

2014/3

XXIII. évfolyam

POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE

Az MTA Politikatudományi Bizottsága
és az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont
referált folyóirata

© MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2014
© A kötetben publikáló szerzők, 2014

Kiadja az MTA TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT
A kiadásért felel az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont főigazgatója

MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont
1014 Budapest, Országház utca 30.
Postacím: 1399 Budapest, Pf. 694/115

ISSN 1216-1438

Megjelenik a L'Harmattan Kiadó gondozásában
Tördelő- és olvasószerkesztő: Kardos Gábor

Nyomdai munkák: Robinco Kft.
Felelős vezető: Kecskeméthy Péter

A szerkesztőség címe: 1014 Budapest, Országház utca 30.
Postacím: Budapest, Pf. 694/115
1399
Telefon: 224-6724
Honlap: www.poltudszemle.hu
E-mail: posze@mtapti.hu
Szerkesztőségi titkár: D. Nagy Judit

Szerkesztőségi fogadóóra: kedden 9–13 óra között

TARTALOM

BIBÓ ISTVÁN-DÍJ

- Ilonszki Gabriella: Intézményi változások és a politikatudomány új feladatai 7

A POLITIKAI PIAC

- Sebők Miklós: Kapunyitási pánik – A választási rendszer reformjának hatása a pártok piacára 1990 és 2014 között. 21

INTEGRÁCIÓ ÉS SZUVERENITÁS

- Ágh Attila: EU integráció és tagállami versenyképesség – Az együttesen gyakorolt szuverenitás a vágató globalizáció korában 51

KÖZPOLITIKAI DISKURZUSOK

- Boda Zsolt, Szabó Gabriella, Bartha Attila, Medve-Bálint Gergő és Vidra Zsuzsanna: Politikától vezérelve – A büntető populizmus diskurzusai a magyar politikában és a médiában 69

KITEKINTŐ

- Gajduscheck György: Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény? 97

VITA

- Kiss Balázs: Szituáció és interakció – Válasz Szűcs Zoltán Gábornak 119

RECENZÍÓK

- Enyedi Zsolt: Politikai és tudományos ígérek. (Soós Gábor és Körösnéyi András (szerk.): Azt tették, amit mondtak? Választási ígérek és teljesítésük, 2002–2006). 127
- Pap Milán: A közjő lehetséges politikái. (Michael J. Sandel: Mi igazságos... és mi nem? A helyes cselekvés elmélete és gyakorlata). 136

KÖNYVFIGYELŐ 144

ÖSSZEFOGLALÓK 148

SZERKESZTŐK

Boda Zsolt (főszerkesztő)
Szabó Andrea
Szűcs Zoltán Gábor

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Szabó Márton (elnök)
Ágh Attila
Balogh István
Bayer József
Bozóki András
Csizmadia Ervin
Enyedi Zsolt
Ilonszki Gabriella

Kende Péter
Körösényi András
Kurtán Sándor
Lánczi András
Pálné Kovács Ilona
Szabó Máté
Tóka Gábor

BIBÓ ISTVÁN-DÍJ

Ilonszki Gabriella

Intézményi változások és a politikatudomány új feladatai

INTÉZMÉNYI VÁLTOZÁSOK ÉS A POLITIKATUDOMÁNY ÚJ FELADATAI

Ilonszki Gabriella
(ny. egyetemi tanár)

Összefoglaló

Az írás a Bibó-díj átvételekor elhangzott előadás szerkesztett változata, amely az utóbbi évek intézményi átalakításait igyekszik a társadalmi választás eszközrendszerével értelmezni. A rendszerváltozás során kialakult intézmények kezdetől fogva magukban rejtettek bizonyos hatékonysági és versenyproblémákat, amelyek a főszereplő pártok erőviszonyainak és így preferenciáiknak megváltozásával felerősödtek. Az intézményi átalakítást megfogalmazó szereplő azonban túlértékelte az átalakítás szükséges mértékét és mélységét. A szükséges intézményi reformokat alkotmányozó pillanattá transzformálta, aminek hátterében a rendszerben lévő bizonytalanság túlértékelése és egyúttal a teljes bizonyosságra való törekvés állt. Ebben a céltételezésben és átalakítási irányban jelen írás nem pusztán politikai hibát lát, hanem a főszereplő részéről a hatalmi racionalitás kizárólagos érvényesítését. Az átalakítás politikai és társadalmi következményei – beleértve a demokratikus intézményrendszer elgyengülését és a társadalmi normarendszer eltorzulását – arra figyelmeztetnek, hogy a politikatudomány (mint a politikai világ megértésének tudománya) szaktudományi eredményeit kritikai látásmóddal kell kiegészíteni, hogy reflektálni tudjon aktuális és fontos kérdésekre.

Kulcsszavak: alkotmányozó pillanat ■ bizonytalanság és egyensúly ■ politikai hiba ■ hatalmi racionalitás

Az intézmények változása, átalakítása, ennek háttere és lehetséges következményei állnak előadásom középpontjában. Az intézményi változások összefüggésrendszerében élünk lassan három évtizede – a rendszerváltozás előtt a változtatás lehetőségeiről való gondolkodás, a rendszerváltozás idején a tényleges átalakítás uralta a közéletet és ezen belül a politika világát, illetve az utóbbi fél évtizedben ismét jelentős intézményi változások idejét éljük.

Mi volt a szerepe és mi lehet a szerepe a politikatudománynak az alapvető változások közepette? Tudja-e értelmezni ezeket? Mire reflektál? Mi kerüli el a figyelmét? Észreveszi-e a lényegest? Tanulságos e tekintetben az a vita, amely a rendszerváltozást követően a Politikatudományi Szemle hasábjain a politikatudomány helyéről és feladatairól szólt. A résztvevő társadalomtudósok természetesen még nem képviselhették a politikatudományt, amennyiben a jogtudomány, a filozófia, a szociológia, a történettudomány, a közgazdaságtan felől indultak, de joggal keresték az immár szabaddá (politikaivá) vált politikai világ elemezhetőségének lehetőségét. A szaktudományosság és a normativitás

közötti viszony, a kettő kibékíthetetlennek látszó konfliktusa volt az egyik legfontosabb szála a vitának. Lesz-e és kell-e politikatudomány, mint szaktudomány és hogyan lehet független a tárgyától, a politikától? Mára a vita csak részben dőlt el. Ennek a folyóiratnak a hasábjai, egyetemi tanszékek és más műhelyek teljesítményei igazolják, hogy a politikatudománynak van sajátos módszere, tárgya, fogalomrendszere és megközelítései, amelyek megkülönböztetik más társadalomtudományoktól, miközben azok társává is teszik. Úgy tűnik azonban, hogy a hazai szaktudomány nem tudott még megfelelően reflektálni a másik kérdésre: nevezetesen, a szaktudományos írások abbéli igyekezetükben, hogy a politika világától kellőképpen elhatárolják magukat, általában nem fogalmazták meg explicit módon, hogy milyen szempontrendszer vezeti tudományos kérdésfeltevésüket és a szaktudomány eszközeivel megfogalmazott következtetéseiket. Ez problematikus a mindenre kiterjedő érvelés érvényesülése szempontjából, és azért is, mert így figyelmen kívül maradhatnak a tudományosság feltételeként értelmezendő kritikai szempontok. (Nem tartoznak az írásom tárgyához a megrendelésre vagy akár belső készítésből született, politikailag elfogult és a valóságra nem reflektáló írások).

A szaktudománynak akkor lehet hatása és tudományos értéke, ha „fontosnak tetsző dolgokkal” foglalkozik, írta a fent hivatkozott vitában Gombár Csaba (1994: 73.). Ugyanakkor be kell ismerni, hogy az elkülönülő szaktudományi jelleg nem ad mindig lehetőséget a „fontos” kérdések felvetésére, az elvárásnak nem könnyű eleget tenni, hiszen a napi szakmai feladatok, projektek, megírandó pályázat-értékelések, opponensi vélemények, óravázlatok nem feltétlenül ennek terepei.

Előadásomban igyekszem erre a kettős igényre reflektálni. Úgy gondolom, hogy napjainkban Magyarországon nincs annál fontosabb kérdés, hogy mi áll az intézményi változások hátterében, és hogy erre milyen kritikai magyarázatokat lehet adni a politikatudomány mint szaktudomány segítségével. A politikatudomány megközelítéseivel, eszköztárával hogyan lehet kritikailag értékelni e változások *okait*, *kontextusát* és *következményeit*? Előadásomban e három szempont mentén mutatom be az intézmények átalakítását: az okokra, a kontextusra és a következményekre reflektálva. Állításom, hogy a politikatudomány rendelkezik azokkal az eszközökkel és megközelítésekkel, amelyek a szaktudományi és a normatív megközelítés egységével tudják értelmezni az intézményi változás problémáját, jelen esetben elsősorban a neoinstitucionalizmus és a társadalmi választás elméleteit alkalmazva.

AZ INTÉZMÉNYI VÁLTOZÁS – AZ INTÉZMÉNYI ÁTALAKÍTÁS OKAI

Az utóbbi fél évtizedben alapvető átalakításoknak lehettünk tanúi. A 2010-ben kormányra kerülő többség egyértelművé tette, hogy elégedetlen a megelőző

két évtized politikai-intézményi szerkezetével, és minősített többségére alapozva érvényt szerzett átalakító szándékának. Ez a szándék azóta sem szűnő vitát váltott ki. A támogatók és az ellenzők politikai érveket sorakoztattak fel, előbbiek elsősorban a népakaratra alapozó felhatalmazás megkerülhetetlenségét, utóbbiak a hatalommal való visszaélés vádját hangoztatták – szükségesnek, illetve sürgősnek ítéelve az intézményi változásokat.

A megelőző időszakban Magyarország kiváló példaként szolgált arra, hogy az eredetileg kialakított intézmények mennyire virulensek, helyzeti előnyben vannak, és az idő előrehaladtával megváltoztatásuk egyre nehezebb (Shepsle, 1986). Valóban, a rendszerváltozás során kialakított szerkezetek nem változtak érdemben az első két évtized alatt. Amikor tehát az alapvető átalakítás igényével és gyakorlatával találkozunk, ennek hátterében joggal feltételezzük, hogy a rendszer főszereplői elégedetlenek voltak – az eredetileg kialakított feltételek nem feleltek meg elvárásaiknak. Ennek forrásai és a megoldás módzatai vezethetnek el az intézményi átalakítás értékeléséhez. A bizonyításhoz két kérdésre kell érdemben reflektálni: voltak-e súlyos problémák a korábbi politikai működésben, illetve az új politikai keret alkalmas-e arra, hogy a korábbi, feltételezett gyengeségeket orvosolja. Amennyiben valamelyik kérdésre „nem” a válasz (akár úgy, hogy egy korábban rendben lévő intézményrendszert „váltottak” fel egy rosszabbal, vagy úgy, hogy a rosszul működőt sikerült kijavítani, és még inkább akkor, ha sem a korábbi szerkezet működésével sem az új keretekkel nem lehetünk elégedettek), megérett a helyzet a probléma átgondolására.

Elsőként bizonyítandó állításom, hogy a rendszerváltozás idején létrehozott keretek egyre kevésbé tűntek alkalmasnak a politikai rendszer hatékony működtetésére, tehát az intézményi változ(tat)ás igénye önmagában nem meglepő. A változtatás irányának kijelölésében és végrehajtásában a pártok a főszereplők, ezért kézenfekvő, hogy az átalakítás okainak elemzésénél a pártok pozíciói és szempontjai az irányadóak. Mivel a pártok közötti kapcsolatokat meghatározó szabályrendszer egyszerre tükrözi és befolyásolja a politika tágabb működési kereteit, a szabályozás jellegében és hatásában megragadható, hogy a rendszerváltozás keretei hogyan lettek egyre kevésbé alkalmasak a szabályozás eredeti céljainak teljesítésére – és ebből következően hogyan értelmezhető az alapvető intézményi átalakítás igénye. Ennek fényében, mintegy illusztrációként, érdemes röviden kitérni a szabályozás kudarcára.

Az eredeti pártszabályozás a rendszerváltó pártok kölcsönös előnyeire alapult. A rendszerváltozás során a szereplők igyekeztek kielégíteni a biztonságra és a stabilitásra vonatkozó igényeiket, megfontolásaikat. A pártközi tárgyalásokon figyelembe vették az összes szereplő álláspontját, bár természetesen nem mindegyiket lehetett kielégíteni. A rendszerváltozást követő első néhány évben alapvető volt az egyetértés az új pártok körében a régi vezetőréteg hátterbe szorítását illetően, bár jelen volt a pragmatikus koordináció a régi és az

új elit között. A szabályozás általános keretei, beleértve a párttörvényt, a választási rendszer és a választási eljárás szabályozását, lényegében megfeleltek a legfőbb pártszereplők érdekeinek. Korlátozták valamelyest a versenyt, előnyben részesítve a parlamenten belüli és a nagyobb pártokat, ezzel is megerősítve a stabilitásra irányuló törekvést, amely egyéb alkotmányos és törvényi szabályozásokban is megnyilvánult. Ugyan a bipolarizáció és a blokkosodás hamarosan kezdte aláásni a közös érdekeket, a pártok még néhány ügyben tudtak ez alapján cselekedni. Ilyen volt például az 1994-es választások előtt a parlamenti bekerülési küszöb felemelése 4 százalékról 5 százalékra. Hasonlóképpen így értékelhető a mandátum halmozás törvényi elfogadása, ami lehetővé tette a parlamenti és a polgármesteri mandátum együttes birtoklását. Bár akkor ez közvetlenül az MSZP érdekeit szolgálta, az MDF kivételével mind egyik ellenzéki párt megszavazta, és a későbbiekben a Fidesz számára is előny nyel járt a helyi erőforrások bevonása és a politikusok láthatóságának növekedése révén. Szintén a „belül lévők” közös érdeke volt 1997-ben a kampányciklus új szabályozása, miszerint maximálisan 1 millió forintot lehet az egyéni kampányra fordítani: ne kelljen kölcsönt felvenni, székházat elzálogosítani vagy éppen nem kívánt gazdasági érdekek befolyását elfogadni. Tudjuk, nem így lett, de a törvényt az ellenzék támogatásával fogadták el. (E törvényben szabályozták általában a kampány körülményeit, az állami erőforrásokhoz és a közmédiához való hozzájutást is). Ebbe a sorba tartozik a pártalapítványok létrehozása. Először módosították a pártok működéséről szóló törvényt, ami lehetővé tette a pártalapítványok létrehozását, amelyek egyébként közpénzekre is jogosultak lettek – de ez csak azokra a pártokra vonatkozott, amelyek már két ciklusban szolgáltak a parlamentben. Egy további törvény szabályozta az alapítványok működését. Ezek a törvények hátrányosak voltak a kisebb és parlamenten kívüli pártok számára, és bár később ezt a szabályozást a köztársasági elnök alkotmányellenesnek minősítette, a parlamenti pártok még utoljára, az együttműködés romjain elfogadták azt a törvényt, amely szerint azok a pártalapítványok jogosultak közpénzre, amely pártok egyébként is részesülnek közpénzekben.

A későbbiekben számtalan konkrét törvényjavaslat készült a választási rendszer, a mandátumhalmozás, a kampány- és pénzügyi feltételek tárgyában – mind a kormány mind az ellenzék részéről, de ezek rendre eredménytelenek voltak. Nagyon hasonló, sőt olykor azonos szabályozási javaslatokat sem fogadott el a „másik” oldal. A pártszereplők közötti együttműködés hanyatlását szemléltetik a törvényalkotási adatok: a konszenzuális parlamenti végaszavazás aránya csökkent (54 százalék volt 2000-ben, és 27 százalék 2009-ben), a 2/3-os törvények aránya pedig az 1996-os 17 százalékról 2008-ra 3,4 százalékra esett. A második évtized végére az eredeti együttműködés már nem csak belülről nem működött, láthatóan minimalizálva a szereplők közötti kommunikációt és törvényalkotási holtpontokat okozva, hanem külső keretének tartha-

atlansága is egyértelművé vált: a 2009-es Európai Parlamenti választásokon sikerrel teljesített a Jobbik, láthatóvá vált az LMP, míg kudarcot vallott az SZDSZ.

Az eredeti megállapodás- és intézményrendszer tehát zsákutcába jutott. A demokratikus átmenetben résztvevő pártok számára eredetileg kedvezőek voltak a feltételek (bár ez nem feltétlenül mentett meg minden rendszerváltó pártot), és a parlamenti pozíció jelentős előnyökkel járt. Az előnyök nem csak pozitív, de negatív értelemben is megmutatkoztak: a pártok működési és szervezeti szabályrendszere nemzetközi összehasonlításban szinte példátlanul alacsony szintű volt, vagyis a pártok nem állítottak jelentősnek mondható korlátokat, szabályokat önmaguk elé.*

Mi történt tehát? A pártok pozíciói, erejük, és preferenciáik alapvetően megváltoztak, és így az eredeti intézményrendszer nem szolgálta a résztvevők érdekeit. Egyes pártszereplők végzetesen legyengültek, akár még több védelemre is igényt tartottak volna, mások viszont erőfölénybe kerültek, amit nem tudtak érvényesíteni az adott keretek között. A beépített konszenzuskényszer csak addig működik, amíg a résztvevők elégedettek a megoldással – és egyet is értenek a megoldást illetően, aminek alapja az lehet, hogy érdekeiket és szempontjaikat érvényesülni látják ebben a keretben. Amint helyzetük, erőviszonyaik, és ebből következően preferenciáik megváltoztak, az intézményekre vonatkozó alku kereteit sem lehetett fenntartani.

Úgy tűnik, hogy a perspektivikus kooperáció keretei túl korán formálódtak ki 1989-ben. A szereplők még nem jelenítették meg pontosan, hogy milyen politikai potenciállal rendelkeznek. Voltak olyan pártok, amelyek a párttá válás nélkülözhetetlen attribútumai, a választókkal való kapcsolat, a szervezeti rend és a vezetés tekintetében később sem szilárdultak meg és olyanok is, amelyek a rendszerváltozás idején még nem mutatták meg politikai kapacitásukat. Viszont a kialakított struktúrák erős korlátok közé szorították a belül lévőket – igaz, védték is őket, akadályokat állítva az új belépők elé. Az átrendeződés azért lett *szüükséges*, mert az egyik szereplő teljességgel elfogadhatatlannak tartotta az eredeti intézményi kereteket, hiszen azok nem biztosították számára az erejéből egyébként adódható előnyöket, és egyúttal *lehetővé* is vált a politikai dominancia (a minősített), a többség elérésével. Az intézményi változás feltételei tehát kialakultak. A változás *szüükségességét* talán több szereplő is belátta azon felismerésnek az alapján, hogy az előző, korábbi intézményrendszer nem működik megfelelően, hatékonyan; problémák maradnak megoldatlanul, gyakori a holtponthoz vagy zsákutca; de *lehetségessé* azzal vált, hogy egy új hatalmi konstelláció állt elő, amelyben a domináns szereplő hozzákezdhetett a preferenciáinak megfelelő intézményi környezet kialakításához. Elvileg másik le-

* A pártszabályozás folyamatáról az intézményi változás keretében hosszabb tanulmány készült. Lásd Ilonszki – Várnagy, 2014.

hetőség is van az intézményi átalakításra: ha a legfontosabb résztvevők megegyeznek, mert a változatlanóság nagyobb költséggel, veszéllyel járhat, mint a változtatás. Ez az út azonban a mi esetünkben nem tűnt járhatónak, hiszen a megelőző időszak éppen a korábbi megegyezés kudarcáról, a mélyülő konfliktusról és a kommunikáció elmaradásáról szólt. Ennek okait általában politikai magyarázatokkal és a politikai felelősség sokszor nehezen megragadható szempontjai mentén szokták keresni (ki kezdte, ki mondta először, stb.). A közvetkező rész az intézményi változtatás kereteit továbbra is a társadalmi választás fogalomrendszerével igyekszik bemutatni.

A KONTEXTUS – AZ ÉRTELMEZÉSI KERET

Figyelemmel a meglévő intézmények csökkenő teljesítményére, a holtpontra, a döntések elmaradására, illetve az erőviszonyok megváltozására, a főszereplő úgy értékelte, hogy elérkezett az újabb rendszerváltás ideje. Bizonyítani kívánom, hogy a helyes kiindulópont ellenére (a hatékonysági problémák és a politikai verseny korlátozottságából adódó indokolatlan előnyök és hátrányok megoldásra vártak) a céltételezés és a megoldás iránya téves volt.

Az adott helyzetben az átalakító számára megkerülhetetlen kérdésként merült fel, hogy kinyitja-e az intézményeket, oldja-e a korlátokat és kiegyenlíti a verseny-szabályokat, vagy éppen ellenkezőleg, olyan intézményeket tervez, amelyek révén a centralizációs mechanizmusok és a merev szerkezetek bizonyos szereplőknek adják át a megoldás (feltételezett) kulcsait. A döntési holtpontról valóban ezzel a két módszerrel, ezen a két úton lehet túllépni: a merev szerkezetek leépítésével, hogy uralkodóvá váljanak az egyszerű versenyhelyzetek, illetve a centralizációval, a minősített többségi megoldások további megerősítésével. Viszonylag rövid idővel a kormányzati többség megszerzése után egyértelművé vált, hogy a főszereplő a második utat választja. A megvalósuló átalakítások szándékoltan merev szerkezeteket hoztak létre, nem a flexibilitás és stabilitás egyensúlyára törekednek, és egyre több tényezőt (intézményi szereplőt) iktatnak ki a döntési folyamatból akár az intézmény megszüntetésével, akár olyan átalakításával, amely funkcióvesztéssel jár.

Milyen szempontok alapján tekinthető ez az útválasztás, ez a célrendszer politikailag racionálisnak? Az eredmény kérdéses mind a döntési hatékonyságot, mind a demokrácia általános szabályait illetően. Elsődlegesen a centralizáció csak egy pontig jelent biztosítékot a hatékonyság növelésére. Amennyiben a hatékonyságot nem azonosítjuk pusztán a gyors döntéssel (és a józan ész szabályai, valamint a politikatudomány szabályai szerint is így kell tennünk), az előkészítő, figyelmeztető, ellenőrző szereplők és intézmények kiiktatása vagy legyengítése inkább döntési, hatékonysági kockázatokat rejt magában.

Még ennél is fontosabb probléma azonban, hogy a teljes átalakítás és túlbiztosított intézményi stabilitás reális helyzetértékelésből táplálkozik-e? Paradox módon az abszolút biztonságra törekvés hátterében a bizonytalanság húzódik meg. Magát az alkotmányos pillanatot is szokták úgy jellemezni: hogy akkor áll elő, ha a bizonytalanság kiemelkedően nagymértékű, hiszen emiatt kell új szabályokat lefektetni, a teljes átalakítást végbevenni. Ilyen esetben a bizonytalanság átjárja az egész politikai rendszert, a gazdasági és az intézményi világot. Elbizonytalanodik a politikai verseny természete, benne az intézményrendszer fontos alkotóelemei, meginognak a politikai együttműködés szabályai és keretei, és kérdéssé válik a gazdasági problémák kezelhetősége (Lupu and Riedl, 2013). Részben ebből szokták eredeztetni a rendszer-átalakító alkotmányozás igényét.

Mennyire tekinthető megalapozottnak a mi esetünkben a bizonytalanságok ennyire átfogó jelenléte és az ezektől való félelem? Az intézményrendszer egyes elemeiben a verseny valóban korlátozottan érvényesült, például a nagyobb pártoknak kedvezett a választási rendszer néhány eleme vagy a pártfinanszírozás, de nem tört egyetlen szereplő sem olyan túlhatalomra, amellyel megkérdőjelezte volna a demokratikus berendezkedés alapjait. Igaz, a politikai kooperáció keretei meginogtak, olykor a pusztá kommunikáció is akadózott a politikai szereplők között, és a 2008-as pénzügyi majd gazdasági válság láthatóvá tette és felerősítette a régóta meglévő strukturális problémákat. Az alapvető változtatás szükségességét meghirdető helyzetértékelés tehát csak részben tekinthető megalapozottnak, hiszen a legátfogóbb rendszerszinten nem volt jelen a bizonytalanság; és a politikai kooperáció előtt egyre magasabbra tornyosuló akadályokat, ahogyan szándékosan felépítik, ugyanúgy lehet lebontani is, különösen a kezdeményezés lehetőségét megteremtő erőfölény birtokában. Lényegében a gazdasági bizonytalanság tekinthető az egyetlen, és valóban nem elhanyagolható dimenzióknak a teljes körű átalakítást célzó értékelésben.

Az alkotmányozás mozzanatához azonban hozzátartozik a főszereplő bizonytalansága is saját jelenlegi és főleg jövőbeli pozícióját illetően. Még abban az esetben is, ha tisztában van aktuális adottságaival és így érdekeivel, nem lehet teljesen biztos abban, hogy ezek az érdekek hogyan érvényesülhetnek hosszabb távon, mi történik, ha esetleg megváltoznak a (politikai) preferenciák, vagy valamilyen előre nem látható eshetőség következik be (Shepsle, 2005). Ez a fajta önértékelési bizonytalanság vagy a magabiztosság hiánya ott rejlik az átalakítás egész folyamatában és mélységében. Vagyis a körülmények bizonytalanságának túlértékelése és a saját pozíciók kiszámíthatatlanságától való félelem nagyban hozzájárult ahhoz, hogy az elkerülhetetlenül szükséges intézményi reformokat alkotmányozó pillanattá transzformálja a főszereplő, és olyan intézményi megoldásokat keressen, illetve vezessen be, amelyek remé-

nyei szerint teljes biztonságot nyújtanak elképzelései megvalósításához és saját pozíciói megőrzéséhez.

A tökéletes biztonság intézményi biztosításának céltételezése azonban problematikus. Elsősorban is megalapozatlan, mert a társadalomtudományi gondolkodásban (és történelmi tapasztalatokkal is) megcáfolt feltevés, hogy a túlzott centralizáció, a kizárólagosságok, az ellenőrzés intézményeinek korlátozása a hatalom megtartásának teljes bizonyosságát adják. A bizonytalanságot nem lehet kiiktatni a politikából, a szabályok érvényesüléséből, az intézményi működésből. Ezen kívül, a mégoly jól kitalált átalakítások is rejtenek bizonytalan kimenetet (North, 1991) – és még inkább így van akkor, ha nem valósul meg a körültekintő tervezés és egyeztetés. Hasonlóképpen megalapozatlan feltevés a merev hatalmi és pozicionális egyensúly fenntartásának lehetősége. Az egyensúly hiánya (az egyensúlytalanság) a politikai világ ténye (Riker, 1986: 147.), hiszen a politika az újra és újra mérlegelt és mindig változó körülményekre adott reflektív és innovatív döntés, amelyben az egyensúly csak átmeneti lehet, a döntés utáni pillanatban ismét egyensúlytalanság, új döntési helyzet következik.

A rendszerváltozás óta másodszor kerül sor problematikus intézményi megoldások bevezetésére. Tény, hogy Magyarország súlyos válságon ment át a rendszerváltozás idején. Akkor, az adott körülmények között érthető félelmek alapján, de a politikai racionalitás szempontjából mégis indokolatlanul a politikai intézmények nem lettek felruházva megfelelő flexibilitással. Ez teret adott a kudarcnak az intézmények működési hatékonyságát illetően, és csak átmenetileg segítette a fontos szereplők közötti együttműködést. Ebben szerepet játszott az a megalapozatlan vélekedés, hogy 1989-ben egy klasszikus elitmegállapodás történt, amelynek alapja az elit konszenzusa volt (Higley and Burton, 1989). Az elit megállapodásának feltétele az elit egységessége az alapvető játékszabályokat illetően, míg nálunk inkább a pártszereplők pragmatikus érzékközössége alkotta az alku(k) háttérét, és mihelyt az alku nem elégítette ki a megerősödő szereplő érdekeit, az érvényét veszítette.

A mostani intézményi átalakítás tartalma egészen más. Egyszerűen politikai hibának tekinthető-e, hogy a teljeskörű átalakításra vonatkozó helyzetértékelés nem volt megalapozott, vagy másról van szó, a korrekció irányát nem a politikai racionalitás, hanem a kizárólagos hatalmi racionalitás határozta meg? E kétfajta racionalitás a politika világában szorosan összetartozik, mégis megkülönböztethető. A politikus számára a hatalom megszerzése és birtoklása kívánatos cél, ez a politika sine qua non-ja. Annak idején a rendszerváltozás intézményrendszere „túlbiztosított” volt és a politikai versenyhelyzeteket néhány területen szolidan korlátozta. Ehhez képest az új intézményrendszer a verseny immár nyílt korlátozásával hosszú távon igyekszik garantálni a domináns szereplő számára a megingathatlannak remélt hatalmi előnyöket.

A meghirdetett és megvalósított intézményátalakító program hatalmi megfontolásokból eredeztethető, hatalmi racionalitás indukálja, míg figyelmen kívül maradnak, vagy elhagyható szépségtapasznak tűnnek a rendszerváltás során nagy gonddal kialakított, a hatalom megosztására és ellenőrzésére szolgáló intézmények.

Tehetségtelen és felelőtlen az a politikai vezető, aki nem a saját érdekében álló napirendet választja, fogalmazza meg Riker A politikai manipuláció művészete című könyvében (Riker, 1986: 31–32.). Valóban, a politikus nem semleges, hiszen ezért politikus – saját szervezete érdekeit kell, hogy képviselje. Kérdés azonban, hogy elég-e ennyi? Az a cél, hogy semmilyen más alternatíva ne tudja legyőzni a meglévő állapotot és hatalmi konstellációt, a politikusnak csak átmeneti érdeke lehet. Ha ugyanis ezt olyan átalakításokkal teszi meg, amelyekről a rendszer abszolút megingathatatlanságát reméli, ezzel részben a rendszer hatékony működését ássa alá, és ami még fontosabb, magát a rendszer demokratikus alapjait szünteti meg. Ugyanis „A bizonytalanság kiküszöböléséhez olyan szigorúan és mereven kialakított szervezetekre és intézményekre van szükség, amelyek aláássák a hatékonyságot, de aláássák a demokratikus kontrollt is (Moe, 1990:228.).

Az eddigiekben az intézményi átalakítás szükségességének elismerése mellett igyekeztem azt bizonyítani, hogy az átalakítás iránya nem pusztán politikai hiba. A következő rész ennek az iránynak a társadalmi és politikai veszélyeit elemzi.

KÖVETKEZMÉNYEK – AZ INTÉZMÉNYI ÁTALAKÍTÁS TERMÉSZETE

Az átalakítások nem csupán strukturális szempontból értékelendők. Az intézmények többebb jelentenek a szervezeteknél: belső szabályok, viselkedési normák, elvárások, az egész társadalom működési rendje is körükbe tartozik (North, 1991). A politikai rendszerek értékelésénél nem lehet eltekinteni attól a szemponttól, hogy az adott rendszer mire ösztönöz, milyen tevékenységeket vár el, mit jutalmaz, és mit büntet. A politikai elit felelőssége, hogy milyen normarendszert, szabályrendszert erősít. A kialakított politikai struktúrák kétségkívül „üzennek” ebből a szempontból.

A magyar társadalom alattvalóként volt kénytelen megélni szinte az egész huszadik századot. Kérdéses, hogy segíti-e az átalakítás iránya ennek meghaladását, és teremti-e olyan intézményi működési szabályokat, amelyek az emberi szabadságot, a társadalmi szabadságot és a nép szabadságát erősítik. A konfliktusok gerjesztése, a szabályok lebecsülése és nem mindenki számára egyforma módon történő alkalmazása, a demokratikus intézmények helyett a vezetőhöz való hűség legitimációs forrásként való elismerése nem az alatt-

valói helyzetből való kikerülés, annak meghaladásának útja. A demokráciának autonóm, döntésképes és az intézményekben és azok kiszámítható működésében teljes bizonyossággal hívó állampolgárok kellenek. Azt bizonyítandó, hogy milyen régi és fájdalmas tapasztalat hazánkban az az intézményi és egyúttal vezetési deficit, amely alattvalói helyzetbe kényszeríti az embereket, segítségül hívom Bibó Istvánt, a díj névadóját, aki kritikus korszakban fogalmazott meg olyan kérdéseket *A magyar demokrácia válsága* című írásában, amelyek nemcsak az adott pillanatban voltak érvényesek. Társadalmi érzékenysége és honismerete, felelősségtudata gondolkodóként és alkalmi politikusként irigylésre méltó. Az igazat mondta, nem csak a valódit. Persze, a valóság lehet erősebb, hatalmasabb, mint az igazság – olykor és átmenetileg.

„A nyugati [...] demokráciánál a hangsúly a játékszabályokon van: gondos, precíz jogalkalmazáson, a szerzett jogok tiszteletén s a többségi elv fenntartás nélküli és zokszó nélküli elfogadásán; ezzel szemben a keleti, a kommunista atmoszférájú demokráciában a demokrácia mindenféle ellenfeleivel szemben való keménységen, ezeknek a demokrácia előnyeiből való kizárásán, [...] végül a demokratikus tömegakciók, [...] és tüntetések jelentőségének a hangsúlyozásán. [...] (e)szerint a demokrácia harci állapot.” Majd így folytatja: „A demokrácia: a nép uralma, közelebbről egy olyan politikai rendszer, amelyben a nép, vagyis az átlagemberek összessége abban a helyzetben van, hogy vezetőit meg tudja válogatni, ellen tudja őrizni, és ha kell, el tudja kergetni [...]. A demokráciához a népnek tudatában kell lennie valaminek, [...] annak, hogy a vezetők hatalma az ő beleegyezésén nyugszik.” (Bibó, 1986: 250.).

Aki a néptől e tudás megszerzésének lehetőségét elveszi, az a népe ellen vétkezik. E tudáshoz való hozzájutás elősegítése a vezető feladata olyan intézmények – struktúrák és normák – erősítésével, amelyekben dinamikus összhangban vannak a politikai és hatalmi racionalitás szempontjai, valamint a felelősség és a vezetés eszköz- és célrendszere. Jelen helyzetben ezek a feltételek nem érvényesülnek.

Az előző gondolatmenet alapján levonható-e az a következtetés, hogy veszélyben van a magyarországi demokrácia? A politikatudományi szakirodalom bevezette a versengő autoriter rendszer (Levitsky–Way, 2010) fogalmát azokra az országokra, ahol a demokrácia sérelmet szenved az átláthatatlan személyi és csoportérdekek mentén érvényesített intézményi átalakítások nyomán. Kérdéses, hogy a mi esetünkben erről van-e szó, illetve, hogy fennáll-e ennek veszélye? Az ilyen típusú rendszerek nem feltétlenül hosszú életűek – nem csupán a politikai világ bizonytalan természete okán, hanem azért sem, mert a verseny még megvan, így lehetséges a korrekció, van esély az intézmények módosítására. A rendszer elgyengülése, a jelentkező hatékonysági problémák is törekennyé teszik a versengő autoriter rendszereket.

Hazánkban a demokrácia válságban van, de nem feltétlenül egy új rendszertípusba való sorolásával kerülhetünk közelebb a válság természetének leírásához. A politikatudomány joggal él a rendszerek osztályozásával, de a jelen rendszer és a válság természetét két szempont előtérbe állítása jobban megvilágítja. Egyrészt az intézményi átalakítások egy része éppen a verseny szabályaiban idézett elő olyan változásokat, amelyek nagyon megnehezítik – igaz, lehetetlenné még nem teszik – a korrekciót. Ezzel a versengő autoriter rendszer egyik attribútuma kérdőjeleződik meg. Az elemzéseknek tehát kitüntetett figyelmet kell fordítani ezekre a változtatásokra. Másodsorban, és ettől elválaszthatatlanul a rendszer újszerűségét és a demokrácia szempontjából a legnagyobb veszélyt a pártrendszer új keretei jelentik. Szervezetileg és politikailag stabilizálódott a predomináns párt, és bár Sartori világosan megkülönböztette a predomináns pártot és predomináns pártrendszert, utóbbit az egypárti dominancia tartós kiépültségéhez kötve (Sartori, 1976), nem sok kétségünk lehet, hogy a predomináns pártrendszer kialakulásának lehetünk tanúi. Ez a pártrendszer típus a demokratikus rendszerekben szokatlan és ritka jelenség, a korábbi politikai intézmények kudarca és a korábbi szövetségek szétesése adta a hátterét, ahogy más országokban (Pempel, 1990: 342.), úgy nálunk is. A predomináns pártrendszerre való figyelem szorosan összefügg az intézményi átalakítás kérdésével. Egyrészt ez a fajta monopólium aligha érhető el pusztán demokratikus eszközökkel (Di Palma, 1990: 163.), vagyis mind a pártok közötti mind a pártokon belüli intézményi változások és szabályozások a politikatudományi elemzés előtérbe kell, hogy kerüljenek. Ezen kívül az intézményekről való gondolkodás olyan kiterjesztését is igénylik, amely túlmutat az intézmények pusztá struktúráként való felfogásán és a társadalmi normák, a szabályok és a viselkedés átalakulását is vizsgálja. A predomináns párt ugyanis minden választással egyre növekvő lehetőséget kap, hogy a társadalmat a saját képére formálja, és így alakítsa a „történelmi napirendet”.

Ezek a vizsgálódási irányok a hazai politikatudomány számára új utakat is kijelölnek. A politikatudomány alkalmas arra, hogy közelebb kerüljünk a politikai világ megismeréséhez. Új helyzethez új politikatudomány kell – akkor mondták, mondtuk ezt sokan, amikor régi sem volt, bár volt igazsága: hiszen az új magyar demokráciában meg kellett tanulni, és ki kellett tanulni a politikatudomány módszereit, témáit, problémáit, megkísérelni alkalmazni a hazai esetre, mindezt úgy, hogy ne másolás, hanem kritikai és innovatív adaptáció legyen. Kell-e most új politikatudomány? Talán nem, de új látásmód igen, amely kritikai elemzéssel, normatív szempontokat is vállalva igyekszik a politikatudomány mint szaktudomány erejét bizonyítani, a szenvedély, az ihlet és az ötlet weberi hármásával (Weber, 1998). A XX. század eszméi: a világ varázstalanítása és a tudomány varázstalanítása – a múlt. A fontosnak tetsző dolgok megismerésének szenvedélye a jelen és a jövő.

IRODALOM

- Bibó István (1986/1945): *A magyar demokrácia válsága. Válogatott tanulmányok*. II. kötet. Budapest, Magvető.
- Di Palma, Giuseppe (1990): Establishing Party Dominance: It Ain't Easy. In: T. J. Pempel (ed.): *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*. Ithaca, Cornell University Press.
- Gombár Csaba (1994): A zsurnalizmusról, a szaktudományról és a neveltségességről. *Politikatudományi Szemle*, 1994 (2): 71–79.
- Higley, John–Michael G. Burton (1989): The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns. *American Sociological Review*, 54 (1): 17–32.
- Ilonszki, Gabriella–Réka Várnagy (2014): From Party Cartel to One-party dominance. The case of Institutional Failure. *East European Politics*, megjelenés alatt.
- Levitsky, Steven–Lucan A. Way (2010): *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.
- Lupu, Noam–Rachel Beatty Riedl (2013): Political Parties and Uncertainty in Developing Democracies. *Comparative Political Studies*, 46, 11: 1339–1165.
- Moe, T. M. (1990): Political Institutions: The Neglected Side of the Story, *Journal of Law, Economics, & Organization*, 6: 213–253.
- North, Douglass C. (1991): Institutions. *Journal of Economic Perspectives*. 5 (1): 97–112.
- Pempel, T. J. (1990): Conclusion. One-Party Dominance and the Creation of Regimes. In: T. J. Pempel (ed.): *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*. Ithaca, Cornell University Press.
- Riker, William H. (1986): *The Art of Political Manipulation*. Yale University Press, New Haven–London, 1986.
- Sartori, Giovanni (1976): *Parties and Party Systems*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Shepsle, K. A. (1986): Institutional Equilibrium or Equilibrium Institutions. In: H. Weisberg, (ed.) *The Science of Politics: Political Science*. New York, Agathon, 51–82.
- Shepsle, K. A. (2005): *Old Questions and New Answers about Institutions: The Riker Objection Revisited*. <http://scholar.harvard.edu/files/shesle/files/weingast.pdf>.
- Steinmo, Sven (2001): Institutionalism. In: Nelson Polsby (ed.): *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Elsevier Science. <http://stripe.colorado.edu/~steinmo/polsby.pdf>
- Weber, Max (1998/1917): A tudomány mint hivatás. In: *Tanulmányok*. Budapest, Osiris, 127–155.

A POLITIKAI PIAC

Sebők Miklós

*Kapunyitási pánik – A választási rendszer reformjának hatása
a pártok piacára 1990 és 2014 között*

KAPUNYITÁSI PÁNIK

A választási rendszer reformjának hatása a pártok piacára, 1990 és 2014 között*

Sebők Miklós

(tud. segédmunkatárs, MTA TK Politikatudományi Intézet)

Összefoglaló

A tanulmány a magyar politikai piacra való belépés korlátaival foglalkozik a rendszerváltás utáni adatok tükrében. Először megkülönbözteti a „politikai piramis” különböző szintjeit, és az ehhez tartozó részvételi-, párt- és kormányzati piacot. A piacok elemzését a mikroökonómiai analógia szerint a belépési korlátok vizsgálatával folytatja: meghatározza a belépési korlátok kemény és puha formáit, és javaslatot tesz ezek egy lehetséges empirikus felmérésére a rendszerváltás utáni magyar politikában. Az így lehatárolt térben ezt követően két hipotézist vizsgál. Egyrészt feltételezi, hogy a választási rendszer reformja során a belépési korlátok emelése az adott piacon csökkenti a szereplők számát és fordítva, csökkentésük kibővíti a pártverseny résztvevőit. Az elemzés szerint ez a hipotézis érvényesült a vizsgált időszakban, különösen, ha az egyetlen nagymértékű belépési korlát módosítást, a 2010–2014-es ciklus választási reformját vesszük alapul. A második hipotézis szerint a kormányzati piacon természetes monopóliumot élvező szereplő stratégiai céljainak megfelelően alakítja a másik két piacon a belépési korlátokat. Ezt szintén igaznak találtuk a Fidesz által kezdeményezett reformlépések illetve ezek hatásának vizsgálata során. Ezen empirikus elemzésből a belépési korlátok kapcsán kiemelkedett két ideáltípusos stratégia: az inkumbens szereplő a pártpiac tágra nyitásában és a kormányzati piac leszűkítésében, a kihívók ennek ellentétében érdekeltek.

Kulcsszavak: választási reform ■ politikai piac ■ belépési korlátok ■ magyar pártrendszer

A tanulmány a magyar „politikai piacra” való belépés korlátaival foglalkozik a rendszerváltás utáni adatok tükrében. Ennek során először a politika, mint piac analógiáit vizsgálja meg, s lehatárolja a pártok és a „politikai részvétel” piacát. Ezt követően ez utóbbiak oligopolisztikus sajátosságát rögzíti, szembeállítva a „kormányzási piac” természetes monopóliumával. Az így meghatározott párt- illetve részvételi piacok kontúrjait a rendszerváltás utáni magyar politikai fejlődésből vett empiriával húzzuk meg élesebbre. A három piaci egymásra hatásának és a kulcsszereplők ezt kihasználó stratégiájának elemzése pedig már normatív következtetések számára is megnyitja a teret.

* A tanulmány egy korábbi változatához fűzött megjegyzéseikért köszönettel tartozom az MTA TK PTI-ben rendezett vita résztvevőinek. A fennmaradó hibákért természetesen csak a szerző a felelős.

A POLITIKAI PIAC ANALÓGIÁI ÉS SZINTJEI: KORMÁNYZATI, PÁRT- ÉS RÉSZVÉTELI PIAC

A politikai piac kifejezésnek az idők folyamán a szakirodalomban változatos jelentéseket tulajdonítottak.¹ A downsi hagyomány követői a politikai arénát, mint a kormányzati hatalom birtoklását meghatározó piacot tételezték. Kormányzati „termékeket” igyekeztek a választók előre adott preferenciáihoz hozzáilleszteni, ennyiben előzetes felhatalmazást kértek egy adott közpolitikai csomag megvalósítására. A schumpeteri hagyomány követői ezzel szemben az utólagos elszámoltatást hangsúlyozzák, mondván a választóknak nincsenek jól és előzetesen körülhatárolt preferenciáik. A kormányzás tartalmát és a napirendet itt a pártok határozzák meg.

A politikai piacok elméletei megkülönböztethetők aszerint is, hogy a politikai verseny melyik mozzanatát állítják a középpontba. Ennek egyik szintje downsi módon a kormányzásért folytatott, rendszerint kevés szereplős verseny. Ennek az irodalomban bevett analógiája a „természetes monopólium”, ami Weber nyomán az erőszak-monopóliumból vezeti le a parlamentáris rendszerekre a törvényhozási és végrehajtó hatalmi monopóliumot. Ha érvényesnek fogadjuk el ezt a piacszerkezeti analógiát az egyben a gazdaságelméletre támaszkodva kijelöli a hosszabb időközönként megtartandó árverést is, mint ami a piac „tisztulásának” egy megfelelő módja lehet.²

A politikai versenynek – s ez által a politikai piacoknak – van azonban legalább két másik szintje, mely nem a kormányzás megszerzéséért zajlik (ld. pl. Körösenyi, 2012:16). A résztvevők száma ezeken nagyobb és díjazásuk nem a választási szavazat, miközben fennmaradásuk természetesen kapcsolódik a kormányzás „emeleti piacához”.³ A kormányzástól távolabb, a piramis alapján található a politikai részvétel piaca, melyen a „politikai figyelemért” és szimpátiáért zajlik a – kormányzati piaccal szemben nem periodikus hanem – folyamatos verseny. A két piac között kapcsolatot a pártok piaca teremt, melybe alulról beléphetnek sikeres szereplők, akik idővel akár a kormányzásért is ringbe szállhatnak. Ebben az értelemben a pártok piacán a résztvevők parlamenti helyeket, frakciót nyerhetnek, ami kielégítheti a saját maguk által felállított sikerkritériumot.

A PÁRTOK PIACA ÉS A POLITIKAI RÉSZVÉTEL PIACA: JELLEMZŐK ÉS BELÉPÉSI KORLÁTOK

A továbbiakban a három szint közül figyelmünket az alsó két szintre összpontosítjuk, lévén ezeknek kevésbé kidolgozott az irodalma. A részvétel és a pártok piaca a parlamentáris demokrácia⁴ keretei között szerkezetét tekintve érdeemben eltér a kormányzás piacától, s együtt adják a politikai piramis állampolgárok feletti, intézményesült részét (1. ábra, ill. 1. táblázat).⁵

1. ábra. A politikai piramis, mint három összefüggő piac



1. táblázat. A politikai piramis: a részvétel, a pártok és a kormányzás piaca

	Cél	Szereplők	Piacszerkezet	Maximalizálás tárgya
III. szint	kormányalakítás	pártok	természetes monopólium ⁶	parlamentari többség
II. szint	jelöltállítás	pártok	oligopólium ⁷	parlamentari jelenlét
I. szint	politikai befolyás	pártok, érdekcsoportok	oligopólium	figyelem és támogatás

A pártok piaca és a részvételi piac sok tekintetben átfedést mutat a pártrendszer fogalmával, de alapvetően eltérő elméleti irányokat nyit meg a piacszerkezetek és az iparági szervezetek (IO) irodalmához való kapcsolódásával. Ennek megfelelően a hangsúly a résztvevő szervezetek „gazdasági stratégiái” döntésein és kevésbé például a politikai szociológiai beágyazottságán van.

A *részvételi piacon* a szereplők párhuzamosan maximalizálják a figyelmet és a támogatottságot. Előbbi a politikai napirend meghatározására való képességet, utóbbi a szavazókorú népességben feltárható általános szimpátia-mutatókat (támogatottság, második preferencia, elutasítottság, szavazói aktivitás stb.) jelenti. A részvételi piacon így értelmezhető a „piaci részesedés” fogalma, ami a kormányzati piac esetében nyilvánvalóan értelmetlen.

A *pártok piacán* társadalmi- és érdekszervezetek már nem vehetnek részt – törvényi akadályok miatt (ezekről részletesen lásd alább). Ennyiben a pártok egy zárt klubban egymással is versenyeznek a pártpolitikai erőforrásokért, amelyek elkülönítendőek a kormányzati erőforrásoktól. Ide tartoznak többek között a kampánytámogatások, a pártalapítványok juttatásai és a székházak, irodák állami biztosítása (2. táblázat). A pártok piaci részesedése szintén értelmes fogalom, mely a parlamenti és más közhatalmi funkciók betöltéséből(pl. önkormányzatok) való részesedésüket jelezheti.

2. táblázat. Példák belépési korlátokra és erőforrásokra az egyes szinteken

	Kemény belépési korlátok: szervezet-alapítás, listaállítás	Kemény belépési korlátok: működési források	Puha belépési korlátok: média-hozzáférés
III. szint: kormányalakítás	–	párthoz közeli kedvezményezettek kormányzati támogatása	közzszolgálati média; állami hirdetések
II. szint: jelöltállítás	pártalapítás; egyéni jelölt- és pártlista állítása	differenciált párttámogatás korábbi eredmények alapján	pártokhoz közeli médiavállalkozások; pártsajtó
I. szint: politikai befolyás	egyesület-alapítás	nincsen alanyi jogon járó párttámogatás: civil támogatások és adományok	szerkesztői döntések

A piramis alján található két szinten a piacszerkezet oligopol jellegű, de ahogy felfelé haladunk az alaptól a csúcsig a résztvevők száma csökken. Ezzel együtt a részvételi szinten sem beszélhetünk tökéletes versenyről: egyrészt megjelennek maguk a pártok a kiszorítási hatásukkal, másrészt a pártok „holdudvarába” tartozó társadalmi szervezetek is.

Az így meghatározott három politikai piacon és részben átfedésben működő szereplők vannak jelen, ami biztosítja a szintek szorosan egymáshoz kapcsolódó jellegét. Ez a politikai verseny a minden szinten használt arénákon (média, tüntetések stb.) és a mindhárom szinten résztvevő szereplők koherens stratégiáin túl közjogi kötelemekkel is biztosított. Ennek csak egyetlen, de eklatáns példája az, hogy a legfelső szint határozza meg a másik két szint működési szabályait. Erre jó példát jelentenek a Fidesz–KDNP által a 2010–2014-es ciklusban többségi (azaz nem konszenzusos) szavazással elfogadott intézkedések. Akár egyetértünk az ellenzék bírálatával, akár nem, annyi tény, hogy az országgyűlési választókerületi térkép átrajzolásától a jelöltállítás és a médiaszabályozás átalakításáig *módosítottak* a korábbi status quón, s ez által a másik két politikai piac jellemzőin (hogy e módosítások kinek kedvezhettek, arra később visszatérünk).

A politikai piramis két alsó piacának megértése szempontjából ezen jellemzők közül kiemelkednek az úgynevezett belépési korlátok.⁸ Ezek természetesen annál alacsonyabbak minél közelebb vagyunk az állampolgárok szintjéhez, de pontos „magasságuk” és egymáshoz viszonyított pozícióik alapvetően meghatározzák a versenyző demokráciák jellegét. A belépési korlátok tipológiai máshol bőségesen elérhetőek (a politikai piacokra alkalmazva lásd

például Wohlgemuth, 1999 és 2000) így egyenesen rátérhetünk ezeknek a magyar politikai rendszerben megjelenő formáira (3. táblázat).

3. táblázat. Belépési korlátok a pártok piacára (példák)

Játékszabályok	kopogtatócédulák, jelöltállításhoz szükséges aláírások száma, ezek területi kiterjedtsége, egyfordulós EVK választási rendszer
„Ártatlan” korlátok	hírnév/márkanév, (pl. kormányzati tapasztalat, választói kapcsolatok, pártszervezet üzemeltetési költségek)
Stratégiai korlátok	célirányos befektetések, a szabályok manipulálása

Forrás: Wohlgemuth (1999: 182., és 2000: 280–281.) nyomán

Az ország *alkotmányos játékszabályai* már önmagukban garantálják az eltérést a tökéletes piactól. Ezek többek között korlátokhoz kötik a jelöltállítást annak érdekében, hogy a választási lehetőségeket a racionálisan tudatlan választókhoz igazítsák. A formális jogi korlátok szintje ugyanakkor nem magától értetődő: pl. a valódi versenyben való részvétel egyik fontos feltétele a pártlista állítása az országgyűlési választásokon. Ezt ugyanakkor a területileg kiegyensúlyozatlan támogatottsággal rendelkező szereplők csak nehezebben tudják teljesíteni, ahogy a választói támogatás exkluzív vagy párhuzamos jellege (csak egy, vagy több párt is támogatható-e) is eltérő korlát-szintet eredményez.

Az „ártatlan korlátok” között a pártpiaci verseny lényegéből fakadó, a szereplők stratégiai viselkedésének hiányában is érvényesülő belépési korlátok találhatók. A piacon már bent lévő szereplőknek például olyan korábbi befektetéseik tették lehetővé a részesedés megszerzését, amelyek az új szereplők számára még kipipálandó tételek (pl. egy kommunikációs osztály létrehozása és finanszírozása, a pártbejegyzés lemenedzselése stb.). Ugyanígy a piacon eltöltött hosszabb idő olyan előnyökkel jár, mint a névismertség a politikusok és a szervezet számára vagy a korábbi időszakokban létrehozott választói adatbázisok használata.

A *stratégiai korlátok* a szereplők piaci játékkeret meghatározó lépéseiből fakadnak. Ide tartoznak a piaci belépéstől elrettentő stratégiák (pl. lejárató kampányok), vagy a költség alatti („felfaló”) árazás politikai analógiái, azaz amikor az inkumbens szereplő(k) is veszteségeket könyvelnek el, de ez arányaiban kevésbé érinti őket hátrányosan, mint a belépni szándékozó versenytársaikat. Ennek egy fontos eszköze lehet az alkotmányos vagy választási eljárási szabályok megváltoztatása – ennyiben a kategóriákból vegyes dobozok is felállíthatók (azaz pl. a stratégiai játékszabály-változtatás vagy a választási eljárás által meghatározott „ártatlan korlátok”).

HIPOTÉZISEK ÉS AZ EMPIRIKUS KUTATÁS MÓDSZERTANA

A belépési korlátok fentebb tárgyalt elméleti elemzéséből és a tanulmány kutatási kérdéséből két egymásra épülő hipotézis vezethető le:

1. hipotézis: a belépési korlátok emelése az adott piacon csökkenti a szereplők számát;⁹
2. hipotézis: a kormányzati piacon természetes monopóliumot élvező szereplő stratégiai céljainak megfelelően alakítja a másik két piacon a belépési korlátokat.

E két hipotézis közül az első egy egyszerű leíró modell, amely megfelelő kvantitatív és kvalitatív eszközök alkalmazásával a társadalomtudományokban megszokott megbízhatósági szinten cáfolható vagy igazolható. A második ugyanakkor egy sokkal szubjektívebb, a kvalitatív elemekre jobban támaszkodó elemzést igényel, mely alapvetően ex post teszi rekonstruálhatóvá a szereplők által követett stratégiákat. Ennyiben a hipotézis múltbeli összefüggéseken alapul, alapvetően korábban érvényesülő okságot ír le, mely stratégiai játékot folytató szereplők mellett nem érvényesül automatikusan a következő időszakra is. A hipotézisnek ugyanakkor előretekinthető jellege is lehet: a politikai piacok aktuális szerkezetéből megfelelő elemzéssel olyan optimálisnak tűnő stratégiák konstruálhatóak, amelyek későbbi kivitelezése empirikus eszközökkel is vizsgálható. A leíró modell eredményei ennyiben hozzájárulhatnak az elméleti keret folyamatos fejlesztéséhez. Ezen módszertani megjegyzések után rátérhetünk a rendszerváltás utáni belépési korlát változásainak elemzésére.

A belépési korlátok a szereplők létrehozását, működtetését és finanszírozását illetve a „fogyasztókhöz” való hozzáférést érintik, így első lépésben ezek magyarországi környezetét kell megvizsgálnunk. Ennek kapcsán az optimális módszertani megoldás egy belépési korlát-index meghatározása lehetne, amely az érdemi akadályról elérhető összes információt tömöríti. Mivel egy ilyen adatbázis létrehozása meghaladta a jelen projekt lehetőségeit, ezért szubjektív kutatói döntéssel három olyan elemet választottunk ki, amelyek a modern demokráciák feltételei között biztosan szerepet játszanak a piacokhoz való hozzáférés meghatározásában. E három elem a szereplők (1) alapítása, (2) működtetése és (3) az ezredforduló politikájában meghatározó szerepet játszó tömegkommunikációs eszközökhöz való hozzáférésük.

Ami az (1) *alapítást* illeti, a politikai piacokon főszabályként jogi személyek vesznek részt, melyek alapításának és működésének szabályait Magyarországon számos törvény (így kiemelten a Polgári törvénykönyv – Ptk.; az egyesülési

törvény (2011/CLXXV.) és a párttörvény (1989/XXXIII.) határozza meg. A leg-egyszerűbb jogi személy, amivel már részt lehet venni a közéleti vitákban az egyesület, amely az egyesülési jog alapján létrehozott szervezet. Ennek további különös formája az alapítvány (amely például a 2014-es kampányban szerepet vállaló Civil Összefogás Fórum szervezeti formája), a párt illetve a szak-szervezet, amelyek mind feltűnnek a politikai arénában.¹⁰ Ezek közül a pártok (országgyűlési választási részvétellel meghatározott) piacán „mezei” társadalmi szervezetek már nem vehetnek részt (legalábbis 2014-től),¹¹ így indokolt a két szervezet-csoportra vonatkozó belépési korlátok külön tárgyalása, amelyek közül e helyütt csak az utóbbival foglalkozunk.

A társadalmi szervezetek (2) *működtetése* kapcsán egyrészt fontosak az adminisztratív, eljárási kötelezettségek. Másrészt végső soron ezek is anyagi erőforrásokat kötnek le, így e dimenzió kellő hatékonysággal tömöríthető a szervezet számára rendelkezésre álló pénzügyi források változójában. A szervezetek több ágon juthatnak állami forráshoz, melyek közül a pártok esetében kiemelkednek a kampánytámogatások, a párttámogatások és a pártalapítványi juttatások. Ezeken túlmenően az elemzés az állami ingatlanjuttatásokkal is kiegészíthető lenne (különösen a forgalomképes ingatlanok esetében, vö. a különböző színházügyek). Figyelemmel arra, hogy egzakt pénzügyi támogatásokról beszélünk, a három kiválasztott változó közül ez adja a legkönnyebben értelmezhető eredményeket.

A tárgyalt belépési korlátok közül a (3) *média-hozzáférés* tekintetében járunk leginkább ingoványos talajon. A legjobb közelítést talán a hivatalos és magán-szereplők által készített felmérések jelentik. Ilyen például a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság által havonta közzétett kimutatás a politikai szereplők szereplési arányairól.¹² Ez kiindulópontnak megfelel, ugyanakkor kevésbé reflektál a hírek tárlására, ami legalább annyira fontos a hatás megítélésében, mint a nyers elérési adatok. További fogódzót jelenthet, hogy a média maga is egy piacot alkot, melyre alkalmazhatóak a gazdaságelemzés módszerei, például a piaci szerkezet meghatározása szempontjából. Itt felhasználhatóak a terjesztési és nézettségi adatok, amelyek kombinálva a termékek önbesorolásával és nyilvánvaló pártkapcsolataival (pl. a Magyar Nemzet vagy a Népszava esetében) további hasznos információkat biztosítanak.¹³

Első hipotézisünk szerint a belépési korlát e három típusa együttesen és valamilyen mértékben hatást gyakorol az *adott időszakban*, azaz a következő országgyűlési választáson a részvételi és a pártpiac szerkezetére. Amennyiben a korlátok összességében emelkednek, feltevésünk szerint a szereplők száma csökken, míg kevésbé erős korlátok mellett ennek fordítottja igaz. Ezen módszertani megfontolások után vizsgáljuk meg elsősorban a két kemény korlát-típus hatását a pártpiacra a rendszerváltás után, úgy hogy az elérhető információk fényében az elemzést a média/hirdetési-helyzettel is színesítjük.

A BELÉPÉSI KORLÁTOK HATÁSA A MAGYAR PÁRTPIACRA (1990–2014):
EGY EMPIRIKUS VÁZLAT

Függő változók: piaci részesedés a nem kormányzati piacokon

A belépési korlátok hatását a pártpiacra öt különböző mutató segítségével vizsgáljuk. Az első három a résztvevők számát mutatja két körben: egyrészt a jelöltállításra magukat regisztráló szervezetek számát, másrészt a területi/pártlistájukkal szavazatot szerző, harmadrészt pedig az országos lista/pártlista állítására képes szervezetek számát. A versenyben résztvevők száma mellett a piaci szerkezet meghatározása szempontjából hasonlóan fontos a résztvevők piaci koncentrációja. Itt a mikroökonómiából ismert Herfindahl-indexet alkalmazhatjuk, követve a szakirodalmi normákat.¹⁴ A rendszerváltás utáni magyar adatokat az 4. táblázat foglalja össze.

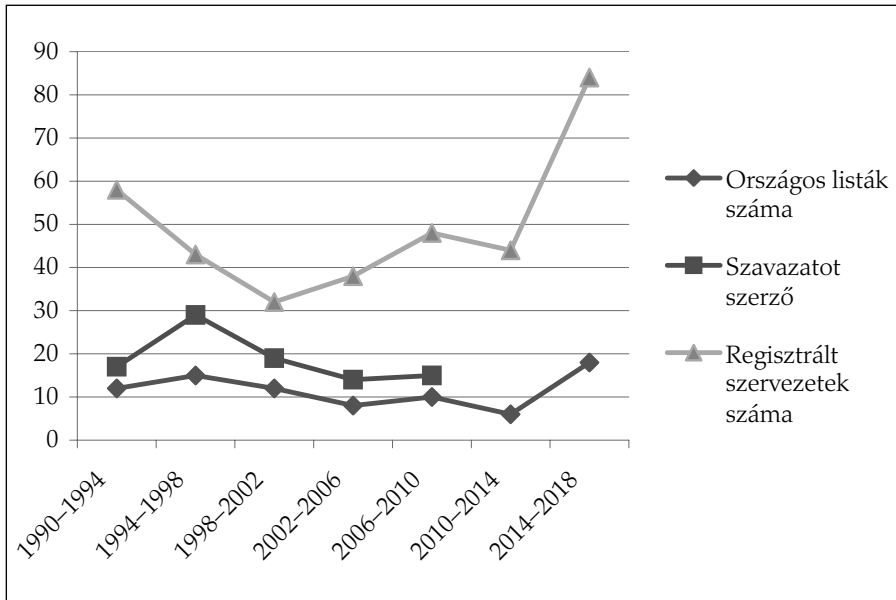
4. táblázat. Szereplők száma és piaci koncentráció a pártok piacán

	Regisztrált szervezetek száma	Szavazatot kapó pártok száma ¹⁵	Országos/ pártlistát állító szervezetek száma	Piaci részesedés: területi lista H-index	Piaci részesedés: parlamenti mandátum H-index
1990–1994	58	17	12	1491	2708
1994–1998	43	29	15	1817	3462
1998–2002	32	19	12	2244	2901
2002–2006	38	14	8	3526	3997
2006–2010	48	15	10	3706	4263
2010–2014	44	19	6	3495	3945
2014–2018	84 (71) ¹⁶	53	18	3130 ¹⁷	3880

Forrás: Saját gyűjtés a valasztas.hu adatai alapján. Szavazatot kapó párt alatt a nem az országos listát állító pártok támogatásával és nem függetlenként induló területi listás jelöltekre az első fordulóban leadott szavazatokat szerző szervezetet értünk.

A választáson (s ez által a pártpiaci részesedésért zajló versenyben) potenciálisan részt vevő szervezetek száma megegyezik a magukat regisztráló szervezetek számával. Ez a rendszerváltás után a 30 és 60 közötti sávban ingadozott (2. ábra). 1990 és 2010 között a szavazatot kapó, tehát legalább egy területi lista állítására képes szervezetek száma ennél lényegesen kevesebb, s az 1994-es csúcspont óta csökkent vagy stagnált. Ugyanez igaz az országos listát állító pártok számára, bár itt 2006-ban volt egy átmeneti megugrás.

2. ábra. A pártpiacon részt vevő szervezetek száma (1990–2014)

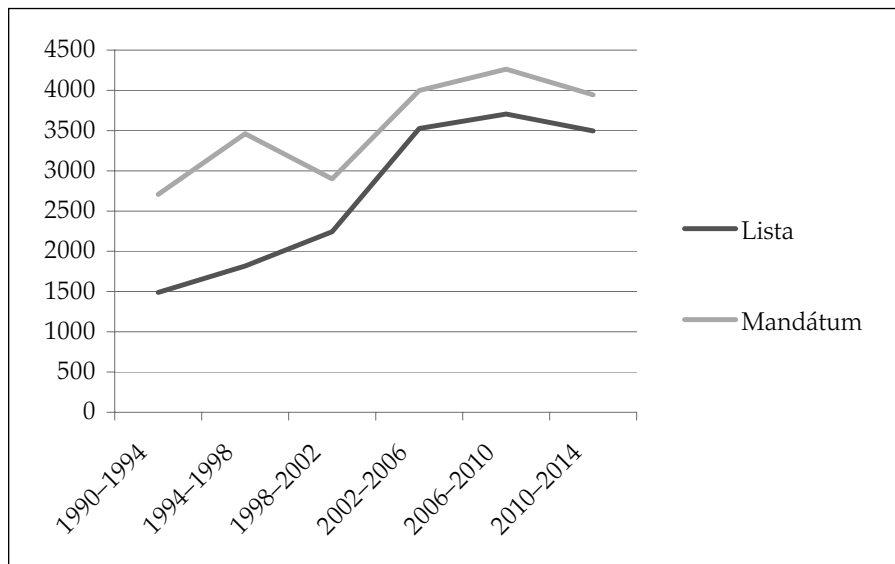


Összességében tehát a pártpiaci résztvevők száma csökkent, vagy legalábbis érdemben nem nőtt, egészen a 2014-es „big bang”-ig, mely így egy önálló magyarázatot igénylő kirívó adatnak tekinthető. Ekkor ugyanis mindhárom mutató tekintetében drasztikus emelkedés állt be: a regisztrált szervezetek száma még a nemzetiségi listák nélkül is csúcsot döntött. A korábbi rekord majd kétszeresét közelítette eközben a szavazatot kapó pártok száma, és a rendszerváltás után még nem látott mennyiségű országos lista került fel a szavazólapra. Az 1. hipotézis tekintetében ez módszertanilag kedvező adat, hiszen amennyiben kimutatható a belépési korlátok csökkentése a 2014-es választás előtt, az okság legalább egyik feltétele, a korreláció már megvan.

A versenyben részt vevő pártok mellett fontos piacszerkezetet meghatározó tényező a piaci koncentráció mértéke (3. ábra).

Ezt a szakirodalomban bevett Herfindahl-index segítségével megvizsgálva 1990 és 2006 között a koncentráció erősödését mutathatjuk ki. A két váltópárt által dominált rendszer 2010-re az MSZP meggyengülésével és a Jobbik színre lépésével egy még mindig erősen koncentrált, de inkább háromosztatú teret rajzolt meg. Ezzel együtt a gazdasági analógia alapján – amely szerint 1800 feletti értéknél már koncentrált piacról beszélhetünk – a pártpiac mind a listás szavazatok, mind a parlamenti mandátumok tekintetében rendkívül koncentrált volt.

3. ábra. Koncentráció a pártpiacon: a listás szavazatok és mandátumok Herfindahl-indexe



A 2010-es és 2014-es választások az így kialakult piacszerkezetben drasztikus változást már nem hoztak. A parlamenti pártpiaci szerkezetet jellemző mandátumszám-koncentráció gyakorlatilag stagnált, míg a listás koncentráció csökkent, elsősorban a Fidesz által elvesztett bő 400 ezer szavazat miatt (a nemzetiségi listák bevétele vagy elhagyása nem okoz érdemi módosulást). A két mutató 2014-es eredménye közötti eltérés a kormányzó párt számára kedvező választási jogi szabályozás számlájára írható, ami – figyelemmel arra, hogy formális politikai jelentősége csak a mandátumszámnak van – megint csak biztató, ezúttal a 2. hipotézis szempontjából. Nézzük ezek után a hipotézisek magyarázó változóit!

Magyarázó változók: belépési korlátok a nem kormányzati piacokon

Belépési korlátok a részvételi piacon

Cikkünk kiindulópontja szerint a regisztrált pártok és a szavazatszerző pártok csoportja eltérő sajátosságokat mutat, amely összefüggésben lehet a részvételi és a pártpiac eltérő jellegzetességeivel. Ennek megfelelően a belépési korlátokat is célszerű külön tárgyalni – különösen mivel az bizonyos esetekben nem is beszélhetünk érdemi korlátokról.

Ennek eklatáns példája az, hogy a regisztrált pártok „részvételi” piacára a rendszerváltás után jelentősebb költségek nélkül be lehetett lépni. Különösen így volt ez az alapítás kapcsán: a párttörvény mögöttes jogát adó egyesülési

törvény a rendszerváltás után 10 alapító nyilatkozatával már lehetővé tette társadalmi szervezet alapítását (Halmi, 1993: 43.). A pártok, mint speciális szervezetek, esetében ezen felül olyan minimális többletterhet jelentő kötelezettségekkel szembesültek, mint hogy nyilván kell tartaniuk tagjaikat, illetve „kötelesek minden év április 30-áig az előző évi gazdálkodásukról szóló beszámolót (zárszámadást) a Magyar Közlönyben” közzétenni (Párttörvény, 9. §). Ez, és az ehhez hasonló szabályok a rendszerváltást követően relatíve stabilak voltak (így pl. Halmi – 1993: 54. – még március 31-es leadási határidőről ír). További kötelezettséget jelent, hogy az állami támogatásban részesülő pártok gazdálkodását az Állami Számvevőszék évente ellenőrzi, ez azonban a részvételi piacot értelemszerűen nem érinti.

Figyelemmel a fenti kötelezettségekre a pártok adminisztratív (de, persze, nem politikai) működtetése csak kis mértékben haladja meg az egyesületek működtetésének költségeit (miközben a részvételi piacon történő jelenléthez bőven elegendő ez utóbbi is!). Az országgyűlési választásokról szóló törvény így például mindössze a párttörvény szerint alapított szervezetek nyilvántartásba vételét írja elő. A választási eljárásról szóló törvény 119. § (1) se ró a pártokra nagy terhet, amennyiben feladatukként mindössze annyit határoz meg, hogy „a szervezetet, amely jelöltet vagy listát kíván állítani, a választás kitűzését követően jelölő szervezetként be kell jelenteni a Nemzeti Választási Bizottságnál”.

Mindezeket figyelembe véve 10 természetes személy az eljárást kellő időben a választás előtt megindítva, lényeges adminisztratív terhek és költségek nélkül képessé válhat a jelöltállításra. Egy magánszemély saját lakhelyét felajánlva, az alapító okiratot némi jogi segítséggel elkészítve, és évi 100 ezer forintnál kisebb ügyvédi és más működési költséggel akár a saját baráti, családi környezetéből is képes lehet egy párt jogszerű felállítására és választási regisztrációjára.

Ez az elemzés tehát minimális formális költséget mutat a részvételi piacra történő belépésre, az érzékelhető politikai befolyás megszerzése ugyanakkor nyilvánvalóan komolyabb költségekkel párosul. Hogy pontosan mekkorával, azt nehéz lenne társadalomtudományos eszközökkel felmérni, de jelen céljainkhoz ez nem is feltétlenül szükséges. Ha be lehet mutatni, hogy – bizonyos feltételek fennállása esetén – az előző ciklusban állami támogatásban nem részesülő párt kimutatható médiajelenlétet képes elérni, az automatikus következtetésként adhatja, hogy a részvételi piacra alacsony a belépési korlát.

Egyetlen példaként itt, a 2014-es választások előtt Schmuck Andor és Szociáldemokraták névre hallgató pártját hozzuk fel. A pártnak, az évszázados történelemre visszatekintő MSZDP, mindössze „politikai” jogelődje volt¹⁸ és a nyilvános információk szerint Schmucknak a 2010-es országgyűlési választások idején nem volt befolyása a pártra.¹⁹ Ezt követően 2011 októberében lett az MSZDP főtitkára,²⁰ 2012 júliusában ügyvezető elnöke,²¹ hogy aztán 2013

májusában sóval hintsék be az elődszervezetet és megalakuljon a Magyar Szociáldemokraták Pártja,²² a korábbi ügyvezető elnökletével. A 2014-es kampány idejére így Schmuck Andor egy olyan pártot vezetett, amely az adott vezetőséggel és szervezettel először vett részt országgyűlési választáson. Ilyen háttérrel a legnagyobb nézettségű politikai vitaműsorokban Schmuck szinte állandó szereplőnek számított a kampányban. Egyetlen rövid időszakot kiemelve: a Hír TV Magyarország Élőben c. műsorában 2014. február 25-én,²³ az ATV Egyenes beszéd című műsorában február 28-án,²⁴ a Magyar Televízió Ma Reggel című műsorában március 4-én²⁵ szerepelt – egy, a közvélemény-kutatásokban nem szereplő párt képviselőjében.

Annak vizsgálata túlmutat a jelen cikken, hogy a média-hozzáférést milyen tényezők határozzák meg, illetve, hogy ez hogyan változott a rendszerváltás után. Itt elég annyit rögzíteni, hogy egy, az előző választáson nem indult párt számára az adott időszakban nem volt lehetetlen a bekerülés még a legnagyobb hozzáférést jelentő médiatermékekbe sem, ennyiben pedig a belépési korlát a *részvételi* piacra önmagában nem tekinthető magasnak.²⁶

Belépési korlátok a pártpiacon

A pártpiacon a formális belépési korlátok egy része hasonlatos a részvételi piachoz. Ide tartozik eminensen a pártalapítás kérdése, amelyet az előbb tárgyaltunk. A pártok működtetése kapcsán ugyanakkor többletterhet jelent a regisztráción túl a választási részvétel költsége, amelyet így külön is meg kell vizsgálnunk.

A választások résztvevőit korábban három kategóriába osztottuk, melyekhez nyilvánvalóan különböző költségintézkedések tartoznak. A legnagyobb ezek közül az országos/pártlista állításához kapcsolódik, amely így a pártpiac egy köztes szintű formális meghatározását jelenti, egyfelől a parlamenti pártok, másfelől a részvételi piacból kiemelkedő, például a területi listát állítani képes résztvevők között.²⁷ Az országos lista állítása a rendszerváltás után az egyéni jelöltek állításához kapcsolódott, így az elemzést is ezen a két szinten kell elvégezni.

Az egyéni választókerületben (EVK) a jelöléshez 2014-től legalább ötszáz választópolgár ajánlása szükséges, korábban, a rendszerváltás után stabilan 750 volt.²⁸ Az ajánlás szintén változatlan módon, a köznyelvben kopogtatócédulaként ismert, ajánlószelvények segítségével zajlott – ezt 2014-től váltotta fel az ajánlóívek rendszere. Stabil volt 2010-ig a szabályozás a tekintetben is, hogy az országos listaállítást a 7 területi lista állításához kötötte, amihez minimálisan a 7 legkisebb megye 14 egyéni választókerületében kellett összegyűjteni a 750 ajánlást. Ehhez a 10500 jól célzott ajánláshoz képest 2014-ben már 27 EVK-ban kellett 500 ajánlást beszerezni, ami ennél 3000-el több. A belépési korlát ugyanakkor valójában lényegesen csökkent a többes ajánlás 2014 előtt tiltott intézményének bevezetésével.²⁹

A formális listaállítási korlátok teljesítése után a második fontos adminisztratív pártpiaci szűrő a pártlistáról szerzett mandátumok esetében alkalmazott küszöb. Itt az 1994-es választás óta változatlan az 5%-os határ. Ugyanakkor az 1990-es 4%-ról 1 százalékponttal emelkedő küszöb nem volt valódi belépési korlátváltozás, ugyanis ugyanaz a 6 párt került be az új feltételek mellett is, mint négy évvel korábban. Sőt, már 1990-ben is bejutott volna a legkisebb parlamenti párt, a KDNP, a későbbi magasabb küszöb mellett is.³⁰

A szinte minden szempontból stabil szabályozás mellett érdemi változás csak a párt- és kampánytámogatás területén ment végbe (ide értve a számunkra itt kevésbé fontos pártíngatlanok szabályozását). Az alapok itt is stabilak voltak ugyanakkor: a párttörvény a rendszerváltás óta 25%-ban egyenlően, 75%-ban szavazatszám-arányosan osztotta szét az éves költségvetési törvényekben e célra rendelkezésre bocsátott összeget.

Ami a támogatási küszöböt illeti, Smuk (2007: 119.) közlése szerint nemzetközileg nem ritka a finanszírozás mértékének az előző választásokon elért eredmény alapján történő megállapítása, amely, szemben a magyarországi 1%-al, Lengyelországban és Oroszországban 3 százalékos. Ez csökkenti a belépési korlátot, amit azonban ellentételez a frakciók rendelkezésére álló keret, mely így növeli a kisebb pártok relatív lemaradását.³¹ Szintén emeli a már bent lévő piaci szereplők relatív forrásait a pártalapítványokról szóló szabályozás 2003-as megalkotása. Hogy ez mennyire valós belépési korlátemelkedés volt, arról tanúskodik Kupa Mihálynak, a Centrum vezetőjének akkori levele az országgyűlés elnökéhez, amely szerint „a pártalapítványokról szóló törvény diszkriminálja a parlamenti küszöbön elbukó szervezeteket.”³²

Az alfejezetben a belépési korlátok, mint magyarázó változók alakulását vizsgáltuk a részvételi és pártpiacon. Megállapítottuk, hogy a rendszerváltás után a részvételi piacra való belépésnek érdemi kemény korlátja nem volt. A puha korlátok kapcsán vizsgált média-hozzáférésnél pedig bemutattuk, hogy – legalábbis bizonyos időszakokban – ez sem jelentett áthidalhatatlan akadályt olyan szereplőknek, akik az előző választáson nem indultak/nem jutottak be a parlamentbe. A pártpiaci belépési korlátok is csak kicsivel nagyobb változottságot mutattak: a listaállítási, bejutási és támogatási küszöbök a 2010–2014-es ciklus előtt relatíve változatlanok voltak,³³ míg a finanszírozás tekintetében mind a de jure, mind a de facto (pl. kampányköltség) korlátok emelkedtek.³⁴

Mindezek fényében a pártpiacon belépési korlátokat érintő legnagyobb mértékű és legáltalánosabb változást a 2010–2014-es ciklus jogszabály-módosulásai és médiaátrendeződései hozták (ezekről részletesen ld. később).³⁵ A korábbi, relatíve stabil időszakhoz képest így a 2014 előtti változások egy olyan beavatkozást jelentenek, amelynek segítségével már vizsgálható a variáció a

2014-es változás és a korábbi választások között a piaci részesedés különböző mutatói esetében.

Az alábbiakban így először azt vizsgáljuk, hogy a 2010 előtti időszakban a relatíve állandónak tekinthető kemény és puha belépési korlátok mellett milyen tényezők befolyásolhatták a pártpiaci folyamatokat. Másodsorban pedig górcső alá vesszük a 2010–2014-es változások stratégia háttérét és empirikus következményeit a politikai piramis összekapcsolódó piacokat feltételező elméleti keretéből kiindulva.

A belépési korlátok hatása a pártpiaci szerkezetre

A rendszerváltás utáni időszakot a belépési korlátok tekintetében két részre bonthatjuk: a 2010–2014-es ciklus előtti és az ezt követő időszakra. E két periódusban egy empirikus elemzés alapján más-más tényezők hatottak jobban az egyes pártpiaci részesedés-indexekre.

1990–2010: Változatlan belépési korlátok, növekvő koncentráció mellett stabil pártpiac

Az első hipotézis szerint a belépési korlátok emelése az adott piacon csökkenti a szereplők számát. Mint láttuk a rendszerváltás után a formális belépési korlátok relatíve stabilak voltak, míg a pénzügyi, illetve média fronton valamelyest emelkedhettek. Ez alapján „előrejelzésünk” szerint a szervezetek számának csökkenni, a koncentrációnak pedig növekednie kellett. Az 1. és 2. ábra szerint ezek tendenciaszerűen érvényesültek is. A választásról választásra országos listát állító pártok stabil képet mutattak. Az országos lista állítására a rendszerváltás után rendre egy, a potenciális indulóknál szűkebb (6-15 darabos) pártcsoport volt csak képes, míg az előző választásokon is listaállítóként induló pártok aránya az összes lista közül rendre kétharmad-háromnegyed volt (5. táblázat).

5. táblázat. Országos listát (OL) állító pártok 1990–2014

OL-t állító szervezetek listaállítása az előző ciklusban	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Igen (%)	10 (67%)	8 (67%)	6 (75%)	7 (70%)	4 (67%)	6 (33%)
Nem	5	4	2	3	2	12
Összes OL	15	12	8	10	6	18

Megjegyzés: 2014-ben az MSZP–Együtt–PM–DK–MLP-listát az MSZP, az SMS listát a CM, míg a JESZ listát az MDF „örökösének” tekintettük, a jogutódlás, illetve személyi átfedések nyomán.

1994 és 2014 között rendre legalább kétszer annyi párt tudta megismételni a megfelelő számú és elhelyezkedésű kopogtatócédula összegyűjtését, mint

ahány sikeres első próbálkozó volt. A korábbi listaállítók közül a parlamenti frakcióval is rendelkező indulók esetében ez az arány még jobb, az ilyen szervezetek ugyanis egyetlen kivétellel (! – 2010: SZDSZ) eljutottak a következő választáson az országos listáig.³⁶ Másfelől az egyszeri listaállítók közül egyiknek sem volt korábban saját jogon megszerzett frakciója, a frakcióig jutó MIÉP mellett 2010-ig ráadásul csak a Centrum párt tudott eljutni a legalább két választáson való részvételig. Ezen adatok alapján minden mást adottnak véve azt feltételezhetnénk, hogy a megelőző ciklusban frakcióval rendelkező szervezetek jó eséllyel újra eljutnak az országos listáig, míg körülöttük szinte választásról választásra cserélődik a „statiszta-gárda”.

E tekintetben az egy százalékos állami támogatás érdemi belépési korlátnak, s ez által stabilizációs tényezőnek bizonyult. Ez kialakította a *küszöb alatti pártok* csoportját, amelyek rendszerint több választáson keresztül képesek voltak az országos lista állítására. E pártok mutatnak pártszerű működésre utaló jeleket (pl. tartanak kongresszusokat), de választott funkcióba csak a legritkébb esetben tudják jelöltjeiket juttatni. Ide tartozik a legklasszikusabb példa – a Munkáspárt – valamint az Agrárszövetség, a Vállalkozók Pártja és az MSZDP. Ezek már mind részt vettek az 1990-es választáson, de folyamatos részvételük a magyar belpolitikában nem járt együtt annak érdemi befolyásolásával. Kiszorítási hatásuk ugyanakkor érvényesült.

Azon pártok közül (a vizsgált időszakban 16 ilyen volt), amelyek országos listájukon nem érték el az egy százalékos – s az ezzel járó állami támogatást – ugyanis a következő választáson egyetlen egy sem ért el 1 százalék feletti eredményt. Az 1%-os küszöb mellett a súlyosztó felé mutató fontos tényező a pártszakadás:³⁷ a 27 előző időszakban frakcióval rendelkező listaállító közül 6 nem volt képes újra képviselőcsoportot alakítani. Ezek közül egyedül a MIÉP (2002) nem ment át pártszakadásra az előző ciklusban, a többiek igen. Ha ezt megfordítjuk, akkor ismét egy belépési korlát (a frakciótámogatás) hatékony stabilizáló szerepét látjuk (pl. a ciklust függetlenként befejező FKGP, 2002-ben és MDF, 2010-ben).³⁸

Mindezt figyelembe véve a stabilitást fenyegető gyors karriert az időszakban jellemzően a meglévő establishmenttel szemben fellépő protest pártok tudtak befutni akár úgy, hogy a potenciális indulók B-ligájából lépnek fel (Jobbik, 2010), vagy, hogy meglévő társadalmi bázisokból zöldmezősen, a potenciális indulók mezőnyét átugorva jelentkeznek (LMP, 2010). Nekik ugyanakkor – jelentős részben az állami támogatások hiányában szinte reménytelen ciklusközi politizálás miatt – általában „egy lövésük” van arra, hogy a protest szavazatokat politikai erővé konvertálják. Ez a kísérlet korábban többször sikertelen volt (Köztársaság Párt, Centrum Párt), míg a 2010-es politikaellenes hangulatban mindjárt két sikert is hozott (LMP, Jobbik – ez utóbbi a kispárti létet átugorva egyből középpárt lett).

A fentiek alapján a kemény korlátok közül az 1 százalékos, illetve az 5 százalékos küszöb is érdemi stabilizáló tényező volt az időszakban (természetesen pénzügyi következményeikkel együtt). A kampánytámogatási szabályok „befagyása” pedig már kifejezetten a koncentráció, az inkumbens pártok irányába hatott. A részleges kivétel ez alól továbbra is a 2010-es választás volt, amit joggal tekinthetünk emiatt a térképet átrendező kritikus választásnak.

Ha mindezek fényében a belépési korlátok hatása ebben az időszakban stabilizálóan hatott is a pártpiacra, ez csak egy részleges szempont a teljes pártpiac dinamikájának megértése szempontjából. A hipotézis ugyanis nem írja elő, hogy a belépési korlátok magyarázzák a *legjobban* a részvételi és pártpiaci folyamatokat. Azaz csak azt magyarázza, hogy ha változik egy adott irányba a jogszabályi környezet, akkor ez hogyan befolyásolhatja e folyamatokat. De e korlátozott hatás semmiképpen nem ír le monokauzális viszonyt a választási szabályok és a pártpiac átalakulása között.

Számunkra itt csak az a fontos, hogy a szereplők változtak ugyan, de számuk és a mandátum-koncentráció alakulása megfelelt a feltételezésnek. A feltevés ráadásul korántsem volt túlterjeszkedő: mindössze annyit állított, hogy a két változó (a belépési korlátok és a pártpiaci szerkezet) között van – és egy meghatározott irányba mutató – kapcsolat. A hipotézisből ugyanakkor *nem következik, hogy más tényezők ne hatnának* arra, hogy mely konkrét pártpiaci tényezők járnak sikerrel vagy buknak el.

A dolgozat így mindössze annyit állít: az 1990 és 2010 közötti időszakban a pártpiaci szerkezet alapvetően stabil volt, melyben fontos szerepet játszottak a szintén stabil belépési korlátok. Ebből pedig egyenesen következik az is, hogy a pártpiacot kevésbé a bent lévők stratégiai döntései határozták meg (talán a kampányfinanszírozás kivételével), semmint a modell szempontjából külső folyamatok. Számunkra márpedig a döntések, és nem a szándékok a fontosak: így pl. nem érinti a hipotézist, ha a kétharmados szabályok miatt az aktuális kormánypárti szándékok ellenére nem volt meg a többség a változtatásra. Ha stabil a pártpiac, miközben stabil a jogszabályi környezet, az *megfelel* a hipotézisnek, függetlenül ennek okaitól. Ennél pedig az elméleti keret szempontjából már csak az a kedvezőbb, ha a jogszabályi keretek változását arányosan követik a pártpiaci változások is. Márpedig e tekintetben az 1990–2010-es időszak alapvetően eltérő karaktert mutat, mint a 2010–2014-es.

2010-2014: Stratégiai döntések, változó belépési korlátok, pártpiaci átrendeződés

A pártpiaci belépési korlátok szabályozásában a rendszerváltás után egy ciklusban történtek alapvető változások: 2010 és 2014 között. Lényeges pontokon módosult szinte minden olyan törvény, s így különösen a választási eljárásról szóló jogszabály, amely ezen korlátokat szabályozza. Ezek, a politikai szereplők viselkedésének áttételével, drasztikusan átrendezték a pártpiaci szerkeze-

tet a listaállítási dimenziójában,³⁹ miközben szinte érintetlenül hagyták a pártok számára végső optimalizációs célként tételezett mandátum-koncentrációt. A regisztrált szervezetek és a listaállításra képes szervezetek közötti olló zárult – miközben egy másik dimenzióban, a frakcióalakítás tekintetében nem hozott hasonló földrengésszerű változásokat. Ide tartozó feltevésünk, a 2. hipotézis szerint, hogy ez nem is volt a jogalkotó célja. Az új szabályokat az ellenzék támogatásának hiányában elfogadó Fidesz–KDNP a szabályváltozások hatását a politikai piramis egy magasabb szintjére, a *kormányzati piacra célozta*, miközben az ellenzék megosztottsága a pártpiacon is kielégítő lehetett a Fidesz stratégiai számára.

A Fidesz stratégiai viselkedésének egyértelmű bizonyítása természetesen nem lehetséges az érintett pártvezetők ez irányú nyilatkozatai hiányában.⁴⁰ A legtöbb amire törekedhetünk, egy stratégiai logika kiemelése a döntésekből, a belépési korlátokat szabályozó kulcselemek és a döntéshozók érdekeinek összepárosításával. A szakirodalomban bevett célirányos befektetések plusz manipulált szabályok kombinációja márpedig számos empirikusan is igazolható ponton megjelent a ciklusban, ami legalábbis plauzibilissé teszi a 2. hipotézis érvényesülését. Vizsgáljuk meg tehát a Fidesz kormányzati piacvédő stratégiai céljait és a feltételezhetően ezekhez kapcsolódó eszközöket, amelyek együttesen egy természetes kísérletté alakították át a 2014-es választási kampányt.

A nagyobbik kormánypárt 2010 után az ország alkotmányos, közjogi berendezkedésének gyökeres átalakításához fogott hozzá. Ennek fontos eleme volt a kisebb parlament ígérete, mely legitim utat nyitott a választási, parlamenti szabályok átszabásához. Ennek sok olyan eleme volt, amely nem kapcsolódott szorosan a belépési korlátokhoz, de befolyásolta a kormányzati piaci licitet: eklatáns példa volt erre a választókerületi határok átalakítása. A kormányzati piacra (azaz a kampányra) ugyanakkor a pártpiaci szabályok átalakítása is nagymértékben hatott. A természetes monopóliumért folytatott versenyben az inkumbens Fidesz rövid távú céljai itt a következők lehettek:

- az érdemi versenytársak stratégiai opcióinak korlátozása,
- relatív kampányelőny megszerzése (pénzügyek, természetbeni juttatások, média),
- a pártpiaci szereplők számának növelése a koncentráció jelentős (!) csökkenése nélkül (hiszen fontos cél az ellenzék középpárti szinten fenntartott megosztottsága is).

A *stratégiai opciók* befolyásolásának első és legfontosabb eszköze a kétfordulós rendszer egyfordulósra cserélése volt. A 2010-ben két kivétellel mindenhol (sok helyen pedig már az első fordulóban) győztes Fidesz számára ez semmilyen alkalmazkodási kényszerrel nem jelentett, szemben az MSZP-n és a Jobbikon

kívüli többi szereplővel, akik ez által de facto kiszorultak a kormányzati licitból. E hatást erősítette a korábbi listás-EVK arányok megváltoztatása, melyek nyomán a képviselők többsége már az EVK-ból került ki. E változások két lehetőség elé állították a Fidesztől balra álló szereplőket, mely dilemma tökéletes kifejeződést nyert az LMP–PM pártszakadásban: vagy közös egyéni jelölteket állítanak a pártok (PM) vagy pedig lemondanak a kormányzati piaci licitről a listás ágról megszerezhető ellenzéki pártpiaci pozícióért cserébe (LMP). A lépés végső soron így egy vetélytárs kiiktatását hozta, mely végeredmény a szoros döntést hozó 2012 őszi-téli LMP-kongresszusok idején még persze nem volt borítékolható. A pártszakadás valószínűségét ugyanakkor a szabályozó egyértelműen növelte.

A stratégiai opciók az ellenzéki térfélen azáltal is szűkültek, hogy a közös egyéni jelöltekre, de külön listákra épülő választási kampány egyes elemzők szerint kakofóniát teremtett az ellenzéki oldalon, s tényszerűen feszültséghez vezettek a 2013. október 23-i baloldali ellenzéki demonstráción. Ezt követően 2014 első két hónapjában az eredetileg külön listás forgatókönyvet választó MSZP, illetve Együtt–PM stratégiát váltott s közös listát állított a DK-val és az MLP-vel. E kimenetel megint csak nem volt előre jelezhető a szabályok módosítása idején, de a belépési korlátokhoz kapcsolódó ösztönzők célirányos átalakítása minden bizonnyal tudatos döntés volt a Fidesz részéről. Egy konkrét példa volt erre a 10%-os közös listás bejutási küszöb és az Együtt–PM,⁴¹ mint MSZP-versenytárs esete: kétfordulós, arányosabb rendszerben kevesebb választó kényszerült volna megosztani szavazatát az első fordulóban a két párt között, ami világosabb, s ezáltal talán sikeresebb kihívó stratégiát eredményezhetett volna (ld. az SZDSZ 1998 és 2006 közötti példája). Harmadrészt a kampánykiadások szabályozása lefedezte a közös baloldali lista kockázatát azáltal, hogy lényegesen kisebb forrást biztosított a szereplőknek a külön indulás változatához képest.

A relatív kampányelőny megszerzése egyszerre folyt kemény adminisztratív és „befektetési” eszközökkel. Az adminisztratív eszközökkel a jogalkotó elsődleges célja a kampánypiac leszűkítése volt, ami a kormánypártok részéről az ezen túli piaci szegmensek de facto felvásárlásával/dominálásával párosult.

A legnagyobb érvágást az ellenzéki szereplők számára itt a politikai hirdetések szabályozásának átalakítása jelentette. A kereskedelmi média esetében a jogalkotó csak lehetőséget adott a politikai hirdetések befogadására, ráadásul azt is előírta, hogy mindezt csak ingyenesen teheti. Ezzel világos ellenősztönzőt teremtett a nem közszolgálati műsorszolgáltatók számára, amely egy baloldali elemzőintézet összefoglalója szerint oda vezetett, hogy „a 13 országos úgynevezett lineáris médiaszolgáltatóból egy sem élt ezzel a lehetőséggel, azaz tulajdonképpen a kormány eredeti akarata érvényesült, hiszen nem akarták, hogy a közmédián kívül megjelenjenek politikai reklámok”.⁴²

Hasonlóképpen erőteljes korlátozások léptek életbe a közterületi hirdetések kapcsán: az 5/2014. (I. 17.) Korm. rendelet betiltotta többek között, hogy reklámhordozót helyezzenek el villanyoszlopon, közút felett vagy lakott területen kívül autópályától, autóúttól és főútvonaltól számított 100 méteren belül.⁴³

Világtendencia, hogy a kampányok – és különösen a negatív hirdetések – áttolódnak a „civil szervezetek” területére. Az USA-ból ismert „politikai akcióbizottságok” (PAC) mintájára Magyarországon is megjelentek már a 2014-es kampány előtt is.⁴⁴ A pártok által irányított PAC-re volt példa a Civil Összefogás Fórum nevű szervezet, mely vezetője szerint is „készen kapta” a kreatívakat a baloldali szereplőket bíráló kampányához.⁴⁵ Az ilyen szervezetek szabályozásának hiánya legalábbis érdeke volt a jogalkotónak, hiszen ez a nemzetközi tapasztalatok szerint a jobb pénzügyi vagy barter-helyzetben lévő szereplők számára nyújt további kampánylehetőséget. Márpedig a piaci szereplők becslése szerint a CÖF a legnagyobb ellenzéki pártokat megszegyenítő lefedettséggel dolgozott 2014 elején, ami akár 300 millió forintba is kerülhetett.

A normatív szabályok mellett egyedi kormányzati döntések is segítették a Fideszt a kampányelőnyének megszerzésében (pl. a kormányzati hirdetésekben bevezetett „Magyarország jobban teljesít” szlogen díjmentes átruházása vagy a közterületi ingyenes hirdetési felületeknek a korábbinál korlátozottabb számú kihelyezése). A Fidesz mindeközben ezt az adminisztratív előnyt célirányos befektetésekkel növelte. Az előzőekben és a ciklus során végrehajtott akvizíciókkal egyrészt a párt korábbi pénztárnoka, Simicska Lajos érdekeltségébe került a közterületi hirdetési piac jelentős része (egyes becslések szerint mintegy egyharmada).⁴⁶ Hasonlóképpen Fidesz-közeliek vállalkozók váltak jelentős szereplővé a napilapok (pl. Fonyó Károly a Metropolisz megszerzésével) és a kereskedelmi rádiók piacán (Class FM – Simicska Lajos⁴⁷), míg a második legnagyobb kereskedelmi tévécsatorna, a TV2 tulajdonosi háttere legalábbis tisztázatlan módon alakult át közvetlenül a kampány előtt. Ha mindehhez hozzávesszük az NMHH adatai szerint egyértelműen kormánypárti szereplői dominanciával jellemezhető közmédiát, illetve az állami hirdetések célirányos elhelyezését,⁴⁸ akkor világos, hogy a Fidesz és gazdasági holdudvara tudatos befektetőként viselkedett a kampányt megelőzően a hirdetési- és médiapiacra.

A belépési korlátok átalakítása hasonlóan közvetlen módon érvényesült a *pártpiac* „felfordulásában”. Itt a szabályozási változások a szavazólapok felduzzasztását és/vagy az eljárás bonyolítását célozták, amelyet alapvetően három lépésben tettek könnyebbé.

Egyrészt könnyített feltételek mellett országos lista állítását tették lehetővé a nemzetiségeknek.⁴⁹ Ez egy obskúrus folyamatot indított el, melynek nyomán a regisztráltak mintegy 35 ezres táborra a normális részvételi arányok mellett

matematikai eséllyel sem rendelkezett a mandátumszerzésre. A végül 20 ezret sem elérő összesített szavazói szám (55%-os részvétel) visszaigazolta a rendszer visszásságát, miközben nagytételben vont ki szavazókat – szoros körzetekből is.⁵⁰ Másrészt a jelöltállítási folyamatban a kopogtatócédulát az ajánlóíves rendszer váltotta fel, amely már önmagában egyszerűsítette a jelölést. A valódi földindulást azonban az a szabály indította el, amely szerint „egy választópolgár több jelöltet is ajánlhat”. Ez lehetőséget biztosított nem csak a legális, de pl. a „keresztbe másolásos” aláírás beszerzésének is, mely utóbbi praktikák ráadásul a választási irodák eleve korlátozott kapacitásai és képességei⁵¹ mellett kis lebukási veszéllyel ígértek nagy kifizetődést.

A leszállított belépési korláthoz a pozitív ösztönzőt ugyanis a kampányfinanszírozási szabályok átalakítása adta. A nyilatkozó szakértők közül többen felhívták ugyanis arra az anomáliára a figyelmet, hogy miközben az egyéni jelöltek kampányköltségei esetében a vonatkozó 2013. évi LXXXVII. törvény valódi előrelépés volt az átláthatóság irányába, addig az országos listaállításhoz kapcsolódó szabályok masszív visszalépést jelentettek. Az induló kisebb pártok gyakorlatilag ingyen százmilliókat kaptak a listaállításért cserébe,⁵² amelyet a korábbi 750 helyett már 500 EVK-szintű támogató mellett 13 500 jelöléssel megszerezhettek.

Esettanulmányunkból kiviláglott, hogy a rendelkezésre álló közvetett bizonyítékok alapján a Fideszt legalábbis befolyásolhatták stratégiai céljai a választással kapcsolatos törvények pontos megfogalmazásakor.⁵³ Egy ilyen stratégia két kulcseleme a kormányzati piacon a versenytársakkal szemben a piacvédelem, a pártpiacon pedig a verseny kinyitása, s ez által a kihívó pártok kétfrontos harcra kényszerítése. Ez utóbbira számos konkrét példa felhozható, melyek közül látványos nehézséget okozott az Együtt 2014, illetve az Összefogás nevű pártok országos listaállítása: ez utóbbi esetben a baloldali ellenzék közös kampányának hozzá is kellett nyúlnia korábban bevezetett szlogenjéhez.⁵⁴ A piacvédő stratégiák szintén számos gyakorlati formát öltöttek a Bajnai-ellenes CÖF-előkampánytól a Jobbik számos 2010-es programpontjának elfogadásáig.

A Fidesz, mint inkumbens kormányzati piaci licitáló ennyiben elemzésünk szerint tudatosan használta ki a politikai piacok három szintje közötti összefüggéseket. A stratégiai cél irányába mutató lépéseket foglalja össze a 6. táblázat.

Természetesen nem zárható ki, hogy a szabályozás változásai olyan nem szándékolt eredményeket is hoztak, amelyek nem estek egybe a kormányzó pártok stratégiai céljaival. A tanulmány lényegi megállapításán ugyanakkor ez sem változtatna: a belépési korlátok változásának iránya az egyes piacokon a 2010 utáni időszakban megfelelt a Fidesz stratégiai érdekeinek.

6. táblázat. Stratégiai döntések a kormányzati- és pártpiac befolyásolására

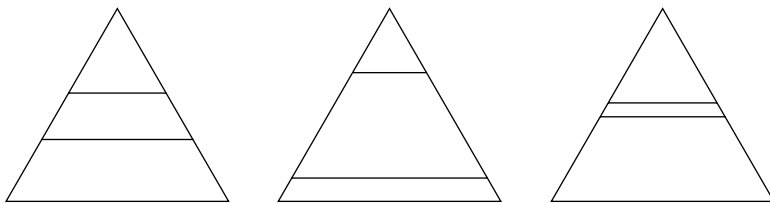
Stratégiai cél	Belépési korlát tárgya	Potenciálisan a Fidesznek kedvező változás
Stratégiai opciók korlátozása	jelölő szervezetek	csak pártok
	–	egyfordulós rendszer
	–	EVK-domináns rendszer
	közös lista	kisebb kampánytámogatás
Relatív kampányelőny megszerzése	hirdetési piac	a hirdetési piac felvásárlása
	hirdetési piac	a fel nem vásárolt hirdetési piac korlátozása
	médiapiac	állami hirdetések irányítása, felvásárlások
	választási eljárás	a szavazóköri delegáltak számának növelése
A pártpiaci szereplők számának növelése	nemzetiségi listaállítás	kedvezményes mandátum, több listaállító
	az országos lista küszöbének leszállítása	750 helyett 500 ajánlás/EVK
	jelölés megváltoztatása	kopogtatócédula helyett ajánlóív
	jelölés megváltoztatása	többszörös jelölés

ÉRTÉKELÉS: POZITÍV ELMÉLETI KÖVETKEZMÉNYEK

Tanulmányunkban amellest érveltünk, hogy az 1990 és 2014 közötti magyar politikai fejlődését vizsgálva két hipotézis érvényesült egyrészt a belépési korlátok és a piaci szervezetek közötti összefüggés, másrészt legalább egy időszakban a pártok stratégiai viselkedése ezen összefüggések kiaknázására. Ez utóbbi, a Fidesz választási reformjai egyben megrajzolták egy tipikus inkumbens párt stratégiáját: a piramis alján a belépési korlátok csökkentését, tetején pedig emelését. Egy ilyen stratégiát követő lépéssorozat meghozta eredményét az országos lista felduzzadásában, amely ennyiben tudatos kapunyitást jelentett a pártok piacán. A hatás nem is maradt el: a nagyobb ellenzéki szervezetek, illetve sajtókommentátorok több esetben pánikszerű reakciót mutattak a drasztikus tempóban benépesülő versenytér láttán.⁵⁵

Másfelől ennek inverze megadhatja egy tipikus kihívó párt viselkedési előrejelzését: a részvételi és pártpiacon a belépési korlátok emelését, a kormányzati piacon pedig csökkentését. E három tipikus stratégiát mutatja be a 4. ábra.

4. ábra. Az inkumbens és kihívó stratégia belépési korlátjai



Megjegyzés: az ábrák rendre: kiinduló helyzet, inkumbens stratégia, kihívó stratégia.

Az ellenzéki pártok ugyanis befolyásolhatják a választási játékszabályokat: ezek gyakran minősített többséghez kötöttek, vagy a szokásjog szerint konszenzusos megállapodást igényelnek (lásd például a Horn-kormány alkotmányozási folyamatát). Ráadásul nemcsak a korábban feles többségű törvények közvetlen elfogadásához, de ennek hosszú távú bebetonozásához is szükség lehet az ellenzék szavazataira. Ahogy Körösenyi (2012: 17.) írja: „versenykorlátot jelenthetnek az inkumbens olyan stratégiai lépései, amelyek révén az általa eszközölt politikai beruházásokat (pl. policy vagy intézményi reformokat) bizonyos közpolitikai területeken a licencidőszakon túlnyúló időtartamra is megvédik a változtatásoktól. Az ilyen módosításkorlátozás például politikai taktikával (pártok összejátszása) vagy a játékszabályok (pl. alkotmány, választási rendszer) manipulatív megváltoztatásával lehetséges. A politikai befektetők ezekkel helyettesíthetik a gazdaság vállalkozói számára rendelkezésre álló monopolhelyzeteket védelmező jogintézményeket.”

Ennyiben az elméleti keret a későbbi magyar politikai fejlődésre vonatkozó előrejelzéseket is tesz, az inkumbens-kormánypárti pozíción túl is.

EPILOGUS

Írásunk végén vitaindító jelleggel vizsgáljuk meg a vázolt elméleti keret néhány lehetséges normatív (demokráciaelméleti) következményét! A Fidesz belépési korlátokkal kapcsolatos 2010–2014 közötti politikai stratégiájának értékelése kapcsán az ellenzék rendre kritikus hangot ütött meg. Egyes liberális orgánumok egyenesen „előre bejelentett csalásként” aposztrofálták a 2014-es voksolást. Röviden így érdemes megvizsgálni, milyen hatása lehet a demokrácia minőségére a politikai piacok összefonódását kihasználó stratégiáknak.

Az első és legfontosabb megállapítás az lehet, hogy bár a pálya korántsem volt vízszintes, az ellenzéki pártok győzelmét pusztán maguk a választási szabályok legalábbis nem zárták ki – valószínűleg ezért is élhetett meg rövid időt a közéletben a választási bojkott gondolata. Az ellenzéki esélyeket emellett

befolyásolta saját kampányuk minősége, és a végleges indulási konstrukció kialakításának elhúzódása is (hogy a névválasztási bonyodalmakról ne beszéljünk). A Jobbik a választás előtti közvélemény-kutatásokban éppenséggel emelkedett is korábbi helyzetéhez képest. Sőt, bizonyos elemeiben az új szabályozás akár előrelépésként is értelmezhető, legyen szó a voksturizmus kiküszöböléséről vagy a nemzetiségek parlamenti képviselőletének megkönnyítéséről.⁵⁶

Nehéz lenne tagadni ugyanakkor azt is, hogy a választási szabályozás bizonyos pontokon egyértelműen korlátozta a választók információhoz való hozzáféréseinek jogait, ahogy az is nehezen lenne vitatható, hogy a „biznisz-pártok” által kampánytámogatás címen felvett ellenőrizetlen százmilliók sértik a közérdeket. Amennyiben pedig kimutatható, hogy a kormány vagy a CÖF (egy újabb politikai piac szereplői?) hirdetési a kampányidőszakban megjelenhettek a tömegmédiában, miközben másokat elutasítottak, az már de jure is sérti a pártok esélyegyenlőségét.

A stratégiai lépéssorozatot ennyiben nem lehet feketén-fehéren és vitathatatlan normatív bizonyítványban részesíteni. Ez pedig egyben rámutatott a piaci analógia bizonyos korlátaira is. A politikában ugyanis a gazdasággal elentétben a tökéletes versenytől való eltérés nem piaci kudarc, és a pluralizmus túlterjeszkedése – mint erre a „kárvallott” ellenzék felhívta a figyelmet – éppen a választás valódi szabadságát befolyásolhatja. Az elméleti keret minimális normatív kritériumaként a belépési korlátok manipulációjával kapcsolatban így talán annyit mondhatunk, hogy a szabálmódosítások nem tehetik lehetetlenné az új, innovatív szereplők bejelentkezését a kormányzati licitre.

JEGYZETEK

¹ A jelen írás fókuszában egy sajátos politika–piac–analógia elméleti és gyakorlati következményeinek vizsgálata áll. Miközben az írás témája szorosan kapcsolódik a magyar pártok és pártrendszer kapcsán vizsgált jelenségekhez, kutatási kérdése az ott szokásostól eltérő. Ennyiben pedig pl. az új pártok sikerességének vagy sikertelenségének okait kutató politikai szociológiai vagy a választóinak a viselkedésével foglalkozó írásokhoz csak lazán kapcsolódik: közvetlenebb kapcsolódási pontot kínál számára a politikai intézmények és a pártok stratégiai viselkedésének egymásra hatását vizsgáló irodalom, ezen belül is a kemény belépési korlátok irodalmával nagy átfedést mutató vonulat, amely a választási reformok politikai következményeit vizsgálja (lásd például Renwick, 2010). Jellemző ugyanakkor, hogy Renwick monográfiájában nem kerül elő az itt használt értelemben a (politikai) piac kifejezés. Szintén kapcsolódást kínál a kartellpártok irodalma, ennek részletes tárgyalására ezen empirikus irányultságú cikkben azonban nincs mód.

² A piacelméleti analógiából egyenesen következik a kereslet problémája. A választópolgárok és a politikai termékek (pártok, jelöltek) kapcsolatának vizsgálata ugyanakkor a politikai piacok

fogalmának és viszonyrendszerének kidolgozása utáni lépés, amelyre e dolgozat keretei között nem vállalkozhatunk.

- ³ Vannak szerzők, akik kifejezetten a piacért és a piacon folytatott versenyről beszélnek, ami nagyjából az itt használt pártpiac és kormányzati piac megfelelője. Ezzel együtt az, ahogy Wohlgemuth (2000: 281.) az „árverésen való részvétel” belépési korlátairól beszél, szinte automatikusan vezet ahhoz, hogy felismerjük: a pártpiac nem egy másik (a kormányzati) piac „előszobája”, hanem egy saját szerkezettel rendelkező piac. Ezt a felismerést tartalmazza már Schleicher (2004) cikke, aki pl. a választási piachoz képest az előválasztási piacról már mint „downstream marketről” beszél.
- ⁴ A prezidenciális rendszerek politikai rendszere az itt közölnél komplexebb piaci elemzést igényel, ez azonban nem tárgya a jelen tanulmánynak.
- ⁵ Az itt közölt háromszintű piaci elemzés az általam ismert szakirodalomban nem jelenik meg. Ennyiben eredeti munkának tekinthető, persze csak amennyire bármilyen – „óriások vállán álló” – kutatói munka annak tekinthető. Az elemzés kiindulópontja márpedig egyértelműen a schumpeteri, illetve ennek nyomán wohlgemuth-i írásokból eredeztethető.
- ⁶ Miközben intuitíve a kormányalakítás szintjére is oligopol szerkezetként tekinthetnénk, a kérdés logikus átgondolása nyomán pont ennek természetes monopólium jellege adja a pártpiac és a kormányzati piac lehatárolásának lényegét. Ez utóbbi elméleti analógiáját a vonatkozó irodalom véleményem szerint joggal találja meg egyfajta árverésben egy szűkösen rendelkezésre álló jószágért.
- ⁷ A legsós és a középső szint piacszerkezete hasonló ugyan, de ezen belül természetesen jelentős koncentrációs különbség lehet a második szint javára.
- ⁸ A puha és kemény belépési korlátok irodalma nem keverendő össze Kornai János témánkhoz nem kapcsolódó puha és kemény költségvetési korlátra vonatkozó terminológiájával.
- ⁹ További elméleti vizsgálatot érdemelne a szereplők száma és piaci részesedése, mint függő változók közötti viszony tisztázása.
- ¹⁰ A gazdasági társaságok tárgyalása – bár jelenlétük a politikai piacon megkérdőjelezhetetlen – túlmutat a jelen elemzés keretein. Ugyanez vonatkozik a jogi személyiség nélküli politikai szereplőkre, „mozgalmakra” stb.
- ¹¹ Vö. a „Lex Bajnairól” szóló elemzésekkel, pl. <http://www.komment.hu/tartalom/20121030-jegyzet-arrol-hogy-az-egyesuleteket-kizarnak-a-valasztasokrol.html>. A cikk írásakor hatályos választási eljárási törvény szerint „jelölő szervezet: az országgyűlési képviselők választásán a választás kitűzésekor a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában jogerősen szereplő párt, továbbá az országos nemzetiségi önkormányzat, ha a választási bizottság a jelölő szervezetek nyilvántartásába felvette”.
- ¹² http://mediatanacs.hu/tart/index/1004/Politikusok_partok_a_hirmusorokban
- ¹³ A média-hozzáférést az aktuális médiapiaci helyzet mellett alapvetően meghatározza a szerkesztőkre szinte pártállástól függetlenül jellemző tekintélytisztelő. Korábbi pártelnököknek, minisztereknek vagy frakcióvezetőknek – akik sok esetben egybeesnek a politikai népszerűségi és ismertségi listák szereplőivel – könnyebb hozzáférésük van (jó példa erre a 2014-es kampányban Schmuck Andornak, Fodor Gábornak vagy Bokros Lajosnak) mint az új szereplőknek (pl. a 4K! vagy a JESZ relatíve ismeretlen vezetői).

- ¹⁴ Kozma (2007: 43.) a közgazdaságtanban megszokottól eltérő módon, ugyanakkor egyes politikatudományi írásokat követve, az értékösszegekből való részesedéssel határozza meg. Az elv és az eredmények ugyanakkor hasonlóak: 1990 és 2006 között a koncentráció a területi listás eredmények tekintetében szigorúan monoton emelkedett, míg a parlamenti mandátumok tekintetében kevésbé egyértelmű trend rajzolódott ki. Kozma cikke hasznos referencia a tekintetben is, hogy a választási rendszert, mint magyarázó változót használja a pártrendszer megértése szempontjából, miközben a politikai piaci analógiát nem használja, és a jelen cikkel ellentétben a fókusza sem a belépési korlátokon van.
- ¹⁵ Mivel pártokról van szó, ebbe nem számítanak bele a nemzetiségi listák. Köszönöm Róna Dániel és Kis György Márk egyes hiányzó adatok beszerzéséhez nyújtott segítségét.
- ¹⁶ A nemzetiségi listákkal együtt. Zárójelben a 13 nemzetiségi lista nélkül vett érték.
- ¹⁷ A nemzetiségi listák nélkül. A listákkal kiegészített koncentrációs adat: 3106. Mivel e két adat érdemben nem tér el, a szavazók két csoportra osztása elsősorban egyes, szoros eredményt hozó EVK-kban lehetett fontos, ha egyáltalán.
- ¹⁸ <http://www.magyarhirlap.hu/uj-partot-alakitanak-az-mszdp-helyen>
- ¹⁹ „A 2010-es országgyűlési választások előtt Schmuck tárgyalta Mesterházy Attilával, Herényivel, Retkes Attilával és másokkal is, de végül egyikükkel sem kötött megállapodást. A jövő hónapi önkormányzati választások előtt viszont megegyezett az MSZP-nek búcsút intő Kapolyi László szociáldemokrataival: Schmuck függetlenként, de az ő támogatásukkal indul.” http://magyarnarancs.hu/belpol/schmuck_andor_portreja_-_futott_meg-74527
- ²⁰ http://nol.hu/belfold/schmuck_andor_a_szocdemek_fotitkara
- ²¹ http://os.mti.hu/hirek/76766/mszdp-demokracia_es_igazsagossag-magyarorszagi-szocialdemokrata_part_kongresszus
- ²² <http://www.magyarhirlap.hu/uj-partot-alakitanak-az-mszdp-helyen>
- ²³ <http://mno.hu/magyarorszageloben/meghivo-1212861>
- ²⁴ http://www.atv.hu/video/video-20140228-schmuck-andor?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_201403
- ²⁵ <http://www.hirado.hu/2014/03/04/schmuck-5-0-at-var/>
- ²⁶ Az itt vázolt kis példa mellett természetesen számos más sikeres belépő is megvizsgálható lett volna az LMP-től a Jobbikon át a Centrum pártig.
- ²⁷ De facto az országos listát állító pártok mindegyike persze nem vesz feltétlenül részt a két választás közötti időszak politikai küzdelmeiben, így további pártpiac-definíciók is hasznosak lehetnek.
- ²⁸ http://www.mtafk.hu/konyvtar/Magyarország/Magyarország_terkepekben_Parlamenti_valasztasok.pdf
- ²⁹ Ezt csak minimális mértékben ellensúlyozta a 9 megyében történő jelöltállítás elvárása, hiszen a kis megyékben a korábbival szemben már elég volt egy jelölt is.
- ³⁰ Kozma (2007: 49.) áttekintése kitér a töredékszavazatok számításí módjára és a közös listák változó szabályaira is, ezek ugyanakkor – miközben érdemi választási reformok – közvetlenül nem érintik az itt tárgyalt *belépési korlátokat*.
- ³¹ Hogy ez pontosan mennyi, azt a parlamenti adatokból részben rekonstruálni lehet: http://www.parlament.hu/kepv/kepv_csop.htm.

- ³² http://magyarnarancs.hu/belpol/torveny_a_partalapitvanyokrol_minden_szentnek_a_keze-61458.
- ³³ Erre a megállapításra jut Kozma (2007: 49.; 60.) is: 1990 és 2006 között „a választójogi szabályozás tehát gyakorlatilag nem változott.” A sors iróniája és egyben érdekes módszertani probléma, hogy miközben a cikk megjelenése idején igaz volt az a megállapítás, hogy a „pártrendszerben megfigyelhető dinamika fő okozója [...] nem a választási rendszer”, addig a 2010–14-es reformok ezt az összefüggést legalábbis árnyaltabbá tették. Fontos persze ismét hangsúlyozni, hogy a két tanulmány fókusza eltér: mi itt csak a választási reformok belépési korlátokat befolyásoló elemeinek hatását vizsgáljuk.
- ³⁴ Ld. pl. www.valasztaskutatas.hu/kiadvanyok/parlamentivalasztasok-2006/juhasz-gabor-keses-kampanyforintok-kampanyfinansziroz-as-2006/view.
- ³⁵ Fontos itt hangsúlyozni, hogy a jogszabályi változások hiánya nem jelenti azt, hogy a korábbi időszakok kormánypártjainak ne lett volna *szándéka* ezek módosítására. Az, hogy erre miért nem került sor már egy további elemzés tárgya lehetne, ahogy az is, hogy a kétharmados szabályok mennyiben akadályozták e szándékok érvényesítését.
- ³⁶ A rendszerváltás utáni 11 frakcióalapító szervezet közül ciklusonként rendre 8, 7, 6, 4, 5, 5 frakcióképes szervezet volt. Az eredményen az sem változtat, hogy az adott ciklus elejével ellentétben az FGKP-nek az első, a KDNP-nek a második, az MDF-nek az ötödik ciklus végére már nem volt frakciója.
- ³⁷ A rendszerint egy esélyt kapó zöldmezős beruházásokkal szemben lehetséges már létező jogi személyek barnamezős átalakítása is, valamilyen korábbitól (a korábbi kormány–ellenzék be-sorolástól) eltérő politikai cél és az ehhez tartozó stratégia érdekében. Ilyen irányváltásokat ugyanakkor a rendszerváltás óta nem nagyon toleráltak a választók: megbukott a Giczy-féle KDNP-reform, ahogy az SZDSZ és az MDF együttműködése 2010-ben, míg a talán legközelebbi példa, a Fidesz balról-jobbra történő átpozicionálása esetében a pártot a választók küldték 1994-ben ellenzékbe, a pártelnök Orbán Viktor ténylegesen oldalváltásra irányuló stratégiája mellett. Figyelemmel a barnamezős átalakítások jogi igényeire, eddigi relatív sikertelenségük mellett gyorsaságuk sem szól feltétlenül mellettük, amikor politikai vállalkozók a pártrendszer „megrázására” törekednének.
- ³⁸ E példákkal szemben az anyapártból *kivált pártoknak* a magyar választástörténetben kevés kivétellel nem termett sok babér. Ez alól az egyetlen igazi kivétel a MIÉP: a pártnak első próbálkozásra ugyan a küszöb közelébe sem sikerült jutnia (1,58%), de utána egy évtizedre a mandátumbecslekések számára tényező maradt. Ugyanez nem sikerült az MDNP-nek, amely azonban egy újabb klasszikus túlélési stratégia mintája lett. A sikertelen '98-as választás után még volt ugyan egy fennmaradási kísérlete (Békejobb 2000), de utána sokan betagozódtak a blokkjuk vezető pártjába, a Fideszbe, például Barsyné Pataky Etelka. Mások más utakat kerestek, így tett Mile Lajos (LMP) és Pusztai Erzsébet (MoMa). Egy újabb klasszikus példa az MDF „bentmaradó” fele, amelyet két választáson keresztül a Fidesz tartott lélegeztetőgépen: önállóan indulva nem jutott volna be 1998-ban és 2002-ben, amelyen először EVK-megállapodással, másodszor közös listával segítettek. Más úton egy parlamentből kiesett párt már komoly oddsokkal néz szembe: ez egyelőre nem sikerült a MIÉP-nek, az MDF/MDNP/JESZ/MoMa, illetve az SZDSZ/SZEMA/Liberálisok/SZPE konglomerátumnak, az FKGP/EKGP-nek, és egyetlen képviselőjével az LMP-

ből kivált PM sem alakíthatott önálló frakciót 2014-ben (a többiekkel ellentétben a jogutód nélküli megszüntetés alatt álló SZDSZ-nek erre később sem lesz esélye). Az egyetlen újraélesztett párt a Fidesz által feltámasztott és ezáltal háromszor is frakcióhoz jutó KDNP. A sok kicsi ebben az esetben ritkán megy sokra, ahogy a Békejobb csírájában elhalt kísérlete, illetve a 2010-es hibrid MDF–SZDSZ-lista sikertelensége is mutatja.

- ³⁹ A korábban választásról-választásra stabil kétharmados listaállító mag egyharmados arányra csökkent, azaz többségbe kerültek az új pártok. E nagy átalakulást már a regisztrált pártok számának megugrása is előre jelezte.
- ⁴⁰ Bár bőven voltak a tanulmány állításaival összhangot mutató megnyilvánulások. Gulyás Gergely, több témába vágó törvényjavaslat fideszes ügygazdájaként egy fórumon pl. arról beszélt, hogy „az átalakításnál szerény, minimális elmozdulás történt a kormányzati stabilitást erősítő többségi választási rendszer irányába [...]”. Azt mondta, az 1990-ben minisztertanácsi rendelettel létrehozott választókerületi rendszer durván a mindenkori baloldal számára kedvező beosztás volt, ez pedig azt jelenti, hogy „hat demokratikus választáson lejtett a pálya”. <http://www.magyarhirnap.hu/nezopont-199-bol-116-mandatumot-szerezne-a-fidesz-kdnp#sthash.uCg0DAJx.dpuf>
- ⁴¹ Az, hogy a Fidesz a kampány korai szakaszában érdemi kihívóként tekintett Bajnai Gordonra, nem csak az alább tárgyalandó CÖF-kampányban, de az ún. Lex Bajnai tervezetében is megnyilvánult, mely egy pillanatnyi megingás után már ismét tiltotta volna az egyesületek pártként történő regisztrációját (ami valójában visszatérés volt a korábbi szabályozáshoz): http://nol.hu/lap/mo/20121031-nem_lesz_lex_bajnai_a_torvenyben
- ⁴² http://nol.hu/belfold/miert_nem_lesznek_politikai_hirdetesek_a_kereskedelmi_tevekben_
- ⁴³ http://tasz.hu/files/tasz/imce/tasz_mhb_ekint_kampanykorlatozas_20140124.pdf
- ⁴⁴ Emlékeztet közülük az ún. Magyar Vizsla újság esete a 2006-os kampányból, amelyet formálisan az „Adózók Érdekvédelmi Szövetsége” terjesztett, de sok szálon kötődött a Fideszhez.
- ⁴⁵ <http://magyarnarancs.hu/belpol/tulbiztositas-88944>
- ⁴⁶ <http://magyarnarancs.hu/belpol/tulbiztositas-88944>
- ⁴⁷ http://nol.hu/belfold/20140110-simicskae_a_class_fm?ref=sso
- ⁴⁸ http://magyarnarancs.hu/belpol/jobboldali_mediabirodalom_-_nyomaszto_mezonyfolyeny-76639
- ⁴⁹ Az országgyűlésről szóló törvény szerint: „9. § (1) Az országos nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi listát állíthat. (2) A nemzetiségi lista állításához a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezeröt száz ajánlás szükséges.”
- ⁵⁰ Ennek eredményt befolyásoló hatását persze titkos szavazás mellett és pontos preferencia-felmérés hiányában lehetetlen felmérni.
- ⁵¹ http://index.hu/belfold/2014/02/19/becsodolt_a_milliardos_erteku_valasztasi_rendszer/
- ⁵² http://igyirnankmi.blog.hu/2014/03/04/31_orszagos_listara_8_9_milliard_forint_kozpenz
- ⁵³ Különösen érdekes lenne e szempontból górcső alá venni a teljes reformfolyamatot, ugyanis az előzetes tervekben még sok ponton más álláspontot foglalt el a Fidesz-vezérkar, vö. http://index.hu/belfold/2011/07/09/egyfordulos_vegyes_valasztasi_rendszert_szeretne_a_fidesz/. Ezen belül

is külön esettanulmányt érdemelne az előzetes regisztráció intézményének felívelése és bukása, lásd például <http://magyarnarancs.hu/belpol/ertelmisegi-vita-ami-e-korul-zajlik-82271>.

⁵⁴ <http://www.origo.hu/itthon/20140306-kormanyvaltasra-csereli-a-nevet-a-baloldali-osszefogas.html>

⁵⁵ Lásd például a Népszava hírösszefoglalóját: <http://www.eszakonline.hu/itthon/65-ez-toertent/16445-roehejes-listaallitas-roehejes-sorsolassal>, illetve az Összefogas kifejezés fent említett háttérbe szorítását a baloldali közös lista szereplői részéről.

⁵⁶ Ez még akkor is igaz, ha nem a valóságtól elrugaszkodott feltevés, hogy például egy Lungo Drom vezette ORÖ mandátuma valójában a Fidesz parlamenti erejét gyarapíthatta volna.

IRODALOM

Halmai Gábor (1993): Párt, állam, jog. *Politikatudományi Szemle*, 1993/1. http://www.poltudszemle.hu/pdf/1993/1993_1/halmai.pdf

Kozma Viktória (2007): Pártrendszer és koncentráció. *Politikatudományi Szemle*, 2007/4.

Körösényi András (2012): Monopolista verseny, árverés és felhatalmazás. Politikai vezetés és politikai piac, schumpeteri nézőpontból. *Politikatudományi Szemle*, 2012/2. http://www.poltudszemle.hu/szamok/2012_2szam/PolitikatudSzemle2012_2.pdf

Renwick, Alan (2010): *The Politics of Electoral Reform*. Cambridge, Cambridge University Press.

Schleicher, David (2005): 'Politics as Markets' Reconsidered: Natural Monopolies, Competitive Democratic Philosophy and Primary Ballot Access in American Elections. *Supreme Court Economic Review*, Vol. 15. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=740304

Smuk Péter (2007): Pártjog és politikai pluralizmus. *Politikatudományi Szemle*, 2007/3.

Wohlgemuth, Michael (2000): Political entrepreneurship and bidding for political monopoly. *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 10, No. 3., 273–295.

A felhasznált adattáblák elérhetőek a következő dokumentumban: <https://docs.google.com/spreadsheet/ccc?key=0AlLev1TGHdSxdFNqWG5IdkhLNU9HQ0d1N3hrV1feUE#gid=4>

INTEGRÁCIÓ ÉS SZUVERENITÁS

Ágh Attila

*EU integráció és tagállami versenyképesség – Az együttesen gyakorolt
szuverenitás a vágató globalizáció korában*

EU-INTEGRÁCIÓ ÉS TAGÁLLAMI VERSENYKÉPESSÉG

Az együttesen gyakorolt szuverenitás a vágatató globalizáció korában

Ágh Attila

(egyetemi tanár, Budapest Corvinus Egyetem)

Összefoglaló

A tanulmány abból indul ki, hogy az Európai Unióban a tagállami versenyképesség optimális célrendszere az együttesen gyakorolt szuverenitás, szemben az uniós konfrontációval. Az EU a globális válság után egyre erőteljesebben fordult a rendszerszerű felépítés felé és ezt a megfelelést várja el a tagállamoktól is. Ezért kerül előtérbe a differenciált integráció elmélete az Európai Tanulmányokban, amely kimutatja, hogy egyes tagállamok a negatív és regresszív differenciálódás felé tértek le az uniós főútvonalról. A tanulmány arra kíván érveket felvonultatni, hogy a negatív és regresszív differenciálódás veszélyezteti a tagállamok versenyképességét is.

Kulcsszavak: teljes szuverenitás és megosztott/összevont szuverenitás ■ az uniós rendszerszerű szerveződés ■ globális versenyképesség ■ differenciált integráció/tagság

A SZUVERENITÁS PARADIGMAVÁLTÁSA ÉS AZ UNIÓ RENDSZERRÉ SZERVEZŐDÉSE

A globális válság brutális nyomása alatt az Európai Unió a Több Európa felé mozdult el az együttesen gyakorolt, avagy megosztott szuverenitás modelljének továbbvitelével, míg a Kevesebb Európa hívei a válság hatására egyre jobban visszaszorulnak az EU28 „koncertjében”, együttműködésében. A Stiglitz-bizottság híres Fitoussi-jelentése (2009) megállapítja, hogy az elavult fogalmakra épített – azaz a GDP-bázisú – statisztikai rendszer volt az egyik oka a globális válság kitörésének, hiszen nem jelezte a GDP világan már teljesen túljutott világgazdaság valóságos állapotát, ahogy egyébként ezt a megállapítást számos nemzetközi intézmény osztotta, köztük az OECD és az EU is. Hasonlóképpen érvel a jelentés: a gazdasági nacionalizmusok – főképpen az Unión belül – nem megoldásai, kiútjai a válságnak, hanem magának a globális válságnak az okozói, hiszen több elavult fogalom kísértett számos politikai konstrukcióban, amely megakadályozta a modern gazdaságnak megfelelő társadalmi, politikai intézményrendszer kialakítását.¹

Egészében véve tehát itt és most, azaz a hazai társadalomtudományban a szuverenitás horgylétéről és hollétéről kérdezve, úgy vagyunk, mint az egysze-

ri ír polgár, aki Dublinban arról kérdezősködik, hogy merre vezet az út Tipperarybe, és mindenkitől azt a választ kapja: „Uram, én az Ön helyében nem innen indulnék!”. Ha ugyanis most Európában a szuverenitással akarunk foglalkozni, akkor nem vele kell kezdeni, hanem az európai integráció mibenlétével, jelenlegi állapotával, valamint a globális válságkezeléssel és versenyképességgel. Egészében véve a helyzetet úgy foglalhatjuk össze, hogy „A globalizálódó világ, a nemzetközi szervezetek egyre erőteljesebb közvetlen szerepvállalása, mint tudjuk, kikezdi a nemzeti szuverenitás 19. századi nemzeti államok formálta kizárólagosságát, és a jó kormányzás demokráciakritériumai közé emeli a nemzetközi együttműködés szükségességét, amely az Európai Unió tagállamai esetében kibővül a szubnacionális szintek bevonásának az elvárásával is.” (Pálné, 2014: 10.). Az Unióban is mindenekelőtt a differenciált integrációval (DI) és tagsággal kell foglalkoznunk, mert csak ez adhat valóságos eredményt arról, hogy milyen értelme és funkciója van manapság nálunk a belőlük levezethető uniós megosztott/összevont (shared/pooled) szuverenitás fogalomnak és a vele szorosan összefüggő globális versenyképességnek. Nem véletlen, hogy nálunk az euróövezethez való csatlakozás vitájának farvizén bukkant fel érdemben a szuverenitás kérdése, hiszen itt ugrik ki legjobban a 21. század lényegi üzenete, miszerint a vágató globalizáció világában az összefogásban, az összevont szuverenításban van a versenyképes erő.²

A szuverenitás paradigmaváltása jól követhető az Unió történetében, annak belső hajtóerői és külső összetevői oldaláról egyaránt, hiszen az Unió súlyos válságot ért meg, de nem rendült meg (Fritz–Vannahme et al., 2010 és Thies, 2012). Az uniós integráció a „puha” (soft) közpolitikákkal, a „technikai kooperációkkal” indul, amelyek nem érintették a „magas politikát” (high politics), a kemény közpolitikákat, vagyis átmenetileg még nem zavarták meg a régi típusú szuverenitást. Ennek a korszaknak a filozófiáját Jean Monnet fogalmazta meg a „petits pas, grands effects” elvével, vagyis tégy olyan kis lépéseket, amelyek nagy eredményekre vezetnek (idézi például Schmitter, 2014: 2.). A puha közpolitikák kezdetben még valóban nem vetettek fel az Unióban szuverenitással kapcsolatos kérdéseket, a hatásuk is csak nagyon lassan jelentkezett „nagy eredményként”. Így az „átpördülésre” (spillover) vonatkozó (neo) funkcionalista várakozások az uniós integráció gyors előrehaladásáról naivnak bizonyultak, akár úgy is, hogy az átpördülések az egyes közpolitikai területek között konfliktusmentes előrehaladást jelentenének. Ezért a nyolcvanas években az Unió egyre inkább a kemény közpolitikákra és az uniós politikák (policy universe) rendszerszerű megközelítésére vált át. A nagy fordulatot az uniós integrációban először a Maastrichti Szerződés, majd a még erőteljesebb fordulatot két évtizeddel később a Lisszaboni szerződés hozza meg. Az egyre gyakrabban belépő kemény közpolitikák ugyanis egyre jobban ütköznek az „egy és oszthatatlan” szuverenitás fogalmával, ezért ez a fordulat egyben a holisztikus, rendszerszerű szemlélet bevezetését is jelenti, azaz azt a felismerést,

hogy a közpolitikák rendszert alkotnak, és az igazi cél azok szinergiája, a rendszerszerűségből adódó egymást felerősítő hatás. Maastricht tehát kimondja, hogy a szuverenitás fogalma rossz iránytű, nem a megfelelő irányba mutat, és a Lisszaboni szerződés a kilépés lehetőségével már azt is jelzi, hogy a rossz irányba való tartós mozgásnak, a makacsul őrzött teljes nemzeti szuverenitásnak az Unióban részleges vagy végleges kiközösítés a vége. Ennek megfelelően adható a válasz az euróövezethez való csatlakozás hazai kérdésére is: a tartós távolmaradás tartós károkat okoz a magyar versenyképességnek.³

Az uniós fejlődésben beállott mély változásnak megfelelően a kétezres években az uniós kutatásban – az Európai Tanulmányokban is – paradigma-váltás ment végbe a kormányzás (governance turn), majd a többszintű kormányzás (MLG) irányában (Ugur, 2013), s ezzel kibomlott a többszintű szubszidiaritás kérdésköre is. Az Európai Tanulmányok fősodrában Stefano Bartolini nagyhatalús könyve (*Restructuring Europe*, 2005) már a kétezres évek közepén kifejtette, hogy az európai államok szerves fejlődése az önmagára zártság – a teljes szuverenitás – állapotából, az állam bezárkózó kormányzása felől a nyitottság, az érintett államokkal való együttes kormányzás – a részleges szuverenitás – felé mutat, mert az európai államok a közpolitikák növekvő komplexitásával csak így, együttesen tudnak megbirkózni. Még erőteljesebben jelentkezik ez az elméleti irányzat Jürgen Habermas munkásságában és a posztnemzeti állapotról szóló elméletében. Habermas kiindulópontja az, hogy az Uniót már „az intézmények sűrű hálózata fűzi össze”, ezért a posztnemzeti állapot fő tézise az, hogy „Az eddig a nemzetállamra korlátozódó állampolgári szolidaritásnak oly módon kell kiterjeszkednie az unió polgáira, hogy például a svédek és a portugálok készek legyenek jótállni *egymásért*. [...] Ez szükségessé teszi az európai kormányzat további szuverenitásjogokkal való felruházását” (Habermas, 2006: 53., 91.). Ezért tehát a zárt nemzetatomokból álló Vesztfáliai Rendszer helyett – amely szerint a szuverenitás egy nemzeti keretben „egy és oszthatatlan” (one and undivided) – az Unió fokozatosan a szuverenitás új koncepcióját alakította ki. Nemcsak a megosztott/összevont (shared/pooled) szuverenitás fogalmát vezette be, hanem a többszintű szuverenitás („multiple level sovereignty”) fogalmát is, összekapcsolva a szubszidiaritás és a többszintű kormányzás követelményeivel. Végül az EU normatív módon felvetette a válságnak ellenálló képes („crisis-proof”, „resilient”) szuverenitás kategóriáját is, elsősorban a „gazdasági kormányzás (economic governance) tekintetében (Jabko, 2011: 45., 51.).⁴

Igaz ugyan, hogy a „keleti kibővítés” előkészítését szolgáló Koppenhágai kritériumok (1993) még nem jelezték eléggé markánsan, hogy a belépéshez az Unió a követelmények egész átfogó rendszerét próbálta bevezetni az új tagállamokban, de éppen ebben a tekintetben ment előre az Unió a leghatározottabban a legutóbbi években (Nicolaidis és Kleinfeld, 2012 és Sedelmeier, 2014). Korábban az Unió csak arra a helyzetre koncentrált, hogy a differenciált integ-

ráció (DI) avagy a differenciált tagság feszítő hatására az egyes közpolitikák és/vagy az intézmények sérülhetnek, s ezekre az esetekre a kötelezettségszegési eljárás vonatkozik. Csak a globális válság nyomán tárult fel az a tény, hogy nem pusztán az egyes tagállami intézkedések sérthetik az uniós értékeket és érdekeket, hanem voltaképpen a különböző – politikai és közpolitikai – rendszerek is ütközhetnek az Unió és bizonyos tagállamok között. Nevezetesen a globális válság nyomására bizonyos régi déli tagállamok vagy éppenséggel egynémely új keleti tagállamok szembefordulnak a Lisszaboni szerződésben összefoglalt uniós követelmények és értékek egész rendszerével (Boulin-Ghica, 2013). Azzal párhuzamosan, ahogy a globális válság nyomán az Unióban nő a konfrontáció és mélyül a centrum–periféria-polarizáció, már a kemény euroszkepticizmus sem az egyes uniós közpolitikákkal és intézményekkel ütközik, hanem az uniós tagság egész követelményrendszerével, azaz magával az uniós tagsággal (Leconte, 2010). Ahogy tehát egyre inkább rendszerszintűvé emelkedik az Unió értékrendje és tagállami követelményrendszere, mint megosztott szuverenitás, ugyanúgy rendszerszintűvé válik a vele teljesen konfrontálódó kemény euroszkepticizmus is. Méghozzá kívül is és belül is, mivel kívül az Unió egészét tagadja, mint a megosztott/összevont szuverenitáson alapuló rendszert, belül pedig magát a demokratikus berendezkedést, vagyis nem egyes közpolitikákat vagy intézményeket támad, hanem a demokratikus jogállami rendszer egészét.⁵

A globális válság nyomán felerősödött a Föderális Európa igénye és egyben a szétartó tagállami tendenciák visszaszorításának követelménye is. A felbukkanó antidemokratikus tendenciák miatt (Moeller és Skaaning, 2010) már a 2010-es évek elején elkezdődött a „jogállamiság ellenőrzése” (overview of rule of law) az Unióban. Az első nagy konfrontáció 2011-ben volt ebben a kérdésben, a magyar Alaptörvény kapcsán az Európai Bizottsággal, amely folytatódott az Európai Parlamentben is, hiszen hasonló problémák jelentkeztek a román esetben, s kevésbé élesen más tagállamokban – például Szlovákiában és Bulgáriában – is (Stratulat és Ivan, 2012). Ez az új, rendszerszerű megközelítés nagyon erőteljesen megjelent a Tavares-jelentésben (2013), később pedig Kim Scheppele értékeléseiben (2013, 2014) is. Az első nagyobb, a kötelezettségszegési eljáráson már túlmutató konfliktus a sokat emlegetett Tavares-jelentésben tetőzött, amely ugyan csak a magyar helyzet rendszerszerű elemzését kívánta nyújtani, de egyben felvetette a jogállamiság ellenőrzésének szükségességét valamennyi tagállam esetében, és javaslatot tett arra, hogy az Unió kiemelten foglalkozzon az európai értékek és szabályok rendszerszerű megsértésével.⁶

Ez a javaslat a Igazságügyi Kezdeményezés (Rule of Law Initiative) nevet kapta. Így alakult ki a „jogi felmérés” rendszere, mint az Unió igazságügyi eredménytáblája (EU Justice Scoreboard), amelynek 2013-ban jelent meg az első, majd 2014-ben a második átfogó dokumentuma (European Commission, 2013a, b, 2014f). A Bizottság éves beszámolója szerint a 2013-as év egyik nagy

víványa az igazságügyi eredménytábla volt, mivel „Az igazságügyi rendszer minősége, függetlensége és hatékonysága a fenntartható fejlődés és társadalmi stabilitás fontos strukturális eleme valamennyi tagállamban” (European Commission, 2014a: 48.). Az igazságügyi eredménytábla ugyanis „hozzájárul az Unió belüli gazdasági növekedés ösztönzéséhez, [...] vagyis az Unió éves gazdaságpolitikai koordinációs eljárásához, amelynek célja az Unió gazdasági teljesítményének és versenyképességének ösztönzése országspecifikus ajánlások révén. [...] Ily módon az eredménytábla abban támogatja mind az Uniót, mind pedig a tagállamokat, hogy az állampolgárok és a vállalkozások javára hatékonyabb igazságszolgáltatási rendszer kerüljön kialakításra, egyúttal hozzájárul ahhoz is, hogy az érintett tagállamokban, valamint az Unió egészében egyaránt megerősödjének a növekedési stratégiák” (Európai Bizottság, 2014: 1–2.). A teljes angol anyag azt is hangsúlyozza, hogy az igazságügyi rendszerek a gazdasági fejlődés „strukturális komponensei”, így „az igazságügyi politika egyben növekedési politika”, ezért a szakértőkkel „rendszerszerű párbeszédet” kell folytatni az uniós és nemzeti fejlesztéspolitika érdekében (European Commission, 2014f: 4–5.).

Az Európai Bizottság 2014. március 11-én határozatot hozott egy új mechanizmus (New Framework) létrehozásáról. A határozatot José Barroso and Viviane Reding mutatta be (European Commission, 2014b, c, d, e) az Európai Parlamentben. A rendszerszerűsítésre, a holisztikus megközelítés igényére való törekvés végigvonult José Barroso és Viviane Reding beszédében, amellyel az Európai Bizottság határozatát bemutatták az Európai Parlamentben, illetve jelezték, hogy az új eljárással a jogállamiság sérelmére elkövetett rendszerszerű tevékenység („systemic failure”, „systemic threat”) ellen lépnek fel. „Az új mechanizmust ennek megfelelően csak akkor hívnák segítségül, ha a jogállamiságot (a tagállami intézmények stabil és normális működését veszélybe sodró) rendszerszerű fenyegetések érik. [...] Az új eszköz lehetőséget adna az Európai Bizottságnak arra, hogy még korai szakaszban beavatkozzon, amikor egy tagállamban komoly rendszerszerű problémák jelentkeznek.” (BruxInfo, 2014a: 1–2.) Az Európai Bizottság határozata külön hangsúlyozza, hogy az uniós követelményeknek nem pusztán a formai és procedurális betartása szükséges, hanem a „lényegi, tartalmi elemeinek” („substantive components”) átvétele is. Ez a megközelítés a magyar szemléletbe is bekerült, mivel a Kúria stratégiai dokumentuma szerint – a „7.3, Az Európai Unió elvárásainak való megfelelés” című részben – a „már többször említett 'COM (2013) final' című bizottsági közlemény a nemzeti bírósági rendszereket a jogvédelmi szerepük hangsúlyozása mellett, mint az EU versenyképességének, stabilitásának és a gazdasági növekedése beindítása kulcsának tekinti” (2013: 64.).⁷

A rendszerek szembeállításával kirajzolódó nagy fordulat tehát 2013–2014-ben akkor is megtörtént (European Commission, 2014a), ha az Általános Ügyek Tanácsában ezt követően maga az eljárás lelassult, mert bizonyos tagállamok

megkérdőjelezték, hogy „a meglévő szerződéses kereteken belül egyáltalán kivitelezhető-e ilyen jogállamisági mechanizmus felállítása” (BruxInfo, 2014b: 2.). Az új magyar alkotmány elfogadásával 2011-ben elinduló folyamatot mindezenre a nagy elemző intézetek, mint például a brüsszeli Centre for European Policy Studies (CEPS, lásd Carrera et al., 2013) is feltérképezték. Bemutatták, hogyan haladt az Unió lépésről-lépésre a „koppenhágai dilemma” felvetésétől Barroso kemény megfogalmazásaiig az Unióhoz intézett üzeneteiben 2012-ben és 2013-ban, valamint magában a Bizottság határozataiban a 2013-as és 2014-es igazságügyi eredménytábla felméréséig. A lényeg az, hogy egyfelől a politikai rendszer egészét a jól megragadható és „osztályozható” jogi, igazságügyi oldalról tárja fel és ragadja meg az Unió, másfelől pedig a politikai dimenzió (demokrácia) és a gazdasági dimenzió (versenyképesség) közötti erős, lényegi kapcsolatot hangsúlyozza. Ezzel az uniós megközelítés elméleti és gyakorlati, analitikus és normatív vonatkozásban egyaránt rendszerszerűvé válik. Ennek kibontása különösen jellemző a jégtörő szerepet betöltő 2013-as bizottsági határozatra (2013a), ami nagyon határozottan összekapcsolja a jogi-politikai és a gazdasági-versenyképességi tényezőket, magyarán szólva azt hangsúlyozza, hogy a nem demokratikus jogi, politikai torzulások az Unióban egyben a versenyképesség súlyos károsodásához vezetnek. A rendszerszerűség követelménye ezért fokozatosan már főtémává vált az Európai Tanulmányokban is, így megjelent a szociális európa rendszerének bekapcsolása is a fenti jogi-politikai és gazdasági-versenyképességi dimenziókba (Vandenbroucke, 2014: 1., 10.).

A TÖBB-EMELETES EURÓPA ÉS A DIFFERENCIÁLT INTEGRÁCIÓ RENDSZERE

Az uniós integráció történetét közismerten végigkíséri a negatív integráció (dereguláció) és a pozitív integráció (rereguláció) kettőssége. A negatív integráció korábban kevesebb feszültséget hozott a felszínre, kevésbé vetett fel kérdéseket a szuverenitás kapcsán, míg a pozitív integráció már élesebben ütközött a hagyományos szuverenitással, ezért egyértelműen felmerült az az uniós követelmény, hogy nem lehet szemezgetni („cherry picking”) az új szabályozásokból és intézményekből. Az Unió a kétezres években a „többsebességű” Európáról átvált a „többemeletes” Európára (Ágh, 2013b), és a 2010-es évtizedre már jórészt kialakul az intézmények európai épülete (European Architecture). Újabban egyre gyakrabban és erősebben vetődik fel – legalábbis a Centrum vagy a Mag-Európa számára – a teljes Föderatív Európa, avagy az Európai Föderáció igénye. Ez a többemeletes Európa már egy rendszerezett, differenciált integráció (DI) alapján épül fel. A többemeletes Európa a közpolitikai uniós tagság alapján az alábbi négy szintből áll:

Centrum-Európa I. (másképpen Mag-Európa I.) – az euróövezet nyugati tagállamai, amelyek lényegében valamennyi uniós közpolitikában részt vesznek;

Centrum-Európa II. (másképpen Mag-Európa II.) – az északi tagállamok, amelyek nem csatlakoztak az euróövezetbe, de részt vesznek a többi uniós közpolitikában;

Periféria-Európa I. – a déli tagállamok, amelyek csatlakoztak az euróövezetbe, és a többi uniós közpolitikához, de a mély gazdasági válság miatt kiestek a centrumból;

Periféria-Európa II. – az új tagállamok, amelyeket az amszterdami szerződés kötelez valamennyi uniós közpolitikában való részvétellel, de kaphatnak derogációt.⁸

Ez az Európai Épület egyben a megosztott/összevont, illetve a többszintű szuverenitás modellje is, és ez világosan jelzi a szuverenitás fejlődésének az irányát is az Unióban, hiszen éppen a fejlettebb országok törekednek a szorosabb integráció, azaz a megosztott/összevont szuverenitás elmélyítésére, míg a kevésbé fejlett országoknak várniuk kell, hogy bejussanak az euró- vagy a schengeni övezetbe. A külső, globális nyomás a megosztott/összevont szuverenitás átvételére éppenséggel olyan erős, hogy több az Unión kívüli ország – mint Norvégia és Svájc – csatlakozott a schengeni övezetbe, mert jóval előnyösebb volt számukra a megosztott/összevont szuverenitás, mint az elszigetelődéssel megtartható klasszikus szuverenitás. Az euróövezetet illetően azonban másképp áll a helyzet; itt az Unió nem mérte fel eléggé a fiskális és monetáris politika szerves összefüggését és számos ország esetében előrerohant a tagsággal, ahogy ez a déli tagállamok jelenlegi mély válságában határozottan megmutatkozik. A déli és a keleti periféria tagállamai már sokkal inkább vonakodva adták fel a teljes szuverenitásukat, mivel az alacsonyabb fejlettségi szintjükön nem jelentkezett olyan erőteljesen a közpolitikai integrációból adódó külső és belső nyomás. Különösen élesen jelentkezett ez a kitáncolás az egyes új tagállamoknál, ahol a nemzeti szuverenitás visszanyerése még friss történelmi élmény volt, de az uniós belépéssel szembetalálták magukat egy fejlettebb közpolitikai és politikai közösség követelményeivel és elvárásaival. Egészében véve a „többemeletes” Európában markánsan kirajzolódnak a negatív-regresszív is differenciált integráció (DI), mint a jellegzetesen rendszerszerű divergencia jegyei is.⁹

A differenciált integráció az Európai Tanulmányok egyik központi kutatási témája, és ebben a témakörben az utóbbi években több átfogó feldolgozás is született (például Tekin, 2012 és Leuffen et al., 2013). A kutatás fősodrában elfogadott szemlélet szerint a differenciált integráció a politika mindhárom dimenziójában jelentkezik, nevezetesen az intézményi-alkotmányos szerkezetben (polity), a politikai szervezeteknél és tevékenységformáknál (politics) és a közpolitikai területeken (policy) egyaránt a maga sajátossága szerint (Diedrichs et al., 2011: 13.). Ugyanakkor egyre többen hívják fel arra is a figyelmet, hogy a globális válság következtében a DI eltorzult és elmélyült, a centrum és a periféria közötti távolság növekedéséhez vezetett, ami akár szakadékká változhat és tartós periferizálódáshoz vezethet (Ondarza, 2013). A DI történelmi lefutását

és típusait tehát ebben a három dimenzióban kell megvizsgálni, mégpedig a centrum–periféria-viszony fokozódó feszültségeinek a figyelembe vételével.¹⁰

A DI elméletének gyakori elszegényítése, amikor csak közpolitikai dimenziójában és csak semleges funkciójában veszik figyelembe. Nevezetesen minden országnak fel kell mérnie, hogy mikor és hogyan csatlakozik egy uniós közpolitikai területhez és „adja fel” ebben a tekintetben a nemzeti szuverenitásának egy részét a nagyobb hatékonyság végett. De az már nem egy, az optimális csatlakozást szolgáló „semleges” kérdés az adott közpolitikai területen, amikor a tagállam rosszul adaptálódik, vagy éppen az Unió irányával ellenkező megoldást választ, mivel ekkor súlyosan veszít a globális versenyképességéből és az uniós érdekérvényesítő képességéből is. Ezért szükséges a progresszív-alkalmazkodó és a regresszív-szembeforduló differenciált tagság megkülönböztetése a közpolitika dimenziójában, amire az Unióból egyre jobban kisodródó Anglia esete manapság rengeteg példát ad. De ugyanez a helyzet az intézményi, alkotmányos szerkezetben (polity) is, mivel a DI védőernyője alatt számos tagállam antidemokratikus irányban torzította el a maga politikai rendszerét, így a pozitív átalakulás-alkalmazkodás helyett a negatív intézményrendszeri kisodródás felé vitte az adott országot. Végül a politikai szervezeteknél és tevékenységformáknál (politics) is megfigyelhető ugyanez a dichotómia. Az utóbbi évtizedekben általában a politikai pártok – és egyéb társadalmi-politikai, valamint civil szervezetek – európaizálódásának folyamata zajlott le, de a globális válság nyomán előre törtek az euroszeptikus pártok, különös tekintettel azok kemény típusára, ami „de-európaizálódásként” jellemezhető.¹¹

A kérdés tehát manapság nem pusztán az, hogy melyik tagország mennyire alkalmazkodik az Unió fejlődésének fő vonalához, hanem bizonyos esetekben éppen az ellenkezője, hogy mennyire sodródik ki belőle és kerül szembe vele, ahogy ezt a potenciális brit kilépés (Brexit) esete mutatja. Ráadásul mostanság az euróövezet válsága következtében, a rendszerszerű megközelítés előtérbe kerülésével – amelyet fentebb röviden felvázoltam – az Unió fejlődése radikális fordulatot vett a federalizálódás felé, hiszen sorozatban jelennek meg a „gazdasági kormányzás” uniós intézményei (Emmanouilidis, 2011 és Janning, 2012). Míg korábban, az integráció kevésbé előrehaladott állapotában a differenciált integráció enyhébb eltéréseit az EU kezelni tudta/remélte a kötelezettségszegési eljárással, addig az integráció magasabb fokán a rendszerszerű megközelítés bevezetésével az EU már élesen szembefordul a regresszív, negatív és (kemény) euroszeptikus DI-rendszerekkel. Határozottan megfigyelhető, hogy az Európai Bizottság, mint „a szerződéses őre” és az Európai Parlament, mint „a demokrácia őre” egyre intenzívebben foglalkozik a főútvonalról letérő esetekkel, és a politikai-jogi és a gazdasági-társadalmi rendszerek összekapcsolása azt is jelenti, hogy a politikai „tévelygők” komoly gazdasági szankciókra is számíthatnak. Az Unió főútvonalától való eltérés – netán az erőteljes szembefordulás – ugyanis nem csak az adott ország versenyképessé-

ségét csökkenti, de az egész Unió versenyképességét is fenyegeti. Ezért az Unió megkongatja a vészharangot, mivel „A nemzeti igazságügyi rendszerek hiányosságai nem pusztán az adott tagállamnak okoznak problémát, hanem befolyásolják a Közös Piac működését is, s még inkább, az egész Unió működését” (European Commission, 2014f: 2.).¹²

A jelenlegi transzformációs krízis kezdetén, az egész EU új alapokra helyezése során, tehát a teljes rereguláció, mint új, föderális típusú intézményrendszer kialakítása került napirendre (Beck, 2009). Az uniós fejlődésnek ez a szakasza már nem tűri a rendszerszerű divergenciát, ezért felerősödött például az Unió egésze és Anglia – még szélesebben és mélyebben az Unióban a centrum és a periféria – közötti konfliktus. Újra végig kell tehát gondolni a differenciált integrációt, annak egész eddigi menetét és a lényegét, mert ebből tűnik ki, hogy milyen jogi-politikai rendszerek ütköznek egymással. A harmadik hullám Huntington-féle elmélete tartalmazza az ellenhullám (Reverse Wave) elvét is, bár erről a kilencvenes évek hurráoptimizmusában gyakran megfeledkeztek. Az ellenhullám, mint az autoriter visszatérés és a hibrid fél-demokráciák világa meg is jelenik rendszerszinten, mert számos új uniós tagország nem képes konszolidálni a maga sajátos fél-demokratikus rendszerét sem, s mögöttük sűrű hadrendben ott áll az új autokráciák rendszere Kelet-Európában és Közép-Ázsiában (Moeller and Skaaning, 2010). Ezt a képet festik fel igen határozottan a nemzetközi intézmények – a Bertelsmann (BTI, 2014), az Economist Intelligence Unit (EIU, 2012) és a Freedom House (FH, 2013, 2014) – legutóbbi felmérései, valamint a Demos (2013), a The Economist (2014) és a World Economic Forum (WEF, 2013) legújabb jelentései, amelyek már egy nagy nemzetközi ellenhullám is megérkezését is jelzik. Némi leegyszerűsítéssel szólva, az ukrán válsággal megkezdődött az új hidegháború, persze másként, mint a korábbi és az igazi, de az autoriter rendszerek fő támogatója és terjesztője most is Oroszország, és a háttérben most is a tántorgó demokráciáknak egy alternatív, dinamikusan autoriter modellt kínál Kína.¹³

TANULSÁGOK: MEGOSZTOTT/EGYÜTTES SZUVERENITÁS ÉS UNIÓS FELZÁRKÓZÁS

Az uniós fejlődés és a tagállami versenyképesség kapcsolatának megítélésében központi szerepet játszik a formális-jogi és a tényleges (effektív) uniós tagság megkülönböztetése, annak megfelelően, hogy az adott tagállam mennyire versenyképes és milyen érdekérvényesítésre képes az uniós döntéshozatalban, hiszen ez szabja meg a „demokrácia minőségét” (Roberts, 2009 és Munck, 2012). Így a tagállami rendszerek kiemelt feladata az Unióban a nemzeti érdek és a stratégiai érdek közötti összefüggés kimunkálása, azaz annak kialakítása, hogy a nemzeti érdeket hogyan lehet az uniós keretek között képviselni és

megvalósítani. Ez nem lehetséges a nemzeti érdekek az uniós értékekkel és érdekekkel való konfrontációja révén, hanem csak stratégiai érdekként, tehát az uniós érdekek egész rendszeréhez, az Unió távlati fejlődéshez illeszkedően, amelyet az uniós stratégiák pontosan leírnak és mutatókkal, indexekkel konkretizálnak (Euractiv, 2013). Azok az országok prosperálnak az Unióban, amelyek felismerik, hogy egyfelől a tagállamokban az uniós intézményi, közpolitikai rendszerhez alkalmazkodást jelentő strukturális reformokra van szükség, másfelől több kiterjesztett-közösségi szuverenitásra, mert erre halad az EU fejlődése, ezért a sikeres és dinamikus tagállamok készségesen követik az elmélyülő, integrálódó uniós közpolitikákat.¹⁴

Végezetül meg kell állapítanunk az Európai Tanulmányok egyik zászlóshajója, a *Journal of Common Market Studies* című folyóirat „Tíz Év az Európai Unióban” tárgykörben 2014-ben megjelent különszáma alapján, hogy egyes új tagországok nemzeti fejlődésének és uniós felzárkózásának komoly akadálya az uniós fejlődés fő irányával való ütközés. Jóllehet a kormányzati hatalomkoncentráció nem növeli a nemzeti fejlesztéspolitika hatékonyságát, több ország – így jelesen Magyarország és Románia – mégis erre törekszik, és ezzel saját esélyeit rontja a felzárkózásra (Epstein and Jacoby, 2014: 10. és Sedelmeier, 2014: 114–119.). Megfontolandó tehát a hazai vitáknak fokozottan az uniós keretek közé helyezése, s ennyiben a szuverenitás kérdésének a globális versenyképesség, a jó kormányzás és a „tényleges” (effektív), hatékony uniós tagság oldaláról való megközelítése és megválaszolása.¹⁵

JEGYZETEK

¹ Ez a tanulmány *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság* című, 2014. március 21-i konferencián tartott előadásom alapján készült és folytatja az Ágh-, Kaiser- és Koller-kötetekben (2013, 2014) megjelent, valamint a Politikatudományi Szemlében közölt írásaim (legutóbb Ágh, 2013a, b), illetve a Progress Report (Ágh, 2013a) és Ágh, 2014 tanulmány elemzéseit. Lásd még a *Magyar Tudomány* 2013/4-es különszámát, különösen Bayer (2013) tanulmányát.

² A hazai közgazdasági vitákon is végigzúgott a szuverenitás értelmezése: „De mit is jelent a szuverenitás? A kérdés megválaszolásához vissza kell mennünk az 1648-as vesztfáliai békeszerződéshez, ami Európában a katolikusok és a protestánsok között folyó harmincéves háború lezárását jelentette, és ami elindította a szuverén államok sokaságából álló modern európai államrendszer kialakulását. A vesztfáliai rendszer a középkori keresztény társadalmakkal szemben a kormány, a terület és a lakosság egységére épülő államokon alapul. Az államok autonómiája három alapelven nyugszik: a területi integritáson, a szuverenitáson és a legalitáson. A területi integritás az állami erőszak-monopólium egyértelmű területi határait jelöli ki, azon belül a jogrendszer és az adórendszer feletti állami rendelkezést. A szuverenitás azt jelenti, hogy az államok a nemzetközi rendszer egyedüli szereplői, semmilyen hatalom nem áll felettük, s a belügyeket tekintve szabadon választják meg politikai rendszerüket. Az állami politika így azt je-

lenti, hogy az állam önerejéből érvényesíti saját (fennmaradási, hatalmi) érdekeit. A legalitás a szuverén államoknak a hatalmuktól független egyenjogúságát takarja. Az államok közötti szerződések önkéntességen alapulnak, s nem korlátozhatják a hadviselési jog gyakorlását, szem előtt tartva az állam érdekeit.” (Móczár, 2012: 1.).

- ³ „A világgazdaság mai globalizációja viszont egy nemzet számára csak két lehetőséget kínál: vagy nem csatlakozik egyik gazdasági integrációhoz sem, és akkor megőrizheti a vesztfáliai értelemben vett szuverenitását a demokrácia mellett, vagy ha csatlakozik, akkor nyilván a szuverenitásából kell engednie a demokrácia megtartásával. Az előbbi választás viszont a globalizált világunkban gazdasági öngyilkosság lenne, amit nyilván egyetlen kormány sem kíván saját nemzetének.” (Móczár, 2012: 4.).
- ⁴ A szubszidiaritás elve azt mondja ki, hogy a döntéseket mindig a legalacsonyabb szinten, az érintettekhez a legközelebb kell meghozni, és csak akkor szabad egy magasabb szintre felvinni, ha alacsonyabb szinten nem oldható meg. Ez összecseng a többszintű kormányzás (MLG) elvével és jelzi, hogy a megosztott szuverenitás demokráciát tételez fel, mert csak ott működik az egyes szinteken is hatékonyan.
- ⁵ A puha euroszkepticizmus váltakozó arculatai viszont megegyeznek abban, hogy csak az Unió egyes intézményeit és/vagy közpolitikáit támadják és nem rendszerszerűen az Unió egészét. A Magyar Európa Társaság legutóbbi elemzése szerint (2014: 2.) a Fidesz „az elmúlt másfél évben [...] EU-pessimista párttá vált. [...] Orbán Viktor – a PERC-skálán összességében a 4-es, vagyis a puha EU-szkeptikus kategóriába tartozik – interjúnak vizsgálata kimutatta, hogy az Európai Unióval szembeni kormányzati attitűdök felerősödése kulturális, ideológiai és geopolitikai doktrínává kezd fejlődni”.
- ⁶ 2012–13 folyamán a jogállamiság vitája a New Copenhagen Mechanism címszó alatt folyt, utalással az új tagállamok helyzetére, aztán az Európai Parlament javaslata alapján a Copenhagen Policy Cycle elnevezést nyerte, szoros kapcsolatban az Európai Szemeszter gazdaságpolitikai ciklussal (Carrera et al., 2013: 5–6.), aztán váltott az Igazságügyi Kezdeményezés (Rule of Law Initiative) kifejezésre, amely már minden tagország érintettségét kifejezi. 2013-ban tíz tagországot illetően indult vizsgálat, így a probléma valóban igen súlyos. Magyarországot a 2013-as jelentés kiemelten említi, kihangsúlyozva az EU-értékektől való eltérés rendszerszerűségét (European Commission, 2014f: 145.).
- ⁷ Az Európai Bizottság egy új eljárás mellett döntött, mert „recent events in some Member States demonstrated that a lack of respect for the rule of law and, as a consequence, also for the fundamental values which the rule of law aims to protect, can become a matter of serious concern. [...] there is a systemic threat to the rule of law and, hence, to the functioning of the EU”. Whereas the infringement procedures are triggered ‘by individual breaches of fundamental rights’, the New Framework have been designed to address ‘threats to the rule of law [...] of a systemic nature’” (European Commission, 2014b: 2,5,7).
- ⁸ A két periféria között az érdemi különbség az, hogy a déli periféria már beintegrálódott az összes uniós közpolitikába, míg a keleti periféria csak részlegesen, viszont a délitől eltérően a keleti periféria erős integrációt alakított ki a termelésben a centrummal – főleg Németországgal és Ausztriával –, míg ez a fajta gazdasági integráció a déli perifériára alig jellemző. A szintekről vagy emeletekről lásd legutóbb Larsen (2014) és Urban (2014).

- ⁹ Jellegzetes, hogy Lise Rye kutatásvezető és a kötet szerkesztője úgy foglalja össze az uniós integrációról folytatott kutatásokat a kötet bevezetésében, hogy a „szuverenitás feladása az új tagállamokban okozott nagyobb feszültséget” (Rye, 2013: 13.).
- ¹⁰ A DI témaköre meglehetősen elhanyagolt a hazai szakirodalomban, kivéve Koller Boglárka kutatásait (legutóbb Koller, 2013), pedig a helyzet az, hogy az uniós integráció számos, a hazai vitákban is felbukkanó kérdését az Európai Tanulmányokban ennek a központi fogalomnak, avagy alapvető elméleti konstrukciónak a keretében tárgyalják.
- ¹¹ Az utóbbi évek nagy sikertörténete a nemzetközi politikatudományban az euroszeptikus pártok elemzése, amire itt nem térhetünk ki, csak rövid utalást tehetünk a monografikus feldolgozásokra (Leconte, 2010) és a kelet-közép-európai régiós pártrendszereket érintő legutóbbi elemzésekre (Gherghina, 2014; Schmitter, 2014 és Sedelmeier, 2014).
- ¹² Jóval bonyolultabb kérdés persze az Unió és a tagállamok közötti érdekütközés, hiszen a nemzeti érdek gyakran szembekerül az együttes, közös érdekekkel. Az Unió egésze tekintetében a tagállamok szempontjából ezért jelentősége van a közvetítő mechanizmusoknak, a többszintű kormányzás és a szubszidiaritás elvének. Az azonban jellemző, hogy az Unió minden lényegi kérdésben konszenzuális döntésre törekszik, azaz addig tárgyalnak, amíg az összes tagállamot többé-kevésbé kielégítő megoldás nem születik. Nagyon közeli a párhuzam a magyar politikatudományban mostanában erőteljesen felvetődő kérdéssel az alkotmányozás két formájáról, lásd legutóbb Antal, 2013.
- ¹³ Az Európai Föderáció gondolatát az utóbbi időben Joschka Fischer vetette fel, de a gazdasági világválság után felerősödött ez a törekvés (Janning, 2012), amit gyakran megfogalmaz Jacques Delors intézete, a Notre Europe is: „A quantum leap is necessary and it involves the organisation of the federal Europe that Europe’s founding fathers had perceived in their mind’s eye. We must waste no more time. It is urgent that we act with all speed.” (Godino, 2014: 20.) A fokozott integráció és federalizáció gondolatát erőteljesen képviseli legutóbb Loukas Tsoukalis (2014) összefoglaló munkája.
- ¹⁴ A 2013-as uniós jelentés szerint Magyarország növekedési potenciálja igen alacsony, mert a befektetések aránya történelmi mélypontot ért el, így a régió többi országa mögött lemaradt, hiszen 12 hellyel lejjebb csúszott a globális versenyképességi rangsorban (European Commission, 2013b: 3., 22., 29.). Az IMF delegációjának 2014 elején történt látogatása azzal a figyelmeztetéssel járt, hogy „This is an opportune time to undertake structural reforms that would put Hungary on a higher, sustainable, growth trajectory” (IMF, 2014).
- ¹⁵ A rendszerváltás két évtizede és az uniós tagság tíz éve 2013–2014-ben lehetőséget adott az új tagállamok fejlődésének rendszerszerű áttekintésére a nemzetközi szakirodalomban. Az Epstein és Jacoby (2014) által szerkesztett kötet mellett különösen fontos a Rupnik és Zielonka-féle áttekintés (2013) is. Ez a két kötet tekinthető jelenleg a főiránynak a nemzetközi politikatudományban, az összefoglaló áttekintések szervesen ráépülnek a Bertelsmann, a Freedom House, a The Economist Intelligence Unit és a World Economic Forum felméréseire és rangsorolásaira is. A régióról megjelent legutóbbi értékelésekben nagyon erőteljes összefüggés mutatkozik a demokrácia minősége, a jó kormányzás mértéke és a korrupció visszaszorítása között, lásd Innes (2014) és Kartal (2014).

IRODALOM

- Antal Attila (2013): Politikai és jogi alkotmányozás Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, XXII. évfolyam, 2013/3, 48–72.
- Ágh, Attila (2013a): *Progress Report on the New Member States: Twenty Years of Social and Political Developments*. Budapest, Together for Europe Research Centre, 104.
- Ágh Attila (2013b): A többemeletes Európa perspektívája: perifériára szorulás vagy felzárkózás Kelet-Közép-Európában. In: Ágh Attila, Kaiser Tamás és Koller Boglárka (szerk.), 37–78.
- Ágh Attila (2013c): Az Európai Unió közpolitikai rendszerének áttekintése: az uniós közpolitika és az uniós politika paradoxonjai. *Politikatudományi Szemle*, XXII. évfolyam, 2013/3, 73–90.
- Ágh Attila (2014): Az Európai Unió új jövője és a magyar esély a felzárkózásra. 7–118. In: Ágh Attila (szerk.), Ágh Attila, Vértés András és Fleck Zoltán: *Tíz Év az Európai Unióban, Felzárkózás vagy lecsúszás?* Budapest, Kossuth Kiadó, 232.
- Ágh Attila, Kaiser Tamás és Koller Boglárka (szerk.) (2013): *Többemeletes vagy többsebességű? A differenciált integráció változatos formái az EU-ban*. Budapest, Together for Europe és Zsigmond Király Főiskola, 261.
- Ágh, Attila, Tamás Kaiser and Boglárka Koller (eds) (2014): *10 years after: Multi-level governance and differentiated integration in the EU*. Budapest, Together for Europe Research Centre and King Sigismund College. 209.
- Bartolini, Stefano (2005): *Restructuring Europe*. Oxford University Press, 415.
- Bayer József (2013): A szuverenitás politikaelmélete. *Magyar Tudomány*, 2013/4, 374–383.
- Beck, Ulrich (2009): This economic crisis cries out to be transformed into the founding of a new Europe. *Guardian*, 2009. április 13. www.guardian.co.uk.
- Bertelsmann BTI (2014): *East-Central and South-East European Reports*. <http://www.bti-project.org/downloads/bti-2014/country-reports-2014/east-central-and-southeast-europe>.
- BruxInfo (2014a): *Új eszköz a jogállami fenyegetések ellen*. Brüsszel, 2014. március 11. <http://www.bruinfo.hu/cikk/20140311-uj-eszkoz-a-jogallami-fenyegetesek-ellen.html>.
- BruxInfo (2014b): *Lassan halad a jogállamisági mechanizmus EU-tanácsi vitája*. 2014. március 18. <http://www.bruinfo.hu/cikk/20140318-lassan-halad-a-jogallamisagi-mechanizmus-eu-tanacsi-vitaja.html>.
- Boulin-Ghica, Irina (2013): *Are threats to democracy in certain Central and Eastern European Member States a potential test for Europe?* Fondation Robert Schuman, European issues, No. 272, 2013. április 13. http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-272-en.pdf
- Carrera, Sergio, Elspeth Guild and Nicholas Hernanz (2013): Rule of law or rule of thumb? A New Copenhagen Mechanism for the EU. *CEPS Policy Brief*. No. 303, 2013. november 20. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2360467.
- Demos (2013) Backsliders: *Measuring democracy in the EU*. <http://www.demos.co.uk/publications/backsliders>
- Diedrichs, Udo, Anne Faber, Funda Tekin and Gaby Umbach (2011): *Europe reloaded: Differentiation or fusion?* In: Diedrichs et al. (eds). 11–19.
- Diedrichs, Udo, Anne Faber, Funda Tekin and Gaby Umbach (eds) (2011): *Europe Reloaded: Differentiation or Fusion?* Baden-Baden: Nomos. 445.

- EIU, Economist Intelligence Unit (2012): *Democracy index 2012: Democracy is at a standstill* http://www.eiu.com/public/thankyou_download.aspx?activity=download&campaignid=DemocracyIndex12.
- Emmanouilidis, Janis (2011): *A quantum leap in economic governance – but questions remain, EPC Post-Summit Analysis*. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1247_post-summit_analysis_-_28_march_2011.pdf.
- Epstein, Rachel and Wade Jacoby (eds) (2014): Eastern Enlargement Ten Years On: Transcending the East-West Divide?. Special Issue of *Journal of Common Market Studies*. 1–16.
- Euractiv (2013): *Efficient EU budget, 2014-2020*. Special Report, 8-15 November 2013. <http://www.euractiv.com/specialreport-efficient-eu-budget-2014-2020>.
- Európai Bizottság (2014): *A 2014. évi európai igazságügyi eredménytábla: az Unión belüli igazságszolgáltatási rendszerek hatékonyságának javítása felé*. 2014/03/17, IP/14/273.
- European Commission (2013a): *The EU Justice Scoreboard – A tool to promote effective justice and growth*. COM(2013) 160 final, Brussels, 27 March 2013.
- European Commission (2013b): *In-depth review of Hungary*. Brussels, 10.4.2013, SWD(2013) 119 final.
- European Commission (2014a): *General Report on the Activities of European Union*. Brussels, 21. 1. 2014, COM(2014) 12 final.
- European Commission (2014b): *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*. Brussels, 11.3.2014, COM(2014) 158 final
- European Commission (2014c): European Commission presents a framework to safeguard the rule of law in the European Union. Strasbourg, 11 March 2014 (IP/14/237).
- European Commission (2014d): *Remarks by President Barroso on the future of Justice and Home Affairs and the Rule of Law Initiative*. European Parliament, Strasbourg, 11 March 2014 (Speech/14/204).
- European Commission (2014e): *Viviane Reding – A new Rule of Law initiative*. European Parliament, Strasbourg, 11 March 2014 (Speech/14/2002).
- European Commission (2014f): *The 2014 EU Justice Scoreboard*. COM(2014) 155 final, Brussels, 17 March 2014.
- FH, Freedom House (2013): *Freedom in the World 2013*, <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013#UzA5Nc7N4qI>.
- FH, Freedom House (2014) *Nations in Transit 2014: Eurasia's Rupture with Democracy*. <http://freedom-house.org/sites/default/files/Freedom%20in%20the%20World%202014%20Booklet.pdf>.
- Fitoussi, Jean-Paul (2009) *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen and Jean-Paul Fitoussi (coordinator). www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.
- Fritz-Vannahme, Joachim, Armando García Schmidt, Dominik Hirlemann and Robert Vehrkamp (2010): *Lisbon – A Second Shot* Spotlight Europe No. 2010/02 – February 2010, Bertelsmann Stiftung. www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight.
- Gherghina, Sergiu (2014) Shaping parties' legitimacy: Internal regulation and membership organizations in post-communist Europe. *International Political Science Review*, Vol. 35, No. 3, 291–306.

- Godino, Roger (2014): *Heading towards a European Federation*, Notre Europe, <http://www.eng.notre-europe.eu/011-17715-Heading-towards-a-European-Federation.html>.
- Habermas, Jürgen (2006) *A posztnemzeti állapot*, *Politikai esszék*. L'Harmattan, 155.
- IMF (2014): *Statement at the Conclusion of the IMF's 2014 Article IV Consultation Mission to Hungary Press Release*. No. 14/115, March 20, 2014, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14115.htm>
- Innes, Abby (2014): The Political Economy of State Capture in Central Europe. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, 88–104, Special Issue on Eastern Enlargement Ten Years On.
- Jabko, Nicolas (2011): *Which Economic Governance for the European Union?* SIEPS 2011:2, www.sieps.se/sites/default/files/2011_2_1.pdf
- Janning, Josef (2012): *Political Union: Europe's defining moment*. EPC Policy Brief, 24 July 2012, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_2838_political_union.pdf
- Kartal, Mert (2014): Accounting for the bad apples: the EU's impact on national corruption before and after accession. *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 6, 941–959.
- Koller Boglárka (2012): Klubtagságok az EU-ban: A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai. *Politikatudományi Szemle*, XXI. évfolyam, 2012/1, 32–57.
- Kúria (2013): A Kúria középtávú intézményi stratégiája. Budapest, Semmelweis Kiadó.
- Larsen, Henrik (2014): The EU as a Normative Power and the Research on External Perceptions: The Missing Link. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 4, 896–910.
- Leconte, Cécile (2010): *Understanding Euroscepticism*. Houndmills, Palgrave-Macmillan, 307.
- Leuffen, Dirk, Berthold Rittberger and Frank Schimmelfennig (2013): *Differentiated Integration in the European Union: Explaining Variation in the European Union*. London, Palgrave-Macmillan, 287.
- Magyar Európa Társaság (2014): Hol áll a PERC-mutató. Sajtóközlemény, 2014. március, <http://www.europatarsasag.hu/kezdolap>.
- Móczár József (2012) Csatlakozzon-e Magyarország a 'fiskális unióhoz'?. *Pénzügyi Szemle*, <http://www.penzugyiszemle.hu/vitaforum/moczar-jozsef-csatlakozzon-e-magyarorszag-a-fiskalis-uniohoz>.
- Moeller, Joergen and Svend-Erik Skaaning (2010): Post-communist regime types: Hierarchies across attributes and space', *Communist and Post-Communist Studies*, 43: 1., March 2010, 51–71.
- Munck, Gerardo (2012): Conceptualizing the Quality of Democracy: The Framing of a New Agenda for Comparative Politics. <http://kellogg.nd.edu/odonnell/papers/munck.pdf>.
- Nicolaidis, Kalypso and Rachel Kleinfeld (2012): Rethinking Europe's „Rule of Law” and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma. OECD, Sigma Paper No. 49, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k4c42jmn5zp.pdf?expires=1363421538&id=id&accname=guest&checksum=B498F81E0A3A7975AE2E8C6BBBF24FDB>
- Ondarza, Nicolai von (2013): *Strengthening the Core or Splitting Europe? Prospects and Pitfalls of a Strategy of Differentiated Integration*. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, SWP Research Paper No. 2, March 2013, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2013_RP02_orz.pdf.
- Pálné Kovács Ilona (2014): *Jó kormányzás és decentralizáció*. MTA székfoglaló előadás, 60.
- Roberts, Andrew (2009): *The Quality of Democracy in Eastern Europe: Public Preferences and Policy Reforms*. Cambridge University Press, 209.

- Rupnik, Jacques and Jan Zielonka (2013): The State of Democracy 20 Years on: Domestic and External Factors. *East European Politics and Societies*, Vol. 27, No. 3, 1–25.
- Rye, Lise (ed.) (2013): Introduction to Rye, Lise. *Distant Voices: Ideas of democracy and the Eurozone crisis*. Oslo, Akademika Publishing, 207.
- Scheppele, Kim Lane (2013): The Rule of Law and the Frankenstate. *Governance*, Vol. 26, Issue 4, 559–562.
- Scheppele, Kim Lane (2014): (*Blog series, 1-5*) *On the Hungarian elections*. http://krugman.blogs.nytimes.com/2014/02/28/hungary-an-election-in-question-part-5/?_php=true&_type=blogs&_r=0
- Schmitter, Philippe (2014): *The crisis of the euro, the crisis of the European Union and the crisis of democracy in Europe*. www.eusa-japan.org/download/paper_Schmitter_Kim.pdf.
- Sedelmeier, Ulrich (2014): Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, 105–121, Special Issue on Eastern Enlargement Ten Years On.
- Stratulat, Corina and Paul Ivan: (2012) Romania's democracy in reverse gear – *en garde*, EU! 6 July 2012, European Policy Centre Commentary, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_2788_romania_s_democracy_in_reverse_gear.pdf
- Tavares, Rui (2013): *Draft Report on the situation of human rights: standards and practices in Hungary*. European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2012/2130(INI), 2.5.2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-508.211+02+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>.
- Tekin, Funda (2012): *Differentiated integration at Work*. Baden-Baden, Nomos, 330.
- The Economist (2014): *What's gone wrong with democracy and how to revive it*. 1 March 2014, <http://www.economist.com/news/essays/21596796-democracy-was-most-successful-political-idea-20th-century-why-has-it-run-trouble-and-what-can-be-do>.
- Thies, Wallace (2012): Is the EU Collapsing? *International Studies Review*, Vol. 14, No. 2, 225–239.
- Tsoukalis, Loukas (2014): The Unhappy State of the Union: Europe Needs a New Grand Bargain. *Policy Network*, 21 March 2014, <http://www.policy-network.net/publications/4602/The-Unhappy-State-of-the-Union>.
- Ugur, Mehmet (2013): Europeanization, EU Conditionality, and Governance Quality: Empirical Evidence on Central and Eastern European Countries. *International Studies Quarterly*, Vol. 37, March 2013, 41–51.
- Urban, Scott (2014): Policy options for the euro: Heterodoxy ahead. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 4, 742–757.
- Vandenbroucke, Frank (2014): The Case for a European Social Union. *European Policy Brief*, No. 23, March 2014, http://www.egmontinstitute.be/publication_article/the-case-for-a-european-social-union/?utm_source=the+Egmont+mailing+list&utm_campaign=44f79f7e07-European_Policy_Brief_23+and+27&utm_medium=email&utm_term=0_6fda39e199-44f79f7e07-148211989.
- WEF, World Economic Forum (2013): *Global Competitiveness Report 2012-2013*. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf.

KÖZPOLITIKAI DISKURZUSOK

Boda Zsolt, Szabó Gabriella, Bartha Attila,
Medve-Bálint Gergő és Vidra Zsuzsanna
*Politikától vezérelve – A büntető populizmus diskurzusai
a magyar politikában és a médiában*

POLITIKÁTÓL VEZÉRELVE

A büntető populizmus diskurzusai a magyar politikában és a médiában*

Boda Zsolt

(tud. tanácsadó, MTA TK Politikatudományi Intézet)

Szabó Gabriella

(tud. segédmunkatárs, MTA TK Politikatudományi Intézet)

Bartha Attila

(tud. segédmunkatárs, MTA TK Politikatudományi Intézet)

Medve-Bálint Gergő

(tud. segédmunkatárs, MTA TK Politikatudományi Intézet)

Vidra Zsuzsanna

(CEU Center for Policy Studies, ELTE Interkulturális Pszichológiai és Pedagógiai Központ)

Összefoglaló

Noha a büntető populizmus (penal populism) az angolszász országok igazságszolgáltatási gyakorlatából ismert jelenség, Közép- és Kelet-Európában is erősödik a bűnelkövetőkkel szemben szigorú fellépést követelők hangja. Nemzetközi kutatások elsősorban a radikális és populist jobboldali pártoknak, illetve a bulvár médianak tulajdonítanak meghatározó szerepet a büntetőpolitikai diskurzusok legitimálásában. Tanulmányunkban Magyarországon „három csapás” néven ismertté vált elv és a kapcsolódó törvényhozási javaslat politikai és médiadiskurzusát vizsgáljuk. Tartalom-, illetve frame-elemzés segítségével feltárjuk a populista, valamint az azt opponáló antipopulista diskurzusok fő aktorait és értelmezési kereteit. Eredményeink szerint a büntető igazságszolgáltatás hazai politikai diskurzusában a büntető populizmus megközelítése domináns. A média szerepe, beleértve a bulvárt is, azonban ellentmondásos: explicit büntető populizmus a vizsgált magyar médiaforrások csupán elenyésző kisebbségében volt megfigyelhető. Ám a bűncselekményeket gyakori, szinte mindennapos jelenséggént, expresszíven, ugyanakkor mindenféle társadalmi magyarázatot nélkülözően tálalva a sajtó mégis hozzájárulhatott a büntető populizmust legitimáló társadalmi légkör kialakulásához. A magyarországi vizsgálat eredményei tehát részben módosítják a korábbi nemzetközi elemzésekből leszűrhető következtetéseket; árnyaltabb képet festenek a büntető populizmus konstruálódásáról, a büntető populizmus iránt elkötelezett, illetve az azt elutasító aktorok beszédmódjáról.

Kulcsszavak: büntető populizmus ■ három csapás elve ■ média ■ politikai diskurzus

* A tanulmány alapjául szolgáló vizsgálat az EU FP7 „FIDUCIA – New European Crimes and Trust-based Policy” kutatási projektjének keretében készült. Az írás korábbi verziója előadás formájában elhangzott 2013 június 28-án Grenoble-ban, a 1st International Conference on Public Policy konferencián. A szerzők ezúton mondanak köszönetet a PTI Kormányzás és közpolitika osztály vitáján részt vett kollégáknak a tanulmány előző változataihoz fűzött észrevételeikért, továbbá a Politikatudományi Szemle által felkért opponenseinknek.

A büntető populizmus olyan büntetőpolitikának tekinthető, amelynek fő célja a közvélemény vélt vagy valós elvárásainak való megfelelés és ezáltal politikai népszerűség szerzése (vö. Roberts et al., 2003; Gönczöl, 2014). A populista politika büntetőjogi megnyilvánulásának lényegi eleme, hogy szigorúbb szankciókat követel az elkövetőkkel szemben. Bár Nyugat-Európához viszonyítva Európa keleti felének büntetőpolitikája már a kilencvenes években is szigorúnak volt tekinthető (Lappi-Seppälä, 2008), az utóbbi években a régió több országában napirendre került a büntetési tételek emelése, vagy a büntethetőség kritériumainak lazítása (Kossowska, 2012). A büntető populizmus diskurzusának terjedését jellemzően két fő tényezőre vezetik vissza: a populista, radikális (többnyire jobboldali) pártok tevékenységére és térnyerésére, valamint a bulvár média terjedésére, amelyet a bűn eltúlzott bemutatásával és a bűnözéstől való félelem felkeltésével vádolnak. A büntető populizmus okaival, a terjedésében szerepet játszó aktorokkal, társadalmi és politikai mechanizmusokkal ugyanakkor viszonylag kevés tanulmány foglalkozik, és ez különösen érvényes Közép- és Kelet-Európára, ahol alig találunk empirikus tanulmányt a jelenség vizsgálatáról.

A populista politikai aktorok önmeghatározásuk szerint a szélesebb társadalom akaratát képviselik az elittel szemben (Mudde, 2007); az utóbbi években egész Európában megfigyelhető növekvő népszerűségük azt jelzi, hogy sok szavazó fogékony erre a megközelítésre. Nyugat-Európában már a kilencvenes évek végétől javulnak a szigorúbb büntetőpolitikát követelő populista, jobboldali pártok választási eredményei (Swank és Betz, 2003), és ez a trend mára elérte az EU új tagállamait is (Bugarič, 2008; Minkenberg, 2013). Ugyanakkor a közép- és kelet-európai jobboldali populizmus egy tekintetben bizonyosan különbözik nyugati testvérmozgalmától. Nyugat-Európában a konzervatív, mérsékelt jobboldali pártok jellemzően képesek voltak valamilyen mértékig megszelídíteni, esetenként kooptálni a radikális pártokat, ha pedig ez a törekvésük nem járt sikerrel, akkor igyekeznek elhatárolódni tőlük. Régiókban ugyanakkor megfigyelhető, hogy maguk a konzervatív pártok is radikalizálódnak, és számos tekintetben átveszik a populista retorikát és politikai követeléseket (Minkenberg, 2013). Ezzel összefüggésben egyes szerzők a populista politika közép- és kelet-európai terjedését a rendszerváltozás óta kiépült liberális demokrácia egyik legkomolyabb kihívásának tekintik (Rupnik, 2007).

Más elemzések a médiát, mégpedig elsősorban a bulvárt okolják általában a populizmus, ezen belül pedig specifikusan a büntető populizmus terjedéséért. Roberts és szerzőtársai (2003) szerint a média kitüntetett figyelme az erőszakos bűncselekmények iránt közvetve elősegíti a szigorú büntetéseket követelő populista nézetek elfogadottságát. Az a mód, ahogyan a média a bűnözést értelmezi, alapvetően befolyásolhatja a politikusok és a közvélemény

vélekedését az elkövetőkkel szembeni büntetések szigorúságáról. Kossowska és szerzőtársai (2012) Lengyelország példájából azt a következtetést vonták le, hogy a médiának jelentős szerepe van a büntető attitűdök terjedésében, és ez erősen hat a politikusok álláspontjára is. Kossowskéék elsősorban a tabloidok szenzációhajász, brutális, erőszakos bűnesetekre összpontosító, és szigorúbb büntetéseket szorgalmazó viszonyulását okolják a büntető populizmus terjedéséért.

Vizsgálatunkban Magyarországot és a magyar büntető populizmus diskurzusát a közép- és kelet-európai régió országainak tipikus eseteként tekintjük. Magyarország a témával foglalkozó tanulmányokban azonosított populistá előretörés valamennyi jegyét mutatja (Korkut, 2012; Rupnik, 2012; Sedelmeier, 2014). Egyrészt a radikális jobboldal hazai előretörése vitathatatlan, amit részben magyarázhat a cigány-tematika, ezen belül pedig a „cigánybűnözés” fogalmának közbeszédbe emelése, amely jelentős teret nyert a médiában is (Karácsóny és Róna, 2010). Másrészt a bűn és a bűnözés bulvár stílusú, szenzációhajász bemutatása is terjed a hazai médiában (Bernáth, 2012). Végül pedig a 2010-es büntetőjogi reform olyan típusú szigorítást érvényesített, amelyet a szakirodalom „három csapás” néven emleget, és amely lényegében mérlegelés nélküli szigorú büntetést ír elő a visszaeső bűnelkövetőknek. Magyarország esetén tehát tesztelhetjük, hogy valóban a radikális jobboldal és/vagy a bulvár média okolható-e a büntető populizmus terjedéséért.

A BÜNTETŐ POPULIZMUS DISKURZUSA – ELEMZÉSI KERET ÉS HIPOTÉZISEK

A büntető populizmus olyan közéleti diskurzus, amely azt állítja, hogy a büntető igazságszolgáltatási rendszer a bűnözőknek és a fogvatartottaknak kedvez, az ő jogaikat védelmezi, szemben az áldozatokkal és a jogkövető többséggel (Hough et al., 2003; Roberts et al., 2003; Pratt, 2007; Gönczöl, 2014). Elsősorban az érzelmekre kíván hatni, és *„az igazságszolgáltatási rendszerrel kapcsolatos dühre, elégedetlenségre és kiábrándultságra épít”* (Pratt, 2007: 12.). Visszaköveteli az igazságszolgáltatást az „elnyomott”, „csendes” többség számára, mivel érvelése szerint a hétköznapi emberek biztonsághoz való joga háttérbe szorult a bűnözők és elkövetők jogainak védelmezéséhez képest. Ennek szellemében fogalmazódtak meg a büntető populizmus legismertebb szlogenjei is: „három csapás”, „igazságot a bíraskodásban”, „életet az életért”, „zéró tolerancia” (Tyler és Boeckmann, 1997). Vagyis a büntető populizmus (1) az áldozattá válástól való félelemre épít, miközben táplálja is ezt a félelmet; (2) az igazságszolgáltatást, annak vélt impotenciáját okolja a bűnözés feltételezett terjedéséért és a bűnözők védelmezéséért; (3) az elkövetőknek szigo-

rúbb büntetéseket, a bűnözőkkel szemben pedig határozottabb rendőri fellépést követel.

A büntető populizmus alternatíváját az antipopulista büntetőpolitika jelenti. Ezt többnyire kriminológus szakértők, emberjogi mozgalmak és baloldali pártok képviselik, azt hangsúlyozva, hogy a büntető populizmus hatástalan és költséges is (Hough és Sato, 2011). Hatástalan, mivel a büntetés mértéke csak csekély befolyással bír a bűnözés alakulására (Darley, 2005; Doob és Webster, 2003), és drága, mert jelentős többletköltségeket ró az igazságszolgáltatási rendszerre, például a fogvatartottak növekvő száma miatt¹ (Hough és Millie, 2003). Az antipopulista álláspont szerint a bűnözés visszaszorítása nem valósítható meg rövidtávon, illetve pusztán szabályozói lépésekkel. Ehelyett hosszú távú, komplex társadalompolitikai programok lehetnek eredményesek, amelyek a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését és a társadalmi mobilitás csatornáinak megnyitását szolgálják (Wilkinson és Pickett, 2009). A büntető igazságszolgáltatási rendszernek pedig nem elsősorban szigorúnak, hanem méltányosnak kell lennie, ugyanis ez erősíti az állampolgárok törvényekbe és az igazságszolgáltatásba vetett bizalmát, ami pedig az önkéntes, normatív (értékalapú) szabálykövetés legfontosabb feltétele (Tyler, 1990, 2011; Tyler és Huo, 2002). Idesorolhatók továbbá olyan, csak elvétve alkalmazott, újszerű eljárások is, amelyek a helyreállító igazságszolgáltatás keretében nem a büntetést és az absztrakt jogelvek érvényesítését helyezik a középpontba, hanem a megbékélést, a társadalmi kapcsolatok helyreállítását, illetve az áldozatok fájdalmának és kárának csökkentését (Braithwaite, 2001; Fellegi, 2009).

Honnan ered a büntető populizmus diskurzusa? Ahogy már utaltunk rá, a nemzetközi szakirodalomban sokan a médiát tekintik elsőszámú felelősnek; nemcsak széleskörű társadalmi hatása miatt, hanem azért is, mert a média, a rendőrség, és a bűnözés Ray Surette megfogalmazásában „kényszerházasságban” élnek egymással (Surette, 2007: 2.). A média, különösen a bulvár média erőteljesen érdeklődik a bűnözés iránt, miközben az igazságszolgáltatási rendszer is ráutalt a médiára (még ha ez nem is feltétlenül tudatosodik). A bűn és a bűnözés feltűnő jelenléte a médiában eltorzítja az ezzel kapcsolatos társadalmi percepciókat, növeli az áldozattá válástól való félelmet, és ezáltal hozzájárul az igazságszolgáltatási rendszerbe vetett bizalom csökkenéséhez (Chapman et al., 2002; Singer és Cooper, 2008; Hohl, 2011).

A közpolitikai diskurzusok elemzői ugyanakkor rámutatnak: a média önmagában nem képes hatásos közpolitikai diskurzus megalkotására és elterjesztésére, ehhez szükség van egyéb olyan társadalmi-politikai aktorokra is, amelyek létrehozják, megkonstruálják, majd éltetik az adott diskurzust (vö. Sabatier, 1998; Fischer, 2003). Ezek a releváns aktorok lehetnek szakértők, tudósok és más „tudás-brókerek”, ahogyan az episztemikus közösségek kon-

cepciója állítja (Haas, 1992), de civil szervezetek és társadalmi mozgalmak is, amelyek újrafogalmaznak, újraértelmeznek társadalmi problémákat (Haafer, 1995; Sabatier, 1998). A büntető populizmus esetében elsősorban a populisták mozgalmak és a radikális pártok lehetnek azok a szereplők, amelyek a diskurzus konstrukciójában és népszerűsítésében kulcsszerepet játszhatnak (Fekete és Webber, 2010). Ezzel nem azt feltételezzük, hogy a média és a populisták mozgalmak „okozzák” a büntető populizmus megjelenését és terjedését. A mozgalmak és a média azonban megteremthetik és népszerűsíthetik a büntető populizmus érvrendszerét és nyelvezetét, amely hatással lehet a közvéleményre is. Ha pedig a közvéleményben teret nyertek ezek a gondolatok, attitűdök, akkor azok az igazságügyre és a jogalkalmazásra, illetve a politikusokra és a jogszabályalkotásra is érdemi befolyást gyakorolhatnak (Pakes, 2004).

A fentiek alapján tanulmányunkban arra teszünk kísérletet, hogy feltérképezzük a 2010-es, a büntető populizmus elvét gyakorlatba ültető közpolitikai változás diskurzusát, és a diskurzust alakító fő társadalmi-politikai aktorokat. Fő hipotéziseink:

H1: A büntetőpolitikával kapcsolatos politikai diskurzus a bal-jobb tengely alapján válik szét: a politikai baloldal jellemzően ellenzi, míg a jobboldal támogatja a populisták intézkedéseket.

H2: A média, elsősorban a bulvár, a bűnt és bűnözés témáit jellemzően populisták módon tálalja, és ezáltal elősegíti a büntető populizmus terjedését.

A hipotézisek tesztelése érdekében tartalom- és frame-elemzést végeztünk a büntetőpolitikával kapcsolatos politikai és média-beli diskurzusokon. A tartomelemzés célja a populisták tekintetű, illetve a 2010-es büntetőjogi reform céljait közvetlenül támogató megnyilvánulások azonosítása volt, a frame-elemzés során pedig a bűn és a bűnözés jellemző értelmezéseinek feltárására törekedtünk. A nemzetközi irodalmat követve a bűn eredetére, magyarázatára öt meghatározó értelmezési keretet feltételeztünk (vö. Sasson, 1995; Surette, 2007), amelyek közül némelyek inkább a populisták, mások jellemzően az antipopulisták álláspont érvrendszerűl szolgálnak.

A *rosszul működő igazságszolgáltatás* frame-je a gyenge hatékonysággal működő hatóságokat okolja a bűn terjedéséért. A bűnözés elleni hathatós fellépés tehát elsősorban a rendőrség, az ügyészség megerősítését, a jogszabályok szigorítását igényli. A *társadalmi válság* értelmezési kerete a társadalmi értékek és a családok, a közösségek meggyengülésével magyarázza a bűnözést, és az antiszociális magatartás (koldulás, drogfogyasztás, prostitúció) kriminalizálását, valamint a rend fenntartása érdekében tett közösségi erőfeszítések (pl. polgárőrség) támogatását implikálja. Az *erőszakos média* frame-je értelemszerűen a médiát okolja a bűn népszerűsítéséért, az erőszak felértékeléséért. A bűn visszaszorításához eszerint az kell, hogy a médiában is kevesebb legyen az erősza-

kos tartalom. A *korlátozott lehetőségek* és a *rasszista rendszer* frame-jei hasonló megközelítésben azt sugallják, hogy a bűnözést a társadalmi egyenlőtlenségek, az esélyegyenlőség hiánya, a hátrányos megkülönböztetés és a társadalmi integráció hiánya okozzák. Míg előbbi inkább az átfogó társadalmi okokra mutat rá (pl. munkanélküliség, szociális feszültségek), addig utóbbi a társadalmi intézmények és az igazságszolgáltatási rendszer diszkriminatív jellemzőit hangsúlyozza. Eszerint a bűnözés alapvetően a hátrányosan megkülönböztettek frusztrációjának kifejeződése.

A közelmúlt hazai kutatásai nyomán két további értelmezési keretet is elemeztünk. Boda és Szabó (2011) azt találták, hogy a bűnözésről szóló média-beszámolók egy része nem illeszkedik a fenti keretekbe: különösebb értelmezést ugyanis nem nyújtanak, a bűnt pusztán leíróan, ugyanakkor kiszámíthatatlan és brutális jelenségként mutatják be. Ezt a megközelítést a társadalmi válság frame-jétől megkülönbözteti a bűncselekményekre adott magyarázat hiánya mellett az erőszak leplezetlen bemutatása, az áldozattá válás szinte elkerülhetetlen voltának implicit állítása. Ezt a frame-et *kegyetlen világnak* neveztük el, hiszen azt sugallja, hogy az élet tele van erőszakkal, amelynek bárki (nemtől, kortól, társadalmi státusztól függetlenül) áldozatává válhat (lásd még erről: Uslaner, 1998).

Az általunk alkalmazott hetedik értelmezési keretet az igazságügyi rendszer és a politika sajátos magyarországi viszonya nyomán fogalmaztuk meg. Fleck Zoltán elemzése szerint a hazai bírói függetlenséget a politika újra és újra megpróbálja kikezdeni (Fleck, 2012). Célszerű tehát különbséget tenni a büntető igazságszolgáltatási rendszer saját belső gyengeségei – amelyeket a „rosszul működő igazságszolgáltatás frame”-je ragad meg –, illetve azon igazságszolgáltatási anomáliák között, amelyek a politikai befolyásolási kísérletekből fakadnak. Eszerint a politika és a politikusok hatalmi befolyásolási kísérleteit, valamint negatív erkölcsi megítélését a *rosszul működő politika* frame-je fejezi ki, utalással arra is, hogy a korrump, hatalmukkal visszaélő politikusok nemcsak közvetlenül növelik a bűnözést, hanem rossz példát mutatva közvetve másokat is jogsértésekre ösztönöznek.

A populista diskurzus, amely a büntetőjogi szigorítások mellett érvel, és a rendőrség, a bűnüldözés, illetve a büntetés-végrehajtás támogatásának növelését szorgalmazza, jellemzően a rosszul működő igazságszolgáltatás, a társadalmi válság és a kegyetlen világ frame-jeiből építkezik. Ezzel szemben az antipopulista diskurzus, a bűn társadalmi meghatározottságát feltételezve, sokszor a korlátozott lehetőségek vagy a rasszista rendszer értelmezési kereteit használja. Nem várható ugyanakkor egyértelmű megfelelés a diskurzusok és frame-ek között: például antipopulista diszkurzív pozícióból is érvelhetnek a rosszul működő igazságszolgáltatás értelmezési keretében, mondjuk helyreállító igazságszolgáltatási megoldásokat javasolva.

BÜNTETŐ POPULIZMUS ÉS IGAZSÁGÜGYI REFORM MAGYARORSZÁGON: HÁTTÉR, ADATOK ÉS ELEMZÉSI MÓDSZEREK

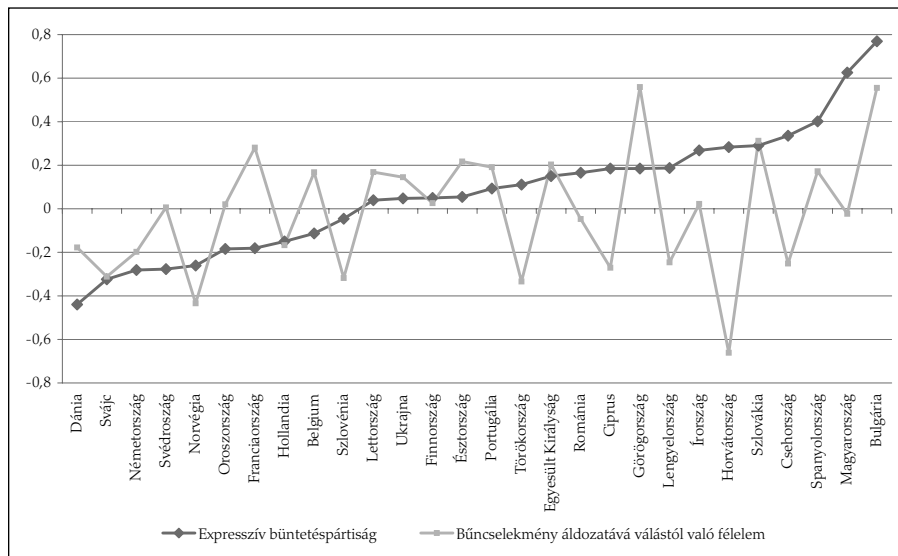
Elemzésünk a „három csapás” elvét intézményesítő büntetőjogi reform politikai és médiadiskurzusaira irányul. A „három csapás” (*three strikes*) elve az Egyesült Államokból származik;² lényege, hogy a többszörösen visszaeső elkövetőkre a harmadik esetben a bíróságnak már mérlegelés nélkül az adott bűncselekmény legnagyobb büntetési tételét kell kiszabnia. Hazai alkalmazásáról két időszakban folyt politikai vita: 2009 tavaszán, majd 2010 nyarán, már a választások után – mindkét esetben a Fidesz javasolta beilleszteni a hazai büntetőjogba. 2009 tavaszán a parlamenti vita után a kormányzó szocialisták és az SZDSZ még leszavazta a kezdeményezést, a 2010-es választásokon azonban a Fidesz–KDNP kétharmados többséget szerzett az országgyűlésben, ami lehetővé tette a három csapás elvének megfelelő törvénymódosítások elfogadását.³ Az új szabályok szerint a többszörösen visszaeső erőszakos bűnözőket sújtó büntetések felső határát a kétszeresére emelték, ha pedig a megduplázott büntetési tétel meghaladja a húsz évet, akkor életfogytig tartó szabadságvesztést kell kiszabni az elkövetőre.

A kontextus szempontjából fontos, hogy 2008–2009 a Jobbik Magyarországért Mozgalom nevű radikális párt felemelkedésének időszaka volt. A korábban alig néhány százalékos támogatottságúnak mért párt a 2009-es európai parlamenti választásokon a szavazatok több mint 14%-át szerezte meg. Ezt az eredményt lényegében megismételte a 2010-es választásokon, ahol a szavazatok mintegy 12%-ával a harmadik legerősebb párt lett a Fidesz és az MSZP után.⁴ Évek óta szigorú fellépést sürget a bűnelkövetőkkel szemben, s követeli a rendőrség és a helyi önvédelmi szervezetek megerősítését. Élen jár a bűnözés etnicizálásának, a „cigánybűnözés” fogalmának retorikai újraélesztésében is.⁵ A párt népszerűségében minden bizonnyal jelentős szerepet játszik rendpárti diskurzusa (Juhász, 2010; Karácsony és Róna, 2010; Zentai, 2011).

A büntető populizmus egyik forrása Magyarországon tehát kétségtől a radikális jobboldal lehet, amely a bűnözés és az igazságszolgáltatás problémáját a politikai napirend részévé tette. A Fidesz többek között a Jobbik kihívására is igyekezett választ adni akkor, amikor 2009-ben témává tette a három csapás elvét a parlamentben. Az pedig, hogy hatalomra jutása után törvénybe is iktatta, jól illusztrálja Minkenberg (2013) tézisé a kelet-európai mérsékelt jobboldali pártok radikalizálódásáról. Bizonyos mérsékelt pártok persze hatalmi számításból is magukévá teheték a büntető populizmus érvrendszerét; összehasonlító felmérések szerint ugyanis a magyar közvélemény Európában az egyik leginkább büntetéspárti. Ezt mutatják a 2008-as és a 2010-es ESS (European Social Survey) adatai is a szigorúbb büntetésekkel kapcsolatos attitűdökről, az úgynevezett expresszív büntetéspártiságról.⁶ Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy európai összehasonlításban a bűncselekmény áldozatává

válástól való félelem⁷ szintje hazánkban nem különösebben magas (lásd az 1. ábrát).

1. ábra. A büntetéspárti attitűdök és a bűncselekmény áldozatává válástól való félelem Európa országiban (sztenderdizált értékek)



Forrás: European Social Survey 2008 és 2010 adatai alapján, saját számítás

Figyelembe kell azonban vennünk, hogy az állampolgári attitűdök ritkán konzisztensek konkrét ügyekkel kapcsolatban (Zaller, 1992), valamint az attitűdök önmagukban még nem elégségesek közpolitikai diskurzusok működtetéséhez. Bár a magyar állampolgárok attitűdjei kompatibilisnek látszanak a büntető populizmus nézeteivel, ez nem zárja ki, hogy a bűnözéssel és az igazságszolgáltatással kapcsolatosan más értelmezéseket és diskurzusokat is elfogadjanak. A Századvég egy 2009-ben készített felmérése azt illusztrálja, hogy a bűnözés okairól való hazai közvélekedés éppenséggel a társadalmi okokat, az egyenlőtlenséget, a kirekesztettséget hangsúlyozó megközelítéssel is összeegyeztethető lenne (lásd az 1. táblázatot). Eszerint a megkérdezettek közel a fele (47%-uk) szerint a közbiztonság problémáiért elsősorban a szegénység és a szociális feszültségek a felelősek – ez a viszonyulás a korlátozott lehetőségek értelmezési keretébe illeszkedik, és kompatibilis az antipopulista büntetőpolitikai felfogással. A megkérdezettek mindössze 12%-a okolta a rendőrség gyengeségét a bűnözésért, ami pedig a büntető populizmus visszatérő topozsa. Ez azt sugallja, hogy bár a magyar állampolgárok támogatják a szigorú büntetéseket, a bűnözés okait nem feltétlenül a populista magyarázatokban

találják meg. Feltételezhető tehát, hogy az igazságszolgáltatás reformja kapcsán más típusú diskurzust is el tudnának fogadni – ha lenne ilyen koherens és meggyőző közéleti diskurzus a hazai nyilvánosságban.

1. táblázat. A magyarországi közbiztonságot leginkább veszélyeztető tényezőkről alkotott közvélekedés (2009)

Az alábbi opciók közül az Ön véleménye szerint a közbiztonság helyzetére melyik gyakorol leginkább hatást?	Az érvényes válaszok százalékos aránya (N = 928)
a rendőrség általános állapota	12,0%
a szociális feszültségek – elszegényedés	47,2%
etnikai konfliktusok	16,3%
a szervezett bűnözés	8,9%
az elit példamutatásának hiánya	9,9%
egyéb tényező	5,7%

Forrás: Századvég felmérés, 2009. szeptember

Annak megértéséhez, hogy a közpolitikát befolyásoló aktorok miként kanalizálták és formálhatták a hazai attitűdöket, összegyűjtöttük a két országgyűlési vitát megelőző egy-egy, és az azokat követő két-két hónapban a témában megjelent médiahíreket és politikai megnyilvánulásokat. Hipotéziseinknek megfelelően azt vártuk, hogy a büntető populizmus diskurzusa és a három csapást támogató álláspont fogja uralni a jobboldal politikai kommunikációját, valamint a bulvár médiát, miközben csak szórványosan lesz jelen a baloldal megnyilvánulásaiban, illetve a minőségi politikai médiumokban.

A politikai diskurzusban 69 olyan kommunikációs elemet azonosítottunk, amelyek a három csapásról szóltak. Ezek az országgyűlési viták (2009. március 2., 2010. május 21. és július 5.) során elhangzott felszólalásokból (27 elem), illetve a pártok sajtóközleményeiből, kampányanyagaiból, valamint a 2010-es kormányprogramokból, illetve a pártok honlapjain és a közösségi médiában közzétett nyilatkozataiból álltak össze (42 elem). Minden egyes kommunikációs megnyilvánulást (pl. egy országgyűlési beszédet vagy egy sajtóközleményt) egy elemként vettünk számba, és azt vizsgáltuk, hogy az adott megnyilvánulás hogyan értelmeződik a büntető populizmus diskurzusában. Eljárásunk nyilvánvaló egyszerűsítésekre épít, és így nem tudtuk megragadni a különböző megnyilvánulások eltérő jelentőségét. Azonban nem az egyes megszólalások hatására voltunk kíváncsiak, hanem arra, hogy mi a mintázata a populistá (és az antipopulista) diskurzusoknak – mely szereplők és milyen értelmezési keretekben képviselik ezeket.

A médiaelemzésben hat forrást használtunk: a két legnépszerűbb politikai napilapot a bal- és a jobboldalról (Népszabadság és Magyar Nemzet), a két legnagyobb példányszámú bulvár újságot (Blikk és Bors), valamint a két legolvasottabb online hírportált (Origo és Index). Választásunkat a közelmúlt hazai médiaelemzései nyomán hoztuk meg. Egyrészt, bár a politikai napilapok olvasottsága folyamatosan csökken az elmúlt két évtizedben, még mindig érdemi hatásuk van a közpolitikai diskurzus alakítására (vö. Tóth, 2010). Másrészt a hazai bulvárújságok is kitüntetett figyelemben részesítik a bűnözéssel kapcsolatos híreket (Bernáth, 2012), az online hírportálok szerepe pedig folyamatosan emelkedő olvasottságuk miatt megkerülhetetlen a politikai diskurzus alakításában (Merkovity, 2013). A kereskedelmi tévék műsorait részben technikai okokból nem vettük be elemzésünkbe, ez ugyanakkor tartalmilag is igazolható, hiszen a közelmúlt hazai kutatásai szerint a kereskedelmi tévék és a bulvárnapok nagyon hasonlóképpen tudósítanak a bűnügyekről (Mihályffy és Szabó, 2010; Szabó et al., 2011; Bernáth, 2012).

A két vizsgált időszak számunkra releváns, bűnügyi és igazságszolgáltatási témákkal foglalkozó cikkeit kulcsszavas kereséssel válogattuk le.⁸ Kiszűrtük a fals pozitív elemeket, például azokat, amelyek bűnügyi regényekre, filmekre, vagy külföldi esetekre vonatkoztak. Ezután elkülönítettük azokat a cikkeket, amelyek közvetlenül a három csapásról és az igazságügyi reformról szóltak. Meglepő módon sem a nyomtatott sajtó, sem pedig az online média nem foglalkozott intenzíven a témával, és az összes leválogatott cikk alig 1%-a (53 a 4779-ből) tartozott ide – ezeket tekintjük a három csapás mintájának (HCSM a továbbiakban). A fennmaradó bűnügyi és igazságszolgáltatási témákkal foglalkozó cikkekből ugyanakkor 5%-os véletlenszerű mintát is vettünk, hogy így a bűnözést és a büntető igazságszolgáltatást tematizáló médiadiskurzus általános mintázatát is megragadhasuk – ezt tekintjük általános bűnügyi mintának (ÁBM a továbbiakban). A kódolás során egyrészt azt kerestük, hogy a cikkek populista vagy antipopulista nézeteket közvetítenek-e, másrészt azt, hogy milyen értelmezési keretekben beszélnek a bűnözésről. Ha egy cikk csupán egy megszólaltatott nézetét tárgyalta (más szereplő vagy az újságírói/szerkesztői vélemény nélkül), akkor az adott véleményt tekintettük a cikk fő üzenetének. Hasonlóan a politikai diskurzus vizsgálatának logikájához, egy cikket egy elemzési egységnek tekintettünk.

Minden média- és politikai megnyilvánulást egymástól függetlenül, két kutató kódolt, eltérés esetén pedig a végső kódértékekről a kutatócsoport vezetője során hoztuk meg a döntést. A kommunikációs elemeket három fő szempont szerint kódoltuk. Egyrészt rögzítettük a megszólalás alapadatait (szerző, műfaj, megjelenés dátuma). Másrészt azonosítottuk, hogy a megszólalás megfeleltethető-e a büntető populista megközelítésnek. Meghatározásunk szerint egy megszólalás akkor része a büntető populista diskurzusnak, ha (1) a bűnözés áldozatainak és általában a jogkövető többségnek a jogait, szempontjait

hangsúlyozza a bűnözőkével szemben, (2) az igazságszolgáltatási rendszerrel kapcsolatos kiábrándultságot, csalódottságot, haragot fogalmaz meg, (3) a hétköznapi véleményekre, valamint érzésekre és intuíciókra hivatkozik tények, adatok helyett, (4) bulvár stílusú, azaz egyszerűsítő megfogalmazást használt összetett jelenségek kapcsán is. Fontos tartalmi és módszertani kitétel, hogy a büntető populizmus alá be nem sorolható megszólalások két csoportba oszthatók. Antipopulistának azokat a megszólalásokat tekintettük, amelyek kifejezetten állást foglaltak a büntető populizmus javaslataival szemben. Mint majd látni fogjuk, a politikai megszólalások egyértelműen besorolhatóak a kétdimenziós, populista–antipopulista klasszifikáció szerint. A médiabeli cikkek bizonyos részére azonban ez nem áll fenn: bár közvetlenül nem populisták, azonban ezzel ellentétes érveket sem fogalmaznak meg. Az ilyen elemzési egységeknél a viszonyulás antipopulistának sem tekinthető; világosan kifejezett álláspont helyett ezek a cikkek jellemzően csupán leíró jelleggel tudósítanak bűnesetekről vagy igazságszolgáltatási aktusokról. Kódolásunk részeként végül minden egyes megnyilvánulásnál azonosítottuk a bűnözés értelmezésére szolgáló kereteket is. A továbbiakban először a politikai diskurzus, majd pedig a médiaelemzés eredményeit mutatjuk be.

DISKURZUSOK A POLITIKUSOK VITÁJÁBAN

A téma szakirodalmának megfelelően tehát azt vártuk, hogy a politikai aktorok közül a büntető populizmus beszédmódja Magyarországon is elsősorban a radikális jobboldalra jellemző. Feltételeztük azt is, hogy a politikai ellenfelek határozottan ellentétes érvekkel állnak elő, és vitatják a büntető populizmus tételeit.

A „három csapás”-javaslat politikai vitájának kontextusa

Magyarországon a szélesebb nyilvánosság 2009. február 17-én ismerkedhetett meg először a három csapás elgondolásával. Az akkor ellenzékben lévő Fidesz frakciójából Répássy Róbert és Lázár János önálló képviselői indítványt nyújtottak be, amelyet „három csapás-törvényjavaslatnak” kereszteltek.⁹ Az indítványt a magyar országgyűlés 2009. március 2-i ülésén megtárgyalta, de a parlament többsége nemet mondott rá.¹⁰ Az átmeneti kudarc ellenére a Fidesz napirenden tartotta a kérdést, márciusban aláírásgyűjtést indított a javaslat támogatására.¹¹

A vita 2010 tavaszán lángolt fel újra. A három csapás elvének meghonosítása a 2010-es országgyűlési választások biztos győzteseként számon tartott Fidesz programjának egyik kulcseleme volt.¹² A közbiztonság ügye pedig kiemelt figyelmet kapott a kampányban, nemcsak a Fidesz, de a Jobbik és az LMP is határozott ígéretekkel fogalmazott meg a témában (vö. Szabó–Mihályffy–Kiss, 2011). Programjához híven a Fidesz (a KDNP képviselőcsoportjával együtt),

immár kétharmados törvényhozási támogatással bíró kormánypártként, 2010. május 17-én törvényjavaslatot nyújtott be a Büntető Törvénykönyv módosításáról, amelyben a három csapás alkalmazását indítványozta. A betérjesztésről 2010. május 21-én parlamenti vita folyt, majd június 8-án az Országgyűlés elfogadta a javaslatot, és az államfői aláírás után a három csapás a magyar büntetőpolitika részévé vált.

A büntető populizmus érvei a „három csapás” vitájában

A vita főszereplője egyértelműen a Fidesz volt, a megszólalások több mint felét a jobbközép párt politikusainál rögzítettük (38 elem). Érdemes tehát alaposan megvizsgálni, hogyan építette fel a Fidesz a három csapást támogató érveit.

1. A közbiztonság romlása. A 2009-es törvényjavaslatuk kiindulópontja a „súlyos, erőszakos bűncselekmények számának drámai emelkedése”¹³ volt. Hasonlóképp a Nemzeti Ügyek Programjában (2010-es választási program): „Magyarországon az elmúlt években robbanásszerűen nőtt a tulajdon elleni szabálysértések és a tisztességes emberek vagyona elleni bűncselekmények száma. [...] A ma Magyarországon tomboló erőszak tűrhetetlen és elfogadhatatlan.” A 2010-es kampány Fidesz által szervezett rendezvényein is többször elhangzott, hogy a lakosság „félelemben él”.¹⁴
2. A rendszer tehetetlensége. A Fidesz által vázolt helyzet kialakulásáért a rendőrség tehetetlensége mellett a rossz szabályokat hozó kormányzat a felelős; „az emberek a szocialisták idején úgy érezték, a törvények nem védik meg a jogkövető állampolgárokat, nem tartják vissza a bűnök elkövetésétől a bűnösöket, nem az áldozatok, hanem az elkövetők pártján állnak.” A három csapással a „gyenge és következmények nélküli törvényeket” „erős és tiszteletreméltó törvények váltják fel”.¹⁵
3. Megoldás: szigorítás és elrettentés. A Fidesz egyértelműen a retributív logikát részesítette előnyben. A vita folyamán mindvégig a szigorítás, az elrettentés és az izoláció pártján állt, a bűncselekmények számát a büntetések súlyosbításával („[...] súlyosabb, elrettentésre alkalmas büntetésekre van szükség”¹⁶), illetve a társadalomra különösen veszélyes, személy elleni erőszakos bűncselekményeket elkövető visszaesőknek évtizedekre a közösségtől való elkülönítésével kívánták orvosolni („[...] a büntetési tétel [...] felső határát megnöveljük, mégpedig kétszeresére”¹⁷).
4. Hivatkozás a meglévő gyakorlatokra és a népakaratra. Ebből a szempontból a 2010-es választások eredményei változást hoztak. Ellenzékben a Fidesz a kaliforniai és a szlovákiai példákra alapozva érvelt a három csapás mellett. A 2009-es törvényjavaslat benyújtásáról szóló sajtótájékoztatón Lázár János így beszélt: „A leghatékonyabb megoldást 1994-ben az Amerikai Egyesült Államokban alkalmazták, ahol huszonhét tagállamban vezették be a három csapás-törvényt. [...] Azt néztük meg, hogy milyen eredményeket tudtak felmutatni az Amerikai Egyesült Ál-

lamokban. Kiemelkedett Kalifornia állam példája.”¹⁸ 2010 után a nagyarányú választói támogatásra, az állampolgárok irányából érzékelt igények kommunikálására fektettek hangsúlyt.¹⁹

2009-ben azonban nemcsak a Fidesz, hanem a Jobbik is zászlajára tűzte az igazságszolgáltatás kérdését (Róna és Karácsony, 2010). A párt programja a három csapás elvéről ugyan nem beszélt,²⁰ ám az európai parlamenti kampányban hangsúlyozta a közbiztonság *„katasztrofális helyzetét”, „a békés lakosság bűnözőknek – főként a cigánybűnözőknek – való kiszolgáltatottságát”, „a törvények és a rendfenntartók alkalmatlanságát”*. Megoldásként pedig a bűncselekmények azonnali és szigorúbb szankcionálását javasolta.²¹ Ezt az álláspontját a Jobbik 2010-ben is fenntartotta (Zentai, 2011). Így nem meglepő, hogy immár parlamenti pártként intenzíven részt vett a három csapáshoz kapcsolódó törvényhozási javaslat országgyűlési vitájában. A Jobbik frakció tagjai összesen harmincszor kértek szót a plenáris ülésen, igaz, közvetlenül a három csapás elvét mindössze hat alkalommal kommentálták (a párt honlapján pedig további öt vonatkozó közlemény olvasható). A Jobbik pozícióját az *„igen a három csapásra, nem a törvényre”* állítással foglalhatjuk össze. A radikális párt egyetértett a büntetőpolitika szigorításának irányával, de a *„törvénytisztelő többség védelme érdekében”* még további határozott lépéseket, *„tényleges rendészeti, bűnmegelőző intézkedések”*²² meghozatalát sürgette. A vitában a Jobbik hevesen támadta a 2002–2010 közötti időszak kormányzati lépéseit, a szocialista-liberális vezetés által kidolgozott és működtetett büntetőpolitikai szisztémát. A frakciótagok megnyilatkozásai pedig a statisztikai adatok és a kriminológia szakmai megállapításaival szembeni mély bizalmatlanságról tettek tanúbizonyságot.²³ Noha a párt végül nem támogatta a Fidesz törvényjavaslatát, a három csapással kapcsolatos véleményük alig különbözött.

Látható, hogy mind a Fidesz, mind a Jobbik álláspontja jól rezonál a büntető populizmus szakirodalmi definíciójára. A három csapás-vitában kimutatható kommunikációs mintaként az igazságszolgáltatás politizálása, a statisztikai adatok helyett az emberek felől érkező kíváncsiságra hivatkozás, a rendszer hibáinak kiemelése és a retributív elemek előnyben részesítése. A jobboldali pártok a bűncselekmények okaira azonban ritkán tértek ki. A Ray Surette által meghatározott értelmezési keretek közül leginkább a *„rosszul működő igazságszolgáltatás”,* vagyis az igazságszolgáltatási rendszer hibáztatása volt jelen. A hagyományos közösségi értékek eltűnését középpontba helyező *„társadalmi válság”* értelmezési kerete egy-egy megnyilatkozásban bukkant csupán fel.²⁴

A büntető populizmus tehát nemcsak nyomokban és nemcsak a politikai paletta szélén jelent meg Magyarországon. A *„három csapás”* javaslata körüli vitában e diskurzus koherens és konzekvens alkalmazását láthattuk. A következőkben megnézzük, hogy a politikai ellenfelek képesek voltak-e hasonlóan egységes és erős ellendiskurzust kialakítani.

A büntető populizmus ellendiskurzusa a „három csapás” politikai vitájában

Akár a vita 2009-es, akár 2010-es szakaszát nézzük, jól látszik, hogy a baloldali politikusok nem tudták felvenni a versenyt a büntető populizmus argumentumaival. Ennek okát az alábbi két pontban látjuk:

1. Hallgatás. Az ügy napirendre kerülésekor, 2009-ben, az MSZP kormányparti pozícióban volt. Az SZDSZ pedig már nem koalíciós partnerként, hanem külső támogatóként segítette a kormánypart szándékainak megvalósulását. A 2009-es országgyűlési vitanaphoz kötődően mindössze három megszólalást találtunk: Bárándy Gergely (MSZP) és Hankó Fargó Miklós (SZDSZ) parlamentben elhangzott hozzászólását, illetve Draskovics Tibor igazságügy-miniszter közleményét. 2010-ben a változó parlamenti konstelláció mellett az MSZP-ből továbbra is alig akadt, aki elkötelezte volna magát a három csapás elve ellen (ismét csak Bárándy Gergely és Harangozó Tamás felszólalásait tudtuk rögzíteni). A Lehet Más a Politika frakciójából öten, Dorosz Dávid, Kaufer Virág, Schiffer András, Szabó Tímea és Vágó Gábor érveltek a három csapással szemben.
2. A büntető populizmus bizonyos elemeinek elfogadása. Az MSZP, bár alkotmányos és kriminológiai aggályok miatt nem támogatta a három csapás-javaslatot, nem fogalmazott egyértelműen a büntető populizmus tagadásában. Bárándy Gergely például egyetértett az indítvány alapvetéseivel, a romló közbiztonság tényével és a szabályozás átalakításával: „szükséges átgondolni, hogy a Büntető Törvénykönyv vajon tényleg a megfelelő rendelkezéseket tartalmazza-e az erőszakos bűnelkövetőkkel szemben”. Draskovics Tibor igazságügy-miniszter pedig a „három csapásnál is szigorúbb intézkedéseket tervezett”.²⁵ 2010 májusában szintén Bárándy Gergely így védte a Gyurcsány- és Bajnai-kormányok büntetőpolitikáját: „Nagyon sokszor ér minket és ért minket az a vád, hogy túlzottan megengedő büntetőpolitikát folytattunk az elmúlt években. Ha megnézik az elfogadott törvényeket, az elfogadott büntető jogszabályokat, akkor azt fogják látni, hogy szinte csak súlyosabb intézkedések kerültek megállapításra, megszavazásra az elmúlt időszakban.”²⁶

Túlzás lenne azonban azt állítani, hogy a politikai diskurzusból teljesen hiányzott a büntető populizmus ellendiskurzusa. A három csapás-vita 2010-es szakaszában Harangozó Tamás (MSZP) és az LMP képviselői igyekeztek szisztematikus érveket felsorakoztatni a Fidesz és a Jobbik által kultivált beszédmóddal szemben. A szocialista képviselő a média torz észlelésére, a szégyenség okozta kilátástalanságra és statisztikai adatokra hivatkozva támadta a Fidesz javaslatát.²⁷ Az LMP álláspontjának alapját szintén a statisztikai adatok és jogvédő elvek képezték: „A bűnügyi statisztikák egyértelműen bizonyítják, hogy a javaslat által célkeresztbe helyezett erőszakos bűncselekmények száma évek óta fokozatosan csökken, a bűnözés stagnál, az erőszakos bűnözés pedig visszaesett. Ezek tények. Igen, történtek és történnek nagy port fel-

verő, rettenetes erőszakos bűnesetek, de ezek tömeges elszaporodásáról beszélni nem lehet, ez egyszerűen nem igaz. [...] Úgy érezzük, hogy a három csapás büntetőjogilag megalapozatlan koncepciójának bevezetése mögött egyértelmű célok állnak, ez pedig az erő felmutatása, a társadalmi feszültségek levezetése, a bűnbakképzés.”²⁸

Az LMP törekedett a kriminológia akadémiai diskurzusát is integrálni a parlamenti munkába, és a megtorlásra épülő modell helyett a helyreállító igazságszolgáltatás elgondolását ajánlotta.²⁹ A büntető populizmus ellendiskurzusába az LMP bevezette a Ray Surette által „korlátozott lehetőségek”-ként kategorizált értelmezési keretnek megfelelő frame-et. A fenntartható jövő, „A befogadó társadalom és a megújuló demokrácia stratégiája” című választási programjukban (2010) így fogalmaznak: „a szegénység és a viszonylagos iskolázatlanság mindenhol a világon összefügg a társadalmi normák megsértésével. [...] Ez egy komplex probléma, [...] nem oldható meg csupán büntetőpolitikai eszközökkel. [...] Oktatási, munkaerő-piaci, egészségügyi és közösségfejlesztési elemekkel támogatott tényleges társadalmi integrációt kívánunk.”³⁰ A zöldpárt a bűncselekmények okaként a rendszer hibás működését tárgyaló „rosszul működő igazságszolgáltatás” értelmezési keretet is alkalmazta, különösen amikor mediációt, illetve a bűnmegelőzést segítő elemeket hiányolták az elmúlt évtizedek igazságszolgáltatásából.³¹

Adataink alapján elmondhatjuk, hogy a „három csapás” vitájában a büntető populizmust legkonzekvensebben az LMP ellenezte. Bár nem könnyű össze mérni a diskurzusok erejét, valószínűleg nem tévedünk nagyot, ha azt mondjuk: az antipopulista beszédmód 2009-ben és 2010-ben sokkal halványabb volt. Különösen érdekes az MSZP álláspontja, amely populista és antipopulista érveket is alkalmazott. Ennek bemutatására tett kísérletünk látható a 2. táblázatban.

2. táblázat. A „három csapás” politikai diskurzusainak térképe

	A büntető populizmus diskurzus			A büntető populizmus ellendiskurzus
Politikai aktorok	Jobbik	Fidesz	Gyurcsány-kormány	LMP
	MSZP (pop. disk.: n=2; antipop. disk.: n=1)			
Értelmezési keretek	rosszul működő igazságszolgáltatás, társadalmi válság, kegyetlen világ,			korlátozott lehetőségek, rosszul működő igazságszolgáltatás
Szakpolitikai irány	elrettentésre, megtorlásra, izolációra épülő büntetőpolitika			megelőzésre és helyreállításra épülő büntetőpolitika
Elemszám	n=59			n=10

DISKURZUSOK A MÉDIÁBAN

Második hipotézisünk, vagyis az a feltevés, hogy a magyar média, ezen belül pedig főként a bulvár médiumok lennének a kulcsszereplők a büntető populizmus atmoszférájának kialakulásában, erős, illetve gyenge változatban is megfogalmazható. A hipotézis erős változata szerint a bulvár média a büntető populizmus diskurzusának domináns aktora. A gyenge változat szerint ugyanakkor a bulvár médiumok (illetve általában a média) inkább közvetve, a magyar állampolgárok, köztük a politikusok bűnözéssel kapcsolatos percepciójának kontextualizálása révén formálják a büntető populizmus diskurzusát; mindenekelőtt a bűn gyakori, expresszív és jellemzően brutális bemutatásával. Más közép- és kelet-európai országokban végzett kutatások (Kossowska et al., 2012; Ručman, 2013) elsősorban hipotézisünk gyenge változatával állnak összhangban, a közelmúlt kapcsolódó hazai kutatási eredményei (Szabó, 2011; Bernáth, 2012) ugyanakkor az erős verzió értelmezését is támogathatják. Míg a három csapás mintája (HCSM) elsősorban a hipotézis erős változatának vizsgálatára alkalmas, az általános bűnügyi minta (ÁBM) segítségével inkább a gyenge értelmezést tesztelhetjük.

A három csapás kezdeményezésével közvetlenül foglalkozó cikkek száma meglehetősen alacsony volt a vizsgált médiumokban (n=53), ami a magyar médiának a téma iránti mérsékelt érdeklődésére utal. A kérdést tárgyaló írásoknak alig egynegyede (mindössze 13 elemzési egység) tekinthető egyértelműen populistának – vagy azért, mert egyértelműen támogatta a törvényhozási kezdeményezést, vagy azért, mert általában szigorúbb büntetési politikára szólított fel a bűnelkövetés visszaszorítása érdekében. Ezeknek a cikkeknek közel a fele (6 elemzési egység) a vizsgált jobboldali politikai napilapban, a Magyar Nemzetben jelent meg. A HCSM-mintában a Magyar Nemzet volt az egyetlen olyan médium, amelyben a büntető populizmus álláspontját valló írások száma meghaladta az inkább antipopulista perspektívából íródott cikkeket – a jobboldali napilap megközelítése lényegében közvetlenül megfeleltethető volt a Fidesz diszkurzív pozíciójának. A büntető populizmus retorikája jól érzékelhető a következő részletből: „Az a hír járja, hogy romlik a közbiztonság Magyarországon. Szerintem a hír hamis. A közbiztonság nem romlik, hanem megszűnt. [...] Az ellenzék a múlt héten a büntetési tételek szigorítását javasolta. [...] Még sok hasonló kezdeményezésre van szükség, akár népszavazásra is, és nem csak itt: kontinensszerte. [...] Az igazságszolgáltatásnak igazságot kell szolgáltatnia, de ez csak úgy lehetséges, ha átáll a bűnözők pártjáról a jogkövető állampolgárok pártjára.”³²

A két vizsgált online portál (az Index és az Origo), illetve a Népszabadság viszont jellemzően antipopulista diszkurzív pozíciót foglalt el a „három csapás” vitája kapcsán. A három médiaforrás összesen 43 elemzési egységből mindössze 5 olyan elemet találtunk, amelyek populistának voltak tekinthetők.

A két bulvár napilap (a Blikk és a Bors) alapvetően csekély érdeklődést mutatott a törvényhozási vita iránt, álláspontjuk ugyanakkor ellentmondásos: mindössze 7 írást jelentettek meg a témában, ezek közül 3 elemzési egység volt populistaként kódolható. Nem mondhatjuk tehát, hogy a magyar bulvár média a három csapás kapcsán közvetlenül jelentős szerepet játszott volna a büntető populista diskurzus alakításában.

Az értelmezési keretek közül a HCMS-mintában a „rosszul működő igazságszolgáltatás” volt a leggyakrabban előforduló, mégpedig mind a Magyar Nemzetben, mind a Népszabadságban, de a vizsgált online portálokon és a bulvár napilapokban is. A „kegyetlen világ” értelmezési kerete jelentősnek bizonyult a Magyar Nemzetben, illetve a Blikk és a Bors cikkeiben, miközben teljesen hiányzott a Népszabadságból. Bár logikailag mind a „rosszul működő igazságszolgáltatás”, mind pedig a „kegyetlen világ” frame-jei kompatibilisek a büntető populizmussal, azt találtuk, hogy a három csapás kezdeményezés hazai vitájában az igazságszolgáltatás kritikája antipopulista diszkurzív pozíció esetén is meghatározó lehet. Másként fogalmazva: az igazságszolgáltatás működésének bírálata a magyar médiában nem szükségképpen vezetett az elzárási tételek szigorítását szorgalmazó büntető populista következtetéshez. Tipikusan ezt a viszonyulást mutatja az alábbi részlet: „[...] a bűncselekményi értékhátrány el nem érő lopások számának növekedése az ország több térségében [...] a lakosság biztonságérzetét alapvetően befolyásoló tényezővé vált. [...] A célt ugyan senki nem vitatja, a módszert annál inkább, mert a szigorúbb büntetések kilátásba helyezése általában nem befolyásolja az elkövetőket. A szabadságelvonás pedig – különösen a fiatalok esetében – alkalmatlan arra, hogy a társadalmi normák tiszteletére szorítson, emellett nemzetközi normákat sért.”³³

A 233 esetet számláló ÁBM-mintában az explicit büntető populista attitűdöt mutató cikkek aránya a HCMS-mintában regisztráltnál is alacsonyabb volt, mindössze 6 százalékot ért el. Az egyértelműen populistaként kódolt írások fele a Magyar Nemzetben jelent meg, ilyen cikkek a többi vizsgált médiumban csupán elhanyagolható arányban voltak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a kérdéshez a magyar médiumok többsége antipopulista módon viszonyulna; az ÁBM-mintába került elemzési egységek zöménél a cikkírók csupán leíró jelleggel tudósítottak a bűnesetéről – a büntető populizmus perspektívájából ezeket az írásokat nem tekinthetjük ugyan populistának, de antipopulistának sem. Az ÁBM-minta cikkeinek nagy részét, különösen a két bulvár napilapban és az online portálokon megjelent írásokat valójában sajátos deskriptív tálatás jellemzi; ezek a híradások és tudósítások bárminemű mélyebb, társadalmi vagy politikai értelmezést és elemzést nélkülöznek, továbbá a bűnözés okaira, illetve a bűn és az igazságszolgáltatás kapcsolatára még utalás-szerűen sem reflektálnak. Az olvasók figyelmét inkább a „veled is megtörténhet” individualizáló dramaturgiájával, bulvárosan „meglepő és mulatságos”,

esetenként groteszk írásmódjukkal vélik felkelteni. Tipikus példája ennek a következő tudósítás: „Nem elég, hogy elűszott a háza egy árvízkárosult férfinak, még ideiglenes szállásán ki is akarták rabolni. Dulakodni kezdett a bűnözővel, aki megverte. A rendőrség nyomozást indított, a pórul járt férfi nyolc napon túl gyógyuló sérülést szenvedett.”³⁴

Az értelmezési keretek közül a ÁBM-mintában a „kegyetlen világ” fordult elő leggyakrabban – elsősorban azért, mert a híradások és a deskriptív tudósítások zömét ez a frame uralta (ahogy ezt a fenti tudósítás is érzékelteti). A második leggyakoribb értelmezési keret a „rosszul működő igazságszolgáltatás” (a vizsgált cikkek közel ötödében), a harmadik pedig a „rosszul működő politika” frame-je volt (6 százalékos előfordulási aránnyal). A „korlátozott lehetőségek”, az „erőszakos média” és a „rasszista rendszer” értelmezési keretei – amelyek nemzetközi kutatások szerint szintén fontosnak bizonyulhatnak a büntető igazságszolgáltatásról szóló diskurzusban – ugyanakkor gyakorlatilag teljesen hiányoztak az elemzett médiumokból; ugyancsak tükrözve, hogy a magyar média jellemzően kerüli a bűnelkövetés potenciális okainak feltárását.

3. táblázat. A büntető populizmus és a bűnözés diskurzusai a magyar médiában

Médiaforrás	Baloldali napilap (Népszabadság)	Jobboldali napilap (Magyar Nemzet)	Online média (Index és Origo)	Bulvár (Blikk és Bors)
Jellemző diszkurzív pozíció	antipopulista	populista és leíró	leíró és antipopulista	leíró
Meghatározó értelmezési keretek (frame-ek)	rosszul működő igazság- szolgáltatás; rosszul működő politika	rosszul működő igazság- szolgáltatás; társadalmi hanyatlás; kegyetlen világ	rosszul működő igazság- szolgáltatás; rosszul működő politika; kegyetlen világ	kegyetlen világ; rosszul működő igazság- szolgáltatás
Elemzési egységek száma, három csapás minta (HCSM)	n=15	n=10	n=21	n=7
Elemzési egységek száma, általános bűnügyi minta (ÁBM)	n=33	n=52	n=98	n=50

Magyarországon tehát a médiát bűnözéssel kapcsolatosan a leíró perspektíva jellemzi, amely negligálja a lehetséges társadalmi és szakpolitikai érvek számba vételét – inkább a világ hétköznapi kegyetlenségét érzékelteti, továbbá brutalitásban gazdag, ugyanakkor egyéni történetekkel operál.³⁵ Ez a megközelítés egyértelműen uralja a bulvár napilapokat, de domináns az online portálokon, sőt a politikai napilapokban is érzékelhető.

Azokban a ritka esetekben, amikor a bűnelkövetés társadalmi magyarázatai felmerülnek, a vélelmezett okok jellemzően vagy a rosszul működő igazságszolgáltatási rendszer vagy pedig a rossz politika – tipikusan a korrupt politikai elit önző, negatív mintát adó viselkedése – értelmezési keretében jelennek meg. Nemzetközi kutatások szerint ezek a frame-ek jellemzően együtt járnak a büntető populizmussal, és ez az összefüggés részben a vizsgált magyar médiaforrásoknál is kimutatható. Azonban ez a kapcsolat Magyarországon nem feltétlenül érvényes; elsősorban a „három csapás” vitáját vizsgálva számos olyan cikket regisztráltunk, amelyekben a magyar igazságszolgáltatási rendszer működésének vagy a hazai politikának a kritikája antipopulista diszkurzív állásponttal párosult.

Eredményeink alapján tehát hipotézisünk erős változatát el kell vetnünk. A magyar bulvár médiát nem tekinthetjük a három csapás diskurzusában meghatározó aktornak. A vizsgált médiumok közül jellemzően inkább a Magyar Nemzetben találtunk olyan írásokat, amelyek explicit módon a büntető populizmus attitűdjét mutatták. Ugyanakkor a kifejezetten antipopulista perspektívát kifejező cikkek is csak igen kis számban fordultak elő a HCSM-mintában; a téma iránt általában is mérsékelt érdeklődést mutató magyar média tipikusan tartózkodott érvek és ellenérvek felsorakoztatásától, így a vitában történő állásfoglalástól is.

Hipotézisünk gyenge változatát viszont nem tudjuk elutasítani. Az erőszakos bűnesetek gyakori és részletes, bulvárosan színes tónusban írott ismertetésével a magyar média (és nem kizárólag a bulvársajtó) közvetve hozzájárulhatott olyan atmoszféra kialakulásához, amelyben a politikai aktorok nagyobb eséllyel hajlamosak a büntetési populizmusra. Az ÁBM-mintában vizsgált cikkek ugyan tipikusan csupán leíró jelleggel tudósítottak a bűnesetekről, a két vizsgált bulvár napilap, illetve az Index és az Origo ugyanakkor előszeretettel részletezte a brutális bűncselekményeket. Minthogy nemzetközi összehasonlító felmérések³⁶ szerint a magyar közvélemény viszonylag fogékony a bűnözéssel szembeni szigorúbb fellépésre, a hazai médiában uralkodó, a bünt kegyetlen világunk félelmetes, ám hétköznapi jelenségeként bemutató tálalása vélhetően megerősíti a punitív, azaz a büntetési szigort támogató magyarországi attitűdöket.

ÖSSZEGZÉS

Magyarországot a közép-európai régióban előretörő populizmus jellemző eseteinek tekintve, tanulmányunkban arra tettünk kísérletet, hogy feltérképezzük a büntető populizmus mint közpolitikai diskurzus mintázatait a médiabeli és a politikai közbeszédben. Esettanulmányunk a három csapás elvét a hazai büntetőjogba beemelő reformra és az azt övező közéleti diskurzusra vonatkozott. Arra számítottunk, hogy a büntető populizmus megközelítésének használata világosan leképezi a bal-jobb választóvonalat; valamint feltételeztük, hogy a bulvármédia különösen fogékony lesz a büntetési populizmus diskurzusa iránt. Eredményeink azonban csak részlegesen igazolják hipotéziseinket, és különösen érdekesnek tartjuk a politikai és a média diskurzus közötti különbségeket.

Az elvégzett tartalom- és frame-elemzés alapján kijelenthetjük, hogy a politikai pártok szinte egyöntetű vonzódást mutatnak a büntető populizmus iránt, és a vizsgált periódusban csupán az LMP utasította el egyértelműen ezt a megközelítést. Vagyis a büntető populizmus népszerűsége nem korlátozódik a radikális, de még a mérsékelt jobboldalra sem: az MSZP némelyik megnyilvánulása ugyancsak ide sorolható. Vagyis kijelenthetjük, hogy hazánkban a büntető populizmus diskurzusa a politika fősodrának része. Kétségtelen, hogy a magyar társadalom büntetéspárti, így ennek használata politikai haszonnal kecsegtet. Ugyanakkor bizonyos felmérések azt mutatják, hogy a magyar társadalomban a bűnözés okairól adott magyarázatok kompatibilisek lennének az antipopulista állásponttal is, hiszen az állampolgárok közel fele szerint a szociális problémák és a szegénység okozzák a bűnözést. Figyelemre méltó, hogy ezeket a nézeteket sem a politikai, sem pedig a médiadiskurzus nem tükrözi vissza. Miközben a magyar társadalom attitűdjei büntetéspárti és antipopulista nézeteket egyaránt kifejeznek, a politikai közbeszéd szinte kizárólagosan büntetéspárti. Ez azt sugallja, hogy a pártok nem egyszerűen követik, hanem vezérlik is a közvéleményt a büntető populizmus konstruálása és népszerűsítése során.

Ami a médiát illeti, nem találtunk meggyőző bizonyítékokat arra, hogy a bulvár média lenne a büntető populizmus fő mozgatója Magyarországon. A média a bűnözésről és a büntetésről beszélve visszafogottabbnak és semlegesebbnek tűnik a pártoknál – az egyetlen kivétel a Magyar Nemzet, amely a „három csapás” alkalmazását is támogatta, és általában is a büntető populizmus fő szószólójának tekinthető a hazai médiában. Összességében azonban a büntetéspártiság sokkal kevésbé jellemző a magyar médiumokra – beleértve a bulvármédiát is – mint a politikai pártok diskurzusára. Noha a média visszafogottnak látszik a büntető populizmus vonatkozásában, az antipopulista diskurzus szinte teljes mértékben hiányzik a hazai médiumokból. Ráadásul a bűnözés okairól adott magyarázatok, pontosabban a társadalmi magyarázatok feltűnő hiánya miatt a hazai média közvetve megerősítheti a büntetéspárti at-

titűdöket, különösen a bűnözés bulváros stílusú tálalása révén. Figyelemre-méltó, hogy a médiát mennyire hidegen hagyta a büntetőpolitikai reform. Bár valószínű, hogy a közbeszéd nemcsak a „három csapás”, hanem más új jogintézmények (például a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés vagy a megelőző jogos védelem) kapcsán sem dinamizálódott; ezek vizsgálatával tovább finomítható a büntető populizmus beszédmódjáról alkotott képünk.

Eredményeink mindazonáltal azt sugallják, hogy a bűnözés és igazságszolgáltatás vonatkozásában a közvélemény és a média napirendje közötti kapcsolatot összetettebb annál, mint azt az eddigi kutatások nyomán a nemzetközi irodalom jellemzően feltételezi. Miközben a médiát gyakran okolják a büntető populizmus népszerűsítésével, hazai vizsgálatunk nyomán az is releváns feltevés lehet, hogy az erős és szinte egyhangúan büntetéspárti politikai diskurzus éppúgy erősítheti és táplálhatja a büntetéssel kapcsolatos társadalmi attitűdöket. Ez pedig még akkor is megtörténhet, ha a média nem teszi magáévá egyértelműen a büntetéspárti diskurzust.

Miközben a témával foglalkozó (többnyire amerikai vagy nyugat-európai) szakirodalom általában a médiát és a radikális pártokat, mozgalmakat okolja a büntető populizmus térnyeréséért, eredményeink árnyaltabb értelmezést sugallnak a büntető populizmus térségünkben tapasztalható előretörésének mechanizmusairól. Elemzésünk szerint ebben Magyarországon a politikáé, még hozzá a mainstream politikáé a főszerep – ami további érvként szolgál a mérsékeltnek gondolt pártok radikalizálódásáról szóló tézis, illetve a populizmus mint konceptuális keret újragondolása mellett.

JEGYZETEK

¹ Az Egyesült Államokban 1975 és 1999 között a börtönpopuláció megötszöröződött, miközben a bűnözés nem emelkedett, sőt, inkább csökkent. Magyarországon a büntetőjog 2010-es reformja óta 2012-ig mintegy 20%-kal nőtt a fogvatartottak száma (Gönczöl, 2014).

² Az Egyesült Államok huszonnyolc tagállamában és Szlovákiában is alkalmazott szabályok főként az erőszakos bűncselekmények elkövetőinek szigorú szankcionálását célozzák. A baseball „strikeout” szabályából merítve, ahol három elhibázott „ütés” azonnali „kiállítás” von maga után, a különös és többszörös visszaesők körében a büntetést „a bűnhalmazatban lévő bűncselekmények büntetési tételei közül a legsúlyosabb alapulvételével kell kiszabni”.

³ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről. IX. fejezet 81 § (1) (2).

⁴ A Jobbik a 2014-es országgyűlési (pártlistára leadott szavazatok 20%-ával), illetve EP-választásokon (14,6%) stabilizálta pozícióját, jelenleg a harmadik legerősebb párt. Lásd: http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html; http://www.valasztas.hu/hu/ep2014/877/877_0_index.html.

⁵ Erről részletesebben lásd: Országos Kriminológiai Intézet állásfoglalása a magyarországi bűnözési helyzetről, az elkövetők etnikai hovatartozásának nyilvántartásáról és a „cigánybűnözésről”.

- ⁶ Az expresszív büntetéspártiság indikátora: a válaszadó egyetértésének mértéke a következő állítással: „A törvénysértőket a mainál sokkal szigorúbban kellene büntetni.” Az eredeti skálát a következőképpen kódoltuk át: 1 = egyáltalán nem ért egyet; 2 = nem ért egyet; 3 = egyet is ért, meg nem is; 4 = egyetért; 5 = teljesen egyetért.
- ⁷ A bűncselekmény áldozatává válástól való félelem indikátora: a „milyen gyakran aggódik amiatt, hogy esetleg betörnek a lakásába?” és „milyen gyakran aggódik amiatt, hogy erőszakos bűncselekmény áldozatává válik?” kérdésekre adott válaszok átlaga, az alábbi kódolás szerint: 1 = soha; 2 = néha; 3 = többször előfordul; 4 = mindig vagy majdnem mindig.
- ⁸ A kulcsszavak: bűncselekmény, bűnözés, nyomozás, büntető törvénykönyv, büntetőjog, három csapás, közbiztonság, rendőrség, büntetés-végrehajtás, ítélet, igazságszolgáltatás, cigánybűnözés, zéró tolerancia.
- ⁹ A Fidesz benyújtja a három csapás törvényt. fidesz.hu, 2009. február 17.
- ¹⁰ A parlament többsége nemet mondott a „három csapás” törvényre. mno.hu, 2009. március 2.
- ¹¹ Aláírásgyűjtési akció a „három csapás” törvényhez. fidesz.hu, 2009. április 25.
- ¹² Nemzeti Ügyek politikája. Fidesz Magyar Polgári Párt választási programja (53. oldal). Elérhető: http://static.fidesz.hu/download/481/nemzeti_ugyek_politikaja_8481.pdf. Letöltés időpontja: 2010. augusztus 15.
- ¹³ T/8875-ös törvényjavaslat a BTK 1978. évi IV. törvény módosításáról. 5. oldal.
- ¹⁴ Be fogjuk vezetni a három csapás törvényét. fidesz.hu, 2010. március 5.
- ¹⁵ Nemzeti Együttműködés Programja. Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf>. Letöltés időpontja: 2010. augusztus 29.
- ¹⁶ T/8875-ös törvényjavaslat a BTK 1978. évi IV. törvény módosításáról. 5. oldal.
- ¹⁷ Általános vita a T/25 A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról. 2010. május 21. Balsai István hozzászólása.
- ¹⁸ A Fidesz benyújtja a három csapás törvényt. fidesz.hu, 2009. február 17.
- ¹⁹ T/25 A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról. 5. oldal.
- ²⁰ Sajtóhírek alapján említjük, hogy a három csapás elképzelése 2008 októberében a Magyar Gárda olaszliszakai megemlékezésén is felmerült. Volner János a Magyar Gárda jogi munkacsoportjának vezetője (később a Jobbik országgyűlési frakciójának tagja) vetette fel, hogy amerikai példák alapján a különös és többszörös visszaesőket szigorúbb büntetésben kell részesíteni. Forrás: *Szenzáció! Gárda-félsiker a Parlamentben!* alfahir.hu, 2010. június 1.
- ²¹ Magyarország a magyaroké. A Jobbik programja a Magyar érdek védelmében, a Nemzetek Európája megteremtéséért. Elérhető: <http://www.jobbik.hu/sites/jobbik.hu/down/Jobbik-program2009EP.pdf> Letöltés időpontja: 2009. július 2.
- ²² Volner János hozzászólása a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitájában. 2010. május 21. (Forrás: mkogy.hu)
- ²³ Schneider Tamás hozzászólása a T/580 A közbiztonság javítása érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról. 2010. július 5. (Forrás: mkogy.hu)
- ²⁴ Rubovszky György (KDNP), illetve Volner János (Jobbik) hozzászólása a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitájában. 2010. május 21. (Forrás: mkogy.hu).
- ²⁵ Draskovics Tibor a három csapásnál is keményebb megoldást ígér. mszp.hu, 2009. február 24.

- ²⁶ Bárándy Gergely (MSZP) hozzászólása a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitájában. 2010. május 21. (Forrás: mkogy.hu).
- ²⁷ Harangozó Tamás (MSZP) hozzászólása a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitájában. 2010. május 21. (Forrás: mkogy.hu).
- ²⁸ Dorosz Dávid (LMP) hozzászólása a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitájában. 2010. május 21. (Forrás: mkogy.hu).
- ²⁹ Vágó Gábor (LMP) hozzászólása a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitájában. 2010. május 21. (Forrás: mkogy.hu).
- ³⁰ A fenntartható jövő, a befogadó társadalom és a megújuló demokrácia stratégiája (LMP választási programja, 2010). Letölthető: <http://lehetmas.hu/program>. Letöltés időpontja: 2010. augusztus 10.
- ³¹ Kaufer Virág és Vágó Gábor (LMP) hozzászólása a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitájában. 2010. május 21. (Forrás: mkogy.hu).
- ³² *A liberális szélmalom. Átáll-e az igazságszolgáltatás a bűnözők oldaláról a miénkre?* Magyar Nemzet, 2009. február 20.
- ³³ *Nincs hely a börtönökben.* Népszabadság, 2010. július 5.
- ³⁴ *Megverte a betörő.* Blikk, 2010. június 25.
- ³⁵ Mindezzel összhangban áll az ÁBM-minta összetételének az a sajátossága, hogy a megtévedt celebek bűneseteiről szóló tudósítások nagy, közel egyharmados arányban vannak jelen.
- ³⁶ Lásd a European Social Survey fentebb hivatkozott adatsorát.

IRODALOM

- Bernáth, Gábor (2012): Bulvár. A média romaképének változása. *Beszélő*, 17 (4). <http://beszelo.c3.hu/cikkek/bulvar>
- Boda, Zsolt és Gabriella Szabó (2011): The Media and Attitudes Towards Crime and the Justice System: A Qualitative Approach. *European Journal of Criminology*, 8 (4): 329–342.
- Braithwaite, John (2001): *Restorative Justice and Responsive Regulation*. Oxford, Oxford University Press.
- Bugarič, Bojan (2008): Populism, Liberal Democracy, and the Rule of Law in Central and Eastern Europe. *Communist and Post-Communist Studies*, 41 (2): 191–203.
- Chapman, Becca, Catriona Mirrlees-Black, és Claire Brawn (2002): *Improving Public Attitudes to the Criminal Justice System: The Impact of Information*. London, Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Darley, John M. (2005): On the Unlikely Prospects of Reducing Crime Rates by Increasing the Severity of Prison Sentences." *Journal of Law and Policy*, 13 (1): 189–208.
- Doob, Anthony N. és Cheryl M. Webster (2003): Sentence Severity and Crime: Accepting the Null Hypothesis. In: Michael Tonry (ed.): *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago, University of Chicago Press, 143–95.

- European Social Survey Round 4 Data. 2008: *Data File Edition 4.0*. Norway, Norwegian Social Science Data Services.
- Fekete, Liz–Frances Webber (2010): Foreign Nationals, Enemy Penology and the Criminal Justice System. *Race & Class*, 51 (4): 1–25.
- Fellegi Borbála (2009): *Út a megbékéléshez. A helyreállító igazságszolgáltatás intézményesülése Magyarországon*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- Fischer, Frank (2003) *Reframing Public Policy : Discursive Politics and Deliberative Practices: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford, Oxford University Press.
- Fleck, Zoltán (2012): Judicial Independence in Hungary. In: Anja Seibert-Fohr (ed): *Judicial Independence in Transition*. Heidelberg, Springer, 793–834.
- F. Tóth Kriszta (2010): Kommunikációkép az ezredfordulás sajtószövegekben: politika, technológia, minőség. *Médiakutató*, Tél. http://www.mediakutato.hu/cikk/2010_04_tel/06_kommunikacio_ezredfordulo_sajtoszoveg/
- Garland, David (2001): *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago, University of Chicago Press.
- Gönczöl Katalin (2014): A hagyományos pönológiától a posztmodern kriminálpopulizmusig. *Socio.hu*, 1. sz.
- Green, David A. (2006): Public Opinion Versus Public Judgment About Crime Correcting the ‘Comedy of Errors.’ *British Journal of Criminology*, 46 (1): 131–54.
- Green, David A. (2009): Feeding Wolves Punitiveness and Culture. *European Journal of Criminology*, 6 (6): 517–36.
- Haas, Peter M. (1992): Introduction: Epistemic Communities and International Policy Cooperation. *International Organization*, 46 (1), Winter, 1–35.
- Hajer, M. A. (1995) *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford, Clarendon Press.
- Hohl, Katrin (2011): *The Role of Mass Media and Police Communication in Trust in the Police: New Approaches to the Analysis of Survey and Media Data*. PhD. The London School of Economics and Political Science (LSE).
- Hough, Mike, Jessica Jacobson és Andrew Millie (2003): *The Decision to Imprison: Sentencing and the Prison Population. Rethinking Crime and Punishment*. London, Prison Reform Trust.
- Hough, Mike és Mai Sato, szerk. (2011): *Trust in Justice: Why It Is Important for Criminal Policy, and How It Can Be Measured*. Helsinki, HEUNI.
- Juhász, Attila (2010): A Jobbik politikájának szerepe a pártrendszer átalakulásában – különös tekintettel a cigánybűnözés kampányra. In: Péter Sándor–László Vass (szerk.) *Magyarország politikai évkönyve 2009-ről*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja Közhasz-nú Alapítvány, 61–64.
- Karácsony Gergely és Róna Dániel (2010): A Jobbik titka. A szélsőjobb magyarországi megerősödésének lehetséges okairól. *Politikatudományi Szemle* 19 (1): 31–63.
- Kingdon, John W. (1995): *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). New York, HarperCollins.
- Korkut, Umut (2012): *Liberalization Challenges in Hungary: Elitism, Progressivism, and Populism*. London, Palgrave Macmillan.

- Kossowska, Anna, Konrad Buczkowski, Witold Klaus, Irena Rzeplinska, és Dagmara Wozniakowska-Fajst (2012): Politicians, Media, and Society's Perception of Crime. In: Alenka Šelih and Aleš Završnik (eds.): *Crime and Transition in Central and Eastern Europe*. New York, Springer, 37–66.
- Lappi-Seppälä, Tapio (2008): Trust, Welfare, and Political Culture: Explaining Differences in National Penal Policies. *Crime and Justice*, 37 (1): 313–87.
- Manning, Peter K. (2003): *Policing Contingencies*. Chicago, University of Chicago Press.
- Merkovity Norbert (2013): *Bevezetés a hagyományos és az új politikai kommunikáció elméletébe*. Szeged, Pólyai E. Alapítvány.
- Mihályffy Zsuzsanna–Szabó Gabriella (2010): *Árnyékban. Az európai parlamenti választási kampányok elemzése*. Studies in Political Science. Politikatudományi Tanulmányok. Budapest, MTA Politikatudományi Intézet.
- Mihályffy, Zsuzsanna (2010): Biztosra menve. A Fidesz-Magyar Polgári Szövetség kampánya. In: Mihályffy Zsuzsanna–Szabó Gabriella (szerk.): *Árnyékban. Az európai parlamenti választási kampányok elemzése*. Studies in Political Science. Politikatudományi Tanulmányok Budapest, MTA Politikatudományi Intézet, 36–56. oldal.
- Minkenberg, Michael (2013): From Pariah to Policy-Maker? The Radical Right in Europe, West and East: Between Margin and Mainstream. *Journal of Contemporary European Studies*, 21 (1): 5–24.
- Mudde, Cas. (2007): *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Pakes, Francis (2004): The Politics of Discontent: The Emergence of a New Criminal Justice Discourse in the Netherlands. *The Howard Journal of Criminal Justice*, 43, no. 3., 284–298.
- Pratt, J. (2007): *Penal Populism*. Oxon, Routledge.
- Reiner, Robert (2010): *The Politics of the Police*. Fourth Edition. Oxford, Oxford University Press.
- Roberts, Julian V., Loretta J. Stalans, David Indermaur és Mike Hough (szerk.) (2003): *Penal Populism and Public Opinion: Lessons from Five Countries*. Oxford University Press.
- Ručman, Aleš Bučar (2013): Crime News Discourse in Slovenia: Critical Reflection Two Decades after Transition to 'democracy.' *Crime, Law and Social Change*, 59 (1): 21–37.
- Rupnik, Jacques (2007): From Democracy Fatigue to Populist Backlash. *Journal of Democracy*, 18 (4): 17–25.
- Rupnik, Jacques (2012): How Things Went Wrong. *Journal of Democracy*, 23 (3): 132–137.
- Sabatier, Paul A. (1998): The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5 (1): 98–130.
- Sasson, Theodore (1995): *Crime Talk: How Citizens Construct a Social Problem*. Hawthorne, Aldine de Gruyter.
- Sedelmeier, Ulrich (2014): Anchoring Democracy from Above: The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52 (1): 105–121.
- Singer, Lawrence és Susanne Cooper (2008): *Inform, Persuade and Remind: An Evaluation of a Project to Improve Confidence in the Criminal Justice System*. London, Office for Criminal Justice Reform.

- Surette, Ray (2007): *Media, Crime, and Criminal Justice: Images, Realities, and Policies*. Belmont, Wadsworth.
- Swank, Duane és Hans-Georg Betz (2003): Globalization, the Welfare State and Right-Wing Populism in Western Europe. *Socio-Economic Review* 1 (2): 215–245.
- Szabó Gabriella (2011): Vox Pop. A populáris média politikaképe a 2010-es országgyűlési választási kampány idején. *Politikatudományi Szemle*, 20 (1): 75–94.
- Szabó Gabriella–Mihályffy Zsuzsanna–Kiss Balázs (2011): *Kritikus kampány. A 2010-es országgyűlési választások elemzése*. Budapest, L'Harmattan.
- Tóth Krisztina (2010): Kommunikációkép Az Ezredfordulós Sajtószövegekben: Politika, Technológia, Minőség. *Médiakutató*, 11, no. 4., http://www.mediakutato.hu/cikk/2010_04_tel/06_kommunikacio_ezredfordulo_sajtoszoveg/.
- Tyler, Tom R. (2011): *Why People Cooperate: The Role of Social Motivations*. New Jersey, Princeton University Press.
- Tyler, T. R. (1990): *Why People Obey the Law: Procedural Justice, Legitimacy, and Compliance*. New Haven, Yale University Press.
- Tyler, T. R. és Huo Y. J. (2002): *Trust in the law*. New York, Russell-Sage.
- Tyler, Tom R. és Robert J. Boeckmann (1997): Three Strikes and You Are Out, but Why? The Psychology of Public Support for Punishing Rule Breakers. *Law & Society Review*, 31(2): 237–265.
- Uslaner, Eric M. (1998): Social Capital, Television, and the 'Mean World': Trust, Optimism, and Civic Participation. *Political Psychology*, 19 (3): 441–67.
- Wilkinson, Richard és Kate Pickett (2009): *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. New York, Bloomsbury Press.
- Zaller, John R. (1992): *The Nature and Origins of Public Opinion*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Zentai, Lili (2011): Utolsó, előre fuss! A Jobbik hajrája 2010-ben. In: Szabó Gabriella–Mihályffy Zsuzsanna–Kiss Balázs (szerk): *Kritikus kampány. A 2010-es országgyűlési választások elemzése*. Budapest, L'Harmattan, 69–85.

KITEKINTŐ

Gajduschek György

Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény?

MIBEN ÁLL, ÉS MÉRHETŐ-E A KORMÁNYZATI TELJESÍTMÉNY?*

Gajduschek György

(tudományos főmunkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézet)

Összefoglaló

A dolgozat a címben megjelenő kérdést kísérli megválaszolni. Végkövetkeztetése az, hogy a kormányzati teljesítmény jórészt mérhető, ám ennek költségei vannak, és meg kell határozni, hogy mit mérünk, vagyis adataink milyen kérdésre adnak választ. A tanulmány áttekintést ad a teljesítmény különféle értelmezési kereteiről, és megkísérli rendszerezni ezeket, egy olyan dimenziórendszer meghatározva, amelyben a teljesítmény különféle fogalmi elhelyezhetők. Ennek kapcsán két vitához is kapcsolódom: egyfelől Pesti Sándor korábbi állítását vitatom, miszerint a kormányzati teljesítmény nem mérhető; másfelől a közpolitikai diskurzussal és annak elemzésével kapcsolatos gondolataimat kísérlem meg világossá tenni.

Kulcsszavak: közpolitika ■ közpolitika-elemzés ■ kormányzati teljesítmény ■ eredményesség ■ hatékonyság

Pesti Sándor egy tíz évvel ezelőtt publikált, nagy hatású cikkében (Pesti, 2004), amellet érvelt, hogy a kormányzati teljesítmény nem mérhető, az ilyen jellegű dolgozatok jobbra a szerző prekonceptióit, s nem a kormány objektív, mérésen alapuló értékelését tükrözik. Tíz évvel később a szerző a második Orbán kormány teljesítményének értékelésére vállalkozik (Pesti, 2014). A példa is mutatja, hogy még a kormányzati teljesítmény mérésével szemben kifejezetten szkeptikus álláspontot vallók esetében is óriási a kísértés arra, hogy értékeljék az egyébként nem értékelhetőnek gondolt teljesítményt. Ebben a dolgozatban amellet érvelek, hogy a kormányzati teljesítmény általában definiálható és mérhető.

A kormányzás teljesítményére vonatkozó felvetés két, elvileg elkülönülő, ám a vizsgálódás során nehezen elkülöníthető kérdés megválaszolását igényli: a) mit értünk teljesítményen (hatékonyságon, eredményességen, stb.) és b) milyen mértékben, illetve hogyan tudjuk azt mérni? A gyakorlat deskriptív vizsgálata során ehhez hozzá tehetjük a kérdést, hogy c) akarja-e a kormány-

* Köszönet a dolgozathoz fűzött kritikus megjegyzésekért kollégáimnak; különösen Bartha Attilának, Boda Zsoltinak, Hajnal Györgynek, Horváth M. Tamásnak és az opponensnek. A dolgozat érényei – ha vannak – jelentős részben nekik tudhatók be.

zat a teljesítményt mérni? Normatív oldalról pedig az a további nagy kérdés merül fel, hogy d) miként növelhető a kormányzati teljesítmény. E dolgozatban megkísérlem áttekinteni és egyfajta rendszerező bemutatását adni az első két kérdésre vonatkozó legfontosabb gondolatoknak.

Már e ponton is szükséges azonban egy lehatárolást megfogalmazni, utalva a kormányzás kettős jellegére, amit az angol politics és policy (talán: párt-politika – közpolitika) közötti distinkció fejez ki a legjobban. Előbbi a szűk értelemben vett politikai sikerességet fejezi ki, mérése viszonylag egyszerű és a demokratikus politikai rendszerbe épített: ki nyeri a választásokat. Az alábbiakban nem erről, hanem az utóbbi tartalomról lesz szó. Azt is jelzem, hogy e dolgozat célja a rendszerező áttekintés. Nem kívánok tehát jelentős, új ismereteket felvillantani, pusztán a hazai és főleg a nemzetközi irodalomban már megjelent szempontokat fogom áttekinteni.

Tekintettel a dolgozat címére természetesen definiálni kellene azt is, hogy mit értek a „kormányzat” fogalma alatt. Az alábbiakban a kormányzat fogalmát elsősorban a végrehajtó hatalmi ággal, illetve a közigazgatással azonosítom. A modern politikai rendszerekben a végrehajtó hatalmi ág csúcsán álló szerv (elnök, kormány) meghatározó szerepet játszik a kormányzati politika és/vagy közpolitika kialakításában és megvalósításában. Ehhez háttérként a közigazgatás szolgál. Ám a közigazgatásnak egy széles értelmezését fogom alkalmazni, amibe nem csak a közigazgatás államhatalmi szervei tartoznak bele, a maguk szakértő-hivatali tevékenységével, hanem a közszolgáltatásokat effektíve biztosító szervek (iskolák, szakorvosi rendelők, stb.) is. Másfelől beleérttem a kormány döntéshozó tevékenységét is, ami – szociológiailag, politológiailag, ellentétben az alkotmányjogi felfogással – túl is nyúlik a végrehajtó hatalmi ágon, amennyiben a parlamentáris rendszerekben az a stratégiai kormányzati döntéshozatalt (jogtudományi keretben fogalmazva: a jogalkotást általában, közpolitikai keretben: a közpolitika-alkotást) is magában foglalja. Leválasztom ugyanakkor a kormányzat fogalmáról a tisztán joggal foglalkozó bírói hatalmi ágot, amelyeket Pokol Béla a jogi alrendszerhez sorolna (Pokol, 2006: 36–42.; 353–359.). A dolgozatban ugyanakkor el kívánom kerülni a pontos lehatárolás és meghatározás kapcsán jelentkező nehézségeket. Úgy vélem, hogy a Szemle olvasóinak enélkül is értelmezhető az alábbi gondolatmenet.

A teljesítmény, hatékonyság problematikája elsőként a szervezéstanban jelent meg, ezért ezzel indítom a dolgozatot. Ezután azonban a kormányzat sajátos teljesítmény-problematikájára fókuszálok. Jelzem, hogy miben látom az alapvető eltérést a piachoz és a piaci szervezetekhez viszonyítva, majd ebből is kiindulva a kormányzati teljesítmény néhány, általában elfogadott alapfogalmát vezetem be. Ezután a különféle kormányzati-közigazgatási paradigmák eltéréseire utalok. Végül a kormányzaton belül a teljesítmény mérésének lehetséges szintjeit tekintem át.

A SZERVEZETI TELJESÍTMÉNY

A szervezéstan¹ alapkérdése a hatékonyság. Ehhez kötődik ennek az alkalmazott tudománynak a kialakulása és évszázados léte is. Története során különféle iskolák váltották egymást, illetve éltek egymás mellett, amelyeknek határozott, ám gyakran egymásnak ellentmondó elképzelésük volt arról, hogy mi biztosítja a hatékonyságot. Az első időszakot jellemző formális-rationális (fordista) irányzat, ahova általában Max Weber is besorolják, a pontos szervezést, tervezést hangsúlyozta, a személyes elemet (érzelmeik, értékrend, szokások) maximálisan ki kívánta küszöbölni a munkafolyamatból (racionalizálás). A következő, behaviorista irányzat viszont éppen a személyes elemre, az egyén érzelmeire, értékrendjére, vágyaira helyezi a hangsúlyt. Abban látja a hatékonyság növelésének lehetőségét, hogy az egyéni törekvéseket és a szervezeti célokat maximális mértékben összhangba hozzák. Az 1960-as évektől jelentkező kontingencia-elméleti irányzat viszont azt hirdette, hogy nincsen egyetlen legjobb megoldás, hanem a helyzethez, a feladat jellegéhez, az alkalmazott technológiához, a környezeti feltételekhez igazodó adekvát megoldás lehet csak eredményes.² Így egyes esetekben a bürokratikus szervezeti forma, más esetekben más struktúra és működésmód lehet előnyös. Más irányzatok a véletlenszerű kiválasztódást tartják jellemzőnek, amihez aztán később születhetnek magyarázatok (szervezet-ökológiai irányzat); míg megint mások a „kvázi divatok” fontosságát hangsúlyozzák, jelezve, hogy a szervezetek a trendeket követik (neo-institucionalista irányzat).

Nemcsak abban találunk azonban nagy eltéréseket, hogy az egyes szerzők és irányzatok mit tartanak a teljesítménynövekedés lehetséges útjának, hanem abban is, hogy egyáltalán mit értenek teljesítményen. Quinn és Rorhbaugh (1983) sokat idézett cikkükben az eredményesség (effectiveness) értelmezését vizsgálták a szervezéstanban. Azt találták, hogy a meglehetősen eltérő tartalmak három dimenziót mentén szóródnak,³ ami legalább nyolcféle jelentésklasztert jelöl ki, nyilván nagy belső szóródással. Korábban Campbell (1977) pedig mintegy harminc különféle jelentést tárt fel a szakirodalmat elemezve.

Miközben a szervezéstan alapkérdése, hogy hogyan növelhető a szervezeti teljesítmény, a fogalommeghatározás pontosításában kevésbé tűnik hasznosnak, és első látásra kevésbé foglalkozik a teljesítmény mérésével is.⁴ Ennek az lehet az oka, hogy a szervezéstan elsősorban vállalatokra irányul, amelyek esetében a profit a teljesítmény jó indikátora. De vajon alkalmazható-e a vállalatokra kidolgozott szemlélet a kormányzati szervekre?

A közigazgatás szakirodalmának kezdetektől fogva ez az egyik alapvető kérdése. Vajon a vállalati igazgatás mintái alkalmazhatók-e a közszektorban? A téma klasszikusának számító Allison (1980) előadásában arra utal, hogy a kormányzás jelentősen eltér a piaci szférától és így a közigazgatás is a magán-

igazgatástól, ezért azok a technikák és az a szemléletmód, amelyet a vállalati menedzsment alkalmaz itt kevésbé alkalmazhatók. Allison az eltérések között említi, hogy a kormányzat az eredményhatékonyság mellett számos más, előbbivel akár ellentétben álló értéket is követ (pl. egyenlőség, méltányosság, alapjogi korlátok, szabadság, részvétel, demokratizmus); a folyamatoknak számos jogi és egyéb korlátja van; utal a politikai környezetben történő döntéshozatal sajátosságaira a tipikusan jelentkező konszenzuskényszerre, a média meghatározó szerepére és a korlátozott időhorizontra (költségvetési és választási ciklusok), stb. Mások, különösen az Új Közmenedzsment (NPM) hívei viszont a vállalati, piaci modell alkalmazhatóságát, mintaadó jellegét hangsúlyozzák. Lőrincz (2007: 43–54.; 85–88.) azt emeli ki, hogy az angolszász világban mindig is jellemzőbb volt a magánszektor mintának tekintése, és a törekvés az ott alkalmazott megoldások és szemlélet átvételére, míg a kontinentális Európát egy ezzel ellentétes szemléletmód jellemezte. Mindez természetesen szintén kihat a kormányzati teljesítmény értelmezésére is.

A KORMÁNYZATI SZEKTOR SAJÁTSÁGAI

A piaci modell alkalmazhatatlansága⁵

A neoklasszikus közgazdaságtan a piac egészének szintjén a hatékonyságot a Pareto-optimalitással azonosítja. A Pareto-optimális helyzet lényege, hogy abban nem lehetséges olyan változtatás, amely ne járna legalább valamelyik szereplő jólétének csökkenésével. Ez az egyenlő felek közötti önkéntes cserén alapuló piac esetében logikus, hiszen senki sem köt olyan üzletet, ami neki előnytelen. Ez a fajta optimalitás azonban kizár minden olyan változást, amelyben – hogy egy extrém példát említsünk – a társadalom egyetlen tagjának jóléte egy ezrelékkel csökkenne (miért mondana le ő erről az egy ezrelékről önként?), miközben mindenki másé kétszeresére növekedne. Így tekintve viszont a Pareto-optimalitás éppen egy csapdának tűnik, amelyből a kormányzati beavatkozás jelentheti a kiutat. Ha tehát minden olyan érvtől, amelyek azt hangsúlyozzák, hogy a kormányzatnak a szűk értelemben vett hatékonyságon túl más szempontokat is figyelembe kell vennie eltekintünk is, a Pareto-optimalitás akkor is inadekvát optimalitás-kritériumnak tűnik.

A szervezeti szinten (vállalat–kormányzati szervek) is nyilvánvalóak a különbségek. Míg a vállalat esetében az inputok és outputok, kiadások és bevételek pénzben általában könnyen kifejezhetőek és azonnal jelentkeznek, a kormányzat esetében ez nincs így. A közszolgáltatások nagy részének nincs ára, vagy az nem reflektál a költségekre. Gyakran azt sem lehet meghatározni, hogy ki az ügyfél.⁶ Máskor a közigazgatás éppen az ügyféllel szemben lép fel (pl. rendőri, hatósági jogalkalmazó tevékenység során: megtilt, bírságol, stb.) a közösség egésze érdekében.

Ezzel együtt a visszajelzési mechanizmus is egészen más; a kormányzat esetében jóval lassabb, áttételesebb és bizonytalanabb. A vállalkozás folyamatosan vesz és elad, az árakon pedig le tudja mérni a teljesítményét. A vállalat végső célja a profit maximalizálása. Így minél magasabb a profit, annál eredményesebb a vállalat. A profit pedig az eladásokban megjelenő eredmény és a kiadásokban megjelenő ráfordítások különbsége, ami lényegében azonos összefüggést jelöl a hatékonysággal. Így a vállalat esetében a [profit], az [eredményesség] és a [hatékonyság] lényegében azonos. A fentiek miatt a piaci szektor és a vállalati teljesítmény fogalmát nem lehet a kormányzat esetében általában alkalmazni; a szervezeti teljesítmény nem automatikusan „mérődik” le, hanem azt külön mérni kell.

A kormányzati teljesítmény ajánlott fogalmai

Kiinduló definíciók

A továbbiakban mindössze három fogalmat fogok szisztematikusan használni. Ezek a teljesítmény, a hatékonyság és az eredményesség.⁷

- Az eredményesség azt jelzi, hogy a kitűzött célokat milyen mértékben sikerült elérni. Ebben az esetben tehát a teljesítményt (az elért eredményeket) a kitűzött célokhoz viszonyítjuk. Annál eredményesebb egy entitás, minél nagyobb mértékben képes a kitűzött célokat megvalósítani. Képletszerűen megfogalmazva:

$$\text{EREDMÉNYESSÉG} = [\text{EREDMÉNY}]/[\text{CÉLKITŰZÉS}]$$

- Hatékonyság alatt azt értjük, hogy az eredményeket milyen ráfordítással érik el. Hatékonyabb egy tevékenység, szervezet, egyén, stb., ha azonos ráfordítással nagyobb eredményt ér el, vagy kisebb ráfordítással ér el mással azonos eredményt. A ráfordításokat és eredményeket (a rendszer-szemlélet fogalmaival: inputokat és outputokat) meghatározhatjuk fizikai mennyiségekben is (pl. ellátott betegek száma – ráfordított munkaórák száma), de leggyakrabban pénzben szokták meghatározni (kiadások–bevételek, költségek–hasznok). Képletszerűen megfogalmazva

$$\text{HATÉKONYSÁG} = [\text{EREDMÉNYEK}]/[\text{RÁFORDÍTÁSOK}]$$

avagy

$$\text{HATÉKONYSÁG} = [\text{OUTPUT}]/[\text{INPUT}]$$

- A teljesítmény ebben a dolgozatban gyűjtőfogalom, amely magában foglalja a fenti két fogalmat, illetve általában a szervezet társadalmi „hasznosságát”. Ilyen összefoglaló, általános értelemben szerepel a címben is. Mindehhez azonban néhány pontosító kiegészítést szükséges tenni.

A pontos célmeghatározás fontossága

Az [eredmény] olyan teljesítmény, amely a kitűzött célok fényében értelmezhető. Így pl. eredmény a munkanélküliek (X fő munkanélküli) átképzése egy erre irányuló programban. Az eredmény így csak a célok fényében értelmezhető és szélsőséges esetben ugyanaz a „teljesítmény” az egyik esetben eredmény, a másik esetben pedig kifejezetten hiba is lehet.

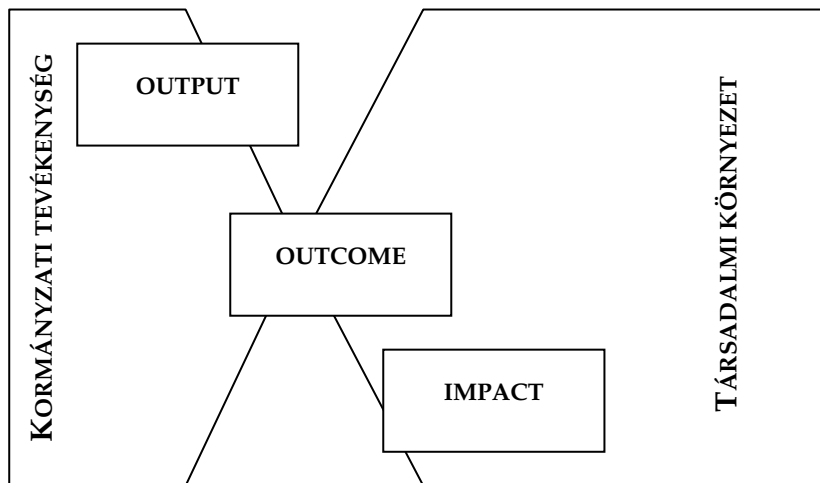
A fentiekből következően az eredmény, így az eredményesség és hatékonyság is csak akkor mérhető, ha a célok pontos meghatározásra kerültek. A célmeghatározással kapcsolatos elvárásokat a közmenedzsment szakirodalma olyan betűszavakban rögzíti, mint a SMART vagy a TQQ.⁸ Utóbbi például a célok mennyiségi, minőségi és időtávban történő pontos meghatározottságát hangsúlyozza. Így pl. az olyan kormányzati cél, hogy „a jövőben törekedni fogunk az egészséges környezeti feltételek javítására” nyilvánvalóan nem felel meg a fenti szempontoknak. Ezzel szemben „a szénmonoxid kibocsátást a következő négyéves ciklusban 3%-kal csökkentjük” célkitűzés már mérhető. A nemzetközi szakirodalom arra is rámutat, hogy a politikai döntéshozók gyakran igyekeznek elkerülni az ilyen egyértelmű megfogalmazást.⁹

Az eredmények értelmezése, a társadalmi környezet hatása

A kormányzati tevékenység eredményessége nem csak, sőt nem elsősorban a kormányzattól függ. A kormányzat egy társadalmi környezetben működik, tevékenységének végeredménye tehát egy sajátos kölcsönhatásban alakul, ahol a másik, meghatározóbb elemre a kormányzatnak nincs közvetlen befolyása. A válság hatására a gazdasági mutatók (GDP, beruházások, stb.) csökkenni, növekedni a szociális feszültségek (a létminimum alatt élők aránya, stb.). Ez nem a kormányzat hibája. Amiként persze az sem a kormányzat erénye, ha pl. a környezetszennyezés azért csökken, mert a gazdaság válsága miatt a vállalatok sorra zárnak be, megszüntetve ezzel környezetszennyező tevékenységüket is. A kormányzat felelőssége addig terjedhet, hogy a környezeti feltételek, azok előre látható, várható változására vonatkozó információkat az ésszerű mértékig feltárta-e és figyelembe vette-e a döntéseiben. Így tehát az, hogy a kormány kellő körültekintéssel, előrelátással járt-e el, mindig vitatható kérdés. A rendkívül komplex társadalmi környezet nehezen modellezhető és olykor egyes tudományos modellek is gyökeresen eltérő várakozásokat fogalmaznak meg.¹⁰ Az esetek jelentős részében azonban mégis meglehetősen jó előrejelzések adhatók, ha a döntéselőkészítő folyamat megfelelő, a releváns információkat összegyűjtötték, elemezték (evidence-based policy-making).

Ha a kormányzati teljesítmény mérése felől közelítünk, ez azt jelenti, hogy szét kell választanunk legalább két tényezőt, az ún. outputokat és az ún. outcome-okat, és esetleg az „impact”-ot is). Az összefüggést az 1. ábra szemlélteti.

1. ábra. A kormányzat csökkenő, a környezet növekvő hatása a közpolitikai „eredményre”



A munkanélküliek átképzés esetében az output adata lehet, hogy hány főt képeztek ki valamilyen szakmára. Ezt egyébként általában az ún. monitoring kapcsán szokták áttekinteni. Ez az az adat, amiért a program működtetője egyértelmű felelősséggel tartozik (mert pl. az EU-program keretében erre kapta a pénzt). Az outcome már jóval kevésbé kontrollálható. Ez az átképzés közvetlen hatása lenne, és pl. azzal mérnék, hogy hányan helyezkedtek el a következő X időszakban, pontosabban: „hányan tudtak elhelyezkedni, akik a program segítségével nélkül valószínűleg nem tudtak volna”, aminek meghatározásához már bonyolultabb statisztikai eljárásokra van szükség. A pl. EU-s projektek esetében alkalmazott impact fogalma a teljes társadalmi hatásra utal: hogyan hatott a program a résztvevőkre, családokra, de a gazdaság egészére (pl. a szakmunkások léte miatt ipar költözik a régióba), és a társadalom állapotára is (pl. csökken a szociális feszültség). Outcome és impact mértékének vizsgálatát a programértékelés avagy evaluáció módszerével szokták elvégezni.

Értelmezés kérdése, hogy miként határozzuk meg, mire vonatkoztatjuk az eredményességet, de különösen a hatékonyság fogalmait. Az eredményesség esetében általában azt várjuk, hogy az valamiként a társadalmi hatásokra reflektáljon, vagyis lépjen túl a pusztán technikai output szintjén, legalábbis az outcome-ként értelmezhető szintre. A hatékonyság esetében pedig a végeredmény szempontjából döntő különbség, hogy a ráfordításokat az outputokra vagy az outcome-okra vetítjük-e?¹¹

Nemszándékolt hatások

A kormányzati tevékenységnek számos mellékhatása is lehet. Egyes ilyen úgynevezett nem szándékolt hatások olykor kedvezőek, de gyakrabban kedvezőt-

lenek, akár túlsúlyba is kerülhetnek a szándékolt hatásokkal szemben. A kormányzati tevékenység értékelésekor tehát ezeket a tényezőket is figyelembe kell venni, noha ez technikailag problematikusabb lehet. Lényegében itt is az a kulcskérdés, hogy mennyire lehetett ezeket előre látni. Mindezek alapján az eredményesség egy pontosabb mutatója lehet:

$$\text{EREDMÉNYESSÉG} = ([\text{TELJESÍTMÉNY}]/[\text{CÉLKITŰZÉS}]) \pm [\text{NEM SZÁNDÉKOLT HATÁSOK}]$$

Közigazgatási, kormányzati paradigmák

A szakirodalomban a kormányzással, közigazgatással kapcsolatban számos paradigmáról szokás beszélni (SCP, 2004: 235–237.; Hajnal, 2003; Aberbach és Christensen, 2003; Hood, 1998, Dobel, 2001). Jómagam a továbbiakban, a fentiekől némiképp eltérő módon, három olyan, alapvetően a végrehajtó hatalmi ágra vonatkozó paradigmát mutatok be, amelyekről úgy vélem, közvetlen és viszonylag egyértelműen értelmezhető mondanivalója van a kormányzati teljesítmény kapcsán.¹²

A klasszikus paradigma

A kormányzat feladatát alapvetően a jogszabályok előkészítésében és főleg alkalmazásában látja. Az eredményesség különösen a végrehajtás tekintetében kerül értelmezésre: a törvényeket mennyire pontosan hajtják végre. A hatékonyság pedig – Weber bürokráciaelméletére alapozva – úgy értelmezhető, hogy a közigazgatás gyorsan, folyamatosan, kiszámíthatóan, a lehető legkisebb fennakadás nélkül, illetve torzulástól mentesen hajtja és hajtatja végre a szabályokat. A klasszikus modellhez a formális racionális szervezési irányzat (Taylor, Fayol, Gulick–Urwick) megoldásai asszociálódnak. Ez az irányzat kizárólag a szervezeten, főleg a hivatali szervezeten belül értelmezi a hatékonyságot (Ladó, 1986: 163.). A teljesítmény növelését a munkafolyamatok jobb szervezése (ügymenet-modellek), az iroda automatizálása, majd számítógépesítése biztosítja.

A magyar közigazgatás ezt a modellt követi: jogias jellegű közigazgatás, amelyben a meghatározó érték a jogszerűség és nem a hatékonyság.¹³ Másutt (Gajdusчек, 2012) már bemutattam a magyar közigazgatás jogias jellegének bizonyítékait és utaltam ezek következményeire is. Ha a teljesítmény kérdése egyáltalán felmerül, akkor az maximum az outputokig terjed, tipikusan pedig olyan közel évszázados technikákban jelenik meg, mint az ügyiratforgalom mérése, munkanap-fényképezés, vagy annak esetleg modernebb technikái (balanced score card), és a hivatali folyamatok modellezése. A hazai gyakorlatban azonban a legtipikusabb az egyes funkciók, személyek, illetve hatáskörök szervezetek közötti tologatása. Mindez azzal is összefügg, hogy ez a szemlélet a kormányzati tevékenységet elsősorban hivatali, hatósági, jogalkalmazó tevékenységnek látja, a költségvetési, személyi ráfordítás szempontjából

nagyságrendekkel jelentősebb közszolgáltatási oldal (vonalas infrastruktúra, technikai és főleg humán közszolgáltatások) szinte észrevétlen marad. Márpedig ez az a terület, amelyen a teljesítmény mérése leginkább lehetséges és releváns (mert igazán jelentős költségmegtakarítást eredményezhet).

Közpolitikai paradigma

Az 1930-as években megjelenő, majd az '50-es, '60-as évekre az Egyesült Államokban dominánssá váló paradigma az állam tevékenységét a társadalmi szükségletek kielégítésében, illetve a társadalmi problémák megoldásában, kezelésében látja. Az állam akkor teljesít jól, ha: a) a kitűzött célok a releváns társadalmi igényekre reflektálnak, amit elsősorban a politikai folyamat határoz meg és b) a célok megvalósítását biztosító cselekvés(-sorozat) racionálisan kialakított. Ez akkor van így, ha az adott környezeti feltételek között, amelybe maga a kormányzat (annak kapacitása, struktúrája, kultúrája) is beleszámít, alkalmas a célok lehető legnagyobb mérvű megvalósítására (eredményesség) a lehető legkisebb ráfordítással (hatékonyság).

A közpolitikák hatásosságát előzetesen (ex ante) és utólagosan (ex post) is értékelik, illetve mérik. Előbbire a szűk értelemben vett közpolitika-elemzés (public policy analysis), utóbbira a közösségi programok értékelése (public program evaluation) szolgál. A közpolitika elemzésének többféle módszere ismert, amelyek közül a legelterjedtebb a közgazdaságtani indíttatású költség-haszon-elemzés.¹⁴ A közpolitikai paradigma tehát a klasszikus paradigmával ellentétben a közigazgatást nem zárt rendszerként, hanem a társadalommal kölcsönhatásban értelmezi. Mindez jelentős mérési problémákat is felvet, amelyekre már utaltam az output és az outcome elkülönítése kapcsán. A jól működő közpolitikai folyamatnak meghatározó eleme a teljesítmény különféle indikátorainak rendszerbe épített mérése.

A közpolitikai szemlélet tűnik a leginkább idegennek a magyar közigazgatás rendjétől. Az előzetes és utólagos közpolitika-elemzés módszerei szinte teljesen ismeretlenek a hazai közigazgatásban, azok még leginkább az EU által finanszírozott programok esetében jelennek meg. A közpolitika-elemzésekhez jobbra hiányzik a szakismeret és szakembergárda, de mivel igény sincs erre, ez nem generál feszültséget. A döntések hatásainak szakszerű előrejelzése (előzetes közpolitika-elemzés) lényegében soha nem történik meg, noha a jogszabályok előzetes hatásvizsgálatát 1987 óta előírja a jogalkotási törvény, amit az új szabályozás (2010. évi CXXX. tv.) meg is erősített. Hasonlóan nem történik meg az utólagos hatásvizsgálat (evaluáció), de még a monitoring sem, miközben jól ismert több, százmilliárdokat elfecsérlő közpolitika (pl. a szociális lakásépítések), amelyek nagy része idejekorán megállítható, illetve korrigálható lett volna (Közigazgatási szakvizsga tankönyv, 2013: 42–43.).

Új közmenedzsment (NPM)

Az 1970-es évek végétől fokozatosan meghatározóvá váló paradigma a teljesítmény értelmezésének újabb irányát adta meg. Ez az irányzat a bürokratikus közigazgatási tevékenység kritikájából indul ki, amennyiben azt minden szempontból alacsonyabb rendűnek látja a piaci, vállalati ideálhoz képest. Míg a piacon a verseny, addig a klasszikus közigazgatásban a monopól jelleg uralkodik. A verseny hiánya megszünteti azt az ösztönző mechanizmust, amely a teljesítmény kulcsa; egyben – megint csak éles ellentétben a tiszta piaci viszonyokkal – megtagadja a fogyasztótól a szolgáltatások közötti választás lehetőségét is. A probléma definíciója magában hordozza a megoldást is. Az NPM a közigazgatásnak a piaci ideálhoz történő közelebbi vitéletét propagálja. A NPM hívei egyfelől a piaci mechanizmusok, mindenekelőtt a versengés mechanizmusának átvételét ajánlják a közösségi feladatok ellátásában is. A hatékonyság mérése itt kevésbé merül fel. Ezt egyfelől szükségtelenné teszi az a biztos tudat, hogy a piaci megoldások mindig magasabb teljesítményt jelentenek, ezért minden elmozdulása az „állami”-tól a piaci irányába, növeli a hatékonyságot. Másfelől pedig a piaci verseny szimulálása szükségtelenné teszi a teljesítmény mérését, hiszen a fogyasztó döntései adják a releváns visszajelzést. A másik irány a piaci vállalatoknál alkalmazott szervezési megoldások és vezetési technikák alkalmazása a közszektorban. Ebben az esetben a hatékonyság mérése akár hangsúlyos is lehet, mint pl. a teljes minőségmenedzsment (TQM), vagy a vezetői, illetve egyéni teljesítményértékelés esetében.

A hazai gyakorlatban a rendszerváltás óta nagy erővel jelen vannak az NPM-irányzat által javasolt megoldások is, igaz szinte kizárólag külső kényszer folytán (Stiglitz, 2003; Rosta, 2012). A széleskörű privatizációt, piaci megoldásokat a hitelnyújtás feltételeként szabó nemzetközi pénzügyi szervezetek hatása igen jelentős volt, ez azonban elsősorban a kormányzati tevékenység egy részének piacosítását jelentette; a kormányzat belső viszonyait nem hatotta át, illetve zárványként vannak jelen ilyen intézmények. A mindennapi gyakorlatban leginkább még a köztisztviselők egyéni teljesítményértékelésének rendszere sorolható ide.

Paradigmák és teljesítmény

Némileg leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy a klasszikus modellben a teljesítmény kevésbé jelentős a jogszerűséggel szemben, s ha megjelenik, az elsősorban a belső irodai folyamatok „racionális” kialakítására szorítkozik. A közpolitikai szemlélet kifelé irányuló és a társadalmi értelemben vett eredményesség a meghatározó szempont, valamint az erre vetített hatékonyság. Az NPM esetében a piaci mechanizmus működtetése részben helyettesíti a teljesítmény mérését, egyébként pedig a hatékonyság szempontja fajsúlyos.

A teljesítmény értelmezésének metszetei

A közszektorban a teljesítmény problematikája számos szinten, avagy metszetben jelenik meg. Jómagam öt ilyen metszetet látok¹⁵ lényegesnek abban az értelemben, hogy mindegyik metszet esetében a teljesítmény sajátos, önálló, a többi metszettől eltérő értelmezést nyer, bár semmiképpen sem beszélhetünk – a csoportosítások kapcsán egyébként joggal megkövetelhető – kölcsönös kizárólagosságról és a teljes terület lefedettségéről. Az egyes metszetekben eltérő az a vizsgálati szint, amelyre vetítve a teljesítményt – elvileg, vagy ténylegesen – mérik, és általában eltérő a diszciplináris megközelítés is. Ez az öt értelmezési metszet a következő:

1. Egyéni munkavállaló, köztisztviselő.
2. A vezetés-menedzsment általában, illetve az egyes menedzsmentterületek, praktikusán elsősorban a funkcionális menedzsmentterületek (HR, pénzügy-költségvetés, IT – amelyek tehát átmetszik az igazgatási területeket).
3. A közigazgatási szervezet.
4. A közpolitikai (szakpolitikai) szint.
5. A kormányzat, a közigazgatás, közszféra egésze.

E metszetek az egyeditől az általánosabb felé haladnak, illetve az operatív, gyakorlati, közigazgatási relevanciától az átfogóbb, tudományosabb kérdések irányába mutatnak. Nyilvánvaló, hogy a politológus számára elsősorban a 4. és 5. szint bír jelentőséggel. Pesti Sándor (2014) dolgozata is jobbra ezeken a szinteken mozog.

Egyéni teljesítményértékelés

Az egyes munkavállaló teljesítménye nyilvánvalóan kihat a közigazgatás egészének teljesítményére, ám nehezen tisztázható, hogy milyen összefüggés van az egyéni teljesítmény és a szervezeti teljesítmény között. A nehézségek különösen az igazgatási munkában jelentősek, már a magánszférában is,¹⁶ és hatványozottan jelentkeznek a közszektorban. A mérés vagy lehetetlen, vagy értelmetlen, mivel gyakran ami mérhető az nem lényeges, ami lényeges az nem mérhető, vagy a mérése túl drága. A gyakorlatban a teljesítményértékelés lényegében szubjektív megítélésen és nem szigorúan vett mérésen alapszik. Az NPM ugyanakkor a teljesítménymérésnek elsősorban ezt a típusát támogatta, alighanem éppen azért, mert növeli a vezető szubjektív, diszkrecionális döntési lehetőségeit ezen a területen. A módszerről alapos és kritikus áttekintést nyújt pl. Linder (2006, 2013). A magyar közigazgatásban éppen ez a módszer van – nemzetközi összehasonlításban is rendkívül kiterjedt mértékben – jelen.

A menedzsment teljesítménye

Egyes menedzsmentterületeknek kialakult a maga sajátos szakirodalma, amely általában meghatározza a „megfelelő” eljárásokat.¹⁷ Ez tehát elsősorban a priori megközelítést jelez, amikor a tényleges mérés szerepe kisebb, inkább az esetleges hibák kapcsán jelentkező veszteségek jelenthetnek meg. Ezen a területen elvileg is nehezen értelmezhető a teljesítmény, részben az egyéni teljesítmény kapcsán már jelzett tényezők miatt. Mindamellett egy olyan metszetről van szó, amely kétségtávol szerepet kap a kormányzati teljesítményben, és a másik négy metszetben nem értelmezhető tartalmakat hordoz. Ez, valamint a témában született óriási szakirodalom indokolja felvételét a felsorolásba. Az NPM határozottan javasolja a magánszférában alkalmazott egyes menedzsmenttechnikák átvételét.

A közigazgatási szervezet

A teljesítmény egyes közigazgatási szervek szintjén való értelmezésének számos előnye van, ugyanakkor súlyos problémákat is felvet. A szervezeti szintű értelmezés melletti meghatározó érv, hogy ehhez állnak rendelkezésre a leg-hosszabb ideje tudományos eszközök, elsősorban a szervezéstudomány és szervezetszociológiának köszönhetően. Az NPM-iskola jelentős szerepet szán ezeknek a szervezési megoldásoknak, a klasszikus jogi, intézményi gondolkodás számára pedig ez az egyedül értelmezhető keret.

A teljesítmény mérése szempontjából nagy előny, hogy a szervezet egy viszonylag jól megragadható, jól lehatárolható, és még kezelhető kiterjedésű (ti. nem túl „nagy”, nem áttekinthetetlen) entitás. A szervezet határai jórészt kezelhetőek: meghatározott épülethez, meghatározott számú dolgozóhoz köthetők. Szervezeti szinten a teljesítmény jól értelmezhetőnek tűnik, a lehatárolhatóság és az elméleti-tudományos keretek viszonylagos kidolgozottsága okán. Ugyanakkor a szervezeti szintű értelmezésnek is több gyengéje van. A szervezeti alapú lehatárolás korántsem olyan egyértelmű, mint amilyennek látszik. A kormányzat szervei egy bonyolult rendszert alkotnak, eltérő működésmód (hivatali vagy testületi) jellemzi őket, ám együttműködnek és teljesítményük nagyban a többitől függ. A szervek jelentős része hierarchikusan szerveződik, s ilyenkor vitatható, hogy melyik szervet tekintünk egy entitásnak, illetve, hogy a vizsgálódás során hol vágjuk el a más szervekhez kapcsoló szálakat. A probléma végső soron az, hogy a feladatok és tevékenységek, valamint a szervezetek tagolódása eltér egymástól, márpedig a teljesítmény a feladatok, illetve a feladatellátás kapcsán értelmezhető; a szervezetek ennek csak keretet adnak. A kormányzati szervek jelentős részének többféle feladata is van; gyakran egymással kevésbé, vagy szinte egyáltalán nem összefüggő feladatok és tevékenységek. Gondoljunk csak a polgármesteri hivatalok, vagy a 2014 közepén felálló Miniszterelnökség rendkívül szerteágazó tevékenységére. Még gyakoribb, hogy a feladatellátás több szerv együttműkö-

désével valósulhat csak meg. A szervezeti szintű vizsgálódás ugyanakkor a főleg párhuzamosságok, átfedések detektálását sem teszi lehetővé. A szűk, a szervezeten belülré koncentráló értelemben vett teljesítmény éles ellentétben állhat a közigazgatás egésze, illetve a társadalom szintjén értelmezett hatékonysággal (Lane, 1987: 23–24.). Ezt a paradoxont jól példázza, amikor egy hivatal olyan adatokat gyűjt, amelyet soha senki nem hasznosít, ám az adatok szolgáltatása az arra kötelezetteknek nehézséget okoz – az ilyen hivatal ugyanis akkor növeli teljesítményét, ha többeket zaklat feleslegesen.

A magyar, jogias gondolkodás középpontjában a szervezet áll. Éppen ezért a teljesítmény is alapvetően szervezeti keretek között nyer értelmezést, összhangban a klasszikus paradigmával is.

Közpolitikai szint – közpolitika-elemzés

Az egyes szakpolitikák szintjén a teljesítmény kérdése elvileg, és gyakran gyakorlatban is könnyebben megragadható, jobban értelmezhető. Különösen így van a viszonylag szűkebb, behatároltabb szakpolitikai területeken: pl. a testi fogyatékosokra, illetve ezek speciális csoportjaira vonatkozó szakpolitika esetében (szemben a szociálpolitikával). Feltétele a teljesítmény értelmezésének és mérésének, hogy az adott politikában legyenek explicit, pontosan meghatározott célok (TQQ). Minél inkább teljesülnek ezek a feltételek, annál inkább válik az eredményesség és hatékonyság fogalma kezelhetővé. Ez a módszer pontosan meghatározza a fogalmait és megkísérli számszerűsítetten is megmérni a teljesítménymutatókat. A hatvanas évektől kialakult az ex ante és ex post (evaluációs) közpolitika-elemzés elmélete és fokozatosan kifejlődtek az elemzés különféle technikái is.¹⁸ A módszert értelemszerűen kifejezetten a kormányzati tevékenység teljesítményének mérésére dolgozták ki, így nem merülnek fel az üzleti szférában alkalmazott technikák és elméletek átvétele során jelentkező problémák.

A kormányzati tevékenység egésze

A kormányzat, a közigazgatás egészének teljesítményét gyakran a legáltalánosabban az államháztartási, illetve makrogazdasági (pl. GDP) és makrotársadalmi mutatók (pl. GINI-index) segítségével mérik (Hüttl–Sivák, 2006). De történnek kísérletek arra is, hogy a kormányzati teljesítményt átfogóan, illetve egyes részleteiben, például a jogbiztonság, a korrupció, stb. tekintetében is mérjék (pl. SCP, 2004), tipikusan szakértői becslésen alapuló módszerrel. Az utóbbi időben egyre több olyan indikátor is megjelenik, amellyel a világ országainak kormányzati teljesítményeit értékelik. Ilyen például a Világbank Worldwide Governance indikátora vagy a Bertelsmann Alapítvány Sustainable Governance Indicators, stb.¹⁹ Ezek a mutatószámok számos okból megkérdőjelezhetőek. Általában szubjektív eredetűek, úgynevezett szakértői becslésen alapulnak, vagy például üzletemberek nyilatkoznak a korrupció, a bürokrácia

mértékéről. Mégis, jobb híján gyakran alkalmazzuk ezeket az indikátorokat egy kormányzat teljesítményét nemzetközi összehasonlításban vizsgálva. Más-kor az indikátorok időbeli alakulását tekintjük át az adott országra nézve, akár az összevont kormányzati index, akár egyes alindexek (pl. korrupció) tekintetében, a trendeket vizsgálva.

A szakértői becslésén alapuló eljárások legfőbb problémája a szubjektivitás. Ezt csökkenteni lehet nagyobb számú szakértő igénybevételével, illetve különböző statisztikai technikákkal, de megszüntetni nem lehet. (Például a viszonyítási alap a szakértőknél alapvető kérdés.) Az objektívnek tekinthető makroszintű változók esetében pedig az a már említett probléma jelentkezik, hogy miként lehet a kormányzati tevékenység hatását leválasztani más hatásoktól. Ezt a problémát csökkenti a nemzetközi és időbeli összevetés együttes alkalmazása.

KONKLÚZIÓ ÉS KÉT VITAPONT

A dolgozat fő állítása tehát az, hogy a kormányzati teljesítmény jól értelmezhető és viszonylag jól mérhető is. Am ahhoz, hogy értelmes és védhető állításokat fogalmazzunk meg, szükséges tisztáznunk, hogy milyen értelemben beszélünk teljesítményről. Ehhez első lépésként talán azt célszerű szétválasztani, hogy politikai, pártpolitikai értelemben vett, végső soron a választások megnyerésével (vagy globálisabban: a hatalom megszerzésével, megtartásával) igazolható teljesítményről beszélünk, vagy közpolitikai, a társadalmi hatásokon alapuló teljesítményről. Második lépésként pedig legalább az elemzési szintek lehatárolása célszerű. Ha ezt meg tesszük, akkor számos teljesítményelem mérhetővé válik, és ezek a mérési eredmények alkalmasak lehetnek egyes kormányzati aspektusok megítélésére.

Nemzetközi kitekintésben is azt látjuk, hogy a teljesítmény és a teljesítmény indikátorainak mérése évtizedek óta a kormányzati kutatások, és számos – általában sikeresnek tekinthető – országban a gyakorlat homlokterében áll. (Bouckaert–Halligan, 2008, főleg: 71–76.). Az Egyesült Államok például hosszú évtizedek óta újabb és újabb hullámokban tesz kísérletet a teljesítmény-mutatók meghatározására, mérésére, majd az így kapott eredmények beépítésére a közmenedzsment folyamatába. Ennek olyan közismert mérföldkövei voltak, mint a PPBS a hatvanas évektől, amely a teljesítmény- (output-) mutatókat a költségvetéssel kívánta összekapcsolni, majd az 1993-ban elfogadott, a föderális kormányzat minden jelentős szektorára kiterjedő Government Performance and Results Act (GPRA). Bouckaert és Halligan (2008: 131–156.), ugyanakkor arra is utal, hogy az angolszász országok mellett elsősorban az úgynevezett észak-európai országokban (Hollandia, skandináv országok) kap a teljesítménymérés és -menedzsment nagyobb súlyt a közigazgatási gyakorlatban.

A legutóbbi időszak fejleménye e tekintetben a teljesítmény fent bemutatott fogalmainak a bizalom (trust) fogalmához kötése.²⁰

A második Orbán kormány mérhetetlen teljesítményéről – egy kritikai pillantás Pesti Sándor visszapillantására²¹

Mindenekelőtt úgy vélem, hogy a kormányzati teljesítmény mérhetőségével szemben a Pesti (2004) által korábban felhozott problémák megfelelő megközelítéssel és technikákkal jobbra kezelhetők. Az a probléma, hogy a kormányzati intézkedések időben eltolódva hatnak, egy nyolcéves kormányzás alatt már kevésbé jelent problémát. Ha tehát azt látjuk a 2018 táján végzett PISA-felmérésekben, hogy Magyarország jobban teljesít, mint a 2009-es PISA-adatok alapján, akkor elvethetünk egy olyan állítást, hogy a „FIDESZ-kormány nyolc éve mérhetetlen rombolást vitt véghez a közoktatásban”, sőt ennek ellenkezője mellett érvelhetünk. A Pesti által felvetett, és – a kormányzati intézkedések és a társadalmi környezet kölcsönhatása kapcsán – általam is prezentált probléma is nagyrészt kezelhető. Makroszinten a különböző „torzítások” nagyrészt kiküszöbölhetők a nemzetközi és időbeli összehasonlítás együttes alkalmazásával: például, hogyan alakul az utóbbi X évben a magyar egy főre jutó GDP, a GINI-index, az élve születések aránya, stb., más, környező országokhoz, vagy az EU-tagállamokhoz viszonyítva.

Ilyen adatokat olykor Pesti (2014) mostani elemzése is alkalmaz, ám azok ritkán tesznek szert jelentőségre, hacsak nem kifejezetten kedvezők a kormányzatra nézve (pl. az eladósodás tendenciája). Ahol az esetlegesen megjelenő adatok kedvezőtlenek, ott mindig van egy „ugyanakkor”, vagy Pesti utal az adatok értelmezési problémájára, sőt megtévesztő voltára. (GDP: 2. lábjegyzet; társadalmi különbségek: „az átlagnál is óvatosabban kell bánnunk a statisztikai adatokkal”, 64. oldal) A „demográfiai válsághelyzet kezelése” (62–63. o.) kapcsán például könnyen hozhatna a szerző adatokat (a demográfia a standardizált kvantitatív indikátorokat talán legrégebben alkalmazó társadalomtudomány), ám azok teljesen hiányoznak, talán mert azok fényében a „kezelés” aligha lenne sikeresnek nevezhető.

Mindamellett a fő probléma, fenti elemzésem tükrében, hogy Pesti dolgozatában az elemzés szintjei és aspektusai nem különülnek el egymástól. Igaz a szerző erre bevallottan nem is törekszik, mint korrekten jelzi, dolgozata vállaltan szubjektív. Vissza is utal a mérhetőséget elvető korábbi munkáira. Impliciten is világos ez a hozzáállás abból, hogy fontosnak tartja „élesen elkülöníteni a kormányzat stratégia céljait, és az azok érdekében tett intézkedések[et]” (62. o.); éles ellentétben azzal, hogy az „intézkedések” hatékonysága, és főleg eredményessége épp a célokon mérődik le, mint láttuk (hogy a racionális cselekvés és döntés definícióját itt ne is említsem).

Az elemzési aspektusok összecsúsztatására különösen jellemző példa a földpályázatok elemzése (67. o.). Jellemzően ez a „stílus” kapcsán jelenik meg és a

média-botrány indokolja tárgyalását. Itt néhány adat azt bizonyítja, összességében meggyőzően, hogy mindez a kisbirtokosok helyzetbe hozását szolgálta; majd felbukkan a (jogi) bizonyítás kérdése, azután egy „teljesítménymutató”, amely szerint „– szemben a szocialista kormányok időszakával – ebben az időszakban egyetlen országos, vagy akár nagyobb tömegeket megmozgató gazdasademonstráció sem volt”. A tényleges hatások felmérését a szerző – mellékesen – lehetetlennek mondja: „Azt pedig, hogy az elnyert földeken milyen színvonalú gazdálkodás folyik, csak a jövő fogja megmutatni.” Nem világos miként. Lehetséges, hogy itt a szerző programértékelésre (evaluációra) gondolt, vagy majd ez is „megvitatásra kerül”? Megjegyzem, hogy mindez azt jelenti, hogy a kormányzati döntést – a szerző szemlélete szerint teljesen természetesen – úgy hozták meg, hogy, már bocsánat, lövésük sem volt annak hatásairól. Amennyire a vonatkozó irodalmat és a hazai tapasztalatokat ismerem, a kisbirtok a mezőgazdasági termelés hatékonyságát általában jelentősen csökkenti. Lehet azt mondani, hogy ez „jelen esetben nincs így, mert...”, vagy azt, hogy egyéb értékek (pl. a vidéki foglalkoztatás növelése) felülírják a hatékonysági szempontot, de itt – és amennyire látom a kormányzati megnyilatkozásokban – ilyen típusú érvelésről szó sincs.

A közpolitikai diskurzusról és annak elemzéséről

Egy korábbi vitacikkemben (Gajdusчек, 2013) amelletт érveltem, hogy a tényadatok a kormányzati cselekvésben szükségesek, „jóк”; most pedig amelletт, hogy a legtöbb esetben ilyen adatok elő is állíthatók. Korábbi dolgozatomat számos kritika érte (Pál, 2013; Bretter, 2014), alighanem szándékoltan sarkos, provokatív megfogalmazásai miatt is. E színvonalas és korrekt kritikák is arra sarkallnak, hogy néhány bekezdésben világos(abb)á tegyem álláspontomat. Mindenekelőtt, nem gondolom, hogy a bölcs, technokrata közpolitikai elemzőnek van csak helye a közpolitikáról folytatott vitában. A diszkusszió egyfelől hasznos a racionális (Bretter, 2014: 131–134.) megoldások megtalálásához is, másfelől pedig a demokratikus rendszer legalapvetőbb jellemzője (Pál, 2013). Sőt, miként e dolgozatban is jeleztem, a tényadatok, mint a társadalmi elemzések esetében általában, úgy a kormányzati teljesítmény, illetve a közpolitika területén sem alkalmasak állítások egyértelmű igazolására. Ám alkalmasak lehetnek – téves, avagy hazug-propagandisztikus – állítások egyértelmű megcáfolására. A „cáfolat” viszont per se, igényli a vitát, a diszkussziót.

Nem a diskurzus jelenti a problémát, hanem az, ha az a tényektől teljesen elszakad. Ez sem tudományos, hanem inkább gyakorlati probléma.²² A kormányzati teljesítmény értékelése a közpolitikai diskurzus központi eleme. Ha a teljesítmény meghatározását eleve lehetetlennek vagy szükségtelennek gondoljuk, az a szememben valóban megkérdőjelezi a racionális vitát. Természetesen még ez sem kérdőjelezi meg a diskurzus-elemzés, mint tudományos mód-

szer alkalmazását.²³ Talán éppen ez lehet az a módszer, amely rámutat a diszkurzusok sajátosságaira; talán itt is felvethető az a kérdés, hogy melyek lehetnek az „eredményes” diskurzusok? De itt már végképp a kompetenciámat meghaladó vizekre eveznék...

JEGYZETEK

- ¹ A dolgozatban a szervezéstan kifejezést használom átfogóan azokra a tudományterületekre, amelyek a szervezeteket, azok működését vizsgálják; beleértve a nemzetközi irodalomban az Organization Studies, az Organizational Behavior, a Management területeket, vagy a magyar irodalomban a szervezés- és vezetéstudomány (-tan), szervezet/szervezéstudomány, stb. területeket is. Ezekről jó áttekintést ad angolul: Shafritz-Ott, 2001, magyarul: Ladó, 1986; Kieser 1995.
- ² A kontingencia-elméletéről magyarul lásd pl: Schleicher, 1981.
- ³ Ezek (a) a rugalmasság-szoros kontroll, (b) a szervezeten belülre, illetve a kifelé irányultság, valamint (c) az eszközök és a célok szerinti orientáció.
- ⁴ Ez alól kivételt jelent az egyéni teljesítményértékelés.
- ⁵ Erről részletesen: Gajduschek, 2009 és 2010.
- ⁶ Ez a helyzet a klasszikus közjavak esetében: világítótorony, hadsereg, az utak, parkok használat, stb.
- ⁷ E három fogalom kiválasztása némiképpen önkényes, bár kiindulópontja a három E-ként is ismert angol fogalmi hármas: economy – effectiveness – efficiency, amelyből a második két elem jelenik meg a dolgozatban. A minőség fogalmával és az ahhoz kapcsolódó elméleti és gyakorlati megfontolásokkal ebben a dolgozatban nem foglalkozom.
- ⁸ SMART: specific, measurable, achievable, realistic (relevant), time-bound, vagyis: kellően specifikus, mérhető, egyetértésben megalkotott, reális (másutt: releváns), időben meghatározott. (Egyes elemeknek többféle értelmezése is lehet. Az „R” mellett pl. az „A” lehet még egyetértésben megalkotott, stb.)
- ⁹ Ennek számos oka van. Így pl. a célok egyeztetése nehézkes, amit homályos célmeghatározással meg lehet oldani (Lindblom, 1994). De természetesen a felelősségvállalás hárítása is meghatározó. (Ha nincs egyértelmű cél, nem lehet számon kérni, illetve mindig ki lehet magyarázni.)
- ¹⁰ A neoliberais ideológia pl. a piacot alapvetően önszabályozó rendszernek látja és összességében ellenzi az állami beavatkozást, míg a keynesi gazdaságfelfogás ezzel éppen ellentétesen gondolkodik.
- ¹¹ Utóbbi esetben ugyanis általában alacsonyabb értéket kapunk. Ha az átképzési programban pontosan 100 főt képeztek ki és ebből 50 fő talált munkát, akkor az [output]/[ráfordítások] mutató értéke kétszer olyan magas („jó”) lesz, mint az [outcome]/[ráfordítások] mutató. Ám ez utóbbi mutató mégis értelmesebb, ha a közösségi ráfordításokat a társadalmi hasznossággal kívánjuk összevetni.
- ¹² Éppen ezért nem szólok itt olyan széles körben tárgyalt kormányzati paradigmákról, amilyenek a governance-modellek vagy a neo-weberi irányzat.

- ¹³ Más, itt nem elemzendő kérdést vet fel, hogy ha ebben a rendszerben a jogszerűség a meghatározó érték, akkor miért olyan elképesztően alkalmatlan ez a közigazgatás a jogszerűség társadalmi szintű biztosítására, a jogérvényesítésre, ahogyan azt másutt számszerűen bizonyítottam (Gajdusчек, 2008). A jogszabályok ebben a rendszerben általában kiszámíthatatlanul érvényesülnek; olykor kiszámíthatóan nem.
- ¹⁴ Lásd ezekről magyarul: Hajnal–Gajdusчек (2010). A költség–haszon elemzésről ugyanitt, illetve Mishan, 1982.
- ¹⁵ Hüttl–Sivák (2006: 176.) a fentiektől részben eltérő öt szintet különít el: politikaalkotási rendszerek, államigazgatási rendszerek, szervezetek, munkafolyamatok, tevékenységet végző alkalmazottak.
- ¹⁶ Pl.: mi a könyvelés hozzáadott értéke a profithoz?
- ¹⁷ Lásd: pénzügyi, emberi erőforrás, információ-, stb. menedzsment.
- ¹⁸ A téma jó elméleti, elmélettörténeti bemutatását adja: Howlett–Ramesh, 2003, magyarul: Gulyás–Jenei, 2002. Technikai részletekről: Gajdusчек–Hajnal, 2010: III. rész.
- ¹⁹ A svéd Quality of Government Intézet összegyűjtötte az összes ismert, a kormányzás teljesítményére, minőségére vonatkozó felmérés, kutatás eredményeit. Kitűnően strukturált, kereshető, elemezhető formában fellelhetők: <http://www.qog.pol.gu.se/>
- ²⁰ E tekintetben különösen szemléletes Pollitt és Bouckaert 2004-es könyvének 5.1-es ábráját (106. o.) összevetni Bouckaert és Hulligan 2008-as könyvének 1.7-es ábrájával (33. o.), ahol az eltérés lényege a „Trust” megjelenése, amely egyfajta következménye a teljesítménynek, s amely ugyanakkor több ágon vissza is hat arra. Magyarul a témáról: Boda, 2013; főleg: a 6. fejezet, Boda–Medve-Bálint, 2012.
- ²¹ Pesti Sándor dolgozatát az alábbiakban kritikusan elemzem. Ennek oka nem a dolgozat színvonala (a hasonló, a kormányzati tevékenységet „totalitásában” vizsgáló dolgozatokhoz képes kifejezetten színvonalas és kiegyensúlyozottságra törekvő), hanem az a tény, hogy sajátos kontrasztban áll Pesti korábbi felfogásával (erre maga is utal), de különösen az e dolgozatban képviselt módszertani megközelítéssel.
- ²² A tény, hogy egy olyan párt nyerte, tegyük hozzá óriási fölényrel, vagyis politikai értelemben kiugró teljesítménnyel, az utolsó két választást, amelyik tudatosan és szisztematikusan elkerülte, hogy később számon kérhető programot adjon (Soós–Körösi, 2013), illetve mérhető célokat határozzon meg, ebből a szempontból rendkívül aggasztó.
- ²³ E tekintetben is félreérthető voltam: nem kívánom kétségbe vonni, a diskurzuselemzés, mint tudományos megközelítés létjogosultságát e téren. Ám valóban fájdalmasan hiányolom a hazai tudományból, s különösen a kormányzati gyakorlatból a tényeken alapuló elemzéseket (evidence based policy making). Azt is el kell ismernem, hogy az utóbbi időszak talán legmeghatározóbb (2500-as idézettségű) közpolitikával, közpolitika-elemzéssel foglalkozó művének (Stone, 1997: Ch. 13.) felfogása, amely szerint „nincsenek tények” számomra episztemológiai kiindulásként valóban elfogadhatatlan.

IRODALOM

- Aberbach, Joel D.–Christensen, Tom (2003): Translating theoretical ideas into modern state reform. In: *Administration and Society*, Vol. 35., No 5. 491–509
- Allison, G. T. (1980): *Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?* John F. Kennedy School of Government, Harvard University. 283–298.
- Boda Zsolt (2013): Legitimitás, bizalom, együttműködés. Budapest, Argumentum Kiadó
- Boda Zsolt–Medve-Bálint Gergő (2012): Intézményi bizalom Európa régi és új demokráciáiban *Politikatudományi Szemle*, XXI (2), 27–54.
- Bouckaert, Geert–Halligan, John (2008): *Managing Performance. International comparisons.*
- Bouckaert, G. (2012): Trust and public administration. *Administration*, 60 (1), 91–115.
- Bretter Zoltán (2014): Őrült beszéd: de van benne rendszer. Töredékes elemzések és mértő kritikák. Hozzászólás. *Politikatudományi Szemle*, XIII (1), 131–146.
- Campbell, J. P. (1977): On the Nature of Organizational Effectiveness. In: Goodman, P. S. –J. M. Pennings (eds.): *New Perspectives on Organizational Effectiveness.* San Francisco, Jossey-Bass.
- Dobel, J. Patrick (2001): Paradigms, traditions, and keeping the faith. *Public Administration Review*, Vol. 61., No. 2. 166–171.
- Gajduscek György–Hajnal György (2010): *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata.* Budapest, HVG–Orac.
- Gajduscek, G. (2013): „Diskurzus” vagy „süket duma”? Gondolatok, megjegyzések Szabó Márton: Közpolitikai diskurzuselemzés című dolgozatához. *Politikatudományi Szemle*, XXII (1), 117–127.
- Gajduscek György (2012): A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről. *Politikatudományi Szemle*, XXI (4), 29–52.
- Gajduscek György (2010): A „Run like a business”-jelszó ideológiakritikája. *Politikatudományi Szemle*, XIX (1), 125–150. (Angolul: The Critique of the Ideology Underlying the Slogan “Run like a business”. *Acta Juridica Hungarica*, (2009) 50/4, 359–387.)
- Gajduscek György (2009): Közigazgatási eredményesség - piaci hatékonyság? Avagy alkalmazható-e a piaci ideál a közigazgatásban? In: Lőrincz Lajos (2009) (ed.): *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban.* Budapest, MTA Jogtudományi intézet, 9–91.
- Gajduscek György (2008): *Rendnek lenni kellene.* Budapest, MKI–KSZK.
- Gajduscek György (2008/a): *Közszolgálat.* Budapest, MKI–KSZK.
- Gajduscek György (2003): Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the question? *Administration and Society*, 34: 6., 700–722.
- Gulyás Gyula–Jenei György (2002): *Összehasonlító közpolitika.* Budapest, Libri.
- Hajnal György (2003): Diversity and Convergence: A Quantitative Analysis of European Public Administration Education Programs. In: *Journal of Public Affairs Education*, V. 9., No. 4., 2003 October.
- Hood, Christopher (1998): *The Art of the State.* Oxford, Calderon Press.
- Howlett, Michael–Ramesh, M (2003): *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems.* Oxford, Oxford University Press.

- Hüttl Antónia–Sivák József (2006): Teljesítménymérés a közszektorban: az indikátorok használatának nemzetközi tapasztalatai és hazai alkalmazási lehetőségei. *Magyar Közigazgatás*, LVI., 3-4. szám.
- KIESER, Alfred (1995): *Szervezetelméletek*. Budapest, AULA Kiadó.
- Közigazgatási szakvizsga tankönyv II. modul (2013): *Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem.
- Ladó László (1986): *Szervezésmélet és módszertan*. Budapest, KJK.
- Lane, Jan-Erik (1987): Introduction. The Concept of Bureaucracy. In: Lane, Jan-Erik ed. (1987): *Bureaucracy and Public Choice*. London, Sage Publications.
- Lindblom, Charles (1994): A kis lépések tudománya. In: Stillman, Richard J. (szerk.): *Közigazgatás*. Budapest, Osiris. (eredetileg megjelent: 1959)
- Linder Viktória (2013): A minősítés és a teljesítményértékelés. In: György István–Hazafi Zoltán (szerk.) *Közzolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó. 121–132.
- Linder Viktória (2006): Egyéni teljesítményértékelés és kompetencia alapú emberi erőforrás-gazdálkodás a közzolgálatban. In: *Humánpolitikai Szemle*, XVII/10., 30–45; XVII/11., 48–55.
- Lőrincz Lajos (2007): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, hvgorac.
- Mishan, E. J. (1982) *Költség-haszon elemzés*. Budapest, KJK.
- Pál G. (2013). A közpolitikai diskurzuselemzés perspektívái – Hozzászólás egy vitához. *Politikatudományi Szemle*, XXII (2), 117–129.
- Pesti Sándor (2004): Mérhető-e a kormányzati teljesítmény. *Politikatudományi Szemle*, XIII (1-2), 233–253.
- Pesti Sándor (2014): Folytatása következik – A második Orbán-kormány négy éve. *Kommentár*, 2014/2.
- Pokol Béla (2006): *Politikaelmélet*. Budapest, Századvég.
- Pollitt, Christopher–Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform. A comparative analysis*. Oxford University Press.
- Quinn, Robert E.–Rohrbaugh John (1983): A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis. *Management Science*, 29/3., March 1983, 363–379.
- Rainey, H. G.–Bozeman, B. (2000): Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of A Priori. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10/2., 447–469.
- Rosta Miklós (2012): Az új közzolgálati menedzsment és a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról. *Polgári Szemle*, 8. (3–6.).
- Schleicher Imre (1981): *A szervezetek esetlegességének elmélete*. Budapest, KJK.
- Schafritz, J.M.–Ott, S.J. (2001): *Classics of Organization Theory*. Belmont, Wadsworth.
- SCP (2004): *Public Sector Performance*. Hague, Social and Cultural Planning Office.
- Soós Gábor–Körösényi András (szerk.) (2013): *Azt tették, amit mondtak?: Választási ígérek és teljesítésük, 2002–2006*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 2013.
- Stiglitz, Joseph E. (2003): *A globalizáció visszasságai*. Budapest, Napvilág.
- Stone, D. A. (1997): *Policy paradox: The art of political decision making*. New York, WW Norton. 138.
- Wilson, W. (1887): The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2), 197–222.

VITA

Kiss Balázs

Szituáció és interakció (Válasz Szűcs Zoltán Gábornak)

SZITUÁCIÓ ÉS INTERAKCIÓN

Válasz Szűcs Zoltán Gábornak

Kiss Balázs

(tudományos főmunkatárs, MTA TK PTI)

Furcsa vita az, ahol a felek mindenben egyetértenek. Vita az ilyen egyáltalán? De, hogy engedjek a műfaj követelményeinek, sarkosabban fogok az alábbiakban fogalmazni, és egyben tovább is szeretnék lépni a tavalyi írásomhoz képest – hálás vagyok a lehetőségért Szűcs Zoltán Gábornak (2014) és a Szerkesztőségnek. A sarkításra azért is van módom, mert a *Politikatudományi Szemle* előző számában megjelent hármunk tanulmánya a politikai nagygyűlésekről (Kiss–Szabó–Antal 2014), s az egyfajta illusztrációként is szolgálhat az alábbiakhoz.

Azt gondolom, hogy a racionális emberről szóló modell ugyanazon a megfordításon alapszik, mint a társadalomtudományok általában. Teljesen egyetértek vitapartneremmel: végül is azért gondoljuk az egyének cselekvéseit racionálisnak, mert egyrészt az ember képes racionálisan cselekedni, másrészt és főképpen azért, mert a tudós képes a cselekvést racionálisan megmagyarázni.* A megfordítás alatt pedig azt értem, hogy előbb a kutató racionális magyarázatot ad, majd ezt a racionalitást visszavetíti a cselekvésbe magába, mint ha tehát a cselekvő is a kutatói racionalitás birtokában cselekedett volna. Azért is teheti ezt meg a kutató, mert – és ez a nagyon társadalomtudományi a gestusban – tömeges cselekvéseket vizsgál. A módszertani individualizmus egyéne ugyanis aligha más, mint a tömeg átlagos szereplője, nem a valós ember, hanem olyan valaki, akinek a cselekedeteiben minden egyéni esetlegesség kihuny, mégpedig a tömegesség okán.

MIT HOZ EHHEZ KÉPEST AZ ÉRZELMEK BEEMELÉSE?

Véleményem szerint a legfontosabb nívó a szituáció fontosságának a megnövekedése. Az eddigi modell szerint a racionális egyén olyan módon jár el, hogy *előbb* alaposan végiggondolja a céljait és a körülményeket, majd *ezt követően* dönt és cselekszik. A racionális cselekvő modelljének tehát van rejtett idődimenziója: kiélezve a dolgot azt mondhatjuk, hogy mintha a modell szerint

* Most figyelmen kívül hagyom, bár nem szívesen, azt a számtalan esetet, amikor egyáltalán nem képes a kutató a vizsgált cselekvéseket megmagyarázni.

a cselekvés során már nem is történne semmi a cselekvővel, mintha a cselekvés nem lenne több, mint az előzetesen racionálisan kidolgozott terv végrehajtása. Ez amúgy logikusan következik az individualizmusból is: a többi ember és útbá kerülő tárgy csak körülmény, a cselekvés az előzetesen kialakított stratégiát követi, amely stratégia már előre kalkulált a körülményekkel is, így azzal is, hogy a többiek hogyan fognak cselekedni az aktor cselekvésének környezetében és hatására.

Az érzelmek azonban felértékelik az időbeliséget, mert az a hír járja róluk, hogy efemernek: az embert *hirtelen* elönti a harag vagy az öröm, és ebben az állapotában valamilyen súlyos és meggondolatlan cselekvésre ragadtatja el magát. Ezeket azonban eddig szerettük kivételes állapotoknak, rendkívüli eseményeknek elkönyvelni, amelyekkel elegendő, ha a pszichológia bajlódik. Ha azonban az érzelmek mindig jelen vannak a viselkedésben, és a kutatások Damasio, sőt, már Zajonc óta ezt látszanak állítani, akkor ez ráirányítja a figyelmet a döntési szituációkra, arra, hogy voltaképpen mi is zajlik azokban: vajon tényleg csak a legerősebb fél stratégiájának a többiek kárára történő végrehajtása a döntő, avagy ennél bizonytalanabb a szituáció kimenetele. Azokra a múlt szituációkra tehát, amelyek nagy hatással vannak ránk, és amelyekben az interakciók, a másik emberrel, valamely környezeti elemmel, például egy szavazólappal, a fülke magányával, egy politikai plakáttal, egy aktivistával stb., való hirtelen szembekerülés is a részévé válik azoknak a tényezőknek, amelyek befolyást gyakorolnak a döntéseinkre, a cselekvésünkre.

Természetesen rendkívül fontos az, hogy ki milyen előzetes tudással és stratégiával, célokkal és feltételezésekkel lép bele a szituációba, az interakcióba – azt mondhatjuk, hogy a társadalomtudományok eddig jobbra beérték ezeknek a feltárásával, mégpedig a visszatekintések, az osztály- és rétegspecifikus viselkedési minták és normák, gazdasági, intézményes és jogi peremfeltételek, politikai körülmények és politikai kulturális hagyományok feltárására irányuló erőfeszítésekkel. És ezek nem is feleslegesek, ellenkezőleg, egy sor viselkedést valószínűleg eléggé jól előre tudtak és tudnak jelezni. Csakhogy mi van akkor, ha olyan társadalmi állapotok alakulnak ki, amikor ezek a múltból érkező meghatározók, például az intézményekbe vetett bizalom, maguk az intézmények megrendülnek, ha az interakcióban jelen levő partnerekre nagyon eltérő kulturális, gazdasági stb. normák jellemzőek, ha már nem érvényesek a nyilvánosságban való viselkedés valaha talán tényleg tiszteletben tartott (illem)szabályai? Vajon nem maga az interakció lesz ilyenkor a meghatározó? Márpedig az interakciós szituációban felértékelődnek olyan egyébként efemernek tekintett tényezők, amelyeket jobb híján érzelmeknek lehetne nevezni?

Sokat halljuk a politikusoktól, hogy szinte az egész életük rögtönzés. Ez a vallomás, ha csak egy kevés is igaz belőle, akkor éppen erre utal, arra tehát, hogy bármilyen stratégiával lépnek is bele a politikai helyzetbe, végül is ott rögtön-

tönözniük kell. S ezen az sem változtat, hogy utólag a politikai elemző, a politikatudós, aztán a politikatörténész majd logikusnak fogja találni a tetteiket.

Sokat hallunk arról is, hogy az állampolgár nem, vagy nem mindig, sőt egyre kevésbé a konkrét ígéretei alapján szavaz egy-egy politikai erőre. Nem lehet, hogy inkább az alapján, képesnek érzi-e az adott politikai erőt, annak vezetőjét arra, hogy a majdan létrejövő politikai szituációkat kezelni tudja? Ebben az értelemben már Magyarországon sem a szakpolitikai ígérek a fontosak, hanem a vezér kompetenciája, a karizma – végül is a későbbi nyertes pártnak már 2010-ben sem voltak ígéretei, 2014-ben pedig csak egyetlen szó: Folytatjuk.

Hajtsunk végre egy gondolat kísérletet – ahogyan Randall Collins (2004) ezt meg is tette. Vajon nem leszünk-e okosabbak akkor, ha a társadalmat, s benne a politikát interakciók láncolataként fogjuk fel? A politika tehát abból állna, hogy a politikusok és általában a politikai cselekvők, köztük az állampolgárok is, interakciós szituációkat hoznak létre, kezdeményeznek, ilyenekbe lépnek bele önként vagy kényszer alatt. Az interakcióban azután az előzetes ismereteik, stratégiáik mellett a szituáció prompt ismereti elemei, az interakció érzelmi hatásai, az interakció folyása, az egyes lépések közvetlen következményei a másik arcárandulásától a félig kimondott mondatokig, a részmegállapodásoktól a visszakozásokig, az arcmentő kísérletektől a győzelem előérzetének könnyelműségéig, és a várható kudarc miatti hiszterizálódásig nagyon sok minden lejátszódik, felrémlik és hat. És nem kevésszer a partnerek úgy jönnek ki az interakcióból, hogy maguk sem értik, hogyan jutottak idáig. Nos, úgy, hogy az interakcióban többlettudás és többletérzelem jön létre, közösen hoznak létre valamit, ami előtte nem létezett.

Mondhatjuk erre, hogy a társadalomtudományokat a tömegszerű cselekvések érdeklik, a racionális lefolyástól való egyéni eltérések kioltják egymást – erre utaltam az előbb. Már eleve világos azonban, hogy a vezető politikusok nem tömegszerűen cselekszenek, tehát az ő vizsgálatuk esetén mindenképpen érdemes az interakciók érzelmi aspektusaira is odafigyelni. Ráadásul interakciókban csoportok, tömegek, sőt akár egész társadalmak is részt vehetnek, egy-egy politikai nagygyűlés alkalmával akár százazrek is részesei az interakciónak. Az említett, múlt számbeli tanulmányunkban a konkrét szituációt és az érzelmeket is számba vevő magyarázatát adtuk a 2013. október 23-án Mesterházy Attilát ért incidensnek. Ha csak a racionális cselekvő modelljét alkalmazzuk volna, nem sokra jutunk, még akkor sem, ha elfogadjuk az akkortájt dívó konspirációs felfogást, hogy tehát Gyurcsány Ferenc fütyültette ki a közönséggel az MSZP elnökét, hiszen a tömegnek, s a tömegben nem egy szocialista szimpatizáns viselkedésére nem tudtunk volna magyarázatot adni, legfeljebb azt, hogy magával ragadták őket az előre összeesküdött többiek, ami, lássuk be, aligha több képes beszédnél. Márpedig annak az incidensnek meg-

voltak a maga hosszabb távú politikai következményei, tehát nagyon is politikai relevanciájú volt.

Sok elméleti erőfeszítés nyomán nyílik meg ez az interakció központú kérdéses irány. Egyet említek csupán, és pedig azért ezt, mert ez magyarázza azt is, miért ragaszkodnak sokan, még ha csökkenő hevülettel is, a racionális cselekvő modelljéhez.

Emlékezzünk arra az izgalomra, ami a szóbeliség és írásbeliség radikálisan eltérő kultúrákat teremtő, civilizációt determináló hatásáról szóló eszmefuttatásokat és kutatásokat fogadta (Nyíri–Szécsi, 1998). Bízvást állíthatjuk, hogy a racionális cselekvő etalonja az írásbeliség által uralt (tudományos) kultúra terméke. Ez az a kultúra, ahol létrejöhet a kauzalitás gondolata, a történetek egymásutániságának a természetessége, hiszen egy vitához – lám, ilyen ez a mi vitánk is – úgy is hozzá tudok szólni, hogy időben és térben távol vagyok a beszélgetőtárustól, tehát éppen nem beszélgetés folyik köztünk. Egy ilyen kultúrában valóban az a természetes, ha a cselekvő visszavonul, hogy végiggondolja a céljait és a körülményeket, majd a kauzalitás természetessége alapján a cselekedetét látszólag nem más, mint az előzetes döntés fogja meghatározni. A beszédközpontú kultúrában más a helyzet (Ong, 2010). Ott interakciók zajlanak, melyek mintegy felszívják magukba a partnerek törekvéseit. Minden éppen most zajlik, és senki sem tudja és nem is fontos tudnia, mert utólag már kideríthetetlen, hogy voltaképpen kinek az előzetes elképzeléséhez áll a legközelebb a megszületett döntés.

Már pedig a mai politika közelít ehhez a helyzethez, annyiban mindenképp, hogy egy 24 órán át nyitva tartó médiatérben zajlik. Ha tehát valaha a politikus és a spin doktorai sokszor voltak képesek arra, hogy a másnapi lapok vagy az esti híradók számára proaktívan mediatizálják, csomagolják be a politikai lépéseiket, a mai folyamatosan működő és csak nagyon rövid reakcióidőt engedő mediatizáltság idején már leginkább csak improvizálni lehet, mert a politika folyamatos interakcióban működik a médiával és például a *social media*-n keresztül az állampolgárokkal, azok nem csekély részével (Gurevitch et al., 2009).

Nem azt akarom ezzel sugallni, hogy a stratégiai és racionális cselekvésnek befellegzett. Elég Orbán Viktor 2010-es kötcsei beszédére gondolni, mely felvázol egy máig jól érzékelhetően érvényesített stratégiát. A politikai élet számos helyzete azonban nem a vele kapcsolatos stratégiai megfontolások alapján alakul, utalhatok itt újra a Műegyetem előtti baloldali nagygyűlésre, mely aligha teljesítette be bármelyik szervező vagy résztvevő stratégiai elképzeléseit, ugyanakkor kijött belőle valami új. És pedig az, hogy a felek még távolabbra kerültek egymástól, holott mindenki az összefogás informális vagy formális változatának az erősödését várta: az addigra szövetséget kötött MSZP és Együtt-PM az önzetlen támogatást a kívül maradtaktól, a kihagyottak pedig a szövetség kiszélesítését. S ebben tagadhatatlanul szerepet játszottak az interakci-

óban létrejövő érzelmek, mind a közönség csalódottsága és dühe, mind pedig a pártelnökök sértettsége.

Végül néhány mondat a kutathatóságról. Lehetséges-e kutatni az érzelmeiket, például a tömegek érzelmeit, ha egyszer az érzelmek efemerek? Erre a konstruktivisták azt találták ki, hogy mivel mindent a kultúra határoz meg, ezért elég, ha megfigyeljük, hogy az emberek milyen szavakkal és mondatokkal, szimbólumokkal és szövegekkel jelenítik meg az érzelmeiket. Világos, hogy az utólagos vagy akár a prompt vallomások elemzése elvételi célú: olyat vizsgál, ami mondható, de ez az esetek túlnyomó részében nem esik egybe azzal, amit az emberek valójában éreznek, mert az érzelmek nem olyan diszkrét, egymástól szépen elkülönülő jelenségek, mint amelyek megragadására a szavak és fogalmak jó esetben alkalmasak. Ráadásul a konstruktivista megközelítés ugyanabba a csapdába esik, mint a társadalomtudomány általában: éppen azt nem képes megragadni, ami a korábbi kulturális mintákhoz képest újdonság, az eddigi minták, szavak és szimbólumok alapján magyaráz, amelyek őrzik ugyan régi érzelmek lenyomatát, de új érzelmeket is keltenek.

Mit lehet akkor tenni? Ijesztő lesz, amit írok. Az etnográfia kidolgozta az érzelmek mérését, leírási módjait (például Lofland–Lofland, 1995). Hasonlatosak ezek a pszichológus működéséhez, ugyanis a kutató előbb feltárja saját érzelmi státusát, majd pedig azt rögzíti, hogy a vizsgált és megélt szituáció milyen érzéseket kelt benne. Lehet tehát, hogy hozzá kell szoknunk olyan tudományos leírásokhoz, amelyek egyszerre közölnek hagyományos értelemben objektív tényeket és ezekkel párhuzamosan a kutatók bevallottan szubjektív benyomásait, beszámolóit a saját érzelmi állapotuk változásairól (Diphoom, 2013), s a kettő együtt adja ki a tudományos eredményt. Ez nem egyszerűen az a követelmény, hogy a kutató legyen tisztában az előzetes beállítódásaival, hanem ennél több: használja őket, alkalmazza eszközként a dolgok leírásához. Amennyiben Damasio nyomán szembe nézünk azzal, hogy egyszerre tudó és érző lények vagyunk, akkor az érző voltunk nemcsak zavaró fogatkozás az objektivitáshoz képest, hanem valami olyan, amit ki is lehetne használni.

Szűcs Zoltán Gábornak tehát abban a zárógondolatában is igaza van, hogy az érzelmeiket is megpróbáljuk majd értelemmel uralni, csak éppen itt racionális uralásuk tudományos célokra irányul. Van remény!

IRODALOM

Collins, Randall (2004): *Interaction Ritual Chains*. Princeton University Press.

Diphoom, Tessa (2013): The Emotionality of Participation: Various Modes of Participation in Ethnographic Fieldwork on Private Policing in Durban, South Africa. *Journal of Contemporary Ethnography*, 42.

- Gurevitch, Michael–Stephen Coleman–Jay G. Blumler (2009): Political Communication – Old and New Media Relationships. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 625: 1.
- Kiss Balázs–Szabó Gabriella–Antal Anna (2014): Politikai nagygyűlések mint interakciós rituálék. *Politikatudományi Szemle*, 2.
- Lofland, John and Lyn H. Lofland (1995): *Analyzing social settings: a guide to qualitative observation and analysis*. Wadsworth, Belmont.
- Nyíri Kristóf–Szécsi Gábor (szerk.) (1998): *Szóbeliség és írásbeliség: A kommunikációs technológiák története Homérosztól Heideggerig*. Budapest, Áron Kiadó.
- Ong, Walter (2010): *Szóbeliség és írásbeliség*. Budapest, AKTI–Gondolat.
- Szűcs Zoltán Gábor (2014): Értelem és érzelem. És megint értelem. Hozzászólás Kiss Balázs tanulmányához. *Politikatudományi Szemle*, 1.

RECENZÍÓK

Enyedi Zsolt

Politikai és tudományos ígéretek

Pap Milán

A közjó lehetséges politikái

POLITIKAI ÉS TUDOMÁNYOS ÍGÉRETEK

Enyedi Zsolt
(egyetemi tanár, CEU)

Soós Gábor és Körösenyi András (szerk.): Azt tették, amit mondtak? Választási ígérek és teljesítésük, 2002–2006. Budapest, MTA TK PTI, 2013, 215 p.

A pártok ígéreteivel tele van a padlás. Vagy talán mégse. Valójában nagyon keveset tudunk arról, hogy a pártok tesznek-e konkrét ígéreteket és ezeket betartják-e. Mint ahogy arról is csak homályos elképzeléseink vannak, hogy az ígérek betartása segíti-e a pártokat a választási küzdelemben. Pedig ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása nélkül a demokrácia működéséről, a politikai viselkedésről és a pártstratégiákról alkotott képünk egyaránt hiányos marad. Az alábbiakban egy frissen megjelent kötet kapcsán egy olyan kutatást ismertetek és bírálok, amely válaszokat keres mindezen kérdésekre. A sajátos kiadvány, melynek alapját egy többéves kutatási program próbafázisának bemutatása adja, az internetről letölthető: http://www.mtapti.hu/uploaded_files/7822_Tordelt_kotet_honlapra.pdf.

AZ EGYES FEJEZETEK RÖVID ÁTTEKINTÉSE

A kötet első fejezetében Körösenyi András és Sebők Miklós összekapcsolják az ígérek vizsgálatát a politikai képviselő irodalmával és meghatározzák a kutatás legfontosabb fogalmait. A fejezet felvázolja a főbb alternatívákat, úgymint mandátum vagy delegálás, kötött vagy szabad mandátum, pártalapú vagy individuális képviselő. A szerzők által kijelölt keret a „valamilyen mértékben kötött felhatalmazáson” és a pártok kezdeményező szerepén alapuló „pozitív mandátumelmélet gyenge változata”. Az elmélet „pozitív”, amennyiben lemond a közérdekkel kapcsolatos normatív feltevésekről (hogy tudniillik a pártok elősegítik-e a képviselők jólétét) és „gyenge” amennyiben az irodalomban a „mandátum” fogalma kapcsán felbukkanó előfeltételek közül is eltekint többektől (pl. tökéletes informáltság és elsőpró választási fordulat). A fejezet kijelöli, hogy az empirikus vizsgálatoknak a felhatalmazás valamint a politikai felelősség egyértelműségére, és a választók aktivitásának és informáltságának a mértékére kell fókuszálnia.

A második fejezetben Sebők Miklós és Soós Gábor az elvont fogalmi keretből kibontják az empirikus kutatási stratégia főbb elemeit és megindokolják a kötet további részében bemutatott próbakutatást. Szembeállítják a pártok által tett ígéreteket és a pártprogramokon belüli hangsúlyokat követő kutatásokat, letéve a voksukat az előbbiek mellett. Megindokolják, hogy miért a kormányzati cselekvéstől (output) és miért nem az eredménytől (outcome) teszik függővé a teljesítés mértékét. Itt fogalmazódik meg a cél, hogy a különböző ígérek teljesítésére átfogó indexet kell kidolgozni.

A következő, Soós Gábor, Papp Zsófia és Gyulai Attila által írt tanulmány a kódolás módszertanát mutatja be. Ez a fejezet is foglalkozik az ígéret- és a hangsúlykutatás különbségeivel, de típus szerint osztályozza az ígéreteket, és foglalkozik számos gyakorlati kérdéssel, így az ígérek beazonosításával, valamint a tömegmédiában felbukkanó és a pártdokumentumokban előforduló ígérek sajátosságaival. A kutatók ígértbókrok megkülönböztetésével igyekeznek kezelni azt a tényt, hogy a pártok gyakran ismétlik, néha apróbb módosításokkal, az ígéreteiket. A fejezet javaslatokat dolgoz ki az egyértelműség és konkrétság mérésére is.

A módszerek és az elmélet első tesztelése Papp Zsófia fejezetében jelenik meg. A kötet végén az eredmények összegzése (203. oldal, 2. táblázat) nagyrészt ezen a tanulmányon alapul. A szerző elsősorban a 2002-es ígérek forrásával és konkrétságával foglalkozik. Kimutatja, hogy az MSZP-nek sok ígérete a médiában fogalmazódott meg, míg a Fidesz viszonylag részletes programmal kampányolt. Kiderül a fejezetből, hogy a 2002-es ígéreknek kisebb része volt számszerűsíthető, de több mint a fele minősül konkrétan, valamint hogy a pártok többnyire olyan feladatokat tűztek ki, amelyeket elvileg képesek is teljesíteni. Azt is megállapítja a szerző, hogy a médiában található ígérek információs tartalmukát illetően gazdagabbak, mint a programokban található; vagyis úgy tűnik, mintha az újságírók ténylegesen segítik a polgárok informálódását. Megtudjuk, hogy az ígérek kódolásának megbízhatóságát a kódolók egyetértésének mértéke jelezte.

A következő fejezetben Sebők Miklós, Dobos Gábor és Oross Dániel a teljesítés vizsgálatának módszertanát fejtik ki. Az ígértkutatás hagyományainak megfelelően megkülönböztetnek retorikai és tesztelhető ígéreteket. Az utóbbiakhoz négyfokú skálát rendelnek, és bemutatják azt a szabálykönyvet, amelyet az empirikus kutatásban használt a kutatói team. A kutatói döntéshozatali mechanizmust feltáró folyamatábrájuk (115. oldal) egy kivételesen nagy igényvel végiggondolt empirikus projekt képét jeleníti meg. A fejezet számos példán keresztül mutatja be, hogy miképp kategorizálták a kutatók a mondatokat, például cselekvés vagy eredmény-fókuszú-e, és hogy retorikai vagy tesztelhető ígéreteket tartalmaznak-e. Kiderül, hogy bizonyos esetekben a kutatók nem használhatták egy az egyben a dokumentumban szereplő mondatokat, hanem ki kellett azokat egészíteniük, hogy értelmezhetőkké váljanak.

Sebők Miklós, Horváth Péter, Ondré Péter és Pál Gábor írása az ígéretek teljesítését vizsgálja az MSZP és az SZDSZ, a 2002–2006-os kormánypártok vonatkozásában. Bemutatják hogy a terület irodalma szerint mikor szoktak az ígéretek teljesülni: tipikusan, ha egy pártnak sikerül miniszteri tárcát szereznie az adott területen, ha az ígélet több párt programjában is szerepel, és ha az ígélet valaminek a fenntartására és nem a megváltoztatására vonatkozik. A próbakutatás eredményei alapján a 2002–2006-os ciklus a nemzetközi mézőny alsó közepében helyezkedik el az ígéretek teljesítése tekintetében, függően attól, hogy a teljesítést hány fokozattal mérjük. A szerzők rámutatnak, hogy a 2002-es ígéretek nagyobb része a ciklus első felében teljesült, és arra is, hogy nagyobb esély volt az ígélet teljesülésére, ha az a társadalompolitika területére vonatkozott és az MSZP-től, nem pedig az SZDSZ-től származott. Az ismertetett adatokból kiderül, hogy a tárcabirtoklás nem volt lényegi hatással az ígéretek teljesülésére.

Brunczel Balázsnak az előzőektől élesen elváló fejezete arról szól, hogy mikor szoktunk „mandátumról” beszélni a politikában. Az irodalom alapján rámutat, hogy a kormánypártok általában akkor érezhetik úgy, hogy felhatalmazást kaptak, ha egyértelmű a győzelmük, és ha a kampány az ellenzéket a kormánypártoktól elválasztó kérdésekre összpontosított. De a mandátum tartalma elsősorban a véleményformálóknak a választást követő értelmezéseiben alakul ki. Ennek a megközelítésnek megfelelően a szerző a 2002-es Népszabadságot és Magyar Nemzetet veszi górcső alá. Kimutatja, hogy a választást tárgyaló cikkeknek ritkán volt közpolitikai tartalmuk, többnyire egyszerűen a Fidesz által elkövetett hibákkal magyarázták az eredményt. A lapokban megszólaló politikusok inkább hajlottak tartalmi értelmezésre, de a választások közpolitikai üzenetét ennek a csoportnak is csak a kisebbsége, 21%-a hangsúlyozta.

Szűcs Zoltán Gábor és Gyulai Attila írása vitatkozik azzal a nézettel, amely nem tartja kezelhetőnek a retorikai ígéreteket. A szerzők szerint ezek az ígéretek is kutathatók, sőt kutatandók, mivel ők is információkat sűríteneek. Így ugyanúgy tartalmat adhatnak a választásoknak, mint a konkrét ígéretek. A kutatók kimutatják, hogy a 2002-es MSZP-s retorikai ígéretek a kormányzati aktivitásra vonatkoztak és sok volt közöttük a szubjektív jellegű, míg az SZDSZ-esek ígéretek inkább a kormányzati aktivitás korlátozására vonatkoztak, és fele-fele arányban voltak objektív és szubjektív mérce szerint megítélhetők. A pártok közötti fenti különbségek jól értelmezhetők az etatista-libertárius és a populista-liberális tengelyek mentén.

Végül Bíró-Nagy András tanulmánya az ígéreteket a szavazótáborok jellegzetességeivel veti össze. Vizsgálatai kimutatják, hogy a 2002-es MSZP és Fidesz tábor a sok szempontból közelebb állt egymáshoz, mint az MSZP-é és az SZDSZ-é. A baloldal került a kampányban a jobboldalhoz köthető kérdéseket, a nemzetpolitikát, az antikommunizmust vagy az egyházak kérdését,

de nem beszélt a cigánykérdésről sem. Míg az MSZP ígéretei összhangban voltak bázisának elvárásaival, az SZDSZ esetében komoly szakadék tátongott a kettő között: ígéretei alapján a párt egyértelműen jobboldali volt a gazdasági kérdésekben, szavazói azonban követték ezt az orientációt. Érdekes módon az SZDSZ a kulturális liberalizmusa vonatkozásában is fukarkodott az ígéretekkel, pedig ebben a dimenzióban összhangban volt szavazóival. A két párt szavazói már 2002-ben is másképpen közelítettek a rendpártiság témájához, ez a különbség azonban az elitek szintjén akkor még nem politizálódott.

KRITIKA

Az egyes fejezetek rövid bemutatás után áttérek a kutatás néhány alapvonásának értékelésére. Előjáróban annyit, hogy a kötet olvasása közben egyszerre fogja el az olvasót az irigység és az együttérzés. Az irigység azért indokolt, mert a bemutatott kutatás sok szempontból a jelenlegi politológiai kutatások zászlóshajója. Gazdag elméleti háttérre alapozott, reflektált módszertannal bíró, részletes tervvel rendelkező, az operacionalizálásra nagy hangsúlyt fektető, a különböző kutatási aspektusokat szerves egységbe tömöríteni igyekvő projektről van szó. A kutatás új empirikus eredményeket ígér, melyek közvetlenül kapcsolódnak a demokratikus berendezkedés olyan releváns kérdéseire, mint amilyen például a politikusok autonómiája, a demokratikus visszacsatolás mértéke, a közpolitika minősége, a politikusi ígérek és a cselekvés közötti kapcsolat, vagy a teljesítmény hatása a szavazói viselkedésre. A projekt becsatolódik a nemzetközi kutatói diskurzusba, számos innovatív megoldást mutat fel, és nagyszámú fiatal kutatónak biztosít megnyilvánulási lehetőséget. A kutatók különböző tudományos iskolákhoz tartoznak, mégis mindent megtesznek, hogy egységes keretet és nyelvet alakítsanak ki. A kutatástól a magyar társadalomtudomány új módszerek meghonosítását, és egy hozzáférhető adatbázist is remélhet.

Az együttérzést a kötet egy további dicsérendő jellegzetessége alapozza meg, az tudniillik, hogy nagyon őszintén feltárja a kutatás dilemmáit, beleértve azokat a pontokat is, ahol még nem született optimális megoldás. A kihívások jellegéről olvasva az olvasónak időnként az az érzése, hogy a kutatók csak tökéletlen megoldások között választhattak. Az elmélet gyakorlati lefordításának gondjait azonban megelőzik, és részben megalapozzák a fogalmi készlet ellentmondásai, úgyhogy az alábbiakban elsősorban ezekkel foglalkozom.

Az elméleti keretet megalapozó első két fejezet számos olyan kérdéshez szól hozzá, amely önmagában nem feltétlenül szükséges az empirikus kutatás megtervezéséhez, annak jegyében, hogy a szerzők a létező ígéretvizsgálatoknál elméletileg megalapozottabb kutatást ambicionálnak. A politikai képviselő fogalomrendszerének bírálata és újjászervezése közepette azonban időn-

ként felesleges bonyodalmat okoznak maguknak. Olyan kérdésekben foglalnak állást, amikre vonatkozóan empirikus alapjuk nincs és amelyeknek a kutatás menete szempontjából kevés gyakorlati relevanciája van. Ilyen például, hogy alakítják-e a pártok a polgárok preferenciáit, a kormányok folyamatosan hozzáigazítják-e cselekedeteiket az elvárásokhoz, vagy, hogy a mandátum tartalmát végső soron a politikai osztály vagy a választók határozzák-e meg. Akármelyik válasz is szimpatikusabb a szerzőknek, ez az ígéretek konkrétségének vagy teljesítésének a mérését kevésbé befolyásolja.

De fogalmilag is nehéz követni a gondolatmenetet. A szerzők egyrészt a *mandátum* jellemzőjének tekintik, hogy nem a szavazók, hanem a politikusok határozzák meg a programokat (ezért „a mandátum fogalma nem oldható fel a közvélemény érzékenység-konceptiójában”, illetve ezért nem azonosítható a mandátum a nép által való delegálással, lásd 22. oldal), másrészt viszont, az ugyanezen az oldalon levő 1. táblázatban a programoknak a választók preferenciáiból való származtatása a *mandátumelmélet* erős változatának egyik jellemzőjeként jelenik meg.

Ugyancsak zavaró, hogy az alulról történő programalkotást hol közvélemény-érzékenységnek, hol reszponzivitásnak nevezik. De még nagyobb gond, hogy ennek a jelenségnek a státusza bizonytalan. A 31. oldal 4. táblázatában a közvélemény-érzékenység a kötött mandátum oszlopában tűnik fel. A 33. oldal 1. ábrája viszont nyilvánvalóvá teszi, hogy a közvélemény-érzékenység és a mandátum két, egymással párhuzamosan létező, különálló fogalom. Ezt sugallja a 36. oldal 5. táblázata is (igaz, most már reszponzivitás néven). Ugyanakkor a 34. oldal 2. ábrájában (ami valójában táblázat) a reszponzivitás újra a kötött mandátum alá sorolódik be. Vagyis a közvélemény-érzékenység nem mandátum, de (egyfajta) kötött mandátum.

A zavart mindkét fenti példában az okozza, hogy egy jelzős szerkezet (erős mandátumelmélet illetve kötött mandátum) nem al típust jelöl, ahogy azt a fogalomalkotás szabályai alapján várnánk, hanem a vezérfogalommal (mandátumelmélet, illetve mandátum) részben átfedő, de attól különböző fogalmat. Ennek a sajátos fogalomhasználatnak a valószínű oka az, hogy a szerzők egyszerre igyekeztek saját modellt alkotni és ugyanakkor hűnek maradni a politikai képviselői irodalmához, amely azonban maga is megosztott, és különböző értelemben használja ezeket a fogalmakat. Ennek eredményeképpen ugyancsak zavarba ejtő konklúzióra jut az olvasó: az erős, ideáltípus mandátumelmélet, amely alulról jövő meghatározottságot feltételez, nem egyeztetethető össze a mandátum fogalmával (mert azt, mint fentebb láttuk, a pártok határozzák meg), ergo nem is mandátumelmélet.

Ugyancsak bonyolítja az olvasó dolgát a felelős pártkormányzás fogalmának behozatala. A felelős pártkormányzás keretében, mint megtudjuk, két párt aktivizálja a szavazókat programatikus üzenetekkel, majd felelősséget vállal a program végrehajtásért. A 20. oldalon közlik velünk a szerzők, hogy a felelős

pártkormányzás elvét ők elfogadják és az elfogadásból automatikusan következik a mandátumelmélet gyenge változatának elfogadása is. Talán arra gondolnak, hogy a mandátumelmélet gyenge változatában és a felelős pártkormányzás modelljében is a pártok jelennek meg kezdeményezőkként. Azonban az előbbinek több eleme is van, nemcsak az, hogy mi a kezdeményezés forrása, s így túlzásnak tűnik az egyikből a másikba vezető logikai ugrás.

Továbbá nem világos számomra, hogy mit értenek a szerzők az alatt, hogy ők elfogadják a felelős pártkormányzás elvét. A pártkormányzás modelljét eredetileg azok fogalmazták meg, akik ideologikusabbá akarták tenni az Egyesült Államok pártpolitikáját. „Elfogadása”, különösen, ha a kétpárti szerkezet is része a fogalomnak, nehezen értelmezhető. A pártok számára való utalások különösen problematikusak. A szerzők azt állítják (forrás megnevezése nélkül), hogy az erős mandátumelmélet sok szereplőt feltételez, míg a felelős kormányzásra épülő gyenge mandátumelmélet „néhány szereplős” logikát követ (20. oldal). Ugyanakkor a 22. oldalra lapozva azt láthatjuk, hogy a kétpártrendszer fogalma éppenséggel nem a gyenge, hanem az erős változatnál jelenik meg.

Az erős mandátum modelljét (20–22. oldal) mint az irodalomban létező fogalmat mutatják be, de konkrét forrást, ahol a modellhez tartozó jellemzők mind fel lennének sorolva, nem idéznek. Az 1. táblázat szerint (22. oldal) az erős mandátum fogalma egyszerre várja el, hogy a kormányok cselekedetei a választásokon elért elsöprő győzelemre alapulva radikális irányváltást hozzanak, és azt, hogy a kormányok a közvélemény napi változásait hűen kövessék. Ám ha a kormányok napi szinten hozzáigazítanak a politikájukat a közvéleményhez, nem lenne szükség radikális változásra. A modell tehát önellentmondásos. Miután a kutatás nem használja ezt a modellt, nincs különösebb gond, csak hát nem világos minek összerakni egy olyan inkoherens modellt, amit az ember amúgy sem akar követni.

A szerzők újra és újra elmondják (21., 35., 43. oldalak), hogy ők nem akarnak a normatív vonatkozásokkal foglalkozni, vagyis azzal, hogy a pártok a közjót szolgálják-e. Ez teljes mértékben érthető és ésszerű, nem foglalkozhatunk mindennel. A zavaró az, hogy a normatív szempontok elhagyását, együtt olyan megfontolásokkal, mint hogy a választások kontextusában foglalkoznak az ígérek teljesítésével, vagy hogy olyan választásokat is vizsgálnak, amelyek nem hoztak egyértelmű győztest, vagy hogy nem feltételeznek tökéletes informáltságot, mint egy originális elmélet jellemzőit jelenítik meg – miközben egyszerűen az ígéretkutatások szokásos és kézenfekvő paramétereiről van szó.

A kötet egyértelműen azt a benyomást kívánja kelteni, hogy szemben a szerzők által lenézett, elméletihiányosnak ítélt ígéretkutatásokkal, itt most majd deduktív alapon, a képviseletelméletek átgondolása révén fogunk eljutni az ígéretkutatás kereteihez. Azonban nem azonosítanak olyan logikailag koherens mandátumelméletet, amiből éppen az ígéretkutatás módszertana követ-

kezne, s így az olvasóban időnként felmerül az az érzés, hogy a gombhoz varrják a kabátot. Számomra természetesebb lenne, ha a kutatás kereteit az ígéret-kutatás hagyományaiból és a józan észből vezetnék le, majd a kutatás folyamán, illetve az eredmények interpretálásánál megvizsgálnák, hogy a képviselőtel-méletek körül folyó viták szempontjából is tanultunk-e valami újat.

A kötet többi részében tárgyalt kutatói döntéseket jóval nehezebb bírálni. Ahhoz, hogy valaki meg tudja ítélni, hogy mindig a legjobb döntést hozták-e a kutatók, jobban kellene ismerni az empirikus anyagot. Az mindenesetre kiderül, hogy a kutatás nagyon tudatos, önreflexív csapatmunka keretében zajlik.

Így a továbbiakban inkább a kutatás egészének jellegét meghatározó néhány jellemzőhöz szeretnék hozzászólni. Az első maga a tárgy, az ígéret, hogy tudniillik mit is mutat annak teljesítése vagy nem teljesítése. A kötet bevezetőjében a szerkesztők, Soós Gábor és Körösi András magasra teszik a mércét, amennyiben abból indulnak ki, hogy a kutatási kérdésekre adott válaszoktól függ „hogy a demokratikus intézményeknek van-e értelme” (9. oldal).

Ez így valószínűleg túlzás. A konkrét ígéretek fontosak a polgárok és a pártok közötti interakciókban, de korántsem a legfontosabbak. Ezt történetesen a szerzők által sokat idézett Manin és társai segítségével lehet megvilágítani. Ők ugyanis arról írnak, hogy a győztes *platform* válik mandátummá (Manin és társai, 29.). Miután a szavazónak nincs módja felhatalmazást adni az egyes kérdésekben felkínált megoldásokra, ezért a mandátumok nem egyes részletkérdéseken, hanem a kérdéseknek valamilyen elvek alapján összerendezett nagy csomagjain alapulhatnak csak. Ugyan a mandátumok és az ígéretek egyaránt közpolitikára vonatkoznak, de az utóbbiak teljesítése nem azonos az előbbi teljesítésével. A pártok lényege az, hogy a politikát kevés számú alternatívára egyszerűsítik. Ezt maguk a szerzők is írják a 26. oldalon a felelős pártkormány kapcsán, de aztán erről az alapvető igazságról mintha megfeledkeznenek. Márpedig, ha a pártok fő (demokratikus) funkciója az alapvető irányok kijelölése, akkor a konkrét ígéretek vizsgálata (felújították-e a körgyűrű déli szakaszát) igencsak félrevezető lehet a pártképviselő működésének minőségét illetően. A konkrét ígéretek kapcsán ezért szerencsésebb a pártokra mint kormányzókra vagy mint problémamegoldókra, és nem mint képviselőkre gondolni.

A győztes pártok természetesen mondhatják, hogy nekik mandátumuk van konkrét ígéreteik végrehajtására, de az, hogy a választások csak személyi döntéseket hoztak vagy politikai iránymutatást is tartalmaztak, ennél általánosabb szinten és a szereplők percepciójába beágyazva dől el. Ezzel foglalkozik a kötet második részében Brunczel, Szücs és Gyulai. A 199. oldalon szereplő megfogalmazás szerint ezek a szerzők „az ígéreteknek a mandátumon túli politika-elméleti értelmezését adják”. Én azonban hajlok arra, hogy éppenséggel ezeket az írásokat tekintsem a mandátumalapú logika elemzéseinek. A konkrét ígéretek kutatása inkább csak lazábban kapcsolódhat a mandátum fogalmához.

A kutatás vezetőinek természetesen igaza van abban, hogy fontos, hogy mennyire konkrétak az ígéretek, és abban is, hogy a konkrét ígéreteknek vannak előnyei. De gondoljunk bele, hogy mi lenne a véleményünk arról a pártól, amelyik telepakolja programját kis jelentőségű, de konkrét ígéretekkel (két részlegre osztjuk a Zenetörténeti Archívumot, felújítjuk a Várbazárt, új helyre költöztetjük a Politikatudományi Intézetet, stb.), ezeket be is váltja, de közben jobboldali arculata ellenére baloldali politikát valósít meg, és Pacifista Párt lértére háborúba viszi az országot. Más szóval, a kutatási tervből hiányozni látszik a relevancia fogalma és operacionalizálása, ami különösen aggasztó, ha a szerzők a politikai képviselőt minőségére akarnak következtetni.

JAVASLATOK

Végül, miután folyamatban lévő kutatásról van szó, néhány ötletet említenék, amivel ki lehetne egészíteni az ágendát. Először is a jelenlegi fő kérdést, miszerint „az ígéretek mekkora részét váltották valóra a pártok”, ki lehetne egészíteni „a kormányzati intézkedések mekkora része alapult ígéreten” kérdéssel. Ha például egy kormány tíz legfontosabb intézkedése közül egyik sem jelent meg ígéret formájában a kampányban, akkor a beváltott ígéretek nagy száma esetén sem mondhatjuk, hogy az ígéretek központi szerepet töltenének be a párt–szavazó kapcsolatban.

Tovább lehetne folytatni az egyes területek klasszifikációját és rájuk nézve hipotéziseket megfogalmazni. Például plauzibilis feltételezés, hogy olyan területeken, amelyek a globalizáció vagy az európai integráció által meghatározottak a pártok vagy nemigen tesznek ígéretet, vagy azt kevésbé tudják betartani. Ezáltal a nemzeti szuverenitás kérdéséhez is hozzá lehetne szólni.

Felmerülhet egy további teljesítési fokozat, a 'túlteljesítés' fokozatának bevezetése. Ezáltal a teljesítést mérő skála több információt tudna tárolni.

Fontos lenne beemelni annak a kérdését, hogy milyen alapon választanak az emberek. Mandátumról akkor beszélhetünk, ha közpolitikai alapon történik a választás, és ha a pártválasztás motivációja egybeesik a pártok célkitűzéseivel. Ha a polgárok azt mondják, hogy igen, tudok a párt ígéreteiről, és ennek ellenére rájuk szavazok, akkor az ígéretek teljesítése legitim, de nem jelzi a képviselőt minőségét.

Érdekes lenne megvizsgálni, hogy az egyes politikusi személyiségek (pl. pártvezetők) szerepének súlya, a pártok ideológiai elkötelezettségének mértéke, valamint a konkrét személyek (kliensek) és csoportok érdekeit kielégítő politika hogyan korrelál az ígéretek konkrétságával. Ez a négy tényező ugyanis is négy különböző pártstratégiát jelezhet. Ugyancsak érdekes lenne megvizsgálni, hogy a konkrétság a pozicionális kérdésekre vagy a mindenki által támogatott célokra (valence issue-k) jellemző-e inkább.

BEFEJEZÉS

Semmi kétség, hogy az „Azt tették, amit mondtak?” igényesen megírt fejezetei egy nagyon komplex, izgalmas kutatásba engednek bepillantást, amely kutatásnak nyilvánvalóan rengeteg hasznos eredménye lesz. Az még nyitott kérdés, hogy a projekt meg tudja-e ragadni a képviselő jellegét és minőségét, de az már most is jól látható, hogy fel fogja tárni a pártok kommunikációjának egy fontos szeletét és megmutatja, hogy szavatartók-e a pártok.

A fentebb tárgyalt projekt tehát mindenképpen nagy ígéret. Néhány év múlva kiderül, hogy teljesül-e. A jövő ígéretkutatói majd minden bizonnyal ítéletet mondanak róla.

A KÖZJÓ LEHETSÉGES POLITIKÁI

Pap Milán

(doktorandusz, ELTE ÁJK)

(Michael J. Sandel: *Mi igazságos... és mi nem? A helyes cselekvés elmélete és gyakorlata*. Ford.: Felcsuti Péter. Budapest, Corvina, 2012.)

„Szükségtelen bizonyítanunk, hogy az igazságosság hasznára van a társadalomnak, s következképpen érdeme legalábbis részben ebből ered. Hogy a közhaszon az igazságosság egyetlen forrása, s hogy az igazságosság érdemét egyedül ezen erény jótékony következményeinek megfontolása alapozza meg – lévén az előzőnél érdekesebb és fontosabb állítás –, inkább megérdemli figyelmünket és vizsgálódásunkat.”

(David Hume: Tanulmány az erkölcs alapelveiről)

A kortárs politikafilozófiai viták ismerői számára minden bizonnyal nem cseng idegenül Michael Sandel neve.¹ A Harvard egyetem filozófiaprofesszora a nyolcvanas évek elején megjelent Rawls-kritikájával (Sandel, 1982) írta be magát a modern morál- és politikai filozófia történetébe. Egyúttal azon közösségelvű politikafilozófusok egyikeként kezdték emlegetni, akik az évtized folyamán megjelent fő műveikben a modern moralitás alternatíváját kíséreltek meg felállítani a kanti–rawlsi liberális társadalomfilozófia kritikáján keresztül. Bár a kommunitarista jelzöt az ezzel illetett szerzők többször is elhárították maguktól, a köztük lévő nézetbeli különbségek kihangsúlyozásával, MacIntyre-hez, Taylorhoz és Walzerhez hasonlóan Michael Sandelt is e jelző alapján azonosítja a szakmai közvélemény. A közösségelvű filozófusok valóban egymástól egészen eltérő szellemi közegből táplálkoztak, és gondolkodásuk a liberális és közösségelvű vita lecsengésével különböző társadalmi problémákra igyekezett fókuszálni; az identitás, a közösség, a közös értékek és a közjó szerepe a modern társadalmakban mindvégig filozófiájuk tengelyét jelentette.²

Michael Sandel szerint az elsődleges probléma abban rejlik, hogy a társadalmat érintő filozófiai kérdések kivesztek a közbeszédből, a közösség létezik, de az őket érintő „nagy dolgokról” nem keveredik vitába a hétköznapi em-

bere. A kilencvenes években Sandel hosszú monográfiát szentelt annak a történelmi folyamatnak, amely a közösségi vita feloldódásához vezetett a jogállami semlegességre törekvő Amerikában (Sandel, 1996). 2005-ben a kortárs társadalmi-politikai vitákról szóló írásait gyűjtötte egy kötetbe, majd rövid könyvet publikált a bioetika morális kérdéseiről (2007). A szakmai körön kívüli sikert számára a Harvard Egyetemen egyre népszerűbb *Justice* című kurzusa jelentette, a kurzus alapján írt könyve (2009) pedig, számos fordítást követően, nemzetközi sikerre tett szert. Olyannyira, hogy a japán televízióban is sugárzott előadássorozata és Kínában tett előadói látogatásai nyomán, csak Kelet-Ázsiában egymillió példányban fogyott a kötetből. Sandel népszerűségét jelzi, hogy a China Newsweek 2011-ben a legjelentősebb befolyással bíró külföldivé választotta, a harvardi filozófus ezzel nagyhatalmú politikusokat és befolyásos üzlembereket előzött meg. Hasonló népszerűsége számíthat Michael Sandel tavaly megjelentetett kötete, *What Money Can't Buy* címmel (Sandel 2012), mely a *Justice*-ban pár oldalon érintett kérdést, a moralitás és a piaci gondolkodás összefüggéseit boncolgatja. A *Justice* magyar nyelven 2012-ben jelent meg Magyarországon, Felcsuti Péter bankszakember fordításában.

POLITIKAI NEVELÉS ÉS KÖZFILOZÓFIA

Sandel kötetét olvasva nyilvánvaló válnak a könyv didaktikai céljai. A *Justice* című kurzus anyagára épülő szöveg azonban jóval gazdagabb a morális dilemmákat szemléltető példákban, és a felvetett dilemmákhoz kapcsolódó magyarázatokban. Mindezek mellett olvasva is nyomon követhető a szerző előadói módszere, amellyel becsalogatja hallgatóját, olvasóját a morális dilemmák sűrűjébe, egy-egy konkrét példa ismertetésével, majd különböző válaszokat ajánl. Az egyes válaszok viszont különböző morál- és politikafilozófiai hagyományokat rejtenek, így Sandel célja a példákkal átfogóbb nézetrendszerek bemutatása. A kötet négy nagyobb politikafilozófiai nézetrendszert ismertet ilyenformán: a haszonelvűséget, a libertarianizmust, a kanti–rawlsi ihletésű egalitáriánus liberalizmust, és az arisztotelészi erényetikán alapuló közjó megközelítést. Utóbbi áll legközelebb a szerzőhöz, a végső érvek vitájában az egalitáriánus liberalizmus semlegességlvű államát ütközteti a közjóról és jó életről gondolkodó arisztotelianizmussal. Tehát Sandel igyekszik felvonultatni a társadalomról való modern gondolkodás legfontosabb iskoláit, ebből a szempontból a kötet egyfajta bevezetesként olvasható a kortárs politikai filozófiába és annak legégetőbb dilemmáiba.

Sandel célja azonban ennél több, ugyanis azt állítja, nem csak a filozófusok, esetleg az állam jogi alapjait meghatározó politikusok és alkotmányjogászok gondolkodnak a politikafilozófia hagyományainak keretei segítségével, hanem a mindennapok „közembere” is. Az említett hagyományok némelyi-

kének ugyanis a szakmai vitákon túlmutató hatása van, azzal, hogy egyes elemei beépülnek a közgondolkodásba. Sőt, az egyes társadalmi szinten jelentkező súrlódások, diszkrepanciák, összecsapások mindig a hagyományok valamely nyelvén artikulálódnak. Így van ez az igazságosság kérdésével is. A hagyományok Sandel szerint három választ kínálnak fel arra a kérdésre, hogy mit jelenthet egy politikai közösség számára az igazságosság. Az igazságosság tartalma így lehet a társadalmi „jólét maximalizálása”, „a szabadság tiszteletben tartása”, vagy „az erény előmozdítása”(18. oldal)³. Az első a haszonelvű filozófia válasza, míg a második a libertariánus és egalitariánus liberalizmus kiindulópontját jelentik, míg az erény az arisztoteliánus érvelés számára áll az igazságosság céljaként. A közfilozófia értelme, hogy akármelyik érvelési rendszert választjuk, akármely értékeket valljuk, véleményünket másokkal szemben, szabályokról, törvényekről, felelősségi körről stb., vitában fejtjük ki. Az igazságosság vitái tehát a társadalmi együttélés, a politikai közösség alapjait érintik, és amennyiben nem vagyunk hajlandók elfogadni a méloszi vitában Athén érvelését, nevezetesen, hogy az erősebbnek ereje révén joga is keletkezik, időről időre bele kell, hogy bonyolódjunk az igazságosság vitáiba. Ha az erkölcsi mérlegelés politikai köntöst ölt – írja Sandel –, tehát azt kérdezi, vajon milyen törvények irányítsák közös életünket, nem kerülheti el, hogy valamenynyire kapcsolatba kerüljön a nagyváros zajával, azokkal az érvekkel és eseményekkel, amelyek a közvéleményt foglalkoztatják. [...] Arra késztetnek, hogy kifejtjük és alátámasszuk erkölcsi és politikai nézeteinket - nem csupán családtagjaink és barátaink, de polgártársaink sokkal nagyobb megpróbáltatást jelentő társaságában is (46.).

JÓLÉT VAGY SZABADSÁG, SZABADSÁG ÉS ERÉNY

A haszonelvű érvelést, bár alapvető gondolkodási mintázatunkat alkotja, a huszadik század második felében sikerrel haladták meg a szabadság filozófiái. A libertariánus filozófia locke-i alapon a magunk (konkrétabban saját testünk) és egyúttal munkánk gyümölcse feletti rendelkezést határozza meg a társadalmi szabályok alapjaként. Mit kezdünk azonban az öncsonkítás vagy a bérterhesség esetével, azaz meddig terjed szabadságunk magunk felett? És ha társadalomról gondolkodunk, saját szabadságunk valóban korlátlan, akkor is, ha ez hátrányosan érinti mások életét, azaz a libertarinusok által eszménynek tett szabad piac egyes társadalmi rétegek számára a leszakadást jelenti? A libertariánus érveléssel szemben a szabadság Kant megfogalmazásában nem az egyéni vágyak kielégítését jelenti, hanem az autonóm személyiség cselekedetét, tehát amikor valamit nem a rajtunk kívül lévő cél szolgálatában teszünk (a fájdalom elkerülése, a nagyobb haszon elérése, vagy az élvezetek növelése céljából). A kanti felfogásban cselekedeteinket úgy kell irányítanunk, hogy ön-

magunkat és másokat is célként tételezzük, ez választja el a morális gondolkodásra képes embert a természettől. „A szabad cselekvés nem azt jelenti, hogy megválasztjuk a legjobb utat egy adott cél eléréséhez, hanem hogy a célt választjuk meg saját magáért; egy döntésről van szó, amit egy emberi lény megtehet, a biliárdgolyó (és a legtöbb állat) viszont nem” (133.). A kanti kategorikus imperatívusz szerinti élet nem könnyű, ha egyéni etikaként tételezzük, ennek problémás pontjait Sandel több példán keresztül igyekszik megvilágítani. Lehetséges-e azonban a politikai közösség törvényeként, alapvető mintázataként tételezni Kant imperatívuszát? Erre a kérdésre John Rawls adott választ az igazságosságról szóló elméletében. Az emberi szabadságot (autonómiát) és egyenlőséget (méltóságot) egy fiktív társadalmi szerződés során maguk a polgárok hozzák létre, feltéve, ha nincsenek tudatában későbbi (szerződés utáni) tulajdonságaikkal, tehetségeikkel, társadalmi helyzetükkel. A tudatlanság fátyla mögötti választás konstrukciója képes egy igazságos társadalom létrehozására, amennyiben két elv (a korlátlan politikai szabadság és a maximin elv) jelenti a választás kereteit. Az egalitáriánus felfogás társadalomképében azonban mind a társadalmi ösztönzők, mind az egyéni érdem a perifériára szorul. A probléma abban áll, és ezt Sandel már korai Rawls-kritikájában is kifejtette, hogy a tudatlanság fátyla mögötti semleges választás éppen a közösségeket összetartó kapcsolatokat eliminálja, nevezetesen a közösséghez kötődő személyes identitást és a közösséget konstituáló közös jó felfogását. A rawlsi felfogásban a jog, a jól rendezett társadalom elvei megelőzik a jót, amit individuumok személyesen vagy közösségek vallhatnak. Az állam addig terjed, ameddig a társadalomban a jog egyetértése, a jóról vallott eltérések azonban már nem az állam törvényeire tartoznak.

A közösségelvű felfogás azonban éppen arra irányult, hogy az igazságosság elvei meghatározhatatlanok a jóról való elképzelés nélkül, azaz „nem lehet az igazságosságról gondolkodni, úgy hogy elvonatkoztatunk céljainktól és kötelmeinktől” (257.). A jóról és a társadalmi érdemről szóló gondolatok feltételezik, hogy cselekedeteinknek, életünknek, és a társadalomnak is létezik valamely célja, azaz télosza. Ez a cél azonban nem pusztán az egyéni elhatározástól függ, akaratunkon kívüli elemeket is tartalmaz, mint az identitás, közösségi értékek és hagyományok. Ez a szabadság és a függőségi viszonyok összeegyeztetésének problémáját veti fel, egyén és közösség kettősségének kérdését.

Sandel itt Alasdair MacIntyre narratív identitásról szóló elméletéhez nyúl vissza, amelyet MacIntyre *Az erény nyomában* című könyvében fejt ki részletesen. Ezek szerint az emberi életet nem egyedül az egyéni akarat formálja, hanem egyéni történetek egymásba akaszkodó láncja; identitásunk nem más, mint az elmesélt történetek és e narratívák feltételezett célja. A történetek előrevetítik a lehetséges jövőt, ám a választás mindig a történet főszereplőjén múlik, azaz azon, hogy hogyan értékeli saját történetét. A választások újabb

történeteket jelentenek, közben pedig alkalmassá tesznek az erkölcsi reflexió-ra, interszubjektív kapcsolatok kialakítására és elhatárolódásokra is. A mások-hoz, közösséghez, társadalomhoz való kapcsolódások a szolidaritás hálóját szövik, identitásunk igazodik mások hasonló történeteire.⁴ Így az emberi választás elsőbbsége és a narratív identitás elmélete mentén határolható el a két, a rawlsi liberális és a sandeli közösséggelvű politikafilozófiai gondolkodás.

Sandel a következőképpen foglalja össze a két irányzat eltérő gondolatmenetét. „Ha Kant és Rawls helyesen gondolkodik a szabadságról, akkor az igazságosságot illetően is igazuk van. Ha mi valóban szabadon választó, független lények vagyunk, akiket nem kötnek olyan erkölcsi kötelek, amelyeket nem mi választottunk, akkor a jogok olyan keretére van szükségünk, amely semleges a célokra illetően. Ha saját mivoltunk megelőzi a célokat, akkor a jog fellette áll a jónak.” (281–282.) „Ám ha a morális lény narratívaként történő felfogása inkább meggyőző, akkor érdemes Arisztotelész igazságosságról szóló felfogását ismét elővennünk. Ha a bennünk lévő jóról történő gondolkodás azt is jelenti, hogy azon közösségekben rejlő jóról is gondolkodnom kell, amellyel az identitásom kapcsolatban áll, akkor a semlegességre törekvés téves. Akkor talán nem lehetséges, sőt talán nem is kívánatos, hogy az igazságosságról úgy gondolkodjunk, hogy közben nem gondolkodunk a jó életről.” (282.)

LOJALITÁS, HAZAFISÁG ÉS AZ UNIVERZÁLIS ERKÖLCS

Az angolszász analitikus politikai filozófiák gyakran elijesztik a nem hasonló szövegeken nevelődött hazai olvasót. Az idegenkedés, amellet, hogy e filozófiai szövegek érvelésük bonyolultsága miatt hosszas koncentrációt igényelnek, a közép-európai olvasó számára marginálisnak tűnő társadalmi kérdések tárgyalásának szól. A közép-európai politikai kultúra alapvető kategóriája, a történelmi folytonosságot mutató, ám politikai-jogi értelemben nem egységes nemzet fogalma valóban nehezen értelmezhető libertáriánus érveléssel vagy a rawlsi szerződéselmélet alapján. Sandel szerint a semlegességgelvű liberalizmus nem ad adekvát választ arra, hogy az egyéni választásokon kívül álló speciális lojalitási kötelek (család, szomszédság, nemzet) miért foglalnak el központi szerepet a politikai közösségek életében. A lojalitás tárgyalása nélkül ráadásul nem megközelíthetőek olyan nyilvánvalóan fontos politikai eszmék, mint a haza fogalma, a patriotizmus vagy a nemzetek történelmi felelőssége.

Sőt, Sandel azt állítja, azok a dilemmák, amelyek a politikai lojalitás elsőbbsége vagy az univerzális erkölcs választása között húzódnak, egyedül akkor értelmezhetőek, ha előbbieket az utóbbi morális kategória rangján közelítjük meg. A családi kötelek és a szélesebb közösségi imperatívusz között való választás dilemmáinak szemléltető példái után Sandel megjegyzi: „dilemmájuk csak akkor értelmezhető erkölcsi alapon, ha elfogadjuk, hogy a lo-

jalitásból és szolidaritásból fakadó kötelezettségek más erkölcsi kötelezettségekkel – például a bűnöző bíróság elé állításának kötelezettségével – összevethetők. Ha minden kötelezettségünk hozzájáruláson alapul, vagy univerzális kötelezettségek, amelyek emberi mivoltunkból adódnak, nehéz ezeket a rokoni konfliktusokat megmagyarázni.” (279.)

A rokoni lojalitáshoz hasonlóan, a politikai közösség különleges kötőerejéről, a hazafiságról, sem gondolkodhatunk adekvátan az egyéni szerződés vagy az univerzális köteletség alapján. Sandel érvelésében a hazaszeretet erkölcsé azonban nem azt jelenti, hogy az adott közösséghez való kötődés felülír minden más morális argumentációt. Sandel számára a lényeg éppen abban rejlik, hogy a haza és a hazához való kötődés fogalma morálisan értékelhetővé váljék. Ebből a szempontból kell megértenünk azt az erkölcsi köteletséget, amellyel saját közösségünk viszonyul más közösségekhez, a múltban elkövetett bűnök kapcsán.

A németek zsidókkal, az amerikaiak és az ausztrálok őslakosokkal szembeni bocsánatkérése, vagy az afroamerikaiak erkölcsi kártalanítása a hozzájárulás elve alapján értelmezhetetlen, a múlt bűneiért ugyanis ezen az alapon nem kérhetnek bocsánatot a jelen többségi társadalmához tartozók. Mi dolga van ugyanis a náci Németországgal, a rabszolgatartó Déllel vagy a fehér szupremácia elvét valló ausztrál kormányzattal a mai fiatal németeknek, amerikaiaknak, ausztráloknak? Amennyiben azonban a politikai közösség több mint hozzájárulás a közösség szerződéséhez, a jóról való gondolkodás magával vonja a közösség teleologikus elgondolását. A múltban elkövetett bűnök pedig ki kell záruljanak e célból, amennyiben valóban a jót keressük, mint a politikai közösség célját. Nem egyénileg, hanem a közös jóra való vállalkozás ismeri el múltbéli hibáit, ezzel megerősítve erkölcsi minőségét.

A hazafias köteletség érénye számos esetben szembekerül az említett univerzális köteletségekkel, ugyanakkor ahhoz, hogy (politikai) döntést lehessen hozni a két érvelés egyikének javára, szükséges a jóról való elképzelés, annak kiindulópontja pedig, a jóról szóló vita.

KÖZFILOZÓFIA (*PUBLIC PHILOSOPHY*) VAGY KÖZÖS GONDOLKODÁS (*PUBLIC REASON*)?

A sandeli közfilozófia egyfajta felszólítás a társadalmi okoskodásra a közösséget érintő legegésőbb morális problémákról. Sandel e kötetében azonban kevésbé emeli ki Rawlsnak a nyolcvanas évek folyamán revideált, és a kilencvenes évek több fontos írásában kifejtett gondolatmenetét. Ez a kötet didaktikus érvelésének tudható be, ugyanis a semlegesség elvét valló politikai nézeteket bemutatni és a teleologikus közösségelvűséggel szembeállítani szemléltetőbb, ha az Igazságosság elméletére alapozzuk. Rawls későbbi írásaiban azonban

maga is a közös gondolkodás fontosságára irányítja a figyelmet, először a *Political Liberalism* című munkájában. A közös gondolkodás Rawls számára a társadalom szerkezetének kialakítása az érvek egyezése alapján, célja a különböző kulturális háttérrel rendelkező csoportok számára a közös politikai keret létrehozása. A politikáról, annak határaitól és belső konstitúciójáról való két-fajta nézet ütköztetése tovább finomítja a rawlsi semlegesség és a sandeli teleologikus érvelés különbségeinek kimutatását. Mi tehát a kései Rawls számára a politika és hol húzódik a politikai érvelés határa? A kései Rawls számára a közös gondolkodás (public reason) eszméje hasonló jelentőséggel bír, mint Sandel számára a közfilozófia (public philosophy). A széttöredező társadalom számára – amelyet egyrésről a demokratikus politikától való elfordulás, másrésről a kulturális sokszínűség jellemez – kínál filozófiai alapot a politikai közösség elveinek lefektetésére. Csakhogy Rawlsnál a politika ott ér véget, ahol a különböző világnézetek elválnak egymástól, esetleg szembekerülnek egymással. A széles értelemben vett közös politikai kultúrát ugyanis Rawls elválasztja a háttérkultúra(k) világtól, ezt a fontos distinkciót kikötésnek nevezi. A közös politikai kultúra azt a területet fedi le, amelyben „bármikor hivatkozhatunk elfogadható hívó vagy nem hívó világnézetünkre a közös politikai vitában, feltéve, hogy amiről azt állítottuk, hogy a bemutatott világnézetet támasztja alá, később valódi politikai indokokkal, s nem csupán világnézetünk-ből következőkkel igazoljuk” (Rawls, 2008: 161.). A politikai liberalizmus tehát a politikai-társadalmi- kulturális érvek egy olyan közös halmazát keresi, amely összhangban van az alapvető jogok eszméjével (Rawls, 2008: 186–187.) A teleologikus értelemben felfogott jó keresése másodlagos fontosságúvá válik Rawlsnál a közös gondolkodás által lefektetett politikai berendezkedés szerkezetéhez képest. Míg a közös politikai kultúra számára a szabadelvű eszmék teremtik meg a keretet, a háttérkultúra ezeken az alapokon állva már elszakadhat a liberális kritériumoktól. Sandel számára a politikai-erkölcsi viták kivonása a kulturális életből, azaz amit Rawls háttérkultúrának nevezett, nem-hogy csak teret nyit a fundamentalista diskurzusok elterjedésének, hanem olyan dogmatikus ellenségeskedésben tér vissza politikai vitaként, ahol a felek folyamatosan elbeszélnek egymás mellett. Sandel ilyen vitának tekinti az abortusz körül kikristályosodott nézeteket. A közfilozófia Sandel számára ezzel szemben arról szól, hogy újra végiggondoljuk a társadalom problémáit, meg-hozzá azt a kérdést feltéve, hogy az egyes megoldások mely, a társadalom számára fontos, erényt erősítik. Ilyen területnek tartja a szerző a lojalitás és az állampolgári felelősség, a piaci erkölcs korlátainak, az egyenlőtlenség és társadalmi szolidaritás, végül pedig a politikai részvétel problémáját. Az erkölcsi alapú részvétel politikája nem csupán inspirálóbb ideál, mint a félrenézés politikája. Valójában ígéretesebb alapot jelent egy igazságos társadalom számára is – vonja le a konklúziót Michael Sandel (311.).

JEGYZETEK

- ¹ Michael Sandel pályájához és politikai filozófiájához magyar nyelven lásd Bujalos, 2008 és Pap, 2009.
- ² A közösségelvű politikai filozófusokról magyar nyelven lásd Horkay Hörcher Ferenc bevezetését az általa összeállított kötet elején (Horkay Hörcher, 2002). Charles Taylorról 2012-ben jelent meg Pogonyi Szabolcs könyve, amely kiemelten foglalkozik Taylor modernség- és liberalizmus-kritikájával (Pogonyi, 2012).
- ³ A továbbiakban a könyvre csupán a zárójelbe tett lapszámmal hivatkozom.
- ⁴ MacIntyre gondolatmenetét lásd az After Virtue XV. fejezetében. Magyar kiadás MacIntyre 1999: 274–303. (Az erények, az emberi élet egysége és a hagyomány fogalma)

IRODALOM

- Bujalos István (2008): Egy konzervatív liberális – Michael Sandel. In: uő.: *Posztmodern liberalizmus. Válogatott filozófiai tanulmányok*. Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó, 145–167.
- Horkay Hörcher Ferenc (2002): Bevezetés. In: Horkay Hörcher Ferenc (szerk.): *Közösségelvű politikai filozófiák*. Budapest, Századvég, 5–43.
- Hume, David (2003/1751): *Tanulmány az erkölcs alapelveiről*. Budapest, Osiris.
- MacIntyre, Alasdair (1999): *Az erény nyomában. Erkölcseleméleti tanulmány*. Budapest, Osiris.
- Pap Milán (2009): A közjó nyomában. Michael Sandel politikai filozófiája. *Századvég*, 51. szám, 113–141.
- Pogonyi Szabolcs (2012): *Közösségelvűség és politikai liberalizmus. Charles Taylor liberalizmuskritikája*. Budapest, L'Harmattan.
- Rawls, John (2008): Visszatérés a közös gondolkodás eszméjéhez. In uő.: *A népek joga. Visszatérés a közös gondolkodás eszméjéhez*. Budapest, L'Harmattan.
- Sandel, Michael (1982): *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sandel, Michael (1996): *Democracy's Discontent. America in Search of a Public Philosophy*. Cambridge, Harvard University Press.
- Sandel, Michael (2005): *Public Philosophy. Essays on Morality in Politics*. Cambridge, Harvard University Press.
- Sandel, Michael (2007): *The Case Against Perfection. Ethics in the Age of Genetic Engineering*. Cambridge, Harvard University Press.
- Sandel, Michael (2009): *Justice. What's the Right Thing to Do?* New York, Farrar, Straus and Giroux.
- Sandel, Michael (2012): *What Money Can't Buy. The Moral Limits of Markets*. New York, Farrar, Straus and Giroux.

ÚJ KÖNYVEK VÁLOGATOTT BIBLIOGRÁFIÁJA

2014. 3. negyedév

Összeállította: Kusztor Éva
Lezárva: 2014. augusztus 1.

ÁLLAM ÉS JOGTUDOMÁNY

BUDAI Balázs Benjámin:
Az e-közigazgatás elmélete
2., átdolg. kiad.
Akadémiai Kiadó, 2014. 520 p.

POLT Péter (főszerk.):
Új Btk. kommentár
Frissítés az első kiadáshoz
Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2014. 380 p.

KONDOROSI Ferenc; VISEGRÁDY Antal:
A jog kultúrája és etikája
Bíbor Kiadó, 2014. 248 p.

TÓTH Gábor Attila:
A jogok törvénye
Értekezések az alkotmányos szabadságról
Gondolat, 2014. 296 p.
(Dignitas Iuris – Debreceni Iskola)

POLITIKA, POLITIKATUDOMÁNY

BÖCSKEI Balázs (szerk.):
Padlóról padlóra
Magyar baloldal 2010–2014
L'Harmattan, 2014. 144 p.

EGEDY Gergely:

Konzervatív gondolkodás és politika az Egyesült Államokban
Századvég, 2014. 560 p.

GERŐ András:

Kompromisszumok

Közép- és Kelet-Európai Történelem és Társadalomkutatásért Közalapítv.,
2014. 152 p.

JENSEN, Jody:

Globalizáció és új kormányzás

Mundus Novus, 2014. 248 p.

KATONA András; SALAMON Konrád (szerk.):

Tüntetések könyve

Negyedszázad 56 tüntetése Magyarországon (1988-2013)

Antológia Kiadó, RETÖRKI, 2014. 384 p.

KORNELIUS, Stefan:

Angela Merkel – Életrajz

TranzPress, 2014

(TranzPress könyvek)

MARKÓ György; SCHMIDT Mária (szerk.):

Korrajz 2013 – a XX. század Intézet évkönyve

Hogy jobban értsük a XX. századot

XX. Század Intézet, 2014. 392 p.

SZABÓ Márton:

Kötőjelek

L'Harmattan, 2014. 390 p.

(Posztmodern politológiák sorozat)

POLITIKATÖRTÉNET

DETRICH László:

Ifjúkorom a kistarcsai munkatáborban

Publikon Kiadó; IDResearch Kutatási és Képzési Kft., 2014. 148 p.

DOMONKOS László:

A megfigyelt tanú

Az elfeledett kormányfő: P. Ábrahám Dezső

Antológia K., 2014. 164 p.

GAUCK, Joachim:

Nyári fagyok – őszi kikelet

Visszaemlékezések

Luther Kiadó, 2014. 320 p.

HORVÁTH Miklós (szerk.):

A forradalom tanúi – Budapest 1956

Akik megélték – franciaországi emigránsok visszaemlékezései

Közép- és Kelet-Európai Történelem és Társadalomkutatásért Közalapítv.,
2014. 168 p.

KOVÁCS Emőke:

A magyar Parlament Catoja, Irányi Dániel

Széphalom Könyvműhely, 2014. 200 p.

MÁTHÉ Áron:

A zuglói nyilasok pere 1967

Századvég, 2014. 280 p.

PUBLICISZTIKA

ÁGH Attila; FLECK Zoltán; VÉRTES András:

Tíz év az Európai Unióban

Felzárkózás vagy lecsúszás?

Kossuth, 2014. 232 p.

BOGYAY Katalin:

Elnökségem története

A kulturális diplomácia művészete az UNESCO-ban

Holnap Kiadó, 2014. 240 p.

Hűség mindhalálig:

Wittner Mária és Bene Éva beszélgetése

Kairosz, 2014. 192 p.

TÁRSADALOMELMÉLET

DESSEWFFY Tibor:
A gonosz szociológiája
Geopen, 2014. 304 p.

MÓZES Endre (szerk.):
Ki szereti a zsidókat?
A magyar filoszemitizmus
Noran Libro, 2014. 372 p.

NAGY Ágnes:
Harc a lakáshivatalban
Politikai átalakulás és mindennapi érdekérvényesítés a fővárosban, 1945–1953
Korall Társadalomtörténeti Egyesület, 2013. 424 p.
(Korall Társadalomtörténeti monográfiák)

ABSTRACTS

Gabriella Ilonszki

INSTITUTIONAL CHANGES AND THE NEW TASKS OF POLITICAL SCIENCE- ABSTRACT

The present writing is the edited version of the talk given at the time when the author received the Bibó Prize. It attempts to interpret the institutional transformations of the recent years with the set of tools of social choice. The institutions bargained about during the process of the system change had included some problems of efficiency and competition right from the outset which have become more dominant with changes in the power relations and hence preferences of the main parties. The actor, however, wording institutional transformation has over-valued the necessary extent and depth of transformation and has transformed the necessary institutional reforms into a moment of constitution-making in the background of which there had been the over-assessment of uncertainty in the system and a drive towards absolute certainty. The writing does not only see a political mistake in the assumption of this objective but also the exclusive assertion of power rationality on the side of the main actor. The political and social consequences of transformation, including the weakening of the set of democratic institutions as well as the distortion of the system of social norms warn that the achievements of political science as a discipline for understanding the political world should be enlarged by a critical eye to enable it to reflect upon current and important issues.

Keywords: Moment of constitution-making, uncertainty and balance, political mistake, power rationality.

Miklós Sebők

DOOR-OPENING PANIC – THE IMPACT OF THE REFORM OF THE ELECTORAL SYSTEM ON THE MARKET OF PARTIES (1990–2014)ABSTRACT

The article concerns the entry barriers in Hungarian political markets since the regime change of 1990. First, it delineates the markets corresponding to the different levels of the “political pyramid”, namely the markets for participation, parties and government. Following the cue from industrial organization theory it continues with an analysis of entry barriers, hard and soft, along

with their operationalization for empirical research. Two hypotheses are examined in this context. On the one hand, it is assumed that electoral reforms involving higher entry barriers induce lower participation in the market for parties and vice versa. According to the empirical section this assumption holds for the period in question as the only major upheaval in the electoral system in the 2010–2014 governing cycle duly led to dramatic changes in the number of party lists. On the other hand, the proposition is made that for the incumbent on the market for government electoral reform serves the purpose of electoral success by manipulating entry barriers. This hypothesis was also confirmed as the ruling Fidesz party ushered in strategically motivated modifications to the electoral system. Based on this analysis, the ideal types of incumbent and contender strategies are formulated with respect to electoral reform in particular,, and entry barriers in general.

Keywords: Electoral reform, political market, entry barriers, Hungarian party system.

Attila Ágh

EU INTEGRATION AND MEMBER STATE'S COMPETITIVENESS:
POOLED SOVEREIGNTY IN THE AGE OF RUNNING GLOBALIZATION

The point of departure in this paper is that the optimal goal system for the member states' competitiveness is pooled sovereignty versus confrontation with the EU. Under the pressure of global crisis the EU has turned definitely to the systemic architecture and it expects its member states to follow this systemic accommodation as well. Therefore the theory of differentiated integration has come to the fore in the European Studies that has demonstrated the process by which some member states have turned from the mainstream in the Union to the negative and regressive way of differentiation. This paper tries to argue that the negative and regressive way of differentiation simultaneously endangers the global competitiveness of the member states.

Keywords: Full sovereignty and/or shared/pooled sovereignty, systemic features in the Union, global competitiveness, differentiated integration/membership.

Zsolt Boda, Gabriella Szabó, Attila Bartha, Gergő Medve-Bálint
and Zsuzsanna Vidra

GUIDED BY POLITICS. DISCOURSES ON PENAL POPULISM
IN HUNGARIAN POLITICS AND MEDIA.

Penal populism, which advocates severe punishment of criminals, has greatly influenced justice policy measures in Central and Eastern Europe over the last

decade. International research has found that radical and populist right-wing political parties and the tabloid media have taken a leading role in legitimizing the discourse of penal populism. This paper investigates the Hungarian discourse of penal populism revolving around the recent criminal policy reform known as the 'three strikes' measures. We explore the interpretive frames of the main populist and the anti-populist actors through content and frame analysis of the political communication and the media. Our results show that penal populism was dominant in the Hungarian political discourse of the criminal justice policy reform. The role of the media, including the tabloid press, however, has been rather controversial: explicit penal populism has been present only in a tiny minority of the analyzed media sources. Yet, by the frequent and expressive portraying of crime in a descriptive manner without offering any social explanations, the Hungarian media might have potentially contributed to an atmosphere legitimizing penal populism. The results thus partly contradict previous findings and offer a more nuanced view on how penal populism is being constructed and promoted in Hungary.

Keywords: Penal populism, three strikes principle, media, political discourse.

György Gajduschek

WHAT IS THE CONTENT OF GOVERNMENTAL PERFORMANCE
AND CAN IT BE MEASURED?

The paper addresses the question whether government performance is measurable. What are the opportunities and limits in this regard? The main argument is that at first the researcher needs to specify the type of "performance" that is to be measured. Most importantly political (ultimately: winning elections) and policy (measured on social impact) performance should be differentiated. Further differentiations are also suggested, based mostly on international literature. The paper argues – to some degree against the mainstream beliefs and practice in Hungary – that the performance is measurable and is / would be necessary to be measured.

Keywords: Public policy, policy analysis, performance, effectiveness and efficiency of the government.

CONTENTS

BIBÓ ISTVÁN PRIZE

- Ilonszki, Gabriella: Institutional Changes
and the New Tasks of Political Science 7

THE POLITICAL MARKET

- Sebők, Miklós: Door-opening Panic – The Impact of the Reform
of the Electoral System on the Market of Parties (1990–2014) 21

INTEGRATION AND SOVEREIGNTY

- Ágh, Attila: EU Integration and Member State's Competitiveness:
Pooled Sovereignty in the Age of Running Globalization 51

DISCOURSES OF PUBLIC POLICY

- Boda, Zsolt–Szabó, Gabriella–Bartha, Attila–Medve-Bálint, Gergő
and Vidra, Zsuzsanna: Guided by Politics. Discourses on Penal Populism
in Hungarian Politics and Media 69

OUTLOOK

- Gajduschek, György: What is the Content of Governmental Performance
and Can It be Measured? 97

DISCUSSION

- Kiss, Balázs: Situation and Interaction. Answering Gábor Zoltán Szűcs 119

BOOK REVIEW

- Enyedi, Zsolt: Political and Academic Promises.
*Soós, Gábor and Körösnéyi, András (Eds.): Azt tették, amit mondtak?
Választási ígéreték és teljesítésük, 2002–2006. (Have they Done What
They Had Said? Electoral Promises and their Realisation, 2002–2006)* 127
- Pap, Milán: Possible Policies of Public Good. Michael J. Sandel:
*Mi igazságos... és mi nem? A helyes cselekvés elmélete és gyakorlata.
(What is Just ... and What is Not? The Theory and Practice of Right Action)* 136

BOOK WATCH 144

ABSTRACTS 148

SZERZŐINKHEZ

(A PUBLIKÁLÁS FELTÉTELEI)

1. A Politikatudományi Szemle referált folyóirat magyar nyelven beküldött kéziratokat – tanulmányokat és könyvrecenziókat – fogad el.

2. A kéziratok minimális terjedelme tanulmányok esetén 40 000, legfeljebb 50 000 karakter, kivételes esetekben a felső határ 60 000 karakter. Recenziók esetén a terjedelem 15-25 000 karakter lehet.

3. A kéziratokat Word formátumban kérjük a *posze@mtapti.hu* címre elküldeni. A kéziratnak tartalmaznia kell egy magyar és egy angol nyelvű szöveg-összefoglalót, a kulcsszavakat, valamint a szerző titulását és pontos munkahelyi adatait. A szerző neve a tanulmány felett szerepeljen.

4. Szöveg közbeni kiemelésként dőlt betű alkalmazható; ritkítás, aláhúzás, vastag betű, csupa nagybetű csak egészen kivételes esetben fogadható el.

5. A közvetlen hivatkozásokat a szövegtörzs tartalmazza, ezek ne jegyzetekben szerepeljenek. Minden idézetet, hivatkozást igénylő állítást vagy kifejezést követően zárójelben tüntessék fel a szerző vezetéknévét, az idézett vagy hivatkozott mű publikálásának évszámát és – ha szükséges – az idézett oldalaikat a következő formában: (Arendt, 1992: 25.) vagy (Arendt, 1992: 135–138.).

6. A jegyzetek a főszöveg kiegészítéseit tartalmazzák (tehát nem hivatkozásokat). A jegyzetek helyét a tanulmányon belül felső indexben lévő arab számmal jelöljék (így: ¹), a jegyzeteket pedig kérjük a szöveg végén számozott formában elhelyezni. Indokolt esetben lábjegyzet alkalmazható, amelyet – ha csak kis számban fordul elő – a szövegben csillaggal (*) kell jelölni, s az oldal alján kell elhelyezni.

7. Kérjük, hogy a felhasznált irodalom jegyzéke csak a ténylegesen hivatkozott publikációkat tartalmazza. Az explicit módon hivatkozott forrásokon kívül az irodalomjegyzék legfeljebb még 10-15 forrásmegjelölést tartalmazhat.

8. Az irodalomjegyzéket a tanulmány végén közöljük, a következőképpen oldva fel a szöveg közti utalásokat:

a. Könyveknél:

Arendt, Hannah (1992): *A totalitarizmus gyökerei*. Budapest, Európa.

b. Tanulmánykötetben, gyűjteményes kötetben megjelent szövegek esetében:
Mickiewicz, Ellen (2000): „Institutional Incapacity, the Attentive Public, and Media Pluralism in Russia”. In: Richard Gunther and Anthony Mughan (eds.): *Democracy and the Media*. Cambridge University Press.

c. Folyóiratban megjelent tanulmány esetében:

Selck, J. Torsten (2004): „On the Dimensionality of European Union Legislative”. *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 16., No. 2. April, 203–222. pp.

9. A táblázatok és az ábrákat megfelelően formázva, az eredetüket is feltüntetve a szövegbe építve kérjük.

10. A szerkesztőségbe beérkezett – formailag megfelelő – kéziratokat a szerkesztőség előzetes szűrése után két opponensnek küldjük ki. Az opponensek a szerzők nevének feltüntetése nélkül kapják meg a kéziratokat. A közlés feltétele a két opponens támogató véleménye. Az opponensek által javítandónak értékelt kéziratokat átdolgozásra visszajuttatjuk a szerzőkhöz. A két opponens egybehangzó elutasítása esetén a kéziratot nem publikáljuk.

11. A szerkesztőség a beérkezett kéziratokért honoráriumot nem fizet.

Köszönjük, hogy megfelelően előkészített kézirat beküldésével segítik munkánkat.

intersections

East European Journal of Society and Politics

Intersections. East European Journal of Society and Politics is a peer reviewed journal which promotes multidisciplinary, comparative and critical thinking on Eastern and Central European societies in a global context. The journal publishes research with international relevance and encourages comparative analysis both within the region and with other parts of the world. The journal publishes thematic issues and individual papers analysing various countries and regions across disciplines, concentrating on political science, sociology, social anthropology and minority studies. The editors welcome both theoretically and empirically grounded articles, applying qualitative and/or quantitative methods, following single and multiple case research designs. *Intersections*. East European Journal of Society and Politics is a journal founded by the Centre for Social Sciences of the Hungarian Academy of Sciences in Budapest and provides an international forum for scholars coming from and/or working on the region.

Call for papers for the first special issue

“Mainstreaming the extreme”: political factors, social conditions and cultural perceptions propelling the far-right and neo-nationalism in Europe

Scholarly analysis of the rise of the far-right has mostly emphasized the differences between extremist and mainstream forms of right wing politics, and has thus often disregarded their interactions. Moreover, the connections between different forms of extremisms (right or left) have been investigated to an even lesser extent. Nevertheless, since the popularity of the far-right has increased in an unexpected way in Europe, some analysis of political supply as well as of social demand have proposed to examine the far-right phenomena as related to mainstream politics and discourses. This new scholarly interest has also challenged the adequacy of structural explanations of far-right phenomena focused on the objective disadvantages triggered by economic crisis or decline and on the losers of these structural processes. They added to this the examination of the ways how other social groups and categories, who still dispose of considerable capital, became touched upon, moreover, motivated by discourses of decline and fear and the promises of far-right actors to restore order in a completely different politico-cultural framework.

Studies of political culture, of media and political discourses have initiated to investigate the political visions and social perception utilized by far-right actors, as well as of the ways how they have become conceivable, moreover desired by a considerable part of society. Scholars have

intersections

East European Journal of Society and Politics

identified the decisive role of re-imagination of “traditional” communities against individualism and transnational identities, and of “integralist” world views as opposed to the enlightenment based visions of society; but also the controversial application of the values of European modernity (such as emancipation, tolerance etc.) against the non-European (mostly Muslim) Others. These perceptions are usually embedded in new nationalist discourses on the “endangered” cultural and moral integrity of the nation, along with discursive reifications of “annoying” or “dangerous” aliens. Though the social conditions and the history of nationalist thoughts are very different, neo-nationalisms, like far-right politics, show many similarities in different parts of Europe, which we aim to understand here by utilizing a comparative and interdisciplinary approach.

We are inviting scholars to participate in this special issue with papers analysing political factors, social conditions, public discourses and cultural perceptions generating far-right phenomena considering the framework we propose above. This call was inspired by two panels (Cultural strategies and social conditions of neo-nationalism in Europe, EASA 2014, Tallinn; and Neo-nationalism and the Youths’ Radical Responses to Economic and Political Crises In Central and Eastern Europe, ASN 2014 Budapest) organized by the editors and was also motivated by the workshop organized by St Antony’s College, University of Oxford, entitled Far-right extremism in crisis-ridden Greece... and beyond. We are inviting the presenters of these scholarly events to participate in this thematically focused, joint publication. Additionally, the special issue is open to other scholars working in this field. Papers should be submitted by 15 November 2014, but a proposal is also required by 15 of September (to be answered within one week). The journal is committed to publish the issue after a double blind peer review process in the first quarter of 2015.

The abstract should not be longer than 2000 characters (600 words) including a short biography, a description of the empirical investigation, main questions and statements of the proposed paper. The details concerning the style and format of the manuscript can be found at the following website: <http://intersec.openjournalsystems.arvixe.com/index.php/intersections/index>, where one can find important information on the journal too.

SZÁZAD V · É · G

— • ÚJ FOLYAM 72. SZÁM 2014. 2. • —
— • HÁLÓZAT ÉS KÖZÖSSÉG • —

Szvetelszky Zsuzsanna: Tudjuk, hogy tudjátok, hogy tudjuk. A hálózattudat mint az elmeteória csoportszintű kiterjesztése

Balázs Géza: Hálózatkutatás, közösség, nyelv

Szűts Zoltán: Irodalmi hálózatok, hálózati irodalom. Az új publikációs paradigma és a közösség által létrehozott tartalom

Szalai Zoltán: „Koncentrált komolysága emberi testet kölcsönzött a filozófia démoni alakjának”. A Szilasi Vilmos és Martin Heidegger közötti hálózatok történetéről

Jordán Ferenc: Biológiai hálózatok: rész és egész viszonya molekuláktól ökoszisztémákig

Németh Luca Anna: Hálózattudomány és tankönyvírás a komplexitás századában

Zöldi Blanka: Bonyolult, de megmagyarázható. Megnyugtató felfedezőút a tinik online világában

W W W . S Z A Z A D V E G . H U