

# ÜVEGPLAFONOK. PÁRTOK LENT ÉS FENT<sup>1</sup>

Várnagy Réka

(politológus, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézete)

Ilonszki Gabriella

(politológus, egyetemi tanár)

## ÖSSZEFOGLALÓ

Az írás az országos és a helyi politika szintjén diagnosztizálja a nők alacsony szintű jelenlétét Magyarországon, ami mind kelet-közép-európai összehasonlításban, mind a rendszerváltás óta eltelt időszak során tapasztalt változatlanlanság okán magyarázatra szorul. A szerzők a gender-szakirodalom aktuális kérdésfeltevését alkalmazva a kialakult helyzetben kritikus szereplőként a pártokat jelölik meg. Mind a pártok jelöltállítási stratégiái, mind a nők magasabb szintű politikai szerepvállalására vonatkozó javaslatok elutasítása legalábbis részben magyarázzák a nők alacsony szintű részvételét. Az üvegplafon, vagyis a nők jelentősebb politikai részvétele és előrelépése előtt álló „felső korlát” megmutatkozik mind az országos, mind pedig a helyi politikában, és az egyes szinteken belül a gender-hierarchia érvényesülésében.

**Kulcsszavak:** női esélyegyenlőség ■ kritikus szereplő ■ pártok ■ jelöltállítás ■ parlamenti képviselő ■ helyi politika

## BEVEZETÉS: KÉRDÉSEK, KONTRASZTOK<sup>2</sup>

Az elmúlt években a nők társadalmi szerepvállalása egyre gyakrabban kerül terítékre a közéletben és a politikában egyaránt. A fokozott figyelem a nemzetközi tendenciákkal (így legutóbb például az Európai Bizottságban felmerült nagyvállalati női kvóta körüli vita) és a belpolitikai eseményekkel (a női választási kvótára vonatkozó törvényjavaslatok körüli viták) egyaránt magyarázható. Ennek ellenére a magyar politikában a női szerepvállalás, különösen a női képviselő változatlanlanságát diagnosztizálhatjuk, hiszen a nők parlamenti jelenléte stabilan 10% alatt maradt az elmúlt választási ciklusokban. Ez a látzólagos változatlanlanság azonban lemaradást takar: nemzetközi szinten a korábban is szerénynek mondható pozícionkról tovább csúsztunk lefelé, és a 2010-es választásokat követően Magyarország a 114. helyen állt a női képviselő szempontjából összeállított világranglistán (IPU, 2010). Az ország poszt-kommunista öröksége és a rendszerváltás folyamata (Funk–Mueller, 1993)

egyaránt negatívan befolyásolják a nők politikai szerepvállalását, a lemaradás azonban még a térségben is vitathatatlan, hiszen a többi posztkommunista országban előrelépés tapasztalható. Magyarország a női képviselők 9%-os arányával jelenleg az utolsó helyet foglalja el az Európai Unió keleti tagállamaiban körében (lásd 1. táblázat).

1. táblázat. Női képviselők aránya az Európai Unió új, kelet-közép-európai tagállamaiban

Ország	Első demokratikus választások éve	Női képviselők aránya*	Legutóbbi demokratikus választások éve	Női képviselők aránya*
Szlovénia	1990	13,3	2011	32
Lengyelország	1991	9,1	2011	23,9
Csehország	1990	10	2010	22
Lettország	1990	15	2011	21
Bulgária	1990	8,2	2009	20,8
Észtország	1990	5,7	2011	19,8
Litvánia	1990	9,9	2008	19,1
Szlovákia	1990	12	2012	17,3
Románia	1990	3,7	2008	11,4
Magyarország	1990	7,3	2010	9,1

\*Kétkamarás törvényhozások esetén az alsóházra vonatkoztatva

Forrás: IPU ([www.ipu.org/wmn-f/classif.htm](http://www.ipu.org/wmn-f/classif.htm), 2012. július)

Egy korábbi cikk már elemezte azokat a korlátokat – elsősorban a pártok vezényelte jelölt-állítást és a választási rendszer egyes feltételeit nevesítve –, amelyek részleges magyarázattal szolgálhatnak a nők politikai pozíciójára Magyarországon (Ilonszki–Várnagy, 2007). Akkor, a 2006-os választást követően elsősorban a befagyó pártok és a bebetonozódó elit viselkedése adták a hátterét a szerény mértékű női jelenlétnek az országos politikában. A megállapítások általános érvényűnek bizonyultak az egész magyar politikai rendszerre, hiszen a pártok közötti ideológiai vagy szervezeti különbségek nem jelentek meg magyarázó tényezőként a női képviseletben, azaz a férfiak által dominált, zárt politikai elit sehol sem nyitott a nők irányába.

Úgy tűnik tehát, hogy teljes az egyetértés abban a tekintetben, hogy a politikai elitnek-elitből nem hiányoznak a nők. Miért kell mégis a női politikai szerepvállalás kérdésével foglalkoznunk? Érdemes elméleti keretként a képviselet fogalmából kiindulnunk. A gender-szakirodalom meghatározó álláspontja, hogy szükség van a nők számszerű jelenlétére a megfelelő női képviselethez. Ez a megállapítás kapcsolódik a politikatudomány egyik vitájához, amely, ha nem is a genderszempontra állítva fókuszba Hanna Pitkin óta folyik

(Pitkin, 1972: 9.), és akörül forog, hogy az ún. deskriptív képviselet, vagyis a számszerű arányos jelenlét mennyiben feltétele a szubsztantív képviseletnek vagyis annak, hogy tartalmilag is megjelenjen valamilyen szempont és érdek a törvényalkotásban és a döntéshozatal egyéb szinterein. A gender-szakirodalom szerint a kettő a szorosán összefügg (Phillips, 1995; Campbell et als, 2009): miközben férfiak is harcolhatnak (és harcolnak is!) a női érdekekért, a nők eltérő szempontjai, következtetései és megoldási javaslatai nélkül, vagyis jelenlétük nélkül nem várható tartalmi változás a képviseletben, a döntéshozatalban. Ez a megközelítés azt is feltételezi, hogy a jelenlét számszerűsíthető növekedése egyben a női szempontok határozottabb érvényesülését is jelenti. E tekintetben azonban a kutatási eredmények eltérőek: országonkénti, pártonkénti, kormányonkénti különbségek mentén (Celis, 2006; Koning, 2009) és felhívják a figyelmet, hogy nem automatikus a számszerű növekedéssel együtt a tartalmi képviselet bővülése. A tartalmi változáshoz legalábbis el kell érni egy bizonyos arányú jelenlétet, amit Dahlerup (1988) kb. 30 százalékban állapít meg. Ilyen esetben már kikerülhetnek a nők a tokenszerepből, szövetségeket köthetnek és önálló genderpolitikák érdekében is megnyilvánulhatnak. Jelen írás nem tekinti feladatának, hogy a kisszámú női szereplő tevékenységét vizsgálja hazánkban. Találhatnánk ugyan a nők esetében a férfiakétól eltérő preferált döntési szintereket és megnyilvánulási módokat (B. Kelemen, 2010), ezek azonban kisszámú női szereplő esetében érdemben nem változtathatják meg a képviseleti tartalmakat. Természetesen nem elhanyagolhatóak az egyéb hatások sem, pl. hogy miként hat a női társadalomra egy női politikus viselkedése és megnyilvánulásai: szerepmódellesz-e, vagy a politikától való távolmaradást igazoló „elrettentő példa”?

Mindenesetre, éppen a „hatásvizsgálatok” korlátozott lehetősége és olykorri ellentmondásai adtak teret újabb megközelítéseknek a nők alulreprezentáltságának elemzésében. Az új kérdés inkább az, hogy ki, miért, hol és hogyan (Karen–Child–Kantola–Krook, 2008) cselekszik a női érdek mentén, vagy ahogy Childs and Krook (2009) fogalmazza meg: vizsgálni kell mindazokat a szereplőket, a mozgalmaktól a bürokrácián át a legfelső szintű politikai vezetőig, akik/ amelyek résztvesznek a politikai és döntési folyamatokban. A kritikus tömegre alapozó feltevéseket tehát kiegészíti a kritikus szereplők tevékenységének feltárása. Írásunk is ezen a nyomvonalon halad majd, és kritikus, a nők alulreprezentáltságát kegingább magyarázó szereplőnek a pártokat tekinti.

A tudományos viták mentén gyakorlati változások is zajlanak, például térségünkben radikális kvóta melletti mozgalmak indultak, és vezettek eredményre. Bár közismert tény és tudományos megállapítás, hogy a kvóta önmagában nem elegendő – sőt nem is minden esetben szükséges – feltétele a képviseleti egyenlőtlenségek felszámolásának (Matteo Diaz, 2005: 80.), hatása egyértelmű. Például az 1. táblázat első és második helyezése iránymutató ebből a szempontból, hiszen ma tövényi kvóta szabályozza a nők arányát a politiká-

ban Szlovéniában és Lengyelországban, (Fink Hafner, 2011; Śledzińska-Simon-Bodnar, 2011), amit mozgalmak, civil szervezetek és a politikai elit egy részének politikai szándékai is támogattak (Antic Gaber–Lokar, 2006; Dubrow, 2010; Korolcuk–Saxonberg, 2011). Magyarországon ezzel szemben kudarcba fulladt két törvényjavaslat és egy népszavazási kezdeményezés a női kvótára vonatkozóan. 2007-ben két SZDSZ-es képviselő törvényjavaslatai egyrészt a listaállításban kívánták megvalósítani a cipzárelvet (eszerint a nők és férfiak váltakozva szerepelnének a pártlistákon) másrészt a miniszterek esetében 1/3-os női arányt javasoltak érvényesíteni. Az előkészítetlenül kezdeményezett és a külső és belső pártharcok minden jegyét magán viselő kvótatörvény-javaslatok (Magyar, 2010) nem kapták meg a parlament támogatását. Előbbire a képviselők harmada, utóbbira a képviselők ötöde szavazott igennel (Papp, 2008). A baloldal sem állt ki teljes szívvel a női esélyegyenlőség ügye mellett (az MSZP szavazati aránya 52%, illetve 30% volt a két kérdésben), és ennél jóval alacsonyabb volt a támogatók aránya a konzervatív pártok esetében.

A pártok tétlenségét a társadalmi elvárások hiánya is okozhatja vagy legalábbis engedheti, hiszen a magyar társadalom általában inaktív, így a „férfi-kvóta” alapján működő pártok nagyobb kockázat nélkül képviselhetik a patriarchális véleményeket és cselekedhetnek azok alapján. A pártok sok esetben elutasításként kommunikálják a társadalmi inaktívást, pedig ez inkább a civil szféra gyengeségét jelzi. Ez történt 2010 őszén is, amikor a *Népszavazás a nőkért* kezdeményezés végül csak 65 ezer szavazatot tudott összegyűjteni a kvótára vonatkozó népszavazás mellett a szükséges 100 ezer helyett. Ezzel szemben 2010 májusában az akkori SZMM (Szociális és Munkaügyi Minisztérium) felkérésére a TÁRKI végzett egy felmérést a magyarországi felnőtt lakosságnak a nők esélyegyenlőségére vonatkozó véleményéről. A kutatás 1000 fő személyes megkérdezésével zajlott, reprezentatív, ezért a mintából nyert adatok – statisztikai hibát is figyelembe véve – általánosíthatók a teljes populációra. A 2. táblázat mutatja az eredményeket:

2. táblázat. Ön egyetértene-e azzal, hogy a nők politikai, gazdasági és tudományos részvételét politikai eszközökkel segítsék elő (pld. kvótával, amely előírná, hogy milyen legyen a nemek közötti arány)?

A válaszoló neme	igen	nem	nem tudja	összesen
férfi	246 (50,7%)	188 (38,8%)	51 (10,5%)	485 (100%)
nő	293 (55,7%)	173 (32,9%)	60 (11,4%)	526 (100%)
összesen	539 (53,3%)	361 (35,7%)	111 (11,0)	1011 (100%)

TÁRKI, SZMM felvétel, 2010. május

A válaszok eredménye azért is figyelemre méltó, mert jelzi, hogy a társadalom többsége más állásponton van, mint a politikai hatalomban lévők többsége,

ahogy a feljebb idézett parlamenti szavazási eredmények is bizonyítják. Érde- mes tehát feltennünk a kérdést, hogy kik hazánkban a fő aktorok és mi a sze- repük a női képviselet elősegítésében? Korábbi írásunk nyomvonalán haladva továbbra is az a fő feltételezésünk, hogy a pártok és a pártpolitikai kontextus jelentik a fő korlátot.

Az eltelt fél évtized alatt mi változott? Mivel egészíthető ki a politikatudo- mány eszköztárát felhasználva akkori írásunk? A téma ismételt elemzését több szempont is indokolja. Mivel a pártok és a pártrendszer korai konszolidációja az egyik szempont volt a női képviselet alacsony szintjének stabilizálódásában, a 2010-es kritikusnak tartott választások tükrében ez a szempont újragondo- lásra szorul, a képviseleti kérdés a pártok és pártrendszer fejlődési dinamiká- jának tükrében is vizsgálendő. A korai konszolidáció negatív hatásának felté- telezését az indokolta, hogy a rendszerbe új érdekek, új szempontok mentén új szereplők nem (vagy alig) tudtak bekerülni, így a női vagy általában a ki- sebbségi szempont megjelenítése sem sikerülhetett. Az új szereplők viszont katalizátorként működhetnek, és Caul megközelítésében „politikai vállalko- zóként” („policy entrepreneurs”) új értékeket és új stratégiai irányvonalakat jelölhetnek ki a rendszerben, hiszen számukra a fő cél új választói csoportok megnyerése, míg régi támogatók elvesztésével nem kell számolniuk (2001: 1218.). A női képviselet erősítése kapcsán a szerző különösen az új baloldali pártok megjelenésétől vár változást (2001: 1217.), hiszen a baloldali értékek hagyományosan támogatóbbnak bizonyultak a női mozgalmak és női képviselet iránt (Jenson, 1982; Caul, 1999). Mivel a pártok esetén a baloldali ideoló- gia nem mindig járt együtt a női képviselet erősítésével (Matland–Studlar, 1996, Murray, 2008), Caul az újdonság és a baloldaliság együttes jelenlétének fontosságát hangsúlyozza.

A választási rendszer átalakítása szükségessé teszi az intézményi elemek hatásának újvizsgálatát is. A választási rendszer vitája során, beleértve a par- lamenti mandátumok számának csökkenését, gyakorlatilag nem került szóba, hogy az perspektívikusan befolyásolja-e a nők jelenlétét, igaz az LMP javasol- ta a női kvóta alkalmazását a listákon, ahogy egyébként a párt már a 2010-es választáson is megtette. A többi párt egyértelműen kiáll a „férfikvóta” mellett, és érdemben nem reflektál a női képviselet problémájára. Nem kell jövőbelátó jósnak lenni ahhoz, hogy már most láthassuk: az egyéb feltételek változat- lansága esetén a hatás a további számszerű és aránybeli csökkenés lesz. Erre megbízható elemzések mutatnak rá a szakirodalomban, hiszen a) mind a he- lyek számának csökkenése, és így a kényszerű fluktuáció (Dahlerup, 1988:279) mind b) a többségi elemek gyarapodása negatív következményekkel jár ebből a szempontból. Az adott politikai körülmények között a választási rendszer pozitív átalakításában reménykedők sem figyeltek fel a női képviseleti esély- egyenlőségre a kvótán túlmutató lehetőségeire (Millard–Popescu–Tóka, 2011).

A választáskutatási szakirodalom egyértelműen kimutatta, hogy a kisebbségi helyzetben levő jelölt számára a listás választás kedvezőbb, mint az egymandátumos körzet, azonban ez a hatás jellemzően nem a választók, hanem a jelöltlistát állító szervezetek, azaz a pártok részéről jelentkezik (Matland, 1988; Norris, 1996; Matland–Montgomery, 2003), akik a körzeti magnitúdó növekedésével szívesebben indítanak női jelölteket is a férfiak mellett. Ezzel szemben az egymandátumos körzetekben Murray az inkumbensek előnyét regisztrálja, ami legtöbb esetben a férfiak újraválasztási esélyeit növeli (Murray, 2008). A szerző a francia országgyűlési választások és a 2000-ben bevezetett kötelező kvóta („parity law”) vizsgálata kapcsán mutat rá a pártok felelősségére, akik az új szabályozás eredményeként gyarapodó női jelöléseket sem tudták illetve akarták megnövekedett parlamenti női jelenlétté konvertálni (Murray, 2008). A folytonosság problematikáját egy korábbi tanulmány már „mellékesen” diagnosztizálta (Ilonszki-Kurtán, 2012): a női képviselők körében az újak aránya folyamatosan emelkedik 1998 óta (jelenleg 60%), míg a férfi képviselők a pártviszonyok átalakulása ellenére is stabilabban ülnek a parlamenti padosorokban (jelenleg 43.9% körökben az új képviselők aránya). A fő okok között az új pártok megjelenése mellett a Fidesz–KDNP női jelöltbázisának instabilitása, valamint a szocialisták esetében az a körülmény áll, hogy a párt hierarchiában folyó belső harcok, a nyilvánvaló szűkülés körülményei között egyértelműen a nők (a korábban befolyásos nők) vereségével végződtek.

Mindezek alapján úgy gondoljuk, érdemes folytatni a kritikus szereplő – jelen esetben a pártok – szerepének feltárását a példátlanul alacsony női politikai részvételben. Tanulmányunk első része így a pártok kiválasztási mechanizmusával és a vegyes választási rendszer összefüggéseivel foglalkozik. A pártok szerepének átfogóbb megértéséhez azonban ki kell tágítanunk az elemzési kört és a jelöltállítást szélesebb kontextusban kell értelmeznünk: milyen rekrutációs bázissal dolgoznak a pártok? Milyen politikai tőkét ismernek el és ezek közül mi jelenik meg akadályként a női képviseletben? Várnagy (2008) nyomán a helyi rekrutációs bázis vizsgálatával folytatjuk elemzésünket, ami új dimenzióval gazdagíthatja a női esélyegyenlőség vizsgálatát, hiszen ha a helyi és az országos politika viszonyát Schlesinger (1966) alapján egyfajta hierarchiában értelmezzük, akkor területi szinteken egyre feljebb haladva a politikai tér szűkülését feltételezhetjük. Azaz a politikai részvételi lehetőségek nem az országos szinten, hanem jóval előbb bezárulhatnak a női jelöltek előtt. Feltételezésünk szerint a helyi politikai tér átpolitizáltsága, azaz a pártok mint domináns politikai szereplők helyi szerepe szoros összefüggésben áll az üvegplafon-jelenséggel. Lehet, hogy nemcsak az országos, de a helyi politika is bezárul a nők előtt. Két üvegplafon is lenne a magyar politikában? Az eredmények tükrében az üvegplafon-jelenség értelmezésére a tanulmány harmadik részében teszünk kísérletet.

## A NŐK A PARLAMENTI POLITIKÁBAN

Magyarországon a nők parlamenti szerepvállalásának nincsenek hosszú távra visszavezethető demokratikus hagyományai, hiszen a kommunista időszakra jellemző női képviselet mesterséges megteremtése nem ösztönözte, sőt kikényszerített jellege inkább visszafogta a nők megjelenését a politika világában. A rendszerváltás utáni első időszakban így nem meglepő jelenség a női képviselők alacsony szintű jelenléte a parlamentben, ami azonban az elkövetkező évtizedekben is 9-11% körül stabilizálódott. Ezt mutatja a 3. táblázat.

3. táblázat. A női képviselők száma és aránya páronként 1990–2010 között

Párt	1990		1994		1998		2002		2006		2010	
	szám	%	szám	%	szám	%	szám	%	szám	%	szám	%
MDF	8	4,8	6	15,8	1	5,9	1	4,2	1	9,8	–	–
SZDSZ	8	8,5	11	15,7	3	12,5	2	10,0	2	10,0	–	–
MSZP	5	15,1	22	10,5	14	10,4	23	12,9	25	13,1	5	8,5
FIDESZ	2	9,1	1	5,0	10	6,7	9	5,5	11	7,8	20	8,8
KDNP	1	4,7	1	4,5	–	–	–	–	2	8,7	2	5,4
FKGP	3	6,8	2	7,7	3	6,2	–	–	–	–	–	–
MIÉP	–	–	–	–	1	7,1	–	–	–	–	–	–
Jobbik	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3	6,4
LMP	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	5	31,2
Összes	28	7,3	43	11,1	32	8,3	35	9,1	41	10,6	35	9,1

Forrás: Ilonszki–Kelemen–Széles, 2003: 14., és saját számítások

A 2002-es választások során az MDF, míg a 2006-os és 2010-es választások alkalmával a KDNP kötött választási koalíciót a Fidesszel, de a parlamentben mind a két párt önálló frakciót alakított, így a táblázatban is külön szerepeltetjük a rájuk vonatkozó adatokat.

A nők politikai profiljának meghatározásának kritikus eleme a bal–jobb megosztottság. A 3. táblázat adatai mutatják, hogy ugyan a politikai tér baloldali pártjainál, a szocialistáknál és a liberálisoknál magasabb a női képviselők aránya, mint a konzervatív pártoknál, a különbség nem szignifikáns, annak ellenére, hogy a Szocialista Párt alapszabálya szerint 2002 óta női kvóta támogatja a nők jelölését a választásokon. A kvóta azonban inkább szimbolikusnak mondható, hiszen az előírt 20%-os arány a női és a fiatal képviselőkre együttesen vonatkozik, csak a választási rendszer listás ágát érinti, és sorrendi szabályt ott sem ír elő. Ráadásul látható, hogy a pártok politikai lehetőségeinek szűkülése esetén a női deszelekció meghatározó tényezővé válik, így 2010-ben az MSZP és a Fidesz padsoraiban szinte azonos arányban találunk nőket (az arányok alapján egyedül az MDF jelentene kivételt, hiszen a párt utolsó parlamenti ciklusában produkálta a legmagasabb női jelenléte, ám az alacsony

esetszám miatt ez a megállapítás félrevezető lenne). A mindenkori parlamenti pártok közül a legmagasabb női jelenlét a 2010-ben új pártként megjelenő LMP-nél figyelhető meg, köszönhetően a párt szigorú jelöltállítási kvótájának, ami igazolja Caul (2001) várakozásait, hiszen a párt új szereplőként ideológiájában baloldali elemeket is megjelentet. A magas arányszám a frakció méretéből adódóan kis esetszámot takar, de ennek ellenére világosan jelzi a párt elkötelezettségét a női esélyegyenlőség iránt.

Milyen politikai erőforrásokkal bírnak a parlamentbe bekerült képviselőnők? A 4. táblázat adatai valójában egy fontos törést jeleznek a női képviselők politikai tőkéje és politikai lehetőségei között: a táblázat tanulsága szerint a női képviselők ugyanis erős politikai tőkével bírnak. A női képviselőcsoport jelentős hányada bír meghatározó, a pártpolitikában és/vagy helyi szinten szerzett politikai tapasztalattal megválasztása előtt, a parlamentbe való bekerülésük után parlamenti és kormányzati tapasztalatot is szereznek, sőt sok mutató tekintetében professzionálisabb csoportnak mondhatók a férfiakénál. A tény, hogy a nők mindezek ellenére sem képesek megkapaszkodni az országos politikában, újra a pártok diszkriminatív jelöltállítási politikájára utal, amelyben a szakmai tapasztalat nem számít egyenértékűnek a nők és férfiak körében.

4. táblázat. Országgyűlési képviselőnők politikai profilja

Ciklus	Női képviselők		Első megválasztása (%*)		Parlamenti tapasztalat (%*)		Kormányzati tapasztalat (%*)		Helyi politikai tapasztalat (%*)		Vezető párttiszttség (%*)	
	száma	aránya	N	F	N	F	N	F	N	F	N	F
1994	44	11,40%	61,4	62,6	2,3	2	4,5	4,5	25	25,7	22,7	17,9
1998	33	8,55%	45,5	48,9	3	2,7	9,1	8,8	48,5	45,6	33,3	22,5
2002	40	10,36%	42,5	33,1	7,5	3,2	15	14,2	55	57	52,5	32,8
2006	43	11,14%	46,5	27,7	11,6	5,5	14	19,8	55,8	56,6	41,9	25,8
2010	35	9,07%	60	43,9	15,4	5	23,1	17,3	57,1	63,5	40	34,7

\* A saját, női/férfi képviselőcsoportjukhoz viszonyított arány

Forrás: BCE, Elitkutató Központ, Képviselői Adatbázis

Ahogy arra már a bevezetőben utaltunk, a női képviselői csoport kevésbé tekinthető konszolidáltnak, mint a férfi képviselők csoportja, ahol 2002 óta folyamatosan kisebb az új képviselők aránya, mint a nőknél. A női deszelekció jelentős mértéke a politikai karrierút bizonytalanságát mutatja (B. Kelemen, 2008). Ilonszki (2009: 216–217.) a női karrierút bizonytalanságát és nehézségeit összekapcsolja a vezető párttisztégek betöltésének magas arányával, rámutatva, hogy a modern képviselői demokráciákban a szelekciós mechaniz-



musok meghatározó motorja a párt, de a párttámogatás megnyeréséhez a női politikusoknak magasabb pozíciókra van szükségük, mint férfi társaiknak.

Ahhoz azonban, hogy valaki egyáltalán jelölt legyen, a kiválasztásban is előkelő helyet kell megszereznie magának. Mivel a magyarországi választási rendszer döntően a pártok tekintetében ad választási lehetőséget a választónak, egyértelmű, hogy a kiválasztás, amely a pártok kezében van, dönti el egy-egy jelölt sorsát, elsősorban atekintetben, hogy hol helyezi el az illetőt a listán. A képviseleti demokráciában a választási szabályok jelentik a legfontosabb szelekciós mechanizmust. Norris (1997) a választás mellett a kínálat meghatározásának fontosságára is felhívja a figyelmet, hiszen a jelöltté válás jelenti a belépőt a választási rendszerben való részvételre. A női szereplők lemaradása Magyarországon ezen a téren is tetten érhető, hiszen folyamatosan növekvő arányuk mellett is 2010-ben csak 19%-ban voltak jelen a női jelöltek az országgyűlési választásokon (lásd 5. táblázat). Ráadásul a megválasztott nők csoportja a női jelölések arányának növekedési ütemét sem tudja követni, ami jelzi, hogy nők jelölésére a bizonytalanabb választási körzetekben, illetve a listák nem nyerő pozícióin kerül sor. Magyarán a női „vállalkozók” nem kapnak megfelelő esélyt a pártoktól, hogy nyerjenek.

5. táblázat. Jelöltek nemek szerinti megoszlása 1990–2010

Ciklus	Férfi jelöltek		Női jelöltek	
	száma	aránya	száma	aránya
1990	3191	91	316	9
1994	4084	88,5	529	11,5
1998	3657	85,8	605	14,2
2002	2840	82,2	614	17,8
2006	2284	83,3	456	16,7
2010	2020	80,8	495	19,2

Forrás: Farkas és Vajda (1991) és saját számítások

A jelöltek kiválasztásában a pártok kapuóreinek döntő szerep jut (Caul, 1999), így a pártok szelekciós mechanizmusai Magyarországon is vizsgálatra érdemesek. A pártok jelöltállítási folyamatának meghatározó eleme a formális szabályok vizsgálata, például az, hogy egy adott pártban alkalmaznak-e női kvótát a kiválasztás során. Láttuk, hogy ez a magyarországi esetben érdemben csak egyetlen – és új – pártnál jelenik meg. Az eddigi vizsgálatok alapján ezen kívül kiemelhetünk két olyan erőforrást, ami támogatni látszik a jelöltté válást. A jelöltségre pozitív hatással van az inkumbencia, azaz a jelöltség folytonossága, ami az összes képviselő tekintetében meghatározó (Ilonszki, 2009). A jelöltség másik meghatározó tényezője a politikai tapasztalat, ami részben a

pártban felhalmozott tőkét, részben pedig az előzetes, főként helyi szinten szerzett politikai tapasztalatot jelenti.

A vegyes magyar választási rendszer – amelyben 176 mandátum egyéni körzetekben kerül kiosztásra, kétfordulós rendszerben és 210 mandátum nyerhető el területi és országos pártlistákról – jó összehasonlítási lehetőséget teremt az egyéni és a listás ág megítéléséhez. A 6. táblázat adatai alapján láthatjuk, hogy az első demokratikus választások igazolják a hipotézist, miszerint a listás választások kedvezőbbek a női jelöltek számára. Ekkor a legtöbb női képviselő az országos, kompenzációs listáról került be a parlamentbe, amit az elnyerhető mandátumok magas száma is magyaráz. A listás választás lehetősége azonban önmagában nem garancia a női képviselet biztosítására, hiszen az ezt követő választásokon az egyéni kerületek hátrányos helyzete eltűnik és az itt nyertes nők létszáma felzárkózik a listás ághoz, míg 2010-ben újra megfigyelhető lesz a listák kedvező hatása. Ennek hátterében az állt, hogy a szocialisták sikeres időszakában meghatározó női politikusaik egyéni körzetben is eredményesek tudtak lenni, míg a többi pártnál a női szereplők „esetlegesekek” maradtak. Ez árnyalja a korábban a fluktuációról tett megállapításunkat is.

A listás ágon elmozdulás figyelhető meg az országos lista irányából a területi listák felé, ami az országos ágon elnyerhető mandátumok csökkenésével hozható összefüggésbe. Az egyéni kerületeket egyértelműen a nagy pártok dominálják, így a kisebbeknek inkább a listás ágon, ezen belül is a kompenzációs ágon van lehetőségük a mandátumok megnyerésére és párton belüli elosztására. A 2010-es választási reform következtében tehát az arányos ágon nyerhető mandátumok csökkenésével várhatóan tovább csökken a női képviselők aránya a magyar országgyűlésben.

6. táblázat. A női képviselők mandátumszerzési struktúrája 1990–2010 között

Év	Egyéni körzetben szerzett mandátum			Területi listán szerzett mandátum			Országos listán szerzett mandátum			Összes női mandátum	
	Összes	nők száma	aránya	Összes	nők száma	aránya	Összes	nők száma	aránya	szám	arány
1990	176	6	3,4%	120	8	6,7%	90	14	15,6%	28	7,3%
1994	176	15	8,5%	125	17	13,6%	85	11	12,9%	43	11,1%
1998	176	12	6,8%	128	13	10,2%	82	7	8,5%	32	8,3%
2002	176	13	7,4%	140	16	11,4%	70	6	8,6%	35	9,1%
2006	176	15	8,5%	146	19	13,0%	64	7	10,9%	41	10,6%
2010	176	9	5,1%	146	15	10,3%	64	11	17,2%	35	9,1%

Forrás: Ilonszki–Várnagy, 2007 és saját számítások

Összességében az országos politika vizsgálata során stabilan alacsony szintű női jelenlétet diagnosztizálhatunk. Bár a vegyes választási rendszer hatása kimutatható, az elemzésbe más magyarázó tényezők bevonása is szükséges. A női képviselők politikai profilja felveti a helyi politika vizsgálatát, hiszen a helyi politikai tapasztalat fontos erőforrást jelenthet az országos politikába való belépéshez. Így a következő részben a nők önkormányzati szerepvállalásáról és ezen belül is a polgármesteri pozíciók betöltésének lehetőségéről lesz szó.

#### A NŐK HELYI POLITIKAI SZEREPVÁLLALÁSA – A POLGÁRMESTERNŐK

Az önkormányzati választások elemzése a polgármester választásokra fókuszál, ugyanis a magyar önkormányzati modellben egyértelműen az egyszemélyi vezetés elve érvényesül, a polgármester domináns szerepet tölt be az önkormányzat vezetésében. Az 1994-es önkormányzati törvény módosításai tovább erősítették a polgármester szerepét a helyi önkormányzat többi szereplőjével szemben, többek között a polgármesterek közvetlen választásának bevezetése révén, ami erős legitimitással ruházta fel a települések vezetőit. A kisebb, 3000 fő alatti településeket kivéve a polgármesterek többsége főállásban tölti be hivatalát, ezért az professzionális politikai funkciónak tekinthető.

Az elmúlt húsz év polgármesteri választásainak áttekintése mutatja, hogy a polgármesterek között 2010-re eléri a 18%-ot a nők aránya, annak ellenére, hogy a közvetlen polgármester-választások a nők számára elvileg hátrányosabb, egymandátumos körzetként értelmezhetőek. Az összesítő adat azonban félrevezető, hiszen a nők más típusú településeken jelennek meg vezetőként mint a férfiak, ami jelzi, hogy a választási rendszer hatása helyi szinten sem egyértelmű. A helyi szinten megjelenő női jelenlétre vonatkozóan Bandi (2007) a társadalmi-kulturális tényezők szerepét hangsúlyozza, kiemelve a közösség nagyságának és a női jelenlétnek az összefüggéseit. Ennek részben ellentmond a francia tapasztalat, ahol a „parité” azaz a női és férfi jelöltek egyenlő szerepeltetését garantáló törvények leggyorsabban helyi szinten éreztették hatásukat, ráadásul nemcsak a törvény által érintett településeken, hanem a szabályozás által direkt módon nem érintett településeken is (Európai Parlament, 2008).

Az 7. táblázat jelzi, hogy az országos tendenciáktól eltérően a női polgármesterek száma folyamatosan nő a rendszerváltás óta. A meghatározó női jelenlét és annak növekedése már önmagában jelzésértékű, hiszen a politikai motiváció megjelenésére utal a női lakosság körében is: bármilyen kis településről is van szó, annak vezetése politikai tevékenységként értelmezhető.

## 7. táblázat. A női polgármesterek száma és aránya 1990 és 2010 között

Év	Szám	Arány*
1990	323	10%
1994	326	10%
1998	397	13%
2002	462	15%
2006	508	16%
2010	571	18%

\* A 2012-ben elérhető összes polgármesteri szék számához (3176) viszonyítva

Forrás: Bandi, 2007 és saját számítások

Ha azonban a helyi szinteken megjelenő polgármesteri pozíciókat el akarjuk helyezni a politikai lehetőségek szerkezetében, akkor azok differenciált kezelésére van szükségünk. A helyben elérhető erőforrások különbözőek egy 300 lakosú községi önkormányzat vagy egy 15000 lakosú városi önkormányzat esetében, hiszen más a költségvetés, a hivatali szerv, a döntési jogkör, az ellátandó feladatok köre, az elérhető szavazópolgárok száma vagy a helyi tevékenység során elérhető láthatóság. A differenciálás első lehetséges módja a polgármesternők jelenlétének vizsgálata a települések nagysága szerint. Az adatok a differenciálás szükségességét támasztják alá, ugyanis a polgármester neme és a lakosság szám szignifikáns korrelációt mutat (Pearson's = -0,07, 0,01 szignifikancia szint mellett). Ezt az összefüggést mutatja a 8. táblázat, aminek adatai két szempontból is érdekesek: elsőként az adatok minden település-nagyság esetén megerősítik a női polgármesterek számának növekedését, bár eltérő mértékben. Míg a kistelepüléseken a női polgármesterek száma megduplázódott 1990–2010 között, addig a nagyobb településeken kisebb növekedés mutatható ki. A második szempont a 2500 fős lakosság számánál megjelenő törés, ami alatt szignifikánsan nagyobb a női polgármesterek jelenléte. Az adatok pontos értelmezéséhez hozzá kell tennünk, hogy 2012-ben Magyarországon 2575 kétezer-öttszáz főnél kisebb település van, azaz a női polgármesterek aránya itt közel 20%, míg a nagyobb településeken ez az arány csak 10%. Ez a határ erős összefüggést mutat a törvény által előírt 3000 fős határral, ami felett már kötelező a főállású polgármester választása. A női polgármesterek tehát megjelennek a politikai erőterben, de főállású politikai állás betöltésénél esélyeik erőteljesen csökkenek férfi társaikéhoz képest.

8. táblázat. Polgármesternők megoszlása településnagyság szerint

Település nagyság	1990		1994		1998		2002		2006		2010	
	szám	arány	szám	arány	szám	arány	szám	arány	szám	arány	szám	arány
0-999	185	10%	193	11%	249	14%	300	17%	324	18%	373	21%
1000-	101	13%	95	12%	100	13%	106	13%	123	15%	135	17%
2500-	31	7%	29	7%	39	9%	45	10%	52	12%	52	12%
10000-	5	3%	7	5%	6	4%	9	6%	9	6%	10	7%
Összesen*	322	10%	324	10%	394	12%	460	15%	508	16%	570	18%

Az arány mindenhol a 2012-es adatokhoz viszonyított

\* A táblázatban nem szerepelnek a budapesti kerületek polgármesternői

Forrás: Bandi, 2007 és saját számítások

A lakosság szám mellett a differenciálás másik lehetséges módja a településtípusok szerinti beosztás. A Központi Statisztikai Hivatal által közzétett közigazgatási területbeosztás szerint az ország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. Település szintű egységek a község, a város és a főváros, a városok kerületekre tagolhatóak. A városok között 23 megyei jogú város található, így ma Magyarországon 2826 községi önkormányzat, 304 városi önkormányzat, 23 megyei jogú városi önkormányzat, egy fővárosi és 22 fővárosi kerületi önkormányzat működik. Bódi és Fekete kutatása szerint a települések közötti különbségek a közpénzek elosztásában is mérhetők: 1991–2002 között a cél- és címzett támogatások, a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások (TEKI) és a céljellelű decentralizált támogatások (CÉDE) egy főre jutó eloszlása alapján a települések között a legtöbb pénzt a főváros, majd a megyei jogú városok, a városok és végül a községek kapták. Amint azt a szerzők is megjegyzik, ez az erőssorrend követi a közjogi állapottól eredő státuszsort (2006: 129.). A 8. táblázatban bemutatott településtípusok szerinti megoszlás megerősíti a nők differenciált megjelenését, hiszen a polgármesternők elsőpró többsége a községekben nyeri el pozícióját.

A főállású pozíció mellett a differenciáltság háttérben a pártosodás áll. A helyi választások és a pártosodás összefüggésével kapcsolatban általánosan elfogadott tétel, hogy míg nagyobb városokban, megyeszékhelyeken a pártok dominálják a választásokat, addig a kisebb településeken a független jelöltek vannak többségben (Szoboszlai, 2007). Szegvári (2006) szerint azonban a független helyi képviselők tényleges bázisai csupán a kistelepülések és aprófalvak világa, amit megerősít a Medián a 2006-os önkormányzati választások kapcsán készített felmérése,<sup>3</sup> amely szerint a függetlenek erős jelenléte egyre inkább a kisebb (párszáz fős lakossággal bíró) falvakra szorítkozik. Bandi kutatásai megerősítik, hogy „A megválasztott polgármesternők jelentős része függetlenként vagy valamely helyi szervezet jelöltjeként indult. Ez a kistelepülések átlátható

társadalmi viszonyainak köszönhető, annak, hogy a lakosok jobban ismerik egymást. A nagyobb településeken kiéleződik a hatalmi harc: a versengés már nagyobb tétekért folyik, és nem annyira a jelöltek, mint inkább a pártok között. A független jelöltek szerepe itt nem jelentős, a jelöltek párttámogatás nélkül nem, vagy csak nehezen érvényesülnek.” (Bandi, 2007: 380.). Ezt a megállapítást a 2010-es választások adatai sem írják felül: a polgármesternők 86,7%-a függetlenként nyert a választásokon. A pártosság tekintetében a kis létszámú pártszínekben induló női csoport egy ismérvben az országostól eltérő mintát mutat: a bal-jobb megosztottság itt sokkal markánsabban van jelen. Ha a két nagy párt adatait nézzük, akkor az összes Fideszes polgármester között a nők aránya 1990–2006 között 3,8–8,4% között mozgott, míg a szocialistáknál ez az arány 4,3–16,2% volt.

9. táblázat. Polgármesternők megoszlása településtípus szerint\*

Település típus	1990	1994	1998	2002	2006	2010
	N=323	N=326	N=397	N=460	N=508	N=571
Község	11%	11%	13%	16%	17%	19%
Város	3%	4%	4%	6%	5%	10%
Megyei jogú város	0%	4%	4%	9%	9%	4%
Budapest és budapesti kerület	4%	9%	13%	0%	0%	4%

\* A 2012-es adatokhoz viszonyítva.

Forrás: Bandi, 2007 és saját számítások.

Összességében a helyi adatok értelmezésénél Bandi (2007) a társadalmi-kulturális összefüggésekre helyezi a hangsúlyt és a kistelepüléseken megjelenő szorosabb közösségeket, a személyes kötődés fontosságát emeli ki, illetve azokat a személyiségjegyeket (empátia, gondoskodás, társadalmi munka iránti fogékonyság), amik erősíthetik a női szerepvállalást ezekben a kisközösségekben. A párttámogatás hiánya azonban a helyi szinten is jelzi, hogy a női képviselet politikai kérdés: a pártok egyrészt kevésbé nyitottak a női jelöltek támogatására, másrészt pedig a nagyobb településeken megjelenő hatalmi koncentráció és verseny a férfi jelölteknek kedvez.

## ÖSSZEGZÉS. A PÁRTOK SZEREPE A NŐI KÉPVISELET ALAKÍTÁSÁBAN

Az eddigi elemzések egyértelműen azt jelzik, hogy a női képviselet meghatározó szereplői a pártok: országos szinten a szelekciós mechanizmusok meghatározóak és a választási rendszer hatása is csak a jelöltállítási stratégia fényében értelmezhető. Helyi szinten is a pártok domináns szerepével szembesü-

lünk, az egyre növekvő női szerepvállalást leginkább a pártosodás megjelenése korlátozza.

A pártrendszer változásának két kritikus jellemzője a pártrendszer korai konszolidációja, sőt befagyása (Ágh, 2002), illetve a pártrendszer koncentrációja. A korai konszolidáció a rendszer merevségét és zártságát eredményezte, vagyis a rendszerváltó elitszoptok hatalmának megszilárdulását: egészen a 2010-es választásokig nem jelent meg jelentős új politikai csoportosulás a politikai arénában, sőt inkább a régi szereplők eltűnése, a kisebb pártok felörlődése volt a jellemző. A konszolidáció együtt járt a pártrendszer koncentrációjával, a kétpártiság felé való elmozdulással. A zártság a pártok jelöltállítási stratégiáját is érintette, hiszen a függetlenek és a kisebb pártok eltűnésével csökkent a jelöltek száma, ami korlátozta a női jelöltek lehetőségeit is. A nagy pártok pedig kihasználva vezető szerepüket egyre kisebb (és így könnyebben kontrollálható) jelöltcsoporttal dolgoztak, akiket a választási rendszer több ágán is indítottak (Sebestyén, 2003).

A pártrendszer változásával párhuzamosan az egyes pártokban centralizációs tendencia érvényesült, ami szintén nem kedvezett a női jelöltek megjelenésének, hiszen a pártelit szűk csoportjának kezébe helyezte a szelekciós és deszelekciós mechanizmusok működtetését. Érdekes jelenség, hogy a fejlett nyugat-európai demokráciákhoz képest éppen fordított hatása van a centralizációnak: míg ott előrelendítheti a modernebb társadalomfelfogást, adott esetben a női esélyegyenlőséget (Matland–Studlar, 2006), nálunk visszahúz, valójában a hierarchia belső harcai tükröződnek a jelöltállításban.

A centralizáció a pártfejlődés során eltérő mértékben jellemzi a pártokat: a Fideszben egyértelműen erősödő centralizációt figyelhetünk meg, a pártvezetés dominanciája mellett. A párt soraiban megjelenő női politikusok olyan pártpolitikusok, akik között bár létezik formális együttműködés (Női Tagozat), politikailag releváns témában még nem volt összefogás<sup>4</sup>. Jelölési helyeket tekintve is azt látjuk, hogy a jobboldali politikusnők inkább a választási rendszer arányos ágán jelennek meg és nyernek mandátumot, ami jelzi a pártközponttól való függőségüket és az egyéni politikai tőke hiányát is (Ilonszki–Várnagy, 2007). A szocialista pártban viszont már korán megjelentek az erős női politikusok, akik a jelöltállítási folyamatban is érvényesíteni tudták akarataikat. Erre utal az is, hogy a párt női jelöltjei sikeresen szerepeltek a választási rendszer egyéni ágán is. A párt 2010-es választási szereplése viszont már egyértelműen a nőket érintette hátrányosan, ami rávilágít arra, hogy a pártokon belüli érdekellentétek és harcok mindig felülírják a pártok elköteleződését az esélyegyenlőség iránt. A helyzetet jól illusztrálja, hogy 2006-ban az országos lista első 40 helyén 6 nő volt és 9 területi listán szerepelt az első három hely valamelyikén nő, 2010-ben már csak 3 nő volt az országos lista első negyven pozíciója valamelyikén, és csak 3 területi listán jelent meg női jelölt az első három hely egyikén. A nagy pártok mellett a kis és/vagy új pártok lehetnének a női

jelenlét erősítésének támogatói, de a számok nem igazolják ezt a várakozást: a kisebb pártoknál sem találunk kiemelten sok női jelöltet és az új pártok közül is csak az LMP próbálja kiaknázni a női politikusok megjelenítéséből adódó lehetőségeket.

A pártok azonban nemcsak az országos szinten dominálják a női képviselet megjelenését: a polgármesteri választások vizsgálata során a női jelenlét meghatározó elemének a függetlenség bizonyult. Pártszínekben kevés női politikus nyert polgármesteri mandátumot, így a pártok domináns megjelenésével az erőforrásokban gazdag területeken alacsony maradt a női képviselet aránya. Helyi szinten markánsan tetten érhető a pártok jelöltállítási stratégiájának különbsége is, hiszen a Fidesz színeiben sokkal kevesebb női polgármesterrel találkozunk, mint szocialista színekben. Ez a különbség valószínűleg magyarázható az eltérő pártfejlődési utakkal, hiszen míg a szocialista párt jól kiépült helyi struktúrát örökölt, ahol a női politikusoknak is volt esélyük egyfajta politikai tőke kiépítésére, addig a Fideszben a felülről lefelé való építkezés volt a jellemző, azaz a hagyományosan férfiak által dominált pártközpont felől indult el a helyi pártszervezetek kiépítése, ami részben a polgármesteri pozíciók elfoglalását jelentette (Várnagy, 2012).

Bár mostani írásunkban nem érintettük, rövid megjegyzésként ide kívánkozik, hogy az európai szintéren szintén kimutatható a pártok meghatározó szerepe a jelöltállítási stratégiában, ami a nemzeti szinthez hasonló mintázatot követ. A női jelöltek és megválasztott képviselők magasabb aránya azonban arra enged következtetni, hogy a formális és az informális szabályok egyaránt a női jelenlétnek kedveznek: a listás választások megkönnyítik a női jelöltek szerepeltetését, míg az európai normáknak való megfelelés esélyes helyeket is kinyit a nők előtt. A megválasztott képviselők jellemzőinek vizsgálata illetve az EP-ből kiesett vagy kilépő politikusnők karrierjének továbbkövetése jelzik, hogy ez az európai hatás nem gyűrűzik át az országos rendszerbe, hiszen az európai szintéren sikeres nők inkább egy európai politikai profil kiépítésére törekszenek és európai karrierjük nem konvertálható nemzeti sikerre. A jelenség ilyen értelemben tehát elszigetelten „európai” marad, és nincs vagy csak kevés hatással van a női képviselet alakulására a nemzeti politikában. Európai szinten érvényesülnek a közösségi normák és elvárások és így valóban több női jelölt jelenik meg és szerez mandátumot az EP-választásokon, mint az országgyűlési választásokon. A női képviselők politikai jellemzőik alapján férfi társaikhoz képest kevésbé kötődnek a nemzeti politikai szinthez. A 2009-es választások jelzik, hogy a pártok értékelik az európai uniós politikai tőke kialakítását és megjelenik egyfajta folytonosság a rendszerben (Várnagy, 2010), az azonban kérdéses, hogy ez eseti vagy maradandó jellemzője-e az európai parlamenti jelöltállításnak.

A helyi, az országos és az európai szint összekapcsolása tehát új tanulsággal szolgál: míg az európai tapasztalat nem konvertálható igazán nemzeti



szintre, addig a helyi politika fontos tőkkét jelenthet egy pártkarrier során, azonban a pártok már a helyi választások során őrzik a pártok kapuját, és megszürik a jelentkezőket. A női üveglafon így a pártokkal együtt jelenik meg a rendszerben mind fent, mind lent. A hazai helyzet mozdulatlansága és alapvető szürkesége – az egyre színesebb – mind politikai mind politikatudományi értelemben egyre színesebb világ – kontrasztja egy újabb terület, ahol az eltérések, és a lemaradás okai feltárásra várnak.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Ezúton szeretnénk megköszönni a cikk két névtelen bírálójának a figyelmét, amit munkánkra fordítottak. Igyekeztünk figyelembe venni konkrét megjegyzéseiket és javasolataikat.
- <sup>2</sup> Az írás kutatási hátterét az OTKA K 106220 sz. pályázat jelentette, amiért itt mondunk köszönetet.
- <sup>3</sup> A felmérés adatai megtekinthetők a Medián honlapján, a <http://www.median.hu/object.732bbb2b-124e-477e-a649-33e2d80f28f6.ivy> címen.
- <sup>4</sup> Kivételt jelent ez alól a 2012 őszén a „családon belüli erőszak” ügye, amelynek kapcsán a női képviselők szoros együttműködése volt tapasztalható.

## IRODALOM

- Ágh Attila (2002): *Demokratizálás és európaizálás: a korai konszolidáció keservei Magyarországon*. Budapest, Villányi Úti Konferenciaközpont és Szabadegyetem Alapítvány.
- Antic, Milica Gaber–Lokar, Sonja (2006): The Balkans: From Total Rejection to Gradual Acceptance of Gender Quotas. In: Drude Dahlerup (ed.): *Women, Quotas, and Politics*, London, Routledge, 138–160.
- Bandi Zsuzsa (2007): A nők a helyi politikában a rendszerváltás után. In: Palasik Mária (szerk.): *Nők és a politikum*. Budapest, Napvilág Kiadó, 345–394
- Bódi Ferenc–Fekete Attila (2006): A helyi települési önkormányzatok érdekérvényesítése a nagypolitika erőterében. In: Bóhm Antal (szerk.): *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon 1990–2002*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 120–145.
- B. Kelemen Ida (2010): Női képviselők – női képviselet? *Politikatudományi Szemle*, XIX, 3: 83–103.
- B. Kelemen Ida (2008): Cherchez la femme! In: Ilonszki Gabriella (szerk.): *Amatőr és hivatásos politikusok. Képviselők Magyarországon III*. Új Mandátum Kiadó, Budapest, 67–94.
- Caul, Miki (1999): Women’s Representation in Parliament: The Role of Political Parties. *Party Politics* 1999 (5): 79–98.
- Caul, Miki (2001): Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: a Cross-National Analysis. *The Journal of Politics*, 63 (4): 1214–1229.
- Campbell, Rosie–Childs, Sarah–Lovenduski, Joni (2009): Do Women Need Women Representatives? *British Journal of Political Science*, 40, 171–194.

- Celis, Karen–Childs, Sarah–Kantola, Johanna–Krook, Mona Lena (2008): Rethinking Women’s Substantive Representation. *Representation*, 44: 99–110.
- Celis, Karen (2006): Substantive Representation of Women and the Impact of Descriptive Representation. Case: The Belgian Lower House 1900–1979. *Journal of Women, Politics and Policy*, 28 (2): 85–114.
- Childs, Sarah–Krook, Mona Lena (2009): Analysing Women’s Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors. *Government and Opposition*, 44 (2): 125–145.
- Dahlerup, Drude (ed.) (2006): *Women, Quotas, and Politics*. London, Routledge.
- Dahlerup, Drude (1988): From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics. *Scandinavian Political Studies*, 11 (4): 275–289.
- Dubrow, Joshua Kjerulf (2010): The importance of party ideology: Explaining parliamentary support for political party gender quotas in Eastern Europe. *Party Politics*, 17 (5): 561–579.
- European Parliament, Directorate General Internal Policies of the Union (2008): Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe. Letöltve: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200903/20090310ATT51390/20090310ATT51390EN.pdf>, 2012. július 20.
- Farkas E. János–Vajda Ágnes (1991): Az 1990-es parlamenti választások képviselőjelöltjeinek társadalmi jellemzői. In: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1991*. Budapest, DKMK, 87–99.
- Fink-Hafner, Danica (2011): Slovenia. In: *European Journal of Political Research*, Yearbook 2010., 50, 1130–1138.
- Funk, Nanette–Magda Mueller (eds.) (1993): *Gender Politics and Post-Communism. Reflections from Eastern Europe and the Former Soviet Union*. New York–London, Routledge.
- Ilonszki Gabriella–B. Kelemen Ida–Széles Zsuzsanna (2003): Fordulóponton. Képviselők 1998–2002. Budapest, Peace Institute Ljubljana.
- Ilonszki Gabriella–Várnagy Réka (2007): Vegyes választási rendszer és női képviselet. *Politikatudományi Szemle*, XVI, 1: 93–109. old.
- Ilonszki Gabriella (2009): Képviselők és képviselet Magyarországon a 19. és 20. században. Budapest, Akadémia Kiadó.
- Ilonszki Gabriella–Kurtán Sándor (2012): Látszat és valóság. A 2010-ben megválasztott parlamenti képviselők arculata. In: Enyedi Zsolt–Szabó Andrea–Tardos R. (szerk.): *Új képlet. A 2010-es választások Magyarországon*. Budapest, DKMKA, 95–122.
- Jenson, Jane (1982): The Modern Women’s Movement in Italy, France and Great Britain: Differences in Life Cycles. *Comparative Social Research*, 1982 (5): 200–225.
- Koning, Edward A. (2009): Women for women’s sake: Assessing symbolic and substantive effects of descriptive representation in the Netherlands. *Acta Politica* (44): 171–191.
- Korolczuk, Elzbieta–Steven Saxonberg (2011): „The happy slave” takes to the streets: the strategies for women’s mobilizations in Poland and Czech Republic after 1989. ECPR Gender Standing Group Conference, Budapest, CEU 2011, January.
- Magyar Monika, (2010): The Expanded Story of the Hungarian Quota Proposals of 2007. Actors, Relations, Perceptions and Motivations MA dissertation, CEU.
- Matland, Richard E.–Studlar, Donley T. (1996): The Contagion of Women Candidates in Single –

- Member District and Proportional Representation Systems: Canada and Norway. *Journal of Politics*, 58 (3): 707–733.
- Matland, Richard E. (1998): Women’s Representation in National Legislatures: Developed and Developing countries. *Legislative Studies Quarterly* 23 (1): 109–125.
- Matland, Richard E.–Kathleen A. Montgomery (eds.) (2003): *Women’s access to political power in post-communist Europe*. Oxford University Press.
- Matteo Diaz, Mercedes (2005): *Representing Women? Female Legislators in West European Parliaments*. ECPR Monographs Series.
- Millard, Frances–Marina Popescu–Gabor Toka (2011): *Impatient for Gender Parity in Parliaments but Bothered by Mandatory Quotas? Consider Preference Voting*. Kézirat.
- Murray, Rainbow (2008): The power of sex and incumbency. *Party Politics*, 14 (5): 539–554.
- Norris, Pippa (1997): *Passages to Power*. Cambridge University Press, Cambridge, UK
- Norris, Pippa (2006) The Impact of Electoral Reform on Women’s Representation. *Acta Politica*, 41 (2): 197–213.
- Papp Zsófia (2008): A nemek esélyegyenlőségének problémája, ahogy a képviselők látják. In: Ilonszki G.–Hámor Sz.–Papp Zs.–Juhász. B.–Sáfrány R.: *A női kvóta Magyarországon. A 2007-es év vitája a politikai esélyegyenlőségről*. Budapest, Szociális és Munkügyi Minisztérium, 51–78.
- Phillips, Anne (1995): *The Politics of Presence*. Oxford, Clarendon Press.
- Pitkin, Hannah (1967) *The Concept of Representation*. Berkeley, University of California Press.
- Sebestyén, István (2003): Országgyűlési választások: pártok, stratégiák, képviselőjelöltek és mandátumok. In: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass L. ászló (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2003*. Budapest, DKMKKA, 1100–1146.
- Śledzińska-Simon, Anna–Bodnar, Adam (2011): *Gender Electoral Quotas and Constitutional Challenges: The Polish Case*. ECPR Gender Standing Group Conference, Budapest, CEU 2011. January.
- Schlesinger, Joseph (1991, eredetiben 1966): *Political parties and the winning of office*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Szegvári Péter (2006): *Helyi érdekek és helyi képviselet*. (Szabad-e a helyi önkormányzatokat önálló hatalmi ágak minősíteni?) In: Fűrész Klára–Kukorelli István (szerk.): *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 357–372.
- Szoboszlai György (2007): A kormányzó pártok sikere és kudarca: a parlamenti és önkormányzati választások 2006-ban. In: Sándor Péter–Vass László–Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2006-ról*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest.
- Várnagy Réka (2008): Az országgyűlési képviselők helyi beágyazottsága. In: Ilonszki Gabriella (szerk.): *Amatőr és hivatásos politikusok. Képviselők Magyarországon II*. Budapest: Új Mandátum Kiadó, 43–67.
- Várnagy Réka (2010): Jelöltállítás a 2009-es európai parlamenti választásokon. *Politikatudományi Szemle*, 2010/4: 9–24.
- Várnagy Réka (2012): *Polgármesterek a Magyar Országgyűlésben*. Ad Librum Kft, Budapest.

# A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY JOGIAS JELLEGÉRŐL

Gajduschek György

(tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont;  
docens, Corvinus Egyetem)

## ÖSSZEFOGLALÓ

A magyar közigazgatás elméletében és gyakorlatában meghatározó a jogias megközelítés, ami ezen a területen az alapvetően jogtudományi szemlélet szinte kizárólagos alkalmazását jelenti. A dolgozat hosszabb, első felében e jogias jelleg empirikus bizonyítékait tekintem át. Ennek keretében vizsgálom a személyi állomány összetételét, ahol a felsőfokú végzettségű köztisztviselők 13%-a, a vezetők 23%-a, a korábbi főtisztviselői karnak pedig 57%-a bírt jogi végzettséggel. A képesítési előírások a felsőfokú végzettséggel betölthető álláshelyek 71%-ának (!) betöltését lehetővé teszik jogászok számára. A vizsgált, közigazgatással foglalkozó tanulmányok mintegy 60%-a kifejezetten jogi irányultságú volt. A közigazgatási alapvizsga tananyag 72%-a meghatározóan jogi tartalmú. A köztisztviselők önreflexiója szerint munkaidejük kétharmadát jogi tevékenységgel töltik (nem pl. közzolgáltatás-szervezéssel, vagy bármilyen egyéb tevékenységgel). A dolgozat utolsó részében hipotéziseket fogalmazok meg arra nézve, hogy a hazai kormányzás számos, huzamosan fennálló, súlyos anomáliájáért miként felelős a jogias szemléletnek ez a dominanciája.

**Kulcsszavak:** kormányzat ■ kormányzás ■ közigazgatás ■ jog ■ jogias közigazgatás

## 1. BEVEZETÉS

Az alábbiakban a *magyar közigazgatás* egy sajátos jellemzőjével, annak úgy-mond *jogias jellegével* foglalkozom. Korábbi kutatásaimra is támaszkodva, alapvetően kvantitatív módon, az empirikus társadalomtudomány módszereivel megkísérlem bizonyítani, hogy ebben a közigazgatásban a jogi, illetve jogtudományi gondolkodás meghatározó szerepet játszik. A záró fejezetben, már a bizonyított állítások világát elhagyva, további kutatást igénylő, ám talán meg-alapozottnak tekinthető hipotéziseket fogalmazok meg arra nézve, hogy a magyar közigazgatás és általában a kormányzati működés anomáliái miként következnek közvetlenül ebből a jogias jellegből.

Elsőként azt kísérlem meg bizonyítani, hogy a közigazgatás (mint a kormányzat adminisztrációja, más kontextusban: az állami bürokrácia) relevan-

ciával bír a politológia számára is. Ezután a közigazgatással kapcsolatos gondolkodás fő irányait mutatom be röviden. A 4-8. pontokban a „jogi” jelenlétét kísérlem meg bizonyítani a közigazgatás működésében. Ehhez előbb a jogászok számarányát (4. pont), majd a jogi szabályozásban megjelenő preferenciákat (5.), a magyar közigazgatás-tudományban jelentkező megközelítésmódokat (6.), a továbbképzési tananyagok tartalmi jellemzőit (7), végül a gyakorlatra és a köztisztviselők „kultúrájára” vonatkozó legfontosabb survey adatokat (8.) mutatom be és elemzem. A 9. pontban néhány olyan jelenséget tárgyalok, amelyek nézetem szerint, s talán az olvasó implicit tudása szerint is jellemzik a magyar kormányzati gyakorlatot, s amelyek érvelésem szerint közvetlen okozati kapcsolatba hozhatók azzal a ténnyel, hogy a magyar közigazgatásról, és a magyar közigazgatásban való gondolkodást szinte teljesen eluralja egy sajátos értelemben vett: kontinentális germán, elméleti-tudományos jellegű, a pragmatizmustól teljesen idegen jogi megközelítés.

## 2. A KÉRDÉS RELEVÁNCIÁJA A POLITIKATUDOMÁNY SZÁMÁRA

A „kormány”, a „kormányzat”, a „kormányzás” hosszú ideje a politikai gondolkodás és kutatás meghatározó témái. A „jó kormányzásról” pedig – bármit jelentsen is ez a fogalom – különösen sokat hallunk manapság, mind kormányzati megnyilatkozásokban, mind szakmai anyagokban. A kormányzati tevékenységben meghatározó a közigazgatás szerepe. Valójában a közigazgatás szerepe általában igen jelentős a kormányzati döntések előkészítésében és döntő jelentőségű azok effektív megvalósításában, vagy azok megszervezésében. A kormányzati döntések előkészítésében, mint azt Aberbach, Putnam és Rockman (1981) kimutatja, meghatározó a minisztériumi bürokráciák szerepe. Ez jóval túlterjeszkedik a szakmai előkészítésen, magában foglalja a politikai egyeztetési folyamat nagy részét, beleértve a szakmai és érdekszervezetekkel való egyeztetést, alkufolyamatot. Miként arra Habermas (1971) már évtizedekkel ezelőtt utalt, a közigazgatás is végeztet közvélemény-kutatásokat egy-egy kormányzati döntésnek a közvéleményre gyakorolt várható hatásairól, valamint a minisztériumi PR- és hasonló osztályokon a döntéseket elfogadtató hatékony kommunikáció megalkotásával is foglalkoznak. Pokol (2006: 261–265.) a törvényelőkészítés folyamatát nemzetközi kitekintésben elemezve bemutatja, hogy a törvények tartalmát valójában a „minisztériumok és más főhatóságok alakítják ki” (261.) és egészen ritka kivételektől eltekintve a kormányok nyújtják be azokat a parlamentnek.<sup>1</sup>

Nem kell talán külön bizonyítani, hogy a *végrehajtó* hatalom aktív, folyamatos működést biztosító adminisztrációja, vagyis a közigazgatás meghatározó szerepet játszik a kormányzati döntések végrehajtásában is. A széles ér-

telemben vett – talán az államhatalmi szervekkel és azok tevékenységével azonosítható – kormányzaton belül pedig azt hangsúlyozzuk, Magyary Zoltán (1942: 42.) fogalmával élve, hogy a közigazgatás a cselekvő állam. Valójában ez az egyetlen államhatalmi szervezetrendszer, amely tényleges, aktív cselekvésre képes; nem egyszerűen papírokat gyárt, hanem direkt módon beavatkozik a társadalmi folyamatokba. Ha tehát a közigazgatást nem elvont alkotmányos, alkotmányjogi aspektusból nézzük, a politikát pedig nem szűkítjük le a pártpolitika, politikai harc, a „politics” értelmére, hanem abba a közpolitikát, a „policy-t” is belefoglaljuk (Bayer, 1999: 21–25.; Gajdusчек–Hajnal, 2000: 17–21.), akkor ebben a közigazgatás az egyik legfontosabb szereplő. A politológusok egy részének figyelmét e tényről talán az vonja el, hogy a közigazgatás szervezetét feltöltő köztisztviselőkkel szemben általánosan megfogalmazott elvárás a demokratikus rendszerekben, hogy politikailag semlegesen működjenek. Ez a semlegesség azonban általában is kérdéses (Aberbach et al 1981; Gajdusчек, 2000: 195–210.) és különösen az a magyar közigazgatásban (Gajdusчек, 2008a). E dolgozatban kifejezetten arra törekszem, hogy megmutassam, hogy egy látszólag szakmai kérdés – a közigazgatásról, annak szerepéről, működéséről az elméletben, és a gyakorlati szakemberek által vallott felfogás – miként vezet alapvető politikai következményekhez, az állam közpolitikai kapacitásának alacsony szintjéhez, nagy mértékben magyarázva a kormányzás gyenge színvonalát.

Érvként érdemes itt még megemlíteni, hogy a mainstream angolszász szakirodalomban az állami bürokrácia vizsgálata a politológiai gondolkodás meghatározó része, sőt ezekben az országokban a *közigazgatási tanszékek is jórészt a politológia tanszékekből nőttek ki* a hatvanas évek táján.

### 3. A KÖZIGAZGATÁSI GONDOLKODÁS GYÖKEREI

A közigazgatás, akár annak elméletét, akár annak gyakorlatát vizsgáljuk, alapvetően eltérő utat járt be az Egyesült Államokban és az európai kontinensen. A közigazgatásról való szisztematikus gondolkodást az Egyesült Államokban elsősorban Woodrow Wilsonnak *A közigazgatás tanulmányozása* című munkájához (1887, 2007) szokták kötni. Nem véletlen, hogy ezzel kezdődik szinte minden, a közigazgatás-tudomány klasszikusait bemutató kötet. Wilson problémafelvetése (a közigazgatásnak meg kell felelnie a demokratikus politikai berendezkedés elvárásainak, de ugyanakkor hatékonynak is kell lennie) kijelölte az egyébként jóval később, nagyjából a hatvanas években önállósodó közigazgatás-tudomány diszciplináris kereteit. Eszerint a közigazgatás-tudománynak két forrásból kell táplálkoznia. Egyfelől a szervezés- és szervezelmélet- és menedzsmenttudományokból. Ez az összetett szó, a *köz-igazgatás* második

elemére, a szervezeti-igazgatási aspektusra reflektál és deskriptív tárgya, illetve preskriptív célja a közigazgatás eredményességére és főleg hatékonyságára irányul.<sup>2</sup> A köz-igazgatás első elemére vonatkozóan elsősorban a politikatudomány szerepe meghatározó. Ez kezeli azt a tényt, hogy ez az igazgatási tevékenység a közszférában, a politikai rendszerben, sőt azon belül is az állami, államhatalmi szervek rendszerében helyezkedik el, aminek egy sor nagyon lényeges következménye van.<sup>3</sup> Az Egyesült Államokban tehát a szervezéstan és a politológia jelenti a közigazgatás értelmezésének gerincét.<sup>4</sup> Ezt egészíti ki a közgazdaságtani megközelítés, amely különösen a közpénzügyekben és a közpolitika elemzésében kap jelentős szerepet. Mindehhez egy erős pragmatikus irányultság kapcsolódik (Garrison, 2000), amely azt hangsúlyozza, hogy a gyakorlati kihívások arra reflektáló – a józan észre (common sense) és nem elvont elméletekre alapozott – gyakorlati megoldásokat igényelnek. Ez szorosan kapcsolódik az angolszász kultúra pragmatikus hagyományaihoz, amely egyébként nemcsak a gyakorlatot jellemzi, hanem egyfajta filozófiai, elméleti háttere is van.

Ez az amerikai megközelítés aztán egyre meghatározóbbá vált *a nemzetközi szakirodalomban* is, amelyet mára lényegében dominál. Európában különösen jól érzékelhető ez a hatás a skandináv és a Benelux államokban, de számos más ország sem tudta kivonni magát alóla,<sup>5</sup> bár a nagyobb közigazgatási rendszerek megőrizték integritásukat.

*Az európai rendszereket* vonva most már górcső alá, itt is számos megközelítésmódot találunk, amelyeket aztán különféle módon lehet csoportosítani. Így például Hajnal (2003) három klasztert különít el a közigazgatási képzési programok elemzése alapján. Eszerint beszélhetünk a menedzsment-orientációról, amely elsősorban Angliát és növekvő mértékben a már említett skandináv és a Benelux régiót jellemzi. Sajátos csoportot alkot a mintaadó Franciaország által kijelölt modell, amelyben a társadalomtudományi megközelítés játszik nagyobb szerepet; az államot és különösen a közigazgatást egyfajta társadalommérnöki szerepkörben értelmezve. Ez érvényesül a déleurópai országokban is. Ezt Lőrincz Lajos *Irányzatok a francia közigazgatás vizsgálatában* című tanulmánya (év nélkül) és Kickert kötete (2008) alapján kiegészíthetjük azzal, hogy a jogi megközelítés is rendkívül fontos ezekben az országokban. Németország és a tradicionálisan német hatás alatt álló országok jelentik a harmadik csoportot, amelyben *a jog, úgy is mint a közigazgatás tudományos vizsgálatának eszköze és úgy is mint a gyakorlatban alkalmazandó legfontosabb szakismeret, meghatározó szerepet játszik. Magyarország kétségkívül ebbe a csoportba tartozik.* Ennek megnyilvánulásait tekintem át az alábbiakban, részben empirikus, statisztikai jellegű adatokra és elemzésekre támaszkodva, részben pedig dokumentumelemzés segítségével.

## 4. JOGÁSZOK A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYÁBAN

A kérdéssel másutt már részletesen foglalkoztam (Gajduschek, 2008a: 146–152). Az utolsó időpont 2004 volt, amikor a köztisztviselők diplomatípusonkénti megoszlásáról még információt lehetett kapni.<sup>6</sup> Ebben az időpontban a jogászok aránya a diplomával rendelkezőkön belül 13% volt. Ez az arány az államigazgatásban (központi/országos közigazgatási szerveknél és ezek területi irodáiban, az ún. dekoncentrált szerveiben) és az önkormányzati igazgatásban is teljesen azonos volt, noha az önkormányzatok elsődlegesen a közszolgáltatások szervezéséért felelnek, míg a köztisztviselők tömegét foglalkoztató dekoncentrált szerveknél a jogalkalmazó feladat tekinthető dominánsnak. A diplomák megoszlása szerint így kevesebb jogászt találtunk ebben az időben a közigazgatásban, mint ahányan „közgazdasági” (≈19%), „mezőgazdasági” (≈17%) vagy „műszaki” (≈15%) diplomával rendelkeztek. Vegyük azonban figyelembe, hogy itt egyetlen egyetemi diploma (jogi) áll szemben számos (főiskolai vagy egyetemi) diplomatípust felölelő csoporttal. Így a „közgazdasági” elnevezésbe beletartozik a közgazdasági egyetemi diploma, a menedzsereket képző főiskolai, de a számviteli főiskolai, stb. diploma is; mérnök pedig lehet üzemmérnök, lehet az informatikustól a gépészmérnökön át az építészmérnökig. Mindamelllett a jogászok a 11 diplomatípust felsoroló táblázatban a 4. helyet foglalják el, úgy, hogy az „igazgatási”-n kívül minden más kategória több, gyakran több tucatnyi diplomatípust foglal magába.

Ezeket az adatokat a hazai történeti trendek elemzésével és a nemzetközi összehasonlító adatok elemzésével keretbe helyezve a következőket állapíthatjuk meg:

- Nemzetközi összehasonlításban a jogászok aránya, legalábbis az utoljára még hozzáférhető adatok alapján egyáltalán nem kiugróan magas, sőt alacsonyabb is, mint a legtöbb, egyébként nem jogias jellegűnek tekintett közszolgálat esetében.<sup>7</sup> Így például a holland közszolgálatban ez az arány 1988-ban 29% volt, Norvégiában hasonló időpontban mintegy 20%, a belga minisztériumokban pedig 33%. Azonban, ahogyan emellett másutt adatszerűen érveltem (Gajduschek, 2010), nem annyira a magyar közigazgatás szükségleteinek, mint inkább sajátos kínálati gazdálkodásának tudható be. Az utóbbi 6 évben, amióta ilyen adat nem férhető hozzá, meggyőződésem szerint a jogászok aránya nagymértékben nőtt a közigazgatásban.
- Ugyanezzel a jelenséggel indokolható a létszámadatok tendenciája is. A rendszerváltozás után, a jogállam kialakítása során a jogászok aránya jelentősen csökkent (az államigazgatásban, ahol erre van adat, 16%-ról 11%-ra), meggyőződésem szerint azért, mert ebben az időszakban a magánszféra számos, nagyon kedvező lehetőséget ajánlott a jogászoknak,



például az ügyvédi működés szabadabbá tételével. Később azonban, a jogászok „túltermelésével”, a karrierutak fokozatos „eldugulásával” a jogászok aránya enyhe növekedésnek indult, 1994 és 2004 között 11%-ról, 13%-ra nőtt, miközben a diplomások aránya is nagymértékben növekedett, így a teljes köztisztviselői karon belül ez a növekedés még erőteljesebb. A tendenciának az ad különös hangsúlyt, hogy a legtöbb európai országban (talán Olaszország az egyetlen kivétel) ez az arány határozottan csökken, Norvégiában például ötven év alatt 70-80%-ról 20%-ra.

- Nyilvánvaló, hogy Magyarországon elsősorban a jogi (jóval kisebb mértékben a közgazdaságtani is) szakképzettség predesztinál generalista szerepkörre és egyben vezető beosztásra is (Gajdusчек 2008a: 217–235). Így míg a beosztott köztisztviselői állományban a jogászok aránya 13% volt 2004-ben, addig a vezetők 23%-a, a közszolgálat elitjének szánt főtisztviselői karnak 57%-a (!) rendelkezett jogi diplomával. (Ugyanezen karon belül igazgatási diplomával mindössze 6% bírt.)
- A jogi diploma „ereje” más diplomatípusokkal szemben mutatkozik meg igazán. Így például par excellence államigazgatási diplomával a köztisztviselőknél is csak 6%-a rendelkezett, ami még akkor is meglepő, ha tudjuk, hogy ezen a területen ekkor még csak főiskolai diplomát adtak ki.<sup>8</sup> Még figyelemre méltóbb a – mint láttuk, a közigazgatásról való nemzetközi gondolkodásban meghatározó – menedzsment, politológiai, illetve más társadalomtudományi diplomák (diplomások) helyzete. E diplomák ugyanis meg sem jelennek önállóan a statisztikákban. A menedzsmentképzés valószínűsíthetően egy nagyon kis szegmentuma a statisztikákban „közgazdasági” címszó alatt futó csoportnak. Ennél is szembetűnőbb, hogy a politológia, szociológia nemcsak, hogy nem jelenik meg önálló területként, de a társadalomtudományok is a bölcsész-kategórián belül jelennek meg, ismeretlen arányban keveredve például a történelem, nyelv-tanár, irodalom szakokkal. Az adatgyűjtés kategorizálásának ezt a nemzetközi perspektívából nehezen magyarázható jellemzőjét lényegében indokolja, hogy az ilyen tágran értelmezett „bölcsészek” aránya is mindössze 6% volt 2004-ben is, ami így is jelentős növekedés az 1994-es 2%-os adathoz képest, noha tömegében alighanem szintén a máshol elhelyezkedni nem tudó bölcsészek közigazgatásba áramlásának tudható be.

## 5. A JOGI SZABÁLYOZÁS ÁLTAL TÜKRÖZÖTT PREFERENCIÁK

A közszolgálati tisztviselőkkel szembeni képesítési követelményeket a 9/1995-ös kormányrendeletet felváltó 29/2012-es kormányrendelet szabályozza. A rendelet összesen 213 felsőfokú végzettséggel betölthető posztot nevesít. Ebből

151 tölthető be jogász végzettséggel,<sup>9</sup> ami így az összes nevesített közigazgatási poszt 71%-a (!), vagyis *alig lehet olyan posztot találni, amelyre e diploma ne predesztinálna*. Érdemes megjegyezni, hogy e jelenség már a korábbi szabályozásban is érzékelhető volt, de ott a posztoknak még „csak” 60%-át tölthették be jogászok. Mintegy összehasonlításként megemlítjük, hogy igazgatásszervező (vagyis kifejezetten közigazgatási) diplomával 41 posztot (19%), valamilyen közgazdasági jellegű végzettséggel 78 posztot (37%), szociológus diplomával 30, politológus diplomával összesen 7 posztot lehet betölteni. Az e képzettségekkel betölthető posztok aránya a korábbiakhoz viszonyítva lényegében változatlan maradt vagy csökkent, az államigazgatási diploma esetében jelentősen (a korábbi 64-hez képest), noha időközben a képzés egyetemi szintűvé emelkedett. Egyes pozíciók esetében a jogi szakképzettség külön törvény által megkövetelt. Így például önkormányzat jegyzőjének igazgatásszervezői vagy jogi diplomával kell rendelkeznie.

Az általánosan kötelező továbbképzések, a közigazgatási alap-, és szakvizsga tekintetében a felmentési okok sokatmondók. Az alapvizsga letétele alól felmentést élveznek az igazgatásszervező és a jogász diplomával rendelkezők, míg a szakvizsga letétele alól a jogi szakvizsgával rendelkezők – noha az elnevezésen kívül a két „szakvizsga” között sem tartalmában, sem módszerében nincs semmi lényegi hasonlóság.<sup>10</sup>

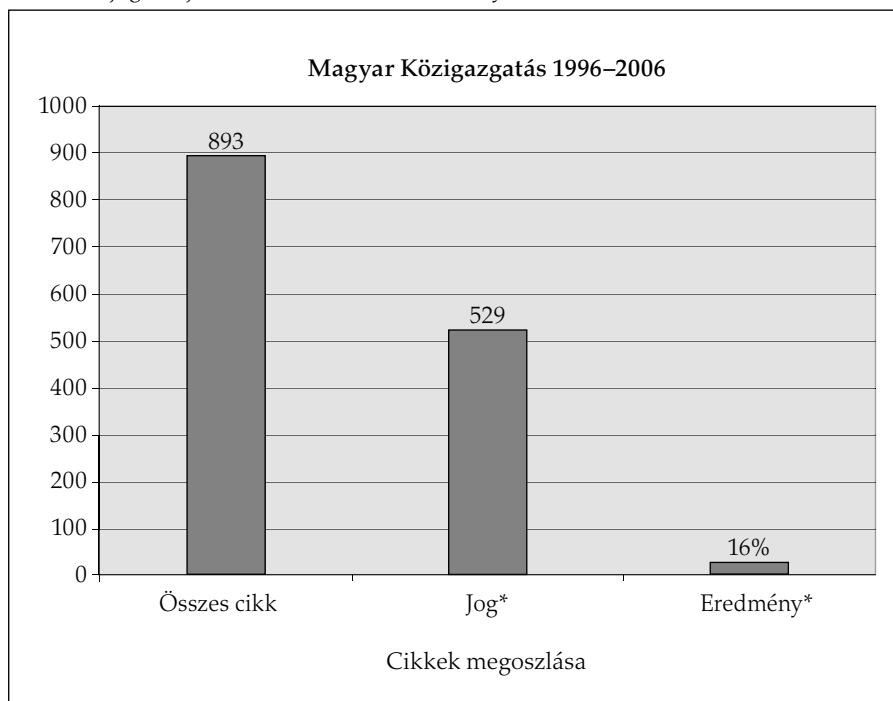
## 6. A KÖZIGAZGATÁS TUDOMÁNYOS VIZSGÁLATA

Azt a kérdést, hogy a közigazgatás tudományos vizsgálatában milyen mértékben jelennek meg a jogi aspektusok, empirikus eszközökkel, a Magyar Közigazgatás című folyóirat 1996–2006 közötti számaiban megjelent cikkek, pontosabban (és szűkebben) e cikkek címeinek egyszerű elemzésével végeztem el. A folyóiratot széles körben a hazai közigazgatási szakirodalom legmeghatározóbb periodikájának tartották, viszonylag nagy példányszámmal és széles terjesztési bázissal. A lap több évtizedes működést követően, nem sokkal 2006 után megszűnt.

A vizsgálathoz a MATARKA adatbázisból lekértem a folyóirat fenti évfolyamainak cikkeit, majd egy egyszerű, mondhatnánk primitív kulcsszavas keresési módszert alkalmaztam. Az adatbázisban megtalálható, tanulmányként értelmezhető cikkek címeiben egyszerűen rákerestem a „\*jog\*” kifejezésre. Így ennek a kifejezetten közigazgatási tematikájú folyóiratnak minden olyan tételét sikerült azonosítani, amelynek címében a jog kifejezés valamilyen módon, önállóan, vagy olyan szóösszetételben, mint jogszerűség, jogállamiság, jogalkalmazás, joghatóság, közjog, eljárásjog, stb. megjelenik. Ezeket a dolgotokat talán nem elfogadhatatlan leegyszerősítéssel olyanak tekintet-

tem, mint amelyek meghatározó, de legalábbis nem elhanyagolható mértékben jogi megközelítést alkalmaznak. Ezzel szemben egyfajta „ellenhipotézisként” rákerestem mindazon tanulmányokra, amelyek bármilyen formában tartalmazzák az \*eredmény\* (pl. eredményessége), a \*hatékony\* (pl. hatékonyság), vagy a \*teljesítmény\* kifejezéseket. Az elemzés eredményét az 1. ábra foglalja össze.

1. ábra. A jog kifejezést tartalmazó cikkek aránya.



Az adott időszakban megjelent 893 tudományos közlemény közül mindössze 28 tartalmazta az \*eredmény\*, \*hatékony\*, \*teljesítmény\* kifejezéseket. Érdemes megjegyezni, hogy 28 ilyen cikk mintegy harmada (9) az egyéni teljesítményértékeléssel, alapvetően annak jogi szabályozásával foglalkozott. Ezzel szemben 529 cikk, az összes közigazgatással foglalkozó publikáció mintegy 60%-a tartalmazta a \*jog\* kifejezést.<sup>11</sup> A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy a hazai közigazgatás-tudomány a közigazgatást szinte kizárólag a jog szemszögén keresztül vizsgálja. A címek – és egyébként a véletlenszerűen áttekinthető cikkek tartalma – arra is utalnak, hogy a jogi aspektus alapvetően az írott jogra, annak spekulatív-elméleti (ritkábban dogmatikai, gyakrabban pozitivistá) elemzésére szorítkozik, anélkül, hogy a közigazgatási jogalkalmazás tényleges jellemzőire és társadalmi hatására figyelmet fordítanának a szerzők.

Ez utóbbi téma, vagyis a közigazgatási jogalkalmazás tényleges működése általában kívül esik a jogász érdeklődésén.

A maga módján még jellemzőbb, hogy az e dolgozat írásával egy időben örvendetes módon újjáalakuló, húsz fős *MTA Közigazgatás-tudományi Albizottságának minden tagja jogász*, bár nem feltétlenül közigazgatási jogász (legalább ennyi alkotmányjogász, valamint a pénzügyi és a nemzetközi jogász tagja van) de feltétlenül jogász.

## 7. TUDOMÁNYTRANSZFER A GYAKORLATBA: KÖZIGAZGATÁSI KÉPZÉS

Az elmélet átültetése a gyakorlatba számos módon történhet. A legjobban megragadható két terület a közigazgatás fejlesztése és, alighanem nagyobb súllyal és hatással, a köztisztviselői képzés-továbbképzés rendszere.

A közigazgatás korszerűsítésének ilyen jellegű elemzését már korábban elvégeztem, bár más elemzési kategóriákat használva (Gajduschek, 2006). Ehhez a közigazgatás korszerűsítésére irányuló hat kormányhatározatban (1992, 1996, 1999, 2001, 2003, és 2005) összesen 346 határozati elemet vizsgáltam meg. Végső soron azt találtam, hogy ezek 71%-ában a jogias szemlélet jelenik meg; szembeállítva ezt az Új Közmenedzsment szervezeti-szolgáltatási hatékonyságra koncentráló (18%), valamint a közpolitikai szemlélet társadalmi hatásokra és eredményekre koncentráló (11%) megközelítésével.<sup>12</sup>

Lényegesebb ennél a képzés és továbbképzés áttekintése. A kifejezetten közigazgatási képzés központi intézménye a Tanácsakadémián létrejövő, már kifejezetten nappali, főiskolai szintű képzést nyújtó Államigazgatási Főiskola volt, amely néhány évtizeddel később egyetemi szintűvé vált, s amely most a Nemzeti Közszerződési Egyetem karaként működik. Noha ezt az állítást itt nem tudom empirikus adatokkal igazolni, mindazok, akik ismerik a képzés tartalmát, tudják, hogy a tananyag meghatározó része jogi jellegű volt és bár csökkenő mértékben, de maradt is. Olyan szakterületeket is, mint amilyen a költségvetési tervezés, a közszolgáltatások szervezése, a különféle szakpolitikai területek (szociálpolitika-szociális igazgatás, oktatás-politika/igazgatás, energia-politika/igazgatás) vagy éppen a közigazgatás társadalmi funkciói, alapvetően jogi kontextusban tanítanak. Más, egyértelműen nem jogi tárgyak (szervezés-menedzsment, kommunikáció) mennyisége viszonylag csekély. Az intézmény így hosszú ideig egyfajta kisjogként működött, és ez a jellemző a mai napig érzékelhető.

Empíriával jobban alátámasztható értékelést adhatunk a közigazgatási továbbképzésről, különösen az általánosan kötelező alap- és szakvizsgarendszerhez kapcsolódó képzésről, amit számos munkánkban vizsgáltunk, nemzetközi összehasonlításban is (Gajduschek–Hajnal, 2000, 2001, 2002).

Azt találtuk, hogy a továbbképzési tananyagok kifejezetten *csak ismeret átadására törekcsenek, sem képességfejlesztésre, sem attitűdformálásra nem*, noha ez a tréningek másik két lehetséges célja, s a nemzetközi trendek egyértelműen ez utóbbiak irányában való elmozdulást jelzik. A képzés ehhez igazodóan jól tükrözve az egyetemi jogi képzés jellegzetességeit, „az előadó előad, a hallgató hallgat” elvre épül. *A tananyagok mind tartalmukban, mind struktúrájukban, mind fogalomhasználatukban és nyelvezetükben alapvetően jogi jellegűek; azokat szinte kivétel nélkül jogászok írták*, gyakran a jogi alapismeretek meglétét mintegy természetesnek véve.<sup>13</sup>

A jelenleg (2012 szeptember) használt tananyag rövid tartalomelemzése jól mutatja a jogias szemlélet jelenlétét és annak sajátos következményeit a tananyag struktúrájára. Ehhez a Közigazgatási alapvizsga tankönyvet (2012) tekintem át.

A szerzői gárda felsorolásában 26 név szerepel, közöttük négy főnek a neve előtt nem áll a DR. jelzés, ami itt nyilván a jogi végzettség meglétére utal. Az újabb kiadás összeállítását, a szükséges javításokat, a tankönyv szerint a „tananyag hatályosítását” (sic) végzők között ez az arány már csak 1:11. Mint látható a tananyag módosítását a szervezők szerint is kizárólag a jogszabályi változások indokolják (nem például a szöveg hasznosabbá, tanulhatóbbá tétele), az viszont feltétlenül. A jogszabályok ugyanis állandóan változnak, s gyakorta 180 fokkal, amihez az anyagot hozzá kell igazítani. Az a kérdés, hogy ha (a) a jogszabályok ennyire változnak, és (b) ilyen vizsgára viszont csak egyszer kerül sor, amikor ezeket meg kellene tanulni és memorizálni (értsd bemagolni), akkor a közszolgálati tisztviselők néhány év múlva teljesen elavult tudással rendelkeznek majd, ezt fogják alkalmazni a gyakorlatban, úgy tűnik nem problematizálódott a vizsgarendszer mintegy 20 éves fennállása alatt. Talán mert tudható, az érintettek gyorsan el is felejtik, amit a vizsgára bebifláztak.

Nézzük most már az átadott tananyag struktúráját! Hogyan értelmezhető a jogi – nem jogi intervallumban a könyv 179 oldalas tananyaga?

24. oldal: Egyértelműen, már a címből is láthatóan tiszta jogi tartalom. Címek: „Jogi és alkotmányos ismeretek”; „Jogi szabályozás”; „Jogalkalmazás”.

104. oldal: Noha a cím nem utal egyértelműen a jogi jellegre, a tartalom mégis teljes egészében vagy túlnyomó részben jogi jellegű. Címek: „Államszervezet”, amely az Alaptörvény alapján és azt gyakran idézve írja le az állami szerveket; „A közigazgatás intézményrendszere és jogi alapfogalmai”, szintén jogi keretben és a folyamatosan jogszabályokra visszahivatkozva mutatja be a közigazgatás szervezetét; „Közszolgálat”, a közszolgálati törvény ismertetése; „Közigazgatási eljárás”, az eljárási törvény ismertetése; „Államháztartási és költségvetési ismeretek”, az államháztartási törvény ismertetése; „Információbiztonsági és adatvédelmi ismeretek” a vonatkozó törvény, valamint a kapcsolódó kormányrendelet bemutatása;

45. oldal: Kevésbé jogi tartalmú szövegek. Bár ezek is utalnak jogszabá-

lyokra, sőt szó szerinti hivatkozást is találhatunk, mégsem tekinthetők alapvetően jogi jellegű tananyagoknak. Címek: Közszolgálati etika; Közigazgatás-fejlesztési stratégia; Európai uniós alapismeretek.

6. oldal. Egyértelműen nem-jogi ismeretek. Cím: A szervezeti működés hatékonysága.

Jól látható tehát, hogy a szöveg túlnyomó része egyértelműen jogi tartalmú és mindössze egészen minimális rész (3%) tekinthető tisztán nem jogi jellegűnek.<sup>14</sup>

A jogi szemléletnek megvannak a következményei a szöveg struktúrájára, alkalmazhatóságára nézve is. Mindez egyes pontokon túlmutat a továbbképzés rendszerén, amennyiben – véleményem szerint – jól mutatja a jogi logika alkalmazásának abszurditását egyes esetekben a közigazgatási környezetben.

Így például a jogi szemléletet követve, vagyis igazodva a jogszabályi hierarchia logikájához, az alkotmány kitüntetett, mintegy minden más jogszabályt konstituáló szerepéhez, valamint a jogági megoszláshoz, a szöveg a közigazgatás szervezetrendszerét lényegében kétszer tárgyalja. Egyszer az alkotmány tárgyalása során az „Államszervezet” címszó alatt, majd külön „A közigazgatás intézményrendszere...” címszó alatt. Így aztán a „Kormány” alcímmel találkozhat a tanuló a 24–25., és később az 51–52. oldalakon. Ugyanez áll az önkormányzatokra is.

Az egyes szervezetek bemutatása szintén a jogi logikát követi. Tipikusan, bár nem egységesen, a következők szerint: (a) a szerv, entitás (pl. köztársasági elnök; továbbiakban: szerv) létrejötte (ki, hogyan hozza létre v. nevezi ki); (b) a szervezeti felépítés; (c) a szervezet megszűnése, illetve a résztvevők megbízatásának megszűnése; (d) hatáskörök, (e) eljárási szabályok. Ezzel a tárgyalásmóddal a közigazgatási képzés keretében több probléma is van. *A jogi szöveg megnehezíti a tisztviselő számára a megértést*, ami általában értelem nélküli bemagoláshoz vezet.

Az információk sorából *nem lehet elkülöníteni az igazán fontos és a lényegtelen elemeket*. Így például egyes szervek kapcsán a jogszabály taxatív felsorolja ezek hatásköreit, amit a tankönyv egy az egyben átvesz. A számos elemből az adott szerv energiáinak túlnyomó részét egyre, vagy csak néhányra fordítja. Az azonban, hogy mi a lényeges, vagyis, hogy ténylegesen, társadalmi hatását és funkcióját tekintve a szerv „mire van?”, a felsorolásból nem tudható meg, sőt a – természetsszerűleg „súlyozatlan”, illetve a sajátos jogi logikát követő – felsorolás azt kifejezetten eltakarja. Jól mutatja ezt a helyzetet a könyv 59. oldalán található 12 elemű lista, amely az önkormányzatok hatásköreit mutatja be. A hozzáértők – de nem a képzésen részt vevő kormánytisztviselők – pontosan tudják, hogy a lista legutolsó, egyébként abszolút semmitmondó („egyéb”) eleme az, amely az önkormányzatok tevékenységének több mint 90%-át jelenti. Ugyanez mondható el a jegyző hatásköreinek hetes felsorolásáról, ahol szintén az utolsó („egyéb”) elem a meghatározó a gyakorlatban.

Ráadásul ezen információk túlnyomó része a közszolgálati tisztviselő számára *teljességgel szükségtelen* ahhoz, hogy munkáját jól el tudja látni. Gondoljunk bele, valójában még annak a szervnek kapcsán sincs szüksége ezen ismeretek jelentős részére (szerv létrehozásának, megszüntetésének jogi menete, jogi hatáskörei általában, stb.), amelyben dolgozik. Ehhez képest például meg kell tanulnia a köztársasági elnök miniszteri ellenjegyzés nélkül (12 elemű felsorolás), és miniszteri ellenjegyzéssel (9 elemű felsorolás) gyakorolható hatásköreit.<sup>15</sup>

A szövegben nagy számban alkalmaznak *jogi szakkifejezéseket*, amelyek tudását, legalábbis implicit módon adottnak veszik. Így folyamatosan megjelenik a szövegben a „hatáskör” fogalma, aminek azonban tartalmát, jelentését csak a 106. oldalon magyarázzák meg.

Talán a példák alkalmasak voltak annak érzékeltetésére, hogy a jogi tartalmú és formájú továbbképzés nem egyszerűen csak képzéstechnikai problémákat vet fel (a megértés hiánya, a készségszintű kompetenciák elsajátításának eleve kizárt volta, értelmetlen magolásra késztetés, elavult joganyag későbbi alkalmazása, stb.), hanem azt is *tükrözi, hogy a tisztán jogtudományi megközelítés milyen mérhetetlenül alkalmatlan a modern közigazgatás megértésére, leírására és javítására is.*

## 8. A NEHEZEN MEGRAGADHATÓ: KÖZIGAZGATÁSI GYAKORLAT ÉS GONDOLKODÁS

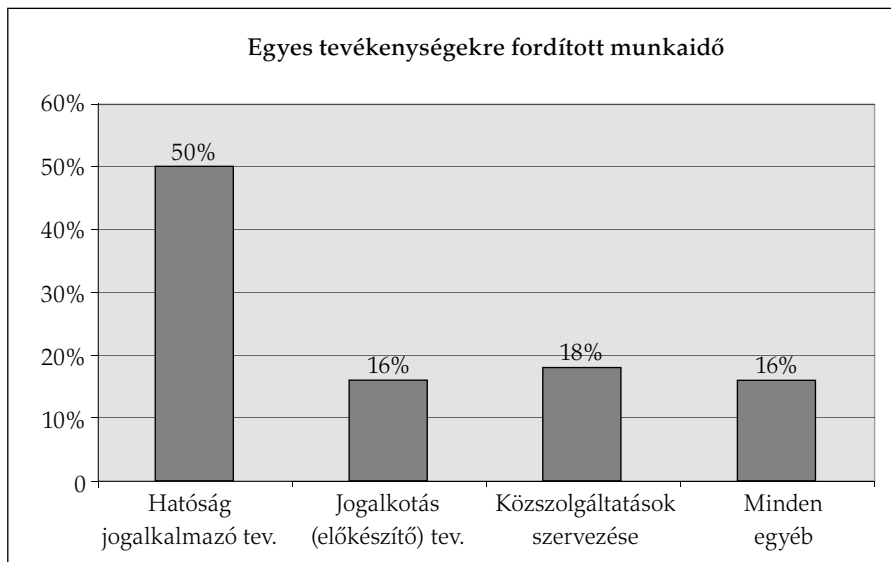
Míg a szakfolyóirat cikkei és a kormányhatározatok vagy akár a köztisztviselői továbbképzések tartalma, már csak szöveges dokumentum jellegük miatt is viszonylag könnyű, és átlátható kutatási terepet jelentenek, a közigazgatás gyakorlatáról, s különösen a közigazgatási kultúráról ez egyáltalán nem mondható el. A közigazgatás óriási, rendkívül kiterjedt, összetett és heterogén szervezet- és feladatrendszer, amely már ezért is nehezen ragadható meg az empirikus társadalomtudomány eszközeivel. Ráadásul a valóság feltárása e területen a részvevők ellenérdekeltsége miatt is meglehetősen nehézkes. Éppen ezért, korábbi kutatásaimra támaszkodva csak néhány olyan elemet emelnék ki, amelyek arra utalnak, hogy a közigazgatás gyakorlatában is alapvetően jogias szemlélet dominál.

Amikor magukat a köztisztviselőket kérdeztük arról, hogy milyen szakértelemre van szükség a közigazgatásban, akkor *a jogi ismereteket rangsorolták első helyre* (3,1 átlagos rangsorszámmal), valamivel megelőzve a speciális szakismeretek (pl. egészségügyi igazgatásban egészségügyi, műszaki igazgatásban mérnöki) fontosságát is (3,16). Minden más ismeretkör, de különösen a társadalomtudományi ismeretek ehhez képest jóval hátrébb sorolódtak.<sup>16</sup>

Amikor pedig ugyanebben a vizsgálatban azt kérdeztük egy strukturált kérdés keretében a köztisztviselőktől, hogy munkájuk miként oszlik meg a

különféle feladatok között, akkor a 2. ábrában bemutatott válaszarányokkal találkozunk.

2. ábra. Köztisztviselők arról, hogy milyen feladatokat látnak el (előre megadott válaszalternatívákkal)



A köztisztviselők önreflexiója szerint tehát *teljes munkaidejük pontosan kétharmadát (66%) jogi jellegű tevékenységre fordítják*. Minden másra, így a közszolgáltatások szervezésével kapcsolatos feladatokra is csak munkaidejük egyharmada jut. Az adatokat még megdöbbentőbbé teszi, hogy a jogászok esetében ez az arány alig valamivel magasabb (68%), mint az átlag. Másként fogalmazva: *a különféle képzettséggel rendelkező köztisztviselők – saját önreflexiójuk szerint – majdnem ugyanannyit „jogászoknak”, mint maguk a közigazgatásban foglalkoztatott jogászok*. Valóban ez a személyes – empirikus alapossággal aligha megragadható, ám ettől talán még érvényes – benyomásom is. A magyar közigazgatásban, töltsön be valaki bármilyen posztot, bármilyen előképzettséggel, előbb-utóbb elkerülhetetlenül „eljogászosodik”. Érdeemes ennek kapcsán arra is utalni, hogy az önkormányzati dolgozók esetében a „jogi jellegű tevékenységre” fordított munkaidő aránya szinte megegyezik az átlaggal (65%), noha az ekkor hatályos önkormányzati törvény deklarált céljai, az általános tudományos felfogás, valamint a lakossági elvárások szerint is, az önkormányzatok elsődleges feladata a helyi közszolgáltatások szervezése, biztosítása lett volna. Ennek az önkormányzatok szakmai apparátusának önképe a leghatározottabban ellentmondott.



## 9. KÖVETKEZTETÉSEK: A JOGIAS SZEMLÉLET HATÁSA A KÖZIGAZGATÁSBAN

Úgy tűnik tehát, hogy *a magyar közigazgatást, annak elméletét és gyakorlatát egyaránt a jog, illetve a jogtudományi megközelítés dominanciája jellemzi*. Ezen a jogias megközelítésen belül is további leszűkítést kell tennünk, *amennyiben a „jog” itt az „írott jog”, a papíron létező jog, vagy az angol kifejezést használva a „black letter law” értelmében van jelen*. A valódi jogász terrénuma a tiszta jog, a leírt jog. Mindaz, ami ez előtt van (a jogalkotás folyamata) és főleg ami ezen túl van, nevezetesen a jog alkalmazásának gyakorlata, s még tovább a jog társadalmi hatása nem bír relevanciával.

A közigazgatás kifelé irányuló, úgynevezett szakirányú tevékenységét talán két nagy területre oszthatjuk: a hatósági jogalkalmazó és a közszolgáltatásokat szervező tevékenységre. Ez a felosztás persze túlzottan leegyszerűsítő, de éppen ezért jól kezelhető, és az esetek többségében jól alkalmazható is.

Állításom szerint a fent vázlatosan jellemzett „tiszta jogi” szemlélet dominanciája a magyar közigazgatásban mindkét területen súlyos anomáliákat generál. A *közszolgáltatások* természetesen felfoghatók jogalkalmazásként is. Az általános iskolákban a közoktatási törvényt, a szakorvosi rendelőkben az egészségügyi törvényt, a hajléktalanszállókon a szociális törvényt hajtják végre, stb. Mindez elméletileg jól kezelhető is. A közigazgatási gyakorlatban ugyanakkor meglehetősen problematikus az ilyen szemlélet. Aligha szeretnénk, hogy az orvos a törvényt hajtsa végre, jobban örülünk, ha meggyógyít, ahogy a tanár is inkább jól tanítsa, nevelje a gyermekünket, minthogy a lehető legpontosabban hajtsa végre a közoktatási törvényt. A közszolgáltatások területén a jogi szemlélet, az abban foglalt emotív és evaluatív elemek (vagyis a jogi szemlélet által generált attitűdök miatt) az ügyfél-orientáció, *a szolgáltató szemlélet gátja*. Nem véletlen, hogy a magyar közszektorban ezek a szlogenek hosszú évtizedek óta (már jóval a rendszerváltozás előtt is) jelen vannak, anélkül, hogy tényleges áttörést sikerülne elérni.<sup>17</sup> Összegezve, a közszolgáltatások területén, ami egyébként ma már a közszektor tevékenységének – akár létszámban, akár költségvetési kiadásban mérjük – túlnyomó részét teszi ki *a tiszta jogi megközelítés inadekvátnak tűnik*. Többen éppen ezzel magyarázzák, hogy számos európai országban is gyengül ez a szemlélet.

Ugyanakkor azt várhatnánk, hogy a jogi megközelítés adekvát, sőt előnyös *a hatósági jogalkalmazás területén*. Jómagam azonban már korábban amellet érveltem, hogy ez nincs így (Gajdusчек, 2008b: 218–237). Épp ellenkezőleg, ez a fajta tiszta, a magyar jogászok többsége számára mintát jelentő jogász-professzorokat jellemző gondolkodásmód valójában *ellehetetleníti a hatékony jogalkalmazást*. Anélkül, hogy ennek az állításnak a bizonyítását megkísérelném, pusztán néhány szempontot villantok fel, amelyek legalább részben magyarázzák a jogias szemléletnek a *jogalkalmazás elképesztő eredménytelenségében* (Gajdusчек, 2008b: 343–345.) játszott szerepét Magyarországon.

A jognak ez az elmélete logikailag zárt, vagy legalábbis arra törekszik, ami egyben a jogi gondolkodás logikai szépségét is adja. Ehhez azonban az szükséges, hogy ez a fajta jogtudomány kifejezetten a jogi szövegekkel foglalkozzék, függetlenül az ilyen értelemben felfogott jog társadalmi környezetétől. Csak a jogi szövegek rendszerére nézve lehet a jogi logikának megfelelő vizsgálódást elvégezni. A valóság bármiféle belekeverése megtöri a rendszer belső zártágát és a jogi logika (jogdogmatika) alkalmazásának lehetőségét. Márpedig ez a jogtudomány kizárólagos terrénuma és a jogi professzió alapja.

- A jog érvényesülésével *kapcsolatban ez az elmélet azt vallja, hogy a jog általánosan kötelező normajellege miatt automatikusan érvényesül is*. Ha ez mégsem következik be, akkor más jogi szabályok lépnek be, amelyek szankcióval vagy más módon kiváltják a jogkövetést. A jogi szöveg tehát önmagában hordja saját társadalmi megvalósulását, vagyis a norma elfogadása önmagában elég a kívánt társadalmi hatás kiváltásához. Ebből következően:
  - o Nem szükségesek további lépések a jog érvényesüléséhez. A kormányzati tevékenység esetében tehát *nincs szükség a végrehajtás tervezésére*: a szükséges erőforrások (személyzet, technikai, szervezeti, képzési háttér, pénzügyi források, stb.) számbavételére és biztosítására, a folyamat részletes tervezésére. – Mindez nagyon gyakran, tapasztalatom szerint az esetek többségében, valóban nem is történik meg Magyarországon.
  - o Mivel a jogszabályok automatikusan végrehajtnak, *nincs szükség a tényleges végrehajtás meglétének ellenőrzésére, a felmerülő problémák nehézségek áttekintésére*. – Ez a funkció szintén hiányzik Magyarországon. Egyszerűen nincsenek olyan módszerek és intézményes fórumok, amelyek a végrehajtás során keletkező fontos tapasztalatokat összegyűjtik, elemzik és becsatornázzák a későbbi jogalkotási folyamatba. A monitoring és programértékelés (evalváció), a szó átvitt értelmében is, idegen fogalmak a magyar közigazgatásban, olykor az EU furcsa elvárásaiként jelentkeznek. Nem történik meg tehát a jogszabályok megvalósulásának ellenőrzése és különösen nem a társadalmi hatások számbavétele.
  - o Mindez *sajátos játszmát tart fenn*, amely a hatalmi pozícióban lévő résztvevőknek meglehetősen előnyös. A politikusok a jogalkotással tudnak szimbolikusan, és így a közvélemény előtt meggyőző erővel kezelni olyan társadalmi problémákat, amelyek tényleges kezelése lassú és igen költséges feladat lenne. Így viszont elmondhatják, hogy határozottan, gyorsan és igen hatékonyan, a jog erejével léptek fel. Később, amikor kiderül, hogy a jogszabályok nem érik el az ígért hatást, a politikai és a közigazgatási csúcvezetők a felelősséget az alárendeltre, a legalsó szintű végrehajtókra tolhatják, akik nem tartották be az előírásokat,

„bűnös módon megszegték a törvényt”, stb. – A játék minden lényeges szereplő számára előnyös, csak a beosztott hivatalnokok és az érintettek járnak rosszul, de nekik ebben a játékban nem osztottak lapot, amiről a jogias megközelítés szintén gondoskodik.

- A szükséges korrekciók már csak ezért sem tehetők meg, mert a jogias közigazgatásban *a kommunikáció nyelve is jogi*. Ezen a nyelven egyszerűen *lehetetlen tényleges problémákat kezelni, megbeszélni*. A közterület felügyelő, az ügyintéző „a hatályos szabályoknak megfelelően jár el”, „felszólítja [...]”, az előírás szerinti intézkedést foganatosítja, szükség esetén a rendőrség segítségét kéri, stb.” Ebben a beszédmódban egyszerűen nem tárgyalható, igazgatási dokumentumokban nem rögzíthető az a tényleges-tipikus élethelyzet, amelyben a jogot alkalmazni kellene, egyszerűen mert nem mondható ki, hogy „csúnyán beszélnek velem, félrelekkik, leköpik”, hogy inkább félrenéz, hogy ne kelljen vállalni a konfliktust.
  - o Nem kommunikálható a tényleges helyzet, mert *esetleg valamilyen jogsértéssel is vádolná magát* az, aki, amikor félrelekktek, nem megfelelően járt el (akár fellépett a lökdöső ellen, akár nem), vagyis aki a tényekről beszél.
  - o De főleg nem kommunikálható, mert ebben a világban a szakmaiság nyelve a jogi nyelv. *Amikor valaki a valóságot írja le*, ahogyan az van, egyszerű szavakkal, akkor kilép ebből a nyelvi kódból. Így azonban *dilettánsként nyilatkozik meg: a szakmában irrelevánsnak tekintett kérdésekről beszél, nem a szakmai gondolkodásmódot és terminológiát használva*. A dilettantizmusnak pedig minden szakmában szankciói vannak. Ebben a közigazgatási kultúrában egyszerűen elképzelhetetlen, hogy a közigazgatás-tudomány olyan alapművei, mint a Street-level Bureaucracy (Lipsky, 1980), vagy az Implementation (Pressman-Wildavsky, 1973)<sup>18</sup> megszülessenek, mivel azok a tényleges – a jogi szabályozástól jórészt eltérő – folyamatok leírásán, elemzésén és értelmezésén alapulnak. Tapasztalatom szerint ebben a környezetben egyszerűen lehetetlen kimondani, hogy a „dolgok valójában hogyan vannak”. Ami persze *számos szereplőnek szintén nagyon előnyös*, hiszen egy nyilvánvalóan diszfunkciókkal küzdő rendszerben a valóság kizárása a rendszerről folytatott diskurzusból óriási előnyt jelent a rendszer irányítói és résztvevői számára.
- Mint az alapvizsga- és szakvizsgaprogramok bemutatása során is láttuk, a (tovább)képzés *alapvetően a jogi szabályozás alapjainak megismertetésére irányul*, ezzel kívánja a köztisztviselőket munkájukban segíteni. A képzés tehát: (a) alapfokú (b) jogi tudást és (szinte) csak azt ad. Ennek kapcsán érdemes utalni arra, hogy számos olyan kérdésben, amellyel az ügyintézők naponta találkoznak, *éles jogi viták dúlnak, mind a jogtudo-*

*mányban, mind a bírói jogalkalmazásban.* Így például abban az igazgatási gyakorlatban meglehetősen gyakran jelentkező kérdésben, hogy ha egy helyiségbe ellenőrzés céljából az ügyintézőnek be kell lépnie, ám a bejáraton lakat van, akkor a lakat leverhető-e, hosszú éveig éles vita volt a jogászprofesszorok között. Az ügyintéző viszont jogi felelősséggel tartozik a döntéséért, amit a helyiség használója érvényesíthet is (ha leveri a lakatot), de az ellenérdekű fél is megteheti (ha nem veri le). Hasonló helyzet áll elő, ha mint láttuk, ellökik, ha fel kell lépni az utcán vizelő vagy a hangos házibulit tartó, stb. személyekkel szemben.

- o Már megszerzett jogi ismeretei, aminek túlnyomó részét már régen elfelejtette (Gajdusчек–Hajnal, 2000: 8–11.), arra mindenképpen figyelmeztetik, hogy *bármilyen cselekvés jogilag „problematikussá” válhat,* és az óriási, szövevényes, állandóan változó joganyag mellett még a képzett jogász sem tudhatja biztosan, hogy mikor jár el helyesen. Az egyetlen biztos megoldás, ha nem jár el, azért ugyanis – legalábbis ellenérdekű fél híján, amikor tehát tisztán a köz érdekében járna el – nem fogják felelősségre vonni. *A jogi „alaptudás” tehát olyan attitűdöt formál, ami azt üzeni: nem értesz hozzá, ne kockáztass, lehetőleg ne tégy semmit.*
- o *A felmerülő problémák túlnyomó részét persze meg lehetne oldani egyszerűen is, ha azt nem transzformáljuk jogi problémává. Ám (a) a köztisztviselőt arra tanítják, arra kondicionálják, hogy jogi problémává transzformálja a problémákat, és (b) nem rendelkezik a problémamegoldás semmilyen más, a társadalmi együttélésben gyakran használt eszközével.* Az Egyesült Államokban pl. a rendőrök és az ügyfelekkel kapcsolatba kerülő hivatalnokok, de a magyar banki ügyintézők képzésében is, a személyközi kapcsolatok, a kommunikáció, a konfliktuskezelés a képzés meghatározó elemét jelentik, legalább annyira, mint maguk a tartalmi feladatok, annak szabályai. A dühös ügyfél lecsillapításával, a hangosan házibulizókkal való megfelelő fellépéssel a problémák nagy része könnyen megoldható lenne. Európa számos országában a közigazgatási ügyintézés is abba az irányba halad, hogy a jogi eljárásokat előbb egy informális, egyeztető szakaszban próbálják meg kezelni, az esetek jelentős részében sikerrel, úgy, hogy a közérdek érvényesülése mellett a felek is elégedettebbek a megoldással. A jogias rendszerben ezek a megoldások azonban lehetetlenek, sőt elképzelhetetlenek bizonyulnak.

Mindezek és számos más tényező miatt az a tény, hogy a jogi szemlélet dominálja a magyar közigazgatást, nézetem szerint, azzal jár, hogy ez a közigazgatás lényegében képtelen a jogot érvényesíteni. De a kormányzat, a közigazgatás feladatát ennél tágabban is meghatározhatjuk. Ez pedig a tár-

sadalmi folyamatok pozitív irányú befolyásolása, a társadalmi jólét és jól-lét erősítése lehet. *Ám az a közigazgatás, amely egész egyszerűen „felfogni”, tematizálni sem tudja a valós társadalmi folyamatokat, sőt saját működését sem, nyilvánvalóan teljességgel alkalmatlan e feladat ellátására.*

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> E tekintetben az utóbbi két év hazai jogalkotási folyamata, amelyet gyakran a közigazgatási előkészítetlenség, az egyeztetések teljes hiánya jellemez, eltér nem csak a korábbi hazai, hanem az általános nemzetközi gyakorlattól is.
- <sup>2</sup> Eredményességen itt a célérés mértékét értjük, képletszerűen: [elért, megvalósított eredmény] / [kitűzött cél]. A hatékonyság, eltekintve most az egyébként igen lényeges részletkérdésektől, az eredményeket az azok eléréséhez felhasznált erőforrásokkal veti össze. Minél több eredményt érünk el, minél kevesebb erőforrás felhasználásával, annál hatékonyabbak vagyunk. A hatékonyság képlete így lehet: [eredmény] / [erőforrás], avagy rendszerszemléletben: [output] / [input], avagy pénzben kifejezve [bevételek] / [kiadások].
- <sup>3</sup> Köz- és magánigazgatás eltéréseiről leggyakrabban idézett mű: Allison, 1979.
- <sup>4</sup> Erre utal Lőrincz (2007) az amerikai közigazgatás-tudomány bemutatása során, de lényegében erre alapozza a közigazgatás két alapelvéről vallott felfogását is.
- <sup>5</sup> E hatásról jó képet adnak Kickert (2008) könyvének ország- és összegző tanulmányai.
- <sup>6</sup> 2006 után lényegében semmiféle, a köztisztviselőkre vonatkozó statisztika nem férhető hozzá.
- <sup>7</sup> A nemzetközi összehasonlító adatok forrása elsősorban: Bekke–Meer, 2000
- <sup>8</sup> Ez talán önmagában is sokat mondó. Hasonló a helyzet a rendőrségi képzés területén. Mivel a rendőrség vezetője számára az előírás egyetemi végzettség volt, szakirányú diplomával lehetetlen volt betölteni ezt a pozíciót. A rendőrség vezetői posztját így jogi diplomával szokták betölteni, noha a jogász a rendőri munkáról maximum két, meglehetősen perifériális tárgy keretében hall, ám mégis ez preferált a szakirányú képzettség helyett.
- <sup>9</sup> Így pl. a pénzügyi, sportszakmai, településfejlesztési- és üzemeltetési, kommunikációs, földművelésügyi, idegenforgalmi, ipari és kereskedelmi, közlekedési és vízügyi, energiastratégiai, nukleáris biztonsági, piacszervezési-piacfejlesztési, protokoll, társadalomstatisztikai feladatkörök. Érdemes megjegyezni, hogy az egyes feladatkörök esetében az azok betöltésére feljogosító diplomák felsorolása során a jogászi végzettség általában az első helyen szerepel. Így pl. az építésügyi igazgatásban az építészmérnök, a honvédelmi igazgatásban a honvédelmi, a pénzügyi igazgatásban a közgazdász és pénzügyi, a kommunikáció esetében a kommunikáció szakos végzettséget előzi meg.
- <sup>10</sup> A közigazgatásnak a jogi szaktudás, illetve a jogász szakemberek iránti ilyen intenzív „keresletét” érdemes összevetni a közigazgatás reprezentációjával a jogi oktatásban. A közigazgatás a közigazgatási jog tárgy keretében jelenik meg a legtöbb egyetem oktatási profiljában, 2-4 féléves tárgyként. A nagy jogterületekhez (büntetőjog, polgári jog, alkotmányjog, nemzetközi jog) képest a közigazgatási jog a kevésbé kedvelt, alacsony presztízsű területek közé tartozik:

dogmatikája (ellentétben pl. a polgári jog évezredes, a büntető- vagy alkotmányjog évszázados hagyományával) szinte egyáltalán nincs, a joganyag óriási, és nélküli a jogtudományosan értelmezhető rendszerességet, ráadásul jobbára alacsony szintű jogszabályokban jelenik meg, és állandóan, követhetetlenül változik. A jogász számára adódó pályák közül természetesen a klasszikus jogász pályák, a bírói, ügyészi, ügyvédi jelentenek vonzerőt, a joghallgatók ebbe az irányba törekcsenek, az első néhány évben a közigazgatási pálya lehetősége meg sem fordul a fejükben. A közigazgatási pályaválasztás így az esetek nagy részében frusztráló kényszer következménye.

- <sup>11</sup> Hangsúlyozom, hogy a közjogi, közigazgatási jogi dolgozatoknak számos (lényegében valamennyi) hazai jogi folyóirat teret ad. Az ilyen cikkek tehát ott is megjelenhetnek, míg kifejezetten közigazgatással foglalkozó, tudományos igényű folyóirat ebben az időben csak a területi-megyei igazgatásra koncentráló Comitatus volt még. A jogi megközelítés dominanciája tehát egyértelműen a közigazgatás-tudomány jellemzőjeként értelmezhető.
- <sup>12</sup> Az időközben elfogadásra került két modernizációs terv, a két Magyar-program elemzése is hasznos lenne. Ugyanakkor ezek célja és ebből következő tartalma jelentősen eltér a korábbi kormányhatározatoktól, amennyiben (a) a legtöbb esetben meglehetősen általános megfogalmazásokkal operál (ellentétben a korábbi specifikusabb, felelőst és határidőt megjelölő határozatokkal), és (b) jelentős részben a közvéleménynek szánt, ilyenként propaganda-funkciót is ellátó dokumentum.
- <sup>13</sup> Volt ugyan egy kísérlet ennek meghaladására, ám az rövid idő után megbukott és visszaállt a „normális” állapot.
- <sup>14</sup> Hasonló eredményre jutunk a szakvizsga tananyag elemzésével is. Ebben azonban már a szervezési és vezetési ismeretek tárgyalásának is mintegy negyedét a jogszabályismertetés tölti ki. Az emberi erőforrás menedzsment bemutatása ugyanis jórészt a köztisztviselői törvény ismertetésében merül ki, az EU kapcsán pedig a szervezetekre vonatkozó szabályokat mutatják be, a fentiekhez hasonló struktúrában, csak perifériálisan utalva a döntéshozatali mechanizmusra. Az egyes szakpolitikák ismertetése is jobbára a vonatkozó rendeletek és direktívák bemutatására szorítkozik.
- <sup>15</sup> Nehezen tudok egy olyan helyzetet elképzelni, amelyben egy közszolgálati tisztviselőnek ezekre az ismeretekre szüksége van, tegyük hozzá: úgy, hogy nincs 5 perce, hogy az interneten vagy az alkotmányban utána nézzen ennek a felsorolásnak.
- <sup>16</sup> A kutatásra 2005-ben került sor a köztisztviselők ezer fő – közigazgatási szervtípus, és beosztás szerint is – reprezentatív mintáján. A kutatás módszertani részleteiről: Gajduscheck, 2008: 12; az eredményekről 203-205. A kérdésben hétféle ismerettípust adtunk meg és arra kértük a válaszadókat, hogy rangsorolják ezeket fontosság szerint. A rangsorolás miatt az alacsonyabb számok jelzik a nagyobb fontosságot. Az átlagos rangsorértékek a következők voltak: Jogi ismeretek: 3,01; Ágazati-szakmai ismeretek (pl. mérnök építésügyi igazgatásban): 3,16; Számítástechnika, statisztikai és egyéb elemzési ismeretek: 3,45; Szervezési és vezetési ismeretek, menedzsment: 3,46; Közgazdaságtani ismeretek: 3,85; Társadalomtudományok (politikatudomány, szociológia, pszichológia stb.): 4,96; Nyelvtudás: 5,70. A kérdéssorban ugyanilyen módon jelentek meg a válaszalternatívák, vagyis a társadalomtudományok mibenlétét felsorolással is részleteztük.

- <sup>17</sup> Nem szólok most számos további problémáról, amelyeket a jogi szemlélet generál ezen a területen, mindössze azt jelzem, hogy a jog csak jogszerű – jogszerűtlen (igen-nem) dichotómiájában képes kezelni a közszolgáltatás kérdéseit, miközben itt egy „folytonos” (mennyi), közbenső értékeket is kezelni tudó szemléletre van szükség. A jogszabály előírhatja például a mentőknek, hogy 20 percen belül ki kell érnie a helyszínre. Így egyes esetekben valószínűleg jogsértően működik a szolgálat, például mert túlterheltség lép fel (nagy baleset) és nem tud kiérni időben, amiért akár perelhető is. Úgy vélem a magyar közszolgáltatási rendszerben ez is benne van. Számos területen a jogi szabályozás el-, illetve előreszaladt a realitásoktól. Máskor ugyanez a 20 perc akár arra is elég, hogy a balesethez kimenve megálljanak kávézni, és még mindig jogszerűen működnek. Egy más típusú, nem merev jogi logikát követő rendszerben viszont azt lehet mondani, hogy az átlagos kiérkezési idő 15 perc, amit a következő három évben 13 percre kívánunk csökkenteni úgy, hogy minden esetben (a legtovábbi helyre is) kiérünk 25 percen belül (hogy a jogi garancia és a viszonylagos egyenlőség, ami miatt valóban szükség lehet a jogra, is biztosítva legyen).
- <sup>18</sup> Lipsky könyvének mintegy hatezer, az Implementation-nek mintegy négyezer hivatkozása ismert.

## IRODALOM

- Aberbach, J. D.–Putnam, R. D.–Rockman, B. A. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Harvard University Press.
- Allison, Graham T. (1979): Public and Private Management: Are they Fundamentally Alike in All Unimportant Respect? In: Shafritz–Hyde: (2007) 387–404.
- Bayer József (1999): *A politikatudomány alapjai*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- Bekke, Hans–Meer, Frits van der eds. (2000): *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Gajdusчек György (2000): *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában*. Ph. D. értekezés, Budapest, ELTE ÁJK.
- Gajdusчек György (2006): Better government! But what is better? In: Miháliková, Silvia (ed.): *Kvalita riadenia v novom európskom administratívnom priestore*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2006. (Magyarul: A közigazgatás értelmezése Magyarországon. In: Gerecsér Balázs and Takács Péter (ed.) (2011): *Ratio legis – ratio iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat.
- Gajdusчек György (2008a): *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, KSZK.
- Gajdusчек György (2008b): *Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről*. Budapest, KSZK.
- Gajdusчек György (2010): Kínálati munkaerő-gazdálkodás? Avagy mi határozza meg a köztisztviselői állomány összetételét? *Új magyar közigazgatás*, 3: 8, 2010, 14–26.
- Gajdusчек György–Hajnal György (2001): A közigazgatási alapvizsga- és szakvizsgaprogramok eredményhatékonyaságáról. *Magyar Közigazgatás*, 52: 6.

- Gajduscek György–Hajnal György (2000): Evaluation of the Hungarian General Civil Service Training Program. *LGI Discussion Papers*, No. 16, 2000.
- Gajduscek György–Hajnal György (2002): *Civil Service Training Assistance Projects in the Former Communist Countries: An Assessment*. Budapest, LGI Publications.
- Gajduscek György–Hajnal György (2010): *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG–Orac.
- Garrison, Jim (2000): Pragmatism and Public Administration. *Administration & Society*, 32: 4, 458–477.
- Hajnal György (2003): Diversity and Convergence: A Quantitative Analysis of European Public Administration Education Programs. *Journal of Public Affairs Education*, 9: 4.
- Habermas, Jürgen (1971): *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Budapest, Gondolat.
- Kickert, Walter (2008): *The Study of Public management in Europe and the US*. London, Routledge.
- Közigazgatási alapvizsga* (2012): Tankönyv. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet, Honlapról letöltve (2012. 10. 04.): <http://www.nki.gov.hu/images/akademia/av/tananyag/uj/alapvizsgatankonyv2012.pdf>.
- Lipsky, Michael (1980): *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York, Russel Sage Fundation .
- Lőrincz Lajos (szerk.) (év nélkül): *Közigazgatás-tudományi Antológia*. Budapest, Unió.
- Lőrincz Lajos (év nélkül): Irányzatok a francia közigazgatás vizsgálatában. In: Lőrincz: *Közigazgatás-tudományi Antológia*.
- Lőrincz Lajos (2007): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapes, HVG–ORAC.
- Magyary Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás*. Budapest, M. Kir. Egyetemi Nyomda.
- Pokol Béla (2006): *Politikaelmélet*. Budapest, Századvég Kiadó.
- Pressman, Jeffrey L.–Wildawsky, Aaron (1973): *Implementation*. Berkeley, University of California Press.
- Shafritz, Jay M.–Hyde, Albert C. (eds.) (2007): *Classics of Public Administration*. (6th ed.), Boston, Thomson.
- Wilson, Woodrow (2007): The study of Administration. In: Shafritz–Hyde (2007): Eredetileg megjelent: 1887. Magyarul: Woodrow Wilson: A közigazgatás tanulmányozása. In: Lőrincz (megjelenés alatt): *Közigazgatás-tudományi Antológia*. Budapest, Unió.



# HOMO POLITICUS, AVAGY EGY POLITIKAI CSELEKVÉS- ÉS MOTIVÁCIÓELMÉLET VÁZLATA

Boda Zsolt

(tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont  
Politikatudományi Intézet)

## ÖSSZEFOGLALÓ

---

A tanulmány a politikatudomány sajátos emberképének a hiányából indul ki. A politológiai elemzések használják a közgazdaságtan emberképét, vagyis a racionális önérdékkövető cselekvő modelljét, a szociológia emberképét, vagy inkább emberképeit, és a pszichológiai modelleket is. Azonban látszólag nem rendelkezik saját antropológiával. Az írás amellett érvel, hogy a politikatudományban is jelen van, ha nem is feltűnően, egy sajátos emberkép, amely a közjó iránt elkötelezett, a kollektív racionalitás logikája szerint cselekvő politikai aktort implikál. A tanulmány ennek a modellnek az elméleti és empirikus megalapozása felé teszi meg az első lépéseket.

---

**Kulcsszavak:** politikai magatartás ■ cselekvésemélet ■ motiváció ■ kollektív cselekvés

---

A társadalomtudományi paradigmák sok elemből állnak, de – talán a rendszerelméleteket leszámítva – mindig tartalmaznak egy többé vagy kevésbé explicitté tett cselekvés- és motivációs elméletet, vagyis egy modellt arról, hogy az adott kontextusban mi alapján és hogyan viselkednek az emberek. Minden elmélet, így a cselekvési modell is egyszerűsít: eltekint az emberi természet gazdagságától, és csupán egy vagy néhány motiváció mentén határozza meg a cselekvőt, annak érdekében, hogy plasztikussá, értelmezhetővé tegye a viselkedést. A legismertebb, és kétségkívül legnagyobb társadalomtudományos karriert befutott ilyen modell a gazdasági ember, a homo oeconomicus koncepciója, amely racionális önérdékkövető cselekvőket feltételez. A homo oeconomicus karrierje nyilván több tényezőnek köszönhető, de ezek között minden bizonnyal ott van a modell robusztussága: erőteljes leegyszerűsítések árán, de világos előfeltevésekkel és jól kalkulálható implikációkkal jár. A szociológia emberképe – vagy inkább emberképei – ugyan már kevésbé jól megragadható kontúrokkal rendelkeznek, ám legalább léteznek. Úgy tűnik ugyanis, hogy a politikatudománynak nincsen sajátos emberképe, vagyis cselekvésemélete. A politológia nem mondja meg, miben áll a politikai cselekvés lényege, és mi motiválja az aktorokat, hanem a közgazdaságtan, a szociológia, az antro-

pológia vagy a pszichológia modelljeit veszi kölcsön, hogy a politikai viselkedés mintázatait megrajzolja. Úgy gondolom, hogy ez nem szükségszerű, hiszen a politikatudományban jelen van a homo politicus egy sajátos értelmezése. Ebben a fejezetben ennek a modellnek a vázlatos kifejtésére vállalkozom. Először szemügyre veszem a közgazdaságtan, majd röviden a szociológia emberképét. Ezután bemutatom a homo politicus lehetséges modelljeit, és a számomra fontos modell relevanciáját igyekszem elméleti és empirikus szempontból is felmutatni.

### A HOMO OECONOMICUS ÉS TÁRSAI

A közgazdaságtant sokan a „társadalomtudományok királynőjének” tekintik, mivel irigylésre méltóan komplex, ráadásul matematikai formulákkal kifejezhető modelleket képes alkotni. A közgazdaságtan nemcsak arra képes, hogy magyarázatokkal szolgáljon a gazdasági jelenségekről, hanem előrejelzéseket is tud tenni, és ezáltal a közpolitikai programértékelés számára is hasznos. Vagyis a közgazdaságtan szilárd teoretikus alapokra építkezik, és empirikusan releváns állításokat tud megfogalmazni.

A közgazdaságtan teljesítménye azért lehetséges, mert egy olyan társadalmi alrendszerrel – a gazdasággal – foglalkozik, amelynek állítólag kényszerítő erejű logikája van. A piaci mechanizmus eszerint aggregált szinten a kereslet és a kínálat, az árak és a termelés egyensúlyi helyzete felé tereli a folyamatokat; egyéni szinten pedig a döntések egységes és objektív értékelését, valamint a cselekvések egyértelmű motivációs struktúráját biztosítja. A közgazdaságtan teljesítménye továbbá azért lehetséges, mert komoly leegyszerűsítő feltevésekkel él a piaci mechanizmus működéséről,<sup>1</sup> a gazdasági cselekvések értékéről,<sup>2</sup> és a cselekvők motivációjáról.

Azt, hogy a piac milyen, persze éppen a modern közgazdaságtanból tudjuk, amely a piac vizsgálatára jött lére; ekképpen a körbenforgó érvelés veszélye fennáll. A körbenforgó gondolatmenetet bírálja a Nobel-díjas Gunnar Myrdal is, amikor megjegyzi, hogy a közgazdaságtan leíró és normatív természete nem választható szét, hiszen a „szabad piac” elmélete nem csupán magyarázó eszköz annak bemutatására, hogy milyenek lennének a gazdasági kapcsolatok meghatározott előfeltételek mellett, hanem egyszersmint bizonyítékul is szolgál arra, hogy adott feltételek mellett termelődik a legnagyobb jövedelem, illetve a társadalmi igények a legmagasabb szinten elégülnek ki. A szabad piac így válik logikailag és tényszerűen is politikai *desideratummá* (Myrdal, 1984). Éppenséggel a mai globális gazdasági válság (is) felveti, hogy a piac a valóságban mennyire felel meg a közgazdaságtan leírásának.<sup>3</sup> A közgazdaságtan teljesítményének megítélése két „szélsőség” között szóródik: az egyik azt hangsúlyozza, hogy minden probléma ellenére a közgazdaságtani modellek meglepően jól leképezik a gazdasági folyamatokat (Friedman, 1986),

míg a másik a valóságtól elrugaszkodott mesterséges konstrukciónak tartja a közgazdaságtani modelleket, és módszertani kényelmességgel vádolja a közgazdászokat, amikor irreális előfeltevésekkel és leegyszerűsítésekkel élnek (Daly, 1999).

Mindez jelen írás gondolatmenetét annyiban érinti, amennyiben a közgazdasági modellek egyik leegyszerűsítő előfeltevését szeretnénk szemügyre venni: a gazdasági embert, avagy a homo oeconomicust. A közgazdaságtan elméleti konstrukciójában fontos sarokkő a gazdasági cselekvőről alkotott jól meghatározott modell. Eszerint a gazdasági cselekvő célracionálisan, önérdékkövető és haszonmaximalizáló döntéseket hoz. Vagyis másokra nincsen tekintettel, sem negatív, sem pozitív értelemben (sem ártani, sem segíteni nem akar másoknak), egyetlen célja, hogy a döntési alternatívákból kiválassza azt, amelyik a saját egyéni hasznosságát a leginkább növeli. Erre nemcsak azért képes, mert racionálisan mérlegel, és mert feltételezzük, hogy a releváns információkhoz hozzájut, hanem azért is, mert világos preferenciákkal rendelkezik, vagyis mindig el tudja dönteni, hogy melyik alternatíva felel meg leginkább az érdekeinek (vö. Etzioni, 1988).

Elég egyértelmű, hogy a modern közgazdaságtan és különösen annak „szívét” adó mikroökonómia a homo oeconomicus modellje nélkül nem volna lehetséges. A közgazdasági elméletek lényegében továbbra is erre az emberképre alapulnak, bár azóta már több ponton lazították a modell előfeltevéseit. Például az információ közgazdaságtana irányzaton belül (amelyet a Nobel-díjas Joseph Stiglitz neve is fémjelez) a tökéletes informáltság kritériumát és ezzel összefüggésben a maximalizáló/optimalizáló döntéshozatal képességét oldották fel. Ennek ellenére továbbra is a közgazdasági elemzések egyik – gyakran csak implicit módon jelen lévő – posztulátuma. Sőt, jelentős befolyást gyakorolt a közgazdaságtanon kívül is: nemcsak az elvileg szükségszerűen árnyaltabb pszichológiával dolgozó menedzsmenttudományokat infiltrálta (ennek kritikája pl. Frey–Osterloh, 2005), hanem a társadalomtudományokat is. Az ugyancsak Nobel-díjas Gary Becker munkássága nyomán kifejlődött racionális választások elmélete olyan társadalmi jelenségeket is a homo oeconomicus modelljével elemez, mint a bűnözés, vagy a gyerekvállalás (erről magyarul lásd Szántó, 2006). Anthony Downs pedig a politikai cselekvésre alkalmazta a racionális, önérdékkövető és haszonmaximalizáló aktor feltevését (Downs, 1957 és 1990). A kollektív cselekvési problémák Mancur Olson által adott megfogalmazása ugyancsak erre az emberképre épül. Nem túlzás tehát azt állítani, hogy a homo oeconomicus-modell nélkül nemcsak a közgazdaságtan nem létezne a mai formájában, de a társadalomtudományok egy meghatározó paradigmája sem.

Mi a státusza a homo oeconomicus modelljének? Herbert Simontól Amartya Senen keresztül Daniel Kahnemanig Nobel-díjas közgazdászok sora kritizál-

ta elméleti és/vagy empirikus alapon a koncepciót, vagy egyes előfeltevéseit (vö. Zsolnai, 2007). Nos, a homo oeconomicus koncepciója valódi ideáltipikus modell a weberi értelemben, és mint ilyen, az empirikus relevanciája nyilvánvalóan korlátozott. Nem az a kérdés, hogy mennyire pontosan írja le a valóságot, hogy pontosan kik és hányszor döntenek homo oeconomicus módjára, hanem, hogy mennyire szolgál *adekvát modellként* a valóság értelmezéséhez. Az adekvátság megítélése azonban nem egyszerű kérdés. Thomas Kuhnra és a paradigmaváltások általa leírt mechnizmusára utalva feltehetjük a kérdést, hogy hány empirikus ellenérv kell ahhoz, hogy egy modell megkérdőjeleződjön. Ennek nyilvánvalóan nincsen objektív mércéje, ezt csak a tudományos közösség döntheti el.

Ráadásul az adekvátság nem csupán az empirikus megfelelést jelenti – aminek kívánatos, vagy elvárható mértéke egy ideáltipikus modellnél eleve problémás. Hanem azt is, hogy mennyire alkalmas további modellalkotásra, értelmezésre. Erre pedig a homo oeconomicus alkalmasabbnak tűnt a „versenytársainál”. Amitai Etzioni például az „egyén a közösségben” („I & We”) paradigmát javasolta, amely az önérdékkövetés mellé a közösségi elvárások, a normakövetés motivációját is beemeli (Etzioni, 1988). Amartya Sen pedig egy háromdimenziós motivációs modellt tartana megfelelőnek, amelyben az önérdékkövetés és a normakövetés mellett harmadikként az érzelmek is szerepet kapnak (Sen, 1987). A probléma az, hogy már egy második dimenzió beemelése is jelentősen bonyolítja a modell matematikai kezelhetőségét: csak az egydimenziós modell alkalmas például a maximalizációra. Vagyis Etzioni és Sen javaslata meglehetősen adekvátabb empirikus értelemben, azonban kevésbé adekvát a közgazdaságtan mai paradigmáján belül – ha úgy tetszik kevésbé *hasznos*.<sup>4</sup> Persze az is kérdés, mit is jelent a hasznosság. A közgazdaságtan mai paradigmáját szolgálni hasznos egy szempontból – azonban más oldalról ez akár jogosan nevezhető „módszertani kényelmességnek” (Daly, 2004). Figyelemre méltóak ugyanis azok az érvek, amelyek szerint a közgazdaságtan mai paradigmája, amely túlságosan a piac önszabályozó mechanizmusát, a verseny jelentőségét és a homo oeconomicus-modell relevanciáját hangsúlyozza *nem adekvát* egy mélyebb értelemben. Ezek szerint a piacgazdaság a saját társadalmi és ökológiai alapjait kezdi ki, teszi tönkre, és erre a közgazdaságtan nem képes adekvát választ adni (Soros, 1999; Daly, 2004; Zsolnai–Tencati, 2010); éppen ellenkezőleg: a „jó vállalati gyakorlatokat a rossz elméletek teszik tönkre” (Goshal, 2005). Konkréten a homo oeconomicusszal kapcsolatban figyelemre méltóak azok az érvek, amely szerint a valósághoz képest a közgazdasági képzésben el van túlozva a homo oeconomicus-modell jelentősége, aminek pedig hatása van a jövő közgazdászainak értékvilágára, felfogására. Kimutatták például, hogy a közgazdász hallgatók a tanulmányaik során „önzőbbek” lesznek: a versenyre és kooperációra épülő játékokban (pl. fogolydilemma) hajlamosak a versenyző, nem kooperatív stratégiát választani (vö. Etzioni, 1988;

Zsolnai, 2007). Vagyis érvelhetünk amellett, hogy meglehetősen, a homo oeconomicus-modell hasznos a közgazdaságtan paradigmája szempontjából, ám nem szolgálja a közgazdaságtan társadalmi hasznosságát.

Ebben a kérdésben nem célokom itt állást foglalni. Azért tartottam fontosnak mindezt áttekinteni, hogy világos legyen, milyen kérdések merülhetnek fel egy társadalomtudomány emberképe és az ehhez kapcsolódó motivációs elmélete kapcsán. A homo oeconomicusról szóló áttekintésünket talán úgy foglalhatjuk össze, hogy bár korántsem lehet azt állítani, hogy egy cselekvéselmélet melletti elköteleződés ne vetne föl súlyos elméleti és gyakorlati problémákat, a mérleg mégis inkább pozitívnak tűnik: egy jól megválasztott kiindulópont robosztus valóságmagyarázatokhoz vezethet, s még e magyarázatok korlátait is jobban beláthatóvá teszi.

Beszélhetünk-e más társadalomtudományok, például a szociológia domináns emberképéről? Meggyőződésem, hogy minden társadalomtudományos paradigma épít egy többé vagy kevésbé explicitté tett antropológiára. A szociológia modelljei hagyományosan kevésbé zártak és formalizáltak, mint a közgazdaságtané, sztochasztikus összefüggésekkel dolgoznak, így az emberképe sem annyira precízen definiált, mint amazé.

Boudon (2006) három domináns emberképet különböztet meg a szociológiában: a racionális önérdékkövető embert, a társadalmi erők által befolyásolt embert, végül az értelemtelen, racionális (ám nem a cél-eszköz racionalitás értelmében vett) cselekvést végrehajtó embert. Az első a homo oeconomicus általánosított cselekvési modellje, amely Max Weber célracionális cselekvésének egy speciális eseteként is értelmezhető (ahol is a cél az önérdék, a saját haszon növelése).

A második a Weberi tradicionális, szokásszerű cselekvéshez áll közel. A modern társadalom feltételei mellett a szó szoros értelemben vett tradicionális cselekvésnek szűk a terepe, azonban adott társadalmi osztályhoz, réteghez, korcsoporthoz, szubkultúrához stb. tartozó egyének magatartása valamilyen mértékben előrejelezhető. A csoportokhoz ugyanis (többnyire csak hallgatólagos) viselkedési szabályrendszerek tartoznak, és a társadalmi identitásnak is van egy bizonyos kényszerítő erejű logikája: meg kell felelni a képnek, amit kialakítottam magamról, amit elvárnak tőlem. Ez egyfajta motivációs elmélet is: az aktorok igyekeznek úgy cselekedni, hogy ne kerüljenek sem kognitív disszonanciába saját magukkal, sem pedig konfliktusba a tőlük, mások által elvárt magatartással. Dahrendorf szerint a homo sociologicus lényege a normakövetés – jegyezzük meg, a norma itt nem jogi vagy morális normát jelent, hanem bármilyen viselkedési normát, társadalmi elvárást. Az emberek minden társadalomban szembesülnek elvárásrendszerekkel, amelyeknek a betartását szankciók biztosítják. Az elvárások betartása általában pozitív, az elvárások be nem tartása negatív szankciót von maga után – természetesen nem elsősorban jogi, hanem társadalmi szanciókra kell gondolnunk (pl. megszégyení-

tés). Az elvárások internalizálódnak, azaz követésük személyes motivációvá válik. Így az emberi viselkedést az elvárások, a hozzájuk kapcsolódó szankciók, valamint az elvárások internalizálódása alakítja ki (Dahrendorf, 1958; Opp, 1986; Lindenberg, 1985). Azonban míg egy premodern, tradicionális társadalomban nagyjából egységes az elvárásrendszer (vagyis az antropológus a norma- és hiedelemrendszer megismerése után nagymértékben előre tudja jelezni a cselekvéseket), addig a modern társadalmat a több egymás mellett élő elvárásrendszer jellemzi, amelyek normái között a konfliktus sincs kizárva. A modern társadalom emberét továbbá az egyéni szabadság növekedése jellemzi, vagyis az egyénnek módja van, sőt bizonyos értelemben kénytelen választani a különböző elvárásrendszerek között. Emiatt azonban az egyéni cselekvés csak sztochasztikus állításokkal jellemezhető: valószínűségi változókkal (avagy a populációban megoszlásokkal) írható le az, hogy ilyen vagy olyan vallású, korú, társadalmi státuszú, értékrendszerű stb. egyén adott helyzetben hogyan fog cselekedni.

Boudon harmadik modellje a megértő szociológia emberképe. Mivel Weber kategóriáit alkalmazva a célracionális cselekvést az első emberképhez kapcsoltuk, ide leginkább az értékracionális cselekvés tartozik: az egyén azt teszi, amit a kötelesség, a méltóság, az elvek, az „ügy” – bármilyen, számára fontos ügy – diktál.

Nyilvánvaló, hogy a különböző emberképeknek eltérő módszertani implikációi vannak (lehetnek), hiszen ne felejtjük el, hogy tudományos modellekről beszélünk. Márpedig a modern tudományban igazság és módszer összefüggnek – meghatározott tudományos igazságokhoz csak adott módszerekkel juthatunk el.

## HOMO POLITICUS?

Vajon beszélhetünk-e a politikatudomány emberképéről? Van-e homo politicus? Erre a kifejezésre bizonyára sokaknak eszébe jut a politikatudomány klaszszikusának, Seymour M. Lipsetnek eredetileg a hatvanas évek elején megjelent szeminális műve a *Homo politicus*<sup>5</sup> (Lipset, 1995). Lipset azonban vállaltan politikai szociológiát művel, és valóban, az ő politikai embere tulajdonképpen a homo sociologicus, politikai kontextusba helyezve.

A homo politicus kifejezés felbukkan továbbá Anthony Downs nagyhatású munkájában is (Downs, 1957). Azonban, mint ismeretes, Downs egy korai képviselője volt a közgazdasági modellek politikatudományi alkalmazásának. Az ő homo politica valójában a jól ismert homo oeconomicus politikai kontextusba helyezve, aki racionálisan mérlegeli politikai részvételének vagy szavazatának várható költségeit és hasznait. A racionálisan mérlegelő, önérdék-követő ember modellje nem csupán a szociológiában, hanem a politikatudományban is jelentős karriert futott be: elsősorban a politikai gazdaságtanban

és a közösségi döntések elméletében használták a közgazdasági megközelítést (vö. Csontos, 1997), de a választói magatartás kutatásában is az egyik domináns elmélet (vö. Tóka, 2001).

Ha a homo politicus nyomait keressük, nem sok mindent találunk a politikatudományi szakirodalomban – és ami van, az is a racionális döntéshozó-nak, avagy a szociológia emberképeének felel meg. A „legpolitikatudományibb” koncepció talán még a szavazói magatartás-elméletekből ismert „pártos szavazó” fogalma (vö. Tóka, 2001). Eszerint a szavazást valamely párttal való azonosulás jelzi előre. Ám ez a modell sem mondja meg, hogy a párttal való azonosulás hogyan alakul ki. Lehet, hogy racionálisan: ésszerű lehet az értékrendszeremhez, érdekeimhez közel álló párt mellett elkötelezmem magam, hiszen így a választások előtt megkímélem magamat a pártprogramok áttanulmányozásának, a közpolitikai kérdésekben való állásfoglalás kialakításának fáradtságos munkájától. De a modell kompatibilis a homo sociologicus fentebb adott definíciójával is, ahol az adott identitás melletti döntés alapjait nem feltétlenül ismerjük, ám az azonosulás azután valamelyest előrejelezhetővé teszi a magatartást.

Úgy tűnik, a politikatudománynak nincsen cselekvéselmélete, speciális emberképe. A politikai motivációnak mint olyannak nincs elmélete, és szakirodalma is viszonylag csekély, illetve látszólag egymással össze nem függő részkérdésekkel foglalkozik. A kutatott témák egyike például a politikusok motivációja. Míg Schumpetertől kezdve általános volt azt feltételezni, hogy a politikusok elsődleges motivációja a választásokon való győzelem mint olyan, később a közpolitikai célok megvalósításának célját is felvették modellbe (Wittman, 1983). Mostanában inkább azt szokás feltételezni, hogy a politikusok több, de legalább háromféle alapmotívummal rendelkeznek: a hatalomszerzés motívuma mellett az eredmények elérésének (achievement), illetve a kapcsolatok kialakításának (affiliation) motívuma is megjelenik (Winter, 2002). A probléma az, hogy ezek a tanulmányok is többnyire erősen a pszichológia terminusait használják, és vizsgálódásukat a politikusokra, a vezetőkre szűkítik, vagyis nem törekednek általános politikai motivációs elmélet kialakítására. Mindazonáltal úgy gondolom, hogy a politikusok motivációjának vizsgálata hasznos hozzájárulásként értékelhető egy általános elmélet kialakításához.

A motiváció vizsgálata megjelenik a közigazgatás-tudományban is, ahol a kérdés az, hogy a közszolgák és köztisztviselők milyen motivációval rendelkeznek, és milyen ösztönzési rendszerekkel lehet őket leginkább jó munkára készíteni. Kimutatták például, hogy a magánszférához képest a közszférában dolgozók erősebb belső (intrinsic) motivációval rendelkeznek: például fontos nekik az érzés, hogy valamit meg tudtak valósítani (sense of accomplishment), vagy hogy hasznosak a társadalom számára. Ezek a belső motivációk a külső (fizetés, állásbiztonság, karrier) ösztönzőknél is erősebbnek bizonyultak Ame-

rikában (Crewson, 1997: 505.). Más kutatások is azt találták, hogy már az egyetemi (jog-)hallgatók attitűdjeiből és morálpszichológiai profiljából meg lehetett jósolni, hogy később mely szektorba mentek dolgozni: a magánszektorba, a közsférába, vagy civil szervezetekhez (Frank, 2004). A külső motiváció (fizetés) és a belső (elkötelezettség a társadalmi hasznosság iránt) között fordított összefüggés érvényesült: akinek az első volt a fontos, később vállalatnál helyezkedett el, míg a legerősebb belső motivációval rendelkező diákok később civil szervezetnél dolgoztak; a köz szolgálatát a közepes erősségű belső és külső motivációval rendelkező hallgatók választották.<sup>6</sup> Frank követéses panelvizsgálata cáfolja, hogy a közszolgálatban dolgozók az alacsonyabb fizetésüket racionalizálnák a köz érdekében végzett tevékenységük hangsúlyozásával, és azt sugallja, hogy a köz szolgálatát bizonyos beállítódású emberek nagyobb eséllyel választják. Ezeket az eredményeket fontosnak érzem, azonban a köz-igazgatás-tudomány és szervezetelmélet meglátásai mintha nem találtak volna utat a politológiába.

Végezetül a politikai motiváció vizsgálata a választási magatartás-kutatásoknak is része. Az elemzések egyik fajtáját pszichológiai koncepciók politikai alkalmazása jelenti, ahol a kérdés például az, hogy egy szofisztikált motivációs skála mely értékei jelzik előre a választásokon való politikai részvételt (pl. Losier et al., 2001). Ugyancsak részben pszichológiai megközelítést alkalmaznak azok a tanulmányok, amelyek azt vizsgálják, hogy milyen típusú politikai kommunikáció képes ösztönzi a politikai részvételre (pl. Brader, 2005). A választási magatartás-kutatások egy kitüntetett kérdésvetése azonban az, hogy mennyiben modellezhető a választásokon való részvétel, illetve a pártválasztás racionális (instrumentális) alapon – vagyis a homo oeconomicus-modell szerint. Az alternatív modell az ún. expresszív szavazás, amely magába foglal minden más pszichológiai késztetést: a politikában való részvétel izgalmától az önkifejezés vágyán át az állampolgári kötelesség érzéséig (vö. Tóka, 2008). Elég evidens, hogy a választásokon való részvétel nehezen magyarázható instrumentális alapon, hiszen az egyéni szavazatnak többnyire elhanyagolható jelentősége van a kimenet szempontjából (lásd pl. Green–Shapiro, 1994: 4. fejezet). Tóka (2008) azonban amellet érvel, hogy nem csupán a választásokon való részvétel, hanem – szemben a szakirodalomban elterjedt feltevással – a pártok közötti választás is nagyrészt expresszív motívumok alapján történik. A probléma az, hogy az expresszív motiváció egyfajta gyűjtőkategóriának tűnik, amelynek lényege, hogy szembe van állítva az instrumentálissal – pedig talán pontosan az lenne érdekes, hogy melyek is azok az „expresszív” motivációk, amely a politikai cselekvést mint olyant jellemzik.

Úgy tűnik tehát, hogy a politológia mai álláspontja az, hogy a politikai cselekvés nem attól politikai, hogy valamilyen sajátlagos motivációval bír, hanem csak attól, hogy alanya vagy tárgya valahogyan a politika terepére esik. Ahogy a szavazói magatartás kutatásának klasszikusa, Warren E. Miller, a



michigani iskola képviselője fogalmazott: „nem volt olyan elméletünk, amely azt mondta volna, hogy a politikai magatartás bármiben is különbözne a társadalmi vagy gazdasági magatartástól” (Miller, 1960; idézi Dryzek, 1988: 713.).

El kell-e ezt fogadnunk? Nem feltétlenül. Néhányan megfogalmaztak javaslatokat a politikai cselekvés mibenlétére vonatkozóan, és ezek meglehetősen egy irányba mutatnak.

James Buchanan<sup>7</sup> például egy rövid esszéjében azt veti fel, hogy a „*homunculus oeconomicus*” mintájára definiálandó „*homunculus politicus*” az ember összetett személyiségében azt a részt jeleníti meg, amely a *közösség érdekében cselekszik* (Buchanan, 2008). Az Arisztotelész nyomán politikai lényként meghatározott ember képes a saját érdekein túltekinteni, és a közösség általános javát mérlegelni. Az erre irányuló készítés, és az ennek megfelelő cselekvés a politikai ember sajátja. Ugyanakkor Buchanan nem tesz kísérletet a koncepció teoretikus és empirikus megalapozására, sőt, erőteljes normatív tartalmat visz bele, amikor amellezt érvel, hogy hiba lenne a közjót az egyéni értelmezések és preferenciák alapján meghatározni. Az általa meghatározott *homunculus politicus* kantiánus liberális annak érdekében, hogy a szabadság és demokrácia védelme biztosítva legyen (Buchanan, 2008: 472.).

Malte Faber és szerzőtársai egy korábbi írásukban szintén a *homo oeconomicus*hoz képest igyekeznek meghatározni a politikatudomány emberképét (Faber, Manstetten és Petersen, 1997). Definíciójuk szerint a *homo politicus* önkéntesen, nyilvánosan (*in public*) cselekszik másokkal együttműködve, annak érdekében, hogy a politikai közösség javát előmozdítsa. *Explicite* utalnak a polgár (*citoyen*) ideáljára, amelyhez koncepciójuk hasonlít (i. m., 468.). Hangsúlyozzák, hogy a *homo politicus*t a közgazdaságtan emberképéhez hasonlóan nem empirikus realitásnak, hanem „*módszertani elvnek*” tekintik, amely ugyanakkor alkalmas lehet arra, hogy a valóság értelmezését segítse (i. m., 467.). Elsősorban a „*kreatív*” politikai cselekvés magyarázatára lehet alkalmas, amely a szabályok, eljárások megváltoztatására irányul, szemben a szabályoknak megfelelő adminisztratív, bürokratikus eljárásokkal (i. m., 459.). Írásuk azonban nem a *homo politicus*-koncepció megalapozását tekinti fő céljának, hanem – Buchanan esszéjéhez hasonlóan – normatív keretbe helyezi azt: a jogállam és az ökológiai fenntarthatóság biztosításának letéteményeseként értelmezi.

John Dryzek is a politikai cselekvő fogalmának újragondolását sürgeti, amikor a politikai szociológia kérdőíves felméréseiből kibontható emberképet kritizálja (Dryzek, 1988). Különös, írja, fel sem merül, hogy az ember máshova kapcsolna (*shift gears*), ha politikai, és nem mondjuk fogyasztói döntéseket kell hoznia (i. m., 713.). Achent idézi, aki szerint a politológusok csekély mértékű újítást vezettek csak be a kérdőíves felmérés módszertanában; ehelyett megelégedtek a szociológusok, statisztikusok és közgazdászok által kidolgo-

zott eljárásokkal és koncepciókkal (Achen, 1983; idézi Dryzek, 1988: 713.). A kérdőívek emberének motivációja merőben instrumentális, ami megfelel annak a képnek, amely szerint a politika a hatalom megszerzéséről és az érdekvényesítésről szól. Mindez azonban messze esik attól az arisztoteliánus politikai cselekvéskoncepciótól, amely a politika diszkurzív és kommunikatív racionalitását állítja a középpontba: eszerint a politika lényege a közügyekkel való foglalkozás, a közügyekről folyó nyilvános vita (i. m., 717.).

#### EGY POLITIKAI CSELEKVÉS- ÉS MOTIVÁCIÓELMÉLET FELE

Ahogy Boudon több szociológiai emberképről ír, úgy a politikatudományban is több emberkép van jelen. Nem kétséges, hogy a racionális, mérlegelő, önérdékkövető ember modellje jól használható a politikatudományban. A hatalom növelésében vagy megtartásában érdekelt politikai cselekvő is modellezhető ezen emberkép alapján, és ez hasznos fogódzókát nyújthat számos politikai jelenség, például kollektív cselekvési problémák vizsgálatához. Ugyanakkor a társadalmi viszonyaiba beágyazott, partikuláris közösségek elvárásrendszereihez alkalmazkodó, konformista homo sociologicus koncepció is hasznos a politikai szociológia számára (vö. Lipset, 1995). És bizonyára a politikai pszichológia számára is használható a tudattalan folyamatai, traumái, vagy éppen a tömeglélektan jelenségei által befolyásolt „irracionális” ember képe. A diszciplináris határok átlépése, a más tudományos paradigmákban kidolgozott koncepciók átvétele, kreatív adaptálása – amely többé-kevésbé minden tudományra jellemző – izgalmas, és megvilágító erejű eredményeket tud produkálni. Jelen írás semmiképp sem a politológiai modellek redukciója mellett kíván érvelni, éppen ellenkezőleg, gazdagítani szeretné az alkalmazandó modellek tárházát. A kérdés az, hogy van-e olyan cselekvés- és motivációs elmélet, amely az itt említetteken túlmutat, vagy ezek speciális eseteként érdemes az önálló megfogalmazásra, és amely alkalmas lehet további politikai jelenség elemzésére is.

A weberi cselekvéstípusokhoz visszatérve nyilvánvaló, hogy elsősorban valamilyen értékracionális cselekvési modellre kell gondolnunk. A tiszta célracionáltságot a homo oeconomicus modellje „lefoglalja”, mint ahogyan a szokásszerű társadalmi cselekvést a szociológia fentebb említett második megközelítése modellezi. Az értékracionális cselekvés viszont sokféle altípust foglal magába, köztük azon, kategoriális szempontból „nem tiszta” cselekvéseket is, amelyeknek a célja ugyan értékracionális alapon kerül kijelölésre, ám az odavezető utat az eszközök célszerűségének mérlegelésével választja ki a cselekvő (vö. Weber, 1987: 56.).

Milyen érték lehet a mozgatója az általunk keresett politikai cselekvőnek? A fentebb felvázolt javaslatok alapján ez a homo politicus olyan cselekvő, aki

*a közösség, a közjó érdekét igyekszik előmozdítani.* A modell tehát azt implicálja, hogy a közügyekkel kapcsolatos cselekvés során az ember nem – vagy nem kizárólag – az önérdeke alapján, vagy a releváns közösség elvárásai mentén, esetleg a saját pszichológiai önkifejezési igényeinek megfelelően viselkedik, hanem igyekszik számot vetni *a közösség egészének* az érdekeivel, és erre tekintettel hozza meg a döntését a releváns magatartásról.

De mi ez a közösség, és mit jelent a köz java? A modern társadalomban a releváns közösségek, de még a politikai közösségek sem feltétlenül adottak problémamentesen. Ez kétségtelen, azonban a modell nem igényli azt, hogy egy állandó, rögzített közösségi identitást feltételezzünk. Úgy vélem, hogy adott helyzetekben a releváns közösség viszonylag problémamentesen azonosítható. Polgármesterválasztás során például az itt meghatározott homo politicus feltehetően elsősorban a település érdekét fogja mérlegelni. Vajon a jelöltek közül kivel járna a legjobban a település? Ezzel szemben a kormány vagy a kormányzati döntések megítélése során a releváns politikai közösség az ország vagy a nemzet egészének a vélelmezett java. Nem lehet persze kizárni a különböző közösségekhez való tartozásból fakadó szerepkonfliktusokat. A településem helyi érdekei például összeütközhetnek az országos érdekekkel – mint ahogyan ezt a később bemutatandó svájci eset is mutatja, amelyben egy atomhulladék-lerakó építésének a szükségessége merül fel egy falu mellett. Nyilván nehezebb ilyen helyzetben az általános(abb) érdeket nézmem a szűkebb közösségével szemben, de mégis sokan megteszik – ahogyan a svájci eset is példázza. Érdekes kutatási kérdés az, hogy egy adott esetben hogyan konstruálódik a releváns közösség, és hogyan igazolják döntésüket az emberek. Képzelnék el, hogy a svájci esetben az atomhulladék-lerakó létesítése különösen jól jönne a polgármestereknek, mert éppen az ő földjeit vásárolnák fel e célra, magasan a piaci ár felett. Ekkor a tágabb politikai közösség (az ország) érdeke, hogy a hulladéklerakó a geológiailag legbiztonságosabb helyen valósuljon meg, egybeesik az ő személyes érdekével, mert éppen az övé az a föld – ám nem esik egybe annak a politikai közösségnek az érdekével, amelyet éppen ő hivatott képviselni (a falut). Mit tesz a polgármester és milyen motivációk alapján? Lehet, hogy azonosul az általános érdekekkel, és akkor is így tenne, ha őt ez éppen nem érintené kedvezően; de az is lehet, hogy akár a személyes érdekeltisége ellenére is (avagy morális indokokból éppen azért) a falu érdekét fogja képviselni, és igyekszik elérni, hogy máshol találjanak helyet a lerakónak. Elinor Ostrom a kollektív cselekvési modellek szigorú motivációs előfeltételeit (racionális önértékkövetés) kritizálva fogalmazott úgy, hogy a valóságban korlátozottan racionális, és morális megfontolások által is motivált cselekvőket érdemes feltételezni (Ostrom, 1998). Egy ilyen megközelítésben, a társadalmi komplexitással szembeesülve azonban fel kell adni a zárt logikájú modellekben való hitet: ehelyett elméleti szcenáriókban, és lehetőségekben érdemes gondolkodni.

Ahogy a modell nem feltételezi a rögzített, előre meghatározott politikai közösség létét, úgy – James Buchanannel vitatkozva – azt sem gondolom, hogy a közjó valamilyen normatív elvével kellene korlátozni a homo politicus politikai preferenciáit. Ha így teszünk, akkor egy normatív társadalomelméletet alkotunk, aminek természetesen nincsen akadálya. Azonban a politikai cselekvő itt felvázolt modellje valamilyen empirikus relevanciára, adekvátságra tart igényt, és ezt szükségtelenül korlátozná egy ilyen normatív elvárás. Buchanannel szemben a magam részéről a Dryzek által felvázolt kommunikatív elméleti keretet pártolnám, amelyben is a közösség tagjai egymással beszélgetve, vitatkozva alakítják ki az adott helyzetre illő – és egyébként lehet, hogy bizonyos mértékig esetről esetre változó – legitimitásigényüket, és a közjó releváns koncepcióját. Így, interszjektíve konstruálódik meg az is, hogy egyáltalán mi számít közügynek, és hogy abban mi lenne a közösség érdekének megfelelő álláspont. Visszatérve az atomhulladék-lerakós esetünkhöz: a falu közössége talán arra jut, hogy legitim az igény, hogy az ország geológiailag legbiztonságosabb helyén valósuljon meg a lerakó, de az is lehet, hogy egy kiváltképp „zöld” gondolkodású faluról van szó, amely már eddig is sokat tett azért, hogy a helyi energiaellátást a megújuló energiaforrásokra alapozza. Ez esetben talán azt gondolják majd, hogy nemcsak az ő falujuk érdeke szól az atomhulladék-lerakó ellen, hanem az országé is: rá kell venni a döntéshozókat, hogy a nukleáris energia alternatíváit keressék, és ne akarjanak mondjuk az atomlobbi nyomásának engedve további teret nyitni ennek az energiatermelési módnak.

A „közjó” fogalmának politikai kontextusban van értelme, ám újra azt kell mondanunk, hogy a modell nem igényli, hogy a politikait mint olyat előzetesen definiáljuk. A politika maga jelöli ki a határait, méghozzá a kommunikációban (vö. Szabó, 2011). Az utóbbi évtizedek tudományosan is rögzített tendenciája, hogy a politika fogalma változik: korábban nem feltétlenül politikainak, hanem mondjuk szakmainak (mérnököknek, joginak, gazdaságinak) tekintett kérdések is a politikai diskurzus részévé válnak, illetve korábban kevésbé fontosnak ítélt szereplők (pl. a civilszervezetek) és részvételi módozatok (pl. bojkottok, internetes aktivizmus) jelentősége növekedik meg. Ulrich Beck ezeket a jelenségeket írta le a szubpolitizálódás fogalmával (Beck, 2003). Így hát egy atomhulladék-lerakó építése könnyen válhat politikai kérdéssé, nem csupán azért, mert a politikai intézményeknek (a helyi képviselőtestületnek és a polgármesternek) döntés kell hoznia az engedélyezéséről, hanem azért, mert az emberek is így érzékelhetik a dolgot.

Vagyis ez a politikai cselekvő a közjóról alkotott elképzelését (többé-kevésbé) mérlegelő módon, ám nem „monologikusan”, kizárólag a saját egyéni preferenciái alapján,<sup>8</sup> hanem másokkal vitázva, kommunikálva alakítja ki. A homo politicus meggyőzhető jó érvekkel, vagy egy karizmatikus politikai vezető befolyása által. Az érvek „jósága” természetesen nem tudományos megalapo-

zottságukat, hanem a retorika értelmében vett meggyőző erejüket jelenti,<sup>9</sup> hiszen a politikai vita alapvetően nem a tényekről, hanem a *teendőkről* szól. Ezért bár a homo politicus közjóról alkotott elképzelései bizonyos stabilitást mutatnak, a változó helyzet, és a politikai meggyőzés akár mélyreható, és gyors változást is eredményezhet nézeteiben. De akárhogyan is van, a homo politicus elvárja a javaslatok, döntések legitimitását, vagyis – Habermasszal szólva – az elismerésre méltóságuk igazolását. A javaslat, a döntés, vagy a politikai vezető pedig akkor elismerésre méltó, amíg a releváns politikai közösség javát szolgálja.

*Összefoglalva: a fent meghatározott homo politicus koncepció egy olyan arisztotelianus-kommunikatív elméleti alapra épülhet, amely az embert alapvetően közösségi, mégpedig másokkal kapcsolatban álló, és kommunikáló lényként határozza meg. Ez a meghatározás nemcsak azt jelenti, hogy az egyéni identitás konstitúciójában a közösség fontos szerepet játszik, hanem azt is, hogy az egyén is predisponálva van a közösség érdekében való cselekvésre. A homo politicus a politikainak érzékelt helyzetekben egyebek mellett a releváns politikai közösség általános érdekét is figyelembe veszi, és sok esetben éppen ennek megfelelően hozza meg a döntését, szemben az önző, a szűkebb csoportelvárás által diktált, vagy érzelmileg motivált szempontokkal. Az, hogy mi számít politikai kérdésnek, mi az adott ügyben a releváns politikai közösség, és mi a közösség java, nem határozható meg előzetesen, hanem az adott szituációban, interszubjektív, kommunikatív módon konstruálódik meg.*

A már elmondottakon túl milyen elméleti alátámasztása lehet e modellnek? Úgy vélem, a modell az értékalapú legitimitáció elméletébe ágyazódik. A például Jürgen Habermas, David Beetham, vagy Tom Tyler nevéhez köthető megközelítés abból indul ki, hogy az autoritás elfogadásának normatív alapjai vannak. A legitimitás nem egy uralmi viszony beletörődő, passzív elfogadását jelzi, hanem függ az autoritás „elismerésre méltóságától”, normatív hitelességétől, valamilyen értelemben vett morális helyességétől. Ezzel szembe fordul a Weberhez, de még inkább Luhmanhoz köthető azon megközelítéssel, amely a legitimitációt értékmentes kategóriákban, az alávetetteknek a hatalomhoz való viszonyában ragadta meg. David Beetham szerint például fontos figyelmet fordítani az elfogadó attitűdök mögött meghúzódó morális érvekre, amelyek a társadalmi világ magától értetődő részét képezik, és amelyekről eltekinteni analitikus hiba. Vagy ahogyan fogalmaz: „A hatalom hatékonysága nem csupán az erőforrásokon és a szervezethez múlik, ahogyan ezt a ‘realisták’ állítják, hanem a legitimitációjukon is. A realisták ezen a ponton egyszerűen nem elég realisták, nem veszik komolyan, hogy az ember morális cselekvő (...)” (Beetham, 1991: 29). Bár Beetham elmélete explicit antropológiát nem tartalmaz, látható, hogy implicite olyan emberképpel dolgozik, amelyet mi is képviselünk: a politikához, a hatalomhoz való viszonyában morális megfontolásokat, elvárásokat is érvényesítő cselekvőével.

Az értékalapú legitimitás modelljének ugyanakkor nyilvánvalóan vannak motivációs alapjai – ezzel foglalkozik Tyler egész munkássága (pl. Tyler, 1990, 1999, 2003, 2012). Tyler empirikus kutatások sorozatában vizsgálta a különböző intézményekkel (a munkahelyek, a jogszabályok, a rendőrség, az önkormányzat) való együttműködés motivációs alapjait, és amellet érvel, hogy a társadalmi együttműködést nagyon különböző helyzetekben vizsgálva ugyanazt kapjuk: bár az ún. instrumentális motivációnak is van szerepe (amely az egyéni hasznokra összpontosít, a jutalmat keresi és a büntetést kerüli), mindenhol sokkal fontosabb az ún. szociális motivációk jelentősége (vö Tyler, 2012). Tyler szociális motivációi:

- Attitűdök, érzelmek. Az adott személyek, intézmények iránt táplált pozitív irányultság, érzés, pl. a közösség iránti szimpátia, a másokkal való együttlét öröme, vagy a saját társadalmi szerepével (pl. munkakörével) kapcsolatos büszkeség, öröm.
- Értékek. Elköteleződés bizonyos morális értékek, vagy a helyes cselekvés normái iránt. Pl. vallási értékek, vagy alapvető erkölcsi elvek (ígéretnek betartása, kötelességtudat stb.) követése. Ennek a eseteként említi a legitimitás is: az autoritás elfogadása annak tartalmi (a közösség érdekét követi) és procedurális morális jellemzői miatt.
- Identitás. Azonosulás társadalmi csoportokkal vagy szerepekkel, és az ennek megfelelő cselekvés.
- Hitelesség alapú bizalom és procedurális igazságosság. Az emberek hajlandóak követni számukra hiteles vezetőket, különösen, ha a vezető az eljárási méltányosság elveit is tiszteletben tartja.

A tyleri megközelítés alapján is arra a következtetésre juthatunk, hogy míg az instrumentális (önerdekkövető) motivációt viszonylag egyértelműen el lehet határolni a szociális motivációktól, ez utóbbiak összeérhetnek egymással, nehezen különböztethetők meg egymástól, és vegyesen lehetnek jelen a cselekvésben. Nos, ez bizonyára így van, ez azonban nem kell, hogy kedvünket szegje a modell lehatárolására irányuló törekvésünkben. Az egyes konkrét helyzetekben ugyanis a különböző értékracionális cselekvések adott esetben már jobban elkülöníthetők egymástól. Jelen tanulmány hipotézise, hogy a politikai helyzetekben az itt bemutatott modell adekvátabb lehet sok más, ugyancsak értékracionálisnak nevezhető modelltől. (Fenntartva persze a lehetőséget, hogy más modellek is alkalmasak politikai jelenségek tanulmányozására, valamint, hogy a valósághoz vegyes motivációk ténye is hozzá tartozik – de ez éppúgy igaz például az önerdekkövető motivációra is, amely ugyancsak vegyülhet értékelvű megfontolásokkal.)

Hogyan határolhatjuk el a modellt más, hasonló cselekvési modellektől?

A modell azt állítja, hogy a politikai cselekvés lényege a közösség érdekében, a közjóért való cselekvés. Vegyük észre, hogy ugyan ez konceptuálisan

nem azonosítható az önérdkekkel, de nincs is feltétlenül konfliktusban vele: ugyanis a közösségnek az egyéni cselekvő is a része. Vagyis az ebben az értelemben vett politikai cselekvést analitikusan meg kell különböztetnünk az altruista, a másokat segítő cselekvéstől. Az altruista elsősorban másokon, más egyéneken akat segíteni, empátia, szánalom, vagy segítőkészség vezérli. Itt azonban arról van szó, hogy mi a politikai közösségnek mint olyannak (amelynek én is a tagja vagyok) a valódi érdeke, a „java”.

A normakövető cselekvés megítélése már fogósabb kérdés. Ha a normát az internalizált szankciók miatt, vagy a releváns közösségtől kapott elismerésért, esetleg egyszerű mintakövetésből tartjuk be, akkor az a homo sociologicus modelljének felel meg. Ha a normakövetésnek a szankciók mint költségek elkerülése a motívuma, akkor pedig a racionális cselekvő modelljéhez (a homo oeconomicushoz) jutunk. A normák azonban a közjót is megjelenítik, a kollektív cselekvési problémák megoldását szolgálhatják, így a normakövetés fakadhat a legitimitás elismeréséből, azaz az itt meghatározott politikai motivációból. Erre utalnak azok a kutatások is, amelyek szerint a jogszabályoknak való engedelmességet elsősorban a legitimitásukba vetett hit befolyásolja, és nem mondjuk a büntetéstől való félelem (Tyler, 1990 és 2012). Vagyis azt kell mondanunk, hogy a normakövetés adott esetben értelmezhető ezen politikai cselekvési modell alapján.

Azok a kooperatív viselkedéstípusok, amelyek a közös érdek jegyében fognak, ugyancsak jelezhetik ennek a homo politicus-modellnek az érvényességét. Így azok a kísérletek, amelyek azt mutatják, hogy az emberek 40–62%-a hajlandó kooperálni az egymenes fogolydilemma-játékban – pedig a racionális kockázatkerülés, a neumanni maximin-elv alkalmazása az önző választást sugallja (Frank et al., 1993). Az együttműködésre vonatkozó döntést megalapozhatja valamilyen általános morális elv is, de a (kétszemélyes) közösség általános érdeke is.

Ezzel már a modell empirikus tesztelhetőségéhez értünk. Egy cselekvéseméleti modellt ugyanis nem csupán teoretikusan kell megalapozni, hanem az empirikus relevanciája is igazolásra szorul, amely pedig komoly kihívás a homo oeconomicus kapcsán említett problémák miatt. Az ilyen modell ugyanis szinte soha nem írja le pontosan a valóságot, az ereje az *adekvátságában*, vagyis abban van, hogy a segítségével releváns kutatások tervezhetők, és új tudáshoz juthatunk a társadalmi folyamatokról. A modell adekvátságát és relevanciáját tehát csak azok a kutatások igazolhatják majd, amelyeket a modell alapján dolgoztak ki. A homo politicus itt ismertetett modellje azonban rendelkezik előképekkel, és vannak olyan kutatások, amelynek eredményei empirikus alátámasztást nyújthatnak a modell számára. Később utalok további olyan kutatási területekre, amelyeken a modell alkalmazhatónak, hasznosnak tűnik.

Marwell és Ames a közjó-játékban arra kérték a résztvevőket, hogy a kapott pénzt helyezték el két számlán: egy magán- és egy közösségi számlán. A ma-

gánszámlára tett összeget a játékosok a játék végén teljes egészében megkapták. A közösségi számlára tett összeget egy előre el nem árult, de egynél nagyobb számmal felszorozták, majd egyenlő mértékben szétosztották a játékosok között. Ebben a klasszikus kollektív cselekvési problémában az emberek átlagosan mintegy pénzüik felét helyezték el a közösségi számlán. Mikor megkérdezték tőlük, azt mondták, hogy a közjó iránti méltányosság szempont volt számukra a befektetési döntésük meghozatalakor (Marwell–Ames, 1981).

A fogolydilemma- és a közjó-játék laboratóriumi kísérletek, és erényük, hogy lecsupaszítottan modelleznek egy helyzetet, amelyben választani kell az önérdek és az együttműködés között. Természetesen így sem lehetünk benne biztosak, hogy valamilyen más szempont nem zavart-e be a képbe: lehet, hogy a játékosok – bár nem ismerték egymást, így a kísérlet szempontjából külsődleges társadalmi kötelék nem „torzította” a viselkedésüket – mégis egyfajta interperszonális etikai elvárás mentén cselekedtek, és a másikkal mint személlyel szemben nem akartak méltánytalanok lenni, vagy önzőnek látszani. Vagyis nem a közösség mint olyan java motiválta őket. Mindazonáltal figyelemre méltó, hogy a homo oeconomicus-modell elméleti eredményéhez képest milyen sok kollektív cselekvési probléma oldódik meg az aktorok kooperatív viselkedése révén, a laboratóriumban éppúgy, mint a valóságban. Például bár a Garrett Hardin által modellezett közlegelő tragédiája néhányszor valóban bekövetkezett,<sup>10</sup> azonban a közös használatú lokális erőforrások elérését a helyi közösségek általában megszervezték, gyakran állami, jogi kényszer nélkül is (Berkes, 1989; Ostrom et al., 2002).

Bruno Frey a motivációról szóló könyvében több esetet elemez, amelyekben az önérdek valamilyen magasabb szemponttal ütközik (Frey, 1997). Frey alapvetően a homo oeconomicus-modell érvényességét vizsgálja és kritizálja, és fő tézise, hogy a külső (monetáris vagy szankcionáló) ösztönző számos esetben nem csupán nem tesz hozzá semmit a belső (morális) motivációhoz, de még le is rontja azt. Az általa elemzett esetek között azonban néhány számunkra is releváns lehet, hiszen ő nem tesz különbséget a különböző belső, morális motivációk között. Figyelemre méltó, és fentebb már említett kísérletükben például több svájci falu polgárait keresték meg azzal, hogy hajlandóak lennének-e hozzájárulni nukleáris hulladéklerakó építéséhez a környékükön, ha bizonyítható módon éppen ott a legjobbak a geológiai viszonyok egy biztonságos tároló építéséhez. Mivel a svájci áramtermelés jelentős arányban atomenergiára épül, az egész országnak érdeke, hogy biztonságos megoldást találjanak a nukleáris hulladékok elhelyezésére. Vagyis a helyi lakosoknak azt kellett eldönteniük, hogy az ország érdekében hajlandóak-e olyan áldozatot vállalni, ami az ingatlanjaik értékének a csökkenését okozza, többlet teherautó forgalmat (környezetszennyezést) generál a településükön, illetve adott esetben őket is egészségügyi kockázatnak teszi ki. Klasszikus kollektív cselekvési problémával



szembesültek tehát, amelyben az egyéni érdekük ütközött az általánosabb érdekekkel. Az eset úgy vélem, más típusú közpolitikai programok, döntések elfogadtatásának modelljeként is értelmezhető.

Nos, a konkrét esetben a kutatók felmérése szerint a lakosok mintegy fele hajlandó lett volna hozzájárulni a hulladéklerakó építéséhez, annak ellenére, hogy tisztában voltak a kockázatokkal. Az elemzésük szerint a válasz semmilyen szokásos szociológiai változóval (kor, nem, iskolázottság, jövedelem, politikai nézet) nem függött össze – vagyis a homo sociologicus második modellje itt nem volt releváns. A válasz negatív összefüggést mutatott a kockázat percepciójával, valamint az ingatlantulajdonlás tényével – vagyis a homo oeconomicus modellnek volt némi magyarázóereje. Ám egy jelentős reziduum így is magyarázat nélkül maradt, vagyis valami más – Frey értelmezése szerint a közjó iránti belső elköteleződés – is befolyásolta az egyéni állásfoglalásokat. A legmeglepőbb eredményt akkor kapták, amikor a felmérést megismételték úgy, hogy közölték, a svájci kormány pénzbeli kompenzációt nyújt a hulladéklerakó építése miatt – a támogató válaszok ekkor a korábbinak a felére (!) zuhantak (Frey, 1997: 73.). A kompenzáció összegének nem volt szignifikáns hatása, így Frey magyarázata az, hogy maga a pénzbeli kompenzáció ténye kiemelte a hulladéklerakóról való döntést a közjó diskurzusából, és egy privát tranzakcióhoz tette hasonlatossá. Egy ilyen tranzakcióban viszont lehet nemet mondani – ahogyan ezt a többség meg is tette. Hasonló mechnizmus szerint működik a véradás is: azokban az országokban, ahol fizetnek a véradóknak, ott kevesebben adnak vért, és ahol bevezették a monetáris kompenzációt a véradásért, ott – a várakozásokkal ellentétben – lecsökkent a véradók száma (Frey, 1997: 82–85.). Frey a katonaság harci kedvét és eredményességét is példaként használja, katonai szakértők alapján azt állítva, hogy az önkéntes haderő sokkal nagyobb elszántsággal harcol, mint a besorozott állomány, vagy mint a zsoldosok (i. m. 86.). A konklúzió az, hogy legalábbis bizonyos esetekben a közjóra való hivatkozásnak erősebb a mozgósító ereje, mint az önérdek alapú ösztönző rendszereknek.

Mindez tulajdonképp triviális. Tudjuk, hogy a közjóért, a közösségért, karizmatikus vezetők irányítása alatt az emberek hatalmas áldozatokat hajlandóak hozni. Mint ahogyan tudjuk azt is, hogy a demokrácia legegyszerűbb politikai aktusára, a szavazásokon való részvételre nincsen meggyőző magyarázat: a társadalmi nyomás, és a szociológiai tényezők nem relevánsak, az önérdek motívum alapján pedig nem magyarázható, hogy miért veszi valaki a fáradságot a szavazásra, amikor annak az egy szavazatnak az esetek túlnyomó többségében semmilyen jelentősége sincs a válasz eldöntésében. Számomra az tűnik különösnek, hogy mindezek alapján a homo politicus itt vázolt modellje nem született meg hamarabb, mint explicit társadalomtudományos, és politológiai cselekvési modell.

## IMPLIKÁCIÓK A KUTATÁS SZÁMÁRA

A továbbiakban vázlatosan bemutatok olyan kutatási témákat, területeket, amelyek számára a homo politicus adekvát cselekvési modell lehet, és ahol a már jelenleg is futó, avagy új kutatások meggyőződésem szerint hozzájárulhatnak a modell empirikus relevanciájának igazolásához. Röviden utalok a tanulmányban fentebb már említett kutatási irányokra is, valamint ahol és amennyire tudom, igyekszem felvillantani a már létező eredményeket is, míg máshol inkább csak ötletszerűen vetek fel lehetséges kutatási témákat.

*Politikai részvétel: szavazás.* Fentebb utaltunk a választói magatartáskutatásokra, és arra, hogy hiányzik az „expresszív” szavazók motivációjának alaposabb vizsgálata. A pszichológiai kutatások ugyan vállalkoznak erre, azonban többnyire a saját motivációs elméleteik, skáláik alapján, ami kevésbé a tartalmi kérdésekre, mint inkább a formára koncentrálnak (pl. az identifikáció mértéke). Vagyis szükség lenne a motivációk részletesebb, tartalmi vizsgálatára, hogy kiderüljön, mekkora a jelentősége az általunk lényegi politikai motivációnak nevezett homo politicus késztetéseknek. Anderson (2009) szerint például azok, akiknek fontosak a közösségek, amelyben élnek, nagyobb valószínűséggel mennek el szavazni. Blais és Labbé-St. Vincent (2011) ugyancsak a szavazásra való hajlandóságot vizsgálták, és ezt a személyiségjegyekkel igyekeztek összefüggésbe hozni. Azt találták, hogy a politikai érdeklődés és az állampolgári kötelességérzet erőssége határozza meg a leginkább azt, hogy ki mekkora eséllyel vesz részt a választásokon – az egyéb személyiségjegyek hatását is ez a két változó közvetíti. Az állampolgári kötelességérzetet azzal az állítással való egyetértés erősségével tesztelték, hogy „a jó állampolgárnak kötelessége részt vennie a választáskon”.

*Politikai részvétel: mozgalmi politizálás.* A politikai részvétellel foglalkozó kutatások fontos kérdése, hogy az aktorok miért az egyik vagy másik formát választják: miért civilszervezetekben, vagy „nem konvencionális” módon vesznek részt a politikában a hagyományos pártpolitizálás helyett. Ronald Inglehart immár klasszikus magyarázata szerint a posztmaterialis értékek előretörésével párhuzamosan bekövetkezett a modernitás hagyományos autoritásainak, a nagypolitikának, a vállalatoknak és a tudománynak a deligitimálódása – és ezzel párhuzamosan a civil politizálás előretört (Inglehart, 1997). Egy másik elmélet szerint az emberek akkor választják a nem konvencionális politizálási formákat, amikor nem látják hatékonynak a hagyományos érdekérvényesítési csatornákat, avagy nincsen ehhez hozzáférésük (Holzer–Sorensen, 2003). A homo politicus általunk felvázolt modellje nem zárja ki sem az értékváltozást, vagy a hozzáférés–eredményesség magyarázatát, azonban implikálhatja azt, hogy az emberek a hitelesebb politizálási formákat választják: vagyis azokat, ahol egyértelműbben megélhetik a közjóhoz való hozzájárulásukat.

A mozgalmi aktivisták motivációját ugyan vizsgálták már, de nem ebből a szempontból (lásd Duncan, 1999).

*Kollektív cselekvési problémák megoldása.* A modell legegyszerűbb implikációja, hogy a politikai cselekvők együttműködést mutatnak a közös cél érdekében akkor is, amikor elvileg valamilyen kollektív cselekvési probléma áll fenn, ami definíciószerűen azt jelenti, hogy inkongruencia van a kollektív cél és az egyéni ösztönzők között. A társadalmi élet természetesen tele van (potenciális) kollektív cselekvési problémákkal – például a választásokon való részvétel is ilyen. Már említettük a törvények, szabályok betartásának a problémáját, ami ugyancsak ide sorolható, és aminek van a homo politicus-moddal kompatibilis megoldása: úgy tűnik az emberek inkább hajlandóak betartani a törvényeket akkor, ha legitimnek tartják azokat, és bíznak abban, hogy a közjót jutattják érvényre (Tyler, 1990). De érdemes lenne további kollektív cselekvési problémákat is vizsgálni, akár kísérleti körülmények között, ahogyan azt Bruno Frey tette, és alaposabban megérteni az aktorok motivációját.

*Politikai társadalomelmélet.* Balogh István szerint a Kant nevével fémjelozhető filozófiai, a marxi gazdasági, és a parsonsi szociológiai társadalomelmélet után kidolgozható a politikai társadalomelmélet (Balogh, 2010). A modernitás – saját paradigmáján belül megoldhatatlannak tűnő – válságjelenségei, mint az ökológiai krízis, vagy a piaci önérdékkövetés és a kollektív érdekek összehangolása az egyének autonómiájára épülő társadalmi szabályozó rendszerek újragondolását igénylik. A politikai társadalomelmélet alapelve a reflexív egyénekre épülő „önbecsülés igazságossága”, és fontos mozzanata a legitimitás normatív megközelítése (Balogh, 2010: 58.). Vizsgálandó kérdésnek tartom, hogy a politikai társadalomelmélet baloghi koncepciójával összeegyeztethető-e a politikai cselekvő általunk javasolt modellje.

*Legitimitás-elmélet.* A hatalom legitimitását Luhman nyomán szokás egyszerű leíró kategóriaként kezelni – eszerint minden hatalom legitim, amit az emberek elfogadnak. A homo politicus koncepciónak azonban jobban megfelel az a megközelítés, amit David Beetham úgy fogalmazott meg, hogy „egy hatalmi viszony nem azért legitim, mert az emberek hisznek a legitimitásában, hanem mert igazolható olyan eszmék által, amelyben az emberek hisznek” (Beetham, 1991: 11.). Ez, vagy a habermasi „elismerésre méltóság” fogalma nem visz szükségképpen normatív mozzanatot a legitimitáció fogalmába, ám felhívja a figyelmet arra, hogy az ember morális cselekvő, és általános eszmék, valamint a közjó valamilyen felfogását ütköztetik a politikai gyakorlattal. A beethami megközelítéssel kompatibilis Levi és szerzőtársainak (2009) legitimitás-modellje, amely számot vet a normatív elvárásokkal, és ráadásul empirikusan is tesztelték, méghozzá afrikai (tehát nem a fejlett országok) mintáján. A modell szerint a legitimáló attitűdöket egyrészt erőteljesen befolyásolja az a percepció, hogy a kormányzat működése mennyire felel meg az *eljárési méltányosság elveinek*. Ide tartozik például, hogy mennyire lehet beleszólni a

kormányzati döntésekbe (participáció), a döntések mennyiben pártatlanok, semlegesek, átláthatók vagy mennyiben nem (mondjuk egyes társadalmi csoportokat indokolatlan előnyhöz juttatnak), és általában a kormányzati döntések mennyire felelnek meg a joguralom avagy a jogállamiság elveinek (Levi, Sack és Tyler, 2009: 360.).

*Bizalom, legitimitás és közpolitikai eredményesség.* A legitimitás nem csupán elméleti kategória. Empirikus bizonyítékok vannak arra, hogy az emberek inkább betartják a törvényeket (Tyler, 1990 és 2003), nő az adófizetési hajlandóságuk (Murphy, 2005), jobban támogatják a különféle közpolitikai programok megvalósítását (Hetherington, 2005; Hawdon, 2008; Lieberman, 2007), ha a kormányzatot és annak döntéseit legitimnek tartják, illetve ha bizalommal viseltetnek az állami intézmények iránt. Másmost a különböző kutatások az intézményi bizalom legfontosabb forrásaként azt találták, hogy az adott intézmény működése mennyire felel meg a procedurális méltányosság elveinek. A procedurális méltányosság fontossága újra és újra bizonyítást nyer, azonban ennek oka nem világos. Nos, egy feltevés szerint a procedurális elveknek való megfelelésre azért vagyunk annyira érzékenyek, mert ez jelzi, hogy az adott intézmény, vagy politikai vezető mennyire tartja valóban szem előtt a közjót (Smith et al., 2007). Ha ez így van, akkor a homo politicus modellje a közpolitikai eredményesség értelmezésében is szerepet kaphat.

*Közszolgálat és munkamorál.* Fentebb már utaltunk azokra a kutatásokra, amelyek szerint a vállalati alkalmazottakhoz képest a köz szolgálatát választó emberek számára fontosabb az, hogy úgy érezzék, valóban a köz érdekében cselekszenek, és a vállalati emberekhez képest is, valamint a belső motivációjukhoz képest is kisebb az ösztönző ereje olyan – hagyományosan fontosnak tekintett – tényezőknek, mint a fizetés, vagy karrier (pl. Crewson, 1997). Kérdés, hogy ez Amerikán kívül is így van-e. Ha igen, akkor ebből fontos következtetések adódnak a közszolgálatban dolgozó emberek motiválására. Nem arról van persze szó, hogy a fizetés kérdését teljesen el lehetne hanyagolni, ám arról igen, hogy olyan életpálya-modellt, jutalmazási, előmenteli rendszert, intézményi működést stb. kell kialakítani, amely ezt figyelembe veszi. Úgy érhető ugyanis el maximális teljesítmény a közszolgák részéről, ha a közjó szolgálatát megélhetik a munkájuk során, és mozgósítani tudják ez irányú motivációikat.<sup>11</sup>

*Leadership-elmélet: mitől jó a leader?* Míg a menedzsment-tudományban nagy jelentőséget tulajdonítanak a leadership-stílusnak, a vezetők magatartásának, motivációinak az effektív vezetés szempontjából, a politikatudományban ez a kérdés sajnálatosan elhanyagolt területnek számít. Levi és szerzőtársai szerint a politikai vezetők hitelessége egy fontos mozzanata az elfogadottságuknak, népszerűségüknek; a hitelesség pedig többek között azt jelenti, hogy valóban a közjóért, és nem a saját hasznára cselekszik (Levi et al., 2009). Smith és szerzőtársai amellet érvelnek, hogy evolúciós szempontból értelmezhető az em-

berek érzékenysége a politikusi hitelességre. Ugyanis az emberi közösségeknek mindig is szüksége volt valamilyen vezetésre a közös cselekvések koordinálása céljából, ám nem akármilyen, hanem *jó vezetésre*, hiszen ez biztosíthatja a csoport túlélését, sikerét. Másmost a jó vezető az, aki képes a közösség érdekét felmérni, és ezért cselekedni – az erre való képességet és hajlandóságot „mérjük” azzal, hogy a vezetők hitelességét, és döntéseinek, eljárásainak méltányosságát folyamatosan monitorozzuk (Smith et al., 2007).

## ÖSSZEFOGLALÁS

Elinor Ostrom szerint a kollektív cselekvés cselekvéselmélete nincs kidolgozva, nem tudjuk, hogy pontosan hogyan és mi alapján döntenek az emberek a társadalmi dilemmákban, és ezért „borzasztóan szükség van” a klasszikus racionális döntési modellnél realiztikusabb elképzelésre az emberi cselekvésről. A korlátozottan racionális és a morális megfontolásokat is követő magatartás modelljére van szükség (Ostrom, 1998: 1–2.). Mármost a kutatók előtt két út áll: vagy komplex, ám módszertanilag nehezebben kezelhető modelleket építenek, vagy továbbra is sematizált emberképpel dolgoznak, ám igyekeznek több modellt is használni, és a vizsgálandó jelenségeket több oldalról, parciális elemzéseket végezve, több szempontból leírni. Jelen írásnak nem ambíciója egy összetett politikai emberkép kidolgozása. Csak az volt a célom, hogy egy karakteres modell első megközelítésben való bemutatásával gazdagítsam a politikai elemzés eszköztárát – olyan modellről van szó, amely explicite eddig nemigen fogalmazódott meg a politológiai szakirodalomban, azonban mint láttuk, vannak előzményei és gyökerei is. A fentiek talán alkalmasak annak illusztrálására, hogy a homo politicus itt előadott modellje adekvát a politológia számára, hiszen kompatibilis már létező elméleti és empirikus eredményekkel. Reményeim szerint a további kutatások pedig még jobban meg tudják alapozni a modell használhatóságát.

Befejezésül, mivel ez a homo oeconomicusnál is felmerült, tegyünk még említést a modell tudományon kívüli adekvátságáról. A gazdasági ember modelljénél az a probléma, hogy állítólag nemkívánatos irányba (értsd: az önző magatartás és a kritikátlan piacpártiság felé) torzítja a közgazdászhallgatók attitűdjeit, valamint a közpolitikák tervezését. Úgy vélem, a homo politicus koncepciójával ilyen problémák nem merülnek fel, éppen ellenkezőleg. Ha valamit ilyen szempontból kifogásolni lehet benne, az inkább az, hogy túlságosan is idealizált képet fest a politikáról és a politikai cselekvésről – azonban ez manapság, amikor szokás a képviselői demokrácia válságától tartani, talán nem is olyan nagy probléma. Ha az oktatásban, a politikáról való diskurzusban a közjó és a közügyek kerülnek a fókuszba, az talán segíthet visszaszerezni a politika tekintélyét. Ami pedig a közpolitikai implikációkat illeti, erről

egyelőre keveset tudunk, de a fentebb ismertetett egynémely megközelítés az intézményi bizalom és a közpolitikai eredményesség összefüggéseiről azt sugallja, hogy a homo politicus modellje a közpolitika számára is járhat gyakorlati következményekkel, hasznosítható implikációkkal.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Ilyen pl., hogy a piac az egyensúly felé tart, vagy hogy a piac az a koordinációs mechanizmus, amely a legmagasabb szintű társadalmi jólétet tudja előállítani.
- <sup>2</sup> Pl. hogy nincsenek externáliák.
- <sup>3</sup> Például, hogy mit kell gondolnunk a pénzügyi spekulációról: a gazdasági folyamatokat az egyensúlyi állapot felé terelő, és a gazdaságot afféle „kenőanyagként” segítő, avagy a csordaszellem működésére hasonlító, újabb és újabb egyensúlytalanságot előidéző mechanizmusról van-e szó.
- <sup>4</sup> Etzioni ezt felismerve új paradigmát hirdetett: a szocioökonómiát (Etzioni, 1988).
- <sup>5</sup> Eredetiben: Political Man.
- <sup>6</sup> A tanulmányi eredmények nem befolyásolták szignifikánsan a pályaválasztást.
- <sup>7</sup> Aki egyébként politikai gazdaságtanában korábban a közgazdaságtan emberképét használta.
- <sup>8</sup> Vö. „a mérlegelő Robinson” metaforával (Tóka, 2001).
- <sup>9</sup> A retorikai igazolás mintáit vizsgálja például Boltanski és Thévenot (1991).
- <sup>10</sup> Például a Csendes-óceán apró szigeteit benépesítő polinéz társadalmak némelyike a hűsvét-szigeti civilizáció mintájára – vagy akár annál is drámaiban – omlott össze a helyi erőforrások túlhasználata miatt. Máshol azonban a közösségek képesek voltak korlátozni a környezethasználatot, és fenntartható gazdálkodási, populációszabályozási stb. gyakorlatokat jutattak eredményre. Vö. Diamond (2007).
- <sup>11</sup> Jegyezzük meg, hogy Frey és Osterloh (2005) szerint még a vállalati menedzserek teljesítménye is akkor a legmagasabb, ha belső motivációjuk (a vállalatért érzett felelősség, az önképnek, identitásnak való megfelelés, a munka szeretete) teret kap, és nem nyomja el a külső motiváció. Frey kizsorítás-elmélete szerint a túlzott külső ösztönző, legyen az pozitív (pl. pénz), vagy negatív (a szankció fenyegetése) paradox módon nem megerősíti a belső motivációt, hanem lerontja azt, ami a teljesítmény romlásához vezet (Frey, 1997).

## IRODALOM

- Anderson, Mary R. (2009): Beyond Membership: A Sense of Community and Political Behavior. *Political Behavior*, 31: 603–627.
- Balogh István (2010): Politikai társadalomelmélet (Vázlat a társadalomelméleti paradigmák történeti változásáról), *Politikatudományi Szemle*, XIX/1., 31–64.
- Beck, Ulrich (2003): *A kockázat-társadalom. Út egy másik modernitásba*. Budapest, Századvég.
- Beetham, David (1991): *The Legitimation of Power*. Palgrave Macmillan.

- Berkes, F. szerk. (1989): *Common Property resources. Ecology and Community-Based Sustainable Development*. Belhaven Press, London.
- Boda Zsolt (2000): A komunitárius elmélet: identitás, kultúra, értelmezés. In: Szabó Márton (szerk.): *Beszélő politika. A diszkurzív politikatudomány teoretikus környezete*. Budapest, Jászöveg Műhely, 138–161.
- Boltanski, Luc–Laurent Thévenot (1991): *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard.
- Boudon, Raymond (2006): *Homo Sociologicus: Neither a Rational nor an Irrational Idiot*. *Revista de Sociologica*, Papers 80, 149–169.
- Brader, Ted (2005): Striking a Responsive Chord: How Political Ads Motivate and Persuade Voters by Appealing to Emotions. *American Journal of Political Science*, Vol. 49 (2), 388–405.
- Brohman, John (1995): Economism and critical silences in development studies: A theoretical critique of neoliberalism. *Third World Quarterly*, Vol. 16 (2), 297–318.
- Buchanan, James (2008): In Search of the Homunculus Politicus. *Public Choice*, 137: 469–474.
- Crewson, Philip E. (1997): Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1997: 4, 498–518.
- Csontos László (1997): A politika tanulmányozása és a közgazdaságtan. *Közgazdasági Szemle*, 44 (7-8), 1997 július-augusztus, 557–568.
- Daly, Herman (2004): A gazdaságtalan növekedés elmélete, gyakorlata, története, és kapcsolata a globalizációval. In: Pataki Gy.–Takács Sánta A. (szerk.): *Természet és gazdaság. Ökológiai közgazdaságtan szöveggyűjtemény*. Typotex, Budapest, 392–411.
- Diamond, Jared (2007): *Összeomlás*. Typotex, Budapest.
- Downs, Anthony (1957): *An economic theory of democracy*. New York, Harper & Row.
- Downs, Anthony (1990): Politikai cselekvés a demokráciában: egy racionális modell. *Közgazdasági Szemle*, 9. sz., 993–1011.
- Dryzek, John S. (1988): The Mismeasure of Political Man. *The Journal of Politics*, Vol. 50, 705–727.
- Duncan, Lauren E. (1999): Motivation for Collective Action: Group Consciousness as Mediator of Personality, life Experiences, and Women’s Rights Activism. *Political Psychology*, Vol. 20 (3), 611–635.
- Etzioni, Amitai (1988): *The Moral Dimension: Toward A New Economics*. The Free Press.
- Faber, M.–Manstetten, R.–Petersen, T. (1997): Homo politicus and homo oeconomicus. Political economy, constitutional interest and ecological interest. *Kyklos*, 50, 457–483.
- Frank, Robert H. (2004): *What Price the Moral High Ground? Ethical Dilemmas in Competitive Environment*. Princeton University Press.
- Frank, R. H.–Gilovich, T.–Regan, D. T. (1993): Does Studying Economics Inhibit Co-operation? *Journal of Economic Perspectives*. Spring, 159–171.
- Frey, Bruno S. (1997): *Not Just for the Money. An Economic Theory of Personal Motivation*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Frey, Bruno–Osterloh, Margaret (2005): Yes, Managers Should Be Paid Like Bureaucrats. *Journal of Management Inquiry*, March 1, 14 (1): 96–111.
- Friedman, Milton (1986): A pozitív közgazdaságtan módszertana”. In uó: *Infláció, munkanélküliség, monetarizmus*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 17–50.

- Goshal, Sumantra (2005): Bad Management Theories Are Destroying Good Management Practices. *Academy of Management Learning and Education*, Vol. 4 (1), 75–91.
- Hawdon, James (2008): Legitimacy, Trust, Social Capital, and Policing Styles: A Theoretical Statement. *Police Quarterly*, 11 (2), June, 182–201.
- Hetherington, M. (2005). *Why trust matters: Declining political trust and the demise of American liberalism*. Princeton, Princeton University Press.
- Holzer, Boris–Mads P. Sorensen (2003): Rethinking Sub-Politics. Beyond the ‘Iron Cage’ of Modern Politics. *Theory, Culture & Society*, 20 (2), 79–102.
- Honneth, Axel (1997): *Elismerés és megvetés. Tanulmányok a kritikai társadalomelmélet köréből*. Pécs, Jelenkor Kiadó.
- Inglehart, Robert (1997): *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Changes in 43 Societies*. Princeton University Press.
- Levi, Margaret (1997): *Consent, dissent and patriotism*. New York, Cambridge University Press.
- Levi, Margaret–Sacks, Audrey–Tyler, Tom (2009): Conceptualizing Legitimacy, Measuring Legitimizing Beliefs. *American Behavioral Scientist*, 53: 354, November, 354–375.
- Lieberman, E. S. (2007): Ethnic politics, risk, and policy-making: A cross-national statistical analysis of government responses to HIV/AIDS. *Comparative Political Studies*, 40, 1407–1432.
- Lipset, Seymour Martin (1995): *Homo politicus*. Budapest, Osiris.
- Lindenberg, Siegwart (1985): An Assessment of New Political Economy: Its Potential for the Social Sciences and for Sociology in Particular. *Sociological Theory*, Vol. 3 (1), 99–113.
- Losier, G. F., Perreault, S., Koestner, R., & Vallerand, R. J. (2001): Examining individual differences in the internalization of political values: Validation of the self-determination scale of political motivation. *Journal of Research in Personality*, 35, 41–61.
- Marwell, G. and Ames, R. (1981): Economists Free Ride, Does Anyone Else? *Journal of Public Economics*, June 1981, 295–310.
- Murphy, Kristina (2005): Regulating More Effectively: The Relationship between Procedural Justice, Legitimacy, and Tax Non-compliance. *Journal of Law and Society*, 32 (4), 562–589.
- Myrdal, G. (1984): Implicit values in economics. In: Hausman, Daniel M. (szerk.): *The Philosophy of Economics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Opp, Karl-Dieter (1987): Das Modell des Homo Sociologicus. Eine Explikation und eine Konfrontierung mit dem utilitarischen Verhaltensmodell. *Analyse und Kritik*, Vol. 8 (1), 1–27.
- Ostrom, Elinor (1998): A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *The American Political Science Review*, Vol. 92, No. 1, 1–22.
- Ostrom, Elinor–Thomas Dietz–Nives Dolsak–Paul C. Stern–Susan Stonich–Elke U. Weber (szerk.) (2002): *The Drama of the Commons*. Washington, National Research Council, National Academy Press.
- Ricoeur, Paul (2000): Politikai nyelv és retorika. In: Szabó Márton–Kiss Balázs–Boda Zsolt (szerk.): *Szövegválogatás a politikára. Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus*. Budapest, Universitas–Tanönyvkiadó.
- Sandel, Michael J. (1982): *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sen, A. (1987): *On Ethics and Economics*. Blackwell.



- Smith, Kevin B.–Christopher W. Larimer–Levente Littvay–John R. Hibbing (2007): Evolutionary Theory and Political Leadership: Why Certain People Do Not Trust Decision Makers. *The Journal of Politics*, Vol. 69, No. 2, May, 285–299.
- Soros, George (1998): *The Crisis of Global Capitalism*. Little, Brown and Company.
- Szántó Zoltán (2006): *Analitikus szemléletmódok a modern társadalomtudományban*. Budapest, Helikon.
- Taylor, Charles (1985a): *Human Agency and Language. Philosophical Papers I*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Taylor, Charles (1985b): *Philosophy and the Human Sciences. Philosophical Papers II*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Tóka, Gábor (2001) A szavazói magatartás kutatása. *Politikatudományi Szemle* 10 (3): 105–130.
- Tóka Gábor (2009): Expressive vs. Instrumental Motivation of Turnout, Partisanship and Political Learning. In: Klingemann, Hans-Dieter (ed.): *The Comparative Study of Electoral Systems*. Oxford, Oxford University Press, 269–288.
- Tyler, Tom R. (1990): *Why People Obey the Law*. New Haven, Yale University Press.
- Tyler, Tom R. (1999): Why people co-operate with organizations: An identity-based perspective” In: Staw B. M.–Sutton R. (eds.): *Research in organizational behaviour*. Vol. 21, 201–246. Greenwich, JAI.
- Tyler, Tom R. (2003): Procedural justice, legitimacy, and the effective rule of law. In: Tonry M. (ed.): *Crime and justice: A review of the research*. Chicago, University of Chicago Press, 283–357.
- Tyler, Tom R. (2012). *Why People Cooperate. The Role of Social Motivations*. Princeton, Princeton University Press.
- Weber, Max (1987): *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. Budapest, KJK. Fordította: Erdélyi Ágnes.
- Winter, David G. (2002): Motivation and Political Leadership. In: Valentiny, Linda O.–Feldman, Ofer (eds.): *Political Leadership for the New Century: Personality and Behavior among American Leaders*. Westport, Praeger Publishers, 25–47.
- Wittman, Donald (1983): Candidate Motivations: A Synthesis of Alternative Theories. *The American Political Science Review*, Vol. 77 (1), 142–157.
- Zsolnai László (2007): The Moral Economic Man. In: L. Zsolnai (ed.): *Ethics in the Economy. Handbook of Business Ethics*. Oxford, Peter Lang, 36–56.
- Zsolnai László–Antonio Tencati (2010): Beyond Competitiveness: Creating Values for a Sustainable World. In L. Zsolnai–A. Tencati (eds.): *The Collaborative Enterprise. Creating Values for a Sustainable World*. Oxford, Peter Lang, 375–387.

# POLITIKA EURÓPAI TÉRBEN<sup>1</sup>

## Egy kutatási program elméleti keretei

Szűcs Zoltán Gábor

(tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi  
Kutatóközpont Politikatudományi Intézet)

Szabó Gabriella

(tudományos segédmunkatárs, MTA Társadalomtudományi  
Kutatóközpont Politikatudományi Intézet)

### ÖSSZEFOGLALÓ

---

Az utóbbi évek fejleményeinek tükrében az Európai Unió polgárainak mindinkább rá kellett ébredniük, hogy a többi európai ország társadalmi, gazdasági és politikai problémái elválaszthatatlanul összefonódtak saját problémáikkal. Az általunk elindított projekt célja annak jobb megértése, hogy milyen lehetőségek és korlátok vannak az európai politikai szereplők cselekvései előtt: mi, hogyan és miért válik európai politikai üggyé és ennek mik a következményei. Úgy véljük, megfontolandó érvek szólnak amellett, hogy egy *konstruktivista elméleti keretben* vizsgáljuk meg azoknak a kognitív modelleknek – a *politikai térnek* – a formálódását, amelyekkel a politikai szereplők saját döntési alternatíváikat leírják és ennek érdekében azokra a kommunikációs folyamatokra – az *európai nyilvánosságra* – érdemes fordítani a figyelmünket, amelyekben a szereplők érdekeiket, céljaikat artikulálják, európai ügyeket és európai politikai döntési szituációkat teremtenek.

---

**Kulcsszavak:** Európa ■ nyilvánosság ■ politikai tér ■ konstruktivizmus

---

### BEVEZETÉS

Az utóbbi évek fejleményeinek tükrében az Európai Unió polgárainak mindinkább rá kellett ébredniük, hogy a többi európai ország társadalmi, gazdasági és politikai problémái elválaszthatatlanul összefonódtak saját problémáikkal. Csak néhány példát említve: a németek számára a görög költségvetés állapota az egyik legfontosabb belpolitikai üggyé nőtte ki magát. A Romániából érkező roma bevándorlók helyzete feszülté tette az Európai Bizottság, a francia és a román kormány viszonyát. A magyar médiaszabályozás körül éles, nemzeti határokon átívelő polémia kerekedett, amelyben a diskurzusok lánc Simon Évától, José Manuel Barossan, Hugh Granten és Dopemanen át Orbán Viktorig húzódott. A magyar médiatörvénytől volt hangos az Európai Parlament, az

Európai Bizottság, az Európa Tanács, a budapesti Szabad sajtó útja, a berlini Unter den Linden és római Via dei Villini. Itthon pedig úgy ismertük meg újra az európai parlamenti képviselő Daniel Cohn-Bendit nevét, mint Orbán Viktor egyik legjelentősebb politikai ellenfelét. S bár ezeknek az ügyeknek megvoltak a maguk belpolitikai vonatkozásai, mégis Európa-szerte mint Európa egészét érintő ügyek lettek prezentálva. Számos hazai szakpolitikai kérdésről derült ki idővel az is, hogy összeurópai problémát érint; a belpolitika és az európai politikai ügyek közötti különbségtétel így ma nehezebb, mint valaha. De eközben, mintha csak az európai integráció fenti bizonyítékait próbálná cáfolni, számtalan közös európai politikai vállalkozás bizonyult feltűnően sebezhetőnek a nemzeti érdekek konfliktusainak köszönhetően. Az európai politikusoknak, inkább, mint valaha, el kellett sajátítaniuk azt a készséget, hogy politikai döntéseiket egy közös *európai politikai térben* (political space) hozzák meg.

Talán ennyi is elég annak érzékeltetésére, hogy minden európai politikával kapcsolatos kutatásnak a szűkebben társadalomtudományos eredményeken túlmutató jelentősége van: közeljövőnk szempontjából alapvetően fontos minél pontosabban felmérni a szemünk előtt lezajló folyamatok irányát. Az általunk elkezdett projekt célja annak jobb megértése, hogy milyen lehetőségek és korlátok vannak az európai politikai szereplők cselekvései előtt: mi, hogyan és miért válik európai politikai üggyé, és ennek mik a következményei. Úgy véljük, megfontolandó érvek szólnak amellett, hogy egy *konstruktivista elméleti keretben* vizsgáljuk meg azoknak a kognitív modelleknek – a *politikai térnek* – a formálódását, amelyekkel a politikai szereplők saját döntési alternatíváikat leírják. És azt is gondoljuk, hogy ennek érdekében azokra a kommunikációs folyamatokra – az *európai nyilvánosságra* – érdemes fordítani a figyelmünket, amelyekben a szereplők érdekeiket, céljaikat artikulálják, európai ügyeket és európai politikai döntési szituációkat teremtenek. Érveink részben elméletiek: amint azt írásunkban egy alfejezetben külön tárgyalni fogjuk majd, a politika világról alkotott konstruktivista elképzelés plauzibilisnek és az európai politikára kifejezetten jól alkalmazhatónak tűnik. Részben pedig a szakirodalom korábbi tanulságaira építenek: bizonyos strukturális okokból inkább tűnhet meglepőnek, legalábbis tökéletlennek vagy problematikusnak az európai politika és benne az európai nyilvánosság jelenlegi működése. Mi úgy véljük, a konstruktivista megközelítés éppen azért lehet különösen gyümölcsöző ezeknek a jelenségeknek a vizsgálatában, mert az alternatív magyarázatokban gyakran megbúvó rejtett normatív (nemzetállami logikát számon kérő) tartalommal szemben sokkal nyitottabb tud lenni az európai politika meglévő eredményeire és sui generis vonásaira is.

Tanulmányunk a következőképpen fog felépülni:

- (1) először kitérünk a konstruktivista elméleteknek az európai politika vizsgálatában az elmúlt két évtizedben betöltött szerepére;
- (2) ezt követően áttekintjük az európai politikai tér és az európai nyilván-

nosság fogalmaira vonatkozó szakirodalmat, megmutatva, hogy mi indokolja a konstruktivista elméleti keret alkalmazását ezekre a jelenségekre;

- (3) majd felvázolunk egy olyan konstruktivista elméleti keretet, amely eredményeink szerint segít jobban megérteni az európai politika térbeliségére utaló különféle fogalmak közötti kapcsolatokat a politikai folyamatok szintjén és megfogalmazunk néhány kérdést tervezett kutatási programunk számára, amelyek vizsgálatára ezt az elméleti keretet tartjuk a legalkalmasabbnak.

### EURÓPAI POLITIKA ÉS A KONSTRUKTIVISTA ELMÉLETEK

Thomas Diez egyik tanulmányában (2001: 85.) Európát valamiféle ismeretlen élőlényhez, s kutatóinak feladatát a zoológusokéhoz hasonlítja: dolguk nem más, mint az ismeretlen lény jellegzetességeinek leírása és a lény elnevezése. Európa mint politikai konstrukció ugyanis feltűnően *más*, mint amihez a politikatudomány általában hozzászólt. Ezért, ha valaki, mint mi is, arra kíváncsi, hogy mi az európai nyilvánosság és van-e (s ha van, milyen az) európai politikai tér, rögtön alapvető fogalomalkotási nehézségekkel szembesül (vö. Arató–Koller 2009: 23–30.). Az Európai Unióról kell-e beszélnünk vagy egy tágabb európai egységről? S ha az Európai Unióról beszélünk, vajon az intézményekről és az azok működése által generált jelenségekről, vagy valami másról essék-e szó? Micsoda az Európai Unió: kivételesen szoros kormányközi együttműködés, valamilyen sui generis föderatív képződmény vagy egy tökéletesen föderatív állam? Hogyan magyarázzuk aztán az európai politikát: normatív alapon az általunk ideálisnak gondolt állapothoz hasonlítva, vagy a status quo pusztá leírására korlátozva figyelmünket? És mit kezdünk az időtényezővel: tekintsük-e az európai integrációt egy teleologikus folyamatnak és a szüntelen intézményi átrendeződést haladásnak, vagy keressük a stabilitást a látszólagos átalakulások hátterében, s fogjuk fel az európai politikát rendszerként? E definíciós kérdések egyike sem könnyen megválaszolható, de, ahogy egy addig ismeretlen élőlény elnevezésének és egyúttal rendszertani besorolásának is, a rájuk adott válaszoknak messze ható következményei lesznek a kutatás további menetére nézve.

A konstruktivista megközelítés nagy előnye ebből a szempontból az, hogy a „társas valóság” (Searle, 1995; Wendt, 1999; Guzzini–Leander, 2006; Wiener, 2008) konstruált (interszubbjektív és az emberi tudatosságnak nagy szerepet tulajdonító) jellegére fordítja a figyelmet, és így rámutat, hogy Európát nem csak „zoológiai” érdeklődéssel, bizonyos strukturális jegyeket azonosítva lehet leírni és osztályozni, hanem – kicsit továbbgondolva Diez metaforáját – „szociálandropológus” szemmel is: vagyis azokra a folyamatokra összpontosítva,

amelyekben Európa így vagy úgy definiálódik. Nagyon is kézenfekvő Európát a politika folyamatszerűségében, változékonyságában, az európai politikai rendszer strukturális egyensúlytalanságai alapján megérteni. Az úgynevezett spillover elméletek – köztük a neofunkcionalizmus – éppen így értelmezték Európát már évtizedekkel ezelőtt: azt feltételezték, hogy az európai integráció folyamata olyan strukturális kényszereket teremt, amelyekből *emergens* módon születik meg az egységes Európa. Ám a konstruktivista megközelítés nyitottabb a spillover-típusú magyarázatoknál, mert nem célelvű, azaz nem feltételezi, hogy a politikai folyamatok végpontján létre *kell* jönnie az európai egységnek, csupán, hogy kialakulhatnak olyan strukturációs tényezők (a strukturáció fogalmához lásd: Giddens, 1984), amelyek ebbe az irányba fejtenek ki nyomást, de közben tág teret engednek a szereplőknek a folyamatba való egyéb irányú beavatkozásra is. Egy olyan világban, ahol egyszerre jelenhet meg a politikai diskurzusban az európai integráció kudarca esetén fenyegető háború és a föderatív Európa mint cél, könnyű belátni, hogy egy ilyen nyitottabb elméleti keret milyen előnyökkel kecsegtet: a politikai folyamatok magyarázatában nem csak a tendenciáknak és törvényszerűségeknek, de az esetlegességeknek is megfelelő szerepet juttat.

Így aztán nem meglepő, hogy az a javaslat, hogy az európai ügyeket konstruktivista megközelítésben kellene vizsgálni, már maga is több mint egy évtizedes múltra tekinthet vissza. 2001-ben jelent meg például egy tanulmánykötet, a *The Social Construction of Europe*, amely egy korábbi, 1999-es konferencia (*Constructivism and Research on European Integration*) átdolgozott, bővített anyagát tartalmazta, s amelynek deklarált célja volt a konstruktivizmus felhelyezése az európai integráció kutatásának térképére (Christiansen–Jorgensen–Wiener, 2001). E kötet egyszerre kívánta kijelölni azt az elméleti pozíciót, amelyet a konstruktivizmus a témával kapcsolatos különféle elméletek között elfoglal, megmutatni a konstruktivizmus főbb jellegzetességeit és megmutatni néhány olyan kutatási irányt, amelyekhez a konstruktivizmus érdemben újszerű módon tudhat hozzájárulni.

Miként foglalható össze a konstruktivizmus e könyv fényében és miként segíthet bennünket hozzá ez az elméleti keret az európai politika térbeliségére vonatkozó fogalmak – az európai nyilvánosság és az európai politikai tér – jobb megértéséhez?

A konstruktivizmus eszerint nem más, mint egyfajta köztes elméleti pozíció, egyfelől a *racionalista* – az okság deduktív-nomologikus modelljére építő, materialista, valamint erős racionalitásfeltevással dolgozó – elméletek, másfelől az ezek posztmodern kritikáját nyújtó *reflexív* elméletek között. Sőt, konstruktivizmus helyett érdemes konstruktivista elméletekről beszélni, mert sokféle konstruktivizmus képzelhető el, attól függően, hogy e két elméleti pólushoz képest milyen távolságban helyezhető el egy adott változat. Ennek megfelelően például Ernst B. Haas a neofunkcionalizmus kiterjesztéseként fogja fel a konst-

ruktivizmust (Haas, 2001). Thomas Diez szerint az európai integráció Derridát, Wittgensteint és Austint használó diskurzuselméleti keretben vizsgálható (Diez 2001). Koslowski úgy véli a föderalista elméleteket az eszmetörténet tanulságai alapján újra kell gondolni annak érdekében, hogy Európát mint föderációt érthessük meg (Koslowski, 2001). Checkel szerint az európai intézmények változásainak megértésében a szociális tanulás fogalma kell, hogy kulcsszerepet játsszon, mert így lehetséges elkerülni egyfelől a racionalista, ágenciaközpontú és másfelől az interpretatív és struktúraközpontú felfogások szélsőségeit (Checkel, 2001). De vizsgálható konstruktivista alapon a nemzetállami identitások átalakulása az integráció során, amely ebben a formában nyílt kihívás, mind a neofunkcionalista, mind a liberális intergovernmentalista integrációs elméletekkel szemben (Marcussen–Risse–Engelann–Martin–Knopf–Roscher, 2001). Illetve, elemezhető az EU és a NATO bővítése mint az intézményi érdekek újradefiniálása a hidegháború vége utáni helyzetben (Fierke–Wiener, 2001), szemben a hagyományos érdekeltű magyarázatokkal.

Mindez azt mutatja, hogy a konstruktivizmust lehatároló két szélső pólus nem egyformán jelentős. Nem véletlenül, hiszen a mainstream irodalomban nagyon erősek a racionalista pólushoz sorolható elméletek, így például Andrew Moravcsik liberális intergovernmentalizmusa (Moravcsik, 1998), amely az európai politikát a nemzetközi viszonyok körében értelmezte, vagy Simon Hix rational choice institucionalizmusa (Hix, 2005), amely az európai politikát inkább rendszerszerűségében, tökéletlen államként próbálja kezelni, míg ezekkel szemben a posztmodern megközelítések aligha teremtettek hasonlóan erőteljes értelmezéseket. Ezért is van, hogy már ebben a könyvben is azok a legérdekesebb tanulmányok, amelyek a mainstream irodalom kérdésfelvetéseivel és az általuk kínált válaszokkal foglalkoztak elsősorban, míg a reflexív pólus sorsa ott is és azóta is az volt, hogy részben bekebelezhető témákat és elméleteket kínáljon, részben alkalmat adjon az elhatárolódásra a posztmoderntől, mint elfogadhatatlan túlzástól. A helyzet az azóta keletkezett gazdag szakirodalomban nem változott lényegesen napjainkig, ezért nem kell, hogy ez az aszimmetria problémát okozzon számunkra: az európai politika térbeliségére vonatkozó újabb művek is leginkább a racionalista pólushoz sorolhatók, ezért az e könyvben felvetett elméleti és gyakorlati problémák nem veszítették el az aktualitásukat.

Tartalmi értelemben, a konstruktivizmus egyfajta *társas ontológia*: nem pusztán a megismerés modellje, hanem előzetes kutatói elköteleződés azzal kapcsolatban, hogy milyen típusú társadalmi jelenségekre keressünk magyarázatot és hogyan (Christiansen–Jorgensen–Wiener, 2001: 2–3.). Így például a konstruktivizmus feltételezi, hogy a valóság építőkövei között nem csupán anyagi jellegűek vannak, de eszmeiek is; hogy az eszméknek van normatív és instrumentális dimenziója is; hogy nem csupán egyéni, de kollektív intencionalitásokat is kifejeznek; illetve, hogy az eszmék jelentősége és jelentése tértől

és időtől nem független (vö. Szabó, 2011: 169–248.). Mindennek pedig szükségképpen hatása van a kutatási programok kialakítására is: ha elfogadjuk ezeket a kiindulópontokat, akkor nem vesszük a szereplők érdekeit és céljait, sem az általuk követendő stratégiákat előzetesen adottnak, hanem azokra a térhez és időhöz kötött folyamatokra fogunk összpontosítani, amelyekben a szereplők identitásai, érdekei, céljai és lehetségesnek tartott cselekvési stratégiai megfogalmazódnak. Vagyis nem arról van szó, hogy a konstruktivista megközelítésben ne lenne fontos mondjuk az, hogy egy szereplő az érdekeit követi, de annál inkább problematikusnak tűnik, hogy amit egy szereplő érdekeknek tekint, az valójában micsoda és miként jön létre. Az európai politika pedig, a maga folyton változásban lévő intézményi struktúrájával, átalakuló kereteivel szinte tálcán kínálja magát konstruktivista elemzésre.

Jól példázza ezt az a fentebb már említett tanulmány (Marcussen–Risse–Engelann–Martin–Knopf–Roscher, 2001) az európai nemzetállami identitások változásáról, amely egyrészt azzal a neofunkcionalista felfogással helyezkedett szembe, hogy az európai integrációnak szükségképpen spillover hatása lenne, másrészt azzal az intergovernmentalista felfogással, amely az európai politika változatlan szereplőinek a nemzetállamokat tekinti. A francia, a német és a brit politikai elitnek nemzeti identitáskonstrukcióinak történeti változásait vizsgálva a tanulmány arra a következtetésre jutott, hogy az egyes politikai kultúrákban eltérő identitásfelfogások érvényesültek. A francia elitnek nemzetképe heterogén volt (ti. eltért a bal- és jobboldali felfogás), és idővel alapvetően változott is. Ezzel szemben a németeknél lényegében kezdettől egy többé-kevésbé homogén integrációpárti és föderalista felfogás uralkodott, míg a briteknél lényegében egységesen Európát a „barátságos Másikként” definiáló identitáskonstrukció jellemezte az egész elitet, ami érdemben nem is változott az idők során. A szerzők úgy vélték, az egyes országok közötti eltérés nagymértékben függött mind a kiindulóponttól, mind attól a korábbi állapottól, amelyhez viszonyították a jelent, mind a vizsgált időszak történéseitől. Az elemzés ötféle, kezdetben felmerült identitáskonstrukciót különített el az európai politikában, és az identitáskonstrukciók változásában három tényezőt tartott szükséges feltételnek: a meglévő elemekre való építkezést, a korábbi helyzethez való viszonyt és azokat a menet közben felmerülő kihívásokat, amelyekre a politikai elit választ keresett. Eközben meg tudta mutatni, hogy a nemzetállamok viselkedését meghatározó identitás korántsem problémátlan és megváltoztathatatlan, ahogy azt az intergovernmentalizmus sokszor feltételezi, de az integrációnak egyáltalán nincs egységes, egyirányú, transzformatív hatása.

A továbbiakban külön alfejezetekben fogjuk tárgyalni a konstruktivista megközelítés előnyeit az európai nyilvánosság és az európai politikai térgalmai értelmezése szempontjából, érdemes azonban előzetesen három dolgot leszögezni.

Az egyik, hogy a konstruktivista megközelítések az ezredforduló óta szá-

mos területen váltak népszerűvé az európai integráció vizsgálatában, azzal összefüggésben, hogy az integráció számos, sui generis európai intézmény létrejöttét eredményezte, vagy éppen identitásproblémákat vetett fel (lásd az európai állampolgárságról Bellamy–Castiglione–Shaw, 2006; az európai identitáskonstrukciókról Mole, 2007; az Európai Unió határának konstitutív szerepéről az európai politikában Diez–Albert–Stetter, 2008; az európai identitások átpolitizálódásáról Katzenstein–Checkel, 2009): előbbire jó példa lehet, hogy kialakult az *acquis communautaire* az európai jogban, amely a politikai integrációnál sokkal szorosabb kapcsolatot teremtett az EU tagállamai között, utóbbira pedig az a kérdés, hogy van-e európai démosz, létre lehet-e hozni stb. A konstruktivista irodalom erősségének az olyan kérdések vizsgálata bizonyult, ahol a társas valóság konstruáltságára és a konstrukciós folyamatok sajátosságaira, interszubjektív természetére, a folyamatok kimenetelének esetlegességeire való rámutatás hozzáadott értéket jelenthetett a szakirodalom többi részéhez képest.

A másik, hogy a konstruktivista irodalom semmiképpen sem ásta alá a mainstream szakirodalom dominanciáját. Még olyan területeken sem, mint például az európai policy networkoké, amelyek látszólag egyenesen provokálnának egy konstruktivista választ. E területek problémái többnyire kezelhetőeknek bizonyultak a mainstream politikatudományi irodalom keretei között. A konstruktivizmus mint elméleti paradigma teherbíró-képessége nagyon is korlátozott, ezért különös gondot kell szentelni azon kutatási kérdések megfogalmazásának, ahol a konstruktivista elmélet segítségére igényt tartanak.

A harmadik, hogy konstruktivista perspektívából az európai politika térbelisége azért érdekes, mert nem tekinthetjük a politikai döntési szituációkban megjelenő érdekeket, célokat, stratégiákat a politikai folyamat szempontjából exogén tényezőknél, ezért elválaszthatatlannak tűnik egymástól az a kérdés, hogy hogyan néz ki az a *politikai tér*, amely segít tájékozódni az európai politikában megjelenő döntési alternatívák között, és hogy milyen közegben, milyen folyamatok során (*a nyilvánosságban*) konstruálódnak meg ezek az alternatívák.

#### AZ EURÓPAI POLITIKAI TÉR PROBLÉMÁJA

Kutatásunk középpontjában történetesen a politikai folyamatok leírására szolgáló két, egyaránt valamilyen térbeli metaforán alapuló kifejezés: a politikai tér (*political space*) és a politikai nyilvánosság (*public sphere*) állnak, ezért is beszéltünk a fentiekben többször is az európai politika térbeliségéről. A két kifejezés metaforikussága pedig azért érdemel figyelmet, mert e fogalmak használata során olyan elméleti implikációk adódnak, amelyek nem szükségképpen felelnek meg az elképzeléseinknek, de amelyek a szakirodalomban vissza-visszatérően megjelennek.



Az európai politikai tér fogalmával kapcsolatban három dologról kell mindenképpen szót ejtenünk: egyrészt arról, hogy mit jelent a „politikai tér” általában; másodsor, hogy van-e közös európai politikai tér, s ha van, mik ennek a jellegzetességei; s végül, harmadszor, hogy mik azok a vonásai az európai politikai tér fogalmának, amelyek alkalmassá teszik konstruktivista elméleti keretben való tárgyalásra.

*Először is:* mi a politikai tér? Voltaképpen nem más, mint a politikai döntési helyzetek kognitív modellezése: a politikai tér a döntési alternatívák egymáshoz való viszonyának lefordítása egy térbeli elrendezésre, lehetőség szerint minél egyszerűbb formában. A térbeli elrendezésnek pedig normatív ereje van: levezethetők belőle politikai döntéseink. A politika térbeli modellezése része a mindennapi politikai gyakorlatnak és nagy hagyományokra vezet vissza, és a szakirodalom tanúsága szerint annak ellenére sem okoz gondokat, hogy hétköznapi intuíciónk a politikai tér struktúrájával kapcsolatosan többnyire valamilyen euklideszi teret és abban való elhelyezhetőséget implikálnak, holott egy ilyen modell nem feltétlenül kínál tudományosan elég jó leírást a tényleges összefüggésekről. Mivel azonban a politika modellezése egy euklideszi térben számos elméleti problémát vet fel, amikor a térmodellt a politikában kezdjük használni, különös óvatosságra van szükség (Benoit–Laver, 2006: 11–34.). Mindez azonban nem jelent különösebb problémát a hétköznapi életben: például előszeretettel beszélünk bal- és jobboldali pártokról és politikusokról (sőt: szélsőséges és közép jellegű pártokról és politikusokról is), tudunk pártprogramokat elhelyezni a politikai térben, el tudjuk magunkat is helyezni benne, s ezáltal meglehetősen jól ki tudjuk fejezni a döntési alternatívák közötti különbséget és azt, hogy melyik alternatíva áll hozzánk a legközelebb. Összehasonlító vizsgálatok azt mutatják, hogy még egy olyan egyszerű térmodell, mint a bal- és jobboldal közötti különbség is jól használható, a különböző országokban egyaránt jól tudják értelmezni politikai viszonyaikat bal-jobb skálán, még ha országonként és régióként el is térhet az, hogy mi számít tartalmilag a bal és jobb közötti különbséget meghatározó kérdésnek (Benoit–Laver, 2006: 129–148.).

A politikai tér fogalma Duncan Black (1958) és Anthony Downs (1957) nyomán, a rational choice különféle változatainak népszerűvé válásával a politikatudomány egyik legfontosabb elemzési eszköze lett, s közben számos elméleti és gyakorlati probléma is felmerült a használhatóságával kapcsolatban. A térmodell maga nagyon sokféle döntési szituációra használható a bizottsági munkától a törvényhozó testületeken és bíróságokon belüli döntéseken át a választásokig. Ám – nagyrészt annak köszönhetően, hogy a választások különösen fontos szerepet töltenek be a demokratikus politikán belül – a választói magatartás és a pártok programjai közötti kapcsolat magyarázata lett a térmodellek egyik legfontosabb célja.

*Legegyszerűbb formájukban* ezek a tudományos modellek erős racionalitás-

feltevésekkel élnek mind az állampolgárok, mind a politikusok részéről, a versengést befolyásoló tényezőket exogénnek tekintik, és – neoklasszikus közgazdasági gyökereiket nem megtagadva<sup>2</sup> – a politikai versengést egyensúlyi állapot felé tartóként írják le. S bár a tényleges empirikus modellek ennél lényegesen komplikáltabbak, sok kritikusban merült fel az a gyanú, hogy a rational choice típusú politikatudományi magyarázatok a változatlan intézményi keretek, a politikai status quo tudományához tartoznak. Számunkra ennek a kritikának mindössze egy vonatkozása érdekes: minden olyan strukturális jelenség, ami az egyensúly ellenében hat, a rational choice típusú magyarázatokat „dismal science”-é teszi, mert súlyos kihívások elé állítja az alapmodellt, mint ahogy azt néhány évtizede William Riker (1980) is megfogalmazta. Márpedig az európai integráció a maga folytonos intézményi változásaival, az uniós intézmények közötti viszonyok bonyolultságával (pl. az együttdöntési kompetencia esetében) az európai politikát nemzetállami vagy föderatív értelemben mindenképpen feltűnően az egyensúlytalanság irányába tolja. Nem véletlen, hogy éppúgy vannak olyan európai elméletek, amelyek az Európai Uniót bizonyos mértékig még mindig kormányközi viszonyokként magyarázzák (Moravcsik, 1998), vannak elméletek, amelyek egy sui generis „multi-level governance” modellként értelmezik (Hooghe–Marks, 2001), s vannak olyan elméletek is, amelyek ugyan rendszerszerűséget vélnek felfedezni az európai politikában, de egyúttal a demokratikus deficit problémájára is felhívják a figyelmet, tökéletlen államnak mutatva az Európai Uniót (Hix, 2005).

Így jutunk el a *második problémához*, az európai politikai térre vonatkozó kérdéshez. Amikor ugyanis azt kérdezzük, hogy van-e európai politikai tér, s ha van, milyen, és milyen tényezők befolyásolják, valójában aziránt érdeklődünk, hogy van-e olyan belső koherenciája és artikuláltsága az európai politikai kérdésekre adható válaszoknak, amely lehetővé tenné azok térbeli modellezését. Mit jelent például, ha egy újságban azt olvassuk, hogy az Európai Bizottság tagjainak zöme „baloldali”<sup>3</sup> (vagy esetleg „jobboldali”<sup>4</sup>)? Hazai, belpolitikai értelmében kell ezt a szót értenünk, vagy valamilyen transznacionális, közös európai összevetésben? S ha európai értelemben, akkor vajon mi a kapcsolat a belpolitikai kérdésekben elfoglalt álláspont térbeli helye és az európai politikai térben elfoglalt hely között? Ez utóbbi kérdés megválaszolását az is nehezíti, hogy, mint láttuk korábban, a bal-jobb megkülönböztetés tartalmilag igencsak sokféle módon van meghatározva a különböző európai országokban.

Igen gazdag szakirodalma van máris az európai politikai térnek, amely különféle politikai intézmények: például az Európai Bizottság, az Európai Tanács, különféle bizottságok, az Európai Parlament és pártjai vagy az európai polgárok vizsgálatán alapul. Ennek során nagyon sokféle modell született: bár a legtöbb eredmény azt mutatja, hogy igenis van valamiféle közös európai politikai tér, néhány kutatási eredmény időről időre ellentmond ennek, s ami a

legfőbb, meglehetősen változatos válaszok születtek arra a kérdésre, hogy milyen az európai politikai tér struktúrája (Beyers–Kerremans, 2004; Gabel – Anderson, 2002; Gabel–Hix, 2003; Hix–Noury–Roland, 2007; Selck, 2004; Keading–Selck, 2004; Mattila, 2009; Veen, 2011). A nemzetközi viszonyokon alapuló modell például a több vagy kevesebb integráció mentén tagolódó, egydimenziós politikai teret feltételez. Ezzel szemben a Hix–Lord-modell szerint két ortogonális dimenzió van: a több vagy kevesebb integráció dimenzióját ugyanis a bal–jobb különbség egészíti ki. Ugyanakkor Tsebelis és Garrett úgynevezett szabályozási modellje csak egyetlen összevont dimenziót feltételez: egy bal–jobb dimenziót, amelyben magában foglalja a több és kevesebb szabályozás közötti különbséget. Végül a Hooghe–Marks-modell szerint két önálló, ám nem ortogonális dimenzió van: egy bal–jobb és egy több szabályozás–kevesebb szabályozás dimenzió, amelyeken belül helyezhető el a két legmarkánsabb álláspont: a szabályozott kapitalizmus (több integráció, több szabályozás) és a neoliberalizmus (kevesebb szabályozás, kevesebb integráció) (Marks–Steenbergen, 2004: 4–10.).

Vélhetően ezzel a változatossággal is összefügg, de mindenképpen fontos kérdés, hogy az európai politikai tér a nemzetállami (illetve föderatív) intézményektől alapvetően eltérő intézményi kontextusban formálódik. Mivel az Európai Bizottság, az Európai Tanács és az Európai Parlament, illetve az Európai Bíróság (és más intézmények) viszonya sem parlamentáris, sem prezdenciális – hatalommegosztásos – logikát nem követ, s az egyes csúcsintézmények között szoros kölcsönös formális függések helyett mind a mai napig inkább párhuzamosságok és félig formális, félig informális kapcsolatok vannak a mindennapi működés során, az intézményi struktúra inkább gyenge nyomást fejt ki egy egységes európai politikai tér kialakulása irányában. Mégpedig azért, mert a különféle döntési szituációkban szereplők érdekei, céljai, a megvitatott témák – s a politikai agenda – között nincs olyan szoros és egyértelmű összefüggés mint egy nemzetállamban (vagy föderációban). Ebből következően nem létezik egységes, az európai politikai rendszer egészében eligazodást nyújtó kognitív modell és a belőle következő normák intézményszerűsítését lehetővé tevő egyensúly vagy egyensúly felé tartás sem.

Mindez már átvezet a *harmadik problémához*: az európai politikai tér konstruktivista értelmezhetőségének kérdéséhez. Mint láttuk, már a politikai tér általános modelljében benne van egy probléma: a modell szerint a szereplők döntései megfelelő, exogén tényezők hatására egy egyensúlyi pont felé közelednek, viszont, ha vannak olyan tulajdonságai a politikai térnek, amelyek egyensúlytalanság felé mozdítják el a rendszert, akkor a modell összehasonlíthatatlanul bonyolultabbá válik (mert például nincsenek világos preferenciák vagy mert ezek a preferenciák nem rendezhetők el egy dimenzióban). Erre az egyik klasszikus válasz az, hogy ha a politikai térben nincs egyetlen egyensúlyi pont, akkor automatikusan megnyílik a politikai manipuláció lehetősége.

Riker vagy Hindmoor elemzéseire hoznak példákat, hogy a különféle eszközökkel (Riker például retorikáról és heresztétikáról beszél [Riker, 1986 és 1996], Hindmoor retorikáról, framingről, innovációról és leadershipről [Hindmoor, 2004]) a politikai szereplők maguk teremtik meg bizonyos álláspont mellett a többséget azáltal, hogy átstrukturálják a politikai teret. Történhet ez úgy is, hogy új ügyeket vetnek fel, hogy megváltoztatják a döntéseket meghozók preferenciáit, hogy befolyásolják a döntési procedúrát stb. A lényeg az, hogy ezekben az esetekben a politikai teret befolyásoló exogén tényezők endogénné válhatnak, s a politikában a cselekvés szerepe megnő a strukturális tényezőkkel szemben. Mivel pedig az európai politika intézményi kontextusa és az európai politikai térre vonatkozó kutatások azt sugallják, hogy az európai politikai rendszerben sokkal kisebb a nyomás egy egyensúlyi pont kialakulására, óhatatlanul adódik a következtetés, hogy érdemes komolyan venni azokat az elméleti és módszertani javaslatokat, amelyek az egyensúlytalan politikai állapotok következményeinek kezelését célozzák. Igaz, a fent említett szerzők közül sem Riker, sem Hindmoor nem konstruktivista a szónak a fent említett értelmében (vö. Hindmoor, 2004: 7–8.), de a politikai tér endogén jellegének hangsúlyozásával éppen olyan elméleti problémákkal küszködnek, amelyek a korábbi alfejezetben jelzett, heterogén konstruktivista pozícióhoz helyezik őket közelebb, ezért valószínűleg érdemes az ő belátásaikra támaszkodni az európai politikai tér vizsgálatakor.

Mi következik mindebből? Hogy érdemes az európai politikai térre úgy tekinteni, mint ami nem eleve adott, hanem ami különféle politikai eszközökkel, mindenekelőtt Hindmoor javaslatait követve: retorika, innováció, framing, leadership segítségével konstruálható meg (Hindmoor, 2004: 9–11.). S ha így van, akkor az európai politikai tér jobb megértéséhez azt a folyamatot kell megvizsgálni, ahol lehetőség van ezeknek az eszközöknek az alkalmazására. Egyfelől a politikai intézményeken belül, másfelől a tágabb európai nyilvánosságban. A szakirodalmat követve kampányok, parlamenti és sajtóviták egyaránt alkalmasnak tűnnek egy ilyen feladatra, mert ezekben tetten lehet érnit azt, hogy miként formálják a szereplők a politika terét (vö. Riker, 1986, 1996; Nagel, 1993; McLean–Bustani, 1999).

## AZ EURÓPAI NYILVÁNOSSÁG

Vajon hogyan kapcsolható össze az európai politikai tér és az európai nyilvánosság fogalma? A válasz megfogalmazásához először röviden ki kell térjünk a szakirodalomban bevett európai nyilvánosság-értelmezésre. Jó ideig úgy tűnt, hogy mindenki számára kielégítő, ha a közös európai kérdések listájának eldöntése, annak megbeszélése és értékelése egy zárt és szűk körű páneurópai elit kiváltsága. Az európai démosz gondolatát a föderalisták igyekeztek ugyan

életben tartani, de ahogyan az iskola veszített népszerűségéből úgy borult fátol az euroeliten túli politikai közösség kérdésre is (Arató–Koller, 2009: 24.). Noha a Maastrichti Szerződés igyekezett valamiféle választ adni az EU demokrácia és legitimitáció deficitjét hangoztatók számára, az Európai Parlament döntéshozatalban játszott szerepének megerősítése vagy az európai állampolgárság jogszabályi definíciója nem állította vissza a permisszív konszenzus időszakának békeállapotát. Még az Európai Bizottság által finanszírozott Eurobarometer kutatások is világosan jelzik, hogy az új millennium időszakának közhangulata főként apatikus (pl.: csökkenő részvétel az európai parlamenti választásokon), de adatok mutatják azt is, hogy az európai történeket egyre többen szemlélik inkább ellenségesen, mint támogatóan.<sup>5</sup> Az értelmiségi körök már ekkor fordulatot követelnek: Jürgen Habermas (1996) a médiát ostromozza, Christoph O. Meyer (1999) szerint pedig az európai intézmények elégtelen kommunikációs gyakorlatán kell javítani. Az európai alkotmányozási folyamat bukását szimbolizáló 2005-ös holland és francia népszavazások után aztán általánosságban elfogadott tényvé válik az Európai Unió fenntarthatatlansága, ha az sürgősen nem teremt maga köré nyilvánosságot (Lingenberg, 2006).<sup>6</sup> Megindulnak tehát a spekulációk az európai nyilvánosság mi-lenlétéről, feltételeiről, szereplőiről, jellegzetességeiről, s ebben a folyamatban mind az európai intézmények, mind az akadémiai szféra maximálisan érdekeltnek mutatták magukat. Különösen a José Manuel Barroso vezette, 2005-ben megalakult Európai Bizottság tűnt kezdeményezőnek, s maga számára elsődleges feladatként a kommunikációs politikája fejlesztését tűzte ki (vö. Szabó, 2010: 97.). Eközben aktívan támogatta az európai nyilvánosság, az európai demokrácia, az EU-ba vetett bizalom és részvétel kérdéseit kutató tudományos projekteket, amelyek eredményei adják mára a téma nemzetközi szakirodalmának derékhadát.<sup>7</sup>

Ebben az időben a tudományos gondolkodás és az európai politikaformálók nézőpontja egy dologban mindenképpen összhangban volt: az európai nyilvánosság konceptuális keretét az Európai Unió demokrácia- és legitimitációs deficitjéhez kötötték. Ez azt jelenti, hogy az európai nyilvánosság funkciójaként az EU demokratizálását tették, s olyan közvetítő elemként gondoltak rá, amely képes biztosítani az EU elfogadását és támogatását. Ahogyan a Kryzanowski–Triandafylliou–Wodak (2006: 2–3.) szerzőhármas rámutat, Európa a kutatók többsége számára az Európai Uniót jelenti, következésképpen az európai nyilvánosságot automatikusan az EU nyilvánosságaként kezelik, de leírására a nemzeti keretekben gondolkodó normatív munkákat kívánják alkalmazni. Tipikusan ilyen megközelítés jellemzi a szakirodalom *első hullá-mát*, amelyben a Habermas-életmű korai, nyilvánosság-koncepcióját vetítik az EU-ra, majd az annak alapján megfogalmazott előfeltételek (közös nyelv, tömegek által követett európai médium, egységes európai identitás, intézményesített részvételi eljárások, stb.) meglétéhez kötik az európai nyilvánosság

megszületését (Gerhards, 1993; Schlesinger, 1993; Grimm, 1995; Kielmannsegg, 1996). Számukra az EU demokratikus legitimációjához elengedhetetlen a racionális, nyitott és inkluzív diszkussziót hordozó kommunikációs infrastruktúrák, elsősorban a médiumok európai perspektívával történő működtetése. Jól látható, hogy itt a nyilvánosság egy deficitkategória: még nincs, de nagy szükség lenne rá. Noha ezek a munkák komoly teoretikus apparátust mozgatnak, elméleti kiindulópontjuk azonban lehetetlenné teszi a kérdés empirikus adatokra alapozott értékelését (vö. Heikkila, 2007).

Ezért a 2000-es évek közepétől megindult az európai nyilvánosság, ahogyan Claes de Vreese fogalmaz: „realista” megközelítésének kidolgozása (de Vreese, 2007). A szakirodalom *második hullámát* indító, különböző kutatási konzorciumoktól származó ajánlatok egybehangzóak: az európai nyilvánosságot a nemzeti médianyilvánosságok összekapcsolódásával kell elgondolni. Eszerint, ha az egyes nemzeti médiumok hasonló ügyekben, hasonló intenzitású figyelemmel, hasonló tálalási módokon mutatnak be európai uniós (szak)politikai ügyeket/eseményeket (Eder–Kantner, 2000), vagy a politikai aktorok a nemzeti médiumokon keresztül különféle módokon, de kellő gyakorisággal szólítják meg az EU-s intézményeket vagy más európai országok politikai szereplőit (Koopmans–Statham, 2010), már láthatóvá is válik valamiféle európai nyilvánosság. Ez az európaizálódó nemzeti nyilvánosságok koncepciója, amely mára gyakorlatilag a terület mestertézisévé nőtte ki magát. A népszerűsége érhető és jogos. Az európaizációs elmélet alaposan kidolgozott, kipróbált és bejáratott keret. Hírnevét összehasonlító, nagymintás, megbízhatóan adatolt vizsgálatokon alapuló, és rangos kiadóknál, magas impaktfaktorú szakfolyóiratokban megjelent publikációk öregbítik. Az iskola ráadásul valóban több fontos ismerettel járult az európai nyilvánosság mibenlétéről szóló diskurzushoz. Először is világossá tette, hogy van empirikus létjogosultsága a téma kutatásának, vagyis az európai nyilvánosság nem utópia, a mindenki által beszélt nyelvre, egységes európai médiára, közös identitásra, egységes intézményi keretrendszerre vonatkozó prepolitikai feltételeket nyugodtan elvethetjük. Alátámasztotta azt is, hogy a kérdésről plurális módon érdemes töprengeni, azaz ügyek, szereplők, időkeretek és lokációk különböző nyilvánosságokat eredményeznek. Továbbá rámutatott: az Európai Unió elgondolható egyfajta új politikai lehetőségstruktúráként, ahol a politikai aktorok a nyilvánosság segítségével teremthetnek maguk számára kedvező helyzetet, vagy okozhatnak kellemetlen pillanatokat ellenfeleik számára (Koopmans–Statham, 2011).

A tézis legnagyobb problémája azonban maga az európaizáció fogalma, amely a nemzeti médianyilvánosságok folyamatos közeledését vetíti előre. Az empirikus adatfelvételek eredményei viszont ellentmondásosak: hol azt látjuk, hogy van ilyen tendencia, hol pedig ennek ellenkezőjéről olvashatunk. Az iskola követői tehát nem juthatnak más következtetésre, mint arra, hogy bár vannak jelei, mégsem érvelhetünk egy általános és graduális európaizációs

trend mellett. Akár az Eder–Kantner-, akár a Koopmans–Statham-féle indikátorokat használjuk, az európai nyilvánosságot örök in nascendi állapotban látjuk, vagyis soha sem a maga pillanatnyi teljességében jelenik meg, hanem csupán egy lehetőségként vagy későbbi kibontakozás felé mutató közbülső állomásként. Abban sem vagyunk biztosak, hogy érdemes-e az európai nyilvánosságot kizárólag az EU rezsimjéhez kötni, ahogyan például Paul Statham teszi, mikor azt állítja, hogy minél magasabb szinten közösségiesített egy szakpolitika, annál biztosabb, hogy európai nyilvánosság szövődik köré (2010: 286.). Ezzel ugyanis egyrészt figyelmen kívül hagyjuk a történeti dimenziót (vö. Triandafylliou–Wodak–Kryzanowski, 2005), másrészt pedig képtelenek lennénk megmagyarázni, hogy miért zajlott heves európai vita az 1999-es osztrák választások eredményeként koalíciós kormánypárttá választott Szabadság párt-ról (van de Steeg, 2005), Silvio Berlusconi és Martin Schulz 2003-as szóváltásáról, ahol az olasz miniszterelnök kápónak nevezte a német EP-képviselőt (Downey–Koenig, 2005) és a 2010-ben elfogadott új magyar médiatörvényről.

Az európaizációs iskola kebelén belül maradvá, de abból kifelé mutató szándékok látszódnak Hans-Jörg Trenz *Europa in den Medien* című könyvében, ahol a szerző kritizálja az Eder–Kantner-féle kritérium egyik elemét, vagyis a nemzeti médiumokban fellelhető értelmezési keretek konvergenciájának szükségességét. Trenz szerint, ha elfogadjuk, hogy a nemzeti keretek között zajló politikai kommunikáció motorja az egyet nem értés, akkor nincs okunk ugyanazt az európai kontextuson számon kérni (Trenz, 2005: 174–178.). Thomas Risse továbbmegy: úgy látja, hogy az európaizációs irodalmak hajlamosak a konfliktust valamiféle rossznak tekinteni és ezért megpróbálják azt kizárni a vizsgálódási körükből. Risse véleménye szerint ez felesleges és káros, hiszen éppen az egyet nem értés az, ami megszólalást provokál, azaz a konfliktus tölti meg élettel az európai nyilvánosság tereit (Risse, 2010: 118–119.). Ezért javasolja Risse, Marianne van de Steeggel egyetértve az európai viták kutatását (Risse, 2010: 4–8; van de Steeg, 2005), amelyekben jól látható, hogy prepolitikai előfeltételek nélkül, csupán a diskurzusok által miként teremthetőnek európai nyilvánosságok bizonyos ügyek körül. Jóllehet a fenti állításokat érvényesnek tartjuk, az európaizációs tézisből fakadó csekély nyilvánosságból a nagy nyilvánosság felé haladó progresszív gondolkodás továbbra is elfogadhatatlan számunkra, és vitánk van még az iskola médiacentrikusságával is.

A nemzeti médiára támaszkodó elemzések ugyanis különböző sajtóorgánnumok tartalmi alapján kívánják rekonstruálni a vizsgálatuk tárgyát adó kommunikációs helyzetet. Ez rendben is van akkor, ha a kutatás a média szerepére vagy az újságírói tálalásra kíváncsi. Amennyiben viszont a politikai intézmények kommunikációjára vagy a nyilvánosság szélesebb spektrumára is érvényes mondanivalónk van, már nem állja meg a helyét a médiatálalás-típusú kutatási dizájn. Az ilyen munkák ugyanis, ha fogalmazhatunk így, túl sokat várnak a médiától. A Claes de Vreese által vezetett vizsgálatokban pél-

dául a sajtó (minőségi újságok, televíziós híradók) az állampolgári attitűdöket leginkább meghatározó tényezőként szerepel (De Vreese et al., 2011, 2009, 2008). Ezzel de Vreese-ék magukra kényszerítik a media studies irodalmakban évtizedek óta vitatott hatásparadigmát, amelynek legfőbb gyengéje, hogy nem igazolják az empirikus adatok (vö. Bajomi-Lázár, 2007). Nem is beszélve azokról a kételyekről, amelyeket a médiafogyasztás mintázatainak globálisan is megfigyelhető átalakulása táplál: hogyan is lehetne tömegekre gyakorolt erős hatása a minőségi sajtónak, ha olvasottsága erősen csökkenő tendenciát mutat?

Azt sem tartjuk teljesen meggyőzőnek, ahogyan a média Marianne van de Steegnek a Haider-vitát feltáró munkájában a diskurzusok reprezentativitását biztosító tényezőjeként jelenik meg. Van de Steeg az osztrák Szabadságpárt kormányzati pozíciója felett kirobbanó polémia elemzésénél az európai nyilvánosság meglétének bizonyosságaként néhány EU-tagállam médiatartalmainak hasonlóságát mutatta be. A domináns diskurzusok reprezentativitását pedig két különböző politikai orientációjú minőségi lap (jobboldali/konzervatív – baloldali/liberális) és kiegészítésként két esetben egy-egy bulvár-, illetve egy helyi újság bevonásával kívánta biztosítani (az általános minta azonban a minőségi sajtóra támaszkodott). Kérdés, hogy vajon az így kiválasztott médiumok betöltik-e a nekik szánt szerepet. Számíthatunk-e arra, hogy a minőségi újságok minden körülmények között a releváns diskurzusokat súlyuknak megfelelően tükrözik? Helyesen várjuk-e egy igen speciális mediaterméktől, hogy az egész kommunikációs folyamatra érvényes mintát bocsásson rendelkezésünkre? Feltételezhetjük-e, hogy az eset valamilyen szintű feldolgozása nélkül is eldönthető, hogy mely médiumoknál van az adott ügyben fontos és releváns diskurzusok lelőhelye?

Félreértés ne essék: elfogadjuk, hogy a kortárs nyilvánosságban a sajtó fontos és megkerülhetetlen, de funkcióját nem abban látjuk, hogy tisztára mosott ablakként mutasson egy kommunikációs szituációt vagy semleges fórumként teret adjon különféle megnyilvánulásoknak. Véleményünk szerint a média elgondolható kommunikációs intézményként is. Számunkra a médiumok önálló ágensek, amelyek saját jogon vesznek részt a politikai diskurzusok formálódásában. Tartalmuk pedig nem a kommunikációs folyamatsai megjelenése, hanem az egyes sajtótermékekre jellemző diszkurzív pozíciókról árulkodó adat.

Látható tehát, hogy az európai nyilvánosság-irodalmakban – különösen Thomas Risse és Marianne van de Steeg munkáiban – megjelenik a konstruktivista értelmezés igénye és lehetősége. Risséék sikeresen össze is kapcsolják a nyilvánosság és a politikai közösség problémáját, azonban számunkra a nyilvános megszólalások jelentősége azok identitásformáló képességében rejlik. Következésképpen, ha az európai nyilvánosságot az európai politikai térrel



szeretnénk kapcsolatba hozni, akkor tovább kell dolgozni a megfelelő konceptuális keret előállításán.

#### EGY KONSTRUKTIVISTA KUTATÁSI PROGRAM ALAPKÉRDÉSEI

Ha meg akarjuk érteni, miként járulnak hozzá maguk a politikai szereplők az európai politikai tér formálódásához, azaz miként tudják aktívan befolyásolni saját és társaik cselekvési lehetőségeit, a konstruktivista elmélet melletti elköteleződés azzal az előnnyel kecsegtet, hogy egyszerre fordíthatunk figyelmet az egyéni szereplők céljaira és stratégiai viselkedésére, illetve a politikai cselekvés formálásának társas, interszubjektív jellegére. Így ugyanis egy olyan elméleti keretben értelmezzük a szereplők döntéseit, ahol azok „racionalitása” egyszerre foglalja magába a szereplők által érvényesnek elfogadott (de bizonyos mértékig mindig önkényes, megváltoztatható és kijátszható) normák és a szereplők érdekének tekintett célok elérését leginkább elősegítő megoldások követését. Ebbe a keretbe integrálhatóak a „racionalista” (így a Rikert és Hindmoort is jellemző *rational choice*) elméletek módszertani individualizmuson alapuló belátásai és az interszubjektív jelenségek (így a normák, intézmények, diskurzusok, diskurzusközösségek stb., iránti érdeklődés) azon az alapon, hogy ez utóbbiak végső soron maguk is egyének által konstruáltak, így a módszertani individualizmusnak fontos szerepe van ezek működésének megértésében és ugyanakkor ez utóbbiak olyan tényezőkké is tudnak válni egyúttal, amelyek külső adottságként látszanak befolyásolni a szereplők viselkedését. Konstruktivista szempontból az a mód, ahogyan a politika szereplői orientálódnak az európai politikában a politikai különbségek térbeli reprezentációja révén, s az, ahogyan ezt a politikai teret a maguk eszközeivel formálni tudják, ugyanezt a kettőséget mutatja. S a konstruktivista megközelítés éppen azt teszi lehetővé, hogy közelebről megvizsgáljuk, hogyan nyerhet egy konkrét ügy európai dimenziókat a szereplők aktív hozzájárulása – új ötletek, retorika, framing vagy más eszközök – révén, s hogyan segít az ügy európai ügyé válásában az, hogy az adott kérdést ezek az eszközök az európai politikai térben elhelyezhetővé teszik.

Ebben a széles plénum előtti kommunikációnak nagyon is megvan a maga szerepe, hiszen az európai politikai ügyek alakítása nemcsak zárt ajtók mögött, hanem a nyilvánosság megszervezésével és/vagy annak befolyásolásával is elgondolható. Az európai nyilvánosság mibenlétének vizsgálatát azonban új alapokra kell helyezni. Először is szeretnénk elszakadni a demokráciadeficit-tézistől, amely a kezdetektől erősen meghatározza az európai nyilvánosság tágabb politikatudományi kontextusát. Mind az elméleti, mind az empirikus reflexiók adottnak veszik ugyanis, hogy a nyilvánosság kutatásával az Európai Unió, illetve az európai integráció egészének demokratikus elfogadá-

sával kapcsolatban juthatunk értékes információkhoz. Felvetésünk szerint azonban a nyilvánosság vizsgálatának más tétje is lehet annak eldöntésén kívül, hogy a médiatálalás vajon kedvező atmoszférát teremt-e az EU-val kapcsolatos racionális diskussziók lefolytatásához vagy sem. Ehhez viszont egy szélesebb nyilvánosság-értelmezést vezetünk be: a tömegmédiát középpontba helyező teória helyett a megszorítások nélkül elérhetővé tett tartalmakra és elköteleződésekre alapuló interakciók vizsgálatára szerezni koncentrálni. Elsősorban olyan szituációkra vagyunk kíváncsiak, ahol a beszélgetésben részt vevő felek teszik az adott kérdést európaivá. Ez megtörténhet úgy, hogy ki nyilvánítja: ez egy közös európai probléma, vagy az EU jog- és intézményrendszeréhez kötik az ügyet. Nincs szükségünk tehát skálákra vagy fokozatokra, hogy megállapítsuk az európai nyilvánosság létrejöttét, elég a diskurzust követni, amely így tulajdonképpen egyfajta indikátorként működik. Ha ezt elfogadjuk, akkor immár nem kell ex ante kalkulációkkal megterhelni a vizsgálatot. Magyarán: európai nyilvánosság bármilyen ügy köré létrehozható, nemcsak magasan közösségiesített szakpolitikához (pl. agrárpolitika, versenypolitika, monetáris kérdések) vagy szűken értelmezett EU-s agendához (pl. intézményi reform) kapcsolódva. Elgondolásunk szerint a politikai aktorok számára az európai nyilvánosság megteremtése nem kötelesség, annak érdekében, hogy az EU legitimitását helyreállítsák, hanem sokkal inkább egy politikai lehetőség, amellyel élve saját pozíciójuk megerősítésén és ellenfeleik meggyengítésén dolgozhatnak. Így a nemzeti nyilvánosságok elsőségére épülő elképzeléstől is elrugaszkodhatunk, hiszen a politikai aktoroknak nagyon is érdekükben áll(hat) kilépni a saját országukhoz kötődő terekből, amennyiben annak szükségét látják céljaik megvalósításához. A magyar médiatörvény vitája kiválóan mutatta, hogy miként lehet egy alapvetően tagállami kompetenciába tartozó kérdés (a médiaszabályzás) köré európai diskurzust kerekíteni, és annak milyen transzformatív hatása van a konkrét szakpolitikai folyamatra (a magyar médiatörvény módosítására), s egyben az európai együvé tartozás különböző formáinak megélésére is (gondoljunk csak a 2011–2012-es magyar utcai megmozdulások lengyel, litván, francia és német résztvevőire).<sup>8</sup>

Legfontosabb elméleti kiindulópontunk tehát az, hogy az európai nyilvánosság tanulmányozásával az európai politikai közösség állapotáról és működéséről kaphatunk képet. Ebben a nyilvánosság előtt zajló vitáknak kimondottan fontos szerepet szánunk. A viták ugyanis olyan kommunikációs szituációk, amelyek egy konstruktivista megközelítésében a politikai közösség létrejöttének és újratermelésének keretét adják, és az e közösségben felmerülő politikai kérdések értelmezésének térbeli struktúráját is alakítják. A viták elemzésében az alábbi aspektusok vizsgálatára gondolunk;

1. Ki vesz részt benne?

- a. Egyértelmű-e, hogy az EU intézményhálózatához köthető szereplők kezdeményezik az európai diskurzusokat?

- b. Igaz-e, hogy a transznacionális elit monopolizálja a beszélgetéseket?
- c. Valóban strukturálisan korlátozott az európai vitákban az állampolgári aktivitás lehetősége?
2. Hol zajlanak a társalgások?
  - a. Kizárólag az EU-s intézményekhez kötődő fórumokon beszélhetünk Európáról?
  - b. Biztos, hogy a hagyományos média, azon belül is a minőségi sajtó az a terep, amely a diskurzusok sokszínűségét hordozza?
3. Milyen funkciója lehet a megszólalók számára az európai nyilvánosság alakításának?
  - a. Igaz-e, hogy az európai nyilvánosság célja a konszenzusteremtés?
  - b. Milyen eszközökkel lehet a nyilvánosság befolyásolásával számunkra kedvező és/vagy az ellenfél számára kedvezőtlen európai politikai környezetet teremteni?
  - c. Kimutatható-e a politikai tér formálásának hatása a szakpolitikai döntésekre?
4. Milyen diskurzusközösségek jelennek meg egy ügy kapcsán?
  - a. Hogyan alkalmazzák a megszólalók a kommunikációt az egymáshoz való kapcsolódásban?
  - b. Milyen kommunikációs mintázatok jelzik az együvé tartozást?
  - c. Mennyiben alkalmazhatók az európai viták által teremtett diskurzusközösségek leírására a hagyományos (pl. bal-jobb, konzervatív-liberális) és az EU-hoz kapcsolódó politikai térrendezési kategóriák (pl. pro EU–anti EU, szociális Európa–szabadpiaci Európa, szekuláris Európa–keresztény Európa)?

Elméleti keretünk tesztelésére a későbbiekben empirikus vizsgálatokat is tervezünk. A legkézenfekvőbb eszköznek az elméleti keret ellenőrzésére az esettanulmány jellegű munkák tűnnek, amelyek közös adatfelvételen alapulva panelszerűen épülhetnek fel. Az így elvégzett nagyobb volumenű adatgyűjtés később aztán felhasználható lehet az európai nyilvánosság aktuális állapotának rögzítésére, az európai politikai tér geometriájának felvázolására, s akár az európai politikai közösség mibenlétéről történő gondolkodásra is. Ugyan, ennek során számos elvi nehézségbe ütközhetünk (például a fentiekből logikusan következik, hogy ne előzetesen meghatározott szövegkorpuszon végezzünk elemzést, hanem egy-egy európai ügy körvonalait a diskurzus egymásba kapcsolódó lánczemeinek nyomon követésével rajzoljuk meg), ám ezeket a problémákat semmiképpen nem érdemes megkerülni valamilyen kényelmes módszertani választással, mert amit nyerhetünk az elemzés átláthatóságán, azt elveszítjük a konstruktivista megközelítésben rejlő lehetőségek kihasználatlanul hagyásával. Vigyáznunk kell a részletes módszertan kidol-

gozása során arra is, hogy nemzetközi kontextusban is értelmezhető, összehasonlítható kutatások születhessenek. Különösen ígéretesnek tűnik ebből a szempontból a kvantitatív és a kvalitatív módszer előnyeit ötvöző módszerek használata, mint például az úgynevezett *nested analysis* (Lieberman, 2005) vagy a *fuzzy set/Qualitative Comparative Analysis* (Ragin, 2000). Azonban a módszertani problémák további tárgyalása már meghaladná írásunk kereteit.

## ÖSSZEGZÉS

Tanulmányunkban arra vállalkoztunk, hogy az európai politikai tér és nyilvánosság problémáinak együttes, konstruktivista elméleti keretben való vizsgálatára tegyünk javaslatot és felvázoljuk azokat a legfontosabb kérdéseket, amelyek egy ilyen vizsgálódásból adódhatnak. Ennek során külön tárgyaltuk az európai integráció irodalmában megjelenő konstruktivista tendenciák bizonyos jellegzetességeit, az európai politikai tér és az európai nyilvánosság szakirodalmának néhány, a konstruktivista megközelítés alkalmazását igénylő problémáját és végül bevezettük az általunk javasolt kutatási kérdéseket.

Az már további munka tárgya lehet, hogy miként fordíthatók le ezek a szakirodalom alapján adódó kutatási kérdések az egyes empirikus elemzésekben megválaszolható kérdésekké, és milyen módszertani keretben érdemes ezeket a vizsgálatokat elvégezni, bár ez utóbbi ügyek kapcsán is igyekeztünk néhány előzetes megállapításra jutni.

A lényeg azonban az, hogy mit tudhatunk meg az európai politikai tér nyilvánosság alapú konstruktivista vizsgálatából: mindenekelőtt jobban, új szempontok segítségével érthetjük meg az európai integráció sui generis vonásait. Ennek pedig éppúgy van jelentősége a tudományos kutatásban, mint az európai integrációval kapcsolatos hétköznapi tapasztalataink szempontjából. Nem csak az a kérdés ugyanis, hogy miként kutatható a legjobban korunk egyik leginkább zavarba ejtő, és életünket mélyen meghatározó jelensége, az Európai Unió, hanem az is, hogy vajon mit várhatunk tőle a jövőben és miként érdemes viszonyulnunk hozzá. Még ha ez utóbbi kérdésekre nem is feltétlenül csak a (politika)tudománynak kell válaszolnia, a válaszhoz szükséges tudást azért joggal várhatjuk tőle.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> Ismeretlenül is köszönjük a referensek értékes észrevételeit. Köszönjük továbbá az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézetben dolgozó kollégáink építő kritikáit, amelyeket a szöveg korábbi változataihoz fűzték. Hálásak vagyunk Körösi András főigazgatónak a támogatásért és az inspirációért.

<sup>2</sup> Nem véletlen, hogy aki az egyensúlytalanságot fontosnak tartja a politikában valamint a gaz-

- dasági elméleteket is, az előbb vagy utóbb eljut Downstól Schumpeterhez. Lásd Hindmoor 2004: 84–90., Körösnéyi 2010 és 2012.
- <sup>3</sup> Pedagógus-béremelés a bankadóból?, mno.hu, 2012. október 17. <http://mno.hu/belfold/pedagogus-beremeles-a-bankadobol-1111956>. Letöltve: 2012. október 19.
- <sup>4</sup> Martin Schulz: szó sincs baloldali ármányról, népszava.hu, 2012. március 10. <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=529330> Letöltve: 2012. október 19.
- <sup>5</sup> How European see themselves? Looking through the mirror with public opinion surveys [http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu\\_documentation/05/txt\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_documentation/05/txt_en.pdf)
- <sup>6</sup> What is to be done? Reflections on the French and Dutch referendum results by Richard Corbett MEP at the European parliament in Strasbourg on 8 June 2005., socialistsanddemocrats.eu, letöltve: 2012. október 12-én.; Why the Dutch voted „no”?, policy-network.net, letöltve: 2012. október 12-én.
- <sup>7</sup> Kutatás-fejlesztési keretprogramban támogatott európai nyilvánosságot is érintő tudományos projektek, zárójelben a koordinációt ellátó intézmény: EUROSPHERE (University of Bergen), CIDEL (University of Oslo) RECON (University of Oslo), EUROPUB (WZB), European citizenship (University of Reading), CIVICACTIVE (University College Dublin), AIM (University of Ghent), CINEFOGO (University of Roskilde), DEMOS (European University Institute), INTUNE (University of Siena), EMEDIATE (European University Institute), Paganini (Universitaet Wien), EUROPUBLICISLAM (École des hautes études en sciences sociales).
- <sup>8</sup> A szocialisták nem hagynák. Index.hu, 2011. március 15.; Franciaországból érkeznek kormányellenes tüntetők március 15-én. Origo.hu, 2012. március 12.; Orbán szabadságharcot vívott a Parlamentnél. Index.hu, 2012. március 15.

## IRODALOM

- Arató Krisztina–Koller Boglárka (2009): *Európa utazása: Integrációtörténet*. Budapest, Gondolat.
- Beyers, Jan–Kerremans, Bart (2004) Bureaucrats, Politicians, and Societal Interests: How Is European Policy Making Politicized? *Comparative Political Studies* December 1, 2004, 37: 1119–1150.
- Bajomi-Lázár Péter (2007): Médiahatás- és befogadás-vizsgálatok. Manipulál-e a média? In: Fehér Katalin (szerk.): *Tanulmányok a társadalmi kommunikáció témaköréből*. Budapest, L’Harmattan–Zsigmond Király Főiskola, 178–201.
- Bellamy, Richard–Castiglione, Dario–Shaw, Jo (eds.) (2006): *Making European Citizens: civic inclusion in a transnational context*. Basingtoke–New York, Palgrave Macmillan.
- Benoit, Kenneth–Laver, Michael (2006): *Party Policy in Modern Democracies*. New York, Routledge.
- Black, Duncan (1958): *Theory of Committees and Elections*. Cambridge University Press.
- Checkel, Jeffrey T. (2001): Social Construction and European Integration. In: Christiansen, Thomas–Jorgense, Erik–Wiener, Antje (eds.) (2001): *The Social Construction of Europe*. London–Thousand Oaks, SAGE. 50–65.
- Christiansen, Thomas–Jorgense, Erik–Wiener, Antje (eds.) (2001): *The Social Construction of Europe*. London–Thousand Oaks, SAGE.

- De Vreese, Claes H. (2007): *The EU as a public sphere*. Living Reviews in European Governance, Vol. 2, No. 3. <http://www.livingreviews.org/lreg-2007-3>.
- De Vreese, Claes H.–Elenbaas, Mathijs. (2008): Media in the game of politics: Effects of strategic metacoverage on political cynicism. *International Journal of Press/Politics*, Vol.13, Issue 3, pp. 285–309. DOI: 10.1177/1940161208319650.
- De Vreese, Claes H. – Boomgaarden, Hajo G. (2009): A European public sphere: Media and public opinion. In Salovaara Moring, Inka (ed.), *Manufacturing Europe. Spaces of Democracy, Diversity and Communication*. Göteborg: Nordicom.
- De Vreese, Claes H. – Boomgaarden, Hajo G. – Semetko, Holli A. (2011): (In)direct framing effects: The effects of news media framing on public support for Turkish membership in the European Union. *Communication Research*, Vol. 38, Issue 2. 179–205. DOI:10.1177/0093650210384934.
- Diez, Thomas (2001): Speaking 'Europe': The Politics of Integration Discourse. In: Christiansen, Thomas–Jørgense, Erik–Wiener, Antje (eds.) (2001): *The Social Construction of Europe*. London–Thousand Oaks, SAGE. 85–100.
- Diez, Thomas–Albert, Mathias–Stetter, Stephan eds. (2008): *The European Union and Border Conflicts: the power of integration and association*. Cambridge–New York, Cambridge University Press.
- Downey, John–Koenig, Thomas (2006): Is There a European Public Sphere? The Berlusconi–Schulz Case, *European Journal of Communication*, Vol. 21, Issue 2, 165–187.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper.
- Eder, Klaus–Kantner, Cathleen (2000): Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. Eine Kritik der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit. In: Bach, Maurizio (Hg.): *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 306–331.
- Fierke, Karin Marie–Wiener, Antje (2001): Constructing Institutional Interests: EU and NATO Enlargement. 121–139. In: Christiansen, Thomas–Jørgense, Erik–Wiener, Antje (eds.) (2001): *The Social Construction of Europe*. London–Thousand Oaks, SAGE.
- Gabel, Matthew J.–Anderson, Christopher J. (2002): The Structure of Citizens Attitudes and the European Political Space. *Comparative Political Studies*, 35 (8): 893–913.
- Gabel, Matthew J.–Hix, Simon (2003): Defining the EU Political Space: An Empirical Study of the European Elections Manifestos, 1979–1999. *Comparative Political Studies*, 35 (8): 934–64.
- Gerhards, Jürgen (1993): Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit, *Zeitschrift für Soziologie* Vol 22. No 2, 96–110.
- Giddens, Anthony. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the theory of structuration*. Cambridge, Polity Press.
- Grimm, Dieter (1995): Does Europe Need a Constitution?, *European Law Journal* Vol. 1 No. 3, 282–302.
- Guzzini, Stefano–Leander, Anna eds. (2006): *Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and his critics*. London–New York, Routledge.
- Haas, Ernst B. (2001): Does Constructivism Subsume Neo-functionalism? In: Christiansen, Thomas–Jørgense, Erik–Wiener, Antje (eds.) (2001): *The Social Construction of Europe*. London–Thousand Oaks, SAGE. 22–31.
- Habermas, Jürgen (1996): Braucht Europa eine verfassung? Bemerkungen zu Dieter Grimm. In

- Habermas, Jürgen (Hg.): *Die einbeziehung des anderen: Studien zur politischen theorie*. 185–191. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Heikkilä, Heikki (2007): Beyond 'insofar as' questions: contingent social imaginaries of the European public sphere. *European Journal of Communication*. Vol 22, No. 4, 427–441.
- Hindmoor, Andrew (2004): *New Labour at the Centre: Constructing political space*. Oxford–New York, Oxford University Press.
- Hix, Simon (2005): *The Political System of the European Union*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Hix, Simon–Noury, Abdoul G.–Roland, Gérard (2007) *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge University Press.
- Hooghe, Liesbet–Marks, Gary (2001): *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham. Rowman & Littlefield Publishers.
- Kaeding, Michael–Selck, Torsten J. (2005): Mapping Out Political Europe: Coalition Patterns in EU Decision-Making. *International Political Science Review*. July 2005 vol. 26, no. 3 271–290.
- Katzenstein, Peter J.–Checkel, Jeffrey T. (eds.) (2009): *European Identity*. Cambridge–New York, Cambridge University Press.
- Kielmannsegg, Peter Graf von (1996): Integration und Demokratie. In: Jachtenfuchs, Markus–Kohler-Koch, Beate (eds): *Europäische Integration*, Opladen, Leske–Budrich.
- Koopmans, Ruud–Statham, Paul (2010): *The Making of a European Public Sphere*, New York, Cambridge University Press.
- Koopmans, Ruud–Statham, Paul (2011): Winners and Losers in the Europeanisation of Public Policy Debates: Empowering the Already Powerful? In: Azzi, Assaad–Chrysochoou, Xenia–Klandermans, Bert–Simon Bernd (eds.): *Identity and Participation in Culturally Diverse Societies–A Multidisciplinary Perspective*. London: Wiley–Blackwell. 93–113.
- Koslowski, Rey (2001): Understanding the European Union as a Federal Polity. In: Christiansen, Thomas–Jørgensen, Erik–Wiener, Antje (eds.) (2001): *The Social Construction of Europe*. London–Thousand Oaks, SAGE. 32–49.
- Körösényi, András (2010): Stuck in Escher's staircase: Leadership, manipulation and democracy. *Osterreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften*. 39: (3) 289–302.
- Körösényi, András (2012): Monopolista verseny, árverés és felhatalmazás: Politikai vezetés és politikai piac, schumpeteri nézőpontból. *Politikatudományi Szemle*. 21 (2) 7–23.
- Lieberman, Evan S (2005): Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research. *American Political Science Review*, Vol 99., No. 3., 435–452.
- Lingenberg, Swantje (2006): *The European public sphere and its audience. Citizens' participation in the European Constitutional debate*. Democratic participative en Europe – LERASS, nov. 2006., 52–59.
- Marcussen, Martin–Risse, Thomas–Engelann–Martin, Daniela–Knopf, Hans–Joachim–Rocher, Klaus (2001): Constructing Europe? The Evolution of Nation-State Identities. In: Christiansen, Thomas–Jørgensen, Erik–Wiener, Antje (eds.) (2001): *The Social Construction of Europe*. London–Thousand Oaks, SAGE. 101–120.
- Marks, Gary–Steenbergen, Marco R. (ed.), 2004: *European Integration and Political Conflict*. Cambridge.

# KORMÁNYZATI RENDSZEREK KÖZÉP- ÉS KELET-EURÓPÁBAN

Komparatív elemzés

Fricz Tamás

(politológus, a politikatudomány kandidátusa – PhD)

## ÖSSZEFOGLALÓ

Az alábbi tanulmány\* arra keres választ, hogy az elmúlt húsz év tapasztalatai alapján milyen kormányzati rendszerek alakultak ki az új, közép- és kelet-európai demokráciákban, s e rendszerek mennyire segítettek elő a demokratikus intézményrendszer és működés konszolidációját. Az érintett országok kormányzati rendszereinek deskriptív bemutatásán és összehasonlításán túl annak vizsgálatára is sor kerül, hogy az egyes országok, illetve alrégiók országai milyen háttértényezők, mögöttes indokok mentén választották az elnöki, a félelnöki vagy a parlamentáris rendszert, illetve ezek meghatározott kombinációját. S bár a kormányzati rendszerek elemzése hagyományos az institutionális megközelítmódot igényli, a vizsgálat ennél tágabb keretek között mozog. Egyfelől alkalmazzuk az aktor-szemponitú megközelítést, amely arra kíván választ találni, hogy a rendszerváltás, a demokratizáció folyamatában a meghatározó politikai szereplők miért és milyen motivációk okán döntöttek az egyik vagy másik kormányzati rendszer bevezetése mellett. Másfelől a neo-institutionalista vizsgálati módszerrel azt vesszük szemügyre, hogy az aktorok intézményválasztásai mögött milyen történeti, kulturális, politikai és intézményi hagyományok, szokások húzódnak meg, amelyek bizonyos történeti kontinuitások fennmaradására, rendszerváltás utáni továbbélésére is magyarázatokat kínálnak.

Kiinduló hipotézisünk az, hogy a rendszerváltozások (1989–1991) óta eltelt időszak tapasztalatai alapján az új közép- és kelet-európai demokráciákban a parlamentáris kormányzati rendszer bizonyult a legsikeresebbnek. Ezen állítás azonban bizonyításra szorul, s többek között erre teszünk kísérletet az alábbi tanulmányban.

---

**Kulcsszavak:** kormányzati rendszerek ■ Közép- és Kelet-Európa ■ aktor-elmélet  
■ neoinstitutionalizmus ■ történeti kontinuitás ■ demokrácia ■ konszolidáció

---

## ELMÉLETI ALAPVETÉSEK ÉS VITÁK

Az a kérdés, hogy az új demokráciák konszolidációja szempontjából melyik kormányzati rendszer a legelőnyösebb és legoptimálisabb, nagyjából a nyolcvanas- kilencvenes évek óta foglalkoztatja intenzíven a szakirodalmat. Ez a

\* Az írás az általam vezetett, OTKA K-83906-os kutatás keretében jött létre.



demokratizáció harmadik hullámának időszaka, s a dél-európai és különösen a latin-amerikai új demokráciák vizsgálata után, a kilencvenes években a közép- és kelet-európai átalakulások kapcsán újra felélénkült a vita.

Ez, az első ránézésre tipikusan a hagyományos institucionalista szemléletmódhoz tartozó kérdéskör döntően arra keres választ, hogy a hatalmi ágak megosztásán belül a parlamentáris, az elnöki vagy a félelnöki kormányzati rendszer könnyíti meg leginkább a demokratizációt. A szerteágazó vitát ehelyütt nem részletezve, azt emelném ki, hogy „mennységében” feltétlenül az a vélemény az uralkodó, a „főáramlat”, amely a parlamenti rendszer előnyeit és egyben az elnöki rendszer hátrányait emeli ki. E nézet meghatározó alakja Juan J. Linz (1990, 1994), akinek számos követője van (Lijphart 1992; Stepan–Skach 1993) egészen az utóbbi időkig (Przeworski et al., 2000, 129.; Cheibub–Limongi 2002, 151.).

Az általa és mások által kidolgozott érvek a következők (Merkel, 2010, 116–117):

- az elnöki rendszerben két legitimitás (a nép által választott parlament és a nép által választott elnök) harcol egymással, s ez egy kezdő demokráciában megnehezíti a szükséges kompromisszumok létrejöttét;
- a parlamentáris rendszerekben szabály szerint több párt van, mint az elnöki rendszerekben, s a több párt egy jóval rugalmasabb, a társadalmi konfliktusvonalakat komplexebben kifejezni tudó politikai rendszer jön létre;
- a parlamentáris rendszerek kormányzatai stabilabb parlamenti többséggel rendelkeznek, mint az elnöki kormányzás, s ha az elnöknek hiányzik a megfelelő többség a parlamentben, akkor hajlamos arra, hogy alkotmányon kívüli eszközökkel, dekrétumokkal éljen, s ez egy még nem stabil demokrácia esetén életveszélyes lehet;
- a parlamentáris rendszer esetén a végrehajtó és a törvényhozó hatalom kölcsönösen ellensúlyozza egymást azzal, hogy a kormány feloszthatja a parlamentet, illetve a parlament bizalmi szavazással elküldheti a kormányzatot, s ezzel elhárul a veszély, hogy tartós krízis alakuljon ki, míg az elnöki rendszerben ez a lehetőség hiányzik;
- elnöki rendszer esetén, ha nem egyezik az elnök és a parlamenti többség politikai beállítottsága („cohabitation”), akkor patthelyzetek jöhetnek létre, s ez korlátozza a politikai cselekvőképességet;
- Linz összefoglaló megállapítása (1990), hogy a parlamentáris rendszer „flexibilis”, az elnöki rendszer „rigid”, amely flexibilitás lehetővé teszi a konszolidációhoz szükséges társadalmi részvételt és képviselést. Ezen túlmenően más szerzők még arra is utalnak, hogy a parlamentáris rendszerben általában egyetlen párt sem képes abszolút többséget szerezni, ezért koalíciós kényszer van, ami eleve a konszenzusok felé mozdítja el a pártokat, s ez jót tesz az új demokráciáknak.

Természetesen a parlamentáris rendszert támogató főárammal szemben is megjelentek és megjelennek a kritikák (Merkel, 2010: 116–117). Többek között Nohlen (1992), valamint Thibaut (1996) azt vetik fel Linznek, hogy érvelése a parlamenti rendszer mellett túlságosan is absztrakt, intézményközpontú, nem veszi figyelembe a politikai rendszert keretező szociokulturális feltételeket. Szerintük sokkal fontosabb szempont, hogy a központi politikai intézmények miként harmonizálnak a választási rendszerrel és a pártrendszerrel, a szak-szervezeti léttel, az államigazgatással, az elit kiválasztással és az adott politikai kultúrával. E szerzők tehát azt vetik fel – megítélésem szerint joggal –, hogy nem pusztán az intézmények belső logikáját kell alapul venni egy kormányzati rendszer megítélésénél, hanem az összes politikai, kulturális, társadalmi körülményt, hiszen utóbbiak a „várt”, kicsit talán tankönyvíví hatásokat megváltoztathatják, miként így tehetnek a központi politikai intézmények meghatározó politikai aktorai is. Egyszóval, a hagyományos, „régii” institucionalizmus mellett feltétlenül alkalmazni kell az aktor- és a neoinstitutionalista szemléletet is ahhoz, hogy megérthessük, egy adott ország kormányzati rendszere mennyire adekvát vagy nem adekvát az adott ország demokráciájának stabilizációjához.

Teljesen eltérő álláspontot képvisel Horowitz (1990 és 1993), aki a prezidenciális rendszer elleni érveket differenciálatlannak tartja. Ő úgy látja, hogy éppenséggel az elnöki rendszerek a stabilabbak, s példaként Afrikát, a „gyenge államokat” hozza fel. Mivel ezekben az államokban alig kifejlett pártok és pártrendszerek vannak, a parlamentáris rendszerek, amelyek egy működőképes pártrendszerre épülnek fel, sokkal inkább okoznak instabil viszonyokat. A kormányok gyengék maradnak, ha a pártok alig rendelkeznek tapasztalatokkal a kormányzásról, s ha a személyes lojalitás játszik meghatározó szerepet a politikában. Ezért a több évre választott elnök legalább személyes kontinuitást biztosít és meghatározott stabilitást. Ez felel meg a perszonalizált afrikai politikai kultúrának, s megtestesíti a nemzeti egységet a „nemzet apja” által.

Megszívlelendő Horowitz gondolatmenete abból a szempontból, hogy csak egy kifejlett pártrendszer esetében tekinthetjük a parlamentáris berendezkedést működőképesebbnek, s nem kevésbé fontos szempont, hogy egy kormányzati rendszer igazodjon a politikai kulturális adottságokhoz. Mindez ismét a neoinstitutionalista szempontokra hívja fel a figyelmet. Ugyanakkor feltétlenül megjegyzendő: Horowitz példái abból a szempontból kevésbé relevánsak, hogy olyan afrikai példákat hoz fel, amely területen kevésbé beszélhetünk demokratizációs folyamatokról, sokkal inkább véres diktatúrákról.

Megoszlanak a vélemények a félelnöki rendszer alkalmasságát illetően is (Merkel, 2010: 116–117). A félelnöki rendszerben a végrehajtás (kormányzás) megszlik a közvetlenül választott elnök és a parlament által megválasztott

miniszterelnök között, miközben utóbbi egyaránt felelős az elnöknek és a parlamentnek is; e rendszerben a parlament gyenge pozícióban van a végrehajtással szemben. A kritikusok elsősorban azért érvelnek e rendszer ellen, mert az elnöki rendszer tipikus problémáit nem gyengíti, hanem még fel is erősíti. Amennyiben ugyanis az elnök politikai beállítottsága és a parlamenti többség, valamint a miniszterelnök és a kormány politikai beállítottsága nem egyezik, ismét csak politikai patthelyzetek keletkezhetnek. A kritikusok nem ajánlják e rendszert a „kezdő” demokráciáknak, mert tapasztalat hiányában ez túl komplikált számukra, s benne rejlik az elnököknek az autoriter hatalomgyakorlás irányába való fordulása, a demokrácia instabilizálása. Merkel (2010: 118.) országpéldákat is említ: a végrehajtó hatalmak, illetve a parlament között feszülő ellentétek jellemezték és politikai krízisbe juttatták Dél-Koreát 1988 és 1990 között, Lengyelországot 1990 után, Oroszországot 1993 után. Ha viszont az elnök és a parlamenti többség ugyanahhoz a párthoz tartozik, abban az esetben az elnök olyan hatalmi helyzetbe kerül, amellyel sem a parlamenti rendszer miniszterelnöke, sem a prezidenciális rendszer elnöke nem rendelkezik. Ez történt a 90-es években Horvátországban, Romániában, Dél-Koreában, Litvániában, Lengyelországban, Oroszországban Putyin alatt; olyan elnöki túlhatalmak jöttek létre, amelyek a demokratikus konszolidációt veszélyeztették.

Mások, így Shugart és Carey (1992), valamint Sartori (1994) éppen ellenkezőleg látják a félelnöki rendszert. Szerintük a szisztéma nagyfokú rugalmasságot mutat fel azáltal, hogy a változó viszonyoknak megfelelően – elnöki vagy parlamenti politikai többség – vagy az elnöki, vagy a parlamenti logikát követi, s képes ezek megváltoztatására, ha szükségessé válik. Ez a rugalmasság éppen azt segíti elő, hogy ha a még fejletlen és fragmentált pártrendszer képtelen parlamenti többséget létrehozni, akkor a kormányzati hatalom ereje fenntartja a rendszer működőképességét. Viszont a pártokat arra kényszeríti, hogy szövetkezzenek, s így a konszenzusképességet erősíti. Sartori a félelnöki rendszert egy pozitív lépésnek tekinti a parlamentarizmus irányába.

Az értékelések tehát megosztottak: Ellen Bos kifejti (2004: 41.), hogy a Linz és követői által vallott parlamentarizmus-párti nézetek bár domináns szerephez jutottak a tudományban, mégis megállapítható, hogy a vita nem zárult le. Bos szerint komoly problémát okoz az objektív értékelés számára, hogy a kutatók nagyon sokszor a számukra kedvező, eltérő régiókból kiválasztott országpéldákkal érvelnek, s gyakran figyelmen kívül hagyják az általuk kidolgozott modelleknek ellentmondó példákat, sokszor egész régiókat. Kiemeli, hogy Linz és Mainwaring az elnöki rendszerekkel kapcsolatos kritikájukat kifejezetten a latin-amerikai országok tapasztalataira építik, holott erősen kérdéses, hogy más régiók esetében is megállja-e a helyét érvelésük. (Itt kell ismételtlen emlékeztetnem arra, hogy a régió- és országspecifikus neoinstitutionalista megközelítés megkerülhetetlen ebben a témakörben.)

Bos ezzel kapcsolatban idézi Powert és Gasiorowskit (2004: 40–41.); a két kutató a harmadik világban vizsgálta meg a parlamentáris és prezidenciális rendszerek hatását az új demokráciák stabilizálódására, s arra, az akadémiai diszkusszióval szembemenő tapasztalatra jutottak, hogy a világnak ebben a régiójában a kormányzati rendszereknek semmilyen szignifikáns hatásuk, befolyásuk nincs az új demokráciák túlélőképességére és konszolidációjára. A szerző végül is arra a következtetésre jut, hogy „Da die Wirkung von Institutionen abhängig ist von ihrem sozialen und historischen Kontext... , kann es kein optimales Set politischer Institutionen geben, das in allen Staaten und allen historischen Situationen anwendbar ist.”<sup>1</sup>

Bos véleményével teljesen egyetértve azt hangsúlyoznám, hogy a kormányzati rendszerek hagyományos intézményközpontú megközelítése helyett – azt nem teljesen elvetve, mégis – a neoinstitutionalista és az aktorszemléletű megközelítést előtérbe kell állítani. Az institutionalista megközelítés csak egy faktor, amely fontos, de nem feltétlenül meghatározó abban, hogy egy adott országban, egy régióban milyen kormányzati rendszer látszik a leginkább megfelelőnek és alkalmasnak a demokrácia stabilizálására. Ehhez vizsgálni kell a régió és az ország történetét, múltját, intézményesült normáit, szokásait, politikai kultúráját, társadalmát stb., másfelől a demokratikus átmenet során a politikaformáló aktorok érdekeit, szándékait, a megoldandó politikai konfliktusait.

#### A KÖZÉP- ÉS KELET-EURÓPAI KORMÁNYZATI RENDSZEREK JELLEMZŐI

A fentiekből kiindulva, először nézzük meg a tényeket: a közép- és kelet-európai országok milyen kormányzati rendszerek mellett döntöttek a rendszerváltás folyamatában.

Másodszor tekintsük át az utóbbi húsz év tapasztalatát: mennyire volt sikeres a „választás”, hogyan és milyen mértékben járultak hozzá a kormányzati rendszerek a konszolidációhoz és stabilizációhoz.

Végül nézzük meg, a tapasztalatok alapján levonhatók-e általános következtetések az egyes kormányzati rendszerek hatásosságával kapcsolatban, léteznek-e követendő modellek, avagy csak egyedi, országonkénti receptek vannak.

Először nézzük meg tágabb összefüggésben a kormányzati rendszereket.

A demokratizáció harmadik hulláma négy régiójának összevetése néhány látványos tanulsággal szolgál. Az első, hogy a 14 latin-amerikai ország mindegyike az elnöki rendszer mellett döntött, ám a demokrácia konszolidációja változatos képet mutat ebben a térségben. A Bertelsmann Transformation Index 2006-os felmérése szerint (Merkel, 2010: 257.) a liberális demokráciák közé

1. táblázat. A demokratikus kormányzati rendszerek típusai a demokratizáció harmadik hullámában Dél-Európában, Kelet- és Közép-Európában, Latin-Amerikában és Kelet-Ázsiában (2005)

A rendszer-váltás típusa	Dél-Európa	Kelet-Európa	Latin-Amerika	Kelet-Ázsia
Elnöki		Fehér-oroszország <sup>a</sup>	Argentína, Bolívia, Brazília, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexikó, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, <sup>b</sup> Uruguay	Indonézia Fülöp-szigetek
Elnöki-parlamentáris		Oroszország Ukrajna		Kelet-Timor Dél-Korea Taiwan
Parlamentáris-elnöki	Portugália (1975-1982) Görögország (1974-1986)	Bulgária, Horvátország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Szerbia		
Parlamentáris	Görögország (1986 óta) Spanyolország Portugália (1982 óta)	Albánia, Észtország, Lettország, Macedónia, Szlovákia, Csehország, Magyarország		Thaiföld

- a.) Fehéroroszország az 1996-os alkotmányreform és a Lukasenko államfő kormányzati praxisa következtében egy „defektes” demokráciából elnöki diktatúra felé mozdult el.  
b.) Peru az 1990-es évek vége felé autoriter rendszer felé sodródott, 2000-ben azonban visszatért a demokráciához.

Forrás: Merkel, W. (2010: 108.)

csak Uruguay, Costa Rica, Chile és Jamaica tartozik, míg „defektes demokrácia” Brazília, Argentína, Mexikó, Panama, El Salvador, Peru, Honduras, Bolívia, Nicaragua, Ecuador és Venezuela, erősen defektes demokrácia Kolumbia és Guatemala. Márpedig ez mintha valóban azt mutatná, amit Linz oly látvá-

nyosan bizonyított a latin-amerikai példák alapján, hogy az elnöki rendszerek nem megfelelőek a demokrácia stabilizálása szempontjából.

Ehhez azonban két megjegyzés kínálkozik. Az egyik, hogy korántsem egyértelmű a kép, hiszen vannak országok, amelyek az elnöki rendszer alatt sikeresen konszolidálódnak, Uruguay és Costa Rica, más országok, mint például Peru, a demokrácia és a diktatúra között hanykolódnak. Tény viszont, hogy az elnöki rendszerek nagyjából mindenütt megmaradtak, amelyek erőssége gyakran a megválasztott személy karizmájától és beállítottságától is függ (gondoljunk Chavezre Venezuelában vagy Moralesre Kolumbiában). Ez pedig ahhoz a második következtetéshez vezethet bennünket, hogy a latin-amerikai régióban olyan erőteljes hagyománya van történelmileg és politikailag a prezidencializmusnak, hogy attól sem a demokrácia megerősödése, sem meggyengülése esetén nem mondanak le ezek az országok (neoinstitutionalista hatás). Márpedig, ha a demokrácia stabilizáltságának foka, az ezzel kapcsolatos tapasztalatok nem vezetnek egyik országban sem ahhoz, hogy más kormányzati rendszerrel próbálkozzanak, akkor óvatosan megfogalmazható az a következtetés – amelyre a későbbiekben még visszatérünk –, hogy a latin-amerikai országok legalábbis jelentős részében nem feltétlenül a demokrácia normatív, nyugati típusú elvárásrendszere a meghatározó, hanem a saját hagyományokhoz való ragaszkodás és a történeti-kulturális örökséghez való igazodás.

Nagyjából hasonló következtetés vonható le a kelet-ázsiai országok esetében is: a vizsgált hat országból öt az elnöki rendszer felé „mozdult el” – kivétel Thaiföld –, s ebben ugyanolyan kontinuitást mutatnak fel, mint a latin-amerikai országok, tehát itt is a történeti örökségek szerepét kell hangsúlyoznunk.

Másfelől az is látszik, hogy a lazán Nyugat-Európához köthető dél-európai országokban – a portugál és görög időleges kísérletektől eltekintve – a parlamentáris rendszer vált meghatározóvá. Mindez korántsem látszik véletlennek, hiszen a fejlett nyugat-európai demokráciákban is a parlamentarizmus a jellemző, csak az államforma változik, amely vagy monarchia, vagy köztársaság. Portugália, Görögország és Spanyolország nagyon gyorsan részévé vált az európai közösségnek, az európai nemzetközi szervezeteknek és komoly gazdasági segítséget is kaptak, s ez jelentős szerepet játszott abban, hogy a parlamentáris formára tértek át, holott akár a spanyol, akár a portugál, akár a görög politikai örökség lehetővé tette volna, hogy legalábbis félelnöki rendszereket vezessenek be. Ebben az esetben tehát érdemes hangsúlyozni, hogy a külső hatás, a nyugat-európai minta vált elsődlegessé, a klasszikus nyugat-európai demokráciák nagyobb hatást gyakoroltak a politikai rendszer kiforrásához, mint az adott országok történeti hagyományai.

Ebben a tágabb összefüggésben Közép- és Kelet-Európa vegyes képet mutat, igaz, világos tendenciák figyelhetők meg ezen országok „alrégiói” vonatkozá-

sában. E régióban egyaránt találunk elnöki, elnöki-parlamentáris, parlamentáris-elnöki és parlamentáris kormányzati rendszereket. Elsődleges következtetésként azonban egyetérthetünk Rommel és Grotz megállapításával (2011: 303.), hogy a nyugat-európai és az ahhoz köthető dél-európai országokhoz leginkább az EU-tag közép-európai országok közelítenek, amennyiben itt található a legtöbb parlamentáris kormányzati rendszer, igaz, markáns különbségek is mutatkoznak a régi és az új tagországok között.

Ezek után két táblázatban tekintsük át, hogy a közép- és kelet-európai országok milyen kormányzati rendszereket építettek fel, illetve, milyen a hatalommegosztás az elnök, a parlament és a kormányzat között.

2. táblázat. Kormányzati típusok a posztszocialista Európában

Típus-beosztás		Empirikus hozzárendelés	
Duverger	Shugart/Carey 1992	Shugart 1996	Merkel 1996
Elnöki	elnöki	Fehéroroszország <sup>a</sup> Ukrajna <sup>a</sup>	Fehéroroszország <sup>a</sup>
Félelnöki kormányzati rendszer	elnöki-parlamentáris	Oroszország <sup>a</sup> Horvátország <sup>a</sup>	Oroszország <sup>a</sup> Ukrajna <sup>a</sup>
	parlament-elnöki	Litvánia Lengyelország Románia	Horvátország <sup>a</sup> Litvánia Lengyelország Románia
	parlamentáris (közvetlenül választott elnökkel)	Bulgária Szlovénia	Bulgária Szlovénia
Parlamentáris kormányzati rendszerek	parlamentáris (közvetlenül választott elnök nélkül)	Észtország Lettország Szlovákia <sup>b</sup> Csehország Magyarország	Észtország Lettország Szlovákia <sup>b</sup> Csehország Magyarország

a.) Esetek, amelyek nem a tanulmány empirikus fókuszába tartoznak, azonban a típusképzésnél jelentőséggel bírnak.

b.) A betagolás az 1999-ig érvényes alkotmányos keretekre vonatkozik, hiszen 1999 óta a szlovák államelnököt közvetlenül választják.

Forrás: Beichelt, T.–Keudel, D. (2011: 71.)

3. táblázat. Intézményi viszonyok az elnök, a parlament és a kormányzat között a tíz új EU-tag országban

	Az elnök ereje	A parlament ereje	A kormányzat ereje	Domináns elv
Bulgária	gyenge	közepes	közepes	hatalmi egyensúly
Észtország	közepes	erős	közepes	parlamentari dominancia
Lettország	gyenge	erős	gyenge	parlamentari dominancia
Litvánia <sup>a</sup>	erős	közepes	gyenge	elnöki dominancia, illetve hatalmi egyensúly
Lengyelország <sup>a</sup>	erős	gyenge	erős	elnöki dominancia, illetve végrehajtói konkurencia
Románia	gyenge	közepes	közepes	hatalmi egyensúly
Szlovákia	közepes	erős	gyenge	hatalmi egyensúly
Szlovénia	gyenge	gyenge	erős	kormányzati dominancia
Csehország	közepes	közepes	közepes	hatalmi egyensúly
Magyarország	gyenge	gyenge	közepes	hatalmi egyensúly

a.) Tendencia az elnöki dominanciához abban az esetben, ha politikai egyetértés van az elnök és a kormányfő (Litvánia – a szerző), illetve az elnök és a koalíciós kormány (Lengyelország – a szerző) között.

Forrás: Beichelt (2001: 137.)

(A fenti táblázat megítélésem szerint kisebb pontosításra szorul, amire később vizs-  
zatérek.)

A fenti adatok legfontosabb tanulsága, hogy a közép- és kelet-európai régió a kormányzati rendszerek szempontjából két, viszonylag jól elkülöníthető alrégióra bontható. Az egyik a kelet-európai alrégió, kiegészítve az ehhez köthető Kelet-Balkánnal (lazán ide vehetők még a volt Szovjetunió közép-ázsiai államai), míg a másik a közép-európai alrégió.

A kelet-európai alrégió országainak döntő többségében az elnöki vagy félelnöki rendszer az uralkodó. Elnöki rendszer van 1996, azaz Lukasenka hatalomra lépése óta Fehéroroszországban, miként Ukrajnában is, erősen elnök által irányított félelnöki rendszer jellemzi Oroszországot (bár csak formálisan félelnöki ez a rendszer, valójában sokkal inkább elnöki), ezen kívül félelnöki rendszerről beszélhetünk Románia, Horvátország és némi fenntartással Bulgária esetében; s ami a táblázatokból hiányzik, az utóbbi rendszerhez sorolható még Szerbia, Moldávia, Montenegró, Macedónia is. Félelnöki vagy inkább



teljesen elnöki állam Örményország és Kirgízia, míg Grúzia és a többi közép-ázsiai ország mindegyike (Kazahsztán, Tadzsiszisztán, Üzbegisztán, Türkmenisztán) olyan autokratikus elnöki rendszerek, ahol demokráciáról legfeljebb nyomokban vagy még úgy sem beszélhetünk, s persze ide sorolhatjuk Fehéroroszországot is. (Megjegyzendő, hogy Örményországban és Türkmenisztánban miniszterelnök sincs.)

Ezzel szemben a közép-európai alrégió országaiban döntően a parlamentáris forma uralkodik, kivételes esetben a félelnöki rendszer valamelyik változata. Tisztán parlamentáris rendszer Észtország, Lettország, Szlovákia, Csehország, Magyarország és Szlovénia, parlamentáris-elnöki Lengyelország és Litvánia (utóbbiakban sem az elnökök az erősek). Elmondható tehát, hogy az unióba belépett balti államok, illetve a „visegrádi négyek”, valamint Szlovénia kerültek legközelebb a nyugat-európai parlamentáris rendszerekhez.

Jól látható, hogy nagyjából éppen ezek az országok (kiegészítve a „félíg” közép-európai Horvátországgal, s levonva Lettországot) érték el a demokratikus konszolidáció legmagasabb fokozatát. Ebből pedig elvileg levonható az a következtetés, hogy a nyugat-európai mintához leginkább hasonlító parlamentáris rendszerek tekinthetők a legsikeresebbnek a demokratizáció szempontjából. Igazolódni látszik tehát a „főáramnak” tekinthető Linz és követői által vallott nézet, ami szerint a parlamentáris rendszerek a sikeresek, míg az elnöki rendszerek nem kedveznek a demokrácia stabilizációjának.

E következtetés kapcsán mégis némi finomítás nélkülözhetetlen. Világosan látszik ugyanis, hogy mind a közép-európai, mind a kelet-európai és közép-ázsiai alrégió a történelmi és kulturális örökségére támaszkodott akkor, amikor a rendszerváltás során kormányzati rendszert választott. A balti államok és a visegrádi országok egyértelmű parlamentáris hagyományokkal rendelkeznek a prekommunista időszakból, a 19–20. századból, az ehhez való visszatérés korántsem meglepő, különösen, ha az európai integrációhoz való csatlakozás szándéka még inkább megerősítette e modell elsődlegességét. Itt tehát találkozott a „neoinstitucionalista” tapasztalat az új elitkelet aktuális külpolitikai törekvéseivel; az alrégió kormányzati rendszereiben belüli kisebb különbségek pedig vagy szintén történeti, vagy aktuálpolitikai okokkal magyarázhatóak – utóbbiakra még visszatérünk.

Egészen más a helyzet Kelet-Európában, s különösen Oroszországban, ahol a történeti-kulturális hagyományok kifejezetten az elnöki rendszer bevezetésének kedveztek. A cári egyszemélyi irányítás, illetve a lakosság tömeges alávetettsége olyan adottság, amely a kommunizmus egyszemélyi kultuszában és diktatúrájában élt tovább egészen a Szovjetunió összeomlásáig. Érthető, hogy ez a politikai és kulturális örökség nemcsak magában Oroszországban, hanem a volt tagállamokban is fennmaradt, ide értve Fehéroroszországtól kezdve Ukrajnán át a közép-ázsiai új államokat. A tágabb értelemben vett Kelet-Európához sorolhatjuk ugyanakkor a balkáni országokat is, ahol a bizánci

ortodox egyházhoz köthető, személyes uralomhoz való vonzódás és a lakosság nem individuális, hanem tömegként való értelmezése ismét csak az elnöki-félelnöki rendszerek kialakulásának kedvezett. Egyben azt sem szabad elfelejteni, hogy a prekommunista időkben minimális parlamentáris, illetve demokratikus politikai gyakorlat volt fellelhető mind Kelet-Európában, mind pedig a Kelet-Balkánon; márpedig ha e két örökséget együtt figyelembe vesszük, akkor korántsem kell meglepődnünk azon, hogy a demokratikus versengésben Közép-Európa jár elől, míg Kelet-Európa lemaradásban van. Sőt, azt vehetjük észre, hogy minél inkább Kelet felé, Ázsia felé távolodunk, annál inkább azt látjuk, hogy az autokratikus hagyományok élednek újjá, s nem történik meg a demokrácia irányába való tényleges – tehát nem pusztán formális – elmozdulás.

Mindazonáltal arra mégis fel kell figyelnünk, hogy a vizsgált kelet-európai országok, s különösen a központi hatalom szerepét játszó Oroszország mereven ragaszkodik az elnöki-félelnöki hagyományaihoz, s ide vehetjük ebből a szempontból a latin-amerikai demokratizálódó országokat, illetve Dél- Délkelet Ázsia hasonló országait is. Ezen országok még akkor is kötődnek a perszonális uralom különböző formáihoz, ha ez éppenséggel nem jár együtt a demokrácia megerősödésével és a gazdasági helyzet javulásával, a jólét növekedésével, a társadalmi konfliktusok megoldódásával. De vajon mi lehet a magyarázata ennek a jelenségnek?

Legyünk bátrak a válasz keresésében, és kockáztassuk meg: elképzelhető, hogy a demokratizálódás nem olyan mértékben fontos és meghatározó szempont ezeknek az országoknak, mint amennyire a kutatók keresik utóbbinak a lehetőségeit. Elképzelhető, hogy az évszázados hagyományokra épülő intézményes adottságok, szokások, hierarchiák, normák, bevett magatartásformák, kulturális adottságok, a lakosság politikai kultúrája stb., olyan erőteljesen vannak jelen és határozzák meg a politikai elit cselekedeteit és döntéseit (lásd neoinstitucionalizmus), hogy az azoktól való eltérés egy elképzelt, általános-holisztikus demokráciamodell irányába sokkal nagyobb károkat és felfordulást okozna, mint a meglévő szerkezeteken belüli útkeresés, konfliktuskezelés, jólétnövelés. Ez ugyanakkor nem mond ellent annak, hogy a külső elvárások, amelyek a fejlett világ felől érkeznek, hatnak olyan mértékben ezekre az országokra – már csak a világban létező kölcsönös függőségek, gazdasági-politikai-katonai interdependenciák miatt is –, hogy a „democracy by design” értelmében meghatározott demokratikus formákat és intézményeket átvegyenek. Teljesen más kérdés azonban, hogy ezeken a formális kereteken belül milyen működésmód valósul meg a tényleges gyakorlatban, s ami megvalósul, mennyiben a demokratizáció irányába mutat, illetve mennyiben őrzi bizonyos változtatásokkal a régi, hagyományos politikai és kulturális működésmódot. Könnyen lehet, hogy értelme van új fogalmakat találni ezen „köztes” rendsze-

rekre, amelyeknek nem feltétlenül vezet az útjuk a nyugati értelemben felfogott demokráciák irányában.

Nem beszélve arról a lehetőségről, hogy ezek a félig vagy semmennyire nem demokratikus, perszónális uralomra épülő rendszerek gazdasági sikereket és a lakosság számára is fejlődést, jólétet tudnak felmutatni. Ez utóbbi figyelhető meg az ázsiai, úgynevezett „kis tigrisek” esetében, néhány latin-amerikai országban (lásd például Brazília), illetve legújabban éppen Oroszországban, amely ország bőséges energiaforrásait jól kihasználva meghatározott fejlődést tudott felmutatni az utóbbi években, ami a szokásos orosz nyomor bizonyos tüneteit enyhítette. (A kommunista Kína esete teljesen sajtóságos, s nem függ össze a demokratizáció követelményeivel, ezért utóbbira itt nem térünk ki.) Az esetleges gazdasági fejlődés és növekvő jólét korántsem tereli abba az irányba ezen országokat, hogy intézményeiket megváltoztassák külső követelmények szellemében; ellenkezőleg, inkább igazolva látják azt, hogy ragaszkodtak az adott ország hagyományaihoz és szokásaihoz.

Ezek után térjünk vissza a demokratizáció szempontjából legsikeresebbnek tűnő közép-európai térségre, s nézzük meg azt, hogy a tíz, EU-tag ország kormányzati rendszerein belül milyen az egyes hatalmi ágak közötti viszony, hogyan működik a fékek és ellensúlyok (checks and balances) rendszere.

A 4. táblázat alapján négy csoportra lehetne osztani az EU-tag országokat:

- öt országban lényegében egyensúly mutatkozik a három hatalmi ág között, nincs meghatározó dominancia (Bulgária, Románia, Szlovákia, Csehország, Magyarország);
- két országban parlamenti dominancia van (Észtország, Lettország);
- két országban némi elnöki dominancia mutatkozik, de csak „parlamentáris-félelnöki” értelemben (Lengyelország, Litvánia);
- egy országban a kormány erős (Szlovénia).

Meggyőződésem szerint a táblázat annyiban pontosításra szorul, hogy a köztársasági elnökök Romániában és Bulgáriában is némi dominanciával rendelkeznek, így nem az első, hanem a harmadik csoportba tartoznak. Másfelől pedig, Magyarországon sajátos helyzet van, ugyanis amíg az elnök és a parlament alacsony alkotmányos erővel rendelkezik, addig a kormányfőnek a német kancellárhoz hasonlítható igen erős jogosultságai vannak (egyfelől csak konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal támadható meg, másfelől a miniszterei támadhatatlanok, illetve az ő távozása vagy lemondatása egyben a teljes kormány bukását is jelenti). Ennél fogva jómagam egy ötödik „csoportot” képeznék Magyarország számára, mégpedig parlamentáris-kancellári elnevezéssel, ahol a miniszterelnök a legerősebb a rendszerben.

Ezeket figyelembe véve, a hatalommegosztás csoportjai és annak tagjai a következők:

4. táblázat. Javított táblázat az intézményi viszonyokról az elnök, a parlament és a kormányzat között a tíz új EU-tag országban

	Az elnök ereje	A parlament ereje	A kormányzat ereje	Domináns elv
Bulgária	közepes	közepes	közepes	hatalmi egyensúly elnöki ellensúllyal
Észtország	közepes	erős	közepes	parlamenti dominancia
Lettország	gyenge	erős	gyenge	parlamenti dominancia
Litvánia <sup>a</sup>	erős	közepes	gyenge	elnöki dominancia, illetve hatalmi egyensúly
Lengyelország <sup>a</sup>	erős	gyenge	erős	elnöki dominancia, illetve végrehajtói konkurencia
Románia	közepes	közepes	közepes	hatalmi konkurencia az elnök és a végrehajtás között
Szlovákia	közepes	erős	gyenge	hatalmi egyensúly
Szlovénia	gyenge	gyenge	erős	kormányzati dominancia
Csehország	közepes	közepes	közepes	hatalmi egyensúly
Magyarország	gyenge	közepes	kormányfő erős	kormányfői dominancia

Forrás: saját összeállítás

További kérdés, hogy az elnökök megválasztásának módja (közvetett vagy közvetlen, azaz parlament vagy népszavazás általi) milyen kapcsolatban áll a hatalommegosztás szerkezetével az egyes országokban. A nyugati fejlett demokráciák tapasztalatai és a nemzetközi irodalom ebből táplálkozó „főszabálya” alapján az a kiindulópont, hogy ahol közvetlenül választják az elnököt, ott vagy elnöki vagy félelnöki rendszerek alakulnak ki (hiszen a közvetlenül választott elnök legitimitása igen erős, a parlamentével egyenlővé válik), míg ahol közvetetten választják az államfőt, ott parlamentáris rendszerek alakulnak ki, hiszen az elnök legitimitása „származtatott”, a parlamenttől és nem a néptől ered.

A 2011-es állapotok szerint Bulgáriában, Litvániában, Lengyelországban, Romániában, Szlovéniában és 1999 óta Szlovákiában választják közvetlenül az elnököket, míg Észtországban, Lettországban, Csehországban és Magyar-

országokon közvetett választás történik. Eszerint megállapítható, hogy a választás módja és az államfők alkotmányos szerepe koherens összefüggést mutat Bulgáriában, Romániában, Litvániában és Lengyelországban, míg Szlovéniában nem, mert ott a kormány erős és nem az elnök, illetve Szlovákiában sem, mert ott pedig a parlament és a kormány közötti erőviszonyok a meghatározóak a rendszer egészében. (Utóbbi jelenség egyébként nem csak e régióban fordul elő, van példa rá a nyugat-európai demokráciákban is: Ausztriában is közvetlenül választják az elnököt, a hagyományok szerint azonban az államfő gyenge és protokolláris szerepet visz, míg a kormányzati rendszer alapvetően parlamentáris-kancellári berendezkedés.)

Érdekesség ugyanakkor, hogy Csehországban, ahol közvetett választás van, Vaclav Klaus elnök jelentős politikai súlyt vívott ki magának, szemben elődjével, Vaclav Havellel, aki tökéletesen megfelelt a „gyenge elnök” követelményének. Ugyanez megfigyelhető Magyarországon is, ahol az első elnök, Göncz Árpád az első ciklus idején – amikor az államfő és a kormányzati többség eltérő politikai, ideológiai táborba tartozott – megerősítette a tevékenységét és gyakran akadályokat gördített a kormányfő és a kormányfő szándékai elé, ez által gyakorlatilag „közép erőssé” vált, míg a következő ciklusban, amikor az ő politikai táborba került hatalomba, visszatért a „gyenge” szerephez. (Azóta az elnökök tartják magukat az előírt államfői pozícióhoz.)

A továbbiakban immáron az új EU-tag országokra koncentrálva, feltehetjük a kérdést: mitől függ, hogy az egyes országokban a parlamentáris és parlamentáris-félelnöki kormányzati rendszerek melyik konstellációja alakul ki, illetve, mivel magyarázható e rendszerek időnkénti, az ideáltipikus modelltől való elhajlásai, változásai?

A kiindulópont az – melyről fentebb már szó volt –, hogy e régió országai döntően történelmi tapasztalataikból merítve választották a parlamentáris avagy parlamentáris-félelnöki rendszereket, az azonban már többféle okra vezethető vissza, hogy e kormányzati rendszeren belül milyen konkrét hatalommegosztási konstelláció alakul ki. Előfordul, hogy ezen belül is a történelmi hagyományokhoz való visszatérés a döntő szempont (neoinstitucionalizmus), de az is, hogy a politikai küzdelmek, az elitek érdekei, illetve egy-egy karizmatikus személy beállítottsága vált és válik meghatározóvá (aktorszemlélet).

A történelmi örökségek elsősorban Lengyelországban és a balti államokban játszottak meghatározó szerepet. Lengyelországban a rendszerváltás során lényegében véve visszatértek az 1919-ben és 1921-ben elfogadott alkotmányuk szellemiségéhez, s ennek megfelelően alakították ki újra a félelnöki rendszert, még hozzá ismét két lépésben, az 1992-es „kis alkotmánnyal” és az 1997-es végleges alkotmánnyal. Más kérdés az – s itt már tulajdonképpen az aktorcentrikus hatásokról vagyunk –, hogy levonták az első elnöki ciklus tanulságait és változtattak az elnöki pozíción. Konkrétan, a legendás Szolidaritás-vezetőt, Lech Walesát választották meg az emberek 1990-ben, ám az öt éves cik-

lus során az államfő igen éles konfliktusokba keveredett a Szejmmel és a kormányfőkkel is, ami patthelyzeteket hozott létre. Ennek következtében az 1997-es alkotmány gyengítette az elnök hatáskörét és erősítette a parlamentét, de a félelnöki jelleg megmaradt. (Érdekesség, hogy a későbbiekben, 2005-ben megválasztott Lech Kaczynski kifejezetten az elnöki irányában erősítette a félelnöki rendszert, míg a 2010-ben megválasztott elnök, Bronislaw Komorowski inkább gyengíti az államfői szerepet – ami jól mutatja a személyes karizma, illetve beállítottság fontosságát.)

A balti államok kettős célja az önálló államiság visszaszerzése és a szovjet-orosz kommunizmustól való megszabadulás volt. Ennek érdekében többé-kevésbé ahhoz az alkotmányos berendezkedéshez tértek vissza, ami az elvesztett szuverenitásuk előtt volt érvényben a három országban. Ebben az esetben a konkrét politikai cél és érdek – a Szovjetuniótól való függetlenedés – egybeesett azzal a szándékkal, hogy a történelmi gyökerekhez térjenek vissza, így tehát a szimbólikus történelmi cél és az aktorok érdekei egybeestek és együttesen alakították a demokratikus átmenet, illetve nemzeti függetlenedés folyamatát.

Bulgáriában, illetve Romániában a cári, illetve a királyi hagyományok szerepet játszottak abban, hogy a félelnöki rendszer irányában mozdultak el a rendszerváltás során, ám az azóta eltelt időben az elnöki funkció „ereje” sok tekintetben azon is múlik, hogy kit választanak meg az emberek államfőnek. (Látványos eltérés mutatkozott, mutatkozik például Romániában az elnöki pozíció felfogásában a kétszer megválasztott „erős” Iliescu, a tudományból érkezett „gyenge” Constantinescu és az újra „erősnek” számító Basescu elnöki szerepfelfogásában.)

Ezzel szemben a visegrádi országokban, illetve Szlovéniában inkább a politikai küzdelmekről és a személyes politikai ambícióktól, tehát aktorcentrikus okoktól függött elsősorban, hogy milyen parlamentáris rendszer alakult ki. A már említett Csehországban a Havel után érkező Klaus személye az elnök funkcióját dinamikussá tette, míg Magyarországon azért nem közép erős elnöki rendszer jött létre – amire 1989 őszén még komoly esély volt –, mert az ellenzék egy része félt a reformszocialista ellenjelölt biztos győzelmétől (indokoltan egyébként), ezért 1989 őszén az ellenzék kezdeményezésére népszavazást rendeztek a kérdésről, amelynek során mintegy pusztán négyezer (!) szavazat döntött arról, hogy ne közvetlenül válasszák meg a köztársasági elnököt. Így nyugodtan elmondható, hogy az ország megosztott volt a kérdésben, s gyakorlatilag hajszálon múltott az, hogy Magyarországon nem parlamentáris-félelnöki, hanem parlamentáris-kancellári rendszer alakul ki.

A fenti példákat lezárva, ezen a ponton érdemes összehasonlítani a nyugat-európai és a közép-európai, EU-s országok parlamentáris rendszereit.

Egy következtetés rögtön adódik: a nyugat-európai fejlett demokráciákban az évszázadok vagy évtizedek alatt kialakított parlamentáris rendszerekben

intézményi státusz és politikai magatartás koherenciát mutat, nem válik szét egymástól, ami azt jelenti, hogy az államfői – elnöki vagy királyi – szerep közép gyenge-gyenge, a parlament erős, a kormány közepesen erős vagy erős (utóbbi a kancellári rendszerekben van így). Ennek a felállásnak a stabilizálódásában fontos szerepet játszik a monarchák fokozatos visszahúzódása a kormányzástól és hatalomból, szerepük szimbólikussá, nemzeti egységet megtestesítővé válása, mely történeti folyamat erőteljes hatással volt a köztársasági államformát választó nyugat-európai országok számára is. Természetesen a nyugati, egészen pontosan transzatlanti rendszerekben is vannak kivételek, hiszen az Egyesült Államokban a hatalmak teljes szétválasztására épülő elnöki rendszer, Franciaországban az Ötödik Köztársaság megalakulásával félelnöki rendszer jött létre, Finnországban is félelnöki rendszer van, s említettük Ausztria különleges esetét, ahol közvetlenül választják ugyan az államfőt, ám szerepe szimbólikus.

Mégis, akár parlamentáris a rendszer, akár kivételesen más, az alkotmányos, jogi-intézményi elrendeződés és a politikai szereplők magatartása egységet mutat. Ezzel szemben a közép- és kelet-európai régióban az figyelhető meg, hogy a rendszerváltás gyors folyamatában létrejönnek az alkotmányok és a kormányzati rendszerek, feláll az intézményi struktúra, ám korántsem vehető biztosra, hogy a politikai aktorok az intézmények „nagykönyvben megírt” cselekvési normáit követik. Illetve, az is előfordul, hogy egyes szereplők, csoportok, szervezetek, pártok és kormányok követik azt, később azonban mások már eltérnek attól és új tartalmat adnak a meglévő intézményeknek, majd elképzelhető, hogy újabb fordulat történik. Intézmény és magatartás tehát eltér egymástól, hiányzik a két elem között az a szerves kapcsolat, ami a nyugati fejlődésben megfigyelhető; ebből következően viszont a közép- és kelet-európai demokráciák megértéséhez és tipizálásához korántsem elég az intézmények vizsgálata, hanem erőteljesen vizsgálni kell az aktorok motivációit is, szoros összefüggésben a történeti-kulturális hagyományok és adottságok befolyásoló szerepével.

Ugyanakkor az is igaz, hogy különbség van ezen a szinten a közép-európai parlamentáris demokráciák és a kelet-európai, közép-ázsiai félelnöki és elnöki rendszerek között. E különbség ott húzódik, hogy a közép-európai és EU-s tag, kelet-balkáni országok ugyan igen gyakran „szétnyitják” az intézményi normák és a valós politikai gyakorlat közötti ollót, s ennyiben zavart okoznak ezen országok tipizálásában és értékelésében, ám elkötelezettek maradnak a demokratikus formulák mellett, még ha váltogatják vagy rendszeridegen módon is használják azokat. Az elköteleződés egyfelől parlamentáris és demokratikus hagyományaikból adódik, másfelől az európai integrációba való megkérdőjelezhetetlen szándékukból; ebben a két elemben gyakorlatilag az összes mérvadó politikai szereplő osztozik, s ha mégis megjelenik a parlamentben és a közéletben olyan politikai csoport, amely Európából és a demok-

ráciából akarja kivezetni az adott országot, a meghatározó politikai aktorok ellenállnak ennek a szándéknak.

Magyarul: ha meg is jelennek kisebb-nagyobb autoriter szándékok a rendszerben, azt más intézmények ellensúlyozzák, s esetleg egy új konstelláció segítségével a demokrácia irányában rendezik újjá a politikai berendezkedést. Vagyis, a közép-európai és EU-s, illetve tágabban EU-ba törekvő országok még korántsem letisztult rendszerek, még további változások várhatók a kormányzati szisztémákban és más intézményi elrendezésben is, ám a demokratizáció iránya megkérdőjelezhetetlen. Erre utal Rüb is (2008), amikor rámutat: az EU-ba belépett tíz új ország esetében immáron súlytalanná vált az a kérdés, hogy melyik kormányzati rendszer, a parlamentáris vagy a félelnöki, esetleg elnöki szolgálja legjobban a demokratizációt, ugyanis ezek az országok kisebb-nagyobb eltéréseik ellenére stabil rendszerek.

Másként áll a helyzet a kelet-európai és közép-ázsiai országok esetében. E régióban az figyelhető meg, hogy az országok – többek között a meghatározó szerepet játszó Oroszország is – formailag többé-kevésbé igyekeznek megfelelni a nemzetközi elvárásoknak, a demokratizációval és emberi jogokkal kapcsolatos követelményeknek, ám közben visszatérnek történelmi hagyományaikhoz, az autokratikus személyi uralmakhoz, s valóságosan ez határozza meg az intézmények belső működésének jellegét. Egyszerűbben fogalmazva, demokratikus keretek között autokratikus gyakorlat érvényesül – miközben „kifelé” igyekeznek ezt a működésmódot demokratikusnak feltüntetni. Ezen országok esetében tehát nem beszélhetünk arról, hogy ha intézmény és működésmód el is tér egymástól, akkor is csak „kísérletezésről”, a demokrácia ilyen és olyan formáinak váltogatásáról van szó, hanem sok esetben – és persze eltérő mértékben – a demokráciából való kivonulás, a reautokratizáció folyamatáról, vagy valamilyen köztes formáció létrehozásáról.

## ÖSSZEGZÉS

A téma befejezéseként végül is meg tudjuk-e válaszolni azt a kérdést, hogy melyik kormányzati rendszer a kedvezőbb és melyik kedvezőtlenebb az új demokráciák konszolidálódása szempontjából?

A fenti elemzések alapján az a rövid válaszom, hogy teljesen egyértelmű válasz nem adható erre a kérdésre, csak régiókhoz és országokhoz kötött, amely válasz figyelembe veszi a neoinstitucionalista és az aktorszemléletű megközelítéseket is. Ebből kiindulva jómagam mind a linzi főáram alaptézisét megkérdőjelezem, mind pedig az ellenkezőjét abban az esetben, ha abszolút válaszra törekszenek. Ezzel szemben, ha Linz azt állítaná, hogy a latin-amerikai tapasztalatok alapján az elnöki rendszerek Latin-Amerikában nem a legelőnyösebbek a demokratizáció szempontjából, ezt némi fenntartással, de elfogadható



állításnak vélem. A fenntartásom viszont abból adódik, hogy úgy látom, a latin-amerikai országok döntő része annak ellenére ragaszkodik az elnöki formához, hogy ez nagyon gyakran nem vált be, romlást hozott, s nem fejlődést; ebből pedig arra következtetek, hogy akár a latin-amerikai, akár a délkelet-kelet-ázsiai, akár a kelet-európai és közép-ázsiai országok erősebben kötődnek a történelmileg és kulturálisan meggyökeresedett intézményeikhez és normáikhoz, mintsem a demokráciával kapcsolatos holisztikus elvárásokhoz.

Mindazonáltal a kép nem egyértelmű abból a szempontból sem, hogy teljesen kizárhatnánk annak a lehetőségét, hogy az elnöki rendszerek alkalmassak a demokrácia stabilizálására. Egyfelől ugyanis ebben a formában is akadnak sikeres példák (lásd Brazília, Délkelet-Ázsia, fenntartásokkal Oroszország), s ezen országok némelyike a demokrácia követelményeinek is igyekszik többé-kevésbé megfelelni – igaz, nem mindegyik és nem egyforma mértékben. Inkább olyan megállapítást tehetünk, hogy a kelet-európai térségben az elnöki-perszonális uralmi örökség nem kedvező a demokratizálódás szempontjából, hiszen az autokratikus hagyományokat hozza elő, míg Latin-Amerikában és Délkelet-Ázsiában már árnyaltabb a kép. Az tehát vállalható megállapítás, hogy az orosz utódállamoknak előnyösebb lett volna a parlamentáris rendszert választani, ám nem tudni, hogy ebből is nem éppen ugyanoda jutottak volna-e, mint az elnöki-félelnöki rendszerek esetében jutottak, mondjuk a Kaukázusban és Közép-Ázsiában. Vagyis fennáll annak a lehetősége is, hogy nem a kormányformák a döntőek, hanem a történelmi örökségek és az aktorok elkötelezettsége vagy nem elkötelezettsége a demokratizáció irányában.

Egyébként már csak azért is dőreség lenne általánosságban „leszólni” az elnöki rendszert, mert hiszen a demokrácia egyik ősházájában, az Egyesült Államokban is ez működik, illetve Franciaországban, a másik „mintaországban” pedig félelnöki rendszer – s egyik sem rosszul. Csak képzeljük el egy pillanatra, hogy mondjuk az Egyesült Államokban puccsal átvenné a hatalmat a hadsereg, illetve – tényleg tréfásan –, hogy mondjuk Kína lerohanja az USA-t és egy időre gyarmatává tenné az országot. Ha ezek után, mondjuk évtizedek múlva, az USA újra kivívná a függetlenségét Kínával szemben, vagy a nép forradalomban megdöntené a katonai uralmat, akkor utána mondhatnánk-e azt Linz után szabadon, hogy ha újra demokratizálódtok, semmiképpen sem válasszátok az elnöki rendszert? Milyen alapon mondhatnánk ezt? Semmilyen sem.

Az viszont szintén nagy magabiztossággal állítható, hogy közelebbi érdeklődési területünk, azaz Közép-Európa számára valóban a parlamentáris hagyományok felelnek meg a legjobban. De nem általános és elvont elvárások mentén – miként az előbbiekben kifejtettem –, hanem éppen azért, mert ezeknek az országoknak a történelmi, politikai, kulturális hagyományaiban a parlamentarizmus mint pozitív, s éppen a demokrácia iránti elkötelezettséget hordozó élmény, tapasztalat, norma van jelen. Erre lehet építeni, s mint látjuk,

szerencsés módon erre is építettek ezek az országok a rendszerváltások időszakában, s éppen ezért a vizsgált kelet- és közép-európai térségben a legmesszebbig jutottak el a demokráciák stabilizálása terén.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Magyarul: „Mivel az intézmények hatása függ azok szociális és történeti kontextusaitól, ezért a politikai intézményeknek nincs olyan ideális hálózatuk, melyek minden államban és minden történelmi helyzetben alkalmazhatóak lennének.” (a szerző fordítása – F. T.).

## IRODALOM

- Balogh László (2012): *Kormányformák, választási rendszerek, választások Kelet- és Kelet-Közép Európában*. ELTE Eötvös Kiadó.
- Bárdi Nándor–Lagzi Gábor (szerk.) (2001): *Politika és nemzeti identitás Közép-Európában*. Teleki László Alapítvány.
- Beichelt, Timm (2001): *Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen*. Opladen, Leske+Budrich.
- Beichelt, Timm (2004): Autocracy and Democracy in Belarus, Russia and Ukraine. In: Aurel Croissant–Wolfgang Merkel (Hg.): *Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change. Special Issue of Democratization*. (11) 5: 113–132.
- Beichelt, Timm–Keudel, Dorothea (2011): Horizontale Gewaltenteilung: zentralisierte und dezentralisierte Staaten. In: Grotz, Florian–Müller-Rommel (Hrsg.): *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich*. VS Verlag, Wiesbaden.
- Bos, Ellen (2004): *Verfassungsgebung und Systemwechsel. Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Cheibub, Jose Antonio–Limongi, Fernando (2002): *Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. Annual Review of Political Science*, 5.
- Croissant, Aurel (2006): Regierungssysteme und Demokratietypen, In: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*. 2. auflage. Wiesbaden, VS Verlag, 113–132.
- Fricz Tamás (2001): *Pártrendszerek*. Századvég.
- Fricz Tamás (2006): *Az árok két oldalán*. XXI. Század Intézet.
- Fuchs, Dieter (2000): Typen und Indizes demokratischer Regime. In: Lauth, Hans Joachim–Pickel, Gert–Welzel, Christian (Hrsg.): *Demokratiemessung*. Opladen, Westdeutscher Verlag, 27–48.
- Ganghof, Steffen (2005): Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster: Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien. *Politische Vierteljahresschrift*, 46/3, 406–431.
- Gereben Ágnes (2011): *A FÁK – tegnap, ma, holnap*. Unicus.

- Grotz, Florian–Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.) (2011): *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Hamberger Judit (1997): *Csehszlovákia szétválása – egy föderációs kísérlet kudarca*. Teleki László Alapítvány.
- Horel, Catherine: (2011): *A középnek mondott Európa*. Akadémiai Kiadó.
- Horowitz, Donald L. (1993): Comparing Democratic Systems. In: Diamond, Larry–Plattner, Marc F. (ed.): *The Global Resurgence of Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 127–133.
- Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, London.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2010): *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3. Auflage. Wiesbaden, VS Verlag.
- Klingemann, Hans-Dieter–Fuchs, Dieter–Zielonka, Jan (Hg.) (2006): *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*. Abingdon, New York.
- Körösényi András (1998): *A magyar politikai rendszer*. Osiris.
- Körösényi András–Tóth Csaba–Török Gábor (2003): *A magyar politikai rendszer*. Osiris.
- Lauth, Hans-Joachim–Gert Pickel (2008): Diffusion der Demokratie – Transfer eines erfolgreichen Modells? In: Gero Erdmann–Marianne Kneuer (Hg.): *Externe Faktoren der Demokratisierung*. Nomos, Baden-Baden, 37–74.
- Lijphart, Arend (1992): Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989–91. *Journal of Theoretical Politics*, (3) 4: 207–233.
- Linz, Juan J. (1990): The Virtues of Parlamentarism. *Journal of Democracy*, 1.
- Linz, Juan J.–Valenzuela, Arturo (ed.) (1994): *The Failure of Presidential Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Maćków, Jerzy (Hrsg.) (2009): *Autoritarismus in Mittel- und Osteuropa*. Wiesbaden, VS Verlag.
- Marshall, Monty G.–Jagers, Keith (2006): *Polity IV Project. Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2004*. <http://www.cidcm.umd.edu/polity/>, (12. 04. 2006).
- Merkel, Wolfgang (2007): Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa. *Politische Vierteljahresschrift*, (48) 3: 413–433.
- Merkel, Wolfgang (2010): *Systemtransformation*. 2. Auflage. Wiesbaden, VS Verlag.
- Müller-Rommel, Ferdinand–Philipp Harfst–Henrike Schultze (2008): Von der typologischen zur dimensionalen Analyse parlamentarischer Demokratien: konzeptionelle Überlegungen am Beispiel Mitteleuropas. *Politische Vierteljahresschrift*, (49) 4: 669–694.
- Nohlen, Dieter (1992): Präsidentialismus und Parlamentarismus in Lateinamerika. *Latinamerika Jahrbuch 1992*. Frankfurt am Main, 86–99.
- Offe, Claus (Hg.) (2003): *Die Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*. Campus, Frankfurt am Main.
- Przeworski, Adam (1986): Some Problems in the Study of the Transition to Democracy. In: Guillermo O'Donnell–Philippe C. Schmitter–Laurence Whitehead (Hg.): *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 47–63.
- Przeworski, Adam–Alvarez, Michael E.–Cheibub, Jose Antonio–Limongi, Fernando (2000): *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World 1950–1990*. Cambridge University Press, Cambridge.

# AHOGY JÖN

## A visszafogott realizmus felé

Dessewffy Tibor

(tanszékvezető egyetemi docens, ELTE Társadalomtudományi Kar)

Nagy Zsófia

(egyetemi hallgató, Közép-Európai Egyetem)

### ÖSSZEFOGLALÓ

---

A szerzők tanulmánya arra a kérdésre keresi a választ, hogyan alkalmazható a kül- és biztonságpolitika terén jelentős súllyal jelen lévő realista megközelítés a társadalmi viszonyok szélesebb körének magyarázatára. A szerzők a realista értelmezési keret vitapartnerének, a modernizációs diskurzus főbb – a gazdasági fejlődésre, a politikai intézményekre és a kulturális értékváltozásra fókuszáló – csomópontjai bemutatása után a realizmus sarokköveit mutatják be. Ezek: a realizmus antropológiai pesszimizmusa, a hatalom akarásáról szóló tézisei, illetve ezek alkalmazhatósága a társadalmi viszonyokra. Az elmúlt év két népszerű realista könyveinek – a *Miért buknak el nemzetek?*, illetve a *Diktátorok kézikönyve* – bemutatása többek között a fenti csomópontok illusztrálására szolgál. Végül a szerzők kísérletet tesznek arra, hogy megfogalmazzák egy lehetséges visszafogott realista látásmód alapvetéseit, és ennek alkalmazhatósága mellett érveljenek.

---

**Kulcsszavak:** realizmus ■ modernizációs diskurzus ■ intézmények ■ hatalom  
■ racionális választás

---

*„Hallgassatok, ne szóljon a dal,  
Most a világ beszél”*

VÖRÖSMARTY MIHÁLY: *Az emberek*

### BEVEZETÉS

A mostanában megerősödő mém-elmélet számára fontos kutatási irány lehet annak bemutatása, hogy a társadalomtudományokon belül hogyan vándorolnak fogalmak, eszmék, gondolatok. Az alábbi írást azonban nem ez az ambíció szülte, nem az intellektuális áramlatok tudományterületeken átívelő so-

dorvonalának feltérképezése; sokkal inkább egy, számunkra fontosnak számító megközelítés, a realizmus mellett szeretnénk érvelni.

A realizmus maga igencsak elterjedt a társtudományokban – elsősorban a nemzetközi kapcsolatok és a kül- és biztonságpolitikai fejtegetések területén. Ám a társadalomtudományok összességén végigpillantva meglepő aránytalanságot, elcsúszást tapasztalhatunk: míg vannak olyan területek, ahol szinte kánonnak számít, addig más területeken csak elvétve találkozhatunk vele.

A realista értelmezési keret tehát kettős kiindulási pontot jelöl ki, amelyekre a jelenkori valóság magyarázatához az elektív affinitást növelő tényezőként tekinthetünk. Egyfelől, mivel a realizmus irodalma elsősorban az államok, nemzetközi formációk és erőcsoportok egymás közötti viszonyainak elemzésében a legelterjedtebb, ezért hasznosabb értelmezési keretet kínálhat egy olyan korban, amikor a nemzetállamok belső szuverenitásának eróziója az egyik legáltalánosabb jelenség.<sup>1</sup> Másfelől a realizmus, amely elsősorban az érdekviszonyokra koncentrál, lehetőséget ad a 21. századi kapitalizmus újraértelmezéséhez, megtisztításához azoktól a moralizáló és ideológiai diskurzusoktól, amelyek túlságosan sokszor eltakarják a késő modern hatalomgyakorlás lényegi szerkezeit.<sup>2</sup>

A realizmus sajátja, hogy egy többé-kevésbé explicit vitában, egy másik filozófiai alapállással felelgetve fogalmazza meg állításait. Így, ha meg akarjuk érteni, hogy számunkra miben áll a jelentősége, akkor először is definiálni kell azt a „vitapartner”, gondolkört, amelyhez képest a realizmus megítélésünk szerint újat és többet hoz. Írásunk első felében ezért a modernizációs diskurzus három hullámát mutatjuk be, és röviden kitérünk Huntington ezekre adott válaszára. Ezután térünk rá a realizmus tulajdonképpeni tárgyalására, a weberi előzmények ismertetése után a realista diskurzus három csomópontját azonosítva: (1) az antropológiai pesszimizmust, (2) a hatalom akarását, mint egyéni motivációt, (3) illetve a hatalom akarását a társadalmi alrendszerben. Az írás második felében két közelmúltban megjelent mű bemutatásával illusztráljuk a korábban leírtakat. A *Miért buknak el nemzetek?* (Acemoglu–Robinson, 2012) három közismert, a modernizációs diskurzusba illeszkedő hipotézist utasít el, és a nemzetek sorsának kulcsát a befogadó-kirekesztő intézményekben látja. A *Diktátorok kézikönyve* (Mesquita–Smith, 2011) bemutatja a szelektor-elméletet, illetve a diktátorok ötparancsolatát. Írásunk lezárásaként arra teszünk javaslatot, hogyan alkalmazhatók a realista iskola szempontjai és koncepciói a nemzetközi kapcsolatok területén túl a társadalomtudományokban.

## A MODERNIZÁCIÓS DISKURZUS

Ezt a domináns megközelítést modernizációs diskurzusként határozhatjuk meg. A modernizációs diskurzus nem azonos a modernizációs elmélettel, amely

tudománytörténetileg jól behatárolható.<sup>3</sup> Diskurzus kifejezés alatt ez esetben is a domináns ideológia és hatalom semlegesítő és stabilizáló törekvéseinek diszkurzív formáit értjük (Van Dijk, 2008 és 2009; Said, 1978).

A modernizációs diskurzus tehát nem pusztán tudományos diskurzus, hanem ennél jóval kiterjedtebb mind intellektuális hagyományában, mint pedig hatásaiban. E diskurzuson belül a korábbi modernizációs elméletek értékei, a gazdasági fejlődéssel kéz a kézben járó társadalmi haladás és politikai demokratizálódás eredményei és folyamatai az elsődlegesek. Ebben az értelemben a modernizációs diskurzus napjainkban a Nyugaton és Európában a politikai döntéseket, a közpolitikai és a közügyekre vonatkozó elképzeléseket meghatározó implicit vezérlő háttértudás. „Jobs and Growth” – ahogy az Európai Bizottság nem éppen bombasztikus, de a meghatározó doktrínát jól megragadó szlogenje, mellesleg a *Roadmap to a sustainable tomorrow* is fogalmaz (European Commission, Jobs and Growth in the EU, 2008).

Ezek az értékek kijelölnek egy olyan világos társadalmi-politikai célrendszert, amelyhez egyértelműen rendelhetők eszközök. A diskurzust hordozó elméletekből, kijelentésekből és programokból összességében a modernitásnak egy olyan optimista víziója rajzolódik ki, amelyből teljességgel hiányoznak a weberi bürokratikus vasketrec, vagy a durkheimi anómia sötét momentumai. Az alábbiakban természetesen nem célunk a modernizációs diskurzus tételes bemutatása, pusztán azokat a gondolatmenetünk szempontjából fontosabb elméleti csomópontokat kívánjuk prezentálni, amelyek érzékeltetik a diskurzus hatókörét, befolyását is. Ezek: (1) a modernizációs diskurzus első hulláma, amely a gazdasági fejlődés hatásait helyezi a középpontba, (2) a modernizációs diskurzus második hulláma, amely a politikai intézmények változását vizsgálja, (3) végül a modernizációs diskurzus harmadik hulláma, amely a kultúra és az értékek szerepét hangsúlyozza.

### A modernizációs diskurzus első hulláma

A modernizációs diskurzus első hullámának lényegi állítását Seymour Martin Lipset fogalmazta meg, aki nevezetes tanulmányában először fejtette ki azt a tézist, miszerint „minél nagyobb egy nemzet jóléte, annál nagyobb a valószínűsége, hogy demokratikus lesz” (Lipset, 1959, 1981; Diamond, 1992). Ez a tézis a hidegháború közepének geopolitikai megosztottságának időszakában fontos politikai üzenettel is bírt, hiszen Daniel Bell konvergencia-elméletéhez hasonlóan a gazdasági fejlődésből, a modernizációból a politikai demokrácia irányába történő változásokat is feltételezett (Bell, 1973). Lipset állítása a későbbiekben számtalan empirikus, összehasonlító kutatás alapjául szolgált. Ezek közül a legátfogóbb áttekintést Burkhart és Lewis-Beck adja, lényegében újragazolvva a Lipset-tézist (Burkhart–Lewis-Beck, 1994).<sup>4</sup>

Az alapvetően gazdasági hatásokra fókuszáló irányzaton belül érdemes kiemelni Prezorsky munkáit, aki a gazdasági fejlődés szempontjából megkülönböztette a demokrácia létrejöttét (*democratization*) a demokrácia fenntarthatóságától (*consolidation*). A tranzitológia klasszikusának tekinthető Przeworsky a demokrácia fenntarthatóságához elengedhetetlennek tartotta a gazdasági fejlődést, de a demokratikus viszonyok létrejöttét a latin-amerikai és kelet-európai átmenet példái alapján nem ebből vezeti le (Przeworsky–Limongi, 1997).

### A modernizációs diskurzus második hulláma

Ezzel át is térhetünk a modernizációs diskurzus második hullámához, amely a politikai intézmények változására helyezi a hangsúlyt, ennek tulajdonít elsődleges modernizációs szerepet. Ennek az irányzatnak talán a legismertebb képviselője Francis Fukuyama. Fukuyama elsősorban a nyolcvanas évek végének eufórikus optimizmusát sugárzó, azt mintegy megtestesítő esszéje, majd könyve, *A történelem vége* miatt vált világhíressé (Fukuyama, 1989, 1992). Mint közismert, a mű tézise, hogy a modernizáció szükségszerűen vezet politikai modernizációhoz, a történelem végén a liberális demokrácia modelljének előnyei nyilvánvalóvá váltak. A modernizációt, a nyugati minták átvételét és a demokratizációt egységes és egyirányú folyamatnak tekinti, amelynek végén a világ más kultúrái lényegében a Nyugathoz hasonlatossá válnak – hasonló nézetet ennyire világosan és kertelés nélkül korábban csak nagy ritkán fogalmazták meg. Azok az országok, amelyek ellenállnak a modernizációs folyamatnak, írja Fukuyama, óhatatlanul politikai, gazdasági vagy katonai hátrányokat szenvednek el. A mű kapcsán kibontakozó kritikai diskurzus részleteibe itt nem szükséges belemennünk.

A mi szempontunkból fontosabb az, ahogyan Fukuyama későbbi műveiben – elsősorban *Az államépítés* valamint *A politikai rend eredetében* – már a politikai intézmények meggyökeresítésének problémája áll a középpontban (Fukuyama, 2004, 2011). Munkájának lényegét a politikai intézményektől induló modernizáció krédójaként foglalja össze:

„Számomra a politikai modernizációnak három kulcsmomentuma van. Először is az állam modernizációja, mint stabil hatékony és személytelen intézmény, amely képes érvényesíteni a szabályozást egy komplex társadalomban. Ez volt Huntington fókusza. De megítélésem szerint a modernizációnak van két további eleme. A második a törvények uralma, ami az államot magát is köti cselekedeteiben, így a már korábban is létező jog válik szuverénné. Más szavakkal az uralkodó vagy az uralkodó párt nem tehet meg bármit, amit elhatároz. A harmadik, a hatalom valamilyen formában történő beszámoltathatósága.”<sup>5</sup>

## A modernizációs diskurzus harmadik hulláma

A modernizációs diskurzus eddigi megközelítései a gazdasági fejlődésre illetve politikai intézményekre fókuszáltak: a harmadik irányzat alapvetően kulturális, az értékek szerepét hangsúlyozza. Az elmélet szerint a modernizációs folyamat lényegi elemét a megjósolható mintázatot követő kulturális folyamatok képezik. Így bár a különböző értéktérképek megjelenítik az egyes társadalmak közötti különbségeket, világosan kirajzódnak azok az értékdimenziók, amelyek a sikeres modernizációnak kedveznek. Az irányzat egyik közismert képviselője Ronald Inglehart és még ismertebbek az általa immáron több évtizede vezetett World Value Survey (WVS) kutatási hullámai. Inglehart már a hetvenes években a *Csendes forradalom*ról szóló munkájában kifejtette a „csendes” – értsd: kulturális – értékek területén végbemenő posztmateriális forradalmat elemző gondolatait (Inglehart, 1977). Inglehart és a WVS adataiból dolgozó számtalan más tanulmány a túlélési–posztmateriális, illetve tradicionális–racionális dimenziókban helyezi el a különböző társadalmakat. Minél közelebb kerül egy ország értékrendje a posztmateriális–racionális végpontokhoz, modernizációs sikere annál valószínűbb. Bár mára Inglehart elméletének és a WVS-nek több riválisa is akad, a kulturális sajátosságokat hangsúlyozó – mint láttuk, Fukuyamával vitatkozó – kulturális és értékutatási megközelítés egyre inkább jelen van a modernizációs diskurzuson belül (Inglehart–Welzel, 2005, 2009).<sup>6</sup>

Érdemes megjegyezni, hogy a modernizációs diskurzus eddig említett elemeiben többé-kevésbé explicit módon mindig jelen van egy technofil megközelítés, vagyis hogy a technológiai fejlődés pozitív hatásaival a modernizáció hajtómotorja (Castells, 1996; Dessewffy, 2004).

## Huntington válasza a modernizációs diskurzus érveire

Az eddigiekben tehát bemutattuk a modernizációs diskurzus gazdasági fejlődés, politikai intézmények és kulturális értékváltozások mentén kialakuló csomópontjait – illetve utaltunk a mögöttes háttértudást jelentő technológiai fejlődés modernizációs gondolatára. Nem megkerülhető az a kétségkívül realista, még ha az irányzati kánonba nem is szervesült, nehezen besorolható gondolkodó, Samuel Huntington, aki ennek a diskurzusnak valamennyi pontját támadta, komoly intellektuális kihívásokat fogalmazva meg. Klasszikus munkájában, *A politikai rend a változó társadalmakban* című művében már jelezte, hogy a modernizációs elmélet fejlődéhez rendelt pozitív képzetek legalábbis kétségesek: a gazdasági növekedés adott esetben társadalmi zűrzavarhoz, akár erőszakhoz is vezethet (Huntington, 1968). Huntington pontosan látta, hogy a demokratikus politikai intézmények megteremtése, formális létrehozása



messze nem jelenti ezek funkcionális, a demokratikus elveket követő működését: gyakrabban vezetnek pretorianizmushoz, politikai zűrzavarhoz és enyészethez.<sup>7</sup>

Végül nevezetes könyvében, *A civilizációk összezapásában* nem csak Fukuyama optimista 'történelem vége' tételét kritizálja, de az ingleharti kultúraváltozás és értékkonvergencia gondolatát is cáfolja (Huntington, 1996). Huntington példája itt azt a célt szolgálta, hogy érzékeltesük: a modernizációs diskurzus mellett mindig is létezett egy ellenáram, egy olyan hagyomány, amely a modernizációs diskurzus optimista alapvetéseit indokolatlannak, naivnak és tévesnek, a gyakorlatba átültetve pedig elhibázottnak és bűnösnek találta.

### A REALISTA DISKURZUS SZERKEZETVÁLTOZÁSA

Itt sem célunk, hogy a realista hagyományt és az elsősorban a nemzetközi kapcsolatok terén kikristályosodott kánont, klasszikus szövegeket Thükküditésztől Kissingerig akárcsak áttekintsük.<sup>8</sup> Egyfelől ez nyilván meghaladná ennek az írásnak a kereteit, másrészt – és ez jóval fontosabb – a jelen gondolatmenet szempontjából egy ilyen feltérképező áttekintésre nincs is szükségünk. Jóval fontosabbnak tartjuk, hogy a realizusból kiemeljük azok a jegyeket, amelyeket relevánsnak és hasznosnak tartunk a modernizációs diskurzus kritikájához és esetleges korrigálásához. A realizmust tehát ugyanúgy diskurzusként kezeljük és az alábbiakban – a realizmus gyenge programjának kifejtésével – egy olyan olvasatát adjuk, amely meggyőződésünk szerint hasznos a társadalmi jelenségek vizsgálatakor, abban az esetben is, ha elmozdulunk a kül- és biztonságpolitika területéről. Mi azt állítjuk, hogy a realista megközelítésnek nemzetállami kereteken belül is komoly relevanciája van. Ebben az értelmezésben a realizmus tehát nem egy intézményesült diszciplína vagy egységes elmélet, hanem sokkal inkább világlátás, Weltanschauung (Smith, 1986: 226.). Ez a világlátás megítélésünk szerint segíthet a posztkommunista átalakulás és a komplex, késő modern társadalmak működésének jobb megértésében, pontosabb leírásában is. Ebben e tanulmányban a realista megközelítést szeretnénk bemutatni, nem célunk, hogy részletesen elemezzük viszonyát más irányzatokhoz. De ha az olvasó felidézi a „civil társadalommal”, a liberális, részvételi, deliberatív vagy éppen bázisdemokrácia fogalmait középpontba állító elméleteket, akkor könnyen belátható hogy a realista elemzés más irányba vezet. A társadalomtudományok ma örvendetes gyakorisággal kölcsönöznek és értelmeznek újra természettudományos fogalmakat a tükroneuronoktól a hálózatokig, a fraktáloktól éppenséggel akár mém-elméletig. Nincs okunk arra, hogy egy társadalomtudományi diszciplínán belül fontos szerepet betöltő irányzat magyarázó erejét ne vizsgáljuk meg egy másik kontextusban. Nem

egy eszmetörténeti érdekességgel bíró, mára kissé egzotikusnak tűnő irányzat eredményeinek bemutatása tehát a célunk, hanem úgy ítéljük meg, hogy a realista álláspont alábbiakban ismertetendő alapvetéseinek beemelése éppenséggel megtermékenyítőleg hathat a politikatudomány és a szociológia számára is. Az állítás érvényességét erősítheti, hogy a realista álláspont a politológiai szociológia „atyjának” Max Webernek az életművében is karakterisztikusan megjelenik.

### A realista Weber

Ranke közismert megfogalmazásában a történetírás célja „...nem a múlt megítélésének feladata, sem a kortársak okítása az eljövendő évek érdekében, egyszerűen csak megmutatni, ahogy valójában történt”. A realizmus hasonlóképpen nem eszmények, vágyak és értékek valóságra vetítésével foglalkozik, hanem a világ valóságos működését kívánja vizsgálni. Ennek a realista látásmódnak az alapja az, hogy a világot elfogadjuk olyan tökéletlennek, amilyen valójában. Természetes, hogy itt Weberre, a realizmus kiemelkedő alakjára asszociáljunk. De nemcsak a közhelyességig koptatott metaforájára kell hivatkoznunk, tudniillik a modernitás varázstalanított világának bürokratikus vas-ketrecére. Weber az emberi társadalmak nyomorúságát ennél univerzálisabbnak látta, ezt már székfoglaló előadásból is tudhatjuk: „Azoknak, akik békéről és boldogságról álmodnak, az emberi történelem ismeretlen jövőjét elzáró ajtóra az íratott: ki itt belépsz, hagyj fel minden reménnyel” (idézi Smith, 1986: 25–26.). És hogy ez nem csak egy ifjúkori melankólia Webernél, nézetei – ha változtak –, csak komorabbak lettek az idők során. Mint ahogy azt kései művében a *Politika, mint hivatás*ban megfogalmazza „a jóból csak jó, a rosszból csak rossz származhat” naiv tételének cáfolatára: „A világon minden vallás fejlődése abból indul ki, hogy ennek az ellenkezője az igaz. A teodícia ősrégi problémája épp ez a kérdés: hogy teremthetett egy egyszerre mindenhatónak és jóságosnak tartott hatalom ilyen irracionális világot, amelyben a meg nem érdemelt szenvedés, a büntetlen jogtalanság és a javíthatatlan ostobaság uralkodik.” (Weber, 1998: 203.). Bármilyen keserűek is ezek a szavak, ebből sem Webernél, sem a realizmus más képviselőjénél nem következik, hogy valamiféle cinizmussal, „minden mindegy” lemondásával, reménytelenséggel kell a világhoz hozzáállnunk. Lehetséges Jó és Rossz között – vagy sok esetben rossz és rosszabb között – választani, és ezeknek a választásoknak természetesen komoly súlyuk, lényegi következményeik vannak, eltérő kifutásokkal. Ebben az értelemben a realista megközelítés számára is lehetségesek a világ, a társadalom megjavítására, fejlesztésére irányuló projektek. Weber például megkülönböztet gyenge és erős jellemű vezetőket – az utóbbiak a következmény etikai súlyát elviselni képes, tetteik következményeit felmérni és elviselni tudó

vezetők. A realisták számára is lehetséges tehát a közjó szolgálata, de mind a valós helyzet feltérképezése, mind a változások irányának kijelölése és e változások menedzselése során észben kell tartani a világ tökéletlenségét és az ebből fakadó következményeket és működési sajátosságokat.

Amennyiben tehát a realista látásmódot a saját szempontjaink szerint szemléljük, *három olyan csomópontot látunk*, amelyek mentén a diskurzus intellektuális erővonalai koncentrálnak, ezek: (1) az antropológiai pesszimizmus, (2) a hatalom akarása, mint egyéni motiváció, (3) illetve a hatalom akarása a társadalmi alrendszerekben.

### Antropológiai pesszimizmus

„A politikai realizmus meggyőződése, hogy a politikát, mint a társadalmat általában olyan objektív törvények irányítják, melyek gyökerei az emberi természetben keresendők.” Ezekkel a szavakkal kezdi Hans Morgenthau a realizmus egyik legnagyobb klasszikusának számító munkáját, a *Nemzetek közötti politikát* (Morgenthau, 1978: 4.), s valóban az emberi természetre vonatkozó nézetek, illetve ezek implikációi képezik a realizmus egyik fontos sajátosságát. Morgenthau szintén hangsúlyozza, hogy ez az emberi természet „nem változott, mióta Kína, India és a görögök klasszikus filozófiai megkísérelték felfedezni ezeket a törvényeket”. A realizmus keményebb változataiban – így például Niebuhrnél – visszatér az eredendő bűnben leledző emberképéhez. Morgenthau – Szent Ágoston nyomán – azt állítja, hogy „az ember eredendő bűnösségére nem úgy kell gondolnunk, mint a világ rendjének időleges összekavarodására, amely a jó irányába való fejlődéssel bizonyosan eltűnik, hanem olyan elkerülhetetlen szükségszerűségként, amely a létezés értelmét nyújtja az ember számára” (Morgenthau, 1946: 204.). Mások inkább az emberi esendőségről beszélnek. Ismét Weberhez fordulva: „A felelősség etikáját valló viszont számol az átlagos emberi fogyatékoságokkal, mert – miképpen Fichte helyesen mondta – semmilyen joron nem tételezheti fel, hogy az emberek jószágosak és tökéletesek...” (Weber, 1998: 201.).

Az ember tehát tökéletlen lény – ebben nincs vita. A mi megközelítésünkben azonban ez a tökéletlenség magában foglalja a jó lehetőségét is. Az, hogy a bennünk rejtőző rossz és jó közül melyik aktiválódik, nagyrészt a szituáció függvénye. Igazság szerint a szituatív megközelítés nem idegen a realista gondolkodástól. Goerge Kennan például azzal az állítással ejtette zavarba olvasóit, miszerint: „Az igazság az, hogy mindünk lelkében lakozik egy despota, valahol mélyen megbújva. Csak az önbizalom és a biztonság derűjében fürödve vagyunk képesek a láthatatlan mélységekbe visszaszorítani ezt a gonosz géniuszt, ahol általában teljesen tehetetlen. Ne gondoljuk, hogy ha önbizalmunk és a biztonságunk eltűnne, nem ugorna azonnal a helyükre. Egyesek azzal a kellemes gondolattal ringatják magukat álomba, hogy országunkban a sza-

badságot elődeink végérvényesen kiharcolták számunkra. Én inkább egy nagy európai szavait tartom szem előtt, a német költő Goethéét, aki szerint a szabadságot minden nap újra ki kell harcolni.” (Kennan, 1967: 319).

### A hatalom akarása – mint egyéni motiváció

Ennek az esendő emberi természetnek van egy különösen fontos aspektusa: a Hatalom akarása. A realisták ezt éppoly alapvető emberi tulajdonságnak tartották, mint Nietzsche; az *animus dominandi* univerzális, mindenütt jelenlevő, ha különböző mértékben is: „A politikai tevékenységet korrumpáló gonosz ugyanaz a gonosz, amely minden más tevékenységet korrumpál, ám a politikai tevékenység korrupciója valóban minden lehetséges korrupció paradigmája és prototípusa. A magán és a politikai tevékenység közötti megkülönböztetés nem azonos az ártatlanság és bűnösség, erkölcs és erkölcstelenség, jó és rossz ellentéteivel, hanem csakis attól függ, hogy a két típusú tevékenység milyen mértékben távolodik el az etikai normától” (Morgenthau, 1945: 14.).

E fokozati különbségekkel együtt is, ezt talán túlzásnak tarthatjuk. Hajlunk arra, hogy egyetértsünk Goerge Lichtheimmel: „Mr. Morgenthau költői kérdésére, miszerint »Miért vágyik mindenki hatalomra«, a válasz az, hogy van, aki nem.” (Lichtheim, 1967: 261.) Ám ha a társadalmi aktorok cselekvéseit vizsgáljuk, régészekről környezetvédőkig, főorvosoktól építészekig, úgy véljük, hogy ennek a hatalmi elemnek a vizsgálata fontos a politika primer szféráján kívül is.

Ez vezet át a szubjektív sajátosságoktól a társadalmi folyamatok általánosabb szintjére. Ha ugyanis az emberek esendőek, ha velük kapcsolatban nem engedhetjük meg az antropológiai optimizmus luxusát, ha a hatalomvágy általánosan jelenlevő – még ha egyenlőtlenül is elosztott – sajátosság, akkor ez nyilván befolyásolja e szereplők társadalmi játszmáit és kihatással van az objektíválódó társadalmi folyamatokra is. Ez nyilvánvalóan így van, ha a politika világát vizsgáljuk.

A „politika” ezek szerint: törekvés a hatalomból való részesedésre vagy a hatalom – államok vagy embercsoportok közti – megosztásának befolyásolására. Ez lényegében megfelel a hétköznapi szóhasználatnak. Amikor azt mondják valamilyen kérdésről, hogy „politikai” kérdés, egy miniszterről vagy hivatalnokról, hogy „politikai” motívumai vannak, akkor ezen rendszerint azt értik, hogy a hatalom megosztásának, a hatalom megtartásának, vagy a hatalom átruházásának érdekei határozzák meg a kérdésre adandó választ, a meghozandó döntést, az illető hivatalnok hatáskörét. Aki politizál, hatalomra törekszik: hatalomra vagy más (ideális vagy önző) célok érdekében, vagy pedig „önmagáért”: tehát a belőle fakadó presztízis élvezetéért.

## A hatalom akarása – a társadalmi (al)rendszerekben

Weber és nyomában a realisták nagyon világosan fogalmazzak: ezeknek a speciális jegyeknek, ennek a szemléletnek a beemelése megkerülhetetlen a politika és a társadalom működésének megértéséhez. Ha figyelmen kívül hagyjuk az emberi esendőséget és hatalomvágyat, valamint azt, hogy ezek miképp épülnek a társas viszonyokba, akkor „a szereplő nem tudatosítja miféle ördögi hatalmak működnek itt közre. Pedig azok kérlelhetetlenek, és ha a cselekvő nem látja, milyen következményekkel járnak mind a cselekvésre, mind belsőleg, rá magára nézve, akkor tehetetlenül kiszolgáltatott lesz a következményekkel szemben. ‘Az ördög öreg’ – a folytatás ‘vénüljetek meg, hogy megértsétek’ – nem az évekre, nem az életkorra utal. Sohasem hagytam, hogy egy-egy vitában valaki a születési bizonyítványa évszámával torkolljon le, viszont pusztán az a tény, hogy valaki húszéves, én meg elmúltam ötven, önmagában szintén nem olyan teljesítmény, amely tisztelettudó elhallgatásra készítetne. Nem a koron múlik, hanem azon, hogy megtanult-e valaki kíméletlenül szembe nézni az élet realitásaival, elviseli e őket, bensőleg fel tud-e nőni hozzájuk” (Weber, 1998: 207).

Felidézve az előbbiekből kifejtett gondolatot: ez a hatalmi logika, és az ebből fakadó dominanciára való törekvés technikái – bár kétségkívül a legpregnansabban a politikában jelennek meg, de – jelen vannak a felsőoktatástól az egészségügyig, az egyházaktól a zöldmozgalmakig, a szakigazgatás és a civil szféra egészében is. „Mert valójában jelen van, valahányszor az egyén más emberekre való tekintettel kíván cselekedni. Megpróbálhatjuk konceptuálisan elválasztani a társadalmi cselekvés más összetevőitől; de nem létezik olyan társadalmi cselekvés, amely ne tartalmazná legalább nyomait annak a vágyaknak, hogy az egyén saját akaratát érvényesítse másokéi felett. A hatalomvágyaknak ez a mindenütt jelenvalósága az, amely minden konkrét önzésen és célirányos gonoszságon túl az emberi cselekvésben a gonoszság mindenütt jelenvalóságát jelenti. Íme a korrupció és bűn alkotóeleme, amely a legjobb szándékú tettekbe is legalább egy cseppnyi gonoszságot olt be, ezzel tönkretéve azt.” (Morgenthau, 1945: 14.).

## MIÉRT (NEM) BUKNAK EL NEMZETEK?

Napjaink két népszerű nagy elméletét nem lehet az idealizmus vádjával illetni. Az Acemoglu és Robinson szerzőpáros könyve, a *Miért buknak el nemzetek?*, illetve Mesquita és Smith műve, a *Diktátorok kézikönyve* olyan írások, melyeknek már a címe sem ígér sok jót (Acemoglu–Robinson, 2012; Mesquita–Smith, 2011). És valóban, mindkét könyv közkedvelt terepe az elnyomó és kizsákmá-

nyoló rendszerek világa, gyakran emlegetett hősei az afrikai big manek, diktátorok és elnyomók. Bár a két könyv közti rokoni szálakat nehéz lenne tagadni, és állításaik gyakran hol kiegészítik egymást, hol feleselnek egymással, a meghúzódo mögöttes ambíciók közti eltérés sem tagadható.

Elég csak a művek klasszikus előképeire mutatni ennek az eltérésnek az érzékeltetésére. Míg Acemogluék könyve mintha ott folytatná a kérdésfeltevést, ahol Adam Smith a *Nemzetek gazdagságában* abbahagyta, Mesquitáék írásáról nehéz olyan recenziót találni, amely ne Machiavelli modern kori utódjaként és legjobb tanítványaiként aposztrofálná a szerzőket.<sup>9</sup>

### Földrajz, kultúra, tudatlanság – három elutasított hipotézis

Amikor az Acemoglu–Robinson szerzőpáros művüket elhelyezi az átfogó elméletek rendszerében, azaz megfogalmazza, mely teóriákkal és koncepciókkal vitatkoznak, az általuk felvázolt körvonalakban nem nehéz a realista öndefiníció alapmotívumait felfedezni. Ezért érdemes vázlatosan ismertetni, melyik az a három főbb modell, amelyek elutasítását explicit feladatuknak tartják Acemogluék.

Ezek közül az első az úgynevezett földrajz-hipotézis (*geography hypothesis*), amely szerint a szegény és gazdag országok közti választóvonalat földrajzi elhelyezkedésük magyarázza, illetve az abból eredő két további következmény: a trópusokra jellemzők olyan betegségek, mint a malária, amely az egészségre és a munkaerőre mér jelentős csapást, és a trópusi termőföld rosszabb termékenysége. A szerzőpáros szerint az olyan országok példája, mint Észak-Korea és Dél-Korea, illetve az NSZK és az NDK eltérő fejlődési íve, nem kivételek a szabály alól, éppen ellenkezőleg: a szabály nem létezik. Hiszen, ahogyan érvelnek, Afrika szegénységét nem elsősorban a betegségek okozzák, azok maguk is a szegénység és nyomor következményei, amelyekre az országok kormányai képtelenek vagy nem is kívánnak megfelelő válaszokat adni. Ami a rossz minőségű termőföldekre vonatkozó érveket illeti, Acemogluék szerint a mezőgazdasági termékenység, különösen a 20. században, egyre kevésbé korrelál a termőföld minőségével (Acemoglu–Robinson, 2012: 45–70.).

A második cáfolandó modell a kultúra-hipotézis (*culture hypothesis*). Míg a szerzők szerint a kultúra számos aspektusa, mint a vallás, vagy az úgynevezett „latin kultúra” egyszerűen csak nem elég fontosak ahhoz, hogy magyarázóerővel bírjanak a siker szempontjából, a kultúra más elemei, mint a társadalmi normák, bizalom és kooperáció szintje, bár fontosak, de maguk is az intézmények eredményei, nem pedig független okok (Acemoglu–Robinson, 2012: 45–70.).

Az Acemogluék által harmadikként említett modell az úgynevezett tudatlanság-hipotézis (*ignorance hypothesis*), amely szerint a gazdag országok tit-

ka, hogy jobb gyakorlatokat dolgoztak ki, amik sikeresebb politikákhoz vezettek – ez a tudás pedig bárki számára szabadon átadható. A szerzők álláspontja ezzel szemben az, hogy a szegény országok azért szegények, mert vezetőik olyan döntéseket hoznak, amelyek szegénységet teremtenek, nem pedig azok tudatlansága vagy tájékozatlansága miatt (Acemoglu–Robinson, 2012: 45–70.).

Az elutasított modellek felsorolása nem csak a könyv alapállításának ismeretése szempontjából tanulságos. Látni kell, hogy az Acemogluék által működésképtelennek tartott elméletek többé-kevésbé mind a modernizációs diskurzusba illeszkednek. A földrajz-hipotézis diagnózisa olyan megoldások felé orientálja a gyakorlatot, amelyek az egészségügy és a mezőgazdaság területén végrehajtott technológiai fejlesztések és a tudományos ráció győelmében látják a kiutat. Mint láttuk, a realistáktól ez a világkép meglehetősen távol áll. Nem csak azért, mert a földrajz-hipotézis mintha magát a politikát vonná ki a politikából, szemben a realista elképzeléssel, amely szerint a politika különálló szféra, hanem mert az általa kínált megoldás nem számol a hatalmi viszonyok realitásával. Ami a kultúra-hipotézist illeti, elég az írásunk elején említett, leginkább Inglehart nevével fémjelzett elképzelésekre hivatkoznunk, mint olyanokra, melyekkel a realista iskola legfeljebb közbeeső változóként számol. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az értékek vizsgálata teljességgel elvetendő szempont volna a realisták szemében. Nem véletlenül idézi a realista előd Morgenthau *Nemzetek közötti politika* című művében (Morgenthau, 1978) az általunk is citált Weber vallásszociológiájából: „Az emberek cselekvéseit közvetlenül érdekek uralják (anyagiak és eszmeiek), nem eszmények. Az »eszmék« által teremtett »világképek« azonban igen gyakran váltóbeállító rendszerként működnek, döntő pontokon megszabják, mely pályán mozgatja tova az érdekek dinamikája a cselekvést.” (Weber, magyarul 1982) Végül: a tudatlanság-hipotézis elutasítása a realizmus öndefiníciójának központi eleme. A közös tudás terjesztésébe és az eszmék erejébe vetett hittel szemben nem csak szkeptikus a realizmus, de az ebből következő idealista elképzelések kockázataira is figyelmeztet.

### Befogadó és kirekesztő intézmények

Az Acemoglu–Robinson szerzőpáros könyvének központi paraméteréül a gazdasági és politikai intézmények szolgálnak. Pontos illusztrációja tehát a mű a realizmus intézmények iránti affinitásának, a moralitás prioritásának elvetésével együtt. Félreértés ne essék: nem a realisták az egyetlenek, akik az intézmények központba helyezésével egy politikaelméleti hangsúlyváltás szorgalmazói. Ugyanakkor, ahogyan erre William A. Galston felhívja a figyelmet, a realisták előszeretettel vádolják a magas liberalizmus képviselőit azzal, hogy

félreértik az intézmények társadalomban betöltött szerepét. Ebben a realista értelmezésben tehát jóval több van az intézmények mögött, mint instrumentális funkciójuk. „Az intézmények arénául szolgálnak, ahol az elvekről és célokról szőtt absztrakt koncepciók konkrét elképzelésekké alakulnak.” Galston a realizmus intézmény-képének sajátosságát továbbá – szemben más iskolák statikus hozzáállásával – annak dinamizmusában látja. Eszerint az intézmények önálló életre kelnek, ezért semmi nem garantálja, hogy idővel ugyanolyanok maradjanak (Galston, 2010).

Acemogluék világában az intézmények mércéje nem önértékük, hanem az a felé rendelt szempont, hogy mennyiben szolgálják azok egy ország gyarapodását. A könyv alapállítása aligha lehetne egyszerűbb: léteznek befogadó (*inclusive*) és kizsigerlő (*extractive*) intézmények, az ezek közti különbségek magyarázzák az egyes országok eltérő prosperitását. Elméletük alátámasztására a szerzők számtalan történelmi példával szolgálnak a fejlett és fejlődő világ mai egyenlőtlenségének múltbeli gyökereit keresve. Acemogluék szerint a nemzetek gazdagságát nem szerencséjük, földrajzi helyzetük vagy kultúrájuk határozza meg, hanem az, hogy olyan befogadó és plurális gazdasági és politikai intézményeket hoztak létre, amelyek ösztönzik állampolgáraikat a vállalkozásra és befektetésre. Az elmélet ezen része valóban rímel a nagy előd, Adam Smith szavaira: „Kevés egyéb szükséges ahhoz, hogy egy államot a bőség legmagasabb fokára juttassa a legalacsonyabb barbárságból, mint béke, könnyű adók és megfelelő igazságszolgáltatás: minden más a dolgok természetes folyásából létrejön.” (Adam Smith, 1755 – idézi Dugald Stewart, 1853)

Mennyiben tér el az idealista olvasattól vagy a modernizációs diskurzustól a fenti képlet? A működő intézmények vizsgálata – Jeremy Waldron Rawls-kritikájának találó megfogalmazásával élve – mindössze arra a „politikailag érdektelen kérdésre” volna képes válaszolni, mi történne, ha az intézményeket olyan emberek hoznák létre, akik az igazságosság alapelveiben egyetértének (idézi Galston, 2010: 391.). Acemogluék emberképe nem számol sem az egyetértésen alapuló koordináció, sem az emberi jóság lehetőségével.

Nemzetek elszegényedését és bukását ezért a fenti recept ellentéte okozza: azok a kizsigerlő és kirekesztő intézmények, melyek mindössze egy szűk elit meggazdagodását hozzák el a többiek kárára. A bukást ugyanakkor nem a vezető ignoranciája vagy együgyűsége, hanem nagyon is jól felfogott érdekük – illetve a hatékony ellenérők hiánya okozza. A kizsigerlő intézményeket működtető nemzetek egyfajta ördögi körben vergődnek: a kizsigerlő gazdasági intézmények az oligarchák hatalmát szolgálják, amelyek érdekük szerint mindig a kizsigerlő politikai intézmények oldalán fognak állni – a plurális gazdasági vagy politikai intézmények a gazdasági verseny kinyílását eredményeznék, amely nem érdeke ezeknek az eliteknek, mert felborítaná a status quo-t (Acemoglu–Robinson, 2012: 335–368.).



## Eleve elrendeltetett bukás?

Képes-e ez a kétségtelenül realista olvasat a társadalmi változás magyarázatára, avagy olyan determinisztikus modellel van dolgunk, amely felemelkedés vagy romlás végtelen spiráljaival számol? A realizmus kritikusai hol kiszámíthatatlansággal, hol éppen ellenkezőleg: a szélsőséges determinizmus vádjával illetik az iskolát. Ami az első kritikát illeti, az nagyban következik a realizmus-hoz kapcsolódó emberképhez: mivel mélységesen szkeptikus a társadalmon belüli egyetértés és egyensúly víziójával szemben, minden realista iskola egyetért abban, hogy a konfliktus alapvető a társadalomban (Galston, 2010), a politikai valóság pedig ebből következően turbulens, hovatovább kaotikus. A vádakkal szemben azonban a realizmus nem tagadja, hogy ezek a konfliktusok, érdekviszonyok megmagyarázhatók, kiszámíthatatlanok, vagy előre jelezhetőek lennének – épp ellenkezőleg, ez az ambíciója (Dienstag, 2008: 165.). A determinizmus-vád egy jóval nehezebben feloldható dilemmát fogalmaz meg. Ahogyan Robert Jervis tanulmányában kiemeli, a realizmus előfeltevései a kontinuitásra irányítják a figyelmet, az iskola – tagadhatatlan sikerei mellett – számos változás előrejelzésére képtelennek bizonyult, ilyenek szerinte a bipoláris világrend kialakulása, a nukleáris fegyverek megjelenése vagy a fejlett országok közti fegyveres konfliktusok számának csökkenése. Bár Jervis szerint nem a realizmus az egyetlen iskola, amely hasonló problémával küzd, az értékek változása sajnálatosan jellemzően kívül esik a racionalizmus és realizmus látókörén (Jervis, 1998).

Acemogluék modellje korántsem determinisztikus, nem azt állítja tehát, hogy a világ országai közül néhány a befogadó, néhány a kizsigerlő intézményeket választotta a múltban, és ezzel el van döntve jövőjük. Ebben a modellben például a szerzők Kína szárnyalásának nem jósolnak nagy jövőt: a kizsigerlő politikai intézmények átmeneti gazdasági fejlődéshez vezethetnek ugyan, ám ez a fejlődés ilyen politikai kontextusban semmiképp sem lesz fenntartható, ha nem követi a politikai intézményrendszer plurálissá válása. Hiába hozna a gazdasági fejlődés jólétet vagy középosztályosodást ezekben az országokban, a politikai elit az ilyen berendezkedésekben ellenáll a Schumpeter által korábban leírt kreatív rombolásnak, amely az innováció szükséges eleme, mert fél annak következményeitől, az ösztönzők híján a gazdasági fejlődés hosszútávon csak instabil lehet (Acemoglu-Robinson, 2012: 124–152.). A szerzők szerint tehát az állampolgárok jólétét megalapozó gazdasági intézmények nem jöhetnek létre politikai szabadság nélkül – végső soron ez határozza meg nemzetek sikerét vagy kudarcát. És ami a változás szempontjából kiemelten fontos: Acemogluék szerint léteznek kritikus fordulópontok az egyes nemzetek történelmében, amelyek fordíthatnak a nemzetek sorsán, bár korántsem mindegy, hogyan veszik be a kanyarokat az egyes országok. A középkor nagy pestisjárványa által okozott jobbágyhiányra Nyugat-Európa így például a jobbágyok-

nak adott nagyobb szabadság és több fizetés ígéretével válaszolt, míg a kelet-európai földesurak a jobbágyok röghöz kötésével, ami a második jobbágyág kialakulásához vezetett. Az Újvilág felfedezésekor az angol parlament megakadályozta, hogy I. Erzsébet monopolizálja az atlanti kereskedelmet, míg a spanyol uralkodók minden további nélkül a maguk meggazdagodására fordították annak gyümölcsseit. Japán a Meidzsi Restaurációval 1868-ban az ipari forradalom kiaknázásának útjára lépett, míg ugyanekkor Kína Taiping felkelése nem tudta megdönteni a maradi Qing dinasztiát. Ezek a kritikus fordulópontok tehát hosszú időre eldönthetik egy-egy ország sorsát. Bár a szerzők korántsem vádolhatók optimizmussal akár az Egyesült Államok jövőjét, akár a gazdasági válság kifizetését illetően, következtetéseik mégis megnyugtatóan hangozhatnak a demokrácia barátai számára: a több szabadság jó, a kevesebb szabadság rossz, ráadásul fenntarthatatlan.

### Fukuyama válasza

Bár a könyv kritikai fogadtatása és a hozzá kapcsolódó reflexiók további szempontokkal járulhatnak hozzá a realista olvasat relevanciájának megítéléséhez, az Acemogluék által felvázolt modell szubsztantív értékelése – néhány módszertani és stiláris kritikától és recenziótól eltekintve (Easterly, 2012; Freeland, 2012; Friedman, 2012) – egyelőre várat magára. Ebből a szempontból egyedülállónak mondható Fukuyama recenziója, aki szerint a könyv konceptuális gyengesége, hogy a „befogadó” és „kizsigerlő” intézmények fogalompárja nincs pontosan definiálva, tágra nyitva az értelmezés terét (Fukuyama, 2012). Az Acemogluék által pozitív példaként említett angol polgári forradalmat követő politikai intézményrendszer tekinthető-e egyáltalán befogadónak, ha tudjuk, hogy a népesség mindössze 2 százaléka rendelkezett szavazójoggal? Mivel úgy tűnik, a könyvben a befogadó-kizsigerlő intézmények egy közelebbről nem definiált skála végpontjai, pontos mércéjük is hiányzik, ami a hozzájuk kapcsolódó számtalan történelmi esettanulmány megítélését is kérdésessé teszi. Ráadásul, hívja fel a figyelmet Fukuyama, a befogadó intézmények körébe sorolt számos vívmány – modern államszervezet, jogrend, demokrácia – akár egymás ellen is dolgozhatnak, ami a növekedésre való hatásukat illeti. India politikai berendezkedése például olyannyira befogadó, hogy jelentős infrastrukturális beruházásokat lehetetlenít el perek és demokratikus tüntetések sorozata. Fukuyama itt Huntington általunk is idézett tételére hivatkozik: a kiterjesztett politikai részvétel a társadalmak destabilizálásához is vezethet, ha a politikai intézmények nem tartanak lépést a fejlődésben. A mi szempontunkból ugyanakkor érdekes az is, ami a kritikából kimarad: Fukuyama nem vitatja Acemogluék alaptézisét, amely a modernizációs diskurzus kategorikus elutasításán alapul.

## DIKTÁTOROK (ÉS DEMOKRATÁK) KÉZIKÖNYVE

A *Miért buknak el nemzetekkel szemben a Diktátorok kézikönyve* egészen más perspektívát vázol fel a jó kormányzás esélyeit illetően. Itt már az alcím sem árul zsákbamacskát: „Why bad behavior is almost always good politics?” (Miért a rossz viselkedés a szinte mindig jó politika? – Mesquita–Smith, 2011).

## Szelektor-elmélet

Orwell közismert mondása szerint a valódi választóvonal nem konzervatívok és forradalmárok, hanem tekintélyelvűek és szabadelvűek között húzódik. A könyv szerzőinek hozzáállása nem is lehetne távolabb ettől az állástól. A szerzők koncepciója szerint a társadalomban a legfontosabb választóvonal a vezetők és vezetettek között húzódik. Feltételezik, hogy a hatalmon lévők célja hatalmuk és adóbevételeik maximalizálása, az alávetettek kárára. A társadalmi újraelosztás ebben a modellben kevésbé az igazságosságot, mint inkább a Máté-effektus („Akinek van, annak adatik, kinek nincs, attól elvéte-tik.”) megvalósulását szolgálja tehát. A szerzők félreérthetetlenül fogalmazzák meg alapállításukat: a politika a hatalom megszerzéséről és megtartásáról szól, nem pedig a nép általános jólétéről (Mesquita–Smith, 2011: xv). A politikai túl-élést pedig leginkább emberek egy szűk csoportjára támaszkodva biztosíthat-juk. Ha támogatóink kis csoportja tisztában van azzal, hogy a hatalom falain kívül emberek tömege vár arra, hogy közülük kerüljenek ki az új támogatók, a vezetésnek nagy mozgástere lesz annak eldöntésében, mire és hogyan költ-se a javakat. Ezért van az – állítják a szerzők –, hogy szűk koalícióra támasz-kodva könnyebbé válik a magas adók kivetése. Az úgynevezett „nagy kérdé-seknek”, amik a politikaelmélet történetét átszövik, a szerzők szerint különö-sebb jelentőségük nincs: „Az államoknak nincsenek érdekeik. Embereknek vannak.” (2011: xxiii) Az uralkodás ugyanakkor soha nem egyeduralom, hanem nagyon is konkrét szabályok és szövetségi rendszerek feltételei között műkö-dik. Hogy ezeket a dimenziókat megértsük, vegyünk XIV. Lajos példáját. 23 évesen a hatalomra jutva egy csódközeli országban a fizetéseképtelenség nem azért fenyegette a királyt, mert nem tudott a közjóért eleget tenni, hanem mert nem volt elegendő forrása, hogy politikai lojalitást vásároljon magának. A hely-zet megoldására a királynak új támogatókat kellett felemelnie maga mellé, ez az új arisztokrácia volt az úgynevezett ‘noblesse de robe’. A király az újonnan jöttek felemelésével lecserélte a korábbi ‘győztes koalíciót’, öröklött támogatói körét olyan emberekre, akikben jobban megbízhatott. Azzal, hogy kiterjesz-tette a belső kör utánpótlását biztosító támogatók körét, a már bent lévők po-zícióit is kompetitívvé tette (2011: 1.). A *Diktátorok kézikönyvének* központi té-tele Mesquitaék szelektor elmélete (*selectorate theory*), amely a politikai mezőn

belül három csoportosulással számol. Ezek: a névleges szelektorok (*nominal selectorate*), azok, akiknek elméletileg legalábbis valamilyen beleszólásuk lehetne a vezető kiválasztásában; a valódi szelektorok (*real selectorate*), akik ténylegesen megválasztják a vezetőt; végül a győztes koalíció (*winning coalition*), akiknek a támogatása elengedhetetlen a vezető megválasztása szempontjából.

### A diktátorok ötparancsolata

A csoportok mérete és egymáshoz való aránya a *Diktátorok kézikönyve* szerint meghatároz szinte mindent, ami a politikában történik. Ezért válik számukra indifferenssé Orwell választóvonalá: a szerzők szemében a kormányokat nem típusuk különbözteti meg, hanem a szelektori csoportok mérete. Így a diktatúra nem jelent mást, mint egy kisszámú győztes koalíció támogatását, viszonylag nagyszámú névleges szelektorral és kevés valódi szelektorral a hátuk mögött. A demokrácia pedig olyan kormányzást jelent, amelynek alapját egy nagyméretű koalíció jelenti, amely mögött egy szintén nagyméretű névleges szelektori csoport, és egy azzal szinte azonos méretű valódi szelektori csoport áll. A sikerre éhes vezetőnek pedig nincs más dolga, mint az ezen alapvetésekből következő öt szabály betartása. Ezek: a győztes koalíciót tartsd meg olyan kicsinek, amennyire csak lehetséges. A névleges szelektorok körét bővítsd olyan nagyra, amennyire csak lehetséges, hogy koalíciód bajkeverőit később lecserélhesd. Ellenőrizd a bevételek áramlását. Fizess a kulcstámogatóidnak – éppen csak annyit, hogy megőrizd a támogatásukat. Végül: ne vegyél ki pénzt a támogatóid zsebéből, azért, hogy a nép életét jobbá tedd (2011: 17.).

A *Diktátorok kézikönyve* hamisítatlanul realista mű. Egy lehetséges nézőpont szerint a teoretikusok által előszeretettel a Rawls-féle liberalizmus antitéziseként megfogalmazott realizmus azzal vádolja vitapartnerét, hogy célja a tulajdonképpeni politikától való megszabadulás, és annak helyettesítése valamilyen jónak észen alapuló morális alkotmánnyal. Richard North meglátása szerint mindezt a realisták politikusokkal szembeni mély gyanakvása és félelme motiválja a Rawls-i liberalizmus képviselői között. A realisták ezzel szemben azt állítják, mindezekkel a politikusi motivációkkal nem csak számolni, hanem azokat elfogadni szükséges, nem lehet más az alapállásunk, mint hogy politikusaink önérdükük alapján, piszkos kézzel kormányoznak (North, 2010). A politikai realizmusnak ezt az építőelemét William A. Galston találóan nevezi motivációs realizmusnak (*motivational realism*), amely szoros kapcsolatban áll a realizmus egy másik jellemzőjével, az antiutópikus hozzáállással (Galston, 2010). Ennek a realizmusnak a szellemében fogalmazzák meg Mesquitáék alapállásukat: „Ami a politikát illeti, az ideológiának, nemzetiségnek, kultúrának nincs különösebb jelentősége.” „Amikor politikáról van szó, hozzá kell szoknunk, hogy konkrét, megnevezett uralkodók tetteiről és érdekeiről be-

széljünk és gondolkozunk olyan zavaros eszmék helyett, mint a nemzeti érdek, közjó vagy általános jólét.” (Mesquita–Smith, 2011: xvi)

### Motivációs realizmus, pesszimista realizmus

Robert Gilpin közkeletű mondása szerint „senki sem szereti a politikai realistát” (Gilpin, 1996). A *Diktátorok kézikönyve* kapcsán valóban megkerülhetetlen a pesszimizmus és realizmus rokonságára való utalás. A realizmus kritikusai szerint az iskola pesszimizmusa a fejlődés jelentős akadályja, sőt: „hibás és veszélyes leckét tanítanak azok, akik a világot az erőszak használatával vagy akár csak az azzal való fenyegetéssel próbálják leírni; a realizmus részben önbeteljesítő jóslat.” (Jervis, 1998) Joshua Foe Dienstag pedig, aki önálló tanulmányt szentelt pesszimista realizmus és realista pesszimizmus kusza viszonyának elemzésére, így fogalmaz: „A realisták állandóan a pesszimizmus vádjával küzdenek, miközben azt hajtogatják, hogy mint a hurrikánt előrejelző időjósok, ők is csak morális kötelességüknek tesznek eleget, amikor a szörnyű valóságról számot adnak.” (Dienstag, 2008) Mindez visszavezet a realizmus korábban tárgyalt, a pesszimizmussal közös emberképéhez: a fent bemutatott modellel nem fér össze az az elképzelés, hogy bár a vezetőknek hatalmukban áll a nép megvezetése és manipulálása, a hatalom inspiráció forrásává is válhat.

Mesquitáék az irányú törekvése, hogy markáns sarokpontokat jelöljenek ki a modell kiindulásakor, könnyen a realizmussal kapcsolatos egyik közkeletű félreértés forrásává válhat. A realizmus korábban ismertetett bemutatásából sem a politika amorális, sem annak immorális volta nem következik, a realista iskola képviselői az esetek többségében abban értenek egyet, hogy a morális szempontoknak nem külső forrásból, hanem a politika természetéből kell kiindulniuk. (Galston, 2010) Ez a kiindulópont valóban vezethet olyan következtetésekhez, melyek szerint a politikai és a magánerkölcs eltér, sőt gyakran egymásnak ellentmond, de a politikai erkölcs tagadásához semmiképp sem.

### A VISSZAFOGOTT REALIZMUS FELÉ

A fent ismertetett két népszerű könyv bemutatásával annak illusztrálása volt célunk, hogy a társadalmi viszonyok realista látásmódú ábrázolása alkalmas lehet számos olyan jelenség egyidejű megmagyarázására, amelyekre egyrészt más diskurzusok korábban kevésbé bizonyultak alkalmasnak. Másrészt, bár a realizmus dominanciája leginkább a kül- és biztonságpolitika területén vitathatatlan – ahogyan arra korábban már kitértünk -, indokoltnak tűnik a

megközelítés szempontjainak alkalmazása a társadalmi viszonyok számos más területén is.

Ugyanakkor fontos látni, hogy ebből a 'mindenütt jelen levésből' az is következik, hogy a realista megközelítésnek nincsenek egyértelmű (szak)politikai implikációi. Ebből a szemléletből aktuálisan bármilyen konkrét cselekvés fakadhat, illetve automatikusan, determinisztikusan semmilyen egyértelmű közpolitikai döntés vagy program nem következik belőle. Általánosíthatónak tarjuk azt a példát, hogy miközben Henry Kissinger egyik kezdeményezője volt Észak-Vietnám bombázásának, addig az irányzat számos klasszikusa – Kissinger példaképei –, Morgenthau, Kennan és Niebuhr is élesen elleneztek azt. Ha azonban a realista látásmódból nem fakad egyértelmű politikai vagy szakpolitikai következmény, akkor mi következik belőle? Megítélésünk szerint egy olyan látásmód, amelyet gyenge vagy visszafogott realizmusnak neveznénk (a tudásszociológia gyenge programjának analógiájára). Megint csak: nem szükséges belemennünk a realizmus különféle tipizációiba, felosztásaiba, kategorizációiba ahhoz, hogy egy ilyen gyenge realizmus határvonalait meghúzzuk. A visszafogott realizmus, meglátásunk szerint, a korábban már tárgyalt három realista csomópontban – az emberi gyarlóság a hatalom akarása, illetve az ezek által meghatározott társadalmi viszonyok – a következő álláspontot képviseli.

Először is, az emberi természet szituatív megközelítésére van szükség. Az ember esendő és tökéletlen, ez a tökéletlenség azonban a jót és a rosszat is magában hordozza. Hogy ezek közül mely tulajdonságok, vagy mely tulajdonságok kombinációja aktiválódik, a szituáció függvénye. Elfogadva, hogy az emberi természetre vonatkozó nézetek meghatározzák egy megközelítés vagy diskurzus alapállását, úgy véljük, hogy az antropológiai optimizmuson alapuló emberképek által megalapozott látásmódok nem bizonyultak alkalmasnak a valóság leírására vagy megmagyarázására.

Másodsor, a hatalom akarása szintén nem általánosan és mindenkiben egyformán jelen lévő állandó attribútum. Az emberi motivációk között – legyen szó a társadalmi viszonyok bármely területéről – ugyanakkor kiemelt szerepe van a hatalomvágynak: kijelenthető, hogy a hatalmi logika mindenütt jelenlévő.

Végül, a társadalmi viszonyok elemzésekor számos megközelítés a politika szférájába utalja mind az emberi természet, mind a hatalomvágy problematikáját. Bár korántsem igaz, hogy minden ember hatalomra vágyik, ugyanakkor a hatalom akarása nem korlátozódik a politika területére. A társadalmi viszonyok valamennyi területén meghatározó jelentősége van a hatalmi logikának, bármilyen érdemi magyarázóerőre igényre tartó elemzés nem nélkülözheti ennek a szempontnak a kiemelt vizsgálatát.

Miként ezt az eddigiekben már többször hangsúlyoztuk, a realizmus nem tézisgyűjtemény, nem intézményesült diszciplína, hanem megközelítés, látás-

mód. Ez természetesen igaz az általunk javasolt, visszafogott realizmusra is. Befejezésül már csak arra a kérdésre kell válaszolnunk, hogy miért tartjuk ezt a megközelítést fontosnak. Ahogy arra Zygmunt Bauman emlékeztet, a társadalomtudományi divatok változásával, „fejlődésével” kapcsolatban: „a társadalomtudósok soha nem oldják meg a társadalmi problémákat, csak megünják őket” (Bauman, 1973: 3.). Az, hogy mikor melyik elméletnek, megközelítésnek van relevanciája, a priori nem eldönthető, hanem kontextuális kérdés.

Az, amit mi visszafogott realizmusnak írunk le, szorosán kapcsolódik a társadalomtudományokban jelenleg zajló egyik legfontosabb folyamathoz: a társadalmi szubjektumok jelenlegi újrafelfedezéshez. Jeffrey Alexandertől Alain Touraineig, Baumantól Wiewiorkáig eltérő intellektuális kiindulópontokról jutnak oda a legkülönbözőbb szerzők, hogy ennek a cselekvőnek a Rosszra és Jóra való együttes nyitottságát, az ebből fakadó eltérő következményeket központi jelentőségűnek tartják. Ez „mai világunk új paradigmájának” (Touraine, 2007) az „új etika” (Bauman, 2006) az „új társadalomtudományi aréna” (Wiewiorka, 2012) vagy a „társadalmi lét új jelentéseinek” (Alexander, 2003) alapja. Michel Wiewiorka szerint ez az emberi Gonoszt is számításba vevő megközelítés azért is fontos, mert a foucault-i tétel: „a szubjektum halott” után ma a társadalomtudományok újrafelfedezik a szubjektum fogalmát. Ám ennek az újrafelfedezésnek eredményeképpen az Alanyról alkotott kép ugyanazt az idealizált képet mutatja, mint a posztstrukturalisták támadása előtt. Ezért is érvel úgy, Wiewiorka, hogy az Gonosz vizsgálata nem az újrakonfigurálódó társadalomtudományok egyik ága kellene, hogy legyen, hanem az egész szakdiszciplínákat keresztbemetsző, általános megközelítés. (Wiewiorka, 2012: 88.) Vagy, ahogy Alexander írja: „adjuk meg a Gonosznak, ami jár neki” (Alexander: 128.). Úgy véljük, hogy a társadalomtudományok új arénájában konstruálódó tudás releváns a hazai problématerkép megrajzolásához, illetve a lehetséges megoldások újragondolásához is.

Kézenfekvőnek tűnik ennek a szubjektumok összetettségéből kiinduló megközelítésnek az alkalmazása a posztkommunista átmenet sajátosságainak újragondolásakor éppúgy, mint az olyan sajnálatos módon személytelenített politikai folyamatok esetében, mint a „nagy ellátó rendszerek átalakítása” illetve az „intézményi reformok”.

Mindezen szempontok gyakorlati implikációi egyfelől óva intenek az egyszerű válaszok és könnyű megoldások keresésétől és alkalmazásától, – amelyek azonban maguk sem pusztán a társadalompolitikák vélt és valós helyességének függvényei, hanem ugyanúgy hatalmi mechanizmusok terepei – másfelől óvatosságra intenek az optimizmusra is okot adhatnak, amennyiben komplex társadalmi problémák szisztematikus megközelítésének és megértésének lehetőségét is felvázolják.

Mára kevesen vitatják, hogy a rendszerváltást mozgató lelkesedés gyúanyaga elfogyott, kihűlt. Általános az az érzés is, hogy a közbeszéd elcsúszott, nem a valódi problémákról, nem a valóságnak megfelelő módon, nem megvilágító érveket és nyelvezetet használva, sokszor rengeteg indulattal folytatunk olyan vitákat, amelyek inkább elfedik, mint segítenek megérteni a társadalmi bajainkat. Ezt a bonyolult, évtizedek alatt felhalmozódott megértési és kommunikációs összezavarodottságot egyik napról a másikra kibogozni lehetetlen. De meggyőződésünk, hogy a visszafogott realizmus segíthet abban, hogy pontosabban megérthessük a késő modern újkapitalizmus működését.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Érdekesség, hogy miközben a hidegháborús realisták gondolkodásának középpontjában államok versengése állt, ők is érzékelték a nemzetállami keretek eljövendő hanyatlását – elsősorban az atomfegyverekben rejtlő, a nemzetállami határokra fittyet hányó pusztító erő miatt. Ebben az értelemben a realistákat a Beck-i rizikótársadalom előhírnökeinek is tekinthetjük. (Morgenthau, 1969; Kennan, 1983)
- <sup>2</sup> E szubsztantív állítások mellett egy módszertani felvetést is illusztrálnak majd a tanulmányunk második felében bemutatott irodalmak: nevezetesen hogy a globális megközelítés, amelyben intézmények és hatalmi szerkezetek sokszínű működését mutatjuk be, adekvátabb lehet a jelen folyamatok megértéséhez, mint az ezerfős reprezentatív mintát fetiszizáló nemzetállami köldökéző provincializmus
- <sup>3</sup> A modernizációs elmélet közismert képviselői: Edward Shils, Daniel Lerner, Lucian Pye, Gabriel Almond, David Apter, és Walt Whitman Rostow – érdeklődésük homlokterében a fejlődő országok modernizációja állt.
- <sup>4</sup> Bár a különböző adatállományok és becslési módszerek kissé eltérő eredményekhez vezetnek, Burkhart és Lewis-Beck tanulmánya, mely az aggregát mintázatok eddigi legpontosabb statisztikai vizsgálatát adja, arra a következtetésre jut, hogy a gazdasági fejlődés demokráciát eredményez. „Nemrégiben megkérdőjeleződött az összehasonlító politikatudomány azon elfogadott nézete, mely szerint a gazdasági fejlődés előmozdítja a demokratikus tevékenységet. Erre egy dinamikus összesített idősor-vizsgálattal válaszolunk, mely egy 131 országot figyelembe vevő, igen jelentős, mégis háttérben maradt adatállományon alapul. A végső általánosított legkisebb négyzetek autoregresszív mozgóátlag becslései (N = 2,096) elég robusztusnak tűnnek, és világosan mutatják a gazdasági fejlődés hatását, mely részben az adott országnak a globális rendszeren belül elfoglalt helyétől is függ. Először áll tehát rendelkezésre igen nyomós bizonyíték a gazdaság és a demokrácia ok-okozati kapcsolatára. A Granger-tesztek szerint a gazdasági fejlődés demokráciát „okoz”, ám a demokrácia nem „okoz” gazdasági fejlődést. Általánosságban úgy tűnik, hogy a különböző tesztek jelentősen finomítják a demokratikus tevékenység modellezését.” (Burkhart – Lewis-Beck, 1994)
- <sup>5</sup> Lásd erről bővebben a Fukuyamával készült interjút: [http://www.digitalnpq.org/articles/global/401/10-21-2009/francis\\_fukuyama](http://www.digitalnpq.org/articles/global/401/10-21-2009/francis_fukuyama).



Miután eredeti tanulmányát széles körben lesújtó kritikával illették, Fukuyama többször is panaszkodott, hogy központi gondolatának lényegét csúnyán eltorzították. A Történelem vége és az utolsó ember előszavában méltatlankodva válaszolt azon kritikusoknak, akik rámutattak, hogy a történelem tulajdonképpen nem állt meg. Mikor Margaret Thatcher értesült Fukuyama írásairól, állítólag felkiáltott: „A történelem vége? Az ostobaság kezdete!” Fukuyama szemében Thatcher félreértésből indult ki. Sohasem állította, hogy a történelmi események egyszer csak megszűnnek. Ami szerinte véget ért, az a „történelem mint egységes, koherens evolúciós folyamat.” Azt sem mondta, hogy nem lesz több történelmi léptékű konfliktus – mindig is belátta, hogy ebből lesz bőségesen. Ám ahhoz ragaszkodott, hogy egy konkrét típusú szembenállás véget ért: a liberális demokrácia győzelmét követően a legjobb államformáról szóló vita egyszer s mindenkorra, végérvényesen eldőlt. Az állam, jogállamiság, és a felelős kormányok fejlődésének feltérképezése révén új könyve rámutat, hogy ezek hárman együtt univerzális rendszert alkotnak: „A sikeres modern liberális demokrácia mindhárom intézményrendszert stabil egyensúlyban fogja össze.” Az amerikai demokráciának ez az idealizált változata az egyetlen rendszer, mely modern világunkban teljes legitimitást élvezhet. <http://www.tnr.com/article/books/magazine/97257/fukuyama-modernization-theory-evolution>

<sup>6</sup> A modernizációs elméletéről szóló kortárs vita számos tekintetben visszakanyarodott Lipset eredeti kutatási témájához. Miközben végtelen mennyiségben kerülnek elő a vagyon és a demokrácia korrelációját vizsgáló empirikus tanulmányok, a tudósok megpróbálják kibogozni, pontosan hogyan és miért fonódik össze egymással a gazdasági és a politikai fejlődés. Ronald Inglehart az évek során számos kollégájával közreműködve rengeteg információt halmozott fel a World Values Survey segítségével, és amellet érvel, hogy elsősorban a tömegkultúrában és attitűdben megjelenő változások képezik azokat a változókat, melyek hatására a gazdasági fejlődés politikai következményeket szülhet. „A jó hír azonban az, hogy a demokrácia létrejöttét lehetővé tevő körülmények maguktól előállnak, és bőséges empirikus bizonyíték szól amellett, hogy a „modernizáció” folyamata nagyban elősegíti őket. A modernizáció az iparosodás okozta társadalmi változások egyik tünete gyűjtése. Ha egyszer működésbe lép, általában az élet minden területére hatással van, és foglalkozásbeli specializációt, urbanizációt, növekvő iskolázottságot és várható élettartamot, valamint gyors gazdasági fejlődést indukál. Ezek önmegerősítő folyamatot hoznak létre, melyek mind a társadalmi életet, mind a politikai intézményeket átalakítják, kiszélesítik a politikában résztvevők arányát a társadalomban, és – hosszútávon – egyre valószínűbbé teszik a demokratikus politikai intézmények létrejöttét.” (Inglehart-Welzel, 2009).

<sup>7</sup> „Nyugodtan mondhatjuk, hogy a „Politikai rend” megadta a modernizációs elmélet számára a kegyelemdőfést. Az amerikai társadalomtudomány egységes átfogó elmélet nélkül maradt, és megkezdődött jelenleg is tartó hanyatlása során egyre mélyebbre süllyed a módszertani balkanizációba.” [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/01/05/samuel\\_huntingtons\\_legacy](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/01/05/samuel_huntingtons_legacy).

<sup>8</sup> Lásd erről bővebben többek között: Keohane, 1986; Duncan, 2008.

<sup>9</sup> Lásd erről bővebben: <http://www.nationalreview.com/corner/277338/machiavelli-updated-john-derbyshire>

- Acemoglu, Daron–Robinson, James (2012): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown Business.
- Alexander, Jeffrey C. (2003): *The Meanings of Social Life: A Cultural Sociology*. New York, Oxford University Press.
- Castells, Manuel (1996). *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture*. Vol. I. Cambridge, Oxford.
- Bauman, Zygmunt (1973): *Culture as Praxis*, London. Routledge and Kegan Paul.
- Bauman, Zygmunt (2006): *Liquid Times: Living in an Age of Uncertainty*. Cambridge, Politiy Press.
- Burkhart, Ross E. – Lewis-Beck, Michael S. (1994): Comparative Democracy: The Economic Development Thesis. *American Political Science Review*, 88, 903–10.
- Dessewffy Tibor (2004): *A kocka el van veszve*. Budapest, Gondolat.
- Dessewffy Tibor (2004): *Bevezetés a jelenbe: Az információs kor szociológiája*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Diamond, Larry (1982): Economic Development and Democracy Reconsidered. In: Gary Marks and Larry Diamond (eds.): *Reexamining Democracy: Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*. Newbury Park, Sage Publications.
- Dienstag, Joshua Foa (2008): Pessimistic Realism and Realistic Pessimism. In: Duncan Bell (ed.): *Political Thought and International Relations. Variations on a Realist Theme*. Oxford University Press, 159–176.
- Donnelly, Jack (1993): Twentieth Century Realism. In: David Mapel–Terry Nardin (eds.): *Traditions of International Ethics*. Cambridge, Cambridge University Press, 85–111.
- Duncan, Bell, ed. (2008): *Political Thought and International Relations: Variations on a Realist Theme*. Oxford, Oxford University Press.
- Easterly, William (2012): The Roots of Hardship. *The Wall Street Journal*, Saturday 24th March.
- European Commission (2008): *Jobs and Growth in the EU. A Roadmap for a Sustainable Tomorrow*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/73/en.pdf>.
- Freeland, Chrystia (2012): Dignity and the Wealth of Nations. *The New York Times*, Thursday 1st March. <http://www.nytimes.com/2012/03/02/world/europe/02iht-letter02.html>
- Friedman, Thomas L (2012): Review: Why Nations Fail. *The New York Times*, Saturday 31st March [http://www.nytimes.com/2012/04/01/opinion/sunday/friedman-why-nations-fail.html?\\_r=2&hp](http://www.nytimes.com/2012/04/01/opinion/sunday/friedman-why-nations-fail.html?_r=2&hp).
- Fukuyama, Francis (1989): The End of History? *National Interest*, 16, 3–18.
- Fukuyama, Francis (1992): *The End of History and the Last Man*. New York, Free Press.
- Fukuyama, Francis (2004): *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. New York, Cornell University Press.
- Fukuyama, Francis (2011): *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. New York, Farrar, Straus and Giroux.
- Fukuyama, Francis (2012): Acemoglu and Robinson on Why Nations Fail. *The American Interest*,

- Monday 26th March. <http://blogs.the-american-interest.com/fukuyama/2012/03/26/acemoglu-and-robinson-on-why-nations-fail/>
- Galston William (2010): Realism in Political Theory. *European Journal of Political Theory*, 9(4), 385–411.
- Gilpin, Robert (1996): No One Loves a Political Realist. *Security Studies*, 5(3), 3–26.
- Gombár Csaba (2012): A politikai korrektség jármából szabadulva. *Népszabadság*, 2012. július 15. [http://www.nol.hu/lap/hetvege/20120716-a\\_politikai\\_korrektség\\_jarmabol\\_szabadulva](http://www.nol.hu/lap/hetvege/20120716-a_politikai_korrektség_jarmabol_szabadulva)
- Huntington, Samuel P. (1968): *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press.
- Huntington, Samuel P. (1996): *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York, Simon & Schuster.
- Inglehart, Ronald (1977): *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton, Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald–Christian Welzel (2005): *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge University Press.
- Inglehart, Ronald–Christian Welzel (2009): How Development Leads to Democracy: What We Know About Modernization. *Foreign Affairs*, 88 (2). <http://www.foreignaffairs.com/articles/64821/ronald-inglehart-and-christian-welzel/how-development-leads-to-democracy>.
- Jervis, Robert (1998): Realism in the Study of World Politics. *International Organization*, 52(4), 971–991.
- Kennan, George F. (1967): *Memoirs 1925–50*. Boston, Atlantic-Little Brown.
- Kennan, George F. (1983): *Nuclear Delusion*. New York, Pantheon.
- Keohane, Robert O. ed. (1986): *Neorealism and its Critics*. New York, Columbia University Press.
- Lichtheim, George (1967): *The Concept of Ideology and Other Essays*. New York, Vintage Books.
- Lipset, Seymour Martin (1959): Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review*, 53(1), 69–105.
- Lipset, Seymour Martin (1981): *Political Man: The Social Bases of Politics*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Mesquita, Bruce Bueno–Downs, George W. (2005): Development and Democracy. *Foreign Affairs*, 84(5), 77–86.
- Mesquita, Bruce Bueno–Smith, Alastair (2011): *The Dictator’s Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*. PublicAffairs.
- Morgenthau, Hans (1945): The Evil of Politics and Ethics of Evil. *Ethics*, 56(1), 1–18.
- Morgentau, Hans (1946): *Scientific Man vs. Power Politics*. Chicago, University of Chicago Press.
- Morgentau, Hans (1969): *A New Foreign Policy for the United States*. New York, Frederick A. Praeger.
- Morgenthau, Hans (1978): *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Fifth Edition, Revised, New York, Knopf.
- North, Richard (2010): Political Realism: Introduction. *European Journal of Political Theory*, 9(4), 381–384.
- Przeworski, Adam–Limongi, Fernando (1997): Modernization: Theories and Facts. *World Politics*, 49(2), 155–183.
- Rengger, Nicholas (2009): Realism’s ‘Hidden Dialogue’: Leo Strauss, War, and Politics, In Duncan

- Bell (ed.): *Political Thought and International Relations: Variations on a Realist Theme*. Oxford University Press, 143–159.
- Said, Edward (1978): *Orientalism*. Pantheon, New York
- Smith, Michael (1986): *Realist Thought from Weber to Kissinger*. Baton Rouge, Louisiana State University Press.
- Snyder, Jack (1991): *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. New York, Cornell University Press.
- Stewart, Dugald (1853): *The Works of Adam Smith: With An Account of His Life and Writings*. London, Henry G. Bohn.
- Touraine, Alain. (2007): *New Paradigm for Understanding Today's World*. Cambridge, Polity Press.
- Van Dijk, Teun A. (2008) *Discourse and Power. Contributions to Critical Discourse Studies*. Houndsmills, Palgrave MacMillan,
- Van Dijk, Teun A. (2009) *Society and Discourse. How social contexts control text and talk*. Cambridge, Cambridge University Press,
- Weber, Max (1982): *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- Weber, Max (1998): A politika mint hivatás. In: Weber, Max (1998): *Tanulmányok*. Budapest, Osiris Kiadó, 156–209.
- Wieviorka, Michel (2012): *Evil*, Cambridge: Polity Press.
- Zakaria, Fareed (1992): Realism and Domestic Politics: A Review Essay, *International Security* 17(1).

# KÖZPOLITIKÁRÓL KEZDŐKNEK ÉS HALADÓKNAK

Pál Gábor

(tudományos segédmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont  
Politikatudományi Intézet)

Gajdusчек György–Hajnal György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. HVG–ORAC, Budapest, 2010. 412. oldal.

Gajdusчек György és Hajnal György közös kötete fontos munka. A tankönyvként és kézikönyvként egyaránt forgatható mű új színfolt a közpolitikai tárgyú monográfiák hazai palettáján; mást kínál olvasóinak, más módon járul hozzá a tudományág magyarországi műveléséhez, mint elődei. A szerzőpáros könyve egy voltaképp mindeddig lefedetlenül hagyott „piaci rést” töm be: a közpolitika tanulmányozásának alapvető ismeretköreibe és technikáiba nyújt átfogó bevezetést.<sup>1</sup> Terjedelmes – több mint négyszáz oldalas – propedeutikus munkával van tehát dolgunk, amely jellegét és szemléletét, tartalmát és formáját tekintve a magyar közegben több szempontból is egyedülállónak, sőt előzmények nélkülinek, úttörőnek tekinthető. A kötet bemutatása, egyedi karakterének megvilágítása céljából ugyanakkor nem árt egy kicsit hátralepnünk, és messzebről elindulnunk.

Elsőként érdemes leszögezni, hogy a felsőoktatási tankönyvek sajátos, köztes státuszú szövegtípust képeznek. Egyfelől tudományos eredményeket közölnek, a tudomány szemléletét, fogalomkészletét és érvelésmódját alkalmazzák, tudományos elméletek és vizsgálati módszerek megismertetésére töreksenek. Másfelől viszont nem tudósoknak, gyakorló kutatóknak, hanem többségében fiatalokból álló, az adott diszciplínával – sőt, sok esetben még a világ tudományos megismerésének mikéntjével is – jobbára csak ismerkedő közönségnek szólnak. A tudományosság mércéi és standardjai tehát keverednek, illetve nem ritkán szembekerülnek és ütköznek az érthetőség és a didaktikusság szempontjaival. Mindez persze nem meglepő, hisz a felsőoktatás maga is köztes, a tudomány és képzés regisztereinek metszetében elhelyezkedő diskurzustérnek tekinthető.

A tudományos és az oktatási célú megszólalási formák, műfajok és beszéd-módok eltéréseiből eredő feszültség feloldására, valamint a felsőoktatásban ily módon előálló, ellentmondásos helyzet kezelésére több implicit, ám ezzel együtt is markáns koncepció létezik.

Az egyik ilyen karakteres koncepció szerint az egyetemi oktatás éppen arra szolgál, hogy az oda bekerülők minél jobban elsajátítsák a tudományos diskurzus standardjait és kritériumait. Ugyanakkor az oktatásnak azt kell szorgalmaznia (és ez tekinthető a felfogás valódi differentia specificájának), hogy a hallgatók magából a tudományos diskurzusból igyekezzenek felszívni az adott diszciplína műveléséhez szükséges fogalmakat, módszereket, elméleti és gyakorlati ismereteket. Akik tehát ezt a koncepciót vallják magukénak, azok lényegében feleslegesnek (vagy funkciótlanak) ítélik az egyes tudományágak tudásanyagát didaktikus formában tárgyaló művek, a kifejezetten tankönyvnek szánt monográfiák alkalmazását, és úgy vélik, hogy a felsőoktatási kurzusoknak elsősorban a szakfolyóiratokban megjelent közlések, tanulmányok, szakcikkek feldolgozására kell épülnie.<sup>2</sup>

Hasonló, bár az előbbi megközelítés rigorózusságát némileg finomító koncepció jelenik meg az eredetileg nem, illetve elsődlegesen nem tankönyvnek, hanem tudományos közlésnek szánt monográfiák oktatási célú alkalmazásában. Itt, ha az adott mű nyelvezete és tárgyalásmódja többnyire nem is, de maga a szerkezet, a szövegstruktúra, illetve a téma kifejtésében a szerző szemlélete/ízlése által teremtett egység megkönnyít(het)i a hallgatók dolgát, segít(het)i a megértést.

Egy harmadik, ugyancsak határozott kontúrokkal rendelkező koncepció szerint szükség van ugyan a kifejezetten a felsőoktatásban tanuló diákságnak szóló, kifejezetten oktatási célra szánt munkákra, ám ezek tárgyalásmódjának továbbra is a tudományos diskurzus standardjaihoz kell igazodnia. Ebben az esetben tehát a megszólalás vezérfonalát nem az új eredmény közlésére, vagy a korábbi vitákhoz való hozzászólásra irányuló szándék, hanem az adott diszciplína fogalomkészletének, teoretikus háttérbázisának, jellemző problémáinak reprezentatív bemutatására való törekvés jelenti – a kifejtés stílusa azonban (lényegesen) nem tér el a szaktudományi fórumokon bevett formáktól. Ezen elgondolás logikáját tükröző, és az előző koncepcióktól csupán óvatos elmozdulást jelentő megoldás a különböző readerek összeállítása, lazábban vagy szorosabban szerkesztett egységet alkotó szöveggyűjtemények kiadása. Szintén ide sorolható, ám az előbbieken tárgyalt felfogásoktól jóval komolyabb eltávolodást jelent a tudományosság beszédmódját alkalmazó, ám tartalmukban tudatosan az oktatási célokhoz igazított speciális munkák, egyetemi jegyzetek megírása.

Végezetül egy negyedik, ám a korábbiakhoz hasonlóan karakteres koncepció fedezhető fel a célközönség sajátosságaihoz már a stílusukban is jobban igazodó, egyszerűbb nyelvezetű, az adott tudományterület terepviszonyairól átfogó – bár inkább felülnézetinek mondható – képet kínáló, komolyabb előképzettség nélkül is sikerrel forgatható tankönyvek esetében. Ezek egy része első sorban az elméleti kérdésekre koncentrálnak, és/vagy pusztán ismeretátadásra, nevek, fogalmak, adatok és definíciók közlésre szorítkoznak; más része a

(gyakorlati) készségfejlesztésre, az önálló feladatmegoldás elősegítésére is hangsúlyt fordít. Az ilyen jellegű munkák megírása és/vagy oktatásban való alkalmazása már bizonyos értelemben „kifelé” viszi az adott felsőoktatási praxist a szigorúan értelmezett tudományos diskurzus közegéből, de legalábbis kimozdítja azt a szakmai közösség belső szabályai, elvárásai és nyelvi konvenciói által képzett, szűkre szabott térből.

A közpolitika hazai oktatásában, vagyis abban a közegben, amelyet Hajnal György és Gajduschek György könyve megcélzott, benyomásaim szerint évenként az első és a harmadik koncepció dominált. A másodikként körvonalazott koncepció jelenléte sokkal elszórtabban, sokkal esetlegesebben volt megfigyelhető – bár a feltételei végső soron adottá váltak –, míg a negyedik koncepció mintha hosszú ideig teljes egészében hiányzott volna.

Hogy ez az oka vagy a következménye (esetleg elválaszthatatlan velejárója) volt-e a vázolt implicit oktatási koncepciók érvényesülésének, az nehezen eldönthető, de annyi kétségtelen, hogy a magyar szerzők hozzájárulása a közpolitika egyetemi oktatásához a fentieknek megfelelően alakult. A rendszerváltást követő első két évtizedben a témába vágó tanulmányok és szakkikkek mellett kizárólag szöveggyűjtemények (Pesti, 2001; 2008), egyetemi jegyzetek (Gulyás–Jenei, 1999; 2002), illetve tematikusan fókuszáltabb, specifikus kurzusok megalapozására alkalmas monografikus munkák (Boda, 2004; Horváth M., 2005; Simon, 2009) születtek,<sup>3</sup> vállaltan „felhasználóbarát”, alapozó könyvek nem.

Legalábbis mindezedig, tehetjük hozzá, ugyanis a 2010-es kiadású kötet már egyértelműen a fentiekben vázolt negyedik koncepció jegyében fogant. A kétszerős munka kvázi „kereslet-orientált”, azaz a potenciális olvasók (többségének) igényeire fókuszáló szemléletet képvisel, illetve olyan megközelítést érvényesít, amely leginkább egy szolgáltató jellegű és/vagy támogató-affirmatív célzatú (tágabb) oktatási filozófiába illeszkedik. A könyv ezzel együtt – illetve ebből adódóan – a minden oktatási helyzetet jellemző „Prokrusztész-ágy-probléma”<sup>4</sup> másféle megoldását kínálja, mint elődei; végső soron inkább levág, lenyes a komolyabb háttérismeretekkel rendelkező közönség elvárásaiból, minthogy a messzebbre helyezett tudáshatár miatt kíméletlenül nyújtani, húzni-vonni kényszerüljön a járatlanabb olvasókat.<sup>5</sup>

A szerzők rögtön a kötet előszavában világossá teszik: könyvük első sorban az egyetemi hallgatóknak és a közpolitika-formálás különböző színterein tevékenykedő gyakorlati szakembereknek szól, nem a tudományos közösség tagjainak. Ugyanakkor nem csak ez a kettős cél-, illetve célcsoport-meghatározás hat idehaza némileg szokatlannak, de a megvalósítás, a kivitelezés mikéntje is: a mű ugyanis a hivatkozásokat és a hosszabb elméleti kitérőket jórészt elhagyva (illetve minimalizálva), közvetlen és olvasmányos, sőt helyenként kifejezetten szarkasztikus stílusban, szemléletességre és áttekinthetőségre törekedve tárgyalja az alapozás során megkerülhetetlennek ítélt kérdéseket.

Már első látásra is szembeötlő, hogy a kötet a megértést segítő szövegtechnikai eljárások és demonstrációs eszközök meglehetősen széles arzenálját vonultatja fel. Az ismeretek strukturálása érdekében a szöveg végig következetesen tagolt; a három nagy részt mintegy kéttucatnyi fejezet alkotja, a fejezetek pedig precízen számozott belső egységekre (alpontokra) bomlanak. A mondanivalót táblázatok, ábrák, boksok (keretbe foglalt, eltérő színű háttér elé helyezett szemelvények), illetve a főszövegről leválasztott, más betűtípussal szedett szövegrészek teszik plasztikussá. Az ily módon megteremtett vizuális változatosság nem csupán az olvasó figyelmének felkeltésében, irányításában és fenntartásában játszik fontos szerepet, de a fontosabb megállapítások, a tematikus csomópontok kiemelésében, és a különböző közléstípusok elválasztásában is.

Amikor azt a kijelentést teszem, hogy a tárgyalásmód és a látványvilág összességében az amerikai (stílusú) tankönyveket idézi, akkor egy pusztán leíró megállapításon túlmenve bizonyos további összefüggésekre is igyekszem ráirányítani a figyelmet. Elsősorban és legfőképp arra, hogy a szerzőknek, amikor az általam negyedikként azonosított oktatási (és tananyag fejlesztési) koncepció mellett kötelezték el magukat, egyáltalán nem kellett járatlan ösvényre merészkedniük: voltaképp egy nemzetközileg már létező, sőt hangsúlyos tradícióhoz kapcsolódhattak, és rendelkezésre álló minták alapján dolgozhattak. Jelen sorok írója ugyanis mindent összevetve úgy látja, hogy a recenzió tárgyát képező munka nem csupán egy addig lényegében mellőzött, „felhasználóbarát” megközelítés bevezetését, de egyben az elképzelések számára adekvát formai keretet és eszköztárat kínáló amerikai (jellegű) tankönyvműfaj meghonosítását, adaptációját is jelenti a közpolitika hazai oktatásában.

Mindjárt árnyalnám, pontosítanám is az iménti állítást. Egyrészt szeretném (újfent) hangsúlyozni, hogy egy sajátos tankönyvírási stílus, egy műfaj, illetve – a szerzőpáros egyik tagjának egyik kedvenc kifejezésével élve – egy „zsáner” adaptációjáról beszélék. Bár a munkára jellemző kifejtési-kivitelezési logika, tárgyalásmód és vizuális megjelenítés nyilvánvalóan rokonítható bizonyos előképekkel (elsősorban Birkland, 2005; ill. Anderson, 1997), ezt a „formát” vitán felül Gajduschek György és Hajnal György töltötték meg tartalommal, tudás- és élményanyaggal, szempontokkal, példákkal, felvetésekkel; ők tették élővé és egyedivé, ők igazították a hazai viszonyokhoz, a hazai olvasóközönység ismereteihez és elvárásaihoz.<sup>6</sup>

Másrészt szeretném azt is kicsit jobban megvilágítani, hogy miért tekintem, illetve miért nevezem ezt a „zsánert” amerikainak. Benyomásaim, illetve tapasztalataim szerint a *public policy*vel foglalkozó tankönyvek/kézikönyvek nemzetközi piacán számos egyedi, nehezen kategorizálható megközelítésű munka mellett három igazán markáns, igazán karakteres vonásokkal rendelkező könyvtípus különíthető el. Az első típusba sorolható kötetek egységes, összefogott, egymáshoz illeszkedő (sőt, egymásra épülő) részekből álló, tulaj-



donképpen lineárisnak mondható gondolatmenetet vezetnek elő közérthetőségre, megragadhatóságra, konkrétságra törekvő stílusban, a fogalmak alapos bevezetésével, az elméleti modellek érzékletessé tételével és a szemléltető/vizualizációs eszközök hangsúlyos használatával. A második csoportot alkotó munkák tartalmilag szintén meglehetősen egységes, szorosan szerkesztett szövegek, ugyanakkor a tárgyalásmódjuk némileg absztraktabb, teoretikusabb jellegű, és jóval kevesebb vizualizációs, demonstratív eszközt alkalmaznak. A harmadik kategória alá rendezhető monográfiák egyáltalán nem törekszenek egységes és összefogott, pláne nem lineáris és egymásra épülő részekből kirajzolódó mondanivalóra; a meglehetősen lazán összefűzött, mellérendelt helyzetű, egymáshoz néhol csupán érintőlegesen kapcsolódó résztémák kifejtése emellett eléggé magas absztrakciós fokon, ráadásul a szemléltetés/vizualizáció szinte teljes mellőzésével történik. Az első típusba tartozó tankönyvek/kézikönyvek (pl. Birkland, 2005; ill. Anderson, 1997) jellemzően újköznevelési szerzők, a második csoportba sorolható művek (pl. Hill, 2005; Parsons, 1995) többnyire brit szakemberek, míg a harmadik kategóriába sorolható monográfiák (pl. Fischer et al., 2007; Moran et al., 2006) rendre népes nemzetközi alkotói teambe tömörülő tudósok tollából származnak.

A zsáner-adaptációval kapcsolatos korábbi állításom tehát azon a – fentiekben jelzett, persze erősen korlátozott körű összevetésből leszűrt – következtetésen alapul, hogy a recenzió tárgyául szolgáló kötet leginkább az általam fellelni vélt első (ideál)típushoz, azaz a talán némileg túlzóan és leegyszerűsítően, de remélhetően nem tévesen „amerikaiként” azonosított formai, kivitelezési módozathoz áll a legközelebb, ennek a mintának az „átvételt” valószínűsíti meg.<sup>7</sup>

Miután kísérletet tettem arra, hogy a kötet szemléletét a hazai oktatási koncepciókkal, a munka formai jegyeit, stílusát és kifejtésmódját pedig a nemzetközi tankönyvi-kézikönyvi „műfajokkal” való összehasonlításban jellemezzem, most rátérnék a könyvben lefektetett tudásanyag sajátosságainak (ugyancsak komparatív, kitekintő jellegű) vizsgálatára.

Ezen a ponton (is) meglehetősen szembeötlőek a korábbi, hazai szerzők által írt monografikus közpolitikai munkáktól való eltérések. A társszerzős mű más jellegű ismeretanyagot vonultat fel, más összetételben/struktúrában, ráadásul tulajdonképpen más céllal, mint elődei.<sup>8</sup> A kötet olvasása során igen hamar kialakult, majd határozott meggyőződéssé vált bennem az a benyomás, hogy a szerzőpáros hangsúlyosan nem egy lexikális jellegű, aggregatív-kumulatív, és nem is egy az absztrakt/teoretikus regiszterek felé orientálódó tudáskonceptió jegyében ragadott tollat (illetve klaviatúrát). Könyvükben ennek megfelelően nem (vagy elsődlegesen nem) az adott kérdéskör szempontjából relevánsnak és reprezentatívnak tekintett tárgyi ismeretekből, fogalmakból és adatokból kirajzolódó tudásbázis összeállítására vállalkoztak, és nem is egy legfőképpen az elméleti tájékozódást segítő, az absztrakt koncepcióknak való

megfeleltetés képességére fókuszáló felfogást (vagy ezek valamely kombinációját) képviselték – ellentétben a magyar felsőoktatási tankönyvek és jegyzetek, így a politikatudományi, illetve szűkebben közpolitikai témájú munkák jelentős részével.

Megítélésem szerint a kötet nem a közpolitikával kapcsolatos „műveltség” kialakításának, illetve elmélyítésének ambíciójával, hanem egy aktív és alkalmazható tudásanyag átadásának szándékával íródott. Bár erre vonatkozóan semmilyen határozott (explicit) megnyilatkozás nem található a szövegben, én mégis úgy gondolom, hogy a szerzők voltaképp – a kortárs pedagógiai és andragógiai megközelítésekkel összhangban – valamiféle komplex, ismereteket, készségeket, és meghatározott attitűdinális vonásokat egyaránt magában foglaló, leginkább a „kompetencia” fogalmával lefedhető közpolitikai tudás kialakításra tesznek kísérletet. Erre utal, hogy a munka egyaránt és egyszerre törekszik ismeretközlésre, készségfejlesztésre, és attitűdformálásra; hogy a tárgyi, lexikális jellegű tudáselemeket első sorban a gyakorlati készségekre átvihető, azokat megalapozó és támogató mozzanatokként kezeli; hogy a kötet számos egyéni munkára sarkalló, önálló gondolkodást és problémaérzékenységet fejlesztő feladatot tartalmaz, annak harmadik része pedig emellett jó néhány szabadon kipróbálható, átvehető és továbbfejleszthető eljárást, módszert, elemzési technikát is bemutat; hogy a szöveg lényegében konstansan és következetesen (pl. 54. o.) képviseli a vizsgált tárgyterület jelenségeinek adekvát megragadásához szükséges nézőpont és beállítódás (az ún. „közpolitikai szemlélet”) fontosságát, és igyekszik újra és újra megvilágítani annak mibenlétét, jellegét.<sup>9</sup>

Mindez tükröződik a munka struktúrájában, felépítésében is. Az első nagy szerkezeti egység, amely a téma általános bevezetésére, a tárgyterület lehatárolására, elhelyezésére és kontextualizálására, az alapfogalmak tisztázására és a relevánsnak ítélt megközelítések bemutatására szolgál, világosan elkülönül többtől. A könyv terjedelmének túlnyomó többségét kitevő második és harmadik rész viszont nyilvánvaló strukturális és tartalmi átfedésben van egymással: voltaképpen mindkét szerkezeti egység a közpolitikai folyamat megragadására törekszik, és ehhez a közpolitikai ciklus-modell egy adott változatát használja heurisztikai eszközként, alkalmazza a kifejtést elrendező logikai keretként. Amíg a második rész inkább ismeretközpontúan, elméleti perspektívából és deskriptív módon közelít a közpolitikai ciklushoz, addig a harmadik rész a készségekre, technikákra és eljárásokra koncentrálna, gyakorlati (elemzői) perspektívából és preskriptív megközelítésben tekint „ugyanarra a jelenségegyüttesre” (175. o.). E két rész viszonya, kapcsolata, meghatározott pontokon való eltérése és ugyancsak meghatározott pontokon való azonossága alapvető, meghatározó koncepcionális jelentőséggel bír az egész vállalkozás szempontjából. A köztük létrejövő termékeny feszültségben, az elkülönülések és összefonódások, az átfedések és egymásra épülések interakciójában ugyan-

is olyan tudatos didaktikai stratégia rejlik, amely a könyvet a (felső)oktatásban nem csupán eredményesen, de egyszersmind többféle módon, változatosan, rugalmasan használható eszközzé teszi.

A kötet felépítése és logikája lehetővé teszi, hogy a két hangsúlyos, „önmagában is megálló” szerkezeti egységet különválasztva, a közpolitikai gondolkodás „kétféle felhasználási módját” (41. o.) bemutató anyagrészekként kezeljük, és eltérő közönségnek szóló, eltérő szintű/jellegű kurzusokat építsünk rájuk. Példának okáért a bevezető résszel kiegészített második, inkább ismeretközpontú-elméleti-deszkriptív részre egy BA-hallgatóknak szóló, egy féléves alapozó tárgyat, a harmadik, készségfókuszú-gyakorlati szemléletű-preskriptív részre egy MA-hallgatóknak meghirdetett elemző szemináriumot/speciális kollégiumot, vagy egy posztgraduális szinten tanuló, szakirányú továbbképzésben résztvevő célcsoportnak szóló kurzust. Ugyanakkor az is lehetséges, hogy elmélet és gyakorlat, ismeret és készség viszonyát a kötet alcímében jelzett dialektikus elválaszthatatlanságban szemlélve, egy szorosan összetartozó két féléves, vagy két egymásra épülő, egymás előfeltételének illetve folytatásának számító egy féléves egyetemi tárgy tananyagaként alkalmazzuk a munkát. A többféle felhasználási mód az önálló felkészülést, az olvasás útján való egyéni tanulást, illetve az önképzést választó közönség számára is adott. A közpolitika tárgykörével még éppen csak ismerkedő olvasók akár meg is állhatnak a második rész végén, míg a „jelenségegyüttest” már jobban/belülről ismerők egyből kezdhetik a harmadik résznél. Persze a kérdésben járatanabb olvasók számára is izgalmas perspektívákat kínál a továbbolvasás, a konkrét elemzési metódusokat számba vevő harmadik résszel való ismerkedés, míg a gyakorlati szakemberek a visszalapozással felfrissíthetik az ismereteiket, kiegészíthetik és elmélyíthetik a tárgyi-, illetve elméleti jellegű háttértudásukat.<sup>10</sup>

A könyvben lefektetett tudásanyag jellegének és szerkezetének, valamint a szerzők által ambicionált tudásátadás koncepcionális vonásainak jellemzése után, mintegy zárszóként, néhány tömör, helyenként kritikai jellegű megállapítást tennék a munka bizonyos tartalmi sajátosságaival kapcsolatban.

Az egyik ilyen megállapítás, hogy mivel a kötet „alapkönyvi” jellegéből, műfajából és státuszából adódóan erőteljes kánonképző/kanonizáló potenciállal rendelkezik, ezért a szerzők talán egy lehetetnyivel lehetnének tapintatosabbak a „politics” tárgykörével (illetve annak kutatásával), illetve érzékenyebbek a kevésbé ismert és bevett, nem mainstream közpolitika-tudományi irányzatokkal szemben.

A kötet többedszeri átolvasása után is úgy tűnik, hogy a kutatópáros nem tudta teljes mértékben elkerülni azt a csapdát, amely a tárgyterület lehatárolásának egyik mozzanatában leleselkedik a diszciplína képviselőire. Nevezetesen a „policy” olyan jellegű meghatározását, amely a „politológiai háromszög” másik két „csúcásától” való elkülönítés során normatív szempontokat csempész be az összevetésbe, és voltaképp értékhierarchiát állít fel, relevanciaalapú kü-

lönbséget tételez az adott jelenségkörök, elsősorban „politics” és „policy” viszonyában. Persze teljesen nyilvánvaló, és a kötetben a hivatkozások szintjén is transzparenszé tett vonás, hogy a szerzők a *public policy*nek a „politika tartalmi oldalaként” való definiálásakor egy befolyásos szaktudományi (ön)értelmezési tradícióhoz kapcsolódnak (pl. Bayer, 1999). Engem ezzel együtt is elgondolkodtatott, hogy vajon milyen elképzeléseket alakít(hat) ki vagy erősíthet meg egy alapképzésben résztvevő hallgató fejében a közélet *politics* dimenziójával, illetve annak bizonyos vonulataival kapcsolatban a „valójában tartalom nélküli, sőt a valós tartalmakat elfedni kívánó kommunikáció” megfogalmazás (18. o.), vagy a széles körben bevett pejoratív interpretációkra utaló, ám végső soron azokat megismétlő és ezáltal jóváhagyó „süket duma” kifejezés (uo.).<sup>11</sup> Természetesen lehetséges és legitim a politikum, a politikai jelenségvilág szubsztantív jellegű megragadása, „lényeges” és „kevésbé lényeges” összetevőkre való felosztása, én – meglehet egyéni ízlésemből és habitusomból adódóan – egy kicsit mégis finomítottam, árnyaltam volna ezt a szembeállítást.

A fentiekben tett megállapítás másik része a kötet által nyújtott elméleti látképre vonatkozott. Ez ugyanis tudatosan és vállaltan szelektív jellegű. A szerzőpáros egyrészt kizárólag a modellalkotó elméletekre koncentrált, másrészt ezek közül érdemben tulajdonképpen csak az intézményi racionális választások elméletével, illetve a támogató koalíciók elméletével foglalkozik (34–35. o.). A szöveg koncepcionális döntésen alapul, kellőképpen megindokolt, valamint a gondolatmenet és a kifejtésmód szerves részét képező sajátosságáról van tehát szó. Egy széles olvasói körhöz eljutó alapozó munka esetében én azonban mégis el tudnám képzelni, hogy a teoretikus reprezentativitás célkitűzése nagyobb hangsúlyt kapjon, és az ismert és befolyásos „mainstream” irányok mellett pusztá kitekintésként, csupán az említések szintjén megjelenjenek példának okáért a közpolitikai narratívákkal, kultúrákkal és diskurzusokkal kapcsolatos elméletek (ld. ezekről Szabó, 2012) is. Ez, úgy vélem, egyáltalán nem válna disszonánssá, sőt voltaképp még illeszkedne is a könyv ismeretelméleti problémákra is reflektáló, posztpozitivistá alapállásához.

Az utolsó, meglehetősen sommás megállapításom az, hogy a kötet leíró jellegű kijelentéseket is megfogalmaz, és eközben végső soron – szándékosan vagy akaratlanul – értékelő jellegű, kritikai képet nyújt a közpolitika-csinálás hazai viszonyairól, folyamatairól és struktúráiról. Ez a vonás persze inkább csupán a fő mondanivaló háttérében, bizonyos példákban, összevetésekben, szemléleti és hangulati jegyekben jelenik meg.<sup>12</sup> Azt nyilvánvaló túlzás lenne kijelenteni, hogy a magukat valahol az erőteljes szkepszis és a szükséges realizmus mezsgyéjén pozicionáló szerzők a közpolitika bemutatása szempontjából az „állatorvosi ló” szerepét osztották Magyarországra. Azt viszont talán nem, hogy egyáltalán nem igyekeztek tompítani az élet annak az olvasóban – számos kitétel nyomán – kialakuló összbenyomásnak, miszerint idehaza

többnyire „nem megfelelően működnek”, sőt, „nem igazán működnek”, „nem igazán mennek jól” „a dolgok”

Azzal fejezném be, amivel elkezdtem. Gajduschek György és Hajnal György könyve fontos, koncepciózus, színvonalas munka. A szerzők többirányú felkészültsége, komoly oktatói és kutatói múltja, valamint a közpolitika-alkotás tényleges viszonyaival, „a boszorkánykonyhák” titkaival kapcsolatos háttértudása komoly erőforrást jelent, értékes fedezetet biztosít a szöveg számára. A mű a közpolitika kérdéskörének tanulmányozása szempontjából komoly segítséget nyújt, és így bátran ajánlható mind a kezdők, azaz a diákok, mind a haladók, azaz a gyakorlati szakemberek és az oktatók figyelmébe.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Ez a kijelentés elsöre talán méltánytalannak, sőt akár valótlannak is tűnhet, így nem árt némi magyarázatot, illetve pontosító célzatú kiegészítést fűzni a leírtakhoz. Természetesen nem azt állítom, hogy közpolitikai tárgykörben az eddigiekben nem születtek magyar nyelvű propeudeutikus munkák (pl. Gulyás–Jenei, 1999; Pesti, 2001). Állításom ezzel szemben (illetve ehhez képest) úgy szól, ilyen jellegű és megközelítésű, ennyire átfogó, mind a tankönyvi, mind a kézikönyvi kívánalmaknak való megfelelésre egyaránt törekvő, mind a graduális képzésben részt vevő hallgatók, mind pedig a gyakorlati elemzésre készülő szakemberek számára haszonnal forgatható munka nem látott még napvilágot.
- <sup>2</sup> Ez a felfogás, amely végső soron a tudományos közösség majdani, illetve potenciális tagjaiként (vagy, ellenkező esetben rossz helyre tévedt jövevényként) tekint a hallgatókra, nyilvánvalóan egészen más eredményekre képes, illetve egészen más nehézségekkel néz szembe a graduális (különösen a BA-szintű) képzésben, mint a doktori iskolákban
- <sup>3</sup> Maguk a recenzió tárgyát képező mű szerzői is publikáltak már korábban olyan monográfiákat, amelyekre minden valószínűség szerint sikerrel lehetne ráépíteni az elméleti alappal már felvértezett hallgatóknak szóló, specifikusabb jellegű felsőoktatási tárgyakat (pl. Hajnal, 2008; Gajduschek, 2008).
- <sup>4</sup> Mint az bizonyára ismeretes, Prokrusztész a görög mitológia egyik alakja, Poszeidón fia, aki (a róla szóló történet szerint) az Athénből Elefszínába vezető úton „tevékenykedett” rablóként. Elhíresült módszerének az volt a lényege, hogy (látszólag) szállást kínált az utazóknak, de valójában csapdába csalta azokat, majd az ágyában fekvő, gúzsba kötött áldozatait oly módon kínozta, hogy aki magassága miatt lelógott arról, abból levágott, aki viszont nem érte végig a fekvőbútort, azt csörlők és csigák segítségével nyújtani kezdte. A mítosz szimbolikája – a felfestett kép brutalitásával együtt is – többretegű értelmezést és alkalmazást tett, illetve tesz lehetővé. Ezek közül csupán az egyik, ugyanakkor talán az egyik legbevettebb verzió az oktatási helyzetek bizonyos sajátosságainak, nehézségeinek megvilágítását célzó analógia. Ebben az analógiában Prokrusztész a tananyag-fejlesztő, illetve az oktató megfelelője; az ágykeret jelképezi az érvényesíteni kívánt oktatási standardot, az elérni szándékozott ismeretszintet; a

- „magas” áldozat az átlagosnál felkészültebb, az „alacsony” fogoly pedig az átlagosnál kevesebb háttértudással rendelkező diákokat szimbolizálja.
- <sup>5</sup> Ezt a felfogást voltaképp maguk a szerzők is vállalják, és explicitté teszik a szöveg több pontján. Jó példa a 309. oldalon található szemelvény, amelyben a költség–haszon–elemzésről szólva leszögezik, hogy a későbbiekben következő „kifejtés során” „bizonyos, a területen képzett olvasók számára esetleg megkérdőjelezhető leegyszerűsítésekkel” éltek, „amelyek azonban, a közgazdaságtanban kevésbé jártas olvasó számára érthetőbbé tehetik a leírást.”
- <sup>6</sup> Mindezt természetesen úgy, hogy – egy alapvetően amerikai gyökerű tudományágról lévén szó – a felhasznált fogalmak, a bemutatott elméletek, és az alkalmazott módszerek zöme a tengeren túli tudományos diskurzusban keletkezett – azaz végső soron már a gondolatmenet tartalmi kereteinek felvázolása is szükségszerűen, és szükségszerűen nagymértékben magában foglalta az adaptáció mozzanatát. Ez azonban – a hazai társadalomtudomány sajátos helyzetéből adódóan – sem a közpolitika-tudományi tankönyvek (pl. Gulyás–Jenei, 1999), sem a tágabb politikatudományon belül keletkezett tankönyvek (pl. Bihari–Pokol, 1992) szempontjából nem tekinthető sem újdonságnak, sem megkülönböztető jegynek.
- <sup>7</sup> Csupán egy, és csupán partikuláris érvényességű példa az általam azonosítani vélt zsáner alapvető jellegzetességeivel kapcsolatos pozitív viszony explicitté tételére. A könyv 322. oldalán található szemelvényben a szerzők előrebocsájtják hogy „a számokban való gondolkodást a továbbiakban is vizuális, geometriai megjelenítéssel” helyettesítik, „remélve, hogy a mondani-való azáltal szemléletesebb és könnyebben követhető lesz”.
- <sup>8</sup> Gajdusчек és Hajnal könyvében nem a leíró jellegű ismeretközlés (vö. Pesti, 2008) vagy az egyszerre történeti/longitudinális- és összehasonlító/horizontális nemzetközi látképpé összeállító tárgyi tudáselemek felhalmozása (vö. Gulyás – Jenei, 2002) dominál, ahogy a szöveg egészéhez viszonyított arányait tekintve a („háttér-”)elméletek bemutatása is jóval kevésbé hangsúlyos (vö. Gulyás–Jenei, 1999), mint más munkákban. Az ismereteket nem ágazati-szakpolitikai bontásban (Pesti, 2001), nem is bizonyos meghatározott szempontok (pl. kormányzat/adminisztratív struktúra, nyomásgyakorló szervezetek stb.) vizsgálatára felfűzött kvázi-országtanulmányok szerkezeti keretében elrendezve (vö. Gulyás – Jenei, 2002) kapja meg az olvasó.
- <sup>9</sup> Ezt hangsúlyozottan nem jogias, nem dogmatikus-doktriner, nem idealista, és nem elfogult beállítódásként, hanem inkább sajátosan realista és szkeptikus, a körülményeket mérlegelő, a helyzetek komplexitásával, az esetlegességekkel számot vető, dönteni mégis tudó attitűdként körvonalazzák.
- <sup>10</sup> A könyv ismeretköreinek célzatával kapcsolatos, a felépítésben is tükröződő didaktikai koncepciót a szerzők már a kötet Előszavában világossá teszik.
- <sup>11</sup> Nem is beszélve az adott területek kutatói, mondjuk a pártverseny, a mobilizáció, a politikai kampány vizsgálatára szakosodott politológusok által végzett munka fontosságával, értékével kapcsolatos esetleges vélekedésekről.
- <sup>12</sup> Az absztraktabb-általánosabb tételeket mindig szemléletes, konkrét, jól megragadható példákkal illusztráló kötetben ugyanis a példák jelentős része a hazai kontextusból származik, ahogy a munka első felében a közpolitikai ciklus egyes szakaszainak leírása is a „magyar valósággal”

## ABSTRACTS

Várnagy, Réka–Ilonszki, Gabriella

### GLASS CEILINGS. PARTIES ON THE TOP AND BELOW

The article diagnoses a low level of female political presence in Hungary both in national and local politics. This requires an explanation, particularly in face of comparative figures in other East-Central European countries and also due to the cemented nature of the situation. In harmony with more recent approaches of gender academic research the article seeks to identify the critical actor in this respect. It argues that it is the parties' candidate selection strategies and their repulsive behaviour with respect to attempts to increase female political participation that are largely responsible for gender glass ceilings. These are not visible obstacles but are present nationally and locally and in the gender hierarchy in each context.

**Keywords:** Equal opportunities, critical actor, parties, candidate selection, parliamentary representation, local politics

Gajduschek, György

### ON THE LEGAL NATURE OF HUNGARIAN PUBLIC ADMINISTRATION AND OF THE DISCIPLINE OF PUBLIC ADMINISTRATION

Legal approach towards and within public administration is prevalent in Continental European countries; especially so in the Germanic administrative systems, like that of Hungary. Based on statistical and documentary analysis, the paper demonstrates the presence of the 'Legal' in various segments of administration: proportion of lawyers in senior civil service (57%); legal regulation on professional requirement (71% of civil service positions may be filled in by lawyers); academic approach to public administration (cca. 60% of papers in the leading PA journal are dominantly based on Law as a discipline); civil service training (72% of the training material being of a dominantly legal character). According to survey data civil servants devote two thirds of their working time to activities of a predominantly law-related character (such as drafting or executing laws). The final section of the paper discusses policy and implementation failures of the government that presumably stem from the legalistic nature of the administration.

**Keywords:** Government, governance, public administration, law, legalistic

Boda, Zsolt

HOMO POLITICUS, OR AN OUTLINE OF A THEORY OF POLITICAL ACTION  
AND MOTIVATION

The paper intends to draft an anthropology for political studies. It is striking that while political science relies extensively on the behavioural models of economics (this is the model of the rational, self-interested actor), sociology (the model of norm-abidance and conformity), or even psychology (an actor motivated by her emotions, neurosis, etc.), it has not developed an anthropology for its own purposes. Does this mean that political action has no proper motivational basis as such? The paper argues that this is not the case. In fact, there is a model implicitly present in political science. This is the actor following the common good, along the lines of collective rationality. The paper aims at making the first steps towards elaborating the theoretical and empirical foundations for such a model.

**Keywords:** Political behaviour, anthropology, collective action, motivation

Szűcs, Zoltán Gábor–Szabó, Gabriella

POLITICS IN THE EUROPEAN SPACE. THEORETICAL FRAMEWORK FOR  
RESEARCHING EUROPEAN POLITICAL SPACE

In the past couple of years, European politicians and citizens had to become more and more conscious of the fact that domestic policy issues suddenly turned out to be the common concerns of politicians, intellectuals, celebrities, street protesters and online activists all over Europe which has been discussed as precondition for a vivid European political community. The aim of the paper is to sketch a theoretical and conceptual ground for future evidence-based empirical studies which might provide analytical and explanatory schemes for comprehending Europe (including the EU regime) as an agency-centred political space which is continuously being configured and reconfigured via publicly available communications on controversial issues. Our point of departure is the social constructivist turn in European studies, namely, seeing institutions/structures as a result of the actors' eminently communicative activities. The article also proposes to redefine the role of the European public sphere in studying the behaviour of political actors in making a European political space. Finally we present a tentative list of potential research directions to test comparatively the current European political space models via the European political debates.

**Keywords:** Europe, politics, political space, public sphere, constructivism



Fricz, Tamás

GOVERNMENTAL SYSTEMS IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE.  
A COMPARATIVE ANALYSIS

The paper seeks an answer to the question of what kinds of governmental systems have emerged in the new Central and East European democracies as shown by the experience of the past twenty years, and how far these systems have promoted the consolidation of the democratic set of institutions and their operation. In addition to describing and comparing the different countries and sub-regions it is also presented along which background considerations they have chosen the presidential, the semi-presidential or the parliamentary system or a certain combination of these alternatives. Though the analysis of governmental systems requires the traditional institutional approach, the present study moves amidst a broader network. On the one hand, the so-called actor approach is applied which intends to find an answer to why and by what motivations the decisive political actors of the change of system and the process of democratisation have decided for the introduction of a particular governmental system. On the other hand, we study with the help of the neo-institutionalist method of investigation what historical, cultural, political and institutional traditions and customs were behind the choice of institutions by the actors, which also offers an explanation for the survival of certain institutional continuities and continued presence even after the change of the system.

**Keywords:** Governmental systems, Central and Eastern Europe, theory of actors, neo-institutionalism, historical continuity, democracy, consolidation

Dessewffy, Tibor–Nagy, Zsófia

## AS IT COMES – TOWARDS A MODERATE REALISM

The authors' study examines a potential application of the realist approach – a formidable factor in foreign policy as well as in homeland security – that could be used to explain a wider range of social relations. After an introduction of the modernist discourse, the polemic counterpart of the realist interpretational frame, through a presentation of its key junctures – economic development, political institutions, and cultural value shifts – the authors outline the major cornerstones of the realist approach: anthropological pessimism, theories concerning the drive for power, and the applicability of these to social relations. The presentation of two popular realist books published in 2011, *Why Nations Fail*, and *The Dictator's Handbook* serves, among other things, as an illustration of the above-mentioned junctures. Finally, the authors attempt to put forward the basis for a possible moderate realist approach and argue its applicability.

**Keywords:** Realism, discourse on modernisation, institutions, authority, rational choice