MIÉRT OLYAN SIKERESEK A RADIKÁLIS NEMZETI-POPULISTA PÁRTOK NAGY TÁRSADALMI-GAZDASÁGI ÁTALAKULÁSOK, VÁLSÁGOK IDEJÉN?*

Tóth András
(MTA PTI)
Grajczjár István
(Zsigmond Király Főiskola)

ÖSSZEFOGLALÓ

Mi az oka annak, hogy nemcsak a hagyományos jobboldali törzsközönség radikalizálódik, hanem jelentős munkástömegek fordulnak a radikális jobboldal felé? A kilencvenes években Európa újra egy olyan korszakot élt át, amikor radikális nemzeti-populista pártok ismét jelentős sikereket értek el. A nemzeti populizmus visszatérése egybeesett az európai szociális és foglalkoztatási modell átalakulásával. A globalizáció, a neoliberális gazdaságpolitika terjedése, a rövid távú profitérdekeltség szemlélete, a dezindusztrializáció, a flexibilis menedzsmenttechnikák alkalmazása jelentősen átalakították a munka világát a kilencvenes években. A változásoknak egyaránt voltak nyertesei és vesztesei is. A vesztesek esetében jellemző az identitás megroppanása, míg a nyertesek esetében az identitás erősítésének, a status quo fenntartásának igénye dominál. Olyan történelmi helyzetekben, amikor a gazdasági átalakulás megroppantja a korábban biztosnak hitt életvilágot, a radikális jobboldal nacionalista, tekintélyelvű és szociáldarwinista üzenetei magukhoz vonzhatják a sikeres munkavállalókat, a változások nyerteseit, míg a lázadásra, az új, igazságos rendre, a bűnösök megbüntetésére vonatkozó populista követelései magukhoz vonzhatják a veszteseket. Ez a kettős, ugyanakkor ellentmondásos üzenetcsomag teszi lehetővé azt, hogy a radikális jobboldali nemzeti-populista pártok széles tömegek fantáziáját megragadják, kitörjenek a pártrendszer perifériájáról, és kis szélsőséges pártokból tömegtámogatással bíró pártokká váljanak. Azonban a radikális jobboldal potenciális támogatói bázisának ellentmondásos kettős jellege, ami megmagyarázza pillanatnyi sikereit, egyben magyarázata annak is, hogy miért csak speciális körülmények között maradhatott fenn tartósan hatalomra jutott nemzeti-populista kísérlet.

Kulcsszavak: gazdasági válság és átalakulás ▪ politikai attitűdök ▪ szélsőjobb szimpátia ▪ szavazási szokások ▪ politikai rendszer

A kilencvenes években és napjainkban is szerte Európában ismét egy olyan korszaknak lehetünk tanúi, amikor radikális nemzeti-populista pártok jelentős sikereket érnek el különböző választásokon, a semmiből kinőve tömegtámogatást

* A cikk a SIREN EU-5-ös kutatási programra (Contract no: HPSE-CT-2001-00058) épül. A projektben a következő országok vettek részt: Ausztria, Belgium, Dánia, Franciaország, Németország, Magyarország, Olaszország és Svájc. A tanulmány a SIREN kutatás újraelemzésén alapul.

élvező pártokká válnak. A radikális jobboldali populista, gyakran szélsőjobboldali jelszavakkal operáló pártok sikerének hátterében az áll, hogy a munkásszavazatok a baloldalról hozzájuk vándorolnak, miközben e pártok jelentős sikereket érnek el a középosztályi szavazók táborában is. 1999-ben az osztrák munkások fele voksolt az Osztrák Szabadságpártra (Plasser and Ulram, eds., 2003). A francia Nemzeti Front 1995-ben büszkén hirdette magáról, hogy a legnagyobb munkáspárttá vált, miközben a kiskereskedők, kisvállalkozók, vállalati adminisztratív dolgozók egyharmada is Le Penre szavazott (Balazs et al., 2001).

Miért válnak sikeressé marginális radikális nemzeti-populista pártok nagy gazdasági válságok idején? Mi az oka annak, hogy nemcsak a hagyományos jobboldali törzsközönség radikalizálódik, hanem jelentős munkástömegek fordulnak a radikális jobboldal felé? E kérdéseket John Lukács vetette fel számos, a harmincas-negyvenes éveket tárgyaló történelmi elemzéseiben. Lukács az NSDAP választási sikereire keresve választ jutott arra a következtetésre, hogy a nemzethez való erős kötődés, a nacionalizmus erőteljesebb hívószó, mint az internacionalizmus (Lukács, 1998). Miért olyan erős hívószó a rendszerellenes jobboldali populista nacionalizmus? Miért képes hagyományos választóvonalakon átnyúló támogatói tábort szerezni válsághelyzetben? Erre a fontos politológiai kérdésre keresünk választ a szociológiai elemzés módszereivel egy 2002 és 2005 között végzett, nyolc európai országot átfogó kutatási program eredményeinek másodelemzésével. A kutatás adatai ugyan nem a legfrissebbek, de célunk egy általánosan érvényes elméleti magyarázat kidolgozása, s nem egy konkrét esemény okainak elemzése.

A tanulmány legfontosabb megállapítása, hogy a gazdasági folyamatok nyertesei és vesztesei körében eltérő társadalom-lélektani folyamatok vezetnek el a radikális jobboldali pártok támogatásához, megteremtve a lehetőséget válsághelyzetben egy népfrontjellegű választói tábor kialakítására. Ez a megállapítás újszerű magyarázatot kínál arra, hogy (1) a radikális populista jobboldal társadalmi bázisa miért olyan sokszínű társadalmi-gazdasági hátterét tekintve, (2) miért lehet – válságok idején – népszerű, emellett (3) miért tart csak viszonylag rövid ideig ez a kiemelkedő népszerűség demokratikus körülmények között, és vajon miért nehéz fenntartani a választói támogatást kormányra kerülést követően.

I. A RADIKÁLIS JOBBOLDALI POPULIZMUS ÉS GAZDASÁGI VÁLSÁGOK EURÓPÁBAN

Az első világháború utáni békeszerződések igazságtalanságai, a liberális demokráciák és a piacgazdaság működési zavarai, a tömegessé váló nyomor, a baloldali radikális kommunista forradalmi mozgalmak által kiváltott félelem nyomán új típusú, radikális antimarxista, jobboldali nacionalista és egyben

populista pártok jelentek meg Európában. E pártok új világot akarása, ifjúságot dicsérő pátosza, tömegmozgalom jellege, miszticizmusa, messianizmusa és erőszakossága ismeretlen volt a hagyományos konzervatív jobboldali politikai rendszerekben. A fasiszta mozgalom Olaszországban és a nemzetiszocialista párt Németországban jelentős tömegeket megmozgatva jutott hatalomra (Nolte, 2003).

A háborús vereség, Auschwitz borzalmai és a háborús bűnök napvilágra kerülése nyomán elporladt a fasiszta rendszerek legitimitása. Azonban a jobboldali szélsőséges szerveződések nem tűntek el Európa politikai térképéről. A háborút követő évtizedben sorra alakultak volt háborús veteránok, illetve a bukott fasiszta-náci rendszerekhez kötődő aktivisták által létrehozott posztfasiszta politikai mozgalmak és pártok. Az Olasz Szociális Mozgalom (MSI) 1947-ben alakult meg. Létrehozója, Giorgio Almirante, a Saloi-rezsim tisztségviselője volt. Franciaországban egymás után alakultak a Vichy-rendszer második vonalbeli tisztségviselői és támogatói által létrehozott pártok. Le Pen, aki 1947 óta vett részt különböző szélsőjobboldali szerveződésekben, 1972-ben létrehozta a Nemzeti Frontot (FN). Az FN a bevándorlásellenes politikai vonalat összeolvasztotta a szigorú törvény és rend követelésével (Ivaldi, 2001). Ausztriában volt nácik alapították meg az Osztrák Szabadságpártot (FPÖ) 1956-ban. E pártok összekapaszkodáson, az emlékek ápolásán túlmutató célja az volt, hogy ismét életre keltsék az antidemokratikus nemzeti-populista népi szövetséget, ami alapja volt a náci és fasiszta párt sikereinek (Gallego, 2004: 13). Ezek a szélsőjobboldali pártok a hatvanas évektől kezdődően eltávolodtak a fasiszta múltra emlékeztető gyökereiktől. Az osztrák FPÖ a hetvenes években liberális párttá vált. Jörg Haider 1986-os fellépése nyomán azonban a párt visszatért a nemzeti-populista gyökereihez. A párt új ideológiája a „nép" etnonacionalista koncepciója, radikális bevándorlásellenesség és antielitizmus lett (Carter, 2001). Olaszországban, az MSI a kilencvenes évek elején eldobta a Saloi-rezsimre emlékeztető nevét, és Nemzeti Szövetségre (AN) keresztelte át magát. Az AN jobboldali konzervatív nemzeti erőként továbbra is az államnacionalizmus, a szigorú rend, a meritokrácia és az erkölcsi értékek mellett állt ki, és bevándorlásellenes politikát folytatott (Baldini, 2001). A nyolcvanas-kilencvenes években jobboldali radikális nemzeti-populista pártok nagy pártokká váltak szerte Európában ott is, ahol nem voltak posztfasiszta történelmi előzmények. Dániában a Dán Néppárt (DFP) vonzerejét a muszlimellenes diskurzus adta (Grinderslev and Thoft, 2003). Belgiumban a Flamand Blokk (VB) etnikailag tiszta nemzeti közösséget hirdetett meg, a vérségi kapcsolatra épülő etnikai nacionalizmus alapján, és radikális bevándorlásellenes politikát folytat (Brubaker, 1999, Mudde, 1999). A sorban kivételt képez az 1993-ban megalakult Magyar Igazság és Élet Pártja (MIÉP), mert elsősorban a harmincas évekre jellemző nacionalista, soviniszta, etnocentrista, antikommunista és

egyben antiliberális jelszavakkal lépett fel. Ugyanakkor jellemző a radikális jobboldali populista pártokra, hogy kettős üzenettel bírnak: egyrészt nacionalista, rasszista, tekintélyelvű, illiberális és szociáldarwinista követelésekkel, másrészt forradalmár populista szólamokkal lépnek fel, amelyekkel új, igazságos rend megteremtését ígérik.

A radikális nemzeti populizmus visszatérése Európa politikai térképére egybeesett az európai szociális és foglalkoztatási modell átalakulásával a kilencvenes években. A globalizáció, a neoliberális gazdaságpolitika terjedése, a rövid távú profitérdekeltség szemlélete, a dezindusztrializáció, a flexibilis menedzsmenttechnikák alkalmazása jelentősen átalakították a munka világát. A liberalizáció folyamata időben egybeesett az euró bevezetésére való felkészüléssel, amely együtt járt az állami költségvetés kiadásainak és a jóléti állam szolgáltatásainak visszafogásával. A kilencvenes évek első felében Európa gazdasága recessziót élt át. A munka világában bekövetkezett változások mellett a gyorsuló világ és a hagyományos tradicionális értékrend fellazulása óriási kihívások elé állították az embereket. Ráadásul az egyre növekvő mértékű – elsősorban a harmadik világból érkező – bevándorlás az etnocentrikus nemzetállam homogenitását kérdőjelezte meg. A 2008 őszén kirobbant világválság nyomán pedig ismét megfigyelhető volt a radikális jobboldali pártok előretörése a 2009-es európai parlamenti választásokon.

Természetesen a változás mértékét nem lehet hasonlítani a két világháború közötti korszak sorscsapásaihoz, s napjaink radikális jobboldali populista pártjai sem feleltethetők meg a nyílt utcai erőszakot alkalmazó, magánhadseregeket fenntartó fasiszta pártoknak. Mégis a társadalmi-gazdasági átalakulás, valamint a szociális és foglalkoztatási biztonság megroppanása, illetve ezzel párhuzamosan a radikális jobboldali populista pártok felemelkedése a kilencvenes években rímelt arra a folyamatra, ahogyan szélsőséges jobboldali pártok hatalomra kerültek a világháborút követő visszaesés és a nagy gazdasági világválság kataklizmái után. Ezért joggal merül fel a kérdés, mi az oka annak, hogy válságok idején nemcsak a hagyományos jobboldali törzsközönség radikalizálódik, hanem jelentős – korábban baloldali – munkástömegek is a radikális jobboldal felé fordulnak?

Nyilvánvaló, hogy a makrogazdasági folyamatok szerencsétlen alakulása csak egy magyarázat a sok közül arra, hogy miért sikeresek a jobboldali populista pártok, s csak nagy áttételekkel kapcsolhatóak a radikális pártok felemelkedésének jelenségéhez. A sok áttétel közül mi a szociálpszichológiai mikrofolyamatokat választottuk ki. A tanulmányban az egyén pszichológiai reakcióinak szociológiai mérésével próbálunk választ adni arra a politológiai problémára, hogy miért sikeresek a radikális jobboldali populista pártok gazdasági válság-helyzetben.

II. KAPCSOLAT A TÁRSADALMI-GAZDASÁGI VÁLTOZÁSOK ÉS A SZÉLSŐJOBBOLDALI NÉZETEK TERJEDÉSE KÖZÖTT

Az autoriter személyiség elmélete (Adorno et al., 1950) az egyik első magyarázat volt arra, hogy miért volt oly sok munkás szavazója a náci pártnak. Az elmúlt évtizedek kutatómunkájának eredményeképpen az elmélet jelentősen továbbfejlődött. Az autoriter személyiség három fő eleme a modern felfogás szerint a következő: konvencionalizmus, autoriter alárendelődés és autoriter agresszió. Az autoriter személyiség számára vonzó politikai pártok azok, amelyek szigorú morális értékeket állítanak fel, és programjuk középpontjában a szigorú jogrend és a rend, illetve annak helyreállítása áll, amelyek megengedik, hogy a „normabetartók" fellépjenek a „devián" magatartású személyekkel szemben. Ez a munka világában a bevándorlókkal és az amerikanizálódó menedzsmenttel, a társadalomban pedig az elittel és a jóléti állam nyakán élősködőkkel szembeni fellépést jelenti. A tekintélyelvű doktrínák egyenlőtlenségpártiak, az általuk feltételezett hierarchia a múltban, a tradíciókon, vagy Isten akaratán alapul, s ezért hívőik szerint mindenek felett érvényesek. Az agresszió szintén tekintélyelvű, amennyiben együtt jár azzal a hittel, hogy Isten megbünteti a bűnösöket. Így a tekintélyelvűség együtt járhat a kisebbségekkel szembeni előítéletességgel, amennyiben lehetséges a moralitás álarca mögé bújtatni azt (Altemeyer, 1998). Feldman és Stenner (1997) szerint a tekintélyelvű emberek a világot veszélyes és kaotikus helynek tarják, ahol a társadalmat a gonoszságból és az erőszakból fakadó önpusztítás teszi tönkre, a tekintély és a konvenciók elvesznek, a civilizáció összeomlik, és őket elnyelik az elemek. Aiello és Areni (1998) vizsgálatai azt mutatták, hogy akik szélsőséges jobboldali nézeteket vallanak, azok magasabb értékeket érnek el a tekintélyelvűséget és az etnocentrizmust mérő skálákon is és erkölcsösebbnek

nyéhez vezet (Altemeyer, 1998; Duriez and Van Hiel, 2002). A mások feletti uralkodás attitűdje szorosan összefügg a nacionalizmussal, a sovinizmussal és kisebb mértékben a rendpártisággal (Pratto, 1999). A piaci verseny erősödése, az öngondoskodás és az a meggyőződés, hogy az emberek jobb gazdájuk a saját pénzüknek, mint az állam, szintén életre hívhatja a szociális dominancia új rasszista attitűdjét. Az éles verseny a változások nyertesei között a 'győztes mindent visz' elképzeléséhez vezethet: az erősek, az ügyesek, a rátermettek érdemesek a társadalmi dominanciára, a jólétre. Így 'igazságosak' a társadalmi egyenlőtlenségek, hiszen a vesztesek 'lusták, tehetetlenek és maguknak köszönhetik sorsukat' (Butterwege, 1998; Schui et al., 1997).

A társadalmi identitás megrendülése elmélete szerint az önkategorizációs elméletek magyarázatot kínálnak a politikai attitűdök radikalizálódására. Az önkategorizáció segít csökkenteni a bizonytalanságot annak révén, hogy az in-groupon belül maximalizálódik a hasonlóság percepciója és vele együtt a különbségtétel az in-group és az out-group között. A szélsőségesség és az attitűdinális merevség segíthet az embereknek abban, hogy elhelyezzék magukat a világban, tudják, mit képviselnek, és ennek során csak olyan problémákat vesznek észre, amelyek igazolják őket (Rogers, 1951; Kelly, 1955). Ha az ember bizonytalan a saját élete számára fontos dimenziókban, például a munka területén, akkor nagyobb valószínűséggel igényli a szélsőséges csoportokhoz való kötődést, amelyek tiszta prototípusokat kínálnak, és világosan elhatárolják az in-groupot az out-grouptól (Jetten et al., 2000). Hogg (2004) a fenyegetettségnek két típusát különbözteti meg. Az egyik típus az in-group pozitív státusának fenyegetettségére vonatkozik: ez növeli az önbecsülést, és határozottan elutasítja az általa deviánsnak ítélt, többnyire 'negatív' magatartásformákat. A másik típus a bizonytalanság csökkentése céljával elítél a saját csoporton belüli minden másságot. A merev, defenzív csoportok (elképzelésének) segítségével bizonyosságot nyerhet az egyén, amely segít elrejteni a belső bizonytalanságot. McGregor, Zanna, Holmes és Spencer (2001) megállapították, hogy a 'bizonytalan' egyének egymással nem összefüggő attitűdökkel rendelkeznek, ami táptalaja lehet összeesküvés-elméleteknek és az irracionális alapokra épülő racionális önigazolásoknak, amelyek segítenek helyreállítani a fenyegetett identitást. Gundelach (2001) szerint a munkaszerkezet eróziója és a hagyományos közösségek, illetve rétegkultúrák feloldódása hozzájárulhat az identitás kríziséhez, és nacionalizmushoz vezethet. Betz (2004) szerint a növekvő bizonytalanság, az izolációtól való félelem és az individualizáció miatt az emberek egy része elutasítja a pluralista modellt, előtérbe helyezve az etnokulturális, rasszista és nacionalista doktrínát, a szélsőjobb által felkínált imaginárius kötődést, a nacionalizmust.

A nem kifejezetten szociálpszichológiai elméletek is gyakran fordulnak szociálpszichológiai okfejtésekhez a radikális jobboldalhoz való vonzódás magya-

rázatáért. A deklasszálódástól való félelem elmélete szerint a modernizációs folyamatban a társadalmi-gazdasági pozícióját és identitását fenyegetettnek érző középosztály is vonzódhat a szélsőjobboldalhoz. Ennek az irányzatnak a kiindulópontja az, hogy a deklasszálódástól való félelem az 1929–1933-as világválság idején radikalizálta a középosztályt, és ez vezetett a náci párt választási sikeréhez (Lipset, 1960). Újabb kutatások azt mutatják, hogy a felfelé mobilak is átélhetik a megszerzett privilégiumaik, pozícióik elvesztésétől való félelmet, és ezért mutathatnak inkább xenofób, tekintélyelvű és demokráciakorlátozó attitűdöket, mint az immobilak (Keller, 1992). Szintén Lipset munkásságához kapcsolódik az etnikai verseny elmélete. Lipset (1960) szerint a munkásságra annak rossz gazdasági helyzete miatt jellemző az intoleráns gondolkodásmód, amely a szűkös forrásokért folytatott verseny során alakult ki. Az etnikai verseny jelensége összefügg azokkal a belső csoportképző tényezőkkel, amelyek során az emberek pozitív in-group identitásokat építenek ki, és megkülönböztetik magukat az általuk negatív tulajdonságokkal felruházott out-grouptól (Tajfel and Turner, 1979).

Ignazi dolgozta ki a posztindusztriális szélsőjobboldaliság koncepcióját, amely szerint új típusú radikális jobboldal született a modernitás krízise, az indusztriális társadalomból a posztindusztriális társadalomba való átmenet során. Eszerint a posztindusztriális társadalom magával hozta az identitásvesztést, a fenyegetettség érzését és a széles körű bizonytalanságot. Az atomizációra és az elszemélytelenedésre való reakcióként a természetes közösségek védelmének igénye alakul ki, amely vágy rasszizmust, tekintélyelvűséget és xenofóbiát hívhat életre. Az individualizmus növekedése következtében a személyes megerősítés vágya előcsalja az erőskezű politikai vezető igényét. Ignazi szerint az identitásválságot átélő társadalmi csoportok a szélsőjobboldaliság eszméiben letisztult hierarchiát, a nemzeti in-group dominanciáját, jól definiált társadalmi határokat, rendet és homogén társadalmat látnak (Ignazi, 2000). Hasonló érveket fogalmaz meg a modernizáció vesztesei elmélete, amely szerint a változások vesztesei képtelenek lépést tartani a változásokkal. Akik nem rendelkeznek a sikerhez szükséges kulturális, társadalmi és anyagi forrásokkal, a globalizációs és a posztindusztriális modernizációs folyamatban elveszítik a biztonságot életük fontos területein. A vesztesek megroppant identitásuk védelmében kialakíthatnak identitásvédő, nacionalista és xenofób attitűdöket (Lubbers, 2001, Gaasholt and Togeby, 1995). A szociális dezintegráció elmélete szerint a modernizáció következményeképpen az egyén társadalmi kötődései lazulnak, vagy éppen elszakadnak. Az elmagányosodás, a szociális dezintegráció miatt megnő az igény a nemzeti közösségbe való integrációra. A társadalomban, a munka világában helyét nem találó, igazságtalanságélményt, a megbecsültség hiányát, deprivációt átélő, krízishelyzetben lévő választó kiábrándulhat a meglévő politikai struktúrákból, s felerősödhet a nacionalista,

soviniszta pártok iránti vonzódása, a tényleges szociális integráció helyett egy imaginárius közösségbe, a nemzetbe (Scheepers/Billiet/De Witte, 1995). A társadalmi és kulturális depriváció veszélye elmélete szerint a gyorsuló világ, a multikulturalizmus, a gyors társadalmi változások által generált kihívások miatti bizonytalanságot és talajvesztést ellensúlyozó 'identitásstabilizáló eszköz' lehet a nemzeti bezárkózás politikájának igénye, amely biztonságot, kalkulálható gazdasági pozíciót és rendet ígér a társadalomban (Ellemers and Bos, 1998). A flexibilis kapitalizmus elmélete szerint (Sennett, 1998) a rugalmas munkavégzés, a mobilitás, a változás mindennapi kockázata, az új menedzsmenttechnikák és a kontroll új formái folyamatos készenlét és bizonytalanság állapotában tartják a munkavállalókat, s kiterjed az élet egyéb területeire is: szétzilálódhatnak a családi, baráti kapcsolatok. Az elbizonytalanodás a karakter korróziójához vezethet. A karakter korróziója az identitás elvesztését, az önpercepció és az önértékelés bizonytalanságát jelenti. A karakter korróziójára jelenthet gyógyírt a szélsőjobb nacionalista üzenete, amely a szimbolikus közösséghez való csatlakozás lehetőségét kínálja fel.

A politikai elégedetlenség és a tiltakozó szavazás elmélete szerint akiket negatívan érintenek a társadalmi-gazdasági változások, elégedetlenekké válhatnak, úgy érezhetik, hogy nem tudják befolyásolni a politikai folyamatokat, már semmi jót nem várhatnak a hagyományos mérsékelt politikai erőktől, legyenek azok kormányon vagy ellenzékben. Ez az attitűd tiltakozó (protest) szavazáshoz vezethet, és a csalódott választó a hagyományos politikai térből kiszorított marginális és szélsőséges pártokra szavaz (Van den Burg/Fenema/Tillie, 2000).

Szociálpszichológiai folyamatok és munkaerő-piaci változások kapcsolata

A társadalmi-gazdasági, munkaerő-piaci változások és a radikális nemzeti populizmus iránti szimpátiát megalapozó szociálpszichológiai jelenségek közötti kapcsolat átfogó elméleti modellje megalkotása érdekében a fenti elméletek közös elemeiből építettük fel a kutatás elméleti alapját. Az elméletek újraelemzése során három olyan fő tényezőt tudunk megkülönböztetni, amely mindegyik elméletben fontos magyarázó szerephez jut a társadalmi-gazdasági, munkaerő-piaci változások és a radikális jobboldali nézetekhez való vonzódás kapcsolatában:

1) Az attitűdök szerepe

Minden elméletben és magyarázatában szerephez jutnak sajátos szociálpszichológiai attitűdök, amelyek jellemzőek a szélsőjobboldali, vagy radikális jobboldali populista pártok hívószavaira fogékony emberekre. Az attitűdök kulcsszerepének felismerése visszavezetett bennünket azokhoz a szociálpszichológiai kutatásokhoz, amelyek a radikális szélsőjobboldal sikerének lélektani

gyökereit vizsgálják. E kutatások talán legfontosabb eredménye az, hogy vannak bizonyos attitűdök, amelyek megteremtik a nyitottságot, ha úgy tetszik az igényt, a keresletet a szélsőjobboldali üzenetek és hívószavak iránt. Öt nagy, a szélsőjobboldalhoz és radikális jobboldali populizmushoz köthető attitűdhalmazt különböztettünk meg, amelyek magyarázatként jelentek meg a fenti elméletekben, és egyúttal a munka világának változásaihoz is kapcsolódnak. Ez az öt nagy attitűdhalmaz a következő:

a nacionalizmus, amely jelentkezhet etnocentrizmus, in-group védelem, és imaginárius integráció formájában,

az out-grouppal szembeni előítéletek, amelyre jellemző a bűnbakképzés, a bevándorlásellenesség, vagy a xenofóbia,

a politikai gyengeség és kiábrándultság attitűdje, amely együtt jár az antielitizmussal és a protest szavazással,

a tekintélyelvű szigorú rend és törvénypártiság, amely együtt jár a demokrácia valamilyen szintű korlátozásának igényével és karizmatikus vezér iránti vágyódással,

a szociális dominancia orientáltság, amely mint rasszizmus és új rasszizmus, illetve mint szociáldarwinizmus jelenik meg.

2) A nyertes/vesztes törésvonal szerepe

A felsorolt elméletekből kiolvasható, hogy a munkaerő-piaci változások vesztesei és nyertesei egyaránt vonzódhatnak jobboldali radikális nézetekhez a munka világában bekövetkezett változások eredményeképpen. A nyertes/vesztes törésvonal mentén egyes elméletek inkább a vesztesek, míg mások inkább a nyertesek radikalizálódásának okaira adnak magyarázatot, és vannak olyan elméletek is, amelyek igazak lehetnek mindkét csoportra. A szociális dominancia orientáltság elmélete egyértelműen a nyertesekről szól. A modernizáció vesztesei, a deklasszálódásról szóló elmélet, a szociális dezintegráció elmélete, vagy az etnikai verseny teóriája inkább a változások veszteseit helyezik a középpontba. A modernitás kríziséről, vagy a társadalmi identitásról szóló elméletek mindkét csoport érintettségét feltételezik.

Az identitáserősítés, illetve -helyreállítás szerepe

A nyertes/vesztes törésvonal mentén különbséget találunk abban, hogy a társadalmi-gazdasági változások egyéni percepciója milyen attitűdök kialakulásával, megerősödésével áll kapcsolatban. A vesztes helyzetet elemző teóriák szerint a vesztes pozíció együtt jár az elbizonytalanodással és a deprivációval, a kollektív és egyéni identitás megrendülésével. Az egyén a szétzilálódott identitásának újjáépítése reményében fordul az imaginárius nemzeti integrációhoz, amely fogékonnyá teszi a szélsőséges hívószavak iránt. Egyes elméletekben szerepet kap a protest, a lázadás is a radikális pártok felé fordulás okaként. A

nyertesekkel foglalkozó elméletekben a kialakított felsőbbrendű, legitimnek tartott önkép, a nyertesidentitás állandó megerősítésének és az egyenlőtlenségek fenntartásának igénye jut fontos szerephez. A természetes kiválasztódásba vetett hit az identitás állandó megerősítésének és az egyenlőtlenségek fenntartásának igényéhez vezet.

A kutatás hipotézise

Az elméletek átfogó újraelemzése révén azt találtuk a legfontosabbnak, hogy a gazdasági változásra adott egyéni reakciók a nyertesek és vesztesek között eltérő pszichológiai utakon zajlanak. A nyertesekre inkább az jellemző, hogy saját identitásuk védelmének és megerősítésének segítségével alkalmazkodnak a változásokhoz. A vesztesek inkább szimbolikus identitás kiépítésével küzdenek a fenyegetettség, a veszélyeztetettség és a depriváció érzése ellen. Az eltérő identitás keresés/építés/erősítés folyamata a nyertes–vesztes törésvonal mentén részben eltérő attitűdöket hoz mozgásba. Az elméletek azt sugallják, hogy a nyertesek esetében a szociális dominancia igénye, a vesztesek esetében pedig a nacionalizmus és a xenofóbia, illetve a protest és a lázadás a meghatározó attitűd, ami összekapcsolja az egyén változásokkal és a válsággal kapcsolatos percepcióit a radikális jobboldali üzenetekre való nyitottsággal. Ugyanakkor az irodalom inkább az imaginárius közösségkeresést állítja előtérbe, és kisebb szerepet kap a lázadás és a protest szavazás. A fenti elméleti modell alapján az alábbi hipotézisek állíthatók fel:

1) A nyertesek és vesztesek eltérő utakon jutnak el a szélsőjobboldali üzenetek iránti szimpátiáig, mert eltérő dominanciájú attitűdöket alakítanak ki. A változások nyertesei körében elsősorban a szociális dominanciaorientáltság attitűdje a meghatározó, míg a vesztesekre a nacionalista imaginárius identitáskeresés és az out-group elutasítás, illetve kisebb mértékben a politikai kiábrándultság attitűdje jellemző. 2) Az eltérő attitűdök hátterében eltérő identitáserősítési igény áll. A vesztesek imaginárius közösségek felé fordulnak, mert deprivációjuk során identitásuk megroppant, míg a nyertesek identitásuk és nyertes pozícióik megerősítése érdekében egyetértenek a társadalmi egyenlőtlenségekkel és a hierarchikusan felépülő társadalmi struktúrával. A két eltérő pszichológiai út magyarázza, hogy miként lehetséges az, hogy mind a változások nyertesei, mind a vesztesei a radikális jobboldali populista pártok felé fordulhatnak.

A hipotézisekre két, részben egymásra épülő kutatási szakaszban kerestük a választ. Az első szakaszban félig strukturált mélyinterjúk elemzését végeztük el. A második szakaszban mind a nyolc országban országos reprezentatív mintán lekérdezett kérdőívek adatait elemeztük.

III. KUTATÁSI EREDMÉNYEK

a) A kvalitatív fázis főbb eredményei

A vizsgált országokban a SIREN projekt kvalitatív fázisában összesen 313, Magyarországon 42 interjú készült. Az interjúk olyan munkavállalókkal készültek, akiket pozitívan (nyertesek) vagy negatívan (vesztesek) érintettek a munkaerő-piaci változások, és úgy voltak ismertek környezetükben, hogy fogékonyak a radikális jobboldali nemzeti-populista üzenetekre.

Interjúink azt mutatták, hogy a megkérdezettek számára óriási pszichológiai terhet jelentett a munkaerő-piaci elvárások növekedése és a bizonytalanság. A vesztesek és nyertesek egyaránt érezhetnek fenyegetettséget. A mérsékelt pártokat és politikai irányzatokat támogatók (is) a társadalmi-gazdasági, és a munka világában bekövetkezett változásokra reagálva a radikális nemzeti-populista jobboldalhoz köthető attitüdinális potenciált alakítottak ki.

Azt tapasztaltuk, hogy a nemzeti érzés általánosan elfogadott alapérték volt mind a nyertesek, mind a vesztesek között. Interjúalanyainknál ez az érzés egybefonódott az out-group elutasítással. A vesztesek azt hangoztatták, hogy lassan saját magukat érzik idegennek saját hazájukban. Az új típusú munkavégzési formák lazították a munkahelyhez kötődést, erősítették a csalódottság és a pszichoszociális stressz érzését. A negatívan értékelt változások azt az érzést keltették kérdezetteinkben, hogy ők a becsületesen és keményen dolgozó munkavállalók, akik az erkölcsileg felsőbbrendű hallgatag többséghez tartoznak. A lezáródó pozitív irányú társadalmi mobilitási csatornák, az igazságtalanság és a depriváció érzése, a munka világába való integráció csökkenése, az érdekvédelem hiánya, valamint az alacsony jövedelmek miatt kialakuló frusztráció bizalmatlansághoz, bizonytalansághoz, identitásválsághoz, a politikából való kiábrándultsághoz, a rendteremtés igényéhez kötődtek. A pszichoszociális stressz és a tehetetlenség érzése, az egyéni élet feletti kontroll elvesztése egyrészről anómiához, másrészről bűnbakkereséshez, xenofóbiához, a nemzeti bezárkózás politikájának, a zárt, etnocentrikus gazdaság megteremtésének igényéhez vezettek. A változások nyerteseinél a felívelés, a siker, az alkalmazkodás képessége és az önbizalom a status quo fenntartásának igényéhez, a 'győztes mindent visz' szociáldarwinista attitűdjéhez, szociális dominancia orientáltsághoz vezetett.

b) A kvantitatív fázis módszerei és főbb eredményei

Módszer, a minta kialakítása

A SIREN projektben 2003 nyarán 5812 munkavállalót kérdeztünk meg nyolc európai országban, országos reprezentatív mintákon lekérdezett kérdőívek segítségével. A reprezentativitás a munkavállalói populációra vonatkozott. Minden országban közel 700 olyan munkavállalót kérdeztünk meg, akik legalább öt éve aktívak voltak a munkaerőpiacon.

A kérdőív felépítése és a vizsgálat menete

A kérdőív 71 kérdést tartalmazott, amelyeket 7 fő blokkban helyeztünk el. A kérdőív első része a foglalkoztatásra és a foglalkozásra vonatkozó kérdéseket tartalmazott. Ezt követte két, az életre és a munkára vonatkozó elégedettséget mérő kérdés, illetve az elmúlt öt évre vonatkozó, egyes munkaerő-piaci kondíciók és az anyagi helyzet változásait nyomon követni kívánó kérdéscsoport, a munkafeltételekben bekövetkezett változások egyéni percepcióit mérő blokk. Ezt követően a társadalmi csoportokhoz való kötődésre kérdeztünk rá. Ezután az érdekvédelemre, a megbecsültségre, a kollektív relatív deprivációra és a meritokratikus szemléletre vonatkozó kérdéseket tettünk fel. Ezt a blokkot követte a kérdőív attitüdinális gerince. Ebben a blokkban a társadalmi dominancia orientáltság, a tekintélyelvűség, a migrációellenesség, a nacionalizmus és a politikai kiábrándultság attitűdjeire voltunk kíváncsiak. Majd megkérdeztük, hogy a munkavállalók mely pártra szavaznának, mennyire szimpatikus az adott ország radikális nemzeti populista, illetve szélsőjobboldali pártjainak politikai álláspontja, illetve hogyan változott körükben az elmúlt öt évben e pártok megítélése. Végül a szocio-demográfiai blokk zárta a kérdőívet.

A nacionalizmust, a tekintélyelvűséget, a politikai kiábrándultságot, a migrációellenességet, a szociális dominancia orientáltságot, illetve a radikális jobboldallal való szimpátiát magas mérési szintű főkomponensekkel mértük, csakúgy, mint a munkafeltételekben bekövetkezett változásokat, vagy a kollektív relatív deprivációt. A munkahelyi kötődés (identifikáció) méréséné egy ötfokú Likert-skálát használtunk, a magyarázó vizsgálatok során a véletlen okozta összefüggéseknek csak 5%-os szint alatt adtunk teret.

Eredmények

A nemzetközi adatokat vizsgálva elmondhatjuk, hogy az európai munkavállalóknak nőtt a munkahelyi autonómiájuk és a jövedelmük is, de ez együtt járt egyfajta emocionális bizonytalansággal: nagyobb munkahelyi bizonytalansággal és rosszabbodó munkahelyi atmoszférával. A munkateher nyomását is egyértelműen intenzívebbnek érzik a munkavállalók a vizsgált országokban. A munkahely elvesztésétől való félelem viszonylag alacsony, a kollektív relatív depriváció mértéke azonban magasnak mondható. A munkahelyi identifikáció mértéke viszonylag magas: a válaszadók 74%-a erősen kötődik a munkahelyéhez.

A szélsőjobboldalhoz köthető attitűdök és a szélsőjobb szimpátia operacionalizációja

A különböző attitűdöket főkomponensek segítségével hoztuk létre (a főkomponens-analízisek komponensmátrixait lásd a mellékletben: Táblázat 1). Minden változót, amely az adott főkomponensben szerepelt, ötfokú Likert-skála segítségével mértünk (ahol 1=egyáltalán nem ért egyet, míg 5=teljes mértékben egyetért). A következő összefoglalóban bemutatjuk az egyes kijelentésekkel egyetértők arányát is.

A nacionalizmust Coenders operacionalizációjának segítségével mértük (Coenders, 2001).

Én szívesebben vagyok (kérdezett országa) *állampolgára, mint bármely más országé a világon.* A válaszadók kétharmada értett egyet az állítással.

A világ jobb lenne, ha más országok lakói olyanok lennének, mint (kérdezett országa) *lakói.* A válaszadók valamivel több mint egyötöde értett egyet az állítással.

*Általánosságban véve (*kérdezett országa) *jobb, mint a legtöbb ország.* A válaszadók 40%-a értett egyet az állítással.

A politikai kiábrándultságot Olsen és Watts nyomán operacionalizáltuk (Olsen, 1969; Watts, 1973).

Úgy tűnik, bármelyik pártra is szavaznak az emberek, a dolgok nem változnak. A válaszadók közel 60%-a értett egyet az állítással.

A hozzám hasonló emberek nem tudják befolyásolni a kormány tevékenységét. A válaszadók 58%-a értett egyet az állítással.

Azok az emberek, akiket parlamenti képviselőnek választunk, nagyon gyorsan elveszítik kapcsolatukat a választóikkal. A válaszadók 71%-a értett egyet az állítással.

A bevándorlásellenesség attitűdjét korábbi kutatások tapasztalatai alapján operacionalizáltuk (Cambré/ De Witte/Billiet, 2001).

A bevándorlók miatt növekszik (kérdezett országában*) a bűncselekmények száma.* A válaszadók 42%-a értett egyet az állítással.

A bevándorlók jelenléte gazdagítja társadalmunk kultúráját. A válaszadók 65%-a értett egyet az állítással.

A bevándorlók munkalehetőségeket vesznek el (kérdezett országa) *lakói elől.* A válaszadók 17%-a értett egyet az állítással.

A bevándorlók veszélyt jelentenek a kultúránkra és szokásainkra. A válaszadók 15%-a értett egyet az állítással.

A bevándorlók hozzájárulnak az ország jólétéhez. A válaszadók 44%-a értett egyet az állítással.

A tekintélyelvűséget Meloen, van der Linden és De Witte, valamint Altemeyer operacionalizációja alapján mértük (Meloen/Van der Linden/De Witte 1996; Altemeyer, 1998).

A tekintély tisztelete és az engedelmesség a két legfontosabb erény, amelyeket a gyerekeknek meg kell tanulniuk. A válaszadók közel 60%-a értett egyet az állítással.

A legtöbb társadalmi probléma megoldódna, ha meg tudnánk valahogy szabadulni az erkölcstelen és antiszociális emberektől. A válaszadók 33%-a értett egyet az állítással.

A törvényeknél és a politikai programoknál is nagyobb szükségünk van néhány bátor és elkötelezett vezetőre, akikben az emberek bízhatnak. A válaszadók 62%-a értett egyet az állítással.

Erős vezetőkre van szükségünk, akik megmondják, mit tegyünk. A válaszadók 32%-a értett egyet az állítással.

A szociális dominancia orientáltságot három változó mentén mértük Pratto et al. nyomán (Pratto et al., 1994).

Szerintem az normális dolog, hogy egyeseknek több esélyük van az életben mint másoknak. A válaszadók 58%-a értett egyet az állítással.

Vannak emberek, akik alacsonyabbrendűek másoknál. A válaszadók 50%-a értett egyet az állítással.

Ahhoz hogy előrébb jussunk az életben, néha át kell gázolnunk másokon. A válaszadók 41%-a értett egyet az állítással.

A szélsőjobboldallal való szimpátiát mérő főkomponens létrehozásakor a következő változókat használtuk fel:

Hogyan értékeli az adott ország szélsőjobboldali pártját és annak politikai álláspontját?

Likert-skála 1–5, ahol 1=egyáltalán nem ért egyet, míg 5=teljes mértékben egyetért

Az utóbbi öt évben hogyan változott az adott ország szélsőjobboldali pártjával kapcsolatos szimpátiája:

1) növekedett
2) csökkent
3) nem változott

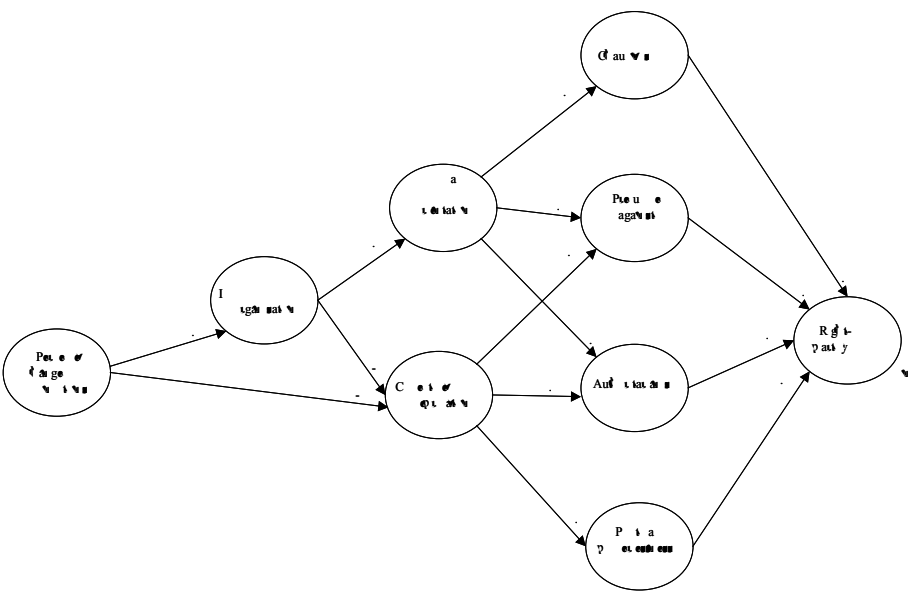
Az adatok szerint a válaszadók 19%-a szimpatizál a szélsőjobboldali pártokkal, míg 34%-uk válaszolt úgy, hogy sem nem igazán szimpatikus, sem nem igazán ellenszenves az adott párt politikája ('semlegesek'). Mindenesetre a 'középen' állók magas aránya azt jelzi, hogy a munkavállalók nem utasítják el egyértelműen a szélsőjobb politikáját, vagyis tulajdonképpen az eredmény azt sugallja, hogy a szélsőjobboldal által megszólítható a munkavállalók jelentős része. Ez azt jelenti, hogy ez a semleges álláspont 'mozgósítható', ha figyelembe vesszük azt, hogy sok szélsőjobboldalhoz köthető attitűdkérdésre a munkavállalók viszonylag magas arányban válaszoltak egyetértőleg. A válaszadók 64%-ának szimpátiája nem változott 1998 és 2003 között, 18%-uk kevésbé, 18%-uk pedig jobban szimpatizál a szélsőjobboldallal.

Az útmodell

Hipotézisünket követve olyan magyarázó útmodellt készítettünk, amelyben a munkafeltételekben bekövetkezett változások, a kollektív relatív depriváció és a munkahelyi identifikáció befolyását, logikai láncolatát kívántuk magyarázatként bemutatni (a regressziós lánc standardizált regressziós együtthatóit lásd a mellékletben: Táblázat 2–9).

Az útmodellben két fő utat tudtunk megkülönböztetni. Az első út a nyertesek útja. A munkafeltételek pozitívnak ítélt változásai meghatározzák az erős

munkahelyi kötődést (β=0,13), amely társadalmi dominancia (SDO) orientáltsághoz, felsőbbrendűség érzéséhez vezet (β=0,13). Az SDO szignifikánsan erősíti a nacionalizmust (β=0,17), a bevándorlásellenességet (β=0,13) és a tekintélyelvűséget (β=0,21), amelyek azután közvetlenül befolyásolják a radikális jobboldali szimpátiát (nacionalizmus β=0,09; bevándorlásellenesség β=0,32; tekintélyelvűség β=0,19). Akiket tehát pozitívan érintettek a változások, azok erős kötődést alakíthatnak ki a munkahelyükkel, amely más csoportok feletti dominancia érzéséhez (a keményen dolgozó, rátermett kisebbség dominanciájának szükségességéhez) vezethet. Ez az egyenlőtlenségek támogatására építő attitűd elvezet a bevándorlók elutasításához, az erős törvény és rend ideológiájához (tekintélyelvűség), valamint kitágítva a gondolkodási struktúrát az in-group erősítéséhez (nacionalizmus). Mindezen attitűdök azután közvetlenül kapcsolódnak a radikális jobboldali pártok hívószavainak elfogadásához.



Megjegyzés: csak a leginkább szignifikáns utakat mutatjuk be (p<.001)
Forrás: Flecker (eds. 2007): Changing Working Life and the Appeal of the Extreme Right, Ashgate

A másik út a vesztesek útja. A munkafeltételekben bekövetkezett, negatívként megélt változások közvetlenül kollektív relatív deprivációhoz (KRD) vezetnek (β=–0,18, a negatív előjel annak köszönhető, hogy a pozitív változások percepciója negatívan korrelál a KRD-vel), valamint a munkahelyi identifikáció hiányán keresztül közvetetten kapcsolódik a KRD-hez (β=–0,10). Ez azt jelenti, hogy akik negatív változásokat érzékelnek, azok úgy érzik, nem kapják meg a munkahelyüktől azt, amit megérdemelnének. A KRD ezen az úton

bevándorlásellenességhez (β=0,11), tekintélyelvűséghez (β=0,11), és legfőképpen politikai kiábrándultsághoz vezet (β=0,24), amely attitűdök közvetlenül kapcsolódnak a radikális jobboldali szimpátiához (politikai kiábrándultság β=0,10; bevándorlásellenesség, β=0,32; tekintélyelvűség, β=0,19). Akiket tehát negatívan érintettek a változások, azok gyengén, vagy egyáltalán nem kötődnek a munkahelyükhöz és nagyobb valószínűséggel érzékelik azt, hogy ők hátrányba kerülnek másokkal (más munkahelyi csoportokkal) szemben. Az igazságtalanság érzése így a politikai kiábrándultsággal, a bevándorlásellenességgel és a tekintélyelvűséggel, az új, igazságos rend megteremtésének ígéretével kombinálódva vezethet a radikális jobboldal iránti szimpátiához.

KONKLÚZIÓ: MIÉRT OLYAN SIKERESEK A RADIKÁLIS NEMZETI-POPULISTA PÁRTOK NAGY TÁRSADALMI-GAZDASÁGI ÁTALAKULÁSOK, VAGY VÁLSÁGOK IDEJÉN?

Kutatásunk kiinduló kérdése az volt, hogy vajon mi magyarázza, hogy munkavállalók széles tömegei szavaznak át jobboldali radikális-nemzeti populista pártokra válságos időszakokban. Mi az oka annak, hogy nemcsak a hagyományos jobboldali törzsközönség radikalizálódik, hanem jelentős munkástömegek fordulnak a radikális jobboldal felé? De miért erősebb hívószó a populista nacionalizmus? A munka világából kiinduló kutatási eredmények új megvilágításba helyezik e kétségkívül nagyon fontos politológiai jelenséget.

A kutatás alátámasztotta, hogy bizonyos attitűdök – a nacionalizmus, az out-grouppal szembeni előítélet és elutasítás, a politikai kiábrándultság, a tekintélyelvűség és a szociális dominancia orientáltság – megléte megteremti a nyitottságot, ha úgy tetszik az igényt, a keresletet a radikális nemzeti populista üzenetek és hívószavak iránt. A munka világa átalakulásának percepciói felerősítik, radikalizálják ezeket az attitűdöket, s okozhatják a tömeges szavazatvándorlást a radikális jobboldal felé.

Kutatási eredményeink arra világítottak rá, hogy a vesztesek és nyertesek identitását eltérő módon érintik a változások. A vesztesek esetében jellemző az identitásmegroppanás, míg a nyertesek esetében az identitás erősödése. A vesztesek megrekedve érzik magukat a mobilitási csatornában, a munka világának alacsonyan értékelt pozícióit tudják csak elfoglalni, legrosszabb esetben pedig ki is szorulnak a munka világából. Ez a deprivációs folyamat a vesztesek körében identitásválságot eredményez, elidegenednek a munkahelyüktől, munkájuktól és munkatársaiktól. Egyes esetekben a nyertesek körében a munkahelyi relatív siker ellenére is tapasztaltunk szorongást és frusztrációt. A nyertesek körében a saját csoport és a fennálló status quo erősítése az out-group alárendelésével és kizárásával azt szolgálja, hogy megerősítse a fennálló egyenlőtlenség legitimitását, delegitimálja az azt megingatni akaró csoportokat.

A radikális jobboldali populizmus sikerének kulcsa, hogy az e kategóriába tartozó pártok kettős üzenettel hódítanak: egyrészt nacionalista, rasszista, tekintélyelvű, illiberális és szociáldarwinista követelésekkel, másrészt forradalmár populista szólamokkal lépnek fel, amelyekkel új, igazságos rend megteremtését ígérik. A kettős hívószócsomaggal a radikális nemzeti populizmus egyaránt meg tudja szólítani a társadalmi-gazdasági változások nyerteseit és veszteseit is. Olyan történelmi helyzetekben, amikor a gazdasági átalakulás megroppantja a korábban biztosnak hitt életvilágot, a radikális jobboldal nacionalista, tekintélyelvű és szociáldarwinista üzenetei magukhoz vonzhatják a sikeres munkavállalókat, a változások nyerteseit, míg a lázadásra, az új, igazságos rendre, a bűnösök megbüntetésére vonatkozó populista követelései magukhoz vonzhatják a veszteseket. Ez a kettős üzenet teszi lehetővé azt, hogy a radikális jobboldali nemzeti-populista pártok széles tömegek fantáziáját megragadják, kitörjenek a pártrendszer perifériájáról és kis szélsőséges pártokból tömegtámogatással bíró pártokká váltak.

Az, hogy a nyertesek és vesztesek percepcióit, pszichológiai reakcióit és attitűdjeit megragadó radikális nemzeti-populista jobboldali párt társadalmi rétegeken és osztályokon átívelő választói 'népfrontot' képes létrehozni, megmagyarázhatja azt is, hogy miért nem volt sikeresebb a radikális baloldal a két világháború közötti időszakban. A csak forradalmi jelszavakkal operáló baloldali párt csak a változások veszteseit képes magához csábítani, ugyanakkor elrémiszti a változások nyerteseit. Ezzel szemben a radikális nemzeti-populizmus a forradalmi jelszavakkal képes megszólítani a baloldal táborát, miközben a nacionalista-tekintélyelvű, felsőbbrendű hívószócsomaggal képes elcsábítani a mérsékelt jobboldal szavazóit is.

Kutatási eredményeink másik fontos újdonsága, hogy megcáfolják azt az általánosan elfogadott véleményt, hogy az imaginárius közösség felé fordulás a legfontosabb oka annak, hogy a vesztesek a radikális jobboldalra szavaznak. Útmodellünk szerint a nacionalizmus csak a nyertesek útján fontos, és egyáltalán nem korrelált a csak vesztesekre jellemző politikai kiábrándultsággal. Az adatok és interjúink is azt mutatták, hogy a vesztesek között (is) általánosan jellemző attitűd a nacionalizmus. De az útmodellben a vesztesek esetében az igazságtalanság érzése és a megbecsültség hiánya a lázadás, a politikai kiábrándultság és a bűnbakképzés attitűdjéhez vezetett. Vagyis a vesztesek esetében a lázadás, a fennálló viszonyok forradalmi megváltoztatása az igazi hajtóerő, és nem a szimbolikus nacionalista identitás kiépítése. Ugyanakkor az érdemtelennek tartott csoportoktól – legyenek azok alacsony vagy magas státusúak – kettős elhatárolódást és a kettős mérce alkalmazását figyelhetjük meg a veszteseknél is. Véleményük szerint ők a becsületesen, keményen dolgozó hallgatag többség, akik felsőbbrendűek az erkölcstelen out-grouppal szemben. Ez újfajta identitást alakít ki, amely a saját csoportot akképpen erősíti, hogy maximalizálja a különbségtételt mindenféle out-grouppal szemben. Ez a ket-

tős mérce az, amely mégis fogékonnyá teszi a veszteseket a nacionalista jelszavak elfogadására, bár vonzódásuk igazi oka a protest, a lázadás.

A radikális jobboldal potenciális támogatói bázisának ellentmondásos kettős jellege, vagyis az, hogy mind a nyertesek, mind a vesztesek felsorakoznak mögéjük, megmagyarázza pillanatnyi sikereit. Ez egyben magyarázata annak is, hogy miért csak speciális körülmények között maradhatott fenn tartósan hatalomra jutott nemzeti-populista kísérlet. A változások nyertesei a status quo megerősítését, a vesztesek pedig annak gyökeres megváltoztatását várják a jobboldali radikális populista pártoktól. A vesztesek és nyertesek egymást is elutasítják, mert a vesztesek az érdemtelenül meggazdagodók közé beleérthetik a változások nyerteseit, míg a nyertesek lenézik a tehetetlen veszteseket. Az ideiglenes koalíciót, amely egy-egy válságos történelmi pillanatban létrejöhet az ellentétes elvárások szétfeszítik. A történelem is megmutatta, hogy csak azok a szélsőséges pártok tudtak tartósan hatalmon maradni, amelyek képesek voltak diktatúrát kiépíteni és e diktatúrában ellentétes hívószavaikhoz köthető híveik táborának egyik, vagy másik részét elnyomni. A hosszú kések éjszakája 1934-ben a náci párt forradalmi szárnyának végét jelentette. Olaszországban a Saloi Köztársaság létrejötte a forradalmi irányzat számára a szociális fasizmus győzelmét jelentette. Demokratikus viszonyok között azonban elkerülhetetlennek tűnik a jobboldali radikális populista pártok sikereinek illékonysága.

1. táblázat. Főkomponens-analízisek komponensmátrixai (attitűdök)

			Teljes minta			
			AU	MIG	NA	PP
Q25_	6	Én szívesebben vagyok AZ ADOTT ORSZÁG állampolgára, mint bármely más országé a világon.			0.67	
Q25_	8	A világ jobb lenne, ha más országok lakói olyanok lennének, mint AZ ADOTT ORSZÁG lakói.			0.68	
Q25_	9	Általánosságban véve ADOTT ORSZÁG jobb, mint a legtöbb ország.			0.83	
Q25_	11	A bevándorlók miatt növekszik AZ ADOTT ORSZÁGBAN a bűncselekmények száma		0.63		
Q25_	12	A bevándorlók jelenléte gazdagítja társadalmunk kultúráját.		-0.72		
Q25_	13	A bevándorlók munkalehetőségeket vesznek el AZ ADOTT ORSZÁG lakói elől.		0.62		
Q25_	14	A bevándorlók veszélyt jelentenek a kultúránkra és szokásainkra.		0.67		
Q25_	15	A bevándorlók hozzájárulnak az ország jólétéhez.		-0.74		
Q25_	16	A tekintély tisztelete és az engedelmesség a két legfontosabb erény, amelyeket a gyerekeknek meg kell tanulniuk	0.66			

Q25_	17	A legtöbb társadalmi probléma megoldódna, ha meg tudnánk valahogy szabadulni az erkölcstelen és antiszociális emberektől.	0.61			
Q25_	19	A törvényeknél és a politikai programoknál is nagyobb szükségünk van néhány bátor és elkötelezett vezetőre, akikben az emberek bízhatnak	0.69			
Q25_	20	Erős vezetőkre van szükségünk, akik megmondják, mit tegyünk	0.77			
Q26_	1	Úgy tűnik, bármelyik pártra is szavaznak az emberek, a dolgok nem változnak.				0.76
Q26_	2	A hozzám hasonló emberek nem tudják befolyásolni a kormány tevékenységét.				0.70
Q26_	5	Azok az emberek, akiket parlamenti képviselőnek választunk, nagyon gyorsan elveszítik kapcsolatukat a választóikkal.				0.72

AU=tekintélyelvűség, MIG=bevándorlásellenesség,
NA=nacionalizmus, PP=politikai kiábrándultság

2. táblázat. Lineáris regresszió a szélsőjobboldali szimpátiára

Magyarázó változók	Teljes minta β (R^2=0.17)
Bevándorlásellenesség	0.32***
Tekintélyelvűség	0.19***
Politikai kiábrándultság	0.10***
Nacionalizmus	0.09***
Szociális dominancia orientáltság	0.07**
Kollektív relatív depriváció	-0.05**
Munkahelyi identifikáció	0.02
A munkafeltételekben bekövetkezett változások percepciója	0.04*

3. táblázat. Lineáris regresszió a bevándorlás ellenzésére

Magyarázó változók	Teljes minta β (R^2=0.03)
Tekintélyelvűség	-0.03
Politikai kiábrándultság	-0.02
Nacionalizmus	-0.03
Szociális dominancia orientáltság	0.13***
Kollektív relatív depriváció	0.11***
Munkahelyi identifikáció	-0.03
A munkafeltételekben bekövetkezett változások percepciója	-0.03

4. táblázat. Lineáris regresszió a nacionalizmusra

Magyarázó változók	Teljes minta β (R^2=0.04)
Szociális dominancia orientáltság	0.17***
Bevándorlásellenesség	-0.03
Politikai kiábrándultság	0.00
Tekintélyelvűség	-0.08***
Kollektív relatív depriváció	0.05*
Munkahelyi identifikáció	0.05**
A munkafeltételekben bekövetkezett változások percepciója	0.00

5. táblázat. Lineáris regresszió a tekintélyelvűségre

Magyarázó változók	Teljes minta β (R^2=0.05)
Politikai kiábrándultság	-0.01
Bevándorlásellenesség	-0.03
Nacionalizmus	-0.08***
Szociális dominancia orientáltság	0.21***
Kollektív relatív depriváció	0.11***
Munkahelyi identifikáció	0.06**
A munkafeltételekben bekövetkezett változások percepciója	0.00

6. táblázat. Lineáris regresszió a politikai kiábrándultságra

Magyarázó változók	Teljes minta β (R^2=0.06)
Nacionalizmus	0.00
Bevándorlásellenesség	-0.02
Tekintélyelvűség	-0.01
Szociális dominancia orientáltság	0.03
Kollektív relatív depriváció	0.24***
Munkahelyi identifikáció	0.00
A munkafeltételekben bekövetkezett változások percepciója	0.00

7. táblázat. Lineáris regresszió a szociális dominancia orientáltságra

Magyarázó változók	Teljes minta β (R^2=0.04)
Munkahelyi identifikáció	0.13***
A munkafeltételekben bekövetkezett változások percepciója	0.05**
Kollektív relatív depriváció	-0.06**

8. táblázat. Lineáris regresszió a kollektív relatív deprivációja

Magyarázó változók	Teljes minta β (R^2=0.06)
Munkahelyi identifikáció	-0.10***
A munkafeltételekben bekövetkezett változások percepciója	-0.18***
Szociális dominancia orientáltság	-0.06***

9. táblázat. Lineáris regresszió a munkahelyi identifikációra

Magyarázó változók	Teljes minta β (R^2=0.29)
A munkafeltételekben bekövetkezett változások percepciója	0.13***

Megjegyzés: ***p<0.001, **p<0.01, *p<0.05

FELHASZNÁLT IRODALOM

Adorno, Theodor/Frenkel-Brunswick, Else/Levinson, Daniel J./Sanford, R. Nevitt (1950): The Authoritarian Personality, Harper, New York

Aiello, A. and Areni, A. (1998), "Un agggiornamento della Scala di De Grada ed altri (1975) per la misura dell'Etnocentrismo. (An updating of the attitude scale of De Grada et al (1975) for the measurement of ethnocentrism.)", Rassegna di Psicologia, Vol. 15 No. 2, pp. 145-160 3.

Altemeyer (1988): Enemies of freedom: Understanding Right-wing authoritarianism, San Francisco: Jossey-Bass

Altemeyer (1998): The other „authoritarian personality" in L. Berkowitz (ed.) Advances in Experimental Social Psychology, vol. 30. Orlando, FL: Academic Press

Altermatt, Urs/Kriesi, Hanspeter (1995): L'extrême droite en Suisse. Organisations et radicalisation au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt dix, Editions universitaires, Fribourg

Andersen, Johannes (2000): Dansk Folkeparti, demokratiet og de fremmede, Arbejdspapirer fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Ålborg Universitet, p. 6

Balazs, Faguer és Rimbaud (2001): French national report, www.siren.at/members

Baldini, Gianfranco (2001): Overview of the Italian Extreme Right, http://216.239.59.104/search?q=cache:hc0_XVj425kJ:www.politik.uni-mainz.de/ereps/download/italy_overview.pdf+Baldini,+Gianfranco+(2001):+Overview+of+the+Italian+Extreme+Right&hl=en&ct=clnk&cd=1

Betz (2004): La droite populiste en Europe, Extréme et démocrate? Paris: CEVIPOF/Autrement

Butterwege et al. (1998): Sozialstaat und neolibarale Hegemonie. Standortnationalismus als Gefahr für die Demokratie (Berlin: Elefanten Press)

Brubaker, Roger (1999): The Manichean Myth: Rethinking the Distinction between "Civic" and "Ethnic" Nationalism; in: Kriesi, Hanspeter et al. (eds), Nation and National Identity, The European Experience in Perspective, Verlag Rüegger, Zürich, p. 55–72

Cambré, B./De Witte, H./Billiet, J. (eds.) (2001): The Attitude Towards Foreigners in Belgium; in:

Westin C. (ed.), Racism, Xenophobia and the Academic Response. European Perspectives, Stockholm University, Stockholm

Carter, Elisabeth (2001): The Extreme Right in Austria, http://216.239.59.104/search?q=cache:0KeGM9p70cJ:www.politik.uni-mainz.de/ereps/download/austria_overview.pdf+Carter,+Elisabeth+(2001):+The+Extreme+Right+in+Austria,&hl=hu&ct=clnk&cd=1&gl=hu&client=firefox-a

Coenders, M. (2001): Nationalistic attitudes and Ethnic Exclusionism in a comparative perspective, Nijmegen.

Dansk Folkepartis Arbejdsprogram 2001

Duriez and Van Hiel (2002): The march of modern fascism. A comparison of social dominance orientation and authoritarianism, Personality and Individual Differences, 32: 1199–1213

Ellemers, N. and Bos, A. (1998): Individual and group level responses to threat experienced by Dutch shopkeepers in East-Amsterdam. Journal of Applied Social Psychology, 28, 1987–2005

Feldman, Stenner (1997): Perceived threat and authoritarianism. In: Political Psychology 18, 741–770

Flecker (eds. 2007): Changing Working Life and the Appeal of the Extreme Right, Ashgate

Gaasholt, Øystein/Togeby, Lise (1995): I syv sind. Danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere, Politica, Århus

Gallego, Ferran (2004): Neofascistas, Democracia y extrema derecha en Francia e Italia, Plaza Janes, 387

Grinderslev, E., Thoft, E. (2003): Xenophobic populism in Denmark – The welfare state under pressure. Interim country report on qualitative findings (Denmark), report to the EC.

Gundelach (2001): National identitet i en globalisering stid. Dansk Sociologi 1, 63–68

Hogg, Michael A. (2000): Subjective uncertainty reduction through self-categorisation: A motivation theory of social identity processes; in Stroebe, Wolfgang/Hewstone, Miles (eds.), European Review of Social Psychology, 11, p. 223–255

Ignazi, Piero (2000): The extreme Right in Europe, Il Mulino, Bologna

Ivaldi, Gilles (2001): Extreme Right Parties in France, http://216.239.59.104/search?q=cache:i39RVqX1qyUJ:www.politik.uni-mainz.de/ereps/download/rpp_evans_ivaldi2002_gb.pdf+Ivaldi,+Gilles+(2001):+Extreme+Right+Parties+in+France&hl=en&ct=clnk&cd=1

Jetten, J., Hogg, M.A., Mullin, B.-A. (2000): In-group variability and motivation to reduce subjective uncertainty; in: Group Dynamics: Theory, Research and Practice, 4, p. 184–198.

Keller, Felix (1992): Die Empörung der "Schweigenden Mehrheit", Rechtspopulismus in des BRD und in der Schweiz, 1960–1990, Soziologisches Institut der Universität Zürich 298

Kelly (1955): The psychology of personal constructs New York: Norton

Lipset, Seymour Martin (1960/1981): Political man, Doubleday and Co, New Jersey

Lubbers, Marcel (2001): Exclusionistic Electorates. Extreme right-wing voting in Western Europe, Nijmegen 230

Lukács, John (1998): A történelmi Hitler. Európa Kiadó, Budapest

McGregor, Zanna, Holmes, és Spencer (2001): Compensatory conviction int he face of personal uncertainty: going to extremes and being oneself. In: Journal of Personality and Socila Psychology 80, 472–488

Meloen, J./Van der Linden, G./De Witte, H. (1996): A test of the approaches of Adorno et al., Lederer and Altemeyer of Authoritarianism In Belgian Flanders: a research note; in: Political Psychology, 17(4), p. 643–656.

Mudde, Cas (1999): The single-Issue Party Thesis: Extreme Right Parties and the Immigration Issue; in: West European Politics, Vol. 22, n° 3, p. 182–197

Népszabadság, 2001. 10. 12.

Nolte, Ernst (2003): A fasizmus korszaka. Kairosz kiadó, Budapest

Olsen, M.E. (1969): Two categories of political alienation, in: Social Forces, 47, p. 288–299.

Plasser Fritz and Ulram Peter A. (eds.) (2003). Wahlverhalten in Bewegung: Analysen zur Nationalratswahl 2002. Vienna: WUV.

Pratto (1999): The puzzle of continuing group inequality: Piecing together psychological, social, and cultural forcers in social dominance theory, in M.P. Zanna (ed.) Advances in Experimental Social Psyhology Vol. 319. San Diego. Academic Press

Pratto, F./Sidanius, J./Stallworth, L.M./Malle, B.F. (1994): Social dominance orientation: A personality variable predicting social and political attitudes; in: Journal of Personality and Social Psychology, 67, p. 741–763.

Rogers (1951): Client centered therapy, Boston: Houghton Mifflin

Scheepers, P./Billiet J./De Witte, H. (1995): Het electoraat van het Vlaams Blok. De kiezers en hun opvattingen, Sociologische Gids, jrg. 42, Nr. 3, p. 232–252

Schui et al. (1997): Wollt ihr den totalen Markt? Der Neoliberalismus und die extreme Rechte (München: Knaur)

Sennett, Richard (1998): The corrosion of character, the personal consequences of work in the new capitalism, W.W. Northon and Company, New York

Scheepers, P./Billiet J./De Witte, H. (1995): Het electoraat van het Vlaams Blok. De kiezers en hun opvattingen, Sociologische Gids, jrg. 42, Nr. 3, p. 232–252

Tajfel and Turner (1979): An integrative theory of intergroup conflict, W.G. Austin& S. Worchel (eds): The social psychology of intergroup relations, Monterery, CA: Brooks/Cole

Van den Brug, Fennema and Tillie (2000): Anti-immigrant parties in Europe: Ideological or protest vote, European Journal of Political Research,37(1):77–102.

Watts, M.W. (1973): Efficacy, trust and commitment to the political process; in: Social Science Quarterly, 54, p. 623–631.

LEHANGOLÓ TUDOMÁNY, VAGY A POLITIKA MŰVÉSZETE? VEZETÉS, MANIPULÁCIÓ ÉS DEMOKRÁCIA[1]

Körösényi András
(Egyetemi tanár, Politikatudományi Intézet)

ÖSSZEFOGLALÓ

Az írás témája a rikeri heresztetika, amely a döntési helyzetek manipulációját jelenti. A szerző a magyar politikából vett eseteken keresztül azt elemzi, hogy a politikai vezetők miként használják a rikeri heresztetika eszköztárát az egyensúlytalan (ciklikus) helyzetek időleges megszüntetésére és a politikai helyzetek saját előnyükre történő manipulációjára. Riker és követői szerint vezetés és manipuláció nélkül nincs kiút a szavazási paradoxonokból és az egyensúlytalanságból: nélkülük nem lehetséges koherens társadalmi döntés. A cikk tézise, hogy Riker elméletéből ennél több is következik: a heresztetika közvetve magukat a szavazói preferenciákat is manipulálja. Ennek fő módjait a politikai napirend és a döntési alternatívák manipulációja, valamint az új értékelési dimenzió bevezetése jelenti. Az új politikai perspektíva megváltoztatja a preferenciák aktuális politikai jelentését, és ezzel új preferenciarendezést hoz létre. A rikeri heresztetika így végső soron aláássa a társadalmi döntések elméletének azon alapvető előfeltevését, hogy az egyéni preferenciák exogén adottságot jelentenek. Az állampolgári preferenciákat ugyanis maga a politikai folyamat alakítja, így endogén természetűek.

Kulcsszavak: heresztetika ▪ manipuláció ▪ politikai vezetés ▪ egyensúly ▪ preferenciák

Az alábbi írás a társadalmi döntés elméletének néhány ismert eredményére, továbbá azok demokráciaelméleti implikációira épít. Célom a politikai vezetés természetének és demokráciában betöltött szerepének az elemzése a racionális döntések elmélete (RDE) segítségével. Az elemzés demokráciaelméleti kiindulópontját az ún. populista (Dahl 1956; Gutman 1993), vagy másképpen aggregatív-demokráciaelmélet (Owen 2003) alkotja, amelynek előfeltevései és megközelítésmódja szinkronban van a RDE-tel.

A szavazási paradoxonok a társadalmi választások elméletéből (TDE) jól ismert problémája rávilágít arra, hogy a demokrácia, mint önkormányzat nem egyszerűen azért nem megvalósítható, mert a nagy létszámú államokban technikailag nehéz összegezni az egyéni preferenciákat, hanem mert elméletileg (matematikailag) sem lehet összegezni úgy, hogy a méltányos eljárás bizonyos szabályait betartva egyértelmű eredményhez jussunk. Az egyéni preferenciákból kiindulva – azok aggregációja révén – a közérdek nem határozható meg

egyértelműen, miként a ciklikusság problémája ezt plasztikusan mutatja (Arrow 1951; Riker 1982; Shepsle-Bonchek 1997). Az egyensúly-probléma vizsgálata megmutatta (Riker 1983, 47-51), hogy intézményi vagy más korlátok nélkül az egyéni preferenciák bármilyen módszerrel történő társadalmi szintű „összeolvasztása" nem feltétlenül eredményez egyensúlyt, illetve stabil többséget. A racionális egyéni döntésen alapuló kollektív vagy társadalmi szintű döntések optimalitására nincsen garancia.

Tágabb összefüggésben mindez azt is jelenti, hogy a politika természetes állapota az egyensúlytalanság (Riker 1980). A politikai világ kaotikus. A racionális és autonóm egyénekből álló társadalomban nincsen eleve harmónia, azaz *„természetes egyensúly"*, sőt, miként a szavazási-paradoxonok jelzik, diszharmónia, konfliktus jön létre. Adam Smith-nek a gazdaságra vonatkozó *„láthatatlan kéz"* tétele a politikában nem érvényes: éppen ellentétes a helyzet. Mancur Olsontól (1965) tudjuk, hogy a kollektív cselekvés sajátosságai a problémákat tovább tetézik. Míg Smith feltételezése szerint az egoista önérdeküket követő egyének gazdasági cselekvései a magánjavak piacán kollektív haszonhoz, közéredekhez vezetnek, addig Olson bebizonyítja, hogy a közjavak piacán gyakran éppen ennek az ellenkezője történik.

A fentiekkel szemben ugyanakkor tudjuk, hogy a szavazási-paradoxonok nem jelentenek gyakorlati problémát.[2] A ciklikusságot egyrészt a szavazási helyzetek intézményi strukturáltsága, másrészt azok manipulációja teszik elkerülhetővé.[3] Az első szerint rendet vagy egyensúlyt csak a korlátozó intézmények teremthetnek. Ezek sohasem semlegesek, hanem egy „napirend-diktátor" vagy bizonyos csoport(ok) preferenciáit érvényesítik a többiekével szemben, illetve korlátozza azokat annak érdekében, hogy – az ilyen módon mesterségesen teremtett – többségi egyensúly fennmaradhasson. Ilyen korlátozó intézményt jelent például egy szavazási eljárás vagy másképpen választási rendszer, amely (például az alternatívák halmazának korlátozása révén) strukturálja a helyzetet, és csak korlátozottan – és nem egyenlően – veszi figyelembe az egyének preferencia-rendezését. Az út-függőség lehetőséget teremt a szavazási napirend illetve eljárás manipulációjára (Riker 1983, 55-6), amivel elérhető mások szavazási alternatíváinak korlátozása. Tágabban tekintve ilyen korlátozó intézményt jelent a jogrend, az alkotmány. A TDE, de a politikatudományi irodalom általában is nagy hangsúlyt helyez ezen intézményi tényezők vizsgálatára.

Jelen munka fókuszában azonban az irodalomban elhanyagoltabb másik tényező, a politikai vezetők és a manipuláció szerepe áll. Figyelmünket azonban nem elsősorban azért érdemes ebbe az irányba fordítani, mert a szakirodalomban ez elhanyagoltabb terület. Hanem először is azért, mert az intézményi strukturáltság korántsem teljes; azaz elég „szabad tér" marad a politikai szereplők, a vezetők révén megvalósított manipulációra. Ez utóbbi adja a politikai vezetők mozgásterét, ami gyakran szélesebb a feltételezettnél. Má-

sodszor, a kérdés jelentőségét az is növeli, hogy a korlátozó intézmények végső soron nem exogén adottságok, hanem a politikai szereplők tudatos stratégiai cselevésének termékei. Azaz az intézmény-építés vagy reform, újrarendezés visszavezet a politikai vezetés és a manipuláció problémájához. Tágabb időbeli perspektívából tekintve úgy is fogalmazhatunk, hogy az intézményi korlátok és a politikai vezetés között nincs merev határvonal: ezek nem egymást kizáró módjai a politikai instabilitás elkerülésének, hanem a manipuláció eltérő formái.

Az alábbi tanulmánynak öt nagyobb része lesz. Az első részben bemutatom a körkörös többség problémáját és a politikai folyamat egyensúlytalanságát, és az arra adott elméleti válaszokat. A második részben az egyensúlytalanságból kivezető gyakorlati megoldásokat, az intézményi korlátokkal és a vezetők egyensúlyteremtő szerepével foglalkozom. A harmadik részben a politikai vezetőknek a ciklikusságot megtörő, a politikai folyamat dinamikáját megteremtő manipulációs eszköztárát mutatom be. Ezt követően a heresztetikai manőver politikai teret strukturáló szerepét elemzem két hazai eset bemutatásával. A harmadik és negyedik részben a teoretikus problémákat a magyar politikából vett példákkal fogom illusztrálni, amivel a hazai empirikus kutatási lehetőségekre szeretném felhívni a figyelmet. Végül összefoglalom a főbb eredményeket és felhívom a figyelmet azok néhány politikaelméleti implikációját.

I. A POLITIKAI FOLYAMAT EGYENSÚLYTALANSÁGA

1. A szavazási paradoxonok

A szavazási paradoxonok a RDE, vagy szűkebben a közösségi döntések *(Public Choice*) elméletének talán legnagyobb hatású, és a normatív demokráciaelméleteket leginkább megrendítő problémakörét jelentik. A körkörös többség jelenségét (lásd az 1. táblázatot) Condorcet tárta fel először, ezért ezt Condorcet-problémának vagy paradoxonnak nevezik. A paradoxon szerint a racionális egyéni preferenciák összegzése irracionális kollektív eredményhez vezethet. E jól ismert összefüggés szerint ugyanis ha minden egyes egyén racionális vagy másképpen konzisztens (teljes és tranzitív) preferenciarendezéssel rendelkezik is, ez nem feltétlenül lesz igaz a kollektív preferenciákra (Shepsle-Bonchek 1997, 49). A problémát Kenneth Arrow általánosította, a híres lehetetlenségi-tételével. Arrow tétele azt mondja ki, hogy nincsen olyan mechanizmus amely a racionális egyének preferenciáit olyan módon lenne képes koherens kollektív preferenciává rendezni, amely – minden lehetséges preferenciarendezésre – egyszerre kielégítené a méltányos eljárás néhány alapelvét.[4] Másképpen ez azt jelenti, hogy nem lehetséges a *közérdek* egyéni preferenciák aggregálásával történő egyértelmű meghatározása olyan módon, hogy ne sértenénk meg a méltányos eljárás néhány alapvető elvét. A Condorcet-többség[5] módszerének

az alkalmazásakor ugyanis előfordulhat, hogy a szavazás eredményeként *körkörös-többség* jön létre, azaz intranzitív a kollektív preferencia, s ezért irracionális a kollektív döntés. Ezt illusztrálja az 1. táblázatban bemutatott jól ismert preferenciarendezés, ahol a kollektív választás eredménye a: $V > W > X > V$ preferenciarendezés, azaz az egyensúly hiányát jelenti. A klasszikus demokráciaelmélet számára mindez azt a pesszimista implikációt hordozza, hogy nincsen, vagy legalábbis az egyéni preferenciákra építve nem határozható meg egyértelműen a népakarat illetve a közérdek.

1. táblázat. A, B és C preferenciarendezése

A	B	C
V	W	X
W	X	V
X	V	W

2. Az egyensúly keresése

A RDE legtöbb területének egyik középponti fogalmává az *egyensúly* természettudományból vett fogalma vált. Az egyensúly a RDE politikai alkalmazását generáló mikro- és makroökonómia egyik alapkategóriája. A mikroökonómia szerint adott költségek és keresleti feltételek mellett például ki fog alakulni az adott jószág egyensúlyi ára a piacon, amelyet a kínálati és keresleti görbék metszéspontja határoz meg (Johnson 1999, 29, 53-4). A közösségi döntések elméletének és a RDE-nek az ambíciója az, hogy az egyensúlyi helyzetet a közjavak piacán, azaz a politikában is meghatározza. Márpedig a körkörös többség fent bemutatott jelensége éppen ezzel ellentétes állapotot, azaz egyensúlytalanságot teremt. De mit jelent az egyensúly, illetve annak hiánya? Az egyensúly azt jelenti, hogy az egyéni preferenciáknak létezik olyan elrendezése, amely az adott feltételek között mindenki (vagy a többség) számára az optimális helyzetet jelenti; olyat, amit már senkinek (vagy a többségnek) nem érdeke megváltoztatni.[6] Az egyensúly felborítása ugyanis több egyén számára eredményezne rosszabb helyzetet, mint ahány számára jobbat.

Az a felismerés, hogy racionális egyéneket feltételezve a többségi szavazás nem vezet egyensúlyhoz, drámai módon kérdőjelezte meg a demokrácia normatív elméletét. Hiszen az egyensúly hiánya azt jelenti, hogy nem érhető el optimum, egy mindenki vagy / és a közösség számára legjobb állapot. A többségi elvre épülő demokrácia nem ad koherens kollektív döntést, nem határozható meg egyértelműen, hogy mi a közérdek. Másképpen ez azt jelenti, hogy ha létezik is közérdek, az nem vezethető le a közösség tagjainak preferenciáiból.

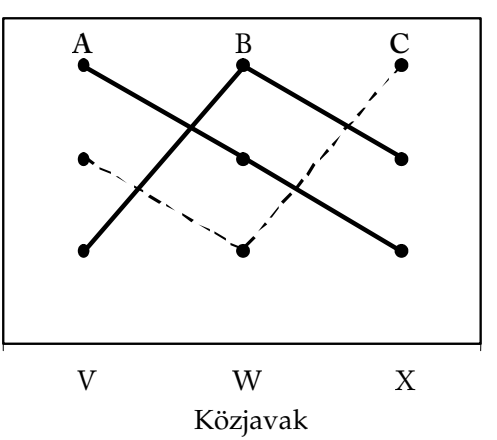
A közösségi döntések elmélete és a RDE területén munkálkodó kutatók évtizedeken keresztül erőfeszítéseik javát annak vizsgálatára szentelték, hogy milyen feltételekkel hozható létre mégis a *szavazási egyensúly*, miként lehet ki-

utat találni a Condorcet illetve az Arrow paradoxonból. A kérdés tétje ugyanis nem csekély. Nemcsak a demokrácia lehetősége forog kockán e problémakör megoldásában, hanem bizonyos értelmezésben még ennél is több: a politikatudomány *tudomány* mivolta. A neoklasszikus közgazdaságtan módszereit a politikai problémák vizsgálatában alkalmazó társadalmi és közösségi döntések elmélete éppen azzal kecsegtetett, hogy segítségével lehetővé válik a politika tudományos vizsgálata, hogy sikerült megtalálni a természettudomány tudományeszméjének megfelelő tudományos módszert. Olyan módszert, amely nem egyszerűen a problémák megértését teszi lehetővé, de kauzális magyarázatot ad és prediktív erővel bír. Az egyensúly tehát kettős értelemben is arkhimédeszi ponttá vált, ami az egyensúly keresésére és feltételrendszerének kutatására ösztönzött. Átütő eredmény azonban mindmáig nem született, a Condorcet- illetve az Arrow-paradoxon továbbra is feloldásra vár.[7] Ez azt is jelenti, hogy mégsem a közgazdaságtan az igazán „lehangoló tudomány", mint a 19. században hitték, hanem a politikatudomány (Riker 1980, 443).

3. Elméleti kiutak a szavazási paradoxonokból

A demokrácia egyenlőség elvéből kiindulva a politikai egyensúly lehetőségét és feltételeit többnyire a *többségi elv* valamilyen alkalmazásával próbálták meghatározni. A törekvések jórészt arra irányultak, hogy a fentebb bemutatott szavazási-paradoxonokra valamilyen megoldást találjanak, még ha ehhez a Pareto-optimalitásnál gyengébb egyensúly-fogalommal kell is megelégedni. Van-e kiút a szavazási paradoxonok által keltett körkörös-többség problémából? Ha igen, milyen feltételek mellett? Az elméletileg kidolgozott megoldás az alternatívák korlátozása. Ez két fő feltétel, az egycsúcsúság és az egydimenziósság feltételeinek teljesülése mellett lehetséges.

1. ábra. Az 1. táblázatban adott preferenciarendezés egy lehetséges grafikus illusztrálása (Forrás: Johnson 1999, 146.)



Az első feltétel szerint, amelyet Duncan Black tárt fel, a szavazási egyensúly létrejöttének feltétele a szavazók kollektív preferenciarendezésének egycsúcsúsága.[8] Az 1. táblázatban adott három szavazó preferenciarendezésének egyik lehetséges illusztrációját mutatja az 1. ábra. Jól látható, hogy az egycsúcsúság feltétele, és így a szavazási egyensúly, nem áll fenn. Ez akkor állna fenn, ha például C preferenciarendezése X>W>V lenne.

A második feltétel az egydimenziósság. Az egydimenziósság feltétele azért fontos, mert két- vagy többdimenziós politikai térben már ritka az egyensúly.

Erre a két feltételre épül a politikatudomány leghíresebb egyensúly-teóriája, a medián-szavazó elmélete (Downs 1957; 1990). Ezek az ideális feltételek azonban nem teljesülnek könnyen. A közjavakkal kapcsolatos spontán vagy természetes preferenciarendezésekben semmi sem biztosítja hogy e feltételek teljesüljenek. Az 1. táblázatban illetve az 1. ábrán közölt példában ugyanis C preferenciarendezése korántsem tekinthető „abnormálisnak", vagy ritkának.[9] A körkörös többség és a többcsúcsú preferenciarendezés nem korlátozódik „extrém" politikai szituációkhoz. A leghétköznapibb politikai dilemmák, így az elosztási kérdések tipikusan körkörös többséghez vezetnek (hiszen ezek zérus-összegű, azaz könnyen konfliktushoz vezető játszmák).[10] Ezt az irodalomban gyakran a *„oszd el a dollárt"* játékkal mutatják be, vagy olyan gyakorlati példával, mint a SZJA-javaslatok közti ciklikusság (v.ö. Stiglitz 2000, 186, 190; Körösényi 2005, 84-88). Ezek egyaránt a *kő-papír-olló* játékhoz hasonlóan működnek, így szükségképpen ciklikussághoz vezetnek (Málik 2006, 114).

II. INTÉZMÉNYEK ÉS VEZETŐK: GYAKORLATI MEGOLDÁSOK AZ EGYENSÚLYHIÁNYRA

A fentiek ellenére valóban igaz, hogy a szavazási paradoxonok – és az egyensúlytalanság általában – a gyakorlati életben nem, vagy csak ritkán jelennek meg nyíltan és vezetnek megoldhatatlan helyzetekhez. Ez azonban nem jelenti azt, hogy nem léteznek, nincsen jelentőségük, vagy súlyos következményük, még ha azok rejtve maradnak is. Az alternatívák korlátozását a gyakorlatban az intézmények strukturáló és az idődimenzió korlátozó szerepe valósítja meg. A ciklikusságot így ugyanis egyrészt a szavazási helyzetek intézményi strukturáltsága, másrészt azoknak a politikai vezetők részéről történő manipulációja teszi elkerülhetővé. Alább először röviden bemutatom, hogy az intézmények miként teszik elkerülhetővé a ciklikusságot, majd rátérek cikkem fő témájára, a politikai vezetők és a manipuláció szerepére. Látni fogjuk, hogy ezek többségénél is szerepet kapnak az intézmények.

1. Az intézmények szerepe

Az intézmények alternatívákat korlátozó szerepe jól ismert. Ennek legfontosabb és egyben leggyakoribb módja a döntési opciók bináris alternatívákra redukálása. Két jelölt vagy párt közti duális versenyben például mindig egyértelmű, hogy ki a nyertes (Barry 1989, 272). Kétpártrendszerben nem alakul ki szavazási paradoxon, hiszen ez bináris alternatívát kínál a választók számára. De ugyanez a helyzet egy népszavazáson is, ahol igen/nem kérdésekben kell a szavazóknak dönteniük. A döntési helyzetek a törvényhozásban is általában *bináris jellegűek*. A kérdés általában egy javaslat elfogadása vagy elutasítása, azaz egy igen/nem döntés, ahol utóbbi a status quo megőrzését jelenti. Csakhogy egy-egy ügyben általában több megoldási opció lehetséges. Ahhoz, hogy bináris alternatíva, azaz a körkörös-többséget biztosan elkerülő eredményt adó alternatíva álljon a döntéshozók előtt, az ügyben lehetséges opciók számát egy előzetes szelekció segítségével kettőre kell redukálni. Erre a törvényhozásban például valamilyen többlépcsős szavazási eljárást (az opciók közti döntési sorrendet, eljárási utat) dolgoznak ki, amely során a döntéshozóknak minden egyes szavazáskor egy leegyszerűsített bináris alternatívában kell dönteniük. Az eljárás végén így szükségképpen lesz egy győztes javaslat, egyértelmű kollektív döntés.

2. táblázat. A, B és C preferenciarendezése X kizárása után

A	B	C
V	W	V
W	V	W

A körkörösség problémájának intézményi korlátozás segítségével történő megoldását illusztrálhatjuk az 1. táblázatból ismert példán. Ha az adott ügyben preferált három opcióból valamilyen eljárással kizárjuk az egyiket (például *X*-t),[11] akkor egyértelmű kollektív választáshoz jutunk (*V* lesz a társadalmi választás) – ezt mutatja a 2. táblázat. Más kérdés, hogy az eredmény így eljárás-függő lesz, azaz adottnak véve a szavazók preferenciaeloszlását, a különböző eljárások elérő társadalmi döntéshez vezetnek. Az irodalomban ezt nevezik út-függőségnek. Az intézményi korlátozás tehát kétféle értelemben sem jelent valamiféle „pártatlan" vagy „semleges" megoldást. Egyrészt egyeseknek mindig előnyös, másoknak viszont hátrányos; másrészt az intézményi eljárások is manipulálhatóak. Ezzel kapcsolatos az út-függőség jól ismert összefüggése is, amely azt mutatja, hogy különböző választási eljárások – változatlan preferencia-eloszlást feltételezve – eltérő eredményt hoznak.[12]

A szavazási paradoxonokból kivezető intézményi kiutak áttekintése során láttuk, hogy az intézményi korlátozás és az út-függőség meghatározza a szavazási eljárást, és ezzel megtöri a ciklikusságot is. Ennek módja elsősorban az, hogy az intézményi strukturálás révén a döntéshozatali eljárás egy-egy pont-

ján stratégiai helyzetbe került politikai szereplők (pl. a „napirend-diktátor") önkényesen korlátozzák az alternatívákat. Alább először arra próbálok válaszolni, hogy miként alakul az intézményi korlátok és a politikai vezetők kapcsolata a ciklikusságból való kilépés során, majd arra, hogy milyen szerepet játszanak a vezetők a politikai folyamat dinamikájának a fenntartásában és formálásában. A manipuláció fő típusaival, eszköztárával a következő részben foglalkozom.

2. Az intézményi korlátok és a politikai vezetés mozgástere

A szavazási ciklusok példája alkalmas az intézményi korlát szerepének megvilágítására. Ugyanis hiába körkörös a példában az eredmény, a döntéshozatali eljárás – az intézményi strukturáltság okán – egy adott ponton, az egyik többségnél véget ér. Azaz a körkörös ciklus megszakad, és esetleg csak évek múlva kerül sor az adott ügy újratárgyalására illetve új döntésre, ha sor kerül rá valaha egyáltalán. Például általános választásokra a legtöbb demokráciában csak négyévente kerül sor. Ilyen módon többnyire az intézményi eljárás, az idődimenzió esetlegessége, illetve a politikai alternatívák szerkezetének a vezetők által történő manipulációja – azaz kontingens tényezők – révén meghatározott pillanatnyi vagy (a továbbiakban nevezzük így:) „ideiglenes egyensúly" alakul ki, amely hosszabb időre eldönthet egy ügyet vagy domináns helyzetbe juttathat egy politikai szereplőt. Az „ideiglenes egyensúlynak" tehát az egyensúlytalan helyzet egy adott ponton – politikai harc eredményeként – történő „kimerevítését" nevezem.

Van tehát intézményi kiút, de ez korántsem jelenti azt, hogy a körkörösség jelensége ne létezne. Az „ideiglenes egyensúlyt" teremtő intézményi kiút az alternatívák redukcióját vagy a körkörösség folyamatának önkényes megállítását vagy elvágását jelenti, ami egyben politikai vezetési teljesítmény, politikai vezetők cselekvésének a következménye. Ugyanakkor ez az intézményi kiút korántsem számolja fel a politikai vezetés mozgásterét, noha módosít azon. Egyrészt ugyanis a körkörösség létezését elfedő helyzet (pl. alternatíva redukció) sajátossága, hogy az intézményi korlátok teremtette egyensúly csak átmeneti lehet. A mindenkori vesztes politikai vezetők törekvése az „ideiglenes egyensúly" megbontására irányul. Másrészt, nem minden politikai kérdés illetve terület kerül intézményi korlátozás alá. Míg például a törvényhozás napirendje erősen kötött, azaz intézményesen korlátozott, addig a választási kampány napirendje – miként a politikai napirend általában – szinte teljesen szabályozatlan és szabadon alakítható.

A politikai vezetés számára, az állampolgári preferenciák illetve a preferenciaaggregáció manipulálására modellünkben éppen a valódi egyensúly hiánya nyit teret. Ha a politikai térben valódi egyensúly létezne, nem lenne szükség politikai vezetőkre. A képviselői és más választott tisztségekért induló jelöltek

szerepe arra korlátozódna, amit Anthony Downs medián-szavazó modellje megenged (Downs, 1957). A választott közhivatalokba a mindenkori közvéleményt mechanikusan követő, politikai koncepció nélküli, tisztán hivatal-orientált technokrata szakemberek kerülhetnének. A politikai vezetés művészete számára ezzel szemben éppen az nyit teret, hogy a politika tudománya, mint „egyensúlytudomány", nem létezik. Politikatudományról legfeljebb, mint *lehangoló tudományról* beszélhetünk.

Míg az intézményi strukturálás a politikai folyamat „megalvasztásaként" is felfogható, addig a politikai vezetés művészete annak „felolvasztását" jelenti. A politikai vezetők ugyanis egyszerre érdekeltek valamilyen egyensúly megteremtésében illetve az adott egyensúly felborításában. Pontosabban, a nyertes politikai szereplő a számára kedvező status quo – pillanatnyi, „ideiglenes egyensúly" – fenntartásában, ellenzéke annak felborításában és egy számára kedvező új egyensúly kialakításban érdekelt.[12] Mindkettőt ugyanaz motiválja: a hatalmi (választott) pozíciók megszerzése illetve megtartása, illetve az általuk preferált közpolitika érvényesítése.

3. A politikai folyamat dinamikája és a vezetés

A körkörösség jelensége – mint a fentiekben láthattuk – a politikai folyamat egyik fontos jellemzője, s a dinamikájának egyik alapja. Az ideiglenes egyensúly megteremtése az intézményeket működtető és felépítő politikai vezetők teljesítménye. Az ő tevékenységük, egymással folytatott rivalizálásuk adja a politikai folyamat dinamikáját. Ebben a folyamatban a politikai vezetés, mint tevékenységnek három fajtáját is megkülönböztethetjük. Az első a politikai vezetés, mint „ideiglenes egyensúlyteremtés". Az a politikai vezető nyer, aki egy számára kedvező (ideiglenes) egyensúlyt létre tud hozni, azaz számára kedvező módon talál kiutat a ciklikusságból. A második a politikai vezetés, mint az egyensúly megtörésére irányuló innovatív tevékenység, amely új (ideiglenes) egyensúly kialakítására törekszik. Elsősorban az ellenzék, azaz a status quo vesztese törekszik mindig arra, hogy különböző eszközökkel, például ciklikusság előidézésével a számára kedvezőtlen egyensúlyt felborítsa, és egy új egyensúlyt teremtsen: olyat, amelyben ő a nyertes. Összegezve, a vezetők ideiglenes egyensúlyteremtő illetve egyensúlybontó tevékenysége adja a politikai folyamat dinamikáját. A politikai vezetést, harmadszor, intézmény-építő tevékenységnek tekinthetjük. Bár az intézményeket – rövid távon – a politikai cselekvés strukturáló tényezőinek tekintjük a politikai folyamatban, hosszabb távon azonban az intézmények sem exogén adottságok, hanem politika cselekvés produktumai. Az intézményi korlátok felállítása a napirendre-kerülő alternatívák korlátozását is jelentik egyben. Azaz, az intézményesítés egyebek mellett egy adott hatalmi helyzet stabilitását / megalvasztását vagy éppenséggel annak a módosítását szolgálják.

III. A MANIPULÁCIÓ TÍPUSAI, ESZKÖZEI

Ebben a részben a manipuláció különböző típusait fogom bemutatni és elemezni, elsősorban William Riker munkáiból kiindulva. E manipulációs technikák közös vonása, hogy – a választók preferenciáit adottnak véve – mindegyik alkalmas lehet az eredmény megváltoztatására. A politikai folyamatban a döntési- és választási-helyzeteknek a politikai szereplők részéről történő stratégiai manipulációját William Riker heresztetikának (*heresthetics*) nevezte (Riker 1983; Riker 1986). A *heresztetika* célja a politikai helyzetek strukturálása, manipulációja. Ellentétben a retorikával, a politikailag kívánatos eredményt nem elsősorban az állampolgárok politikai preferenciáinak a megváltoztatása (meggyőzés, befolyásolás) révén, hanem a választási helyzet strukturálása, manipulálása révén kívánja elérni.[14] Riker írásaiban a manipuláció öt típusát különböztette meg: (1) az új alternatíva bevezetése, (2) a napirend-formálás, (3) a megítélés dimenziójának megváltoztatása, (4) a szavazási eljárás manipulálása, és végül (5) a stratégiai szavazás eszközét. Ezek közül alább az első háromra fogok koncentrálni.

1. Új alternatíva bevezetése[15]

Új alternatíva bevezetéséről egy már adott, a napirenden szereplő ügyben beszélünk. Célja mindig a döntési esélyek megváltoztatása egy már létező többség megosztása. Ennek egyik módja szavazási ciklus létrehozása az új alternatíva segítségével: a ciklikusság létrehozásával, a többség megosztásával ugyanis megtorpedózható egy kedvezőtlen döntés és megőrizhető a status quo.

Az első, fiktív példával azt szeretném bemutatni, hogy az új alternatíva bevezetése a politikai folyamat mindennapos jelensége, így implikációi is általánosan érvényesek. A TDE és a közösségi döntések elméletének irodalmából tudhatjuk ugyanis – amire fentebb már utaltam –, hogy a politika leghétköznapibb területén, az elosztási kérdésekben, mindig fennáll a lehetőség egy adott többség új alternatíva bevezetésével történő megosztására. Ezt egyszerűsége miatt az „oszd el a dollárt" játékkal fogom bemutatni (Shepsle-Bonchek 1997, 56-59, 91). Tegyük fel, hogy három, egy-egy jövedelmi osztályt képviselő szavazó dönt a közösségi költségvetés (a példában 1000 USD) elosztásáról. Először egyenlő arányban osztják el a közös kasszát. Csakhogy, mint a 3. táblázatból látható, ha a többségi elvet alkalmazzák a döntéshozatalban, akkor mindig lesz két szavazó (az 1. fordulóban A és K), akiknek érdekük egy új, számukra kedvezőbb elosztásban megegyezniük a harmadik szavazó rovására. Ilyen módon körkörösség alakulhat ki: az első forduló egyenlő elosztását veri az A-K koalíció, azt a második fordulóban az A-F, amit a harmadik fordulóban a K-F koalíció „überel". Látható, hogy ezzel visszajutottunk a kiinduló egyenlő elosztáshoz, ahonnan minden kezdődik előröl. Nincsen olyan jövedelemelosztás, ami ne lenne sebezhető egy másik elosztás által.

3. táblázat. Többségi-ciklus az „oszd el a dollárt" játékban

	Eredeti elosztás			Új elosztás			Új elosztást preferáló koalíció
	A	K	F	A	K	F	
1 forduló	3331/3	3331/3	3331/3	500	500	0	A-K
2 forduló	500	500	0	700	0	300	A-F
3 forduló	700	0	300	3331/3	3331/3	3331/3	K-F

Forrás: Shepsle-Bonchek 1997, 59.

De nézzünk egy konkrét példát is arra, hogy az új alternatíva bevezetése miként változtathatja meg egy döntés kimenetelét. 2008-ban, az SZDSZ kormányból való kiválását követően megvolt az esélye annak, hogy a kormány kisebbségben marad bizonyos kérdésekben. Jó példa erre a 2009-es évi adótörvények 2008 őszi tárgyalásának esete. Mivel az SZDSZ bejelentette, hogy nem támogatja azok megszavazását, a kormány eredetileg csak a szocialista frakció szavazataira számíthatott, ami azonban nem elegendő a biztos többséghez (4. táblázat, 1. sor).[16] A kormány új alternatíva bevezetésével próbálta megteremteni a törvényhez a szavazati többséget olyan módon, hogy az ellenzéki többség megosztása érdekében támogatott egy, az MDF által beterjesztett, az örökösödési illeték csökkentésével kapcsolatos módosító indítványt – azaz a *logrolling* eszközével élt. Tudni kell ehhez még azt, hogy az MDF programjában régóta szerepelt az örökösödési illeték, a „haláladó" eltörlése. A kormány ezért abban bízott, hogy az MDF régi követelésének a felkarolásával megnyerheti a tíz MDF-es képviselő szavazatainak legalább a felét (lásd a 4. táblázat 2. sorát). A harmadik sor a szavazás valós alakulását mutatja. Látható, hogy a kormány a kitűzött célnál három szavazattal nagyobb többséget szerzett a törvény támogatására. Ennek oka, hogy a törvénytervezetet a valóságban az öt MDF-es képviselő mellett még két Fideszes és egy KDNP-s törvényhozó is megszavazta.

4. táblázat A 2009-es évi adótörvények megszavazása

2009-es adótörvények	Igen	Nem	Összesen
1. eredeti törvénytervezet (hipotetikus)	190	193	383
2. módosított törvénytervezet (hipotetikus)	195	188	383
3. tényleges szavazás	198	181	379

Forrás: Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve 2008. december 1. (*ftp://ftp.parlament.hu/pub/naplo/2006-/2008/*), illetve az átszavazó képviselőkről: *http://www.mfor.hu/cikkek/MDF_es_segedlettel_megszavaztak_az_adotorvenyeket.html* (Letöltve: 2009. február 18.). A példát Pencs Attila dolgozta ki.

2. A napirend-formálás: új ügy bevitele a napirendbe

Nincsen semmilyen objektív alapja, hogy milyen ügyek kerül(je)nek egy választási kampány középpontjába, és annak sem, hogy milyen dimenzióban (milyen ügyekben) fogalmazzák meg pozíciójukat a közérdekről a jelöltek, pártok, és ennek következtében preferenciáikat a választók. Nincs objektív alapja annak sem, hogy politikailag melyik ügy fontosabb, s melyik kevésbé. A politikai napirend, és maguknak a döntési helyzeteknek a kialakítása is politikai-stratégiai küzdelem eredménye: az is politikai kérdés, hogy mi válik politikaivá. A rivális szereplők eltérő ügyek politikai napirendre vételében és eltérő szerkezetű döntési helyzetek létrejöttében érdekeltek. A napirend-formálás annak manipulációja, hogy milyen ügyek kerüljenek a döntéshozatal, vagy általában a politikai diskurzus napirendjére.[17] Minden jelölt / párt olyan számára előnyös ügyet próbál napirendre vinni, amelyben számíthat a többség támogatására. Egy új ügy napirendre kerülése adott helyzetben többdimenzióssá teszi a politikai teret és jelentősen megváltoztathatja a politikai vagy/és pártpreferenciák elosztását.

Egy hazai példával, Medgyessy Péter 2004 februári országértékelő beszédével próbálom megvilágítani a napirend-manipuláció stratégiai jellegét. Miért állt elő beszédében a kormányfő közjogi javaslataival? Egy lehetséges magyarázat a következő: néhány hónappal az első európai parlamenti választások előtt az MSZP-SZDSZ kormány politikájának népszerűsége rosszul állt. Az 5. táblázatban jól látható, hogy a kormány népszerűsége jelentősen elmaradt az ellenzékétől. Medgyessy át kívánta alakítani a politikai közbeszéd tematikáját. Egy új ügyet, egy közjogi-alkotmányos dimenziót kívánt felvinni a politikai napirendre, amiben népszerűbbé válhat az ellenzéknél, illetve amiben meg tudja osztani az ellenzék támogatóit. Az 5. táblázat illusztrálja a közjogi javaslatok racionalitását. A táblázatból jól látszik, hogy a közjogi javaslatok népszerűsége egyértelműen a szocialistáknak illetve a kormánykoalíciónak kedvez, hiszen a kormánypártiak négyötöde (összes állampolgár 20 százaléka), és a kormánypolitika kérdésében semleges választók közel háromnegyede (összes választó 28 százaléka) is szimpatizál a javaslatokkal. Ha feltételezzük, hogy a javaslatokat elutasító kormánypártiak (4 százalék) pártlojalitása nem rendül meg, akkor a közjogi javaslatokkal a kormány támogatottsága akár az összes szavazó 53 százalékát is elérheti. Látható továbbá az is, hogy a közjogi tematika napirendre vitele elvileg alkalmas lehet az ellenzék megosztására is. Ennek sikere azon múlik, hogy melyik ügyben intenzívebbek a kérdéses – ellenzéki, de a közjogi javaslatokkal egyet értő – szavazók (22 százalék) preferenciái. Az ellenzék olyan módon válaszolt erre a veszélyre, hogy kevésbé karakteres, ambivalens, összességében semleges pozíciót vett fel a közjogi javaslatokkal kapcsolatban. Részben ennek is köszönhető, hogy a gyakorlatban Medgyessy politikai manővere végül is sikertelen maradt.

5. táblázat. A pártok népszerűsége 2004 februárjában két ügyben

	Kormánypolitika			
Közjogi kérdések	MSZP/SZDSZ	NT/NV/Más	Ellenzék	Összesen
+	20	28	22	70
0	1	5	5	11
-	4	7	8	19
Összesen	25	40	35	100

Forrás: a GFK Hungária és a Tárki közvélemény kutatási adatok alapján Pencs Attila számításai. A közjogi javaslatokról lásd a GfK Hungária adatait: *http://misc.meh.hu/binary/5512_miniszterelnok_beszed_kutatas.pdf* (Letöltve: 2009. február 18.). A kormánypolitika megítélése a Tárki 2004 februári aktuális párttámogatottsági adatai alapján: *http://www.tarki.hu/hu/research/elect/ppref_table_01.html* (Letöltve: 2009. február 18.).

A fenti példánál explicit módon nem utaltam egy fontos, gyakran döntő körülményre. Ha legalább két ügy van a politikai napirenden, illetve ha a politikai tér legalább kétdimenziós – és általában ez a helyzet –, akkor gyakran lehetőség van a *kisebbségek koalíciójára*. Ennek alapját az adja, hogy a döntéshozók vagy szavazók egy-egy csoportja, kisebbsége gyakran a többségnél erősebb preferenciával rendelkezik egyik vagy másik ügyben (Downs 1957, 57; Rogowski 1981, 405-07). Másképpen: ún. szenvedélyes kisebbségek léteznek.

3. A megítélés dimenziójának megváltoztatása

Elérkeztünk a riker-i heresztetika legizgalmasabb típusához. A megítélés dimenziójának megváltoztatása, a megítélés szempontjainak, perspektívájának a megváltoztatását jelenti. Nem új ügy napirendre vételéről, és nem is új döntési alternatíva bevezetéséről van szó adott ügyben. Hanem új *megítélési szempont* bevezetéséről egy napirenden már szereplő ügyben a már meglévő döntési opciók értékelésére, ami új megvilágításba helyezi az ügyet.[18] Ez új megvilágításba helyezi az üggyel kapcsolatos opciókat, s ilyen módon a döntési *preferenciák újrarendezését* éri el: aki eddig támogatta valamiért, most új megítélési szempontok alapján ellenzőjévé válhat (Riker 1983, 61).

William Riker Warren Magnuson szenátor az ideggáz-szállítás ellen folytatott harcának példáján mutatja be a heresztetika ezen típusát. A példában az amerikai szövetségi kormány Okinawából Colorádó államba történő ideggáz szállításhoz kérte a szenátus jóváhagyását, amelyre egy korábban kötött japán-amerikai nemzetközi egyezmény keretében került volna sor. A szállítási útvonal washington államon keresztül vezetett. Noha a szenátusi jóváhagyást mindenki biztosra vette, egy Washington állambeli szenátor, Warren Magnuson, reménytelennek tűnő harcot kezdett a határozat megtorpedózására. Egy módosító javaslattal élt, és mindenki arra számított, hogy – az ilyen esetekben

szokásos módon – a veszélyes anyag szállításának környezetvédelmi és a lakosságot érintő veszélyeire és kockázataira hívja fel a figyelmet. Magnuson szenátor azonban kis támogatást élvező provinciális környezetvédelmi és kockázati szempontok helyett, meglepő módon, alkotmányossági síkra helyezte érvelését. A tervezett szállítás nem pusztán a Pentagonnak a helyi lakossággal szembeni túlkapása, hanem az Elnöknek a japánokkal történt megegyezés során a szenátus (előzetes egyetértési) jogait semmibe vevő magatartása miatt állítandó le. Magnuson szenátor módosító javaslatát így – meglepetésre – a szenátus nagy többséggel elfogadta (Riker 1983, 56-57; lásd még bővebben Riker 1986).

Hangsúlyoznom kell, hogy az ideggáz szállítás esetében az alkotmányossági szempont bevezetése nem egyszerűen új döntési opciót jelentetett,[19] hanem gyökeresen megváltoztatta az ügy megítélésének dimenzióját. Az ideggáz szállítás provinciális, csekély környezetvédelmi és humanitárius kockázatokkal járó ügyből nagypolitikai, alkotmányossági kérdéssé vált. Ezzel már nem az a fő kérdés, vajon a Pentagon képes-e a veszélyes anyag szállításának a gondos megszervezésére, hanem az, hogy az elnöki túllépte-e hatáskörét, csorbítva ezzel a szenátus alkotmányos jogait és a hatalommegosztás alkotmányos alapelvét.

De nézzünk most egy másik, hozzánk közelebb álló példát a megítélés új dimenziójának bevezetésére: a 2006-os őszödi Gyurcsány beszéd nyilvánosságra kerülése utáni kialakult helyzetet. Míg Őszöd előtt a gazdasági (megszorító) csomag jelentette a kormány és a miniszterelnök megítélésének fő dimenzióját, a hazugság-beszéd nyilvánosságra kerülésével morális dimenzióba került az erről folyó politikai diskurzus. Aktív szerepet játszott ebben kommunikációjával az ellenzéki Fidesz. A fideszes stratégia racionalitása a 6. táblázat adataiból érthető meg.

6. táblázat. A Gyurcsány-kormány 2006 végi megítélése két dimenzióban

	Gazdasági megszorító csomag				Összesen
		+	0	-	
Morális sík	+	27	0	0	27
	0	2	0	16	18
	-	17	10	28	55
Összesen		46	10	44	

Forrás: Pencs Attila számításai a Medián közvéleménykutatási adatai alapján. A gazdasági megszorításokról lásd: *http://www.median.hu/object.883e014f-ff9f-4daa-8103-19a36059f39e.ivy*; a morális síkról lásd: *http://www.median.hu/object.497f819e-a738-4ada-a040-1c5b4eb7e25a.ivy* (letöltés: 2009.02.18.).

IV. A HERESZTETIKAI MANŐVER ÉS A POLITIKAI TÉR FORMÁLÁSA

A manipuláció eszközeinek bemutatására és elemzésére felhozott példák többsége egy-egy konkrét ügyhöz, vagy fiktív döntési helyzethez kapcsolódott. Ez azt sugallja, hogy a politikai folyamat rövid távú jellegzetességéről, a politikai rivalizálás taktikai eszköztáráról van szó. A politikai mezőt hosszú távon is strukturáló heresztetikai manőverekre azonban már William Riker, majd a módszerét empirikus-történeti elemzésben használó kutatók is felhívták a figyelmet (pl. Nagel 1993; 1998). A hosszú távú stratégiai manipuláció területén a tárgyalt eszközök közül különösen a megítélés dimenziójának a megváltoztatása tölt be fontos szerepet. Ebben a részben egyrészt azt szeretném bemutatni, hogy a politikai szereplők miként használják a heresztetika eszközeit politikai tér szerkezetének az átszabására, módosítására. Két hazai példát választottam a rendszerváltás utáni politika történetéből ennek bemutatására. A másik célom a hazai példák részletesebb elemzésével annak demonstrálása, hogy a RDE alkalmazásában milyen elemzési lehetőségek rejlenek a politikai folyamat elemzésére, és a hazai politikai folyamatok megértésére.

1. Az 1994-es koalíciókötés

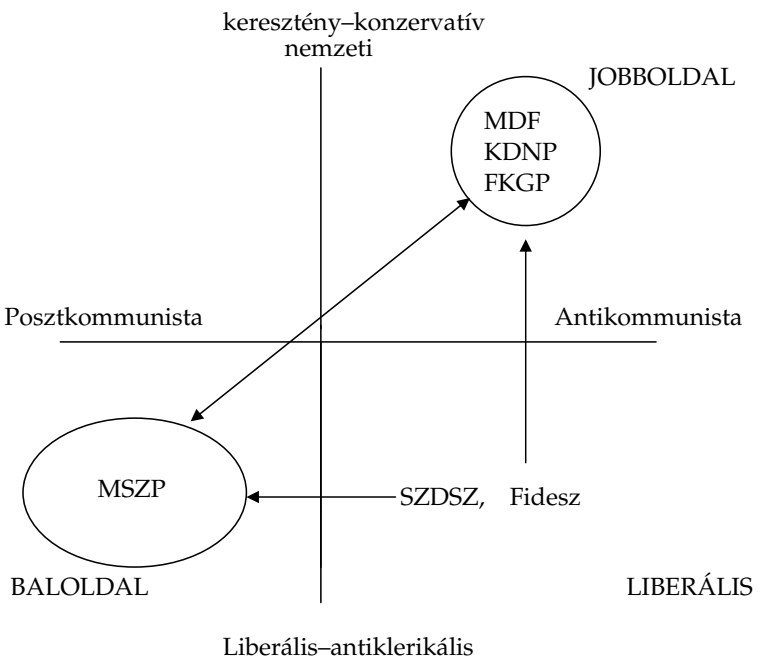
William Riker a rabszolgaság kérdésének a politikai diskurzusba a 19. század második felében történt bevonásának példáján mutatta be az amerikai pártpolitikai teret hosszú évtizedekre meghatározó heresztetikai manővert (Riker 1986). A rendszerváltás utáni magyar politikában ehhez hasonló, a politikai teret hosszú időre strukturáló, legnagyobb szabású heresztetikai manőver az 1990-es évek derekán történt. A rendszerváltás éveiben kialakuló hazai pártpluralizmus az 1980-90-es évek fordulóján egy háromosztatú politikai teret hozott létre. 1990-1994 között a pártok közti viszony egy háromszöggel volt ábrázolható.

Míg a rendszerváltás időszakának a fő konfliktusvonalát a (poszt)kommunista-antikommunista ellentét alkotta, 1990-re másodlagos politikai dimenzióként már a klasszikus ideológiai konfliktusvonal is megjelent. Olyannyira, hogy az 1990-es választások utáni kormányalakításban már mindkét dimenzió szerepet játszott. A formálódó három politikai-ideológiai csoport egyike alakított kormánykoalíciót – és ez persze maga is hozzájárulás a pólusképzéshez. Az 1990-1994 közötti háromosztatú politikai mező bipoláris átalakításában pártpolitikai szinten a döntő esemény az 1994-es MSZP-SZDSZ koalíciókötés volt. A 2. ábra a kétdimenziós politikai teret és azt a „pillanatot" ábrázolja, amikor a politikai háromszög végleg felbomlik.

Miként magyarázható e fordulat? Minek köszönhető, hogy a korábban háromosztatú politikai tér bipolárissá váljon? Mit is jelent ez a váltás? Minde-

nekelőtt a politikai mező szerkezetének megváltozását. A koalíciókötés és e szerkezetváltás mögött nincsen semmilyen objektív társadalmi folyamat vagy politikai szükségszerűség. Ez a politikai szereplők (pártvezetők) stratégiai döntése volt 1994-ben, ami nem következett a semmilyen koalícióalkotási logikából: sem a hivatalorientált, sem a politikai távolság modellből. Értelmet kap viszont a koalíciókötés, ha átlépünk a politikai megítélés dimenziójába. A politika értelmezésének és megítélésének dimenziója a közvéleményformáló értelmiség körében 1991 és 1994 között megváltozott. Noha az MSZP és az SZDSZ, mint politikai pártok ebben az időszakban igen távol álltak egymástól, a politikai diskurzusban főszerepet játszó politikai ideológus és közvélemény formáló értelmiségi csoportok 1991-től kezdődően fokozatosan közel kerültek egymáshoz. A koalíciót megelőző és előkészítő együttműködés intézményei közül – politikai szinten – kiemelkedik a Demokratikus Charta (Körösényi 2000, 209-238; Bozóki 2003, 324-374).

2. ábra. Politikai tér szerkezetváltása 1994-ben: a liberális pólus megszűnése



Az ekkor kialakuló „ballib" értelmiségi politikaértelmezés ellenségképének középpontjában a nemzeti radikalizmus és a szélsőjobb került, de a velük kapcsolatos politikai sztereotípiákat a kormánykoalíció és a jobboldal egészére ki-

terjesztették (lásd erről bővebben Szűcs 2008). E politikaértelmezésben a koalíció politikai törekvéseit a Horthy-korszakéhoz hasonlították, ami a hazai baloldali nyelvezetben a fasizmussal való azonosítással ér fel. Egy olyan politikai értelmezési keretet alakítottak ki, amelyben a jobboldal legitimitása, demokratizmusa kétségbe vonható, s amellyel szemben a baloldali és liberális erők összefogása jelenti az egyetlen adekvát politikai stratégiát. Ennek következtében a szabaddemokraták ellenségképében a (poszt)kommunisták helyét a jobboldal váltotta fel. A liberális értelmiségieknél pragmatikusabb szocialisták számára a politikai tér ilyen átstrukturálása jó lehetőséget kínált a kommunista-állampárti múlt relativizálására, a politikai karanténból való kiszabadulásra és ezáltal a szavazatszerező potenciál növelésére. Az így kialakuló új kétpólusú politikai térben a Fidesz a másik irányba mozdult el, amivel maga is hozzájárult a politikai tér átrendeződéséhez (Enyedi 2004).

keresztény–konzervatív
nemzeti

Mi motiválta a ballib heresztetikai manőver résztvevőit? Ezt az 1994-es választási eredményekből nem érthetjük meg, csak az 1990-esből. A baloldal és a liberálisok vereséget szenvedtek az első szavad választásokon, és irracionális félelem lett rajtuk úrrá, hogy nyomasztó, több választási ciklusra is előre-

vetíthető jobboldali fölény alakul ki.[20] A politikai értelmiség csoportjai közti ideológiai-kulturális ellentét politikai intenzitása felülírta az egyéb politikai preferenciákat (pl. pártok közti programtávolság, illetve pártok közti bal/jobb skálán mért távolság) és meghatározta a szabaddemokrata és szocialista politikusok preferenciarendezését. Azaz az 1994-es koalíciókötéskor a párvezetők nem a választási ígéretek vagy a programok közelsége, de nem is a választói vélemények alapján, hanem a baloldali-liberális értelmiségi csoportok politikai törekvéseit követve döntöttek a kormány alakulásáról.

A politikai tér átformálására irányuló stratégiai manőver eredményeként kialakult politikai teret a 3. ábra mutatja. A manőver racionalitását a szenvedélyes kisebbségek koalíciójának elmélete magyarázza (lásd erről alább a 7. táblázatot).

2. A nemzeti kártya jegelése, és a Fidesz-MPP balos retorikai fordulata

Az 1994-es koalíciókötés nyomán kialakuló politikai tér tartósan, közel egy évtizedre meghatározta a pártok egymáshoz való viszonyát. A 2002-es választásokat követő években azonban a politikai tér némileg átalakult. A Fidesz retorikájában a hagyományos jobboldali ideológiai kontúrok elmosódottá váltak, miközben a szociális-, jóléti-, materiális kérdések nagyobb hangsúlyt kaptak a korábbiakhoz képest, azaz a fideszes retorika „balos" színezetet kapott. Ha van politikai esemény, amelyhez ez a fordulat köthető, akkor az a 2004. decemberi népszavazás a kettős állampolgárságról és a kórházak privatizációjának a megakadályozásáról. Ennek elemzésével fogom bemutatni a fideszes stratégiaváltás politikai racionalitását.

7. táblázat. Az állampolgári preferenciák megoszlása a 2004-es népszavazáson (a tényleges szavazási adatok alapján, százalékban)

		Kórházak köztulajdona			
		+	0	–	Összesen
Kettős állampolgárság	+	19	0	0	19
	0	0	63	0	63
	-	5	0	13	18
	Összesen	24	63	13	100

Forrás: saját számítások a népszavazási eredmények alapján: *http://www.valasztas.hu/nepszav04/main_hu.html* (letöltés dátuma 2009.02.18).

A 7. táblázat összesen sorai a népszavazás tényleges eredményét mutatják (a „0" a szavazástól való távolmaradást mutatja): a ténylegesen szavazók kis többséggel a kettős állampolgárság bevezetését támogatták, kétharmaduk elutasította a kórházak privatizációját, miközben nagy többségük távol maradt a szavazástól. Ha csak a kórházprivatizáció ellen szavaznak, az ellenzék (1 százalék híján[21]) megnyeri a népszavazást.

Tudjuk a kampány történetéből, hogy a kettős állampolgárság „nemzeti szolidaritás" táborát a kormánypártok a gazdasági idegenellenesség felkorbácsolásával gyengítették. A kettős állampolgárság ügyét ennek eredményeként a kampány végére sokan elutasították, mások ambivalenssé váltak és ezért távol maradtak a szavazástól. A kormánypárti kampány sikere nyomán a kettős állampolgárság kérdése – a táblázat adataiból jól láthatóan –, megosztotta a kórházprivatizáció ellenes tábort (24-ből csak 19-en támogatják a kettős állampolgárság kérdését is). Végeredményben, míg a szociális-jóléti-materiális dimenzióba tartozó kérdésben a privatizációt elutasító „balos" álláspont kétharmados többséget kapott, a jobboldal számára szimbolikus ügy elbukott.

Éppen ez adja a népszavazás utáni Fidesz-politika tematikai irányváltásának racionalitását. A párt ejti a vesztes „nemzeti kártyát"; a htm-ügy a népszavazást követő években háttérbe szorul retorikájában. Erősödik ezzel szemben a 2004-es nyerő kérdés, a kórházi-egészségügyi tematika, és abban a privatizáció-ellenes illetve a teljes „ingyenesség" fenntartását támogató irány. A kormány egészségügyi reformlépései ellen indított népszavazási kezdeményezés 2008-ban nagy sikert hoz az ellenzék számára. A 8. táblázatból látható, hogy az „ingyenes" (vagy állami) egészségügyi rendszer megőrzése olyan ügy, amely nemcsak nagyobb támogatást, mint elutasítást élvez, de amelyben hatalmas támogatási potenciál rejlik. 2008-ban, a négy évvel korábbihoz képest egészen más politikai helyzetben az ingyenesség mellett a támogatók száma és aránya jelentősen növelhető volt.

Úgy vélem, hogy a 2004-es népszavazás eredményeinek fenti elemzése racionális magyarázatot ad az utána következő fél évtized fideszes politikájára és hozzájárul annak megértéséhez. A 2008-as népszavazásban a Fidesz összekapcsolja a gazdasági populizmust és az őszöd óta hitelét veszített kormány(fő) megbüntetésének az ügyét. Ez egy olyan heresztetikai manőver, ami a párt számára nagy sikert hoz.

8. Táblázat. A 2004-es és a 2008-as népszavazás eredményei (kerekített adatok, százalékban)

	Támogatók	Távolmaradók	Ellenzők	Összesen
2004-es népszavazás				
Kettős állam-polgárság	19	63	18	100
Kórházak köztulajdonának megőrzése	24	63	13	100
2008-es népszavazás				
1. Kórházi napidíj eltörlése	42	50	8	100
2. vizitdíj eltörlése	41	50	9	100
3. Felsőoktatási tandíj eltörlése	41	50	9	100

Forrás: *www.valasztas.hu* (Letöltve: 2009. 02. 18.)

V. ÖSSZEGZÉS ÉS KONKLÚZIÓK

A politika természetes állapota – a TDE paradigmájában – az egyensúlytalanság. A politikai világ kaotikus: ezért nem teremthető meg a politikai igazi tudománya. Miként válik ez a kaotikus világ elviselhetővé, élhetővé? Egyrészt az intézmények, másrészt a politikai vezetők szerepe révén. A két megoldás nem egymást kizáró: mindkettő a manipuláció egy-egy formája. Az egyik, amire a szakirodalomban nagyobb hangsúlyt fektetnek, az intézmény-építés: az intézményi korlátok felállítása, amelyek segítségével stabilitás (egyensúly) teremthető. A másik, az irodalomban elhanyagoltabb, de írásomban fókuszba állított tényező, a politikai vezetők szerepe.

A politikai vezetés ebben a kontextusban egyet jelent a preferenciák illetve a preferenciák összegzési módja, a döntési helyzetek (olyan) manipulációjával, amely megváltoztatja a preferenciaösszegzés végeredményét. Úgy is fogalmazhatjuk, hogy ez az „ára" a szavazási paradoxonok, az egyensúlytalanság feloldásának. A heresztetika elméletéből azt a következtetést vonhattuk le, hogy ha egy adott helyzetben exogén adottságnak tekintjük a szavazói preferenciaeloszlást, a politikai vezetők képesek lehetnek a döntési helyzetet olyan módon manipulálni, ami az egyéni preferenciák összegzése során más végeredményt ad. Politikai vezetés és manipuláció nélkül nincs kiút a szavazási paradoxonokból és az egyensúlytalanságból, nélkülük nem lehetséges koherens társadalmi döntés. Ez eddig összhangban van a riker-i heresztetika elfogadott értelmezésével. Munkámmal ezt az értelmezést próbáltam továbbgondolni és árnyalni, középpontba állítva a politikai vezetés szerepét. Az elemzés eredményei a következők voltak.

Először is láttuk, hogy Riker elméletéből ennél több is következik: a heresztetika ugyanis közvetve a preferenciákat is manipulálja (Riker 1983). Egyrészt, a politikai napirend és a döntési alternatívák manipulációja segítségével. Ez hatással van a preferenciák fontosságára (*salience*), és ebből adódóan azok *tartalma*, politikai jelentése is megváltozik. Másrészt a dimenziók manipulációjával, új értékelési dimenzió bevezetésével. A megítélés dimenziójának megváltoztatása más megvilágításba helyezi az ügyet, s ezáltal az üggyel kapcsolatos opciókat, s ilyen módon a preferenciák újrarendezését éri el. Egy új politikai perspektíva megváltoztatja a preferenciák aktuális politikai jelentését. A heresztetika ezért egyaránt jelenti alternatívák és preferenciák manipulációját (v.ö. Körösényi 2008, 169-170).[22]

Másodszor, az előzőekből következik, hogy a riker-i heresztetika végső soron meghaladja a TDE azon előfeltevését, hogy az egyéni preferenciák ex ante adottak lennének. Bármilyen társadalmi preferenciarendezést is tekintünk adottnak, a politikai vezetők rivalizálásuk során a manipuláció egyes eszközeivel azok átalakítását, újrarendezését érhetik el. Azaz, az állampolgári preferenciákat maga a politikai folyamat is alakítja, azok nem tekinthetőek többé exogén tényezőknek.

Riker eredményeiből tudjuk, hogy a politikai vezetők olyan módon próbálják manipulálni a napirendet, a megítélés dimenzióját vagy másképpen egy-egy ügy „keretezését" (*framing*), hogy nagyobb támogatást érjenek el. Míg a napirend-formálás és napirend-manipuláció a támogatásszerzés eszköze, a paradoxonból való kiút, az egyensúlytalanság (ideiglenes) meghaladása a vezetés – nem szándékolt – melléktermé̇ke. Harmadik, a politikai vetetés természetét megvilágító következtetésem ezért az, hogy hatékony politikai vezetés nélkül általában nem lehetséges koherens társadalmi döntés: ez adja a politikai vezetés társadalmi hasznosságát. A káosz, a ciklikusság meghaladása a vezetés eredménye, kettős értelemben is. Egyrészt a heresztetikát, azaz a politikai manipuláció eszköztárát (és a retorika hagyományos eszközét) alkalmazó politikai vezetők ideiglenes egyensúlyt teremthetnek. Másrészt értelmezhetővé teszik a politikát a hiányosan informált állampolgárok számára a kaotikus világban. Ez a *statecraft*, az államvezetés művészete.

Negyedszer, a fentiek a politikai vezetés és a politikai folyamat több további fontos vonására is rávilágítanak. Az egyik, hogy míg az intézményi korlátok felállítása olyan módon vezet ki a káoszból, hogy kiszámíthatóbbá teszi a politikai folyamatot, a politikai vezetésből hiányzik a kiszámíthatóság eleme. Sőt, a vezetők gyakran éppen kiszámíthatatlan helyzetek teremtésében érdekeltek. Az ellenzéki vagy vesztes pozícióban levő politikai vezetők ugyanis mindig érdekeltek a *status quo* felborításában. Ez a politikai vezetés másik fontos vonását mutatja: nevezetesen azt, hogy a politikai folyamat dinamikáját elsősorban a politikai vezetők közötti rivalizálás teremti meg (és nem a rövid távon nem, vagy alig változó állampolgári értékek, attitűdök, beállítottságok, amelyeket a TDE ráadásul exogén adottságnak tekint). A harmadik vonás, hogy az egyensúlytalanságnak a politikai vezetés révén történő meghaladása ezért mindig csak ideiglenes lehet. A politikai folyamat kiszámíthatatlanságnak csak a kartell, azaz a verseny oligopolista korlátozása szabhat határt.[23]

Ötödször, a fentiek jelentősége nem korlátozódik a politikaelméletre. Írásom harmadik és negyedik részében bemutattam, hogy a heresztetika milyen lehetőségeket nyújt a hazai empirikus kutatások és a politikai elemzés számára.

Végül szeretnék visszautalni munkám tágabb irodalmi kontextusához. A RDE politikára történő alkalmazásának egy paradox következménye volt, hogy megtudhattuk: a politika „tudománya" nem létezik. A politikai folyamatról megszerezhető tudásunk egyensúlyi pont híján nélkülözi a prediktív erőt, ezért inkább jellemezhető a „lehangoló tudomány" metaforával. A RDE politikára való alkalmazása, és azon belül a politikai vezetés elemzése mégsem haszontalan vállalkozás. A riker-i heresztetika továbbgondolása visszavezet bennünket a klasszikus szerzőktől tanult bölcsességhez: a politika a vezetés *művészete*.

JEGYZETEK

[1] Köszönettel tartozom Boda Zsoltnak és Szántó Zoltánnak írásom korábbi változatához fűzött megjegyzéseikért. A kutatást az OTKA támogatta (K 72656).

[2] Noha ez a normatív demokráciaelmélet szempontjából korántsem ad okot optimizmusra. Jelen munka azonban analitikus megközelítésű, amelyben legfeljebb esetenként utalok a következtetések normatív implikációira.

[3] Ennek demokráciaelméleti szempontból súlyos ára van: az egyéni preferencia-rendezés manipulálása a méltányos eljárás szabályainak, a választói autonómiának a megsértése. Mindennek az a normatív implikációja, hogy a többségi döntésnek nincsen morális töltete, jelentése; azaz helyesebb procedurális értelemben felfognunk.

[4] A racionális egyén preferenciarendezése teljes és tranzitív (Shepsle-Bonchek 1997, 25-6). A méltányos eljárás alapelveinek Arrow a következőket tekintette: 1. kollektív racionalitás; 2. teljesség; 3. Pareto-optimalitás; 4. a diktatúra hiánya; és 5. az irreleváns alternatívák függetlensége (Shepsle-Bonchek 1997, 25-26, 64-67; Johnson 1999, 20; Arrow 1951). Híres *lehetetlenségi tételében* Arrow bebizonyította, hogy ezek a kívánatos tulajdonságok ellentmondásosak, mivel mindig találhatók olyan egyéni preferenciák, amelyek miatt megsérül e követelmények valamelyike.

[5] A Condorcet-többség módszere: páronként hasonlítjuk össze az egyes alternatívákat, s amelyik többször nyer, az lesz a kollektív győztes (a kollektív döntés).

[6] „Az egyensúly azt jelenti, hogy kiegyenlített állapot áll fenn az ellentétes erők között, vagy létezik egy nyugalmi állapot, melynek elérése után már semmi sem ösztönöz további változásra" – írja például Johnson (1999, 29). A közgazdaságtan, a közösségi döntések elmélete és a játékelmélet több egyensúly, illetve optimum fogalmat ismer. A játékelméletben például „(e) gyensúlynak egy olyan állapotot tekintünk, ahol senkinek sem éri meg az adott stratégiakombinációtól eltérnie." (Mészáros 2003, 8). A leghíresebb talán a *Pareto-optimum* fogalma. Ezek szerint „(E)gy helyzet, elrendezés vagy elosztás csak akkor Pareto-optimális, ha nem lehetséges olyan változás, mely egy vagy több egyént jobb helyzetbe hozna anélkül, hogy bárki is rosszabb helyzetbe kerülne" (Johnson 1999, 45). Az egyensúly-fogalmakban közös, hogy olyan állapotot jelölnek, amelytől az adott feltételek között már a szereplőknek (vagy azok többségének) nem érdeke eltérni.

[7] A leginkább ambiciózus egyensúlyteória a közösségi döntések elméletének irodalmában James Buchanan és Gordon Tullock (1965) elmélete, amely a *Pareto-optimum* feltételeinek megfelelő politikai egyensúlyfogalmat keresett. Pareto-optimális döntés feltétele a résztvevők relatív konszenzusa – ami azonban elvileg is csak akkor lehetséges, ha eltekintünk a döntéshozatal költségeitől (Buchanan-Tullock 1965, 68). Márpedig a résztvevők minél nagyobb arányú egyetértését írjuk elő, ez utóbbiak annál magasabbak: a konszenzuskényszer magas döntéshozatali költségei így szükségképpen lerontják a Pareto-optimális eredményt. Buchanan és Tullock elméletileg elegáns megoldása így a politikai egyensúly kérdésére nem ad választ, de rávilágít a közgazdaságtani és a politikai egyensúlyfogalom természetének különbségére.

[8] Ha ez fennáll, akkor mindig létezik szavazási egyensúly (Stiglitz 2000, 188-190; Mueller 1984, 32).

[9] Szemben Johnson (1999, 147) tézisével, aki azzal próbálja kisebbíteni a szavazási paradoxonok teoretikus jelentőégét, hogy a gyakorlatban ritkán fordulnak elő.

[10] Többdimenziós politikai térben ugyanis még tranzitív és egycsúcsú egyéni preferenciák mellett is létre jöhet a *körkörösség* (Rogowski 1981, 406-07). Az egyensúly hiányának játékelméleti igazolásáról lásd Csontos 1997, 561-565.

[11] Például egy megelőző szavazási fordulóban X és W között kell választani, vagy például az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség miatt X-t kizárja a szavazás alternatívái közül.

[12] Az út-függőség lehetőséget teremt a szavazási eljárás – és így az eredmény – tudatos manipulációjára is (Riker 1983, 55-6), amivel elérhető mások szavazási alternatíváinak korlátozása.

[13] Itt nem valódi egyensúlyi pontról, hanem mindig ideiglenes – intézményesen strukturált vagy a preferencia-aggregáció manipulációjával elért – egyensúlyról van szó.

[14] A retorika, amely hagyományosan fontos eszköze a politikai preferenciák megváltoztatásának és a politikai többség létrehozásának, szintén tartalmazhat manipulatív elemeket. A retorika nem azonos a habermas-i vagy rawls-i értelemben vett deliberációval.

[15] Ellentéte az alternatívák korlátozása, amire jó hazai példa az EU-párti kartell létrehozása a parlamenti pártok által a 2003-as Uniós csatlakozásról szóló népszavazás előtt (Mike 2007).

[16] Az SZDSZ bejelentette, hogy nem szavazza meg a 2009-es adótörvényeket. *http://hvg.hu/gazdasag/20081111_adotorvenyek_vita.aspx* (Letöltve: 2009. február 18.).

[17] A hazai politikai diskurzus napirendjéről számos publikáció ismert, elsősorban Török Gábortól, illetve a Tóth Csaba-Török Gábor szerzőpárostól (lásd például Tóth-Török 2002, 9-44).

[18] Lásd a „priming" és a „framing" eszközeinek alkalmazását, amelynek kiterjedt empirikus irodalma van. A fogalmakról bővebben lásd: Török 2005, 52-55.

[19] Warren Magnus szenátor javaslata szűk értelemben véve új döntési opció, érvelésének módja azonban már az egész ügy megítélésének új dimenzióba helyezését jelenti.

[20] Lásd az 1989-1991-es évek politikai publicisztikájában például Szabó Miklós írásait.

[21] Az igenek győzelméhez a relatív többség mellett a választójoggal rendelkező szavazók legalább 25 százalékának azonos szavazata is szükséges.

[22] Noha a RDE és a TDE paradigmáján belül fogant, végeredményében aláássa e modellek előfeltevéseit és túlmutat rajtuk. A riker-i heresztetika értelmezéséről mást felfogást fejtett ki Meszerics Tamás (2008).

[23] Az oligopólium persze megint csak intézmény, még ha nem is közjogi értelemben.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Arrow, K. 1951: *Social Choice and Individual Values*. John Wiley and Sons, New York.

Barry, Norman 1989: *An Introduction to Modern Political Theory*, MacMillan.

Bozóki András 2003: *Politikai pluralizmus Magyarországon*. Budapest, Századvég.

Buchanan, James – Tullock, Gordon 1965: *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor Paperbacks, The Univesity of Michigan Press.

Csontos László 1997: „A politika tanulmányozása és a közgazdaságtan". *Közgazdasági Szemle*, XLIV. Évf. (július-augusztus) 557-568.

Dahl, Robert 1956: *A Preface to Democratic Theory*. Chicago & London: The University of Chicago Press.

Downs, Anthony 1957: *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper.

Enyedi Zsolt 2004: A voluntarizmus tere. A pártok szerepe a törésvonalak kialakulásában. *Századvég*, Új folyam 33. (2004 / 3.) szám.

Gutman, Amy 1993: „Democracy", in Robert E. Goodin- Philip Pettit, eds, *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Blackwells, 411-421.o.

Johnson, B. David, 1999: *A közösségi döntések elmélete*. Bp., Osiris.

Körösényi András 2000: „Kényszerkoalíció vagy természetes szövetség? Szocialista-szabaddemokrata koalíciókötés, 1994". In: *Értelmiség, politikai gondolkodás és kormányzat*. Osiris kiadó, Budapest, 209-238.

Körösényi András 2005: *Vezér és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok*. Budapest, L'Harmattan.

Körösényi András 2008: A felhatalmazáselmélet védelmében. Válasz Meszerics Tamás kritikájára. *Politikatudományi Szemle*, 4. szám, 160-174. o.

Málik József Zoltán 2006: *Analitikus társadalomelmélet*. Budapest, Magánkiadás.

Meszerics Tamás 2008: Demokratikus-e a felhatalmazáselmélet? Megjegyzések Körösényi András tanulmányához. *Politikatudományi Szemle,* 4. szám, 147-160.

Mészáros József 2003: *Játékelmélet*. Bp., Gondolat.

Mike Károly 2007: „Egy konszenzus természetrajza. Hogyan léptünk be az Európai Unióba?" *Századvég.* 3. szám. 61-98.

Mueller, C. Dennis 1984: „Public Choice: A Survey", in James M. Buchanan and Robert D. Tollison (eds.): *The Theory of Public Choice-II.* Ann Arbor: The University of Michigan Press, 23-70.

Nagel, Jack H. 1993: „Populism, Heresthetics and Politial Stability", *British Journal of Political Science*, 23, pp.139-75.

Nagel, Jack H. 1998: „Social Choice is a Pluralitarian Democracy: The Politics of market Liberalization in New Zeland", *British Journal of Political Science*, 28, 223-65.

Olson, Mancur 1965, *The Logic of Collecvtive Action*, 1965.

Owen, David 2003: „Democracy", in Richard Bellamy-Andrew Mason (eds.): *Political Concepts.* Manchester U.P. 2003. 105-117.o.

Riker, H. William 1982: *Liberalism Against Populism*, W.H.Freeman and Company.

Riker, H. William 1983: „Political Theory and the Art of Heresthetics". In: Ada W. Finifter (ed.), *Political Science: The State of the Discipline*. The American Political Science Association, Washington, D.C., 1983. 47-67.o.

Riker, H. William 1986: *The Art of Political Manipulation*. New haven and London: Yale U.P.

Rogowski, Ronald 1981: „Representation in Political Theory and in Law", *Ethics* 91 (April 1981): 395-430.o.

Shepsle, Kenneth A.- Mark S. Bonchek 1997: *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions.* W.W.Norton & Company, New York and London.

Stiglitz, Joseph E. 2000: *A kormányzati szektor gazdaságtana*, KJK-Kerszöv, Budapest.

Szűcs Zoltán Gábor 2008: *A Rendszerváltás „Antalli Pillanata". A nemzeti történelem szerepe a magyar politikai diskurzusban, 1989„1993.* PhD értekezés. ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola, Budapest.

Tóth Csaba–Török Gábor 2002: *Politka és Kommunikáció. A magyar politikai napirend témái a 2002-es választások elő*t. Budapest, Századvég.

Török Gábor 2005: *A politikai napirend*. Budapest, Akadémiai.

PUBLIKÁCIÓS ÉS IDÉZETTSÉGI AKTIVITÁS A POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE HASÁBJAIN

Cselényi Emese
(szociológus-politológus)

ÖSSZEFOGLALÓ

A társadalomtudományok területén az utóbbi években előtérbe kerülő eredményorientált szemlélet következtében egyre elterjedtebbé válnak a tudománymetriai kutatások. E megközelítés alkalmazásával teljesebb képet kaphatunk egy adott tudomány belső koherenciájáról, szerveződéséről és az adott tudományterületen megjelenő egyéni és intézményes teljesítményekről.

Jelen tanulmány célja a tudományos teljesítménymérés nemzetközileg elfogadott módszereinek alkalmazásával bemutatni a mai magyar politikatudomány területén tevékenykedő és a Politikatudományi Szemle hasábjain megjelenő tudományos közösség azon szereplőit, akik munkásságukkal hatást fejtenek ki a szűkebb és tágabb tudományos közösségre egyaránt. A kutatás alapját a Politikatudományi Szemle – mint az egyetlen referált akadémiai folyóirat – hasábjain 1992 és 2007 között megjelenő publikációk és az általuk hivatkozott művek szerzői képezték. A Szemle szerzőinek és az általuk hivatkozott szerzőknek a vizsgálata során tehát feltárható, illetve leírható, kik alkotják, és mely tudományterületekről rekrutálódtak a mai politikatudomány legfőbb képviselői.

Kulcsszavak: Politikatudomány ▪ tudománymetria ▪ tudományos teljesítmény ▪ publikációs aktivitás ▪ hivatkozás

A társadalomtudományok területén az utóbbi években előtérbe kerülő eredményorientált szemlélet következtében egyre elterjedtebbé válnak a tudománymetriai kutatások. Ezen megközelítés alkalmazásával teljesebb képet kaphatunk egy adott tudomány belső koherenciájáról, szerveződéséről, és az adott tudományterületen megjelenő egyéni és intézményes teljesítményekről.[1]

Jelen tanulmány célja a tudományos teljesítmény mérése nemzetközileg elfogadott módszereinek alkalmazásával bemutatni a mai magyar politikatudomány területén tevékenykedő és a Politikatudományi Szemle hasábjain megjelenő tudományos közösség azon szereplőit, akik munkásságukkal hatást fejtenek ki a szűkebb és tágabb tudományos közösségre egyaránt. A kutatás alapját a Politikatudományi Szemlében – mint az MTA Politikatudományi Bizottsága és az MTA Politikai Tudományok Intézetének referált folyóirata – 1992 és 2007[2] között megjelenő publikációk és az általuk hivatkozott művek szerzői képezték.

Hazánkban a politológia viszonylag fiatal tudomány, ezért a gyökerek tisztázása és a múlthoz való viszony különösen fontos helyet foglal el történetében.

Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint a Politikatudományi Szemle hasábjain kibontakozó vita a magyar politikatudomány hagyományairól, illetve feladatairól, fejlődéséről és tartalmáról, végső soron az intézményes képzés oldaláról megjelenő hivatásos politológusgeneráció színrelépéséről, szerepéről és lehetőségeiről.

A hazai politikatudomány önállósulása egészen az 1970-es évek végéig váratott magára. Ekkori kezdeményezői különböző társadalomtudományos határterületek felől érkeztek, így – többek között – a filozófia, a szociológia és a jog területéről, hogy aztán sikerrel tegyék le e tudomány alapjait. Ekkor jelentek meg az első politikaelméleti publikációk és empirikus vizsgálatok is, amelyek a politikatudomány lehetőségéről, alapfogalmairól, a politikai közösség szerepéről, valamint a közvélemény alakulásáról szóltak, azonban még ideológiai determináció hatása alatt. (Bihari, 1993) A politika mint tudomány iránti érdeklődés hamarosan az intézményesülés útjára lépett, fokozatosan kiépült a tudományos és szaktevékenységet folytató szakemberek felsőfokú képzése, létrejött a tudományág oktatási és kutatási intézményrendszere, megalakultak és működnek a tudományág művelésére és terjesztésére szolgáló szakmai szervezetek, fórumok és testületek, illetve kialakult a nemzetközi szervezetekkel való együttműködés, oktatási és kutatási programokhoz való csatlakozás. Több éve folyamatosan megjelenik a tudomány szakmai folyóirata, a Politikatudományi Szemle, rendszeres a politikatudományi könyvkiadás. A hazai politikatudomány intézményesülése és kibontakozása révén mostanra lehetővé vált e tudomány empirikus és tudománymetriai vizsgálata is.

Így adott a kérdés: milyennek tűnik ez a szakma, és kik a meghatározó képviselői a Politikatudományi Szemle hasábjain megjelenő cikkek alapján? Mielőtt azonban a kérdés megválaszolására rátérnék, ismertetem a tudományos teljesítmény mérésének szerepét és lehetőségeit a tudománymetriában.

A TUDOMÁNYOS TELJESÍTMÉNY MÉRÉSE ÉS A TUDOMÁNY SZERKEZETE

A tudományos teljesítmény értékelése Magyarországon is komoly hagyományokkal rendelkezik, különösen akadémikusi, egyetemi tanári kinevezésnél, MTA-doktori címek és PhD fokozatok elbírálásánál, habilitációs eljárásnál, valamint pályázatok, kutatási támogatások odaítélésénél. A tudományos teljesítmény meghatározásánál azonban felmerül a kérdés, hogyan lehet e teljesítményt empirikus alapokon megközelíteni. A nemzetközi tudományos életben számos mérce létezik a tudományos teljesítmény mérésére, mint a publikációs tevékenység, a hazai és nemzetközi díjak, a szerkesztőbizottsági tagságok, könyvfordítások, az egyetemi oktatói minősítések, a hallgatók elismerése és egyéb presztízzsel bíró tudományos társaságokban való tagságok, melyek jelzik a szakma megbecsülését. Azonban a tudományos teljesítmény nemzetkö-

zileg alkalmazott mérésének alapmódszerei, mint a szakértői teljesítményvizsgálat *(peer review),* a szakértői felmérés *(expert survey)*[3] és az idézetelemzés alkalmazása Magyarországon még várat magára. Angolszász országokban, ahol régóta használják az idézettséget – amely megmutatja, hogy az adott tudományterületen belül mely szerzőket idéztek leggyakrabban a kortársak – mint az akadémiai státus és egyetemi presztízs mércéjét (Buttler and McAllister, 2009), gyakran hangoztatott kifejezés a *„publikálj vagy pusztulj"* (*„publish or perish")* hazánkban is egyre fontosabb lesz. Az idézettségi indexek objektivitását azonban megszorításokkal kell kezelni, illetve értelmezni, ugyanis maga az idézettség ténye elsősorban a tudományos gondolatok megtermékenyítő hatását bizonyítja, azonban „a magas idézettséget demokratikus közösségekben olyan tudományon kívüli tényezők befolyásolhatják, mint a tudományos divatok, meghökkentő kijelentések, tudományon kívül megszerzett tekintély átvitele a tudomány területére – ezek mind torzíthatják a tudományos idézettségi indexet" (Lánczi, 2001). Az idézettségi mutatóra ható torzító tényezőket veszi számba Tóth István János *A magyar közgazdászok tudományos hatásának és produkciójának mérése 1969–2004* c. tanulmányában, melyben olyan torzító tényezőre hívja fel a figyelmet, mint a „negatív elismerés" amely azonban hasznos, hiszen egy tudományos tézis cáfolása, vitatása a tézis hatását bizonyítja a tudományos életre. Egy tudományos munka idézettségét fokozhatja a mű témáját adó tudományterület ezoterikussága is, ugyanis egy zártabb kutatási területen dolgozó kutató kevesebb idézettségre számíthat, mint a mainstream vagy felkapottabb tudományterületen dolgozó kollégája. Az idézettség továbbá függ az adott tudományterületre jellemző hivatkozási szokásoktól, illetve az önhivatkozások számától, és a kutatóra jellemző publikációs szokásoktól is. Vannak akik keveset publikálnak, ám amikor közreadják műveiket, jelentős tudományos hatást érnek el, és vannak olyanok, akik gyakran publikálnak, mégsem idézik őket. Emellett a tényleges tudományos feladatokon kívül is számos területre korlátozódik egy kutató tevékenysége, az adminisztratív feladatok ellátására szánt munkaidő mellett egy kutató tanít, más tanulmányát bírálja, kutatást szervez, szakmai vitákon és konferenciákon vesz részt. Elképzelhető, hogy egy kutató úgy is hatást gyakorol a szélesebb kutatói közösségre, ha soha nem ír le egyetlen szót sem, hiszen lehetnek olyan tanítványai, akikre gondolatai nagy hatással vannak, vagy kiváló tudományszervező készséggel bír/rendelkezik (Tóth, 2004). Azonban általánosságban megállapítható, hogy aki gyakrabban publikál, annak nagyobb esélye van arra, hogy többször idézzék, mint ritkábban publikáló kollégáját. Az idődimenzió szerepe társadalomtudományok esetén nem annyira jelentős, mint a természettudományokban, ahol a tudomány fejlődésének dinamikája következtében bizonyos tudományos felfedezések az idő múlásával meghaladottá válnak. A társadalomtudományok vizsgálódásai és tudományos eredményei tehát nincsenek annyira kiszolgáltatva az időnek, mint a természettudományok tudományos közlései.

A Szemle szerzőinek és az általuk hivatkozott szerzőknek a vizsgálata során ezért érdemes feltárni, hogy a természettudományokban már régóta nagy hagyománnyal bíró, illetve a hazai közgazdaság-tudományban már meghonosodott és elfogadott gyakorlat – mely szerint a tudománymetria módszereivel bemutatható és leírható, kik alkotják, és mely tudományterületekről rekrutálódtak a mai politikatudomány képviselői – milyen képet fest a hazai politikatudományról.

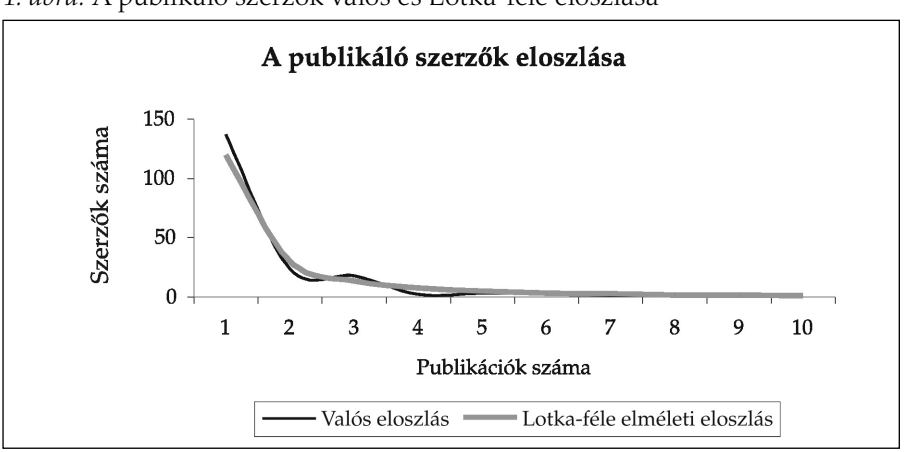
A POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE

A Politikatudományi Szemle 1992 óta, több mint másfél évtizede e szakma képviselőinek legfőbb hazai publikációs fóruma. Az elemzés tárgyát ezért a kezdetektől, 1992-től 2007-ig terjedő időintervallumban a Szemlében közölt, mintegy 447 hazai szerzőtől származó tanulmány, vitacikk, tájékozódás és egyéb tematikus rovatban megjelent közleményeket publikálók és ezen művekben hivatkozott magyar szerzők képezték. A recenziók, könyvismertetők hazai szerzői, a külföldi szerzők tanulmányai és egyéb közlései nem képezték a vizsgálandó minta részét.

A publikációk számának megoszlása

A tudománymetriát már régóta foglalkoztatja a szerzők és az általuk írt cikkek száma közötti összefüggés, melyet A. J. Lotka vizsgált először. Törvényének lényege, hogy az n dolgozatot írt szerzők száma $1/n^2$-tel arányos. „Azaz minden 100, meghatározott időintervallum alatt mindössze egy cikket írt szerzőre 25 kétdolgozatos, 11 háromdolgozatos jut, és így tovább." (Price, 1979) Tehát egy adott szakterületen a szerzők 60%-ának csak egy, 15%-ának kettő, míg 7%-ának három publikációja valószínűsíthető és így tovább.

1. ábra. A publikáló szerzők valós és Lotka-féle eloszlása



Mint az 1. táblázatból is látszik, 161 főnek egy publikációja jelent meg a Szemlében, míg tíznél több publikációja hétnek. Lotka törvényéhez hasonlóan, ebben az esetben a szerzők 68%-ának született egy, 13%-ának kettő, 7%-ának három, és csak a szerzők 3,6%-ának nyolc vagy több publikációja a Szemlében.

1. táblázat. Cikkek és szerzőik száma a Politikatudományi Szemlében (1992–2007)

Cikkek száma	szerzők száma	%
0-1,5	161	68
2-2,5	31	13
3-3,5	17	7
3,8-4,5	10	4
4,8-5	4	2
6	4	2
8	2	0,4
10	4	2
10,5	1	0,4
11	1	0,4
14	1	0,4
	236	100

A 236 szerző 447 publikációja összesen 2642 hivatkozást tartalmazott hazai szerzőkre vonatkozóan, beleértve az önhivatkozásokat is. Önhivatkozások nélkül – melyek nem képezték további kutatás tárgyát – 2465 hivatkozás szerepelt 1126 hazai szerzőtől származó munkára vonatkozóan. Tehát a Politikatudományi Szemlében a vizsgált időintervallumban (1992–2007) összesen 236 szerző 447 publikációja jelent meg, és e szerzők publikációikban legalább egyszer hivatkoztak magyar szerző tollából született műre, utóbbiak száma 1126. A Szemlében a vizsgált időintervallumban 27 többszerzős formáció (54 szerző) 32 többszerzős cikket publikált. Ezen cikkek 28%-a külföldi szerzőtársakkal együttműködve született.

Az alapsokaságtól a vizsgálandó minta kialakításáig

Mint már szó volt róla, egy szerző publikációinak száma és a szerző idézettségének gyakorisága összefügg. Bizonyos esetekben azonban vannak sokat publikáló, de keveset idézett, vagy sokat idézett, de keveset publikáló szerzők is, akik hatást fejtenek ki a tudományra, azonban a legtöbb esetben a legnagyobb csoportot a vagy csak egyszer publikáló, vagy csak egyszer idézett szerzők képezik. A vizsgált alapsokaság (publikálók és hivatkozottak) igen terjedelmes, ezért a fentiekből adódó aránytalanságok elkerülése érdekében szükség van bizonyos szelekcióra, így a minta kialakításának legfőbb célja, hogy a politikatudományra hatást kifejtő tanulmányok szerzői és a leggyakrabban hivat-

kozott szerzők feltárása megvalósuljon. A mintába az a szerző került be, akinek a Szemlében megjelenő publikációinak száma és/vagy az idézettségének száma együttesen elérte az 5,1-et,[4] ezzel a kritériummal megközelítőleg a teljes sokaság legfelső decilise, azaz 10% került a mintába. Ahhoz, hogy valaki a bekerüljön, nem volt elegendő, ha egyszer publikált a Szemlében (152 fő), viszont senki nem hivatkozott rá, vagy fordítva – az adott szerzőre egyszer hivatkoztak (812 fő), azonban a publikációs aktivitás nem volt meghatározó a Szemle hasábjain belül. A többszerzős cikkek esetén a cikkek számának megosztása a szerzőtársak arányában történt, azaz, ha két szerző közölt 1 cikket, akkor mind a ketten 0,5 értéket kaptak, ha hárman közöltek egy cikket, akkor 0,3 értéket kaptak közös publikációik után, nem számolva a szerzőtársi kapcsolathálókban betöltött vezető (leader) és követő (follower) szerep különbségeivel. A Szemlében megjelent többszerzős publikációk és a hivatkozott többszerzős cikkek szerzői közül a mintába került személyekből 24 fő szerzőtárssal is, míg 8 fő csak szerzőtárssal publikált. A fenti szelekcióval azoknak a szerzőknek is volt esélyük a mintába kerüléshez, akik nem publikáltak, de gyakran hivatkozottak, vagy sokat publikáltak, és csak néhányszor hivatkoztak rájuk.

Így a minta a publikációk száma és nettó idézettség szerint a következőképpen alakult: a mintát alkotó 105 fő közül 73 fő (70%) publikált is a Szemlében a vizsgált időintervallumban,[5] akik az összes publikáló szerző (236) 31%-át alkotják, és összesen 261 cikket közöltek a folyóiratban, azaz az összes megjs4.1(e)-.6(n)13.4(t)-.2(m)-8.4(a)5.3(g)-63.7(y)-11.3(a)-29.2(r)-.2(n)8.7(y)1.8(el)-6.9(v)-53

2. táblázat. A publikációk számának megoszlása a teljes mintán belül

Sorrend	Név	cikkszám	sorrend	fő	cikkszám
1.	Ágh Attila	14	14–17.	4	4,8-5
2.	Pokol Béla	11	18–26.	9	3,8-4,5
3.	Fricz Tamás	10,5	27–39.	13	3-3,5
4–7.	Balogh István	10	40–52.	13	2-2,5
	Csizmadia Ervin	10	53–70.	19	0,6-1,5
	Körösényi András	10	71–105.	34	0-0,5
	Szabó Máté	10			
8–9.	Kulcsár Kálmán	8			
	Szabó Márton	8			
10–13.	Enyedi Zsolt	6			
	Ilonszki Gabriella	6			
	Kende Péter	6			
	Paczolay Péter	6			

A mintát alkotók demográfiai jellemzői

A rendelkezésre álló adatok alapján a szerzők néhány 2007-ben fennálló biográfiai adatát társítva, a követezőkben az életkor, nem, iskolai végzettség mentén tárom fel e szerzőcsoport szociológiai jellemzőit, ezt követően a tudományos tevékenység publikációs és hivatkozási dimenziói mentén almintákat képezve vizsgálom meg, van-e különbség az aktívan publikálók, illetve a leggyakrabban idézett szerzők előbb felvázolt jellemzői között.[6]

Nemi megoszlás tekintetében a minta jelentős részét – 92%-át – férfiak alkotják. 2007-ben, az adatgyűjtés évében az átlagéletkor 58 év volt. A mintában szereplők több mint fele 56 év feletti, a legfiatalabb 28, míg a legidősebb 81 éves, 6 fő már nem élt 2007-ben.[7]

Iskolai végzettség szakonkénti bontásban

A politológia mint diszciplína és maga a politológusképzés a rendszerváltást követően lépett az intézményesülés útjára, fokozatosan építve ki az akadémiai struktúrán belüli helyét, képzési intézményeit. Azonban „a politikával kapcsolatos különböző szerepek és azon belül a politológus végzettséghez kisebb vagy nagyobb mértékben kötődő szakmák megkülönböztetése, meghatározása, az egyes szakmák és szerepek sajátosságainak megragadása és egymáshoz való viszonyuk elemzése" (Körösényi et al, 2008) sokáig váratott magára. A közelmúltban, túllépve a szerepek és hagyományok tisztázásának körén, elkezdődött a jelen feladatainak és a már megjelent differenciálódó politológusszerepek mibenlétének feltérképezése. Előtérbe került a politológus fogalmának feltárása, a fogalmi zavar okainak tisztázása. Körösényi András, Tóth Csaba és Török Gábor *Ki a politológus?* című tanulmányukban megadják a politológus kifejezés egy adott értelmezését. Álláspontjuk szerint a politológus kifejezés „alkalmazható mindenkire, aki ilyen típusú (bármilyen fokú) végzettséggel rendelkezik, függetlenül attól, milyen konkrét tevékenységet űz" (Körösényi et al, 2008), ugyanakkor véleményük szerint „többet tudunk meg, ha nem a végzettségük, hanem konkrét tevékenységüket leíró fogalommal – politikatudós, politikai elemző, tanácsadó stb. – jelöljük őket. Elkülönítjük tehát a tevékenységet a végzettségtől." (Körösényi et al, 2008) Tehát a politológus kifejezés számukra végzettséget jelent, míg a politikával foglalkozók különböző tevékenységek mentén történő differenciálása az adott foglalkozásra jellemző szerepek és tevékenységek mentén bármilyen végzettséggel történhet. A mintában szereplőket végzettségük és tevékenységük szerint is a heterogén összetétel jellemzi. 35%-uk jogtudományi alapvégzettséget szerzett, míg 18% a mintán belül a közgazdasági végzettségűek aránya. A mintában 12% a történészek, 9% a filozófusok aránya. A felsorolt szakok alkotják a politológia mint tudomány művelőinek legnagyobb rekrutációs bázisát. Ezen adatok e tudomány interdiszciplináris jellegét támasztják alá, és a politikatudomány szélesebb perspektívájú megközelítését és nyitottságát biztosíthatják, jóllehet for-

málisan vett főszakkénti, nappali tagozatos politológusképzésről 1997 előttig nem beszélhetünk.

3. táblázat. A mintában szereplők elvégzett szakjainak aránya a mintán belül

Elvégzett szak		fő	%
1.	Jog	37	35,2
2.	Közgazdaságtan	19	18,1
3.	Történelem	13	12,4
4.	Filozófia	9	8,6
5.	Nyelv	7	6,7
6.	Szociológia	6	5,7
7.	Nincs adat	4	3,8
8.	Reál szak	2	1,9
9.	Egyéb	2	1,9
10.	Népművelés	2	1,9
11.	Politológia	2	1,9
12.	Kommunikáció	1	1,0
13.	Kulturális antropológia	1	1,0
14.	Összesen	105	100

A fenti táblázat az elsőként elvégzett alapszakok megoszlását jeleníti meg, azonban a mintában szereplők 41%-a tanulmányait folytatva második, majd 26%-uk harmadik szakot is elvégzett. Az alapszakok mellett főként a filozófia, történelem, szociológia és nyelvszakok voltak népszerűek. A későbbiekben összesen 3 fő szerzett még politológusdiplomát. A mintában szereplők 80%-a a fővárosban végezte tanulmányait. Külföldi tapasztalatokkal 26%-uk rendelkezik. Ők tanultak, tanítottak vagy részt vettek vendégoktatóként külföldi egyetemeken. 18% Nyugat-Európában, 6% az Amerikai Egyesült Államokban, 2% Kelet-Európában vagy Japánban.

A minta tudományos fokozat és akadémiai cím szerinti megoszlása

Magyarországon 1993-tól változott meg a tudományos tevékenységgel foglalkozók minősítési rendszere. Előtte az Akadémia Minősítő Bizottsága adományozta a kandidátusi és az MTA nagydoktora címet, míg a „dr. univ" vagy kisdoktori cím – melyet az egyetem adományozott – nem számított az Akadémia által elismert fokozatnak. Az Akadémia a „tudomány kandidátusa" fokozatot annak a pályázónak ítélte oda, aki önálló tudományos kutatásra való alkalmasságát igazolta, és a szabályzatban foglalt követelményeknek megfelelt, míg a „tudomány doktora" fokozatot az a pályázó érdemelte ki , aki tudományszakának mértékadó hazai és külföldi tudományos körei előtt ismert, huzamos ideig kiemelkedő tudományos kutatói munkásságot fejtett ki, az ál-

ezzel hozzájárult tudományszakának továbbfejlődéséhez. 1993-tól a tudományos címek odaítélése egységesült, és az amerikai, illetve nyugat-európai eljárásnak megfelelően alakult. A PhD fokozat a kandidátusi címmel vált egyenértékűvé. A PhD elnyeréséhez doktoriskolai tanulmányok, illetve doktori disszertáció benyújtása is szükséges. E minősítő eljárás az egyetemi struktúra részévé vált, és az egyetemi autonómia keretein belül működik. Azonban a PhD fokozat a legtöbb országban az egyetemi katedra megpályázásához nem elegendő – ahhoz habilitációs eljárás szükséges. Az MTA doktora cím odaítélése továbbra is az Akadémia hatásköre, melyet megadott szempontok alapján – mint publikációs tevékenység, nemzetközi elismertség, iskolateremtés, részvétele a tudományos továbbképzésben és minősítésben – bírálnak el.

A mintában szereplők 7,6%-a nem rendelkezik tudományos fokozattal, míg 13% az Akadémia tagja.[8]

4. táblázat. A mintában szereplők legmagasabb tudományos fokozat és akadémiai cím szerinti megoszlása

Legmagasabb tudományos fokozat és akadémiai cím	fő	%
Politikatudomány kandidátusa	16	15,2
MTA tagja	14	13,3
Nincs tudományos fokozata	8	7,6
Szociológiai tudomány kandidátusa	7	6,7
Szociológiai tudomány MTA-doktor	7	6,7
Politikatudomány PhD	7	6,7
Állam- és jogtudomány MTA-doktor	6	5,7
Filozófiatudomány kandidátusa	5	4,8
Politikatudomány MTA-doktor	5	4,8
Szociológia PhD	4	3,8
Állam- és jogtudomány kandidátusa	3	2,9
Közgazdaság-tudomány PhD	3	2,9
Egyéb PhD	3	2,9
Nincs adat	3	2,9
Állam- és jogtudomány PhD	2	1,9
Közgazdaság-tudomány kandidátusa	2	1,9
Filozófiai tudomány MTA-doktor	2	1,9
Regionális tudomány MTA-doktor	2	1,9
Közgazdaság-tudomány MTA-doktor	2	1,9
Történelemtudomány PhD	1	1,0
Történelemtudomány kandidátusa	1	1,0
Történelemtudomány MTA-doktor	1	1,0
Irodalomtudomány MTA-doktor	1	1,0
Összesen	105	100

A mintában szereplők több mint negyedének (26,5%) van politikatudományhoz köthető tudományos fokozata vagy címe, azaz végzettsége politológus. 18% a szociológia, míg 12% a jogtudomány, 7% a közgazdaság-tudomány területéről érkezők aránya. Amíg az elvégzett szakok esetén a jogtudomány, a közgazdaság-tudomány és a történelem dominanciája érvényesült, addig a tudományos fokozatok és címek esetén megfigyelhető a politikatudomány és szociológia felé történő orientáció, hiszen e területeken tudományos fokozat megszerzésére már jóval a politológia mint alapszak intézményesülése előtt lehetőség nyílt. A kor, tudományos fokozat és cím birtoklásának összefüggéseit vizsgálva nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az életkor és a tudományos teljesítmény között korreláció van. Korcsoportonkénti megoszlás tekintetében a 35 év alatti korcsoportba tartozó két fő közül az egyik nem rendelkezik tudományos fokozattal, míg egynek PhD fokozata van. A 36–45 év közötti korcsoportba tartozóknak vagy kandidátusi, vagy PhD fokozata van. A 46–55 év közötti kohorszba tartozók kétharmada rendelkezik vagy kandidátusi vagy PhD fokozattal, míg 17% az MTA doktori cím birtokosa. Az akadémikusok a 66 év fölötti kohorszban felülreprezentáltak (34%), addig az MTA-doktori cím birtokosainak többsége 56–65 év közötti (42%). Összesítve tehát, a mintába tartozók 7,6%-ának nincs fokozata. 34%-nak kandidátusi, 21%-nak PhD fokozata van, míg a minta negyede az MTA doktora cím birtokosa, 14% az MTA tagja.

Felsőoktatási intézményi háttér, mint az oktatói tevékenység terepe

A mintában szereplők jelentős része nem csak publikációs tevékenysége révén fejt ki hatást a tudományos közösségre, hanem oktató-kutató tevékenysége révén is. Jelen esetben az intézményi háttér feltérképezésénél az az intézmény volt a meghatározó, amit a mintában szereplők szakmai életrajzukban feltüntettek, függetlenül az oktatói hierarchiában elfoglalt helyüktől, vagy habilitációs eljárásban való részvételüktől. Abban az esetben, ha valaki több intézményben is végzett oktatói tevékenységet, az az intézmény számított, ahol megállapíthatóan magasabb foglalkoztatási státusa volt.

A mintában szereplők 90%-a részt vesz oktatóként felsőoktatási képzésben. 9%-uk végez oktatói tevékenységet valamely külföldi egyetemen. Az ELTE Állam- és Jogtudományi karához, amely magában foglalja az ELTE Politikatudományi Intézetét is – ahol a rendszerváltás utáni nappali tagozatos politológusképzés elsőként indult az országban –, a mintában szereplők ötödének van valamilyen kötődése, míg a Budapesti Corvinus Egyetemen oktat a mintában szereplők 16%-a. A Közép-európai Egyetem (CEU) az Amerikai Egyesült Államokban és a Magyar Köztársaságban akkreditált budapesti székhelyű felsőoktatási intézmény, amely 2005-ben szerezte meg a magyar egyetemi elismerést, politológus mesterképzést, összehasonlító politikatudományi szakirányú továbbképzést, valamint posztgraduális képzést nyújt a közgazdaság-tu-

domány és a történelemtudomány területén, azaz a politikatudomány területén és határterületein, teret adva a politikatudomány interdiszciplináris megközelítésének. Itt végez oktatói tevékenységet a mintába tartozók 9%-a. Az ELTE Társadalomtudományi karán, ahol a szociológia, szociálpolitika tudományának oktatásával párhuzamosan jelen van a Politikai és Nemzetközi Tanulmányok Intézete, amely társadalomtudományi szakterületen, a nemzetközi tanulmányok és a politológia keretein belül képzi a hallgatókat, a mintába tartozók 7%-a oktat. Miskolcon, az ELTE Bölcsészettudományi Karán 6%, míg a Szegedi és a Debreceni Egyetemen 3%, Pécsen 2% vesz részt az egyetemi képzésben oktatóként. A mintában szerepelnek a Zsigmond Király Főiskola, illetve az Általános Vállalkozási Főiskola oktatói is. 66% oktat Budapesten, így Budapest dominanciája ezen a területen is megfigyelhető.

Akadémiai kutatóintézetek, mint a kutatói tevékenység kiemelt terepe

Az Akadémia a tudományok művelésének központi tényezője, e feladatának érvényesítése érdekében kutatóhálózatot tart fenn a természet- és a társadalomtudományok területén egyaránt, melyek a magyar tudomány kiemelkedően produktív szereplői, ezért a felsőoktatási intézmények mellett az Akadémiához kötődő kutatói tevékenység feltárása is fontos. A mintában szereplők 70%-a nem dolgozik az Akadémiához kötődő kutatóhálózat egyikében sem, míg a minta 22%-a az MTA Politikai Tudományok Intézetének, 3%-a az MTA Jogtudományi Intézetének, és megközelítőleg 1-1%-a a Társadalomkutató, a Regionális Kutatások, a Filozófiai Kutatóintézet, a Közgazdaság-tudományi, illetve a Világgazdasági Kutatóintézet és Történettudományi Intézet kutatója.

5. táblázat. A teljes mintában szereplők akadémiai kutatóhelyek szerinti megoszlása

Intézmény	fő	fő (%)	átlagos publikációszám	átlagos idézettség
Nem dolgozik kutatóintézetben	73	69,5	2,4	11,2
MTA Politikai Tudományok Intézete	23	21,9	3,6	13,7
MTA Jogtudományi Intézete	3	2,9	0,3	7,5
MTA Társadalomkutató Központ	1	1	1,5	5,5
MTA Regionális Kutatások	1	1	2,0	6,5
MTA Filozófiai Kutatóintézet	1	1	0,0	6,0
MTA Közgazdaság-tudományi Intézete	1	1	1,5	7,0
MTA Világgazdasági Kutatóintézet	1	0,9	0,0	7,0
MTA Történettudományi Intézet	1	0,9	0,0	6,0
Total	105		2,5	11,4

A vizsgált időintervallumban a Szemlében – mely az MTA Politikatudományi Bizottsága és az MTA Politikai Tudományok Intézetének referált folyóirat – az

MTA Politikai Tudományok Intézetének tagjai átlagosan 3,6 publikációt közöltek. Ebben a csoportban volt a legmagasabb a publikációs aktivitás. Szintén az MTA PTI kutatói rendelkeznek a legmagasabb idézettséggel, ezen csoporton belül az átlagos idézettség 13,7, míg a kutatóintézetben nem dolgozókra eső átlagos hivatkozás 11,2 volt. Tehát a Politikatudományi Szemlében leggyakrabban publikálók, illetve leggyakrabban hivatkozott szerzők az MTA Politikai Tudományok Intézetéhez köthetők.

A politikatudomány intézményesülésével együtt a tudomány kialakította saját belső értékelési, jutalmazási mechanizmusait is, melynek legjobb példája a Magyar Politikatudományi Társaság és a Bibó István Alapítvány által 1993-ban létrehozott Bibó-díj, melyet évenként adományoznak a magyar politikatudomány kiemelkedő teljesítményt nyújtó képviselőinek. A mintában az eddig kitüntetett összes Bibó-díjas, sőt maga a névadó Bibó István is szerepelt.

PUBLIKÁCIÓS ÖSSZEFÜGGÉSEK

Az alábbiakban a publikációs gyakoriságról és a publikálók általános jellemzőiről lesz szó. A 6. számú táblázat a publikációk számának mintán belüli megoszlását mutatja. 32% nem, vagy csak szerzőtársként publikált, míg 1 és 3,5 közötti publikációt 43% tudhat magáénak, és csak a legfelső decilis, azaz legfelső 10% publikált nyolcszor vagy többször a Politikatudományi Szemlében. Az átlagos publikációszám 2,5 volt.

6. *táblázat.* A publikációk számának megoszlása a teljes mintán belül

Publikációk száma (db)	fő	százalék	kumulatív százalék
0-0,5	34	32,4	32,4
0,6-1,5	19	18,1	50,5
2-2,5	13	12,3	62,9
3-3,5	13	12,3	75,2
3,8-4,5	9	8,6	83,8
4,8-5	4	3,8	87,6
6	4	3,8	91,4
8	2	1,9	93,3
10	4	3,8	97,1
10,5	1	1,0	98,1
11	1	1,0	99,0
14	1	1,0	100
	105	100	

A Szemlében megjelent publikációk számának ismertetésénél azonban nem mindegy, hogy a publikáló által a pályán eltöltött idő hogyan viszonyul a Szemle alapításának időpontjához, azaz hány év lehetősége volt az adott szerzőnek arra, hogy a Szemle fennállása óta eltelt időintervallumban publikálhasson. Tehát ha a pályán eltöltött évei meghaladják a Szemle alapítása óta eltelt 16 évet, akkor minden évben volt esélye a publikálásra a periodikában.[9] Egy mű tudományos hatását tekintve ugyan nincs jelentősége az idődimenziónak, azonban a tudományos teljesítmény mérésénél a pályán eltöltött évek száma is jelentőséggel bír. Ezt a tényezőt vettem figyelembe a publikációs index létrehozásakor. A publikációs index ötéves periódusra számítva mutatja az adott szerző Szemlében megjelenő publikációinak számát, a *„publikációs esély"* menti egyenlőtlenségek kiküszöbölésével.[10] A pályán eltöltött évek kiszámítása megegyezik a nemzetközi standard számításmóddal, azaz a szerző 25. életévétől kezdődően számít, ugyanis körülbelül ekkortól van elvi lehetőség a megszerzett tudás birtokában a tudományos pályára lépésnek. Ezzel a meghatározással a pályára lépés becsült évét kapjuk, nem pedig a személyenként gyakran eltérő tudományos pályára lépés konkrét évét. A mintában szereplők 88%-a már a Szemle megjelenése előtt tudományos pályán dolgozott, tehát volt esélye arra, hogy a folyóirat indulásától kezdve minden évben publikálhasson. Így, ezt az esélyt és a pályán eltöltött éveket figyelembe véve állíthatjuk fel az alábbi publikációs produktivitási rangsort, amely megmutatja a pályán eltöltött évek és a Szemle alapítása óta eltelt idő függvényében az adott szerző ötévenkénti – a Szemle hasábjain közölt – publikációinak számát. Az ötéves átlagra a jobb átláthatóság érdekében van szükség, mivel a publikációk gyakorisága viszonylag alacsony, az ötéves átlagonkénti periódus szemléletesebb.

7. táblázat. Publikációk számának ötéves átlaga a Szemle fennállása óta eltelt időintervallumban

Publikációk átlaga 5 éves periódusban	fő	százalék	kumulatív százalék
0	31	29,5	29,5
0,09	1	1,0	30,5
0,16	2	1,9	32,4
0,19	1	1,0	33,3
0,31	12	11,4	44,8
0,47	6	5,7	50,5
0,63	9	8,6	59,0
0,78	2	1,9	61,0
0,91	1	1,0	61,9
0,94	9	8,6	70,5

Aktív publikálók			
1,09	3	2,9	73,3
1,18	1	1,0	74,3
1,19	1	1,0	75,2
1,25	6	5,7	81,0
1,33	1	1,0	81,9
1,41	1	1,0	82,9
1,50	1	1,0	83,8
1,56	2	1,9	85,7
1,88	4	3,8	89,5
2,08	1	1,0	90,5
2,50	3	2,9	93,3
3,13	4	3,8	97,1
3,28	1	1,0	98,1
3,44	1	1,0	99,0
4,38	1	1,0	100
Összesen	105	100	

A fenti táblázatból jól látszik, hogy a mintában szereplő szerzők csaknem 29,5%-a (31 fő) közvetetten került a Politikatudományi Szemle hasábjaira, azaz más szerzők hivatkozása által, míg 27%-nak ötévente legalább egy publikációja jelent meg a Szemlében. Az aktív publikálók almintájában az átlagos publikációszám (6,1), a teljes minta átlagának több mint a kétszerese.

Az aktív publikálók almintájának kialakítása

Az elemzés a továbbiakban az aktív publikálókra korlátozódik. Aktív publikálónak tehát az a szerző tekinthető, akinek a publikációs indexe 1,09 vagy ennél nagyobb volt, azaz ötévente legalább egy publikációt jelentetett meg a folyóiratban. 5 szerző esetén a pályán eltöltött évek száma kevesebb volt, mint a Szemle alapítása óta eltelt idő, azonban publikációs teljesítményük sok idősebb pályatársét meghaladta – már ami a Szemlében megjelent publikációikat illeti –, hiszen a pályán eltöltött éveikhez viszonyítva több publikációjuk jelent meg, mint azoknak, akik számszerűen lehet, hogy gyakrabban publikáltak a folyóiratban, mint fiatalabb pályatársuk, azonban időarányosan ez a teljesítmény mégsem emelkedik az átlag fölé.

8. táblázat. Publikációs index szerinti rangsor

Név	Publikációs index	Publikációk száma
Ágh Attila	4,38	14
Pokol Béla	3,44	11
Fricz Tamás	3,28	10,5
Balogh István	3,13	10
Csizmadia Ervin	3,13	10
Körösényi András	3,13	10
Szabó Máté	3,13	10
Kulcsár Kálmán	2,50	8
Szabó Márton	2,50	8
Tóth Csaba (3 év)	2,50	2
Török Gábor (11 év)	2,08	5
Enyedi Zsolt (15 év)	1,88	6
Ilonszki Gabriella	1,88	6
Kende Péter	1,88	6
Paczolay Péter	1,88	6
Bayer József	1,56	5
Bozóki András	1,56	5
Szabó Ildikó	1,50	4,8
Fábián György	1,41	4,5
Béndek Péter (14 év)	1,33	4
Arató András	1,25	4
Gombár Csaba	1,25	4
Kis János	1,25	4
Lánczi András	1,25	4
Schlett István	1,25	4
Tóka Gábor	1,25	4
Kiss Balázs	1,19	3,8
Boda Zsolt (13 év)	1,18	3,3
Kovács László Imre	1,18	3,5
Simon János	1,18	3,5
Csapody Tamás	1,09	3,5

A 8. táblázatból látszik, hogy a 2007-ben három éve pályán lévő Tóth Csaba publikációs indexe megegyezik a nála idősebb, azonban abszolút számban négyszer annyi cikket publikáló Kulcsár Kálmánéval, mert a publikációs index jutalmazza a rövid idő alatt nyújtott kiemelkedő publikációs aktivitást és tudományos teljesítményt. Az aktív publikálókból létrehozott almintába tehát azok kerültek, akiknek publikációs aktivitása ötévente legalább egy cikkel gazdagította a Szemle tartalmát.

Az aktív publikálókból létrehozott almintában szereplők demográfiai jellemzői
Nemek szerinti megoszlás tekintetében az aktív publikálók almintájába kerülők 7%-a nő, szemben a teljes minta 8%-ával. Az átlagéletkor 55 év, alacsonyabb, mint a teljes mintáé. Az alminta 3%-a 25 és 35 év közötti, míg a 66 év felettiek aránya 19%. A 36 és 45 év közötti korcsoportba 16%, a 46 és 55 év közötti korcsoportba 39% tartozik. Az almintában szereplők 61%-a 46 és 65 év közötti.

Az aktív publikálók végzettség szerinti megoszlása
A végzettségi és foglalkozási mutatók nem fedik teljes mértékben egymást, hiszen a tudományos végzettséghez és a konkrét tevékenységek gyakorlásához megkövetelt tudományos ismeretek nem válnak el olyan élesen egymástól, mint az egyetemi szakok esetén. Nincsenek olyan mereven rögzült határok, amelyek elkülönítenék egymástól a foglalkozás és végzettség közötti tevékenységtartományt, főleg ha olyan tudományt vizsgálunk, amelyet az interdiszciplinaritás jellemez. Alapvégzettség tekintetében az aktív publikálók almintájára a továbbiakban is a jogász végzettség dominanciája jellemző (42%), míg 10% a közgazdász és ugyanennyi a filozófus végzettséggel rendelkezők aránya. 13% a történész, míg 3-3% a szociológus és a politológusi alapvégzettségűek aránya az aktív publikálók almintáján belül. Sorrend és arányok tekintetében sincs jelentős eltérés a minta egészéhez képest,[12] azonban az alapvégzettség ismertetése ebben az esetben is félrevezető, mert csak a kezdeti tudományos elköteleződés irányáról informál, és mint kiindulópont funkcionál, melyet további szakok elvégzése és/vagy magasabb szintű tanulmányok követtek az almintában szereplők esetén.

Az aktívan publikálók tudományos fokozat és akadémiai cím szerinti megoszlása
A 31 aktívan publikáló személy közül 29 fő, azaz az alminta 93%-a rendelkezik tudományos fokozattal vagy akadémiai címmel, amely a teljes mintával megegyező arányt jelent. Az aktívan publikálók 42%-a kandidátusi, 23%-a PhD fokozattal rendelkezik. A minta 19%-át az MTA doktorai alkotják, míg 10% az MTA tagjainak, és 6% a fokozattal nem rendelkezőknek az aránya az aktív publikálók almintáján belül. Az MTA doktora címmel rendelkezők publikációs aktivitása a legmagasabb, az ebbe a csoportba tartozók egy főre eső átlagos publikáció száma 10, az MTA tagjainál 6,3, a kandidátusi fokozattal rendelkezők esetén az átlagos publikáció száma 5,6, míg a PhD-fokozattal rendelkezőknél 4,3 volt. Legkevesebbet a fokozat nélküliek publikáltak az almintán belül, átlagosan 3 publikációval, azonban a teljes minta átlagát (2,5) így is jelentősen meghaladják. Az elvégzett alapszakok helyett az aktívan publikálók tudományágak szerinti megoszlásának ismertetése többet árul el az almintában szereplők tudományos orientációjáról. Az alapvégzettség jogi és közgazdasági dominanciájával szemben,a tudományos fokozatokat és címeket vizsgálva az első helyen a politikatudomány szerepel. Az aktívan publikálók

almintájába tartozók 42%-a, azaz majdnem a fele rendelkezik politikatudományhoz kötődő tudományos fokozattal vagy címmel, míg 19% a szociológia, 16% a filozófia,területéhez kapcsolódik. 6,5% a történészek és a fokozat nélküliek, 10% az MTA tagjainak az aránya az aktív publikálók almintáján belül, míg a legkisebb arányban (3%) a jogtudomány és a közgazdaság-tudomány területén szereztek tudományos minősítést. A tudományágak szerinti megoszlás figyelembevétele tehát informatívabb, mint az alapvégzettség ismertetése, mert azt a tudományterületet jelöli, amelyből a legmagasabb tudományos minősítését szerezte az aktív publikáló, illetve amely területen általában tudományos kutató-oktató tevékenységet végez.[12]

Felsőoktatási intézményi háttér az aktív publikálók körében
Az aktív publikálók 97%-a végez oktató evékenységet valamely hazai felsőoktatási intézményben. Közülük 32% az ELTE jogi karán vagy politológia tanszékén, míg 19% a Budapesti Corvinus Egyetemen oktat. A Miskolci és a Szegedi Egyetemhez az alminta 10-10%-a köthető, míg 6 Közép-Európai Egyetemhez 6,5%.

Akadémiai kutatóintézetek az aktív publikálók körében
Az aktívan publikálók almintáján belül a 31 főből 9 fő köthető – az aktív publikálók almintájának harmada – Akadémiai kutatóintézethez. Mindannyian az MTA PTI kutatói. Az MTA PTI által foglalkoztatott kutatók 15%-a került be az aktív publikálók almintájába. Ezen kutatók átlagos publikációszáma 6,9, míg az Akadémiai kutatóhelyhez nem kötődő szerzőké átlagosan 5,7 volt. Az MTA PTI az egyetlen kutatóhely, ahol az aktív publikálók csoportjába tartozó szerzők jelen vannak,mint foglalkoztatottak. Az Intézet a Magyarországon folyó politikatudományi kutatások egyfajta bázisa és háttérintézménye, melyet az inter- és multidiszciplinaritásra való törekvés jellemez. Ezen intézmény adja ki, illetve szerkeszti a vizsgálat tárgyát képező Politikatudományi Szemlét is.

Az aktívan publikálók almintájában szereplők 42%-a (13 fő) részesült Bibó-díjban az elmúlt években.

IDÉZETTSÉGI JELLEMZŐK

A nemzetközi tudományos életben a tudományos hatás és teljesítmény mérésének leginkább elfogadott mércéje az idézettség. Ennek egyik oka, hogy az idézettség mérésével lehetőség van e teljesítmény objektív módszereken alapuló mérésére. Azonban az objektivitás mellett egy tanulmányban idézett művek kiválasztása szubjektív elemeket is tartalmaz. „Bár a releváns irodalom kiválasztása bizonyos mértékig valóban szubjektív, egy-egy szerző idézettségi mutatója sok hivatkozásból alakul ki, ezért a szubjektivitásból adódó hatások

statisztikailag nem szignifikánsak. Ezen elül,az idézett publikációk kiválasztása egyben értékítéletet is jelent, hiszen a szerzők olyan tudományos közleményekre támaszkodnak, amelyeket megbízhatónak és megfelelő színvonalúnak tartanak." (Oszti 2009) Az idézettség mérésére egyre változatosabb statisztikai eljárások jelentek meg. Az egyik legelterjedtebb az impakt faktor[13] (hatástényező), a tudományos folyóiratok átlagos idézettsége alapján megalkotott mutatószám, amely azon a feltételezésen alapul, hogy a cikkekre való hivatkozás az eredmények valamiféle további felhasználását, a többi kutatóra gyakorolt hatását igazolja.

Jelen tanulmány egy szerző idézettségére, azaz az adott szerzőre történt hivatkozások mérésére fókuszál, szemben a nemzetközi trendekkel, ahol az Social Science Citation Index adatbázisban egy cikk idézettségére kereshetünk rá. E tanulmányban szereplő idézettségi mutatók tehát nem egy cikk idézettségét mérik, hanem egy szerzőét, függetlenül attól, hogy az adott szerző különböző cikkeire hányszor hivatkoztak egy tanulmányon belül. Az idézettségi érték a következőképpen alakult: az a szerző került a mintába, akire egy adott publikációban hivatkoztak, függetlenül a hivatkozások számától (ha egy cikken belül egy adott szerző több művére is hivatkoznak, akkor az az idézés is egynek számított). Az önhivatkozások nem képezték a szerzőhöz rendelt idézettségi érték részét.

A leggyakrabban idézett szerzők almintájának kialakítása

Az idézettség részletesebb vizsgálatát teszi lehetővé a súlyozott idézettségi index létrehozása, amely a nettó, azaz önhivatkozás nélküli idézettség és a pályán eltöltött évek hányadosából készült mutatószám.[14] A korábbiaktól eltérően ennél a mutatónál a pályán eltöltött évek számítanak, nem pedig a Szemle alapítása óta eltelt idő, hiszen a Szemle aktuálisan megjelent cikkeiben korábban megjelent cikkeket is idéztek a szerzők. A teljes mintában szereplők 75%-át kevesebb mint kétszer idézték eddigi pályafutása alatt a Politikatudományi Szemlében, így a fennmaradó aktívnak tekinthető 26 fő adatait – akik a teljes minta legfelső quartilisát, azaz a legfelső 25%-ot reprezentálják – vizsgáljuk részletesen a következőkben. A leggyakrabban idézett szerzők almintájába tehát az a szerző került, akit legalább kétszer idéztek a Szemlében eddigi pályája alatt. Az erre a célra létrehozott mutató a súlyozott idézettségi index tehát a pályán eltöltött évek függvényében megmutatja, hogy a vizsgált időintervallumban az adott szerzőt hányszor idézték a Politikatudományi Szemle hasábjain. Az index ebben az esetben is jutalmazta, ha valakit fiatal kora ellenére gyakrabban idéztek. A leggyakrabban idézett szerzők esetében,a pályán eltöltött évek 3 és 41 év közötti intervallumba estek. Azonban a pályán eltöltött évek függvényében számított idézettségi index mellett az abszolút idézettség is fontos mutatószám, ezért a 9. táblázat mindkét mutatót, illetve a pályán eltöltött évek becsült számát is ismerteti.

9. táblázat. A leggyakrabban idézettek abszolút idézettség és idézettségi index szerinti rangsora

Név	Pályán eltöltött becsült évek	Abszolút idézettség	Idézettségi index
Körösényi András	23	67,8	2,95
Ágh Attila	41	35,8	0,87
Pokol Béla	32	31,5	0,98
Fricz Tamás	23	28,8	1,25
Bozóki András	23	28,6	1,24
Simon János	28	27,3	0,98
Csizmadia Ervin	24	24,3	1,01
Tóka Gábor	20	21,3	1,07
Stumpf István	25	20,2	0,81
Bruszt László	29	19,8	0,68
Enyedi Zsolt	15	19,6	1,31
Szabó Márton	40	19,3	0,48
Kis János	39	19,0	0,49
Kukorelli István	30	19,0	0,63
Szalai Erzsébet	34	19,0	0,56
Szabó Máté	26	18,0	0,69
Kiss Balázs	23	16,8	0,73
Ilonszki Gabriella	29	16,3	0,56
Kéri László	31	15,3	0,49
Navracsics Tibor	16	13,0	0,81
Török Gábor	11	11,8	1,07
Tóth Csaba	3	11,3	3,77
Kende Tamás	17	11,0	0,65
Szente Zoltán	16	9,0	0,56
Boda Zsolt	13	8,3	0,64
Mándi Tibor	10	6,0	0,60

Tehát például a 32 éve pályán lévő Pokol Béla 31,5, a 28 éve pályán lévő Simon János 27,3 idézetet kapott, idézettségi indexük megegyezik (0,98), így általánosságokban és hipotetikusan elmondható, hogy pályájuk minden évében átlagosan évente egyszer hivatkoztak rájuk. A követezőkben a tanulmány a leggyakrabban idézett 26 szerző részletesebb bemutatására fókuszál.

Demográfiai jellemzők

Nemek szerinti megoszlás tekintetében az almintában két nő szerepel: Szalai Erzsébet és Ilonszki Gabriella. Az átlagéletkor 49 év volt. Korcsoport szerinti meg-

oszlás tekintetében a leggyakrabban hivatkozott szerzők 42%-a 46–55 év közötti korcsoportba sorolható. 35% 45 év alatti, míg a legfelső 23% 56 év feletti.

A leggyakrabban idézettek tudományos fokozat szerinti megoszlása
A leggyakrabban hivatkozott 26 fő 88%-a rendelkezik tudományos fokozattal. A fokozatok részletes megoszlását a 10. táblázat mutatja.

10. táblázat. A leggyakrabban idézett szerzők tudományos fokozat szerinti megoszlása

Tudományos fokozat és cím szerinti megoszlás	fő	százalék	csoport átlagos idézettségi száma
Kandidátus	10	38,5	21,6
MTA-doktor	5	19,2	34,4
PhD	9	34,6	13,3
Nincs fokozata	2	7,7	15,1
Total	26	100,0	20,7

Az átlagos idézetszám a leggyakrabban hivatkozott szerzők esetén 21 volt, majdnem kétszerese a teljes minta átlagának. A PhD fokozattal rendelkezők csoportjához tartozik a legalacsonyabb átlagos idézetszám, 13, míg a fokozattal nem rendelkezők átlagos idézetszáma 15 volt. Az MTA doktorainak idézettsége volt a legmagasabb, átlagosan 34 hivatkozással. Az idézettségnél fontos szerepe van a tudományos pályán eltöltött időnek, azonban minél többet publikál valaki, annál valószínűbb a gyakoribb hivatkozás. A 46–55 év közötti korcsoportba tartozókat átlagosan 26-szor idézték, míg leggyakrabban, 35-ször a 66 év felettiekre hivatkoztak a Szemle szerzői a vizsgált időintervallumban. A 25–35 éves korcsoportba tartozók átlagos idézettsége volt a legalacsonyabb, átlagosan nyolcszor idézték e csoport tagjait.

11. táblázat. A leggyakrabban idézett szerzők legmagasabb tudományos fokozat szerinti megoszlása

Legmagasabb tudományos fokozat és cím	fő	százalék	átlagos idézetszám
Politikatudomány kandidátusa	6	23,1	24,3
Politikatudomány PhD	5	19,2	11,7
Politikatudomány MTA-doktor	2	7,7	42,9
Szociológia PhD	2	7,7	20,5
Állam- és Jogtudomány PhD	2	7,7	10
Szociológiai tudomány MTA-doktor	2	7,7	25,2
Közgazdaság-tudomány kandidátusa	1	3,6	16,8
Állam- és jogtudomány kandidátusa	1	3,6	19
Filozófiatudomány kandidátusa	1	3,6	19,3
Filozófiai tudomány MTA-doktor	1	3,6	35,8
Nincs tudományos fokozata	3	11,5	15,2
Total	26	100	20,7

Összességében, a tudományos fokozatokhoz kötődő tudományterületi bontásban továbbra is a politológus végzettség (50%) dominál a szociológia (15%) és a jogász végzettség (11%) előtt, közgazdaság-tudományi végzettségű a leggyakrabban idézettek 4%-a, míg a filozófia területéről érkezők az almintán belül 7%-kal rendelkeznek.

Felsőoktatási intézményi háttér a leggyakrabban idézettek körében
A Szemlében leggyakrabban hivatkozott szerzők fele az ELTE Jogi Karán vagy Politológia Tanszékén, míg 19% a Budapesti Corvinus Egyetemen oktat, az almintán belül megjelenik a Central European University (CEU) a harmadik helyen, 11%-kal a Miskolci Egyetem mellett.

Akadémiai kutatóintézetek a leggyakrabban idézettek körében
Akadémiai kutatóintézetekben való részvétel tekintetében a leghivatkozottabb szerzők – hasonlóan az aktív publikálók almintájához – csak az MTA PTI-ben vannak jelen. A leggyakrabban idézett szerzők 35%-a tagja a Magyar Tudományos Akadémia Politikatudományi Intézetének. Ebben az almintában az aktívan publikálók almintájához viszonyítva nincs szignifikáns különbség az MTA PTI tagsággal rendelkezők aránya között. Az MTA PTI munkatársainak átlagos nettó idézettsége 20, míg a kutatóintézetben nem foglalkoztatott szerzők nettó idézettsége 21 volt. Mindkét részmintának, azaz az MTA PTI munkatársainak és a kutatóhelyhez nem tartozók részmintájának átlagos idézettsége majdnem a kétszerese a teljes minta idézettségi átlagának (11,4). Jelentős az idézettség száma közötti eltérés a teljes mintában kutatóintézetekhez nem tartozók (11,2), és a teljes mintában az MTA PTI-hez tartozók (13,7) átlagos hivatkozásához képest is. A leggyakrabban hivatkozott szerzők esetén ugyanis az átlagos idézetszám 21 volt. Az MTA PTI tagjainak 78%-a kandidátusi, míg 11%-a PhD fokozattal vagy MTA doktora címmel rendelkezik. Az MTA PTI-hez tartozó kutatók mindegyike végez oktatói tevékenységet is. Harmaduk az ELTE Jogi Karán vagy Politológia Tanszékén, illetve a Miskolci Egyetemen, 11,5%-a a Debreceni Egyetemen és a Corvinus Egyetemen oktat oktat. A kutatóhelyhez nem tartozók 59%-a az ELTE Jogi Karán, 18%-a a CEU-n, 23%-a a Budapesti Corvinus Egyetemen oktat.

Az MTA PTI-hez tartozó leggyakrabban idézett kutatók 55%-ának legmagasabb fokozata a politikatudományhoz kötődik, míg harmaduk a legmagasabb tudományos fokozatát vagy címét filozófia, közgazdaság-tudomány vagy a szociológia területén szerezte. Ezzel szemben a leggyakrabban idézett, MTA-kutatóintézethez nem tartozó szerzők 47%-ának van a politikatudományhoz kötődő legmagasabb tudományos végzettsége, míg 18% a szociológia és a jogtudomány területén szerzett tudományos fokozatot vagy címet. Azaz a politológus végzettség az MTA PTI-ben a teljes mintához, illetve a kutatóhelyekhez nem tartozó leggyakrabban hivatkozott szerzőkhöz viszonyítva is felül-

reprezentált. Bibó-díjban a mintában szereplők 31%-a részesült, összesen 8 fő, másképpen fogalmazva a Bibó-díjasok majdnem 50%-a szerepel az almintában. A 8 főből kettő az MTA PTI kutatója, míg hat fő nem kötődik az MTA egyik kutatóintézetéhez sem.

A KÉT VIZSGÁLT DIMENZIÓ ÖSSZEGZÉSE – AZ ÖSSZESÍTETT ALMINTA

A legaktívabb publikáló és a leggyakrabban hivatkozott szerzők között természetesen átfedés van, így a két vizsgált aspektus összegzésénél kikristályosodik azon személyek köre, akik publikációs tevékenységük és idézettségük révén is átlagon felüli hatást gyakoroltak tudományos közösségükre a Szemlében megjelenő publikációk alapján. A vizsgált aspektusok által kirajzolódó összesített almintát a 12. számú táblázat mutatja.

12. táblázat. Az összesített táblázat mindkét alminta alapján

Név	Nettó hivatkozás	Publikációk száma
Ágh Attila	35,8	14
Boda Zsolt	8,3	3,3
Bozóki András	28,6	5
Csizmadia Ervin	24,3	10
Enyedi Zsolt	19,6	6
Fricz Tamás	28,8	10,5
Ilonszki Gabriella	16,3	6
Kis János	19,0	4
Kiss Balázs	16,8	3,8
Körösényi András	67,8	10
Pokol Béla	31,5	11
Simon János	27,3	3,5
Szabó Márton	19,3	8
Szabó Máté	18,0	10
Tóka Gábor	21,3	4
Tóth Csaba	11,3	2
Török Gábor	11,8	5

Demográfiai jellemzők

A két almintából összesített alminta tagjai mind férfiak. Átlagéletkoruk 49 év, pályán eltöltött éveik átlaga 24 év. A minta majdnem fele tartozik a 46–55 év közötti korcsoportba, egy-egy fő pedig a 25–35 év és a 65 év feletti korcsoportba. Négy fő a 36–45 év közötti korcsoportba, három pedig az 56–65 év közötti korcsoportba tartozik az összesített almintán belül.

Az átlagos publikációszám 6,8 a teljes minta 2,5-ös illetve az aktív publikálók 6,1-es publikációs átlagával szemben, míg az átlagos idézettség 23,8 volt a teljes minta 11,4-es, illetve a leggyakrabban idézettek 20,7-es átlagos idézettségével szemben.

Korcsoport szerinti megoszlás tekintetében a 25 és 35 év közötti korcsoportba tartozók átlagos publikációszáma 2, a 36–45 év közötti korcsoportba tartozóké 4,5 volt. A 46 és 55 év közötti korcsoporthoz tartozó átlagos publikációszám 7,3 volt, míg az 56 és 65 év közötti korcsoporté 7,6, a 66 év felettiek esetén pedig 14 volt.

A 25–35 év közötti korcsoport esetén 11, míg 36–45 év közötti korcsoport esetén 15,2, a 46–55 év közötti korcsoport esetén pedig 28,4 volt az átlagos nettó idézettség, míg 66 évtől felfelé megállt a 30-nál.

Tudományos fokozat és címek tudományágak szerinti megoszlás

A mintában szereplők 23%-a PhD fokozattal vagy MTA doktora címmel, míg a legtöbben (41,2%) kandidátusi fokozattal rendelkeztek, két szerzőnek nincs tudományos fokozata.[1] Az MTA doktora címmel rendelkezők átlagos publikációszáma volt a legmagasabb: 11, míg a kandidátusi fokozattal rendelkezők átlagos publikációszáma 6,7. A PhD fokozattal rendelkezőké 4,6, a fokozattal nem rendelkezőké pedig 3 volt. Nettó idézettség tekintetében szintén az MTA doktora címmel rendelkezők idézettségi aránya a legmagasabb: 38. A kandidátusi fokozattal rendelkezőket átlagosan 23-szor, a PhD fokozattal rendelkezőket és a fokozattal nem rendelkezőket 15-ször idézték.

Tudományágak szerinti megoszlás tekintetében az összesített almintában szereplők 60%-ának van a politikatudományhoz kötődő végzettsége, míg 12% a szociológia, és ugyanennyi a filozófia, 6% a közgazdaság-tudományi területéhez kötődő végzettségűek aránya.

A mintában szereplők tudományos fokozat és tudományágak szerinti megoszlását részletesen a 13. számú táblázat mutatja

13. táblázat. Az összesített táblázatban szereplők fokozat szerinti megoszlása

Ágh Attila	Filozófiai tudomány MTA-doktor
Boda Zsolt	Politikatudomány PhD
Bozóki András	Politikatudomány kandidátusa
Csizmadia Ervin	Politikatudomány kandidátusa
Enyedi Zsolt	Politikatudomány kandidátusa
Fricz Tamás	Politikatudomány kandidátusa
Ilonszki Gabriella	Politikatudomány kandidátusa
Kis János	Nincs fokozata
Kiss Balázs	Közgazdaság-tudomány kandidátusa
Körösényi András	Politikatudomány MTA-doktor
Pokol Béla	Szociológiai tudomány MTA-doktor

Simon János	Politikatudomány kandidátusa
Szabó Márton	Filozófiatudomány kandidátusa
Szabó Máté	Politikatudomány MTA-doktor
Tóka Gábor	Szociológia PhD
Tóth Csaba	Nincs fokozata
Török Gábor	Politikatudomány PhD

Felsőoktatási intézményi háttér
A 17 fő mindegyike végez oktatói tevékenységet valamely magyarországi felsőoktatási intézményben. Hét fő az ELTE Jogi Karán vagy Politikatudományi Intézetében, öt fő a Budapesti Corvinus Egyetemen, három fő pedig a Miskolci Egyetemen oktat, míg két fő a CEU-n.

Akadémiai kutatóintézetek
Az összesített almintát alkotók valamivel több mint harmada (6 fő) tagja az MTA PTI-nek. Öten közülük kandidátusi, egy fő PhD fokozattal rendelkezik, 66% a politikatudomány, míg egy fő a filozófia, egy pedig a közgazdaság-tudomány területén szerezte meg fokozatát. Három fő a Miskolci Egyetemen, két fő az ELTE Jogtudományi Karán, egy pedig a Corvinus Egyetemen végez oktatói tevékenységet. Az MTA PTI kutatóinak átlagos publikációszáma 6,5, míg az átlagos nettó idézettség 20,8 volt.

Az összesített alminta 65%-a (11 fő) nem tartozik kutatóintézethez. Átlagos publikációszámuk (7) nem tért el szignifikánsan az MTA PTI kutatóinak átlagától, míg az átlagos nettó idézettségük (25,5) magasabb volt. Tudományos fokozat tekintetében az összesített alminta kutatóintézethez nem tartozó tagjainak 36%-a az MTA doktora címmel, 27%-a PhD fokozattal rendelkezik, 18%-a kandidátus, és ugyanennyien nem rendelkeznek fokozattal e részmintán belül. A legmagasabb fokozat és címek tudományágak szerinti megoszlása a következő: e részmintába tartozók fele a politikatudományhoz, 10%-a a szociológiához és a filozófiához kötődik. 45% az ELTE Jogtudományi Karán, 36%-uk a Budapesti Corvinus Egyetemen, míg 18% a CEU-n végez oktatói tevékenységet. Az összesített almintában szereplők 41%-a (7 fő) Bibó-díj birtokosa.

A teljes minta tudományos teljesítményt mérő dimenziók mentén való szegmentálásával létrejövő *összesített almintát* tehát azok a szerzők alkotják, akik publikációs átlaga és nettó idézettségének átlaga messze meghaladja a teljes minta átlagát. A Politikatudományi Szemle hasábjain megjelent és idézett szerzők fentebb ismertetett mennyiségi mutatók alapján meghatározott rangsorát tekinthetjük a politikatudomány legnagyobb hatású hazai művelőinek egyfajta reprezentációjának is.

E tanulmány elsősorban a Politikatudományi Szemlében megjelent tanulmányok szerzőire és az általuk hivatkozott szerzőkre fókuszált, azonban további kutatás tárgyát képezhetné e szakma képviselőinek a nemzetközi tudo-

mányos életben nyújtott aktivitásának feltárása, a hazai politológusok által írt magyar és idegen nyelvű művek, valamint releváns hazai és külföldi periodikákban publikált tanulmányok hatásának vizsgálata is.

A tudománymetria módszereinek alkalmazásával a hazai és nemzetközi politikatudományi szakirodalom információinak elemzése révén nemcsak a múltbeli, illetve jelen állapotok tudományos térképe válna felrajzolhatóvá, hanem időbeli adatsorok vizsgálata révén új szakterületek születése, illetve már működő kutatások fejlődése is jelezhető volna. Az egyes témák, kutatóhelyek, országok kapcsolatainak erőssége szintén feltárható a publikációk, hivatkozások és idézetek számának elemzése révén. A tudománymetria alkalmazása pontosabb képet nyújthat a kutatások információellátásában, azon hazai és külföldi folyóiratok olvasottságának, kapcsolatainak, az információk felhasználásának feltárásával, amelyek fontos szerepet játszanak a hazai tudományos életben. Segítségével meghatározhatók a magyar politikatudomány professzióvá válása óta eltelt több mint húsz év nagy kutatási programjai, központi irányai is, feltérképezhető a megjelenő tudományterületek, szakterületek és azok képviselőinek hálózata is.

14. táblázat. A teljes minta

Név	Nettó hivatkozás	Publikációk száma	Összesen
Ágh Attila	35,8	14	49,80
Pokol Béla	31,5	11	42,50
Fricz Tamás	28,8	10,5	39,30
Körösényi András	67,8	10	77,80
Csizmadia Ervin	24,3	10	34,25
Szabó Máté	18,0	10	28,00
Balogh István	5,0	10	15,00
Szabó Márton	19,3	8	27,30
Kulcsár Kálmán	13,5	8	21,50
Enyedi Zsolt	19,6	6	25,60
Kende Péter	18,0	6	24,00
Ilonszki Gabriella	16,3	6	22,30
Paczolay Péter	8,0	6	14,00
Bozóki András	28,6	5	33,55
Bayer József	14,0	5	19,00
Török Gábor	11,8	5	16,80
Szabó Ildikó	7,3	4,8	12,10
Fábián György	6,0	4,5	10,50

Név	Nettó hivatkozás	Publikációk száma	Összesen
Tóka Gábor	21,3	4	25,30
Gombár Csaba	20,5	4	24,50
Kis János	19,0	4	23,00
Schlett István	14,0	4	18,00
Lánczi András	8,3	4	12,25
Arató András	5,0	4	9,00
Béndek Péter	2,0	4	6,00
Kiss Balázs	16,8	3,8	20,60
Simon János	27,3	3,5	30,80
Kovács László Imre	5,0	3,5	8,50
Csapody Tamás	3,3	3,5	6,75
Boda Zsolt	8,3	3,3	11,60
Bihari Mihály	18,0	3	21,00
Szoboszlai György	14,1	3	17,10
Lengyel László	12,5	3	15,50
Tardos Róbert	12,5	3	15,50
Halmai Gábor	10,0	3	13,00
Szilágyi István	4,5	3	7,50
A. Gergely András	4,0	3	7,00
Lányi Gusztáv	4,0	3	7,00
Pesti Sándor	3,0	3	6,00
Kurtán Sándor	8,3	2,5	10,83
Szilágyi Imre	3,5	2,5	6,00
Szalai Erzsébet	19,0	2	21,00
Angelusz Róbert	15,5	2	17,50
Tóth Csaba	11,3	2	13,30
Heller Ágnes	10,5	2	12,50
Tőkés Rudolf	10,3	2	12,30
Schöpflin György	8,3	2	10,30
Róbert Péter	7,3	2	9,30
Pálné Kovács Ilona	6,5	2	8,50
Mándi Tibor	6,0	2	8,00
Schmidt Péter	5,3	2	7,30
Szigeti Péter	4,0	2	6,00

Név	Nettó hivatkozás	Publikációk száma	Összesen
Bruszt László	19,8	1,5	21,30

Név	Nettó hivatkozás	Publikációk száma	Összesen
Glatz Ferenc	7,0	0	7,00
Kilényi Géza	7,0	0	7,00
Lázár Guy	7,0	0	7,00
Sükösd Miklós	6,8	0	6,75
Horváth Gyula	6,5	0	6,50
Horváth Zoltán	6,5	0	6,50
Inotai András	6,0	0	6,00
Kornai János	6,0	0	6,00
Kovács István	6,0	0	6,00
Polányi Károly	6,0	0	6,00
Romsics Ignác	6,0	0	6,00
Róna-Tas Ákos	6,0	0	6,00
Sárközy Tamás	6,0	0	6,00
Szűcs Jenő	6,0	0	6,00
Tamás Gáspár Miklós	6,0	0	6,00
Vásárhelyi Mária	6,0	0	6,00
Andorka Rudolf	5,6	0	5,60
Rostoványi Zsolt	5,5	0	5,50
Bőhm Antal	5,1	0	5,10

JEGYZETEK

[1] Köszönettel tartozom Körösényi Andrásnak és Tóth István Jánosnak a tanulmány megírásához nyújtott segítségükért, illetve e tanulmányt véleményező két konzulensnek hasznos tanácsaikért.

[2] A vizsgálat tárgyát a Politikatudományi Szemle (1) 1992/1. számtól a Politikatudományi Szemle (16) 2007/3. számig megjelent publikációk képezték.

[3] McLean, Iain – Blais, André – Garand, James C. – Giles, Micheal (2009): Comparative Journal Ratings: A Survey Report In: Political Studies Review: 2009 VOL 7, 18–38 pp.

[4] Számítási mód SPSS programmal: publikációk száma + nettó idézettség ≥5.

[5] Részletes adatok a 14. táblázatban.

[6] A mintába került szerzők többségének életrajzi adatai a Magyar Távirati Iroda gondozásában megjelent Ki kicsoda életrajzi lexikon 2006-os kiadásából származnak.

[7] Andorka Rudolf, Bibó István, Lázár Guy, Polányi Károly, Szabó Miklós, Szűcs Jenő.

[8] Nem tettem különbséget akadémiai tagság esetén a levelező vagy rendes tagság között.

[9] A mintában szereplők közül négy fő már nem élt a Szemle alapításakor, ők a rájuk vonatkozó

hivatkozások útján kerültek a mintába, míg négy fő a Szemle alapítása után halálozott el, így esetükben a Szemle alapítása és a haláluk éve közötti időintervallum adatott meg a publikálásra, ezért az esély változó kiszámításánál ez a szempont érvényesült.

10 A publikációs index létrehozása: compute publindex=(publikációkszáma/esely)*5

11 Az aktív publikálók tudományos fokozat szerinti megoszlásának táblázata a 4. számú mellékletben.

12 Az impakt faktort a philadelphiai székhelyű *Institute for Scientific Information* (ISI) számítja 1966 óta. Az impakt faktor a Science Citation Index (SCI) és a Social Science Citation Index (SSCI) adatbázisaiban szereplő folyóiratok előző két évi cikkeire a tárgyévben kapott átlagos idézetszám. Az adott évre érvényes impakt faktorokat az SCI/SSCI Journal Citation Reportban (JCR) évente teszik közzé.

13 Számítási mód SPSS programmal: compute citindex=(nettóidézettség/palyaev). Az adott szerzőre történt hivatkozások/pályán eltöltött évek száma.

14 A mintában Tóth Csaba és Kis János nem rendelkezik tudományos fokozattal.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Balogh István (1999): A politikatudomány Magyarországon az 1990-es években In: Politikatudományi Szemle 1999. 2. 131. o.

Bihari Mihály (1993): Mérlegen a politikatudomány In: Politikatudományi Szemle 1993. 1. 104–110. o.

Butler, Linda – McAllister, Ian (2009): Metrics or Peer Review? Evaluating the 2001 UK Research Assessment Exercise in Political Science In: Political Studies Review: 2009 VOL 7, 3–17 pp.

Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor (2008): Ki a politológus? Tudós, elemző és más szerepek In.: Politikatudományi Szemle 2008/2 XVII. évf. 8.o.

Lánczi András (2001): A politikatudomány helyzetéről és állapotáról In: Lánczi András: A politika reneszánsza Budapest, Pallas stúdió – Attraktor Kft. 147. o.

de Solla Price, Derek (1979): A kutatás kutatása. In: Kis tudomány – nagy tudomány Budapest, Akadémia Kiadó, 168. o

Such György – Tóth István János (1989): A Közgazdasági Szemle tudománymetriai vizsgálata In: Közgazdaságtudományi Szemle, XXXVI. évf., 1989 10. sz. 1163–1241. o.

Tóth István János (2004): A magyar közgazdászok tudományos hatásának és produkciójának mérése 1969–2004 , Budapest *http://www.wargo.hu/kutatasok/letoltes/kozgazdaszok_2004_041116.pdf* (A letöltés időpontja 2008. november 13.)

Oszti Judit: A tudománymetria eredményeinek alkalmazása a tudományos kutatómunkában *http://www.zmne.hu/Forum/06harmadik/metria_.htm* (A letöltés időpontja: 2009. február 6.)

AZ ELISMERÉSI SZABÁLY FOGLYA. AZ ÁLLAMFŐ SZEREPE A KORMÁNYALAKÍTÁSBAN

Horváth Péter
(politológus)

ÖSSZEFOGLALÓ

Kormányalakításkor hazánkban minden alkalommal a köztársasági elnökre összpontosul a figyelem, úgy tűnik, mintha a szabadon mérlegelő államfő lenne annak kulcsa. Ezzel szemben írásom tézise az, hogy a köztársasági elnöknek nincsen befolyása a kormányalakításra, javaslattételi monopóliuma ellenére nem játszik stratégiai szerepet, hanem a pártok akaratát hajtja végre. E korlátozott szerepet azonban nem az alkotmányjogi érvek alapján, hanem a pártpolitika irányából kívánom magyarázni, a koalíciós kutatás kérdéseinek, az elismerési szabály, a formateur párt és a formateur vizsgálatával. Az 1990 és 2006 közötti kormányalakítások empirikus elemzésével bemutatom, hogy az államfőnek nincsen hatalma sem a formateur párt, sem a formateur kiválasztására, mert a pártok e két kulcskérdést elzárják az elnök elől. A formateur párt a pártok közötti szabad alkuk eredményeként emelkedik ki, amelyet a pártok által felállított és működtetett elismerési szabály irányít, s ez kizárja az elnököt az alkufolyamatból. A formateur kiválasztására az államfőnek pedig azért nincsen befolyása, mert a pártok eleve miniszterelnök-jelöltekkel indulnak a választáson, a kérdés nem a koalíciós alku eredményeként dől el, míg ciklus közben a párton belüli versenyben emelkedik ki az új miniszterelnök-jelölt, aki mögött gyorsan megteremtik a párt- és koalíciós egységet. A kormányalakítás és a miniszterelnök kiválasztásának politikai folyamatát nem a köztársasági elnök határozza meg, azaz nincsen politikai napirendet meghatározó hatalma, de nem is vétójátékos, hanem ceremoniális mellékszereplő a pártok által írt és játszott politikai forgatókönyvben.

KULCSSZAVAK: kormányalakítás ▪ államfő ▪ elismerési szabály ▪ formateur ▪ pártrendszer és pártverseny

A kölni gyógykezelésről 1993. november elején hazatérő, de hamarosan ismét kórházba kerülő Antall József miniszterelnök betegsége kapcsán a sajtóban november végén megkezdődött a találgatás az esetleges utódlásról és a lehet-

* Elhangzott a Magyar Politikatudományi Társaság XIV. Politológus Vándorgyűlésén (Eger-Noszvaj, 2008. június 27-28.). Munkám korábbi változata megvitatásra került 2007. november 15-én Körösényi András doktori kutatószemináriumán, az ELTE-ÁJK Politikatudományi Intézetében. Köszönöm a vitában hozzászólók észrevételeit. Külön köszönöm Kiss Katalin Ágnes és Körösényi András észrevételét, amely arra ösztönzött, hogy – eredeti szándékomnak megfelelően – a pártrendszer és a pártverseny hatását is tárgyaljam, amely a kézirat akkori változatából még kimaradt.

séges politikai forgatókönyvekről. A forgatókönyvek között ezek szerepeltek: új miniszterelnök választása, előrehozott választás, a parlament önfeloszlatása, államfő általi feloszlatás, a kormány bukása a költségvetési vitában és ezt követő feloszlatás; egyesek kizárták az előrehozott választást, mások pedig magának a magyar demokráciának a destabilizálódását vizionálták.[1]

A szcenáriók tehát igen sokfélék voltak, de abban megegyeztek, hogy az elvileg szuverén lépésekre képes köztársasági elnök a kormányalakítás kulcsszereplője. Ehhez képest, Antall halála után egy nappal az MDF új miniszterelnököt javasolt, aki mögé az MDF és a koalíció egységesen felsorakozott, s egy hét múlva Göncz javaslatára a parlament kormánypárti többsége megválasztotta Boross Pétert miniszterelnöknek. Ezen kívül semmi rendkívüli nem történt.

Teljesen eltérő szcenáriók a fentiek, amelyek mintha nem is ugyanarra az országra és politikai szituációra íródtak volna. Mivel magyarázható a forgatókönyvek sokfélesége, s honnan ez az óriási távolság a várakozások és a megvalósult realitás között? Az államfő azonban nem csak 1993-ban, hanem minden kormányalakításkor – a rendes választások után és a ciklus közbeni kormányfőváltáskor egyaránt – a figyelem középpontjába kerül.[2] Úgy tűnik, ő a kormányalakítás kulcsa, viszont a fenti vélemények nyitva hagyják az elnök szerepét, és a forgatókönyveket a kontingencia jellemzi. Ráadásul, az államfő – 1994 kivételével – mindig a politikai pozíciójával ellentétes pártnak adott kormányalakítási megbízást, lényegében az ellentábor kezébe adta a kormányt.[3] Magyarázatra szoruló ellentmondások ezek.

Azonban elegendő magyarázat-e a köztársasági elnök szerepére az alkotmányjogi érv, hogy az elnök jelöl, a parlament megválaszt, vagy hogy az elnök nem kívánatos jelöltjét a parlament konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal a saját jelöltjére cserélheti, s mindez eszköztelenné teszi az államfőt? Amennyiben nem érjük be ennyivel, a további vizsgálódások mélyebben megvilágítják az elnök szerepét, és feltárják a kormányalakítás egész folyamatát.

Milyen szerepe van az államfőnek a kormányalakításban Magyarországon – ezt próbálom meg bemutatni és értelmezni az alábbiakban.

Írásom első részében áttekintem, hogy milyen politikatudományi megközelítések vannak az elnök szerepét illetően, illetve hogy a hazai politikatudományi és alkotmányjogi szakirodalom hogyan kezeli a kérdést. A második és a harmadik részben azt mutatom be, hogy az elnöknek milyen befolyása van a kormányalakítással megbízott párt és magának a miniszterelnök-jelölt személyének a kiválasztására. Munkám záró, negyedik részében nemzetközi összehasonlításban is elhelyezem az államfőt, és levonok néhány következtetést a kormányalakításban betöltött szerepére vonatkozóan.

AZ ÁLLAMFŐ A POLITIKATUDOMÁNYBAN ÉS AZ ALKOTMÁNYJOGBAN

Az államfő kormányalakításban betöltött szerepét a politikatudomány alapvetően három módszerrel elemzi, formális modellekkel, tipológiákkal, valamint hatalmi indexszel.

A formális modellek egyik iránya az ökonometriai modellek, amelyekkel hipotézisek empirikus tesztelését végzik, nemzetközi idősoros összehasonlító statisztikai adatok felhasználásával. A formális megközelítések másik irányát azok a játékelméleti munkák képviselik, amelyek az elnököt stratégiai szereplőként elemzik a kormányalakításban. A játékelméleti modellek az államfő szerepét többnyire hipotetikus koalíciókötési szituációkban vizsgálják, míg az ökonometriai munkák azt, hogy az elnöknek mekkora hatalma van pártonkívüli miniszterek kinevezésére a különböző típusú (elnöki, fél-elnöki, parlamentáris) kormányzati rendszerekben (Morelli, 1999; Bloch–Rottier, 2002; Almeida–Cho, 2003; Neto–Samuels, 2003; Neto–Strøm, 2006; Kang, 2006).[4]

A tipológiák a kormányalakítás alkotmányos szabályait és politikai gyakorlatát egyaránt figyelembe véve próbálják megragadni az elnök szerepét. Érdeklődésük azonban elsősorban a kormányalakításra irányul, s ha tipizálják is az elnök szerepét, az államfő többnyire a politikai folyamat egyik magyarázó tényezője csupán.[5] Az elnök hatalmát illetően olyan kérdéseket vizsgálnak, hogy az államfő javaslattételi vagy kinevezési joggal rendelkezik-e, a miniszterelnököt vagy a pártokat is kiválaszthatja-e, milyen mozgásteret kínálnak számára a választási eredmények és a koalíciós alternatívák, mekkora az elnök napirend-meghatározó szerepe a kormányalakítás folyamatában, hogyan történik a *formateur* és az *informateur* kiválasztása[6], mik a kormány és a kormánytagok beiktatási szabályai és gyakorlata (Bogdanor, 1983; Laver–Schofield, 1990; De Winter, 1995; Müller–Strøm, 2000; Gallagher–Laver–Mair, 2001; Bergman, 2003).

A harmadik megközelítés a „hatalmi index iskola", amely az egész elnöki hatalmat próbálja „mérni", és valamiféle skálán elhelyezni. Ebben a megközelítésben az elnöknek a kormányalakításban játszott szerepe csupán az államfői hatalom egyik alkotótényezője (a jogalkotási, feloszlatási jogkörök stb. mellett), amit a kinevezési jogköröket és/vagy a politikai gyakorlatot kifejező indexszel jeleznek (Shugart–Carey, 1992; McGregor, 1994; Frye, 1997; Metcalf, 2000; Strøm, 2003; Siaroff, 2003; Protsyk, 2005).

A hazai politikatudományban az államfő kormányalakítási szerepe jórészt feltáratlan terület. A 2004-es kormányfőváltást elemző esettanulmány tekinthető a tipológiák recepciójának (Körösényi, 2005; Gallagher–Laver–Mair, 2001). Ez a kormányfőváltás legitimitása kapcsán a köztársasági elnök szerepét meghatározó alkotmányos és politikai tényezőket vizsgálja, és az államfő politi-

kai szerepének három fő típusa alapján nemzetközi összehasonlításban is elhelyezi az elnököt. Azonban az államfőt elemző egyéb munkák, az elnöki rendszer *versus* parlamentarizmus kérdéséről folytatott vita, és az ún. parlamentarizmus-vita sem tárta fel szisztematikusan az elnök szerepét (Körösényi, 1998; Körösényi–Tóth–Török, 2003, 2007; Pokol, 1994; Tordai, 1998; Szentpéteri Nagy, 2005; Szomszéd, 2005; *Politikatudományi Szemle*, 1992. 1. és 2. szám; *Társadalmi Szemle*, 1993/8–12. és 1994/1–4. és 6. szám).

Az államfőnek jóval kiterjedtebb irodalma van a hazai alkotmányjog területén, de ez elsősorban a kormányzati rendszerben elfoglalt helyével, a kormánnyal és parlamenttel való kapcsolatával, illetve az ebből fakadó egyéb kérdésekkel foglalkozik. Ilyen például, hogy erős vagy gyenge-e az elnöki hatalom, a végrehajtó hatalom egységes vagy dualista, az államfő önálló és semleges hatalmi ág-e, milyen összefüggés van a megválasztás módja és az elnöki hatalom és legitimitás között, kinevezési és ellenjegyzési jogkör gyakorlása stb. (Ács, 1995; Ádám, 1991, 1991a, 1995, 1995a; Ács, 1995; Bitskey–Sonnevend, 2005; Kilényi, 1994; Kovács, 2001, 2005; Kovács, 2007; Kukorelli, 1994, 2007; Murányi, 1991; Petrétei, 1994; Sajó, 1993; Sári, 1990, 1994; Szentpéteri Nagy, 1995). Ezek a munkák az elnök kormányalakításban játszott szerepét nem érintik, csupán alkotmánymódosítási javaslatokat fogalmaznak meg időnként.[7] Kivételnek tekinthető, és érinti az elnök szerepét a 2004-es kormányfőváltás menetének legitimáció-elméleti szempontból való bírálata (Zlinszky, 2005, 2005a). Ez a leendő miniszterelnök pártkongresszusi jelölését az államfő szabad személyválasztása és jelölési joga kiüresítésének, elvonásának és pártok általi – pártállami időkre emlékeztető – közvetlen államhatalom-gyakorlásnak tekinti.[8]

A szakirodalmat áttekintve látható, hogy eddig nem született az elnök szerepét leíró szisztematikus országtanulmány,[9] amely alkalmazható lenne Magyarországra. Ennek hiánya ellenére az államfő hatalmát mégsem alkotmányjogi érvek alapján, a pozícióját kijelölő Ab-határozatok (Göncz) vagy a 2004-es kormányváltást (Mádl) övező alkotmányjogi viták alapján kívánom magyarázni, azaz nem az alkotmányos rendszertani megközelítést alkalmazom. Ehelyett a pártpolitika irányából, a koalíciós kutatás három kérdésének, az elismerési szabály[10], a formateur párt[11] és a formateur vizsgálatával mutatom be az elnök szerepét. Ehhez munkámban a nemzetközi irodalomnak az alkotmányos szabályokat és a politikai gyakorlatot egyesítő, hagyományosabb megközelítését tekintem irányadónak.[12] Ennek alapján arra a kérdésre, hogy az államfőnek mekkora hatalma van a kormányalakításban, az ad választ, hogy mennyire van aktív szerepe a formateur kiválasztásában. Az elnök kormányalakítási szerepét az szabja meg, hogy a formateur és a leendő kormány pártösszetétele a pártok közötti szabad alkuk (*freestyle bargain*) eredményeként emelkedik ki, vagy pedig az elnök aktív, megvizsgálja a politikai és koalíciós lehetőségeket, és ő választja ki a formateurt, akit megbíz a kormányalakítási tárgyalásokkal

(Laver–Schofield, 1990: 63; Gallagher–Laver–Mair, 2001: 59–62; De Winter–Andeweg–Dumont, 2002: 9; Müller–Strøm, 2000).

A magyar államfő hatalmát ezért az határozza meg, hogy milyen befolyása van a formateur párt és a formateur kiválasztására, azaz arra, hogy melyik párt (kormányfőjelöltje) alakítson kormányt, és hogy ki legyen a kormányalakításra felkért miniszterelnök-jelölt. A kettő kijelöli az elnök szerepét a kormányalakításban.

Először a formateur pártot vizsgálom meg.

A FORMATEUR PÁRT KIVÁLASZTÁSA

Az 1990 és 2006 közötti kormányalakítások elemzése azt mutatja, hogy a formateur párt a pártok közötti szabad alkuk eredményeként emelkedik ki, amelyben az elnök nem tudja érvényesíteni befolyását, mert az alkut az elismerési szabály irányítja. Az elismerési szabály hazánkban nincsen formálisan rögzítve, hanem a pártok teremtették meg és működtetik politikai konvencióként, s a köztársasági elnök ennek alapján választja ki a formateur pártot. Az államfőt így a pártok kizárják az alkufolyamatból, lényegében annak eredményéről tájékoztatják.

A legtöbb mandátum elve (1990–1994)

1990–94-ben az elismerési szabály úgy szólt, hogy a legtöbb mandátummal rendelkező pártot kell felkérni kormányalakításra. A szabály két dolgot határoz meg. Egyrészt a választások után a legnagyobb párt ragadja magához a kezdeményezést az egész kormányalakításban és koalíciókötésben, másrészt, a többi párt – de főleg a második – elismeri a legnagyobb párt kezdeményezési jogát, és nem kezd alternatív koalícióépítésbe.

1990-ben az MDF ragadta magához a kezdeményezést a kormányalakításra[13], amit az SZDSZ nagyon gyorsan, már a választások éjszakáján elismert. Az FKgP és a KDNP – amelyekkel egyébként az MDF a második fordulóban megállapodott a kölcsönös jelölt-visszaléptetésről – már leendő kormánypártként pozicionálta magát. Az MSZP is nagyon egyértelműen megadta az MDF-nek a kormányalakítási jogot, s a Fidesz szintén elismerte ezt a választások után, és a kormány parlamenti beiktatásakor is. Azonban a legtöbb mandátumra épülő elismerési szabály politikai konvencióvá válásához nagyban hozzájárult az is, hogy Antall a kormányalakítási megbízás átvételekor ezt kifejezetten kérte minden szereplőtől: „Szeretném, ha a magyar alkotmányosság új korszakában egy szokásjogot, egy gyakorlatot kezdenénk azzal, hogy a legnagyobb politikai párt vezetője vállalkozhat először a kormány megalakításának kísérletére" – mondta (Antall, 1990). Emellett Gönczöt az MDF–SZDSZ-megállapodás is kötötte Antall kiválasztásában, s ezt diktálták politikai érdekei is, mert az előbbi alapján először ideiglenes köztársasági elnök lett, s

amennyiben másnak ad kormányalakítási megbízást, az nyilván meghiúsítja teljes jogkörű államfőnek való megválasztását.

1993-ban, Antall halála után az MDF mozdult elsőnek, a kezdeményezési jogát az SZDSZ ismét elismerte, és a Fórum huszonnégy órán belül új miniszterelnököt jelölt az államfő számára. Az, hogy az elismerési szabály irányítja a kormányalakítást, és például nem a politikai népszerűség, jelzi, hogy az MSZP és a Fidesz is – az akkor legnagyobb választói támogatással rendelkező két párt (Polonyi–Závecz, 1994: 658) – megadta az MDF-nek a kormányalakítás elsőbbségét, a két kisebb koalíciós párt – a kisgazda 36-ok és a KDNP – pedig felsorakozott az MDF mögé. A három frakció közös ülésén támogatták az MDF-et abban, hogy a Fórum jelöljön új kormányfőt. A kormány jobboldali ellenzéke, a MIÉP is elismerte az MDF kormányalakítását.[14] Így Göncznek semmilyen befolyása nem volt arra, hogy melyik párt alakítson kormányt, pedig egy nappal korábban még azt üzente az MDF-nek, ha záros határidőn belül nem állít jelöltet, más pártnak ad megbízást (Debreczeni, 1998: 371–372)

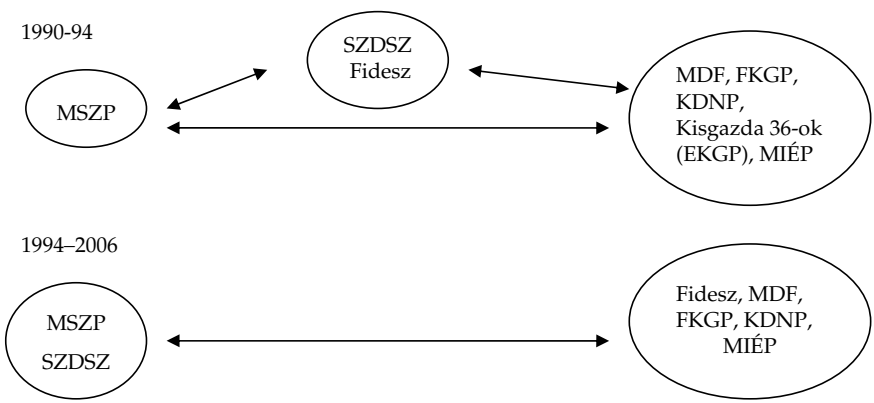
1994-ben az MSZP abszolút többséget szerzett (54%), ezért semmilyen írott vagy íratlan szabállyal nem lehetett volna indokolni, hogy esetleg miért másik párt kapja a kormányalakítási megbízást. Az MSZP így természetes módon kezdett neki a kormányalakításnak, s az SZDSZ a szocialistákkal közös koalíciós kormányzásra pozicionálta magát. A korábbi kormánypártok (MDF, KDNP) elismerték vereségüket és az MSZP kormányalakítási jogát, s ellenzékbe pozicionálták magukat, és ugyanígy tett a továbbra is ellenzékben maradó FKgP és Fidesz is. Azonban Göncz saját újraválasztásához fűződő politikai érdeke is az volt, hogy ismét a legnagyobb pártnak adjon megbízást. Ekkoriban az MSZP és az SZDSZ között már egy ideje konszenzus volt 1995-ös újraválasztásában, 1993 végén az MSZP őt nevezte meg államfőjelöltjének (Horn, 1999: 191), amit nyilván megakadályozott volna, ha nem az MSZP-nek ad megbízást.[15]

Az 1990-es évek közepén az elismerési szabály némileg módosult. Ennek oka, hogy átalakult a pártrendszer szerkezete és a politikai verseny mintázata. A pártrendszer fragmentációja csökkent, és 1992-93-tól kezdődően a hárompólusú pártstruktúra a liberális centrum megszűnésével kétpólusúra redukálódott (Bruszt–Simon, 1994; Enyedi, 2005; Kolosi–Tóth, 2002; Körösényi, 1998; Körösényi–Tóth–Török, 2007; Tóth, 2006). A bipolarizálódás mellett erősödött a polarizáció mértéke is, a két oldal vezető pártja a saját pólus szélei felé mozdult el, nőtt a közöttük lévő távolság, ezért baloldal és jobboldal között nincsen átjárás a koalíciókötésben sem. A pártstruktúra és a verseny kétblokkos jellegét jelzi, hogy a választások a két oldal között váltógazdaságot eredményeznek, az adott politikai pólus minden pártja együtt kerül kormányra vagy ellenzékbe (kivétel: 1998 – MIÉP). Már nem egyes pártok, hanem politikai oldalak versenyeznek egymással, és ebben nincs átjárás az oldalak között. A

pártok korlátozzák az oldalakon átívelő szövetségeket, kölcsönösen kizárják a másik oldallal való koalíciót, és a saját póluson „büntetik" az ilyen szándékot.[16] A politikusok a konfliktusokat nem az egyes pártok, hanem a két blokk közötti konfliktusként értelmezik, a lojalitásuk az egész blokkhoz kötődik, nem az egyes pártokhoz (Enyedi, 2006, 2006a). 1998-tól pedig megfigyelhető az is, hogy a „másik oldal", valamelyik „koalíció győzelméről" beszélnek, illetve 2002-től a miniszterelnök-jelöltet nem egyetlen párt, hanem a koalíció közös miniszterelnök-jelöltjeként terjesztik az államfő elé.[17]

Ennek alapján a pártverseny mintázatát és a lehetséges pártszövetségeket mutatja az *1. ábra*.

1. ábra. A pártverseny mintázata, 1990–2006



Forrás: Enyedi, 2006a: 196.

Az abszolút többség vezető pártja (1998–2006)

A pártrendszer átstrukturálódása és a politikai verseny megváltozása tehát 1998-tól az elismerési szabály némi módosulását eredményezte. A legtöbb mandátum elvét felváltotta az abszolút többségé, a legtöbb mandátumot szerző párt elvét az abszolút többséget szerző politikai oldalé: amelyik politikai oldal abszolút többséget szerez, annak az oldalnak a vezető pártja kap kormányalakítási megbízást. Nem az számít, hogy melyik párt kapta a legtöbb mandátumot (relatív többség), hanem az, hogy a két oldal közül melyik kapott abszolút többséget. Másrészt, a többségi póluson belül sem akármelyik, hanem a legnagyobb párt kap kormányalakítási megbízást.[18] A többségi oldal vezető pártja továbbra is a pártrendszer legnagyobb pártja, de kormányalakítási joga már a megváltozott elismerési szabállyal és a fenti összefüggéssel magyarázható.

1998-ban a némileg módosult szabály alapján a Fidesz ragadta magához a kezdeményezést, és bejelentette kormányalakítási szándékát, amit az MSZP a viszonylag kis mandátum-különbség (14) ellenére elismert, s az SZDSZ is jelezte, hogy ellenzékbe vonul. Az FKgP és az MDF a Fidesz vezetésével megalakuló koalícióban való részvételre, míg a MIÉP jobboldali ellenzéki pártként pozicionálta magát. Föl sem merült, hogy az MSZP az SZDSZ-szel és a kisebb jobboldali pártokkal koalícióépítésbe fogjon a kormánytöbbség érdekében.

A 2002–2006-os kormányalakítások még inkább rávilágítanak a módosult elismerési szabály létére.

2002-ben a Fidesz–MDF választási szövetség (188) elismerte az MSZP (178) prioritását a kormányalakításra, és utat engedett ennek, ugyanis a Fidesz esetleges kormányalakítása csupán matematikai lehetőség volt, nem politikai. Első feltétele ugyanis az lett volna, hogy az MDF nem alakít önálló frakciót, annak érdekében, hogy a Fidesz–MDF-é legyen a legnagyobb képviselőcsoport. Ez azonban figyelmen kívül hagyja a Fórum pártérdekét (önálló frakció, költségvetési támogatás). Másrészt, honnan lett volna még 6 mandátum a kormányalakításhoz? Esetleg néhány átülő vagy átszavazó SZDSZ-es vagy MSZP-s képviselő révén? A pártrendszer és a politikai verseny fenti ismeretében aligha. A kezdeményezést így a két baloldali párt, az MSZP és az SZDSZ ragadta magához.[19]

A 2004-es kormányalakítás hasonló mintát követett, mint 2002-ben. Medgyessy bukásának napján a legnagyobb párt – koalíciós partnerétől, az SZDSZ-től támogatva – ragadta magához a kezdeményezést, a Fidesz és az MDF pedig utat adott az MSZP kormányalakításának. A fideszes pártvezetők szinte brutális őszinteséggel tárták fel a reálpolitikai okokat: „amíg a koalíciós pártoknak van parlamenti többségük, addig ők döntenek a kormány … jövőjéről", „a Fidesz az adott parlamenti erőviszonyok mellett nem tud, és nem kíván miniszterelnököt ajánlani". A Mádllal való találkozóján Dávid sem „*kívánt* az új miniszterelnökre javaslatot tenni", de ez nem annyira a szándékot, mint inkább az erőviszonyokat jelezte. A pártok és a koalíció tehát semmilyen befolyást nem engedett Mádlnak, aki a válság kirobbanásakor még úgy vélte, hogy „jelentős szerepe lesz, mert az új miniszterelnököt neki kell jelölnie", és „sok ilyen személyt jelölhet."

2006-ban az MSZP (190) majdnem abszolút többséget szerzett, így a nyilvánvaló mandátum-arányok mellett magához ragadta a kezdeményezést a választások éjszakáján. Deklarálta győzelmét és SZDSZ-szel való koalíciókötési szándékát, az SZDSZ pedig jelezte, hogy készen áll a koalíciós tárgyalások megkezdésére. A Fidesz elismerte az MSZP győzelmét és kormányalakítását, a KDNP és az MDF is hasonlóan tett, ez utóbbi már a választás éjszakáján ellenzéki pártként pozicionálta magát.

Összegezve, az elismerési szabálynak köszönhetően a választások után nagyon gyorsan, a második forduló éjszakáján, gyakorlatilag az urnazárást követő néhány órán belül eldől, hogy melyik lesz a koalíciós alkut és a kormányalakítást vezető formateur párt, s e tendencia 1990 óta töretlenül megfigyelhető.

A formateur párt után nézzük meg a formateur kiválasztását.

A FORMATEUR KIVÁLASZTÁSA

A kormányalakítások elemzése alapján az államfőnek a formateur kiválasztására sincsen befolyása. Ennek oka, hogy a pártok már a választási kampány előtt eldöntik, ki a miniszterelnök-jelöltjük, ciklus közbeni kormányfőváltás esetén pedig a koalíciós pártok gyorsan és egységesen felsorakoznak az általuk kiválasztott új miniszterelnök-jelölt mögé. Az első esetben a formateur személye az országos lista összeállításával dől el, ami párton belüli hatalmi kérdés, a második esetben pedig párton belüli versenyben és a koalíciós pártok közötti alku keretében, amelyből szintén kizárják az elnököt.

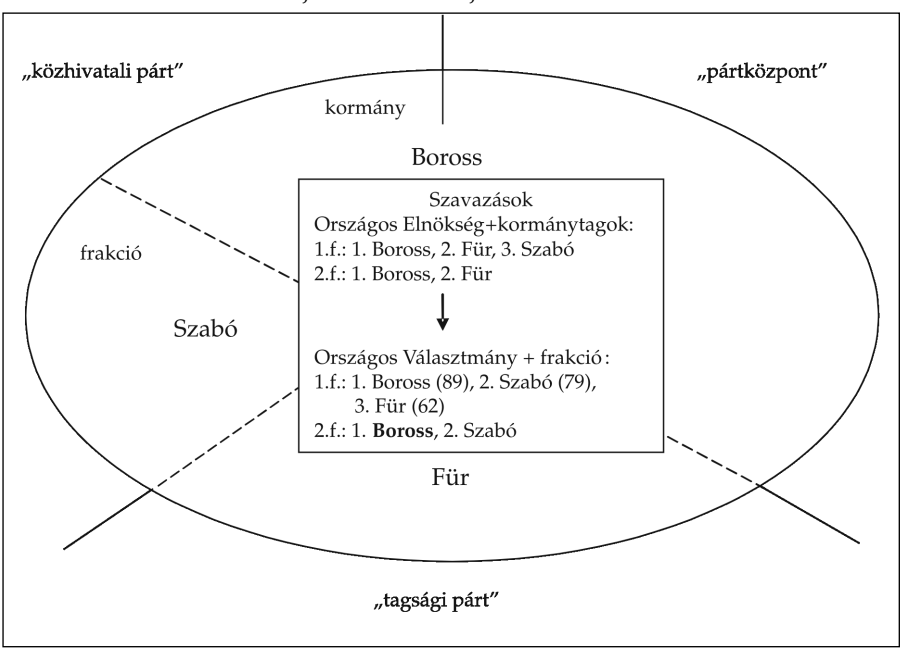
A pártok előzetesen kiválasztott miniszterelnök-jelölttel vágnak neki a választásnak, és a formateur párt kormányfőjelöltje lesz a formateur. Személyéről már a választások előtt döntenek, a kérdés nem a választások utáni pártközi egyeztetéseken vagy a koalíciós alku eredményeként dől el. A jelölt párton belüli szelekciója a kampány előtt lezárul, amit intézményesen kifejez, hogy ő vezeti a párt országos választási listáját, győzelem esetén ő a formateur. Mindez semmilyen mozgásteret nem hagy az államfőnek. A pártok és az egész koalíció egységesen felsorakozik a jelölt mögé, így a köztársasági elnöknek nincsen lehetősége a személyek közötti választásra, taktikázásra, személyes preferenciái érvényesítésére.

1993-ban és 2004-ben ciklus közbeni kormányfőváltásra került sor, 1994-ben pedig az MSZP-nek belső megosztottsága és taktikai okok miatt nem volt formálisan megnevezett miniszterelnök-jelöltje. Azonban azt látjuk, hogy a pártok még ilyen esetben is „összezárnak" az államfő előtt: gyorsan kiválasztják az új miniszterelnök-jelöltet, és egységesen fölsorakoznak mögé. Hiába erős a jelöltek közötti verseny a párton belüli szelekció során, a győztes körül gyorsan megteremtik a párt- és koalíciós egységet. Ez megakadályozza, hogy a köztársasági elnök valamelyik jelölt mellett beavatkozzon, vagy a párt megosztottságára hivatkozva másik pártból válasszon formateurt.

1993-ban az MDF-ben hárman indultak a miniszterelnök-jelöltségért, s a jelöltek a pártszervezet három arcát (Katz–Mair, 1993) adó szervezeti vonalak mentén emelkedtek ki. Für Lajos a „tagsági pártban", a népi-nemzeti jobboldali radikális – főleg vidéki – MDF-tagok körében volt népszerű, Boross Péter

a „pártközpontban", az országos elnökségben rendelkezett támogatással. A kormányt és a frakciót magába foglaló „közhivatali párt" megosztott volt, a frakció inkább Szabó Ivánt, a kormánytagok pedig inkább Borosst támogatták *(2. ábra)*. A párton belüli szelekció két lépésben zajlott, amely végén Boross szerezte meg a jelöltséget. Azonban a verseny lezárultával az MDF egységesen felsorakozott mellette, és a koalíciós partnerek is mögé álltak.[20] Tehát az MDF Antall halála után gyorsan, gyakorlatilag huszonnégy órán belül új jelöltet állított, és a Boross körül létrejövő párt- és koalíciós egység semmilyen mozgásteret nem hagyott Göncznek (Debreczeni, 1998: 371–372; Sereg, 2007: 127–128; *Magyar Hírlap*, 1993. december 15., 4. o.; *Magyar Hírlap*, 1993. december 16., 11. o.).

2. ábra. A miniszterelnök-jelölt szelekciója az MDF-ben, 1993

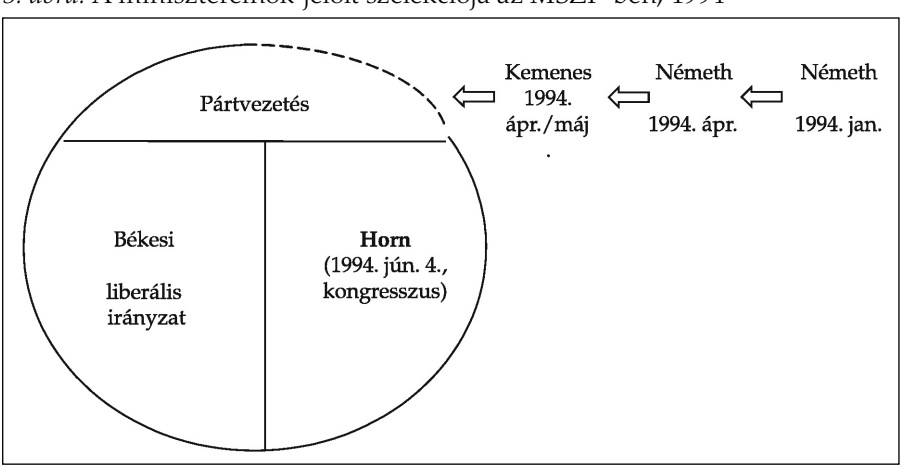


Forrás: Debreczeni, 1998: 371–372; Sereg, 2007: 127–128; *Magyar Hírlap,* 1993. december 15., 4. o., december 16., 11. o. alapján. Megjegyzés: f=forduló.

1994-ben az MSZP-ben a pártvezetés megosztottsága és a párt frakcionalizáltsága miatt négy potenciális jelölt volt, s a jelöltség körüli harc egészen a választásokig tartott *(3. ábra)*. Békesi Lászlót a párt liberálisai támogatták, de a pártvezetésben gazdaságpolitikai nézetei miatt nem rendelkezett támogatással. Horn nem volt egyik párton belüli csoport jelöltje sem[21], azonban pártelnökként ő sem rendelkezett a pártvezetés támogatásával, ugyanis az MSZP

vezetői nem tudták pontosan felmérni, lehet-e nyerni vele, és a személyét – politikai sikeressége, '56-os karhatalmista múltja és egyéb ügyek miatt – érő politikai támadások mennyire veszélyeztetik a párt választási győzelmét. A párton belüli hatalmi patthelyzet párton kívüli jelölt kereséséhez vezetett, de a pártvezetés által többször felkért Németh Miklós és Kemenes Ernő nem vállalta a jelöltséget. S bár Horn országos listavezetőként a közvélemény szemében mindinkább az MSZP leendő miniszterelnökének számított, a szocialisták formális jelölt nélkül vágtak neki a választásnak. Az MSZP vezetői (Kovács, Pál, Vitányi) még a két választási forduló között is próbálták megvétózni jelöltségét, de a fő rivális, Békesi háttérbe szorításával nem maradt más jelölt. Azonban amikor a választások után az MSZP kongresszusa megválasztotta miniszterelnök-jelöltnek, a párt egységesen fölsorakozott mögé. Így Göncznek azt a Hornt kellett felkérnie kormányfőnek, akit a kampány alatt ő maga is megpróbált lebeszélni a posztról, sőt, még egy héttel az első forduló előtt is Kemenest győzködte a jelöltségről (Kóczián–Weyer, 1997: 5–30, 44–54). A Horn körül létrejövő pártegység és az alternatív jelöltek hiánya Göncznek – pártja politikai támogatásának dacára[22] – semmiféle mozgásteret nem hagyott a miniszterelnök személyének kiválasztásában.

3. ábra. A miniszterelnök-jelölt szelekciója az MSZP-ben, 1994

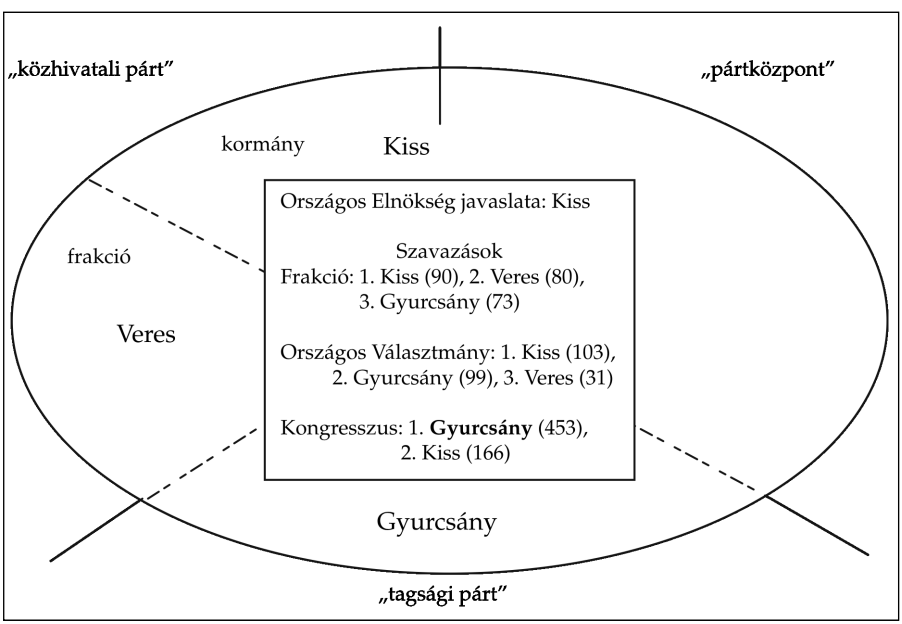


Forrás: Kóczián-Weyer, 1997: 5–30, 44–54 alapján.

2004-ben Gyurcsány Ferenc kiválasztása hasonló mintázatot követett, mint az Borossé 1993-ban, bár sokkal élesebb belső verseny előzte meg. Noha az MSZP a magyar politika leginkább frakcionalizált pártja, amelyet különféle platformok (pl.: Szociáldemokrata Platform, Baloldali Tömörülés), tagozatok, irányzatok, rövid távú ügyekre létrejövő ad hoc koalíciók, „egypontos szövetségek" tagolnak (Körösényi–Tóth–Török, 2007; Webb, 2000), a három kormány-

főaspiráns 1993-hoz hasonlóan a pártszervezeti vonalak mentén emelkedett ki. Kiss Péter „a pártközpont", a központi pártvezetés és -apparátus (országos elnökség), lényegében a pártelit jelöltje volt, Gyurcsány a „tagsági párté", a vidéki párttagoké és pártvezetőké (megyei elnökök, vidéki polgármesterek). A „közhatalmi párt" megosztott volt, Veres Jánost a frakció támogatta, a kormányban Kissnek volt a legnagyobb támogatása *(4. ábra)*.[23] Medgyessy bukása és a kormányfőjelölő kongresszus közötti négy-öt napban éles verseny és belső kampány folyt a jelöltségért, amit végül szavazatkülönbséggel Gyurcsány nyert meg Kiss Péterrel szemben. A belső szelekció lezárultával azonban az MSZP és az SZDSZ egységesen fölsorakozott Gyurcsány mellé. A gyors jelöltállítás és a hivatalos jelölt mögött kialakuló párt- és koalíciós egység teljesen megszüntette Mádl mozgásterét, és semmilyen lehetőséget nem adott a politikai befolyására[24] (Debreczeni, 2006: 278–287; Perger, 2004: 46–50).

4. ábra. A miniszterelnök-jelölt szelekciója az MSZP-ben, 2004



Forrás: Debreczeni, 2006: 278–287; Perger, 2004: 46–50 alapján.

A formateur párt és a formateur kiválasztásának áttekintése után, írásom záró részében a magyar államfőt elhelyezem nemzetközi összehasonlításban, és levonok néhány következtetést a kormányalakításban játszott szerepére vonatkozóan.

KONKLÚZIÓ

Az államfő kormányalakításban betöltött szerepe az alkotmányos politikai gyakorlat alapján háromféle lehet. Legaktívabb a politikai szerepe, amikor a politikai tárgyalásokat folytató elnök választja ki a formateurt, és ő kéri fel kormányalakításra (pl. Finnország 2000-ig, Franciaország). Ha a formateur kormányalakítási tárgyalásai sikeresek, az elnök kinevezi az új kormányt, illetve egyes országokban ezt követően van még egy beiktatási szavazás a többségi támogatás biztosítására-tesztelésére. A második típusban az államfő, jellemző módon a monarcha, kevésbé aktív, illetve aktivitása az informateurön keresztül érvényesül (pl. Hollandia, Belgium). Az államfő a lehetséges kormányalakítási alternatívák feltárására, a formateur kiválasztására, és a pártpolitikai alkuk lefolytatására az informateurt igénybe, az ő munkája nyomán kéri fel a formateurt kormányalakításra, és nevezi ki a kormányt. A harmadik típusban az államfő passzív, nincsen érdemi politikai szerepe a kormányalakításban, mert a lehetséges koalíciós alternatívák és a formateur személye a pártok közötti szabad alku eredményeként dől el. A pártok nagyon gyakran már kész miniszterelnök-jelölttel indulnak neki a kampánynak, így az elnök szerepe csupán az, hogy jóváhagyja a pártok által kiválasztott miniszterelnököt, aki kormányt alakít. A kormányalakítás a miniszterelnök és a kormány elnöki kinevezésével és/vagy beiktatási szavazással végződik, de az elnök politikai szerepe kicsi vagy korlátozott (pl. Németország, Írország, Dánia). (Körösényi, 2005: 130; Gallagher–Laver–Mair, 2001: 59–65).

A magyar köztársasági elnök a harmadik típusba tartozik, a kormányalakításban passzív politikai szerepet játszik, lényegében a pártok politikai akaratának végrehajtójaként jár el. Ez egyrészt a kormányalakítási eljárásból fakad, amely az elnöknek jelölési, a pártoknak megválasztási jogot ad. Másrészt ez vált politikai gyakorlattá, konvencióvá, aminek oka, hogy a pártok a kormányalakítás lényegi kérdéseit elzárják az elnök elől, saját felségterületüknek tekintik. Az elnöknek nincs befolyása arra, hogy melyik politikai oldal vagy párt alakítson kormányt. A formateur párt a pártok közötti szabad alkuk eredményeként emelkedik ki, amelyet az elismerési szabály irányít. Ennek köszönhetően a választások után nagyon gyorsan, gyakorlatilag a második forduló utáni urnazárást követő néhány órán belül eldől, hogy ki alakít kormányt. Az elismerési szabály folyamatosan érvényesül, és csupán a pártrendszer és a politikai verseny megváltozásával módosult némileg.

Emellett a formateur sem az elnök jelöltje, nincsen befolyása a leendő miniszterelnök személyére sem, mert a pártok ezt a kérdést is elzárják az államfő elől, s az párton belül dől el. Rendes választások esetében az országos lista összeállításával és az így kiválasztott miniszterelnök-jelölt formájában, ciklus közben pedig a miniszterelnök-jelöltségért folyó párton belüli versengésben, amelyet a jelölt mögötti egységes párt- és koalíciós támogatás követ. A köz-

társasági elnök ezért a miniszterelnök személyének kiválasztásában is korlátozott.

A korlátozott szerepet erősíti az az elnöki szerepfelfogás is, hogy az államfői aktivitás nem a kormányalakításban, hanem más területen fejeződik ki.[25]

A formateur párt és a formateur kiválasztásának bemutatásával reményeim szerint kijelöltem az elnök kormányalakításban játszott szerepét. Ez az alkotmányjogi megközelítés számára is megnyitja annak megértését, hogy valójában miért nincsen szó az államfő korlátlan jelölési jogáról, szabad személyválasztásáról, illetve ennek kiüresítéséről, és a pártok közvetlen államhatalom-gyakorlásáról (Zlinszky 2005, 2005a). Az elnök hatalmát nem kizárólag a kormányalakítás alkotmányos eljárása, hanem a miniszterelnök kiválasztásának politikai folyamata határozza meg. A kormányalakítás alkotmányos eljárását *(procedúra)* megelőzi a politikai folyamat *(processzus)*, amelyben a leendő miniszterelnök személye kiválasztódik *(szelekció)*, akit az eljárás során a köztársasági elnök jelöl *(nomináció)*, és a parlamenti többség megválaszt *(elekció)*. A szelekció politikai folyamatát nem annyira az alkotmány határozza meg, hanem az elismerési szabály, amelyet a pártok állítottak fel és működtetnek. Az az igény, hogy a szelekciót is az elnök uralja, nem alkotmányjogi, hanem politikai kérdés, amely a politikai szereplők – amelyek egyike az államfő – döntésétől függ.

1993-ban, Antall halálakor Göncz azt nyilatkozta: „Mint a köztársaság elnöke, valamennyi parlamenti politikai párt vezetőjével tárgyalok, s ezt követően hozom meg döntésemet" (*Népszabadság*, 1993. december 14., 4. o.). Írásomból talán kiderül, hogy az elnök nem dönt, csupán kihirdeti a pártok döntését, a kormányalakítás főszereplői a pártok. Nem a köztársasági elnök határozza meg a kormányalakítás menetét és a miniszterelnök-jelölt személyét, azaz az államfőnek nincsen napirendet meghatározó hatalma, de nem is vétójátékos, hanem ceremoniális mellékszereplő a pártok által írt és játszott politikai forgatókönyvben.

JEGYZETEK

1 E rész megírásához áttekintettem a *Magyar Hírlap*, *Magyar Nemzet*, *Népszabadság*, *Népszava*, *Új Magyarország* 1993. november 22. (Antall kórházba kerülése) és december 14. (Boross kiválasztása) közötti számait, valamint az *MTI Sajtóadatbankját* ugyanerre az időszakra nézve. Megállapításaim a lapok és az MTI saját hírein, valamint az általuk idézett külföldi forrásokon alapulnak (hírügynökségek, rádiók, napi- és hetilapok). A pontos hivatkozásokat nagy helyigényük miatt nem közlöm, de az érdeklődők számára rendelkezésre állnak.

2 Politikai elemzők, alkotmányjogászok, és politikacsinálók véleményét lásd pl.: *Magyar Nemzet*, 2002. április 22., 2. o.; Zlinszky, 2004, 2005b; *Népszabadság*, 2008. április 1., 2. o.

3 S ha 1994-ben a saját politikai oldalnak adott is Göncz megbízást, Horn jelölése személyi preferenciájával ellentétes volt. (A kérdést írásom harmadik részében bővebben tárgyalom.)

[4] Egyes munkák egyszerre alkalmazzák mindkét megközelítést (pl.: Neto–Strøm, 2006).

[5] A *Res Publica* egy különszámot (1991, Vol. 33. No. 1) szentelt ugyan az alkotmányos monarchák modern demokráciában játszott szerepének leírásának, de a kormányalakítással foglalkozó részek szisztematikus elemzési szempontokat nélkülöző, inkább politikatörténeti leírások, s többnyire ilyen a monarchákat tárgyaló más munka is (pl. Bogdanor, 1984).

[6] A koalíciókutatás formateurnek nevezi azt a vezető politikust, aki a választások után a kormányalakítási eljárást kezdeményezi. Ő vezeti és koordinálja a pártok közötti alkukat, amelyek az általa javasolt koalíciós alternatívákról folynak, fölépíti a koalíciót, majd megalakítja a kormányt. A formateur többnyire – bár nem minden esetben – a leendő kormányfő is egyben. Nyugat-Európa alkotmányos monarchiáiban és Finnországban 2000-ig létezik az államfő által kijelölt *informateur* is, aki az államfő számára megpróbál formateurt találni. Lefolytatja a szükséges pártközi egyeztetéseket, majd az államfőnek előterjeszti a kormányfő személyét, és az államfő beiktatja az új kormányt. Az informateur alkalmazásának célja, hogy a monarchát izolálják a pártpolitikától, akinek így nem kell látványosan egyik pártvezetőtől a másikhoz vonulnia a szükséges politikai alkuk megkötése miatt. Az informateurnek a kormányalakításnál általában nincsenek közvetlen politikai ambíciói, mert általában a karrierje csúcspontján már túl lévő, idősebb politikus, vagy párthoz nem kötődő személy (Müller–Strøm, 2000a: 15; Gallagher–Laver–Mair, 2001: 61–62).

[7] Például, hogy az elnök kapjon kinevezési jogot, vagy hogy a parlamenti bizalmi szavazás ne csak a miniszterelnökre és a kormányprogramra, hanem a miniszterekre is kiterjedjen (Ács, 1995; Ádám, 1995; Szentpéteri Nagy, 1994, 1995), ami egyébként megszüntetné az elnök miniszterkinevezési jogkörét.

[8] Zlinszky szerint Mádl joga lett volna, hogy a kormánypárti többségből vagy az ellenzékből valakit jelöljön, s ne a pártja által kiválasztott Gyurcsányt, mert a jelölés szinte kötetlen elnöki hatalmi jogkör, az az államfőnek korlátlan személyi kezdeményezési és jelölési joga van, ami szabad személyválasztást jelent, teljesen szabadon dönthet. Az elnöki jogkör ilyen értelmezését Zlinszky arra vezeti vissza, hogy az új kormányfő legitimitása az elnöki jelölésből és a parlamenti elfogadásból, a két intézmény egyetértéséből vezethető le, közösen felelősek az utód meghatározásáért, s együtt pótolják a választásokkal megszerezhető népszuverenitási legitimációt (Zlinszky 2005, 2005a). Azonban a miniszterelnök megválasztása nem a választáson történik – mint ahogy ez például Izraelben az 1990-es években néhány évig zajlott –, hanem a parlamentben. A hatályos alkotmány alapján a miniszterelnök-választási folyamatban az elnök és a parlament nem egyenrangú szereplő, a kormányfő hatalma és legitimitása nem az egybehangzó akaratukból, együttdöntésükből származik, hanem az őt megválasztó parlamenti többségtől (Bitskey–Tordai 2005; Körösényi 2005). Miként majd látni fogjuk, az új miniszterelnök személyéről 1993-ban is párttestületek döntöttek, amely ellen Zlinszky alkotmánybíróként akkor nem emelt kifogást. Ezért inkább arról lehet szó, hogy valójában az új miniszterelnök személyével szemben voltak fenntartásai („privatizáción mértéktelenül meggazdagodott személy", „jelölése az államvagyon elprédálási folyamatának legitimizálása", „vagyonának eredete" – Zlinszky, 2005: 93), s ehhez keresett alkotmányjogi-legitimációelméleti érveket. (Köszönöm Körösényi Andrásnak, hogy Zlinszky írásaira felhívta a figyelmemet.)

[9] Jóllehet, az igény egy ideje már megfogalmazódott (Laver–Shepsle, 1996: 54; De Winter–Andeweg–Dumont, 2002: 34).

[10] Az elismerési szabály (*recognition rule*) egy olyan szabály, amely meghatározza, hogy a pártokat milyen sorrendben kell felkérni a kormányalakításra. Egyes országokban ezt formálisan rögzítik, mint például Görögországban, ahol az alkotmány kimondja, hogy abszolút többségi párt hiányában az államfőnek először a legtöbb mandátumot szerző pártot kell felkérnie kormányalakításra, ennek sikertelensége esetén a második legtöbb mandátumot szerzőt, és így tovább. A szabály más országokban nincsen rögzítve, hanem konvencióként, szokásjogként, normaként érvényesül, pl. Írországban az, hogy a hivatalban lévő miniszterelnök kapja meg először a kormányalakítás jogát (Strøm, 1995: 75; Gallagher–Laver–Mair, 2001: 61; De Winter–Andeweg–Dumont, 2002: 9).

[11] A formateur párt az a párt, amely a kormányalakítási alkuban az első koalíciós javaslatot teszi, kezdeményezőként elsőnek mozdul (*first mover)* a pártok közül. Tulajdonképpen az a párt, amely a formateurt adja, a kormányalakítás vezető pártja. A formateur nem a személyének, hanem a mögötte álló párt formateuri státusának köszönheti pozícióját.

[12] A formális modellek egyrészt az alacsony magyar esetszám miatt nem alkalmazhatók. Másrészt véleményem szerint nem rendelkeznek jelentős magyarázó erővel, mert a változók közötti együttjáráson túl nem mutatják be az oksági viszonyt megalapozó politikaelméleti kapcsolatot. (Például milyen elméleti összefüggés lehet a választói illékonyság és a párton kívüli miniszterek kinevezése között?) Harmadrészt, *hipotetikus* koalíciókötési szituációk magyarázatát nem tartom túl gyümölcsözőnek. A „hatalmi index"-iskolának pedig némileg más, az egész elnöki intézmény és hatalom a tárgya.

[13] Írásom második részének vonatkozó pontjai a pártvezetők nyilatkozatainak és a pártokkal kapcsolatos híreknek a feldolgozásán alapul, amelyek többségének forrása az *MTI Sajtóadatbank* és a politikai napilapok voltak. A hivatkozásokat nagy helyigényük miatt nem közlöm, de az érdeklődők számára rendelkezésre állnak.

[14] Jóllehet, alkut próbált folytatni a támogatásért cserébe (kormányprogram megváltoztatása, miniszter- és tárcacserék, egyéb személyi kérdések), de ez potyautas státusa miatt nem vezetett eredményre.

[15] Az újraválasztásnak a jól teljesítő elnök jutalmazásaként való értelmezését lásd: Sartori, 2003.

[16] Például a Fidesz 1994 óta azt a politikát folytatja, hogy két tábor létezik, amelyek között nem lehet átjárás. Ennek jegyében a centrum felé elmozduló, baloldal felé is koalícióképességet mutató MDF politikáját – azaz: saját pártérdekének követését – „árulásként" kommunikálja a választók felé, ami persze a Fidesz pártérdekéből fakadó stratégia. Az SZDSZ a jobboldal felé is koalícióképességet célzó „egyenlő távolság politikájának" (Demszky 2000-2001-es pártelnöksége) kudarca miatt felhagyott a mindkét oldal felé nyitott középpárti ambícióval, teljesen betagolódott a baloldali pólusba, egyre csökkenő mérete és választói támogatottsága miatt is alárendelődött az MSZP-nek, s berendezkedett a baloldalon (Enyedi 2006, 2006a). (2009 nyarán, a kézirat lezárásakor még nem látható – és írásom időkeretén kívül esik – a pártrendszer jelenleg zajló átstrukturálódásának végleges iránya.)

[17] A két blokk kialakulása és erőteljes polarizálódása nem csak a pártok, hanem a szavazók és a szub-elitek (közvélemény-formálók, ideológusok, kulturális értelmiség, média, egyházi és szakszervezeti vezetők) szintjén is végbement, és nincsen harmadik, köztes pozíció (Enyedi, 2006; Körösényi–Tóth–Török, 2007).

[18] Ha valamelyik oldalnak többsége van, elvileg valamelyik kis párt is elvégezhetné a többség felépítését az adott oldal pártjaiból.

[19] A kis mandátumkülönbségre, és az ebből adódó kiélezett kormányalakítási szituációra való tekintettel a két párt a választások másnapján közös levelében hivatalosan is tájékoztatta az államfőt, hogy 1. kormányalakítási tárgyalásokat kezdtek egymással, 2. kizárták a koalíciós tárgyalásokat a Fidesszel és az MDF-fel, s hogy 3. ennek alapján csak az MSZP miniszterelnök-jelöltjének van esélye a kormányalakításra.

[20] A KDNP és az EKGP (kisgazda 36-ok) blanketta-támogatást adott az MDF jövőbeli jelöltjének, majd utóbb Boross személyének is. A kisgazda 36-ok az MDF-fel egyidejűleg miniszterelnök-jelöltjüknek „választották" Borosst.

[21] Nem tartozott egyik irányzathoz sem, pártelnökként centrum-pozícióját a különböző frakciók közötti manőverezéssel és taktikázással, mindig a kialakuló többség élére állva őrizte meg (Kóczián–Weyer, 1997).

[22] Az elnök pártja, az SZDSZ is megpróbálta megakadályozni Horn jelöltségét. Pető és Fodor négyszemközt próbálta lebeszélni erről, Magyar pedig a két forduló között nyilvánosan zárta ki részvételüket Horn által vezetett koalícióban. Emellett, az SZDSZ is megkereste a közös miniszterelnök-jelöltséggel Némethet és Kemenest (Kóczián–Weyer, 1997: 29., 44).

[23] Úgy tűnik, megfigyelhető egy olyan tendencia, hogy ciklus közbeni miniszterelnök-jelöléskor a formateur pártban az erőviszonyok a pártszervezet három oldala mentén tagolódnak, illetve az is, hogy a kormányfőségért induló pénzügyminisztert a frakció támogatja.

[24] Mádlnak az a jogi véleménye, hogy Gyurcsánynak csak harminc nap múlva, Medgyessy lemondásának hatályosulásakor adhat megbízást, csupán a felkérés időpontját tolta ki, Gyurcsány személyét és jelöltségét Mádl nem kérdőjelezte meg.

[25] Például hadsereg-irányítási, külpolitikai, kitüntetési és kinevezési ügyekben (Göncz, Sólyom), a törvények alkotmányossági és politikai vétójában, alkotmányértelmezésben (Göncz, Mádl, Sólyom), illetve önálló politikai napirend vitelében (Sólyom – környezetvédelmi és ökológiai kérdések, Zöld Elnökök Hálózata, határon túli magyarok) (Körösényi–Tóth–Török, 2007; Schanda 2008; *HVG*, 2007. július 28., 6–9. o.; *HVG*, 2008. május 31., 15–16. o.)

FELHASZNÁLT IRODALOM

Almeida, Acir – Cho, Seok-ju (2003): *Presidential Power and Cabinet Membership Under Semi-Presidentialism. www.iuperj.br/destaques/destaqant/almeidacho521tables.pdf,* letöltés dátuma: 2008. január 19.

Antall József (1990): Parlamenti felszólalása. 1990. május 3., *www.parlament.hu*, letöltés dátuma: 2007. november 1.

Ács Nándor (1995): Az államfő jogállásának alkotmányos szabályozása. In: Holló András (szerk.):

A köztársasági elnök az új alkotmányban. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézet, 77–96. o.

Ádám Antal (1991): A központi állami szervek rendszere Magyarországon. In: Ádám Antal – Kiss László (szerk.): *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest, Lukács György Alapítvány, 9–29. o.

Ádám Antal (1991a): A köztársasági elnök, az Országgyűlés és a Kormány viszonyáról. *Magyar Közigazgatás*. 11. szám, 961–971. o.

Ádám Antal (1995): A köztársasági elnök jogállásának alkotmányi szabályozása, különös tekintettel az államfői semlegességre. In: Holló András (szerk.): *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézet, 41–75. o.

Ádám Antal (1995a): A kormányzati szervek alkotmányi szabályozásáról. In: *Magyar Jog*. 3. szám, 129–136. o.

Bergman, Torbjörn et al. (2003): Democratic Delegation and Accountability. Cross-national Patterns. In: Strøm, Kaare – Müller, Wolfgang C. – Bergman, Torbjörn (eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford, Oxford University Press, 109–220. pp.

Bitskey Botond – Sonnevend Pál (2005): *A köztársasági elnök közjogi tevékenysége, különös tekintettel a törvények előzetes normakontrolljának indítványozására, 2000–2004*. In: Sándor Péter et al. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve, 2005*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 448–462. o.

Bitskey Botond – Tordai Csaba (2005): A jogállam, a parlamentarizmus és a köztársasági elnök. Válasz Zlinszky János „Jogállamból – elégséges" című cikkére. In: *Magyar Jog*. 4. szám, 218–220. o.

Bloch, Francis – Rottier, Stéphane (2002): Agenda Control in Coalition Formation. In: *Social Choice and Welfare*. Vol. 19. No. 4. October, 769–788. pp.

Bogdanor, Vernon (ed.) (1983): *Coalition Government in Western Europe*. London, Heinemann.

Bogdanor, Vernon (1984): The Government Formation Process in the Constitutional Monarchies of North-West Europe. In: Kavanagh, Dennis – Gillian Peele (eds.): *Comparative Government and Politics. Essays in Honour of S. E. Finer*. London, Heinemann, 49–72. pp.

Bruszt László – Simon János (1994): Az Antall-korszak után, a választások előtt – avagy demokráciánk és pártjaink az állampolgárok szemével. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve, 1994*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 774–802. o.

Debreczeni József (1998): *A miniszterelnök. Antall József és a rendszerváltozás*. Budapest, Osiris.

Debreczeni József (2006): *Az új miniszterelnök*. Budapest, Osiris.

Enyedi Zsolt (2005): The Role of Agency in Cleavage Formation. In: *European Journal of Political Research*. Vol. 44. No. 5., 697–720. pp.

Enyedi Zsolt (2006): A befagyott felszín, és ami alatta van. A 2006-os választás és a magyar pártrendszer. In: Karácsony Gergely (szerk.): *Parlamenti választás 2006. Elemzések és adatok*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 205–228. o.

Enyedi Zsolt (2006a): The Survival of the Fittest. Party System Concentration in Hungary. In:

Jungerstan-Mulders, Susanne (ed.): *Post-Communist EU Member States. Parties and Party Systems*. Aldershot, Ashgate, 177–202. pp.

Frye, Timothy (1997): A Politics of Institutional Choice. Post-communist Presidencies. In: *Comparative Political Studies.* Vol. 30. No. 5. October, 523–552. pp.

Gallagher, Michael – Laver, Michael – Peter Mair (2001): *Representative Government in Modern Europe. Institutions, Parties, and Governments*. New York, McGraw-Hill.

Horn Gyula (1999): *Azok a kilencvenes évek…* Budapest, Kossuth.

Kang, Shin-Goo (2006): *The Influence of Presidential Heads of State on Government Formation in European Democracies. Empirical Evidences*. Paper prepared for presentation at the 2006 Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, PA. *www.apsanet.org*, letöltés dátuma: 2007. augusztus 8.

Katz, Richard S. – Mair, Peter (1993): The Evolution of Party Organizations in Europe. The Three Faces of Party Organization. In: *American Review of Politics*. Vol. 14. No. 4. Winter, 593–617. pp.

Kilényi Géza (1994): A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jog-összehasonlítás tükrében, I-II. *Magyar Közigazgatás.* 10. szám, 577–584. o.; 11. szám, 641–648. o.

Kolosi Tamás – Tóth István György (2002): Egy tévedés története. In: Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi Riport, 2002.* Budapest, Tárki, 339–367. o.

Kovács Ágnes (2007): Alkotmánybírósági jogkörértelmezés és politikai felelősség. In: Dénes Iván Zoltán (szerk.): *A megosztó válság. 2006. ősz*. Budapest, Gondolat, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 58–71. o.

Kovács Virág (2001): A köztársasági elnök – „a végrehajtó hatalmon kívül" és „a politika felett"? In: *Magyar Közigazgatás*. 6. szám, 352–362. o.

Kovács Virág (2005): *Köztársasági elnök, politika, hatalom*. PhD-disszertáció. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Politikatudományi Doktori Iskola.

Kóczián Péter – Weyer Balázs (1997): *Felelősök*. Budapest, Figyelő.

Körösényi András (1998): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris.

Körösényi András (2005): Párturalom és államfői szerep. A 2004-es kormányváltás legitimitásáról. In: Sándor Péter et al. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve, 2005*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 123–132. o.

Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor (2003): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris.

Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor (2007): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris.

Kukorelli István (1994): Kormány és köztársasági elnök. Össztűzben az államfő. In: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Várnai Györgyi (szerk.): *Kormány a mérlegen, 1990-1994.* Budapest, Korridor, 94–112. o.

Kukorelli István (szerk.) (2007): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris.

Laver, Michael – Shepsle, Kenneth (1996): *Making and Breaking Governments*. Cambridge, Cambridge University Press.

Laver, Michael – Schofield, Norman (1990): *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*. Oxford, Oxford University Press.

McGregor, James (1994): The Presidency in East Central Europe. In: *RFE/RL Research Report.* Vol. 3. No. 2. 14 January, 23–31. pp.

Metcalf, Lee K. (2000): Measuring Presidential Power. In: *Comparative Political Studies*. Vol. 33. No. 5. June, 660–685. pp.

Morelli, Massimo (1999): Demand Competition and Policy Compromise in Legislative Bargaining. In: *American Political Science Review*. Vol. 93. No. 4. December, 809–820. pp.

Murányi Zoltán (1991): A végrehajtó hatalom értelmezése és az elnöki jogállás mint kodifikációs probléma. *Magyar Közigazgatás.* 9. szám, 798–807. o.

Müller, Wolfgang C. – Strøm, Kaare (eds.) (2000): *Coalition Governments in Western Europe*. New York, Oxford University Press.

Müller, Wolfgang C. – Strøm, Kaare (2000a): Coalition Governance in Western Europe. An Introduction. In: Uő (eds.): *Coalition Governments in Western Europe*. New York, Oxford University Press, 1–31. pp.

Neto, Octavio Amorim – Samuels, David (2003): *Cabinet Partisanship and Regime Type in Contemporary Democracies*. Prepared for presentation at the 2003 annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia. *www.apsanet.org*, letöltés dátuma: 2007. augusztus 6.

Neto, Octavio Amorim – Strøm, Kaare (2006): Breaking the Parliamentary Chain of Delegation Presidents and Non-Partisan Cabinet Members in European Democracies. In: *British Journal of Political Science.* Vol. 36. No. 4. October, 619–644. pp.

Perger István et al. (2004): *Medgyessy*. Budapest, Ringier.

Petrétei József (1994): A magyar kormányzati rendszer főbb jellemzőiről és továbbfejlesztésének egyes kérdéseiről. In: Ádám Antal (szerk.): *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat. Tanulmányok*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 209–225. o.

Pokol Béla (1994): *A magyar parlamentarizmus*. Budapest, Cserépfalvi.

Polonyi Gábor – Závecz Tibor (1994): Parlamenti pártok '93. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve, 1994*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 654–666. o.

Protsyk, Oleh (2005): Prime Ministers' Identity in Semi-presidential Regimes. Constitutional Norms and Cabinet Formation Outcomes. In: *European Journal of Political Research.* Vol. 44. No. 5. August, 721–748. pp.

Sajó András (1993): Jövendő alkotmányos válságok elé. In: *Világosság.* 7. szám, 17–25. o.

Sartori, Giovanni (2003): *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*. Budapest, Akadémiai.

Sári János (1990): A köztársasági elnök alkotmányjogi státusa. In: *Magyar Közigazgatás*. 7. szám, 577–586. o.

Sári János (1994): Az államfői hatalom a magyar alkotmányjogban. In: Ádám Antal (szerk.): *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat. Tanulmányok*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 227–241. o.

Schanda Tamás (2008): Félúton. Sólyom László külpolitikája. In: *Regio*. 19. évf. 1. szám, 97–119. o.

Sereg András (2007): *Boross. Hadapródiskolától a miniszterelnöki székig*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó.

Shugart, Matthew S. – Carey, John M. (1992): *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.

Siaroff, Alan (2003): Comparative Presidencies. The Inadequacy of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction. In: *European Journal of Political Research*. Vol. 42. No. 3. May, 287–312. pp.

Strøm, Kaare (1995): Parliamentary Government and Legislative Organisation. In: Döring, Herbert (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt, Campus, 51–81. pp.

Strøm, Kaare et al. (2003): Dimensions of Citizen Control. In: Strøm, Kaare – Müller, Wolfgang C. – Bergman, Torbjörn (eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford, Oxford University Press, 651–706. pp.

Szentpéteri Nagy Richard (1994): Az államfő és a végrehajtó hatalom nálunk és másutt. In: *Társadalmi Szemle*. 4. szám, 83–93. o.

Szentpéteri Nagy Richard (1995): Az államelnök jogállása, hatásköre és választása. In: Holló András (szerk.): *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézet, 97–144. o.

Szentpéteri Nagy Richard (2005): A parlamentáris kormányrendszer államfője. In: *Politikatudományi Szemle*, 3–4. szám, 111–130. o.

Szomszéd Orsolya (2005): Államfői jogkörök alkalmazása a gyakorlatban. In: *Politikatudományi Szemle.* 3–4. szám, 131–147. o.

Tordai Csaba (1998): A Társadalmi Szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig. Kísérletek az államfői tisztség jogi szabályozására. In: *Politikatudományi Szemle.* 4. szám, 61–85. o.

Tóth István György (2006): Összetételi hatások a választói aktivitás és a politikai tagoltság elmozdulásai mögött. In: Angelusz Róbert – Tardos Róbert (szerk.): *Mérésrõl mérésre. A választáskutatás módszertani kérdései.* Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 245–268. o.

Webb, Paul D. (2000): *The Modern British Party System*. London, Sage.

De Winter, Lieven (1995): The Role of Parliament in Government Formation and Resignation. In: Döring, Herbert (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt, Campus, 115–151. pp.

De Winter, Lieven – Andeweg, Rudy B. – Dumont, Patrick (2002): *The State of the Art in Coalition Research. Critical appraisals and alternative avenues*. Position paper for the workshop "Government Formation. A Theoretically Informed Inductive Approach." Joint sessions of workshops, European Consortium for Political Research. Torino, 22–28 March 2002. *www.ecprnet.eu*, letöltés dátuma: 2006. július. 3.

Zlinszky János (2004): Kormányválság az alkotmány tükrében. *Heti Válasz*, november 11., 60. o.

Zlinszky János (2005): Jogállamból – elégséges. In: *Magyar Jog*. 2. szám, 91–94. o.

Zlinszky János (2005a): Észrevétel dr. Bitskey Botond és dr. Tordai Csaba válaszára. In: *Magyar Jog*. 6. szám, 332–333. o.

Zlinszky János (2005b): Államjog vagy jogállam? *Heti Válasz*, január 6., 62. o

KÖEF A MÉRLEGEN: KÖZPOLITIKAI ELEMZÉS A KORMÁNY–ÖNKORMÁNYZATOK EGYEZTETŐ FÓRUM MŰKÖDÉSÉRŐL

Szabó Tamás
(PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Tanszék)

ÖSSZEFOGLALÓ

Az elmúlt két évtizedben fontos változások generálódtak a demokratikus politikai rendszerek intézményes világában. Az egységesen governance-nak nevezett folyamatban a kormányzás területi dimenzióiban megjelenő új irányok – mint a multi-level governance és a public-private – már nem kizárólag az egyes intézménytípusokat vizsgálják önmagukban, hanem a helyi-területi önkormányzatok, gazdasági és társadalmi partnerek kapcsolatrendszerét, hálózatjellegű struktúráit és működését, legyen az intra- vagy interregionális jellegű, szubnacionális vagy nemzeti kontextusba ágyazódva. Ez az egyre inkább konszenzuális alapokon nyugvó, többszereplős governance modell magában foglalja a döntéshozatal három, egymástól strukturálisan elkülönülő, de funkcionálisan komplementer szintjét: i) ágazati és/vagy területi szintű döntéshozatal, ii) szervezett intézményi partnerek tanácskozása, iii) civilszféra véleményezése. Ennek alapján a tanulmány témájául szolgáló, 2006-ban életre hívott Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fóruma (KÖEF) az önkormányzatokat érintő közpolitikai döntéshozatali rendszer második (mezo) tanácskozási szintje meghatározó intézményének tekinthető. A tanulmány alapján láthatóvá válik, hogy a KÖEF érdemi kompetenciája a konzultációra és véleményezési-előterjesztési hatáskörökre korlátozódik; a fórumhoz rendelt együtt döntési hatáskörök elhanyagolhatóak a szektort érintő kormányzati és parlamenti döntéshozatal tekintetében. A tanácskozási szinten keresztül viszont lehetővé válik az érintett stakeholder csoportok (esetünkben az önkormányzati érdekszövetségeken keresztül a helyi önkormányzatok) álláspontjainak egységes artikulálása a végső politikai döntéshozatal számára, tervezhetőbbé téve az egész közpolitikai folyamat várható társadalmi hatásosságát (efficacy). Le kell azonban szögezni, hogy a tanácskozás folyamata nem jelent közvetlen beleszólást, beavatkozást a konkrét döntéshozatali folyamatba – így nem vezethet a döntések halogatásához, valamint a felelősség megosztásához vagy éppenséggel a felelősség eltűnéséhez.

Kulcsszavak: governance ▪ policy making ▪ helyi önkormányzatok ▪ önkormányzati érdekvédelem ▪ érdekegyeztetés

„A kormányt és az önkormányzati világot a választók ítélték együttműködésre tavaly a két választáson... Egyébként szerintem ez jó kényszer, az ország érdekében való kényszer" – Bajnai Gordon[1]

Az elmúlt két évtizedben fontos változások generálódtak a demokratikus politikai rendszerek intézményes világában *(polity)*. Az egységesen csak *governance*-nak nevezett folyamatban a kormányzás területi dimenzióiban megjelenő új irányok – mint a *multi-level governance* és a *public-private* – már nem kizárólag az egyes intézménytípusokat vizsgálják, hanem a helyi-területi ön-

kormányzatok kapcsolatrendszerét, hálózatjellegű struktúráit és működését, legyen az intra- vagy interregionális jellegű, szubnacionális vagy nemzeti kontextusba ágyazódott. Eme folyamat kialakulásában fontos szerep jut az európai integrációnak: azzal, hogy az Európai Közösségek (s majd az Európai Unió) 1988 óta közvetlenül – akár a tagállami kormányok kikerülésével – tárgyalási kapcsolatba léphet a szubnacionális területi szintekkel (elsősorban a NUTS2 területi szinten értelmezett régiók), közvetve hozzájárul a nemzetállamokon belüli decentralizáció felgyorsulásához. (Pálné: 2003. 173. old.). Maga a *governance*-modell a differenciákat meghatározó intézményi kompetenciák helyett sokkal inkább koncentrál a hálózati kapcsolatokra és azok döntési kimeneteire *(output).* Persze az országonként és szakpolitikai területenként változó, hogy milyen erősségűek ezek a hálózati képződmények – *milyen szintű a különböző érdekcsoportok bekapcsolása a döntéshozatali rendszerekbe* –, kezdve a rendkívül eseti jellegű és alacsonyabb hatásfokú ügyközösségektől *(issue network),* az erősebb *policy networkö*k, valamint a valódi „vasháromszögként" funkcionáló *policy community*k köréig.(Pálné, 2003. 174–175. old.)

Napjaink európai kormányzati és közpolitikai rendszerei tehát egyre inkább egy konszenzuális alapokon nyugvó, többszereplős *governance*-modellre épülnek. Ez magába foglalja a döntéshozatal három egymástól strukturálisan elkülönülő, de funkcionálisan komplementer szintjét: *i)* ágazati és/vagy területi szintű *döntéshozatal ii)* szervezett intézményi partnerek *tanácskozása iii)* civil szféra *véleményezése* (Ágh, 2008, 35–36. old.). Eme logika alapján a tanulmány témájául szolgáló Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fóruma (KÖEF) az önkormányzatokat érintő közpolitikai döntéshozatali rendszer második (mezo) *tanácskozási szintje meghatározó intézményének* tekinthető. A későbbiekben látható lesz, hogy a KÖEF érdemi kompetenciája a konzultációra és véleményezési-előterjesztési hatáskörökre korlátozódik; a fórumhoz rendelt együtt döntési hatáskörök elhanyagolhatóak a szektort érintő kormányzati és parlamenti döntéshozatal tekintetében. A tanácskozási szinten keresztül viszont lehetővé válik az érintett *stakeholder* csoportok (esetünkben az önkormányzati érdekszövetségeken keresztül a helyi önkormányzatok) álláspontjainak egységes artikulálása a végső politikai döntéshozatal számára, tervezhetőbbé téve az egész közpolitikai folyamat várható társadalmi hatásosságát *(efficacy).* Azonban le kell szögezni, hogy a tanácskozás folyamata nem jelent közvetlen beleszólást, beavatkozást a konkrét döntéshozatali folyamatba – így nem vezethet a döntések halogatásához, valamint a felelősség megosztásához vagy éppenséggel a felelősség eltűnéséhez (Ágh, 2008, 36. old.).

A tanulmány mottójául választott idézet 2007 nyarán hangzott el egy újságinterjúban Bajnai Gordon akkori önkormányzati és területfejlesztési miniszter (utóbb a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium első embere, majd 2009 áprilisától miniszterelnök) szájából a központi kormányzat és a helyi – települési, megyei – önkormányzatok közötti együttműködési kényszer-

re vonatkozóan. A 2006. őszi helyi önkormányzati választásokon a parlamenti (jobboldali) ellenzéki erők 1990 óta nem tapasztalt erős pozíciókat szereztek az önkormányzatokban. A 19 megyei közgyűlésből 18-ban szereztek többséget; a 24 megyei jogú városból 18-ban adják a polgármestert.[2] Az MSZP és SZDSZ által közösen támogatott, hivatalában 1990 óta működő Demszky Gábor csak minimális előnnyel győzött Tarlós Istvánnal szemben a főpolgármester-választáson;[3] a Fővárosi Közgyűlésben pedig 1 fős többségre fogyatkozott az MSZP–SZDSZ koalíciós többség. A fővárosi kerületekben is előretört a Fidesz – 8 kerületi polgármesteri pozíciót szereztek. 2006 tavaszán a Gyurcsány Ferenc vezette MSZP–SZDSZ kormánykoalíció a rendszerváltás óta első ízben tudta kormányzati pozícióból megtartani a hatalmat az országgyűlési választásokon; az októberi helyhatósági választásokon azonban valóságos politikai földcsuszamlás történt a tavaszi parlamenti választásokhoz képest.

A kormányzat és elsősorban a miniszterelnök politikai kényszerhelyzetbe került. A rendkívül felbolydult politikai klímában[4] az önkormányzati szféra domináns része (a megyei jogú városok többsége; Heves kivételével az összes megyei közgyűlés; számos 2002–2006 között még baloldali vezetésű település) került pártpolitikai alapon szembe a Gyurcsány-kormánnyal. Gyurcsány Ferenc miniszterelnök szembesülve a kormánypártok szempontjából tragikus önkormányzati választási eredményekkel, valamint látva a legnagyobb ellenzéki párt személyével kapcsolatban megnyilvánuló zsigeri ellenállását (pl. a gyakorlattá vált parlamenti kivonulások a kormányfői megszólalásoknál), talán az egyetlen hatékonynak tekinthető megoldást választotta a kormányzat és a jobbára a parlamenti ellenzék irányítása alá került helyi önkormányzati szektor formális összekapcsolására. Az önkormányzati érdekszövetségek bevonásán keresztül egy új egyeztető fórum létrehozásával (Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fóruma – KÖEF), úgy teremtve közvetlen intézményesített közpolitikai kapcsolatot a baloldali kormány és az önkormányzati szektor között, hogy országos pártpolitikai és egyéb ideológiai okokra hivatkozva a jobboldali településvezetők, önkormányzati politikusok ne térhessenek ki a KÖEF-ben való részvétel és közös munka elől. A KÖEF közel harmadik éve intézményesített része a hazai kormányzati közpolitikai és döntéshozatali rendszernek. Megérett az idő, hogy az eddigi működés alapján kísérletet tegyünk a fórum közpolitikai szerepének értékelésére, valós súlyának bemutatására.

A KÖEF kapcsán felmerülő alapkérdés, hogy az egyeztető fórum hogyan és milyen módon illeszkedik a *governance* összeurópai folyamatába. Továbbá az, hogy vajon a KÖEF eleget tesz a *public policy* alapvető ismérvének, a partnerségnek, s vele a kormányzati döntéshozatal demokratizálásának. Szintén megválaszolásra vár, hogy vajon mennyiben determinálta, determinálja a KÖEF eredményességét az a politikai környezet, amelyben megszületett, és azóta is leledzik: állandósuló kormányzati válság – kisebbségi kormányzás 2008-2009 tavasza; Gyurcsány Ferenc bukása és a válságkezelő Bajnai-kormány hivatal-

ba lépése; a 2009. júniusi európai parlamenti választás következtében gyökeresen felforduló és dinamizálódó politikai pártstruktúra.[5]

ÖNKORMÁNYZATI ÉRDEKVÉDELEM ÉS ÉRDEKEGYEZTETÉS AZ EURÓPAI UNIÓ ORSZÁGAIBAN

A szubnacionális területi szintek szerepe az európai intézményes érdekegyeztetésben
Az európai intézményes politikai érdekegyeztetés talán legdinamikusabban fejlődő és bővülő dimenziója a különböző szubnacionális területi (regionális/ megyei/ kistérségi/települési)[6] szerveződések, szereplők bevonása az országos és európai uniós szintű érdekegyeztetési folyamatokba. A szubnacionális területi szinteknek az Európai Unióba való közvetlen konzultációs jellegű bekapcsolására hivatott a Maastricht által életre hívott, 1994 óta funkcionáló Régiók Bizottsága, amely a legfontosabb EU döntéshozó intézmények (Tanács; Parlament; Bizottság) önálló tanácsadó, konzultatív intézményeként funkcionál a térségi és önkormányzati szakpolitikák területén.

Az Európai Unió legfontosabb prioritása a közösség versenyképességének javítása globális, regionális és lokális vonatkozásban – *lásd a Lisszaboni Stratégia 2000*: ennek alapvető aspektusa a regionális különbségek mérséklése, az elmaradottabb térségek felzárkóztatása. Ez hatja át az EU fejlesztéspolitikájának (benne a terület- és településfejlesztés) jelenleg aktuális, általános kereteit meghatározó ESDP *(European Spatial Development Perspective 1999)* dokumentumot. Ezt bontja ki és részletezi a regionális tervezésért felelős szakminiszterek részvételével megtartott 13. konferencia *(CEMAT – European Conference of Ministers responsible for Regional Planning)* az ott kiadott 2003-as Ljubljanai Nyilatkozat, a maga prioritásaival – pl. policentrikus városfejlesztés, területi kohézió, energiabiztonság és -hatékonyság növelése. (Ágh, 2006, 64–65. old.), vagy a 2007. májusban az EU területfejlesztésért felelős minisztereinek részvételével a Lipcsei Charta keretében elfogadott Területi Agenda. A regionális relevancia a meghatározó aspektus a tagállamok által meghatározott 7 éves EU költségvetési rendszerben is, ahol a NUTS2 szintű területi egységek kapnak kiemelt szerepet, a felzárkóztatást szolgáló közvetlen közösségi források (strukturális alapok; kohéziós alapok etc.) térségi elosztásában.

A regionális látásmód egyre erőteljesebben érvényesül az egyes országok belső államszervezeti és működési mechanizmusaiban is: a föderális hagyományokkal rendelkező államok esetében – pl. Németország, Ausztria – eleve adott a hatás; a centralizáltabb államokban pedig felülről, a politika által indukált és vezérelt folyamatból fakadóan – *lásd a központi kormányzati szintekről irányított regionális átszervezéseket*. Ilyen típusú tagállami szintű regionalizálásra példa az 1970–80'-as évek óta tartó dél-európai (francia, spanyol, olasz) regionális átalakítások a közigazgatásban; vagy Nagy-Britanniában, a Tony Blair első munkáspárti kor-

mányához (1997–2001) köthető devolúciós „forradalom", amely keretében politikai-adminisztratív autonómiát kaptak a skótok, Wales és Észak-Írország.

Ezek a tendenciák megerősítik a területi szintű politikai (elsősorban önkormányzati), társadalmi és gazdasági entitások pozícióit az intézményes érdekegyeztetésben. Az önkormányzati autonómia védelme intézményi értelemben elsősorban az önkormányzati érdekszövetségek tevékenységéhez kapcsolódik. Rendkívül eltérő önkormányzati érdekszövetségi modellek alakultak ki szerte Európában az egységes modelltől kezdve egészen a rendkívül széttagolt (akár 7–9 szövetség) szerkezetig.

Önkormányzati érdekszövetségi rendszerek az európai országokban

A szektoriális érdekvédelmet ellátni hivatott önkormányzati szövetségek száma országonként rendkívül változó, és ez a földrajzi elhelyezkedéstől, valamint a gazdasági és társadalmi fejlettségtől független – tehát a működő önkormányzati érdekszövetségek száma semmiképpen sem fokmérője az adott országban az önkormányzati szféra demokratizmusának vagy az érdekvédelem és érdekegyeztetés minőségének. Csalótzky György a *Magyar Polgármester* c. kiadvány 2008. májusi online változatában több csoportra osztja az európai országokat aszerint, mennyire koncentrált avagy fragmentált az önkormányzati szövetségi modell az egyes államokban (Csalótzky, 2008.)

Egységes önkormányzati érdekszövetségi rendszer működik az apróbb európai államokban – pl. Izland, Luxemburg, Málta –, de az egységes modell a meghatározó Finnországban vagy Norvégiában, vagy egyes balkáni országokban, így Macedóniában és Szerbiában is. Egységes, tehát minden helyi (települési és területi) önkormányzati típust magába foglaló szövetségi struktúráról van szó.

A következő modell az ún. *„kétszövetséges"* önkormányzati érdekszövetségi rendszer, amelynél általában külön szövetségbe tömörülnek a települési önkormányzatok (város, falu) és a területi önkormányzatok (megye, régió). Eme szisztéma alapján szerveződnek az osztrák, a cseh, a dán, az észt, a görög és a holland helyhatóságok szövetségei. Az írek esetében pedig az a sajátos modell érvényesül, hogy az egyik szövetség kizárólag a községek, a másik a városok (települési szint) és a megyék (területi szint) érdekképviseletét látja el.

Svédországban a már működő kétszövetséges rendszer (Svéd Helyi Önkormányzatok Szövetsége – SALA; Svéd Megyék Föderációja – FCC) fölé 2007-ben egy közös csúcsszervezetet hoztak létre (SALAR), amely keretében együttműködnek, megtartva szövetségi intézményi autonómiájukat.

Az Európai Unió legnépesebb államában, Németországban 3 önálló önkormányzati érdekvédelmi szövetség működik: a Német Nagyvárosok Szövetsége; a Német Kisvárosok és Községek Szövetsége; valamint a Német Járások Szövetsége. A szövetségeknek nagy önállósággal rendelkező tartományi szervezeteik vannak.

Vannak továbbá az erősen tagolt önkormányzati érdekvédelmi szövetségi rendszerrel rendelkező európai országok. Lengyelországban és Nagy-Britanniában 5; Belgiumban, Romániában, Olaszországban, az Orosz Föderációban 6; Magyarországon 7; Franciaországban és Spanyolországban 8; a kevesebb, mint 8 milliós Bulgáriában pedig 9 szövetség működik. (Csalótzky, 2008.) Az önkormányzati érdekszövetségek száma nem mutat közvetlenül kimutatható összefüggést a vizsgált országok államberendezkedésével (föderális; centralizált; regionális), valamint a működő helyi önkormányzatok számával.

TAGOLT ÖNKORMÁNYZATI ÉRDEKVÉDELMI STRUKTÚRA MAGYARORSZÁGON

Alapítási láz 1990-91-ben

Magyarországon a rendszerváltást követően egy rendkívül tagolt önkormányzati érdekvédelmi struktúra (autonóm szövetségek rendszere) alakult ki. Az alapítási láz 1990-91-ben söpört végig a frissen létrejött helyi önkormányzati szektorban. Az intézményi pluralizmus kialakulásának és gyors „megcsontosodásának" fontos oka az 1990-es kodifikáció idején a parlament által választott *„egy település – egy önkormányzat"*-elv, amely nagyszámú – közel kétszeres (3200) – magyarországi települési önkormányzatot hozott létre az azt megelőzően antidemokratikus alapon működő, közel 1600 helyi tanács helyébe. A rendszerváltás előtti előzményként csak a TÖOSZ (Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége) 1989. márciusi még Tanácsi Önkormányzatok Országos Szövetsége néven való megalakulása tekinthető. Az 1990-91-ben megalakult 7 – országosnak értelmezhető – önkormányzati érdekszövetség a mai napig kizárólagos meghatározója a hazai önkormányzati érdekvédelmi struktúrának:

- Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) – a Tanácsi Önkormányzatok Országos Szövetségének jogutódja 1991. januári alakulási dátummal
- Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MEOSZ) – megalakulás 1991 tavasza
- Megyei Jogú Városok Szövetsége (MJVSZ) – megalakulás 1990. december
- Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége (KÖOÉSZ) – megalakulás 1990.
- Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ) – megalakulás 1990.
- Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége (KÖSZ) – megalakulás 1990 vége
- Magyar Faluszövetség – megalakulás még 1989 végén. (Csefkó–Fábián, 2007, 58. old.)

A létrejött struktúra mellett leginkább az egyes szövetségek vezetői karában tapasztalható egy nagyon erős állandóság – jobbára ugyanaz a néhány tucat politikus, önkormányzati szakember a meghatározó az elmúlt 18-19 év önkormányzati érdekvédelmi tevékenységében. Ez nagyrészt magyarázható az önkormányzati érdekvédelem speciális jellegével, amely rendkívül alapos szakmai, gyakorlati tapasztalatokat és képességeket követel a résztvevőktől az önkormányzati érdekvédelem csúcsain.

Kísérletek az egységre – az Önkormányzati Szövetségi Tanács (ÖSZT) és Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása (MÖSZT)

Az érdekvédelmi széttagoltság a rendszerváltás óta eltelt időszak tekintetében konstansnak tekinthető az önkormányzati szektorban, bár időről időre előtérbe kerültek a szervezeti egység (mint egységes konföderáció) irányába mutató kísérletek, ezek első intézményi szempontból értékelhető mozzanata az 1996–98 között hivatalosan funkcionáló Önkormányzati Szövetségek Tanácsához (ÖSZT) volt köthető. A szövetségek vezetői 1996 elején írták alá az ÖSZT alapszabályát, amely hivatalosan is célként deklarálta egy tagozati szisztémára (a szövetségek formájában) működő egységes önkormányzati érdekszövetség létrehozását. Az ÖSZT alapszabálya kizárólag konszenzusos határozathozatalt írt elő, vagyis amennyiben valamelyik tagszövetség negligált egy kérdést, abban már nem születhetett döntés a teljes konszenzus hiányában (Csefkó–Fábián, 2007; 60–61. old.). A kezdeti nagy nekibuzdulást bizonyítja, hogy az ÖSZT stratégiai programja a *„Fiscal Decentralization Initative for Central and Eastern Europe"* projekt keretében került kidolgozásra, amely magába foglalta az érintett önkormányzati szakértőket, a Világbank Továbbképzési Intézetét, az Európa Tanácsot és az OECD-t.[7] Már maga a program is realistán érzékeli, hogy az ÖSZT mozgásterét rendkívül behatárolták az egyes szövetségek – sokszor egymással teljesen ellentétes – differenciált érdekei. Ráadásul az ÖSZT komoly legitimációs problémával is küszködött, mivel nem volt sehol egyértelműen tisztázva, hogy valójában mi is az ÖSZT szerepe és státusa a különböző érdekegyeztetési fórumokon. Mindezek ismeretében már maga az ÖSZT Alapszabály kimondta, hogy a cél egy egységes önkormányzati szövetség kialakítása az 1998–2002 parlamenti ciklusra, és amennyiben az nem valósul meg, akkor az ÖSZT tagszervezetei (a szövetségek) vizsgálják felül a további működés lehetőségeit. Az ÖSZT rövid története során megpróbálkozott megbirkózni a „sziszifuszi" feladattal: koordinálni és közös platformra hozni a hét országos önkormányzati szövetség tevékenységét.

Az ÖSZT 1999. január 31-i jogutód nélküli megszűnését követően szinte azonnal megkezdődtek a tárgyalások egy új konföderáció megalapozására, és még 1999. március végén Debrecenben az MJVSZ, a MÖOSZ, a KÖSZ, a KÖOÉSZ és az MF részvételével megalakult a Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása (MÖSZT). Viszont kimaradt a két legtöbb tagönkormány-

zatot magába tömörítő szövetség, a TÖOSZ és a MÖSZ, mivel a két szövetségben nem látták biztosítottnak a MÖSZT hatékony működésének feltételeit. Ezt követően több alkalommal is sor került az „ötök" (MÖSZT), valamint a TÖOSZ és a MÖSZ között egyeztetésre. De az ÖSZT-höz hasonlóan a MÖSZT is meglehetősen hamar „kimúlt". Habár hivatalosan csak 2004. március 1-jén szűnt meg a MÖSZT, a közös fellépés már 2001-től nem működött. Helyette viszont szinte intézményesült az egyes önkormányzati szövetségek egyéni – sokszor partizánjellegű – tevékenysége a hazai politikában és nemzetközi fórumokon. Bár az MJVSZ és a KÖOÉSZ részvételével 2004. január 1-jével megalakult a Magyar Városok Szövetsége (MVSZ), viszont érdemi tevékenységet nem fejtett ki ez a „városi koalíció".

Pálné dr. Kovács Ilona, a regionalizmus kutatója az önkormányzati szövetségek közötti megosztottságot, a szövetségek gyenge érdekérvényesítő képességét, valamint az alig leplezett pártpolitikai szimpátiákat és „begyűrűzéseket" nem önmagában szemléli, hanem az egész államszervezetet (központi és helyi-területi igazgatás) mételyező érdekmegosztottság és kódolt konfliktusok csak egy többé-kevésbé tisztán artikulálódó mozzanataként értékeli. Eredendő problémának az állami támogatási és ösztönző rendszereknek az önkormányzatok napi működésében egyre nagyobb mértékben érvényesülő kizárólagosságát tartja, amely sokszor éppen hogy szembefordítja a városokat a falvakkal, és legyengíti a kooperációt ösztönző közpolitikai eszközöket. Hiába jelennek meg a helyi-területi igazgatási rendszerben új intézmények (pl. regionális fejlesztési tanácsok, többcélú kistérségi társulások), összességében a hatalmi szerkezet, berendezkedés a túlzott forrásorientált metódusból fakadóan centralizált marad (Pálné, 2008, 21–22. old.).

Pálné dr. Kovács Ilona további nagyon fontos megállapítása az önkormányzati politika ún. *parlamentarizálódása*, vagyis az országos politikai pártok és a közöttük kialakult törésvonalak, feszültségek rárakódása a lokális színtérre – megyei önkormányzatokra, településekre –, ezáltal minimálisra csökkentve az országostól eltérő önkormányzati politikai koalíciók, együttműködések kialakulásának esélyét. Ráadásul erős és egységes önkormányzati érdekszövetségi struktúra hiányában felülértékelődik az Országgyűlésben mára szinte önálló tényezővé előlépett önkormányzati lobbi (Pálné, 2008, 24. old.) – az Ötv. 1994-es módosítása megszüntette a parlamenti képviselő és polgármester, önkormányzati képviselői tisztségek összeférhetetlenségét. Az önkormányzati policy parlamentarizálódása a megyei, települési politikai frontvonalak megmerevedése mellett a 7 országos önkormányzati érdekszövetségen belüli és egymás közötti kapcsolatokat is befolyásolhatja – pl. a TÖOSZ vezetői már több elnöki ciklus óta a baloldalhoz köthető személyek, miközben a 2006 óta szinte kizárólag ellenzéki (fideszes) vezetésű megyei önkormányzatokat tömörítő MEOSZ számít a kormányt leghangosabban bíráló önkormányzati érdekszövetségnek. Az országgyűlési képviselők rekrutációja terén egyre jelen-

tősebb önkormányzati indíttatás (polgármesterek, önkormányzati képviselők) ideális esetben javíthatná a nagypolitikai konszenzus lehetőségét az Országgyűlésben, viszont az elmúlt évek parlamenti történései éppen az ellenkező irányba mutatnak – *lásd a 2/3-os Ötv.-módosításához kapcsolódó kormányzati és kormánypárti képviselői, valamint ellenzéki indítványok gyors elhalását!*

A KÖEF jelentősége az önkormányzati együttműködés és érdekvédelem szempontjából
A Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fórumának az önkormányzati érdekvédelem oldaláról tekintve két dologban ragadható meg a jelentősége. Egyrészt az ÖSZT 10 évvel ezelőtti elvetélése óta az első olyan egységes intézményi plénum, ahol adott a lehetőség a folyamatos konzultációra és az egységes állásfoglalásra mind a 7 országos önkormányzati szövetség részvételével – *KÖEF Önkormányzati Oldal*. Ezt hivatott biztosítani a KÖEF ügyrend 1. sz. Függeléke az Önkormányzati Oldal működési szabályzatával, amely a 7 önkormányzati szövetség KÖEF-en belüli tevékenységének (döntéshozatal, struktúra, tisztségviselők, egyéb eljárások) koordinációját összegzi. A KÖEF-ügyrend igyekszik pontosan szabályozni az Önkormányzati Oldal működését, eljárási szabályait – *Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fórumának 1/2007. (III. 8.) sz. határozat 1. sz. függelék. (KÖEF ügyrend)* Ez legalább 5 tag (5 önkormányzati szövetség) együttes jelenlétéhez köti az oldal határozatképességét. Az önkormányzati oldal határozatot csak az összes jelen lévő tag konszenzusos (egyhangú) döntésével, „igen" szavazatával hozhat: a döntési egyhangúság előírása felülértékeli az önkormányzati oldal összes reprezentánsát, gyakorlatilag már egyetlen a többségi véleményt negligáló szövetség könnyűszerrel „megfúrhatja" az önkormányzati oldal egységét és döntési képességét – *KÖEF ügyrend 4.§ 6).* A konszenzuskényszer előnye, hogy a döntések mögött mondhatni teljes az érdek-képviseleti legitimitás, hátránya viszont, hogy a döntési hatékonyság sérülékeny, a szövetségek napi szervezeti, politikai érdekeinek hatványozottan kiszolgáltatódik.

Az önkormányzati oldalt reprezentáló érdekszövetségek döntési szempontból természetesen egyenlő helyzetben vannak – már egyetlen szövetség is blokkolni képes az oldal határozathozatalát – viszont szakmai és tartalmi szempontból tekintve természetesen adódnak differenciák a nagyobb háttér *know-how*-val rendelkező érdekszövetségek, különösen a TÖOSZ, a MÖSZ vagy a nagyvárosokat tömörítő MJVSZ javára. Gyakorlattá vált, hogy a KÖEF egyes üléseinek előre meghatározott napirendi pontjaihoz valamely kijelölt önkormányzati érdekszövetség – az esetek túlnyomórészében a TÖOSZ – készíti elő az önkormányzati oldal állásfoglalását, amely persze csak a többi érdekszövetség egységes döntésével válik az oldal hivatalos és egységes álláspontjává.

Másrészt a KÖEF *policy* értelemben meghaladja az egykori ÖSZT jelentőségét, mivel egy olyan intézményesített közpolitikai háromszöget (állam–önkormányzati érdekszövetségek–szakértők) hozott létre, ahol folyamatos intéz-

ményi egyeztetésre és konzultációra kerül sor az állam (kormány), az érintett érdekcsoportok (önkormányzati szövetségek) és a szereplőkhöz kapcsolódó szakértői csoportok, intézmények részvételével. A KÖEF jogilag kétoldalú *(kormány vs. önkormányzati szövetségek)*, de közpolitikai értelemben a jelentős számú szakértői csoportok jelenléte alapján tekinthető teljes háromoldalú közpolitikai hálózatnak.

A KÖEF POZÍCIÓJA A MAGYARORSZÁGI INTÉZMÉNYESÍTETT ÉRDEKEGYEZTETÉSBEN

Bizonytalan jogi szabályozás az önkormányzati érdekvédelem területén

Az önkormányzati érdekvédelem, érdekegyeztetés értelmezése már önmagában véve problematikus terület, amelyre Csefkó Ferenc, a téma szakértője, hivatalos önkormányzati érdekvédő[8] és Fábián András egyetemi adjunktus mutatnak rá egy 2007-es, a Közigazgatási Szemlében megjelent tanulmányukban. Csefkóék szerint az önkormányzati szféra értelmezhető egyrészt a végrehajtó hatalom (központi kormányzat) potenciális ellensúlyaként, kvázi önálló hatalmi ágként; másrészt viszont értelmezhető a végrehajtó hatalom részeként, egyértelműen háttérbe szorítva az önkormányzás autonómiájának *(self-government)* ethoszát a hatékony, racionális működés ellenében (Csefkó–Fábián, 2007, 52–53. old.). A szerzők a tanulmányban jelzik, hogy manapság egyre kevesebben feltételezik önálló hatalmi ágként az önkormányzatokat, az irányadó nemzetközi dokumentumok – mint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája *(1997. évi XV. tv.)* –, valamint hazai jogszabályok – elsősorban a Helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény *(Ötv.)* – elvi alapon biztosítják az önkormányzati érdekvédelem és szövetkezés legitimációs bázisát.

Csefkóék az említett tanulmányban tételesen végigveszik a hazai jogi szabályozásban az önkormányzati érdekvédelemhez kapcsolódóan fellelhető anomáliákat, egymásnak ellentmondó normaszövegeket. Az önkormányzatok érdekszövetségekbe tömörülését az alaptörvény is tételesen említi: 1949. évi XX. tv. 44./A § (1) *h).* Hasonlóan fogalmazza meg az önkormányzati érdekszövetség funkcióit az önkormányzati törvény: érdekvédelem, érdekképviselet, érdek-képviseleti szervbe való tömörülés – 1990. évi LXV. tv. 1.§ (6) *c).* Viszont ezen túlmenően konkrétumokba mindössze két alkalommal bocsátkozik a törvény. Az első esetében előírja, hogy *„az országgyűlési költségvetési döntéseket az önkormányzati érdekszövetségekkel lefolytatott egyeztetés után, a véleményük figyelembevételével kell meghozni"* – 1990. évi LXV. tv. 91.§ (4). Ez a passzus viszont rendkívül dodonai, hiszen nem költségvetési törvényről beszél, hanem költségvetési kérdésekről, amely jelenthet zárszámadást, pótköltségvetést, de akár közszolgálati béremelést, költségvetési előirányzat zárolását etc. (Csefkó–Fábián, 2007, 54. old.).

A másik, az Önkormányzati törvény *helyi önkormányzatok érdekképviseletéről szóló 102.§,* amely szerint *„Az országos önkormányzati érdek-képviseleti szervezetek véleményét ki kell kérni az önkormányzatokat érintő jogszabályok és más állami döntések tervezeteivel kapcsolatban. Az érdek-képviseleti szervek álláspontjáról a központi döntést hozó szervet tájékoztatni kell* – 102.§ *(2)".* Ez megint rendkívül problémás, mivel a „jogszabály" viszonylag homogén értelmezési területén túl a jogalkotó belefoglalta a paragrafusba a „más állami döntés" passzusát, amely szinte korlátlan körben értelmezhető. Ugyancsak nehezen definiálható az „országos önkormányzati érdek-képviseleti szervezetek" meghatározás, mivel ezt sem bontja ki a jogszabály.

Hasonló értelmezési nehézséget, sőt ellentmondást hordoz a Jogalkotási törvény (1987. évi XI. tv. – *Jat.*) 20.§, amely a különböző társadalmi és érdekvédelmi szervezetek már a jogszabály-előkészítés folyamatába való bevonását írja elő, amennyiben azok közvetlenül érintettek, amely már önmagában ellentmond az Ötv. mindössze „véleménykérő" passzusával (102.§).

A KÖEF helye jogállás és intézményi (polity) reláció szempontjából

A Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fórumot a 2006. évi LVII. *A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény* 25. § (1) bekezdésben kapott felhatalmazás alapján hozta létre a Magyar Köztársaság kormánya. Ez alapján a kormány egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületeket hozhat létre. Ez a passzus már önmagában jelzi a KÖEF döntési értelemben korlátozott hatásköreit. Magáról a KÖEF-ról az 1121/2006. (XII. 12.) Korm. határozat rendelkezik, amely jogforrás a KÖEF létrejöttének okaként az önkormányzatok és a kormányzati szervek közötti együttműködés és párbeszéd erősítését, valamint az önkormányzatok az Alkotmányban és az Önkormányzati törvényben (1990. évi LXV. tv.) biztosított jogosítványai magas szintű érvényesülésének elősegítése érdekében egyeztető fórum létrehozását határozza meg. A kormányhatározat mindössze általánosságban fogalmazza meg a KÖEF alapvető feladatait és struktúráját (felépítés, munkaszervezet, alapvető eljárási szabályok). A KÖEF-ről bővebben a saját ügyrendje rendelkezik, amelyet 2007. márciusban fogadott el a fórum – *Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fórumának 1/2007. (III. 8.) sz. határozata.* Az ügyrend taxatíve határozza meg, hogy a KÖEF mely feladat- és hatáskörök terén gyakorol teljes jogú döntési hatáskört, és mely kérdésekben rendelkezik véleményalkotási, javaslattételi és egyeztetési (egyszóval konzultatív) hatáskörökkel.

Az ügyrend határozza meg a KÖEF tisztségviselőinek (elnök, társelnök, alelnök, titkár) körét, feladatait; a KÖEF szervezetét, működését (a két oldal – kormányoldal, önkormányzati oldal), valamint javaslatot tesz az önkormányzati oldal belső működésére. Az ügyrend 2. sz. függeléke konkrétan nevesíti a két oldalt képviselő kormányzati és önkormányzati szereplők funkcióját (kor-

mányzati oldalról a hivatal, önkormányzati oldalról a képviselt érdekképviselet megnevezését).

A KÖEF alapvető strukturális fundamentuma, hogy a helyi önkormányzati szereplők világának (önkormányzati oldal) érdekképviseletét a Magyarországon működő 7 meghatározó önkormányzati érdekszövetségre testálta az 1121/2006. Korm. határozat. Ez a kormány–önkormányzati érdekszövetségek dualitás érvényesül a KÖEF plenáris (teljes ülés) és bizottsági (munkacsoportok) vonatkozásaiban is. Tehát önálló és közvetlen szerepkörben települési, területi önkormányzatok nem jelennek meg a KÖEF munkájában, még inkább kiemelve az érdekszövetségek jelentőségét. A KÖEF eddigi történetének egyetlen olyan mozzanata van, ahol egy konkrét helyhatóság önálló szerepkört kapott: ez Budapest Fővárosi Önkormányzata, amely a 2007 végén a KÖEF plenáris ülésének döntése alapján életre hívott négy KÖEF Munkacsoport[9] egyikében, a Fővárosi munkacsoportban önálló oldalt képvisel a kormányzati és önkormányzati érdekszövetségek mellett, gyakorlatilag hárompólusúvá bővítve ezzel a munkacsoport szintjén a munkafolyamatot.

A KÖEF helye a döntéshozatal és közpolitika (policy) relációjában – kudarctényezők és döntéshozatali nehézségek

Hajnal György, a *public policy* kutatások egyik legfontosabb hazai alakja legutóbb külön kötetet szentelt a magyarországi közpolitikai kudarcok elméleti leírására és empirikus példákkal való alátámasztására. Hajnal az egyes közpolitikai rendszerekben bekövetkező kudarcokat kétféle problémahalmazra (oksági csoportra) vezeti vissza:

1) a szakpolitika-alkotás stádiumában bekövetkező okok, mint például inadekvát struktúrák, jogszabályok; szabályozási „impotencia" – *ezen okok a public policy klasszikus politikacsinálási felosztásában minden esetben megelőzik a végrehajtás (implementáció) szakaszát.*[10]

2) A szakpolitika-végrehajtás (implementáció) stádiumában bekövetkező okok, úgy is, mint az eljárási szabályok megsértése; szervezeti és/vagy technikai kapacitáshiány vagy általában a végrehajtó apparátusok „mozdulatlansága" – *ezen okok viszont szinte minden esetben, időrendben csak a közpolitikai döntéshozatalt (decision making) követően jelentkeznek.* (Hajnal, 2008,, 62. old.).

Hajnal tipológiáját követve felvázolhatóvá válnak az önkormányzati szektor jelenlegi helyzetéhez (2009 nyár) kapcsolódó közpolitikai kudarctényezők, lehetőségek, amelyek negatívan befolyásolhatják az egész szektor működését, s ezzel közvetve szűkítik magának a KÖEF-nek a mozgásterét is. Ezek a következők,

- A szakpolitika-alkotás stádiumában

i) a 2/3-os minősített többséget igénylő törvényhozási tárgykörből következő *szabályozási „impotencia",*

ii) az Önkormányzati törvény által meghatározott feladat-, hatáskörök és a szektor valódi finanszírozási lehetőségei közötti már-már ordító differenciák – *inadekvát struktúra, hatáskörök,*

iii) az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének területén tapasztalható, tartósnak tűnő jogalkotási káoszhelyzet által eredményezett *szakpolitikai bizonytalanság „ráterítése" az érintett apparátusokra.*[11]

- A szakpolitika-végrehajtás stádiumában

i) a megszorító központi forráskivonásból következő *szervezeti és technikai kapacitáshiányok,*

ii) az elszámoltathatóság hiánya – a szektor törvényességi ellenőrzése szünetel; a gazdasági elszámoltathatóság pedig az önkormányzati adósságrendezési törvény (1996. évi XXV. tv.) által lefektetett viszonylag szűk keretek között marad,

iii) a kudarctényezőkből fakadóan sokszor *„mozdulatlanná" váló végrehajtói apparátusi tevékenység.*

A KÖEF olyan konzultációs és koordinációs fórumként jelenik meg a magyarországi közpolitikai döntéshozatali intézményrendszerben, amely az önkormányzati érintettségből kiindulva gyakorlatilag az összes kormányzati ágazatpolitikát érinti, tartalmi értelemben szinte korlátlanná téve a KÖEF hatáskörét – legyen az adó- és pénzügypolitika; kodifikáció; közlekedéspolitika vagy beruházás- és fejlesztéspolitika. A KÖEF jogköreit tekintve klasszikus konzultatív intézmény, a végrehajtó hatalom legfelsőbb szintű letéteményese a kormányzat és az érintett érdekcsoportok (önkormányzati érdekszövetségek) között. A KÖEF már magából a konzultatív jellegből fakadóan is, közpolitikai értelemben egy korlátozott eredményességű *(effectiveness)* egyeztető fórumnak tekinthető. Döntéshozatali oldalról a következő konkrét tényezők nehezítik a KÖEF közpolitikai hatásfokát – *nehézségek*:

1. Az önkormányzati vonatkozású ügyeket széles körben és részletekbe menően szabályozó 2/3-os minősített parlamenti többséget feltételező Önkormányzati törvény – *jogalkotási nehézség.*
2. A KÖEF keretében megtartott előzetes eredményes szakmai konzultációt nagyon könnyen felülírják, sok esetben gyakorlatilag kioltják az Országgyűlésben a pártpolitikai érdekek (különösen a parlamenti 2/3-ot igénylő kérdésekben), illetve már az országgyűlési döntéshozatalt megelőző ötpárti előkészítő egyeztetések – *politikai nehézség.*
3. A 2006-ban kezdődött parlamenti ciklusban az országgyűlési képviselői helyek túlnyomó többségét birtokló két párt, az MSZP és a Fidesz hivatalos önkormányzati tagozatainak, csoportjainak (MSZP Baloldali Önkormányzati Közösség, Fidesz Önkormányzati Tagozat) a pártvezetésekhez képest viszonylag gyenge belső érdekérvényesítő képessége – *politikai nehézség.*

4. A 2006-os kormányalakítás óta követett megszorító kormányzati gazdasági és államháztartási politika *(lásd a 2006 őszétől elindított konvergenciaprogram, majd a 2008 őszén kibontakozott gazdasági-pénzügyi világválság lecsapódása a magyarországi fiskális politikában)* és annak alárendelt költségvetési tervezés, megvalósítás – *költségvetési nehézség.*
5. A magyarországi településtípusok már-már szélsőségesen eltérő adottságai, érdekei és érdekérvényesítő képességei – *az önkormányzati szektor belső érdekkülönbségei.*

Az Önkormányzati törvény – *1990. évi LXV. a helyi önkormányzatokról szóló törvény* – mint minősített 2/3-os parlamenti konszenzust igénylő törvényi szintű jogszabály, rendkívül széles körben szabályozza az önkormányzatok világát – *lásd 1. pont.* Ez jogtechnikai, de politikai szempontból is nehezíti az előrelépést önkormányzati szabályozási kérdésekben: számos olyan szakpolitikai részkérdéshez is elengedhetetlen a parlamenti „nagykoalíció" (2/3-os kényszer), amely adott esetben nem feltétlenül jelenti szerves részét az önkormányzati alapjogoknak – pl. önkormányzati gazdálkodás részletszabályai –, viszont mégis az Önkormányzati törvény keretei között került meghatározásra. Közpolitikai hatékonyság szempontjából *(efficiency)*, mindenképpen előnyös lenne, ha a napi működés tekintetében elengedhetetlen részletszabályok legalább egy meghatározott része átkerülne a „feles" (egyszerű többség; 50%+1 szavazatot igénylő törvényhozási tárgykörök) ágazati törvények közé, oldva a 2/3-os szigort. De mivel egy ilyen típusú kodifikáció eleve 2/3-os parlamenti döntést igényel, és a mindenkori parlamenti ellenzék érdeke a minél szélesebb minősített többséget igénylő törvényhozási kör fenntartása, így ellenérdekelt egy ilyen típusú átalakításban. Ráadásul a jelenlegi parlamenti ciklus már kritikus mértékű nagypolitikai szembenállása olyan esetekben is megakadályozta a konszenzust, amikor előzetesen a szakmai-szakértői érvek találkoztak – pl. a kormányzat 2006-os nyári, a regionális önkormányzatok felállításáról szóló törvénycsomagját érdemi vita nélkül utasította el az ellenzék a parlamentben. A KÖEF-ben kialakított szakmai konszenzus az Önkormányzati törvény módosításához önmagában fontos, de nem elégséges.

A KÖEF keretében esetleg sikeres egyeztetések a politikai (és azon belül is elsősorban a parlamenti) döntéshozatali fázisokban még számos helyen elakadhatnak, legyen az ötpárti előkészítő tárgyalás vagy a már parlamenti bizottsági, plenáris szakasz. – *lásd 2. pont.*

Szintén nagyon fontos politikai természetű nehézség, hogy a két meghatározó politikai párt hivatalos önkormányzati tagozatai, csoportjai viszonylag szűk belső mozgástérrel rendelkeznek: a szocialista pártban a jelen parlamenti ciklusban a 2002–2006. közötti időszakhoz képest egyértelműen visszaszorultak; a Fidesz esetében, pedig mindig is a háttérben voltak a pártvezetéshez képest. Az MSZP-nél a 2006-os önkormányzati választás számos település

(testületi, közgyűlési többség; polgármesteri cím) és a megyék elvesztésével járt; ez jelentősen gyengítette a központi párvezetéssel (különösen Gyurcsány Ferenc pártelnöki időszakában, 2007–2009 tavasz) szembeni önkormányzati lobbi mozgásterét. Az MSZP-ben egyébként az 1990-es évek óta hagyományosan erős területi csoportok (pl. baranyai és egyéb megyei lobbik) sokszor egymással is éles rivalizálást folytattak a központi forrásokért, ezzel is csökkentve a párton belüli erős és egységes, adott esetben a pártvezetéssel szemben is hatékonyan fellépni tudó egységes területi, önkormányzati lobbik esélyét – *lásd a hazai decentralizált, valamint az európai uniós fejlesztési források elosztási mechanizmusait!* Az MSZP hivatalos önkormányzati tagozatának minősülő Baloldali Önkormányzati Közösség (BÖK) szerepe jobbára csak technikailag értelmezhető (rendezvények; kiadványok), de semmiképpen sem az önkormányzati politika szocialista párton belüli tematizálásával, és még kevésbé a kapcsolódó ágazati kormánypolitika megalapozásaként.

A Fidesz esetében több mint másfél évtizede egy erős és centralizált pártvezetés „uralja a pártot" (Orbán Viktor és köre), gátat szabva az alsóbb szintű területi vagy ágazati alapokon nyugvó szervezkedéseknek, erőátcsoportosításoknak – pl. a központi irányvonalat megkérdőjelező, vagy azt be nem tartó helyi Fidesz-vezetők kizárása a pártból.[12] Ezen még a 2006. őszi nagyarányú önkormányzati választási siker sem módosított érdemben. A 2003 óta működő önkormányzati tagozat nem tekinthető olyan belső erőkoncentrációnak, amely önkormányzati jellegű ügyekben képes lenne felülírni a pártpolitikai szembenálláson alapuló, uralkodó politikai logikát.

A 2006-ra jelentősen megduzzadt, közel 10%-os GDP-arányos költségvetési hiány radikális kiigazító „kényszerpályára" küldte a választások után az új Gyurcsány-kormány gazdasági és költségvetési politikáját. A 2006 őszén az Európai Uniónak beterjesztett konvergenciaprogram olyan mérvű drasztikus hiánycsökkentést irányzott elő az egész kormányzati ciklusra, amelyből az államháztartás önálló alrendszereként funkcionáló helyi önkormányzati szektor sem maradhatott ki jelentősebb „vérveszteségek" nélkül. A konvergenciaprogramból fakadó költségvetési szigor a 2006-ban kezdődött parlamenti és kormányzati ciklus természetes velejárója lett, s így az önkormányzatok számára kötelezően megélendő szükséges rossz. A 2008 őszén kezdődött pénzügyi és gazdasági világválság „begyűrűzése" *(lásd Bajnai válságkezelő kabinetjének tevékenységét!)* pedig 1990 óta nem tapasztalt forráskivonással fenyegeti az önkormányzati szektort[13] – *lásd 4. pont.* A közszektor (állami, önkormányzati) túlzottan centralizált finanszírozási rendszeréből következően a központi költségvetés, valamint a mindenkori adótörvények – azon belül is elsősorban a helyi adók – alapjaiban határozzák meg az önkormányzatok mindenkori mozgásterét: bevételi oldalról döntően az átengedett központi adók és a normatív állami hozzájárulás; kiadási oldalról az önkormányzatokhoz rendelt közfeladatok és közszolgáltatások ellátása, és egyéb kötelezettségek. Az ön-

kormányzati oldal folyamatosan visszatérő vádja a kormányzat és elsősorban a Pénzügyminisztérium felé, hogy a költségvetési tervezés időszakában az önkormányzatokat nem, vagy tudatosan késleltetve, és érdemi információ híján vonják be a tervezési folyamatba. Így például a KÖEF 2008. szeptemberi ülését követően az önkormányzati oldal elnöke, Gémesi György (MÖSZ) nyilvánosan panaszkodott, hogy a szaktárca tájékoztató anyaga nem informálja megfelelően az önkormányzati érdekszövetségeket az államháztartás várható alakulásáról.[14]

És végül rendkívüli módon megnehezítik az önkormányzati szektor egységes fellépését az egyes településtípusok eltérő érdekei – *lásd 5. pont.* Ezek elsősorban gazdasági, finanszírozási jellegű differenciák, szorosan kapcsolódva a feladat-, hatáskörök rengetegéhez. Teljesen más jellegű problémák nyomják a községi önkormányzatok, a városok, megyei jogú városok valamint a megyei helyhatóságok vállait. Eltérő feladatellátási kötelezettségek, tulajdonosi pozíciók és gazdálkodási keretek, lehetőségek között működnek a magyarországi önkormányzatok; ami az egyiknek teher, az a másiknak lehetőség adott működési, beruházási szituációban – pl. ingatlangazdálkodás, létesítményfenntartás; a helyi közösségi közlekedés fenntartása és működtetése.[15]

A KÖEF KÖZPOLITIKAI EREDMÉNYEI

Esély és egy helyben járás

Közpolitikai *(policy)* és intézményi *(polity)* szempontból eredménynek tekinthető az önkormányzati szektor számára, hogy a KÖEF folyamatos lehetőséget biztosít az egységes önkormányzati (szövetségi) fellépésre. A fórum folyamatos – kb. 2-3 havonta ülésezik – működésének köszönhetően adott a lehetőség, hogy a KÖEF keretében kialakult és/vagy még folyamatosan alakuló közpolitikai háromszög (legyen az *policy network* vagy pozitív esetben akár *policy community*) keretében kulturált és moderált politikai kommunikáció és konzultáció folyjon a kormány és önkormányzatok között – *lásd a közös sajtótájékoztatók feltűnően normális hangneme az utóbbi évek pártpolitikai közegéhez képest.* Ezeken az önkormányzati oldalt az elnöklő, és egyúttal a KÖEF társelnökségét ellátó Gémesi György MÖSZ-elnök, a kormányzati oldalt az önkormányzatokért felelős miniszter képviseli.[16]

Habár a kormányzat számára az önkormányzati oldal, de még az egész KÖEF egységes véleménye sem kötelező és követendő erejű, mégis a központi kormányzat számára nagyon fontos indikátor az önkormányzati szektor egészét illetően. Az önkormányzati oldal egységes támogató vagy éppen elutasító álláspontja tájékoztatja a kormányzatot és egyben alakítja a kapcsolódó kormányzati döntések, törekvések, elképzelések kimenetét *(output)*, legyen az vagyoni-tulajdonjogi kérdés, önkormányzati hitelfelvételi szabályozás, az

EU-s forrásokhoz kapcsolódó önkormányzati önerő problematikája, vagy általában az önkormányzati feladat-, hatásköri struktúra bármely más kérdése.

Mindezek ellenére az elmúlt két évben az önkormányzati szektor területén elmaradtak az érdemi reformok *(lásd kudarctényezők és döntéshozatali nehézségek)*. Nem jöttek létre a választott regionális önkormányzatok; érintetlen maradt a települési önkormányzatok feladat- és hatáskörrendszere; nem történt érdemi előrelépés az önkormányzati finanszírozás kérdésében. De még olyan – az egyes politikai oldalak által külön-külön is támogatott – kérdésekben sem volt reformértékű „áttörés", mint az önkormányzati képviselők létszámának csökkentése.[17] A KÖEF tehát hiába biztosít a korábbiakhoz képest hatékonyabb intézményi keretet a szektoriális együttműködés számára, az elmúlt három év (de akár az egész évtizedre is kivetíthető) pártos szembenállásának következménye az egy helyben járás az önkormányzati rendszer reformja tekintetében.

Hogyan tovább, KÖEF?

A KÖEF mint szakpolitikai konzultációs intézmény életre hívásának elsődleges oka a 2006. őszi önkormányzati választásokon elszenvedett nagyarányú kormánypárti vereség volt. Másrészt a magyarországi centralizált államberendezkedés önkormányzati szektorra gyakorolt hatásai – a központi finanszírozás dominanciája; rendkívül gyenge területi önkormányzatiság etc. – kapóra jött az életre hívó Gyurcsány-kormánynak: az önkormányzatok egyszerűen nem mondhatnak le a központi kormányzattal való közvetlen intézményi és kommunikációs csatornát biztosító KÖEF-ről. Erre a „se veled, se nélküled" viszonyra utalt Bajnai Gordon a tanulmány mottójaként szolgáló nyilatkozatában – *„a választók ítélték együttműködésre a kormányt és az önkormányzatokat".*

A KÖEF jövője kapcsán azonnal felmerülő és megkerülhetetlen kérdés, hogy mi történik abban az esetben, ha a kormányzat és önkormányzatok között 2006. ősz óta fennálló meghatározó politikai dualitás egyszerre alapjaiban változik meg a jelenlegi parlamenti ellenzék egy esetleges országgyűlési választási győzelmével. Egy új – akár 2/3-os parlamenti támogatottsággal bíró –, Fidesz vezette központi kormányzat és az ugyancsak a jobboldal által dominált önkormányzatok közötti kapcsolatok terén politikai értelemben megmaradna-e a KÖEF mai létjogosultsága?

Szintén lényeges kérdés, hogy a 2009. júniusi Európai Parlamenti választások eredményei milyen mértékben forgatják fel és strukturálják újra az 1998 óta szinte már „mozdulatlanná vált", a két domináns párt (Fidesz és MSZP) váltógazdálkodására épült politikai berendezkedést; továbbá ennek milyen konkrét hatásai lehetnek a helyi önkormányzati szektorra. Ezek eredményezhetik a Fidesz további térnyerését és az MSZP váltópárti esélyeinek további gyengülését? A Jobbik esetleges előretörése a következő országgyűlési és önkormányzati választásokon megbonthatja-e a korábbi települési és területi politikai erőviszonyokat? Az SZDSZ pedig akár véglegesen eltűnhet a hazai po-

litikai palettáról – ezeknek együttesen milyen következményei lehetnek a helyi önkormányzatok (települések és megyék) politikai színterére?

Mindezek mellett egyre nagyobb súllyal nehezedik a reformkényszer az önkormányzati rendszerre, amely tovább szűkíti a központi kormányzat és a helyhatóságok mozgásterét. A KÖEF – s vele a formális konzultáció – fenntartása elemi érdeke a kormányzati és önkormányzati oldalnak, függetlenül az egyes oldalak aktuális erőviszonyaitól, belső és külső pozícióitól.

JEGYZETEK

[1] Interjú Bajnai Gordonnal – (In Önkormányzati Tájékoztató – az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium folyóirata 2007/6. szám 3. old.)

[2] 2009 májusában a korábbi szocialista polgármester halála miatt megtartott pécsi időközi polgármester-választás is a Fidesz–KDNP jelöltjének sikerét hozta, tovább növelve az ellenzéki dominanciát a megyei jogú városok tekintetében.

[3] Demszky 12 ezer szavazattal kapott többet Tarlós Istvánnál. http://www.valasztas.hu/onkval2006/hu/10/10_0.html

[4] A miniszterelnök balatonőszödi beszédének nyilvánosságra kerülése; MTV-ostrom; Sólyom László „üzenete" a kormánypártokhoz az önkormányzati választások estéjén, és az arra válaszul adott parlamenti bizalmi szavazás; a 2006. október 23-i utcai események.

A Fidesz 56,36%-os eredménye; a Jobbik előretörése (14,77%-os eredmény és 3 EP mandátum); az MSZP leszakadása a Fideszhez képest (17,37%); és az SZDSZ saját maga számára gyászos 2,12%-os szereplése. http://www.valasztas.hu/hu/ep2009/7/7_0_index.html

[6] Lásd az Európai Unió által elismert hivatalos területfejlesztési klaszterek rendszerét – 3 NUTS szint; 2 LAU szint.

[7] Az Önkormányzati Szövetségek Tanácsának programja – távlati célok és rövid távú feladatok 4. old. http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/FDIReadings/clgahungarian.pdf

[8] Csefkó 1991 óta a Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetségének főtitkára.

[9] A négy KÖEF munkacsoport: Rövid távon megoldandó kérdések munkacsoportja; Strukturális elemek munkacsoportja; Feladat- és hatáskör-felülvizsgáló munkacsoport; Fővárosi munkacsoport.

[10] Függetlenül attól, hogy melyik meghatározó *policy making* szakaszolást használjuk – Lasswell 5-ös (1971); Easton 7-es (1979) vagy Hogwood-Gunn 8-as szakaszolása (1984) – Vass László: A közpolitika és magyarországi környezete (In: Pesti Sándor: Közpolitika – Szöveggyűjtemény, Rejtjel Kiadó Bp. 2001) 197–198. old.

[11] A Gyurcsány-kormány államigazgatási regionalizációs tevékenységének részeként megszüntetett megyei közigazgatási hivatalok kapcsán kirobbant kormány–ellenzék–Alkotmánybíróság jogi polémia mára odavezetett, hogy gyakorlatilag fél éve szünetel a helyi önkormány-

jogú városok és az MJVSZ, viszont a privatizációt élesen elutasítják a kisebb települések és érdekvédelmi szövetségeik (KÖSZ; MF).

[16] 2008 tavaszáig a kormányzati oldalt az önkormányzati és területfejlesztési miniszter (előbb Lamperth Mónika, majd Bajnai Gordon); a 2008-as kormányátalakítás után az önkormányzati miniszter (Gyenesei István; Varga Zoltán) vezeti és irányítja a KÖEF munkájában. A hivatalos szakmai koordinációt természetesen a neki alárendelt minisztérium látja el (2006–2008. Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium; 2008. májustól Önkormányzati Minisztérium).

[17] A 2006 nyarán kormányzati oldalról benyújtott komplex 2/3-os módosításokat tartalmazó önkormányzati reformcsomag minden elemét elutasította az ellenzék a parlamentben; igaz ez még a KÖEF életre hívása előtt történt.

JOGFORRÁSOK

1990. évi LXV. a helyi önkormányzatokról szóló törvény,

2006. évi LVII. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény,

1121/2006. (XII. 12.) Korm. határozat a Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fóruma létrehozásáról,

Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fórumának 1/2007. (III. 8.) sz. határozata – (KÖEF ügyrend),

131/2008. (XI. 3.) Ab-határozat.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Ágh Attila: Fejlesztéspolitika és többszintű kormányzás (In Fejlesztés és finanszírozás 2008/4. sz.)

Ágh Attila: Magyarország az Európai Unióban – az aktív Európa-politika kezdetei (Bp., Századvég Kiadó, 2006)

Ágh Attila: Az európai közpolitika (In Pesti Sándor: Közpolitika – Szöveggyűjtemény, Bp., Rejtjel Kiadó, 2001)

Ágh Attila: Közpolitika (In Gyurgyák János: Mi a politika? Bp., Századvég Kiadó, 1995)

Ágh Attila – Somogyvári István (szerk.): A közigazgatási reform új perspektívái (Stratégiai kutatások – Magyarország 2015 Bp., Új Mandátum Kiadó, 2006)

Csalótzky György: Ahány ország, annyi szokás – Az önkormányzati érdekszövetségek rendszere Európa államaiban – 2008. május *http://www.magyarpolgarmester.hu/?site=102&c=98*

Csefkó Ferenc – Fábián András: Önkormányzati érdekvédelem Magyarországon (In Közigazgatási Szemle 2007/2. sz.)

Hajnal György: Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz (KSZK ROP 3.1.1 Programigazgatóság Bp. 2008)

Pálné Dr. Kovács Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon, 17 év mérlege (In Közigazgatási Szemle 2008/2. sz.)

Pálné Dr. Kovács Ilona (szerk.): Regionális reformok Európában (Belügyminisztérium IDEA Program, Bp., 2005)

Pálné Dr. Kovács Ilona: A területi érdekérvényesítés átalakuló mechanizmusai (In Politikatudományi Szemle 2003 /4. sz.)

Sólyom Z.: Hangok és szólamok (ÖNKORKÉP 2004. március–április) *http://www.onkorkep.hu/14_0304/16-21.htm*

Vigvári András (szerk.): A családi ezüst – tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből (KSZK ROP 3.1.1 Programigazgatóság, Bp., 2007)

Az Önkormányzati Szövetségek Tanácsának programja http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/FDIReadings/clgahungarian.pdf

HVG 2008. október 25. Rosszabbul élünk, mint négy napja – a pénzügyi krach és az új költségvetés, 6–11. old.

HVG 2008. november 15. Vaskos vigasz – magyaros válságkezelés, 6–11. old.

ÖNKORKÉP 2008/9. sz. Csiky Ildikó: Tárgyalási alap a reálérték megtartása, 23. old.

ÖNKORKÉP 2008/10. sz. Paktum nélkül, 4–7. old.

Önkormányzatok: részeredmények a rendszer átalakításában *http://www.vilaggazdasag.hu/index.php?apps=cikk&cikk=222456*

Több reformkérdés elbukott http://www.vilaggazdasag.hu/index.php?apps=cikk&cikk=239984

A POLGÁRMESTEREK KORMÁNYZÁSI STÍLUSA MAGYARORSZÁGON

Tamás Veronika
(megbízott tanársegéd, PhD-hallgató, ELTE-ÁJTK, Politikatudományi Intézet)

ÖSSZEFOGLALÓ

A városi polgármesterek kormányzási stílusára vonatkozó empirikus kutatás eredményeit mutatja be a tanulmány: melyek ezek jellemzői, és milyen következményekkel járnak az eltérő kormányzási módok.

Egyfelől szociodemográfiai változók alapján vizsgálom meg a polgármestereket, az alábbi fő kérdésekre keresve a választ: Tapasztalunk-e eltéréseket a kormányzási stílus tekintetében a különböző méretű városokban? Van-e „női" polgármesteri kormányzási stílus? Különbözik-e a jobb- és baloldali polgármesterek kormányzási stílusa? Az elemzett változók alapján megkísérlem felrajzolni az egyes kormányzási stílusok „tipikus" polgármesterének szociológiai karakterét. Másrészt, a különböző kormányzási stílusok gyakorlati működését mutatom be: „népszerűbb"-e egyik stílusú polgármester a másiknál, amennyiben a sikeresség fokmérőjének az újraválasztást tekintjük? Van-e kapcsolat a városok gazdasági fejlettsége, anyagi lehetőségei és a polgármesteri kormányzás stílusa között? Mely szakpolitikai területek állnak a különböző stílusú polgármesterek érdeklődésének homlokterében?

A tanulmányban bemutatott kutatás, úgy vélem, empirikus úton megragadhatóvá és elemezhetővé teszi a polgármesterek személyiségéből fakadó, egyébként nehezen megfogható különbségeket, így új dimenzióval járul hozzá a polgármesterekre vonatkozó jövőbeli elemzésekhez is.

Kulcsszavak: helyi politika ▪ önkormányzat ▪ polgármester ▪ kormányzási stílus ▪ helyi hatalom

A „governance", a helyi kormányzás új formája, új terminusként jelent meg a 90-es évek elején (Hesse, 1990/91). A nyugat-európai országok helyi önkormányzatait vizsgáló kutatásokból (John, 2001; Le Gales, 2002; Denters–Rose, 2005) kiderül, hogy azok a települések, régiók válaszoltak sikeresen a XXI. század kihívásaira, melyek a korábbi, bürokratikus, felülről irányított, központi államra támaszkodó „governing" helyett a társadalmi-gazdasági szféra felé nyitottabb „governance" megvalósítására tettek kísérletet. Ezzel párhuzamosan, mind a nagy-, mind a helyi politikában a politika perszonalizációja zajlik: a személyek szerepe elsősorban a média hatása miatt megnő, s nem a politika maga, vagy a szakpolitikai viták, hanem az azt „csináló" személyek állnak az érdeklődés középpontjában. Helyi szinten ez megnyilvánul abban a jelenségben, hogy a helyi önkormányzat tevékenységét a polgármester személye testesíti meg, a szintén választott, ámde „arctalan" képviselő-testülettel szemben.

A polgármesteri hatalom, kormányzás már többféle társadalomtudományi kutatás tárgya volt az elmúlt másfél évtizedben Magyarországon: például a polgármesterek szociológiai karaktere (Bocz, 1994), az újraválasztásukat befolyásoló tényezők (Bocz, 2004); vizsgálták elképzeléseiket (Táll, 2000), értékorientációikat (Bőhm, 1994). A magyar polgármester nem véletlenül áll a kutatói érdeklődés homlokterében: kiemelkedő szerepét erősíti nemcsak a közvetlen választása, hanem más, intézményi-jogi tényezők is. Ő vezeti a testület üléseit, annak elnöke; ő a hivatal vezetője, a munkáltatói jogok gyakorlója; államigazgatási hatáskörei gyakorlása során független a képviselő-testülettől. Politikai szempontból pedig erőssé teszi, hogy a legtöbb esetben ő a helyi párt vezetője, „erős embere", aki számíthat a pártjához tartozó képviselők lojalitására. Ugyanakkor számos tényező gyengíti is a szerepét: a képviselő-testületnek felelős önkormányzati hatáskörei tekintetében, hozzá kérdés, interpelláció intézhető (Horváth, 1996). Mivel a képviselő-testület a döntéshozó szerv, a költségvetés, a rendeletalkotás tekintetében a polgármester kiszolgáltatott, egy „ellenséges" testület megbéníthatja a polgármester munkáját.

Az, hogy egy polgármester hogyan használja ki ezt a mozgásteret, függ személyes attitűdjétől, habitusától, azaz a polgármester „stílusától". Annak vizsgálatára, hogy milyen a polgármester személyes politikai karaktere, többféle mód is kínálkozik: az állampolgárok róla alkotott véleményének megismerése alapján, a politikustársak megkérdezésével; a polgármester tevékenységének elemzésén keresztül. Az általam felhasznált megközelítés elsősorban a polgármesterek értékválasztásait, attitűdjét veszi alapul, melynek megismerésére egyrészt az önkitöltős kérdőív, illetve a személyes interjú készítése alkalmas, én a jobb összehasonlíthatóság érdekében a kérdőíves módszert választottam.[1]

Az elméleti háttér első fejezetben történő rövid felvázolása után a második fejezetben bemutatom azt a kérdőíves kutatást, melyet 2008 folyamán végeztem. A kérdőívekre adott válaszok alapján soroltam be a polgármestereket négy kormányzási stílus valamelyikébe. A harmadik fejezetben különböző szociodemográfiai változók alapján vizsgálom meg a polgármestereket, az alábbi fő kérdésekre keresve a választ: tapasztalunk-e eltéréseket a kormányzási stílus tekintetében a különböző méretű városokban? Van-e „női" polgármesteri kormányzási stílus? Különbözik-e a jobb- és baloldali polgármesterek kormányzási stílusa? Az elemzett változók alapján felvázolom az egyes kormányzási stílusok „tipikus" polgármesterének szociológiai karakterét.

A különböző kormányzási stílusok gyakorlati működését mutatom be röviden a negyedik fejezetben, háromféle megközelítésben. Egyfelől, hogy „sikeresebb", „népszerűbb"-e egyik stílusú polgármester a másiknál, amennyiben a sikeresség fokmérőjének az újraválasztást tekintjük. Másfelől, hogy van-e kapcsolat a városok gazdasági fejlettsége, anyagi lehetőségei és a polgármesteri kormányzás stílusa között. Harmadrészt, a kérdőív kitöltése során adott

válaszok alapján vizsgálom, eltérnek-e a polgármesterek szakpolitikai preferenciái, mely területek állnak a különböző stílusú polgármesterek érdeklődésének homlokterében.

Az ötödik, összegző fejezetben táblázatos formában foglalom össze az eredményeket. Választ próbálok adni arra a kérdésre is, mennyire nyitottak polgármestereink; együttműködnek-e, s ha igen, milyen mértékben a politika szféráján kívüli szereplőkkel, szervezetekkel; a „governing" vagy a „governance" jellemzi-e őket, netán egyfajta átmeneti állapot?

A tanulmányban bemutatott kutatás, úgy vélem, empirikus úton megragadhatóvá és elemezhetővé teszi a polgármesterek személyiségéből fakadó, egyébként nehezen megfogható különbségeket, így új dimenzióval járul hozzá a polgármesterekre vonatkozó jövőbeli elemzésekhez is.

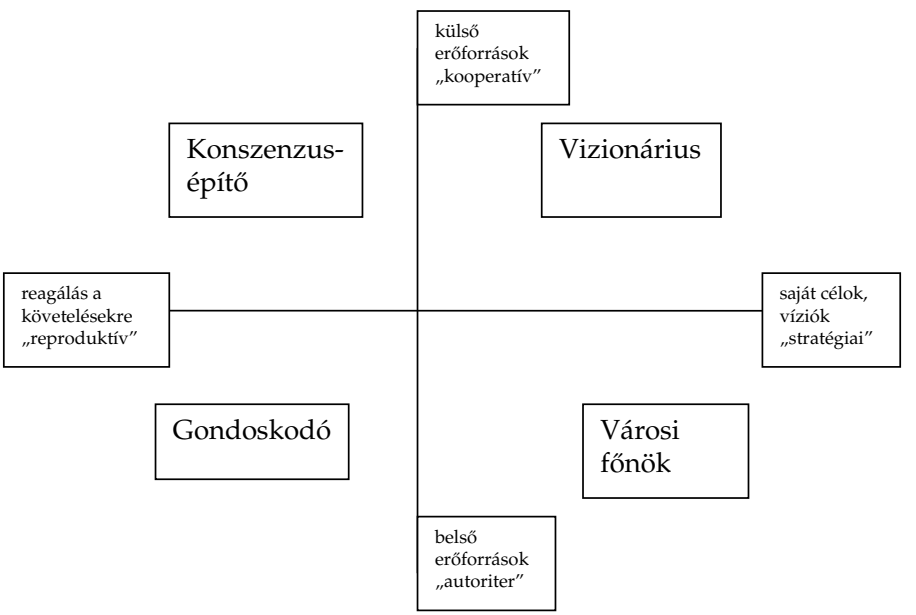
Elméleti háttér: Peter John elmélete a kormányzási stílusokról

Kutatásom elméleti hátterét Peter John a polgármesteri kormányzás eltérő stílusait bemutató tipológiája jelenti (John, 2004), melynek a Getimis–Hlepas szerzőpáros által továbbfejlesztett verzióját (Getimis–Hlepas, 2006) adoptáltam munkám során. Mint a bevezetőben említettem, ez az elmélet a vezető értékválasztásai, attitűdje, habitusa alapján különít el kormányzási stílusokat. John két dimenziót vizsgált meg a vezetési stílus kapcsán: egyfelől, hogy hogyan határozzák meg a politikai célokat (a vezető saját vízióval rendelkezik, vagy csak reagál a helyi közösség követeléseire); másfelől, hogy hogyan hajtja végre a döntéseket (csak belső, vagy külső erőforrások bevonása révén). A politikai célok tekintetében két végletet különített el: az egyik, amikor a vezető megfogalmazza saját elképzeléseit, vízióit, és azokat próbálja megvalósítani; a másik véglet, amikor a vezető a helyi közösség követeléseire reagál, azaz csak olyan programokat valósít meg, amelyekre igény mutatkozott. A döntések végrehajtásával kapcsolatban az egyik oldalon a belső, a másikon a külső erőforrásokat felhasználó polgármester áll: belső erőforrás alatt a polgármester saját politikai erőforrásait, kapcsolatrendszerét, az önkormányzat döntési kompetenciáját értjük. Külső erőforrások igénybevételéről akkor beszélünk, ha a polgármester a döntések megvalósításába más szervezeteket, intézményeket, szereplőket is bevon.

Getimis és Hlepas elsősorban a polgármesteri kormányzás dimenzióit írták le más fogalmakkal, így kitágítva az elemzés lehetőségét (Getimis–Hlepas, 2006). A követelésekre történő reagálás a „reproduktív", a célok, víziók követése a „stratégiai" fogalmával írható le pontosabban. A stratégiai polgármester hosszú távú célokat fogalmaz meg települése számára, programokat alakít ki, s ehhez próbál meg a későbbiekben támogatást szerezni, működése „proaktív". Ezzel szemben, a reproduktív polgármesterek célja a status quo fenntartása, az állampolgári igények teljesítésével. Véleményük szerint az újítás, változtatás csak további megoldandó problémákat generál, működésük „reaktív".

Azt, hogy hogyan valósítja meg a döntéseket egy polgármester, a kormányzás módja mutatja meg: amennyiben egyedül, saját belső, politikai erőforrásra támaszkodva valósítja meg a célokat, autoriter[2] hatalomgyakorlásról; ha külső erőforrások mozgósításával, a döntések nyilvános megvitatásával, nyitottan gyakorolja a hatalmat, kooperatív kormányzási módról beszélhetünk. A cselekvések koordinálását az autoriter polgármester a polgármesteri autoritáson, az utasítás és ellenőrzés eszközeivel hajtja végre; míg a kooperatív polgármester konszenzusteremtésre, deliberációra törekszik.

1. ábra. A kormányzás jellemzői két dimenzió alapján, a négyféle stílus (Getimis–Hlepas 2006)



Mint a fenti koordináta-rendszerből látható, a két dimenzió négy mezőt, négyféle kormányzási stílust különíthető el:

1. A *„konszenzusépítő”* a követelésekre reagál, és azokat úgy valósítja meg, hogy azokban minél több szereplő részt vegyen. Célja a lehető legszélesebb támogatás elnyerése és biztosítása: igyekszik megfelelni az állampolgárok igényeinek, politikáját a helyi közösség követeléseihez igazítja. A döntések megvalósítása érdekében mozgósítja a külső erőforrásokat, kapcsolatokat ápol a civilekkel, gazdasági szereplőkkel, a központi kormányzattal, más politikai szervezetekkel is képes együttműködni.

2. A *„vizionárius”* vezető elsősorban karizmatikus egyéniségének segítségével mozgósít külső erőforrásokat; széles bázist épít, kapcsolatrendszert ala-

kít ki annak érdekében, hogy az általa megfogalmazott célokat elérje. Elképzelése, víziója van települése jövőjéről, s emögé minél szélesebb támogatói kört próbál felsorakoztatni.

3. A *„gondoskodó"* típusba tartozó vezető jelszava: „mondjátok meg, mit akartok, és én megadom nektek", vagyis a polgármester elsősorban az állampolgárok követeléseire reagálva alakítja politikáját. Céljai megvalósítását „egyedül" viszi véghez, pusztán saját, politikai erőforrásaira támaszkodva.

4. A *„városi főnök"* szintén autoriter módon kormányoz, ám ő a célokat is maga tűzi ki. Jelszava: „én tudom, mit akartok, és meg is adom nektek", ami egy határozott, karakteres kormányzási stílusú vezetőre utal, aki a maga megfogalmazta elképzeléseket minél kevesebb szereplő bevonásával próbálja megvalósítani.

Ezek természetesen ideáltípusok, akár az egyes polgármesterek egymagukban is többféle stílussal rendelkezhetnek (pl. vizionárius a gazdaságpolitika, míg gondoskodó a szociálpolitika területén). Az egyes polgármesterek stílusa változhat az idő során, különösen a több cikluson keresztül kormányzó polgármesterek esetén: például kezdetben vizionárius, majd fő víziói megvalósulása után konszenzusépítő stílusú lesz a polgármester. A polgármesterek kormányzási stílusának időbeli változásai további kutatási témát jelenthetnek.

A kutatást megelőzően hipotézisem az volt, hogy magyarországi városokban a leginkább jellemző vezetési stílus a *„gondoskodó"*, mely igyekszik az állampolgári követelésekre reagálva, önállóan, a társadalmi szervezetek bevonása nélkül kormányozni; mivel úgy véltem, ez illeszkedik a Kádár-korszakból örökölt attitűdhöz, különösen ami a rosszabb anyagi helyzetű városokat illeti. Ugyanakkor számítottam arra is, hogy jó néhány polgármester igyekszik nyitottabb kormányzást megvalósítani; illetve saját víziókat megfogalmazni a városa jövőjéről; tehát hazánkban a többi típus is jelen van. Előzetes feltételezésem volt az is, hogy a „nyitott", kooperatív kormányzást megvalósító polgármestereket gyakrabban választják újra a többieknél. Ugyanakkor az is elképzelhető, hogy épp a kevesebb szereplő bevonásával véghezvitt „helyi politika" bizonyul népszerűbbnek; mivel a sokszereplős helyi kormányzás nehézkessé, ezáltal eredménytelenné válik.

A KUTATÁS MÓDSZERE

Az előző fejezetben vázolt elméleti háttérnek megfelelően én is két dimenziót vizsgáltam meg a kiküldött kérdőívek segítségével. A polgármestereknek feltett kérdések egyik fele a célok kijelölésére, a cselekvés során a vezető prediszpozícióira vonatkozott, azaz annak vizsgálatára, hogy a polgármester hol helyezkedik el az X tengelyen: a „reproduktív" és „stratégiai" között hol foglal helyet egy képzeletbeli skálán.

A kérdések másik fele a hatalom gyakorlásának, a döntések végrehajtásának módjára vonatkozott, az ezekre adott válaszok alapján a polgármestert az Y tengely „autoriter"–„kooperatív" skálájának valamely pontján helyeztem el.

A kutatás során a magyarországi 7 ezernél több lakosú városok polgármesterei képezték a 218 elemet tartalmazó alapsokaságot. Jelen kutatás városi polgármesterekre történő szűkítése azért tűnt indokoltnak, mert úgy véltem, mivel a 3200 település polgármestereinek rendkívül különböző módon kell kormányozniuk, nem lenne célszerű a merőben más „logika" alapján kormányzó polgármesterek ilyen szempontú összevetése. A közel 2000, 7000 fő alatti település között is hatalmasak a különbségek, de alapvető és közös jellemző a pártok egyre csökkenő jelenléte, a helyi politikaformálás kommunitás alapú modellje (Horváth, 1996). Természetesen nagyok az eltérések egy 7000 fős kisváros, és egy 40 ezres nagyváros között is, de a pártok jelenléte, a helyi kormányzás pártelvű modellje közös vonást jelent. Talán célszerű lett volna 10 ezer főnél meghúzni a határt, de a pártok erőteljes jelenléte már 7 ezer fő fölötti lakosságszámú városokban kimutatható: amellett, hogy képviselőik jelen vannak a testületekben, a polgármesterek több mint fele pártjelölt volt a legutóbbi választáson.[3] Mindez nem azt jelenti, hogy az elmélet alkalmazhatatlan lenne a falvak, aprófalvak polgármesterei esetében, sőt, épp ellenkezőleg, nagyon érdekes kérdés, hogy milyen stílusok jellemzőek ezeken a településeken.[4]

A városok lakosságszámán, regionális elhelyezkedésén és jövedelmi viszonyain (szja) alapuló egyszerű rétegzett mintavételi eljárással alakítottam ki az 52 várost tartalmazó mintát. A mintában szereplő polgármesterek részére e-mailben, valamint postai úton küldtem ki a kérdőíveket. Azokat a polgármestereket, akik nem reagáltak megkeresésemre, egy másodlagos, majd egy harmadlagos minta azonos jellemzőkkel bíró városának polgármesterével helyettesítettem. Végső soron 132 kérdőív került kiküldésre. A kutatást 2008 áprilisában folytattam, május végéig összesen 60 kérdőív érkezett vissza a tervezett 52-höz képest (az eredeti mintában szereplő polgármester válasza később érkezett, mint a helyettesítőé[5]). A visszaküldési arány így 45%-os volt, ami a polgármesterek pozitív hozzáállására utal.

Az, hogy az eredetileg tervezett mintához képest további 8 visszaküldött kérdőívet figyelembe vettem az adatok feldolgozásakor, azt a torzulást eredményezte, hogy a nagyvárosok felülreprezentáltak lettek. Mivel a kutatás célkitűzése alapvetően a városi polgármesterek kormányzási stílusának vizsgálata volt, úgy véltem, ez nem okoz az eredményeket érdemben megmásító torzulást. Ugyanakkor, mivel ezzel együtt is az elemszám alapvetően alacsony (60 eset, az alapsokaság 27,5%-a), az itt megfogalmazott következtetések csak korlátozottan tekinthetők érvényesnek városaink összességére.

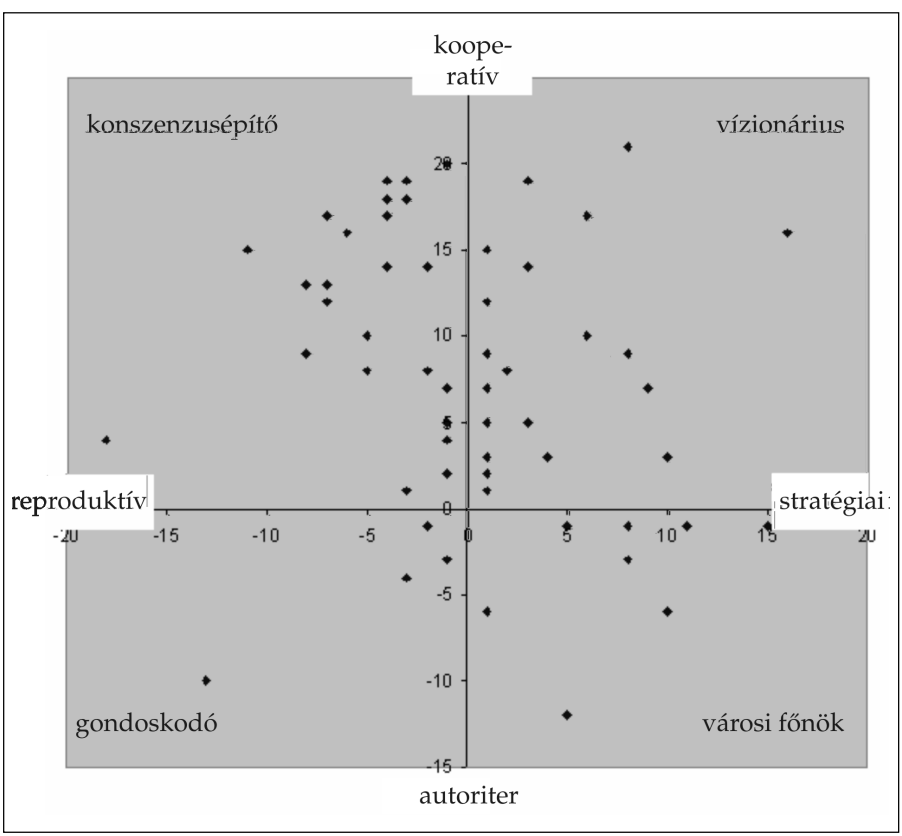
A kérdőív, valamint a kérdésekre adott válaszok besorolása, részben saját, részben pedig az Európai Polgármester Felmérés[6] során kiküldött kérdőív kérdésein és kategorizálásán alapult. Az első kérdések a polgármester feladatköre-

ire, célkitűzéseire vonatkoztak, azt is vizsgálva, hogy mekkora jelentőséget tulajdonít a válaszadó ezeknek[7]. A kérdőív második felében a döntéshozatal módjára, az egyeztetésre való hajlandóságra[8], valamint az „ideálisnak" tartott vezető tulajdonságaira[9] kérdeztem rá. A zárt kérdések válaszlehetőségeit úgy állítottam össze, hogy a stratégiai vagy reproduktív (illetve autoriter–kooperatív) oldalhoz kötődjenek. A válaszokat pontoztam, s azok összesítéséből megkaptam a polgármester helyét a két dimenzió mentén felrajzolt koordináta-rendszerben[10].

A két tengelyen való elhelyezkedés koordinátái alapján a négy mező valamelyikébe bekerült a polgármester. Fontos megjegyezni, hogy, mivel ez a „tipizálás" a kérdőívre adott válaszok alapján történt, a polgármesterek adott időpillanatban rögzített véleményét, hozzáállását tükrözi – tehát nem biztos, hogy munkásságuk egészének jellemzője.

Amennyiben a fenti koordináták alapján besoroljuk[11] polgármestereinket a négy különböző típusba, az alábbi megoszlást kapjuk.

2. ábra. A mintába került polgármesterek megoszlása a vizsgált két dimenzió alapján



Látható, hogy polgármestereink túlnyomó többsége a kooperatív–autoriter tengelyen az előbbihez közel helyezkedik el, míg az x tengelyen – a stratégiai–reproduktív skálán nagy szórást tapasztalunk.

1. táblázat. A vizsgált polgármesterek megoszlása a kormányzás stílusa szerint

1. táblázat	konszenzusépítő	vizionárius	gondoskodó	„városi főnök"	összesen
Érték	25	23	4	8	60
Arány	42%	38%	7%	13%	100%

Polgármestereink túlnyomó többsége tehát akár saját programjának, céljainak megvalósítására, akár az állampolgári igények kielégítésére törekszik, azt mindenképpen kooperatív módon, a lehető legtöbb szereplőt bevonva igyekszik megvalósítani. Jóval kevesebben vannak azok a polgármesterek, akik „belső" erőforrásaikat kihasználva igyekeznek megvalósítani elképzeléseiket. Egyszerűen fogalmazva aztis mondhatjuk, hogy polgármestereink kormányzási stílusa nagyrészt kooperatív, autoriter polgármestereket csak elvétve találunk. Meg kell azonban jegyezni, hogy a kooperáció magas aránya, az együttműködésre való hajlandóság fakadhat abból is, hogy polgármestereinket közjogi pozíciójuk eleve kényszeríti a képviselő-testülettel való együttműködésre. Döntést ugyanis csak a képviselő-testület hozhat, önálló döntési jogosítványok híján a polgármester programja megvalósítása érdekében arra kényszerül, hogy a többség támogatását megszerezze. Ehhez pedig az esetek nagy részében nemcsak saját pártjának, hanem az ellenzék, a függetlenek támogatása is szükséges, illetve a különböző érdekszervezetek, érdekcsoportok támogatása is erősítheti a polgármester (akár testülettel szembeni) pozícióját.

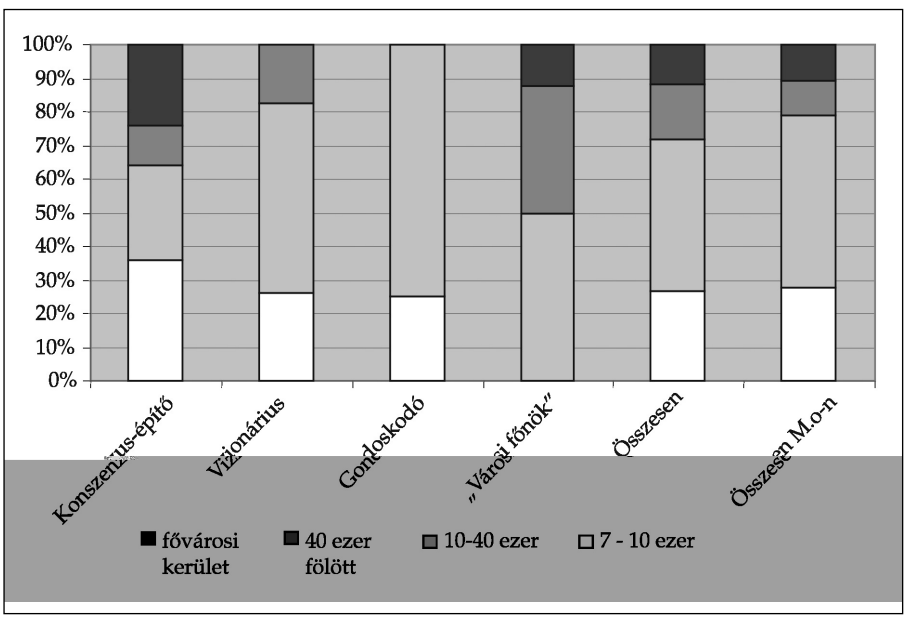
A kooperatív polgármesterek magas arányát magyarázhatja az is, hogy a minél nyitottabb, sokszereplős kormányzás „eszméje" hazánkban is egyre inkább érezteti hatását, s rányomja bélyegét polgármestereink munkájára. Ugyanakkor kérdéses, hogy ez jelenleg vajon nem csak egy „igény", „elvárás", s a polgármesterek válaszaikban nem a valós helyzetet, hanem a kívánatosnak tartott állapotot írták le. Ennek megállapításához a kutatás kiterjesztésére, a társadalmi szervezetek gyakorlatban történő bevonásának vizsgálatára lenne szükség[12].

3. POLGÁRMESTERTÍPUSOK JELLEMZŐI

Az alábbiakban összevetem a vizsgált polgármesterek néhány fontos szociodemográfiai jellemzőjét a kormányzás stílusával, annak érdekében, hogy megtudjam, kötődnek-e a vezetés eltérő stílusai a személy közvetlen jellemzőihez (lakóhely, nem, kor, végzettség, szervezeti tagság és politikai hovatartozás).

A kormányzott város nagysága és a polgármester típusa
A vizsgált városok, méretüket tekintve, megfelelnek a 7 ezernél több lakosú települések magyarországi arányának. Bár a mintában a 40 ezernél több lakosú települések kismértékben felül-, míg a 10 és 40 ezer közötti lélekszámúak alulreprezentáltak.

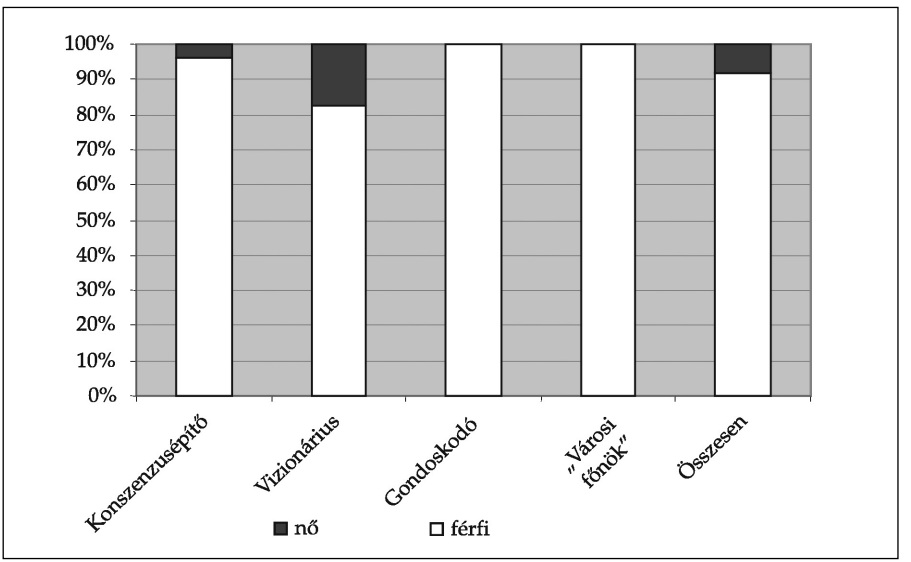
3. ábra. A város lakosságszáma és a polgármester kormányzási stílusa (saját adatok).



A város mérete szerinti vizsgálat alapján elmondható, hogy egyiket sem lehet egyértelműen hozzárendelni az egyes polgármesteri típusokhoz, a kép nagy változatosságot mutat. Látható, hogy a fővárosi kerületekben túlnyomóan konszenzusépítő polgármestereket találunk, amit valószínűleg a sokszereplős fővárosi politika indokol: egyfelől folyamatos együttműködési kényszer áll fenn a többi kerülettel, illetve a fővárossal, másfelől pedig Budapesten vannak jelen a legnagyobb számú, legnagyobb médiafigyelmet élvező, széles bázissal rendelkező civil szervezetek, legerősebb gazdasági szereplők. A vizionárius típusba tartozó polgármesterek túlnyomó része a kisvárosokban végzi munkáját. A városi főnök és a gondoskodó típus alacsony elemszáma nem enged meg következtetéseket, mindenesetre szembetűnő, hogy az utóbbival csak a kisvárosokban találkozunk, ahol a helyi vezető kapcsolata az állampolgári igényekkel közvetlenebb.

Nemek szerinti megoszlás

4. ábra. A vizsgált polgármesterek nemek szerinti megoszlása és kormányzási stílusa (saját adatok)

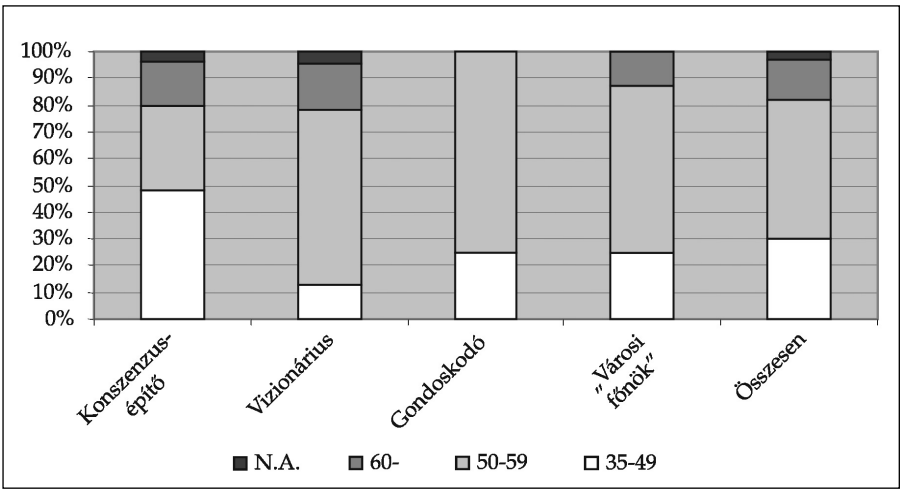


A mintában sajnos csak csekély számú (összesen öt) polgármester asszony szerepel (8,3%), ez azonban megfelel a magyarországi polgármesterek közötti arányuknak (10,4%) (Lévai–Kiss, 2008). Mindazonáltal ilyen alacsony elemszám mellett nem lehet kijelenteni, hogy városainkban a nőnemű polgármesterek általában a vizionárius, illetve a konszenzusépítő típusba tartoznak, az mindenesetre feltűnő, hogy a hölgyek mindegyikére a kooperatív kormányzás jellemző.

Életkor szerinti megoszlás

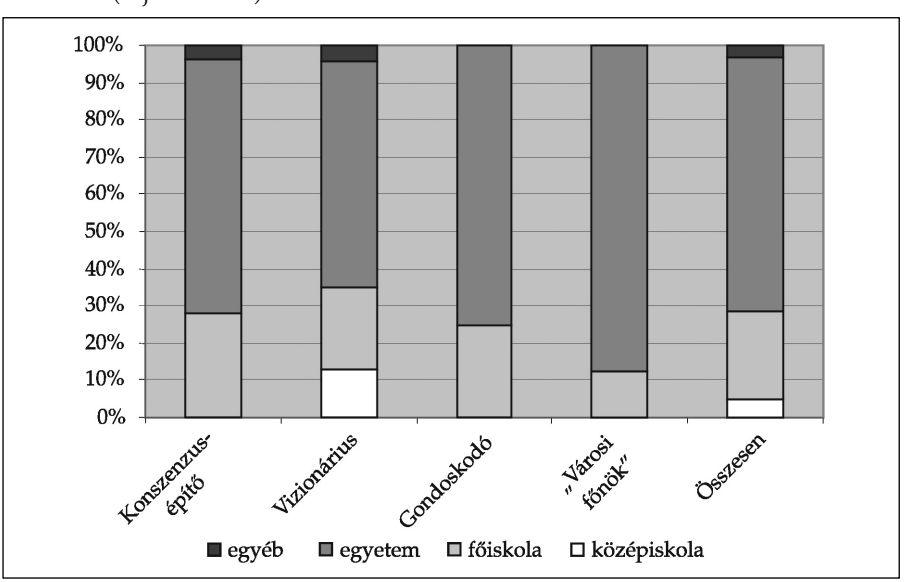
A polgármesterek életkor szerinti megoszlását vizsgálva látható, hogy a különböző életkori sávok nagyjából egyenletesen oszlanak meg a különböző típusok között. Megfigyelhető azonban, hogy a fiatal polgármesterek nagy többsége a konszenzusépítők közé tartozik. Az idősebbek legnagyobb arányban a vizionárius polgármesterek között találhatóak. Ez a megoszlás első pillantásra elég meglepő, hiszen az újításra való hajlamot hagyományosan a fiatalabb, míg a megőrzésre, gondoskodásra való igényt az idősebb generáció jellemzőjének tulajdonítják. Az, hogy a polgármesterek esetében ez épp fordítva van, valószínűleg a hatalom gyakorlásának természetéből fakad: a fiatal, „kezdő", „tapasztalatlan" polgármester még bizonytalan, inkább igyekszik megfelelni az elvárásoknak, teljesíteni a követeléseket. Az idősebb polgármesterek jó ideje dolgoznak a helyi hatalomban (ha nem is minden esetben polgármesterként), ismerik annak természetét, bátrabban fogalmaznak meg, tapasztalataikra építve, önálló elképzeléseket, célokat.

5. ábra. A vizsgált polgármesterek életkor szerinti megoszlása és kormányzási stílusa (saját adatok)



Végzettség

6. ábra. A vizsgált polgármesterek végzettség szerinti megoszlása és kormányzási stílusa (saját adatok)



Polgármestereink túlnyomó többsége egyetemi végzettséggel rendelkezik, ezek aránya egyenletesen oszlik meg a különböző típusok között. Valószínűleg a kisebb városmérettel függ össze, hogy a „csak" középfokú végzettségű

polgármesterek mindegyike a vizionárius típusba tartozik. A választók túlnyomó része inkább a magasabb végzettségű jelölteket preferálja szavazatával (Bocz, 2004), ám az ebbe a típusba tartozó polgármesterek jellemzően elég karizmatikus egyéniségek, akik személyes adottságaikra építve igyekeznek széles konszenzust összekovácsolni elképzeléseik megvalósításához. Mint ilyen egyéniségek, valószínűleg megválasztásukkor nem merül föl szempontként a választók számára az, hogy rendelkeznek-e diplomával, hiszen meggyőzőerejük, karizmájuk pótolja annak hiányát.

Szervezeti tagság és politikai hovatartozás

A pártok városi beágyazottságának megfelelően a mintába került polgármesterek túlnyomó része tagja valamelyik pártnak. A legtöbb független a konszenzusépítő és a vizionárius kategóriában szerepel. Az alacsony elemszám ellenére is szembetűnő, hogy a „gondoskodó" típusba tartozók mindegyike párttag, ez nem korrelál a lakosságszámmal, hiszen épp a legkisebb városokban találtuk a több „gondoskodó" polgármestert.

Mint az ábrából is kitűnik, minden gondoskodó típusba tartozó polgármester párttag, s a többi típusba tartozó polgármesterek túlnyomó többsége is. A párttagsággal nem rendelkezők legnagyobb arányban a konszenzusépítők között találhatók meg, de különösen az feltűnő, hogy a párttagsággal nem rendelkezők a kooperatív oldalon foglalnak helyet. A párttagságból eredő politikai tőke hiánya nyilvánvalóan a nyitottság, a kooperáció felé „tolja" a polgármestert, aki, visszaigazolva előzetes feltételezésünket, nem annyira „belső" erőforrásokra épít, mint az autoriter oldalhoz közel eső kollégája.

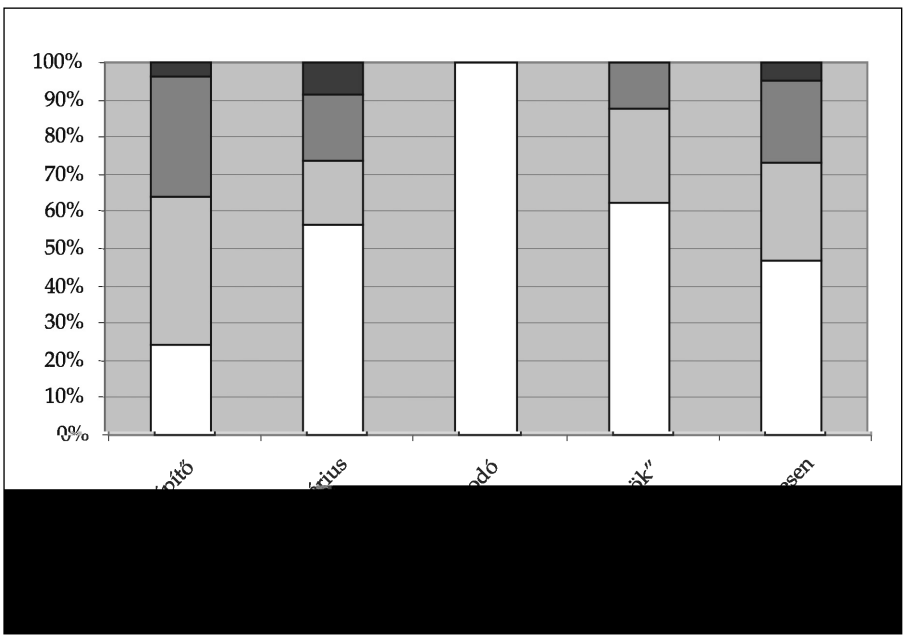
Mint látható, a mintába került polgármesterek szinte mindegyike tagja valamilyen civil szervezetnek, ami megfelel az országos átlagnak (Bocz, 2004). A tagság magas aránya valószínűleg abból is fakad, hogy számos civil szervezetben viselt tagság a polgármesteri tisztség folyománya.

2. táblázat. A vizsgált polgármesterek párttagsága, civil szervezetekben való részvétele, és kormányzási stílusa (saját adatok).

	konszenzusépítő	vizionárius	gondoskodó	„városi főnök"	összesen
Párttag	16	16	4	6	42
Nem párttag	8	5	0	2	15
n. a.	1	2	0	0	3
Tag civil szervezetben	21	18	4	7	50
Nem tag civil szervezetben	2	2	0	1	5
n. a.	2	3	0	0	5

Politikai hovatartozás[13]

7. ábra. A vizsgált polgármesterek politikai hovatartozás szerinti megoszlása és kormányzási stílusa (saját adatok)



A legtöbb a független a konszenzusépítők között, jobboldaliak leginkább a gondoskodó, illetve a másik két típusban vannak. A konszenzusépítő polgármesterek túlnyomó része a független, illetve a baloldali polgármesterek közül kerül ki. A független és civil polgármesterek jellemzően vagy a vizionárius, vagy a konszenzusépítő típusba tartoznak, tehát túlnyomó részük a kooperatív oldalon foglal helyet: a párttól kapható politikai tőke hiányában „külső" erőforrásokat mozgósítanak. Érdekes, hogy várakozásunkkal ellentétben a gondoskodó típusba tartozó polgármesterek nem a baloldal, hanem a jobboldal képviselői. Valószínűleg nem annyira a követeléseknek való megfelelés igénye, mint inkább a megőrzés, a status quo fenntartásának igénye sorolja őket ebbe a típusba. Ezzel együtt a reproduktivitás helyett inkább a stratégiai oldal jellemzi a jobboldali polgármestereket. Összességében az autoriter „oldalon" inkább jobboldali városvezetőket találunk, az alacsony elemszám miatt azonban nem mondhatjuk, hogy ez általánosan jellemző lenne. Meg kell jegyezni, hogy a saját politikai erőforrásokra támaszkodó, határozott, önálló vezetés hagyományosan a jobboldalhoz társított kormányzási módok.

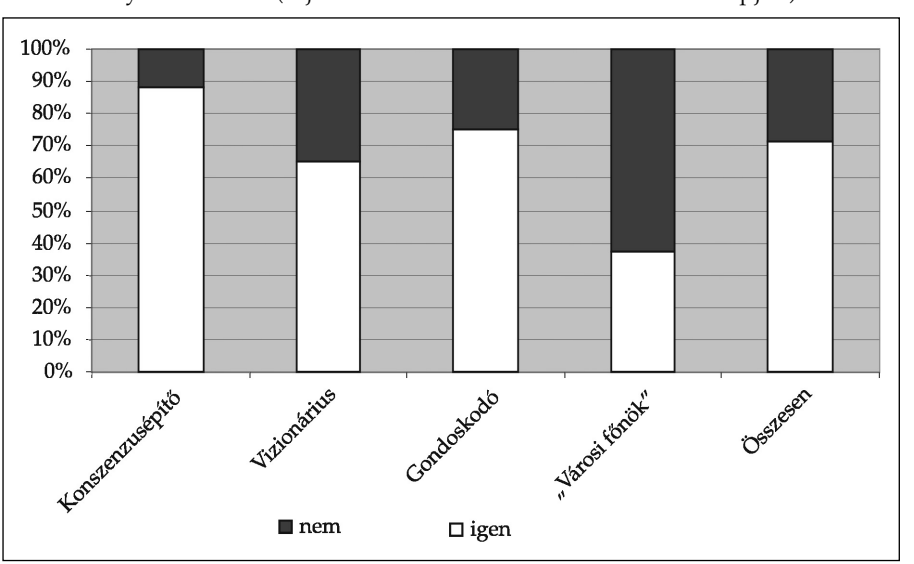
KORMÁNYZÁSI STÍLUSOK A GYAKORLATBAN

E fejezetben három dimenzió alapján vizsgálom a polgármesterek kormányzási stílusait. Egyfelől, hogy „sikeresebb", „népszerűbb"-e egyik stílusú polgármester a másiknál, amennyiben a sikeresség fokmérőjének az újraválasztást tekintjük. Másfelől, hogy van-e kapcsolat a városok gazdasági fejlettsége, anyagi lehetőségei és a polgármesteri kormányzás stílusa között. Harmadrészt a kérdőívben kapott válaszok alapján vizsgálom, eltérnek-e városainkban a polgármesterek szakpolitikai preferenciái, mely területek állnak a különböző stílusú polgármesterek érdeklődésének homlokterében.

Polgármesterek újraválasztása

Azt, hogy egy városban a polgármester kormányzása mennyire elégíti ki az állampolgári „igényeket", a leginkább az állampolgárok elégedettsége mutatja meg: ennek mutatója – a helyi közvélemény-kutatások alacsony száma miatt – a választási eredmény, azaz annak vizsgálata, hogy újraválasztották-e az adott polgármestert. Melyik polgármestertípus a „legnépszerűbb", melyiket választják nagyobb arányban újra a választópolgárok? Természetesen itt nem szerepeltetjük azokat a polgármestereket, akiket a 2006-os választáson először választottak meg, az ő sikerességük majd 2010-ben mérettetik meg. A polgármesterek újraválasztásával kapcsolatos információk forrását az országos választási adatbázis biztosította.*

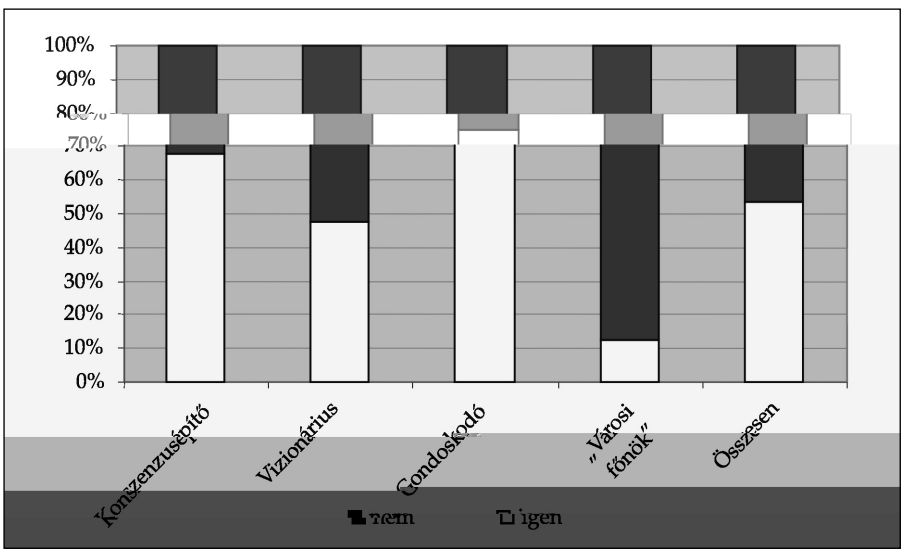
8. ábra. A vizsgált polgármesterek 2006-os újraválasztás szerinti megoszlása és kormányzási stílusa (saját számítás a választási adatbázis alapján)



* www.valasztas.hu

Látható, hogy ha az összes polgármestert vesszük alapul, túlnyomó többségüket újraválasztották. Az állampolgárok szemében a „reproduktív" végponthoz közelebb eső polgármesterek: a konszenzusépítő és a gondoskodó típusok bizonyultak népszerűbbnek. A legkisebb arányban a „városi főnök" polgármestereket választották újra.

9. ábra. A vizsgált polgármesterek 2002-es újraválasztás szerinti megoszlása és kormányzási stílusa (saját számítás a választási adatbázis alapján)



Azok közül a polgármesterek közül, akik már 2002 előtt is polgármesterek voltak, szintén a konszenzusépítők és a gondoskodók vannak többségben. Látható az is, hogy a városi főnök kategóriába tartozókat a 2006-osnál is kisebb arányban választották újra.

Első pillantásra tehát, az újraválasztás adatai alapján, azok a városi polgármesterek tekinthetők a legsikeresebbnek, akik az állampolgári igények teljesítését, a jólét fenntartását tűzik ki célul.

Ha azonban figyelembe vesszük, hogy a polgármester rendelkezik-e állandó többséggel a testületben[14], érdekes módon megfordul az arány. Mind a 2006-os, mind a 2002-es választáson nagyobb arányban választották újra a városi főnök és a vizionárius polgármestereket. Az állampolgárok tehát díjazzák az önálló elképzeléseket; ám csak abban az esetben, ha rendelkezésre áll az azok megvalósításához szükséges többség.

Gazdasági fejlettség

A város helyi gazdaságának fejlettségét egy több elemből összetevődő mutatóval jellemeznénk.

Egyfelől, *az egy főre jutó szja* adatai a lakosság jövedelmi viszonyairól adnak tájékoztatást. A *helyben működő vállalkozások száma* olyan fokmérő, melyre a helyi vezetés, a polgármester – a földrajzi adottságok tekintetbe vétele mellett – képes befolyást gyakorolni: adókedvezménnyel, kedvező infrastrukturális és szabályozási környezet teremtésével.

A munkahelyteremtést, a munkanélküliek számának csökkentését szinte minden polgármester kiemelt feladatának tartja. A *regisztrált munkanélküliek aránya* a településen a gazdasági fejlettséget leíró mutató harmadik eleme. Torzító tényező lehet, hogy több településen a nem regisztrált munkanélküliek aránya is magas, ám e mutatóban ez nem jelenik meg.

A városi önkormányzatok bevételei és kiadásai nagy eltéréseket mutatnak azok méretétől függően. A *költségvetési hiány mértéke* viszont egy összehasonlítható mutató; amely megmutatja, hogy a feladatok ellátásához képes-e forrásokat rendelni az önkormányzat, hogyan gazdálkodik a rá bízott vagyonnal. Az önkormányzatok bevételei természetesen függenek a központi támogatásoktól is, mely a helyi vezetőkön kívül álló tényező. Sok olyan település van ma Magyarországon, mely annyi bevétellel sem rendelkezik, hogy a kötelező önkormányzati feladatokat ellássa. Ugyanakkor, e kutatás a 7 ezernél több lakosú városokra vonatkozik, melyek anyagi helyzete kedvezőbb, méretüknél és jelentőségüknél fogva képesek lehetnek hatékony gazdálkodásra; minél alacsonyabb költségvetési hiány elérésére. Nem elhanyagolható az sem, hogy bizonyos esetekben a költségvetési hiány mértéke megtévesztő lehet: egy-egy nagyobb horderejű és költségű beruházás egy-egy gazdagabb város mérlegét „leronthatja”[15].

A vizsgált városok gazdasági fejlettségi mutatóját a fenti adatok összességének figyelembevételével alakítottam ki, úgy vélem, az egyes tényezőknél fellelhető esetleges félrevezető tényezők hatása csökken. Látható az is, hogy a tényezők önmagukban nem adnának pontos képet a helyi vezetés munkájának hatékonyságáról, ám összesítve azokat, felmérhető a város gazdaságának állapota, legalábbis a fent vázolt tényezők tekintetében.

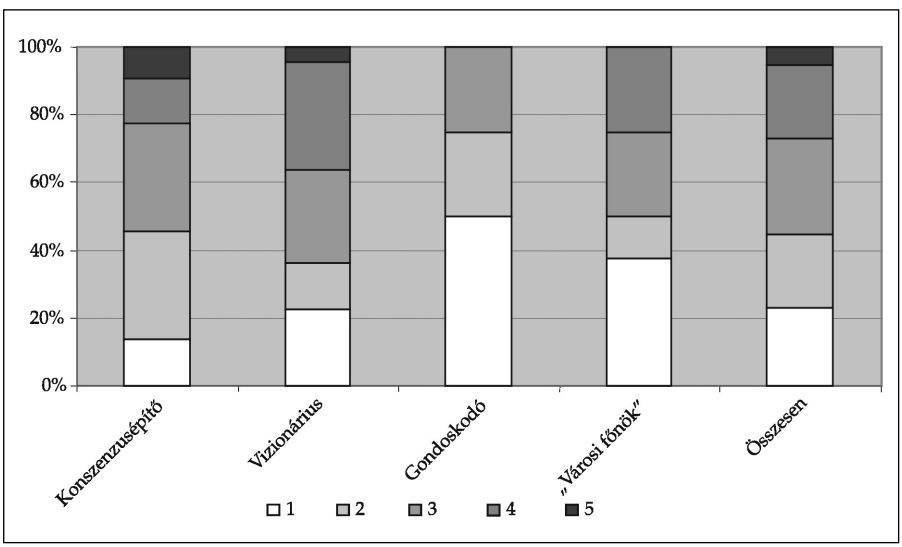
A város gazdasági helyzetének elemzése során óhatatlanul adódik a kérdés, hogy melyik polgármester vezeti ebből a szempontból „hatékonyabban” települését. Mivel a fenti tényezőkre a polgármester legfeljebb csak közvetett úton gyakorolhat hatást, s a költségvetés mérlegére is csak a testülettel közösen, a gazdasági fejlettség és kormányzási stílus összefüggéseit csak leíró, és nem normatív értelemben vizsgálom.

Az összesített fejlettségi mutató alapján a legfejlettebbtől (5) a legkevésbé fejlettig (1) minden kategóriának akad képviselője, bár a városok nagy része a „középmezőnyt” képviseli (2-3-4).

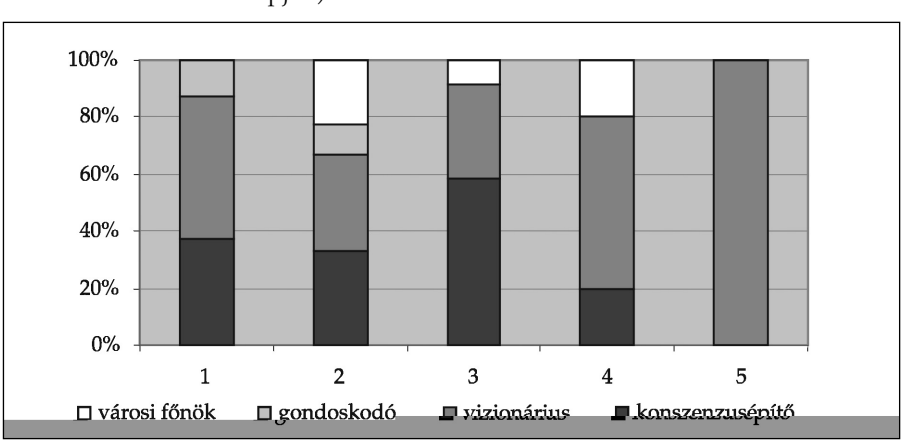
Látható, hogy a konszenzusépítő és a vizionárius típusok esetében, ahol a legmagasabb az elemszám, mindegyik típus megtalálható. Ebből adódik a következtetés, hogy nincs egyértelmű összefüggés a város gazdasági fejlettsége

és a polgármester kormányzási stílusa között. Érdemes viszont megfigyelni, az alacsony elemszám ellenére, hogy különösen a gondoskodó, illetve a városi főnök típusa inkább a kevésbé fejlett településeken jellemző; míg a „leggazdagabb" városokban csak a „kooperatív oldalhoz" tartozó polgármesterek fordulnak elő.

10. ábra. A vizsgált polgármesterek megoszlása városuk gazdasági helyzete és kormányzási stílusuk alapján (saját adatok és a KSH adatai alapján)



11. ábra. A többséggel rendelkező polgármesterek megoszlása városuk gazdasági helyzete és kormányzási stílusuk alapján (saját adatok, a választási adatbázis és a KSH adatai alapján)



Mint említettem, itt is fontos figyelembe vennünk az ún. „politikai támogatás faktort", azaz azt a tényezőt, hogy az adott polgármester rendelkezik-e többséggel a testületben[16]. Ha e tényezőt figyelembe véve vizsgáljuk meg a különböző fejlettségű városokat, már sokkal karakteresebb kép rajzolódik elénk. A mintában 41 városban rendelkezik a polgármester többséggel a testületben. Ezek közül látható, hogy a legfejlettebb városaink jellemző polgármestertípusa a vizionárius kormányzási stílusú vezető. Tulajdonképpen ez nem meglepő, hiszen a közösségi követeléseken túllépő, messzelátó elképzelések alapján történő kormányzás csak biztos anyagi háttér esetén valósítható meg. Szintén a várakozásoknak felel meg, hogy a gondoskodó kormányzási stílussal az alacsonyabb fejlettségi szegmensbe tartozó városokban találkozhatunk. Ahol szűkös bevételekkel, munkanélküliséggel, szűkös költségvetési forrásokkal kell küszködni, a polgármester elsősorban a legégetőbb állampolgári igények kielégítésére törekszik. A konszenzusépítő polgármesterek is az alacsonyabb szegmens jellemzői (1, 2, 3), míg a városi főnök típusú polgármesterek a közepes fejlettségű városainkban találhatóak (2,3,4), de ez az alacsony elemszám miatt kevéssé értékelhető adat.

Összességében úgy tűnik, hogy a jobb anyagi helyzet a vizionárius, míg a rosszabb a gondoskodó polgármester típusát „termelte ki" városainkban. Nem lehet azt mondani, hogy az egyik hatékonyabb lenne a másiknál, egyszerűen csak arról van szó, hogy a biztos anyagi háttér lehetővé teszi új elképzelések („víziók") megfogalmazását.

A POLGÁRMESTERI KORMÁNYZÁS STÍLUSA – POLITIKAI PREFERENCIÁK

Az alábbiakban, a kérdőív néhány kiemelt kérdésére adott válasz alapján megkíséreljük felvázolni, milyen kormányzást valósítanak meg a különböző típusok. Mely területeket részesítik előnyben? Mit tartanak a döntéshozatal ideális módjának?

A különböző szakpolitikai területeket[17] vizsgálva elmondható, hogy volt néhány olyan terület, amit kormányzási stílustól függetlenül minden polgármester kiemelt feladatának tekintett: *„a külső erőforrások önkormányzatba vonzása" (európai, állami, megyei források, pályázatok stb.); „helyi szolgáltatások jó minőségének biztosítása"; „célok, távlati stratégiák megfogalmazása a település számára"* (1. kérdés), valamint a *„helyi gazdaság erősítése, vállalkozások becsalogatása"; „a városközpont újjáépítése, felújítása; az infrastruktúra és a közlekedés javítása"* (2. kérdés). Úgy tűnik, hogy városaink polgármesterei számára (is) a település gazdasági-infrastrukturális fejlődésének biztosítása jelenti a legfontosabb feladatot.

A konszenzusépítő polgármesterek a fentieken kívül kiemelték még a *„szabadidős és kulturális tevékenységek fejlesztését", „az önkormányzat képviseletét a külvilág számára"*, de túlnyomó részük a fenti területeket hangsúlyozta.

A vizionárius polgármesterek kiemelték saját *„programjuk megvalósításának"* fontosságát, a *„célok, távlati stratégiák megfogalmazását"*, valamint „a *város külső megjelenésének megváltoztatását"* is szakpolitikai preferenciáik között.

A gondoskodók az általában is jellemző *„szolgáltatások és jólét színvonalának fenntartása"* mellett a legtöbb esetben *„a helyi polgárok segítése az önkormányzattal kapcsolatos ügyeik, panaszaik megoldásában"* tartották kiemelt feladatuknak, de említették *a „helyi társadalom összetartásának védelmét"* is.

A városi főnökök saját programjuk megvalósításának fontosságát hangsúlyozták, az általánosan jellemző szakpolitikai területek mellett említették a *„szabadidős és kulturális tevékenységek fejlesztését"*, valamint *„a város pozíciójának védelmét és erősítését az önkormányzati és politikai rendszerben is"*.

A kormányzás, a döntések végrehajtásának módjára vonatkozó kérdések alapján azt tapasztaltuk, hogy a konszenzusépítő, valamint a vizionárius típusba tartozó (tehát a koordináta-rendszerben a kooperatív oldalhoz közelebb álló) polgármesterek kompromisszumkészebbek[18]. Támogatták *„minél szélesebb kör bevonását a döntéshozatalba, még ha ez le is lassítja a döntési folyamatot"*; szemben azzal az állítással, hogy *„az a fontos, hogy a döntések gyorsan és hatékonyan szülessenek meg"*. Sajnos az alacsony elemszám miatt a gondoskodó és városi főnök stílusáról nem rajzolódott ki pontosabb kép, ám annak ellenére, hogy ők inkább az utóbbi állítással értettek egyet, a kompromisszumoknak ők is nagy fontosságot tulajdonítottak.

ÖSSZEFOGLALÁS

A tanulmány végén táblázatban foglaltam össze a kormányzási stílusra vonatkozó elmélet magyar városi polgármestereken végrehajtott „tesztjének" eredményeit. Annak ellenére, hogy az elemszám viszonylag alacsony, és a kérdőíves módszer önmagában csak korlátozott mértékben engedi meg következtetések levonását, úgy vélem, hogy a tanulmányban bemutatott információk a személyes tulajdonságok, a politikai karakter szerepének tekintetében új szempontokkal gazdagítják a polgármesterekre vonatkozó ismereteinket.

Hazánkban a városi polgármesterek eltérő kormányzási stílussal rendelkeznek, a kérdőíves felmérés segítségével kirajzolódtak a leginkább jellemző polgármestertípusok. Hazánkban mind a négy stílus megtalálható, de a legjellemzőbb a konszenzusépítő, és a vizionárius polgármestertípus, a gondoskodó és városi főnök típusába tartozó polgármesterek kisebb arányban vannak jelen. Az összefoglaló táblázat adatai alapján kirajzolódik előttünk, hogy mi jellemzi a különböző stílussal bíró polgármestereket.

A tipikus *konszenzusépítő* polgármester fiatalabb, felsőfokú végzettséggel bír, ha párttag, akkor inkább baloldali, de gyakorta független vagy valamely civil szervezet képviselője. A külvilág felé való nyitottság jellemzi, érdeklődé-

se homlokterében a gazdasági-infrastrukturális fejlődés és biztonság állnak. A város mérete alapján nem rajzolódott ki előttünk karakteres kép: jellemzően a közepes vagy kevésbé jó anyagi helyzetű városokban „regnál", de a fővárosi kerületek nagy részében is „konszenzusépítő" a polgármester (talán a többi kerülettel és a fővárosi szinttel való folyamatos egyeztetés kényszere a „nyitott" attitűdöt erősíti).

A *vizionárius* kormányzási stílus a jobb anyagi helyzetben lévő, kisvárosok idősebb, inkább jobboldali polgármestereinek jellemzője, akik felsőfokú vagy alacsonyabb végzettséggel bírnak, fő célkitűzésüknek tekintik a városközpont újjáépítését. Egy igazi konzervatív polgármester képe jelenik meg előttünk, s érdekes, hogy a női polgármesterekre is ez a stílus a legjellemzőbb; igaz lenne tehát, hogy a nők konzervatívabbak?

A *gondoskodó* kormányzási stílusú polgármesterek kisvárosokat irányító, középkorú férfiak, akik jellemzően valamilyen jobboldali párt tagjai. Fő céljuknak a gazdaság erősítése mellett a szolgáltatások színvonalának fenntartását, az állampolgárok jólétének növelését tekintik, talán ezért is választják őket újra nagy arányban .

A *városi főnök* kormányzási stílusról, mely a legritkábban előforduló típus városainkban, elsősorban az alacsony elemszám miatt csak keveset tudunk elmondani. Nem köthető egy várostípushoz sem, kifejezett szociológiai karaktert sem tudunk a 4 elem alapján felrajzolni. Egyedül azt jegyezném meg, hogy újraválasztásuk arányaiban alacsonynak mondható, de a csekély elemszám miatt ebből sem vonhatunk le következtetéseket.

A polgármesterek újraválasztása tekintetében – noha egyik típus sem sokkal sikeresebb a másiknál összességében úgy találtuk, hogy a választók jobban díjazzák az állampolgári igényekre reagáló, azok kielégítésére törekvő vezetőket, mint azokat, akik valamilyen „stratégia", „vízió" mentén politizálnak. Ugyanakkor nem lehet azt mondani, hogy a „nyitottabb" polgármesterek népszerűbbek társaiknál, hiszen a gondoskodó stílusú polgármestereket választották a legnagyobb arányban újra. Viszont megfelelt várakozásunknak, hogy ez a stílus főleg szegényebb és (ezzel összefüggésben) kisebb lakosságszámú városaink polgármestereinek jellemzője, míg gazdaságilag fejlettebb nagyvárosainkban inkább az önálló célkitűzéseket megfogalmazó polgármesterekkel találkozhattunk.

Az előzetes feltételezésemmel ellentétben, a „kádári reflexek" kevéssé nyilvánulnak meg napjaink városi polgármestereinek kormányzási stílusában; hiszen hipotézisemmel ellentétben a „gondoskodó" stílus csak kevés polgármester jellemzője. Sőt, azt tapasztaltam, hogy a (nemcsak anyagi értelemben vett) külső erőforrások megmozgatására való törekvés összességében jellemzi városi vezetőinket; kevesen vannak, akik inkább saját politikai tőkéjükre támaszkodva vezetik településüket. Az a tény viszont, hogy városi vezetőink túlnyomó többsége elsődleges politikai feladatának a forrásszerzést jelenti, arra utal,

hogy nyitottságuk nem annyira demokratikus gondolkodásmódjuknak, mint inkább annak a kényszerítő erőnek köszönhető, hogy az önkormányzatok erőforrásai folyamatosan szűkülnek, nyitni kénytelenek a többi (és elsősorban a gazdasági) szféra felé.

Összességében a városi polgármestereink attitűdje, kormányzási stílusa inkább a konszenzusorientált, nyitott kormányzást erősíti hazánkban. Városi vezetőink nyitottsága arra, hogy más, a politika szféráján kívül eső, szereplőkkel együttműködve valósítsák meg törekvéseiket, fontos lépcsőfok a „governing"-től a „governance" felé vezető úton.

3. táblázat: A polgármestertípusok jellemzőinek összefoglalása

	konszenzusépítő	vizionárius	gondoskodó	városi főnök
Jellemző városméret	fővárosi kerület, mindenhol	kisváros	kisváros	nincs
Nem	nő/férfi	nő/férfi	férfi	férfi
Életkor	fiatal	idősebb	középkorú	középkorú
Végzettség	felsőfokú	középfokú, felsőfokú	felsőfokú	felsőfokú
Párttagság	jellemzően párttag, legtöbb nem párttag ebben a csoportban	jellemzően párttag	párttag	jellemzően párttag
Civil szervezeti tagság	igen	igen	igen	igen
Politikai hovatartozás	Baloldali, független	Civil, jobboldali	jobboldali	Baloldal, jobboldal
Újraválasztás aránya	magas	alacsony	magas	alacsony
Gazdasági fejlettség	Közepes és alacsonyabb fejlettségű városok	Gazdagabb városok	Szegényebb városok	Közepesen fejlett városok
Kiemelt szakpolitika	Gazdasági- infrastrukturális, „külkapcsolatok"	Gazdasági-infrastrukturális, városközpont rehabilitációja	Gazdasági- infrastrukturális, szolgáltatások	Gazdasági-infrastrukturális, pozíciók erősítése
Aránya	42%	38%	13%	7%

JEGYZETEK

[1] A kutatás során néhány polgármesterrel interjú is készült.

[2] Fontos hangsúlyozni, hogy az „autoriter" jelzőt a tanulmányban a fenti értelemben használom, minden értéktartalom nélkül. Tehát az autoriter polgármester nem valósít meg diktatórikus kormányzást, nem „autokrata", pusztán a saját politikai erőforrásaira, az önkormányzat

hivatali-adminisztrációs hátterére támaszkodva kormányoz..

[3] 7–10 ezer lakosságszámú településeken a polgármesterek 60%-a pártjelöltként indult a 2006-os választáson a *www.valasztas.hu* adatai alapján.

[4] Ennek a kutatásához azonban másféle kérdőívre lenne szükség, hiszen számos kérdés (párthátter és támogatás, szakpolitikai területek) nem releváns kistelepülések esetén, ez tehát egy későbbi kutatás tárgya lehet.

[5] A kérdőívek kiküldési „hullámai": 2008. április 20-21., 2008. április 28., 2008. május 15.

[6] A felmérés eredményei és az eredeti kérdőív: Back Heinelt–Magnier, 2006. A kategorizálásról: Getimis–Hlepas, 2006.

[7] Bizonyos területeket úgy véltem, inkább a stratégiai (pl. városközpont újjáépítése), míg másokat inkább a reproduktív polgármesterek (pl. „az emberek jólétének biztosítása") támogatnak.

[8] Ha a napi munkája során többféle megfontolás ütközik, az alábbiak közül mit igyekszik a leginkább szem előtt tartani?" „A feladatok gyors és hatékony végrehajtását" úgy véltem, inkább

FELHASZNÁLT IRODALOM

Back, H. –Heinelt, H. –Magnier, A. (eds) (2006): *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy,* VS Verlag.

Bocz János (1994): *Az önkormányzatok döntéshozói* KSH, Budapest

Bocz János (2004): Újraválasztott polgármesterek, avagy kiket és miért választanak meg ismét a szavazópolgárok? *Századvég*, 2004. 3. szám

Bőhm Antal (1993): Polgármesterek körében végzett szociológiai vizsgálatok első tapasztalatai In: *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról* (szerk.): Csefkó Ferenc– Pálné Kovács Ilona MTA RKK, Pécs, 53–63.

Bőhm Antal (1994): A polgármesterek értékorientációi Társadalmi Szemle 49. 1994/11. 12–20.

Denters, Bas – Rose, Lawrence, E. (2005): *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, Palgrave Macmillan, Hampshire.

Getimis, P. – Hlepas, N.-K. (2006): Aspects of Leadership Styles: An Interaction of Context and Personalities. In: Back, H.- Heinelt, H. -_Magnier, A (eds): *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, VS Verlag, 177–199. p.

Hesse J. J. (ed.) (1990/91): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analysis of Twenty Western Industrialised Countries* Nomos, Baden-Baden

Horváth, M. T. , (1996): *Pártok a helyi hatalomban*, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest

John, P. (2001): *Local Governance in Western Europe*, Sage, London.

John, P. (2004): Strengthening political leadership? More than mayors. In: D. Wilson and G. Stoker (eds.), *Local Government in a New Century* Palgrave, Basingstoke, pp. 43–59.

Kákai László (2003): A civilek által létrehozott fórumok, kerekasztalok Comitatus 13. 2003. 1-2. 46–52.

Kákai László (2005): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban* Századvég, Budapest.

Le Gales, P. (2002): *European Cities: Social Conflicts and Governance,* Oxford University Press, Oxford

Lévai Katalin – Kiss Róbert: Nők a közéletben, *http://www.tarki.hu/adatbank-h/nok/szerepvalt/levai-kiss97.html* , 2009. augusztus 5..

Marelyn Kiss József (2005): Liberálisan gondolkodni, konszenzussal dönteni, határozottan cselekedni – Szubjektív portré Dióssy László veszprémi polgármesterről Comitatus, 2005/7.

Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon* Dialóg-Campus Kiadó, Pécs.

Sootla, K. – Grau, K. (2005) *„Institutional Balance In Local Government: Council, Mayor, and City Manager in Local Policymaking"* In: G. Soós – V. Zentai (eds.) *Faces of Local Democracy: Comparative Papers from Central and Eastern Europe*, Budapest, Open Society Institute-LGI, p. 275–300.

Táll Éva (szerk.) (1995): *Polgármesterek túl az eufórián.* MTA PTI, Budapest.

Táll Éva (szerk.) (2000): *Az új demokrácia önkormányzati vezetői* MTA PTI, Budapest.

AUTONÓMIA ÉS ETATIZMUS A MAGYAR CIVIL TÁRSADALOMBAN

Avagy mikor lesz nagykorú a civil társadalom, ha húsz év nem volt elég?

Szabó Máté
(egyetemi tanár, intézetigazgató, ELTE ÁJK Politikatudományi intézete)

Ezzel a cikkel a szerkesztőség vitát indít el, amelyhez e számunkban Tőkés Rudolf és Balázs Zoltán szól hozzá. A továbbiakban is várjuk a vitaindító cikkhez és/vagy a civil társadalom témaköréhez kapcsolódó szakmai reflexiókat.

A magyar civil társadalom fejlődését döntően a diszkontinuitás jellemzi a prekommunista és a posztkommunista fejlődési szakaszok között. A polgárságot kisajátították, elűzték, megalázták, a civil szervezeteket pszeudostruktúrákkal helyettesítették, a civil mentalitást a magánéletbe száműzték, és még ott is üldözték. A nyugati kommunizmuskutatás egy ideig készpénznek vette a „homo sovieticus" létét, elfogadta a választási eredményeket, sikeresnek vélte a rendszert a félretájékoztatás, a manipuláció eredményeként. A többség által elfogadott hivatalos rendszerrel szemben csak maroknyi ellenzéki értelmiségi csoportosulást azonosított, amelyek a radikális utópizmusból, és nem a társadalmi támogatottságból merítették erejüket. A húsz éve bekövetkezett rendszerváltás azonban meglepetést hozott: nagyítóval sem lehetett megtalálni a „homo sovieticus" korábban domináns mintáját, és nem maradtak jugoszlávok, és csehszlovákok sem – üres volt az őrtorony, üres a bazár, és azt kérdezzük utólag, hát is ki tartotta fenn ezt a rendszert egyáltalán?

CIVIL TÁRSADALOM A KOMMUNIZMUS UTÁN

Azonban még ha 1989 óta hiába keressük is a korábban oly stabilnak tűnő rendszer híveit, ugyanúgy nehezen találjuk meg az új civil társadalmat építő polgárt is. Vagy még túl korai a keresgélés, ahogyan Ralf Dahrendorf véli? Ralf Dahrendorf 1989-ben egy híressé vált és sokat idézett okfejtésében ugyanis ezt írta;

Politikatudományi Szemle XVIII/3. 157–163. pp. © MTA Politikai Tudományok Intézete

„Az alkotmányos reform formális folyamataihoz mindössze *hat hónapra* van szükség, az az érzés, hogy a gazdaság megreformálása sikerrel járt, és a dolgok jó úton vannak, valószínűleg majd *hat év* múlva kezd elterjedni; a szabadsághoz vezető út harmadik feltétele azoknak a szociális alapoknak a megteremtésében áll, amelyeken át az alkotmány és a piacgazdaság a konjunktúra jelenségeiből mindennapiakká válnak, úgy, hogy minden belső és külső fenyegetésnek képesek ellenállni, s ehhez legalább *hatvan évre* lesz szükség." A polgári társadalom a kulcsa ennek. Ez kapcsolja össze a politikai és a gazdasági reformok eltérő idődimenzióit. Ez az a talaj, ahol mindkettőnek gyökeret kell ereszteni ahhoz, hogy ne roppanjanak meg az első fuvallatra. A jogászok és a politikusok órája nem jöhet el a polgárok ideje előtt."(94–95.o.) (saját fordítás, kiemelések tőlem – Sz. M.) „Egy polgári társadalom civil, civilizált; olyan férfiakat és nőket kíván, akik *képesek respektálni egymást*, s ami fontosabb, képesek és készek arra, hogy *saját maguk végezzenek el olyan feladatokat, amelyek másokat is követésre csábítanak,* s így ezáltal megteremtik fokozatosan a polgári cselekvés eszközeit. Olyan öntudatos férfiak és asszonyok ezek, akik *nem félnek, és nincs is okuk félni,* tehát polgárok. „…Hogy a lehetőségeknek megfeleljünk, ahhoz bizonyos *polgári erények* nélkülözhetetlenek, akárcsak *a civilizált viselkedés, valamint az önállóság a gondolkodásban és a cselekvésben.* A polgári társadalomnak ezt az aspektusát nem lehet előállítani ; ki kell alakulnia , és ez biztos , hogy ez sem egy nyár alatt, sem pedig egy törvényhozási periódus alatt nem mehet végbe. *Hatvan év távlata* talán egy kissé kedvét szegi a várakozásoknak; de a körülmények országról országra váltakoznak; azonban egy generáció mindenképp szükséges lesz ehhez, sőt még az is lehet, hogy a „dupla változás tesztjét" („Test des doppelten Wechsels") kell kivárnunk, ámbár itt generációk változásáról van szó, és nem a törvényhozási periódusokéról." (Ralf Dahrendorf: Betrachtungen über die Revolution in Europa.DVA: Stuttgart.1990. Uo.100–101. o.)

Ha átgondoljuk Dahrendorf téziseit, amelyeket könyvnyi méretű esszéjében részletesen kifejtett, akkor részben kulcsot adnak a „Budapest-szindrómának" elnevezett politikai válsághelyzetek értelmezésére az Európai Unióhoz csatlakozott visegrádi országokban . A gyors gazdasági és alkotmányos változásokat nem követte, nem követhette a polgári társadalom civil kultúrájának kialakulása. Sok elemzés hívta fel a figyelmet a rendszerváltást követően kialakuló társadalmi viszonyrendszer nem-civil (un-civil) vonatkozásaira, amelynek legkézzelfoghatóbb megnyilvánulásai közé tartoztak a délszláv (polgár)háborúk, vagy az albán piramisjáték-válság következményei, illetve a szélsőjobboldali mozgalmak felerősödése.

A posztkommunista országok politikai elitjének és aktív állampolgárainak döntő többsége még a régi, a kommunista rendszerben szocializálódott. Elvárásaik a paternalizmus, a stabilitás, a jóléti gondoskodó állam felé töretlenek,

annak fenntartását várják el a piacgazdaság feltételei mellett is. Ha elfogadjuk Dahrendorf elemzésének eredményeit, akkor a politikai kultúra átalakulása még nem késett el, hanem saját átalakulási dinamikájának megfelelően csak hosszabb távon alakíthatja ki – ha kialakítja – azt a polgári és civil kultúrát, amely a demokrácia és a piacgazdaság alapjául szolgálhat. Az egyenlőtlen fejlődés eme tézisének érvelése Dahrendorfnál elsősorban az NSZK tapasztalataira épül, arra az országéra, amelyet a posztkommunista országok, kezdve az NDK-n, és folytatva az összes visegrádiakkal, eleve valamiféle vonzó pozitív modellnek és sikersztorinak tekintettek, a stabil posztautoriter/totalitárius fejlődés mintapéldájának. Eltekintve a minden analógiában jelen lévő tévedés veszélyeitől, a visegrádi országok turbulens politikai viharai néhány évvel az EU-csatlakozás után arra engednek következtetni, hogy még ezekben a Nyugat által a csatlakozásra legalkalmasabbnak tartott országokban is destabilizálódtak az intézményes keretek és a legitimációs formulák a fejlettebb európai gazdasági-társadalmi rendszerekkel felvett közvetlen integrációs kapcsolatok hatására és az egyoldalú transzferek csökkenésével. Ez visszavezethet minket az NSZK több mint negyvenéves politikai fejlődésének tanulságaihoz, amelyben Dahrendorf a polgári és civil fejlődés több buktatóját, válságát, régi és új konfliktusát azonosította és elemezte ebben az esszében, és életművének egészében. Ez akár reményt is adhat a posztkommunista fejlődés számára, hiszen ha a mintaállamban, amely még megkapta a Marshall-segélyt, évtizedekig ilyen nehezen mentek a dolgok, akkor mit várhatunk a segélyezés jóval alacsonyabb szintjét élvező és a polgári fejlődés korábbi, a némethez hasonlítható hagyományait részben nélkülöző posztkommunista országokban?

Az újabb demokratikus konszolidációk egyik alapvető különbsége a korábbiakhoz képest az EU mint környezet, és az EU, mint a demokratikus fejlődés és a modernizáció segítője, direkt és indirekt formákban, mint segélyező és mint megkerülhetetlen modell biztosítója. De amíg az EU-csatlakozás tízes csoportján belüli egyenlőtlen fejlődést az EU nagyvonalúan zárójelbe tette, aligha teheti meg ezt a nagyobb csatlakozó országok közép-európai magjának belső egyenlőtlen fejlődésével, amely Dahrendorf tézise szerint a gazdasági és közjogi struktúrák, valamint a társadalmi és szociokulturális rendszerek között mindenütt fennáll. A polgári kultúra és a civil kultúra fejlesztésére éppen most lenne szükség ezekben az országokban, amikor már azokat a Nyugat a különböző integrációkba való felvétellel nagyvonalúan nagykorúnak, „egyenrangúnak" kezdi definiálni. Az autonóm gazdasági és politikai dinamika ezt a feladatot aligha oldja meg önerőből, sőt éppenséggel torz, nem civil és nem polgári struktúrákat termel újra és alakít ki.

Összességében a polgári és a civil hagyományok hiánya, gyengesége, gyengülése az az örökség Közép-Európában, amely megkönnyíti az etatizmus pozícióit húsz évvel a rendszerváltást követően. A kommunizmus tehát nem hoz-

ta létre stabilan a „homo sovieticus" társadalmát, de sikeresen számolta fel a prekommunista civil társadalom pozícióit. Hogyan állunk tehát ma, húsz évvel a rendszerváltás után?

1. Van valamiféle posztkommunista polgárság, nem olyan, mint a „nagykönyvben", de létezik.
2. Van a civil szervezetek szektorának egy impozáns profilja, persze ugyanakkor egy sor ellentmondása és problémája is.
3. Ami viszont nagyon posztkommunista, az az etatista mentalitás, amely a szolidaritást és az államot azonosítja, az „én befizettem az adót és utána élem az életemet" vezérelve. Hiányzik a szolidaritás, az autonómia, a kreativitás és a tolerancia értékeinek mozgósító ereje a civil társadalomban.

A régi és az új EU-tagállamokat összehasonlító Eurobarométer-kutatások világossá teszik, hogy a posztkommunista Közép-Európa világában jóval csekélyebb a civil aktivitás presztízse és elterjedtsége, mint a régi EU-tagállamok többségében. Ez ugyan meddig marad így, meddig fog érni a kommunizmus árnyéka a civil társadalomban? Mikor válik nagykorúvá ez a civil társadalom? Ha majd más lesz a tudata és öntudata. Mi fogja majd öntudatra ébreszteni? Az semmiképpen, hogy szembesül a Nyugattól való lemaradás tényével. A hálózati kapcsolatok a Nyugattal igen intenzívek, tehát ezek, illetve az egyre csökkenő segélyezés és forrástranszfer önmagában ugyancsak nem mozdít meg semmit, ha húsz éven át a transzfer sokkal intenzívebb periódusában nem eredményezte ezt. Nem léphetünk sajnos arra a vágyva vágyott útra sem, amely a második világháború után Nyugat-Európában a jóléti állam vaskos tortáját, az a Roland Inglehart (The Silent Revolution. Princeton, Princeton U. P., 1977) elemezte posztmaterializmust és az új társadalmi mozgalmakat jelentette. Már 1989-cel megtört ez a fejlődés Nyugaton is, és az az illúzió, hogy Magyarország a gyorsan növekvő piacok körével erre sodródik, a mai pénzügyi válsággal zár le egy reményt keltő szakaszt.

A CIVIL SZFÉRA SZABÁLYOZÁSA ÉS ÖSZTÖNZÉSE MAGYARORSZÁGON

A válság sok minden átgondolására ösztönöz. Érdemes átgondolni most a civil szektor működésének keretrendszerét is. Van-e ma Magyarországon a civil szemléletmódnak, a civil szervezetek hálózatainak bázisa a szélesebb társadalmi aktivitásban, a polgárok különféle kezdeményezéseiben? Az önkéntesség és a polgári részvétel mindenütt vörös fonál a civil társadalomban, azonban az összkép nem a legrózsásabb, és ha megtalálhatjuk is az okokat bizonyos optimizmusra, az elsősorban a kisebbség aktivizmusára, a nonprofit-civil ellen-

elit csoportjaira épül, amely nem gyökerezik széles társadalmi aktivizmusban. Magyarország e vonatkozásban a nemzetközi összehasonlító kutatás eredményeiben gyakran eléggé rossz besorolásokra tesz szert. Nem úgy tűnik, mintha a nagy „részvételi forradalom" előtt állnánk, sőt ma még bizonyos visszaesés is tapasztalható, amelyen az EU-csatlakozás sem lendített látványosan. Ezért aztán a magyar civil társadalom „renyhesége" sem vezethető minden vonatkozásban vissza a források hiányosságaira avagy a nem megfelelő intézményrendszer fogyatékosságaira. Szükség van a civil-nonprofit szektor önvizsgálatára is, amely kérdésessé teszi a sokszor hangoztatott érveket a kialakult helyzet magyarázatára, és összeveti a realitásokat a kutatás eredményeivel, rákérdez az intézmények és a civil szervezetek saját problémáira. Vajon tényleg a hiányzó érdek-képviseleti, avagy képviseleti struktúrák a hibásak? Miért nem tudta/tudja a magyar civil társadalom megragadni az EU-csatlakozással kinyílt lehetőségeket az európai kooperációra az EU fejlesztési forrásainak fenntartható fejlődés érdekében történő hatékonyabb felhasználására?

Hadd vessek fel ezzel kapcsolatosan néhány, sokaknak eretneknek tűnő szempontot a vita számára!

1. „És miért ne száz százalék?" (Bertolt Brecht: Emlékezés bizonyos M. N.-re, Haraszti Miklós fordítása)

Magyarországon és más posztkommunista országokban is dívik a személyi jövedelemadó 1%-ának az adózó által rendelkezés alapján civil szervezeteknek való odaítélése az állami pénzügyi rendszerben. Mi ennek a rendelkezésnek a célja? Az, véleményem szerint, hogy felkeltse és megrögzítse a polgárokban a civil szervezetekhez való fordulást, első menetben rizikó és költség nélkül, abból a célból, hogy majdan ők saját forrásaikból adakozzanak közösségi célokra. Az 1% tehát átmeneti nevelési eszköz a polgári filantrópia felélesztésére. Ezért ki kellene jelölni átmenetiségének időkorlátait, azaz átmeneti rendelkezésként, rezsimként kezelni, amely a kifejlődött, újjáalakult polgári társadalomban feleslegessé válik. A polgár ti. saját társadalmi és gazdasági tőkéjét mobilizálja a társadalom érdekében, az adomány így lesz „100%". Az ilyen rendszernek az adományt honoráló jelentős adókedvezmények, illetve az adományhoz kötelezően társuló állami kiegészítés járulhatnak, így pl. az NSZK-ban az állam bizonyos adományozások, közcélra felajánlások mellé tett „100%"-ot, megduplázta azt. Ily módon az állami segítség a magánkezdeményezéshez kötve jut a civil szektorba, de polgárok magánvagyonukat és nem állami pénzt osztanak el. Megfontolandó az 1%-os rendszer átalakítása a 100% irányában, illetve annak időbeli perspektívájának kijelölése, esetleg fokozatosan, értékhatárhoz kötve. Az egyházak állami és magánfinanszírozása pedig nem kell, hogy szükségképpen a második 1% rendszeréhez kötődjön.

2. Nemzeti Civil Alap

Az NCA rendszer logikája a „bennragadt", az állampolgárok által fel nem használt 1%-ok kalkulálása alapján azoknak a civil szektor önszabályozó mechanizmusai alapján való elosztása. Ez sajátos neokorporatív rendszert eredményez, amely a civil szervezetek elektori működése révén országos, területi és szektorális „szovjetekben" jelentkezik. Nagyon sok kritika érte már ezt a rendszert, az ismert érvek: nem reprezentatív, a „Tűz közelében" kaszálnak stb. A rendszer azonban szerintem eleve hibás elképzelésekre épült fel, és nem diszfunkciók a kritika tárgyai, hanem az inherens működési logika. A választás ugyanis csak állampolgári jogalanyokkal és alkotmányjogi szabályrendszerrel legitimál. A választási rendszer nem építhető fel kollektív jogalanyok viszonyrendszerére, a testületeknek korporatív rendszer felel meg. Ezt leghamarább Hegel „Jogfilozófiája", 1820 óta ismeretes. Így tehát az elektori rendszer csak pszeudo-legitimációt jelenthet, egy sajátos neokorporatív struktúra melegágya, amely mint ilyen nem választást, hanem kooptációt jelent, és a kooptáltak döntései a korporatív logika alapján értelmezhetők. A szolidaritás, transzparencia és fairness ugyan az ilyen rendszerekkel szemben is felállítható követelmények a működésben és eljárásban de ne várjunk el képviseleti logikát ott, ahol csak neokorporatív logika működhet! A pluralista érdek-képviseleti rendszer az irányadó a polgári viszonyokra akkor is, ha az EU és a Gazdasági Szociális Bizottság logikája szintén neokorporatív. Ezért számomra az NCA posztkádári neokorporatív bürokratikus növekmény, amely a civil szektor etatizálásához vezet. Sorsát a polgári átalakulás, a civil társadalom újjászületése az 1%-ról a 100% -ra való átmenettel megpecsételi.

Autonómia, kreativitás, szolidaritás, tolerancia

A civil társadalom akkor válik igazán civil mentalitásúvá, ha levetkőzi a posztkommunista etatizmus hatásait. Ehhez a magánkezdeményezésre, a pluralizmus felvállalására mint igazi civil alapra van szükség. A civil az állampolgár, a civil szervezetek a polgárok szabad egyesülései, akik önkéntes munkájuk során közösségi feladatokat oldanak meg. Ennek a civil szférának az állam jogi keretet, biztonságot és eredményes működéséhez az autonómiát segítő támogatást ad. Ha az állami segítség a polgári autonómia megszerzését nem segíti, vagy akadályozza, akkor annak más formáit kellene kialakítani. A kommunizmus után a „gyámkodó demokratikus despotizmus" trendjétől a civil társadalomnak távolságot kellene tartania, és azzal szembeállítani az autonómia, a szolidaritás, a kreativitás és a tolerancia szellemét.

Így ír Alexis de Tocqueville „A demokrácia Amerikában" című halhatatlan művében 1840-ben, a „Miféle önkényuralomtól féljenek a demokratikus nemzetek" c. alfejezetben az ilyen gyámkodó hatalom mentalitásáról és veszélyességéről, és szavait ma az 1% és az NCA kérdésében is érdemes megszívlelni:

„Az atyai hatalomhoz hasonlítana, ha célja, mint az utóbbinak, szintén a férfikorra való felkészítés volna; ám épp ellenkezőleg, minden vágya végérvényesen gyermeki szinten tartani a polgárokat; …Készségesen munkálkodik boldogságukért; ám ennek kizárólagos forrása és föltétlen ura ő akar lenni; gondoskodik biztonságukról, előre látja és kielégíti szükségleteiket, megkönnyíti örömeik megszerzését, elintézi főbb ügyeiket, irányítja iparukat, szabályozza örökösödésüket, elosztja örökségüket; miért nem akarja mindjárt a gondolkodás zűrzavarától és az élet gyötrelmeitől is megszabadítani őket?" (520. o… „szabályozott, szelíd és békés szolgaság" (521. o.) (Alexis de Tocqueville: A demokrácia Amerikában. Gondolat, Budapest, 1983.)

CIVIL TÁRSADALOM: ÁLLAMFÜGGŐ ALATTVALÓ, VAGY AUTONÓM ÁLLAMPOLGÁR?

Tőkés Rudolf
(Professzor emeritus, University of Connecticut)

Szabó Máté kollégám cikkét, feljegyzését, vagy vitaindítóját többször is elolvastam, de most sem értem, hogy pontosan mire akart kilyukadni. Nyilvánvalóan a posztkommunista magyar civil társadalomról van szó, illetve arról, hogy milyen buktatókkal kell megküzdeni egy valódi demokratikus és a társadalomba mélyen beágyazódott civil társadalomhoz való átmenet során. Ezt kimondva, az olvasótól függ, hogyan is értelmezze szerzőnk gondolatmenetét. Ez főleg műfaji kérdés, lévén az anyag sokkal inkább egy napilap hétvégi mellékletének szánt eszmefuttatásnak, mint egy szakmailag alaposan átgondolt, logikusan levezetett és gazdag jegyzetapparátussal prezentált esszének tűnik. Ez nem gond, mert vitaindítónak ez is megjárja. Másrészt a vita résztvevőit felmenti a „szakmaiság" követelményei alól, tehát szabadon fogalmazhatnak a szerzőhöz hasonló félig-meddig „stream of consciousness" – „political science lite" – stílusban. Továbbiakban a tömör fogalmazás érdekében megkísérlem egy-egy címszóhoz illeszteni a mondanivalómat.

Homo sovieticus

Szabó szerint „a nyugati kommunizmuskutatás egy ideig készpénznek vette a »homo sovieticus« létet, elfogadta a választási eredményeket, sikeresnek vélte a félretájékoztatást, a manipulációt." Kár, hogy ebből egy szó sem igaz. Ahogy ezt már Paul Hollander és sokan mások megírták, a nyugati baloldali értelmiségi társutasok (ők is csak 1956-ig) kivételével az úgynevezett kommunizmuskutatók jó hetven éve, de különösen a hidegháború éveiben, sikeresen demonstrálta, hogy a kommunista rezsimek félretájékoztatási törekvései, például a Szovjetunió esetében, csak akkor voltak sikeresek, amikor a második világháború idején az agit-prop. szövegek nagyorosz nacionalista mázzal lettek tálalva. Ez így volt máshol is, amikor időnként a part szakadt, legyen az Kína, Vietnam, Románia, Csehszlovákia, vagy Kuba. Minderről persze egy nagyobb könyvtár kapacitását is meghaladó szakmai társadalomtudományi irodalom született – főleg angolul, mert a német kollégák inkább intézményekkel, a franciák pedig főleg újságírással foglalkoztak. Nos, joga van szerzőnknek minder-

Politikatudományi Szemle XVIII/3. 164–171. pp. © MTA Politikai Tudományok Intézete

ről nem tudni, de azért engedtessék kimondani, hogy minden politológiai revizionizmusnak van, illetve kellene hogy legyen egy ésszerű határa.

De menjünk tovább. A fentihez hasonlóan az sem igaz, hogy a kommunista rezsimek „másként gondolkodóiról", vagy kvázi ellenzékéről szóló nyugati irodalom (jómagam is foglalkoztam ilyesmivel) valahogy szemet hunyt a „csendes többség", gyakran megdöbbentően bátor, találékony és nagyon sokszor manifeszt túlélési stratégiái felett. Az aztán végleg nem igaz, hogy a nyíltan ellenzéki csoportok megnyilvánulásait (akár csak, vagy főleg) „radikális utópizmus" jellemezte, és még kevésbé, hogy az effajta „nemet mondók" valamiféle társadalmi légüres térben mozogtak. A gulag népe nem csak írástudókból, szamizdatszerzőkből és a nyugati sajtónak küldött tiltakozó levelek szerzőiből, hanem egyszerű, és a maguk módján renitens, köztük sok-sok tízezer istenhívő, emberek millióiból tevődött össze. (Lásd grassroots radicalism). Ehhez képest Kádár, a NEM-et követő időszak „puha diktatúrája" valóban más volt, hiszen a Haraszti ügyét követő másfél évtizedben politikai okokból megrendelt tömeges letartóztatásokról nem tudunk. Erről meg csak annyit, hogy a magyar társadalomtudomány közismert hungarocentrikus gyermekbetegsége az, amit „inductive reasoning"-nak nevezhetünk. Félő hogy Szabó Máté is ebbe a csapdába esett bele. Ez érthető lehetett harminc évvel ezelőtt, mielőtt a demokratikus ellenzék felfedezte Lengyelországot és mindazt, amit a Solidarnosc (nem elit és nem elszigetelt csoportosulás) fémjelzett. Így fogalmazni 2009-ben több, mint kínos.

Hol van manapság a homo sovieticus és pannon rokona, a homo kadaricus?

Szabó szerint az efféle korábbi domináns viselkedési mintákat „nagyítóval sem lehet megtalálni" a posztkommunista Kelet-Európában. A szerző kérdésére – „hát ki is tartotta fenn ezt a (régi) rendszert egyáltalán?" – vegyünk egy mély lélegzetet (mely, ezt olvasva, egy ideig megállt), és kíséreljünk meg erre reális választ adni. Nem is szükséges a sok mindenre bölcs választ adó Bibó Istvánhoz visszatérni, hanem tűnődjünk a Kádár-éra nem-hegeliánus „lét és tudat" nexus életszerű részletein.

A rendelkezésre álló sokféle elemzési lehetőségből válasszuk az akkor és ott élő magyar ember életkörülményeit, illetve ebből a klaszterből a munkájáért kapott javadalmazása dinamizmusát. Pontosabban a munkabér készpénz kontra természetbeni, illetve részben monetarizált, szociális jutattások arányairól van szó. Ha elfogadjuk azt a tézist, hogy a civil társadalom alapköve a polgároknak, fogyasztói minőségükben, a jövedelmük feletti szabad rendelkezési szabadságán nyugszik, akkor ez számszerűsítve lefordítható a hetvenes évek „készpénz kontra egyéb juttatások" (75–25%) arányára, illetve mindarra, ami ebből következett. Más szóval, az állampolgár-fogyasztó gazdasági autonómiájának ilyetén megkurtítása nem (csak) jövedelmpolitikáról, hanem alanyi (a gyengébbek kedvéért polgári) önrendelkezési szabadságjogokról szól. A

Kádár-féle „company town" (lásd legvidámabb barakk) lakói nem csak a nomenklatúra politikai-rendőri diktatúra áldozatai, hanem az őket alkalmazó vállalat, hivatal, intézmény gazdaságilag-társadalmilag kiszolgáltatott és személyükben mélyen megalázott alattvalói voltak. Mindezek fi

hogy lelkében-szívében vállalja az új intézményi berendezés fennhangon hirdetett közpolitika értékeit. Az emígy létrejött társadalmi „katarzis-deficit" a következő két évtized során feloldatlan maradt – éppúgy, mint ezt számtalan közvélemény-kutatási adat bizonyítja, maga a politikai intézményi rendszer, a piacgazdaság, különösen az állampolgári érdekeket állítólag képviselő politikai pártok legitimációja.

Dahrendorf és a német modell

Való igaz. hogy egy mélyen beágyazódott demokratikus politikai rendszer, és vele együtt civil társadalom létrejöttéhez idő kell. Az is igaz, hogy a posztkommunista országok szebb jövőjén munkálkodó politikusainak sokféle jogalkotási, piacosítási, privatizációs és egyéb reformtechnika állt rendelkezésükre, de az is, hogy mindehhez hiányzott az „új demokráciák" népeinek társadalmi konszenzusa. Ha ez így volt, akkor az végleg nem, illetve csak az alább idézett mondat második fele, igaz, hogy ahogy ezt Szabó kolléga állítja, miszerint „még ha 1989 óta hiába is keressük a korábban oly stabilnak tűnő rendszer híveit, ugyanúgy nehezen találjuk meg az új civil társadalmat építő polgárt is". Ugyanis a tény az, ha behelyettesítjük a „régi rendszer hívei" mondatrészt, és ehelyett azt mondjuk, hogy a régi pártállami redisztribúciós rendszer jótéteményeseinek döntő többsége egyúttal politikailag infantilis államfüggő alattvalókká váltak, akkor a legitimizációját jó részben nélkülöző új intézményi rendszernek nem több mint passzív, mondhatni „panaszkultúrás," társasutasai lehettek – úgy, mint a gulyáskommunizmus idején. Konklúzió: a homo kadaricus ingyenebédes mentalitása továbbra is él és virul, és hívői politikai szempontból talán most azon tűnődnek, hogy a következő országos választások során otthon maradjanak, vagy a három, pillanatnyilag még parlamenti bejutóképes párt jórészben számukra címzett kortesfogó jelszavait támogassák.

Dahrendorf nagyotmondó, „hat hónap, hat év, hatvan év" forgatókönyve egyike a sok húsz évvel ezelőtt publikált nyugati tranzitológiai irodalomnak. Semmi gond. Ugyan mindegyike tele volt innen-onnan kölcsönzött átalakulási tapasztalatokkal, ezek egy része, amint ezt Szabó helyesen regisztrálja, honi, azaz Dahrendorf esetében nyugat- és keletnémet evidenciából származik. Ami sajnos hiányzott mindebből, hogy a német verziónál maradjunk, *Fingerspitzgefuhl*, azaz a posztkommunista realitások, különösen a helyi politikai kultúra nem csak megértése, hanem átérzése is. Hadd ne zongorázzuk a kettő közti különbséget. E helyen nem akarok hosszas vitába keveredni Szabó kollégával, de azért néhány dolgot érdemes lenne regisztrálni. Kezdem azzal, hogy a német fejlődés, mondjuk Adenauertól Merkelig, egyedi történések sorozatából áll. Mindezt átíveli a négyhatalmi megszállás, a szovjet zónából fabrikált NDK, az ezzel való négy évtizedes, feszültséggel teli együttélés, Berlin státusának egyedisége, kétpárti (tudom, voltak/vannak szabad demokraták, zöldek és bajorok) stabil politikai váltógazdaság, botrány- és korrupciómentes

közigazgatás, pártsemleges jogszolgáltatás, NATO, majd közös piaci tagság és egy apróság, nevezetesen német munkaetika. Nem csoda, hogy mindez, legalábbis távolból, mintaértékűnek számított Kelet-Európában. Mert ugye más volt az amerikai, angol és francia németországi katonai jelenlét, mint az „ideiglenesen" Kelet-Európában itt-ott állomásozó szovjet hadsereg az érintett államok belügyeiben. Ehhez meg csak annyit, hogy a Marshall-segélyből nem csak a németek kaptak – ők elsősorban újjáépítésre, míg nyugat-európai szomszédaik a kommunista pártok előrenyomulásának megfékezésére. Eközben az NSZK állami szuverenitása sértetlen volt és maradt.

Erről még néhány renitens gondolat. Én úgy gondolom, hogy már a Kádár-érában is volt egyfajta Marshall-segély. Ezt úgy hívták, hogy világpiaci áron aluli szovjet energiaszállítások (addig, ameddig), külföldi kölcsönök (1972-ben 800 millió dollár, hét évvel később már nyolc és fél milliárd, a nyolcvanas években 20 milliárd, később a csillagos ég), IMF-hitelek és NSZK-adományok. Míg a szovjet „segély" ravasz gyarmati politika volt, a nyugati hitelek és kölcsönök a „gulyáskondért" tartották feltöltve. Mindez a mindenkori status quo – akkor a velejéig korrupt, azóta egyrészt a politikailag gyáva, másrészt gazdaságpolitikailag inkompetens, „új demokrata" rezsimjeinek fenntartására, illetve az „utca" semlegesítésére szolgált. Az utóbbi, Inglehart fogalmi apparátusával élve, egyértelműen „materialista" volt – és félő, hogy marad is, amíg a magyar rendszermódosítás nyertesei és vesztesei szót nem értenek egymással. Eleddig a „jóléti állam vaskos tortájából" a legjobb esetben is a magyar társadalom egyharmada részesült. Miután csodák nincsenek, ez sokat nem fog változni a következő tíz-húsz év során.

Civil szektor: állami gondozott árva gyerek?

Azzal kezdenem Szabó kérdését parafrazeálva, hogy a „miért egy és miért nem száz százalék" a civil szektor polgári/állami támogatottsága egy alapjában véve hamis dichotómián alapszik. Ha jól emlékszem, a legnagyobb tíz civil szervezet számára juttatott pénzforrások döntő része az állami költségvetésből származik. A többiek – ki több, ki kevesebb – civil, illetve állami támogatásból működnek. A jelenlegi, jövedelmi adóból leválasztható 1% kétélű fegyver, mert a nyilvánosságra hozott eredmény egyfajta népszerűségi versenynek is felfogható, néha teljesen függetlenül az érintett intézmények érdemi tevékenységétől, illetve társadalmi hasznosságától. Hogy mindez az aktív, főleg értelmiségi, kisebbség részvételét jelenti, magától értetődő. Az már sokkal kevésbé, hogy különféle civil csoportosulások, vezetőik kooptációján keresztül, közéleti, és értelmiségi álláshalmozásnak bő teret adva, de facto politikai szerepet is vállalnak. Miután mindez nem légüres térben történik, a helyzet az, hogy nem egy önjelölt civil „népbarát" csendes társként egy-egy politikai párt holdudvarában találja magát. Tehát a mottó: „kövesd a pénzt" és „kövesd a pozíciót" nem csak gazdasági és politikai, hanem társadalmi korrupció fel-

tárására is alkalmas. Ehhez kapcsolódva én is úgy látom, hogy a jelenleg működő „gyámkodó demokratikus despotizmus" a továbbiakban nem vállalható, mert ez nem más, mint a polgári államfüggés legújabb intézményesített reinkarnációja.

Mielőtt az Európai Unióhoz való csatlakozás dilemmáiról szólnék, néhány gondolat az állam szerepéről a demokratikus átalakulási folyamatokban. Röviden fogalmazva: minden ellenkező híreszteléssel szemben kimondható, hogy a kádári pártállam nem erős, hanem nagyon is gyenge volt. Itt nem csak legitimációs deficitről van szó, hanem a rezsim vezérfüggő, voluntarista, a forradalom és Nagy Imre emlékétől hidegrázást kapó, tekintélyelvi alapon rekrutált, közepes képességű apparatcsikok által működtetett és a szovjet megszállók által fenntartott klikkről, mely a glasznoszty szelétől meginogva és a lábával szavazó párttagság által cserbenhagyva, néhány hónap alatt feladta a süllyedő hajót.

Néha a történelem megismétli magát: egyszer egy vérbefojtott forradalom – tragédia; másodszorra egy kialkudott forradalom – szomorújáték. Ugyanis az 1989-es, egymás felé joggal teljesen bizalmatlan kerekasztal lovagjai addig mozgatták a törvényhozási, államigazgatási és intézményi sakkbábukat, hogy a végén megszültek, mondjuk a szabad választási rendszer kivételével, egy kormányozhatatlan, tehát gyenge államot. Persze mindezt lehet jogállamnak hívni, de a szándék (lásd puding) próbája a törvények végrehajtásában, a jogszolgáltatás pártatlanságában, az államigazgatás tisztességében és az állampolgári törvénytisztelet milyenségében található. A posztkommunista állam nem csak azért gyenge, mert eladósodott és súlyos működési zavarokkal küszködik, hanem azért is, mert forráselvonási (lásd jövedelmi, jövedéki és forgalmi adók és illetékek) harácspolitikája, még a régi rendszernél is nagyobb mértékben megfosztja az állampolgárát gazdasági önrendelkezési jogaitól. Lehet ezt udvariasan „elvonási-redisztribúciós kihívásnak" is nevezni, de a lényeg az, hogy az ön- és közveszélyesen óriásira duzzadt állam-pióca továbbra is képtelennek bizonyult a rendelkezésére álló források ésszerű felhasználására.

Az állami forráselvonási rendszer bűne nem csak az, hogy alapjában véve diszfunkcionális, hanem az is, hogy aláássa és korrumpálja a társadalom erkölcsi normáit. Ismeretes következménye az össznépi sporttá vált adócsalás, kényszervállalkozási kiskapuk kiagyalása és a továbbra is viruló fekete és szürke gazdaság. Tehát nem csoda, hogy az átlagembernek, az adója egy százalékának odaítélésén kívül, nemigen marad pénze, hogy arra érdemes civil kezdeményezéseket anyagilag támogasson. A nyugaton meghonosult gyakorlat, hogy a polgár karitatív és hasonló célokra átutalt pénzét levonhatja jövedelmi adójából, esze ágába sem jutott a fiskus állami cerberusainak. Mert ugye ez egy nullszaldós játék: miért a polgár és miért nem despotikus állam bácsi legyen az osztogató? (Lásd remélt hála, mint politikai kategória). Az ok-okozati kapcsolat a befizetett adók és az állam számonkérhetősége között sajnos to-

vábbra is idegen a magyar polgár gondolatvilágától. És ez talán a legfontosabb zsigeri kérdés a leendő magyar civil társadalom szempontjából.

Összefoglalva: Szabó kolléga EU-val kapcsolatos eszmefuttatásának legtöbb gondolatával egyetértek, különös tekintettel a brüsszeli eurokraták által kiagyalt neokorporatív modell retrográd lényegére. A regionális és helyi „szovjetek" kritikus említése telitalálat, és mindaz, amit a NCA burokban lopakodó és a civil szektort gyarmatosító visszaállamosításról, vagy „etatizálásról" mond. Ez mind igaz, de néhány, nem szükségszerűen tamáskodó gondolat is ide tartozhat.

Tény az, hogy az ország EU-tagságának és a tagsággal járó támogatások feltétele a közösségi normák, törvények, szabályok stb., teljes körű honi recepciója. Mindez törvényhozási akarattal levezényelhető, de mint mindig, az ördög a részletekben és az apró betűs végrehajtási feltételekben rejtőzik. A civil szektor esetében egyfajta államigazgatási Kulturkampf lehetősége is bujkál a gazdaságilag fejlett, társadalmilag konszolidált nyugat-európai államok „civil praxisa" és kelet-európai kommunista rezsimek korporatista öröksége között. A különbségek, brüsszeliesen szólva „harmonizálása" nem lesz könnyű feladat. Például feltehető, hogy a magyar közéletben a második parlamenti kamara feltámasztásában érdekeltek – különösen az ex-nomenklatúra kitűnőségei – szempontjából a neokorporatista Drakula tetszhalála pusztán ideiglenes, és csak az EU-közvetített feltámadására vár. Az ilyesmire figyelni kell, mert a gomba módon szaporodó, ennek-annak részérdekeit védő, különféle korporatista testületek sűrűjében elsüllyedhet maga a civil társadalom is.

Ombudsman: skandináv import a magyar ugaron

Az 1989–90-es rendszermódosítók a jogállam megalkotását célzó lázas igyekezetükben nyugati állampolgári jogvédő intézmények meghonosítására törekedtek. Az Alkotmánybíróságról és az ombudsman intézményéről van szó. Míg az előbbiről, jót vagy semmit alapon, nem szólok, az utóbbi relevánsnak tűnik, hiszen a civil társadalom védelmére lett kitalálva. Azt várták, hogy a valóban kitűnően működő skandináv civil társadalmak tovább- vagy túlbiztosítására létrejött intézmény egy-az-egyben alapon működőképes lesz mint a születőben levő magyar „"új demokrácia" polgárai dezignált jogvédő bajnoka. Az elképzelésben nem volt hiba, kivéve egy apróság. Nevezetesen az, hogy a skandináv intézmény egyfajta „triple redundancy" alapon működik. Ott, vélt vagy valós állampolgári jogsérelem esetén rendelkezésre áll a rendőrség, az ügyészség és a független bíróság az effajta panasz orvoslására. Mindez persze egy stabil, életképes civil társadalmi környezetben, ahol az említett három intézmény kielégítő válasza híján a jogsértést vélő panaszos az ombudsmanhoz fordulhat.

Mindez egy kicsit másként működik Pannóniában. Itt nem csak egy virágzó civil társadalom hiányzik, de a polgárok jó része bizalmatlan a jogrendszer védőhálójának működését illetően. Vélt jogsérelem eseten joguk van peres-

kedni vagy/és az Ab-hoz fordulni (ahol jelenleg sok ezer megválaszolatlan egyéni petíció vár válaszra), illetve az illetékes ombudsmant megkeresni. Az utóbbiakból több is van: mint az eső után az erdei gomba, számuk szépen gyarapodott az évek során. A törvényhozásnak felelős jogvédőket ugyanez a testület választja – feltehetően kizárólag szakmai alapon. (Ilyenkor az ördög azt súgja, hogy az ilyesmiben pártalkuk is szerepet játszhatnak – lásd a Legfelsőbb Bíróság választását övező majd egyéves szégyenletes kutyakomédiát.) De menjünk tovább. A derék magyar ombudsman, jogi kötelezettségének megfelelően, időnként beszámol a törvenyhozásnak, illetve ajánlásokat tesz. A kivétel nélkül jó szándékú, de nemegyszer személyi ambícióval és ideológiai küldetéstudattal túlfűtött ajánlások sorsáról, bevallom, nincs tudomásom. Azok, akik minderről azt mondják, hogy „a halottnak a szenteltvíz", bizonyára túloznak ,és alábecsülik az ombudsmani intézmény hatóképességét.

De térjünk a lényegre: nem vitás, az ombudsman az államigazgatási túlkapások megfékezésére lett kitalálva. De ilyesmire létezik másfajta megoldás is. Például az Egyesült Államok szövetségi kormányának mindegyik „minisztériumában" (Department) és országos hivatalában létezik az intézmény főnökétől teljesen független Inspector General. Az utóbbi valóban pártonkívüli, és csak az intézmény működésének, jogi és etikai normáinak védelmében érdekelt. Évi jelentései nyilvánosak, és azonnali belső korrekció híján a kongresszusi vizsgálóbizottságok egyikénél landolnak. Ezt követi az állami jogsértések feltárására ugrásra készen álló szabad sajtó. Mindez, esetleges ügyészségi intervenció kivételével, a feudálisan öntörvényű magyar közigazgatásnak, illetve az általa manipulált civil társadalomnak is hasznára lehet.

Summa summarum: gondolatébresztő tanulmány, izgalmas eszmefuttatás, hasznos vitaindító. Bátor a témaválasztás, mert aki a civil társadalomról ír, darázsfészekbe nyúl. Várom a vita folytatását.

LASSÚ CIVILIZÁLÓDÁS

Balázs Zoltán
(egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem)

Szabó Máté alaptézise, hogy a magyar civil társadalom az elmúlt húsz év minden eredménye dacára sem tudja még azt a teljesítményt nyújtani, amit a nyugati civil társadalmak. A kívánatos teljesítmény a gondoskodó állammal szembeni ellenállás, az önszerveződés, a gondolkodási és cselekvési autonómia, a különféle szervezetekben való aktív részvétel volna, s mindez kiegészülne bizonyos nem közvetlenül politikai, ám nem is „civil," viszont ártalmas társadalmi tevékenységek hatékony kiszűrésével (szélsőséges mozgalmak, piramisjátékok, hideg vagy forró polgárháború stb.). Az elmaradásban persze nincs semmi meglepő, hiszen a szerző által idézett és valóban közismert Dahrendorf-féle aforizma szerint legalább hatvan év, mire a remélt képességekkel rendelkező civil társadalom kialakul.

A szerző néhány konkrét fölvetést is tesz, a civil társadalom megerősödésének támogatására szolgáló intézményrendszer egyes elemeinek újragondolását sürgetve. Így az szja egyszázalékos rendszerének lassú átalakítását ajánlja, ha jól értem, a bővítés és az állami közreműködéstől való függetlenedés irányába; továbbá a Nemzeti Civil Alap jelenlegi korporatív működését legitimációs szempontból problematikusnak tartja, bár átalakítását közvetlenül nem javasolja, mivel az NCA az előbbi javaslat elfogadása esetén véleménye szerint úgyis fölöslegessé válik. A civil társadalom állam által közvetített támogatása ugyanis célellentétes eszköz, s a képviseleti demokrácia logikájával sem egyeztethető össze.

A bírálattal alapvetően egyetértek. Aligha nevezhető valóban civilnek a szó szokásos értelme szerint az olyan tevékenység, amelyet gyakorlatilag kizárólag a központi vagy a helyi költségvetésből finanszíroznak, elvileg ugyan transzparens módon, a gyakorlatban azonban meglehetősen önkényesen, tehát a végső döntést meghozó (rendszerint politikus) szubjektív ízlését és érdekét kiszolgálva. A tevékenység önmagában persze „civil," azaz elvileg sem az anyagi, sem a politikai haszonnal nem áll összefüggésben, de minden érintett tisztában van vele, hogy ezek a szempontok – s különösen az utóbbi – maszszívan jelen vannak. A vitaindító az állami szerepvállalás, a paternalizmus káros voltát hangsúlyozza, a magam részéről inkább a politikai érdekeltséggel való összefonódásból eredő veszélyeket emelném ki. Természetesen a politikai és a civil társadalom elválasztása sem elvi, sem gyakorlati téren nem oldható meg vegytisztán, sőt, ez nem is kívánatos. A civil tevékenység éppúgy a köz-

Politikatudományi Szemle XVIII/3. 172–175. pp. © MTA Politikai Tudományok Intézete

ügyekre irányul, mint a politikai; a politikai vitakultúrát a civil normák befolyásolják, a civil tevékenységek hatékony végzése pedig föltételezi a mindenki által osztott politikai lojalitást. Amikor azonban egy érdekvédő tevékenység (akár valamilyen ügyre irányulva, akár valamilyen általános – pl. városvédő – témára koncentrálva) nyilvánvalóan csupán egy helyi, regionális vagy országos (testületi, közgyűlési, országgyűlési) többség, befolyásos politikus döntése alapján megítélt forrásból folyik, s amelynek során valamilyen politikai elköteleződés kiszolgálása zajlik, akkor nem pusztán az adott tevékenység civil jellege, hanem hitele is megkérdőjeleződik. Az említett egyszázalékos támogatással kapcsolatban minden bizonnyal immár sokak dilemmája, hogy gyakran éppen a vonzó célokat kitűző és az adott támogatás hatékony fölhasználását garantálni képesnek látszó, tehát elég nagy és stabil szervezetek (alapítványok, egyesületek) látszanak a fenti szempontból a leggyanúsabbnak, így a támogatásra érdemtelennek. Az a megoldás pedig, hogy helyettük a legközelebbi „kisalapítványt" támogassuk, a gyakorlatban egyszerűen azt jelenti, hogy a gyermek óvodáját, iskoláját, fejlesztő-gyógyító intézményét, egyetemét, kollégiumát támogatjuk, lényegében önmagunk számára téve olcsóbbá a nyári táborozást, kirándulást, ballagást, eszközbeszerzést, sportot, miegyebet. Ez viszont az anyagi érdekeltség dominanciája miatt nem nevezhető valódi civil tevékenységnek. A tanulság tehát az, hogy a jelenlegi támogatási rendszer vagy a közvetlen anyagi haszonszerzés (önmagunk számára), vagy a politikai haszonszerzés logikáját erősíti, az utóbbi években szemmel láthatóan egyre erőteljesebben.

A civil szervezetek szokásos jogi formáinak – egyesületek, alapítványok – manapság talán nem ritkábban van kellemetlen mellékzöngéje, mint fontos közjogi intézményeknek (parlament, képviselő-testületek), hivatásoknak-szerepeknek (politikus, köztisztviselő, vállalkozó), illetve gazdasági szervezeteknek (nagyvállalatok, bankok). Ha ez így van, akkor minden bizonnyal szoros összefüggésben áll az előbbi problémákkal. De összefügg a többi szervezetet, hivatást érintő problémákkal is, s ezeknek van egy föltűnő közös vonásuk. Ez pedig nem más, mint a fogalmi elcsúszás. Ha ma Magyarországon valaki „rokkantnyugdíjas," akkor jó eséllyel föltételezhető, hogy teljes erőbedobással dolgozik a feketegazdaságban, napi nyolc órában. Ha valaki „vállalkozó," akkor az legalább akkora eséllyel jelent álcázott alkalmazotti viszonyt, mint valódi vállalkozást, ráadásul a „valódi" vállalkozáshoz sem tapad túl erősen a kreativitás, a szervezőképesség, az invenció, a hatékonyság, a tehetség, a szorgalom és a hasonló erények. Ha valaki valamilyen „civil szervezetben" tevékenykedik, netán „van neki" egy alapítványa vagy hasonlója, akkor az meglehetős valószínűséggel azt jelenti, hogy közpénzek kreatív megszerzésében és elköltésében szerzett komoly tapasztalatokat, klasszikus „fund raising" tapasztalatai azonban aligha vannak (s a mondottak értelmében nem is igen lehetnek). Az ilyen és hasonló, az élet számos más területén is megfigyelhető fogalmi elcsúszásnak persze igen komoly tradíciója van Magyarországon; a Szabó Máté

által is említett előző rendszerbéli szocializáció efféle hatásait sokan szóvá is tették már. A szavak mást jelentenek, mint egykor, illetve mint a szótár szerint. A szavak persze állandóan fölvesznek és leadnak bizonyos árnyalatokat, de vannak fogalmaink, amelyek jelentését nem lehet minden további nélkül tartósan eltolni a klasszikus, sokféleképpen megtámogatott és más fogalmakkal, dolgokkal kellő összefüggésbe hozott jelentéstől. Ha a „polgárság" huzamosabb ideig a reakció, a hanyatlás, a dekadencia, az önzés, a szellemi és ideológiai tévelygés szinonimájaként szerepel, akkor puszta politikai rehabilitációjával, vagy akár merészen közvetlen eszményként történő megfogalmazásával még nem leszünk képesek a rákent negatív konnotációktól megszabadulni. Hiába pozitív hőse a kapitalizmusnak a vállalkozó, aki mások és saját tőkéjét merészen kockáztatva, felelősséget és kalandot vállalva igyekszik újat teremteni, ha évtizedes – sőt, évszázados – irodalmi és ideológiai hagyomány igyekszik belőle megalkotni a szédelgő, a kizsákmányoló, a haszonleső, az érzéketlen és kegyetlen kalandor archetípusát. Erre az utóbbi években egyrészt a törvényen kívüli akciók iránti készség, másrészt a kényszerhelyzet nem kevésbé lehangoló és taszító vonásai is rárakódtak. Hiába festjük le a polgárt mint citoyent – a civil társadalom öntudatos tagját – a bevezetőben fölvázolt színekkel (felelősség, függetlenség, részvétel, biztos közéleti ítélőképesség), ha a többség vagy élhetetlen, vagy nagyon is szemfüles, de alapvetően megélhetésért vagy befolyásszerzésért, esetleg hiúságból tevékenykedő figurát lát benne.

Ezek a torzulások persze mintaként is meggyökereznek. Vállalkozni az fog,

Az egyik a nyilvánosságban megjelenő „civil," azaz nem, vagy csak féligmeddig profitorientált és professzionális orgánumok sora. Itt természetesen az internetes szerveződések viszik a prímet, a legkülönfélébb formákban, ám egyre többször másodlagosan megjelenve a professzionális médiában is, amely gyakran komoly érdeklődést tanúsít irántuk. Ezek a szerveződések – honlapok, blogok, fórumok – ma valószínűleg már döntő mértékben átvették az érdemi politikai és közéleti viták szervezésének és lefolytatásának a szerepét is (pl. a pártoktól, egyesületektől, „szalonoktól," napi- és hetilapoktól), aláhúzva annak fontosságát, amit a politikai és a civil szféra elkerülhetetlen, sőt, kívánatos összefonódásáról is írtam.

A másik a településekhez kötődő civil szervezetek olykor látványosan eredményes tevékenysége. Ez a megélénkülő érdeklődés valószínűleg szorosan összefügg az uniótól érkező fejlesztési források megnövekedésével, s így a legkevésbé sem mentes a visszaélések lehetőségeitől. Ugyanakkor az értelmes és valóban közös (pl. a városvezetéssel, képviselőkkel, közigazgatással együtt végzett) tervezésre is bőven ad lehetőséget, amellyel számos városban, községben a civil szervezetek érdemben élnek is.

A harmadik említendő – részben sikeres – típusba egyes funkcionális civil szervezetek tartoznak. Vannak olyan tevékenységformák, amelyek mögül eltűnt vagy csupán kis területre koncentrálódik a közvetlen vagy közvetett (pl. állami vállalatokon keresztüli) állami támogatás: ide tartoznak egyes sportágak, amelyekben az élsport „alatti" szint túlélését javarészt a résztvevők és szurkolóik biztosítják, nem is föltétlenül közvetlen pénztámogatással. S vannak olyan funkciók, amelyeket korábban sem az állam látott el, vagy mert nem is léteztek, vagy mert soha nem volt erre megfelelő eszköze. Az előbbibe tartozhatnak a helyi szintű közrendvédelmet segítő szervezetek, „monitorozó" (jogvédelmet, fogyasztóvédelmet ellátó, közszolgáltatásokat ellenőrző) szervezetek. Az utóbbiba pedig egyes egészségügyi-szociális szervezetek, pl. a korai fejlesztés, karitatív szolgáltatások stb. terén.

A sor még vélhetően folytatható volna, de ennyi példa is elegendő ahhoz, hogy a korábbi borúlátó értékelést kiegyensúlyozzam. Összességében úgy vé-

RECENZIÓ

Antal Attila
Népek, szavak, dilemmák

NÉPEK, SZAVAK, DILEMMÁK

Enyedi Zsolt (szerk.): A népakarat dilemmái – Népszavazások Magyarországon és a nagy-

Szerkezet

A könyv alapvető rendező elve tehát az elmélet és empíria: ez a kettős látásmód egyrészt az egyes résztanulmányokon belül, másrészt a könyv szerkezeti egységeiben is megjelenik. Három fő szerkezeti egységet különböztethetünk meg: az első a népszavazás intézményéről elméleti síkon értekező hazai szerzők munkái; a második a szintén elméleti megközelítést alkalmazó, de külföldi szerzők által írt tanulmányok (egyébként már itt is megjelennek empirikus elemek); végül pedig a 2008-as magyar népszavazás közvélemény-kutatási tapasztalatait rögzítő írások (amelyek – az előző szerkezeti egység ellenpontjaként – tükröznek bizonyos elméleti megfontolásokat is). Megfigyelhetjük tehát azt a fokozatosságot, amely az elmélet felől közelít a közvélemény-kutatások eredményeit elemző empirikus formák felé, sőt az elméleti és empirikus megközelítés között sem találhatunk éles cezúrát: a kötet finoman „siklik át" a két megközelítésmód között, sőt vannak olyan tanulmányok, amelyek kifejezetten kettős szemüvegen keresztül tekintenek a népszavazásra. Az elméleti jellegű írások közül Körösényi András tanulmánya általánosan foglalkozik a népszavazás jellegével, illetve a referendum és a képviseleti demokrácia viszonyával. Kis János kizárólag hazai aspektusból világít rá a népszavazás alkotmányos szabályozására és a vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatra, Enyedi Zsolt írásában pedig az általános elméleti és hazai megközelítésmód alkot egységet. A két külföldi szerző (Hanspeter Kriesi és Lawrence LeDuc) írása elhelyezi a kötet által felvetett gondolatokat egy nemzetközi keretben, kitágítva az elméleti és gyakorlati perspektívákat. A könyv első két szerkezeti egységében fel-felbukkanó empirikus szál a harmadik részben bomlik ki: részletesen dokumentálva a 2008-as hazai népszavazás előtt és után lefolytatott közvélemény-kutatások eredményeit.

Elméleti csomópontok

A kötetben meghatározható három olyan témakör, amely toposzként hatja át a művet. Ezek közül a legfontosabb: a népszavazás intézményének helye és szerepe a XXI. században[2]. A témakörrel több szerző (Enyedi Zsolt, Körösényi András, közvetett módon pedig Kis János) is foglalkozik. A tanulmányokban a népszavazás többnyire mint *„a fennálló politikai rendszer elméleti ellenpólusa"*[3] jelenik meg. A szerzők között konszenzus van a tekintetben, hogy a képviseleti kormányzat működőképességének feltétele az Országgyűlés mérlegelési és döntési szabadságának tiszteletben tartása a népszavazási gyakorlat által. Enyedi Zsolt és Kis János konkrétan körül is írja a népszavazás intézményének korlátait: mindkét szerző említi a parlamenti képviselők lelkiismereti szabadságát (függetlenségét), Kis János pedig hozzáteszi a többségi kormányzás (vagyis a kormányozhatóság), valamint kisebbség vétójának elveit. Ezeken túlmenően Körösényi András összefoglalja a népszavazás elméleti és gyakorlati alapú kritikáját. Láthatjuk tehát, hogy a szerzők (a képviseleti demokrácia talaján állva) kiegészítő intézményként tekintenek a népszavazásra, elvetve a népi önkor-

mányzás gondolatát.[4] A tanulmányokból azonban kitűnik, hogy a népszavazás jelenlegi gyakorlata (amely a pártküzdelmeknek kínál újabb terepet[5]) nem alkalmas ezen kiegészítő szerep betöltésére.[6] A tanulmányok nem mennek túl (talán a kötet keretei között nem is mehetnek) a problémafelvetés és a diagnózis szintjén (*„A közvetlen és a közvetett demokrácia összecsiszolása a következő évtizedek egyik legfontosabb feladata lesz."*[7]), azonban a kötet – amint látni fogjuk – közvetít előremutató tendenciákat.

A második fontos témakör a népszavazás hazai jogi szabályozása és a procedurális gyakorlat. Amíg Enyedi Zsolt csak utal arra, hogy a népszavazás következtében előálló parlamenti végrehajtó szerep[8] és a képviselők lelkiismereti szabadsága között feszültség merülhet fel, addig Kis János egyenesen arról beszél, hogy *„… Alkotmányunk össze nem illő, parlamentáris és plebiszcitárius intézmények keveréke"*[9]. Kis János úgy véli, hogy az Alkotmány következetes értelmezése útját állhatná az utóbbi időszak népszavazási versenyfutásainak, s az Alkotmánybíróságnak kellene betartatnia azt a sávot, amelyen belül az Alkotmány lehetőséget biztosít a népszavazásra. Kis János (a fent ismertetett három kritériumon túlmenően) bevezet egy további érdekes szempontot a népszavazás elrendelésének korlátját illetően: *„… nem bocsátható népszavazásra olyan kérdés, mely inkonzisztens választói preferenciákat indukál, mert az ilyen kérdések eldöntése nem a választók, hanem a kérdező akaratától függ."*[10]. A szerző érvelésének lényege az, hogy a fiskális illúzió állapotában lévő polgárok (lévén, hogy hajlamosak alábecsülni a közszolgáltatások költségeit és egyúttal torzulnak a gazdaságpolitikai döntésekkel szembeni elvárásaik is) döntését a népszavazási kérdés mögött álló aktor befolyásolja – kihasználva az állampolgár szóban forgó állapotát. A Kis János által felvett gondolatok egyrészt rámutatnak arra a (már bemutatott) tendenciára, hogy a politikai szereplők (szinte kiküszöbölhetetlenül) dominálják a népszavazásokat is, másrészt arra is, hogy menyire fontos (kutatási) témakör a népszavazási kérdés megkonstruálása és az ezáltal elérhető *framing* és *priming*.[11]

Az utolsó elméleti csomópontot pedig azon intézmények, megoldások jelentik, amelyek új színt vihetnek a népszavazás intézményébe, dinamizálva a közvetlen demokráciát. A kötet bár nem kínál direkt módon olyan megoldásokat, amelyek ilyen dinamizáló szerepet tölthetnek be: mindazonáltal a nemzetközi kitekintés és az új közvélemény-kutatási tendenciák becsatornázása ígéretes lehetőségeket kínál. Az egyik legfontosabb ilyen megoldás a Hanspeter Kriesi által leírt *svájci „felfüggesztő referendum"*. Ez a felfüggesztő jelleg azt jelenti, hogy minden olyan parlamenti döntést, amire népszavazás kiírása kezdeményezhető, addig nem lehet végrehajtani, amíg el nem telt három hónap anélkül, hogy a polgárok népszavazást kértek volna.[12] A felfüggesztő jellegű népszavazás „veszélye" nyomán a törvényhozás igyekszik minden potenciális népszavazást kezdeményező csoportot integráli a politikai döntéshozatal folyamatába. Ehhez kapcsolódóan meg kell említenünk a *svájci népi kezdeményezés* (iniciatíva)[13] intézmé-

nyét, amely ugyan nem minősül népszavazásnak, de lényege – hasonlóan a felfüggesztő jellegű népszavazáshoz – szintén a társadalmi párbeszéd. A svájci iniciatíva szerint az állampolgárok maguk indítják el a politikai döntéshozás folyamatát (föderációs szinten alkotmánymódosításra, kantonok szintjén pedig törvénykezdeményezésre is irányulhat az intézmény). A parlament elfogadhatja a nép szavát, azonban ellent is mondhat neki, sőt ellenjavaslattal is élhet – utóbbi két esetben népszavazás fog dönteni a kérdésben. Végül a kötetben szereplő harmadik előremutató intézmény (amely egyúttal átvezet az empirikus érdekességek irányába) a *deliberatív közvélemény-kutatás*.[14] Ez egy olyan speciális forma, amely egyrészt a tömegek részvételét kívánja fokozni a különböző politikai javaslatok kidolgozásának folyamatában, továbbá célul tűzi ki az állampolgárok döntési kompetenciájának növelését az adott kérdésben. A deliberatív közvélemény-kutatási megoldások tehát nem csupán a köz véleményének feltérképezésére és dinamikájának megragadására szolgálnak[15], hanem annak jóindulatú befolyásolására is: az információk és a látótér bővítése által. E megoldás – véleményem szerint – kiválóan alkalmazható lenne az apatikus magyar közvélemény bizonyos szegmenseinek dinamizálására, s általában is a felelős (a döntéshozására képes és a döntést meg is hozó) állampolgári attitűd kialakítására.

Empirikus nóvumok

A kötet nem csupán az elmélet, hanem a közvélemény-kutatási gyakorlat területén is felvet néhány megfontolandó szempontot. A korábbiakban már kifejtésre került, hogy az egész mű az elméleti és empirikus megközelítés egységére épül (ez a szemlélet bár nem mondható újnak, de önmagában az a tény, hogy az egészen közeli népszavazási eseményről készült közvélemény-kutatási elem-

Róbert záró tanulmánya foglalja össze). S azáltal pedig, hogy jelen survey-kutatást a jövendő panelvizsgálatok első hullámának szánták és a felhalmozott kutatási anyagot elérhetővé kívánják tenni az interneten[17], a kutatók „kinyitották" a kötetet a jövendő kutatások és a tudományos közvélemény számára.

Fogalom-dilemma

Ahogyan az egyes intézmények országonként eltérő jelentéstartalommal bírnak, úgy különböző szerzők az egyes intézményeket eltérő módon érthetik és értelmezhetik. Ezek a jelenségek meglehetősen megnehezítik az összehasonlító elemzést, hiszen egyes intézmények területenként más jelentéstartalmat hordozhatnak. A Körösényi András-féle *népszavazási tipológia* (tehát itt csak a népszavazás intézményéről beszél a szerző) szerint a nép által kezdeményezett ügydöntő népszavazás az iniciatíva, ennek véleményező formája a petíció; a törvényhozás, a kormány vagy pedig az államfő (tehát az „állam") által kezdeményezett népszavazás ügydöntő formája a referendum, véleményező formája a konzultatív népszavazás. Körösényi úgy gondolja, hogy a népi kezdeményezésnek két formája van: a fenti iniciatíva és petíció. Az *iniciatíva* tehát *„… a népi kezdeményezés és a népszavazás összekapcsolása – amikor a sikeres népi kezdeményezésről ügydöntő népszavazással döntenek…"*. A petíció pedig nem más, mint olyan népi kezdeményezés, amely a megjelölt ügy parlamenti tárgyalását eredményezheti. Látható, hogy Körösényi András összemossa a népi kezdeményezés és a népszavazás intézményét, pontosabban a népszavazás-tipológiájába integrálja a népi kezdeményezést. Körösényi rendszerében a tulajdonképpeni népi kezdeményezés (amely a népszavazás intézményétől eltérő megoldás, s a szakirodalomban[18] gyakorta ezt nevezik iniciatívának) a petíció alakját ölti, s amikor a népi kezdeményezés összekapcsolódik a népszavazással, akkor beszél Körösényi iniciatíváról. Körösényi tipológiájában ezt az összemosódást[19] az okozza, hogy a szerző nem tesz különbséget a *nép általi kezdeményezés* jelensége és a *népi kezdeményezés* intézménye között. A nép valóban kezdeményezhet népszavazást, amely az adott ország jogi szabályozása alapján lehet ügydöntő vagy véleménynyilvánító, azonban a nép által kezdeményezett ügydöntőnek minősülő népszavazás nem népszavazással összekapcsolt népi kezdeményezés, a másik oldalon pedig a nép által kezdeményezett véleménynyilvánítónak minősülő népszavazás nem egyszerű népi kezdeményezés. Álláspontom szerint a hagyományos értelemben használt népi kezdeményezést (amely egy adott ügy törvényhozásbeli tárgyalására irányul) – a nép általi kezdeményezés apropóján – nem vonhatjuk a népszavazás rendszerébe. Ezt az értelmezést alátámasztja Hanspeter Kriesinek a tanulmánya, ahol az iniciatívát (ahogy az elméleti csomópontoknál láthattuk) úgy írja le, mint a svájci közvetlen demokrácia egyik, a referendumtól különböző intézménye: *„Az iniciatívával a politikai döntéshozás folyamatát maguk az állampolgárok indíthatják el. A föderáció szintjén 100 ezer állampolgár, azaz a választók alig*

több mint 2 százaléka már alkotmánymódosító indítványt nyújthat be a kötelező referendum kiírását követelő petíció aláírásával."[20] Kriesi tipológiája a svájci referendum és iniciatíva intézményét a svájci közvetlen demokrácia két legfontosabb intézményeként elemzi – nem integrálja a népszavazási formák közé az iniciatívát. Összességében tehát meg kell hogy különböztessük a népi kezdeményezés és a népszavazás intézményét[21], hiszen – bár mind a két módszer a közvetlen demokrácia tágabb spektrumába sorolható – míg az előbbi a politikai döntéshozás aktivizálására, az adott kérdés napirendre vételére irányul, addig az utóbbi a nép általi való döntéshozásra hivatott.

Egy másik tipológiai buktató merülhet fel Kis János írásával kapcsolatban. A szerző kifejti, hogy *„[c]élszerű különbséget tenni az ügydöntő népszavazás két válfaja közt. Az egyik jogalkotást hiúsít meg, a másik jogalkotásra kötelez. Az egyik esetben nem születik meg valamely törvény, mely rendelkezik a szükséges parlamenti támogatással, a másikban megszületik egy törvény, mely nélkülözi a szükséges parlamenti támogatást."*[22] Kis János szerint a jogalkotást meghiúsító népszavazás nem sérti a képviselői függetlenség elvét (*„Kiírása egy érvényességi feltételt ad hozzá a törvényhozási folyamathoz…"*[23]), azonban a jogalkotásra kötelező annál inkább. Érvelése alátámasztására Kis János a 2/1993. (I. 22.) AB határozatot hozza fel, amely a képviselők függetlenségét deklarálta.[24] A később született 52/1997. (X. 14.) AB határozat pedig kimondta azt, hogy népszavazási kérdés támogatása a képviseleti szerv fölé helyezi a közvetlen hatalomgyakorlást, s az Országgyűlés végrehajtó szerepbe kerül. Kis János úgy véli, hogy utóbbi kimondásával az Alkotmánybíróság deklarálatlanul (implicit módon) módosította gyakorlatát. Ezen okfejtéssel kapcsolatban két dolog jegyezhető meg. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (Nsztv.) 8. §-a (1) bekezdése értelmében *„Az Országgyűlés köteles a népszavazás döntésének haladéktalanul eleget tenni"*. A törvény nem részletezi, hogy hogyan kell a népszavazási döntésnek eleget tenni, azonban nyilvánvaló, hogy az Országgyűlés a hatáskörébe tartozó ügyekben elsősorban jogalkotással teheti ezt meg. Ez a jogalkotás két módon nyilvánulhat meg: egyrészt *a korábbi jogalkotást meghiúsító jogalkotásra kötelezésben*, másrészt *új jogalkotásra kötelezésben*. Vagyis a népszavazás csak jogalkotási kötelezettséget róhat a parlamentre (ennek lehet tartalmi folyománya az, hogy a korábbi jogalkotás meghiúsul, illetve új jog születik), így a Kis János által említett „jogalkotás meghiúsítása" csakis jogalkotás útján valósulhat meg (a parlament módosítja, hatályon kívül helyezheti a népszavazás által derékba tört rendelkezéseket). Kis János szerint továbbá a jogalkotást meghiúsító népszavazás egy érvényességi feltételt ad a törvényalkotás processzusához. Ez abból a szempontból mutatkozik problémásnak, hogy a Kis János-i terminológia szerinti jogalkotást meghiúsító ügydöntő népszavazás valójában nem a jogalkotás része, hiszen az a jogszabály, amelynek meghiúsítására a népszavazás irányul, többnyire már egy létező jogi aktus (érvényes és hatályos), s a választópolgár nem lesz a jogalkotó mun-

katársa. Kis János érvrendszere azonban egy esetre mégis alkalmazható: ez az ügydöntő népszavazás egy speciális fajtája, mégpedig az, amelyet az Országgyűlés által már elfogadott, de a köztársasági elnök által még alá nem írt *törvény megerősítése tárgyában* írnak ki [Nsztv. 8. § (4) bek.]. Mindezek alapján az ügydöntő népszavazásnak tehát *három fajtáját* különböztethetjük meg: egyrészt a korábbi jogalkotást meghiúsító jogalkotásra kötelező, másrészt az új jogalkotásra kötelező, végül pedig a törvény megerősítésére irányuló népszavazást.[25] Kis János szerint a képviselői függetlenség szenved csorbát a jogalkotásra kötelező népszavazással, s az Alkotmánybíróság pedig legitimálta is ezt megváltoztatott gyakorlatával. Olvasatomban az Alkotmánybíróság gyakorlata nem változott meg, csak jobban kidomborodik a kivételes jelleggel alkalmazott közvetlen demokratikus eszközöknek a képviseleti hatalomgyakorlást felülíró jellege. Az a kitétel, hogy az „*Országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül*", nem jelent mást, mint hogy a jogalkotó követi az Nsztv. említett [(8. § (1)] paragrafusát: vagyis haladéktalanul eleget tesz a népszavazás döntésének. Ez utóbbi pedig nem okozza a képviselői függetlenség csorbulását, hiszen a képviselőket terheli a törvényi kötelezettség, ilyenformán pedig a népszavazás által indukált jogalkotási kötelezettség éppen hogy a képviselői függetlenség intézményének az inherens része. Egy másik megközelítésmódot alkalmazva: a képviselők nép általi „utasíthatatlansága" jelen esetben sem szenved csorbát, hiszen a képviselőket nem a nép utasítja, hanem a mindenkori képviselők által megalkotott utasításnak (jelen esetben az Nsztv-nek) tesznek eleget.

A bemutatott két inkoherencia felveti a népszavazási, s tágabb értelemben vett közvetlen demokratikus intézmények tipológiájának egységesítését, közös („minimum") fogalmi apparátusok kidolgozását.[26] Alátámasztja ezt az a tény is, hogy a fogalmi buktatók („másként értések") nem csupán a belföldi, hanem a külföldi tudományos színtéren is megjelenhetnek. Hanspeter Kriesi például nem a hazai terminológia által használatos értelemben említi a „kötelező"[27] és „fakultatív"[28] népszavazásokat (illetve mi nem az ő általa ismert értelemben használjuk azokat – ez csupán nézőpont kérdése). Kriesi szerint azok a népszavazások *kötelezőek*, amelyeket az alkotmány ilyenként előír (az alkotmánymódosításokat az állampolgároknak jóvá kell hagyni) – ez a jelentéstartalom nálunk elsősorban az „alkotmányosan kötelező" népszavazással rokonítható (amely hiányzik a magyar szabályozásból). Kriesi továbbá *fakultatív* referendumként említi az olyan népszavazásokat, amelyek meghatározott számú választópolgár kezdeményezésére tartandók meg. Jelen fogalmi zavar abból adódik, hogy míg Svájcban a kötelező–fakultatív páros az alkotmányhoz való viszonyra utal (az alkotmány teszi kötelezővé, illetve az alkotmány alapján lehet kezdeményezni, de a parlamentnek nincs mérlegelési joga); addig Magyarországon ez a distinkció az Országgyűlés általi mérlegeléshez kapcsolódik (a parlament kötelezően elrendel – mérlegelés nélkül – bizonyosfajta népszavazást, más esetben pedig lehetősége van a mérlegelésre).

A fenti példák bebizonyíthatták, hogy mennyire fontos az egységes fogalomhasználat kiépítése mind a hazai, mind a nemzetközi tudományos környezetben – vagy legalábbis az erre való törekvés. A teljesen egységes fogalmi apparátus természetesen nem kivitelezhető (sőt nem is kívánatos), azt azonban tudnunk kell, hogy az egyes fogalmak mikor mit jelentenek a különböző kontextusokban, s hogyan tudjuk adaptálni az eltérően használt kifejezéseket.

A magyar országos népszavazás és népi kezdeményezés intézményi tipológiája

<table>
<tr><th rowspan="2">Fajta</th><th colspan="5">Országos népszavazás</th><th rowspan="2">Országos népi kezdeményezés [Alk. 20/D. §]</th></tr>
<tr><th colspan="2">„Kötelező”</th><th colspan="3">Mérlegelés alapján elrendelt („fakultatív”)</th></tr>
<tr><td>Kezdeményezés</td><td colspan="2">200 ezer választópolgár [Alk. 28/C. § (2) bek.]</td><td colspan="3">100 ezer választópolgár, Köztársasági elnök, Kormány, Országgyűlési képviselők 1/3-a [Alk. 28/C. (4) bek.]</td><td>Legalább 50 000 választópolgár</td></tr>
<tr><td>Elrendelés – az Országgyűlés hatásköre</td><td colspan="2">Mindenképp kötelező elrendelni (nincs mérlegelés) [Alk. 28/C. § (2) bek.]</td><td colspan="3">Az Országgyűlés mérlegeli az elrendelést (fakultatív)</td><td>Nincs elrendelés</td></tr>
<tr><td>Cél (kötőerő)</td><td colspan="2">Ügydöntő [Alk. 28/C. (3) bek.]</td><td colspan="2">Ügydöntő [Alk. 28/C. (1) bek.]</td><td>Véleménynyilvánító (konzultatív) [Alk. 28/C. (1) bek.]</td><td>Arra irányulhat, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést az Országgyűlés tűzze a napirendjére</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Hatás</td><td>Korábbi jogalkotást meghiúsító jogalkotásra kötelező [Nsztv. 8. § (1) bek., de nem kifejezett formában]</td><td>Új jogalkotásra kötelező [Nsztv. 8. § (1) bek., de nem kifejezett formában]</td><td>Korábbi jogalkotást meghiúsító jogalkotásra kötelező [Nsztv. 8. § (1) bek., de nem kifejezett formában]</td><td>Új jogalkotásra kötelező [Nsztv. 8. § (1) bek., de nem kifejezett formában]</td><td rowspan="2">Az állampolgárok közreműködését biztosítja az Országgyűlés döntéseinek meghozatalában, de nem kötelezi az Országgyűlést meghatározott tartalmú döntésre [Nsztv. 8. § (2) bek.]</td><td rowspan="2">Az országos népi kezdeményezésben megfogalmazott kérdést az Országgyűlés köteles megtárgyalni.</td></tr>
<tr><td colspan="4">Törvénymegerősítésre irányuló
Speciális ügydöntő népszavazás
(Az Országgyűlés által már elfogadott, de a köztársasági elnök által még alá nem írt törvény megerősítéséről) [Nsztv. 8. § (4) bek.]</td></tr>
</table>

JEGYZETEK

[1] Enyedi, 2009: 237.

[2] A kérdéskört illetően lásd Bohman–Rehg, 1997.

[3] Enyedi, 2009: 17.

[4] *„A nép önkormányzatát elméleti szempontból utópiának kell minősítenünk, és a népszavazás alkalmatlan arra, hogy a közpolitikai döntéshozatal általános eszköze legyen. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a népszavazás ne lehetne a döntéshozatal kivételes és/vagy kiegészítő eszköze."* (Enyedi, 2009: 58) Itt csak közbevetőleg jegyezném meg, hogy – amint láthatjuk – Körösényi András a népszavazást mint a közpolitikai döntéshozás általános eszközét utasítja el – tehát kivételes eszköze lehet. Valójában a népszavazások [amint egyébként Körösényinek a népszavazási tárgykörök tekintetében említett tipológiája is kifejti (Enyedi, 2009: 38-39)] csupán egy bizonyos hányada közpolitikai döntés – ez felveti a többi területen (alkotmányok, rezsimváltások, területi kérdések stb.) az általános népi önkormányzat lehetőségét. A továbbiakban csupán egy kérdés marad: Körösényi csupán a közpolitikai döntéshozás általános eszközeként tekinti alkalmatlannak a népszavazást, vagy a többi döntéshozási területen is.

[5] A kötet empirikus tanulmányaiban visszatérően a pártpreferencia bizonyul az egyik legerősebb „másodrendű hatásnak" a népszavazási kérdésekre adott válaszokat illetően: *„A népszavazás ideológiai beágyazottságát jelzi, hogy a díjakkal semmilyen logikai kapcsolatban nem álló ideológiai-politikai attitűdökkel is meglehetősen szorosan összefüggött a szavazás iránya…"* (Enyedi, 2009: 238)

[6] A kérdéskörre lásd Antal, 2009.

[7] Enyedi, 2009: 24.

[8] Az ügydöntő népszavazási kezdeményezés sikere esetén a közvetlen hatalomgyakorlásnak a képviseleti szerv fölött állását, továbbá az Országgyűlés végrehajtó szerepbe való kerülését az 52/1997. (X. 14.) AB határozat mondta ki.

[9] Enyedi, 2009: 64.

[10] Enyedi, 2009: 73.

[11] Bár a kötet más kontextusban (a közvélemény-kutatási vizsgálatok) is foglalkozik a framing és priming technikáival, azonban e módszerek értelmezése helytállónak bizonyul a népszavazási kérdést illetően is. (Enyedi, 2009: 280)

[12] Enyedi, 2009: 89.

[13] Svájc alkotmányának 138-139b. Cikkei. *http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000_.html* (Letöltve: 2009. augusztus 14.).

[14] A deliberatív közvélemény-kutatásra lásd Fishkin, 1991. és Pataki, 2007.

[15] *„A deliberatív kutatás intenzíven, széleskörűen és transzparens módon adja meg a közvélemény kialakulásának, formálódásának lehetőségét. Arra szolgáltat példát, hogy miként jöhet létre az érett közvélemény: az alapos tájékozottságon, a párbeszéden és a dispután keresztül."* (Enyedi, 2009: 255)

[16] Az első kérdőíves lekérdezésre három-négy héttel a népszavazás előtt, a másodikra pedig a népszavazás előtti napokban került sor.

[17] *http://www.valasztaskutatas.hu/*

[18] Kukorelli, 2007: 176 és skk.

[19] Megjegyezhetjük, hogy Körösényi András tipológiája abból a szempontból akceptálható, hogy

már a tanulmánya elején kijelenti: a tanulmányában kifejtett tipológia *„az írás fókuszában álló demokráciaelmélet"* alapjain nyugszik.

[20] Enyedi, 2009: 90.

[21] A megkülönböztetésre lásd *A magyar országos népszavazás és népi kezdeményezés intézményi tipológiája* című részt.

[22] Enyedi, 2009: 74.

[23] Enyedi, 2009: 74.

[24] *„A szabad mandátum lényege, hogy a képviselő és a választók közötti jogi függőség a választás után megszűnik. A képviselő tehát nem utasítható és a képviselő egyetlen kérdésben sem köteles a választók véleményét kikérni."*

[25] A hazai népszavazások, beleértve az ügydöntő népszavazások egy lehetséges tipológiáját lásd *A magyar országos népszavazás és népi kezdeményezés intézményi tipológiája* című részben.

[26] A magyar országos népszavazás és népi kezdeményezés egy lehetséges tipológiáját *A magyar országos népszavazás és népi kezdeményezés intézményi tipológiája* című rész foglalja magába. Ez a tipológia nem a tanulmány szerzőinek a kritikájaként született, hanem recenziós célokat szolgáló kiindulási és összehasonlítási alapként.

[27] A svájci alkotmány 140. Cikke által szabályozott *mandatory referendum*.

[28] A svájci alkotmány 141. Cikke által szabályozott *optional referndum*.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Antal Attila (2008): *Vox populi vox Dei? – Az országos népszavazás összehasonlítása a visegrádi országok, valamint Bulgária és Románia tekintetében http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/antal_attila-elnoki_veto[jogi_forum].pdf* (Letöltve: 2009. augusztus 14.)

Antal Attila (2009): *Minden hatalom a népé?* (publicisztika, HVG online) *http://hvg.hu/velemeny/20090813_demokracia_meltanyossag_kepviselet.aspx* (Letöltve: 2009. augusztus 14.) (Antal, 2009)

Enyedi Zsolt (szerk.) (2009): *A népakarat dilemmái – Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban.* Századvég – Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. (Enyedi, 2009)

Fishkin, James s. (1991): Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform. New Haven, Yale University Press. (Fishkin, 1991)

Kukorelli István (szerk.) (2007): Alkotmánytan I. Osiris. (Kukorelli, 2007)

Bohman, James – Rehg, William (szerk.) (1997): *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. MIT University Press. (Bohman – Rehg, 1997)

Pataki György (2007) *Bölcs „laikusok": Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában*; In: *Civil Szemle* IV. évf., 3-4. szám, pp. 144–156. (Pataki, 2007)