* alakították az alkotmányozás folyamatát. Másrésztől számba vettük azt is, hogy a körülményeken túl az alkotmányozási eljárás különböző *fázisainak* mely *jellemzőit* kell egy empirikus összehasonlító tanulmányban megadni ahhoz, hogy az alkotmányozási folyamatok közötti különbségek és hasonlóságok jól láthatóvá váljanak. A hét fázis tekintetében minden egyes fázisra vonatkozóan megadtuk, hogy mely jellemzőkre érdemes koncentrálni (időtartam, fontosság, inkluzivitás, nyilvánosság, stratégia, az elfogadás módja és aránya). Az alkotmányozási fázisok ezen jellemzőinek leírása azt segítheti elő, hogy az alkotmányozási folyamatok különbségeit és hasonlóságait összevethető szempontrendszer szerint lehessen jellemezni. Harmadrészt azt is meghatároztuk, hogy a vizsgálat milyen *módszertani* előfeltevésekkel él. Rögzítettük, hogy az institucionalizmus–behaviorizmus választút helyett egy közéleti választást kell választania az elemzőnek, amely alapvetően a politikai szereplők *érdekeivel*, *szándékaival* és *előfeltevéseivel* magyarázza az alkotmányozási folya-

matok jellegét, de amely a meglévő intézményes keretrendszer korlátozó szerepének elemzésén túlmenően számol olyan tényezőkkel is, mint a történeti hagyományok vagy a mintakövetési mechanizmusok (*aktorcentrikus institucionalizmus*).

Ami az összehasonlítható alkotmányozási folyamatokat illeti, érdekes eredményeket hozhat a három magyar alkotmányozási folyamat összevetése, ahogy ezek összevetése a lengyel alkotmányozási folyamattal sem lenne érdektelen. De szintén sok izgalmat tartogathat a 2010/2011-es magyar alkotmányozási folyamat összevetése a második világháború utáni német alkotmányozási folyamattal, vagy éppen az 1978-as spanyol alkotmány elkészítésével. Végül mindenféleképpen tudományos érdeklődésre tarthatna számot az, ha a „békeidőkben” végrehajtott magyar alkotmányozást összevetnénk a szintén „békeidőkben” történt 1974-es svéd, illetve az 1982-es kanadai átfogó alkotmányrevíziókkal.

Ha a fentebb vázolt elemzési szempontrendszerek és módszertan segítségével sikerül összehasonlító elemzéseket végezni, akkor az azzal az eredménnyel kecsegtet, hogy tudományosan megalapozott módon kaphatunk választ arra a kérdésre, hogy vajon mennyiben tért el a 2011-es magyar alkotmányozási folyamat a nyugati kultúrkörhöz tartozó más alkotmányozási folyamatoktól. Ebben az esetben kiderülhet, hogy az új magyar alaptörvénnyel szemben megfogalmazott egyik legélesebb kritika, amely a létrejöttének körülményeire, az alkotmányozás folyamatára vonatkozott, valóban megállja-e a helyét. Ez az empirikus összehasonlító elemzés fogja meghatározni kutatásom következő fázisát.

MELLÉKLET

		1	2	3	4	5
1. szubjektum	legiszlátív-testületi	alkotmányozó nemzetgyűlés				
		alkotmányozási mandátummal bíró alkotmányozó törvényhozás				
		alkotmánymódosító hatalommal bíró alkotmányozó törvényhozás				
		alkotmányozási mandátummal nem bíró alkotmányozó törvényhozás				
		törvényhozási mandátummal nem bíró alkotmányozó gyűlés, amely törvényt is hoz				
	legiszlátív és végrehajtó hatalom	csak alkotmánymódosító hatalommal bíró alkotmányozó törvényhozás+végrehajtó				
		alkotmányozási mandátummal nem bíró alkotmányozó törvényhozás+végrehajtó				
végrehajtó hatalom+referendum						

PÓCZA KÁLMÁN

			1	2	3	4	5	
2. időpont	kataklizma							
	normál							
3. időtartam								
4. ismeretszint	magas	egyenlő						
		egyenlőtlen						
	alacsony							
5. külső kényszer	teljes							
	részleges							
6. belső kényszer	upstream							
	downstream							
7. fázisok	a. előzetes konzultáció	időtartam						
		inkluzivitás	inkluzív					
			non inkluzív					
		fontosság	számottevő					
	nem számottevő							
	b. választás	illegitim/tárgyalásos						
		proporcionális						
		többségi						
		vegyes						
	c. eljárásrend szabályozása	kompromisszumkereső						
		többségi						
	d. konzultáció	időtartam						
		inkluzivitás	inkluzív					
			non inkluzív					
		fontosság	számottevő					
			nem számottevő					
		stratégia	kompromisszumkereső					
	konfliktusos							
	nyilvánosság	nyílt						
		titkos						
	e. szövegezés	időtartam						
		stratégia	kompromisszumkereső					
			konfliktusos					
nyilvánosság		nyílt						
	titkos							
f. vita	időtartam							
	stratégia	kompromisszumkereső						
		konfliktusos						
g. elfogadás	referendum	elfogadási arány (ref.)						
		elfogadási arány (gyűlés)						
	referendum nélkül (elfogadási arány)							
8. legitimitás	formális	kétséges						
		egyértelmű						
	empirikus							

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Tribe-Landry, 1992:632
- <sup>2</sup> Elster, 1995: 364., Elkins et al., 2009a: 202.
- <sup>3</sup> <http://www.comparativeconstitutionsproject.org>
- <sup>4</sup> Ilyen következtetéseket von le Bonime-Blanc is az 1978-as spanyol alkotmányozási folyamat jellegét vizsgálva. (Bonime-Blanc, 1987: 161.)
- <sup>5</sup> Az aktorcentrikus institucionalizmus módszertanának alapvető kérdéseiről lásd alább „A módszer” című fejezetet, illetve Scharpf, 2000: 73.
- <sup>6</sup> Ebben az esetben kifejezetten a legislatív gyűlésekkel foglalkozunk, azaz nem vizsgáljuk azt az esetet, amikor egy végrehajtó hatalom egymaga, vagy éppen a legislatív testülettel közösen ad új alkotmányt egy országnak.
- <sup>7</sup> Elster, 2006: 182.
- <sup>8</sup> Ilyen volt az 1949-es német alaptörvényt elfogadó Parlamenti Tanács, vagy éppen az 1814-es norvég alkotmányt elfogadó gyűlés. Ilyen gyűlés fogadta el Massachusetts állam alkotmányát 1780-ban, és ilyen gyűlés fogadta el New Hampshire alkotmányát 1778-ban. Érdekes módon Elster ebbe a kategóriába sorolja a Philadelphiai Gyűlést is, noha meglátásunk szerint ez a konvenció inkább az alább harmadik esetként felsorolt, új alkotmány elfogadására mandátummal nem rendelkező, ám ettől függetlenül alkotmányozó gyűlés közé sorolnánk.
- <sup>9</sup> A párhuzamosan működő testületek akár politikai destabilizációhoz is vezethetnek, ha kompetenciabeli konfliktusok alakulnak ki a két gyűlés között. Lásd például az 1991-es kolumbiái alkotmányozási folyamatot. (Elster, 2006: 184.)
- <sup>10</sup> Elster, 2006: 197.
- <sup>11</sup> Elkins, 2009a: 210.
- <sup>12</sup> Elster példának az 1989-es magyar parlamentet hozza fel (Elster, 2006: 186.), de ide sorolhatjuk az 1997-es lengyel alkotmányt elfogadó parlamentet is, amely ráadásul a választójogi törvény miatt komolyan eltorzította a választói akaratot. (Zubrzycki, 2001: 649.)
- <sup>13</sup> Elster, 2006: 187.
- <sup>14</sup> A sosem volt ideális alkotmányozási esetre vonatkozó hasonlat szerint „józan Péter ír elő törvényeket részeg Péternek”. Csakhogy az alkotmányozási pillanatokban csak a legritkább esetben mondhatók józannak a Péterek és nyugodtnak a körülmények.
- <sup>15</sup> Elster, 2006: 182.
- <sup>16</sup> Elster, 2006: 184.
- <sup>17</sup> Elkins és munkatársai nagyszabású projektjükben az 1789 óta létrejött 806 nemzeti alkotmány közül 460 esetben olyan adatokat is egybe tudott gyűjteni, amelyek alapján a *pouvoir constituant* értelemben vett alkotmányozási alanyt is pontosan meg lehetett határozni. (Elkins et. al., 2009a: 205.)
- <sup>18</sup> Ez utóbbiak esetében persze igen gyakran egy diktatúra alkotmányáról van szó.
- <sup>19</sup> Elkins et al., 2009a: 209.
- <sup>20</sup> Elkins et al. itt hívja fel a figyelmet az okok retrospektív felderítésének hibájára is. (Elkins et al., 2009b: 4.)
- <sup>21</sup> McWhinney, 1981: 15.

- <sup>22</sup> Persze az is könnyen lehet, hogy ezek a kegyelmi pillanatok egyszer s mindenkorra eltűnnek. (Ackerman, 1992: 46.)
- <sup>23</sup> Holmes, 1995: 71ff.
- <sup>24</sup> Bos, 2004: 54f.
- <sup>25</sup> Holmes/Sunstein, 1995: 285.
- <sup>26</sup> Holmes, 1995: 74ff.
- <sup>27</sup> Holmes/Sunstein, 1995: 288. Bos hívja fel a figyelmet arra, hogy a nyugati elemzők „elégedetlensége” a kelet-európai alkotmányozásokkal kapcsolatban hamis-idealizált feltevéseken nyugszik, és éppen ezért nem helyénvaló. (Bos, 2004:72., 285f.) Ráadásul, ha közelebbről megvizsgáljuk a nyugat-európai alkotmányozási folyamatokat, akkor azt látjuk, hogy az alkotmányozási eljárás szinte minden országban vagy komoly kívánnivalót hagyott maga után, vagy pedig igen súlyos eljárási szabálytalanságok övezték.
- <sup>28</sup> Annál is inkább így kellene tenniük a nyugati elemzőknek, mivel a nyugati alkotmányozási folyamatok is tele voltak eljárási szabálytalanságokkal. A szerzőpáros meglátása szerint az alkotmányozási folyamatok technikai értelemben véve sehol sem zajlottak problémamentesen. A szerzőpáros ez ügyben de Gaulle 1962-es referendumát idézi. (Holmes/Sunstein, 1995: 282f.)
- <sup>29</sup> Holmes/Sunstein, 1995: 287.
- <sup>30</sup> Később még utalunk rá, de itt sem árt megjegyezni: komoly kétségek merültek fel azzal kapcsolatban, hogy vajon a vita önmagában véve mindig pozitívan járul-e hozzá egy konfliktus megoldásához.
- <sup>31</sup> Elkins, 2009a: 209.
- <sup>32</sup> Elster, 1997: 137.
- <sup>33</sup> Az elhúzódó vita esetleges negatív hatásairól lásd alább „Az alkotmányozás fázisai és azok jellemzői” című fejezetet.
- <sup>34</sup> Przeworski, 1991: 81.
- <sup>35</sup> Przeworski, 1991: 87.
- <sup>36</sup> Elkins, 2009a: 214.
- <sup>37</sup> Elster, 1997: 125f.
- <sup>38</sup> Elster, 1997: 128.
- <sup>39</sup> Elster, 1997: 125.
- <sup>40</sup> Sieyès abbé a leendő francia alkotmányhoz írott kommentárjában arról ír, hogy egy nagy kiterjedésű államban a szuverén nép az alkotmányozó hatalmát csak közvetve tudja gyakorolni, ezért képviselőket kell választania. Ebben a formájában a szuverén csak *pouvoir commettant*, képviselőket választó entitás. A *pouvoir constituant* elnevezés Sieyès szerint a már megválasztott küldötteket illeti meg. (Sieyès, 1789a: 35ff., Pasquino, 1998: 46f.)
- <sup>41</sup> Az alkotmányozó testület létrehozásakor azonban nemcsak a külső politikai szereplő játszik fontos szerepet, hanem az az eljárás is, amely révén megválasztják az alkotmányozó képviselőket. (Elster, 1995: 373.)
- <sup>42</sup> Elster, 1995: 374f.
- <sup>43</sup> Elster ugyanakkor megjegyzi, hogy az *upstream* kényszereket a XX. században igen gyakran ugyanazok fogalmazzák meg, akik a *downstream* korlátokat is jelentik egyben: mivel a szuverén nép választja az alkotmányozó képviselőket, és sokszor nekik is kell jóváhagyniuk az al-



- kormányozó atyák által elfogadott dokumentumot, így tulajdonképpen nem is két különböző, hanem egy és ugyanazon szereplőről beszélünk az *upstream* és a *downstream* kényszerek esetében is. (Elster, 1995: 374.)
- <sup>44</sup> Fontos hangsúlyozni, hogy az alkotmányozás itt felsorolt fázisai nem szükségszerűen ebben a sorrendben következnek egymásra, azaz a fenti felsorolás elsősorban funkcionális, nem pedig szekvenciális értelemben értendő. (Widner, 2007; Elkins, 2009a: 204.)
- <sup>45</sup> Elkins, 2009a: 206.
- <sup>46</sup> Elster, 2006: 187.
- <sup>47</sup> Más kérdés, hogy valóban nyerhetnek empirikus legitimitást ezek az alkotmányok, amennyiben a formális hiányosság ellenére a választópolgárok és a politikai elit hallgatólagosan elfogadja és működteti azt, ebből kifolyólag pedig a vártnál hosszabb ideig maradnak fenn. (Bos, 2004: 57.)
- <sup>48</sup> Bos, 2004: 59.
- <sup>49</sup> Elster, 1997: 138.
- <sup>50</sup> Elster, 2006: 187.
- <sup>51</sup> Elster, 1997: 133.
- <sup>52</sup> Az alkotmányozási folyamatba bevont szereplők számáról lásd még alább az inkluzivitásról szóló részt.
- <sup>53</sup> Bonime-Blanc, 1987; Przeworski, 1995: 50.
- <sup>54</sup> Bonime-Blanc, 1987: 10ff.
- <sup>55</sup> A konszenzus és kompromisszum fogalma közötti eltérésről ld: Pócza Kálmán: Kényszeres konszenzuskeresés [http://www.fn.hu/belfold/20110422/kenyszeres\\_konszenzuskereses/](http://www.fn.hu/belfold/20110422/kenyszeres_konszenzuskereses/)
- <sup>56</sup> Elster, 1995: 394.
- <sup>57</sup> Bonime-Blanc, 1987: 14.
- <sup>58</sup> Bonime-Blanc, 1987: 50ff. Bonime-Blanc szerint az előzetes konzultáció során, a választások idején, és az eljárási rend meghatározásának fázisában kompromisszumkereső stratégia jellemezte szinte az összes résztvevő felet. Az alkotmányozás konzultációs és megszövegezési szakaszát azonban már sokkal inkább a konfliktusorientáltság jellemezte, olyannyira, hogy voltak olyan politikai erők, amelyek kivonultak az alkotmányozás folyamatából. Végeredményben azonban a kivonulók is visszatértek, sőt a nagyobb politikai pártok kompromisszumával került elfogadásra az új alkotmány, amelyet a választók 67 százalékának részvétele mellett 87% százalékos többséggel fogadtak el referendumon.
- <sup>59</sup> Elég csak az 1994–1997 közötti magyar alkotmányozási folyamatra gondolnunk. Erről lásd: Somogyvári, 2009.
- <sup>60</sup> Banting, 1985: 20.; Elster, 2006: 189ff; Elkins, 2009a: 218.
- <sup>61</sup> Horowitz, 2002: 28.
- <sup>62</sup> Elkins, 2009a: 215.
- <sup>63</sup> Elkins, 2009a: 208.
- <sup>64</sup> Elkins, 2009a: 215. Dél-Afrikát, Eitópiát és Thaiföldet hozza fel példaként. Kitűnő ellenpéldaként hozható fel a szűk elit által elfogadott, ám nagyon is stabilnak tetsző alkotmány, így például az 1949-es német alaptörvény vagy Japán 1946-os alkotmánya.
- <sup>65</sup> Moehler, 2007: 2.

- <sup>66</sup> Stasavage, 2007: 59.; Sunstein, 2001: 8.
- <sup>67</sup> Sunstein, 1999: 4.
- <sup>68</sup> Arról, hogy a demokratizálódás (pártverseny kialakulása) miként zárja ki a konszenzusos alkotmányozást ld.: Osiatynski, 1997: 66f.; Bos, 2004: 166f.
- <sup>69</sup> Elkins, 2009a: 218.
- <sup>70</sup> Elster, 2006: 191.
- <sup>71</sup> A választójogi rendszerről szóló vitákban a kis pártok sajátos parciális érdeke, hogy a proporcionális elem domináljon a választási rendszerben, míg a nagy pártoké a többségi elem erősítése. A nyilvánosság felé persze ezeket a sajátos érdekeket úgy prezentálják, mintha valami magasabb cél elérése érdekében állnának ki egyik vagy másik elem dominanciája mellett. A kis pártok a választópolgárok érdekeinek teljesebb reprezentációjára, az érdekek reprezentatívításának nagyobb fokára, a nagyobb pártok képviselői pedig a kormányzati stabilitás fontosságára hivatkoznak. (Elster, 1995: 379.)
- <sup>72</sup> Elster, 1995: 386ff.
- <sup>73</sup> Elster, 1997: 137.
- <sup>74</sup> Banting, 1985: 20ff.
- <sup>75</sup> Stasavage, 2007: 61.
- <sup>76</sup> Az institucionalizmus vs. behavioralizmus témakörhöz lásd: Peters, 2003: 214.
- <sup>77</sup> Bár éppen az Egyesült Államok alkotmányának értelmezése kapcsán ismert az originalista alkotmányértelmezés. (Calabresi, 2007)
- <sup>78</sup> Elkins, 2009b: 10. Lényegesnek tűnik felhívni a figyelmet arra, hogy Elkins és társai itt nem az alkotmány létrehozását meghatározó *régi* intézményi keretrendszerről, hanem az *új* alkotmányok kialakította intézményi keretrendszerről beszélnek. Jelen írás szempontjából ugyanakkor kétségkívül a régi intézményi keretrendszernek, illetve az azon belül mozgó politikai aktoroknak az alkotmányozás folyamatát befolyásoló hatása tűnik lényegesebb elemnek.
- <sup>79</sup> Elkins, 2009b: 94.
- <sup>80</sup> Elkins, 2009b: 3.
- <sup>81</sup> Egyetlen, nem túl kiemelt helyen foglalkozik a szerzőpáros az alkotmányos kultúra történelmi örökségével: Elkins, 2009b: 120. A magyar alkotmányhoz kapcsolódó láthatatlan alkotmány koncepciója is éppen ezzel az érveléssel védte a '89-es alkotmányt. Ezen koncepció szerint ugyanis a '89-et követő húsz évben Magyarországon egy speciális alkotmányos kultúra alakult ki, amely persze sok esetben eltérő utat járt be az ország politikai kultúrájának fejlődésétől.
- <sup>82</sup> A radikális jogállamiság elveit vallók egészen másként értelmezik a hatalommegosztás vagy a hatalomkoncentráció elvét, mint például a guvernamentális kormányzati felfogás képviselői. Az intézményi keretrendszer radikális megváltoztatása nélkül is elképzelhető tehát a hatalomgyakorlás módjának radikális megváltozása, a hatalommegosztás kérdésének újrainterpretálása.
- <sup>83</sup> Az aktorcentrikus institucionalizmus módszertanáról ld: Scharpf, 2000: 73.
- <sup>84</sup> Elster, 1995: 379.
- <sup>85</sup> Elster, 1997: 133.
- <sup>86</sup> Közismert, hogy mindkét esetben egy-egy fajsúlyos politikai szereplőre tekintettel alakították ki a politikai rendszert. Lengyelországban Lech Walesa nem is titkolt elnöki ambíciói is ko-

- moly szerepet játszottak az elnöki rendszer bevezetése körüli vitában, és ugyanez igaz a magyar köztársasági elnök közvetlen választásáról szóló vitákra is. Itt természetesen Pozsgay Imre szintén nem is titkolt ambíciói és személye alakította a politikai intézményrendszer megformálása körüli vitákat és a végeredményt. (Bos, 2004: 158ff.; 239ff.)
- <sup>87</sup> A szimplifikáló magyarázatok (csakis gazdasági érdekek mozgatják a politikai szereplőket) egy ilyen elemzés során távolról kerülendők.
- <sup>88</sup> Elster, 1995: 380.
- <sup>89</sup> Elkins, 2009a: 212.
- <sup>90</sup> Elster, 1995: 376.
- <sup>91</sup> Erre utal az aktororientált megközelítésmód: Bos, 2004: 61.; Bos, 2004: 280. és Przeworski, 1991: 80. Elster így ír: „To my knowledge, no postcommunist constitution-maker have engaged in genuinely impartial discussions to choose the regime that would best serve the interest of the country. Bargaining rather than arguing has been the predominant mode of reaching agreement. Reason has been crowded out by interest and passion.” (Elster: 1997b: 225f.)
- <sup>92</sup> Lásd például az 1921-es lengyel alkotmányozás kapcsán: Bos, 2004: 150. De ugyanez igaz az amerikai alkotmányozásra is: uő, 2004: 189. Igaz Bos azt is kiemeli, hogy a két világháború közötti lengyel személyre szabott alkotmányozás sikertelensége részben éppen a személyre szabottságból fakadt. (Bos, 2004: 153.)
- <sup>93</sup> Bos, 2004: 25.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Ackerman, Bruce (1992): Von der Revolution zur Verfassung. *Transit*, 1992/4, 46–61.
- Banting, Keith–Simeon, Richard (1985): The Politics of Constitutional Change. In: Banting, Keith–Simeon, Richard (1985): *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations*. London.
- Bonime-Blanc, Andrea (1987): *Spain's Transition to Democracy. The Politics of Constitution Making*. Boulder, London.
- Bos, Ellen (2004): *Verfassunggebung und Systemwechsel. Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Opladen.
- Calabresi, Steven (ed.) (2007): *Originalism. A Quarter-Century of Debate*. Regnery Publishing, Wahington.
- Elkins, Zachary–Ginsburg, Tom–Blount, Justin (2009a): Does the Process of Constitution-Making Matter? *Annual Review of Law and Social Science*, 2009/5, 202.
- Elkins, Zachary–Ginsburg, Tom–Melton, James (2009b): *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Elster, Jon (1995): Forces and Mechanism in the Constitution-Making Process. *Duke Law Journal*, 1995 (45)/2.
- Elster, Jon (1997): Ways of Constitution-making. In: Hadenius, Axel (ed) (1997): *Democracy's Victory and Crisis*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Elster, Jon (1997b): Afterword: The Making of Post-Communist Presidencies. In: Turas, Ray (ed.) (1997): *Postcommunist Presidents*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Elster, Jon (2006): Legislatures as Constituent Assemblies. In: Bauman, Richard–Kahana, Tsvi (ed.)

# A NÉV KÖTELEZ

A szélsőjobboldal kutatásának terminológiai problémái<sup>1</sup>

Filippov Gábor

(politikai elemző, Magyar Progresszív Intézet)

## ÖSSZEGZÉS

A tanulmány kiindulópontja, hogy a nyelv nem a valóság semleges visszatükrözésére szolgáló eszköz, hanem a valóságot konstruáló, a problémaértelmezést elsődrendűen befolyásoló tényező, adott esetben a politikai küzdelmek primer eszköze, az ebből fakadó felelősség alól pedig a tudomány sem vonhatja ki magát. Ezért a szélsőjobboldalról szóló magyar nyelvű tudományos (és publicisztikai) diskurzusok nem hagyhatják figyelmen kívül azokat a terminológiai kérdéseket, amelyek megválaszolása a nemzetközi szakirodalomban kiemelt figyelmet élvez. Mindenekelőtt a vizsgált csoportok és eszmék megnevezésének problematikáját, a versengő névhasználatok mellett és ellen felhozható érveket. A tanulmány e szakirodalomból kiindulva, az abból levonható tanulságokat a magyar történeti-politikai kontextusra is alkalmazva a vonatkozó fontosabb tudományelméleti és nyelvi problémákat ismerteti, hangsúlyozva az alkalmazott terminológia megkerülhetetlen értekelittségét, morális és legitimációs tétjét. A közkézen forgó terminusok közül a szélsőjobboldal elnevezés mellett téve le voksát, kísérletet tesz a fogalom egy kielégítő esszencialista definíciójának megalkotására. A befejező rész kitekintést ad a szélsőjobboldal két legismertebb irányzata, a fasizmus és a nemzetiszocializmus egymáshoz való viszonyának problematikájára, ismertetve a vonatkozó megközelítések főbb csoportjait, a két eszmemendszer alapvető különbségeinek fontossága mellett érvelve.

**Kulcsszavak:** szélsőjobboldal ■ radikalizmus ■ nemzetiszocializmus ■ terminológia ■ Jobbik

## A TERMINOLÓGIA TÉTJE

A jobboldali extrémizmus ideológiájáról szóló könyvében írja Cas Mudde, a téma egyik legjelesebb szakértője, hogy az 1980-as évek óta, olyan pártok első választási sikereit követően, mint a holland Centrumpartij vagy a francia Front National, a tudományos közösségen belül és a publicisztikai irodalomban is a szélsőjobboldalé lett a legtöbbet tárgyalt pártcsalád (Mudde, 2000: vii.). Nehéz megmondani, hogy a könyvtárnyi irodalom ellenére, vagy éppen ebből következően-e, de tény, hogy kevés olyan témája van a politikának, amely kapcsán nemcsak a közbeszédben, de a szakirodalomban is olyan mértékű fogalmi zűrzavar uralkodna, mint ezen a területen. A második világháború, a náciizmus és Auschwitz történelmi traumája – érthető módon – ma is nagy súllyal nehe-

zedik a témára, és az erkölcsi felháborodás, a normatív távoltartás intenciója minden jogossága mellett sem kedvez az alaposabb megismerésnek. Mindehhez magyar és általánosabban kelet-közép-európai kontextusban hozzá kell számítanunk az államszocialista diktatúra négy évtizeden át hegemón redukcionista-antifasiszta diskurzusának örökségét is, amelynek következtében a mai napig is politikai küzdelem és megértés horizontjának összecsúsítása figyelhető meg a szélsőjobboldalról szóló közbeszéd kapcsán.

A viták tehát nem a jelenség értelmezésénél, de még csak nem is a pártok és mozgalmak osztályozásánál kezdődnek, hanem a pusztá megnevezés aktusánál. A nyugat-európai szélsőjobbaldalt vizsgálva Elisabeth Carter egyenesen a „terminusok özönéről” (Carter, 2005: 21.) beszél. A nemzetközi (elsősorban angol, illetve részben német) szakirodalom alapján nem érezhetjük túlzónak ezt a panaszt. A kérdéses politikai formációk vonatkozásában számtalan jelölővel találkozhatunk:<sup>2</sup> szélsőjobbaldali vagy extrém jobbaldali (angolul: far, illetve extreme right,<sup>3</sup> németül: rechtsextrem), radikális jobbaldali (angolul: radical right, németül: rechtsradikal), újjobbaldali (angolul: new right), új-szélsőjobbaldali (angolul: new extreme right), újjpopulista (angolul: new populist), populista jobbaldali (angolul: populist right, németül: rechtspopulistische), populista radikális jobbaldali (angolul: populist radical right), radikális jobbaldali populista (angolul: radical right-wing populist), nemzeti populista (angolul: national populist, németül: nationalpopulistische), ultranacionalista (angolul: ultranationalist) – és a sor a végtelenségig folytatható. Legalább a tudományos körökben (a közéleti-politikai publicisztikában annál kevésbé) jó ideje konszenzus uralkodik a tekintetben, hogy érdemes megkülönböztetni a fasizmus és a nemzetiszocializmus totális ideológiáját a fenti kifejezésekkel jelöltek túlnyomó többségétől, az egyetértés azonban nagyjából eddig a pontig terjed. A névválasztások mögött a legtöbb esetben merőben eltérő definíciós, sőt olykor tudományelméleti megfontolások húzódnak, ami miatt a legkevésbé sem mellékes, hogy az egyes kutató melyik mellett foglal állást.

Miközben a nemzetközi szakirodalomban évtizedek óta zajlanak a hol többé, hol kevésbé elmélyült, a leggyakrabban mélyebb koncepcionális eltéréseken alapuló terminológiai viták, a hazai szaktudományos közegben ma még maga a probléma léte is csak mérsékelten reflektált. A magyar társadalomtudományokat (a leggyakrabban saját sáncaikon belülről) gyakran éri a provincializmus, valamint a módszertani problémák iránti érdeklődés és fogékonyság hiányának vádja. Bár ilyen általános formában az efféle szemrehányások olykor kifejezetten túlzóak, a jelen téma vonatkozásában valóban fundamentális problémával szembesülünk. Nevezetesen azzal, hogy magyar nyelven vagy a magyar politikai hagyományokra szabva alig létezik olyan tudományos igényű szöveg, amely egyáltalán felvetné ezeket a dilemmákat. Mivel a magyarországi szélsőjobboldal háború utáni történelmének alig létezik átfogó szemléletű politikatudományi vagy akár történeti szakirodalma, a terület terminológiá-

jának kialakulására alapvetően két beszédmód gyakorolt érezhető hatást: a szélsőjobboldali politikai aktorok öndefiníciós diskurzusai, valamint a publicisztika nyelve, amely megfelelő kritikai érzék híján gyakran vált az előbbi nyelvpolitikai eszközévé. Ennek megfelelően az utóbbi évtizedben a szélsőjobboldaliság kifejezés mellett, illetve helyett egyre inkább két megnevezés terjedt el a közbeszédben: az eleinte főként a MIÉP által felvállalt *nemzeti radikalizmus* címke, majd az utóbbi években (a Jobbik megerősödésével és nyelvpolitikai legitimitációjának növekedésével) az egyébként a nemzetközi szakirodalomban is elterjedt *jobboldali radikalizmus* kifejezés. A közbeszédben végbe ment spontán fogalmi eltolódást utólag különböző fórumokon megjelenő konceptualizációs törekvések igyekeztek igazolni. Eszerint a jobboldali vagy nemzeti radikalizmus a parlamenti jobbközép pártoktól jobbra, de a neonáci-újnyilas csoportoktól (ebben az értelmezésben rájuk értendő a szélsőséges kifejezés) a centrum felé helyezkednek el. A jobboldali radikálisok nacionalisták, de nem sovínisták, antiliberalisok, de nem antidemokratikusak. Az évtizedek során a szélsőjobboldalhoz képest „modernizálódtak”, mérséklődtek, és az utcai politizálással szemben az erőszakmentességet, a parlamenti politizálást preferálják.<sup>4</sup>

A szélsőjobboldali kifejezés alkalmazhatóságának a fentiekkel szembeni hátrányát, ha már, akkor többnyire annak normatív tartalmával szokás magyarázni. A politika mindennapjaihoz tartozó „radikális” mozgalmakat eszerint demokataként el lehet ítélni, a tudományos értéksemlegesség vagy a pártatlan tájékoztatás elve azonban nem engedi, hogy eleve prekonceptciókkal közelítsünk feléjük. A nyelvi önmérséklet az objektív megismerés, a korrekt tájékozódás előfeltétele. A „terminológiai hidegháború” lényegét azonban éppen az adja (és úgy tűnik, a szélsőjobboldal ezzel sokkal inkább tisztában van), hogy minden választás szükségszerűen normatív jellegű: értéksemleges nyelv, passzív tükörként használható fogalom nem létezik. A MIÉP, a Jobbik Magyarországért Mozgalom vagy éppen a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom nevű politikai konstrukciók pozíciójának meghatározása (és önmeghatározása) nem az intézményi keretek létrejöttével vagy a politikai program elemzésével, hanem a megnevezéssel – vagyis nem valami nyelven kívüli térben, hanem magában a nyelvben kezdődik. Erre csak igen kevés, a magyar szélsőjobboldallal foglalkozó tanulmány reflektál:<sup>5</sup> a leggyakoribb a terminológia minden alátámasztást nélkülöző megválasztása és következetlen használata (például: Bartus, 2001; Héjj–Schulz), illetve nem ritka, hogy az egyes megnevezéseket (a tömegtájékoztatás gyakorlatával szinkronban) egyszerűen szinonimákként alkalmazzák (például: Karácsony–Róna, 2010).<sup>6</sup>

A ritka kivételek közé tartozó Balogh Róbert, aki az európai szélsőjobboldali csoportok komparatív elemzését megkísérlő tanulmánykötethez írt előszóban a radikális jobboldal terminus mellett teszi le a voksát (Balogh, 2009a: 7).<sup>7</sup> A szerkesztő választását két érveléssel támasztja alá. Az első, Pippa Norris

(Norris, 2005: 45.) nyomán haladó megállapítás szerint a szélsőjobboldal kifejezés olyan mozgalmakkal mossa össze a pártversenyben aktív „újjobboldali” pártokat, amelyek elutasítják a parlamentarizmus kereteit, és nem is vesznek részt a hatalomért folytatott demokratikus küzdelemben. Ezekkel szemben például a Le Pen-féle Front National vagy a holland Vlaams Blok nemcsak hogy elfogadja a kompetitív többpártrendszer játékszabályait, de történetük folyamán többször is meghatározó tényezői lettek az országos és helyi képviselői intézményrendszernek. Egy ilyen, kizárólag a parlamentarizmushoz való viszonyt középpontba állító érvelés azonban nehezen tartható, ha például az egykor választásokon induló és a parlamenti keretek között is működő Nemzetiszocialista Német Munkáspárt vagy az 1939-ben a magyar törvényhozásba jutott Nyilaskeresztes Párt jut az eszünkbe. És hogy ne csak történeti példákat említsünk: a Harmadik Magyar Köztársaságban ma is működnek olyan, a hungarizmushoz köthető pártok (a Nemzeti Forradalmi Párt vagy a Nemzeti Munkáspárt),<sup>8</sup> amelyek rövidtávú célja a demokratikus választásokon való részvétel és győzelem. Ezzel is összefügg, hogy, amint arra a Political Capital elemzői is felhívják a figyelmet (Juhász–Krekó, 2010), a többpárti versengésen alapuló parlamentarizmus elfogadása kényszerből vagy politikai pragmatizmusból is következhet, így önmagában nem árul el sokat egy párt vagy mozgalom ideológiai arculatáról. Ezenkívül, a szakirodalom egy része (például: Hubai, 2002: 98–99.)<sup>9</sup> olyan felosztást követ (és én is ezt tartom mérvadónak), amely szerint a szélsőjobboldaliság más morfológiai szinten helyezkedik el, mint a nemzetiszocializmus vagy a „radikális jobboldaliság” kategóriája (erről alább bővebben is szót ejtek). Balogh másik, kissé meglepő érve (Balogh, 2009a: 7) szemantikai jellegű. Eszerint a szélsőségeség, lévén a marginalitás szinonimája, megtévesztő lehet a szóban forgó pártok társadalmi bázisának és diszkurzív státusának vonatkozásában, mivel eleve jelentéktelennek sugallja ezeket. Ennek a rokon értelmű kapcsolatnak azonban az idézett tanulmánytól eltekintve sem az értelmező és szinonimaszótárakban, sem más elemzésekben nem találhatjuk nyomát, így a feltételezett asszociáció problémakörét is elvethetjük.

Úgy vélem, hogy a hazai szélsőjobboldal Csurka István által dominált, az ezredforduló előtti 10 évben „reanimált” és a magyar köztudatba épült (eredetileg Bajcsy-Zsilinszky Endre és követői által használt) nemzeti radikális megnevezés használata a nevezett csoportok öndefiníciójának kritikátlan átvételét jelenti. Ha a szélsőségeség negatív melléklöngével társul, az eredeti történelmi kontextusából kiragadott „nemzeti radikalizmus” (a „jobboldali radikalizmushoz” hasonlóan) egyértelműen eufemisztikus üzenetet hordoz. A szélsőjobboldali kifejezésben valóban benne rejlik a (valamihez képest) túlzó, alkalmasint agresszív politikai praxis jelzése, a „határon kívüliség”, implicite tehát az alkotmányos értékekkel szembeni pozíció kimondása (hiszen a kifejezés határfogalomként egyben a normalitás mögöttes képzetét is kódolja: a

szélsőséges bizonyára valamihez képest szélsőséges). Ha szélsőségesnek nevezek valamit, azzal lépést teszek az elfogadhatóság tartományán kívülre szorítására, legitimitásának kétségbevonására. Ehhez képest a radikalizmus szó, amely mélyreható, gyökeres változások igényét, egy rendszer megreformálásának sürgetését, de nem konszenzusos alapjainak elvetését jelenti, legalábbis részlegesen legitimálja az általa felcímkézett politikát. A nemzeti jelzővel együtt megjelenve („nemzeti radikalizmus”) ráadásul elmossa a határt a pozitív nemzeti öntudat és a szélsőjobboldal képzetéhez társított zsigeri fajgyűlölet vagy kulturális fundamentalizmus között, utóbbiakat mintegy az előbbi konstitutív és legitim elemeivé avatva. A radikális értelmezhető türelmetlenként, heveskedőként (ami mégsem ugyanaz, mint a gyűlölködő), ugyanakkor talán nem túl merész értelmezés, hogy benne rejlik a következetesség, a meg nem alkuvás jelentésárnyalata is.<sup>10</sup> Amennyiben elfogadjuk ezt a gondolatmenetet, láthatjuk, hogy a nyugati tudományeszményben legkésőbb Weber óta mérceként és viszonyítási pontként szereplő értéksemlegesség követelményének határaihoz érkeztünk. A szélsőjobboldalosság kérdéskörének vizsgálatakor már a címadás pillanatában állást kell foglalnunk – akár tudatosítjuk ezt magunkban, akár nem. E téma kutatása eminensen példázza a politika világának alapvető értéktelítettségét és a politikai objektumok nyelvi konstruáltságát, amelyet a legjobb szándékkal sem kerülhetünk meg; nem azért, mert nem akarjuk, hanem azért, mert megkerülhetetlen (Szabó, 2003a: 16–23.).

A normatív vonatkozások mellett további problémák is felmerülnek az itt taglalt terminusok, mindenekelőtt a radikalizmus kapcsán. Piero Ignazi végigköveti a kifejezés útját az amerikai és a német történeti-politológiai szaknyelvben (Ignazi, 2003a: 28.). Míg az Újvilágban a radikalizmus jelölő hagyományosan olyan konkrét történelmi alakzatokhoz tapadt, mint a „szélsőségesen konzervatív” (uo.), így a legkevésbé sem rendszerellenes a Birch Society vagy a mcarthyizmus; német szövegkörnyezetben az alkotmányos renddel szemben kritikus, de a legkevésbé sem alkotmányellenes vagy antidemokratikus törekvések leírására használják. Mindezek alapján Ignazi arra a következtetésre jut, hogy történelmileg kialakult konnotációi miatt a burkoltan vagy nyíltan rendszerellenes jobboldali pártokra alkalmazva a kifejezés komoly félreértésekhez vezethet.<sup>11</sup> A magyar eszmetörténeti hagyományokra és terminológiára irányítva figyelmünket (mi sem áll távolabb az antidemokratikus szélsőjobboldaliségtől és általában a szélsőségességtől, mint a polgári radikalizmus), ezt az ítéletet csak megerősíthetjük. Hadd álljon itt ismét a szociolingvisztika ismert közhelye: a nyelv nemcsak közvetíti gondolatainkat – azt is meghatározza, hogy egyáltalán miről gondolkodhatunk (Síkklaki, 1997: 102.).

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a jobboldali radikalizmus bizonyos esetekben valóban értelmezhető fogalom, amennyiben például a demokratikus jobboldal vehemensebb, szókimondóbb és „türelmetlenebb” áramlatait szeretnénk megnevezni. Így magyar kontextusban a jobboldal vezető pártján, a



Fidesz-MPSZ-en belül például a Kövér László nevével fémjelezhető politikai-stratégiai irányvonalat, amely radikalizmusa ellenére sem nevezhető szélsőségesnek, pláne alkotmányellenesnek. A radikalizmus értelmezésében nem annyira ideológia, mint inkább attitűd vagy habitus,<sup>12</sup> a problémák egy lehetséges megközelítése és megoldási módja – a szélsőjobboldali ideológia és politikai gyakorlat viszont maga hozza létre az általa megoldani kívánt problémákat, és egyértelműen a neki is teret adó alkotmányos-civilizációs keretek határán helyezkedik el.

Mindezek fényében tehát azokkal a szerzőkkel értek egyet, akik (tudatosítva és vállalva a kifejezés negatív értéktartalmát) a szélsőjobboldal címkéje mellett érvelnek. A korábbiakban többször is használtam a jobboldali extrémizmus, illetve extrém jobboldal kifejezéseket is, amelyek az előbbihez hasonló tartalmat implikálnak. Ugyanakkor tisztában vagyok vele, hogy ezek az angolból átvett tükörfordítások meglehetősen idegennek, darabosnak hatnak a magyar nyelvben, ezért, bár nincs szemantikai fenntartásom velük szemben, a szélsőjobboldali terminus tűnik a legjobb választásnak. Ezt követően már csak azt kell meghatározunk, mit is értünk szélsőjobboldaliségon.

## A SZÉLSŐJOBBDALISÁG MEGHATÁROZÁSA

A politikával és általában a társadalmi jelenségekkel összefüggésben ritkán adhatók végleges és kizárólagos definíciók. A szavak és az általuk jelölt percepcióhalmazok dinamikus kölcsönhatásban állnak egymással, ezért legjobb esetben is csak megközelítőleg és fenntartásokkal lehetséges stabil összhangba hozni őket. Ha mégis általánosságban akarjuk megragadni a szélsőjobboldaliség fogalmát, vagyis igyekeznénk mintegy csapdába csalni, statikus határok közé szorítani, bizonyos mértékben óhatatlanul is engedményt kell tennünk saját önkényünknek. Amiként akkor is így tennénk, ha a szakirodalomban rendelkezésre álló számtalan, „versengő” definíció egyikét választanánk. Ez utóbbiak túlnyomó része nem szubsztancialista, vagyis nem azt próbálja megragadni, hogy mi is a meghatározandó objektum lényege, hanem vagy egyetlen alapvetőnek tartott jellemvonást emel ki, vagy pedig halmazszerűen, a legfontosabbnak tekintett közös attribútumok felsorolásával igyekszik lefedni a konkrét példák lehető legszélesebb körét. Az előbbi megoldásra példa *Husbands* definíciós kísérlete, aki szerint a „faji exkluzivizmus” jelenti a szélsőjobboldaliség közös ideológiai alkotóelemét (idézi: Carter, 2005: 14.). A halmazszerű megközelítést alkalmazza például Umberto Eco, aki a második világháború végének ötvenedik évfordulója alkalmából tartott egyik előadásában a minden szélsőjobboldali ideológia és rendszer előképeként, örökké visszatérni kész „ideájaként” felfogott ősfasizmust (Ur-Fascism, eternal fascism) összesen tizennégy<sup>13</sup> ismérv rendszerezése révén vélte megragadni. Mudde egy bevásár-

lólístaához hasonlítja Falter és Schumann definícióját, amely a szélsőjobboldali gondolkodást tíz jellemzővel írja körül (Mudde, 2000: 10–11.).<sup>14</sup> A konszenzus hiányát jól jellemzi, hogy a szerző ugyanitt 26 meghatározást elemezve összesen 58 ilyen „listatételt” gyűjtött össze, amelyek közül mindössze 5 (nacionalizmus, rasszizmus, xenofóbia, demokráciaellenesség és az erős állam követelése) jelent meg az általa vizsgált tanulmányok legalább felénél (Mudde, 2000: 11.). Négy évvel később Mudde már ötvennél is több definícióról tett említést (idézi: Balogh, 2009b: 10.).

A halmazszerű leíró kísérletek kétségkívül hasznosak, amennyiben értékes felismerésekhez vezethetnek a szélsőjobboldal általános természetrajzával kapcsolatban, valamint felhívják a figyelmet a jelenség izgalmas sokrétűségére, lehetőséget adva az eltérő megközelítések termékeny kibontakoztatására. Az egyes attribútumok pusztá felsorolása azonban továbbra sem ad tudást arról, hogy lényegét tekintve mi is az a politikai képződmény, amelynek számtalan megnyilvánulása a fenti „bevásárlólísta” tartalmát adja. Ezért az eddigieknél alkalmasabbnak tűnik a vizsgálat tárgyának esszencialista vagy szubsztancialista definíciója, amely arra tesz kísérletet, hogy meghatározza, *mi* a szélsőjobb, és csak azt követően próbálja leírni, hogy *miképpen* is jelenik meg a politikai arénában. Ehhez az szükséges, hogy megpróbáljuk elhelyezni a szélsőjobboldalíságot a kontextusát alkotó kulturális-civilizációs közegben, valamint meghatározzuk viszonyát az ennek részét képező rokonkategóriákkal. Ennek során az alábbiakban az eszmetörténet kontextualista (elsősorban a cambridge-i eszmetörténeti „iskolával”, illetve a Koselleck–Conze–Brunner trió fémjelezte német fogalomtörténeti irányzattal jellemezhető) hagyományát követem, amely elutasítja a korokon átívelő „időtlen kérdések” és „egyetemes eszmék” feltételezését, és a politika fogalmait, illetve beszédmódjait kizárólag az adott történeti és diszkurzív kontextushoz viszonyítva tartja értelmezhetőnek (például: Skinner, 1997; Trencsényi, 2007). Hadd bocsássam előre, hogy a szélsőjobboldalíságot kifejezetten a modernitásban született, azon belül is a liberalizmus, a parlamentarizmus és a kapitalizmus elterjedéséhez köthető, az ebből adódó (Szabó Miklós kifejezésével élve) „alkalmazkodási válságra” sajátos választ adó eszmetörténeti-politikai képződménynek tekintem, amely (a nacionalizmushoz vagy a kommunizmushoz hasonlóan) értelmezhetetlen a történelem premodern szakaszaiban.

Ha a szélsőjobboldalíságot a szóösszetétel két elemét szétbontva szélsőjobbodalísággként, vagyis szélsőséges jobbodalísággként fogjuk fel, érdemes mindenekelőtt meghatározni, hogy mit és mihez képest tartunk szélsőségesnek. Ebben a kérdésben, mint fentebb már utaltam rá, iránymutatónak tartom a szélsőjobbodalíság határfogalomként való felfogását. Szabó Márton más kontextusban, a politika diszkurzív szereplőinek „feltérképezésekor”, Carl Schmitthez kapcsolódva foglalkozik a *kivételes eset* vagy *határhelyzet* definiáló képességével. Mint ismeretes, Carl Schmitt Kelsennel folytatott korszakos je-

lentőségű jogelméleti vitájában, a szuverenitás meghatározásának problémájával szembesülve bontotta ki az *extremus necessitatis casus* fogalmát. Gondolatmenete úgy összegezhető tételszerűen, hogy minden olyan megközelítés hibásnak tekinthető, amely a szuverenitás mint a „legmagasabb, nem mástól származtatott hatalom” (Schmitt, 1992: 2.) lényegét a mindennapiság, az érvényes jogrend keretei között igyekszik megragadni, mivel a legfelső autoritás önazonossága épp akkor (a kivételes eset előálltakor) mutatkozik meg teljességében, amikor elszakad a formális, a valóságot előre rendezni kívánó és ezért egyben előíró, korlátozó jellegű jogi normák kereteitől. Szabónál a határhelyzet így felismert definiáló képessége és identifikációs mechanizmusa válik a politika diszkurzív valóságának egyik általános és központi elemévé, mivel „az identitás létszerűen az identitás felfüggesztésében mutatkozik meg” (Szabó, 2006: 19.). A politika jelentésszerű valóságának konstruálása határmegvonások sorozata, ezért a határ kitüntetett szerepet kap az egyes objektumok értelmezésekor. Így „a definíció a kivételes eset következménye és feltétele. Feltétel, mert a kivétel csak valamihez viszonyítva kivétel; és következmény, mert az átlépésben egyszerre mutatkozik meg az, amivel és amit átlépünk” (uo.).

A szélsőségség a szó szoros értelmében határfogalom, amelynek helyét a „politika mindennapiságának” limesénél kell keresnünk. Más fogalmi keretben, de hasonló irányból közelítenek egyébként azok a történeti és politológiai meghatározások is, amelyek a kategóriát az európai felvilágosodás következményeképpen kialakuló és globalizálódó modernizmus ellenhatásaként, rivális beszédmódként próbálják értelmezni. Ennek megfelelően a szélsőségség történeti-kontextuális és „térbeli” pozicionálásakor nem az egyes demokratikus berendezkedések intézményi kereteit és normáit, hanem a modern nyugati civilizáció domináns, liberális-demokratikus metanarratívájának alapvető értékeit határozom meg viszonyítási pontként. Ilyen alapértéknek tekintem például a nyugati és általában a demokratikus világban megkérdőjelezhetetlennek tekintett alkotmányos és humanitárius alapértékeket, mindenekelőtt a szolidaritás és a törvény előtti egyenlőség eszméjét, az élethez, a tulajdonhoz, az emberi méltósághoz, a szólás és a gondolat szabadságához való jogot, a vallásszabadságot vagy a negatív diszkrimináció tilalmát. A huszadik és huszonegyedik századi Európában és a nyugati világ egészében, a liberális demokrácia korában az ezekhez mint határcölöphöz való viszonyulás jelöli ki a politikai „normalitás” és „abnormalitás”, a „bent” és a „kint” diszkurzív határait.<sup>15</sup>

Mindezek alapján meghatározásom szerint *a szélsőjobboldal ideológiai gyűjtőfogalom, amely olyan intézményi és eszmetörténeti képződményeket foglal magában, amelyek meghatározó közös vonása bizonyos nyugati civilizációs alapértékek etnikai/sovíniszta/rasszista (vagy bizonyos esetekben kulturális) alapú tagadásában, relativálásában, illetve alapvető kritikájában határozható meg.* Úgy vélem, ez a keret lehetőséget ad arra, hogy olyan minimumdefinícióként szolgáljon, amely megragadja a szélsőjobboldalnak nevezett politikai objektumok közös megkülön-

böztető jegyét és lényegét, és úgy integrálja a hagyományosan szélsőjobboldalinak tartott pártok és mozgalmak összességét, hogy eközben nem mosható össze más, tőle idegen jelenségekkel.<sup>16</sup> A szélsőjobboldali ideológiák és mozgalmak tér, idő és „vérmérséklet” függvényében nagymértékben eltérhetnek egymástól: a megoldani kívánt problémák artikulálásában, az ellenség meghatározásában és a megoldás során alkalmazni kívánt eszközök tekintetében, közös azonban bennük, hogy beszédmódjuk mindhárom dimenzióban szembehelyezkedik a fenti alapértékekkel vagy azok egy részével.

Ezen értelmezési kereten belül a fentiek fényében további differenciálás szükséges, hogy elválasszuk egymástól azokat a politikai képződményeket, amelyek kimerítik a fenti kritériumokat, mégis alapvető jellemzőkben különböznek egymástól. E probléma fontosságát Magyarországon a történeti szakirodalom már a rendszerváltás előtt is felismerte, a bőséges és színvonalas elemzések eredményei azonban ma sem ágyazódtak bele igazán a szélsőjobboldalról szóló hazai diskurzusokba. A szélsőjobbkutatás terminológiai problémáinak számba vételekor tehát, a fogalom meghatározását követően elengedhetetlen két további kérdéskör felvetése: egyrészt, a magyar szélsőjobboldali mozgalom- és eszmetörténet két legfontosabb irányzatának elkülönítése, másrészt pedig, a két legismertebb szélsőjobboldali ideológia, a fasizmus és a nemzetiszocializmus évtizedek óta vitatott viszonyának vázlatos tisztázása.

## FAJVÉDELEM ÉS NEMZETISZOCIALIZMUS

Magyar kontextusban a szélsőjobboldal olyan mozgalom, illetve pártcsalád, amelynek legkésőbb az 1920-as évektől kezdve két, egymástól viszonylag jól elhatárolható „alcsaládja” különíthető el (Hubai, 2002: 98–99.): a fajvédőké és a nemzetiszocialistáké.<sup>17</sup> A fajvédelem a modernizálódás során versenyhátrányba kerülő és a leszakadás által fenyegetett csoportok Szabó Miklós által *alkalmazkodási válságnak* elnevezett (Szabó, 2003b) problémájára született reakció. Ez az alapvetően a konzervativizmusból kinövő irányzat a (legtöbbször nemzeti-kulturális dimenzióban értelmezett) fajok harcában veszélyeztetettnek tartott nemzeti közösség tradicionalista „önvédelmét” helyezi középpontba, amelynek (gazdasági, szociálpolitikai, kulturális és politikai) eszközrendszerét a fennálló rendszer kereteit feszegetve, de azokon belül jelöli ki.<sup>18</sup> Ezzel szemben a nemzetiszocializmus olyan átfogó és koherens eszmerendszer, amely deklaráltan a demokrácia, a liberalizmus és a kommunizmus riválisaként, a politika, a társadalom és a gazdaság egészének (biológiai értelemben felfogott) faji alapon történő, gyökeres átalakítását tűzi ki célul.<sup>19</sup>

A fajvédelem alapjait tekintve konzervatív jellegű, amennyiben az alkalmazkodási válságot kiváltó változások (és a mögöttük sejtett zsidóság, német-

ség vagy éppen a megcsontosodott politikai elit tehetetlensége) ellen egy idealizált múlt „retrospektív utópiájával” veszi fel a harcot, végső soron a változások megállítása és az elképzelt „aranykor” helyreállítása érdekében. A *retrospektív utópia* fogalmát mások mellett a 19. századi orosz filozófia és politikai gondolkodás nagy „westernizátora” (McNally), P. J. Csaadajev használta a fejletlennek bélyegzett orosz történelemszemlélet jellemzésére, amikor is (többek között a szlavofilekre utalva) kifejtette, hogy az orosz história módszeres, filozófiai szemléletű feldolgozásának hiányából „származik minden különös elképzelésünk, minden retrospektív utópiánk, mindazok a lehetetlen jövőről szőtt álmok, amelyek ma hazafiás szellemünket gyötrik” (Csaadajev, 1981: 216., Чаадаев, 1991: 298.).<sup>20</sup> Az utópia vonatkoztatási pontja ebben az esetben tehát egy olyan (ugyancsak „u-toposz”, vagyis „seholsincs”) világ, amelyet elsősorban nem a beteljesítendő jövő, hanem az elképzelt múlt térképén kell keresnünk, amelynek kitüntetett értékeit<sup>21</sup> tehát visszamenőlegesen, egy ideologikus és a jelenben végrehajtott értelmezési folyamat konstruálja. Ezzel ellentétben a nemzetiszocializmus forradalmi ideológia, amelyet totalitárius kollektívizmusa és nagyon is prospektív utópikus vonásai sokkal inkább a bolsevizmussal rokonítanak, mintsem például a konzervativizmussal. A különbség tehát nem a két eszmerendszer utópizmusában, hanem annak temporális referenciáiban keresendő: míg a nemzetiszocializmus horizontját a jövő jelenti, a fajvédő utópia időben mindkét irányban nyitott: tulajdon pozíciójának átmenetiségét hangsúlyozva, a letűnt „aranykor” újjászületését vetíti a valamikori jövőbe. A hátrók természetesen itt sem szilárdak, de a különbségek kétségkívül alapvetőek, így nem figyelmen kívül hagyhatóak, például Gömbös Gyula és Szálasi Ferenc szélsőjobbaldalisága között.

A fajvédelemmel vagy „újjobboldallal” kapcsolatban indokolt lenne további distinkciókat tenni, hiszen mind retorikájuk, mind eszközeik, mind pedig ideológiai hangsúlyaik tekintetében jelentős különbségeket fedezhetünk fel például a két világháború közötti, a közvetlenül a második világháborút követő és a jelenkori fajvédő mozgalmak között.<sup>22</sup> Hogy csak egy példát említsek: messzemenő tanulságok levonására ad lehetőséget Verena Stolcke azon felismerése, hogy alapvető az eltérés az 1945 előtti szélsőjobbaldal biológiai alapú rasszizmusa és a háború utáni szélsőjobbaldal „kulturális fundamentalizmusa” között (Stolcke, 1997: 190–199.). E témakör bővebb tárgyalására azonban e tanulmány keretei között sajnos nem jut tér, ugyanakkor a felvázolt terminológia mindenképpen alkalmasabbnak tűnik arra, hogy segítse az eligazodást a hazai szélsőjobbaldali mozgalom múltjának és jelenének vizsgálata során. Bár a jelen dolgozat nem empirikus esettanulmány, hanem elméleti és terminológiai eszmefuttatás, az alábbiakban a szemléltetés kedvéért röviden és korántsem a teljes igényével megkísérlem elhelyezni a jelenkori magyar szélsőjobbaldal fontosabb szereplőit a fent ismertetett értelmezési keretben.<sup>23</sup>

A jelenkori magyar szélsőjobboldal legjelentősebb (a parlamentben és a helyi önkormányzatokban politizáló, a teljes népesség körében tartósan az 5 százalékos bejutási küszöböt meghaladó népszerűségnek örvendő) politikai képződménye, a Jobbik Magyarorszáért Mozgalom jobboldali radikális, illetve nemzeti radikális pártként határozza meg magát, miközben politikai ellenfelei és a vele nem rokonszenvező média nem ritkán sütik rá a neonáci vagy újnylas bélyeget. Meghatározásom szerint azonban a Jobbik szélsőjobboldali, azon belül is rendszerkritikus (és nem rendszerellenes) fajvédő jellegű vagy szélsőjobboldali-populista párt. Szélsőjobboldali, mivel politikusai és tömegkommunikációs eszközei (mindenekelőtt a Barikád című hetilap és a párt Kuruc.info című nem hivatalos szócsöve) nem esetlegesen, hanem rendszeresen ad hangot olyan nézeteknek, amelyek sértik a nyugati civilizáció egyes alapszabályait.<sup>24</sup> Az állampolgári egyenlőség és az emberi méltóság rasszista, illetve antiszemita alapú tagadásának ékes példája a cigányok „közrendvédelmi telepekre” (lényegében koncentrációs táborokba) zárásának terve, vagy akár az MTK-nak mint „zsidó csapatnak” „idegen test”-t minősítése a hazai futballmezőnyben. Mindezek mellett az emberi méltósághoz való alapjogot sérti az a dehumanizáló, kolonialista és a kollektív bűnösség bélyegét is magában hordozó nyelvezet, amely a Jobbiknak a Magyarországon élő cigányokról szóló diskurzusát jellemzi. De példát találunk a szólás és a sajtó szabadságának megkérdőjelezésére is: nehéz ugyanis másképp értelmezni azt a párt elnöke, Vona Gábor által is több ízben hangoztatott ígéretet, amely szerint, ha a Jobbiknak lehetősége nyílik rá, a „magyargyalázó” kereskedelmi televíziókat bezáratja, székházaikat pedig „porig rombolja”.

A Jobbik retorikája, az általa képviselt politikai értékrendszer és szimbólumvilág mindemellett olyan szélsőjobboldali pártot és mozgalmat mutat, amely a MIÉP-hez hasonlóan sokkal közelebbi rokonságot mutat a két világháború közötti fajvédő mozgalmakkal, mint a hungarista vagy más nemzetiszocialista mozgalmi előzményekkel. Ezt támasztja alá, hogy a Jobbik elzárkózik a hazai nemzetiszocialista csoportok által szervezett megemlékezéseken vagy más politikai akciókon való részvételtől, és bár egyes (főként a kilencvenes évek szkinhed szubkultúrájából érkezett) képviselői olykor megfogalmazznak „különvéleményeket”, a párt semmiféle közösséget nem vállal Szálasi Ferencsel és forradalmi-nemzetiszocialista eszméivel, politikai programjaiban és nyilatkozataiban, illetve szimbólumrendszerében pedig nem találjuk nyomát kifejezetten nemzetiszocialista elemeknek, szemben a Horthy-rendszer emblematisz szereplőire, illetve politikai megoldásaira való hivatkozások tömkelegével.

Bár a magyar pártrendszer aktív részévé vált Jobbikról jóval több szó esik a magyar közéleti és társadalomtudományi diskurzusokban, Magyarországon ma is léteznek kevésbé ismert, de artikulált politikai arcúval rendelkező és aktív nemzetiszocialista mozgalmak, illetve pártok. Mindenekelőtt a Szálasi Ferenc széles körben elismert legitimitású utóda, Gyórkös István vezetése alatt mű-

ködő Magyar Nemzeti Arcvonalról, illetve az ezzel ambivalens viszonyt ápoló, a feloszlatott Vér és Becsület Kulturális Egyesület hamvaiból feltámadt Pax Hungarica Mozgalomról érdemes említést tenni. E szervezetek, amelyek kiterjedt kapcsolatokat ápolnak a nemzetközi neonáci és szkinhed mozgalmakkal, deklaráltan „a nemzetiszocializmus magyar gyakorlata” (Szálasi), a hungarizmus szellemében működnek. Nyíltan a biológiai szemléletű fajelmélet és az „aszemitizmus” (a „teljes zsidómentesség”) talaján állnak, és az állam élén álló vezér, illetve az őt támogató állampárt diktatórikus irányítása alatt a társadalom és a gazdaság hivatásrendi alapú átszervezését, valamint a Kárpát-medencében és közvetlen környezetében a magyar szupremácia érvényesülése mellett a Hungária Egyesült Földekként emlegetett birodalom létrehozását tekintik végső célnak. E mozgalmaknak a nemzetiszocialista ideológiai elemek és szimbólumok következetes képviseletén és használatán túlmenően további közös megkülönböztető jegyük, hogy nyíltan vállalják nemzetiszocialista identitásukat, és – mivel: 1. elvi alapon ellenzik a parlamentarizmust és az egalitárius demokráciát, amelynek felszámolására törekednek, 2. a nyugati világ nagy részéhez hasonlóan Magyarországon is be vannak tiltva – a fajvédő vagy jobboldali populistákkal szemben meg sem próbálnak belesimulni a demokrácia intézményi és kulturális kereteibe, vagy akár csak látszólag is elfogadni annak diszkurzív szabályrendszerét. Noha, mint korábban említettem, előfordul, hogy taktikai megfontolásból egy-egy párt vagy politikus demokratikus választásokon is megkísérel eredményt elérni (ezért empirikusan nem fenntartható a rendszerhez való viszonyulás, mint kizárólagos vagy elsődleges mérce alkalmazása a szélsőséges és „radikális” jobboldal elkülönítésekor), a nemzetiszocialista ideológiának kétségkívül konstitutív eleme a liberális demokrácia és az általános választójogra épülő parlamentarizmus meghaladásának, illetve végső soron megsemmisítésének szándéka.

## FASIZMUS ÉS NEMZETISZOCIALIZMUS

Bár a magyarországi mozgalom- és eszmetörténetben e probléma relevanciája korlátozott, illetve inkább elméleti jellegű, a nemzetközi szakirodalomban fasizmus és nemzetiszocializmus egymáshoz való viszonya újra és újra fellángoló polémiák tárgyát képezi. Mindenekelőtt előrebocsátom, hogy nincsenek illúzióim a szemantikai struktúrák változatlanságával és változhatatlanságával kapcsolatban. Az eddigiekből is kitűnt, hogy nyelvi jelölő és jelölt viszonya nem objektív, még kevésbé statikus – a „helyes” és „helytelen” szóhasználat megkülönböztetésének érvényességi köre meglehetősen szűk, a mindenkori mérce pedig (a politikai jelenségek dinamikus nyelvi létmódjából adódóan) szükségszerűen szubjektív meghatározottságú. Éppen ezért nem lehet cél az egyetlen ideális (univerzális és kikezdhetetlen) fogalomrendszer megalkotása;

annál inkább megkövetelhető azonban a reflektált és következetes fogalomhasználat, amelynek előfeltétele, hogy tisztázzuk a mögötte meghúzódó előfeltevéseket és hangsúlyokat.

A magyar és nemzetközi szakirodalomban alapvetően háromféle vélekedés különíthető el (a tetemes irodalom egészének részletes feldolgozására itt természetesen nem nyílik tér, ezért az egyes nézőpontokat néhány jellemző példával igyekszem illusztrálni). Az első a fasizmust (az államszocializmus normatív-antifasiszta narratívájához hasonlóan, de eltérő alapokon) gyűjtőfogalomként használja, amely az olasz fasizmuson kívül általában a szélsőjobbboldaliságot, illetve a nemzeti-kollektivistá diktatórikus és antidemokratikus-autoriter törekvések összességét jelöli. Ezek a koncepciók ahhoz hasonló morfológiai viszonyt feltételeznek a két fogalom között, amelyet az imént a szélsőjobboldal és két alesete kapcsán vázoltam. Lényegében ez a fasizmusértelmezés határozza meg például Ormos Mária és Incze Miklós (Ormos–Incze, 1976, Ormos, 1987),<sup>25</sup> vagy Szabó Miklós (például: Szabó, 1989b) 1970-es és 1980-as évekbeli elemzéseit, de a nyugati szakirodalomban is olyan képviselői akadnak, mint a nyolcvanas évektől kibontakozó „elhajlása” ellenére is a témában máig mérvadó Ernst Nolte (Nolte, 2003) vagy az „ősfasizmus” koncepcióját 1995-ben felvázoló, fentebb már idézett Umberto Eco (Eco, 1998).

A második kategóriába a totalitarizmus-elméleteket (például: Arendt, 1992) sorolom, amelyek szintén nem különítik el élesen a két jelenséget, ám azokat a sztálinizmussal együtt a totalitarizmus fogalmi ernyője alatt értelmezik, és így elsősorban az azonosságokra koncentrálnak. Ez az eljárás azonban a látzat ellenére gyökeresen szembemegy az előbbivel, amely (Nolte esetében kiváltképpen) a történelmileg és filozófiai szempontból a fasizmust a kommunizmus antitéziséként, vagyis a totalitarizmus-elméletekkel szemben lényegileg különböző történelmi-ideológiai képződményként fogja fel.

A harmadik megközelítés a fasizmus körét az ezzel a névvel jelölt, elsősorban az olasz történelemhez köthető politikai mozgalmakra és a kifejezetten az olasz mintát követő nem olasz fasiszta mozgalmakra szűkíti, a fasiszta és nemzetiszocialista ideológiák és rendszerek közötti történelmi és ideológiai különbségeket pedig nagyon is számottevőnek tartja. Mindenekelőtt ilyen differenciaként szokták megjelölni a fasizmusban meghatározó, a nemzetiszocializmusra viszont nem jellemző<sup>26</sup> korporativizmust vagy hivatásrendiséget, a biológiai ihletettséggű fajelmélet, illetve az antiszemitizmus szerepét: ezek a fasizmusnak sokáig nem voltak immanens elemei, a harmincas évek végén pedig kifejezetten német nyomásra jelentek meg a fasiszta állam törvényalkotásában és jogalkalmazásában.<sup>27</sup> A politikai gyakorlatra is lényeges hatást gyakorolt az állam státuszának meghatározásában megfigyelhető, a fajelmélet kérdésköréhez is szorosan kapcsolódó eltérés. Ismeretes, hogy míg Hitler a fajt vagy népnemzetet, addig Mussolini a (totális) államot tekintette a politika legfelső szubsztanciájának: „A fasiszta tanítás alappillére az államról, annak lé-



nyegeről, feladatairól és céljairól való koncepció. A fasizmus számára az állam egy abszolútum, amellyel szemben az egyének és a csoportok képezik a relatívumot. Egyének és csoportok csak annyiban »elgondolhatók«, amennyiben az államban vannak” (Mussolini, 2000: 41.).<sup>28</sup> Szembetűnő a kétféle államfelfogás közötti eltérés, ha felidézzük, hogyan reagált Hitler arra az állítólagos vádra, amely szerint a nemzetiszocializmus elveti az államot: „Az alapvető felismerés tehát, hogy az állam maga nem cél, csak eszköz. Nem az állam képezi előfeltételét a magasabb színvonalú emberiség kifejlődésének, hanem az a faj, amely a szükséges képességekkel rendelkezik. (...) Az állam értékét nem kulturális színvonala vagy hatalmi állása, hanem kizárólag az adja meg, hogy berendezkedése mennyire szolgálja a kérdéses nép javát” (Hitler, 1996: 222–223.). Az elsöre kissé obskúrusnak tűnő különbségtétel nélkül nehezen érthetőek meg olyan, a politikai cselekvés nagyon is „reális” dimenziójában testet öltő ideológiai komponensek, mint a német birodalmi expanziót orientáló élettérelmélet, vagy Harmadik Birodalom háborús külpolitikájának integráns elemét alkotó, az államhatárokat messzemenően figyelmen kívül hagyó, vagy legalábbis jelentőségüket leértékelő népinémet-politika.

E felfogás szerint a kétségkívül meglévő hasonlóságok ellenére a fasizmus és a nemzetiszocializmus „összemosása” olyan mesterséges leegyszerűsítés, amely akadálya lehet a kérdéses ideológiák, mozgalmak alaposabb megértésének. Ezen irányzat képviselői közé sorolható mások mellett John Lukacs is, aki a fasizmus gyűjtőfogalomként való meghonosodását Sztálin egy – feltételezhetően az 1930-as évek legelején kiadott – utasításához köti. Szerinte 1931–1932-től fogva a Szovjetunióban (majd később a szovjetizált kelet-közép-európai országokban) tilos volt nemzetiszocialistaként emlegetni a hitleri Németországot, mivel Sztálin Szovjetuniójára „a 30-as években egyre inkább a »nemzeti«, mint a »nemzetközi szocializmus« megjelölés illetet volna, tehát ajánlatos volt elkerülni az előbbi kifejezést” (Lukacs, 2003). Akár létezett ilyen utasítás, akár nem, tény, hogy a fasizmus terminus ilyen értelmű használata, nemcsak Németország, de általában a Szovjetunió ellenfeleinek vonatkozásában valóban hatékony eszköze volt az államszocialista diktatúrák legitimációs és ellenségdiskurzusának.

Dan Michman több kiváló tanulmányban is foglalkozott a nemzetiszocializmus és a fasizmus megkülönböztetésének kérdéskörével. Egyik elemzésében (Michman, 2008a) a holland Nationaal-Socialistische Beweging és a Nationaal-Socialistische Nederlandsche Arbeiderspartij–van Rappard példáján mutatja be a nemzetiszocialista és fasisztoid mozgalmak közötti különbségeket. Érdeemes megemlíteni, hogy bár Michman egyértelműen a fogalmi distinkció mellett teszi le a voksát, arra is felhívja a figyelmet, hogy a két eszmerendszer közötti különbségek olykor a szóban forgó pártok, mozgalmak tagjai számára sem voltak egyértelműek. A magyar szakirodalomban Ormos Mária újabb (például: Ormos, 2004; Ormos, 2009) és Hubai László már idézett mun-

kái mellett érdemes megemlíteni Ungváry Krisztiánt, aki a nyilas mozgalomnak a szocializmushoz és a munkásmozgalomhoz fűződő ambivalens, ám számos vonatkozásában meghatározóan rokonjellegű kapcsolatára hívta fel a figyelmet (Ungváry, 2004). Bár a szemantikai viszony problematikus voltára nem reflektál direkt módon, konzekvens fogalomhasználatát figyelembe véve az előbbi szerzők közé sorolható a magyarországi holokauszt egyik legelismertebb kutatója, Karsai László is (például: Karsai, 2008).

Noha, mint láthattuk, mindhárom felfogásnak számos elismert védelmezője akad, a minél alaposabb megismerés szempontjából az utolsóként bemutatott megközelítést tartom a leginkább célravezetőnek. A fasizmus- és a totalitarizmuselméletek az egyes egyedi jelenségeket egységes narratívába foglalják, amely alkalmas lehet nagy ívű, általános összefüggések felismerésére (vagy konstruálására), eközben és épp ennek érdekében azonban olyan sajátosságok és elkülönülések felett kénytelenek szemet hunyni, amelyek mélyreható vizsgálata pedig egyáltalán nem tanulság nélkül való, különösen empirikus politikatudományi leírások esetében. Ezért egy lehetséges definíció alapjaként megállapíthatjuk, hogy a nemzetiszocializmus egy számos alesetet (például a német náciizmust, a norvég NS-mozgalmat, a magyar hungarizmust vagy a Böszörményi-féle kaszárkereszties mozgalmat) magába foglaló ideológiai „családot” jelöl, amely tehát alapvető pontokban tér el a modern nemzetállam mindenhatóságát középpontba állító olasz fasizmus, a spanyol falangizmus vagy éppen a magyar fajvédő irányzatok eszméitől.<sup>29</sup> Ehhez képest átfogóbb meghatározást adva: *a nemzetiszocializmust olyan, a huszadik század első harmadában kialakult szélsőjobbaldali-antimodernista irányzatnak tekintem, amely a nemzetközi zsidó összeesküvés eszközeiként felfogott liberalizmus, kommunizmus és parlamentarizmus megsemmisítésének igényével lép fel, és egy, a biológiai alapú rasszizmusra épülő, az emberi „fajok” hierarchiáját intézményesítő, új politikai-gazdasági-társadalmi világrend létrehozását tűzi ki célul.*

\*

A fenti eszmefuttatást korántsem tekintem az érintett terminológiai viták végleges lezárásának, vagy a lehetséges problémák és szempontok akár megközelítőleg teljes katalógusának. Nem gondolom, hogy az általam preferált terminusok és definíciókísérletek vitathatatlanul követendő és univerzális megoldásokat kínálnak; a probléma megközelítésének és a konkrét választásoknak kétségkívül számos további útja és megalapozhatósága létezik. Elengedhetetlennek tartom azonban (és tanulmányommal is ehhez szeretnék hozzájárulni), hogy a szélsőjobbaldallal foglalkozó magyar társadalomtudományi, azon belül is a politikatudományi szakirodalom módszeresen és következetesen, a nemzetközi szakirodalmi eredményekre is támaszkodva reflektáljon a problémára magára, mindenekelőtt pedig tudatosítsa az itt tárgyalt terminológiai kérdések tudományelméleti, morális és legitimációs tétjét.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A tanulmány 2011 januárjában az ELTE Társadalomtudományi Kar politológia szakán megvédett, *Bebalzsamozott Szálasi – Ötletek és irányok a jelenkori magyar nemzetiszocialista mozgalmak értelmezéséhez* című szakdolgozom átdolgozott és kibővített fejezetére épül.
- <sup>2</sup> Az egyes angol, illetve német terminusok felsorolásakor a példákat a szinte áttekinthetetlenül bőséges irodalomból válogatva, elsősorban az alábbi munkákból kölcsönöztem: Betz, 1994; Betz, 2003; Carter, 2005; Dézé, 2004; Eatwell, 2003; Eatwell, 2004; Ignazi, 2003a; Ignazi, 2003b; Jaschke, 2001; Kitschelt–McGann, 2000; Kürti, 2000; Kürti, 2003; Mudde, 2000; Mudde, 2005; Norris, 2005.
- <sup>3</sup> A két terminust általában azonos módon, szélsőjobboldalinak fordítják magyarra, annak ellenére, hogy az angolban nem számítanak szinonimáknak. Elisabeth Carter például azzal veti el a far right alkalmazását, hogy míg az extreme right kifejezés jelentése mögött abszolút mérce (Carternél a demokratikus alapelvekhez, eljárásokhoz és intézményekhez, valamint az emberi egyenlőség eszméjéhez való viszony) húzódik meg, a far jelző térbeli referencialitása úgy mond túl bizonytalanná teszi az osztályozást, mivel azt a legkülönbözőbb pártrendszerek speciális adottságaihoz köti (Carter, 2005: 23.). Valóban nehéz vitatni, hogy egészen más jelent a jobbszél példának okáért a lengyel pártrendszerben, mint a Kínai Népköztársaságéban.
- <sup>4</sup> Ennek a felfogásnak olyan komoly szaktudományos képviselői vannak, mint a publicisztikai felületességgel a legkevésbé sem vádolható Bayer József (Bayer, 1998, főként: 151–153.) vagy a témában ugyancsak nem járatlan Sipos Balázs (Sipos, 2001).
- <sup>5</sup> Üdítő kivételt jelentenek a Political Capital tanulmányai (Gimes és mtsai, 2009: 55.; Juhász–Krekó, 2010), bár 2008-as, hasonló témájú tanulmányukban (Gimes és mtsai, 2008) ez a következetesség még nem jelent meg. Elsősorban a nemzetközi szakirodalom eredményeire való szisztematikus kitekintés miatt jelent újdonságot: Balogh, 2009a, különösen: 7. és 10–16.
- <sup>6</sup> A szerzőpáros egyébként igen színvonalas tanulmányában jelzi ugyan a terminológiai probléma létét (Karácsony–Róna, 2010: 33.), de nem foglal állást a kérdésben.
- <sup>7</sup> Érdemes megjegyezni, hogy a könyv a továbbiakban ennek ellenére következetlen: az esettanulmányokban a radikális jobboldal és a szélsőjobboldal a leggyakrabban rokon értelmű szavakként szerepelnek.
- <sup>8</sup> Egészen friss példaként említhető a 2011 júliusában a gyöngyöspatai időközi polgármester-választáson 10,5 százalékot elért Eszes Tamás, aki, bár függetlenként indult, korábban egy nemzetiszocialista félkatonai szervezet, a Véderő főparancsnokaként tevékenykedett.
- <sup>9</sup> Hasonló értelemben használja a szélsőjobboldaliség fogalmát: Gyurgyák (2001) is.
- <sup>10</sup> Innen már csak rövid gondolati ösvény vezet odáig, hogy a nemzeti politika csak radikális lehet, illetve hogy a nem radikális politika valójában nem is lehet nemzeti.
- <sup>11</sup> Külön vizsgálat tárgyát képezhetné a radikalizmus 18–19. századi, magyar és nemzetközi politikai szemantikájának történeti áttekintése. Mint ismeretes, ebben az időszakban (például a francia royalista-konzervatív hagyomány, vagy a magyar reformkori viták szóhasználatában) a fogalom tartalmi súlypontja a forradalmi, „felforgató”, vagyis rendszerellenes mozzanatra esett. E téma azonban túlmutat a jelen tanulmány keretein. Itt kifejezetten a modern radika-

- lizmus és a szélsőjobboldal viszonyát igyekszem kritikai vizsgálatnak alávetni, a szélsőjobboldaliságot pedig (a szakirodalom zömével összhangban) kifejezetten a modernitás és posztmodernitás jelenségeként, szigorúan e kontextushoz kötve értelmezem.
- <sup>12</sup> Marx nyomán a radikalizmus másfajta, a radikális jobboldal fogalmának legitimitását megalapozó meghatározását adja Szilágyi, 1998: 20–21. Szabó Miklós monumentális eszmetörténeti munkásságában (például: Szabó, 1989a, Szabó, 2003b), vélhetően a korabeli nemzetközi szakirodalom egy részét követve, ugyancsak az (újkonzervativizmushoz viszonyítva pozícionált) jobboldali radikalizmus terminust alkalmazza. Teszi ezt azonban elsősorban a 19–20. század fordulójának politikai kontextusára vonatkoztatva, ami azt a megválaszolatlan és nem is könnyen megválaszolható, ám annál izgalmasabb elméleti kérdést veti fel, hogy meddig terjedhet egy, a szélsőjobboldaliság fogalmára kidolgozott meghatározás érvényességi köre. Vagyis: beszélhetünk-e, és ha igen, ugyanabban az értelemben beszélhetünk-e szélsőjobboldaliságról a „rövid XX. század” kezdete előtt és után.
- <sup>13</sup> Ecónál ezek közé tartozik például a tradicionalizmus, az antimodernizmus, az öncélú cselekvés kultusza, a kritika elutasítása, a másságtól való félelem, az idegengyűlölet stb. (Eco, 1998: 38–45).
- <sup>14</sup> Ezek a következők: szélsőséges nacionalizmus, etnocentrizmus, antikommunizmus, antiparlamentarizmus, antipluralizmus, militarizmus, rendparti gondolkodás, az erős politikai vezetés iránti igény, Amerika-ellenesség és kulturális pesszimizmus.
- <sup>15</sup> Ez egyben azt is jelenti, hogy a nyugati kultúrkörön kívül, ha nem is elképzelhetetlenek, de legalábbis problematikusnak tartom a szélsőjobboldaliság fogalmának külön elméleti reflexió nélkül történő használatát.
- <sup>16</sup> Ez a definíció némi módosítással a szélsőbaloldaliság megragadására is alkalmas, ha annak attribútumai közé soroljuk a tulajdon szentségének vagy a törvény előtti egyenlőség eszméjének osztályalapú megkérdőjelezését.
- <sup>17</sup> A fajvédők és a nemzetiszocialisták útjainak különválása rendkívül érdekes eszmetörténeti probléma, ennek ellenére ma még alig olvasható róla tudományos igényességgel megírt, korszerű feldolgozás.
- <sup>18</sup> A magyar fajvédelem tradíciójához sorolható Gömbös Gyula, Eckhardt Tibor vagy Bajcsy-Zsilinszky Endre mellett Kiss Sándor és Dánér Béla.
- <sup>19</sup> A faj mint politikai kategória biológiai átértelmeződését elemzi: Gyurgyák, 2001: 379–380.
- <sup>20</sup> A mondat második, kurzívval kiemelt része valamiért kimaradt a magyar kiadásból, ezért Fränkel Anna szövegközlését kiegészítettem saját, a francia eredetiből készített fordításommal. A szóban forgó szövegrész franciául: „...toutes ces utopies du passé, tous ces rêves d’un avenir impossible qui tourmentent aujourd’hui nos esprits patriotiques”.
- <sup>21</sup> A fajvédelem kontextusában, elsősorban a Trianon előtti „ezeréves” történelemre vetítve ilyen értéknek tekinthető például a nemzetalkotó csoportok harmonikus homogenitása és a hagyományos társadalmi osztályok érdekközössége, a „magyar géniusz” szabad kibontakozás esetén érvényesülő határtalan potenciálja, vagy a kárpát-medencei nemzetiségek önkéntes alávettségén alapuló magyar szupremácia a Szent István-i birodalomban.
- <sup>22</sup> Amint az sem egyértelmű, hogy a magyar kontextusban hagyományokkal rendelkező fajvédő terminus milyen érvényességgel terjeszthető ki nem magyar formációkra.

- <sup>23</sup> Bár a tanulmányomban javasolt terminológiát természetesen indokolt lenne a tágabb nemzetközi kontextussal összevetni, illetve kibővíteni, terjedelmi okokból, valamint azért, mert dolgozatomban igyekszem a magyar szélsőjobbkutatás sajátos problémáira fókuszálni, itt csak hazai példákra hivatkozom. A nyugat-európai és amerikai szélsőjobboldali mozgalmak részletesebb kategorizálása az eltérő történelmi és politikai háttér miatt tágabb problémakört jelent, amelyet külön tanulmányban érdemes elvégezni.
- <sup>24</sup> Bár esetleges jelleggel a mérsékelt jobboldalon, így a Fidesz-MPSZ-en belül is megjelennek szélsőségesnek minősíthető megnyilvánulások (a 2006–2010-es ciklusban ilyen volt például Molnár Oszkár antiszemita vagy Ékes Ilona homofób kirohanása), fontos különbséget jelent az esetlegesség mozzanata. A Jobbik esetében a párt hivatalos közleményeiben, a képviselők parlamenti, illetve képviselő-testületi felszólalásaiban megjelenő cigányellenesség, antiszemitizmus és homofóbia a párt ideológiai arculatának integráns részét, kommunikációjának, szakpolitikai javaslatainak és általános szavazatszerző stratégiájának elsődleges eszközt képezi.
- <sup>25</sup> Bár a fasisztának minősített mozgalmak közötti alapvető eltérésekre már ezek a munkák is felhívták a figyelmet, a hangsúly ekkoriban sokkal inkább a „közös magon” volt; ezzel szemben a kilencvenes évektől keletkezett szövegekben mintha inkább a különbségekre helyeződött volna át (például: Ormos, 1998; Ormos, 2004; Ormos, 2009).
- <sup>26</sup> Lényeges felhívni rá a figyelmet, hogy bár Szálasi a hungarizmusban, „a nemzetiszocializmus magyar gyakorlatát” látta, és abban valóban a nemzetiszocialista elemek domináltak, az általa kidolgozott eszmerendszerben fasiszta elemek is megjelennek, így például a társadalom hivatásrendi újjászervezésének igénye.
- <sup>27</sup> Ezt a nemcsak Olaszországban megjelenő folyamatot nevezi Ormos a nem nemzetiszocialista szélsőjobboldali diktatúrák „nácifikálódásának” (Ormos, 1998: 15.). A kérdés alapos és innovatív elemzését adja: Michman, 2008b.
- <sup>28</sup> A reprint kiadás szövegét a mai helyesírás szabályai szerint idéztem.
- <sup>29</sup> Fontos megemlíteni, hogy Magyarországon a fajvédő és nemzetiszocialista mozgalmak mellett kifejezetten fasiszta pártok is megjelentek a húszas évektől. Ilyen volt például a Szemere Béla vezette Magyar Fasiszta Munkások Országos Pártja, a Bartha Albert korábbi hadügyminiszter nevével fémjelzett Magyar Fasiszta Párt, vagy a Scheyer Józsefhez köthető Magyar Munkások Nemzeti Szervezete (Udvarvölgyi, 2004). Ismereteim szerint ma Magyarországon nem működik fasiszta politikai alakulat.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Arendt, Hannah (1992): *A totalitarizmus gyökerei*. Budapest, Európa Kiadó.
- Balogh Róbert (2009a): Előszó. In: uő. (szerk.): *Békatánc. A radikális jobboldal jellege és hatása Nyugat-Európában és Magyarországon*. Budapest, Generáció 2020 Közhasznú Egyesület, 7–9.
- Balogh Róbert (2009b): Szélsőség, vagy amit akartok: tisztázatlan alapfogalmak. In: uő. (szerk.): *Békatánc. A radikális jobboldal jellege és hatása Nyugat-Európában és Magyarországon*. Budapest, Generáció 2020 Közhasznú Egyesület. 10–16.

- Bartus László (2001): *Jobb magyarok. A szélsőjobb útja a hatalomhoz 1990–2000*. Budapest, magánkiadás.
- Bayer József (1998): A jobboldali radikalizmus előretöréséről. In: Feitl István (szerk.): *Jobboldali radikalizmusok tegnap és ma. Tanulmányok*. Budapest, Napvilág Kiadó, 147–156.
- Betz, Hans-Georg (1994): *Radical right-wing populism in Western Europe*. New York, St. Martin's Press.
- Betz, Hans-Georg (2003): The Growing Threat of the Radical Right. In: Merkl, Peter H.–Weinberg, Leonard (szerk.): *Right-wing extremism in the twenty-first century*. London, Frank Cass Publishers. 74–94.
- Carter, Elisabeth (2005): *The extreme right in Western Europe. Success or failure?* New York, Manchester University Press.
- Csaadajev, Pjotr Jakovlevics (1981): Egy örült magamentsége. In: uő.: *Filozófiai levelek egy hölgyhöz*. H. n., Magyar Helikon.
- Чаадаев, Пётр Яковлевич (1991): „Apologie d'un fou”. In: uő.: *Полное собрание сочинений и письма*. Том 1. Москва, Издательство Наука. 289–304.
- Dézé, Alexandre (2004): Between adaptation, differentiation and distinction. Extreme right-wing parties within democratic political systems. In: Eatwell, Roger–Mudde, Cas (szerk.): *Western democracies and the and the new extreme right challenge*. London, Routledge, 19–39.
- Eatwell, Roger (2003): Ten Theories of Extreme Right. In: Merkl, Peter H.–Weinberg, Leonard (szerk.): *Right-wing extremism in the twenty-first century*. London, Frank Cass Publishers, 47–73.
- Eatwell, Roger (2004): Introduction: the new extreme right Challenge. In: Eatwell, Roger–Mudde, Cas (szerk.): *Western democracies and the and the new extreme right challenge*. London, Routledge, 1–15.
- Eco, Umberto (1998): *A mindenkori fasizmus*. In: uő.: *Öt írás az erkölcsről*. Budapest, Európa Kiadó, 25–47.
- Gimes Gergely–Juhász Attila–Kiss Kálmán–Krekó Péter–Somogyi Zoltán (2008): *Láttelelet 2008. Helyzetjelentés és javaslatok*. Political Capital Policy Research Institute. ([http://www.maraalapitvany.hu/upload/eloiteletesseg\\_tanulmany\\_081016.pdf](http://www.maraalapitvany.hu/upload/eloiteletesseg_tanulmany_081016.pdf) – az utolsó letöltés időpontja: 2011. június 21.)
- Gimes Gergely–Juhász Attila–Kiss Kálmán–Krekó Péter (2009): *Láttelelet 2009. Kutatási összefoglaló a hazai szélsőjobboldal megerősödésének okairól*. Political Capital Policy Research Institute. ([http://www.maraalapitvany.hu/upload/lattelelet\\_2009.pdf](http://www.maraalapitvany.hu/upload/lattelelet_2009.pdf) – az utolsó letöltés időpontja: 2011. június 21.)
- Gyurgyák János (2001): *A zsidókérdés Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Héjj Dávid–Schultz Gábor (é. n.): *A jelenkori jobboldali radikalizmus dilemmái*. Budapest, Századvég műhelytanulmányok 4. (<http://www.szazadveg.hu/files/kutatas/A-jelenkori-jobboldali-radikalizmus-dilemmai.pdf> – az utolsó letöltés időpontja: 2011. június 21.)
- Hitler, Adolf (1996): *Harcom (Mein Kampf)*. Hódmezővásárhely, Interseas Edition.
- Hubai László (2002): A választói magatartás kontinuitása 1990–2002. *Politikatudományi szemle*, XI. évf. 1–2. szám, 93–119.
- Ignazi, Piero (2003a): *Extreme Right Parties in Western Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- Ignazi, Piero (2003b): The Development of the Extreme Right at the end of the Century. In: Merkl,

- Peter H.–Weinberg, Leonard (szerk.): *Right-wing extremism in the twenty-first century*. London, Frank Cass Publishers, 145–158.
- Jaschke, Hans-Gerd (2001): *Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit: Begriffe, Positionen, Praxisfelder*. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- Juhász Attila–Krekó Péter (2010): Minek nevezzetek? *Magyar Narancs*, XXII. évf. 17. szám.
- Karácsony Gergely–Róna Dániel (2010): A Jobbik titka. A szélsőjobb magyarországi megerősödésének lehetséges okairól. *Politikatudományi szemle*, XIX. évf., 1. szám, 31–66.
- Karsai László (2008): Reflektor a sötétbe. *Beszélő*, XIII. évf., 3. szám, 54–76.
- Kitschelt, Herbert–McGann, Anthony J. (2000): *The Radical Right in Western Europe. A Comparative Analysis*. Michigan, The University of Michigan Press.
- Kürti László (2000): *Right-wing extremism, skinheads and anti-gipsy sentiments in Hungary*. Prága, Research Support Scheme.
- Kürti László (2003): The uncivility of a civil society: skinhead youth in Hungary. In: Kopecky, Petr–Mudde, Cas (szerk.): *Uncivil Society? Contentious politics in post-communist Europe*. London, Routledge, 37–54.
- Lukacs, John (2003): A nemzetiszocializmus egyetemes jelensége. *Klió*, XII. évf., 1. szám. 8–21.
- Michman, Dan (2008a): Mi a különbség a fasizmus és a náciizmus között? A holland fasizmus a holokauszt előtt és alatt – esettanulmány. In: uő: *Holokauszt és történetírás*. Budapest, Balassi Kiadó, 109–123.
- Michman, Dan (2008b): Az olasz fasizmus és a zsidóság sorsa a holokauszt idején. Kiegészítő megjegyzések a fasizmus és a náciizmus közötti különbségekről. In: uő: *Holokauszt és történetírás*. Budapest, Balassi Kiadó, 124–130.
- Mudde, Cas (2000): *The ideology of the extreme right*. New York, Manchester University Press.
- Mudde, Cas (szerk.) (2005): *Racist extremism in central and eastern Europe*. New York, Routledge.
- Mussolini (2000): A fascizmus doktrínája. In: uő.: *A fasizmus doktrínája és egyéb világnézeti munkája*. Budapest, Gede Testvérek Bt.
- Nolte, Ernst (2003): *A fasizmus korszaka*. Budapest, XXI. Századi Intézet–Kairosz Kiadó.
- Norris, Pippa (2005): *Radical Right. Voters and Parties in the Electoral Market*. New York, Cambridge University Press.
- Ormos Mária–Incze Miklós (1976): *Európai fasizmusok. 1919–1939*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- Ormos Mária (1987): *Náciizmus–fasizmus*. Budapest, Magvető Kiadó.
- Ormos Mária (1998): Mi a fasizmus? Ki a fasiszta? In: Feitl István (szerk.): *Jobboldali radikalizmusok tegnap és ma. Tanulmányok*. Budapest, Napvilág Kiadó, 13–17. p.
- Ormos Mária (2004): A szélsőjobboldaliságról. *Rubicon*, 13. évf., 11. sz. 64–68. p.
- Ormos Mária (2009): *Politikai eszmék, politikai gyakorlatok a 20–21. században*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- Schmitt, Carl (1992): *Politikai teológia*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar.
- Schmitt, Carl (2002): A politikai fogalma. Előszóval és három korroláriummal kiegészített 1932-es szöveg. In: uő.: *A politikai fogalma. Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*. Budapest, Osiris–Pallas Stúdió–Attraktor Kft, 6–102.
- Síklaki István (1997): A diskurzus szerepe a társadalmi befolyásolásban. In: Szabó Márton (szerk.): *Szövegvalóság. Írások a szimbolikus és diszkurzív politikáról*. Budapest, Scientia Humana, 99–112.

- Sipos Balázs (2001): Kövér László és a Demokrata-beliék. *Mozgó Világ*, XXVII. évf., 2. szám.
- Skinner, Quentin (1997): Jelentés és megértés az eszmetörténetben. In: Horkay Hörcher Ferenc (szerk.): *A koramodern politikai eszmetörténet cambridge-i látképe*. Pécs, Tanulmány Kiadó, 7–53.
- Stolcke, Verena (1997): A kultúra nyelvén. In: Zentai Viktória (szerk.): *Politikai antropológia*. Budapest, Osiris Kiadó, 186–202.
- Szabó Márton (2003a): *A diszkurzív politikatudomány alapjai. Elméletek és elemzések*. Budapest, L'Harmattan Kiadó.
- Szabó Márton (2006): *Politikai idegen. A politika diszkurzív szereplőinek elméleti értelmezése*. Budapest, L'Harmattan Kiadó.
- Szabó Miklós (1989a): Új vonások a századforduló magyar konzervatív politikai gondolkodásában. In: uő.: *Politikai kultúra Magyarországon 1896–1986*. Budapest, Medvetánc könyvek, 109–176.
- Szabó Miklós (1989b): Magyar nemzettudat-problémák a huszadik század második felében. In: uő.: *Politikai kultúra Magyarországon 1896–1986*. Budapest, Medvetánc könyvek, 225–251.
- Szabó Miklós (2003b): *Az újkonzervativizmus és a jobboldali radikalizmus története (1867–1918)*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó.
- Szilágyi Ákos (1998): Radikalizmus, jobb és bal. In: Feitl István (szerk.): *Jobboldali radikalizmusok tegnap és ma. Tanulmányok*. Budapest, Napvilág Kiadó, 18–25.
- Trencsényi Balázs (2007): Eszmetörténeti program és módszertani adaptáció. In: uő.: *A politika nyelvei. Eszmetörténeti tanulmányok*. H. n., Argumentum Kiadó–Bibó István Szellemi Műhely, 13–58.
- Udvarvölgyi Zsolt (2004): *Fejezetek a magyar szélsőjobboldal korai történetéből: fasiszták, kékingesek és a Meskó-párt*. (<http://mek.niif.hu/02100/02105/02105.htm> – az utolsó letöltés időpontja: 2011. június 21.).
- Ungváry Krisztián (2004): Kik voltak a nyilasok? Egy szocialista tömegpárt. *Rubicon*, XIII. évf., 11. szám, 4–11.



# A POLITIKAI ALKOTMÁNY TÖRTÉNETE

Bíró Gábor István–Szentpéteri Nagy Richard

(Szente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet, 1945–2005*. Osiris, 2006. 770 oldal)

„Én még ilyen regényt nem olvastam” – ezekkel a szavakkal kezdi kritikáját Nádas Péter hatalmas regényfolyamáról, *A párhuzamos történetekről* Károlyi Csaba (Élet és Irodalom, 2005. november 18). „Sok minden megtörtént már az európai regény történetében Cervantes és Fielding, Stendhal és Tolsztoj, Musil és Proust óta, de ilyen regényszerkezettel és regényfilozófiával én legalábbis még nem találkoztam.” (Károlyi Csaba: *Ecce homo*, Élet és Irodalom, 2005. november 18.)

Csábító volna azt írni, hogy a Szente Zoltán *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet, 1945–2005* című könyvéhez hasonló munka nyelvünkön még nem született, de az igazság az, hogy ehhez fogható nagyszabású monográfia a politikai alkotmány európai történetének elmúlt fél évszázadáról tudunkkal más nyelveken se nagyon létezik. A vállalkozás nagysága legfeljebb a szerzőnek Mezey Barnával együtt írt előző könyvéhez viszonyítható (Mezey Barna–Szente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*, Osiris, 2003), mégis csak azért nem állíthatjuk, hogy ilyen hatalmas kötet még nem volt a kezünkben, mert a könyvet megjelentető Osiris Kiadó legtöbb – tankönyvnek is szánt – kötete évek óta hasonló oldalszámban lát napvilágot.

A formátum mindenesetre elveszi a kedvet attól, hogy az olvasó – különösen, ha diák az illető, aki nemcsak olvasásban fáradt meg – ezzel a könyvvel aludjék el, mert a kötet méreteinek köszönhetően ágyba nem vihető. Asztalra kell azt tenni, és úgy kell lapozgatni, ha csak a belé zárt szellem súlya alatt – ahogy Spiró György szereti mondani az ilyesmit – be nem szakad az asztal.

Van mit olvasni benne. A kivételes vállalkozás felöleli az európai politikai alkotmánytörténet teljességét a második világháború óta: a kontinens valamennyi államának aprólékos politika- és közjogtörténetét, e történet rendszerezését és csoportosításait, és a korszakok és a földrajzi egységek szerinti bontásban bemutatott parlamentarizmustörténet páratlanul sikeres narratíváját meséli el. Valójában nem is egy, hanem egyenesen két könyv van ebben a vastag kötetben. Miután a szerző módszeresen végigvezeti olvasóját a parlamentarizmus megtorpanásokkal teli európai diadalútján – hatodfélszáz oldalon át –, még vagy másfélszáz oldalt hozzáragaszt a szöveghez, és valóságos parlamen-

tarizmuselméleti kézikönyvet ajándékoz az érdeklődőnek. (Ha ez utóbbi részt a kiadó önálló kötetben jelentette volna meg, akkor sem járt volna el ésszerűtlenül, hiszen mindkét különálló könyv önállóan is érdemes lett volna a kiadásra. Ebben az esetben az elméleti kézikönyv igazi zsebkönyv lehetett volna, s elfért volna egy nagyobb kabátzsebben.)

Az ismertetett felépítéssel a szerző azt a szerkezetet követte, amely előző nagyszabású művét, a szerzőtárssal együtt írt – a közjogtörténeti előzményeket feldolgozó – munkáját jellemezte (Mezey Barna–Szente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*, Osiris, 2003). Abban is elvált egymástól a történeti és az elméleti rész, és talán ha az a könyv nem, vagy nem így jelent volna meg elsőnek, e kötet is más belső struktúrát vett volna fel. Ama első kötetbe a szerzőtárson kívül (Mezey Barna a középkor alkotmánytörténetét írta meg) még további három szerző is besegített egy-egy kisebb fejezetnél, de a polgári alkotmányfejlődést szinte teljes egészében Szente Zoltán dolgozta fel, és ő jegyzi a kötetvégi, ugyancsak mintegy százötven oldalas teoretikus nagy fejezetet is.

Mindkét elméleti összefoglaló mindenesetre sokat épít a szerző egy még korábbi kötetére, a *Bevezetés a parlamenti jogba* című, az Atlantisznál 1998-ban megjelent – ugyancsak kiváló – művére, amelynek átdolgozott, új kiadása éppen a közelmúltban (2010-ben) került az olvasók elé, és amely ugyancsak megérne egy értő recenziót.

Mind a most megjelent, mind a korábban kiadott változat, továbbá a szerzőnek mind jelen, mind korábbi alkotmánytörténeti vállalkozása, egyszerűen mind az elméleti, mind a történeti ismeretanyag ugyanakkor ugyancsak jó kiindulópontjául szolgált a szerző azóta megjelent, legújabb értékes művének, a *Kormányzás a dualizmus korában* című remek kötetnek (Atlantisz, 2011), amelynek értékelésére egy későbbi alkalommal még vissza kell térnünk.

A köteteket záró elméleti részeket összeolvasva mindenesetre immáron egy, négy nagy tételből álló monumentális kormányforma-elméletet kapunk, amelynek méltatása ugyancsak későbbre tartozik (nem beszélve arról, hogy a szerző és a kiadó nyilván újabb köteteket tervez további korok bemutatása céljából). A most recenzeált kötet ugyanakkor – bár, mint jeleztük, önmagában is éppen elég nagy, éppenséggel páratlanul nagy vállalkozás – a máris terjedelmes életmű sorába illeszkedően mutatja meg igazi értékeit. A termékeny szerző csodálatra méltó munkabírással és bámulatba ejtő tudományos precizitással dolgozza fel a Magyarországra is nagyrészt jellemző kormányforma európai történetét, és időről időre elhullajt egy-egy tekintélyes kötetet a zseniális következetességgel végigjárt nyílegyenes úton. Ezen kötetek sorában kétség kívül az 1945 és 2005 közötti európai alkotmányfejlődés állomásairól tudósító vállalkozás a leginkább figyelemre méltó, figyelmünkre és hódolatunkra leginkább számot tartó munka.

Olyannyira, hogy a vállalkozás impozáns méreteihez és lélegzetelállítóan evidens ambícióihoz képest túlzottan szerénynek tűnik fel a mű címe (Szente Zoltán valamennyi művének túlzottan szerény címet ad – a jelek szerint). Túl

azon, hogy a cím (melynek utolsó szava jószerivel kimondhatatlan) hosszúságával nem szolgálja a megjegyezhetőséget, és azonossága miatt összetéveszthetővé teszi magát saját előzményével, melyhez képest csak az évszám-pár hozzáadásával különbözik, nem is mutatja fel a vállalkozás tekintélyes teljességét.

Tegyünk csak említést arról a körülményről, hogy a könyv előzménye bizony Európán túlra is kikacsintgat, ez a mű pedig a nem parlamentáris berendezkedésű európai országokat is részletesen bemutatja, vagyis ez nemcsak európai parlamentarizmustörténet. Van benne például két külön részre osztott fejezet az európai integrációról, mely szinte valamennyi közkézen forgó uniós szakkönyvnél intelligensebben tárja fel a közösségi közjog történetét, az integráció legfontosabb szakaszait és irányait, mintegy mellékesen, csak úgy elejtve, éppen csak megemlítve, ha már a háború utáni európai közjogtörténettel van dolgunk. Ráadásul vannak a könyvnek olyan fejezetei, melyek a kontinens kisállamaival foglalkozván e törpeállamok legokosabb, legértőbb bemutatását adják, melyhez foghatóval nemigen találkozni a társadalomtudományi gondolatok magyarországi piacán. Vannak e könyvben olyan részek, fejezetek, bevezetések, adatok vagy mondatok, amelyekhez még csak hasonlót sem olvashatunk a tárgyban írt – másoktól megjelent – más könyvekben, akárhány ezer oldalon verekedjük is át magunkat feleslegesen.

Elmondjuk inkább, hogy mi nincs benne: ez a könyv elsősorban nem az alapjogok fejlődésével foglalkozik. Nem is ígéri, hogy erről szólna, nem ez a tárgya (amint a címből is kitűnik). Ez alapján bírálni – aminthogy történt ilyenre kísérlet – nemcsak igazságtalan, de ízléstelen is volna.

A magyar alkotmányjogász-szakma az alapjogok lázában ég és égeti magát, miközben az alkotmány politikai részével alig foglalkozik. Márpedig a politikai alkotmány eminensen jogállami kategória, és ha a politikai alkotmányt elbontják, az alapjogok is sérülnek. Ezt az összefüggést minden nyugati egyetemen megtanítják, sőt a jobb középiskolákban is közhelynek számít, Magyarországon azonban – hiába hangoztattuk akár magunk is az elmúlt években – a Fidesz-alkotmányozásnak kellett elérkeznie, hogy kollégáink ráébredjenek a nyilvánvaló igazságra.

A magyar alkotmány politikai fejezetei nincsenek rendben, mert a köztársaság alkotmányának hibái ezen a területen az „ország” alaptörvényébe is átkerültek, míg az alapjogvédelem szintjét mind a jogi, mind az alapjogi alkotmány jelentősen leszállította, és ezek a dolgok bizony összefüggnek. Sente Zoltán a politikai alkotmány jelentőségére tanít – a jelek szerint sajnos nem sokakat.

Márpedig kormányzatot az emberek éppen azért hoznak létre – amint ezt egyebek között az amerikai Függetlenségi nyilatkozatban (1776) is olvashatjuk –, hogy hatékonyan védjék meg életüket, szabadságukat, tulajdonukat és a boldoguláshoz vezető életstratégiáikat, vagyis azon alapjogaikat, amelyek garantálására az államot (és itt ezrével sorolhatnánk a nyugati politikai filozófia legnagyobb neveit) kitalálták.

Egy bevált kormányzati modellen pedig – olvashatjuk ugyanott és a politikai filozófia további nagyjainál – nem érdemes változtatni múltó nehézségek miatt, csak akkor, ha jelentős okok állnak a változtatás mellett. Ez pedig azt jelenti, hogy a kormányforma kialakítása, a politikai alkotmány kialakítása evolúciós folyamat. A parlamentarizmus európai fejlődésére ez a megállapítás – amint ezt a kontinens közjogtörténetére vetett akár egyetlen futó pillantás is bizonyítja – különösen igaz.

Mármost Szente Zoltán nemcsak az alkotmány- és parlamentarizmustörténet, de az összehasonlító alkotmányjog és a politikatudomány eszköztárát is segítségül hívta e könyvhöz, hitet téve az interdiszciplináris megközelítés mellett, vállalva olykor az intellektuális *terra nullius* óvatos léptekkel való szak tudományi feltérképezését is. E nagyszabású vállalkozás teszi lehetővé számunkra, hogy az alkotmányos változások mögött álló történelmi helyzeteket, körülményeket, társadalmi kihívásokat mindvégig szem előtt tarthassuk, akár olyan kevésbé megragadható alkotmányjogi témák tárgyalásánál is, mint az alkotmánybíróságok jogértelmezési gyakorlata, vagy egyes alkotmányos konvenciók pozitív jogba emelése.

A könyv páratlan sikerrel vállalkozott arra, hogy összefogja, és rendszerezett módon summázza az elmúlt hatvan év európai alkotmány- és parlamentarizmustörténetét, ismertesse a kontinens alkotmányos rendszereinek közös, illetve eltérő jellegzetességeit. A szerző ebben a műben egy olyan *encyclopaedia* második kötetét alkotta meg, melyet az európai jogtudomány, a politikatudomány és a releváns szaktörténelem iránt érdeklődők egyaránt sikerrel forgathatnak. Szente nem engedett annak a – többféle diszciplína párhuzamos felhasználásából eredő – kísértésnek, hogy normatív megállapítások olykor szubjektív kalapjával koronázza meg mondanivalóját.

Az előszó korrekten számba veszi azokat a perspektívákat és módszereket, amelyeket a szerző a könyv írásakor szem előtt tartott: mind az alkotmány- és parlamentarizmustörténet, mind az összehasonlító alkotmánytan, mind az alkotmányjog-tudomány és a politikatudomány eszköztárát felhasználta a tárgyalt országok alkotmányos és politikai rendszereinek bemutatásához. Utal a történeti szemlélet és az összehasonlító alkotmánytan olyan jellegzetességeire is, mint például a morális értékítéletek mellőzése vagy az írott jog mögötti konvenciók, hatalmi központok és mechanizmusok összehasonlíthatóságának problematikája. Kinyilvánítja az általa követett irányvonal létjogosultságát, hitet téve a semlegesség, illetve a politika és az alkotmányjog egymásra hatását hangsúlyozó komparatív elemzés szükségessége mellett. Utóbbinak konkrét fejezetekben megjelenő manifesztációja az, ami az evolucionista alkotmánytan magvát adja. Számos esetben előfordult, hogy hasonló társadalmi körülmények, politikai mozgatórugók gyökeresen eltérő alkotmányjogi „válaszokat” generáltak, s temérdek példát találhatunk arra is, hogy egymástól nagyon távol

álló társadalmi „helyzetek”, politikai konstrukciók végül hasonló, ha nem azonos alkotmányjogi produktumokhoz vezettek (Szente, 2006, 13–30.).

Szente itt természetesen abban a kényelmes, bár jól megérdemelt (maga által teremtett) helyzetben van, hogy a tárgyalt történelmi korszak előzményeit, mint jeleztük – a korábban megjelent első kötetben –, szerzőtársával már részletesen, hasonló struktúrában megtárgyalta. Így nem szükséges visszatálnia „dicső korok” kevésbé nagyszerű alkotmányos találmányaira, s az *acquis communautaire* évszázadok alatt kimunkálódott fragmentumait sem nélkülözhetetlen kiállítania az elmúlt fél évszázad alkotmányosságának csarnokában. Ott veszi fel a fonalat, ahol az előző kötetben annak vége szakadt, s ott kezdi el érdemi mondanivalóját, ahonnan azok a társadalmi és politikai mozgató okok eredeztethetők, melyek meghatározóak a második világháború utáni alkotmányos rendszerek evolúciójának tárgyalásakor.

Az első rész – *A második világháborútól a hidegháborúig* cím alatt – gyakorlatilag egy kontinentális pillanatkép felvázolásával ennek a vállalásnak tesz eleget, részletesen kitérve a háború utáni rendezésre, a nemzetközi politikai színtér átalakulására és a háború következményeként az emberi jogok, legfőképpen az emberi méltóság fokozottabb – olykor a pozitív jogban meg sem jelenő –, mélyen a természetjogi felfogásból eredeztethető tiszteletére és védelmére. Tagadhatatlan, hogy a második világháború okozta sérülések, az emberiség kegyetlenségétől való megrettenés olyan, az emberi méltóság, illetve az emberi élet tiszteletének erőteljesebb garanciáit biztosító alkotmányos rendelkezéseket, vagy éppen alkotmánybíróági jogértelmezéseket eredményeztek, melyek e tragikus történelmi szegény nélkül jóval lassabban, és minden bizonnyal más területen és módokkal nyertek volna formát.

A háború után a nemzetközi politika új áramlata, a bipoláris világ formálódása, az egymással szemben álló blokkok összeütközése politikai, majd alkotmányos megoldások korábban nem látott mértékű „exportját” eredményezte. A nyugati tömbben helyenként megoldani látszottak a kommunista pártok hatalmi ambícióinak korlátozását, néhol magának a pártnak a betiltását is, mely természetesen az országok között nem egyforma intenzitással és erővel ment végbe. Nyilvánvaló, hogy a Szovjetunió érdekszférájába tartozó államok „alkotmányfejlődésén” pedig brutálisan érhető tetten ez az univerzalizálás. Elég, ha arra gondolunk, hogy a második világháború után mindhárom balti állam parlamentje ugyanazon a napon fogadta el – jobbára csak a címet, a fővárost és a nemzeti lobogót szabályozó paragrafusokban eltérő – új alkotmányát. E tendenciák természetesen külső körülmények által indukált mesterséges alakzatokban öltöttek testet, így korántsem kapcsolódtak szervesen az addig kialakult alkotmányos rendszerekhez. Idővel az azonosságok egyediséggé koptak, s a hidegháború végeztével egy-egy többnyire már csak zárványként fennmaradt alkotmányos intézmény emlékeztetett a hajdani közös múlt alkotmányos és politikai sémájára (Szente, 2006, 33–48.).

A második fejezetben betekintést nyerünk Nyugat-Európa 1945-öt követő alkotmányfejlődésébe, mely a fent említett tendencia erősítését az egyes államok sajátosságainak ismertetésével teszi színesebbé. Eddig a „közösségen” volt a hangsúly, ez most inkább a „különbözőségre” kerül át. A fejezet sorra veszi az egyes államokat, illetve azoknak a világháborút követő alkotmányos regenerációt illető megoldásait.

Külön említésre méltók ebben a tekintetben a hosszú ideje érintetlen alkotmányos tradíciókkal rendelkező államok, mindenekelött az Egyesült Királyság, amely ebben az időben is bizonyította történeti alkotmányának rugalmasságát. Hasonlóan szilárd, alkotmányosságot hosszútávon megalapozó megoldást keresett a Német Szövetségi Köztársaság is, bár itt a *Kernstaat*-koncepció egyfajta pozitív jogi konstrukcióként többé-kevésbé mesterséges alkotmányos kultúra létrehozását jelentette, melyet – mivel nem az alkotmányos kultúra szövetéből fejlődött ki természetszerűleg – egy később megalakuló egységes Németország alaptörvényeként is számításba vettek. Utóbbi esetben már a nemzetiszocialista múlt árnya is kizárta az alkotmányos folytonosság lehetőségét, ami végül a weimari alkotmány új körülményekhez – persze a szövetségesek kívánalmainak megfelelő módon – történő adaptálását eredményezte. Franciaországban a Harmadik köztársaság parlament által dominált alkotmányos rendszerét igyekeztek a végrehajtó hatalom erősebb jogosítványaival ellensúlyozni, ám a parlament-feloszlatási jog nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, s azt csak egyszer alkalmazták a Negyedik köztársaság fennállása alatt. Ennek a jogintézménynek a kudarca azzal magyarázható, hogy a francia megoldás szerint a parlament feloszlatása esetén ügyvivő kormány alakult a nemzetgyűlés elnökének vezetésével, s nem a feloszlatáskor hivatalban lévő kormány folytatta működését. Az erőtlen végrehajtó hatalom és a parlament túlsúlya nem volt hosszú életű, hiszen a határozott, karizmatikus Charles de Gaulle tábornok felismerte az algériai válságban rejlő lehetőséget, és sikerrel dolgozta ki „saját” alkotmányos rendszerét, a francia Ötödik köztársaságot (Szente, 2006: 49–113.).

A harmadik fejezet a „népi demokratikus” alkotmányok hasonlóságain felül azok különbözőségeit is bemutatja, rámutatva a Szovjetunió által befolyásolt hatalmas területen szükségszerűen jelentkező politikai, vagy akár ideológiai ellentétekre. Nem lehetett ugyanazt a receptet alkalmazni azokban az országokban, amelyeket a Vörös Hadsereg „szabadított fel” a német rabiga alól, s azokban, amelyek többé-kevésbé maguknak köszönhették visszakapott szabadságukat. Ebből a fejezetből számos olyan alkotmányos és politikai unikum eredetét ismerhetjük meg, amely gyakran esik a túlzott mérvű általánosítások és egyszerűsítések áldozatául. A jugoszláv kommunista mozgalom óvatossága terelgetése leginkább abban nyilvánult meg, hogy a Szovjetunió még a mezőgazdaság sajátos fejlesztése, illetve az önálló külpolitikai szárnypróbálgatások ellenére sem avatkozott be katonailag az ország belügyeinek intézé-

sébe. Az államforma tekintetében a Szovjetunió egyértelművé tette, hogy a királyság, mint a társadalmi stratifikáció legfőbb megnyilvánulása, nem lehet valóságos alternatíva a népi demokratikus köztársasággal szemben. A valóságos hatalom elvesztését követően a királyi családok „népakarat” vagy „kardél” által végül valaha volt dicsőségük formális emlékeiket is elvesztették. A többi tradicionális közjogi intézmény sem esett eltérő elbírálás alá, az 1936-os szovjet alkotmány exportja nem tűrt meg semmilyen ellenállást a régebbi rendszer részéről, még az olyan, hosszú alkotmányos múltra visszatekintő országok esetében sem, mint hazánk. A kommunizmus által generált egységesítés rohamléptékben haladt, s ez az 1950-es évek elejére az összes kelet- és közép-európai állam alkotmányos rendszerében – az új szovjet típusú alkotmányoknak köszönhetően – megjelent (Szente, 2006: 114–149.).

A második rész az *Európa alkotmánytörténete az 1950-es évektől a kommunizmus bukásáig* címet viseli, és az előzőekben tárgyalt összefüggéseket, illetve az alkotmányjog politikai meghatározottságát a bipoláris világ széttöredezéséig követi nyomon. Az első fejezetben a nemzetközi helyzet felvázolásakor már hangsúlyozza azokat az integrációs formákat, illetőleg politikai válaszokat, melyek a továbbiakban a segítségünkre lesznek az egyes országok politikai helyzetének megértésében. Az ötvenes évek a gazdasági fellendülés, a *Wirtschaftswunder* időszakát jelentette, nemcsak a Német Szövetségi Köztársaságban, hanem egész Nyugat-Európában is. A nemzetközi szervezetek egyre fokozódó szerepe kétségkívül összefonódott a hidegháború küzdőtereinek egyre élesebben kirajzolódó határaival. A nyugati gazdasági együttműködés szovjet interpretációja sajátos integrációkkal válaszolt a kiélezett helyzetben mindinkább szükséges egységesülés kényszerére (az európai integrációra és a NATO-ra a keleti blokk a Kölcsonös Gazdasági Segítség Tanácsával, valamint a Varsói Szerződéssel felelt). A kommunizmus terjedésének megakadályozását célzó Truman-doktrína a szovjet övezetben érvényesülő Brezsnyev-doktrínával együtt ideológiai állóháborút eredményezett a nemzetközi szintéren. Mivel előbbi a kommunizmus előretörésének megakadályozását, utóbbi pedig a már megszerzett területek kézben tartását tűzte zászlajára, a vasfüggöny minden eddiginél világosabban osztotta ketté a kontinenst. Ebben a feszült helyzetben végül a gazdasági recesszió kezelése, illetőleg a világgazdaságban elfoglalt pozíció, a stratégiai jelentőségű erőforrások feletti uralom döntötte el a pólusok kötélhúzását (Szente, 2006, 153–168.).

A nemzetközi beágyazottság ismertetését követően a második fejezetben a szerző vizsgálódásának fókuszát a nyugat-európai alkotmányok, illetőleg az ezek háttérben működő politikai erővonalak felé irányítja. A brit politika számos olyan visszatérő kérdésének rendezésére történő kísérletnek lehetünk tanúi, mint az Európai Gazdasági Közösséghez való csatlakozás, vagy a devolúció ügye. A hetvenes évek végén hatalomra kerülő Margaret Thatcher keménykezű, elmentmondást nem tűrő politikája még egyes alkotmányos konvenciókkal is szembehelyezkedett, olyan társadalmi reakciókat elindítva, melyek mind követelése-

ikben, mind intenzitásukban korábban ismeretlenek voltak a brit civil társadalomban (utóbbiak közé tartozott a Karta '88 mozgalom is, amely a történeti alkotmány politika által átszűrt interpretációja helyett írott alkotmányt követelt).

A francia Negyedik köztársaság bukásáról szóló rész meggyőző bizonyíték a kötet evolucionista alkotmánytan jellegére. A szerző lépésről lépésre bemutatja, hogy a veterán táborno milyen eszközökkel, milyen megfontoltságból szervezte politikai megnyilvánulásait, melyek végül a parlament felsőbbségének hagyományát is legyőzve az Ötödik köztársaság megszületéséhez, majd konszolidációjához vezettek. Igyekezett a néppel való közvetlen kapcsolat folyamatosságát olyan – kétes – népszavazásokkal egybekötni, amelyek egyben a személyét illető bizalomról is biztosították. Végül a negyedik, s egyben utolsó alkalommal, amikor alkotmánymódosítási javaslatainak népszavazás általi legitimációja ezúttal kudarcba fulladt, ígéretéhez híven másokra hagyta az általa kialakított alkotmányos rendszert. A legitimáció nem az ellenzékre irányuló pallos, hanem a politikai döntések következetlensége elleni védőpajzs. Nem mindentudással ruház fel, hanem a hibák elkövetését igazolja. A demokrácia alapja a hatalom folyamatos legitimációja, mely nélkül a jog csak egy ódon társadalmi rend kopottas váza. A hatalom szolgálat, és nem öncél; teher, és nem jutalom; felelősség, és nem feljogosítottság, mint tudjuk, avagy tudjuk-e?

A Német Szövetségi Köztársaság alkotmányfejlődéséről szólva a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményének és a következetes alkotmánybíráskodás gyakorlatának jótéteményei tűnnek fel. A szövetségi alkotmánybírárság – Németországban két, egy inkább szociáldemokratákhoz húzó „vörös”, és egy inkább keresztény uniós pártokhoz közeli „fekete” szenátusból állván – az absztrakt normakontroll, a konkrét normakontroll és az alkotmányjogi panasz mellett természetesen nem rendelkezik az új magyar alaptörvényben kiszélesített előzetes normakontroll jogával. Az alkotmánybírárság a jogrendszer logikájának, kiegyensúlyozott működésének öre. Ha nem győzné az előzetes normakontrollra küldött joganyag vizsgálatát, vagy esetleg jogértelmezési gyakorlata megbomlana, és inkonzisztenssé válna, az bizony beláthatatlan következményekkel járna. A biztos pont, a „közjogi elefánt” megszűnne az alkotmányos kultúra komótosan ballagó öregjének lenni, s a politika hevesége végleg felborítaná az alkotmánybírák által oly megfontoltan kialakított jogértelmezés lassan megszilárdult alapjait (Szente, 2006: 169–347).

A harmadik fejezetben a dél-európai diktatúrák alkotmányos berendezkedését, majd a demokratikus átmenetek sajátos megvalósulásait követhetjük nyomon. Portugáliában, Spanyolországban és Görögországban eltérő módon alakultak és szűntek meg az autoriter rendszerek. Görögországban a hatalomért folyó verseny a káosz évtizedeiben teljesedett ki. Puccs puccsot követett, miközben a politikailag instabil állam egyik „hadszínterévé” az alkotmány vált. Az 1952-es alkotmányt 1968-ban és 1975-ben újabb alaptörvények követték, de ezek elfogadása között is folyamatos volt az alkotmány toldozgatá-



sa-foldozgatása. A spanyol és a portugál diktatúrák összeomlása valamelyest gördülékenyebben ment végbe, talán éppen az ellenzéki erők stabilabb összhangja miatt, amelyet éppen a szélsőséges diktatúrák konszolidációja, s egyben hosszadalmasabb uralma tett lehetővé (Szente, 2006: 348–378.).

A negyedik fejezetben ismét az európai integráció kerül a középpontba, ezúttal inkább a közösség perspektívájából, jóval nagyobb időtartamot átfogva. A szerző ügyel arra, hogy az integráció jogforrásairól kialakított nemzeti vélemények is megfelelő súlyt kapjanak. Ide sorolható az európai uniós jog és a nemzeti jogok kapcsolatát vizsgáló, jogeseteket felsorakoztató rész. A brit közvélemény az 1972-es európai közösségekről szóló törvény elfogadásakor problematikusnak találta a közösségi jog elsődlegességét. Ezt a brit közpolitika úgy védte ki, hogy megtartotta a parlament elsődlegességének tradícióját. Eszerint a közösségi jog elsődlegessége – mivel a közösséghez való csatlakozás törvényi jóváhagyással történt – nem ellentétes a parlament primátusának elvével, hiszen maga a hatáskör-átruházás is a törvényhozó hatalom „beleegyezésével” történt. A *Costa v. ENEL* ügyben az Európai Bíróság természetesen amellettt érvelt, hogy a közösségi jogi aktusok a nemzeti jogszabályok felett állnak (Szente, 2006: 379–393.).

Az ötödik fejezet a *Közép- és Kelet-Európa* címet viseli, és lényegében Sztálin halálától folytatja a megelőző fejezetben megkezdett aprólékos elemzést. Bár a Szovjetunió továbbra sem volt a különbözőségek tiszteletének zászlóvivője, a desztalinizációs folyamatok korábban elképzelhetetlen engedményeket hoztak magukkal. Az 1957-es alkotmánymódosítás lehetővé tette a szovjet tagállamok számára, hogy saját büntető- és polgári törvénykönyvet alkossanak, valamint korlátozott mértékben ugyan, de enyhült a gazdaságirányítási rendszer centralizációja. A fejezet bemutatja a Szovjetunió érdekszférájába tartozó államok szocialista alkotmányos berendezkedésének megszilárdulását. A rendszer felépülése és működése előrevetítette a szükséges változások parancsát, amelyre a kommunista ideológia kizárólagossága ellenére az egyes államok máris válaszoltak, amint erre kicsit szélesebb mozgásterük volt (Szente, 2006: 394–431.).

A harmadik rész, *Az európai alkotmányosság jelenkortörténete (1989-től napjainkig)* a kommunista rendszerek bukásán, a Szovjetunió felbomlásán, majd az azt követő alkotmányos „reformáción” keresztül tekinti át a mai kelet- és közép-európai alkotmányos és politikai rendszereket, továbbá a korábban megkezdett gondolatmenet folytatásaként ismerteti a nyugat-európai államok alkotmányának és politikai rendszerének jelenkortörténetét. Kitér többek között az egységes Németország újjalakulására és konszolidációjára, az olasz Első köztársaság bukásának okaira, valamint a Második köztársaság alkotmányos jellemzőire. A szerző nem csak az alkotmányos rendszerek hasonlóságait és különbözőségeit tárja fel, de rendszerezi azokat a politikai, valamint társadalmi mintákat is, amelyek a változás, vagy éppen a status quo fenntartásának motorjaként folyamatosan működtek. Külön kiemelendő itt Közép- és Kelet-Eu-

rópa demokratikus átmeneteinek prudens szétválasztása az alapján, hogy a kommunizmus legitimitása inkább külső, vagy belső forrásokból származott, illetőleg a demokratikus átmenet együtt járt-e a Szovjetunióból való kiválással. Érzékelhető, hogy a korábbi részeknél itt hangsúlyosabb az államok alkotmányjogi és politikai fejlődésének párhuzamba állítása, komparatív vizsgálata, mellyel a szerző egyértelműen a kötet végén tárgyalandó alkotmányos rendszertan könnyebb és teljesebb megértését segíti elő (Szente, 2006: 435–551.).

Erről a részről, vagyis a külön könyvként is felfogható negyedik részről – és annak erényeiről – már szoltunk. E nagy egység az előző három summázataként enciklopédikus keretbe foglalja az európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet hatvan év alatt kimunkált intézményeit, a hangsúlyt egyértelműen magukra a közjogi megoldásokra helyezve. Itt találhatjuk meg annak az evolutionista alkotmánytannak a nyomát, amely végigkísérte az olvasót az egyes intézmények egyedülálló fejlődési útján, felvértezve őt azzal a politikai, illetőleg alkotmányos kultúrával integráló tudással, amely elengedhetetlen az alkotmányos intézmények különálló vizsgálatakor. Az alkotmányos rendszer, a jogszokások célja persze a politika szenvedélyes igyekezetének, a mindent azonnal elérni kívánó hevületnek a lecsillapítása, hűvös óva intése. Bár a felületes szemlélő számára úgy tetszhet, hogy az alkotmányjog „labirintusa” a hatékony politika és kormányzás akadályja, az valójában csak időt ad az oktanul bolyongó politikumnak, hogy ráébredjen időnkénti tévedéseire.

E monumentális – és az előzményekre építő – rész, miként az egész kötet jótéteményei egyértelműek. Ezt a könyvet nem lehet, nem is kell egy szuszra elolvasni, mert az enciklopédikus tudás hatalmassága szédítő erővel hat, de nem lehet túl hosszú időre letenni sem, mert a benne lévő adatmennyiségre folyamatosan szüksége van mindenkinek, aki valamit is szeretne tudni a tárgyról. Képtelenség is volna folyamatosan végigkövetni az óriási anyagot, de nem lehet meglenni nélküle sem, mert ez a könyv olyan alapmű, amelyre további művek épülnek.

Nem utolsósorban a szerző további művei – és csak azt kívánhatjuk, hogy ennek a műnek a folytatása is megszülessék egyszer, mégpedig ugyancsak ennek a szerzőnek a tollából, hiszen a 2005 utáni évtizedek politikai alkotmányának európai fejlődéséről szóló nagy kötet majdani megírása ugyancsak Szente Zoltán után kiált.

De addig még sok időnknek kell lennie arra, hogy ezt a művet olvassuk. A kötetet ajánljuk minden jogásznak és politikatudósunknak, csakúgy, mint azon érdeklődőknek, akik egy tárgyilagos, alkotmányjogi és politikatudományi eszközöket egyaránt felvonultató rendszerező munka áttekintésével óhajtják gyarapítani az európai alkotmányos, illetve politikai térképről szerzett ismereteiket. Ebben a könyvben olyan tudás van, ami nélkül nem lehet hozzászólni semmihez, ami az európai vagy éppen a magyar közjoggal kapcsolatos.

Márpedig ez a tudás a mindenkori magyar alkotmányozókra is nagyon ráférne.

# NARRÁCIÓ ÉS VÁLASZTÁSTÖRTÉNET

Löffler Tibor

*Parlamenti választások Magyarországon 1920–2010. Szerkesztette: Földes György–Hubai László. Budapest, Napvilág Kiadó, 2010. 491 oldal*

Harmadik, bővített és átdolgozott kiadása jelent meg az először 1994-ben, Parlamenti képviselőválasztások, 1920–1990 címmel kiadott tanulmánykötetnek. Az 1999-es második, szintén bővített és átdolgozott kiadást az azóta megtartott három választás (2002, 2006, 2010) elemzésével bővítették.

A cím megtévesztő, mert bár a Bevezetésben Hubai László azt írja, hogy „kezdeti időpontnak” azért az 1920-as esztendőt választották, mert „a trianoni békefeltételeknek megfelelően akkor határozták meg hazánk mai határait”, a kötet Varga Lajosnak a dualizmus kori országgyűlési választásokról írt harminc oldalas tanulmányával kezdődik. A rendkívül eltérő korszakok (dualizmus, Horthy-korszak, koalíciós évek, kommunista korszak, rendszerváltás utáni demokrácia) egy kötetben szerepeltetése jó elképzelés volt, mert az olvasó összképet és viszonyítási alapot kaphat arról, hogy a választás intézménye hogyan működött, illetve hogyan működtették igen eltérő politikai kultúrán és politikai uralmi viszonyokon belül.

A bevezetésből kiderül, hogy az egyes szerzők „nagy szabadságot” élveztek munkájukban, amit a szerkesztők által megadott elemzési szempontok szerint végeztek: 1) az adott időszak legfontosabb politikatörténeti eseményei; 2) választójogi szabályozás, amennyiben eltér az előző választásokétól; 3) a választásokon induló pártok helyzete és programja; 4) választási kampány; 5) szavazás végeredménye; 6) a választások utóélete.

Magam is egyetértek azzal, hogy „a kötet jó szívvel ajánlható a felsőoktatásban érintett hallgatóközönségnek, a politikával hivatásszerűen foglalkozóknak, médiamunkásoknak és mindenkinek, akit magával ragad a választások páratlanul izgalmas világa”, ugyanakkor úgy vélem, hogy a szerzőknek biztosított túl nagy szabadság miatt a megcélzott olvasóközönséget olykor próbára teszik a könyvben foglaltak. Különösen a rendszerváltás utáni időszak esetében éreztem szükségét egy sokkal feszesebb szerkesztésnek, az elemzési szempontok következetes számonkérésének, vagy éppen szakmai lektorálásnak. Elsősorban azért, mert a rögzítendő „legfontosabb politikatörténeti események” közül túl sok maradt ki. A szerzőket az alkotói szabadság mellett mentik a természetes szakmai szubjektivitás és a terjedelmi korlátok, és az, hogy a recen-

zensek – az opponensekhez hasonlóan – általában telhetetlen maximalisták, de hát ezért vannak a szerkesztők s lektorok, akik ha nem is fogják a szerzők kezét, a munkájukat jó értelemben kordában tartják.

A könyv csak a parlamenti választásokról (képviselő-választásokról) szól, és Hubai László meg is indokolja, hogy a Horthy-korszak felsőházának választásaira miért nem térnek ki (csak igen nagy áttételeken keresztül érvényesülhetett a választópolgárok akarata), ugyanakkor a helyhatósági és az *önkormányzati választásokkal* a szerzők többsége nem tudott mit kezdeni. A valóságban ezek bizony a „legfontosabb politikatörténeti események”, az adott választás politikai elő- és utótörténete közé tartoznak. Jól ismert közhely, hogy az önkormányzati választások bő félévvel követik a parlamenti választásokat, ezért a nyertesek ugyanazon lendülettel próbálnak helyi szinten is győzelmet aratni, a vesztesek pedig kompenzálni, és valamiféle ellensúlyra szert tenni, ha pedig a parlamenti választás győztese rosszul szerepelnek vagy veszítenek az önkormányzati választásokon, mert például a választók „büntetik” őket, az kihatással van a következő választásra való felkészülésre stb. Ehhez képest csak Kovács László Imre kezelte súlyának megfelelően az önkormányzati választást azzal, hogy a 2006-os országgyűlési választás elemzésekor a politikai előtörténettel foglalkozó részben *külön* is foglalkozik a 2002-es önkormányzati választással (411–415.), és minden más, politika- és választástörténetileg fontos választással: az európai uniós népszavazással, az európai parlamenti választással, a 2004-es népszavazással, a köztársaságielnök-választással. A 2010-es országgyűlési választás feldolgozásakor Fábíán György stílusosan már nem járt el ilyen akkurátusan, de ő is kellő terjedelemben és részletességgel írt a 2006-os önkormányzati választásról, a 2008-as népszavazásról és a 2009-es EP-választásról.

Wiener György azt írja, hogy „az 1985-ben választott országgyűlés megbízatása 1990. június 8-án járt le”, majd részletesen taglalja az esedékes választás időpontja miatt 1989-ben kialakult politikai konfliktusokat, az érdekeket és ellenérdeket egy-egy időpont vagy időszak kapcsán, és többször említi a parlament feloszlását vagy feloszlátását, illetve „idő előtti” feloszlását (313–315., 320.), valamint az „előrehozott” választást (312.). A választások első fordulójának 1990. március 25-ére kitűzése kapcsán úgy fogalmaz, hogy „az országgyűlés december 11-i ülésén kimondta idő előtti feloszlását” (315.), de a laikus olvasó számára nem tisztázódik az a választástörténetileg fontos kérdés, hogy mihez képes lett volna a választás „előrehozott”, és hogy december 11-én miért „idő előtt” oszlott fel az országgyűlés, ha megbízatása már „lejárt” hat hónappal korábban, június 8-án. (Az 1985-ös országgyűlési választásokat június 8-án rendezték meg.) Érzésem szerint egybecsusszan a „*mielőbbi*” és az „*előrehozott*” választás igénye és fogalma.<sup>1</sup>

Választástörténetileg és a rendszerváltás történetét illetően egyaránt fontos lett volna az MDF „három nyári választási győzelmét” nem csak meg-

említeni ebben a négyszavas formában (313.), hanem részletezni is: augusztus 5-én Kecskeméten Debreczeni József, Szegeden Raffay Ernő, szeptember 16-án pedig Zalaegerszegen Marx Gyula győzött *időközi választáson*. De ebben a sorban kell említeni Tamás Gáspár Miklós (SZDSZ) december 19-én aratott győzelmét is. Ezért is lóg a levegőben, hogy 1990. márciusában, még az első szabad választás előtt, Tamás Gáspár Miklós szabad demokrata *képviselő* is bizonyítékokat igényelt” a Németh Miklós által felvetett „puccskísérletről” (325.), és hogy 1990-ben az első fordulóban megválasztott képviselők közül „Debreczeni Józsefet és Raffay Ernőt az 1989-es nyári időközi választáson juttatták be a parlamentbe” (330.). Apró, de választástörténetileg fontos momentum, hogy Tamás Gáspár Miklóst már az új szabályok szerint, *ajánlószevények* gyűjtésével jelölték, nem pedig *jelölt gyűlésen*, és hogy az ellenzéki sikereket lehetővé tevő időközi választást a képviselők *visszahívásának* kezdeményezése, illetve a képviselőknél emiatti *lemondása* előzte meg. Olyan politikai „nagyágyúk” kerültek így politikai súlyosztóba, mint Cservenka Ferencné és Apró Antal, de a lemondottak között volt még Korom Mihály és Vida Miklós (az Országgyűlés aktuális alelnöke) is. Ezért is lett volna jó, ha Feitl István, aki az 1949 és 1988 közötti időszakot dolgozta fel, nemcsak megemlíti a „visszahívás liberalizálást” (301.), hanem az arról rendelkező 1983. évi III. törvényt „az Országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról” be is mutatja. Az, hogy az MSZP megalakulása után annyi MSZMP-s képviselő nem lépett át az új pártba, hogy a Németh-kormány „törvényhozási többségét is elveszítette” (314.), azzal együtt nyer jelentőséget, hogy a parlamentben már *ellenzéki* képviselők is ültek, akiknek a száma növekedett, ezért 1990. januárjában megalakulhatott az MDF és az SZDSZ *önálló* képviselőcsoportja. De a parlament pluralizálódásának fontos köztes állomása volt a *független képviselők* frakciójának létrejötte, amelyben MSZMP-ből kilépett képviselők is helyet foglaltak.

Mivel Hubai László szerkesztő azt ígéri, hogy „a következő kiadás ... a parlamenti választások politikatörténetének újabb eredményeivel jelentkezik majd”, érdemesnek tartanám a meglévő szövegeket átfésülni arra való tekintettel, hogy mi maradt ki, és hogy mi az a tényanyag, ami az olvasó számára már nem biztos, hogy evidens ismeret, ezért pontosításra vagy magyarázatra szorul. Mit kell értenünk „*nemzeti csúcson*”, amit 1989. december 8-án tartottak meg először? (321.) Miért áll a Szociáldemokrata Párt neve előtt, hogy „*Takács Imre vezette*”? (324.) Miért is „*közismert*” Grezsa Ferenc *Apák és fiúk* című cikke 1990-ből? (331.) Mi volt a „*Demokratikus Charta* mozgalom”? És az első ciklus alatt miért nevezték „*liberálisnak*” a „politikai karanténban lévő” szocialistákat? (337.) Mi volt a „*taxisbloká*”? Milyen „*liberális szövetséget*” tarthatott volna az SZDSZ 1993-ban? (338.) Miféle „*liberális blokkhoz*” csatlakozott az Agrárszövetség? (345.) Ha „*formálódó*” volt a „*szocialista–szabad demokrata oldal*” (342.) az 1994-es választás előtt, miből állt „az SZDSZ figyelmeztetése a baloldali túlsúly veszélyeiről” (352.)? Hogyan és mikor nyert a Fidesz „nem-

zeti-konzervatív arculatot”, ha azt „*sikerült megerősítenie*” az 1997-es népszavazási akcióban? (360.) Milyen volt a főpolgármester [Demszky Gábor] „*nyílt antikommunista hangvétele*”, és mivel magyarázható, ha „egy idő után lemondott” arról? (362.) Mi volt az MKDSZ, amivel a Fidesz 1998-ban az első forduló után hajlandó volt együttműködni? (373.) Hogyan keltették fel a „*jobboldali veszély rémét*” a szocialisták az 1998-as választáson? (374.) Honnan az „*egészpályás letámadás*” kifejezése? (383.) Miből állt az MDF Fidesz általi „*bedarálása*”, ami nem sikerült? (383.) Mi volt az értelme a „*kamikáze-kormány*” és a „*rettegetes tagság*” Antall Józseftől és Szabó Ivántól ismert – és az 1998. utáni időszakban kapcsolatban említett – kifejezésének (387.), ha már az MDF-kormány „nehéz örökséget hagyott hátra utódára” 1994-ben (358.)? Mi volt az antallai „*15 millió magyar miniszterelnöke*”-gondolat lényege, ami 2002-ben „ismét megjelent”? (400.) Mi volt a „*státusztörvény*” és az „*Orbán-Nastase-egyezmény*” lényege? (391.) Miért volt „*megmagyarázhatatlan tény*” a Kaya Ibrahim-ügy, a Josip Tot-ügy és a Postabank-sztori? Mit értsünk azon, hogy a 2002-es választás előtt az SZDSZ „végül is az utolsó pillanatban talált rá ismét Kuncze Gáborra”? (391.) Mi volt a „*Kende-könyv*” lényege, miből állt és miért volt problematikus az MSZP általi „*felvállalása*”? (393.) Hogyan „*számolt le*” négy év alatt a Fidesz a kisgazdákkal? (394.) Hogyan játszott „*kulcsszerepet*” a MIÉP az MDF által kezdeményezett Békejobb „formálódásában”? (394.) Mi volt a *Békejobb*? Mit értsünk „*két Magyarországnak*” alatt?<sup>2</sup> És az „*idegen szívűek*”? (403.) És a „*panelprolik*” meg a „*bűnös*” város?<sup>3</sup> (406.) Mi volt az MDF által 2002 után kiadott *Konzervatív Kiáltvány* lényege? (419.) Miért nem értett egyet Sólyom László köztársasági elnök *Fekete János* kitüntetésével, és miért nem fogott vele kezét? (432.) De ha már ez szóba került a 2006-os választási kampány kapcsán, a választás „*utóéletéhez*” tartozik, hogy 2007-ben Sólyom László az Alkotmánybíróság állásfoglalását is kérte, amikor megtagadta Horn Gyula kitüntetésének átadását. Hogy került a képbe, és mi (volt) a Magyar Gárda? (458.) Miből állt az MDF és az SZDSZ „*násztánca*” 2010-ben? Miért „*taszította*” az MDF szavazóit az MDF nevének „*Magyarok, Demokraták, Függetlenek*”-ként értelmezése? (465.) Mi a lényege Mádi László „*elszólásának*” az ingatlanadóval kapcsolatban és Orbán Viktor „*kötcsei beszédének*”? (466.)

Választástörténetileg olyan – szerintem – releváns események és történések maradtak ki a kötetből, amik közvetve vagy közvetlenül nagy hatással voltak a választásokra:

- Az MSZMP vagyontmentési stratégiája és botrányai, középpontban a Next 2000. Kft. ügyével, hiszen a „négyigenes” népszavazás is politikai kulcskérdéssé tette a MSZ(M)P elszámoltatását, ami az 1990-es választásokig ballasztként nehezedett a kormánypártra.
- Az MDF–SZDSZ-paktum, ami 1994 előtt s után „*adu ász*” volt az Antall József-ellenes radikális jobboldal kezében.
- Az 1990-es népszavazás.

- A taxisblokádot követő ún. „Moncloa-paktum” kudarcot vallott kísérlete.
- A Torgyán József vezette Kisgazdapárt *kilépése* az Antall József vezette kormánykoalícióból, a Kisgazdapárt ellenzéki párttá válása, és ezáltal az Antall-kormány pro forma *kisebbségi* kormánnyá válása.
- Pozsgay Imre kilépése az MSZP-ből, Bíró Zoltán és kilépése az MDF-ből, és a Nemzeti Demokrata Szövetség megalakulása. Az akkor leginkább Beke Katától ismert kormánybíráló az ellenzékot erősítette.
- Csurka István támadásai Antall József ellen, Csurka és híveinek kizárása az MDF-ből, és az MDF fragmentálódása 1994 előtt: Magyar Érdék Párt (a kizárt Király B. Izabella alapította), Magyar Piac Párt (a kizárt Zacsék Gyula alapította), MIÉP.
- A Demokratikus Charta.
- Az SZDSZ, a Fidesz, a Liberális Polgári Szövetség – Vállalkozók Pártja és az Agrárszövetség megállapodása 1994-ben a választások második fordulójára: Liberális Szövetség, melynek közös miniszterelnök-jelöltje Kuncze Gábor volt.
- Az SZDSZ és az MSZP koalíciójának megkötése, az SZDSZ vezetőinek, tagságának és szavazóinak emiatti őrlődése, ami kihatással volt az 1998-as választási kudarcra.
- A Fidesz átváltozási stációi, kilépése a Liberális Internacionáléból, felvétele az Európai Néppártba.
- A jobboldali összefogási stratégiák 1998 előtt: „polgári” összefogás Fideszrel és MIÉP nélkül, „nemzeti” összefogás MIÉP-pel és Fidesz nélkül.
- Az MDF és a KDNP fragmentálódása 1994 után, és a Bartók Tivadar vezette KDNP titkos paktuma az MSZP-vel 2002 előtt.
- Az 1990-ben az Országgyűlésbe majdnem bejutó Munkáspárt és fokozatos felmorzsolódása.
- A Szociáldemokrata Párt anarchikus története Petrasovits Annával, Király Zoltánnal és Kapolyi Lászlóval, és a rivális „történelmi” Szociáldemokrata Párttal.
- Szűrös Mátyás és Pozsgay Imre „átigazolása” a Fidesz politikai holdudvarába. (A következő kiadásban Szili Katalin is e sorban említendő.)
- Az SZDSZ szétmállása az egymást követő, „alapító atyákat” is érintő kilépésekkel.

Külön kell megemlítenem a 2002-es választási kampány számomra egyoldalúnak tetsző bemutatását és értékelését, amiről a szerző azt írja, hogy „az ellenzék kampánya visszafogottabb és védekezőbb volt” (402.), ám fehér foltok maradtak a következő tények hiányában. 2001-ben az MSZP népszavazást kezdeményezett; az OVB tagjainak megválasztási módja, a pártközi konszenzus hiánya miatt az MSZP a kormány választási csalásáról beszélt, és alternatív

szavazatszámlláló-rendszer kiépítését helyezte kilátásba; az MSZP a szakszervezettel közösen támadta az „Orbán–Nastase-paktumot”, beszéltek a „magyar dolgozók érdekeinek elárulásáról”, vizionálták 23 millió román beözönlését; a Kövér László „köteles beszéde” miatti, Debreczeni József Gyurcsány-könyvből ismert kampány, aminek része volt egy akasztós korszak újbóli eljövetelenek televíziós hirdetésben kifejezett víziója; a közalkalmazotti bérek négy évre ígért 50 százalékos emelésének *azonnalivá* módosítása; a kormány szociális érzéketlenségének ostorozása (Karsai József képviselő sárga sálat viselő battonyai proletár asszonyokkal jelent meg a tévé stúdiókban), suttagó propaganda Orbán Viktor cigány származásáról (a Kende-könyv ennek tisztázását is felvállalta); Fidesz MIÉP-pel való koalíciójának agresszív forszírozása stb. Ezek s ama tény miatt, hogy a Fidesz–MDF csak 55 234 szavazattal szorult az MSZP mögé, nagyobb óvatosságot igényel a választási eredmény oksági elemzése és értékelése. Ha éppen Orbánék győztek volna 55 234 szavazattal, ugyanazon események és történések egy gyökeresen eltérő végkifejlet, a hatalomváltás elmaradása miatt már más értelmet nyernének a narratív kereteken belül? Nagyobb gondom van az 1998-as választások értékelésével: „Hiába ért el az MSZP az 1994-es listás eredményéhez hasonlót, az SZDSZ szereplése miatt nemigen volt remény a koalíció fennmaradására (...) Az MSZP vezetői nem fogták fel, milyen *nagy a társadalom igénye a változtatásra*, és amennyiben érzékelték, nem találták meg a helyes válaszokat”. (373., 379.) Igen, az MSZP 1994-ben 32,99%-ot, míg 1998-ban 32,92%-ot kapott, ám az SZDSZ 19,74% helyett csak 7,57%-ot. Horn Gyula és pártja tehát nagyon is jól teljesített, és a koalíció az SZDSZ *miatt* bukott meg, ezért kevésbé az MSZP felfogó és érzékelő képességével volt gond. Az SZDSZ teljesítményének elemzését azért is hiányolhatjuk még, mert a 365. oldalon az derül ki, hogy a társadalomban *nem volt „leváltós” hangulat!* Volt hát igény a változtatásra, vagy sem? És mi lett volna, ha a nincs a kiscgazdák és a Fidesz között megállapodás a visszalépésekről? Ha tényleg ez a „puccs-szerű” lépés billentette át az egyensúlyt az MSZP oldaláról a Fidesz javára (375.), akkor az MSZP–SZDSZ hatalmon maradása miatt ugyanazon események és történések megintcsak más értelmet nyernének a narratív kereteken belül.

Elsikkadni látszik egy *választáspolitikailag* fontos, de csak elszórt utalások formájában rekonstruálható probléma, a *pártok kényszerű összefogása*:

- Az *ajánlószelvények* bevezetése ellen tiltakozott a Centrumpártok Nemzeti Szövetsége 1990-ben (324.).
- 1998-ban 7 parlamenten kívüli párt azért alapította meg az Együtt Magyarorszáért Uniót, hogy az *5%-os küszöböt át tudják lépni*, amire az adott reményt nekik, hogy az egyikük, a Köztársaság Párt 1994-ben 2,5%-ot ért el.
- Megrendült támogatottsága miatt az MDF *közös jelölteket* állított a Fidesszel 1998-ban (360., 369–371., 377, 387.), de *önálló listát* indított, ami viszont



elbukott. Itt kell megemlítenem, hogy két szerzőnél az MDF 1998-ban a listás szavazatok 3,12%-át szerezte meg (370., 387.), míg egy harmadik szerző szerint 2,8%-ot (419.). Zavart okoz az is, hogy a parlamenti mandátumok megosztásáról szóló táblázatban (377.) az MDF 2 *egyéni* kerületben elnyert mandátuma van csak feltüntetve, ám két bekezdéssel lejjebb arról olvashatunk, hogy a párt az *egyéni és listás* szavazatok alapján 17 mandátumra tett szert, amiből arra következtethetünk, hogy az MDF listán 15 mandátumhoz jutott, csak hogy a táblázat szerint – és a valóságban – a párt nem szerzett listás mandátumot. A titok nyitját a Fideszszel *közös jelöltek* jelentik, még pedig az az 50 jelölt, akik *egyéni* kerületben győztek, de a pártközi megállapodás értelmében közülük 35 a Fidesz, míg 15 az MDF frakcióba került.

- 2002-ben a Fidesz és az MDF már *közös listával* indult a választáson (404–405.), de korábban (394.) csak arról olvashatunk, hogy a két párt „*közös képviselők*” indításáról állapodott meg. A közös lista már a 10%-os *küszöb* átlépését követelte meg. A Fidesz–KDNP említése 2006-ban és 2010-ben evidens, és *közös listájuk* is szóba kerül (436., 441.), de homályban marad, hogy a Fidesz miért választotta ezt a megoldást, hiszen a KDNP-nek nem csak sokkalta kisebb esélye volt az MDF-hez képest az 5%-os *küszöb* átlépésére, de – ellentétben az MDF-fel – politikailag teljesen súlytalan volt. A közvélemény-kutatások során nem volt szokás mérni *külön* a KDNP támogatottságát, ennek ellenére a választás után a párt *önálló frakciót* alakított, majd *frakciószövetséget* hozott létre a Fideszszel...
- A centrista kispártoknak (MDNP, Vállalkozók Pártja, MDF) Békejobb Unió nevű, a 394. oldalon futólag megemlített kísérlete 2001-ben azért is fontos, mert ennek bukása vezetett el az MDNP-t és a KDNP-t is felölelő Centrum Párt („Összefogás Magyarorszáért Centrum”) nevű tömörülés szerencsére jól bemutatott megalakításához (387–388.). Az viszont nem derül ki, hogy a párttömörülést „technikailag” 25 – a résztvevő pártok által delegált – *magánszemély* hozta létre, hogy ezáltal kerüljék a *közös listák* vagy a *kapcsolt listák* miatti 10%-os vagy 15%-os *küszöböt*.
- A „Fidesz+KDNP lista” (445.) nyomán két párt közötti *közös listát* sejtet a „MIÉP–Jobbik-lista” kifejezés (444.), de itt nem a 10%-os *küszöböt* feltételező közös lista adja az együttműködés lényegét. Az ún. MIÉP–Jobbik Harmadik Út (441.) *pártszövetség* vagy – szó szerinti – *választási párt* volt két társelnökkel, Csurka Istvánnal és Kovács Dáviddal, amit – a Centrum Párt példáját követve – az 5%-os *küszöb* átlépésére, de a 10%-os *küszöb* elkerülésére hoztak létre.

Érdeemes lenne megfontolni néhány fontosabb *időközi választás* tárgyalását is a későbbiekben, különös tekintettel arra, hogy a 460. oldalon súlyának megfelelően ismerhetjük meg a 2009-es ferencvárosi időközi választást. 1992-ben például rendkívüli jelentősége volt annak, mert már jelzéseket adott az 1994-

es választásról, hogy a kisbéri választókerületben Keleti György, a „karanténban” lévő MSZP jelöltje nagy fölénnyel (68,5 százalék) nyert mandátumot. A MIÉP és a Jobbik 2006-os összefogását erőteljesen motiválta, hogy a két párt külön induló jelöltjei 2004-ben a szécsényi időközi választás első fordulójában 4,5%-ot kaptak összesen, míg a soproni időközi választás második fordulójában 6,93%-ot!

Az, hogy a Fidesz 2002-ben „*választási szerződésre* lépett” a Farkas Flórián vezette Lungo Drommal (400.), jelzi, hogy a pártközi, illetve a pártok és civil szervezetek (pl. MSZP és MSZOSZ) közötti *választási megállapodások* ismertetésére is szükség van.

A megelőző pártrendszerekre tekintettel nagyobb hangsúlyt kellene fektetni a közvetlen vagy közvetett kontinuitásra. A 308., a 316. és a 386. oldalon szóba került „*történelmi*” pártokra (FKGP, KDNP, Szociáldemokrata Párt, Magyar Néppárt stb.), az *újjaalapításokban* nagy szerepet játszó „nagy öregek” személyén keresztül történelmi folytonosságra (Pártay Tivadar, Vörös Vince stb.)<sup>4</sup>, de bármely más pártnak a korábbi időszakok pártjaival és azok eszméivel és értékeivel való, deklarált azonosulására. Ebből a kérdéskörből sajátos problematikaként bomlik ki a radikális és szélsőjobboldali, illetve szélsőbaloldali pártok kérdése. A radikális jobboldal, a szélsőjobboldal és az antiszemitizmus fogalmaival gyakran találkozunk, de elsikkad például a MIÉP ideológiai elköteleződése a Horthy-korszak iránt, kezdve azzal, hogy a Magyar Igazság és Élet Pártja elnevezése nagyon is rezonál a Magyar Élet Pártja (1939–1945) nevével. Ifjúsági mozgalomként a Jobbik más úton indult el, de a Horthy- és csendőrség-kultusszal meg más egyebekkel ők is a II. világháború előtti politikai kultúra ápolására alapozzák országgyűlési és választási harcukat. De túllontúl közismert a Munkáspárt kifejezett kötődése a Kádár-rendszerhez és Kádár személyéhez is, ami például akadálya volt a kilencvenes évek vége felé az MSZP-vel való formális kapcsolatuk politikai együttműködéssé és – főleg – választási összefogássá mélyítésének.

Az 1989 előtti nem demokratikus választások során elkövetett visszaélésekre tekintettel érdemesnek tűnik a választási csalások rendszerváltás utáni kérdést a választási bizottságok által ténylegesen kezelt – de a könyvben nem tárgyalt – ügyekkel, valamint a választási bizottságok és az OVB elleni politikai támadásokkal, az OVB és az AB közötti jogértelmezési konfliktusokkal együtt alaposabban tárgyalni. A csalás a 319., 322–325., 342., 396., 399., 408., 410–411., 418. és 455–456. oldalakon szóba kerül ugyan, de együttesen igen rossz képet festenek a politikai valóságról. Sokat mondó, hogy 2010-ben „az MDF területi listáit több helyen ... megtámadták, *kihasználva* a választási eljárásról szóló törvény *eltérő értelmezési* lehetőségét”, és végül *bíróságnak* kellett döntenie (469.). Lehet, hogy ezekkel a kronológiai keretekbe nehezen préselhető kérdésekkel, jogi normákkal, intézményekkel, eljárásokkal, az adott korszakot kiegészítő kisebb fejezetben kellene foglalkozni.

Enyhíti a recenziens lelkifurdalását a recenziót átható kritika miatt az, hogy a könyvet azért is ajánlja jó szívvvel az olvasóknak, mert már az első kiadást is a kötelező irodalom között szerepeltette az oktatás során.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A választás előrehozottságával kapcsolatban támpontot ad a Független Jogász Fórum 1989. november 7-én kelt, Nyilatkozat a választások sürgető szükségéről című állásfoglalása az *előrehozott* és a *mielőbbi* választásokról.
- <sup>2</sup> Biztos, hogy az „ország kettészakadását”? Nem Orbán Viktor egy – kifejtést vagy magyarázatot kívánó – metaforája volt még 1998. előttről?
- <sup>3</sup> Az idézőjelek miatt az avatatlan olvasónak nem derül ki, hogy a szerző fordulatairól van-e szó, vagy általa idézett kifejezésekről. A Fideszben és holdudvarában nem nevezték Budapestet „bűnös városnak”, a kifejezést a baloldali ellenzék használta az Orbán-kormány főváros-politikájának bírálatára, utalva az 1919-es ellenforradalomra...
- <sup>4</sup> Az állambiztonsági szolgálattal együttműködő Vörös Vince személye és sorsa külön kérdés-ként veti fel az első szabad választás előtti időszak „sötétebb” dimenzióját: a pártokba beépülést, a pártok ezen keresztüli manipulálását, beleértve a pártok közötti „nemzeti összefogást” vagy a választásokkal kapcsolatos állásfoglalásokat.

## ABSTRACTS

ILONSZKI, GABRIELLA-VÁNYI, ÉVA

Ministerial Fluctuation and Institutional Changes in Hungary 1990–2010

The article examines the selection, de-selection and the career patterns of 139 Hungarian cabinet ministers (and the 204 positions they have occupied) from the first democratic government in 1990 (Antall government) to 2010 (Bajnai government). The article argues that the features and the transformation of the political system involve and require different ministerial types. Moreover, these types can also be separated according to their fluctuation. The analysis proves that on the basis of the changing institutional context a changing proportion of “politician minister” and “expert ministers” can be found during the two decades and the patterns of their nomination and removal are also varied. While the Hungarian governments were basically political government before 2010 in some policy areas (economy, finance) they proved to be open towards expertise rationality. The elevated role of the Prime Minister – a peculiarity of the Hungarian case in comparison to other post-communist countries – made the nomination of expert ministers possible. Via this type of nomination the Prime Ministers were able to exert pressure on highly important policy fields. In contrast, the role of expert ministers is diminishing. One explanation lies in the majoritarian turn of the political system, and the other in concrete political developments. Formerly, the Prime Minister needed expert ministers to increase his own elbow room. If and when party as an organizational force is becoming less relevant (because it is overcentralized and does not embody and does not aggregate the context of representation) the Prime Minister does not need expertise any longer but can and will pursue political governance..

ATTILA, ÁGH

Governmental System and Global Competitiveness. *The Perspective of a Developing State*

This paper deals with the performance of the public institutions based on the international rankings of the global competitiveness and according to the new EU paradigm, in which instead of GDP the term of social progress appears as the main criterion. In the last years there has been a big step ahead in the international social sciences towards the precise description and the performance evaluation of the state and government institutions, or in an even wider context, of all public institutions. This emerging new theoretical approach is, of necessity,

at the same time comparative as well, so it helps us to evaluate the Hungarian situation better in the comparison with the similar states of our region. The paper tries to prove that the state and government system of institutions is the weakest point of the Hungarian competitiveness. Therefore the reason for the decline of the Hungarian economy can be found in the poor performance of the public institutions because of the missing institutional reforms.

### GYÖRGY, HAJNAL

Administrative Politics in the Decade of 2000. *The Structural Dynamics of the Organs of Public Administration of Agency Type between 2002 and 2009*

The article examines the structural dynamics of Hungarian central government agencies in the 2002-2009 period, on the empirical basis of longitudinal „mapping” (panel data) of organizations and related change events. The research questions are as follows. (i) Are there any characteristic patterns in the administrative policy on central government agencies in the 2000’s? (ii) If yes how are these patterns related to the political and economic crisis ensuing in the 2006-2008 period, and to what extent do they resemble the „post-NPM”, whole-of-government-type administrative policy characteristic for a number of Western politico-administrative systems?

### MIKLÓS, SEBŐK

Crisis-driven Delegation. *Changing Technocratic Autonomy at the Time of the Financial Crisis in Western Europe*

The theory of crisis-driven delegation posits a causal link between policy uncertainty—usually associated with crisis situations—and the strategic decisions of elected office-holders. As a result the autonomy of unelected technocrats—and that of the bureaucracies supervised by them—is expanded, if only for a brief period of time. This article examines the relevance of the theoretical framework in the context of the financial crisis of 2008-2010 in 7 Western European countries. The results provide justification for the testable hypotheses with respect to institutional change operationalized as adjustments to extant rules and organisations. Evidence shows that in crisis situations politicians prefer autonomous technocrats and institutions over carefully elaborated rules. Ex post control and oversight, as opposed to ex ante directives, are the choice of politicians for holding technocrats accountable. And consensus, rather than conflict, drives the political process in these periods of extreme policy uncertainty. While the results of the article are preliminary at best, they present the theory of crisis-driven delegation as a promising research agenda and a useful supplement to extant research on the cyclical changes of the scope of the state.

PÓCZA, KÁLMÁN

How do we make a new constitution? *The process of constitution making in comparative perspective*

There is a big deficiency in the comparative political science concerning the empirical analysis of the constitution making processes. This essay is the first (theoretical) part of a comprehensive work which will undertake a comparative empirical analysis of certain constitution making procedures. It aims to determine the aspects and the method of a feasible comparative analysis. First of all a comparison should take into account the circumstances of the constitution making process (i.e.: the subject, the moment and the length of the process, the levels of the available informations for the constitution makers, the upstream and downstream constraints). On the other hand the different phases and characteristics of the process should be differentiated as well. As far as the researching method is concerned it will be stated that the actor-centered institutionalism could be the best way since it can achieve a balance between the two extrem positions of the behavioralism and the institutionalism.

FILIPPOV GÁBOR

Nomen est Omen. *Terminological Issues of Studying the Extreme Right*

The paper is based on the statement that language is not an instrument merely reflecting reality, but a factor that is actively constructing it, primarily defining the interpretation of core problems. Social science cannot back out of the responsibility created by the fact that language itself might become an important vehicle of political struggle. Hungarian discourses on right wing extremism, both academic and journalistic, must consider questions of terminology, which are specifically emphasized in international literature on the topic (most importantly the issues of denomination of groups and ideas, arguments pro and con for certain competing names in use). The paper gives a review on major linguistic, epistemological and methodological problems; builds on the above mentioned literature but applies it to the Hungarian historical and political context, while emphasizes that the terminology in use is by all means value-impregnated and keeps much at stake morally and in terms of legitimacy. The paper opts for the use of the name "extreme right", and seeks to give an adequate, essentialistic definition of it. The concluding part surveys the issues in the internal relations of the best known streams of the extreme right (Fascism and National Socialism) along with the most important approaches towards them, while argues for the importance of the distinction of the two ideologies based on the fundamental differences between them.

## ABSTRACTS

ILONSZKI, GABRIELLA-VÁNYI, ÉVA

Ministerial Fluctuation and Institutional Changes in Hungary 1990–2010

The article examines the selection, de-selection and the career patterns of 139 Hungarian cabinet ministers (and the 204 positions they have occupied) from the first democratic government in 1990 (Antall government) to 2010 (Bajnai government). The article argues that the features and the transformation of the political system involve and require different ministerial types. Moreover, these types can also be separated according to their fluctuation. The analysis proves that on the basis of the changing institutional context a changing proportion of “politician minister” and “expert ministers” can be found during the two decades and the patterns of their nomination and removal are also varied. While the Hungarian governments were basically political government before 2010 in some policy areas (economy, finance) they proved to be open towards expertise rationality. The elevated role of the Prime Minister – a peculiarity of the Hungarian case in comparison to other post-communist countries – made the nomination of expert ministers possible. Via this type of nomination the Prime Ministers were able to exert pressure on highly important policy fields. In contrast, the role of expert ministers is diminishing. One explanation lies in the majoritarian turn of the political system, and the other in concrete political developments. Formerly, the Prime Minister needed expert ministers to increase his own elbow room. If and when party as an organizational force is becoming less relevant (because it is overcentralized and does not embody and does not aggregate the context of representation) the Prime Minister does not need expertise any longer but can and will pursue political governance..

ATTILA, ÁGH

Governmental System and Global Competitiveness. *The Perspective of a Developing State*

This paper deals with the performance of the public institutions based on the international rankings of the global competitiveness and according to the new EU paradigm, in which instead of GDP the term of social progress appears as the main criterion. In the last years there has been a big step ahead in the international social sciences towards the precise description and the performance evaluation of the state and government institutions, or in an even wider context, of all public institutions. This emerging new theoretical approach is, of necessity,

at the same time comparative as well, so it helps us to evaluate the Hungarian situation better in the comparison with the similar states of our region. The paper tries to prove that the state and government system of institutions is the weakest point of the Hungarian competitiveness. Therefore the reason for the decline of the Hungarian economy can be found in the poor performance of the public institutions because of the missing institutional reforms.

GYÖRGY, HAJNAL

Administrative Politics in the Decade of 2000. *The Structural Dynamics of the Organs of Public Administration of Agency Type between 2002 and 2009*

The article examines the structural dynamics of Hungarian central government agencies in the 2002-2009 period, on the empirical basis of longitudinal „mapping” (panel data) of organizations and related change events. The research questions are as follows. (i) Are there any characteristic patterns in the administrative policy on central government agencies in the 2000’s? (ii) If yes how are these patterns related to the political and economic crisis ensuing in the 2006-2008 period, and to what extent do they resemble the „post-NPM”, whole-of-government-type administrative policy characteristic for a number of Western politico-administrative systems?

MIKLÓS, SEBŐK

Crisis-driven Delegation. *Changing Technocratic Autonomy at the Time of the Financial Crisis in Western Europe*

The theory of crisis-driven delegation posits a causal link between policy uncertainty—usually associated with crisis situations—and the strategic decisions of elected office-holders. As a result the autonomy of unelected technocrats—and that of the bureaucracies supervised by them—is expanded, if only for a brief period of time. This article examines the relevance of the theoretical framework in the context of the financial crisis of 2008-2010 in 7 Western European countries. The results provide justification for the testable hypotheses with respect to institutional change operationalized as adjustments to extant rules and organisations. Evidence shows that in crisis situations politicians prefer autonomous technocrats and institutions over carefully elaborated rules. Ex post control and oversight, as opposed to ex ante directives, are the choice of politicians for holding technocrats accountable. And consensus, rather than conflict, drives the political process in these periods of extreme policy uncertainty. While the results of the article are preliminary at best, they present the theory of crisis-driven delegation as a promising research agenda and a useful supplement to extant research on the cyclical changes of the scope of the state.



PÓCZA, KÁLMÁN

How do we make a new constitution? *The process of constitution making in comparative perspective*

There is a big deficiency in the comparative political science concerning the empirical analysis of the constitution making processes. This essay is the first (theoretical) part of a comprehensive work which will undertake a comparative empirical analysis of certain constitution making procedures. It aims to determine the aspects and the method of a feasible comparative analysis. First of all a comparison should take into account the circumstances of the constitution making process (i.e.: the subject, the moment and the length of the process, the levels of the available informations for the constitution makers, the upstream and downstream constraints). On the other hand the different phases and characteristics of the process should be differentiated as well. As far as the researching method is concerned it will be stated that the actor-centered institutionalism could be the best way since it can achieve a balance between the two extrem positions of the behavioralism and the institutionalism.

FILIPPOV GÁBOR

Nomen est Omen. *Terminological Issues of Studying the Extreme Right*

The paper is based on the statement that language is not an instrument merely reflecting reality, but a factor that is actively constructing it, primarily defining the interpretation of core problems. Social science cannot back out of the responsibility created by the fact that language itself might become an important vehicle of political struggle. Hungarian discourses on right wing extremism, both academic and journalistic, must consider questions of terminology, which are specifically emphasized in international literature on the topic (most importantly the issues of denomination of groups and ideas, arguments pro and con for certain competing names in use). The paper gives a review on major linguistic, epistemological and methodological problems; builds on the above mentioned literature but applies it to the Hungarian historical and political context, while emphasizes that the terminology in use is by all means value-impregnated and keeps much at stake morally and in terms of legitimacy. The paper opts for the use of the name "extreme right", and seeks to give an adequate, essentialistic definition of it. The concluding part surveys the issues in the internal relations of the best known streams of the extreme right (Fascism and National Socialism) along with the most important approaches towards them, while argues for the importance of the distinction of the two ideologies based on the fundamental differences between them.