

WOLFGANG MERKEL

## Elmélyíteni és kiszélesíteni? Az európai integráció korlátai

### BEVEZETÉS

Az európai integráció mindenekelőtt a politikai elitek műve. Az időleges megtorpanások ellenére elsősorban azért fejlődött idáig, mert a tagállamok kormányai szabták meg az irányát, és a Bizottság, valamint az Európa Tanács támogatták döntéseikkel. E szervezetek politikai elhatározásait az egyes államok és nemzetközi szerveződések az Európai Közösség szintjén sohasem tudták oly mértékben ellenőrizni, amilyen mértékben az egyes demokratikus tagállamok mércéje szerint elvárható lett volna. Az Európai Közösség törvényhozására sem az Európa Parlament, sem a tagországok parlamentjei nem voltak befolyással – a dán Folketing és bizonyos mértékig a brit parlament kivételével. Az államokat felépítő közigazgatási egységek, mint a német Länder, a belga körzetek és a spanyol Comunidades Autónomas, kizárattak a döntéshozói folyamatokból, melyeket az államon belül élvezett alkotmányos előjogaik ellenére képtelenek voltak ellenőrzésük alá vonni. A dánoktól és az írektől eltekintve a lakosságot meg sem kérdezték, mi a véleménye, amikor alapjaiban módosították a Római Egyezményt (1986: SEA; 1992: Maastricht). E belső viszonyaikat tekintve demokratikusan legitimált tagállamok és szervezetek tehát csak korlátozott mértékben tudnak bekapcsolódni az összeurópai törvényhozásba, ami furcsa mód egészen a legutóbbi időkig kedvezően hatott az európai integráció folyamatára. Miután azonban a maastrichti egyezménnyel a közösség tagjainak száma 12-ről 15-re emelkedett (Ausztria, Finnország és Svédország belépésével), és felmerült a kelet-európai államok (Lengyelország, a Cseh Köztársaság, a Szlovák Köztársaság) csatlakozása is, az euró-

pai integráció jövőbeni lehetőségei gyökeresen megváltoztak. Az Európai Közösség „elmélyítése” és „kiszélesítése”, a tagországok számának bővülése (15-re; 20-ra, netalán 25-re) megingatja az EU intézményi struktúráját, melyet annak idején, 1957-ben egy gazdaságilag, politikailag és kulturálisan homogén tagság számára hoztak létre. Az Európai Közösség elmélyítésével az államközi, állami és államon belüli szerveződések arra kényszerültek, hogy sikra szálljanak az európai döntéshozói folyamatban való részvételük bővítése érdekében. Az Európa Ház működésében jelentkező sokat emlegetett „demokratikus deficit” kiegyenlítése normatív követelményből a további integráció gyakorlati előfeltételévé lépett elő, mihelyt a visegrádi államok teljes jogú tagságot követeltek az európai közösségben.<sup>1</sup>

Hogy milyen befolyást gyakorol az Európai Közösség elmélyítése és kiszélesítése az egységesülés folyamatának ütemére, irányára és lehetőségeire? A regionális integrációról alkotott különféle elméletek erre meglehetősen egyértelmű választ adnak. A federalisták – helyesebben konstitucionalisták – azt állítják, hogy az európai integráció elképzelhetetlen a nemzetközi döntéshozó folyamat alkotmányos legitimizálása nélkül. Az európai egységet csak akkor tehetjük végérvényessé és működőképessé, ha lefektetjük az Európa Ház közös, nemzetek feletti alkotmányát (Spinelli 1957; Friedrich 1969). A funkcionalisták és neofunkcionalisták az ellenkező oldalról közelítik meg a kérdést. Szerintük az integrációnak először az egyes gazdasági ágazatokban technikai és nem politikai szinten kell megindulnia. Miután a gazdaság egyes ágazatai már nemzetközivé szerveződtek, a független szektorok kényszerítve érzik majd magukat, hogy az előbbieknél nyomdokaiba lépjenek. Egyedül így tudják ugyanis leküzdeni az eltérő szintű integrációból fakadó ellentmondásokat, és megőrizni a már létrejött egységet (Mitrany 1943; 1965; Haas 1958; Nye 1971; Schmitter 1971). A neorealisták elutasítják ezt a funkcionista megközelítést. Azt állítják, hogy az európai integráció menetét döntően az egyes országok kormányai irányítják. S jóllehet a közös boldogulás érdekében a tagállamok vezetői feltehetően egyetértenek a gazdasági integráció szükségességét illetően, e folyamat sohasem fog túlnőni a „magas politika” régióin (Hoffmann 1966; 1989; 1993).

Az egymást kölcsönösen kizáró föderalista, (neo)funkcionista és realista elméletek képtelenek magyarázatot adni az európai integráció megtorpanásaira és nekilödulásaira, mint ahogy nem tudják felvázolni az európai egység jövőjét sem. E teóriák mindenekelőtt elhanyagolják azt a szerepet, melyet a demokratikus tényező játszik az integráció folyamatában. Az én feltevésem szerint a demokrácia hiánya egészen 1990-ig nagymértékben elősegítette Európa egységesülését. Miután azonban létrejött a maastrichti egyezmény és beindult a pozitív gazdasági és politikai integráció, 1995-ben harmadszor is kibővítették az Európai Közösség tagságát, majd tervbe vették a kelet-európai országok felvételét, a demokrácia hiánya a további egységesülés akadályává vált. Ezért úgy vélem, hogy az Európai Unió elmélyülé-

sével a Közösségen belüli demokráciát is helyre kell állítani. Az Európai Unió működéséhez elengedhetetlen demokratizálódás azonban csökkenteni fogja a döntéshozó folyamat hatékonyságát. Felmerül a demokrácia vagy hatékonyság dilemmája, mely minden egyes új állam csatlakozásával élesebb fénybe kerül.

Érveimet négy lépcsőben vázolom fel. *Először* kifejtem, hogy milyen típusú legitimitációra van szüksége az Európai Uniónak mint „részben kialakult politikai rendszernek” ahhoz, hogy fennmaradjon. *Másodszor* számba veszem, hogy milyen demokratikus hiányosságok fedezhetők fel az Európai Közösség működésében, és e hiányosságok milyen következménnyel járhatnak az európai integráció elmélyítésére nézve. *Harmadszor* megpróbálom választ adni arra a kérdésre, hogy csakugyan létezik-e ellentmondás a legitimitás utilitárius és demokratikus összetevője között. *Negyedszer* rámutatok arra, hogy a kelet-európai országok csatlakozása milyen gondokat vet majd fel az Európai Unió hatékonysága és legitimitása szempontjából. Végül felteszem a kérdést, vajon elképzelhető-e az európai egység olyan intézményes kerete, mely az „egyre szorosabb egység” megteremtése érdekében feloldja az utilitárius vagy demokratikus legitimitás dilemmáját.

## I. LEGITIMITÁS: AZ EURÓPAI EGYSÉG FOGALMA ÉS JELENTÉSE

Az Európai Unió nem tekinthető sem államnak, sem nemzetközi szervezetnek. Az Európai Unió több, mint a térség országainak összefogása, ám még nem jutott el odáig, hogy tökéletes, nemzetek fölött álló hatalmi berendezkedést hozzon létre. Az Európai Közösség nem más, mint egy „részben kialakult politikai rendszer” (Wallace 1989:205) avagy H. P. Ipsen német jogtudós szavaival egy „sui generis” hibrid képződmény (Ipsen 1972). E meghatározások, bár hűen kifejezik az európai integráció jelenlegi állapotát, főltöttebb pontatlanok. Annyi azonban egyértelmű, hogy az Unió döntéshozó folyamata az államközi és nemzetek feletti politika elemeit egyaránt magába foglalja; szervezete a nemzetközi rendszer és a hagyományos állam között valahol félúton található. E két szélső állapot közötti távolságot áthidalandó Philippe Schmitter olyan köztes uralmi formákat vázolt fel, melyeket „kondominiumnak”, „konföderációnak” és „uralmi társulásnak” nevezett (Schmitter 1993:58; 1991:19.). Az egyes alakzatok aszerint különböztethetők meg, hogy miképpen ötvözik a funkcionális és területi képviselőlet elemeit, illetve intézményeit az államok feletti, az állami és az államon belüli szinten.

Ha az Európai Közösség jelenlegi szervezetét hagyományos fogalmakkal próbáljuk megragadni, azzal a kérdéssel találjuk szemben magunkat, hogy milyen jellegű és mértékű legitimitásra van szüksége ennek a „sui generis képződménynek” a fennmaradáshoz, a szorosabb politikai egység megteremtéséhez. Ha az Európai Közösség

nem lenne több egy nemzetközi szervezetnél, a legitimitás kérdésére meglehetősen könnyen válaszolhatnánk. A döntéshozás államközi szinten, két- és többoldalú egyezmények formájában zajlana, s a legitimitáshoz csupán arra lenne szükség, hogy a létrejött megállapodásokat ratifikálják a tagországok parlamentjei. S jöhet az Európai Unió is különféle egyezményeken alapul, egyes jogtudósok, köztük Joseph Weiler, fölöttébb meggyőzően azt állítják, hogy a nemzetközi szerződések „alkotmányossá” tételnek a jog világában. Mi több, a megállapodások ratifikálásával az államközi (Európa Tanács, Miniszterek Tanácsa) és nemzetek feletti szervezetek (Európa Bizottság, Európa Bíróság, Európa Parlament) felhatalmazást kapnak arra, hogy az alapító szerződésekben foglalt célok megvalósítása érdekében részt vegyenek a „másodlagos európai jog” létrehozásában (Ipsen 1972; Zweckverbandstheorie). A másodlagos törvényeket a tagországok parlamentjeinek már nem kell ratifikálniuk. Felmerül a kérdés, hogy itt és most, a 20. század végén milyen jellegű és mértékű legitimitásra van szüksége az Európai Uniónak, amely a nemzeti és nemzetek feletti forrásokból táplálkozó kettős legitimitás eszméjén alapul (Lepsius 1991:26). A legitimitás kérdésének vizsgálatához olyan kellőképpen elvont és tág fogalmat kell találnunk, mely nemcsak az egyes tagállamokra alkalmazható, hanem olyan összetettebb politikai alakzatokra is, mint az Európai Közösség. Ezt a fogalmat a politikai rendszer elméletéből (*political system theory*) kölcsönözhetjük.

Easton (1965) és Almond/Powell (1966; 1988) szerint a politikai rendszerek csak akkor képesek fennmaradni, ha számíthatnak az aktív és passzív tömegtámogatás bizonyos mértékű inputjára. E támogatást élvezve a politikai rendszerek döntéssé kovácsolják környezetük igényeit és gondoskodnak e döntések végrehajtásáról is. A politikai rendszeren belül az input outputtá alakítása elsődlegesen négyféle dinamikus funkció (*process function*) révén megy végbe: a területi és funkcionális érdekek kifejezése és rendszerezése (*aggregation*), döntés, döntésvégrehajtás és törvénykezés. Ezeket a dinamikus funkciókat három rendszer-funkció fogja össze: szocializáció, elit-kiválogatás és kommunikáció. A felsoroltak működése döntő befolyással van a politikai rendszer hatékonyságára, átláthatóságára és legitimitására.

A dinamikus funkciók a javak és az értékek hatalmi elosztásában megnyilvánuló meghatározott *output*ot eredményeznek. A hatalmi döntések (törvények, rendeletek és szabályok), lényegüket tekintve bármennyire is különbözőek, három főbb politikai funkció szerint csoportosíthatók: elvonás, szabályozás és elosztás (Almond/Powell 1988:22). Az *input* és az *output* mozgása elválaszthatatlan a visszacsatolás mechanizmusától. Amikor a lakosság bizonyos rétegei elégedetlenek a tényleges következményekkel – ezek feltehetően a politikai rendszer működésének bizonyos diszfunkcióiból fakadnak –, a rendszert tápláló *input*, más szóval az aktív támogatás és a passzív lojalitás csökken.

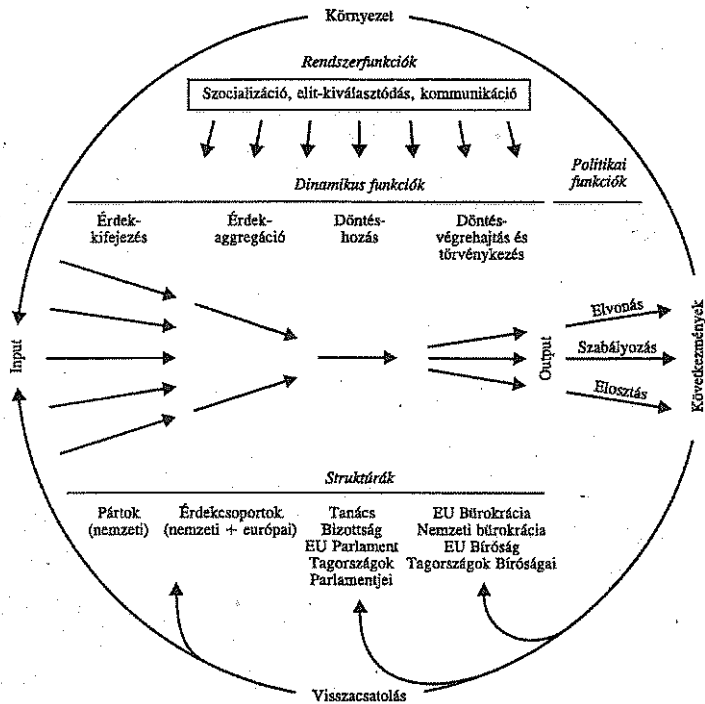
Minél előbbre tart az egységesülés folyamata, minél inkább elmondható, hogy az ágazati igazgatási rendszerek hálózata politikai szövetséggé kovácsolódott, annál nagyobb szüksége van az Európai Uniónak a támogatásra (más szóval a legitimációra). Egyfelől a tagállamok politikai berendezkedése, másfelől az Európai Unió vezető szerveinek szempontjából kétféle legitimációt különböztethetünk meg: „formális” (jogi) és „társadalmi” legitimációt (Weiler 1989:78).

Nem férhet kétség ahhoz, hogy az Európai Közösség mint államközi szervezet a formális legitimációra épül. A római egyezményeket, a SEA-t és a maastrichti szerződést ratifikálták a tagországok parlamentjei. Az uralkodó jogfelfogás szerint a szerződések ratifikálásával az Európai Közösség szervezeti felhatalmazást kaptak arra, hogy az alapító egyezményekben foglalt célokat megvalósítandó „másodlagos törvényeket” alkossanak (Ipsen 1972). Az Unió demokratikus hiányosságainak vizsgálatakor még visszatérünk ehhez a meglehetősen problematikus nézethez. A demokrácia ugyanis az Európa Házban főként éppen amiatt szenved csorbát, mert az egyre-másra szaporodó „másodlagos törvények” kicsúsznak a parlamentek ellenőrzése alól.

A *társadalmi*, más szóval *empirikus* legitimitás arra összpontosít, hogy milyen tényleges támogatást élveznek a politikai rendszerek, illetve az egyes intézmények. Easton szerint (1965) az empirikus legitimitáson belül is elkülönül egymástól egy diffúz és egy specifikus dimenzió.<sup>2</sup> A legitimitás specifikus összetevője az outputtal, azaz a rendszer hatékonyságával áll szoros összefüggésben, más szóval azt tükrözi, hogy az adott politikai berendezkedés milyen életszínvonalat tud biztosítani. A diffúz összetevő a politikai rendszer egészéhez és annak intézményeihez kapcsolódik. A 20. század végén a Föld nyugati felén csak az a politikai berendezkedés tekinthető legitimnek, amelyben a döntéshozókat demokratikusan választják, és tevékenységük fölött a lakosság vagy annak felhatalmazott-képviselői szervei állandó ellenőrzést gyakorolnak. Ennélfogva bármely politikai rendszer s így az Európai Unió támogatottságának is a demokrácia és a hatékonyság a két legfőbb pillére.

A demokratikus országokban a hatékonyság és a demokrácia meglehetősen különböző államformákban intézményesült. Találkozhatunk többségi és konszenzuális kormányzással (Lijphart 1984), prezidenciális, szemprezidenciális és parlamenti rendszerekkel. Valamennyi más és más megoldást honosított meg a hatalommegosztás intézményesítésére, a döntéshozás és a döntéshozás ellenőrzésének alkotmányos megvalósítására. Bármennyire különfélék legyenek is azonban a liberális-demokrata politikai berendezkedések, valamennyiükben közös az, hogy a hatalomgyakorlást csak az időszakosan megtartott, állampolgári jogegyenlőségen alapuló általános, szabad és legáltalább részben közvetlen választások legitímálhatják. A hatalomgyakorlás, melyet legitím politikai szervek tartanak az ellenőrzésük alatt, időben korlátozott. A döntéshozásban demokratikusan kialakított játékszabályok érvényesülnek. E feltételek ismeretében megpróbálom

1. ábra  
Az európai politikai rendszer



Forrás: Almond/Powell 1988:8. Az Európai Közösségre alkalmazta: W. M.

felvázolni, hogy az Európai Közösség összefüggő hálózatában a legfőbb dinamikus, rendszer- és döntésfunkciók mennyiben felelnek meg annak a demokratikus eszmének, melyet Lincoln így fogalmazott meg: „a népnek a nép által és a népert tevékenykedő kormányzása”.

## II. A DEMOKRATIKUS DEFICIT

### Érdekkifejezés és rendszerezés

A nyugati demokráciákban az érdekkifejezést elsősorban a pártok (területi) és az érdekcsoportok (funkcionális) valósítják meg. A hatalomgyakorlók és a kormányzottak közti viszonyt mindenekelőtt a pártok és az érdekcsoportok strukturálják. A pártok és az érdekcsoportok alkotják a nélkülözhetetlen közvetítő kapcsot a társadalom és az olyan politikai intézmények között, mint a parlament, a kormány és a közigazgatás. Az Európai Unión belül az érdekkifejezés és rendszerezés (*aggregation*) túlnyomórészt országos keretekben történik.

Egyedül az üzleti érdekek szerveződnek nemzetközi szinten. Még a szakszervezetek is csupán most kezdenek nemzetközi intézményeket létrehozni. A Közösségben nyoma sincs a valódi európai pártoknak. Az Unió ügyeivel kapcsolatos lakossági tájékoztatás a tagországok tömegkommunikációs csatornáin történik. A szórványos és alaposan megrostált információk áramlását csaknem kizárólag az Európa Tanács és a tagállamok tájékoztatási politikája szabja meg. Ez a körülmény rendkívül megnehezíti az „európai polgárok” számára, hogy az Unióval összefüggésben nemzeti elfogultságoktól mentes hírekhez jussanak (Neunreither 1976:252; 1994:300). Nem csodálkozhatunk hát, hogy a tagországok lakosságának mindössze 12–33 százaléka azonosult kellő elkötelezettséggel az egyesült Európa eszméjével (Reif 1992:46).

Állításomat az európai választások eredményei is alátámasztják. A szavazásokon való részvétel 1989-ben 62,8 százalékos volt, csaknem 20 százalékkal alacsonyabb a térség országos választásainak átlagánál. Amióta bevezették az Európa Parlament tagjainak közvetlen választását, a szavazásokon való részvétel folyamatosan csökken<sup>3</sup> (Flicking-Studlar 1992:5). S jöllehet a polgárok közéleti aktivitása rendkívül különböző tényezők összehatásainak eredményeként alakul ki, az európai választásokra jellemző alacsony és egyre csökkenő részvétel a lakosság fokozódó közönyéről tanúskodik, jelezve, hogy e téren is csorbát szenved a demokrácia. Ehhez járul még, hogy az európai választásokon a szavazók túlnyomórészt mind a mai napig az országuk belpolitikájával kapcsolatos tiltakozásuknak vagy helyeslésüknek adnak kifejezést. E tények ismeretében elmondhatjuk, hogy a demokratikus legitimitáció jóval gyengébb, mint a „konstitucionalisták” és az Európa Parlament szavai nyomán hihetnénk.

Az Európai Közösségben a köztes legitimitás funkcionális szintje is teljesen csökevényes. A fő társadalmi és politikai kérdéseket – béralku, adóügyi, társadalmi és makrogazdasági döntések – országos szinten oldják meg, ellenben a pártok, az érdekcsoportok és a tömegkommunikációs médiumok nemzeti keretek közt tájékoztódnak. A közbenső struktúrák európaivá „tágítása” alighanem évtizedekbe telik, és a lojalítások súlyos összeütközéseikhez vezet majd az Európai Közösségen és a tagállamokon belül egyaránt (Lepsius 1991:29). Ha elfogadjuk, hogy az országos szinten alakuló és szerveződő pártok, illetve érdekcsoportok egy csapásra európaivá tehető néhány parlamenti reform segítségével, „alkotmányos csapdát” állítunk. Ebbe a csapdába először is az Európa Parlament fog beleesni, mely jogainak és hatásköreinek bővítése ellenére nem rendelkezik azokkal a közbenső struktúrákkal, melyek a parlamenti döntéshozás működéséhez és legitimitációjához nélkülözhetetlenek. A politika-részrehajló értelmezésének szülötte tehát a federalistáknak és az Európa Parlament tagjainak ama régóta hangoztatott állítása, miszerint a demokratikus legitimitás és a politikai felelősségre vonhatóság kérdése megoldható pusztán azzal a gesztussal, hogy kiszélesítjük az Európa Parlament hatáskörét.

### *Döntéshozás*

Három szervezet vesz részt az Európai Unió döntéshozásában: a Tanács, a Bizottság és az Európa Parlament.<sup>4</sup> Az Európai Közösség alapvető intézményi felépítése a római szerződés óta változatlan. A Tanács, a Bizottság, az Európa Parlament és a Bíróság felállítása a hatalommegosztás elvét tükrözi, amely a nyugat-európai liberális demokráciák zömében is uralkodóvá vált (Richter 1991:282). A tagországokkal ellentétben azonban az Európai Közösség szervezeteit a hatalom és a demokratikus legitimitás sajátos aszimmetriája jellemzi. A törvényhozó hatalmat például nem a Parlament, hanem a Tanács gyakorolja. A Tanács demokratikus legitimitása azon alapszik, hogy tagjai az egyes államok demokratikus választások révén tárcához jutott miniszterei közül kerülnek ki. A tagállamok szemszögéből tekintve a Tanács szilárd és közvetlen legitimitással rendelkezik. Az Európai Közösség szempontjából azonban a Tanács legitimitása gyenge és közvetett. Az a körülmény, hogy a Tanács legitimitása a tagországokban tartott választásokban gyökerezik, meglehetősen problematikussá teszi döntéseiben a többségi elv alkalmazását. Végül is senki sem hatalmazta fel a potenciális többséget arra, hogy a Tanácsban azon országok törvényes képviselőinek szavazata ellenére döntsön, amelyek a vesztesre álló kisebbséget alkotják. A legitim demokratikus képviselet elvei azt kívánják, hogy a Tanácsban, mely országos szinten megválasztott küldöttekből áll, az egyhangú döntés szabálya érvényesüljön. A demokrácia-elmélet szerint az 1966-ban kötött luxembourgi egyezség (ez vétójogot adott a Tanács valamennyi tagjának) legitímabbá tette az Európa Tanács működését, szemben a SEA-val, mely ismét bevezette a minősített többség követelményét (Scharpf 1992a:7/8).

Bár a SEA és a maastrichti szerződés némileg kibővítette az Európa Parlament vétójogát és a közös döntésekbe való beleszólási jogát, a szervezet alig rendelkezik néhánnyal azok közül a parlamenti jogosultságok közül, melyeket a tagországok demokratikusan választott törvényhozó gyűlései élveznek. Ennek ellenére a Parlament tekinthető az Európai Közösség egyetlen közvetlen demokratikus legitimitáson alapuló szervének annak következtében, hogy tagjait 1979 óta közvetlenül választják a tagországok polgárai. A Tanács, mely az Európai Közösséget létrehozó egyezmények szerint egyfajta végrehajtó szerv, stratégiai jelentőségű kormányzati jogosultságokkal rendelkezik. Elkészíti a törvényjavaslatokat, a költségvetés tervezetét, őrködik az egyezmények betartása felett (részint saját jogán, részint a Bírósághoz benyújtott keresetekkel), és ellenőrzi a Tanács döntéseinek végrehajtását (Ludlow 1991:96). A Bizottság 17 tagját a tagországok jelölik ki. A maastrichti szerződés ratifikálása óta a tagok mandátumához az Európa Parlament jóváhagyása szükséges.<sup>5</sup> Bár ez jelentős demokratikus előrelépésnek tekinthető, a Bizottság, melynek szerepe túlnyomórészt politikai jellegű, továbbra is egy nemzetközi szervezet hivatalnoki gépezetként tevékenykedik. Az „Európai



kormányzatban” betöltött tényleges feladatainak szemszögéből a Bizottság demokratikus legitimitása meglehetősen szűk alapokon nyugszik. A lehetőség, hogy döntéseit és működését felülvizsgálják, sőt esetenként megbírálják, egyelőre demokratikus „vagyálom” marad.

Bár a maastrichti szerződés kibővítette a Bizottság és az Európa Parlament hatáskörét, az Unió legfőbb hatalmi centruma továbbra is az Európa Tanács és a Miniszterek Tanácsa maradt. E hatalmi felállásnak köszönhetően az Uniót elsősorban államközi szervezetnek tekintő tudósok (Armingeon 1995) joggal hivatkoznak a demokratikus legitimitás zökkenőmentességére, mondván, hogy a Tanács döntései a tagállamok demokratikusan megalapozott legitimitásán nyugszanak. Az Európai Unió természetéről alkotott eme nem túl meggyőző feltételezés azonban korántsem oldja meg a legfőbb problémát, nevezetesen hogy a tagországok parlamentjei nem képesek hatékonyan ellenőrizni a Tanács és a Bizottság törvényhozó és végrehajtó tevékenységét. Az Uniónak átadott hatáskörök és az Európa Parlamentnek, valamint a tagállamok parlamentjeinek ellenőrzési joga között egyre mélyebb szakadék táng. A szakadék áthidalását a parlamenti ellenőrzés alól kibújó ügyrendi és ügyvezető bizottságok Európa-szakértőként fellépő tisztviselői végzik: „A játszma vesztesei pedig a parlamentek és a pártok; ők ugyanis olyan interakciós eszközöket és módszereket fejlesztettek ki, melyek csak a tagállamok bürokratáinak és (kormány)politikusainak működéséhez hasonlíthatók” (Wessels 1985, idézi Williams 1991:162).

A demokrácia-elmélet szemszögéből nézve az Európai Közösség intézményes rendje két ponton is komoly fogyatékoságot rejt magában. Az első fogyatékoság a demokratikus legitimitás és a politikai hatalom aszimmetriája. A második fogyatékoság a Közösség „kettős szuverenitásából” fakadó állandósult alkotmányos konfliktus (Lepsius 1991:26). Az európai szuverén államok közössége olyan, így vagy úgy, de nemzetek felettinek tekinthető szervezeteket hozott létre, melyek egyre inkább kinőnek a tagországok ellenőrzése alól. Bár az európai választások az „európai szavazópolgár” révén egy „nemzetek feletti főhatalmat” hoztak létre, ez a főhatalom nem ismeri fel valódi szerepét. Am még ha felismerné is, megfelelő törvényhozó hatalom hiányában az Európa Parlament képtelen lenne e szerepet eljátszani. S miközben a nemzetek feletti szuverenitás továbbra is fikció marad, szép lassan elkorhadnak a nemzeti szuverenitás tartópillérei.

### *Döntésvégrehajtás és törvénykezés*

Az Európai Unió döntéseinek végrehajtásában a Bizottság jóval kisebb szerepet játszik, mint a közvélemény általában véli. A Bizottság a Tanácstól kapta végrehajtó hatalmát mind általános, mind konkrét értelemben. A tagállamok ezért fenntartják a „jogot, hogy egyes konkrét esetekben maguk gyakorolják a közvetlen végrehajtó hatalmat”. Részint mert a tagállamok vonakodnak a végrehajtó hatalom lénye-

gesebb jogosultságait a Bizottságra ruházni, részint mert a Bizottság nem is rendelkezik megfelelő adminisztratív eszközökkel, az Európai Unió a „döntésvégrehajtás feladatát mindig is a tagországokra bízta, melyek így egyenként tartoznak felelősséggel a Bizottságnak. A Tanács és a tagállamok tehát szorosan együttműködnek a Bizottsággal az Európai Közösség döntéseinek végrehajtásában” (Ludlow 1991:106). A demokratikus legitimitás szempontjából itt elsősorban az jelent gondot, hogy nem eléggé átlátható és ellenőrizhető az adminisztratív intézkedéseket hozó szervezetek működése. További bonyodalmat okoz, hogy – legalábbis elméletben – az egyik hivatali gépezet (az európai) hivatott ellenőrizni a másikat (a tagállamét). Csakhogy a valóságban a Bizottság nem rendelkezik megfelelő eszközökkel ahhoz, hogy hatékonyan felügyelje döntéseinek végrehajtását a tagországokban. Azokban az esetekben, amikor a tagállam hivatali gépezete vonakodik végrehajtani az Európai Közösség döntéseit, vagy megszegi az európai törvények valamelyikét, a Bizottság a Bírósághoz fordulhat.

Szigorú értelemben véve az Európai Bíróság (European Court of Justice – ECJ) nem vesz részt a döntéshozó folyamatban. A Bíróság legfőbb feladata az, hogy „az (egyezmények) értelmezése és végrehajtása során őrködjék a törvények betartása felett” (EEC Egyezmény, 164. cikkely). E szűkre szabott szerep ellenére a luxembourgi szerződés 1966-ban történt megkötését követően tizenöt éven át a nagyszámú elvi döntésével (köztük az 1979-ben hozott, Cassis de Dijon néven híressé vált és a kölcsönös elismerés elvét meghonosító ítéletével) kitűnő Bíróság jelentette a legfőbb integráló erőt azokban a „nehéz” időkben, amikor az Európai Közösség mind politikai, mind intézményi szempontból holtpontra jutott.

Az eredeti szerződéseket a Bíróság többnek tekintette a szuverén államok közt létrejött egyszerű megállapodásoknál, és az egyezményekben foglalt kikötéseket az Európai Közösség alkotmányos rendjének alapjaként értelmezte. A Bíróság „csendes alkotmányos forradalma” (J. H. H. Weiler) a tagországok bíróságaival való együttműködés és az európai jog elsőbbségének biztosítása révén alkotmánytá emelte a római szerződést, leküzdve az 1970-es évek eurosclerosisát. A „közvetlen hatás” és az „európai normák elsőbbsége” elvének összetett alkalmazása az Európai Közösség rendelkezéseit automatikusan a tagországok jogrendszerének részévé tette, tekintve, hogy az európai jogszabályok megelőzik a tagországok törvényeit. A törvényhozó testületektől független, nagy hatalmú bíróság léte azonban a demokratikus elvek szempontjából meglehetősen kérdéses, és az erős parlamenti demokrácia hívei között – kivált Nagy Britanniában – már a maastrichti szerződés létrejötte előtt megütközést keltett (Boyce 1993:469). Alighanem a Bíróság elővigyázatosságának és önmérsékletének köszönhető, hogy az 1980-as évek végét követően az intézmény „alkotmányos” tevékenysége jelentősen csökkent.

Az 1990-es évek kezdete óta számos jel mutat arra, hogy az Európai Bíróság képtelen visszasüppedni abba a szürke névtelenségbe,

mely megteremtette számára egykor a „láthatatlan” alkotmányozás lehetőségét. *Először* is az Európai Bíróságnak és a tagországok bíróságainak, köztük is elsősorban az alkotmánybíróságoknak a kapcsolata várhatóan romlani fog. A Német Alkotmánybíróság „Maastricht-ítéletében” már most is egyértelmű korlátokat állít az európai törvényhozás terjeszkedő politikája elé. *Másodszor*: azok a jogesetek, amelyek a honi jogrendszerek másodlagosságának kérdéses megfogalmazású elvéből, valamint a maastrichti szerződés szociális fejezetéből fakadnak, az Európai Alkotmánybíróságot előreláthatóan vitatható és népszerűtlen döntésekre fogják készíteni. Egyre gyakrabban fordul majd elő, hogy a Bíróságnak az Unió, a tagállamok és az államok belüli közigazgatási egységek közt felmerült hatásköri vitákban kell ítéletet hoznia. Ez a helyzet az „örök vesztes”<sup>6</sup> szerepét oszthatja a Bíróságra: „Bárhogyan is határoz majd, mindenképp kivívja az egyik vagy a másik nagy hatalmú fél elégedetlenségét” (Weiler 1993:436). *Harmadszor*: az 1980-as évek derekán tapasztalható integrációs lendületnek köszönhetően az Unió törvények egyre kézszelfoghatóbb valósággá váltak, és a társadalmi élet szereplői: a kormányok, a parlamentek és az átlagemberek egyaránt a jövőben nagyon is tudatosan törekszenek majd az elvi döntések és egyéb határozatok megismerésére, melyek szorosan összefüggnek az érdekeikkel, és meglehetősen érzékenyen érintik a mindennapi életüket. Hogy a tagállamok kormányai már korántsem viszonyulnak a Bírósághoz olyan „nyájas nemtörődomséggel”, mint korábban, azt egyértelműen bizonyítja Kohl kancellár dühödt kirohánása az európai törvénykezés expanzionizmusa ellen: „Nézzük csak az Európai Bíróságot ...ez az intézmény nem csupán törvénykezik, hanem jóval túllépi hatáskörét. Valami olyasminék vagyunk tanúi, mely eredetileg egyáltalán nem szerepelt a céljaink között. Egyetértésre kell jutnunk, hogy később megtehessek a szükséges intézkedéseket” (*Der Spiegel*, 1992. okt., idézi Weiler 1993:444).

Az európai integrációs folyamat előrehaladása és az Európai Uniónak a maastrichti vitában megfogalmazódó bírálata reflektorfénybe állította a Bíróság tevékenységét. Ugy tűnik, a szemben álló felek, köztük az Európa Tanács és a tagországok kormányai a közeljövőben korlátozni fogják a Bíróság integrációs szerepét.

### III. DEMOKRÁCIA ÉS HATÉKONYSÁG: AZ UTILITÁRIUS ÉS DEMOKRATIKUS LEGITIMITÁS DILEMMÁJA

A maastrichti szerződés, melyet a kormányfők a bevett európai szokás szerint zárt ajtók mögött kötöttek, szabályozta a Közösségre ruházott hatalom „szintjét” és „illetékességi körét”, kizöckentve nyugalmából a politikai élet számos szereplőjét és a közvéleményt. A tényleges gazdasági és politikai egység kiépítésével, valamint az egységes monetáris rendszer kialakításával – ez utóbbi a „nagy politika” legfontosabb céljai közé tartozik – az integrációs folyamat mindin-

kább politikai mederbe terelődött. Az „engedékeny konszenzusok” (Lindberg–Scheingold 1970:249) ideje minden jel szerint lejárt. Az Európa Parlament, a tagállamok parlamentjei, az alkotmánybíróságok, a régiók és az egyes országok lakossága azt követeli, hogy nagyobb befolyást gyakorolhasson az európai döntéshozó folyamatra. A demokrácia-elmélet normatív elveinek szilárd talaján állva arra hivatkoznak, hogy joguk van részt venni a közös döntéshozásban. A demokratikus részvétel kiterjesztésének mind erőteljesebb megfogalmazásával, amit a tagországok kormányai sem hagyhatnak figyelmen kívül, a hangoztatott normatív követelmény a további integráció funkcionális előfeltételévé válik. E normatív és funkcionális igények kielégítéséhez egyre több szereplőre, alkulehetőségre és döntéshozói fórumra lesz szükség az európai politika színterén.<sup>7</sup> Az együttműködés mind bonyolultabbá válásával azonban – Fritz Scharp 1985-ös megfogalmazása szerint – előbb-utóbb „a közös döntéshozás csapdájába” esünk.

A maastrichti szerződés által kiváltott reakciókban mintha csak Nye és Schmitter 1971-ben felállított „átpolitizálódási hipotézise” válna elven valósággá. A neofunkcionális modell felülvizsgálatakor Nye éppen az említett tényezők miatt hívta fel a figyelmet arra, hogy az európai egység megteremtése során a viszonyok egyre inkább átpolitizálódnak: „a szaporodó közös ügyletek, belső összefonódások és az egyre gyakoribb együttműködés révén mind több társadalmi csoport válik érintetté. A számok növekedésével az integrációhoz fűződő közös érdek újabb és újabb értelmezései jelennek meg” (Nye 1971:219).

Hogy a viszonyok átpolitizálódása akadályozza-e a további integrációt avagy sem, az attól függ, hogy a szereplőket mozgató érdekek egybeesnek vagy ellenkezőleg, ütik egymást. Emellett fontos szerepet játszik az is, hogy a színre lépő aktorok milyen stratégiai eszközöket tudnak bevetni érdekeik érvényesítésére. Minden okunk megvan feltételezni, hogy a közös döntés körébe bevont ügyfajták, valamint a döntésbe bekapcsolódó nemzetek feletti, állami és helyi-térségi szintet képviselő aktorok sokasodásával maga a döntéshozás is egyre összetettebbé és költségesebbé válik, mozgósítva az integrációellenes erőket és indulatokat (Schmitter 1971:243). „Az egységesülés szempontjából – írta Nye 20 évvel ezelőtt – nem maga az átpolitizálódás jelenti a legfőbb veszélyt, hanem az, hogy az átpolitizálódásra túl korán került sor, még mielőtt az integrációt támogató attitűdök megerősödtek és kellőképp struktúrázódtak volna” (Nye 1971:220). És pontosan ez mondható el a maastrichti szerződéssel kapcsolatban is. Az egyezményt aláíró kormányfők nem akartak tudomást venni arról, hogy az „engedékeny konszenzus” önmagában már nem elegendő a lépés megtételéhez. A dán és a francia lakosság zöme, a német közgazdászok, konstitucionalisták és populisták, valamint az angol polgárok és politikusok java része – hogy csak néhány példát említsek – egyáltalán nem volt felkészülve arra, hogy hazája nemzeti szuverenitását az Európai Közösség alá rendelje.

Hogy milyen következtetés vonható le ebből az európai integráció jövőjére nézve? Ha a tagállamok és érdekeik sokféleségét tekintem, azt kell mondjam, hogy döntő szerepet fog játszani a tagországok kormányképviselőinek alkukészsége. A múltban nagymértékben elősegítette az egységesülés folyamatát az, hogy a különböző döntési szférákban adódó rendkívül eltérő választási lehetőségek összekapcsolásával a résztvevők képesek voltak rugalmas kompromisszumokat és termékeny „csereügyleteket” létrehozni. Az európai döntéshozás azonban zátonyra fut, ha a tagállamok kormányai komoly felelősséggel tartoznak majd a lakosságnak, valamint a nemzetek feletti, az országos és a regionális törvényhozó testületeknek. A federalisták a funkcionalista David Mitranyvel együtt túlzottan optimistának bizonyultak, amikor – feltehetően a vágyálmaikat megfogalmazva – feltételezték, hogy a lakosság tevékenyen részt vesz majd az „európai tudatosság” létrehozásában. Eppen ellenkezőleg történt: az 1990-es évek elején a tagországok lakossága volt az egyik leghathatósabb erő, mely útját állta az európai egység megteremtésének. Más szóval minél demokratikusabban működik az Európai Közösség, annál kevésbé hatékony a közös döntéshozás.

Az Európai Közösségen belül azonban a hatékonysághoz kapcsolódó legitimitás mindig nagyobb szerepet játszott, mint a demokratikus legitimitás. Mivel a demokratikus elvek sorra csorbát szenvedtek, a Közösség legitimitása sohasem a demokrácia forrásából táplálkozott. Az Európai Unió legitimitását teljes egészében az teremtette meg, hogy viszonylag hatékonyan oldotta meg szupranacionális szinten azokat a problémákat, melyekkel a tagországok egymagukban nem tudtak megbirkózni. Am ha a demokráciát csak a hatékonyság rovására lehet tovább erősíteni, akkor a legitimitás hagyományos forrása előbb-utóbb kiapad. Íme hát a zéró összegű feladvány alakjában élénk lépő klasszikus dilemma.

#### IV. A DILEMMA SÚLYOSABBÁ VÁLIK KELET-EURÓPÁNAK AZ UNIÓHOZ VALÓ CSATLAKOZÁSÁVAL

1990 *annus mirabilise* a kommunista rendszerek elsöprésével megváltoztatta Európa politikai menetrendjét. A volt kommunista országok többsége kénytelen volt gyökeresen átalakítani állami, gazdasági és társadalmi rendjét. Annak érdekében, hogy felgyorsítsák a demokrácia és a piacgazdaság kiépítésének folyamatát és stabilizálják a viszonyokat, a kelet-közép-európai politikai elitek túlnyomó része nyugat felé orientálódott, és kérte országa felvételét az Európai Unióba. Az Európa Tanács és a Bizottság elvileg egyetértett törekvésekkel. Az „Európai Egyezmény” megkötése során azonban a visegrádi államoknak (Csehország, Szlovákia, Magyarország, Lengyelország) rá kellett jönniük arra, hogy az EU elvi hozzájárulása ellenére a kelet-közép-európai országok csatlakozásának konkrét időpontja egyelőre homályban marad. A csatlakozási megállapodások konkrét kikö-

tései is jóval elmaradtak az érintett államok várakozásaitól.<sup>8</sup> Az európai egyezményből három ponton is kitűnik, hogy az EU nincs még felkészülve és nem is hajlandó rá, hogy teljes jogú tagságot adjon a szóban forgó négy kelet-közép-európai államnak addig, amíg azok meg nem oldják saját gazdasági, politikai és intézményi problémáikat:

- Az európai piac egyoldalú megnyitása nem terjed ki az Unió úgynevezett kényes ágazataira: a szénbányászatra, az acél- és textiliparra, valamint a mezőgazdaságra. A kelet-közép-európai gazdaságok azonban éppen ezeken a területeken tudnák sikerrel felvenni a versenyt a nyugat-európai termékekkel.

- Az EU olyan kikötéseket épített az egyezménybe, melyek pénzügyileg korlátozzák a részt vevő államokat. Pénzügyi megállapodást, mint a csatlakozó Törökország esetében, nem írtak alá. A PHARE-támogatást a részt vevő államok teljesen elégtelennek tartották, és nem is tévedtek.

- A munkaerő szabad áramlását illetően az EU csak minimális engedményeket tett a visegrádi államoknak.

Az egyezmény egyértelműen bizonyítja, hogy az Unió tagállamai vonakodnak megnyitni piacaik „kényes” területeit (Lippert-Schneider 1995; Weidenfeld 1995). A csaknem valamennyi nyugat-európai országban érvényesülő pénzügyi megszorítások (melyek a maastrichti szerződéssel még szigorúbbakká váltak), valamint az Unió belül fokozódó munkanélküliség érthetővé teszi, milyen belpolitikai indokok miatt utasítják vissza a Közösség tagállamai, hogy jelentős pénzügyi kötelezettségeket vállaljanak és megnyissák munkaerőpiacaikat. Nem valószínű, hogy a felsorolt okok megszűnnek az évszázad végéig. A kedvezőtlen gazdasági körülmények miatt pedig a visegrádi államok nem remélhetik, hogy még ebben az évtizedben az Unió teljes jogú tagjaivá váljanak.

A gazdasági tényezők mellett néhány fontos intézményi ok is az ellen szól, hogy a tagországok elfogadják a kelet-közép-európai államok csatlakozását az Unióhoz. Mielőtt erre sor kerülhetne, néhány gyökeres reformot kellene végrehajtani a Közösség intézményeiben és döntéshozó folyamatában:

- A négy visegrádi állam (illetve a többi jelentkező: a balti államok, Szlovénia, Bulgária és Románia) felvételével a tagországok száma 19-re (vagy 25-re) emelkedne. A Miniszterek Tanácsában már ez a számbeli növekedés is áthághatatlan akadályokat gördítene a közös álláspont kialakítása elé. A régi és az új tagok társadalmi-gazdasági viszonyainak és érdekeinek sokfélesége azt eredményezi majd, hogy a Tanácsban rendkívüli módon megnő a benyújtott vétók száma. Az Unión belül olyan súlyos gondokkal kell megbirkózni, hogy a csomagtervek kidolgozása során elviselhetetlenül alacsony szinten alakulhat csak ki a legkisebb közös nevező. Annak érdekében, hogy a döntéshozó folyamat ne fusson teljesen zátonyra, a megegyezésen alapuló döntéshozást a többségi elvvel kell majd felváltani. A demokrácia-elmélet szemszögéből tekintve e változás súlyos visszaesést jelent, és igen érzékenyen érinti majd a kisebbségben ma-

radó tagországokat (a problémát részletesen elemeztem a „rég” Európai Unióval összefüggésben). Ráadásul azokban az országokban, melyek a Tanács tagjaiként nem értettek egyet a döntéssel, a határozatot meglehetősen kevesen fogják támogatni. A támogatottság hiánya pedig várhatóan óriási gondokhoz vezet, amikor az Unió politikáját érvényesíteni kívánják a „vesztes” államokban. Ez utóbbiak késleltetni vagy akadályozni fogják a nemkívánatos döntések végrehajtását, vagy csak részben teljesítik majd kötelezettségeiket. A Bizottság fellép majd a határozatok végrehajtása érdekében, a Bíróság pedig kénytelen lesz „megbüntetni” azokat az államokat, melyek megszegik az európai egyezmény rendelkezéseit. Ez tovább rombolja az Unió két legfőbb szervének legitimitását, a tagországok pedig még kevésbé fogják támogatni a nemzetek feletti intézményeket. Egy-szóval az Unió döntései többé nem számíthatnának olyan mértékű egyetértésre, mint korábban.

Mindebből az a következik, hogy a kelet-közép-európai államok túl korai csatlakozása olyan káros önerősítő folyamatot indítana el, mely gyengíti az Unión belüli döntéshozás és végrehajtás hatékonyságát, illetve legitimitását. A konszenzuális döntést felváltó többségi elv bevezetése – amivel a döntéshozó és végrehajtó folyamat fogytékosságait próbálnák enyhíteni – csak tovább apasztaná az Unió intézményeinek legitimitációs forrásait. Mivel a tagországok mind nagyobb számban „hallatnák hangjukat” a döntésekkel szemben és „bűjnának ki” a végrehajtás alól, fokozatosan szertefoszlan a „lojalitás”, ami nélkül elképzelhetetlen az európai egység megteremtése. Különbféle szövetségek és egyezmények jönnének létre az Unióval szemben, jelentősen visszavetve az európai integrációt. Sem az Európai Unió intézményi szerkezete, sem tagjainak egymás iránti szolidaritása nem olyan erős, hogy kibírja a tagállamok számának bővülését, s ami ezzel jár: az eltérő társadalmi, gazdasági és politikai érdekek elburjánzását. Az intézményi megújulás nélkül az EU keleti irányú megnyitása felkészületlenül érné a Közösség szervezetét. A gond nem magából a bővülésből fakad, hanem abból, hogy túl korán, még azelőtt kerülne rá sor, hogy véghezvinnék a szükséges intézményi reformokat, és felerősödnének, illetve kellőképpen strukturálódnának a nyitást támogató attitűdök (Nye 1971:220).

## V. MI A MEGOLDÁS?

A maastrichti szerződéssel és a „negatív” helyett a „pozitív” integráció térhódításával, miközben a 12 tagú közösség 15 tagúra gyarapszik, és tervezik a tagok számának 19-re, illetve 25-re növelését, valamint ezzel egyidejűleg az Unió (szintjének) elmélyítését, (határainak) kiszélesítését és (tagjai számának) bővítését, egyszóval mindezekkel a folyamatokkal párhuzamosan kétféle forogatókönyv vázolódik fel a demokrácia és a hatékonyság dilemmájának feloldására:

1. Intézményi reformok az európai döntéshozás demokratizálása és fokozottabb ellenőrzése érdekében az Európa Parlamentnek és a

konstitucionalizmus híveinek az európai föderalizmus hagyományai szellemében fogant javaslata alapján.

2. A „több sebességes Európa”; ez vagy „koncentrikus körökben”; vagy valamiféle „változó geometria” szerint szerveződik, olyan rendszert hozva létre, melyben a különböző államok az Európai „Unió” szélesre tárt szárnyai alatt más-más döntéshozói mechanizmust alakíthatnak ki.

### *1. forgatókönyv:*

#### *A föderalista megoldás – a Demokratikus Európai Unió*

Ha az intézményi reformerek az Unió tagállamait alkotó nemzeteket egyetlen európai társadalomban kívánják egyesíteni, akkor az Unió irányító szervezetének rendkívül összetett társadalommal kell majd megbirkóznia. A funkcionális és területi törésvonalak kitörölhetetlenül beleívódtak az EU-lakosság társadalmi szövetébe. A népeket etnikai, nyelvi, vallási, történelmi és politikai különbségek osztják meg. Ezeket a kiáltóan különböző kulturális, politikai és társadalmi szegmentumokat a nemzetek képviselik és fogják nagyobb egységbe. A törésvonalakat átmetsző hatóerők, illetve olyan hatékony transznacionális társadalmi és politikai szervezetek, melyek képesek áthidalni vagy enyhíteni ezeket a különbségeket, nem léteznek. Európa lakossága Lijphart kritériumai szerint pontosan olyan társadalmat alkot – még Svájcot, Belgiumot és Hollandiát is meghaladó mértékben –, mely csak megegyezésen alapuló demokráciában működhet (Lijphart 1984). Áttekintve Lijphartnak a konszenzusos demokráciákat osztályozó leírását (uo. 21.), az intézményi felépítés és működés itt megfogalmazott nyolc elve közül legalább négy alkalmazhatónak tűnik egy olyan európai irányító szervezet kiépítése során, mely vállalkozik az említett társadalmi ellentétek politikai szintű enyhítésére:

1. Az elitek egymáshoz való alkalmazkodása. A döntéshozás során a politikai eliteknek konszenzusra kell törekedniük ahelyett, hogy a többség megszerzéséért versengenének egymással.

2. Területi föderalizmus és decentralizáció. A területenként különböző szubkulturák és az erősen tagolt társadalmak számára a szövetségi politikai rendszer a legmegfelelőbb.

3. Kisebbsúlyozott kétkamarás törvényhozás. A különböző kisebbségek az alsóházban képviselhetik magukat. Eszményi esetben ez ugyanolyan jogosultságokkal rendelkezik, mint a felsőház.

4. Kisebbségi vétó. A képvisellel rendelkező szubkulturák vétójogot kapnak minden olyan ügyben, mely érinti „létérdekeiket”.

Mondhatnánk, s valójában már többször is hivatkoztak erre, hogy „az Európai Unió szövetségi (*consociational*) jellegét egyértelműen bizonyítja intézményeinek felépítése”. S csakugyan, az EU/EC legfőbb döntéshozó szervében, a Tanácsban a politikai elitek rendszerint konszenzusos alapon határoznak. Bár a SEA bizonyos esetekben a szavazatok minősített többségét írja elő, ez nem változtatja meg



lényegesen a döntéshozatal konszenzuális jellegét. A Tanácsot a föderalista berendezkedés alsóházának is tekinthetjük, ahol az egyes tagállamok miniszterekkel képviseltetik magukat. Ez az „alsóház” azonban jóval több hatalommal rendelkezik, mint a „felső”, az össz-európai lakosságot képviselő Európa Parlament. Az Európai Közösség aszimmetrikus kétkamarás törvényhozásában tehát a föderalista elem kerül előtérbe a „demokratikus” elem rovására. A föderalista vonást erősíti az is, hogy a Tanácsban a tagállamok megvétózhatják a létérdekeiket érintő döntéseket. Egyszóval megállapíthatjuk, hogy az Európai Unió politikai rendszere a szövetségi demokrácia valamennyi lényeges elemét magában hordozza (Gabewl 1994:15). Ennek ellenére a szövetségi berendezkedés egészen egyedülálló esetével van dolgunk. Az EU irányítása teljesen kikerült a parlament ellenőrzése alól; a politikai részvétel rendkívül alacsony szintű, a lakosság nem tud befolyást gyakorolni a döntéshozatalra, melyre a kellő információk hiányában nincs is rálátása. A túlnyomórészt negatívnak nevezhető integráció évtizedei alatt a rendszer mégis élvezte a lakosság támogatását, ami nélkül egy szövetségi berendezkedés stabilitása nem is biztosítható. Maastricht után azonban ezt az elit irányítása alatt álló szövetségi rendszert már sem a lakosság, sem az Európa Parlament, sem a tagországok parlamentjei nem támogatják.

A konstitucionalizmus európai hívei azzal érvelnek, hogy a föderalizmus és a demokratikus legitimitás áhított egyensúlyát a meglévő intézményszervezet következetes továbbfejlesztésével lehet megteremteni. Az Európa lakossága által közvetlenül és szigorúan az arányosság elve alapján választott Parlamentet, amely rendelkezik a demokratikus törvényhozás valamennyi jogosultságával, a tagországok képviseletét biztosító alsóház, azaz a Tanács hivatott ellenőrizni és hatalmilag ellensúlyozni. A fontosabb döntéseket mindkét azonos jogokat élvező kamarának meg kell szavaznia. Az Európai Unió általános fejlődési irányát továbbra is a Tanács határozhatná meg, biztosítva, hogy a tagállamok megfelelő befolyást gyakorolhassanak a Közösség politikájára (Weidenfeld 1994:34).

Egy ilyen intézményi rendszer elvileg fokozná a lakossági részvételt és a döntéshozó folyamat ellenőrzését helyreállítva – legalább részben – a demokrácia egyensúlyát. Az irányítás szövetségi jellegét az erős alsóház, a tagállamoknak a Tanácsban gyakorolt vétőjoga és az Európa Tanács vezető szerepe biztosítaná. A gyakorlatban azonban továbbra is szembe kéne néznünk néhány súlyos problémával:

– Nem tisztázott, hogy az ilyen intézményi berendezkedésben milyen szerepet játszanának a tagországok parlamentjei.

– Mi biztosítaná az átmenetet a jelenleg elsősorban államközinek tekinthető döntéshozásból a föderalista rendszerbe? A maastrichti szerződésre adott reakciók azt bizonyítják, hogy teljesen irreális a neofunkcionalistáknak a fokozatosságot hangsúlyozó azon feltevése, mely szerint a „nagy” politika remélhetőleg a „kis politika” befolyása alá kerül. A kialakítandó rendszer ráadásul súlyosan sértene a népszuverenitás elvét, azt a tanítást, hogy nem az alkotmány, a *pouvoir*

*constitué* definiálja a népet, a *pouvoir constituant*-t, hanem fordítva. Mivel az „európai nemzet” mint olyan egyelőre nem létezik, az európai Constituante, melyben az európai nép *pouvoir constituant*-ként lép fel, merő fikció marad.

A népszuverenitás elve, valamennyi alkotmány kiindulópontja arra utal, hogy a demokratikus államhatalmat csak a már létező nép – „minden hatalom forrása” – teremtheti meg. Ám „nyelvi közösségek”, „történelmi hagyományaik által összefűzött közösségek” és „sorsközösségek”, amelyek nélkül egyetlen nemzet sem jöhet létre, csupán a tagországokban található. Az európai nemzet megteremtése elé tornyosuló eme akadályokat pedig nehéz leküzdeni.

– A német Bundesverfassungsgericht Maastricht-ítéletében jócskán korlátozta az európai integráció jövőbeni lehetőségeit. A bírák ugyanis úgy döntöttek, hogy a német parlament nem mondhat le legfőbb jogairól, amíg az Unió nem épített ki európai szinten hatékony demokratikus struktúrákat. Az Unió hatáskörének e megszorítása előreláthatóan lelassítja majd Európa jogi és politikai egységének megteremtését.

– A demokrácia köztes intézményei, a pártok, az érdekcsoportok és a tömegkommunikációs csatornák európai szinten egyelőre nem alakultak ki. A demokratikus részvétel alapintézményei még csírájukban sem léteznek, s így remény sincs arra, hogy a közeljövőben átvegyék a tagországok hasonló jellegű szerveződéseinek helyét.

– Az Európai Uniónak a maastrichti szerződésben elhatározott elmélyítésével és kiszélesítésével az érdekek is egyre heterogénebbé válnak, aminek a döntéshozói folyamatban is tükröződnie kell. Az Unió elmélyítése következtében még egyenlőtlenebbül oszlanak majd meg az egységesülés költségei és hasznai, és a változások azzal fenyegetnek, hogy a kalkulációk végén az eddigi pozitív szám helyett ezentúl zéró összeget kapunk. Bizonyosan erre az eredményre jutunk a Valuta Unió és az Egység Alap (Cohesion Fund) esetében. A Valuta Unión belül ez nagyobb terhet ró az alacsony inflációs rátával rendelkező tagállamokra, például Németországra és Luxemburgra, a magasabb inflációs rátájú államoknak, így Olaszországnak, Svédországnak és Spanyolorzágnak pedig szembe kell nézniük a takarékosági intézkedések belpolitikai következményeivel. Ami az Egység Alapot illeti, a jövőben fokozódni fog a déli tagállamok egymás közti versengése a szűkös erőforrásokért, s ebbe a versenybe előbb-utóbb a kelet-közép-európai országok is bakapcsolódnak. A tehetős országok, például Németország, nem nyúlnak majd olyan könnyen a zsebükbé, mint eddig, hogy kiegészítsék az Unió költségvetését, hiszen otthon is éppen elég pénzügyi és politikai problémával kell megbirkózniuk. Ha az integráció elmélyülésével a költség-haszon-számítások eredményei zéróra olvadnak, előreláthatóan egyre több tagállam él majd vétőjogával a Tanácsban, megbénítva az európai döntéshozást. Mindez a hatékonyság drámai csökkenésére vezet.

A föderalista gondolat, amely mélyen áthatja az Európa Parlament megreformálására javasolt valamennyi tervezetet, korántsem oldja

meg azt a problémát, hogy a demokratikus alkotmány önmagában még nem alakítja az Európai Uniót európai demokráciává (Kielmannsegg 1995). Még ha figyelmen kívül hagyjuk is azt az ellentmondásos körülményt, hogy a demokratikus elvek csorbitásával – mielőtt megszületett volna a megalkotására egyedül jogosult európai nemzet – hoztak létre egy demokratikus alkotmányt, ez a hiányosság mindenképp a hatékonyság rovására megy majd, megingatva az „európai legitimitás” legerősebb pillérét. A kisebbségi vétók sokasodásával az „alsóház” döntéshozása olyan csapdába kerülhet, melyből egyedül a többségi szavazás kiterjesztése mutat majd kiutat. A többségi demokráciát azonban nem a szélsőségesen plurális „európai társadalom” testére szabták. A konszenzuális döntéshozás háttérbe szorításával a tagállamok többsége nem fog megbékélni, s ez „szelektív elégtelenségekhez” vezet majd a végrehajtásban, mely még mindig az országos és helyi-területi hatóságok irányítása alatt áll. „A döntésvégrehajtás elakadása pedig megrendítheti az egész Európai Közösség legitimitását” (Schmitter 1993:63).

## 2. *forgatókönyv:*

### *A geometrikusan változó Európa*

A föderális alapokon szerveződő Európai Unió a tagállamok számára a növekedésével előbb-utóbb működésképtelenné válik. Nehéz elképzelni, hogy 350 millió ember, aki 30 vagy még ennél is több nyelvet beszél és meglehetősen különböző politikai kultúrákhoz szocializálódott, majd „egy követ fúj” az olyan intézményrendszerben, melyet 1957-ben eredetileg hat, belső viszonyait tekintve többé-kevésbé hasonló állam számára alakítottak ki. Az Európai Közösség egész szervezetét rugalmasabbá kell tennünk, ha el akarjuk kerülni a nagyobb visszalépéseket, és elősegíteni a további integrációt. A rugalmasabb intézményrendszer létrehozása érdekében, mint említettem, eddig három javaslatot dolgoztak ki: a „többsebességes integráció”, a „koncentrikus körökben szerveződő Európa” és a „geometrikusan változó Európa” modelljét.<sup>9</sup>

A többsebességes Európa (Grabitz 1984) fogalma arra utal, hogy a tagállamok megállapodtak, milyen konkrét lépéseket tegyenek az Unió további elmélyítésének érdekében. A megállapodás értelmében egyes államok azonnali csatlakozhatnak, mások viszont csak akkor, ha teljesítették az ehhez szükséges feltételeket. Ilyen – az adott esetben háromlépcsős – eljárást ír elő a Valuta Unió is. Ebbe a sajátos szervezetbe a jelentkezők csak akkor léphetnek be, ha megfelelnek annak a konvergencia-feltételnek, melynek teljesítését előzőleg vállalták a maastrichti szerződésben. A maastrichti szerződés azonban egy vontakozásban eltér a többsebességes Európa konszenzuális modelljétől: az a tény, hogy Dánia és Nagy-Britannia nem írta alá a Valuta Unióról szóló megállapodást és a szerződés szociális fejezetét, arról

tanúskodik, hogy nincs többé egyetértés a tagállamok közt az Európai Unió elmélyítését illetően.

A koncentrikus körökben szerveződő Európa képe egy olyan forogatókönyv nyomán alakul ki, melyben a tagállamok közül egyesek – történelmi-politikai szempontból az Európai Közösség alapító tagjai – az integráció magvát és hajtóerejét képezik, míg mások koncentrikus körökbe rendeződnek különböző távolságra a középponttól. A modell kiindulópontjául az a gondolat szolgált, hogy az egységesülés eltérő mértékben és formában mehet végbe az egyes régiókban. Az Unió további elmélyítését szolgáló és a maastrichti szerződésben megfogalmazást nyert különleges feladatokat (Valuta Unió, Közös Kül- és Biztonsági Politika [CFSP], Belpolitikai és Igazságügyi Együttműködés) tekintve azonban elmondhatjuk, hogy a hat történelmi tagállam nem tölti be többé a dinamikus hajtóerő szerepét (Janning 1994:533). Azonkívül a részt vevő országoknak első-, másod- és harmadosztályba sorolását alighanem zokon veszik majd az érintettek, ami az Unió összetartó erejének gyengüléséhez vezet. A külső körökben elhelyezkedő államok együttműködési készsége a konszenzuális döntéshozói folyamatban várhatóan csökken.

Európa harmadik modelljét geometrikus változatosság jellemzi. Ezt a rendkívül összetett elképzelést az különbözteti meg a koncentrikus körökbe rendeződő többsébes Európa tervétől, hogy területi és funkcionális alkotóelemei változóak. Az egyes országok más-más területeken (valutapolitika, külpolitikai és biztonsági együttműködés, szociálpolitika, környezetvédelem) kötnek szövetséget egymással; a lényeg az, hogy ezek a területek elég szélesek legyenek ahhoz, hogy lényegesen befolyásolhassák a nemzetközi és regionális döntéseket, s ugyanakkor kellően szűk keretek között maradjanak ahhoz, hogy a résztvevők átláthassák és kezelni tudják a felmerülő problémákat (Glötz 1994:203). A döntéshozásra egyes ügyekben nemzetek feletti, más ügyekben államközi szinten kerülne sor. Egyetlen középpont helyett több, eltérő tagsággal rendelkező középpont létezne (Janning 1994:534). A különféle regionális csoportok viszonylagos függetlenséget élveznének a maguk adott és egyértelműen körülhatárolt témakörén belül a felvetett közös problémák megoldásában. Ezt a területileg és funkcionálisan változó alakzatot az Egyesült Európai Piac fogná közös keretbe, melynek valamennyi érintett állam a tagja lenne.

E rendkívül rugalmas rendszer olyan sokszínű és nyitott Európát eredményezne, amelyben a különböző társadalmi-gazdasági fejlettségű és nemzeti szuverenitásukat eltérő mértékben feladó tagállamok jól megférnek egymással. Ugyanakkor, bár az új, rugalmas megoldások elősegíthetnék a további integrációt, a túl heterogén és túl nyitott Európa a stagnálás veszélyével fenyeget. Ráadásul egy ilyen „posztmodern” szervezeti forma gyökeresen különbözne az Európai Közösség alapító atyáinak elképzeléseitől. E modell ugyanis nem rejti magában sem az „Európai Egyesült Államok”, sem a De Gaulle-féle *Europe des patries* lehetőségét. A geometrikus változatosság középtávon megoldást kínál a hatékonyság problémájára, ám nem

képes kiegyenlíteni a demokratikus deficitet. A tagországok parlamentjei képtelenek lennének ellenőrzésük alá vonni a különféle döntési köröket. Az európai polgár, akinek már eddig is nehezebbre esett kiigazodni az Unió kusza ügyei között, teljesen elveszettnek érezné magát. A döntéshozó folyamat olyan átláthatatlanná válna, ami a demokratikus mércék szerint már elfogadhatatlan. A változó geometriájú Európa a politikai elitnek és a kormány tagjainak kizárólagos irányítása alá kerülne, méghozzá olyan, minden eddigit meghaladó mértékben, amely kizárja a parlamenti ellenőrzésnek és a lakosság politikai részvételének a lehetőségét. Ráadásul a számtalanul sokféle, egymást átfedő politikai tartomány centrifugális erőket gerjesztene Európában, s ez versengéshez, sőt konfliktusokhoz vezetne, akadályozva a hatékony döntéshozást (Schmitter 1993:61).

## KÖVETKEZTETÉSEK

A demokratikus deficitet hosszú távon olyan föderalista típusú, átlátható európai irányító szervezet tudná kiegyenlíteni, amely lehetőséget teremt a lakossági részvételre és a parlamenti ellenőrzésre, feltéve, hogy ez az eszményi cél demokratikus úton elérhető. Am még ha megtörténne is e csoda, a demokratikus döntéshozás, mint korábban kifejtettem, nem fokozná, ellenkezőleg csökkentené a hatékonyságot. Sőt megszüntetné a „szövetségi” (*consociational*) vétójogot, az Európai Közösség irányításának „legfőbb legitimációs pillérét”. Vannak bizonyos belső korlátai annak, hogy egy nemzetállamokból alakult szövetséget demokratizálni lehessen. A közvetlen demokrácia és a többségi elv a nemzetállamokkal ellentétben itt csak csekély mértékben segíti elő a demokratikus legitimitás megeremtését.

A változó geometriájú Európa ugyanakkor enyhíthetné a hatékonysággal kapcsolatos gondokat és elmélyíthetné az ágazati együttműködést. Ennek a többsésséges, „fürtszerű alakzatba” rendeződő Európának a szószólói azonban nem tudnak választ adni arra a kérdésre, hogy miként kéne intézményesíteni egy ilyen posztmodern felállást ahhoz, hogy megvalósítsa Lincoln demokratikus követelését: „a népnek a nép által és a népért tevékenykedő kormányzatát”. A vázolt forogatókönyvek csupán egyet oldanak meg abból a számtalan problémából, melyből a demokrácia-hatékonyság dilemma összetevődik, miközben magát a dilemmát továbbra is nyitva hagyják. Vajon csak ugyan nincs menekvés, nincs valamiféle „haramadik út”, mellyel a további integrációt biztosíthatnánk? Hogyan alakul az Európai Unió sorsa a belátható jövőben?

A maastrichti szerződés – az EEC/EC/EU történetében először – heves vitákat váltott ki arról, hogy a további egységesülésnek milyen gazdasági, társadalmi és politikai előnyei, illetve hátrányai lehetnek. Mindez azonban a neofunkcionalista jóslatok ellenére nem vezetett újabb politikai nekibuzduláshoz, és a tagállamok vonakodó politikai elitje nem kötelezte el magát szorosabban a nemzetek feletti célok

mellett. Ellenkezőleg, a tagországok többségében az integrációs folyamat (túl korai) politikai mederbe terelése ellenállást, sőt nacionalista reakciókat váltott ki, tiltakozásul a nemzeti szuverenitás további feladása ellen. Az engedékeny konszenzus talán elég a *status quo* fenntartásához, ám a jelek szerint nem tartalmaz felhatalmazást a politikai elit számára az egységesülés további támogatására. A „kis” politika tehát egyelőre nem nő „nagy” politikává Európában.

Ám az is valószínűtlen, hogy komolyabb visszalépések történjenek. Annak ellenére, hogy az európai integráció túl korán terelődött politikai mederbe – „mielőtt még az egységesülést támogató attitűdök kellőképpen megerősödtek és struktúrálódtak volna” (Nye 1971:221) –, az európai egység nem fog leépülni. A politikai élet szereplői túl nagy árat fizetnének, ha lényegesen leszűkítenék az Európai Unió döntési jogkörét. Ehelyett sokkal nagyobb az esélye annak, hogy az integráció folyamata megreked a „közöny mocsarában”, ahol is majd hosszas „totojázás” és „dagonyázás” kezdődik. Az ágazati integráció alighanem meggyengíti az Unió szervezeti és politikai összetartó erejét. És ez nem csupán a demokrácia-hatékony-ság dilemma „endogén” összetevőinek következménye. A külső tényezők, például az Unió tagságának legutóbbi és legközelebb várható kibővítése, szintén hozzájárul a kohézió meglazulásához. Az elkövetkezendő néhány évben nem remélhetjük, hogy az Unió elmélyítése és kibővítése egyidejűleg menjen végbe. A demokratikus legitimitás megteremtéséért túl nagy árat kéne fizetni, ám éppily nagy lenne a veszélye annak, hogy a további egységesülés nacionalista reakciókat váltana ki és elindítaná a nemzetek feletti európai politika felbomlását.

Fordította: *Náday Judit*

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> E kérdésre még visszatérünk az utolsó részben, amikor felvázoljuk, hogy milyen intézményi keretekben valósulhat meg a leendő egységes Európa irányítása.

<sup>2</sup> Easton és később Almond–Powell a „legitimáció” helyett a támogatás szót használják.

<sup>3</sup> Az európai választásokon való részvételi arány az 1979-es 67,2, illetve 65%-ról 1989-ben 62,8%-ra esett vissza. Angliában a polgárok 36,2%-a, Belgiumban 90,7%-a járult az urnák elé (Flickinger–Studlar 1992:5).

<sup>4</sup> Az Unió negyedikként megalakult szervezete, az Európai Bíróság az 1970-es évek óta egyre jelentősebb szerepet játszik az európai jog kialakításában, és így maga is fontos döntéshozó testületté válik. Mindazonáltal szerkezeti okokból csak a „döntésvégrehajtással és törvénykezéssel” foglalkozó következő fejezetben írok részletesebben a Bíróság intézményéről.

<sup>5</sup> A tagállamok nem törekszenek rá, hogy nagyobb hatalommal és legitimitással ruházzák fel az Unió nemzetek feletti szervezeteit. Vonakodásukat bizonyítja az

is, hogy elvetették a javaslatot, amely a Bizottság megválasztását a parlamentre, a tagok jóváhagyását pedig a Tanácsra bízta volna.

<sup>6</sup> Ezt az ellentmondásos helyzetet szemléletesen mutatja be J. H. H. Weiler: „Valahányszor a Bíróság jóváhagy egy intézkedést, kijelentik majd, hogy megsértette az alkotmányosság elvét. Ha viszont hatályon kívül helyezi ugyanezt a döntést, nem marad el a vád, hogy politikai, ideológiai vagy még ennél is kárhóztatandóbb szempontok vezérelték. Az én véleményem az, hogy a Bíróságnak vállalnia kell a mérleg nyelvének szerepét azokban az ügyekben, melyekben a nemzeti, illetve európai normák elsőbbségéről kell döntenet, mert ha nem vállalja, mondván, hogy esetükben »politikai« kérdéssről van szó, akkor egyrészt nem léphet fel többé a Közösség ítélkezési túlkapásaival szemben, másrészt számíthat rá, hogy a tagországok legfelső bíróságai átveszik majd tőle e feladatot, megingatva az Unió alkotmányos építményét” (Weiler 1993:338).

<sup>7</sup> A német föderális kormány messzemenő jogokat biztosított a Länder számára (Alkotmány, 23. cikkely) a közös európai döntéshozásban, legalábbis ami a társadalmi, kulturális és politikai ügyeket illeti.

<sup>8</sup> A megállapodás, amelyről 1991-ben tárgyaltak először, 1994-ben lépett hatályba. Csehszlovákia 1993-ban történt szétszakadása után az egyezményt újratárgyalták, külön a Cseh Köztársasággal és külön Szlovákiával.

<sup>9</sup> A „változó geometriájú Európa” koncepciójával már régebben is találkozhattunk „fürtbe rendeződő politikai rendszerek” (Glotz 1994:203), illetve „differenciált integráció” (Janning 1994:534) néven.

## HIVATKOZÁSOK

- Agnelli, Giovanni 1989. The Europe of 1992. *Foreign Affairs*, 68, 61–70.
- Almond–Powell 1966. *Comparative Politics Today*. Boston, Toronto
- — (eds.) 1988. *Comparative Politics Today. A World View*. Glenview
- Armingeon, Klaus 1995. The Democratic Deficit of the European Union, A comment. *Außenwirtschaft*
- Artis, Michael 1992. The Maastricht Road to Monetary Union. *Journal of Common Market Studies*, 3, 299–310.
- Boyce, Brigitte 1993. The Democratic Deficit of the European Community. *Parliamentary Affairs*, 46. 458–477.
- Corbett, Richard 1992. The Intergovernmental Conference on Political Union. *Journal of Common Market Studies*, 3, 271–299.
- Deutsch, Karl 1968. *Die Analyse internationaler Beziehungen*. Frankfurt
- Dinan, Desmond 1994. *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*.
- Easton, David 1965. *A System Analysis of Political Life*. Chicago
- Falkner, Gerda–Michael Nentwich 1992. Das Demokratiedefizit der EG und die Beschlüsse von Maastricht. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 3, 273–289.
- Flickinger, Richard S.–Donley T. Studlar 1992. The Disappearing Voters? Exploring Declining Turnout in Western European Elections. *West European Politics*, 2, 1–16.
- Frei, Daniel 1985. Integrationsprozesse. Werner Weidenfeld (ed.) *Die Identität Europas*. Bonn 113–131.
- Friedrich, Carl J. 1969. *Europe an Emergent Nation?* New York/Evanston

- Gabel, Matthew 1994. *Balancing Democracy and Stability: Considering the Democratic Deficit in the EU from a Consociational Perspective*. Kézirat. Ms., Rocheste
- Garrett, Geoffrey 1992. International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market. *International Organization*, 2, 533–560.
- George, Stephen 1991. *Politics and Policy in the European Community*. Oxford
- Glötz, Peter 1994. *Die falsche Normalisierung*. Frankfurt/M.
- Grabitz, Eberhard (Hrsg.) 1984. *Abgestufte Integration*. Strassburg/Kehl
- Grimm, Dieter 1992. Subsidiarität ist nur ein Wort. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 17,9.
- Haas, Ernst B. 1958. *The Uniting of Europe*. Stanford
- 1971. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anquish of Pretheorizing. In: Leon N. Lindberg–Scheingold Stuart A. (eds.), 3–44.
- 1967. The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America. *Journal of Common Market Studies*, 5, 315–343.
- 1975. *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Berekely
- Haas, Ernst B.–Philippe C. Schmitter 1964. Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America. *International Organization*, 4, 705–737.
- Herbst, Ludolf 1986. Die zeitgenössische Integrationstheorie und die Anfänge der Europäischen Einigung 1947–1950. *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*. 161–205.
- Hoffmann, Stanley 1966. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, 95, 862–915.
- 1989. The European Community and 1992. *Foreign Affairs*, 68, 27–47.
- 1993. Goodbye to a United Europe? *New York Review of Books*, május
- Hoffmann, Stanley–Robert Keohane (eds.) 1991. *The New European Community. Decision Making and Institutional Change*. Boulder–San Francisco–Oxford
- Hrbek, Rudolf 1992. Kontroversen und Manifeste zum Vertrag von Maastricht. *Integration*, 4, 225–245.
- Ipsen, Hans Peter 1972. *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. Tübingen
- Janning, Josef 1994. Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten. *Europa Archiv*, 18, 527–536.
- Kielmannsegg, Peter Graf 1995. Lässt sich die Europäische Gemeinschaft demokratisch verfassen? In: Werner Weidenfeld (ed.): *Europa 96: Reformbericht für die Europäische Union – Ergebnisse und Materialien der Europäischen Strukturkommission*. Gütersloh
- Kohler–Koch, Beate 1989. *Zur Empirie und Theorie internationaler Regime*. Baden–Baden
- Kreile, Michael 1989. Politische Dimensionen des europäischen Binnenmarktes. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 24–25, 25–35.
- (ed.) 1992. *Die Integration Europas*. Opladen
- Lepsius, Rainer M. 1991. Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modelle für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft. In: Rudolf Wildenmann (ed.): *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*. Baden–Baden 19–40.
- Liebert, Ulrike–Wolfgang Merkel (eds.) 1991. *Die Politika zur Deutschen Einheit. Probleme–Strategien–Kontroversen*. Opladen
- Lindberg, Leon N.–Stuart A. Scheingold (eds.) 1971. *Regional Integration, Theory and Research*. Cambridge Ma.
- Lippert, Barbara–Heinrich Schneider 1995. (eds.) *Monitoring Association and Beyond: The European Union and the Visegrád States*. Bonn



- Ludlow, Peter 1991. The European Commission. Hoffmann, Stanley–Robert Keohane (eds.) 1991:85–132.
- Mitrany, David 1943 (1966). *A Working Peace System*. Chicago
- 1965. The Prospect of Integration: Federal or Functional. *Journal of Common Market Studies*, (4) 6, 119–149.
- Moravcsik, Andrew 1991. Negotiating the Single European Act, in: Hoffmann, Stanley–Robert Keohane (eds.) 1991:41–84.
- 1993. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, (31) 4, 473–524.
- Neunreither, Karlheinz 1994. The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments. *Government and Opposition*, (29) 3, 299–314.
- Neunreither, Katharina 1976. Europäischen Gemeinschaft. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 7, 245–258.
- Noel, Emile 1989. The Single European Act. *Government and Opposition*, 24, 3–14.
- Nye, Joseph S. 1971. Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model, Lindberg, Leon–Stuart A. Scheingold (eds.) 1971, 192–231
- Offe, Claus 1992. Vom „*annus mirabilis*“ zum „*annus miserabilis*“? *Die Linke nach Wende und Maastricht*. Kézirat. Bremen
- Pfetsch, Frank 1992. *Tensions on Sovereignty, Foreign Policies of EC Members Compared*. A Nemzetközi Kapcsolatok Páneurópai Konferenciájának (Pan-European Conference in International Relations) megnyitóján tartott előadás, Heidelberg, 1992. szeptember
- Pinder, John 1969. Problems of Economic Integration. In: Denton G. R. (Hrsg.): *Economic Integration in Europe*. London
- Reif, Karlheinz 1992. Wahlen, Wähler und Demokratie in der Eg. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 19, 43–52.
- Richter, Emanuel 1991. Die Komplexität der Herrschaft und die Reduktion von Legitimität, Machtstrukturen in der Politischen Gemeinschaft. In: Greven, Michael Th. (ed.) *Macht in der Demokratie*. Baden–Baden 271–292.
- Ross, George 1992. Confronting the New Europe. *New Left Review*, 191, 49–68.
- Sandholtz & Zysman 1992. Recasting the European Bargain. *World Politics*, 42, 95–128.
- Scharpf, Fritz W. 1985. Die Politikverflechtungsfälle: Europäischen Integration und deutscher Föderalismus Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift*, 3, 323–356.
- 1992a Wege aus der Sackgasse, Europa Zentralisierung und Dezentralisierung. *WZB-Mitteilungen*, 56, jünius, 24–28.
- 1992b *Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus*. Kézirat. Joint Constitutional Commission. Berlin
- Schmitter, Philippe C. 1971. A Revised Theory of Regional Integration, in: Lindberg, Leon N.– Stuart A. Scheingold (eds.) 1971, 232–264.
- 1991. The European Community as an Emergent and Novel Form of Political Domination. *Working Paper of the Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales*, 26, Madrid
- 1993. Representation and the Future Euro-Polity. In: Ellwein, Thomas–Dieter Grimm–Jens Joachim Hesse–Gunnar Folke Schuppert (eds.) *Jahrbuch zur Staats und Verwaltungswissenschaft*, 6, Baden–Baden, 55–81.
- Schneider, Heinrich 1986. *Rückblick für die Zukunft. Konzeptionaale Weichenstellungen für die Europäische Einigung*. Bonn
- Spinelli, Altiero 1957. *Manifeste des Fédéraliste Européens*. Párizs
- 1958. Die konstitutionelle Methode. *Der Föderalist*, 23

- Wallace, Helen 1989. The Best is the Enemy of the 'Could': Bargaining in the European Community. In: Tarditi, Secondo et al. (eds.) *Agricultural Trade Liberalization and the European Community*. Oxford
- Weidenfeld, Werner (ed.) 1994. *Maastricht in der Analyse*. Gütersloh
- 1995a (ed.) *Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union*. Gütersloh
- (ed.) 1995b *Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union*. Gütersloh
- Weiler, Joseph H. H. 1982. The Community System: The Dual Character of Supranationalism. In: *Yearbook of European Law*, 1, Oxford, 267-306.
- 1989. Europäisches Parlament, europäische Integration, Demokratie und Legitimität. In: Otto Schmuck-Wolfgang Wessels (Hrsg.) *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess: Auf der Suche nach einem zeitgemässen Leitbild*. Bonn, 73-94.
- 1991. Problems of Legitimacy in Post 1992 Europe. *Außenwirtschaft*, 46, 411-437.
- 1993. Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration. *Journal of Common Market Studies*, (31) 4, 417-446.
- Wieland, Beate 1992. *Ein Markt - zwölf Regierungen?* Baden-Baden

TÓKA GÁBOR

## Társadalmi egyenlőség a választói viselkedésben

### AZ ELMÉLETI PROBLÉMA

A modern társadalomtudomány egyik örökké aktuális témája, hogy a formális egyenlőség jogi garantálása nemcsak tágabb értelemben vett egyenlőséget nem eredményez, hanem saját ideálját sem képes megközelíteni. Erősebb megfogalmazásban ehhez időnként hozzáteszik: a formális, jogi egyenlőség nem más, mint az egyenlőtlenségekre épülő világ álságos máza, amely végső soron csak az erőforrásokra épülő polgárok békés alávetését biztosítja. A jelen dolgozat nem vizsgálja, hogy ezt a legitimációs teljesítményt pozitívan vagy negatívan kell-e értékelni, illetve hogy valóban leszűkíthető-e erre a legitimációs teljesítményre a formális, jogi egyenlőség szerepe. A jelen vizsgálat tárgya az állítás empirikus premisszáinak megalapozottsága. Ezek közül is az, miszerint az „egy ember – egy szavazat” elve nemcsak a politikai befolyás általában vett egyenlőségét nem teremti meg, hanem még a legszűkebb értelemben vett választási arénán belül sem teszi egyenlővé az egyenlő számú szavazattal felruházott, de egyenlőtlen társadalmi státuszú személyek politikai befolyását.

Bizonyos szempontból ez a fajta egyenlőtlenség – ha létezik – korántsem csak vékony habréteg egy jókora torta felszínén. Nyilvánvaló persze, hogy a mozgósítható szervezeti, emberi és anyagi erőforrásokkal jobban ellátott polgárok a politikai befolyásgyakorlás módjainak sokkal tágabb repertoárját tudják alkalmazni, mint az erőforrás- és információszegény, a politikai hatalomtól térben és kapcsolatrendszerben távol elhelyezkedő, politikailag kevésbé artikulált, a társadalmi reprodukció folyamatát teljesítmény-visszatartással, lojalitás-megvonással, útelzárással stb. megzavarni kevésbé képes polg-

árok. Valóban, több, elismerten demokratikus országra vonatkozó empirikus tanulmány is igazolja, hogy az anyagi javak redisztribúciójával kapcsolatos kérdésekben, amelyek minden más területnél nagyobb valószínűséggel vezetnek a formális egyenlőségen alapuló politikai képviselői folyamatokon kívüli befolyásgyakorlás erős intézményesüléséhez és egyes kisebbségek (nagyvállalatok tulajdonosai és irányítói, szakszervezetek) érdekeinek hathatós túlsúlyához a döntéshozatali folyamatban, (még) kisebb kongruencia figyelhető meg a többségi vélemény és a kormányzati döntések tartalma között, mint más politikai döntések terén (Hewitt 1974; Brooks 1985; 1987; 1990).

Míndez azonban, bármennyire is sajnálatos sokak szemében, önmagában véve még nem avatja kizárólag manipulatív célzatú ideológus képződménnyé az egy ember egy szavazat elvét. Ez az elv ugyanis csak azt az értéktételezést foglalja elkerülhetetlenül magában, hogy a főhatalom legitimitációja szempontjából kitüntetett jelentőségű választási arénán *belül* legyen mindenki egyenlő: szavazataik egyenlő értékkel bírjanak, és egyformán autentikus kifejeződései legyenek az ő „tényleges” preferenciáinak. Az sértheti meg ezt az elvet, ha különböző személyek véleményét a szavazatokért versengő politikusok eltérő mértékben veszik figyelembe politikai platformjaik kialakításában.<sup>1</sup> Ez származhat abból, ha egyes csoportok reakciói a platformok változására kevésbé kalkulálhatók, vagy esetleg feltehető, hogy e reakciók eleve kisebbek. Azaz minél gyengébb a kapcsolat egy csoport tagjainak politikai véleménye és szavazata között, annál közömbösebbnek tekinthető e csoport a politikai kínálat változásával szemben, és annál inkább figyelmen kívül hagyható a politikai kínálat alakításában.

Az egyszerűség kedvéért a dolgozatban nem foglalkozom azzal a lehetőséggel, hogy a politikai részvétel mindenekelőtt expresszív tevékenység, ami önmagában hordozza jutalmát, és ezért a politikai rendszer igazolása szempontjából nincs valódi jelentősége annak, ha különböző csoportok eltérő mértékben tudják a politikai részvételt (tág értelemben vett) jövedelmük növelése, illetve jövedelemvesztéseik minimalizálása eszközeként alkalmazni. Azzal a lehetőséggel sem foglalkozom itt, hogy a szavazatában a társadalmat megosztó közpolitikai alternatívákkal kapcsolatos politikai véleményeket kevésbé kifejező választópolgár esetleg másoknál inkább használja szavazatát kézzelfogható gazdasági stb. eredményeknek, nem pedig elérésük sajátos módozatainak értékelésére. Mindkét lehetőséget komolyan kell venni, és a dolgozat középpontjába állított elméleti probléma (a társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődése a politikai vélemények és a szavazatok közötti kapcsolatok erejében, illetve – ebből következőleg – a szavazat útján gyakorolt politikai befolyás mértékében) voltaképpen előfeltételezi e hipotézisek elutasítását. Terjedelmi okokból mégis el kell tekintenem vizsgálatuktól.

Az alábbi elemzés tehát a „preferenciák” sokaságából csak az egyes közpolitikai kérdésekkel kapcsolatos politikai véleményeket veszi fi-

gyelemben. Nyitott empirikus kérdés, hogy az itt levont következtetések mennyiben állnak meg a helyüket akkor, ha a potenciálisan releváns preferenciák szélesebb körét vennénk figyelembe.

## A HIPOTÉZISEK

Az elméletileg igazán érdekes kérdések azzal kapcsolatosak, hogy milyen feltételek mellett nagyobbak vagy kisebbek a társadalmi egyenlőtlenségek politikai egyenlőtlenséggé konvertálódásának eredményei. Az alábbi elemzés ezen belül arra a feltevésre tér ki, hogy más-más politikai témákkal kapcsolatban más-más módon súlyozza a választási aréna az egyes státuszcsoportok preferenciáit. Egy ősrégi politikai bölcsesség szerint a faji, etnikai kérdésekben való állásfoglalás képessége tekintetében nincsenek érdemi társadalmi egyenlőtlenségek.<sup>2</sup> Tehát az alsóbb osztályok tagjainak relatíve jobb esélye van rasszista- vagy antirasszista, mint gazdaságpolitikai preferenciáik ugyanannyira hatékony kifejezésére, mint ahogy azt az erőforrásgazdagabb osztályok tagjai tehetik. Ez a feltevés azt fejezi ki, hogy míg bizonyos kérdések (így a makrogazdasági politika) megítélése számos választópolgár információgyűjtési és -feldolgozási lehetőségeit meghaladja, addig az etnikai identitást involváló kérdések nem vetnek fel ilyen problémát: minimális mennyiségű információ alapján megállapítható, hogy melyik álláspont melyik etnikai csoporttal hozható összefüggésbe, és a legtöbb emberben a saját etnikai hovatartozásával kapcsolatban erős érzelmeket és evidencia-érzetet alakít ki az előzetes szocializáció. Ennélfogva míg a „nehéz” kérdésekkel kapcsolatos vélemények és a politikai magatartás (így a szavazatok) közti összefüggés a társadalmi státusszal egyenes arányban nő, addig az etnikai stb. kérdésekkel kapcsolatos álláspont és a politikai magatartás közti kapcsolat ereje nem függ össze a társadalmi státusszal. Ezért a gyakorló politikus akkor jár el helyesen, ha a szavazatokért folytatott versenyben „tényleges” (a művelt osztályok által vélelmezett) fontosságánál nagyobb súlyt helyez az etnikai stb. kérdésekre. Ettől még dominálhatják persze a kormány korruptségével és makrogazdasági politikájával kapcsolatos kérdések a választási kampányok ágendáját – a hipotézis csak annyit sugall, hogy a bárki által egyformán átlátható kérdések erősebben lesznek jelen a nyilvános pártpolitikában, mint azt egy hipotetikus független megfigyelő által vélelmezett jelentőségük egyébként indokolná.

Az alábbiakban bemutatott empirikus elemzés tehát azt vizsgálja, hogy egyenlőtlen társadalmi státuszú személyek egyforma mértékben képesek-e külső megfigyelők (így például politikusok) számára is így vagy úgy érzékelhető kapcsolatot teremteni pártválasztásuk és preferenciáik (politikai véleményeik) között. Ha az igenlő választ (nevezzük ezt első nullhipotézisnek) az adatok fényében elutasíthatjuk, az azt jelenti, hogy az egyes státuszcsoportok szavazatait befolyásoló tényezők eltérő mértékben kalkulálhatók. Nyilvánvaló, hogy

amennyiben egy jelölt (vagy párt) úgy kívánja megválasztani politikai platformját, hogy az minél több szavazatot vonzzon, akkor azon szavazók preferenciáit kell elsősorban figyelembe vennie, akiknek szavazatait előre kalkulálható módon befolyásolják a különböző jelöltek (pártok) platformjainak különbségei. Ezért bármennyire is azonos legyen a súlya minden egyes szavazatnak, ha az első nullhipotézis elvethető, akkor az alacsonyabb státuszú személyek véleménye – mindenféle a szűk értelemben vett választási arénán kívüli tényező hatását leszámítva is – relatíve kevesebbet számít, mint a magasabb státuszúaké.

A második hipotézis szerint bár az úgynevezett nehéz kérdésekkel kapcsolatos attitűdök gyengébben függenek össze a pártválasztással a rosszabbul informált, illetve iskolázatlanabb szavazók, mint mások körében, ám az úgynevezett könnyű kérdések esetén nem figyelhető meg ilyen különbség. Azaz az első hipotézis sorsa a kérdéses politikai téma, a preferencia tárgyának természetétől függ. Carmines és Stimson (1980), akiknek munkájához ennek a meglehetősen hétköznapi tetsző feltevésnek az alaposabb kidolgozása és empirikus megerősítése fűződik, három különbséget hoz összefüggésbe a „könnyű–nehéz” distinkcióval. A könnyű kérdések 1. a „nehézeknél” hosszabb ideje szerepelnek a politikai napirenden; 2. nem „technikai”, hanem „szimbolikus” (tehát a választók szociális identitására közvetlenül, körülményes és információigényes hatáselemzés nélkül vonatkoztatható) tartalommal bírnak; és 3. inkább a követendő célokkal, nem pedig elérésük eszközeivel kapcsolatos politikai konfliktusokra vonatkoznak.

A politikai kérdések életkorára vonatkozó distinkciótól ezúttal eltekinthetünk – részben a témaválasztás jellege miatt, részben mert egy új demokráciából származó adatok kerülnek elemzésre. A másik két szempont alapján, amint azt Carmines és Stimson maguk is megjegyzik, a gyakorlatban ritkán fordulnak elő tiszta típusok. Mindazonáltal – az amerikai kontextusban – könnyű kérdésnek mondják a faji kapcsolatokat érintő kérdések zömét, és nehéznek a gazdaságpolitikai-gazdaságfilozófiai kérdéseket (lásd Luskin–McIver–Carmines 1989), illetve – az 1972-es elnökválasztás kontextusában – a vietnami háború mindenki által óhajtott befejezésének legcélravezetőbb módjának kérdését (Carmines–Stimson 1980).

A Carmines és munkatársai által felsorakoztatott bizonyítékok a fenti második hipotézis mellett nem teljesen kielégítőek. Mindenekelőtt az nem világos, hogy az általuk megfigyelt jelenségek mennyiben függenek össze 1. az egyes kérdések korával (pl. a vietnami háború befejezésének kérdése nyilvánvalóan új, míg a faji kérdések otthonosan megszokottak voltak az 1972-es amerikai szavazók számára), 2. a pártálláspontok világosságával, illetve 3. a szóban forgó kérdések „egyszerű” vagy „összetett” voltával. Tanulmányuk nem ad okot az első és második magyarázat elvetésére, s így nem állítható, hogy kizárásos alapon a harmadik lenne a legvalószínűbb magyarázat.

## AZ ADATOK ÉS AZ ELEMZÉS MENETE

Az alábbi elemzés módszertani tekintetben több ponton eltér Carmines és munkatársai elemzéseitől. Egy olyan kelet-európai ország az elemzés tárgya, ahol – az Egyesült Államokhoz hasonlóan – bizonyos „könnyűnek” és bizonyos „nehéznek” tekinthető kérdésekben egyaránt viszonylag világos pozíciókat foglalnak el a főbb pártok. Mivel egy új demokrácia az elemzés tárgya, ezért nem túlzás azt állítani, hogy bármely („nehéz” és „könnyű”) közpolitikai kérdéstről folytatott nyilvános diskurzus és véleménynyilvánítás ugyanannyira új a választók számára. Ha ennek ellenére különbség mutatkozik „nehéz” és „könnyű” kérdések között abban, hogy a társadalmi státusszal együtt növekszik-e összefüggésük ereje a pártválasztással, akkor azt tényleg a „nehéz” és „könnyű” kérdések tartalma, tárgya közti különbségekkel kell magyaráznunk.

A prágai STEM közvélemény-kutató intézet által a Közép-Európai Egyetem megbízásából 1994 decemberében és 1995 januárjában Szlovákiában végzett felvétel szolgáltatja az adatokat.<sup>3</sup> A vizsgálat keretében országos kvótás minta, összesen 757 felnőtt válaszolt egy standardizált kérdőívre. Az első lépésben faktorelemzés deríti fel 23, a fent ismertetett kérdéscsoport alapján relevánsnak tűnő attitűdkérdésre adott válasz mögött meghúzódó véleménydimenziókat. Ezt követően OLS regresszióval vizsgálom meg, hogy adott (könnyű, illetve nehéz kérdésekkel kapcsolatos) véleménydimenziók hatása a pártpreferenciákra növekszik-e a társadalmi státusszal. Ha – az etnikai kérdések kivételével – ez igazolódik, akkor a szavazatmaximalizálásra törekvő politikusnak mindenképp a magasabb státuszú személyek, illetve az etnikai (nem pedig alsóosztályi) identitások számára kell atraktívá válnia. Ez pedig bizonyos kérdéseket kiszoríthat a politikai ágendáról, ami aztán tovább erősítheti azt a tendenciát, hogy (a politikai kínálat egyebekben differenciálatlan lévén) az alacsony státuszú szavazók mindenképp etnikai kérdések alapján hozzák meg döntéseiket.

## POLITIKAI ATTITŰDÖK FAKTORELEMZÉSE

A Függelék mutatja be a 23, a faktorelemzésben használt attitűdkérdés szövegét. A kiinduló változók közül kettő dichotóm, eloszlásukban és tartalmukban egymáshoz nagyon közel álló volt. Ezek helyett ezért inkább a kettő összegeként kapott NATOEC-képzett változót vontam be a faktorelemzésbe (a két változó hasonló szórása miatt ez gyakorlatilag a két változó első főkomponensével azonos). Az 1. táblázat arra a 657 válaszolóra vonatkozik, akik mind a 23 kiinduló attitűdkérdést megválaszolták. *A priori* várakozásom szerint a változók hat véleménydimenzióra vonatkoznak (gazdaságpolitikai bal- vs. jobboldaliság; klerikális vs. antiklerikális attitűdök; autoriter hazafiság megítélése; a szlovák függetlenséggel kapcsolatos attitűdök;

„bevett” kisebbségek jogaival kapcsolatos attitűdök; cigányokkal kapcsolatos attitűdök). A táblázatokban a kiinduló változókat ezen *a priori* várakozás szerint csoportosítottam.

Részből a változók egy részének szembeszökően nem normális megoszlása miatt, a faktorstruktúra becslése az általánosított legkisebb négyzete módszerével történt. A számítógépes program (SPSS-PC 4.0, GLS faktorelemzés) hat egynél nagyobb sajátértékű faktort talált. Ez persze még nem lenne elégséges érv a hatfaktoros megoldás elfogadása mellett. Ezt a döntést azonban számos további, az e helyütt bemutatott táblázatokban fel nem tüntetett elemzés is indokolta.<sup>4</sup>

A hat faktor kompozíciója nem teljesen felelt meg előzetes várakozásaimnak. A lényegét tekintve azonban az eredmények kiválóan megfeleltek a jelen elemzés céljainak, amennyiben demonstrálták, hogy bár mind a „nehéz” (gazdaságpolitikai, illetve alkotmányos), mind a „könnyű” (közvetlenül etnikai vonatkozású) kérdések több véleménydimenzióra bomlanak, de „könnyű” és „nehéz” véleményegyüttesek (ti. faktorok) jól megkülönböztethetőek. Az első faktort a piaczgazdasággal, az előző és a jelenlegi rendszerrel, illetve a NATO- és EU-tagsággal kapcsolatos („nehéz”) kérdésekre adott válaszok szisztematikus összefüggései határozzák meg. A második faktor egyfajta autoriter nacionalizmus helyeslői és elutasítói között differenciál. A harmadik faktoron a szlovák állami függetlenség hívei és a federalisták képezik a két pólust. A negyedik faktor az egyház, illetve a vallás-közéleti szerepével kapcsolatos véleményeik szerint differenciál a megkérdészetek között. Az ötödik faktor esetében csak néhány gazdaságpolitikai attitűdnek van nagyobb súlya. Végül a hatodik faktor markánsan elkülöníti az attitűdök egyéb dimenzióitól a „bevett” kisebbség(ek) jogaival kapcsolatos véleményeket. Nyilvánvaló, hogy a másik öttel szemben ez a faktor mindenekelőtt nemzeti-ségi hovatartozás szerint differenciál a válaszadók között. Carmines és Stimson terminológiáját követve a hatodik véleményegyüttes egyértelműen „könnyű”, míg az első és az ötödik faktor inkább „nehéz” kérdésköröket érint. A második, harmadik és negyedik faktor Carmines és Stimson némiképpen ködös meghatározásai alapján „közepesen nehéz/könnyű” véleménydimenziókként osztályozhatók.

## A REGRESSZIÓS EGYENLETEK

A független változók az attitűdváltozók elemzéséből származó faktorok. Az első kérdés az, hogy ezek hatása a pártvonzalmakra a társadalmi státusszal együtt változik-e. Először (az „A” modellben) megvizsgáljuk, hogy maga a hat faktor mennyire „jól” magyarázza a pártszimpátiákat, majd pedig e modell teljesítményét összehasonlítjuk a „B” és „C” modellekével, amelyekben az eredeti hat faktor helyett a társadalmi státusszal való interakciójuk szerepel mint füg-



getlen változó. Az „A” modell azt feltételezi, hogy a véleményfaktorok hatása a pártok értékelésére a társadalmi státusztól – minden egyes véleménydimenzió esetén – független. A „B” modell szerint a véleményfaktorok hatása a pártok értékelésére a társadalmi státusszal egyenes arányban nő, méghozzá minden egyes véleménydimenzió esetén. A „C” modell a fordított, első ránézésre valószínűtlen feltevessel él. Eszerint a véleményfaktorok hatása a párok értékelésére a társadalmi státusz arányában csökken (minden egyes véleménydimenzió esetén).

Technikailag ez annyit jelent, hogy az „A” modell esetén közvetlenül a megkérdezetteknek a faktorelemzéssel nyert hat véleménydimenzió elfoglalt pozíciója jelenti a független változókat. A faktorpontszámok átlaga a mintán belül valamennyi faktor esetén nulla. A „B” és „C” modellekben szintén hat független változóval van dolgunk, amelyek azonban egy-egy faktor és egy szorzó szorzatai. Ez a szorzó mindkét modellben egy, a társadalmi státuszt mérő változó, amelyen iskolázottságuknak és foglalkozásuknak megfelelően 1-től 6,3-ig terjedő pontszámokat kaptak a válaszadók.<sup>5</sup> A „B” és a „C” modell közötti különbség kizárólag az, hogy az előbbiben a megkérdezett pontszáma és társadalmi státusza egyenesen, a „C” modell esetében pedig fordítottan arányos.<sup>6</sup>

A három modell magyarázó erejét és illeszkedését az R-négyzet, illetve az F-statisztikák révén hasonlíthatjuk össze (lásd a 2. táblázatot). A függő változók a nyolc legjelentősebb szlovákiai párt értékelése egy hétfokú skálán (a kérdés arra vonatkozott, hogy „mennyire fejezi ki az Ön nézeteit és érdekeit a ... párt?”).<sup>7</sup> Ezek a változók szoros összefüggést mutattak azzal, hogy a megkérdezettek mire szavaznának „a következő hétvégén”, és ezért alkalmasnak mutatkoztak az utóbbi változó – statisztikai okokból szükségszerű – helyettesítésére.

Szinte minden egyes párt esetében az „A” modell bizonyul a legjobbnak, és a „C” modell a legrosszabbnak. Az F-statisztikák szerint a három modell teljesítménye közti különbségek többnyire szignifikánsak. Ezért az első nullhipotézis (ti. hogy a vélemények és a pártválasztás közti kapcsolat ereje nem függ össze a társadalmi státusszal) preferálandó a „B”, illetve „C” modellek által megtestesített – némiképp talán sarkított, de az „A” modellnél semmivel sem takarékosabb – alternatívákkal szemben.

Első eredményünk szerint tehát nem igaz az, hogy alacsony és magas státuszú szavazók szükségképpen eltérő mértékben lennének képesek politikai kérdésekkel kapcsolatos véleményeik alapján szavazni. Ez persze nem mond ellent a második hipotézisnek, amely szerint ez csak a „nehéz” kérdésekkel (amelyeket elemzésünkben az első, harmadik, az ötödik és talán valamivel kisebb mértékben a második és negyedik faktor reprezentál) kapcsolatban teljesül, míg az etnikai (hatodik faktor) és egyéb kérdésekkel kapcsolatban nem.

Ezt a feltevést az „A” és a „D”, „E”, „F”, „G”, „H”, és „I” modellek magyarázó erejének összehasonlításával teszteljük. A „D”-

„I” modellek abban és csak abban különböznek a „B” modelltől, hogy mindegyikben csak egy-egy  $FAC_i$  véleményfaktort vált fel a  $(STATUSZ + 3,74) * FAC_i$  interakciós tag. A „D” modell szerint tehát az első véleményfaktor hatása a szavazatra nő a társadalmi státusz növekedtével, a többi faktoroké nem, míg az „I” modell szerint csak a hatodik (az etnikai kérdésekkel kapcsolatos) véleményfaktor hatása nő a társadalmi státusszal. A Carmines–Stimson-hipotézisnek az itt szereplő szlovák adatokra fentebb megadott operacionalizálása alapján azt várhatjuk, hogy az „I” modell egyértelműen kisebb, míg a „D”, „F” és „H” modellek nagyobb magyarázóerővel rendelkeznek, mint az eredeti „A” modell. Az „E” és „G” modelleknek köztes eredményt kell mutatniuk. A hetedik táblázat mutatja be az „A” és a „D”-„I” modellekhez tartozó „F”-statisztikák különbségét. Pozitív értékek jelölik azt, ha az interakciós tag bevezetésével módosított modell magyarázóereje nagyobb, mint az „A” modéllé. Mint az világosan látható, ez csak egészen ritkán fordul elő. Bármely egyes véleményfaktorra külön-külön is igaz az, amit a korábbiakban általánosságban láttunk: hogy ti. a vélemények hatása a pártok értékelésére nem nő egyenes arányban a társadalmi státusszal. Mi több, ez a feltevés legalábbis nem kevésbé téves a nacionalizmus nem etnikai vonatkozásaival kapcsolatos 2. és 3., a klerikális-szekuláris véleménydimenzióval kapcsolatos 4., és a rendszerváltás általános kérdéseit (nyugati integráció, a múlt rendszer megítélése, piacorientált reformok) érintő 1., mint az etnikai kérdésekre vonatkozó 6. faktorról kapcsolatban. Ha tehát az etnikai kérdések jelentős szerepet játszanak a szlovák választási politikában, akkor azt nem magyarázhatjuk azzal, hogy ez az egyetlen olyan, a pártokat megosztó véleménydimenzió, amely a szofisztikált és kevésbé szofisztikált választók számára egyformán hozzáférhető. Másrészt visszautasíthatjuk azt az állítást, hogy a választási aréna ne lenne képes – a bevezetőben körülírt értelemben – egyenlővé tenni a különböző társadalmi státuszú szavazók politikai befolyását. Bár az adatok részletesebb elemzése azt mutatta, hogy az egyes véleményfaktorok hatása a pártértékelésekre gyakrabban nő, mint ahányszor csökken a társadalmi státusz növekedtével, ezek a tendenciák – a fentebb bemutatott formálisabb tesztek szerint – korántsem olyan szisztematikusak és egyértelműek, mint azt a stratifikációs irodalomból kiinduló gondolatmenetek alapján várhatnánk.

Mi lehet a magyarázata ennek, a Carmines és munkatársai hipotézisének ellentmondó eredménynek? Ezzel kapcsolatban itt csak feltevéseket lehet megkockáztatni. Számomra az tűnik a legkézenfekvőbb magyarázatnak, hogy a versengő politikai pártok, amennyiben előnyösnek vagy más okból fontosnak tartják politikai-ideológiai különbségeik hangsúlyozását, képesek e különbségeket nagyjából ugyanolyan világossá tenni a különböző státuszú szavazók számára. Szlovákia esetében legalább egy további oka is lehet annak, hogy mindez így történhet, nevezetesen az, hogy a politikai kínálat markánsan differenciált, illetve polarizált (az etnikai és alkotmányos kérdésekben

mutatkozó jól ismert ellentétek mellett érdemes felidézni a Demokráta Párt és a Szlovák Munkásszövetség, illetve ezek különféle szövetségesei gazdaságpolitikai nézetei közötti radiális különbségeket), ami ismét csak segítheti az egyenlőtlen kulturális erőforrásokkal felvértezett állampolgárok – persze korlátozott jelentőségű tekintetben mutatkozó – egyenlőségét.

#### FÜGGELÉK: A KÉRDÉSEK SZÖVEGE

A faktorelemzésben szereplő változók az alábbi kérdésekre adott válaszokat rögzítették:

Q16C, Q16F, Q16G, Q16H, Q16I, Q16N, Q16O, Q16P és Q16Q:

„Kérem, mondja meg, hogy mennyire ért egyet az alábbi állításokkal” (a válaszok kódolása: 1=teljesen egyetért; 2=inkább egyetért; 3=inkább nem ért egyet; 4=egyáltalán nem ért egyet):

„C A kormánynak kötelessége lenne, hogy mindenkinek munkát biztosítson, aki dolgozni akar.

F Nagyon sokat fog segíteni az ország gazdasági problémáinak a megoldásában az állami vállalatok magánkézbe adása.

G A veszteséges gyárakat és bányákat azonnal be kellene zárni, még azon az áron is, hogy növekszik a munkanélküliség.

H Az olyan politikusok, akik nem hisznek Istenben, nem alkalmasak arra, hogy közhivatalt töltsenek be.

I A nacionalizmus veszélyezteti az ország fejlődését.

N A nőknek, ha úgy döntenek, meg kell engedni, hogy a terhességük első néhány hetében elvetessék a gyerekeiket.

O Fontosabb, hogy egy politikus jó hazafi legyen, mint az, hogy jól értsen egy bizonyos szakterülethez.

P Az egyházaknak túl nagy befolyása van.

Q Jobb lett volna, ha Szlovákia és a Cseh Köztársaság nem válnak ketté.”

SP37A, SP37B, SP37G, SP37H, SP37I, SP37J, SP37K, SP37L és SP37M:

„Most felolvasok néhány kijelentést, és arra kérem, hogy a kártya segítségével mondja meg, melyikkel mennyire ért egyet vagy nem ért egyet!

A A Szlovák Köztársaság még nagyon fiatal, ezért az embereknek tartózkodnia kellene attól, hogy kritizálják képviselőit.

B Nem baj, ha az emberek érdekében egy politikus időnként megszegi a törvényeket.

G Növelni kellene a magántulajdon szerepét az iparban.

H Nagyobb erőfeszítéseket kell tenni arra, hogy csökkenjenek a jóléti egyenlőtlenségek az emberek között.

I A kormánynak kisebb szerepet kellene játszania a gazdaság irányításában és engednie kellene, hogy a piac több dolgot határozzon meg, mint jelenleg.

- J A kétnyelvű (tehát szlovák és magyar) táblák használata a vegyes lakosságú térségekben túlzó és igazolhatatlan követelés volt a kisebbségi képviselők részéről.
- K A nemzetiségeknek meg kell adni a jogot, hogy a saját nyelvüknek megfelelően írassák a nevüket.
- L A cigány bűnözés csökkentése érdekében a jövőben a cigány elkövetőket másoknál szigorúbban kellene megbüntetni.
- M Ha másokat nem veszélyeztetnek és korlátoznak, akkor meg kell engedni a cigányoknak azt, hogy úgy éljenek, ahogy ők helyesnek találják.”

#### NATOEC:

Ez a változó két különböző kérdésre adott válaszok összegzésével, a két eredeti változó (SP31A és SP31B) egyszerű összeadásából jött létre. Az SP31A és SP31B változók a következő kérdésekre adott válaszokat rögzítették:

„31. A A választási kampány alatt sok szó esett arról, hogy Szlovákia csatlakozzon-e a jövőben a NATO-hoz. Melyik kijelentés áll közelebb az Ön véleményéhez:

1. Szlovákiának minél előbb csatlakoznia kellene a NATO-hoz.
2. Szlovákiának kívül kellene maradnia a NATO-n.

31. B Arról is sok szó esett, hogy Szlovákia csatlakozzon-e a jövőben az Európai Unióhoz (a korábbi Közös Piacához). Melyik kijelentés áll közelebb az Ön véleményéhez:

1. Szlovákiának minél előbb csatlakoznia kellene az Európai Unióhoz.
2. Szlovákiának kívül kellene maradnia az Európai Unión.”

#### SP32

„Ön személy szerint milyen viszonyt látna szívesen a Cseh és a Szlovák Köztársaság között?

1. két független ország,
2. egy unió vagy konföderáció,
3. egy szövetségi állam,
4. egyéb megoldás”.

Az „egyéb megoldás” válaszlehetőséget a kérdezők nem olvasták fel, csak akkor kódolták, ha a válaszadó saját magától így válaszolt. A kisszámú „egyéb” (4.) választ a jelen elemzés céljaira összevettem a konföderációt (2.) pártoló válaszokkal.

#### SP34

„Ha a jelenlegi és a megelőző, 1989 előtti rendszert összehasonlítja, mit mondana, a jelenlegi rendszer (1.) sokkal jobb, (2.) jobb, (3.) nagyjából egyforma, (4.) rosszabb, vagy (5.) sokkal rosszabb, mint a rendszerváltás előtt volt?”



*Politikai attitűdkérdésekre adott válaszok faktorelemzése:*

*Az egynél nagyobb saját értékű faktorok Varimax-rotációjának eredménye.*

FACTOR	1	2	3	4	5
magyarozott variancia (%):	15,8	10,7	7,7	7,2	5,6
váltakozók:					
Q16C	,17	,05	,07	,15	,46
Q16F	,70	-,06	,04	-,03	-,05
Q16G	,44	,12	,14	,08	-,24
SP37G	,62	-,01	-,03	-,01	-,15
SP37H	-,15	,15	-,04	-,02	,61
SP37I	,41	,14	-,11	-,01	-,18
SP34	,52	-,13	-,11	-,15	-,29
Q16H	,04	,29	,09	-,50	,02
Q16N	,02	-,03	,06	,73	-,01
Q16P	-,09	,24	-,01	,52	,13
Q16I	,14	-,27	,37	-,01	,01
Q16O	,02	,57	-,19	-,13	,12
SP37A	-,07	,57	-,06	-,05	,12
SP37B	-,02	,48	-,05	,07	-,03
Q16Q	-,04	-,10	,83	,04	,07
SP32	,08	,04	-,67	,04	,05
NATOEC	,49	-,16	-,01	-,01	-,03
SP36C	-,17	,36	-,11	,07	-,03
SP37J	-,12	,12	-,22	,12	,20
SP37K	,28	-,14	,16	-,08	,07
SP37L	-,01	,31	,03	,08	,21
SP37M	,13	-,00	,02	,08	-,26

## 1. táblázat

N = 657

6	
5,0	
	A kérdés tárgya:
,00	A kormány biztosítson munkát mindenkinek
-,10	A privatizáció segíteni fog
-,07	A veszteséges vállalatokat be kell zárni
-,11	A magánulajdon nyerjen több teret
,05	Az egyenlőtlenségeket csökkenteni kell
-,18	Kevesebb állami beavatkozást
,15	A jelenlegi és a megelőző rendszer
,04	Az ateisták alkalmatlanok közhivatalra
,16	Az abortuszti engedélyezni kell
,02	Az egyház befolyása túl nagy
-,16	A nacionalizmus mindig káros
,17	A hazafias politikus jobb, mint a szakértő
,06	A polgárok ne kritizálják a kormányt
-,09	A törvények megsértése néha helyes
-,07	Csehszlovákia megszüntetése helytelen volt
,10	Föderáció vagy függetlenség
-,07	NATO-és EU-tagság: támogatja?
,30	Többbségi elv és kisebbségi jogok
,62	Kétnyelvtű táblák
-,42	A neveket lehesse anyanyelv szerint írni
,14	Keményebb fellépés a cigány bűnözők ellen
-,14	A cigányok hadd éljenek a maguk módján

2. táblázat

A regressziós modellek értékelése: R-négyzet-értékek és F-statisztikák az „A”, „B” és „C” modellek esetén. N=553

	„A” modell		„B” modell		„C” modell	
	R <sup>2</sup>	F	R <sup>2</sup>	F	R <sup>2</sup>	F
Párt:						
DS	,03	3,52	,03	3,92	,01	2,06
HZDS	,31	43,90	,28	37,73	,22	28,00
KDH	,31	1,99	,26	34,29	,24	29,85
MK	,32	45,41	,26	34,09	,27	35,71
SDL	,18	21,30	,16	19,12	,13	15,05
SNS	,36	51,95	,31	43,38	,27	34,92
ZRS	,35	51,17	,29	39,49	,29	38,45
DU	,28	36,16	,24	29,52	,22	26,79

3. táblázat

A regressziós modellek értékelése: F-statisztikák változása az „A” modellhez képest a „D”-„I” modellek esetén. N=553

Párt:	modell:					
	D	E	F	G	H	I
DS	-,09	,30	,08	,18	,04	-,09
HZDS	-1,41	-2,86	-2,39	-1,81	-,95	-1,27
KDH	-,92	1,33	-2,22	-6,39	-,14	,34
MK	-1,63	-,05	-2,74	-2,97	,16	-4,23
SDL	,00	-1,85	-,71	,14	,11	,63
SNS	-,96	-,71	-2,80	-1,04	-,09	-2,03
ZRS	-4,55	-,24	-3,46	-2,48	-1,03	-,79
DU	-1,81	-2,88	-1,87	,34	-,08	-,46
Átlag	-4,42	-,87	-2,01	-1,75	-,25	-,99

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> Az erre irányuló empirikus vizsgálódások különleges nehézségei miatt itt nem veszem figyelembe azt a marxista és a Bourdieu-féle szociológia által feltételezett és gyakran megvitatott lehetőséget, hogy a választók preferenciái már eleve a különféle egyenlőtlenségek által formált folyamatban alakulnak ki, és ezért különböző társadalmi rétegek (pl. gazdaságpolitikai kérdésekkel kapcsolatos) szubjektíve megélt preferenciái különböző mértékben lehetnek kongruensek e rétegek – valamilyen jobban informált vagy valamilyen okból élesebb szemű szemlélő által megállapítható – objektív érdekeivel.

<sup>2</sup> Hogy a megfigyelés mennyire régi, azzal kapcsolatban elég Friedrich Engels mondatára utalni, miszerint az „antiszemizmus a hülyék szocializmusa”.



- <sup>3</sup> Ezúton szeretnék köszönetet mondani a Közép-Európai Egyetem Politikatudományi Tanszékének, amely a tanulmányban felhasznált CEU (1994) elektronikus adatállományt a rendelkezésemre bocsátotta. A következtetésekért és a hibákért természetesen én vagyok a felelős.
- <sup>4</sup> A tanulmánynak ezeket az elemzéseket is bemutató változatát a szerző bármely érdeklődőnek szívesen postázza.
- <sup>5</sup> Az elemzés eredménye szempontjából teljesen lényegtelen, hogy a STATUSZ változó legmagasabb értéke 6,3, 6300, 1,53, vagy bármely más egynél nagyobb pozitív szám.
- <sup>6</sup> A társadalmi státusz változót egy nyolc-kategóriás foglalkozás változó és egy öt-kategóriás iskolázottság változó alapján képeztem. A foglalkozás változó a kérdéselt utolsó foglalkozására vonatkozott, és „soha nem dolgozott”, „felső vezető és értelmiségi”, „középsztintű vezető”, „egyéb szellemi”, „termelésirányító”, „szakmunkás”, „betanított és segédmunkás” és „mezőgazdasági fizikai” kategóriákba sorolta a mintát. Az iskolázottság és a foglalkozás változókat korrespondencia-elemzés révén vontam össze egyetlen folytonos változóban. Az új változó a két kiinduló változóval legerősebb statisztikai kapcsolatban álló közös faktor. Ez tartalmilag a két kiinduló változó első főkomponensének felel meg, de mivel a foglalkozás változó nyilvánvalóan nominális, ezért a hagyományos főkomponens-elemzés helyett korrespondencia-elemzéssel kellett felváltani. A két háttérváltozó (itt részletesen be nem mutatott) korrespondencia-elemzése segítségével olyan módon kódoltam át a kiinduló iskolai végzettség és foglalkozás változókat, hogy az így nyert két új (standardizált) változó korrelációja a lehető legmagasabb legyen. A STATUSZ változó e két új változó egyszerű összege. Minimum-értéke -2,74, maximuma 2,57. Ha FAC, jelenti az i-edik véleményfaktort, akkor a „B” modellben FAC, helyett a (STATUSZ+3,74)\*FAC. interakciós tag szerepel, a „C” modellben szereplő interakciós tag pedig -1\*(STATUSZ-3,57)\*FAC.
- <sup>7</sup> Valójában minden egyes párt esetében az értékelését mutató változó és a nyolc pártértékelés átlagának különbsége jelentette a függő változót. Ennek megfelelően mind a nyolc párt értékelését ugyanannak az 553 személynek a körében vizsgáltam, akik a 23 attitűdkérdést is megválaszolták, és a nyolc pártot is értékelték a hétfokú skálán.

## HIVATKOZÁSOK

- Brooks, Joel L. 1985. Democratic Frustration in the Anglo-American Polities: A Quantification of Inconsistency Between Mass Public Opinion and Public Policy. *Western Political Quarterly*, 38, 250–261.
- 1987. The Opinion-Policy Nexus in France: Do Institutions Make a Difference? *Journal of Politics*, 49, 465–480.
- 1990. The Opinion-Policy Nexus in Germany. *Public Opinion Quarterly*, 54, 508–529.
- Carmines, Edward G.–James A. Stimson 1980. The Two Faces of Issue Voting. *American Political Science Review*, 74, 78–91.
- CEU (Közép-Európai Egyetem) 1994. A pártrendszerek és választói kötődések fejlődése Kelet-Közép-Európában. Az 1994. őszi szlovákiai adatfelvétel. Elektronikus adatfájl. Budapest: Közép-Európai Egyetem, Politikatudományi Tanszék
- Hewitt, C. 1974. Policy-Making in Postwar Britain: A Nation-Level Test of Elitist and Pluralist Hypotheses. *British Journal of Political Science*, 4, 187–216.
- Luskin, Robert C.–John P. McIver–Edward G. Carmines 1989. Issues and the Transmission of Partisanship. *American Journal of Political Science*, 33, 440–458.

---

# TANÁCSKOZÁS

---

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

## Lokális és regionális politika\*

*A helyi politika és regionalizmus – nemzetközi trendek*

A lokális politikai dimenziói kutatásának a fejlett polgári demokráciákban sincs hosszú tradíciója. Az utóbbi néhány évtizedben megjelent szakirodalom alapján a helyi politika politikatudományi megközelítésében két irányzat rajzolódik ki. Az egyik – inkább az amerikai kutatásokra jellemző – a helyi hatalom létét és önállóságát adottnak veszi, és mindenekelőtt a helyi hatalom belső működési és strukturális törvényszerűségeire koncentrál. A másik – az európai kontinensen elterjedt irányzat – a helyi és központi hatalom szoros összefonódásából indul ki, és főleg az érdekl, milyen mértékű a helyi hatalom és politika önállósága.

Nem véletlen, hogy az úgynevezett *local community* kutatások az Egyesült Államokban indultak, és mintául szolgáltak évtizedekkel később az európai irányzatoknak. Az Egyesült Államok államfejlődésének sajátosságai folytán ugyanis a *bottom up* megközelítésnek mindig erősebbek voltak a gyökerei. Amikor Robert Dahl 1961-ben munkájának címéül azt a kérdést választotta: *Who Governs?* (Dahl 1961), akkor erre a kérdésre értelmes és egyedi választ lehetett adni bármelyik amerikai városban, nemcsak New Havenben, ahol Dahl volt kíváncsi arra, hogy „ki kormányoz”. Az amerikai szociológiában és politikatudományban a helyi társadalom és politika kutatásának a miénktől eltérő megközelítése, szemlélete és üzenete volt. Nem azért elemezték a helyi hatalmat, mintha a léte vitatott lett volna a politikai-állami strukturában, a kutatások kevésbé teoretikus, illetve strukturális kérdéseket akartak tisztázni. A helyi politika kutatása egyszerűen alkalmas terepnek bizonyult különböző empirikus mód-

\* A tanulmány az OTKA T018128 szám alatt támogatott „Helyi politika és közigazgatás” c. kutatás keretében készült.

szerek kipróbálására, különböző politikai-döntési mechanizmusoknak, a helyi politika szereplőinek elemzésére. A helyi és a makropolitika kétségtelen összefüggése ellenére a lokális politika többnyire indifferens maradt a makropolitikai dimenziók számára, és megfordítva, a helyi politika törvényszerűségeinek jelentős része kifejezetten helyi összefüggésekhez kapcsolódik. A *local community* kutatók nyomán kibontakozott módszertani vita az úgynevezett elitista és pluralista iskola között (Aiken–Mott 1970) nagymértékben hozzájárult a döntési, hatalmi folyamatok empirikus módszertanának és elméletének fejlődéséhez. Az amerikai helyi közösség vizsgálatok politikatudományi hasznukon túl szorosan kapcsolódtak a Park által indított, illetve fémjelzett ökológiai iskolához (Hawley 1950; Clark 1965; Castells 1978), és izgalmas dimenzióit nyitották meg a földrajzi tér és a hatalom szerkezete közötti összefüggések elemzésének.

Az európai kontinensen hosszú ideig a cselekvő ember mint politikacsináló és konkrét lokális környezete sokkal kevésbé volt érdekes, mint a politika intézményei és eszméi, így értelemszerűen a tudományos gondolkodást is a teória uralta az empiriával szemben. A hetvenes években történt elmozdulás nyomán a helyi politika vált a meginduló empirikus kutatások egyik témájává. A kutatási tapasztalatok juttatták a politológusokat ahhoz a felismeréshez, hogy az amerikai megközelítés és módszertan azért idegen, és adaptációja azért bizonyult sikertelennek, mert lényegileg más az európai centralizált államok keretei között a helyi hatalom szerepe és mozgástera (Atteslander–Hamm 1974). A helyi hatalom sajátos törvényszerűségeinek vizsgálata derített fényt a centralizáció helyi hatásaira, és arra is, hogy a helyi és központi hatalom szoros összekapcsolódása makropolitikai következményekkel jár. Az Egyesült Államokban a kérdés az volt, hogy ki kormányoz, később pedig az, hogy milyen következményekkel jár az, hogy ki kormányoz, ezzel szemben Európában a helyi hatalomgyakorlás előfeltételére, a helyi autonómiára, illetve a hiányára koncentráltak. Az empirikus kutatások arra mutattak rá, hogy a centralizáció következtében a helyi hatalom a központi hatalomhoz való viszonyrendszer mentén struktúrálódik. Így kerültek például az érdeklődés homlokterébe az úgynevezett határonállók, akiknek sajátos szerepe a helyi politikában az, hogy a központi hatalomhoz közvetítsenek (Grauhan 1975). Kiemelkedő ebben a kérdéskörben Pierre Gremion (1976) *A periféria hatalma* című munkája, amelyben a Crozier iskolájához tartozó szerző a francia közigazgatás és politika legendás alakjának, a prefektusnak a szerepén keresztül mutatja be a központi és helyi hatalom sajátos összefonódásának korántsem csak francia sajátosságait.

Azt mondhatjuk, hogy az európai helyi hatalom és közösség-kutatások szerepe messzebb mutatott a téma feldolgozásánál, a helyi hatalom működési sajátosságainak megismertetésénél. Ugyanúgy, mint ahogy a nyolcvanas években Magyarországon a helyi politikára, a helyi társadalomra irányuló figyelem a centralizált rendszer kritikája volt. A lokalizmus, regionalizmus lassan a legitimációs válság felé

sodródó parlamentáris demokráciák megújulásának egyik fontos esz-közévé, sőt a társadalomirányítás divatos paradigmájává vált.

Claus Offe egyik tanulmányában (1975) vitriolos okfejtéssel meg-kérdőjelezte a politika decentralizálására irányuló törekvések őszin-teségét, amelyek többnyire az önkormányzatiság megerősítését for-szírozva jelentek meg. Offe szerint ugyanis a 20. századi urbanizáci-ós viszonyok közepette bázisát veszítette a lokalitásra épülő önkorm-ányzati rendszer, fenntartása csupán arra szolgál, hogy puffertzőna legyen az ellátórendszerekkel és a munkalehetőségekkel elégedetlen társadalom és a központi kormányzat között. Offe teóriája nagy vitát váltott ki. Abban többnyire egyetértettek a vitázó felek, hogy a köz-ponti kormány és a pártok „önkormányzat-barátsága” meglehetősen ambivalens hozzáállást takar, de a lokalitás felértékelődését nagyon sokan a kor szükségszerű és jövőbe mutató, posztmodern jelenségé-nek tekintették.

Kétségtelen, hogy a hetvenes-nyolcvanas években a nyugat-euró-pai országok többségében végrehajtott területi közigazgatási refor-mok ellentmondani látszanak a lokalitás felértékelődésének. A kis-falvak, sőt Nagy-Britanniában a kisebb városok is elveszítették önál-ló önkormányzataikat, az igazgatás és a szolgáltatások szervezése egyre nagyobb szervezeti egységekbe integrálódott, következképképen távolabb került a polgároktól. A hatékonyság, költségtakarékos-ság, szakszerűség nevében végrehajtott közigazgatási reformok egy évtizeddel későbbi mérlege arra utal, hogy az igazgatási-ellátási szín-vonal növelése számottevő demokratikus deficitet okozott (Heinelt-Wollmann 1992). A „polgárközeli” igazgatás érdekében különböző demokratikus részvételi és információs formákkal kísérleteznek, megpróbálva a modernizáció kihívásait a demokratikus legitimitáció követelményével összekapcsolni (Reichard 1994).

A lokalitás viszonylagos megrendülése, illetve léptékének, érvé-nyesülési formáinak átalakulása mellett a nyolcvanas évek végére a regionalizmus vált meghatározóvá a hatalomgyakorlás térbeli szer-kezetét érintő változási folyamatban. A 19. században az egységesülő nemzetállamok és az állami igazgatásba beépülő, függetlenségüket jórészt megőrző falusi-városi önkormányzatok jelentették a hatalom-gyakorlás két legfontosabb pillérét, a 20. század végén viszont a nem-zetközi közösségbe integrálódó államok korlátozó szuverenitását a régiók megerősödése ellensúlyozza, amelyek jórészt nem a települé-si önkormányzatoktól, hanem a központi kormányzatoktól vesznek át feladatokat és forrásokat (Sharpe 1993).

A regionalizmus gyökerei országonként eltérőek (Esterbauer-Pernthaler 1991). Némelyik országban a kulturális, etnikai, nyelvi különbségek manifesztálódásának és egyben kezelésének keretévé váltak a régiók (Spanyolország, Belgium), másutt történelmi tradíció-ók, a korábbi szétszabdalt államszerkezeti egységek élednek újra (Olaszország, Németország). A gyökerektől függetlenül azonban szinte mindenütt érezhető az egyes régiók eltérő gazdasági fejlettségéből származó elkülönülés és verseny. Előfordul továbbá a regionalizálás

kifejezetten racionalizálási, területfejlesztési célzatú mesterséges válfaja is (Franciaország). A regionalizálási folyamat nem egyenlő intenzitású, s gyakran nem is békés. Néhol lépcsőzetes fejlődés során eljutottak a föderalizmusig (Belgium), másutt a kulturális-etnikai különbségeket centralizáló reflexekkel törekszenek elsimítani (Nagy-Britannia), vagy például Olaszországban elszakadási törekvések jelentek meg. Lényeges különbségek vannak abban is, hogy a regionalizmus milyen szervezeti formát ölt, milyen hatalmi tartalommal épül be az államszerkezetbe. Mindenesetre Nyugat-Európában a regionalizmus és föderalizmus decentralizációs tartalmú, a központi államhatalom vertikális megosztásra irányul, míg például az Egyesült Államokban a föderalizálás éppen a hatalom koncentrációját, centralizálását eredményezte.

A regionális hatalom gyakorlásának vizsgálati aspektusa igencsak eltér a lokális elemzésektől, lényegesen ritkábban fordul elő például regionális szintű empirikus vizsgálat. A hatalomgyakorlás „természetes” helyi és központi szintjéhez képest mindig közvetettebb érdekviszonyokat tükröző, határait, feladatait tekintve gyakrabban változó középső, „mesterséges” hatalomgyakorlási szint helyzete, politikai tartalma döntően a helyi és központi szintekhez való viszonytól függ. A regionális hatalom elemzése ezért többnyire éppen ezt a kapcsolatrendszert célozza meg, politikai tartalma, összetétele is csak azért tárgya esetenként az érdeklődésnek, hogy vajon miként befolyásolja a központi erőviszonyokat. A regionális politikai összefüggések tehát kevésbé hordoznak önálló, belső tartalmat, illetve ezek azonosítása rendkívül nehéz feladatnak bizonyul. Vita folyik a regionális identitás szerepéről, tartalmáról, mint ahogy abban is jelentős nézetkülönbségek vannak, hogy a regionális szintet milyen formában célszerű intézményesíteni (Schulz 1994; Kruse 1990). Manapság formálódik a regionális önkormányzatok európai kartája, amely egyértelműen úgy fogalmaz, hogy a szubnacionális szinteken közvetlenül választott önkormányzattal rendelkező testületeknek kell működniük.

A hatalom térbeli megosztása, a helyi-regionális hatalom gyakorlása kutatásának tehát egyre fontosabb szerepet kell kapnia, módszertana, fogalomtára azonban még kialakulatlan. Ahogy a politikai rendszeren és az állami irányításon belül fel-, illetve átértékelődik a vertikális hatalommegosztás, ahogy egyre nagyobb felelősség, több feladat hárul a helyi és területi szintekre, annak megfelelően kell a politikai-állami irányítási rendszer struktúráját, szervezeti-működési kereteit is a megváltozó súlypontokhoz igazítani. A feladat nem ígérkezik könnyűnek. A 19. században kialakult, s elveiben alig változó önkormányzati modell például egyre kevésbé képes a mind bonyolultabb és terjedelmesebb, a települések határain már messze túllépő feladatoknak megfelelni. A klasszikus önkormányzati szervezeti modell a szolgáltatásokban, civil társadalomban, az infrastruktúrában, a természeti és épített környezetben, az igazgatásban bekövetkezett változásokhoz csak jelentős kompromisszumok árán tud alkal-

mazkodni, s hol a hatékonyság, szakszerűség, hol pedig a demokrácia irányába billen a szektor fejlődési trendje. Vélhetően előbb-utóbb fel kell adni az önkormányzatok abszolút önállóságának követelményét is, hiszen a valóságban szinte szétválaszthatatlanok az állami és az önkormányzati, a helyi és a regionális, a közösségi és a privát feladatok, szereplők, valamint források.

Hogy a helyi és a regionális politika megfelel-e a kihívásoknak, az függ természetesen az egyes állami-politikai rendszerek alkalmazkodó képességétől is, és attól is, hogy a közigazgatás-tudomány, a politológia, a szociológia mennyire lesz képes feldolgozni, értelmezni a térbeli folyamatok új jelenségeit és alternatívákat felmutatni.

### HELYI POLITIKA A RENDSZERVÁLTÁS ELŐTTI MAGYARORSZÁGON

A hatalom egységének elvére épülő szocialista állam értelemszerűen nem ismerte a helyi hatalom fogalmát. Amikor a negyvenes évek végén a politika és a szakma arról vitatkozott, hogy önkormányzati vagy tanács típusú helyi irányítási rendszert kell-e bevezetni, Beér János így határozta meg a két modell alapvető különbségét: "A helyi tanácsok nem a helyi hatalom szervei, hanem a hatalom helyi szervei" (Beér 1951). A találó definíció pontosan visszatükröződött a tanácsrendszer közjogi szabályozásában. A harmadik tanácstörvény 1971-ben ugyan sokat liberalizált a rendszeren, de a politikai logika egészen a rendszerváltásig érintetlen maradt. A helyi tanácsok negyven évig annak az ellentmondásnak a béklyójában vergődtek, hogy képviseleti legitimitásuk ellenére hierarchiában kellett működniük. A központi és helyi akarat együttes érvényesítése nyilvánvalóan teljesíthetetlen misszió, különösen olyan rendszerben, ahol a helyi döntések végrehajtása a központi finanszírozás függvénye. A tanácsrendszer szintjei között végig fennmaradt a hierarchia a végrehajtó bizottságok kettős alárendeltsége formájában. A helyi hatalom érvényesülését természetesen nem csupán a közjogi szabályozás zárta ki, inkább csak formalizálta az egypártrendszer centralizáló-autokratikus politikai képletét.

Ilyen körülmények között természetesen a helyi politika kutatása nem tartozott a társadalomtudományok fő áramához, sőt. Amikor az MSZMP KB Társadalomtudományi Intézetének keretében a helyi társadalom kutatása zászlót bontott, akkor mindenki számára nyilvánvaló volt, hogy a hivatalos kurzus e kutatásokat nem támogatja, legfeljebb tűri, talán azért, mert nem veszi eléggé komolyan. E kutatás-sorozat szociológiai indíttatású volt elsősorban, de jelentős hatása volt a magyar politikai gondolkodásra is. A helyi társadalom kutatásának eredményeit megjelentető egyik kötetben Gombár Csaba tette fel a kérdést: Van-e helyi hatalom Magyarországon? A költői kérdésre válaszolva Gombár szisztematikusan kifejti, hogy melyek a decentralizáció akadályai, s arra is utal, milyen károkat szenved emiatt

a magyar társadalom. Jómagam ugyancsak folytattam empirikus vizsgálatokat a nyolcvanas években néhány településen (Pálné Kovács 1990). Elemzéseim azt mutatták, hogy a helyi társadalom és helyi politika önállótlanúsága, külső függése torzítja a helyi prioritásokat, nagymértékben magyarázva a központi döntések alacsony hatékonyságát például a településfejlesztésben és a regionális problémák kezelésében.

Általában a helyi társadalom kutatásai azt sugallták, hogy a lokális dimenziók nem egyszerűen visszatükrözik a makrotársadalom sajátosságait, nem egyszerűen részei az egésznek, hanem önálló entitások, amelyek maguk is formálják a makroszerkezeteket. A helyi társadalom jelenségeinek elemzése arra is alkalmas volt, hogy ideológiai tabuk érintése nélkül lehessen rámutatni strukturális gondokra. A helyi társadalom és politika kutatásában rejlő „rendszerkritika” lehetősége persze elsősorban a helyi társadalmi folyamatokkal magyarázható. A nyolcvanas években éppen a helyi társadalmak szintjén jelent meg a civil társadalom elégedetlensége, ott lehetett egy-egy visszahívással, „polgári engedetlenséggel”, falvak szétválási döntéseivel rést ütni a szilárdnak tűnő egységes hatalom tömbjén. Ha nem is lehetett nyíltan támadni az állami tulajdon hegemoniájára és a jövedelem önkényes újraelosztására épülő egyetlen párt uralta társadalmi-gazdasági berendezkedést, a helyi társadalmak – különösen a kisebb településeken – kifejezheték elégedetlenségüket az ellátásban megmutatkozó jelentős különbségekért, a helyi hatalom elégtelen érdekérvényesítő képességéért (Vágvolgyi 1981; Vági 1982; Szoboszlai 1984 stb.).

A magyar politikai kultúrában a centralizáció egyáltalán nem tekinthető rendszerspecifikus sajátosságnak (Kulcsár 1987), így a helyi társadalmak iránti figyelem, a lokalitás szerepének felértékelése nem egyszerűen burkolt rendszerkritika volt, hanem új magyar hatalomelméleti paradigma is.

## RENDSZERVÁLTÁS A HATALOM TÉRBELI SZERKEZETÉBEN

A rendszerváltás közjogi, államépítő intézkedései nagyon gyakran pusztán a múlt gyökeres tagadását célozták meg, s kevésbé épültek koherens állam-, illetve politikaelméleti megfontolásokra. Noha az önkormányzati törvény előkészítése már hosszabb ideje zajlott, s tulajdonképpen a korábbi rendszerben már megfogalmazódott az önkormányzati típusú modellváltás igénye (Verebélyi 1988), mégis a tényleges törvényhozási folyamatban a korábbi tanácsrendszerrel szembeni averziók, előítéletek, negatív érzelmek vélhetően erősebben hatottak, mint a racionális modell-összefüggések. A törvényhozó pártok felismerték, hogy az önkormányzati törvénynek döntő jelentősége van a rendszerváltás folyamatában. Nem véletlen, hogy éppen az önkormányzati törvény tárgyalása során vált szükségessé az úgynevezett hatpárti egyeztetés mechanizmusa, hiszen szinte kezel-

hetetlenné vált a módosító indítványok tömege, amelyek nemcsak részletkérdésekben, hanem koncepcionálisan is merőben ellentétes alternatívákat tartalmaztak.

Az önkormányzati törvény alkotóinak szemében a rendszer legfontosabb értéke a demokrázizmus, illetve a települési önkormányzatok önállósága, szabadsága volt. A politikai, elvi alapállás szerint a helyi önkormányzás joga a helyi társadalmat (a helyben választásra jogosultakat) illeti meg. E modell logikája alapján a helyi társadalom joga az önkormányzáshoz természetesen nem korlátozható aszerint, hogy mekkora településről van szó, s hogy az önkormányzati szervezet mérete alapján egyáltalán alkalmas lesz-e a feladatok ellátására. Ez a rendkívül liberális és demokratikus logika, és az a szándék, hogy a korábban önállósággal nem rendelkező aprófalvak saját önkormányzathoz jussanak, vezetett a helyi döntéshozási egységek megduplázódásához 1990-ben. Történelmi elégtételnek tekinthető, hogy azok a falvak, amelyek a magyar történelem során gyakran egyáltalán nem rendelkeztek a helyi érdekérvényesítés és önkormányzás lehetőségével, a rendszerváltásnak köszönhetően saját képviselőket és polgármestert választhattak. Hozzá kell persze tenni, hogy 1950-ben ugyancsak az volt a cél, hogy a hatalom közelebb kerülhessen a társadalomhoz, s a kisebb falvakban is megalakultak a helyi tanácsok. A rendszer alapvetően autoriter volta azonban nyilvánvalóan megakadályozta, hogy a helyi tanács a helyi hatalom, illetve társadalom szervévé váljon. Önmagában tehát a szervezeti rendszer közelsége nem garantálja a helyi demokratikus viszonyokat, sőt a hatalom decentralizálását sem. Mindenesetre a helyi önkormányzáshoz való jog kiterjesztése, szinte korlátlanvá válása kétségkívül a reveláció erejével hatott a helyi társadalmakban, s lényegesen nagyobb társadalomlélektani változást hozott a falusi társadalmak életében, mint a városokéban.

A törvényhozó másik érezhető törekvése az volt, hogy az önkormányzatok önállóságát garantálja az állami beavatkozással szemben. A figyelem érhetően a törvény megalkotása során a közjogi garanciákra irányult, az önkormányzatok gazdasági önállósága tekintetében vélhetően ebben az időszakban sem voltak már illúziók. A törvény kimondta, hogy az önkormányzati ügyben hozott döntés végleges, az önkormányzatok feletti ellenőrzés kizárólag törvényességi szempontú. A törvény az önkormányzati alap-, illetve szabadságjogok katalógusát is felsorolja, amelyek azt biztosítják, hogy az önkormányzatok szabadon alakíthassák szervezetüket, társulhassanak, rendelkezhesenek pénzeszközökkel és tulajdonukkal. A törvényhozó többnyire abban sem kötötte meg az önkormányzatok kezét, hogy hogyan szervezik meg feladataikat. A liberális logika alapján természetesen a kötelező társulás is teljesen idegen lett volna a törvény szellemétől. Az önkormányzatok és az állami szervek kapcsolatrendszerének szabályozásában is az volt a törekvés, hogy az állami szervek ne korlátozhatók az önkormányzatokat. A törvényességi ellenőrzés eszközrendszerében is az tükröződött, hogy a törvényhozó az önkormány-



zati szabadságot még a törvényesség helyreállítása érdekében sem szívesen korlátozza.

A hatalom térbeli megosztásában a területi döntéshozók önállóságának mértéke mellett annak is van jelentősége, hogy milyen a munka- és feladatmegosztás az egyes szintek, illetve az állam és az önkormányzatok között. A magyar önkormányzati modell, legalábbis a törvényi szabályozás alapján, azt a szándékot tükrözte, hogy az önkormányzatok dominanciája érvényesüljön a helyi ügyek intézésében. Természetesen kizárólagosságra nem lehetett törekedni, hiszen minden önkormányzati típusú területi irányítási rendszer immánens sajátossága a dualizmus, azaz a területi döntéshozás önkormányzati (képviselési) és dekoncentrált (bürokratikus) szektorokba szervezése. Egyáltalán nem mindegy azonban, hogy e két szektor milyen arányokban osztozik a területi-helyi feladatokon. A magyar szabályozás szerint a helyi közügyek alapesetben a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartoznak, míg a központi államnak közvetlenül alárendelt dekoncentrált államigazgatás csak kivételesen vesz részt a helyi közügyek intézésében. Amikor a törvényhozó ezt a kívánalmat megfogalmazta, akkor egyértelműen politikai értékválasztás alapján tette, hiszen előre nem modellezhette, hogy az állami feladatvállalás tartalma, illetve az önkormányzati kondíciók milyen munkamegosztást igényelnek. Az önkormányzati igazgatás primátusának rögzítése a demokratikus képviselőlet és részvétel előnyben részesítését jelezte a bürokratikus és hierarchikus állami irányítási eszközrendszerrel szemben. Az önkormányzati dominancia igényét jelezte az is, hogy a helyi önkormányzatok ügynevezett általános felhatalmazást, széles körű felelősséget kaptak a helyi közügyek intézésében. A törvény szerint az önkormányzatok szabadon vállalhatnak minden helyi közügyet, ami nem ütközik más szerv hatáskörébe. Ez az általános felhatalmazás jellemző az európai kontinensen, de tudni kell, hogy különösen az angolszász államokban az ügynevezett *ultra vires* elve érvényesül. Az *ultra vires* (jogkörön túl) elve szerint az önkormányzat kizárólag azt a feladatot láthatja el, amire kifejezett felhatalmazást kap. Ez az elv éppen azt a felfogást tükrözi, hogy az állam szabadon alakíthatja az állami és önkormányzati feladatvállalás és hatalommegosztás határait. Ezzel szemben a mi önkormányzati gondolkodásunk szerint az önkormányzatok mintha valamiféle természetadta, el nem idegeníthető jogokkal rendelkezének, éppen azért, mert közösségi gyökereik, képviselési tartalmuk „magasabb rendűséget” biztosít az államigazgatással szemben. A széles feladatvállalás biztosítása mellett a törvényhozó felsorolja az ügynevezett kötelező önkormányzati feladatokat. A törvényben – szellemével ellentétben – viszonylag kevés olyan konkrét szabály van, amely az önkormányzati érdekekkel szemben az állampolgár, illetve a lakópolgár érdekét, illetve akaratát tekinteti fontosabbnak, holott a mi törvényünk unikális módon magát a helyi választópolgárokat ruházza fel az önkormányzás jogával. A kötelező önkormányzati feladatokat úgy lehet értelmezni, hogy az

ellátás ezen minimuma minden lakópolgárt megillet, teljesítéséért az önkormányzat elvileg felelőssé tehető.

A települési önállóság érdekében a törvényhozó a megyei szintet is feláldozta. A megyékkel szembeni ellenszenv persze érthető volt, hiszen a tanácsrendszeren belül a megyei tanácsok valóban a települési önállóság elnyomói voltak egész egyszerűen azért, mert a rendszer erre a funkcióra rendezte be ezt a szintet. A tanácsrendszer logikája nem is tette lehetővé a helyi, illetve regionális hatalomgyakorlást, a tanácsok a felsőbb szinteken hozott döntések végrehajtására szolgáltak. A törvényhozó a tanácsrendszer negatív élményét nem a tanácsrendszer, illetve egypártrendszer immanens korlátaihoz, hanem a megyék hatalmaskodásához kötötte, ezért a megújulás garanciáját is a megyék visszaszorításában látták. Mint köztudomású, voltak olyan erők, amelyek a megyei önkormányzat teljes felszámolását akarták. A kompromisszumot tükröző megoldás az Európa-szerte divatos szervezési elvre, a szubszidiaritásra (Begg 1993) építette a megyei önkormányzatok szerepvállalását. Az önkormányzati törvény szerint a megyei önkormányzatok csak olyan feladathoz jutottak, amelyek ellátására a települési önkormányzatok nem képesek, vagy nem vállalkoznak.

Az önkormányzati törvény tehát gyökeresen átrendezte a hatalom területi szerkezetét. A települési önkormányzatok először jutottak a magyar történelem során valóságos hatalomhoz, míg a mindig fontosabb hatalmi tényezők, a megyék teljesen elsúlytalanodtak. Az önkormányzati szabályozásban a települési önkormányzati szabadság vált a legfőbb értéké, s ennek alárendelődött a hatékonyság, szakszerűség, ésszerűség, a területi önkormányzat önállósága és esetenként maga az állampolgár is. Persze ezeket a megállapításokat végül is nem a törvény szövegének jogdogmatikai elemzésével lehet igazolni, hanem a törvény elfogadása óta eltelt hat év tapasztalataival.

Vélhetően a törvényhozó maga sem tudta, hogy a szabályozási modell milyen folyamatokat indít el, milyen diszfunkeciókat eredményez, a szándék megfelelő mozgásszabadságot élvező, demokratikus önkormányzati rendszer létrehozása volt, amely elsősorban a rendszer politikai megújulásának fontos elemeként, s nem a hatékony állam fontos eszközeként indult útjára.

## AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ÉS A DEMOKRÁCIA

Az 1990-es önkormányzati választások valódi jelentősége nem is az volt, hogy részben – mindenekelőtt a városokban – lecserélődött a korábbi helyi hatalmi elit, hanem az, hogy a helyi döntéshozás, hatalomgyakorlás átélhető, megragadható élményét adta a helyi társadalom számára, különösen ott, ahol hosszú idő óta először választottak saját testületet és polgármestert. Az első önkormányzati választás persze azért is fontos volt, mert az ingatag, nehezen kiszámítható országos politika számára is jelzést, információt nyújtott a rendszer-

váltást követő fél év után a társadalom véleményéről, s eldöntötte azt is, hogy milyen viszony jön létre az országos és helyi politika között. A választási eredmények alkalmat adtak a politikai kultúra elemzésére, a városi és falusi népesség választási magatartásának, politikai attitűdjének összehasonlítására is. A pártok kompromisszumaként létrejött kissé bonyolult helyi választási rendszer bejuttatta a pártokat a helyi hatalomba, de arra is esélyt adott, hogy a választás személyek között történjen.

A választások azonban meglehetősen csalódást okoztak (Böhm-Szoboszlai 1990). Az 1990-es önkormányzati választásokon az általában is alacsony részvétel a városokban érte el mélypontját, az első fordulóban 162 városban érvénytelen volt a szavazás, a második fordulóban pedig 28 százalékos volt a részvétel. A helyi társadalom közömbössége mögött többek között az is meghúzódhatott, hogy a városi társadalom szemében a helyi hatalom összetétele kevésbé volt fontos. Csalódást okoztak a jelentős szavazatváltások is, különösen a fővárosban és Csongrád, illetve Veszprém megye városaiban. A parlamenti választások óta eltelt viszonylag rövid idő elég volt a kormányzó pártokból való kiábránduláshoz, ami oda vezetett, hogy a nagyobb városokban a parlamenti ellenzék, a szabad demokraták és a Fidesz szerezte meg a hatalmat. A választásokon többen úgy értékelték, hogy elsősoró győzelmet arattak a függetlenek, ami annyiban igaz is, hogy a kisebb településeken valóban túlnyomó többségben függetlenek szereztek meg a képviselői (71 %) és polgármesteri (2412) mandátumokat. A városokban viszont a pártok között dőlt el a hatalom kérdése, a függetlenek csupán 15 százalék körüli mandátumot szereztek. Tény azonban, hogy a leadott szavazatok túlnyomó többsége a függetleneket támogatta, s a városokban a pártok által megszerzett hatalom mögött csupán a választásra jogosultak harmadának szavazata állt.

A létrejött önkormányzati testületek kezdetben, érthetően, magukkal voltak elfoglalva. Ki kellett alakítaniuk szervezetüket, bizottsági rendszerüket, meg kellett választani bizonyos tisztségviselőket, dönteniük kellett hivatalukról, társulási kapcsolataikról, saját tiszteletdíjukról stb. A vitáktól, veszekedésektől, személyeskedéstől hangos országban vélhetően sokan csalódást éreztek nemcsak a helyi hatalom szemlélői, hanem gyakorlói körében is. Az első évben polgármesterek tucatjai mondtak le, mert reménytelennek ígérkezett a testülettel való együttműködés. Különösen a kisebb falvakban volt jellemző, hogy független, a korábbi időszakban is tanácsi pozíciót betöltő jelöltek nyerték el a választók bizalmát, ami viszont nem volt elég a testület bizalmának megszerzéséhez. A testületre és a polgármesterre épített két pólusos hatalmi modellben a konszenzus a törvényhozó részéről tudatos elvárás, illetve kényszer, és eleinte úgy tűnt, hogy ennek sok helyen nem tudnak megfelelni. A szabályozás sajátos csapdahelyzetet teremtett a városokban is. Az önkormányzati törvény szerint viszonylag erős hatalmat és hatáskört birtokló polgármestereket a városokban nem közvetlenül, hanem a testületek vá-

lasztották, ami nyilvánvalóan erőteljes pártfüggést eredményezett. Miközben tehát a polgármester a testület többségét maga mögött tudhatta, éppen e függés miatt nem volt képes személyes hatalmát, illetve pozíciókészségét használni, például a testületen belüli konfliktusok kezelésére, kiegyenlítésére.

A feszültségek nemcsak a testületeken belüli pártok és tisztségek között zavarták az operatív együttműködést, hanem akadozott a hivatali döntés-előkészítés is az „új politikusok és a régi bürokraták” közötti bizalmatlanság következtében. Az újonnan megválasztott testületek erősebb és hitelesebb legitimációjuk birtokában hatalmi arroganciájukkal sok helyen megfélemlítették a hivatalnokokat, akik viszont rutinos teljesítmény-visszatartással igencsak hátráltatták a hatékony működést.

A civakodó testületek, miközben rutintalanságuk, belső feszültségeik miatt eleve nehezen birkóztak meg feladataikkal, nem törekedtek hatalmukat megosztani, illetve decentralizálni. Erre pedig a törvény lehetőséget adott, sőt a törvényhozó arra is számított, hogy az önkormányzati rendszerben lényegesen tagoltabb döntési rendszer alakul majd ki. A hazai úgynevezett széles felelősségű modellben szinte minden helyi ügyért az önkormányzatok felelősek, és gyakorlatilag mechanikusan átvették a korábbi rendszerből a paternalista állami gondoskodást közvetítő, megvalósító intézmény- és feladatrendszert. A sok tennivaló, a terhes örökség, a helyi rendszerváltó feladatok, s a gyakorlat hiánya nyilvánvalóan azt kívánta volna, hogy az önkormányzatok a kisebb jelentőségű, rutinfeladatoktól szabaduljanak meg, ruházzák át a hatáskörök egy részét a bizottságokra és a polgármesterre, s nagyobb mértékben támaszkodjanak a hivatal szakértelmére és tapasztalataira. Ezzel szemben a testületek váteszi lendülettel, vagy, ha úgy tetszik, kicsinyes hatalomféléttel maguk akartak minden kérdésben dönteni, nem bízva sem a bizottságokban – hiszen ott nem mindig biztosíthatóak a stabil párterőviszonyok –, sem a hivatalban. A túlterhelt napirendek és az egymással való küzdelem közegében aztán elsikkadt esetenként a stratégiai cél, sokszor maga az ésszerűség és törvényesség is.

A túlpolitizált, szakmaiságában és törvényességében egyaránt megrendült helyi hatalom a helyi társadalom szemében nem bizonyult sem hatékonyabbnak, sem demokratikusabbnak. Az önkormányzatok többsége egyrészt nem vágott bele a helyi ellátórendszerek reformjába – erre tulajdonképpen a finanszírozási rendszer sem kényszerítette –, ami előrevetítette a későbbi válságot, másrészt a választások után mintha megfedkezett volna a helyi társadalomról.

Az önkormányzatok nem törekedtek a helyi közvetlen demokrácia fórumrendszerét mozgásba hozni, gyanakvással fogadták a civil szerveződések közeledését, mondván, a kapcsolat nem kölcsönös előnyökre épül, a „civilek csak visznek és semmit nem hoznak”. Az is kétségtelen, hogy a civil társadalmi szerveződések meggyengültek, hiszen a rendszerváltás során vezetőik jó részét elszippantották a pártok és az állam. A korábbi évtizedben betöltött burkolt rendszerkriti-

kai funkciójuk elveszett, az önkormányzatok pedig nem segítették a szervezett helyi társadalmat igazi civil, non-profit feladatokhoz jutni. A kölcsönös elfordulás és eltávolodás mindkét szektornak nagy károkat okozott, ami persze csak később derült ki.

Összességében azt mondhatjuk, hogy az önkormányzati modellben felkínált demokratizmus csak jelentős korlátok között és gyermekbetegségekkel terhelt jelent meg a helyi politikában (Csefkő-Pálné Kovács 1993). A helyi politika közhatalmi szereplői, az önkormányzatok oldaláról az alábbi problémák jelentkeztek:

- sajátos szerepvarként működésükben – legalábbis a nagyobb településeken – eluralkodtak a pártok és a pártok közötti ideológus, illetve személyes motivációjú konfliktusok,
- a helyi politikusok bizalmatlansága a hivatali apparátusokkal szemben tovább rontotta a testületek operativitását,
- az önkormányzati szervezeteken belül a képviselő-testületek hegemón szerepre törekedtek, nem osztották meg hatalmukat a tisztviselőkkel és a bizottságokkal,
- nem alakítottak ki eleven, szoros kapcsolatot a helyi társadalom civil szervezeteivel, de a gazdaság szereplőivel sem,
- nem alkalmazták a közvetlen demokrácia eszközeit, nem szólították meg a helyi társadalmat.

A helyi politika civil, illetve gazdasági szereplői hasonlóképpen nem voltak felkészülve az önkormányzati típusú helyi politizálásra:

- a civil szervezetek egy része átmenetileg elvesztette aktív magját,
- a rendszerváltás után elvesztették korábban gyakorolt funkciójukat is, miután a direkt politizálásból a pártok megjelenésével „kiszorultak”,
- mind a gazdasági, mind az egyéb érdekképviseletek és érdekcsoportok késlekedtek megszerveződésükkel, eleinte egymás között is jellemzőbbek voltak a konfliktusok,
- nem fogalmazták meg az új körülmények között új stratégiájukat, működésüket az akciózás, a defenzív magatartás jellemezte,
- nem ismerték fel a „városházán” kívüli politizálás lehetőségeit.

## AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ÉS A DECENTRALIZÁCIÓ

Az önkormányzati modellváltás decentralizációs reményei részben ugyancsak meghiúsultak. Jóllehet a törvény úgynevezett széles felelősségű, általános felhatalmazású önkormányzati rendszert hozott létre, a tényleges hatalmi decentralizáció garanciái ezen általános politikai keretek között mégis gyengének bizonyultak. Az önkormányzati törvényt csak egy fél év múlva követte az úgynevezett hatásköri törvény, amely megfogalmazta az önkormányzatok feladatait, mint ahogy késlekedett a vagyoni viszonyok szabályozása is, az önkormányzatok tulajdonhoz juttatása. Az 1991. évi költségvetési törvény pedig végleg eloszlatta az illúziókat az önkormányzatok gazdasági önállósága tekintetében. A települési önkormányzatok ugyan valóban fele-

lősek lettek a helyi közügyek intézéséért, ám ebben a tényleges mozgáster rendkívül szűk volt, hiszen egyrészt az ellátási felelősség, az örökölt intézményrendszer, másrészt a túlnyomórészt állami támogatásból származó forrásrendszer egyértelműen kijelölte a lehetséges haladási pályát (Péteri 1994).

A települési önkormányzatoknak hamar szembesülniük kellett az- zal, hogy a központi hatalom meglehetősen ambivalens hozzájuk: bőkezű, ha a felelősség és a feladatok megosztásáról van szó, szűk- keblű azonban, ha a vagyon és a források hasonló mértékű megosztá- sára lenne szükség. Liberális, amikor a forráshiányt az önkormány- zatok önállósításával és a helyi megoldások, források felkutatására ösztönzéssel kompenzálja, patriarchális azonban, amikor saját forrá- sait célhoz kötve szétosztja.

A centrális hatalom önkormányzatokkal szembeni veleszületett bi- zalmatlansága sokkal nyíltabban jelent meg a megyei önkormányza- tokkal, illetve általában a regionális szinttel szemben. A megyei szint- diszpreferálásánál még eufemizmusokra sem volt szükség, hiszen a megyeellenesség divatos, a települési politikusok körében is népsze- rű stratégia volt. A „megyeellenesség” nevében azonban nem a tele- pülési önkormányzatok jutottak erősebb pozícióba. A területi szinten ellátott feladatok nem települési kompetenciákba kerültek, hanem egyrészt minisztériumi, kormányzati, sőt parlamenti hatáskörökbe (recentralizáció) utalták, másrészt átkerültek a korábbi megyei taná- csoktól a minisztériumoknak alárendelt területi államigazgatási szer- vekhez (dekoncentráció). Olyan feladatokat, funkciókat adtak át bü- rokratikus logikájú hivataloknak, amelyek természetüknél fogva kép- viseleti ellenőrzést, helyi mérlegelést, összetett érdekegyeztetést, azaz önkormányzati típusú döntéshozást igényeltek volna.

A területi szint berendezésében megnyílt alternatíva, a politikai decentralizáció versus bürokratikus dekoncentráció kérdésében össze- csapó érdekeket és értékeket jól szimbolizálja a köztársasági megbí- zottak, a magyar prefektusok „tündöklése és bukása” az elmúlt hat évben (Agg 1993). Amikor az önkormányzati törvény megalkotása során eldőlt, hogy az önkormányzati rendszeren belül elsúlytalanod- dik a területi szint, szinte reflexszerűen indult meg az állami „benyo- mulás” a hatalmi vákuumba. A törvénytervezetben szereplő főispáni intézmény nagy ellenállást váltott ki, különösen liberális körökben, amelyek így utasították el a magyar közigazgatás centralizáló hagyó- mányát. Hosszú vita után a törvény csupán az önkormányzatok felet- ti törvényességi ellenőrzést bízta a köztársasági megbízottakra. A köztársasági megbízott regionális szervezése – ugyancsak az ellen- zék követelésére – azt célozta, hogy a megbízottak megnyugtató tá- volságba kerüljenek az önkormányzatoktól. Ebben az időszakban te- hát az „erős állam” koncepciója még egyáltalán nem jelent meg, sőt a törvényhozás mintha el is feledkezett volna arról, hogy az önkor- mányzatok mellett szüksége lesz az államigazgatási szektorra is. Így természetesen e két szektor közötti munka-, illetve hatalommegosz- tást illetően sem alakulhatott ki koncepció.

Amikor a kormányzat nekilátott az eufórikus, rendszerváltó törvénykezés mellett a kormányzás pragmatikus, sziszifuszi munkájának, hamar kiderült a területi partnerek, illetve végrehajtók hiánya. Szinte természetes, hogy – egyrészt a mindenkori központi kormányzat centralizáló attitűdje, másrészt a már ismertetett szubszidiárius megéyeszabályozás miatt – a kormányzat a területi partnerséget saját szektorán belül, „karjai meghosszabbításával” építette ki. Erre akkor is meg lett volna az esély, ha a megyék, önjogú területi önkormányzatokként szabályozva, fogadóképesek lettek volna a területi feladatok többségére. Ez a folyamat lezajlott több országban is, sőt reneszánszát éli például a hatékony és racionális közigazgatás címkéjével álcázva Nagy-Britanniában (Lewis 1992), hiszen ha az önkormányzati szektor nem rendelkezik erős érdekérvényesítési képességgel és alkotmányos garanciákkal, akkor a központi hatalom mindig hajlik az államosításra. Nálunk azonban az önkormányzati rendszer szabályozási logikájának alapvető belső ellentmondása volt az elsődleges oka annak, hogy a rendszerváltás után néhány évvel a területi szintet gyakorlatilag teljesen államosították.

Az államosítás szimbólumává a köztársasági megbízotti pozíció vált. A kormányzat egyrészt bátorítást adott a köztársasági megbízottaknak, hogy összetakolt régiójukban az első számú vezetőként lépjenek fel, másrészt egyre több feladatot, hatáskört telepített rájuk, a kormányzati struktúra Jolly Jokereként kezelve őket. Az egyes minisztériumok szintén felismerték, hogy területi szinten szabadon terjeszkedhetnek, hiszen alkotmányos, szakmai vagy éppen politikai mérlegelésre nem kényszerültek annak eldöntésekor, hogy egy területi funkciót vajon önkormányzati vagy államigazgatási szervezethez kell-e rendelni.

A koncepciótlan, koordinálatlan állami terjeszkedés területi szinten olyan áttekinthetetlen, párhuzamosságokkal, elszigeteltséggel terhelt szervezeti konglomerátumot teremtett, amely a területi hatalomgyakorlásnak már nemcsak politikai legitimitását, hanem az ésszerűségét is jócskán kikezde.

Az államigazgatás terjeszkedése körüli politikai, szakmai vita kibontakozása megérelte a felismerést, hogy önmagában az „erős állam” nem zárja ki az „erős önkormányzati rendszert”. Csak kevesen képviselték viszont azt a nézetet, hogy az önkormányzati rendszer erős területi önkormányzat hiányában genetikai hibában szenved. Önmagában a települési önkormányzati önállóság nem biztosíthatja a hatalom decentralizálását, s a megyei/területi önkormányzatok megerősítése nélkül az állami és önkormányzati egyensúly meg bomlik. A megye-kérdés túlmutatott önmagán: a centralizáció vagy decentralizáció kérdésévé vált (Horváth et al. 1996).

## KORMÁNYVÁLTÁS: ÚJ KONCEPCIÓK – RÉGI REFLEXEK

Az 1994-ben hatalomra került pártok következetes modernizációt, racionalizálást, decentralizációt hirdettek, egyrészt a területi államigazgatás racionalizálása, másrészt a területi önkormányzatok megerősítése formájában. A kormány kétségtelenül megpróbált szembenézni a területi irányítás diszfunkcióival, s többnyire technokrata szemléletű, modernizációs célokot hirdetett meg, előtérbe helyezve a hatékonyságot. A pragmatikusnak ígérkező politika azonban – amit jórészt éppen a költségvetés konszolidációjának szükségessége kényszerített ki – nem bizonyult népszerűnek. Az önkormányzatok viszonylag kényelmesebb költségvetési pozíciói romlottak, a fejlesztések visszaszorultak, az önkormányzatoknak bele kellett vágniuk a helyi rendszerváltásba, a korábbi rendszerből örökölt intézményrendszer reformjába.

A megye-kérdésben – a két párt között lényeges koncepcionális különbség lévén – sem született megnyugtató megoldás, a kormányzat Janus-arcúsága más formákban tovább él.

Kétségtelenül lényeges áttörést jelentett a regionális szintű hatalomgyakorlás szempontjából az, hogy a megyei önkormányzatot az önkormányzati törvény reformja területi önkormányzatnak ismeri el, megnyitva a kapukat az önjogú területi önkormányzati feladatok átvétele előtt. Ezzel a változással függ össze a megyék választási szabályozása is. A korábbi évek vitáiban gyakran használták – meglehetősen álszent – ellenérvként a megyékkel szemben közvetett választási módjukat, gyenge politikai legitimitásukat. 1994-ben bevezették a megyék közvetlen, pártelvű, listás választását, mintegy „kipárnázva” a későbbi politikai decentralizációt.

A választási módszer, illetve technika arra törekedett, hogy összeegyeztesse a pártok érdekét a megye területi érdektagoltságával. A pártok érdekét maximálisan sikerült érvényesíteni, hiszen a kötött listás módszer a legkövetkezetesebben tudja biztosítani az arányosságot.

A megye területi érdektagoltságának értelmezése és megjelenítése azonban fogas kérdésnek bizonyult. Az 1990 után szétzilálódó megyei struktúrában a települési önkormányzatok együttműködése meglazult, a korábban közös tanácsokba kényszerített önkormányzatok autonómia- és autarkia-törekvései erősebbek voltak az egymásrautaltság kényszerénél. Különösen a városi magatartásban következett be jellemző változás. A városokat többek között éppen az teszi várossá, hogy szervezik-ellátják a területet, ezzel szemben a városi önkormányzatok mint szervezetek bezárkóztak a város falai, sőt a városháza kapui mögé, s nem mutattak hajlandóságot a környezettel való együttműködésre. A teljes elszigetelődés valamelyest változott 1993 táján, amikor, központi ösztönzésre is, megindult az úgynevezett kistérségi mozgalom (Csefkó 1995; G. Fekete 1995). Elsősorban kistalvák, amelyek táji, földrajzi, történelmi szempontból összetartozónak tekintették magukat, kezdtek egymással szövetkezni azért, hogy kö-



zösen szerezzenek fejlesztési forrásokat, közösen dolgozzanak ki fejlesztési programokat, hogy közösen lépjenek fel érdekeik képviselőiben sokszor éppen a városi központ ellen. A falvak között erősödő szolidaritás – minden szubjektívizmusa, következetlensége ellenére – biztató jel volt a korábbi dezintegrációval szemben, ezt a kormányzat is felismerte, s azért is támogatta, mert kiútnak vélte a megyecsapdából. A kistérségeket jelölték meg sokan annak a területi integrációnak, amely valóban alulról szerveződik, nem korlátozza a települési önkormányzatok önállóságát, ugyanakkor képes a települési egoizmusok összetételére, a fejlesztés és szolgáltatás-szervezés racionalizálására.

A kistérségek diadalmenetében kétségtelenül következetlen és kiábrándulást okozó lépés volt az úgynevezett két választókerületű megyei választási szisztéma bevezetése. Miután a törvényelőkészítők nem találtak alkalmas módszert a kistérségi választókerületek lehatárolására, salomoni döntés született: a megyéket két mesterséges választókerületre osztották, a tízezernél kisebb és nagyobb települések külön listákon választottak. Némi cinizmussal azt lehet mondani, hogy a területi érdekösszefüggések szempontjából indokolhatatlan, kifejezetten elhibázott választási módszert, amely mesterségesen szétválasztja a várost és környékét (s ráadásul kizárta a megyeközpont lakosságát a megyei közgyűlési választásokból), csupán egy szempontból fogadhatta a szakma örömmel: lehetőséget adott a városi és falusi, a „népi és urbánus” választási magatartás összehasonlítására. A parlamenti, illetve települési választási eredmények alapján is érzékelhető, de a legtisztábban valóban a megyei választásokban mutatható ki az urbánusok baloldalibb, illetve liberálisabb attitűdje, s a vidék konzervatívizmusa, különösen kizsárdapártisága.

Az önkormányzati választások egyébként, a korábbi ciklussal ellentétben, nem eredményeztek lényeges változást a politikai erőviszonyokban, a nagyobb önkormányzatok pártpolitikai térképe ugyan színesebb a sajátos helyi koalíciók miatt, de az országos összesítések alapján az önkormányzatokat is a kormányzó pártok uralják (Bóhm-Szoboszlai 1996).

Visszatérve a megyékre, a megyei közvetlen választások eredményeként a megyei közgyűlések megteltek ambiciózus pártpolitikusokkal. Sajátos fricska az elhibázott választási rendszer kidolgozói számára, hogy a megyei testületekből elvileg kizárt megyei jogú városok úgy jutottak informálisan túlsúlyos képviselőhöz, hogy a listák élén a közgyűlésekbe került megyei párteltek lakóhelye szinte mindig a megyeszékhely város. A tettekész pártpolitikusoknak azonban hamarosan csalódnuk kellett. A megerősödött politikai legitimitás nem párosult a megyei szerepkör érdemi növekedésével, így a képviselők energiáikat jobb híján az egymás elleni csatározásokra fordították, különösen a ciklus első éveiben.

## REGIONÁLIS POLITIKA, RÉGIÓK NÉLKÜL

A megyei önkormányzatok „megaláztatása”, következetes mellőzése, kiszorítása tovább folytatódott az utóbbi két évben is. A megyevita különösen a területfejlesztési törvény elfogadása során éleződött ki, s a végkifejlet azt mutatja, hogy – a korábbi kormánnyal ellentétben – a jelenlegi hatalom nem a klasszikus államosítással, hanem kvázi-szervek felállításával próbálja a középszint politikai megoldását prolongálni.

A területfejlesztési törvény a regionális politika modellváltását szolgálta, miután felismerte a kormány, hogy a korábbi területfejlesztési törekvések éppen a centralizmusuk következtében voltak sikertelenek. A korábbi kormány megpróbálta a fejlesztési politikát a települési önkormányzatokon keresztül vezérelni a parlamenti céltámogatási rendszerben. Az országosan uniformizált fejlesztési prioritásokra épülő parlamenti központi újraelosztás rendkívül demokratikus és méltányos volt ugyan, de képtelen volt a helyi sajátosságokat kezelni, s ami még fontosabb, képtelen volt a települések fejlesztési tevékenységének regionális kohézióját biztosítani. A kétségtelenül jó szándékú kormányzati erőfeszítések ellenére a regionális különbségek tovább mélyültek, s az infrastrukturális fejlesztések nem tudták a helyi gazdaság fejlődését elősegíteni (Enyedi 1993).

A területfejlesztés decentralizálásától az új kormány azt remélte, hogy sikerül a helyi adottságokkal adekvát fejlesztési programok kidolgozása, a helyi programok végrehajtásához helyi erőforrások bevonása. A probléma csupán az volt, hogy a területfejlesztést decentralizálni értelemszerűen csak területi szintre lehet. Am némelyik kormányzó párt részéről tanúsított ellenszenv és bizamatlanság a megyei önkormányzatok iránt megakadályozta, hogy a területfejlesztési politika vezérlése önkormányzati feladatként végre helyzetbe hozza az immáron erős politikai legitimitással rendelkező megyei önkormányzatokat. A területfejlesztés számára sajátos, tulajdonképpen korporatív jellegű országos, többszintű intézményrendszer épült ki. Az ügynevezett területfejlesztési tanácsok delegálás útján jönnek létre megyei, regionális és országos szinten, amelyekben képvisellel rendelkeznek az önkormányzatok, kistérségi szövetségek, gazdasági kamarák, a munkavállalók, valamint a minisztériumok. A területfejlesztési tanácsok létrehozását szakmailag nehéz lenne vitatni, hiszen Nyugat-Európában is terjednek a public-private partnerség nevében az ilyen típusú szervezetek, amelyek képesek a területfejlesztésben érdekeltek tevékenységét összefogni. Nálunk viszont a területfejlesztési tanácsok nem egyszerűen a területfejlesztési politika speciális szervezetei, hanem ellátják a területi hatalomgyakorlás fontos funkcióit, aminek révén politikai súlyuk nagyobb lehet a megyei önkormányzatokénál.

Mondhatnánk azt is, hogy a magyar közigazgatás-szervezés bátran a modernizáció útjára lépett, s egyre szélesebb körben alkalmazza az állami-közhatalmi feladatok végrehajtásának újszerű formáit. Látni

kell azonban, hogy a magyar államszervezésben súlyos zavar támadt a középszint jövőjét illetően, s amíg ebben politikai döntés nem születik, addig minden „újítás” a koncepcionális zavar eufemisztikus eltakarása. Azt is meg kell jegyezni, hogy az „alternatív közigazgatás” (közvetett közigazgatás, a közszolgáltatások privatizációja, a public-private partnership stb.) igazi előnyei és hátrányai csak mostanság kerülnek mérlegre Nyugat-Európában is, és megjelentek szkeptikus vélemények is, amelyekre nekünk is figyelni kellene (Kletzander 1995; Lewis 1992).

Korai még a területfejlesztési törvény által létrehozott intézményrendszer mérlegét megvonni. Annyi azonban megállapítható, hogy paradox módon nem a rugalmas, dinamikus regionális és kistérségi fejlesztési politikák számára adott speciális intézményi kereteket, hanem a közigazgatási vitákra – meglehetősen kontár – válaszként, a megyei szintet helyezte a rendszer középpontjába. A megyei szint azonban csak látszólag erősödött meg, hiszen a párhuzamos intézményrendszerek, az alulról és felülről egyaránt érvényesülő bizalmatlanság, a megyei partnerek közötti rivalizálás miatt megyei szinten heves konfliktusok prognosztizálhatók. Az érdekelletétek feloldhatatlan konfliktusos megjelenése miatt a döntések, a tényleges hatalom más szintekre, vélhetően központi szintre tolódik.

## ALKOTMÁNYOZÁS – ESÉLY A MEGOLDÁSRA?

Az alkotmányozás lehetőséget ad arra, hogy szembenézhessünk az állami irányítás decentralizációjának kérdésével, mégpedig hosszú távú perspektívát nyitva. Az önkormányzati törvény megalkotása idején még erősen hatottak az érzelmek, a tanácsrendszerben megélt negatív élmények. A törvényhozónak sem tapasztalata, sem határozott koncepciója, sem elég ideje nem lehetett 1990-ben, hogy megalapozza a harmadik évezred Magyarországnak közigazgatását, benne a helyi és regionális hatalom helyét. Az új alkotmány koncepciójának előkészítési mechanizmusa, politikai kontextusa egyelőre nem túl biztató a tekintetben, hogy elmélyült, előrelátó, szubjektívizmusoktól mentes alkotmányozás valósulhat meg. A megye-görcsök és a centralizáló reflexek továbbélésére utal a jelenlegi alkotmánykonceptióban az a kitétel is, hogy a területi önkormányzás kérdése felülvizsgálendő, mint ahogy az új területbeosztás lehetősége is. Kétségtelen, hogy van ok a teljes önkormányzati rendszer, s benne a területi szint lehetséges alternatíváinak újragondolására, amelyhez az alábbi szempontokat célszerű figyelembe venni:

– Az önkormányzati rendszer nem lehet államelméleti skanzen, egyszerre kell megfelelnie a hatékony és a demokratikus hatalomgyakorlás követelményeinek.

– Az önkormányzati rendszer nem lehet kizárólagos sem, hiszen a helyi-területi szinten megoldandó közösségi feladatok köre folyamatosan változik, s az utóbbi évtizedekben egyre jellemzőbb a magán-

civil társadalmi és közhatalmi szektorok közötti kooperáció és munkamegosztás a tradicionálisan állami feladatok vállalásában.

– A törvényhozó hatalma nem teljesen korlátlan abban, hogy miként alakítja az államigazgatási-dekoncentrált és képviseleti-önkormányzati szektor határait, ugyanis vannak feladatok, funkciók, amelyek nem teljesíthetők bürokratikus logikával, és megfordítva, természetesen vannak olyan feladatok is, amelyek esetében nem releváns a helyi mérlegelés.

– A kormánynak nem lehet belügye az államigazgatás építése sem. A modern államban az állampolgár a közigazgatással érintkezik szinte nap mint nap, ezért az államigazgatás működésében sem mellőzhető az állampolgár-ügyfél szempontjai. Célszerű az államigazgatás-szervezés és működés alapkérdéseit az alkotmányban szabályozni (Verebélyi 1996).

– A centralizáció-decentralizáció mértéke nem csupán hatalom- és igazgatótechnikai kérdés, hanem a rendszer demokratikus legitimitációját érintő tényező. A szélsőségesen centralizált hatalom nem lehet demokratikus, hiszen nem ad lehetőséget a helyi társadalmak, az állampolgár közvetlen részvételére. A hatalom legitimitációja nagymértékben függ a lakóhelyi életkörülményektől és a politikai légkör minőségétől. Az önkormányzatok sikeressége rendszer-legitimáló tényező.

– A települési önkormányzatok önállósága önmagában nem garantálja a rendszer decentralizáltságát. A 20. század végi urbanizált körülmények között a modern államnak egyre nagyobb szüksége van a területi integrációs szintekre.

– Az állami-politikai-társadalmi szervezetrendszer fejlődésében mindinkább az összefonódás jellemző, egyre kevésbé az elválasztás. A rendszerváltás idején született állami modell még a „kölcsonös bizalmatlanságra” épült, minden szervezet, ágazat, szektor számára, így az önkormányzatok számára is a többitől való függetlenség volt fontosabb. Ma már az egymáshoz vezető utak, hidak kiépítése a feladat, a versenydemokrácia modelljéből célszerű megindulni a konkordancia modell felé.

## MEGYE, VÁROSMEGYE, RÉGIÓ?

Elveket persze sokkal könnyebb megfogalmazni, mint a konkrét szabályokat. Így van ez a területi szint kérdésében is. Még ha teljes egyetértés és egységes politikai akarat lenne a területi önkormányzatiság megerősítése kérdésében, akkor is rendkívül nehéz eldönteni azt, hogy hány szintre van szükség, s különösen nehéz megvonni az új területi egységek határait.

Az elmúlt évek megye-vitái gyakran a szerint a forгатatókönyv szerint zajlottak, hogy erős területi önkormányzatra ugyan szükség van, de nem az ezeréves megyére, amelyik egyesek szerint túl nagy, mások szerint túl kicsi.

A megyéknél kisebb, úgynevezett városmegye koncepciója nem új a magyar közigazgatás-történetben. Erdei Ferenc már a harmincas évek végén, elsősorban az alföldi mezővárosokat és környéküket modellezve, javaslatot dolgozott ki a városkörnyéki igazgatásra, eszerint a városok látták volna el a területi igazgatási feladatokat (Erdei 1941). Ezt a koncepciót fejlesztette tovább Erdei a Nemzeti Parasztpárt programjaként városmegye elnevezéssel, majd Bibó István az úgynevezett városjárás formájában, ezek száma 60–110 körül alakult volna, és felváltották volna a megyéket (Erdei 1946; Bibó 1986). A városkörnyékek feletti igazgatási kerületek több megyényi területet fogtak volna át.

Ennek a koncepciónak az üzenete a negyvenes évek végén, illetve a hetvenes években elsősorban nem az volt, hogy új földrajzi egységek léptek volna a megyék helyére, hanem az alulról építkező, a települési önkormányzatokra alapozó közigazgatás eszméje. Az Erdei-Bibó-koncepció megyeellenessége nem annyira a megyék határát, számát, hanem politikai, hatalmi tartalmát támadta. Amikor koncepcióját a hatvanas években Erdei maga is felülbírálta, akkor éppen a földrajzi formáció tekintetében bizonytalanodott el, mondván 25–30 nagyobb megye alkalmasabb lenne, de nyilvánvalóan kitartott a területi igazgatás önkormányzati eszméje mellett.

Napjainkban az Erdei-Bibó-modell üzenete ismét megváltozott, miután újra más érdektörekvések és értékek húzódnak meg mögötte. Elsősorban a városok és a városokban jelentősebb pozíciókkal rendelkező pártok (például a Fidesz) látják a város-megyékben a megyei közigazgatás alternatíváját. A megjelent elképzelések buktatója, hogy kimondatlanul ugyan, de a városközpont primátusát feltételezik, vagy legalábbis belenyugszanak a város és a környéki községek szociológiailag és hatalmi értelemben is egyenlőtlen viszonyába. A koncepció másik gyenge pontja, hogy akarva-akaratlanul tovább zilálja az önkormányzati szektort azzal, hogy a 19 megye helyére 150–200 területi egységet javasol, amelyek felett már csak igazgatási, tehát nem képviseleti elvű régiók jöhetnének létre, s ezzel a területi hatalommegosztásban a központi állam kerülne fölénybe.

A regionális területi beosztás koncepciója többnyire a területfejlesztési vitákhoz kapcsolódik, sokkal inkább technokrata érvekkel operál, egész egyszerűen azért, mert a régiók politikai-hatalmi tartalmával kapcsolatban még nagyobb a bizonytalanság, illetve óvatosság. Sajátos térképrajzoló verseny indult annak érdekében, hogy megkreálják a régiók határait. A most készülő Országos Területfejlesztési Koncepcióban foglalt javaslat feléleszti a hetvenes években már egyszer kísérletileg felállított tervezési-gazdasági körzeteket, amelyek a hetvenes évek divatos gazdasági rajonírozási koncepciójára épültek, és ugyancsak tiszteletben tartották a megyehatárokat. A koncepcióba bekerült egy alternatív javaslat is, amelyik a központi körzet méretét lényegesen növelné a többi régió rovására. A mesterséges tudományos lehatárolási javaslatok mellett lassan kirajzolódik a megyék szövetségére épülő regionális beosztás is, elsősorban azért,

mert a megyék felismerték, hogy az állami és EU-s támogatás feltétele lehet a regionális szintű összefogásra épülő programozás.

Arról tehát szó sincs, hogy kitisztult és közmegegyezésre épülő koncepciókkal rendelkezni az új területbeosztás kérdésében, ezért vélhetően az új alkotmány a területi reform ügyét nem tudja lezárni, legfeljebb felgyorsítani a rendezését. Az alkotmányozásnak a szerepe legfeljebb az lehet, hogy megkönnyíti vagy éppen megnehezíti a megyehatárok megváltoztatását.

## REGIONÁLIS ÉS LOKÁLIS POLITIKAI KIHÍVÁSOK ÉS A POLITIKATUDOMÁNY

A fenti áttekintés remélhetően rámutatott arra, hogy a lokális és regionális kérdések politológiai vizsgálatának bőven vannak feladatai, illetve a lokális és regionális politikai mezőnek makropolitikai jelentősége van napjainkban. Ehhez képest a tudomány figyelme viszonylag csekély a téma iránt, néhány elhivatott kutató, illetve műhely erőfeszítései nem elegendőek a lokalizmus és regionalizmus megismeréséhez. Kialakulatlan az elmélet és a módszertan egyaránt, alig ismertek az ez irányú nemzetközi kutatási eredmények. Kétségtelen, hogy a lokális és regionális kutatások empiriaigénye magas, s manapság általában nem telik empirikus kutatásokra. Jellemző az is, hogy szponzorok többnyire csak akkor támogatják a helyi politika kutatását, ha a helyi politikusok számára tartanak tükröt társadalmi megítélésükről, népszerűségükről. Arra már kevésbé kíváncsiak, mit is várna a helyi társadalom tőlük. Még nehezebb a helyzet a regionális szint kutatásával, holott égetően szükség lenne megismerni a társadalom regionális identitását, az egyes szinteken működő politikusok és bürokraták szerepfelfogását, lokális és regionális kötődéseit. S persze jó lenne egy „középszintű elmélet” is, amely megalapozhatná a magyar centralizáló politikai és állami kultúra fejlődését a fejlettebb világban uralkodó decentralizációs paradigma irányába.

## HIVATKOZÁSOK

- Agg Zoltán 1993. A megyei tanácsoktól a köztársasági megbízottig. *Comitatus*, január
- Aiken, M.-P. E. Mott (eds.) 1970. *The Structure of Community Power*. New York: Random House
- Atteslander, P.-B. Hamm (hrsg.) 1974. *Materialien zur Siedlungssoziologie*. Köln: Kiepenheuer
- Beér János 1951. Helyi tanácsaink államhatalmi jellege. In: *Állam és Igazgatás*, 11-12.
- Begg, David et al. 1993. *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?* CEPR Annual report

- Bibó István 1986. Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció. *Válogatott tanulmányok 1971–1979*. Budapest: Magvető
- Bóhm Antal–Szoboszlai György (szerk.) 1992. *Önkormányzati választások, 1990*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete
- 1996. *Önkormányzati választások, 1994*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete
- Castells, M. 1978. *City, Class and Power*. London: Macmillan
- Clark, T. N. 1965. *Who Governs, where and when?* Chicago
- Csefkó Ferenc (szerk.) 1995. *Kistérségeknek kistérségekről*. Budapest: Dunaholding
- Dahl, Robert 1961. *Who Governs?* New Haven: Yale University Press
- Enyedi György (szerk.) 1993. *Társadalmi-területi egyenlőtlenségek Magyarországon*. Budapest: KJK
- Erdei Ferenc 1989. *A magyar város*. Budapest 1939
- 1977a *A magyar közigazgatás reformja*. In: Erdei 1977c
- 1977b *Opponensi vélemény Beér János: A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon*. In: Erdei 1977c
- 1977c *Összegyűjtött művei. Településpolitikai, közigazgatás, urbanizáció*. Szerk. Halász József és Kovács István. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Esterbauer, Fried–Peter Perathaler 1991. *Europäischer Regionalismus am Wendepunkt*. Wien: Wilhelm Braumüller
- G. Fekete Éva (szerk.) 1995. *A térség, mely élni akar*. Miskolc: MTA RKK
- Grauhan, R. R. (szerk.) 1975. *Lokale Politikforschung*. Frankfurt: Campus
- Gremion, P. 1976. *Le pouvoir périphérique*. Paris: Édition du Seuil
- Hawley, A. H. 1950. *Human Ecology: A Theory of Community Structure*. New York: Ronald
- Heinelt, H.–Wollmann H. 1992. *Brennpunkt Stadt*. Basel: Birkhauser Verlag
- Horváth Gy.–Hrubi L.–Kiss L. és mások (szerk.) 1996. *Európába megy-e a megye? Konferenciakötetek, 1992–1996*. Pécs: Baranya Megyei Közgyűlés
- Horváth M. Tamás–Péteri Gábor 1993. *Új változatosság*. Budapest: „Helyi demokrácia és újítások” Alapítvány
- Kletzander, Andreas 1995. *Public–Private Partnership als Gefahr für lokale Demokratie und Verteilungsgerechtigkeit? Archiv für Kommunalwissenschaften*, 1.
- Kruse, Heinz 1990. *Reform durch Regionalisierung*. Frankfurt/Main: Campus
- Kulcsár Kálmán 1987. *Politikai és jogszociológia*. Budapest: Kossuth
- Lewis, Norman 1992. *Inner City Regeneration. The Demise of Regional and Local Government*. Buckingham: Open University Press
- Offe, Claus 1975. *Zur Frage der „Identität der kommunalen Ebene”*. In: Grauhan szerk. 1975.
- Pálné Kovács Ilona 1990. *Helyi politika*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Pálné Kovács Ilona–Horváth Gyula 1993. *A megyei önkormányzatok közigazgatási és területfejlesztési stratégiájának alapjai. Comitatus, január–február*.
- Péteri Gábor 1994. *Központi-helyi költségvetési kapcsolatok*. Budapest
- Reichard, Christoph 1994. *Umdenken im Rathaus*. Berlin: Sigma
- Schulz, Volker (hrsg.) 1994. *Region und Regionalismus*. Cloppenburg: Runge Verlag
- Sharpe, L. J. (ed.) 1993. *The Rise of Mesogovernment in Europe*. London: SAGE
- Sipos Katalin 1993. *A regionalizmus történeti és jogi aspektusai (Spanyolország, Olaszország, Franciaország)*. Budapest: MTA Allam- és Jogtudományi Intézete
- Vági Gábor 1982. *Versengés a fejlesztési forrásokért*. Budapest: KJK
- Vágvölgyi András (szerk.) 1981. *Társadalom és gazdaság a mai Magyarországon*. Budapest: MTA Szociológiai Kutatóintézet

Verebélyi Imre (szerk.) 1988. *A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja.*  
Budapest: Államigazgatási Szervezési Intézet

Verebélyi Imre (szerk.) 1996. *A helyi önkormányzatok alkotmányos szabályozása.*  
Budapest: KJK, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet



SOÓS EDIT

## A településközi együttműködés eredményei Csongrád megyében\*

Az 1990. évi LXV. törvény Magyarországon is megteremtette az önkormányzatiság alapjait. Létrejött a települési önállóság, és a két-szintű önkormányzati struktúrával határozott elmozdulás történt egy decentralizált modell kialakulásának irányába. A területi döntések az 1994. évi helyi önkormányzatokról szóló törvény megalkotásával megyei önkormányzati hatáskörbe kerültek. A régió mint a közép-szint lehetséges alternatívája ekkor, 1994-ben nem fogalmazódott meg a politikai pártok rövid távú elképzeléseiben. A területfejlesztési politika új alapokra helyezésének törekvéseit a hatalomra kerülő szociálliberális kormánynak a területrendezésről és területfejlesztésről szóló törvény megalkotására tett lépései jelezték. A törvénytervezet kezdeti progresszívnek tekinthető rendelkezéseiben megfogalmazódott, hogy a területi politika alakításában a központi koordináció mellett elengedhetetlen a partnerség elvének figyelembevétel, a területi folyamatokat befolyásoló szereplők bevonása a döntéshozatalba.

A területfejlesztés többszintű tevékenység, amely ma már az európai területi integrációba illeszkedő intézményrendszert igényel. A területfejlesztésről és -rendezésről megalkotott törvény az európai normáknak is megfelelő, decentralizált modell kialakítása szempontjából mégsem jelent komolyabb előrelépést.

A törvény és az országos területfejlesztési koncepció tervezete is kimondja, hogy a települési önkormányzatok önszerveződésére formálódó kistérségi társulások jelentik a területfejlesztési politika alap-

\* A Csongrád megyében működő kistérségi együttműködések bemutatása érdekében 1996 őszén megkerestem minden kistérséget, információt kérve tevékenységükről, az együttműködésben elért eredményeiről és újonnan meghatározott feladataikról.

egységeit.<sup>1</sup> A társulások alulról történő szerveződési elvének elfogadása ellenére – a társuló önkormányzatok prioritásait figyelmen kívül hagyva – „felülről” hozott döntés értelmében a Központi Statisztikai Hivatal vonzaskörzeteinek lehatárolási szempontjai alapján kialakított statisztikai vonzaskörzetek kompetenciájába került a területi politika alakításában való részvétel lehetősége.

## A KSH VONZÁSKÖRZETEK ÉS A TÁRSULÁSOK KAPCSOLATA CSONGRÁD MEGYÉBEN

Az önkormányzatiság megteremtésére tett kezdeményezés fontos változást eredményezett a helyi és a középszint kapcsolatában Csongrád megyében is. A települési önállósággal együtt járó pénzügyi, szakmai, infrastrukturális problémák következtében a települési önkormányzatok feladataik ellátása során nehézségekbe ütköztek. A települési önkormányzatok képviselő-testületei a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi törvény és a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi törvény adta társulási lehetőséggel élve Csongrád megyében már 1990-től együttműködési formák kialakítására törekedtek, elsőként a Homokháti Önkormányzatok Kistérségi Területfejlesztési Egyesületének keretei között. A kistérségi együttműködés kezdeti időszakában az együttműködés területeit írásos megállapodás nem rögzítette. Fő célként az együttes érdekérvényesítést és kölcsönös tapasztalatcserét rögzítették. Az 1990 őszen létrehozott konzultatív testületben a térség 12 települése képviseltette magát a települések polgármestereinek személyén keresztül.

Együttműködési megállapodás a megyében 1994-ben a Csanád Vezér–Marosszög Önkormányzati Közösség és az „Árpád” Kistérségfejlesztő Önkormányzati Egyesület keretei között alakult ki. Az önszerveződő települési együttműködési formák a térség kommunális, infrastrukturális, gazdaság- és vállalkozásélénkítő programjait voltak hivatottak koordinálni. Valamennyi társulásról elmondható, hogy a szerveződés kezdeti időszakával együtt járó szervezési és koordinációs feladatokkal kerül szembe. A fejlesztési célok prioritásainak meghatározása, a térségi önkormányzatok szükségleteinek egyeztetése, a pénzügyi lehetőségek felmérése során kerül sor a fejlesztési célok és programok finanszírozási lehetőségeinek meghatározására, figyelembe véve természetesen a Megyei Területfejlesztési Tanács pénzalapjának keretlehetőségeit. A pénzügyi forrásokhoz való hozzájutás, a pályázati anyagok előkészítésének feltétele az együttműködés. A térségi kapcsolatok, társulások szerveződését elősegítették a központi kormányzat együttműködést ösztönző különböző támogatási és pályázati lehetőségei, így többek között a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium mellett működő PHARE iroda, amely konkrét fejlesztési célokat megfogalmazó pályázatokat támogatott.

## A TERÜLETFEJLESZTÉSI TÖRVÉNY ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATI TÁRSULÁSOK

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény felgyorsította a már létező önkormányzati egyesületek társulási formává történő átalakulását a megyei szerveződésű önkormányzati együttműködések esetében, illetve a törvény hatására kényszer-társulások is megszerveződtek.

A települési önkormányzatok közvetve, társulás útján vehetnek részt a területfejlesztésben, amelynek célja többek között „a fejlett és az elmaradott térségek, települések közötti – az életkörülményekben, a gazdasági, kulturális és infrastrukturális feltételekben megnyilvánuló – jelentős különbségek mérséklése és további válságterületek kialakulásának megakadályozása, a társadalmi esélyegyenlőség biztosítása”<sup>2</sup>.

Mivel a területfejlesztési törvény által lehetővé tett területfejlesztési önkormányzati társulás az egyetlen szervezeti forma, amely révén a kistérség önkormányzatai részt vehetnek a megyei területfejlesztési tanács munkájában, több esetben törvény hatására alakultak meg a társulások. A Makó és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás a törvény életbe lépését követően, 1996 júniusában jött létre, számolva a törvény azon rendelkezésével, hogy a megyei területfejlesztési tanácsokban térségenként csak egy, már működő területfejlesztési önkormányzati társulás kaphat tagsági képviseletet.

A makói térségben 1993 óta működik a 43-as Főközlekedési út Területfejlesztési Önkormányzati Közösség. Mivel azonban nem fedi le a teljes makói kistérséget ez az Apátfalva székhellyel (Apátfalva, Kiszombor, Ferencszállás, Magyarcsanád, Makó, Nagylak) megalakult településközi együttműködési forma – még ha megtette is a szükséges lépéseket a társulássá alakuláshoz –, nem sok esélye maradt a makói térséget teljesen lefedő Makó és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás mellett a képviseletre a Csongrád Megyei Területfejlesztési Tanácsban.

A pitvarosi polgármester kezdeményezésére együttműködő Csánád Vezér–Marosszög Önkormányzati Közösség települései által hátrólt önkormányzati alapú szerveződésre épült rá még a területfejlesztési törvény életbe lépése előtt – de már a törvény várható következményeivel is számolva – a Makó és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás 1996-ban. Kübekháza, az egyébként statisztikai vonzáskörzeti lehatárolás alapján Szeged vonzáskörzetéhez tartozó település is csatlakozott a társuláshoz.

Makónak tehát sikerült átvennie a kezdeményező szerepet a térségben egyrészt azzal, hogy aktivizálódott mint önkormányzati társulási centrum, másrészt mint statisztikai vonzáskörzetként kijelölt központ is irányító szerepet tölt be. Vonzáskörzeti pozíciójából következően sajátos koordinatív szerepet is játszik a két, egyébként települési szinten egymást átfedő társulási centrum között.

Habár a Csanád Vezér-Marosszög Önkormányzati Közösség 1995 februárjában döntött arról, hogy egyesületi formában működik tovább az eredeti célokkal, az egyesület alapszabályának az elfogadására máig nem került sor. Ugyanakkor az infrastrukturális helyzet javítása, koordinálása, a térséget érintő képzés, átképzés, a beiskolázási munkák javítása céljával 1994 januárjában létrejött szentesi központú „Árpád” Kistérségfejlesztő Önkormányzati Egyesület önkormányzati társulássá alakult át.

A statisztikai vonzáskörzeti lehatárolás a leginkább romboló hatással az önkormányzati társulások tevékenységére Csongrád megyében az Ópusztaszer központú együttműködés esetében jelentkeztek. Az „Ópusztaszer Térsége” Területfejlesztési Együttműködés működés-képtelenné vált, statisztikai körzetekre esett szét.

Az 1994. november 24-én alakult önkormányzati alapú szerveződések célja elsősorban a térség idegenforgalmának fellendítésére irányuló feladatok koordinálása. Az együttműködésben az önkormányzati hivatalok kijelölt szakemberei vállalják az aktuális feladatok elvégzését. A társulás a Csongrád, Kistelek és Szeged központú kistérségeket fedi le, a gyakorlatban azonban a vonzáskörzeti lehatárolások következtében a megyei területfejlesztési tanács felállítása óta az érdekérvényesítési esélyek és a pénzügyi források beszűkülése miatt érdemi munka nem folyik.

Tipikus kényszertársulás az „Ópusztaszer Térsége” önkormányzati együttműködés egyik centrumát jelentő Kistelek Környéki Települések Területfejlesztési Társulása, amely 1996. augusztus 12-én alakult meg hat település részvételével. Az önkormányzati társulási formája következtében az egyébként az „Ópusztaszer Térségé”-hez nem csatlakozó települések – mint Csengele és Balástya – önkormányzata is a térség többi településével való közös munkára „kényszerült”. Nemcsak a statisztikai vonzáskörzetek adminisztratív határai, de a megyék mint adminisztratív egységek is a megyehatár menti tér szervezésének deformációját okozták Csongrád megyében. A Csanád Vezér-Marosszög Önkormányzati Közösségről leváltak a Békés megyei szerveződésű önkormányzatok. Azok, amelyek alapító tagjai voltak az Önkormányzati Közösségnek. A Pitvaros központú szerveződés a jelenlegi körülmények között semmiféle ösztönzést nem érez az egyesületi keret önkormányzati társulássá alakítására. Az egyesület számára nem jelent természetes kötődést a jelenlegi megyei adminisztratív határok következtében kényszertársulást eredményező, a Makóhoz való csatlakozást kikényszerítő megoldás. Természetes vonzáskörzetként a Békés megyéhez tartozó Mezőhegyes jelentené az együttműködési centrumot.

Sajátos dimenzióját jelenti a statisztikai lehatárolások politikai következményének a többközpontú városias kistérségek speciális problémája. Szentes-Csongrád ennek a típusnak a legsajátosabb településhálózattal, történelmi múlttal, identitással rendelkező térségi képződményei. A Csongrád-Szentes térséget egyazon statisztikai vonzáskörzet keretei között határolták be, holott ez a kistérség valójában

olyan kétpólusú egységet képvisel, amely külön besorolásukat tenné indokolttá. A területfejlesztési törvény rendelkezése elleni tiltakozásnak tekinthető, hogy 1996. szeptember 23-án Csongrád Város Önkormányzata két másik település, Csanytelek és Felgyő képviselő-testületének részvételével létrehozta saját társulását Csongrád és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás Térségi Területfejlesztési Tanácsa elnevezéssel.

A megyei területfejlesztési tanácsban a közös képviselettel rendelkező Csongrád és Szentes évenként váltakozó rotációs rendszerben látja el a képviseletet.

A társulások alulról történő szerveződési elvét, a társuló önkormányzatok prioritásait figyelembe véve a KSH vonzáskörzetek lehatárolásának felülvizsgálata, a társulási prioritások figyelembevételével – ahogy azt a példák is kellő hangsúllyal illusztrálják – sürgetővé vált. Csongrád város képviselő-testületének különválást forszírozó döntése, a két város közötti rivalizálás állandó feszültségforrást jelent a tanács működésében a döntéshozatal során. Ennek következtében a „megye kiegyenlített fejlődése érdekében” a törekvést támogatták a megyei területfejlesztési tanács tagjai is. Erre vonatkozóan már a csongrádi képviselő-testület elképzelését is támogató megyei határozat született.<sup>3</sup>

Összegzőképpen elmondható, hogy a területfejlesztési törvény ugyan megfogalmazza a társulás követelményeit, de figyelmen kívül hagyja a már meglevő együttműködések, nem épít a működő társulásokra. Felülről, a kormányzat részéről létrehozott statisztikai vonzáskörzetek kialakításával gazdasági–természetföldrajzi dimenzió alapján azonos vonzáskörzetbe tartozó településeket választ el. A területfejlesztésről szóló törvény nem zárja ki, hogy a statisztikai lehatárolás következtében a természetes vonzáskörzetükből kiszakított települések fenntartsák együttműködésüket (pl. Pitvaros), vagy csatlakozzanak természetes vonzáskörzeti centrumukhoz, ahogyan a Mórahalom központú homokháti (ma már) társulás esetében a szegedi kistérséghez került települések esetében tették.

A fenti települések éltek a területfejlesztési törvény rendelkezéséből adódó önkormányzati társulás lehetőségével is, noha a KSH vonzáskörzeti beosztása szerint Makó és Szeged kistérségéhez tartoznak.

A városok térbeli irányító szerepe egyértelműen kirajzolódik Csongrád megye településeinek jelenlegi együttműködési formáiban. Az egységes és produktív menedzsment kialakítása során különös felelősség hárul a kistérségi városokra. Az alulról szerveződő önkormányzati társulások esetében Pitvaros, Bordány, Pusztaszer sajátosan rurális térségi centrumokként való megjelenése viszont jelzi, hogy a térségi szervezőerők közül kiemelkedik néhány polgármester és települési vezető, akik aktív kapcsolatot kiépítve térségük városával hatékony együttműködésre képesek a kistérségi menedzsment koordinációja során.

A Csongrád megyei példák is jelzik, hogy az önkormányzati társulások szerepének, a területfejlesztés intézményi struktúrájában elfoglalt helyének világos meghatározása nem elodázható kérdés. A „grass-roots” demokráciákéhoz hasonló, a helyi társadalmat középpontba állító politikai közélet megteremtéséhez, a polgárok számára is átlátható döntések meghozatalához, az alulról szerveződő decentralizált modell kialakításához a már meglévő kezdeményezésekből a kormányzat pénzügyi, politikai támogatásával alakíthatók ki a ma még hiányzó térségi stratégiák. Területi szinten olyan decentralizált modell indukálhat változásokat, amely a települési önkormányzatok önszerveződésére épül, feltételezi a partnerségi elvű döntéshozatal kritériumrendszerének elfogadását, alkalmas a társadalom és gazdaság érdektagoltságának térségi szintű megjelenítésére.

A társulás önkéntességének elvére tekintettel ajánlatos felülvizsgálni a társuló önkormányzatok és a KSH vonzáskörzetek viszonyát, a lehatárolás szempontjait. Ezt erősíti meg a homokháti önkormányzatok, illetve Csongrád és Szentes, valamint társuló településeik együttműködési szándéka.

### *1. A megye és a kistérségek kapcsolata*

Az 1990 és 1994 közötti időszak közvetve, sajátos elektori rendszerben megválasztott megyei közgyűlési képviselői – elsősorban az őket delegáló települések érdekében politizálva – megjelenítettek bizonyos térségi érdeket is megyei szinten. Mindez azonban nem volt elegendő a reális érdektagoltság feltárására. A megyei közgyűlésben kialakuló térségi lobbik ad-hoc jellegű szerveződése nem biztosított az önkormányzatok számára valódi érdekképviselést a visszacsatolás nélkül működő közgyűlésben. Holott a megyei önkormányzat koordinatív szerepet is betölthetne a térségi érdekek megjelenítésében. Ma már a helyi önkormányzati társulások területi szintű szervezése garantálhatná a térségi érdektagoltság megjelenítését. A sikertelennek bizonyult megyei választási rendszer következtében a megye – feladat- és hatásköréből adódóan – nem lát el térségi képviselést. A megyei önkormányzat intézményfenntartó és szolgáltató jellegéből adódóan nem alkalmas a térségi érdekek megjelenítésére.

A választási rendszer módosításának eredményeképpen megváltozott a megyei önkormányzat összetétele. A közvetlen választással létrejött testület 40 tagja közül 32 valamely helyi önkormányzat képviselője, ebből 10 települési polgármester. Összevetve az elmúlt ciklus arányaival – 53 tagból 49 volt az önkormányzati képviselő – megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok képviselői elsősorban saját településük érdekeit tartják szem előtt a döntéshozatal folyamán. A választási törvény politikai következményének tekinthető, hogy az érdekérvényesítés lehetőségéből kimaradt települések elfordultak a megyétől. Minthogy a megyének nincs települési és térségi érdek-

megjelenítő szerepe, a megyei közgyűlés politikai döntései intézmény-fenntartó és szolgáltató funkciókra korlátozódnak.

Csongrád megyében a megyei közgyűlés pártosodásával a megyei közéletből kirekesztett helyi politikusok az érdekérvényesítés és véleménynyilvánítás sajátos formáját választották tiltakozásképpen, amikor 16 település polgármestere 1995. január 16-án megalakította a Makó Térségi Polgármesterek Fórumát<sup>4</sup>. A korábbi „lebegő megye” időszakának diskurzusait felelevenítő konzultatív fórum mára a településközi együttműködésben részt vevő polgármesterek számára politikai konzultatív együttműködési formává vált, amelynek munkájába időközben bekapcsolódott a Csongrád megyei közgyűlés elnöke és a szegedi statisztikai vonzaskörzethez tartozó Kübekháza is.

Időközben a területfejlesztési törvény hatására 1996 júniusában megalakult a megyei közgyűlések „második kamarája” a megyei területfejlesztési tanács formájában, amely a megyei közgyűlésből hiányzó térségi és területi érdekek képviselőjét hivatott ellátni.

A Csongrád Megyei Területfejlesztési Tanácsnak létrehozásakor tíz tagja volt. Majd további öt statisztikai vonzaskörzeti egység delegált képviselőket. A megyei területfejlesztési tanácsban térségenként csak egy, már működő területfejlesztési önkormányzati társulás kaphat tagsági képviselőt.<sup>5</sup> Csongrád megye hat statisztikai vonzaskörzetében térségfejlesztési együttműködés céljával nyolc önkormányzati társulás működik, az adottságok alapján eltérő teljesítménnyel. A statisztikai vonzaskörzetek képviselői mellett a tanács 1996. június 6-i alakuló ülésén elfogadott szervezeti és működési szabályzata értelmében azok a területfejlesztési társulások, amelyek a tanácsba nem delegál(hat)tak tagot (Ópusztaszeri Térség, Csanád–Vezér–Marosszög, 48-as Főközlekedési út), tanácskozási joggal vehetnek részt a tanács ülésein.

Csongrádban 59 település van. Elvileg már 2 település is létrehozhat társulást, ami nagy valószínűséggel újabb alulról kiinduló szerveződések megjelenését fogja indukálni, minthogy több település még nem döntött az önkormányzati társuláshoz tartozás kérdésében. A társulások számának várható növekedésével bizonyára tovább éleződnek majd a területfejlesztési tanács működésében már jelenleg is fennálló legitimációs problémák.

## *2. Az önkormányzati társulások által megfogalmazott prioritásokról*

Az 1995. május 24-én megalakult Makó és városkörnyéke Kistérségi Együttműködés a térség összehangolt fejlesztése, kölcsönös érdekeltségen alapuló koordinálása, gazdasági és társadalmi felemelkedése érdekében 1996. május 14-e óta önálló jogi személyiségű területfejlesztési önkormányzati társulás keretében működik tovább.

Az Ópusztaszer Térsége Területfejlesztési Együttműködés 1994. november 24-én elsősorban a térség idegenforgalma fellendítésének céljával alakult meg.

A szentesi Árpád Kistérségfejlesztő Önkormányzati Egyesület célja mindenekelőtt a mezőgazdasági ágazat fejlesztésének koordinálása, a minőségi árutermelés, az élelmiszeripar fejlesztését szolgáló regionális feladatok egyeztetése, valamint az EU PHARE-programja keretében a helyi önkormányzatok fejlesztése és korszerűsítése.

Az infrastrukturális helyzet javítása, koordinálása, a térséget érintő képzés, átképzés, a beiskolázási munkák irányítása volt a célja a társuló települések képviselő-testületeinek az 1996. szeptember 27-én megalakult Csongrád és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás létrehozásával.

Bordány központtal jött létre még 1990-ben a Homokháti Önkormányzatok Kistérségi Területfejlesztési Egyesülete, amely a térségi fejlesztések, innovatív beruházások megvalósítására, munkahelyteremtés és az összehangolt tervezés nyújtotta előnyök érdekében szerveződött meg, majd alakult át társulássá 1994-ben a statisztikai központul kijelölt Mórahalom centrummal. A földrajzi helyzeténél fogva is sajátos helyzetben levő, a területfejlesztési tanácsban képviselttel rendelkező társulás célja a térség társadalmi-gazdasági helyzetének javítása, a foglalkoztatási gondok enyhítése, a településközi infrastrukturális ellátottság szintjének emelése, a helyi termékek piaci értékesítési lehetőségeinek bővítése és a szomszédos térségekkel való együttműködés kialakítása.

A Pitvaros központú Csanád-Vezér-Marosszög Önkormányzati Közösség mezőgazdasági foglalkoztatásra épülő pályázatai nem jártak sikerrel.

A megyei jogú városi ranggal rendelkező Hódmezővásárhely és a környező települések (Mártély, Mindszent, Székkutas) a csökkent munkaképességűek rehabilitációjára alakították meg saját önkormányzati alapú egyesületüket 1993-ban, s azóta sikerült eredményeket is elérniük.

A Csongrád megyei társulások átfogó területfejlesztési koncepciói koordinálják a kistérségek infrastrukturális, gazdaság- és vállalkozásélénkítő projektjeit, meghatározzák a fejlesztési célok finanszírozási lehetőségeit, a helyi, megyei és központi forrásokból beszerezhető alapokat. A térség menedzselése, térségközi és külföldi kistérségekkel való kapcsolatok kiépítése, a viszonylag homogén gazdasági-társadalmi helyzetből adódó speciális problémák megoldása közép- és hosszú távon már a regionális együttműködések alternatíváit is magába foglaló fejlődési perspektívát jelent a legtöbb társulás esetében.

A városok térbeli innováció-orientált térségfejlesztő szerepe a megyei jogú városok közül különösen Szeged esetében kihasználatlan. Hasonló együttműködési problémák mutatkoznak Hódmezővásárhely esetében is. A két megyei jogú város nem rendelkezik képvisellettal a megyei közgyűlésben. A megyei jogú városok és a megye közötti koordináció egészen a Területfejlesztési Tanács felállításáig informális csatornákon keresztül valósult meg. A kapcsolat hiánya, a lehetőségek kihasználatlansága sok esetben kifejezetten romboló ha-



tású, holott a két város és a megye közötti együttműködés elengedhetetlen lenne a stratégiai tervezés terén.

Szeged nemcsak a térségi központ, de a potenciális régióközpont szerepét is betöltheti a dél-alföldi régióban.

Regionális szintű szerveződés azonban még nem indult el a térségben annak ellenére, hogy az ország más területein történtek már kezdeményezések regionális tanácsok felállítására (pl. Szabolcs-Szatmár-Bereg, Jász-Nagykun-Szolnok megyékben).

Habár a területfejlesztési törvény a megyei területfejlesztési tanácsokat ruházza fel a területfejlesztés feladatával, lehetővé teszi regionális szintű szervezések kialakítását is a regionális tanácsok formájában. A tervezett, közigazgatási egységekből építkező hat régióban felállítandó területfejlesztési tanács kialakítására az önkormányzatokat a gazdaság, a környezetvédelem, az infrastruktúra-fejlesztés terén ösztönzi a törvény.

Az alulról épülő modell lényege a térségi és helyi kezdeményezések elősegítése, a fejlesztési célokra történő pályázás, e célok határozott képviselője és összehangolása megyei, regionális szinten egyaránt. Ehhez a jelenlegi megyecentrikus intézményi struktúra kevés lehetőséget biztosít. Amellett, hogy gátolja az önkormányzatok kialakuló társulását, regionális szinten sem hat ösztönzőleg az együttműködésre. Olyan fejlesztéseknek kellene prioritást kapniuk, amelyeknek a megvalósításához van önerős szándék, és az adott térség fejlesztési céljai a regionális stratégiai elképzelésekhez is illeszkednek. Az Országos Területfejlesztési Konceptió Tervezete ugyan nevesít hat régiót, többek között a dél-alföldi régiót is, a térségben azonban megyei kezdeményezésre nem történt intézkedés regionális szint kialakítására sem az intézményi, sem a stratégiai tervezés vonatkozásában.

## REGIONÁLIS STRATÉGIA ÉS KISTÉRSÉGI KEZDEMÉNYEZÉSEK

Előrelépés történt a határmenti együttműködésben a Duna-Maros-Tisza Regionális Együttműködés<sup>6</sup> keretében Békés megye, Bács-Kiskun megye, Csongrád megye és Jász-Nagykun-Szolnok megye között a gazdasági, művelődési, tudományos kapcsolatok fejlesztése érdekében a lehető legszélesebb körű támogatás kiépítésével. A működéshez szükséges információk és szervezeti háttér megteremtésére már elkezdődtek a tárgyalások.

A határmenti interregionális együttműködési formákat támogatja az Európai Unió is Közép-Európában. A határmenti térségek sajátos fejlesztési problémáinak és kooperációs lehetőségeinek megoldására az EU az INTERREG II és a PHARE-programjain keresztül nyújt támogatást. Az egyik legfontosabb prioritás az elmaradott térségek és települések hátrányos helyzetének mérséklése. Csongrád megyében Mórahalom és Kistelek térsége elmaradott településcsoportnak minősül.<sup>7</sup> Amennyiben Magyarország az EU-ban a kevés-

bé fejlett térségek felzárkózására szánt Strukturális Alapokból részesülni kíván, elvárható, hogy saját lehetőségei és eszközei keretében is érdemi lépéseket tegyen az elmaradottabb térségek felzárkóztatására.

A területfejlesztési alapokhoz fejlesztési koncepciók és a megvalósításukat szolgáló programok kidolgozásával lehet hozzájutni. Magyarországon előreláthatólag hat területi statisztikai egység, NUTS II. kialakítása van folyamatban. Ezek teljes közigazgatási egységeket foglalnak magukba, de pontos elhatárolásuk még nem dőlt el. E régiók a következők lehetnek: Dél-Dunántúl, Észak-Dunántúl, Dél-Alföld, Észak-Alföld, Észak-Magyarország, Közép-Magyarország.

Az EU tagállamai közül a regionális hagyományokkal nem rendelkező országokban elsősorban a regionális fejlesztésekre szánt pénzügyi forrásokhoz való hozzájutás céljával kerül sor regionális egységek létrehozására. A Strukturális Alapok forrásainak kétharmadát a Közösség szegényebb területeinek, az úgynevezett 1. célterülethez tartozó, fejlődésben elmaradott térségek strukturális felzárkózását elősegítő programok támogatására irányozták elő (ERDF, Európai Mezőgazdasági és Befektetési Alap, Európai Szociális Alap). Az Európa gazdagabb (elsősorban urbánus, kereskedelmi) és szegényebb (elsősorban mezőgazdasági) régiói közötti konvergencia megteremtéséhez elengedhetetlen az EU-támogatás.

Magyarország EU-csatlakozásának, illetve az Unió Strukturális Alapjaiból a támogatásokhoz való hozzájutásnak előfeltétele a regionális egységek létrehozása (NUTS II. egységek). Az EU regionális politikájához illeszkedő területi politika, intézményi, fejlesztési és tervezési rendszer kialakítása, az interregionális együttműködés, a határmenti térségek összehangolt fejlesztésének igénye szükségessé tenné a regionalizmus melletti határozott kiállást. Az adminisztratív vagy politikai regionalizmus kialakulásáig az előrehaladásnak e téren lehetséges módja lenne a decentralizált politikai struktúra kialakítása, és ennek részeként a térség és a régió valódi érdekeit intézményesen megjelenítő megyei és regionális szintű területfejlesztési tanácsok létrehozása.

## A KÖZÉPSZINTŰ INTÉZMÉNYRENDSZER SZEREPE

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvényben nem fogalmazódik meg az elkötelezettség az Unió regionális politikája, alapelvei, az eszköz- és intézményrendszeréhez való csatlakozás mellett és nem ismerhető fel az EU elveivel és gyakorlatával harmonizáló rendszer kiépítésére való határozott törekvés sem.

A törvény ugyan lehetővé teszi a regionális szintű szerveződések, és az Országos Területfejlesztési Koncepció Tervezete kísérletet is tesz az elképzelhető régiók nevesítésére. Mivel azonban a területfejlesztés a megyei területfejlesztési tanácsokra épül, csak közvetve van lehetőség a megyei települések érdekeinek érvényesí-

tésére a tanácsok elnökei és a gazdasági kamarák egy-egy képviselőjén keresztül.

A regionális tervezéshez szükséges struktúra megteremtéséhez ajánlatos lett volna legalább a decentralizált modell kialakításához elengedhetetlen európai normákat figyelembe venni.

Némi elmozdulás történt ugyan az európai standardoknak is megfelelő, a decentralizált döntéshozatal folyamán evidenciaként érvényesülő partnerség elve és a szubszidiaritás irányába, ám a területi politika intézményi, fejlesztési és tervezési rendszerének kialakításához a Magyarországon jelenleg érvényben levő területfejlesztési törvényt mégsem sikerült megoldani a középszintű fejlesztés döntéshozói rendszerének decentralizálását.

A regionális stratégia kialakítása során – az európai irányelveknek megfelelően – biztosítani kellene a tanácsok működésében a lehető legtöbb érintett fél részvételét a középszint prioritásainak meghatározásakor. A területfejlesztési társulások érdekérvényesítési esélye a törvény által előírt korlátozott részvételi arányuk miatt továbbra is csekély marad mind a megyei, mind a létrehozás lehetőségét deklaráló regionális fejlesztési tanács működésében. A helyi társadalomnak felelős képviselők ennél fogva alul lesznek reprezentálva a megyei és még inkább a regionális fejlesztési tanácsokban. Márpedig csak a helyi önkormányzatoknak az állampolgárokkal való – minden más kormányzati szintnél szorosabb – kapcsolata garantálhatja a döntések legitimitását.

A törvény ennek következtében jelentős visszalépés a tervezethez képest, amely még számolt a helyi önkormányzati képviselők megfelelőbb arányú részvételével a döntések meghozatalában.

A közelebb jutás, a döntések közelebb vitele az állampolgárokhoz választott képviselők útján garantálhatja a döntések „átláthatóságát” és demokratikus mivoltát. A helyi önkormányzati képviselők minél nagyobb számú részvétele biztosíthatja azt a lakosság körében kialakult elvárást, hogy a döntések előkészítésében és a végrehajtásban aktívan közreműködhessenek a választott testületek képviselői.

A területfejlesztési törvény mégsem a megyei önkormányzatokra, hanem delegált testületre, a területfejlesztési tanácsra bizza a döntéshozatal területi stratégiai kérdésekben.

A decentralizáció sikerességének elengedhetetlen feltétele a kompetenciák garantálása, a szintek feladat- és hatáskörének pontos meghatározása, a hatalommegosztás stabilizálása.

1. Területi szint lehet a megye, de nem a jelenlegi formájában, hanem önkormányzati megyeként, széles kompetenciákkal. Valódi önkormányzati megye létrehozásához azonban a középszint választási rendszerének megváltoztatására lenne szükség, olyan rendszerre, amely alkalmas a megye társadalmi, gazdasági és térségi érdektalanságának megjelenítésére, s a megyei jogú városoknak a megyébe történő betagozásával a politikai fragmentáltságot elkerülendő kohéziós megyei érdekek megjelenítésére ösztönöz.

2. Az együttműködés szorgalmazása terén kiemelkedőek Szeged mint térségi és együttműködési központ kezdeményezései. Szeged kistérségének foglalkoztatási, vegyes primer kereskedelmi, szolgáltató funkciói a városban koncentrálódnak. A megyehatárokon túlmutat és egyben regionális szerepekre is utal egyes szegedi székhelyű szolgáltatók (áramszolgáltató, gázszolgáltató), kulturális intézmények, színházak, múzeumok, felsőoktatási intézmények tevékenysége.

Mint minden településnek, Szeged fejlődésének is feltétele, hogy kisebb, illetve nagyobb térségek szerves részévé tudjon válni. Ezen belül is regionális központi funkciókat tudjon ellátni.

A szűkebb és tágabb térségével szerves kapcsolatai alapján jól együttműködő város kialakítása és működtetése révén Szeged vállalhatná a dél-alföldi régió, illetve a szomszédos országokkal kialakítandó eurórégió központjának szerepét, ami ésszerű funkcionális munkamegosztás kialakítását tenné lehetővé a szomszédos térségek és régiók centrumaival.

Szeged szerves fejlődése elképzelhetetlen térségeinek és régiójának megfelelő fejlődése nélkül. E térségek és régiók csak akkor fejlődhetnek, ha az egyes szférákban és alrendszerekben a központi funkciókat ellátó szegedi szervezetek és intézmények és a keretet nyújtó város „előttük járnak” a fejlődésben. Ugyanakkor Szeged városának és központi szerepű intézményeinek ki kell alakítaniuk a megfelelő feladatmegosztást is, beleértve a központi feladatok decentralizálását, a térség és a régió más városaival történő hatalommegosztást.

3. A területi irányítás alapelveként kellene érvényesíteni Magyarországon is azt, hogy területi kérdésekben az elsődleges döntéshozók az önkormányzatok, dekoncentrációra csak ott van szükség, ahol az állampolgárok érdeke egységes, központi irányítást igényel.

A törvény megyecentrikusságából következően csekély szerepet biztosít a kívánt cél, a területfejlesztési feladatok összehangolása terén a területfejlesztés helyi aktorainak, az önkormányzatoknak, illetve területfejlesztési társulásaiknak.

A területfejlesztési önkormányzati társulásoknak a törvény által korlátozott részvételi arányuk miatt nem sok esélyük van arra, hogy érvényesítsék érdekeiket a tanácsban, a döntéshozatalban alulreprezentáltak a megyében betöltött valódi szerepükhöz képest. Mivel a törvény már két település együttműködése esetén is garantálja a társulással együtt járó jogosítványokat, az önkormányzati alapú szerveződések kimaradása a döntéshozatalból sérti a partnerség elvét. A helyi társadalomnak felelős képviselők alulreprezentáltságából adódóan a területfejlesztési tanácsok működésében a területfejlesztés és -rendezés alsó szintje képviselőinek ellátása a társulások eltérő nagyságából adódóan egyébként is legitimációs problémákat vet fel a tanács működését illetően.

4. A területfejlesztési törvény belső ellentmondása fejeződik ki abban, hogy megfogalmazza ugyan a társulás követelményét, de figyelmen kívül hagyja a már meglévő együttműködéseket, s nem épít

az alulról szerveződő társulásokra. Holott a demokratikus döntéshozatal egyik fontos kritériuma ma már a szubszidiaritás elve, amelynek értelmében a felsőbb, adott esetben a területi szint csak akkor vállalhatja magára az alsóbb szint – a helyi önkormányzat – funkciót, ha az nem képes ellátni az adott tevékenységet. A szubszidiaritás elvének kiterjesztése a kormányzat valamennyi szintjére elemi követelmény lenne, mivel ez garantálhatja a döntések legitimitását, közelebb vitelét az állampolgárokhoz.

A szubszidiaritás elve megerősíti a demokratikus legitimitációt, amelynek legfontosabb komponense az állampolgárokhoz való közelebb kerülés. Jelenti ugyanakkor a döntések átláthatóságát, amelyek révén a funkcióknak az egyes szintek közötti megfelelő elosztása, világos elhatárolása az állampolgárok számára is könnyebbé teszi a tájékozódást.

Az önkormányzati alapú struktúra kialakításához az önkormányzatok együttműködésével létrejövő társulások jelenthetik azt a területi egységet, amelyben a kistérségi szerveződéseket tömörítő önkormányzatok lehetnének a decentralizált modell igazgatási egységei, szemben a jelenlegi megyecentrikus területfejlesztési rendszerrel, amelyben csekély szerephez jutottak.

5. A mai magyar szubnacionális struktúra nem illeszkedik az európai trendek által diktált partnerségi elvű döntéshozatal, szubszidiaritás és decentralizáció követelményéhez, nem felel meg a stratégiai tervezés európai normáinak. A valóban demokratikus döntéshozatali rendszer, a partnerség követelménye feltételezi a helyi önkormányzatok képviselői mellett a gazdasági érdekcsoportok, a civil szervezetek és minden érdekelt helyi aktor bevonását a középszintű stratégia kidolgozásába. Európában már elismerik, hogy a helyi szereplők széles körének részvétele, véleménynyilvánítási lehetősége elengedhetetlen a stratégiai tervezési programok kidolgozásában és megvalósításában. Képviseletük Magyarországon is nélkülözhetetlen a középszintű döntéshozatali folyamatok demokratikussá tételéhez és a decentralizálási folyamat megvalósításához.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről. *Magyar Közlöny* 1996. 26. sz. 1438.

<sup>2</sup> Az 1990. évi helyi önkormányzatokról szóló LXV. törvény (*Magyar Közlöny*, 1990. 80. sz.) 1. § (6) bekezdése c. pontjában, valamint a 41. § (1) bekezdésében, illetve a Területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. tv. (*Magyar Közlöny*, 1996. 26. sz.) 10. §-a által biztosított lehetőség alapján a települések összehangolt fejlesztés, közös területfejlesztési programok kialakítása, a fejlesztések megvalósítását szolgáló közös pénzalap létrehozása érdekében önálló jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre.

- <sup>3</sup> Csongrád Megyei Területfejlesztési Tanács. Országgyűlési Határozattal vezet véleményezése. Szeged, 1996. szeptember 18.
- <sup>4</sup> Feljegyzés a Makó Térségi Polgármesterek Fóruma, valamint a Marosmenti Jegyző Klub 1995. január 16-án megtartott együttes üléséről. Makó, 1995. január 31., illetve Makó város polgármesterétől. Előterjesztés „Makó és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás” létrehozásáról. Makó, 1996. május 15.
- <sup>5</sup> A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény értelmében a Csongrád Megyei Területfejlesztési Tanácsban a makói statisztikai vonzáskörzet területfejlesztési önkormányzati társulásának képviselője, a hódmezővásárhelyi, a kisteleki, a csongrád-szentesi, a mórahalmi, s a szegedi statisztikai vonzáskörzet képviselője kap helyet a döntéshozatali és lobbizási folyamatban. A területfejlesztési tanács tagja még a közgyűlés elnöke, Hódmezővásárhely és Szeged megyei jogú városok polgármestere, a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter képviselője. Emellett a kamarák (Agrárkamara, a Kézműves, a Kereskedelmi és Iparkamara) képviselői, a Munkaügyi Tanács munkaadói oldalának képviselői.
- <sup>7</sup> A Duna–Maros–Tisza Regionális Együttműködés Protokollja. Szeged, 1996. augusztus 28.
- <sup>8</sup> A KTM „A területfejlesztési támogatás irányelveiről és a kedvezményezett területek besorolásának feltételrendszeréről” szóló 84/1993. (XI.11) sz. határozat 11 mutatószám alapján határozza el a társadalmilag, gazdaságilag elmaradott településeket, térségeket.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Makó Térségi Polgármesterek Fóruma. Feljegyzés. Makó, 1995. január 31.
- „Árpád Kistérségfejlesztő Önkormányzati Egyesület” Alapszabálya. Szentés, 1995. június 27.
- Megállapodás a Kistelek Környéki Települések Területfejlesztési Társulása megalakításáról. Kistelek, 1996. augusztus 12.
1994. évi LXII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról. *Magyar Közlöny*, 1994. 98. 3086–3100.
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről. *Magyar Közlöny* 1996. 26. 1436–1444.
- Csongrád Megyei Területfejlesztési Tanács. Szeged. Tárgy: Országgyűlési Határozattal vezet véleményezése. Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium Közigazgatási Iroda. 1996. szeptember 18.
- Jegyzőkönyv a Csongrád és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás alakuló üléséről. Csongrád, 1996. március 27.
- Tájékoztató a megyei részvétellel működő kistérségi együttműködések eredményeiről, tapasztalatairól. Csongrád Megyei Közgyűlés. Szeged, 1996. április.
- Megállapodás a Homokháti Önkormányzatok Kistérségi Területfejlesztési Egyesületének létrehozására. Szeged, 1995. április 10.
- A Homokháti Önkormányzatok Kistérségi Területfejlesztési Egyesülete 1996. május 2–3. workshopjának jegyzőkönyve.
- A Duna–Maros–Tisza Regionális Együttműködés Protokollja. 1996. augusztus 28.
- Csongrád Megyei Közgyűlés 10/1995. (VI.28.) Kgy. sz. rendelete a közgyűlés és szervei szervezeti és működési szabályzatáról. Szervezeti és Működési Szabályzat. Szeged, 1995.

Csongrád Megye Területfejlesztési Konceptiója. (Tervezet).

7.1.7.2 Területfejlesztési Füzetek. Megjelenik a Csongrád Megyei Közgyűlés Hivatala Területfejlesztési Iroda gondozásában. Szeged, 1995.

Országos Területfejlesztési Konceptió. (Tervezet) Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium 1996.

Megállapodás Makó és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás létrehozására és működtetésére. Makó, 1996. június 1.

MURÁNYI ISTVÁN

## Lakossági vélemények egy önkormányzatról

*Nyíregyháza a rendszerváltás után*

### BEVEZETÉS

Az 1990. évi LXV. törvény és 1994-es módosítása, valamint a rendszerváltást követő helyhatósági választások nyomán kialakult helyi hatalmi és intézményi szerkezet jellemzői alapvetően meghatározták a hazai lokális társadalmak helyzetét (Szoboszlai 1992; Kukorelli 1995). A lényeges institutionális változások mellett azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy a helyi politikai intézményrendszer átalakulása csak feltétele a demokratikus közéletnek, önmagában nem jelenti annak garanciáját. A demokrácia mindenkori működése és jövőbeli sorsa az intézményes feltételek mellett az intézményeket működtető állampolgárok értékrendszerének, attitűdjeinek is függvénye (Greven 1995). Az átmenet sikere szempontjából a helyi politizálás olyan tartalmi elemei váltak különösen fontossá, mint a lakosság és a helyi vezetés közötti viszony, a lakosság politikai részvétele vagy a lakóhelyről alkotott lakópolgári vélemények.

Már a nyolcvanas években folytak olyan hazai településkutatások, amelyek a tradicionális ökológiai szempontok mellett a helyi társadalom jellemzőinek leírásával elemezték a településfejlődést, a településhálózat szerkezetét (Bóhm 1988; 1989; Bánlaky 1989), vagy többváltozós statisztikai eljárások felhasználásával vizsgálták a városok társadalmi-gazdasági struktúráját (F. Kovács 1991).

A kizárólag lakossági véleményekre koncentrááló empirikus helyi társadalom kutatásokra szintén van korábbi példa (Bóhm-Szőgyi-



Táll 1993), de csak a rendszerváltozást követően figyelhető meg a survey-típusú adatfelvételek „reneszánsza”. A kutatások számának gyarapodását a posztkommunista országok politikai struktúrájának településszintű metamorfózisa iránt megnőtt hazai és nemzetközi szak tudományos érdeklődés (Szógyi 1993; Táll 1994; Boukhalov-Ivannikov 1995; Bóhm 1995) és a sajátos helyi igények jelentkezése magyarázza. Egyre több település önkormányzati vezetése ismerte fel, hogy a lakossági magatartások és vélemények objektív ismerete segítheti az eredményes helyi politizálást.<sup>1</sup> Ezek közé tartozik a gazdasági és infrastrukturális szempontból közismerten elmaradott Szabolcs-Szatmár-Bereg megye<sup>2</sup> székhelyének önkormányzata. A keleti országrész nagyvárosában az 1990 és 1996 közötti időszakban öt alkalommal is készült lakossági közvélemény-kutatás<sup>3</sup>. A város vezetése mindkét önkormányzati ciklusban úgy vélte, hogy az országos átlaghoz viszonyított hátrányos helyzet<sup>4</sup> megváltoztatásában szerepe lehet a helyi döntéseket előkészítő, illetve kontrolláló szociológiai vizsgálatoknak.

A szisztematikusan egymásra épülő kérdőíves adatfelvételeknél a kérdések jelentős része és a mintavétel megegyezett, így módszertani szempontból lehetővé vált a véleményváltozások dinamikájának követése és a hasonló metodikával más városokban készült kutatások eredményeivel történő összevetés.<sup>5</sup>

A következőkben elsősorban önkormányzati és általános várospolitikai kérdésekre koncentrálna, kizárólag a véleményvizsgálatokra támaszkodunk, nem térünk ki Nyíregyháza városszociológiai vagy társadalomtörténeti bemutatására.<sup>6</sup> A behatárolt célok miatt eltekintünk a lokalitás szintjén is megragadható olyan problémák taglalásától, mint a közigazgatás politikai függetlensége, a politikusi és a közhivatalnoki szerepek összefonódása (Körösenyi 1996). Mindezek a városi önkormányzat mint szervezet és helyi hatalmi tényező szervezetszociológiai, politológiai és a város történeti szempontú vizsgálatát igényelnék.

## A NYUGODT VÁROS

Az elmúlt években végzett nyíregyházi lakossági közvélemény-kutatások csak korlátozottan alkalmasak a város lakosságának politikai dimenziók mentén történő részletes, a változásokat is nyomon követő leírására. A pártpreferencia és szavazási hajlandóság mérése minden vizsgálatban szerepelt, de az eredmények bemutatása nem jelentene újdonságot, mivel lényegében megegyeznek az országos közvélemény-kutatások főbb megállapításaival (Závecz 1995). Az 1990-es parlamenti választások utáni években kiemelkedően népszerű Fidesz rokonszenv-pontátlaga 1993-ban csökkent, miközben az MSZP szavazótábora folyamatosan bővült. A választásszociológiai kutatások ismert jelenségét 1994-ben Nyíregyházán is tapasztaltuk, a nyertes pártok tábora megnőtt. Az 1990–1994 között kifejezetten népszerűt-

len kigazdák pozíciója – hasonlóan az országos trendekhez – folyamatosan javult.

A nyíregyháziakat konszolidált, szélsőségektől mentes politikai irányultság jellemzi. A nyílt konfliktusoktól mentes helyi rendszer-váltás elsősorban a városi és megyei MSZMP vezetésében meghatározóvá vált reformkommunisták és a szerveződő pártok nyíregyházi képviselői közötti kölcsönös kompromisszumnak volt köszönhető (Tapolczai 1994). Az 1990 utáni helyi közéletet viszonylag nyugodt lakossági közhangulat jellemezte, amit alátámaszt egy 1991 végén lebonyolított, szintén önkormányzati megrendelésre végzett közvélemény-kutatás is. A város szovjet megszállására és az 1956-os forradalmi eseményekre egyaránt emlékeztető, a város központjában álló Pátzay alkotta lovas szobor sorsának megítélésére vonatkozó vizsgálat eredményei a lakosság egyfajta apolitikus és konfrontációkerülő politikai magatartását igazolják.<sup>7</sup>

Az 1994-es országgyűlési és helyhatósági választások baloldali sikere nem volt meglepő Nyíregyházán, mivel az MSZP-nek már 1990 és 1994 között is jelentős „szavazói tőkéje” volt a városban. Bár az országos helyzettel megegyezően 1992-ben Nyíregyházán is a Fidesz volt a legnépszerűbb párt, de a szavazói párhúség a korábban szocialista szavazókat jellemezte leginkább.<sup>8</sup> Az MSZP viszonylag erős helyi pozícióját az is jelezte, hogy már 1992-ben – Orbán Viktor mellett – Horn Gyula és Németh Miklós volt az a két politikus, akit a nyíregyháziak leginkább szívesen láttak volna kormányzati szerepben.<sup>9</sup>

Az MDF vezette parlamenti koalíció idején a város lakóinak többsége a kétpólusú skálán vagy semleges politikai beállítottsággal jellemezte magát, vagy bizonytalan volt politikai hovatartozásának megítélésében<sup>10</sup>. Az 1990. évi országgyűlési választásoktól távolodva a nyíregyháziak politikai érdeklődése 1993-ig folyamatosan csökkent, majd – feltehetően az 1994-es választások hatására – újra emelkedett. A Politikai Tanulmányok Intézetének vizsgálata 1996-ban már a három évvel korábbi átlagot mérte. Ez utóbbi adatfelvétel egyúttal igazolta az általában megfogalmazott politikához viszonyítva a helyi politikai történések iránti nagyobb érdeklődést<sup>11</sup>.

## VÉLEMÉNYEK ÉS ÉRTÉKELÉSEK

A rendszerváltozást követően a nyíregyháziak következetesen elégedettebbek városukkal, mint az ország helyzetével. Nem helyi sajátosságról van szó, mivel 1992-ben kilenc megyei jogú városban, illetve a Politikai Tanulmányok Intézete által 1995-ben és 1996-ban végzett vizsgálatok esetében szintén ezt tapasztalták.<sup>12</sup> Az ország helyzetének megítélését, azaz egyfajta általános társadalmi-politikai helyzetértékelést illetően 1996-ra csökkent a nyíregyháziak elégedettsége, a város helyzetével való elégedettség azonban viszonylag állandó.<sup>13</sup> A tágabb és szűkebb környezet megítélése ugyanakkor mindkét esetben

elégedetlenséget takar, mivel a százfokozatú skálára transzformált átlagpont egyik vizsgálatnál sem éri el az 50 pontos határértéket.

A várossal való elégedettség mértéke és az 1990-es változásokat követő önkormányzati és helyi politikai változások közötti kölcsönhatás feltételezése logikusnak tűnik, de az eredmények nem ezt igazolják. A tanácsi rendszert felváltó új önkormányzat működését 1992-ben és 1994-ben is gyakorlatilag azonos arányban (55, illetve 59 százalék) minősítették lényeges változásnak a város életében. Az 1994-es helyhatósági választások nyomán átalakult önkormányzat 1996 tavaszán a nyíregyháziak többsége (56 százalék) számára a folytonosságot jelentette (minden maradt a régiiben).<sup>14</sup> Az 1996. októberi adatfelvételben – viszonyítva a négy évvel korábbi helyzethez – a városlakók relatív többsége az 1992-re kialakult helyzet változatlanóságát hangsúlyozta.<sup>15</sup>

Az eredmények azt mutatják, hogy a nyíregyháziak a tanácsi rendszer megváltozásához képest az 1994-es önkormányzati váltást kevésbé érzékelték a város életét befolyásoló változásnak.

Hasonló tendenciát figyelhetünk meg a volt városi tanács és a polgármesteri hivatal működését minősítő kérdésekre adott válaszoknál is. A korábbi tanácshoz viszonyítva az első önkormányzati ciklus polgármesteri hivatalát 1991-ben, 1992-ben és 1994-ben is jobbnak tartották a nyíregyháziak. 1996-ban a mindkét adatfelvételnél azonos minősítést tükröző 50 ponthoz közeli átlagok viszont azt mutatják, hogy a két önkormányzati ciklus polgármesteri hivatalának megítélése között nem volt lényeges különbség.<sup>16</sup> A helyi közigazgatás demokratikus jellegének megítélése szintén ezt a trendet követte. A korábbi tanácshoz viszonyítva nagyobbak, 1996-ban az első ciklushoz képest változatlanok tartják a nyíregyháziak az önkormányzati döntések lakossági befolyásolásának lehetőségét.<sup>17</sup>

## ISMERETLEN KÉPVISELŐK

Az eddigiek azt bizonyítják, hogy az önkormányzat intézményként történő lakossági megítélésében az 1990-ben lejátszódott politikai és strukturális változások játszanak domináns szerepet, a polgárok minősítésében nem különült el az 1994-es helyhatósági választásokat megelőző, illetve a választások után átalakult polgármesteri hivatal. Ezért is meglepő, hogy a képviselő-testületek munkájáról alkotott vélemények egyfajta állandóságot mutatnak. Úgy tűnik, hogy a városlakók számára a tanácsi testület és a két ciklus önkormányzati testülete között nincs különbség.<sup>18</sup> A fogalmazás óvatosságát indokolja, hogy a nyíregyháziak többsége (1994-ben 70, 1996-ban 84%) nem tudta elkülöníteni a polgármesteri hivatalt és a képviselő-testületet. A nyitott kérdésekre adott válaszokat annak megfelelően kategorizáltuk, hogy szerepel-e a válaszban a választott képviselő és a nem választott adminisztrációra vonatkozó elkülönítés.<sup>19</sup> Hasonló ismerethiányról árulkodott az 1996. októberi vizsgálat is, mivel a „Mi a

különbség az önkormányzat és a polgármesteri hivatal között?” kérdésre csak a kérdezettek 20 százaléka adott választ.

A képviselő-testület definiálási problémájában szerepe lehet annak, hogy a nyíregyháziak nem ismerik a képviselőjük tevékenységét. Az ország más nagyvárosaihoz hasonlóan a szabolcsi megyeszékhelyen élők túlnyomó többsége számára a választott képviselők gyakorlatilag ismeretlenek. A helyhatósági választások idejétől távolodva, az 1990–1994 között megfigyelhető növekvő ismerethiány feltehetően a második ciklusra is érvényes, bár 1996-ban már többen ismerték a testületi tagokat.<sup>20</sup>

A képviseleti rendszer demokratikus működését minősítő ismerethiány nem korlátozódik az önkormányzati politikát megszemélyesítő helyi képviselőkre. Az 1996 októberében vizsgált városoktól<sup>21</sup> eltérően a nyíregyháziak döntő többsége országgyűlési képviselőjét sem ismeri. A tájékozatlanság egyaránt független a képviselő személyétől és funkcionálásának idejétől, mivel az Antall-kormányzat kezdetén megválasztott MDF-es parlamenti képviselőket a nyíregyháziak kétharmada ugyanúgy nem ismerte, mint a jelenlegi MSZP delegáltakat.<sup>22</sup> Az MDF képviselőinek 1992-ben mért magasabb ismertsége és alacsonyabb rokonszenv mutatója mögött – a személyek szerepén túl – a pártok megítélése és az 1996-ra megváltozott politikai környezet adhat magyarázatot. Az MSZP kormányzati idejéhez viszonyítva, a kormányzati pozíció az MDF népszerűségét hátrányosabban érintette, ugyanakkor a politika iránti érdeklődés 1991 és 1996 között folyamatosan csökkent.

Paradox módon a korábbi helyi politikai-közéleti szereplés vagy a már képviselőként betöltött országos szintű állandó politikai szerep egyaránt indifferens a parlamenti képviselők azonosításában.<sup>23</sup> A látzólag ellentmondásos eredmények mögött feltehetően az országgyűlési képviselőnek tulajdonított pártpolitikai elkötelezettség és a politizálás különböző szintjeihez való eltérő viszony húzódik meg. Az országgyűlési képviselő elsősorban az országos politikai színtér szereplője, tevékenységét a választók nem a számukra jobban átlátható és hozzájuk közelebb álló helyi politizálás gyakorlatához kötik. Az általánosan megfogalmazott politikával szemben a helyi politika iránti intenzívebb érdeklődést a Politikai Tanulmányok Intézetének 1996-ban végzett nyíregyházi kutatása igazolta.<sup>24</sup>

## NÉPSZERŰ POLGÁRMESTEREK

A helyi hatalmi tényezők közül – hasonlóan más városokhoz<sup>25</sup> – Nyíregyházán a polgármester ismertsége és népszerűsége a legmagasabb. Az 1994-ben a választók akaratából újra a város élére került korábbi tanácselnök a lakosság körében ugyanolyan mértékben ismert és elismert, mint az 1990-ben pártpolitikai megegyezéssel polgármesterré választott, az 1994-es helyhatósági választásokon már nem indult hivatali elődje.<sup>26</sup> A változatlan ismertség és rokonszenv azért is figye-

lemre méltó, mert a polgármesterek lényegesen eltérő politikai múlttal és személyes jegyekkel rendelkeznek, s tevékenységük is különböző politikai környezethez kötődik.<sup>27</sup> A lakosság változatlan bizalmát élvező, 1994-ben megválasztott polgármester népszerűségének stabilitását még a helyi tömegkommunikáció segítségével dramatizált vezetési válság sem befolyásolta számottevően.<sup>28</sup> Feltehetően ebben a ciklusban is érvényesül az 1990–94 között megfigyelt tendencia: az egymást követő lakossági közvélemény-kutatások az előző polgármester növekvő ismertségét és csökkenő népszerűségét regisztrálták.

A polgármester helyi hatalmi szerepének lakossági megítélésében is a folytonosság érvényesül, hasonlóan a népszerűségi és ismertségi mutatókhoz, az eredményeket nem befolyásolta sem a polgármester személyének, sem az 1994-es helyhatósági választások nyomán a városi politikai erőviszonyoknak a változása. A nyíregyháziak következetesen a polgármesternek tulajdonítják a legnagyobb szerepet városuk helyzetének alakításában.<sup>29</sup> A vizsgálatok azt mutatják, hogy a lakosság számára a kormányzat és a parlament korántsem annyira befolyásolja a város életét, mint a helyi közigazgatási és politikai erők. A polgármester helyi hatalmi pozícióit az ország más városaiiban is magasra értékelték, és elkülönült a helyi és az országos politikai szint megítélése.

## A MÚLT ÖRÖKSÉGE

A helyi hatalmi viszonyokra vonatkozó kérdésekre adott válaszok az önkormányzati rendszer kritikáján túlmutató, a politikai kultúra és politikai szocializáció jelenségkörével magyarázható lakossági véleményt is tartalmaznak. A nyíregyháziak szerint a helyi társadalmi csoportok, illetve a lakosság csekély szerepet játszik a város helyzetének alakításában. Hasonlóan a képviselők alacsony ismertségéhez és a választott testület funkcióinak tisztázatlan szerepéhez, a „civil szféra” lehetőségeinek alulértékelése az alattvalói mentalitást kialakító politizálás és antidemokratikus politikai kultúra történeti hagyományainak továbbélésével értelmezhető (Schlett 1992). Az eredmények leírásán túllépő értelmezés során azt is figyelembe kell venni, hogy a rendszerváltást követő időszak felerősítette az előző kurzus politikai szocializációs gyakorlatának olyan következményeit, mint a politika világtól való eltávolodás vagy a szocializációban állandósuló „kisembertudat” (Szabó 1990).

A tágabb megközelítést, más metodikát, a város társadalom- és politikatörténetének feldolgozását igénylő analízis olyan feladat, amelyhez az önmagukban csupán szerény indikátor szerepet betöltő közvélemény-kutatási adatok kiindulópontul szolgálhatnak.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> – A Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet 1992 őszén kilenc megyei jogú város (Miskolc, Nyíregyháza, Hódmezővásárhely, Szombathely, Tatabánya, Veszprém, Debrecen, Szeged, Békéscsaba) önkormányzatának megrendelésére végzett lakossági közvélemény-kutatást.
- 1992. október–november hónapban az MTA Politikatudományi Intézetének Helyi társadalom és önkormányzat csoportja a főváros XII. kerületi önkormányzata megbízásából a lakosság szociális helyzetéről, életminőségéről végzett 500 családra kiterjedő kérdőíves adatfelvételt. (Bóhm–Szógyi–Szpirulisz 1992).
- Kaposvár város önkormányzatának megbízásából 1993. július hónapban a Szonda Ipsos a felnőtt lakosságot reprezentáló 500 fős kaposvári mintán végzett közvélemény-kutatásának témája a korábbi és a jelenlegi önkormányzat lakossági megítélése volt.
- A Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány, a Marketing Centrum Országos Piackutató Intézet közreműködésével 1995. szeptember 16–október 24. között összehasonlító közvélemény-kutatást végzett kilenc vidéki városban (Ajka, Békéscsaba, Dunaújváros, Jászberény, Kalocsa, Pécs, Szombathely, Tatabánya, Veszprém) és Budapesten (Ferencz–Kiss 1996a).
- Szintén a Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány és a Marketing Centrum Országos Piackutató Intézet együttműködésén alapult az 1996. október 11–21. között tizenhárom vidéki kis és nagyvárosban (Ajka, Békéscsaba, Dunaújváros, Jászberény, Kalocsa, Kecskemét, Nyíregyháza, Pécs, Százhalombatta, Szombathely, Tatabánya, Tiszaújváros, Veszprém) és Budapesten lezajlott közvélemény-kutatás sorozat (Ferencz–Kiss 1996b).
- <sup>2</sup> A megye, illetve a megyeszékhely gazdasági jellemzőinek részletes bemutatásától eltekintünk, csupán a legutóbbi KSH-adatokból idézünk néhány jellemző mutatót. A megyei munkanélküliségi ráta 19,2 százalék, míg az országos átlag 11,0 százalék. A megyében a nettó átlagkereset 1996. III. negyedévében nem érte el a 24 ezer forintot, mindössze 10,7 százalékkal növekedett – 24,8 százalékos fogyasztói árszínvonal-növekedés mellett. A megyében 1995 végén 299 külföldi érdekltségű vállalkozás működött, összesen 10 milliárd forint jegyzett tőkével, ebből 7 milliárd forint a külföldi tőke. 1995-ben a magyarországi befektetések 0,5 százaléka jutott a megyébe, míg a fővárosba 739 milliárd, a szomszédos Hajdú-Bihar megyébe 42 milliárd (forrás: Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei statisztikai tájékoztató 1996. III. negyedév, KSH Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Igazgatósága). A megye gazdasági hátrányainak elemzésén túl a területi egyenlőtlenségek változását is elemzi Hajnal Béla (1993) tanulmánya.
- <sup>3</sup> A közvélemény-kutatások adatfelvételének időpontja, mintanagysága és a vizsgálatot lebonyolító cég neve:  
1991. június 16–26., N = 348, TRANSZFER Kft. Controll Iroda, Nyíregyháza;  
1992. szeptember 17–október 5., N = 300, MEDIÁN Kft. Budapest;  
1994. szeptember 1–12., N = 300, BBMS Bt. Debrecen;  
1996. április 6–19. N = 400, Murányi István vállalkozó;  
1996. október 11–21. N = 300, Marketing Centrum, Országos Piackutató Intézet.
- <sup>4</sup> A statisztikai jellegű információkon túl a lakosság szubjektív anyagi helyzetének sokoldalú vizsgálatára nyílt lehetőség a LOSS Project (Local Organisation of Social Services) keretén belül. Az 1998-ig tervezett, 12 országban zajló összehasonlító vizsgálatban Magyarországon Budapest mellett Nyíregyháza szerepel. A kutatás első fázisában a természetes szociális védőháló elemeit vizsgálták (Fábián 1995).
- <sup>5</sup> A 18 éves és idősebb lakosságot reprezentáló minták a Leslie Kish-féle „random walk” mintavételi eljárás alapján készültek.
- <sup>6</sup> Nyíregyházáról 1987-ben, a szabad, kiváltságolt városi rang elnyerésének 150. évfordulóján jelent meg utójjára átfogó várostörténeti monográfia (Cservenyák–Mező 1987).

<sup>7</sup> A felnőtt lakosságot reprezentáló közvélemény-kutatás adatfelvétele 1991. november 25–december 2. között zajlott. A kérdőíves vizsgálat során minden kérdezett számára azonos információt biztosítottunk („Pátzay Pál Kozák lovas szobrát az 1945-ben bevonuló szovjet csapatok rendelték meg a Nyíregyházán elesett szovjet katonák emlékére. Az 1956-os forradalom idején a szobrot összetörték, ezért embereket ítélték el. Feltételezhető, hogy a szobor alatt tömegsír található, amelyben szovjet katonák, illetve nyíregyháziak is nyugszanak.” A kérdőívben szereplő kijelentésekkel való egyetértés mértékét ötfokozatú skálán (1: egyáltalán nem–5: teljes mértékben) mértük, az eredményeket százfokozatú skálán ismertettük.

- Maradjon a szobor a helyén, ne nyúljanak semmihez. 72 pont
- Ha kiderül, hogy a szobor alatt sír van, akkor se nyúljanak semmihez. 56 pont
- Akár van a szobor alatt sír, akár nincs – felvéve a kapcsolatot a szovjet kormányval –, a szobor sorsát diplomáciai úton döntsék el. 52 pont
- Ha kiderül, hogy a szobor alatt sír van, kerüljön ki a szobor a sírral együtt a temetőbe. 46 pont
- Tekintet nélkül a körülményekre, a szobornak nincs helye Nyíregyházán. 44 pont

<sup>8</sup> Az 1992-es megyei vizsgálat nyíregyházi adatai szerint az 1990-ben MSZP-re szavazók 96 százaléka a felvétel idején is a szocialistákra voksolt volna. A legkevésbé hűségesek a korábban az MDF-re szavazók voltak, 67 százalékuk más pártot nevezett meg.

<sup>9</sup> A „Ki lenne az a három politikus, akit mindenképpen szerepeltetne a kormányban?” nyitott kérdésre adott válaszok sorrendje, a súlyozott átlagértékek alapján: Horn Gyula 113, Orbán Viktor 108, Németh Miklós 97, Göncz Árpád 63, Palotás János 56 pont.

<sup>10</sup> 1. táblázat • *Politikai önbesorolás*

(Százfokozatú skála, az eredeti skála értékei: 1: nagyon baloldali – 7: nagyon jobboldali)

	1991*	1992 megyei vizsgálat**
átlagpont	53	54

\* válaszhiány: 35 százalék; 4-es értékre adott válaszok aránya: 33 százalék.

\*\* válaszhiány: 27 százalék; 4-es értékre adott válaszok aránya: 63 százalék.

<sup>11</sup> 2. táblázat • *Politikai érdeklődés*

(Százfokozatú skála, az eredeti skála értékei: 1: egyáltalán nem érdeklő a politika – 5: nagyon érdeklő a politika)

	1991	1992	1993	1996. október (a politika)*	1996. október (a város politikai eseményei)*
átlagpont	56	45	37	40	47

\* Az eredeti skála ebben a felvételben négyfokozatú volt: 1: egyáltalán nem, 4: nagyon.

<sup>12</sup> A kilenc város átlagpontja 1992-ben: az ország helyzetének megítélése 25 pont; a város helyzetének megítélése 39 pont; A tizenhárom vidéki város és Budapest átlagpontja 1995-ben: az ország helyzetének megítélése 18 pont; a város helyzetének megítélése 37 pont. 1996-ban: az ország helyzetének megítélése 24 pont, a város helyzetének megítélése 38 pont.

<sup>13</sup> „Mennyire elégedett azzal, ahogy az országban mennek a dolgok?” (Százfokozatú skála, az eredeti skála értékei: 1: nagyon elégedetlen – 5: nagyon elégedett) 1992: 21 pont; 1993: 27 pont; 1994: 29 pont; 1996. október: 20 pont. „Mennyire elégedett azzal, ahogy a városban mennek a dolgok?” (Százfokozatú skála, az eredeti skála értékei: 1: nagyon elégedetlen – 5: nagyon elégedett) 1992: 38 pont; 1993: 37 pont; 1994: 41 pont; 1996. október: 44 pont.

<sup>14</sup> 3. táblázat • „Mit gondol, az új önkormányzat hivatalba lépésével...”  
(A válaszok százalékos megoszlása. Az 1992-ben és 1994-ben készült vizsgálatnál az 1990. évi önkormányzati választáshoz, az 1996. áprilisi adatfelvételnél az 1994. évi önkormányzati választáshoz viszonyítva)

	1992	1994	1996. április
lényeges változás történt a város életében	55	59	32
minden maradt a régiiben	37	34	56
válaszhiány	8	7	12

<sup>15</sup> Kérdés: „Ha összehasonlítja a helyzetet a négy évvel ezelőttivel, hogyan mennek a dolgok a városban?” A válaszok százalékos megoszlása: jobban: 25 százalék; ugyanúgy: 38 százalék; rosszabbul: 23 százalék.

<sup>16</sup> 4. táblázat • A polgármesteri hivatal működésének megítélése a korábbi tanácshoz viszonyítva (Százfokozatú skála, az eredeti skála értékei: 1 sokkal rosszabbul működik – 5 sokkal jobban működik)

	1991	1992	1994	1996 április	1996 október
átlagpont	61	60	55	47	53

<sup>17</sup> 5. táblázat • „Ha a jelenlegi helyzetet összehasonlítja a ... az önkormányzati ügyekben az embereknek mekkora szavuk van?” (Százfokozatú skála, az eredeti skála értékei: 1 sokkal kisebb – 5 sokkal nagyobb)

	1992*	1994**	1996. április***
átlagpont	61	63	53

\* 1990-hez viszonyítva ; \*\* 1992-hez viszonyítva; \*\*\* 1994-hez viszonyítva

<sup>18</sup> 6. táblázat • „Ha a jelenlegi képviselőtestületet összehasonlítja a...”  
(Százfokozatú skála, az eredeti skála értékei: 1: sokkal rosszabbul működik – 5: sokkal jobban működik )

	1994*	1996. április**
átlagpont	51	53

\* a korábbi tanácsi testülethez viszonyítva; \*\* az 1990–1994 között működő képviselőtestülethez viszonyítva

<sup>19</sup> 7. táblázat • „Őn szerint van-e különbség a polgármesteri hivatal és a város képviselőtestülete között?”  
(százalékban)

	1994	1996. április
van + tartalmilag jó indoklás	30	16
van + tartalmilag rossz indoklás	12	7
nincs	14	35
nem tudja	44	42



- <sup>20</sup> A Politikai Tanulmányok Intézetének 1996-os vizgálatosorozatában szereplő tízennygy városban az önkormányzati képviselők átlagos ismertsége 33 százalék volt. 1991-ben a nyíregyháziak 34 százaléka, 1992-ben 17 százaléka, 1994-ben 12 százaléka, 1996 áprilisában 25 százaléka és 1996 októberében 27 százaléka ismerte önkormányzati képviselőjét.
- <sup>21</sup> 1996 októberében a helyi lakosság több mint fele ismerte országgyűlési képviselőjét Ajka, Dunaújváros, Jászberény, Kalocsa, Tatabánya, Veszprém és Tiszaújváros városokban. Az alacsony ismeretszint (26–38 százalék) Pécs, Békéscsaba és Kecskemét lakosait jellemezte.
- <sup>22</sup> Nyíregyháza 1990-ben megválasztott két MDF-es országgyűlési képviselőjét, Takács Pétert és Szilassy Gézát 1992-ben a lakosság 25, illetve 15 százaléka ismerte. A két képviselő rokonszenv-indexe 50, illetve 51 pont volt. Az 1994-től képviselő Baja Ferencet mint parlamenti képviselőt 1996 októberében a nyíregyháziak 19 százaléka ismerte (rokonszenv-indexe 63 pont). Az 1995 szeptemberében lemondott jelenlegi polgármester helyett Bányász Jánosné szocialista képviselőt a következő hónapban a lakosság csupán 8 százaléka ismerte (rokonszenv-indexe 70 pont).
- <sup>23</sup> Az előző ciklusban egyéni körzetben megválasztott Takács Péter történész fontos szerepet játszott a helyi MDF-szervezet megalakításában, majd a Zétényi–Takács néven ismert törvényjavaslat kapcsán szerzett országos hírnevet. A jelenlegi kormánytag, Baja Ferenc 1983–1990 között a Városi Tanács munkatársa, majd elnökhelyettese. 1990-től a Városi Galéria igazgatója, az 1994-es országgyűlési választások idején az MSZP helyettes elnöke. A város közéletétől nem szakadt el, megnyitók és avatások gyakori vendége, és rendszeresen tart képviselői fogadóórákat is.
- <sup>24</sup> 8. táblázat • „Mennyire érdeklik Önt a...”  
(Százfokozatú skála, az eredeti skála értékei: 1: egyáltalán nem érdekli – 4: nagyon érdekli)

	a politika	a város politikai eseményei
átlagpont	40	47

- <sup>25</sup> A Politikai Tanulmányok Intézete koordinálta 1995-ös városvizsgálatban a polgármesterek átlagos ismertsége 91 százalék, a rokonszenvpont átlaguk 64 volt. Az 1996 októberben tíz-három vidéki városban és Budapesten megismételt adatfelvételek során a polgármesterek ismertsége szintén 91 százalék volt, a rokonszenvpont átlag valamelyest nőtt (69 pont). A polgármesterek is szerepelnek abban a helyi elit-vizsgálatban, amelyet az MTA Politikatudományi Intézete végez a (New Democracy and Local Governance) nemzetközi projekt részeként. A kutatás többek között a helyi vezetők értékrendjét, politikai nézetét és a lakossági részvételhez való viszonyát vizsgálta. Az 1992-ben lebonyolított magyarországi felvétel során a magyar városhálózatot megyék és településnagyság szerint reprezentáló 28 település és két budapesti kerület mindegyikében 15–15 helyi vezetővel készült kérdőíves interjúk elemzése több publikációban is olvasható, az 1996 tavaszán történt újabb adatfelvétel feldolgozása folyamatban van (Szógyi 1993; Táll 1994; 1995).
- <sup>26</sup> 9. táblázat • A nyíregyházi polgármesterek ismertsége és népszerűsége

R: rokonszenv* / I: ismertség**	1991		1992		1994		1996. április		1996. október	
	R	I	R	I	R	I	R	I	R	I
Mádi Zoltán	80	74	68	80	59	89	-	-	-	-
Csabai Lászlóné	-	-	-	-	-	-	60	87	61	83

\* százfokozatú skála; \*\* százalékban

- <sup>27</sup> A jelenlegi polgármester, Csabai Lászlóné (1947-ben született; tartósítóipari mérnök; MSZMP-majd MSZP-tag), 1986-tól a Városi Tanács elnöke, 1990–1994 között a Start Vállalat marketing főosztályvezetője, 1990–1994 között önkormányzati, majd 1994-től 1995 szeptemberéig az MSZP parlamenti képviselője. Az 1990–1994 közötti nyíregyházi polgármester, Mádi Zoltán (1961-ben született; közgazdász; pártonkívüli) megválasztása előtt a Móricz Zsigmond Színház gazdasági igazgatója, jelenleg a CIB Bank területi igazgatója.
- <sup>28</sup> Az 1996 áprilisi adatfelvétel során mért viszonylag magas rokonszenv-mutató azért meglepő, mert a helyi tömegkommunikációs eszközök kiemelten foglalkoztak az 1996. március elején kirobbant átmeneti önkormányzati krízissel. A polgármester bejelentésének – nem kíván együtt dolgozni a Hivatal jegyzőjével – hatására a „megtámadott” jegyző rokonszenv-mutatója jelentősen megnőtt, míg a polgármester indexe nem csökkent. (A mindig is népszerű – 1985-től VB-titkár, majd 1990-től jegyző – Fazekas János rokonszenv-indexe 1994-ben 58 pont, 1996 áprilisában 74 pont volt.)
- <sup>29</sup> 11. táblázat • „A város életének alakulásában mekkora szerepe van a...” (Százfokozatú skála, az eredeti skála értékei: 1: nagyon kicsi szerepe van – 5: nagyon nagy szerepe van )

	1992	1994	1995-ös PTIA vizsgálatok átlaga	1996. április	1996. október
a polgármesternek	84	81	83	83	90
a képviselőtestületnek	82	88	77	85	88
a polgármesteri hivatal vezetésének	–	77	63	87	–
a helyi pártoknak	–	75	53	72	71
a kormánynak	58	64	61	51	64
a parlamentnek	51	53	58	47	60
az egyházaknak	44	–	41	–	48
a helyi társadalmi csoportoknak	40	–	–	–	–
a lakosságnak	–	43	40	52	45

12. táblázat • „Kinek van a legnagyobb szerepe abban, hogy miként alakul a város helyzete?” (százalékban)

	1992	1994	1996. április
a polgármesternek	41	22	23
a képviselőtestületnek	29	34	16
a polgármesteri hivatal vezetésének	–	22	37
a helyi pártoknak	–	2	2
a kormánynak	15	11	3
a parlamentnek	7	0	1
az egyházaknak	0	–	–
a helyi társadalmi csoportoknak	0	–	–
a lakosságnak	–	2	5
nem tudja	6	6	–

## HIVATKOZÁSOK

- Bánlaky Pál 1989. *Értelemiség egy kisvárosban*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Boukhalov, O.–S. Ivannikov 1995. Ukrainian Local Politics After Independence. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, July
- Böhm Antal (szerk.) 1983–1989. *Helyi társadalom I–VI*. Budapest: Társadalomtudományi Intézet
- Böhm Antal (szerk.) 1988. *Lehet-e közélet a lakóhelyen? A helyi társadalom önkormányzati esélyei*. Budapest: Kossuth Kiadó
- Böhm Antal 1995. Local Politics in Border Regions in Central Europe. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, July
- Böhm Antal–Szögyi Lenke–Szipirulisz Ildikó 1992. Rákosmente lakóinak szociális helyzete, állampolgári közérzete. *TÉT*, 3–4.
- Böhm Antal–Szögyi Lenke–Táll Éva 1993. A lakosság részvételének változásai Szabolcs-Szatmár-Bereg megye három településén. *Alföldi Társadalom*, IV.
- Cservenyák László–Mező András (szerk.) 1987. *Nyíregyháza története*. Nyíregyháza
- F. Kovács Erzsébet 1991. *Városok sokváltozós térben*. Budapest: Vita Kiadó
- Fábián Gergely 1995. A hetedik krajcár. *Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Szemle*, 4.
- Ferencz Zoltán–Kiss József 1996a A „köz” véleménye tíz városban. In: *Aréna és otthon*. Budapest: Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány
- 1996b Önkormányzatok a Mérleg jegyében: volt és lesz jobb!? *4x4 Szabad Demokrata Tájékoztató*, november 14.
- Greven, Michael T. 1995. A demokrácia és az intézmények. *Politikatudományi Szemle*, 1.
- Hajnal Béla 1993. Felzárkózás vagy leszakadás. *Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Szemle*, 2.
- Körösényi András 1996. Demokrácia és patronázs. *Politikatudományi Szemle*, 4.
- Kukorelli István 1995. Önkormányzati választások –1994. december 11. In: *Magyarország politikai évkönyve 1995*. (szerk.: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László) Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány
- Schlett István 1992. A politikai szocializáció történeti dimenziói. In.: *Allam és polgár* (szerk.: Csepeli György, Kéri László, Stumpf István) Budapest: MTA PTI–Magyarországi Politikai Képzési Központ
- Szabó Ildikó 1990. *Az ember államosítása*. Budapest: Tekintet Könyvek
- Szoboszlai György 1992. Az 1990. évi önkormányzati választások politikuma. Változások a politikai erőviszonyokban. In.: *Önkormányzati választások 1990*. (szerk.: Böhm Antal és Szoboszlai György) MTA PTI
- Szögyi Lenke 1994. Demokrácia-értelmezések a helyi vezetők körében. In.: *Törésvonalak és értékvalasztások*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete
- Táll Éva (szerk.) 1993. *Változások a helyi hatalom csúcán*. MTA PTI
- Táll Éva 1994. A helyi vezetők értékrendje. In: *Törésvonalak és értékvalasztások*. Budapest: MTA PTI
- Táll Éva (szerk.) 1995. *Polgármesterek túl az eufórián*. MTA PTI
- Tapolczai Zoltán (szerk.) 1994. *Nyíregyháza 1990–1994. A nyitott város. Az önkormányzat négy évének közéleti és szakmai értékelése*. Nyíregyháza
- Závecz Tibor 1995. Pártok, választások, közvélemény-kutatás – 1994. In: *Magyarország politikai évkönyve 1995*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány

HAÁSZ JÁNOS-HORVÁTH RICHÁRD-TÓTH TÜNDE

## Borsodi középiskolások és a helyi szintű politizálás

A helyi és regionális szintű politizálás napjaink komplex társadalmának képviselői demokráciáiban a központi hatalom ellenpólusát jelenti, és ez a szerepe a jövőben még valószínűleg növekedhet. Éppen e „jövőbe vetettség” miatt tartjuk fontosnak, hogy képet kapjunk arról: a középiskolás fiatalság, a jövő politizáló generációja hogyan vélekedik a helyi, lokális politikáról, az ilyen szintű politizálás lehetőségeiről.

A fiatalok későbbi esetleges politikai vagy közéleti szerepvállalását nagyban befolyásolja a másodlagos szocializációs tényező, az oktatási intézmény, elsősorban is a középiskola, ahol már – részben az iskolai közéletnek az általános iskolaiénál nagyobb fokú szervezettsége, részben pedig maguknak a fiataloknak a fejlettsége miatt – több és érdemibb lehetőség nyílik közösségi feladatok vállalására. Ennek a ténynek a felismerése vezetett minket ahhoz, hogy a középiskolások közösségi életét és politika iránti érdeklődését vizsgáljuk, speciálisan egy iskolatípusban, a gimnáziumi fiatalok között.

Kutatásunkban – anyagi és egyéb kapacitásainak korlátozottsága miatt – egyetlen régióra kívántunk koncentrálni, így az ország egyik legnagyobb (és legnagyobb lélekszámú) megyéjére, Borsod-Abaúj-Zemplén megyére esett a választásunk. Alapsokaságnak a megye gimnáziumaiban tanuló 15–18 éves korosztályt tekintettük, ebből a mintegy 9500 diákból 500 fős mintától kértünk választ 80 – nyílt és zárt – kérdéses standard kérdőívünkön. A kérdéses időpontja 1996. február 26.–március 1. között volt, és valamennyi iskolában személyesen történt.

A minta demográfiai jellemzői az alábbiak voltak: a megkérdezettek 38,2 százaléka, 190 fő férfi, 293 személy nő (15 fő nem válaszolt

erre a kérdésre), születési éveiket tekintve csaknem azonos arányban 1977 és 1980 között születettek, akiknek mintegy ötöde elsős, 25–26 százaléka pedig második–negyedik osztályos. A válaszadók 27,5 százaléka miskolci, 41,1 százaléka más városban, 31,4 százaléka pedig egyéb településen lakik.

A minta reprezentatív nem, életkor és lakóhely szerint, és a megválaszolatlan kérdőívek aránya nem érte el azt a határt, amelyen a felmérés már értékelhetetlen lenne. A felmérés során igyekeztünk arra is ügyelni, hogy egy oktatási intézményben annyi tanulót kérdezzünk meg, hogy így is arányos legyen a minta.

Kérdőívünk négy fő panelt tartalmazott, ezek a következők voltak:

- vélemény és ismeret a diákönkormányzatról;
- iskolán kívüli közösségi tevékenység;
- politikai tájékozottság;
- politikai ismeret és érdeklődés.

Ez utóbbi panelbe tartoztak azok a kérdések is, amelyek a megkérdezetteknek a helyi politizálással kapcsolatos véleményére vonatkoztak. Hipotéziseink az alábbiak voltak:

1. A fiatalokat a helyi politika, a lokális politizálás jobban érdekli, mint a „nagypolitika”.

2. Ennek oka az, hogy a helyi ügyekben a megkérdezettek érintetteknek érzik magukat, szívesebben alkotnak erről véleményt, és nagyobb az ezzel kapcsolatos ismeretanyaguk.

(Volt egy harmadik, jelen írás keretei között nem tárgyalt feltevésünk is, miszerint a több politikai ismeretettel rendelkező fiatalok a helyi politikáról is többet tudnak, és politikai aktivitásuk is nagyobb.)

Hipotéziseinket az alábbi módon kívánjuk igazolni: először a konkrét kérdésekre adott válaszok alapján véljük alátámasztani az első állításunkat. Ezt követően keresztábra-elemzéseket felhasználva megkíséreljük második és harmadik feltevésünket is igazolni.

Kérdőívünkben egyfelől a politika iránti, másfelől a helyi politizálás iránti érdeklődésükről kérdeztük a fiatalokat. Az első esetben az érdeklődés irányába mozdult el a mérleg nyelve: a megkérdezettek csaknem 70 százaléka, az érdemi választ adóknak pedig mintegy 84 százaléka, összesen 348 személy „igen”-nel felelt a helyi politika iránti érdeklődést firtató kérdésünkre, s mindössze 66-an adtak egyértelmű „nem” választ (a többiek vagy nem, vagy „nem tudom”-mal válaszoltak).

Nehezebb helyzetben vagyunk a második kérdés esetében, illetve a két válaszor összehasonlításakor: itt ugyanis – mint az az 1. táblázatból is kiderül – nem arra kértük őket, hogy igen–nem választás alapján döntsék el, érdekli-e őket a politika, vagy sem, hanem arra, hogy a politika iránti érdeklődésüket 7-es skálán helyezték el. Ha elfogadjuk, hogy a politika az önmagukat 6–7-es érdeklődésűnek tartó válaszadókból vált ki érdeklődést, akkor az előző kérdés „igen” válaszában itt csak 70 fő felel meg.

Ha ehhez a kevésbé érdeklődőket és a „határozatlanokat” (5-ös és 4-es érték) is hozzávesszük, akkor is csak 271 fiatal, a megkérdezett-

tek 54, az érdemi választ adók 55 százaléka reagált „pozitívan” a kérdésre, megközelítőleg egynegyedük, 115 fő pedig határozottan elutasító választ (1–2-es érték) adott, és magas volt a kismértékben elutasítók száma (105 fő) és aránya (21,5 százalék) is. Ha megnézzük az átlagértéket (3,73), láthatjuk, hogy az alig valamivel van föllette az enyhe elutasításnak, s még a középértéket sem éri el. A helyi politika tehát láthatóan nagyobb hatással van a fiatalokra, mint az országos szintű politizálás. Ezzel tehát beigazolódtott az első feltevésünk.

Második hipotézisünk igazolása során szeretnénk választ kapni arra a kérdésre is, miért van az, hogy a helyi politika a fiatalok számára jobban elfogadott, mint az országos. Feltételezésünk szerint ez részben az érintettséggel, részben az ismerettel függ össze.

Először azt vizsgáljuk, mit jelent számukra a „politika”, majd megnézzük, hogy ettől mennyire eltérően értelmezik a fiatalok a helyi politikát. A második táblázat sajnos igen kevés értékelhető adatot tartalmaz: ha a 143 nem válaszolóhoz hozzáteszük a „nem tudom”, „nem érdekel” válaszokat, akkor mindössze 258 érdemi, valamint 73 „egyéb” kategóriába sorolt válaszunk marad. Ez utóbbiak részben a közélet kifejezésre asszociálnak, javarészt pedig értelmezhetetlen válaszokat tartalmaznak.

A 258 válasz 55,4 százaléka valamiképpen a konfliktusokkal függ össze (parlamentari harcok, hatalmi harc, pártharcok). Az érdemi választ adók mintegy 5 százaléka konkrét politikusra gondol, ha a „politika” kifejezést hallja, s mintegy 40 százalékuk (101 fő) gondol a politikai szereplőkön és konfliktusokon túlmutató történésekre, eseményekre; ezt az „ország helyzete” kifejezéssel illettük. Mivel ilyen feltűnően alacsony – az egész mintára vonatkoztatva alig több, mint 20 százalék – azok aránya, akik számára a politika közös dolgaink rendezésének terepe, érthető az, hogy ilyen alacsony a politika mint olyan elfogadottsága.

Ezzel szemben a lokális politika, a helyi események értékelése kapcsán arra az eredményre jutottunk, hogy a válaszadók két nagy csoportba sorolhatók: egy részük érdeklődik a helyi ügyek iránt (részint „kíváncsi” a településén történetekre, részint pedig érintettnek érzi magát), másik részük pedig elutasítóan viszonyul a lokális politikához. Igen magas az önmagukat érintettnek érzők aránya (a 390 válaszadónak majd kétharmada, 245 fő tartozik ide), s összességében is magas a lokális politikát pozitívan fogadók aránya (a teljes mintának több mint 60, a válaszadóknak pedig több mint 80 százaléka, 319 fő tartozik ebbe a csoportba). Emellett azt is fontos megjegyezni, hogy a megkérdezettek csaknem fele, 222 fő szívesen elmondaná a véleményét a helyi ügyekben, részint mert úgy véli, hogy joga van erre, másrészt úgy véli, hogy érdeke is ez, illetve igen sokan (megközelítőleg 100 fő) ezzel befolyásolni szeretnék – és úgy vélik, ténylegesen befolyásolhatják – a helyi döntéseket. Ez az aktivitás valószínűleg összefügg azzal is, hogy igen sokan elégedetlenek a helyi vezetéssel: az ezt firtató kérdésre válaszoló 296 főnek mintegy 60 szá-

zaléka, 177 személy tartozik ebbe a csoportba. Ennek ellenére a politika és a közélet különböző szereplői közül így is a polgármesterbe vetett bizalom a legnagyobb: az érdemi választ adó mintegy 400 fiatal közel egyharmada (132 fő) neki mondaná el a helyi politikával kapcsolatos véleményét; az alpolgármestert mindössze 10-en, a település országgyűlési képviselőjét pedig 16-an keresnék fel ilyen célból.

Érdekes azonban azt megvizsgálnunk, hogy a lokális politika történéseivel elégedetlen (illetve elégedett) fiatalok kiket keresnének fel ilyen jellegű problémáikkal. A 3., 4. és 5. táblázatok egyfelől azt mutatják ugyan, hogy az elégedetlenek is elsősorban a polgármesterhez fordulnának (az abszolút számok szerint legalábbis), ha azonban megnézzük az arányokat is, már más eredményt kapunk.

Az elégedettséget firtató kérdésre „nem tudom”-mal válaszolóik számunkra indifferensek, ezért szerepeltetünk csak két sort a táblázatban. Ennek százalékos feltérképezésével a következő eredményt kapjuk: meglepő módon az elégedetlenek inkább fordulnának a polgármesterhez (továbbá az országgyűlési képviselőjükhöz, helyi pártfrakcióhoz, illetve sajtóorgánumához), mint az elégedettek, akik inkább az alpolgármestert keresnék fel vagy rokonaikkal, ismerőseikkel beszélgetnének a lokális dolgokról.

Ez persze érthető: az elégedetlenek valószínűleg azt keresik fel, akivel problémájuk van, illetve akitől gondolják megoldását vagy nyilvánosságra hozatalát várják. Ez pedig azt a tényt sejteti, hogy a fiatalok – legalábbis helyi ügyeik intézése kapcsán – a baráti társaságban való elégedetlenkedésen már túlléptek: a *ius murmurandit* – azok, akiknek véleményük van – immár nyilvánosan is gyakorolják. Ennek okát korábban már említettük: a fiatalok a lokális ügyeket a magukénak vélik, érintettnek érzik magukat. Alátámasztja ezt az is, hogy azok, akik elégedetlenek, szívesebben elmondanák véleményüket, mint azok, akik elégedettek: 209-en válaszoltak mindkét kérdésre érdemben, közülük 162-en mondanák el szívesen a véleményüket a helyi dolgokról. Ebből a 162 főből 96-an (azaz közel 60 százalék) elégedetlenek a helyi ügyek alakulásával – ez az arány megint azt sejteti, hogy a lokális történések iránt érdekődők tevőlegesen részt is kívánnak venni a lokális politika történéseiben. Elmondhatjuk tehát, hogy sikerült igazolni második hipotézisünket is, miszerint a lokális politika iránti nagyobb érdeklődés oka az, hogy a helyi ügyekben a megkérdezettek szívesebben „nyilatkoznak” meg, mint az országos politika kérdéseiben, ugyanis ezekben érintettnek érzik magukat.

Végül arra a kérdésre szeretnénk választ kapni, hogy a lokális politika mit jelent a fiatalok számára, mennyire elégedettek azzal, illetve miben látják az ezzel kapcsolatos problémákat. Ennek érdekében megvizsgáljuk azt, hogy mi készíti a fiatalokat a helyi ügyekkel kapcsolatos véleményalkotásra (6. táblázat), a következőkben pedig azt, hogy ez mennyire korrelál az elégedettségükkel.

A kapott válaszokat kettéoszthatjuk az alábbiak szerint: az első három sorban azok a vélemények vannak, amelyek szerint nincs szükség a helyi ügyekben a javaslatokra.

A „szkeptikusok” közül a legtöbben úgy vélik, hogy nem számít a véleményük, és viszonylag kevesen vannak, akik nem érdeklődnek a lokális politika iránt, vagy – ami ezzel összefüggésben van – kevés az ismeretük erről. Mindenesetre figyelemre méltó, hogy az érdemi választ adó mintegy 319 megkérdezettből mindössze 76-an vélekednek egyértelműen így erről a kérdésről (az „egyéb” kategóriába tartozó 54 személlyel nem foglalkoztunk). „Pozitív”-nak nevezhető választ adott ezzel szemben az érdemben válaszoló megközelítőleg 60 százaléka, 189 fő (az egész minta 38 %-a).

Az alábbiakban azt nézzük meg, hogy a véleményt nyilvánító megkérdezettek mennyire elégedettek a helyi politikával, illetve mennyire elégedetlenek azok, akik negatívan ítélik meg. A keresztábra adatai jelzik, hogy a helyi ügyekkel kapcsolatban megnyilatkozni nem kívánók egyetlen esetben sem elégedettek a helyi ügyek alakulásával, ez tehát magyarázhatja azt, hogy mitől válnak szkeptikussá. Látható azonban az is, hogy azok, akik elmondanák a véleményüket, szintén inkább az elégedetlenek, mintsem az elégedettek csoportjába tartoznak. A lokális politikával elégedetlenek – mint látható, ők vannak többségben – egy része alapvetően érdeklődőbb a politikai, közösségi történések iránt, másik részük alapvetően elutasító. Előbbiekre a negatívumok sem lehangolóan hatnak – ellenkezőleg, ők úgy vélik, hogy meg kell szólalniuk, el kell mondaniuk véleményüket, azaz *hatniuk kell* –, az utóbbiak viszont elfordulnak, csalódottá, rezignálttá válnak ugyanezen hatásokra. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy az előbbi csoportba tartozóak politika iránti érdeklődése nagyobb (azoknak a véleményalkotási hajlandósága, akiket érdekel a politika, 58 százalékos, azoknak pedig, akiket nem érdekel, a „meg nem szólalási hajlama” közelít ehhez az arányhoz).

Végül arra a kérdésre szeretnénk választ találni, hogy a válaszadók szociális és családi háttere mennyiben befolyásolta a politikával, helyi politizálással kapcsolatos véleményüket. Nos, a szülők iskolai végzettségével és munkájával kapcsolatos vizsgálatok alapján nem figyelhető meg szignifikáns eltérés az ilyen értelemben vett „otthoni háttér” különbözősége esetén. Ha azonban azt vizsgáljuk, hogy a különböző településeken lakók hogyan viszonyulnak a helyi politikához és mennyire elégedettek annak alakulásával, már lényeges eltéréseket látunk (7., 8. táblázat). A Miskolcon lakóknak például csak a 42 százaléka érdeklődik a helyi ügyek iránt (ha nem vesszük figyelembe a „nem tudom”-mal válaszolókat, akkor ez az arány 60%), ezzel szemben az egyéb városban lakóknál ez a két mutató: 47 és 71 százalék, míg az egyéb települések lakosainál 46 és 76 százalék. Hasonló módon eltérést mutat az is, hogy a különböző településeken lakók mennyire elégedettek lakóhelyük helyi politikájának alakulásával: a miskolciaknak mindössze 16 százaléka (a „nem tudom” válaszok nélkül 32 %-a) elégedett csupán a lokális politika történéseivel,



az egyéb városok lakói esetében már 27, illetve 40, az egyéb településeknél pedig 32 (illetve 46) százalékos ez a mutató. Megállapíthatjuk tehát, hogy a miskolci fiatalok elégedetlenebbek és passzívabbak, sőt: minél kisebb településen lakik a megkérdezett, annál aktívabbak és érdeklődőbbek a fiatalok.

A fenti adatok, illetve azok összefüggései igazolni látszanak hipotéziseinket. Végző következtetésként elmondhatjuk, hogy bár öröndetes a fiataloknak a helyi ügyek iránti nagyobb érdeklődése és aktivitása, mégis meg kell állapítanunk negatívumként, hogy az országos politika eseményeit nem vagy nem megfelelő mértékben követik. Másrészt az is sajnálatos tény, hogy politikai ismereteik meglehetősen hiányosak.

Érdekes lenne ezt a kutatást az ország különböző középiskoláiban megismételni, illetve az ott szerzett tapasztalatokat összehasonlítani ezekkel az adatokkal.

### 1. táblázat

Válaszok az „Érdekel-e téged a politika?” kérdésre, ahol az 1-es érték azt jelenti, hogy a válaszadót egyáltalán nem érdekli, a 7-es pedig azt, hogy nagyon érdekli (átlagérték: 3,73)

értékek	válaszok mennyisége	a minta százaléka	válaszadók százaléka
1	48	9,6	9,8
2	67	13,5	13,7
3	105	21,1	21,5
4	111	22,3	22,7
5	88	17,7	18,0
6	46	9,2	9,4
7	24	4,8	4,9
nem válaszolt	9	1,8	
összesen	498	100,0	100,0

### 2. táblázat

Válaszok a „Mire gondolsz, ha azt hallod: »politika«?” kérdésre?

válaszok típusai	válaszok mennyisége	a minta százaléka	a válaszadók százalékos aránya	értékelhető válaszok százalékos aránya
parlamenti harcok	84	16,9	23,7	32,6
az ország helyzete	101	20,3	28,5	39,1
batalmi harc	31	6,2	8,7	12,0
pártharcok	28	5,6	7,9	10,9
személyek	14	2,8	3,9	5,4
egyéb	73	14,7	20,6	-
nem érdekli	15	3,0	4,2	-
nem tudja	9	1,8	2,5	-
nem válaszolt	143	28,7	-	-

## 3. táblázat

Elégedett-e a helyi vezetéssel/kinek mondaná el véleményét a helyi ügyekről?

	polgár- mester	alpolgár- mester	orsz.gy. képv.	rokon, ismerős	párt	újság	egyéb	össze- sen
igen	41	3	3	43	1	8	6	105
nem	59	3	8	47	2	15	8	142
összes	100	6	11	90	3	23	14	247

## 4. táblázat

Elégedett-e a helyi vezetéssel/kinek mondaná el véleményét a helyi ügyekről? (sorszázalékos keresztábla)

	polgár- mester	alpolgár- mester	orsz.gy. képv.	rokon, ismerős	párt	újság	egyéb	össze- sen
igen	39,0	2,9	2,9	40,9	1,0	7,6	5,7	100,0
nem	41,5	2,1	5,6	33,2	1,4	10,6	5,6	100,0
összes	40,5	2,4	4,5	36,4	1,2	9,3	5,7	100,0

A táblázatok statisztikai adatai (az SPSS+ számításai alapján):

Chi-Square	Value	DF	Significance
Pearson	356.75824	35	0.00000
Likelihood Ratio	55.88460	35	0.01393
Mantel-Haenszel test for linear association	4.72061	1	0.02980

Minimum expected frequency	-	0.005	
Cells with expected frequency	<	5 -	34 OF48 (70.8%)

## 5. táblázat

A lokális politikával összefüggő elégedettség és a helyi ügyekkel kapcsolatos vélemény elmondására való hajlandóság összevetése

választípusok	igen	nem	nem tudom	összes
nem számít a véleménye	6	18	19	43
nem érdekli	3	3	4	10
keveset tud a helyi dolgokról	3	4	10	17
joga van	8	13	8	29
érdeke a megszólalás	14	27	15	56
befolyásolhatja a döntést	32	38	29	99
egyéb válaszok	14	17	21	52
összes	80	120	106	306

A táblázatok statisztikai adatai (az SPSS+ számításai alapján):

Chi-Square	Value	DF	Significance
Pearson	54.43214	36	0.02503
Likelihood Ratio	32.34846	36	0.64299
Mantel-Haenszel test for linear association	2.76666	1	0.09625
Minimum expected frequency	< 0.035		
Cells with expected frequency	< 5	32	OF49 (65.3%)

6. táblázat

Miért mondaná-e el (vagy nem mondaná el) véleményét a helyi ügyekkel kapcsolatban?

választípusok	válaszok mennyisége	a minta százaléka	válaszadók százaléka
nem számít a véleménye	45	9,0	14,1
nem érdekli	14	2,8	4,4
keveset tud a helyi dolgokról	17	3,4	5,3
joga van	30	6,0	9,4
érdeke a megszólalás	57	11,4	17,9
befolyásolhatja a döntést	102	20,5	32,0
egyéb válaszok	54	10,8	16,9
nem válaszolt	179	35,9	—

7. táblázat

Milyen jellegű településen laksz/van-e véleményed a helyi ügyekről?

	igen	nem	nem tudom	összes
Miskolc	55	36	41	132
egyéb város	94	38	67	199
egyéb település	71	22	59	152
összesen	220	96	167	483

8. táblázat

Milyen jellegű településen laksz/elégedett vagy-e a helyi ügyek alakulásával?

	igen	nem	nem tudom	összes
Miskolc	20	43	64	127
egyéb város	52	79	62	193
egyéb település	46	54	46	146
összesen	118	176	172	466

FRIVALDSZKY JÁNOS

## A politikai diskurzus és korlátai

A politika diskurzusként, szimbolikus interakcionizmusként való felfogása adott kor, adott körülményei közt született, adott világszemléletet kifejező megközelítésmódja. Korántsem általánosan és mindenkor érvényes paradigma tehát. Szabó Márton írásából ezzel szemben – igényes és módszeres megközelítésben – az általános és mindenkor érvényesség igénye fogalmazódik meg. (Arisztotelésztől posztmodern korunk teoretikusaiig sok mindenkit megidéz.)

A kifejtett megközelítésmód a posztmodern kor- és politikafelfogás jegyében értelmezendő. A nyugati demokráciákban az intézményekkel szembeni bizalmatlanság, a világ és társadalom posztmodern szemlélete, valamint a tudományban a nyelvi fordulattól ívelő új gondolkodásmód alapozták meg a politika diskurzív elméletét. Kelet- és Közép-Európa új demokráciái közül a legfejlettebbekben egyszerre két tapasztalat befolyása alatt formálódnak a politológia premisszái: élő és kitörölhetetlen jegy egyrészt a kommunista ideológia és politikai intézményrendszer hiteltelenedése és teljes bukása, másrészt egyre közvetlenebbül hatnak a nyugati demokráciák posztmodern tapasztalatai. Egészen sajátos módon e két hatás egymást erősítően fordul szembe az igazság és igazságkeresés minden fajtájával – a kommunista ideológiával minden igazság diszkreditálódik, a posztmodernben pedig egyáltalán nem is szerepel átfogó „logosz” – és nemkülönben az intézményekkel, és annak par excellence formájával, az állammal. (Egy kicsit sarkosan és talán igazságtalanul fogalmazva: az állam a történelem folyamán a kommunista társadalomszervezés révén nem „halt el”, az erre vonatkozó remény viszont mintha még élne...)

A politika diskurzusként való felfogását, illetve a diskurzusnak a politikában elfoglalt helyét illetően a magyar politikatudományban két irányt lehet kitapintani. Az egyik a modernitás mentén és az ál-

lam létének elfogadása mellett keresi a politika diskurzív alapokra helyezésének lehetőségét, a társadalom és az állam harmonikusabb kapcsolatát megcélózva. Ez az irányzat elsősorban Jürgen Habermas gondolatiságának lenyomatát őrzi. A másik vonulat már a posztmodernitás talajáról táplálkozik és „be kívánja húzni” az államot a társadalomba. Sokszor e normatív premisszák természetesen nem tudatosak vagy reflektáltak, azonban mégis jól kitapinthatóan jelen vannak.

Szabó Márton tanulmánya a posztmodern politikafelfogást tükrözi. A politikát a hatalom médiumaként és terepeként fogja fel, antropológiájára pedig a konfliktusos emberkép jellemző, ahol a szereplők küzdelmeiket a politika (nyelvi) színpadán vívják meg.

Ellenvetéseimet a következőkben fogalmazhatom meg:

1. Bár a diskurzus fontos eleme a politikának, nem írja le annak lényegi mivoltát. A szimbolikus interakcionizmus a politikáról *mint diskurzusról szól, de nem a politika létező valóságát firtatja.*

2. Nem vet számot a diskurzust megszabó és behatároló tényezőkkel: a politikai és közjogi *intézményekkel*, eljárásokkal, mindenekelőtt *az állammal*,

3. a *közjó*, a *logosz* és az igazság politikai jelenvalóságával,

4. a történetiséggel, különösen a *hagyomány* diskurzust megszabó jellegével, ebből kifolyólag az annak hordozóközegét jelentő *közöségiséggel*, amely a kollektív értékek és érdekek letéteményese, valamint

5. az *idő* jelenen túlmutató, *jövőre irányuló, eksztatikus* jellegével, amely sajátlagosan emberi és az *interszubjektivitás*ban is jelenvaló, ahol is a részt vevők *személyek*, e fogalom minden filozófiai következményével. A szerző által vallott konfliktusos antropológia nem teszi lehetővé a konstruktív, *interperszonális, ontológiai „harmadik valóság”* megszületését, mely valóság *reális, és nem szimbolikus.*

Szabó Márton a politika valóságát megragadhatónak véli a nyelvi konstrukciók által, sőt annak lényegét ezekben látja.

A szerző által felvázolt individuális interakcionizmus alapvetően azt vallja, hogy a politikai jelentés a jelenben zajló politikai szimbolikus interakcióban van lehorgonyozva. Ez a felfogás nagyjából Herbert Blumerének felel meg, aki a tárgy természetét azzal a jelentéssel azonosítja, amellyel ama személlyel szemben bír, aki tárgyként találkozik vele. Számára a jelentés mindig adott társadalmi interakció terméke. Jeffrey C. Alexander (1996:201) két szemszögből is bírálja Blumert: először is, a természetet súlyos hiba a jelentéssel azonosítani. Az első pontban megfogalmazott kritikám gyakorlatilag erre utal. A második pedig az, hogy Blumer individuális megközelítését a kollektivistább Mead álláspontjával kontrasztolja. Blumer olyan szuverenitást biztosít a cselekvőnek a jelentés és az értelmezés területén, amelyet a kollektív struktúráknak nagyobb szerepet tulajdonító, szintén pragmatista Mead nem fogadhatott volna el. Szerinte az intézmények interiorizált formában hatnak az egyéni cselekvésekben. Az ember attitűdjét ugyanis az internalizált szimbolikus rend határozza

meg. Röviden, a pragmatizmuson belül az individualistább és a kollektivistább szemléletmódok ütközését észlelhetjük, ahol az első megközelítés a cselekvő korlátlan jelentés-tulajdonító szerepét hangsúlyozza, a kollektivistább pedig a kulturális intézményi meghatározottságokat is számba veszi, amelyek nemcsak kívülről hatnak, hanem az egyén cselekvését interiorizált jellegüknél fogva belülről formálják.

Meadnél a szimbólumok is az egyénben realizálódó közösségi reakciók eszközei: „Mindennek a racionális szakasza, ami egyezik az-  
zal, amit »nyelv«-nek nevezünk, a szimbólum; ez a reakció kivitelezésének eszköze, mechanizmusa. A hatékony együttműködéshez rendelkezniük kell a szimbólumokkal, amelyek révén megvalósíthatók a reakciók; a jelentéshordozó nyelv kialakítása tehát döntő fontosságú. A nyelv szervezett reakciókat tartalmaz: az érték, ezeknek a reakcióknak a jelentősége pedig abban a közösségben található, amelyből a reakciók szervezetét átviszik magának az egyénnek a természetébe” (Mead 1973:337).

Ilyen értelemben az egyén(ek) adott szituációban történő jelentésadása a politikában nem teljesen és mindentől függetlenül zajlik, hiszen a közösségi kulturális meghatározottsággal is számolnunk kell. Enélkül nem képzelhető el a politikai cselekvő és a közössége közötti, szervezett és szerves érték- és gondolatközösség, amely viszont, részben intézményesülve, a politikai cselekvésnél a kalkulálhatóságot és a bizalmat biztosítja. A politika reális szemlélete a közösségiségnek a politikát és az egyes politikai cselekvéseket meghatározó jellegét nem hallgathatja el. Ez természetesen csak beszűkíti, de nem szünteti meg a politikai cselekvők autonómiáját, amely a konstruktivitás és a felelős politikai döntés nélkülözhetetlen eleme. Az interperszonális dimenzióban bármit is újonnan létrehozni csak két vagy több fél kulturális gazdagságának bázisán lehet. Ez az örökség éppúgy tartalmazza a személyes kvalitásokat és értékvilágot, mint az átfogóbb kulturális közösségét. Ahhoz, hogy az interperszonális dimenzióban létrejöjjön egy új ontológiai valóság, előfeltétel, hogy a politikai felek között meglegyen egymás létének teljes elfogadása, egymás megértésének a vágya, valamint a megértés valóságos létrejötte. Ez utóbiban pedig a hagyománynak, annak megismerésének kiemelkedő szerepe van. A hagyomány történelmi és közösségi kategória.

A történelem Gadamer felfogásában nem rajtunk kívül álló objektív valóság, hanem olyan folyamat, amelyben élő módon veszünk részt. Dilthey-vel egyetemben úgy fogja fel a történelmi élettapasztalatokat, mint amelyek szerves részét alkotják életünknek. Gadamer viszont szembehelyezkedik Heideggerrel, mivel az előbbi szerint a hermeneutikai előzetes megértés nemcsak egzisztenciális vagy ontológiai jellegű, hanem teljesen beleilleszkedik a kulturális hagyományba. Hagyomány nélkül tehát nincsen történelmi megértés, történelmi megértés nélkül nincsen politikailag kielégítő cselekvés. Tehát a konszenzuális politikai cselekvést jellemző interperszonális „harmadik valóság” megszületéséhez a megértésre van szükség, amely csak

a hagyomány, a kulturális tradíció talaján lehetséges. A hagyomány, mint láthattuk, nem szakítható el a közösségiségtől, hiszen közösség tagjaként sajátítom el kulturálisan az előítéleteket. A másik politikai fél megértése is csak akkor lehetséges, ha világos számomra, hogy mi alapján értek meg, milyen hagyományhoz tartozom, tehát ha tisztában vagyok identitásommal. Az áthagyományozódott minták, amelyekkel a politikai diskurzusban a másik felet megérteni akarom, folyamatosan működnek bennem.

A hagyományon és a közösségiségen túl a politikai diskurzus újabb korlátjával, illetve vezérfonalával találkozunk, ha figyelemmel kísérjük a hermeneutika további sorsát. Jürgen Habermas a „transzcendenst”, amely korábban a hermeneutikai megértés a priori struktúrája volt, társadalminak és objektívnek tételezi, és a gyakorlatban véli megtalálni. Az „érdek” fogalmának bevezetésével pedig a hermeneutikai igazságot a gyakorlatra redukálja, mivel nála a lét metafizikája a társadalom metafizikájává válik (Habermas 1995). Az előzetes megértés tehát az igazság elérésére tett minden erőfeszítéstől mentes marad. Habermasnál a kommunikációt nem az igazságra, hanem az egyetértésre törekvés jellemzi, ahol az etika a merő gyakorlattal azonosul. Szabó Mártonnál viszont a szimbolikus interakcionista megközelítés ellenére még az egyetértésre törekvés sem található meg, mivel a politikai diskurzus konfliktusos megközelítését vallja, ahol az individuumok ellenfelei egymásnak. A politikai diskurzusban nem találkozunk sem a megértést elősegítő hermeneutikai igénnyel, sem a politikai cselekvés örök vezérfonalaként szereplő igazságigénnyel, amely a politikában pragmatikusan a közjót jelenti.

Amíg a modernség gondolkodóinál van átfogó „logosz”, amely meghatározott egységes létszemélet alapján a társadalomszervezésre is világos útmutatással bír, addig Szabó Mártonnál a posztmodern jegyében a politikai cselekvő atomizált és a diskurzusok jelentése esetleges. Karl Otto-Apelnél – Habermassal ellentétben – megvan a törekvés arra – nem utolsósorban a demokrácia teoretikus megalapozásának érdekében –, hogy a kommunikációt az igazság szemszögéből is megalapozza. Felismeri annak szükségességét, hogy a diskurzus ne csak a diskurzus-megértés formális szabályainak feleljen meg, hanem a „Richtigkeit”-ra is rákérdezzen az igazság keresésekor.

A nagy dilemma az, hogyan lehetséges az univerzális érvényességigényt, az igazságosság racionális etikai megalapozását a partikuláris eljárások gyakorlati igazságfogalmával összeegyeztetni? Úgy vélem, különbséget kell tenni az elméleti igazság, a közjó, a morális gyakorlati cselekvés és a politikai technikai tudás között. Az igazság (teória) olyan kérdéseket illet, amelyek a nemzetközi egyezmények gerincét alkotják, mint amilyen például az emberi élet méltósága és védelme, vagy a népek joga, amelyet egyetlen civilizált állam sem hagyhat büntetlenül figyelmen kívül.

A posztmodern gondolkodók, mivel nem hívei az átfogó világnézeteknek, a politikában is a gyakorlatra koncentrálnak. Egyértelmű, hogy az igazság feltételezett ismerete nem eredményez szükségsze-

rően helyes politikai cselekvést. Arisztotelész különbséget tett a morális tudás (phronészisz) és a pusztán technika (techné) között. Az előbbi azonban már gyakorlati tudás is egyben. Az igazságot célul tűző morális politikai tudásnak kell tehát a politikai technikai tudást vezérelnie. Szabó Márton posztmodern politikafelfogásában nemcsak az igazság és a közjó diskurzusrányító szerepe tűnik el, hanem a gyakorlati morális tudás is. Ez pedig igenis lehet kommunikatív, interaktív, ahogy azt Karl Otto-Apel megfogalmazza: „(...)Arisztotelész (...)különbséget tett ugyan poiészisz és praxisz (s ennek megfelelően technikai ügyesség és phronészisz) között, viszont a praxisz és phronészisz fogalmaival mind a stratégiai okoskodást, mind pedig az etikailag helyes cselekvés gyakorlati esztét, illetve ítélőerejét lefedte. Az arisztotelészi filozófia és a tőle függő cselekvésemléletek egészen napjainkig nem ismerik a praxisz más struktúrafogalmát, mint az egyes személyek teleológiai cselekvését (...). Ez a klasszikus elméletalkotás teljesen figyelmen kívül hagyja a nyelvi közvetített interakció (...) struktúráját” (Apel 1992:117). Bár Karl Otto-Apelnek nem sikerül az igazságot racionálisan megalapoznia, az igazság történeti értelemzéséből az igazság abszolút értelme felé törnie, mégis az etikai és racionális megalapozás igénye egyrészt az igazságra való rákérdezés megkerülhetetlenségét, másrészt a kommunikatív racionalitás moralitását húzza alá. Szabó Mártonnál az egyik kritérium felé sem találunk tapogatózásokat. Szilágyi Mihály a diskurzusetika és az univerzalitás-igény (kanti kategorikus imperatívusz) viszonyát vizsgálva megállapítja, hogy a diskurzusetika elfogadja a kanti kritériumot, miszerint a partikuláris cselekvésnek morális kritériuma az, hogy annak maximuma általánosan érvényesíthető legyen, a kérdés megmarad, hogy ki végzi el ezt az általánosíthatóságot? (Szilágyi 1995) Minket e kérdés a politikai aktorok egymás közötti interakciói szempontjából érdekel. Egyrészt bizonyos etikai tartalmak nemzetközi dokumentumokban le vannak fektetve, amelyeket megfelelő fórumok garantálnak, másrészt az alkotmányok érték-tartalmait, és az egész politikai intézményrendszer eljárási és tartalmi alkotmányosságát bírói szervek (Alkotmánybíróság, közigazgatási bíróság stb.) szavatolják. Ezek olyan intézményi behatárolásokat jelentenek, amelyek mind a szubsztanciát, mind az eljárást illetően (kinek és milyen módon kell vagy lehet részt vennie a diskurzusbán, pl. kötelező érdekegyeztetés) meghatározzák a politikai diskurzust. A Szabó Márton által vizsgált minimálkonszenzus is egyfelől intézményi eljárási oldalról vizsgálendő – Szabó az elvi formai megközelítést választja –, másfelől tartalmilag is nagyjából betárolható az alkotmányos értékek révén.

Az alkotmányosságon túl a közjó is a gyakorlati morális politikai cselekvés alapvető kritériuma. A posztmodern emancipált társadalomban is változatlan a politika és az állam feladata, hogy szerepét funkcionálisan a közjó szolgálatában szemlélje. Az egyének atomizálódása és az igazságigények visszaszorulása ellenére továbbra is az



igazságosság és a közjó a politikai rendszerrel szembeni általános elvárások kifejeződései.

A közjó filozófiájának megalapozásához azonban a célokat illető nézetazonosságnak kell létrejönnie a politikát és intézményrendszerét meghatározó aktorok között: „A nyugat világának szabad politikai intézményeit azok az emberek gondolták ki, akik hitték, hogy az emberiség közös tapasztalatának tisztességes elemzése mindig arra fogja késztetni az embereket, hogy ugyanarra a következtetésre juszanak. Ugyanannak a filozófiának az arany szabályán belül, amellyel végső céljait tisztázták, biztos reménnyel foglalkozhattak az igazság fokozatos feltárásával. Minden kérdést eldönthető tudományos és szabad vitával, ha – de csak ha – minden tudós és minden vitázó ragaszkodik a közjó filozófiájához, azaz ha a következtetések ugyanazon kritériumait és szabályait alkalmazzák az igazság eléréséhez, a jó és a rossz megkülönböztetéséhez” (Lippmann 1983:120). A kanti kategórikus imperatívusz tehát mindenekelőtt a gyakorlati morális politikai cselekvésnek az alkotmányosságra és közjóra vonatkoztatása révén valósulhat meg.

A posztmodern politikai filozófia érdeme, hogy a személyre, annak felelősségére, a változtathatóságra (kontingencia), valamint a pluralizmusra és a kulturális nyitottságra helyezi a hangsúlyt.

A keresztény perszonalista és erősen individualista Bergyajev kritikája Kanttal szemben az, hogy az embert absztrakt, személytelen, egyetemesen érvényes és ezért kötelező törvény eszközévé teszi. A kanti kategórikus imperatívusz megfordítja, hiszen szerinte a keresztény moralitás „Kant formulájának szöveg ellentéte: ne cselekedj úgy, hogy akarod maximája mindenkor egyúttal általános törvényhozás elvéül szolgálhasson. Mindig egyéni módon kell cselekedned, és mindenkinek különbözőképpen kell cselekednie. Az egyetemes törvény éppen az, hogy minden morális cselekedet egyedi és egyéni kell hogy legyen, azaz hogy konkrét élő személyt és ne az elvont jót tartsa szem előtt” (Juhász 1984:87). Ez a megközelítés talán szimpatikus lehet a posztmodern felfogás számára is, azonban a politika valóságában a közjó a közösségiség nélkülönözhetetlen velejárója. Talán nem véletlen, hogy a posztmodern politikai felfogás inkább csak pluralizmusról beszél és a közösségiségről, az értékorientált egységes politikai cselekvés kohéziójának mélydimenzióiról keveset szól. A nyitottság közösség-konstitutív lehet az egyes politikai formációk között, de nem azokon belül. Ott eleve jelen van a hagyomány és a közös érték- és érdektudat révén kialakult közösségiség. A közjó éppen az ezek közötti összhangteremtést van hivatva segíteni. A közjó és a közösségiség egymástól nem elválasztható fogalmak: „Amikor a nép egészének ragaszkodása a közjó filozófiájához szilárd, ott igazi közösség van; ahol a fő elvekben megosztottág és véleményeltérés van, az eredmény – látens háborús feltételek” (Lippmann 1993:121).

Szabó Mártonnál a közjó fogalmának mellőzése, az individualista (tehát nem közösségi) és konfliktusos, kizárólag hatalomorientált politikacselekvő-kép szervesen összefüggnek. További problémám,

hogy a Carl Schmittől finomítva átvett antropológia nem teszi lehetővé a szimbolikus kommunikációt. Bruno Romano (1995) egyértelműen kimutatja, hogy csak és kizárólag a másik személy teljes elismerése – és egzisztenciális elfogadása – teszi lehetővé a szimbolikus „harmadik valóság” megszületését. Carl Schmitt a *Der Begriff des Politischen* c. munkájában hangsúlyozza, hogy nem a szimbolikus dimenzióra szorítva értette a barát/ellenség dichotómiát, hanem reálisan. (Gyakorlati politikai cselekvésében is ez orientálta, hiszen kapcsolatba került a nemzetiszocialista párttal.) Edith Stein (Auschwitzban halt meg 1942-ben, amiből is látszik, hogy a barát/ellenség dichotómia valóságos következményeket magában hordozó és nem csak „szimbolikusan” érvényes fogalompár) politikára vonatkozó fenomenológiai elemzéseiben merőben más antropológiából indul ki. Elemzéseiben a személyt – röviden – olyan autonóm entitásnak tekinti, aki szabad döntése és akaratereje révén képes vitális energiáját pozitív cselekvésben realizálni. Empátiának nevezi a másik személy irányába történő nem-érzelemfüggő megismerési viszonyulást, amely reális kommunikatív kapcsolatot hoz létre. Ily módon tehát a kreatív, döntésképes ember személynek tekintendő az interszubjektivitás pedig interperszonalitásnak. A filozófusnő szerint egyfajta párhuzam vonható az egyén és a közösség között, mivel ez utóbbi alapvetően az interperszonális kapcsolatok milyenségétől függ. Szerinte az interperszonális szolidaritás az alapja a tárgyiasított és intézményesített kapcsolatokkal átszőtt társadalomnak is, de hasonlóképpen az államnak is (Stein 1970).

Összefoglalva, véleményem szerint a diskurzus a politikában csak a kifejtettek alapján értelmezhető, és kérdés, hogy ezek után lehet-e a politikát tisztán diskurzusként felfogni?

## HIVATKOZÁSOK

- Alexander, Jeffrey C. 1996. *Szociológiaelmélet a II. világháború után*. Budapest: Balassi Kiadó
- Apel, Karl-Otto 1992. Két erkölcsfilozófiai tanulmány. Különlenyomat a *Magyar Filozófiai Szemle* 3-4. számából. Budapest: Áron Kiadó
- Habermas, Jürgen 1995. Megismerés és érdek. *Magyar Filozófiai Szemle*, 5-6. 931-944.o.
- Juhász Anikó 1984. Nyikolaj Bergyajev. Budapest: Kossuth Könyvkiadó
- Lippmann, Walter 1993. A közjő filozófiája. Budapest: Bagolyvár Könyvkiadó
- Mead, George H. 1973. A pszichikum, az én és a társadalom. Budapest: Gondolat
- Romano, Bruno 1995. *Critica della ragione procedurale*. Roma: Bulzoni Editore
- Stein, Edith 1970. *Beiträge zur philosophischen Begründung der Psychologie und der Geisteswissenschaften – Eine Untersuchung über den Staat*. Tübingen: Max Niemeyer Verlag
- Szilágyi Mihály 1995. Egy elmélet az erkölcsi normativitás esélyeiről. *Magyar Filozófiai Szemle*, 5-6. 803-820.

FRICZ TAMÁS

## Csak a vita?!

*Kritikai megjegyzések Szabó Márton tanulmányához*

Szabó Márton írását – alább következő kritikai megjegyzéseim ellenére is – rendkívül termékenynek tartom, legalább két szempontból. Egyfelől azért, mert a választott téma alapkérdéseire irányítja a figyelmet, s ezáltal arra késztet-kényszerít, hogy a polémia során újra-gondoljuk az evidensnek hitt, ám talán mégsem eléggé megalapozott, mégsem eléggé meggondolt „hiedelmeinket”. Szabó Márton írásában többek között olyan alapkérdések merülnek fel, mint az, hogy mi is a modern politika? Milyen szerepet tölt be a társadalom egészében? Kik alakítják és milyen eszközökkel? Hogyan gondolkodjunk a politikai diskurzusokról és vitákról, amelyeket eleddig a politika természetes, s ezáltal talán magyarázatra, értelmezésre nem szoruló részének tartottunk?

Az írás fontos erénye, hogy koherens módon, ráadásul szellemsen tárja fel a politikai aktorok diskurzusait, vitáit meghatározó „játékszabályokat”. Az erre vonatkozó ismeretek egyáltalán nem lényegtelenek olyan – immár posztmodernnek nevezhető –korszakban, amelyben a politikai szférán belül az intézményekhez, struktúrákhoz képest egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert a politikai szereplők, a „játékosok” beszédei, diskurzusai, vitái. Az már más kérdés – és kritikám egyik eleme éppen erre vonatkozik –, hogy a szerző ezt az „egyre nagyobb” szerepet, s ezáltal a politikai diskurzusok jelentőségét hogyan értékeli a politikai szféra egészén belül.

Bevezető megjegyzéseim után tartalmi észrevételeimet hét pontba foglalom, az első négy pontban általános kérdéseket érintek, a további háromban a szöveggel kapcsolatos konkrét észrevételeket teszek.

1. Szabó Márton alapvető tétele, hogy a modern demokratikus politikát meghatározó diskurzusokban a *vitának* kitüntetett jelentősége van. Ez a „kiindulópont” és a „vég”, ez regulálja a politikai akto-

rok közötti viszonyokat, minden politikai beszéd mögött vita-szituációt kell feltételezni ahhoz, hogy megértsük a mozgatórugóit.

Aligha kétséges, hogy a modern, demokratikus politikában a vita evidens, mindennapi jelenség, időnként látványos formákat ölt a közéletben, a nyilvánosság előtt, és kitűnő szórakozást nyújt vagy éppen bosszúságot okoz a „nagyérdemű közönségnek”, a polgároknak. Mégis azt gondolom, hogy a szerző, még a politikai beszéden belül is, némileg abszolutizálja a vita jelentőségét. Megfigyelhető ugyanis – szintén a politika „hétköznapijaiból” –, hogy a viták végén a legtöbb esetben megegyezés születik, majd a megegyezést újra megkérdőjelezzik, újabb vita kezdődik, ami aztán szintén megegyezéssel végződik, és így tovább. A politikai diskurzusokat, egyáltalán, a politika működését illetően sokkal inkább beszélhetünk a *viták és megegyezések, a konfliktusok és konszenzusok végeláthatatlan folyamatairól*, amelyben sem a vita, a konfliktus, sem a megegyezés, a konszenzus nem abszolutizálható a másik rovására.

E tekintetben egyfelől érdemes rámutatni arra, hogy a modern politikában a vita egyáltalán nem véletlenül emelkedett ki a többi beszédmód közül. A *demokratikus* politikai rendszerekkel szemben – s Szabó Márton elemzése is végig tudatosan a demokrácián és nem a diktatúrán belüli viszonyokról szólnak – elemi követelmény az *alternativitás, a választhatóság, a pluralizmus*. Nincs demokrácia akkor, ha egyes döntésekkel, közéleti ügyekkel, kérdésekkel kapcsolatban nincs többféle alternatíva, hiszen a demokrácia éppen a társadalom tagoltságának, s ebből következően a nézetek, vélemények, érdekek, értékek stb. sokféleségének elismerésén alapul. Márpedig, ha a demokrácia az alternatívák politikai világa, akkor a vita, a konfliktus voltaképpen nem más, mint *eszköz* az alternatívák közötti választások megalapozására, „lefuttatására”. A vita tehát, ha úgy tetszik, a demokrácia – jó értelemben vett – „látszata”, igazolója is, ami nélkül nincs demokrácia. Ám ez nem azt jelenti, hogy a vita pusztán a „vitáért van”, hogy a forma (a vita) a tartalom (az alternativitás) helyébe lép, vagy másképpen, hogy az eszköz (a vita) válik a céllá (alternatívák összevetése, megvitatása alapján való döntés).

De közelítsük meg másfelől a dolgot. Minden alternativitás és vita ellenére a modern demokratikus politika is *döntési kényszerben van*. A politikának strukturális-intézményi funkciója ugyanis, hogy vezérelje, kormányozza a társadalmat, ebből pedig világosan levezethető, hogy szakadatlanul, újra és újra döntéseket kell hoznia. Márpedig, ha a demokratikus politikának ezt a funkcionális sajátosságát tekintetbe vesszük, akkor nem állíthatjuk azt, hogy a politikai diskurzusokban a *megegyezés* másodlagos, hiszen a politikai aktorok, a „politikai ellenfelek” (Szabó Márton kifejezése) végül is kénytelenek egyezséget, kompromisszumot kötni – szerencsés esetben konszenzusra jutni – annak érdekében, hogy a szélesebb kollektívum, a társadalom egzisztálásához szükséges döntések megszülethessenek. Ráadásul a döntések nem húzódnak el a végtelenségig, mert az a

politikai szféra funkcionális zavaraihoz vezethetne, és ezáltal a politikai aktorok működéséhez, „diskurzusaihoz” szükséges keretfeltételek megroppanásához. Ennek elkerülése lényegében véve az összes – demokratikus – politikai aktor, „ellenfél” és „szövetség” közös érdeke, éppen ezért egy ponton túl megtörténik a vitapozíciók korlátozása, az egyezség megkötése. Érdemes itt megemlíteni Magyarországot példáját, amely időnként talán már túlméretezett vitáival kitűnő „alpanyagot” szolgáltatott a szerző elmélete számára: az elmúlt hat-hét évben a törvénykezés (lásd például média-törvény, aktuálisan az alkotmánybírák megválasztása), a kormányzati döntéshozatal elhúzódnása nem csekély károkat okozott és okoz a politika egészét, a politikai „beszélők” pozícióit illetően.

Sőt, továbbmegyek: a politikai diskurzusok erőteljes vitaorientáltsága a politikai aktorok részéről bizonyos értelemben nem más, mint a legkedvezőbb pozíciók előkészítése a mindenképpen megszületendő megegyezéshez. Természetesen a megegyezések csak időlegesek lehetnek, hiszen a felek egyike mindig rosszabbul vagy rosszul jár, azaz a megegyezést újra vita fogja követni, ám a vita és a megegyezés közötti egyensúly hosszú távon „büntetlenül” nem borulhat fel.

Általánosabban azt hangsúlyoznám, hogy még a politikai diskurzusokra, a politikai beszédre koncentrááló elemzés esetén sem hagyhatók figyelmen kívül a politikai szféra társadalomban betöltött alapfunkciói – ha tetszik, a strukturális-intézményi funkciók –, mert ezek *világos kereteket, adott esetben korlátokat szabnak a politikai diskurzusok számára is*. Mindezek alapján vitatnám a szerző tipológiájának azt a megközelítésmódját, amelynek alapján mind a *szövetséges*, mind a *minimálkonszenzus* kategóriájának – tehát az egyezséghez közelálló kategóriáknak – csak részjelentőséget tulajdonít.

Azt hiszem, még egy szempontra érdemes ezzel kapcsolatban utalni. A szerző részletesen fejtegeti a „politikai titok” kategóriáját, több példát is felhoz erre, egy azonban kimarad ebből: *a titkos megállapodások esete* (ezekre kellő számú példával szolgál az egyetemes politikatörténet). Holott figyelembe kell venni, hogy a modern demokratikus politikában nemcsak döntési kényszer van, hanem éppoly *kényszerűség a markáns politikai alternatívák felmutatása is*. (Ezt pedig a demokratikus politikai verseny, pártverseny, a választások megnyerésére irányuló verseny inspirálja. Határozott politikai arcél nélkül egyetlen párt sem lehet sikeres a politikai versenyben.) Ebből adódóan pedig a határozott vitapozíció vállalásának funkcionális-strukturális jelentősége is van, ennyiben még erősíteném is a szerző véleményét. Ám éppen ezért úgy vélem, hogy ez a nyilvánosság előtti, látványos vitapozíció gyakran csak *látszat*; a politikai aktorok tudják, hogy a „vitázó kedv” fontos a politikai versenyben, de *céljaikat más-képpen is el tudják érni vagy elérhetik*. Hatalmat, befolyást, pozíciókat úgy is szerezhettek, ha „kifelé” vitáznak, a háttérben pedig, „titkos” körülmények között megegyeznek. Innen a „váratlan” szövetség- és koalíciókötések, a „hirtelen” enyhülések a politikai konfliktusokban, a vélemények gyors megváltozása stb. Korántsem áll azon-

ban szándékomban abszolutizálni a titkos háttérmegegyezések jelentőségét, mert a politikai viták a leggyakrabban valóságos viták, ám az aktorok motivációi is többfélék, és ebből többféle politikai stratégia és beszédmód következik.

2. A szerző kiindulópontja szerint a polemikus politikának „nincs rögzített alanya vagy szubjektuma, elvileg mindenki beszélhet”, azaz, ha másképpen fogalmaznánk: *mindenki részt vehet a politikában*. Fontos mondat még a következő: „A politikai vitaszerepek az egyetértés és a vitatkozás, az elfogadás és elutasítás különböző szintjein helyezkednek el, s a vitázó saját helyét és álláspontját is ezekhez a szerepekhez viszonyítva jelöli ki” (kiemelés tőlem – F.T.).

A fenti állításokból lényegében az következik, hogy bárki, aki úgy dönt, hogy a továbbiakban részt vesz a politikai polémiában (azaz a politikában), az részt is fog, részt is tud venni. Amennyiben a polemikus politika határait nem terjesztjük ki a kocsmai politizálásig vagy a családon belüli politikai tárgyú beszélgetésekig (mert ez esetben a politika teljesen megragadhatatlanná válna), hanem a közélet, a közügyek szempontjából releváns beszédeknél húzzuk meg a politika határát, akkor ezt a tételt túlzottan nagyvonalúnak tartom. Egészen egyszerűen fogalmazva: miért számít az Magyarországon, ha Csurka István, mondjuk, egy nyíregyházi ülésen mond egy radikálisan kormányellenes szöveget, és miért nem számít semmit, ha Kovács 72 János szomszédom feláll egy doboz tetejére a Hősök terén és elmond egy politikai jellegű szöveget bármiről? Vagy: miért „politikai ügy” az, ha Henry Kissinger fejti ki véleményét világpolitikai kérdésekről, és miért nem az, ha egy kis afrikai ország miniszterelnöke szót emel a gazdag Észak ellen?

Talán világos, mire szeretnék utalni: nem hiszem, hogy a polemikus politikának, a politikai diskurzusnak bárki részese lehet, aki így határoz, s még akkor sem, ha alkalmazkodik a politikai diskurzus feltételeihez. Megítélésem szerint ez nem *önkiválasztás* révén alakul ki, hanem a politikai szféra strukturális és funkcionális jellemzői már eleve korlátokat és feltételeket szabnak a „belépni szándékozók” elé. Ezek a feltételek persze sokfélék, melyek közül ehelyütt egyet tartok kiemelendőnek – amelyre már a példáim is utaltak. A politikai diskurzus, a politikai polémia szempontjából is csak az számít politikai aktornak (szövetségesnek, ellenfélnek vagy ellenségnek), aki mögött világos hatalmi, csoport- vagy befolyásoló erő áll. Ez az erő lehet jól megragadható társadalmi csoport (például a mezőgazdák), intézmény (például egy újság vagy egy médium birtoklása), vagy egy személyes karizma, amely mögött azonban korábban csoport- vagy intézményi erő állt (például ilyen személy Tamás Gáspár Miklós, Csóri Sándor stb.). Ha Csurka István valamire készül, új vitát kezd, új politikai szövegeket mond, annak súlya van, mert nyilvánvalóan tízezreket tud megmozgatni, ugyanakkor érdekes, hogy Pozsgay Imre „szövegei” egy ideje nem fontosak, mert elvesztette mögöttes erejét, gyakorlatilag magánvéleményeket mond el. (Bár természetesen belépése az MDF-be – nem véletlen! – ezen a helyzetén változtathat.) Más-

képpen fogalmazva, a politika mégiscsak hatalomra irányuló beszéd (is), ennél fogva csak azok számítanak benne, akik nemcsak „szövegelnek”, hanem képesek a szövegeiket a politikában fontossá tenni, megnyilatkozásaikat jelentőségteljes aktusként elfogadtatni.

Egyszóval, a politikai diskurzusba való belépésnek meghatározott strukturális-funkcionális kritériumai vannak, amelyek nem eleve korlátozzák a résztvevők számát.

3. A fentiek alapján egy rövid összegző megjegyzést szeretnék tenni: *a diskurzus-elmélet határait is világosan ki kell jelölni*. Szabó Márton egy pillanatig sem vádolható azzal, hogy akár a cselekvéselméleti, akár a strukturális-funkcionális megközelítéseket másodlagosnak tartaná, s mintegy ezek jelentőségét megkérdőjelezve, egyértelműen a diskurzus-elméletet állítaná középpontba, amely egyedül képes a politika jelenségeinek megértésére. A szerző elismeri a másfajta megközelítésmódok érvényességét, ám néha úgy tűnik, hogy írásában a diskurzus-elmélet és a többi elmélet közötti határvonalak elmosódnak, s időnként nem látni világosan, hogy mire akár még válaszolni és mire már nem ez az elmélet.

Itt lényegében a következő kérdés merül fel: a politikai beszéd, a politikai polémia egyes jelenségeinek értelmezésekor mellőzhetőek-e a másfajta megközelítések, esetleg ezek együttes alkalmazása? A szerző választott témájával kapcsolatos tipizációja szellemes és a legtöbbször jól működik, ám megítélésem szerint van néhány olyan jelenség is, amelynek megértéséhez némileg hiányosnak bizonyul. Az egyszerűség kedvéért visszautalnék az előzőekben már említettekre: ilyen kérdés például az, hogy kik és miért léphetnek be a politikai diskurzusokba, vagy az, hogy a vita látványos dominanciája ellenére miért születnek mégis újra és újra megegyezések (esetleg titkos megegyezések), minimálkonszenzusok, mi a szövetségkötések logikája, magyarázata stb.

Másképpen fogalmazva, a politikai szférán belül a diskurzus, a polémia *nem vált okká*, a politikai folyamatok meghatározójává – még a politika „posztmodern” korszakában sem. (Ézt persze így a szerző sem állítja, de az egész tanulmánynak van ilyen sugallata.) A politikai szféra strukturális vonásai végeredményben mégiscsak motiválják, megszabják azt, hogy a politikai aktoroknak, „beszélőknek” mire lehet, kell és érdemes törekedni a politikán belül, s ez végül is a politikai diskurzusokra is befolyással van.

4. Mindezek mellett erőteljesen szeretném hangsúlyozni a tanulmánynak azt az erényét, hogy megmutatja az új politikai jelenségek egyik legadekvátabb elemzési módját. Az ugyanis a fenti kritikai megjegyzések ellenére sem kétséges, hogy a (poszt)modern korszakban *a politika megjelenése, működési formája* a diskurzus-elméletet szinte nélkülözhetetlenné teszi, hiszen ténylegesen a politikai beszéd, a politikai polémia az egyik leglátványosabb jelensége a politikának.

A század utolsó évtizedéig jól körülhatárolható társadalmi erőcsoportok, illetve az őket képviselő nagy tömegpártok vívták egymással politikai-hatalmi küzdelmeiket, és addig a politikai aktorok tényleges

– nem pusztán verbális – cselekedetei, illetve az intézmények vizsgálatának elsődleges jelentősége volt. Az utóbbi évtizedekben azonban olyan változások zajlottak le a politikában, amelyek a nagy, látványos akciókat háttérbe szorították és egyre nagyobb teret adtak a politika diskurzusokban való megjelenésének. Jól tudjuk, hogy e változásban milyen nagy jelentősége van a sajtó, a média, a tömegkommunikáció tömeges elterjedésének, az informatikai és elektronikai forradalomnak, amely mint *technikai előfeltétel* lehetővé tette, hogy egy politikai nyilatkozat, egy politikai beszéd tényleges szerepénél jóval nagyobb horderejű „eseménynek” tűnjön.

Ennek ellenére a változások *tartalmi* vonatkozásaira irányítanám a figyelmet: az utóbbi évtizedek, sőt igazán az utóbbi évtized jellemzője, hogy a demokráciákon belül egyre kevésbé van lehetőség arra, hogy az alternativitás, az egymástól való eltérés, a markáns politikai arcél hagyományos, tárgyi, politikai cselekedetekben nyilvánuljon meg – s ezáltal viszonylag egyértelművé, „interpretálhatatlanná” is váljon. Gyakorlatilag az egész világban beszűkültek a választható politikai, gazdasági, szociális, kulturális stb. utak, a rossz alternatívák „kihullottak a rostán”, maradt egy szűk mozgástér, amelyben a politikai aktoroknak igen nehéz megkülönböztetni, markáns alternatívaként megjeleníteni a közvélemény előtt önmagukat.

E beszűkült mozgástérben, amelyben a tényleges politikai cselekedetek (például egyik vagy másik kormányzat gazdasági és szociális lépése) nem mutatnak markáns alternativitást, a politikai beszédre helyeződik a hangsúly. A politikai diskurzusra „vár a feladat”, hogy az egyébként teljesen szürke, nem különösebben újszerű politikai, gazdasági tényeket, nota bene statisztikai adatokat értelmezze, interpretálja és megmutassa bennük (a valóságosan hiányzó) alternativitás lehetőségét. A politikai beszéd, a politikai vita tehát valóban politikai cselekedetté – olykor a szürke események harsány közvetítőjévé – válik, s éppen ebből érthető meg a diskurzus-elmélet jelentősége. Ez az elmélet határozottan közel tud férközni a (poszt)modern politika jelenségeihez, és előtérbe kerülése önmagában is jelzi, mutatja a változások lényegét.

Am mégis lenne itt egy megjegyzésem. Úgy vélem, a diskurzus-elméletnek (is) időnként több önreflexióra lenne szüksége. Fel kellene tennie a kérdést: arról van-e szó, hogy a politikai beszéd végleg átvette a „hatalmat” a politikai tények és cselekedetek, az intézményi-strukturális működésmód felett? Utóbbiak valóban csak a politikai diskurzusok értelmezésében válhatnak politikailag jelentőssé, formáló erővé? Egy kritikai rendszert tágabb (társadalmi) értelemben valóban az tesz stabillá, ha a politikai diskurzusok hatékonyak, meggyőzőek a közvélemény számára? Ezekre a kérdésekre azért nehéz ma még választ adni, mert az új jelenségekkel éppen csak ismerkedünk, s általában is igaz, hogy fejlődése kezdeti szakaszaiban az elmélet hajlamos a túláltalánosításra. Számomra e tekintetben a következő kérdés a legfontosabb: a hatásos politikai diskurzusok a polgárok hús-vér problémáira is valóságos megoldást jelenthetnek-e?



Ha a válasz ugyanis nem, akkor bizony a politikai diskurzus mozgásszabadsága, cselekvési lehetősége is korlátozott, mert hosszú távon mégsem tudja helyettesíteni a tényeket, a „materiális” politikai cselekedeteket. Márpedig, ha így van, akkor csínján kell bánni a diskurzus-elmélet kiterjesztésének a lehetőségeivel.

5. Megítélésem szerint kevéssé tartható a szerzőnek az az állítása, hogy a hagyományos politikai-ideológiai kategóriák (mint liberalizmus, konzervativizmus, szocializmus, nacionalizmus, kommunizmus, anarchizmus, radikalizmus stb.) „mindig provizórikusak és lokálisak”. Még problematikusabb az a tétel, hogy jelentésük „elmosódott és relatív, amit a kontextusban sem lehet megszüntetni” (kiemelés tőlem – F.T.).

Úgy vélem, Szabó Mártonnak ez a következtetése részben az alapvető kiindulópont igazolása is kíván lenni, amennyiben a politikai diskurzus tematikája parttalan és kötetlen, állandó változásban van, a politikai aktorok szerepe is változik, tehát: nincsenek állandó és stabil fogódzók a politikában. Ha a mai Nyugat-Európa (vagy akár Észak-Amerika) demokráciáit, politikai és párttagoltságait tekintjük, azt látjuk, hogy ezek a „homályos” és „provizórikus” kategóriák még mindig igen erőteljesen befolyásolják, sőt meghatározzák a politikai aktorok beszédét, a politikai viták természetét. (Egyébként még a „halálra unt” bal és jobb kategóriái sem veszítették el teljesen értelmüket.) De nem kell Nyugatra menni, elég, ha házunk táján körülnézünk: a politikai diskurzusok parttalansága, kiszámíthatatlansága ellenére a magyarországi demokráciában a politikai tagoltság markáns ideológiai törésvonalakat mutat, amelyek között nemhogy a cselekvésekben, de még a diskurzusokban sincs – legfeljebb elvéve látható – „átjárás”.

Úgy vélem, a modern európai politikai történet kivajúdott néhány olyan kategóriát, fogalmat az idők során, amelyek mögött több évtizedes társadalmi tapasztalatok húzódnak meg, és amelyek mind a mai napig valóságosan regulálják a politikai vitákat. Természetesen a liberalizmus, a konzervativizmus, a szocializmus, a nacionalizmus stb. koronként és országonként is más és más formákat ölt, tartalmuk is valóban változik, de *integráló csoport- és szövetségképző erejük továbbra is egyértelmű*. Egyébként ezek az ideológiák (hogy nevén nevezzük őket) egyben elemien fontos *értékeket* (szabadság, demokrácia, egyenlőség, hazafiság stb.) hoztak felszínre, amelyek vitathatatlanul közös értékekké, *normákká, mércékké* váltak. Sőt, a paradoxon éppen az, hogy – az általam a vitával egyenértékűnek tartott – megegyezések, konszenzusok is éppen áltálal jöhetnek létre, hogy általában világosak az egyes politikai aktorok között húzóódó ideológiai, ha tetszik, „kategoriális, fogalmi” választóvonalak. Az eltérések áthidalását azok a közösen vállalt és ténylegesen orientáló alapértékek közvetítik, amelyekhez mérni lehet minden egyes aktor beszédét. Ha az ideológiai kategóriák ténylegesen – mint Szabó írja – provinciálisak, lokálisak, elmosódottak és relatívak lennének, akkor, azt hiszem, egyértelműen anarchisztikus állapotok fenyegetnének.

6. A szerző a 119. oldalon, a közügy és a magánügy határaitól szólva, arról ír, hogy nemcsak a magánember tart a politikától, hanem a politika is a magánélettől, s ezért állandóan „invesztál” a magánéletbe, azaz befolyási körét igyekszik a magánélet területeire is kiterjeszteni.

Nem hiszem, hogy így lenne, sőt: a (poszt)modern korban inkább az ellenkezője az igaz. A politika ugyan valóban tart a magánélettől – valószínűleg mindig is tartott –, s ennek feloldására kétféle módszer ismert. Az a módszer, amiről Szabó Márton ír – a bevonás, „rátelepedés” módszere –, valójában inkább a totális diktatúráké, mintsem a modern demokráciáé. A modern demokráciák politikái „elitjei” – ide értve a kormányzati és az ellenzéki aktorokat is – ezzel szemben inkább megpróbálják kiszorítani a magánéletet a politikából, mint illetéktelent, amelynek a szempontjai zavaróak, irritálóak a professzionális politikacsinálók számára. A modern demokráciákban a politikának sajátos belső logikája, öntörvényei vannak, s a politikai aktorok (például pártok) bizonyos közös érdekei kifejezetten ellentétesek a magánéleti szempontokkal (például elégedetlenség az összes párttal, korrupció-ellenes hangulat, általános politikaundor stb.). Éppen ezért a politikai aktorok sokkal inkább arra törekednek, hogy minél inkább csökkenjen a magánélet „betekintése” a politikába, a belső folyamatokba, az egyezkedésekbe – vagyis a politikai szféra szereplői, a politikai „beszélők” számának *erőtéljes szűkítésére* törekszik, s a magánszféra kiszámíthatatlan politikai megnyilvánulásainak „politikátlantítására”, annak bizonyítására, hogy nem tartoznak a politikailag értelmezhető kategóriákba. (Elég itt Magyarországra és az elmúlt hat-hét évre utalni: a taxis-blokádtól kezdve egyes népszavazási kezdeményezésekig gyakori volt a magánszféra lépéseivel szembeni depolitizálási törekvés.) A szerző által hangsúlyozott „invesztálás”, beavatkozás sokkal inkább a polgárok magánélet felé terelésében mutatkozik meg, s ennek következtében a magánszféra sokkal inkább szélesedik és egyre inkább magára marad.

Egyébként éppen a politika bezárulása és releváns szereplői számának szűkülése az egyik fontos oka annak, hogy a polgárok számára a tényleges politikai cselekvések – amelyek a politika „belső szentélyeiben” zajlanak – egyre inkább ismeretlenek, áttekinthetetlenek és ellenőrizhetetlenek, aminek szerves következménye a politikától való elfordulás, a „politikaundor”.

7. Szabó Márton a 126–127. oldalon a politikai nyelv szükség-szerű homályosságát lényegében véve a politikai diskurzus specifikus, megkülönböztető vonásaként írja le: Azt hiszem, hogy a homályosság sokkal több területen bír „integráló erővel” (Szabó Márton), mint gondolnánk, s így aligha tekinthető specifikus vonásnak. Két példa jut erről az eszembe. Az egyik talán tréfásabb, ez a házasságon belüli viszony. Gondoljuk el, mennyi homályosságra van szükség ahhoz, hogy „haladjon a szekér”, a dolgok működjének. De, hogy komolyabb példát is említsek: a munkahelyi viszonyok. Ezen belül nem is elsősorban az eleve hazugságokra épülő főnök-

beosztott viszonyra gondolok, hanem éppenséggel az egyenrangú munkatársi viszonyokra; világos, hogy meghatározott és józan megfontolások miatt gyakran homályban kell tartani az egymásról alkotott valós véleményeket.

Hát, ennyi. Ha túlságosan „szigorú” lettem volna, akkor annak a szerző az oka: csak az izgalmas, jó írások vetnek fel megvitatásra érdemes kérdéseket.

---

# HOZZÁSZÓLÁS

---

POKOL BÉLA

## Válasz két bírálatra

A *Politikatudományi Szemle* 1996. 4. számában két tanulmány is arra ösztönzött, hogy az írásaimat ért kritikákat illetően válaszoljak. Először Körösényi András tanulmányának néhány kiindulópontját igyekszem vitássá tenni, aki a politikai patronázs jelenségével foglalkozott. Ezután Győrfi Tamásnak válaszolok, aki aktivista alkotmánybíráskodást „patronáló” írásában több tanulmányommal vitatkozik.

### A POLITIKAI PATRONÁZS FOGALMÁNAK KITERJESZTÉSE ELLEN

Körösényi András „Demokrácia és patronázs” című tanulmánya egy sor olyan elemzést végez el, melyekkel korábban én is több tanulmányban foglalkoztam (lásd különösen Pokol 1984–85; 1992; 1994a; 1994b), és sok szempontból hasonló megállapításra is jut. Ennek ellenére néhány kiindulópontja a téma feldolgozásában megítélésem szerint tévedésen nyugszik, és ezeket szeretném itt röviden érinteni.

Legfontosabb vitám a politika és a közigazgatás elválasztását illető kritikájára vonatkozik, amiben – ha tapintatosan név szerint nem is emel ki – az én korábbi anyagaim állításai is kritika alá kerültek. Körösényi tézise e kritikájánál kettős: egyrészt féloldalasnak mondja a közigazgatás és a politika funkcionális elkülönülésének tételét, mert „a közigazgatás autonómiája és politikai neutralitása mellett létezik... a közigazgatás demokratikus, illetve politikai kontrollja”, másrészt a „klasszikus elválasztás tanával ellentétben (a) politikus és (a) klasszikus köztisztviselő szerep között megkülönböztethetünk egy szerepet... a politikai hivatalnokok vagy a mandarinok vezető köztisztviselőkből verbuválódó világát... Ez a politikai hivatalnokok világa” (Körösényi 1996:36, 56–57).

Más-más módon, de mindkét állítást vitatni szeretném. Az elsőt, a „politikától elválasztott, de annak alárendelt közigazgatás” tézisének annyiban illetném kritikával, hogy Körösi András ezt csak azért fogalmazhatta meg a „funkcionalista rendszerelmélettel szemben” (lásd 1. lábjegyzetét), mert ezt csak részlegesen ismeri. Először is az a helyzet, hogy Niklas Luhmann, ezen elmélet e témával foglalkozó „atyamestere”, egyáltalán nem is választja külön a politikai rendszertől a közigazgatást, hanem annak részeként fogja fel (lásd pl. magyarul is megjelent munkáját: Luhmann 1987). Luhmann egyik hazai interpretátoraként én tényleg megtettem ezt a különválasztást – és bírálтам is őt ennek elmulasztásáért –, de én tisztán jeleztem anyagaimban, hogy a *külön alrendszerre vált közigazgatási-jogi alrendszer és a politikai alrendszer alá-fölé rendelt viszonyban maradt*: a politika kontrollálja, programmal látja el, illetve folyamatosan átprogramozza a közigazgatást. Csak a „Politológia” című tankönyv általam írt részeiből hadd idézzem ezeket az állításaimat: „...az államhatalmi csúcst jelentő politikusgárda anélkül távolítható el, hogy megrokkanna a működő államgépezet, és az új vezető politikusgárda mindenkor átprogramozhatja a folyamatosan működő és a politikai programokat a gyakorlatba átültető közigazgatást”. Sőt, a következő oldalon jelzem, hogy azt a torzulást is, amikor a sűrűn cserélődő kormánypolitikások helyett a stabilabb parlamenti bizottsági elnökök kezébe csúszik át a közigazgatás ellenőrzése: „...ezért a közigazgatás tényleges politikai kontrollja a miniszterek kezéből jórészt a stabilabb személyi összetételű parlamenti állandó bizottságok vezetői kezébe ment át” (Bihari–Pokol: 1992:70, 71). Körösi Andrásnak tehát e téren nem kell kiegészíteni a „funkcionalista rendszerelméletet”, a politika kontrollját a közigazgatás felett ez is tartalmazza.

Tézise második fele azonban már érdemben is vitatható: a politikusok és a közigazgatási stáb között rendszeres helyi értékkel nem lehet találni közvetítő „politikai hivatalnok” réteget. Ehhez a téziséhez Körösi – megítélésem szerint legalábbis – több tévedésen keresztül jut el. Az első abban áll, hogy leszűkíti a politikust a *választott* politikusra: „A politikai-kormányzati szféra a választott politikusok területe” (Körösi 1996:37). Ennek következtében a nem választott, hanem kinevezett politikusok implicite egyszerűen átsúsznak a „politikai hivatalnokok” vagy más elnevezéssel a „politikai patronázs” területére. Ezzel szemben állítható, hogy például nem választott, hanem kinevezett az összes nem parlamenti képviselő miniszter, vagy az ilyen politikai államtitkár. Hogy ezek politikusok, azt feltehetően Körösi sem fogja tagadni, de ha ezt nem tagadja, akkor miért tagadná, hogy a francia (belga) miniszteri kabinetek tagjai is azok, még ha egy részük esetleg máskülönben főhivatásban közhivatalnok egy másik minisztériumban, akiknek ezt a státusát felfüggesztetik arra az időre, amíg kabinetttag-politikusok. Vagyis nem lehet leszűkíteni a politikus szerepeket a választott szerepekre, mert egy sor kinevezéssel megszerezhető politikusi poszt is létezik a közigazgatás fölött.

A szerző egy másik tévedése a „politikai hivatalnok” rétegének megalkotásakor abban áll, hogy illegális praktikából legális gyakorlattá értelmezi át a miniszteri felsőbürokrácia időnként megmutatózó politikai célzatú cseréjét a nyugati országokban. (Csak a tévedések elkerülése végett jelzem, hogy Max Weber sokat idézett sorai a „politikai hivatalnokokról” a politika és a közigazgatás kettéválása kapcsán lényegében az „irányító politikus” alakját jelenti, és nem e kettő között közvetítő réteget. Lásd Weber 1970:396–399.) Hogy Körösényi itt tévedésben van, azt mutatja az általános hangoztatás mellett egy konkrét példája is a német „politikai hivatalnokokról”: „...a »politische Beamte« (politikai hivatalnok) rendszerét... – az NDK kivételével – az összes későbbi német politikai rendszer megőrzi” (Körösényi 1996:54). Itt jó lenne, ha legalább egyet is megnevezne a mai Német Szövetségi Köztársaságból ennek illusztrálására, mert tudomásom szerint a német miniszter mellett csak a parlamenti államtitkár jöhetne szóba, de ő meg echte politikus. Tanulmányaim során én nem találkoztam a mai Németországban a politikus és a közigazgatási hivatalnok között közvetítő „politikai hivatalnokkal”, pedig Körösényi András két-hármezer fős ilyen csoportról beszél.

További torzításnak vélem a politikai patronázsnak azt a fogalomhasználatát, ami a politológiai irodalomban rendszerint az államtól függő, de *azon kívüli* intézményekbe, szervezetekbe való, politikai megbízhatóság/szolgálatok miatti kinevezésekre vonatkozik, ám ebben a tanulmányában a szerző a közigazgatáson belüli körre is kiterjeszti. Sőt, mint az előbb láttuk, a politikai posztok jó részére is. Ily módon három jelenség összegyűréséből alakul ki a Körösényi által pozitívan felfogott politikai patronázs rendszere: egyrészt a politikusok ide sorolt része legitimálja ezt a kört, hisz ki vitatná, hogy a miniszternek szüksége van segítőkre a közigazgatás irányításában; másrészt ide kerülnek – az előbbi által legitimálva – az illegálisan közhivatalnoki státusba ültetett politikusok is; harmadrészt a sokszor korrupció lebonyolítására beállított gazdasági pártemberek is. Ez utóbbi Ausztriában és Olaszországban elterjedt gyakorlat, és szinte akár-mikor felrobbanthatja e politikai rendszereket a burjánzó korrupció miatt, mint Olaszországban részben ez már egyszer meg is történt az elmúlt években. A többi nyugati országban azonban ilyen kiterjedt patronázsrendszer nincs, és ahol van, ott is folyamatosan mint a korrupció forrását bírálják.

Máskülönben azt, hogy kritizált szerzőnk nem tisztázta megfelelően kiindulópontjait e téma feldolgozása előtt, jól mutatják a „politikai patronázs öt köréről” írt sorai is (Körösényi 1996:51). Az első kört a miniszter körüli minisztériumi vezetők adják. (Mint láttuk, ez a miniszter melletti további politikusok köre.) A második kört a közvetlen miniszteri irányítás alatt álló szervezeti egység alkotja: „a saját és PR vagy a tervezési osztály”. Őszintén szólva itt tényleg fontos a miniszter bizalma – mint a miniszteri titkárnő kiválasztásánál is –, de ezek a szakmák már annyira fejlettek, hogy ha ide nem profi szakembert választ a miniszter, akkor gyakorlatilag nem tud dolgozni.

Ide kevés a politikai lojalitás, és nagyon is a szakképzettség szükséges – papirossal együtt. A harmadik körbe sorolja a szerző „a személyi titkárság” mellett a miniszteri kabinet tagjait. Ténylegesen ezek a kabinettagok a minisztérium-irányítás német modelljében megfelelnek az államtitkári funkció ellátóinak, csak itt, ebben a modellben több ilyen poszt van, és a miniszter a kabinettagok között felosztja minisztériuma irányítását reszortok szerint. Ez tehát nem külön kör, hanem az első kör alternatívája a franciáknál és a belgáknál.

Úgy gondolom, hogy a jelzett téves kiindulópontok vezették Körösenyi Andrászt arra, hogy a politikai patronázs pozitív értékelését adja tanulmányában, holott az védhetetlen, még ha torzulásként adódik is sok nyugati országban, nálunk pedig az államtól függő háttérintézetek és gazdasági-pénzügyi vállalkozások státusainak sokaságában gyakorolják.

#### AKTIVIZMUS ÉS A TÖBBRÉTEGŰ JOG KONCEPCIÓJA

A nyolcvanas évek végén az egyik központi kutatási területem volt a modern jogrendszerek belső szerkezetére vonatkozó elméletek feldolgozása, és e munkám végeredményeképpen több tanulmányban a többrétegű jog koncepcióját igyekeztem megfogalmazni (lásd különösen: Pokol 1989; 1991). Ennek keretén belül foglalkoztam az alapjogi bíráskodással, és az akkortájt meginduló hazai alkotmánybíráskodás esetenkénti aktivizmusának egyik kritikusa lettem. Ezt illeti kritikával Gyórfi Tamás cikke a *Politikatudományi Szemle* 1996. 4. számában. Különösen két szempontból vitatja állításaimat. Vitatja, hogy az alkotmányos alapjogok a jog külön rétegét jelentenek, illetve velem szemben az aktivista alkotmánybíráskodás pozitív szerepét hangsúlyozza. Mivel mindkét kérdés alapvető összefüggéseket érint, csak néhány lényeges dologra szeretnék itt kitérni, teljesebb képet csak az ezekre vonatkozó tanulmányaimból nyerhet az Olvasó (lásd fent jelzett anyagaim mellett: Pokol 1994b).

Alapvetően a kontinentális jogrendszereket szem előtt tartva megkülönböztettem a Gyórfi Tamás által bírált jogelméleti tanulmányaimban a jog szövegrétegét – amely fölött a politikusok rendelkeznek elsősorban, a jog dogmatikai rétegét, melyet az egyetemi jogászság és a felsőbb bíróságok tagjai formálnak –, és a bírói kazuisztikában formálódó jogi maximákat, az ad hoc jogi támpontok rétegét. E hagyományos jogrétegeket egészítette ki nézeteim szerint az utóbbi évtizedekben (nálunk: években) kialakuló alapjogi alkotmánybíráskodás mint önálló jogréteg. Gyórfi Tamás vitatja e különválasztásomat: „Ha tartalmukat tekintjük elhatároló ismérveknek, akkor azonban például a polgári jogi jogok rétegével kellene szembeállítanunk őket, s nem a jog szabályrétegével, vagy a jogdogmatikai réteggel” (Gyórfi 1996:69–70). Hadd jegyezzem meg, hogy – szemben Gyórfi Tamás állításával – én nem a jog szabályrétegét emelem ki, hanem a jog szövegrétegét. És ez utóbbiban benne van a jog jogelvi anyaga is. Jogelveken azon-

ban én – Canaris és Larenz nyomán – a jogdogmatikailag átglyűrt és absztrahált jogelveket értem, vagyis a polgári jog, a büntetőjog és az újabban létrejött munkajog, illetve a közigazgatási jog elveit is. Ezért persze nem értek egyet Győrfi Tamással, aki az etika területéről a jogba importált alkotmányos alapjogokat „jogelvnek” tekinti. E tévedésétől – vagyis a jog szövegrétegének a jog szabályrétegével felcserélésétől – kezdve aztán már egyenes út vezet az önálló alapjogi réteg létének tagadásáig: „Ahhoz, hogy a jog szabályrétegével állítsuk szembe az alapjogokat, ezeknél alapvetőbb logikai különbséget kellene bizonyítanunk. Véleményem szerint ennek alátámasztására annak az érveknek van plauzibilitása, mely az alapjogok jogelvi jellegét hangsúlyozza”. Persze e megengedő tétel után már indokoltan állhat elő azzal, hogy a „jogelvi alapjogok” mellett a többi jogterület jogelvi is absztraktak, és nem konkluzív természetűek (Győrfi 1996:70).

Hangsúlyozni kívánom, hogy az önálló alapjogi réteg elsősorban az európai kontinentális jogrendszerekben mutatható ki tisztán, mivel itt a rendes bírósági hierarchián kívüli, önálló alkotmánybíróság látja el ezt. Fontos még az is, hogy itt nem a jogi perek végére illesztve – így részben eljogiasodva –, hanem kiszakadva a rendes jogorvoslati utak közül és így erőteljesebben a politikai, illetve politikai erkölcsi megfontolásokkal átítatva formálódik az alapjogi bírászkodás. Ezzel szemben az Egyesült Államok precedens bírászkodásába beépülve valóban kevésbé szenebeötöl ez az önálló jogréteg-jelleg az alkotmányos alapjogoknál. Ám itt is megalapozza ezt az a tény, hogy az alkotmányos alapjogok kibékíthetetlenül szemben állnak az egyes esetekben egymással, *vagyis nem jogdogmatikailag összecsiszolt egész* jelentenek, hanem az egyes bírák politikai és kulturális meggyőződéseinek függvényében lehet csak alkalmazni őket. Fontos a kontinentális jogrendszerek, illetve a precedensbírászkodást is magában foglaló amerikai jogrendszer különbsége abból a szempontból is, hogy míg az európai (kontinentális) bíró csak egyedi hatással ítélkezik, addig az amerikai common law bírása egyben normatív jelleggel is dönt a későbbi idők számára. Európában ez utóbbit csak az alkotmánybíró teheti meg – és itt ez eleve elválasztja e tevékenységet az egyszerű bíró tevékenységétől. Győrfi Tamás ezért véleményem szerint jogtalanul transzponálja az aktivista/nem aktivista alkotmánybírói döntési stílust a „nehéz esetek döntésének vállalása/ettől tartózkodás” különbségévé. Az európai bíró ugyanis „nehéz esetekben” is egyedi ügyekben dönt, vagy ettől tartózkodik, és ekkor senki nem dönt helyette. Ám az alkotmánybíró egy-egy döntésével a társadalom alapkérdéseit hosszú időszakra normatív erővel eldönti valamilyen irányba. És ezzel kiveszi a döntés lehetőségét a törvényhozó területéről.

Ezzel el is jutottam a Győrfi Tamás és köztem levő másik eltéréséhez. „Ha pedig az Országgyűlés egyszerű többséggel alakíthatná ki ezek tartalmát, akkor az alkotmányos jogok nem töltenék be talán legfontosabb funkciójukat, nem nyújtanának védelmet a többség esetleges zsarnokságával szemben” (Győrfi 1996:73). Olcsó lenne azzal érvelni most, hogy az Országgyűlés többségének zsarnokságával szem-



ben ily módon Győrfi a 11 tagú Magyar Alkotmánybíróság többségének zsarnokságát részesíti előnyben, azzal a különbséggel, hogy itt a szemben álló jogfilozófiai érvelések közül vesznek elő egyet (vagy többet) a döntés lefedezésére, és nem merőben politikai érvet. Fontosabb azonban a konszenzuális és a többségi demokrácia egy mélyebben fekvő dilemmája, amely a magyar szellemi életben elterjedt egyik közhely mögött húzódik meg. A médiabeli és a szellemi közvéleményben domináló erők – és persze mögöttük a gazdasági-tulajdoni erőviszonyok – az elmúlt években szinte a közvélemény dogmájává emelték, hogy a demokrácia a konszenzuális demokráciával azonos, és parlamenti diktatúra, „maradék sztálinizmus” az, ha a parlamenti többség szupremáciáját vallja valaki – úgy, ahogy az Angliában, a demokrácia őshazájában kialakult. En nem láttam, hogy Győrfi Tamás bárhol is feldolgozta volna ezt a dilemmát, vagy foglalkozott volna vele elméleti szinten, de az a közhelyszerű odavetés, ahogy az aktivista alkotmánybíráskodást védi az Országgyűlés többségi akaratát „zsarnokságtól”, mutatja, hogy számára evidens az, amit ez a dogma állít. Pedig ez a konszenzuális demokrácia azt hozta létre az elmúlt években Magyarországon, hogy a nyolcvanas évek politikai-kulturális-gazdasági erőviszonyai egyszerűen átömlhettek a kilencvenes évek plurális politikai rendszerébe, és a többpártrendszer, a választások, illetve a több millió állampolgár akaratát sok szempontból színjátékká válhatott: igazán esélye sem volt ezeknek, hogy a néhány tízezres társadalmi csoport hatalomátmentését megtörjék. Lehet persze, hogy Győrfi Tamás ennek utólagos átgondolása után is megmarad az aktivista alkotmánybíráskodás barátjának, de legalább érdeklődően dolgozza fel ezt az összefüggést, ha kritizálni akarja ide vonatkozó nézeteimet.

## HIVATKOZÁSOK

- Bihari Mihály–Pokol Béla 1992. *Politológia*. Budapest: Universitas
- Győrfi Tamás 1996. Az Alkotmánybíróság politikai szerepe. Gondolatok a bírói aktivizmus fogalmának hasznosságáról. *Politikatudományi Szemle*, 4, 63–101.
- Körösényi András 1996. Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya. *Politikatudományi Szemle*, 4, 7–35.
- Luhmann, Niklas 1987. A politikai rendszer szociológiája.  
In: *Válogatás Niklas Luhmann írásaiból*. Szociológiai Füzetek 42.
- Pokol Béla 1984–85. A modern tőkés állami beavatkozás természetének megértéséhez. *Szociológia*, 1–2.
- 1991. *A jog szerkezete*. Budapest: Gondolat
- 1992. *Pénz és politika*. Budapest: Aula Kiadó
- 1994a. *Magyar parlamentarizmus*. Budapest: Cserépfalvi Kiadó
- 1994b. *Jogbölcseleti vizsgálódások*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó
- Weber, Max 1970. *Állam, politika, tudomány*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kiadó

KÖRÖSÉNYI ANDRÁS

## A funkcionalista rendszerelmélet korlátai

Válasz Pokol Béla bírálatára

Pokol Béla „Demokrácia és patronázs” című cikkemről írt bírálatára válaszomat az alábbi hat pontban foglalom össze (Pokol 1997; Körösényi 1996).

1. A bírálat szerint munkám tézise nem fogalmazható meg a funkcionalista rendszerelmélettel szemben, ugyanis az, pontosabban Pokol maga – Niklas Luhmannal is vitatkozva – már megtette nemcsak a közigazgatási-jogi alrendszer és a politikai alrendszer elválasztását, de tisztázta a köztük levő *alá-főlé rendeltségi viszonyt*: „a politika kontrollálja, programmal látja el, illetve folyamatosan átprogramozza a közigazgatást”. Csakhogy a munkám tézise és Pokol felfogása közti különbség nem ebben áll, hanem ezután következik és arra vonatkozik, hogy a politikai vezetés milyen eszközökkel rendelkezik a közigazgatás kontrollálására. Míg Pokol az egyetlen és kizárólagos eszköznek a *jogalkotást* tekinti, a depolitizált közigazgatás *joganyagon keresztül történő átprogramozhatóságáról* ír (Bihari-Pokol, 1997:71), addig „Demokrácia és patronázs” című munkám tézise szerint a politikai vezetés ezen túlmenő más, *közvetlen* eszközökkel is rendelkezik a közigazgatás irányítására és ellenőrzésére. Hiszen a közigazgatás vezetői politikusok, akiknek közvetlen *irányítási-vezetési* és részben személyzeti hatáskörük, azaz *patronázs* hatalmuk van a köztisztviselők fölött. A felső szintű közigazgatás feletti *közvetlen* politikai kontroll nélkül az alsó szintű, a hagyományos értelemben vett végrehajtást végző közigazgatás – Pokol funkcionalista-rendszerelméleti felfogása által hangsúlyozott – joganyagon keresztül történő politikai „átprogramozhatósága” sem képzelhető el. Ha csak a joganyagon keresztül lenne felettük politikai kontroll, akkor – mivel a jogszabályokat nem a politikusok, hanem a vezetésük alatt álló minisztériumok köztisztviselői készítik – a köz-

igazgatást a köztisztviselők kontrollálnák, azaz politikai vezetés és közigazgatás között nem lenne alá-fölé rendeltség.

2. Pokol bírálatának második pontja szerint a tisztán politikusi és köztisztviselői szerepek, pozíciók között – az írásomban kifejtettekkel ellentétben – nem lehet találni egy közvetítő „*politikai hivatalnok*” réteget. Egy ilyen réteg létének feltételezéséhez csak tévedések sorozatán át juthattam. Így a politikai hivatalnok Németországban sem létezik, mivel ő tanulmányai során ilyennel nem találkozott. Ez utóbbi persze lehetséges, de – hogy Pokol fordulatával éljek – csak azért, mert a kérdés szakirodalmát csak részlegesen ismeri. Hiszen a *politischer Beamte*, azaz a politikai hivatalnok bevett fogalom a politika és közigazgatás (politikuskok-köztisztviselők) viszonyát vizsgáló államjogi, közigazgatási, politikai szociológiai és történeti irodalomban egyaránt. Használja többek között Armin (1984:365), Beyme (1993:303), Dyson (1979:133), Mayntz (1985:197), Nipperdey (1995:135), Rudzio (1991:281), Thieme (1967:46), és bizony – de erre majd külön kitérek – ugyanebben az értelemben használja Weber is (1970).

Bírálóm szerint tévedésemet mutatja az is, hogy cikkemben egyetlen egy konkrét példa sincs megnevezve a mai Német Szövetségi Köztársaságból a politikai hivatalnok figurájának illusztrálására. Pokolnak ez a megjegyzése arra utal, hogy a bírálatának tárgyául választott cikket nem olvasta alaposan, hiszen elkerülte figyelmét, hogy az NSZK tekintetében a politikai hivatalnokok köréből abban pontosan kettő konkrétan is meg van nevezve: a szövetségi minisztériumi *államtitkárok* (a magyar megnevezéssel közigazgatási államtitkárok) és az *osztályvezetők* köre, amely 1991-ben pontosan 156 pozíciót jelentett (Körösényi 1996:51). Ide tartoznak továbbá a nagykövetek, követek, konzulok, a szövetségi alkotmányvédő hivatal és a szövetségi hírügyénység vezetői, a szövetségi kormány sajtó és információs hivatalának vezetője, helyettese és szóvivője, a szövetségi főállománygyász, a Bundestag és Bundesrat igazgatója, és még mások is (Bundesbeamtenengesetz 36§ és 176§), hogy csak a szövetségi kancellár patronázs hatalmába tartozó pozíciókat említsük.

3. De mit is jelent a német politikai hivatalnok bírálóm számára ismeretlen fogalma? Olyan *köztisztviselői* pozíciót birtokló hivatalnokokról van szó – körük törvény által meghatározott –, akik a kormány politikai érdekeinek megfelelően pozícióikból bármikor és – ellentétben a többi köztisztviselővel – külön indoklás nélkül elmozdíthatók és rendelkezési vagy (ideiglenes) nyugállományba helyezhetők (Bundesrechtsrahmengesetz 31 §). Ez különbözik a francia és belga kabinetrendszerétől, hiszen nem a miniszter személyes stábjának tagjairól, hanem a közigazgatási hierarchiába beletartozó pozíciókról van szó, továbbá a politikai hivatalnoki pozícióba csak megfelelő egyetemi végzettséggel, szakképzettséggel, előmenetellel rendelkező köztisztviselő nevezhető ki. A „politikai köztisztviselő” nem a bonni köztársaság közigazgatásának újítása, hanem a porosz közszolgálatban alakult ki a 19. század közepén és onnan terjedt el a

német tartományok többségében, illetve a német egység megteremtése után „össznémet” szinten (Wunder 1986). A politikai hivatalnokok az NSZK-ban a közszolgálat olyan önálló szolgálati csoportját (Dienstgruppe) alkotják, amelynek közszolgálati jogviszonya speciálisan szabályozott és a szövetségi költségvetésben külön tételként szerepel (Rudzio 1991:284). A politikai hivatalnoki státus nemcsak szövetségi szinten, de a legtöbb német tartományban is intézményesült. Hessen tartományban például a következő köztisztviselői pozíciók számítanak ide: államtitkárok, megyei „prefektusok” (Regierungspräsidenten), rendőrfőnökök, az alkotmányvédő hivatal vezetője, államügyész, minisztériumi sajtótitkárok és kabinetfőnökök és a miniszterek személyes referensei, a tartományi politikai oktatási központ vezetője és a Landtag frakcióinak tisztviselő munkatársai (Rudzio 1991:284; Landesbeamtenengesetz 57§). A patronázs jelensége természetesen az NSZK-ban sem korlátozódik a politikai hivatalnokok körére; ez utóbbiak sajátossága abban ragadható meg, hogy esetükben a politikai bizalom, illetve lojalitás szempontja *jogilag is formalizált* normává vált.

4. A német „politikai hivatalnok” pozíció 19. századi előtörténetéből következik, hogy bírálóm Weber-hivatkozása is téves: az „irányító politikus” és a „politikai hivatalnok” alakja ugyanis Webernél sem szinonimák. Az „irányító politikus”, aki fokozatosan átveszi az uralkodótól a politikai felelősséget, Webernél az uralkodó által kinevezett minisztereket jelenti, akik a Weber munkássága idején fennálló német császárságban – ahol még nem alakult ki a parlamentáris kormányzat – értelemszerűen hivatalnokminiszterek (Weber 1970:396-398). Ezek a hivatalnokokból lett politikusok azonban Webernél sem „politikai hivatalnokok”, miként az ezt követő weberi eszmefuttatás nyilvánvalóvá teszi (Weber 1970:399). A politikai hivatalnokok olyan, a kormány, illetve a miniszterek által kinevezett és szolgálatot teljesítő köztisztviselők, akiktől nemcsak az állam, de a *kormány iránti politikai lojalitást* is elvárják, és akiknek – írja Weber – kötelességük, hogy „képviseljék a kormány politikáját”.<sup>1</sup> Weber a porosz politikai hivatalnok rendszert a francia prefektus rendszerhez hasonlítja, továbbá utal Putkammer porosz belügyminiszter 1882-es, politikai hivatalnokokra vonatkozó rendeletére is. Szembeállítja továbbá a szakhivatalnoki képzettséggel és karrierúttal rendelkező politikai hivatalnokokat a politikai apparátus főnökeivel, a miniszterekkel, akiknek kinevezése pusztán politikai: semmilyen végzettséghez és szakképesítéshez nem kötött (Weber 1970:399). Ebben persze semmi rendkívüli nincsen, hiszen Weber munkássága idején a „politikai hivatalnokok” intézménye Poroszországban már fél évszázados múltra tekintett vissza. Az 1849 és 1852-es porosz köztisztviselői fegyelmi törvény szerint a politikai hivatalnokok körébe tartoztak a minisztériumi igazgatók, államtitkárok (Unterstaatssekretäre), a „tartományi”, „megyei” és „járásai” közigazgatás vezetői (Ober- und Regierungspräsidenten, Landrate), a katonai intendánsok, az államügyészek, a rendőrfőnökök és a nagykövetek (Wunder 1986:90). Weber tehát

ugyanazokról a politikai hivatalnokokról írt, akiknek politikus és szakhivatalnok között elhelyezkedő figuráját cikkem is vizsgálta.

5. Pokol bírálatának további tétele, hogy a „politikai hivatalnok” figurájának felállításával a miniszteri felsőbürokrácia politikai célzatú cseréjét *illegális* praktikákból *legális* gyakorlattá értelmezem át. Ezzel kapcsolatban először is le kell szögezni azt az egyébként nyilvánvaló tényt, hogy munkám politikatudományi jellegű, s elsőrendű feladatomban nem a jogi jellegű értékelést tekintetem. Fel kell továbbá hívnom a figyelmet arra a szintén közismert összefüggésre, hogy ami jogilag nem formalizált, az még nem illegális, és ami illegális, az is érdemes tudományos vizsgálatra. Mindamellet bírálom téved: a politikai patronáznak semmi köze sincs pl. a korrupcióhoz. A patronázs nem illegális intézmény, hanem a hivatalban lévő politikusok részben jogilag rögzített, részben nem rögzített háttérén nyugszik. (A német politikai hivatalnokok esetében azt is láthattuk, hogy bizony az ő politikai célzatú cseréjük nemhogy nem illegális, de a pozitív jog által is rögzített jogi norma része. De ezzel megegyező a francia és belga miniszteri kabinet-rendszer éppen bírálóm által felhozott példája is.)

6. Pokol szerint a politikusi és hivatalnoki szerepek sajátosságaival egyaránt rendelkező „*mandarinok*”, politikai hivatalnokok – az alrendszerek elválásának teóriájához nem illeszkedő – „*öszvér*” figurája nem létezik: kiiktatását úgy oldja meg, hogy egyszerűen politikusnak nevezi őket, pozícióikat pedig kinevezéssel megszerezhető politikai pozíciónak tekinti. A példaként felhozott francia/belga miniszteri kabinettagokat, akik „máskülönben főhivatásban közhivatalnokok egy másik minisztériumban”, egy időre pedig politikusi posztot töltenek be (egy másik minisztériumban), bizony csak Pokol sorolja be egyszerűen a *politikusok* közé. Ezzel az elegáns megoldással az alrendszerek elválásának elméleti követelménye – papiroson – bizonyára teljesül, a politikusok és köztisztviselők közti viszony évszázados problematikája azonban zárójelbe kerül.

A funkcionalista rendszerelmélet alrendszerek elválásáról felállított teoretikus tézisének megvan a maga helye a társadalomelméletben. Az állam- és politikatudomány, a politikai szociológia és – mint Gajduschek György (1994) Pokol Béla közigazgatás-konceptiójáról korábban írt alapos bírálatá jelezte – a közigazgatás-tudomány területén azonban csak kevés alkalmas verifikálható összefüggések, megállapítások feltárására és elemzésére. Pokol Béla munkámról írt bírálatá legalábbis erre utal.

## JEGYZET

<sup>1</sup> A köztisztviselők politikai lojalitása tekintetében Poroszországban a 19. század közepén létrejött egy Németországban máig élő hármas követelményrendszer. 1. A politikailag megbízhatatlanok, az „alkotmányellenes” politikai nézeteket vallók, akiknek az állammal szembeni lojalitása is kétséges, nem tölthetnek be köztisztviselői (Beamten) pozíciót. Ebbe a körbe tartoztak pl. a 19. század végén a szociáldemokraták, vagy később, az 1972-es rendelet szerint a politikai radikálisok és a kommunisták. 2. A köztisztviselőktől az alkotmány és az állam iránti lojalitást (pl. eskü) megkövetelték, de a „kormánypártiságot” nem. 3. A politikai hivatalnokoktól a közhivatalnoki fegyelmi jog nemcsak az állam, de a mindenkori kormánypolitika iránti lojalitást és annak aktív támogatását is megkövetelte és megköveteli. (Wunder 1986:90)

## HIVATKOZÁSOK

- Armin, H. H. von 1984. Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland. Verlag Vahlen
- Beyme, K. von 1993. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung. München: Piper
- Bihari M.–Pokol B. 1992. Politológia. Budapest: Universitas
- Dyson, K. 1979. Die westdeutsche „Parteibuch“-Verwaltung. Die Verwaltung, 2, 129–160.
- Gajduschek Gy. 1994. Kritikai megjegyzések Pokol Béla közigazgatás-felfogásához. *Szociológiai Szemle*, 1, 147–154.
- Körösényi A. 1996. Demokrácia és patronázs. *Politikatudományi Szemle*, 4.
- Nipperdey, T. 1995. Deutsche Geschichte 1866–1918. München: C. H. Beck
- Mayntz, R. 1985. Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg: Müller
- Pokol B. 1997. A politikai patronázs fogalmának kiterjesztése ellen. *Politikatudományi Szemle*, jelen kötet
- Rudzio, W., 1991. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen, Leske + Budrich
- Thieme, W. 1967. Verwaltungslehre. Köln: Carl Heymanns
- Weber, M. 1970. Állam, politika, tudomány. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kiadó
- Wunder, B. 1986. Geschichte der Bürokratie in Deutschland. Frankfurt: Suhrkamp

GYÓRFI TAMÁS

## Az alapjogi réteg problémája

*Válasz Pokol Bélának*

Hadd bocsássam előre, hogy Pokol Béla *A jog szerkezete* című munkáját a kortárs magyar jogelmélet egyik legeredetibb, s leginkább gondolatgazdag munkájának tartom, mely számos régi jogfilozófiai problémát új fényben világított meg számomra, és továbbgondolásukra ösztönzött. Nem tudok azonban azonosulni e mű többretegű jogkoncepciójával, mert az alapfogalmait végig nem gondoltam tartom. Természetesen e válasz keretei csak néhány vázlatos megjegyzésre adnak lehetőséget, részletes kritikára nem. Pokol Béla hozzászólásában egyrészt amiatt kritizál, hogy félreértem az elméletét, s ahol ő a jog szövegrétegéről beszél, ott én a jog szabályrétegéről, a jogelveket pedig, legalábbis amit e fogalmon ért, ő a jog szövegrétegéhez sorolja, én viszont az alapjogokat jogelveknek tekintem. Valóban úgy gondolom, hogy e többretegű jog alapfogalmai „csúszkálnak”, és Pokol Béla nem definiálja kellő pontossággal, hogy mit is ért az egyes jogrétegeken. Az egyik jogréteg kapcsán például hol a jog szövegrétegéről beszél, hol a jogalkotási szféráról (Pokol 1991:37)<sup>1</sup>, hol a politikai vagy parlamenti törvényhozásról (113, 119, 121.). Hasonlóképpen „mozog” az alapjogi réteg fogalma: a szerző egyszer alapjogi alkotmánybíráskodásról, máskor alapjogi rétegről, megint máskor az alapjogi elvek rétegéről beszél. Fontosabb azonban, hogy kritikájában Pokol Béla elhatárolja magát attól a nézettől, amelyet neki tulajdonítok, nevezetesen, hogy az alapjogokat jogelvek tartalmazzák. Ezzel szemben *A jog szerkezetében* – kérném mind kritikusomat, mind az olvasót, lapozzák fel, mondjuk a mű 113. (utolsó bekezdés), 116. (negyedik bekezdés) és 43. oldalait – éppen az alapjogok jogelvi jellegét hangsúlyozza. E szöveghelyeket alapul véve viszont jó okkal állítottam párhuzamba a jogelveket a szabályokkal<sup>2</sup> (ennek az összevetésnek legalább plauzibilitása van), hiszen a jogel-

veket, a normák egyik fajtáját értelmetlen párba állítani a normák szövegével *általában*.<sup>3</sup> Ugyanezt a megkülönböztetést alkalmazza egyébként kritikusom is (116, negyedik bekezdés), és lényegében az ott elhangzott érvet ismétli meg más terminológiával fenti válasza második részében. De fogadjuk el, hogy Pokol Béla mai, autentikus álláspontja az, amit kritikájában leír. Még mindig marad a kérdés: mit bizonyít ez, s hogyan cáfolja az én álláspontomat? Tanulmányomban azt állítottam, hogy az alapjogokat tartalmazó normáknak és a jog egyéb normáinak értelmezése között pusztán fokozati, s nem logikai különbség létezik, ezért *ebből a szempontból* nem lehet önálló alapjogi rétegről beszélni. Ezt részben éppen arra alapozom – szemben a Pokol Béla által nekem tulajdonított állásponttal, miszerint az alapjogok jogelvek –, hogy a jogelvek (mint normák) és az alapjogok (mint normák alatti pozíciók) között a kapcsolat esetleges, illetve a jogelvek nem csak alapjogokat tartalmazhatnak. Állításomra, miszerint az értelmezésben nem létezik logikai különbség, Pokol Béla nem ad semmilyen cáfolatot. A jog szabály- és szövegrétegének összekeveréséből „egyenes út vezet az önálló alapjogi réteg létezésének tagadásáig” – írja. Én nem látom ezt az egyenes utat, véleményem szerint ez *non sequitur*. De ettől függetlenül létezik-e önálló alapjogi réteg? Bizonyos értelemben természetesen igen, ezt tanulmányomban sem tagadtam (Gyórfi 1996a: 69–70). Amit tagadtam, az az, hogy ez a réteg éppen a jog szövegrétegétől, a jogdogmatikától, s a bírói kazuisztikától lenne értelmesen megkülönböztethető. E többrétegű jogkoncepció alapfogalmai véleményem szerint azért problematikusak, mert két vagy több jelenség esetleges és nem kizárólagos kapcsolatát a szerző fogalomképzésével (pl.: alapjogi réteg) az analitikus szükségszerűség rangjára kívánja emelni, majd fogalmát adottnak véve, immár nem egynemű dolgokat vet össze, s különböztet meg egymástól. Olyan ez, mintha az alma színét állítanánk szembe a körte formájával. Az *alkotmányos* jogokat *tárgyuk*, illetve a *jogforrási hierarchiában* elfoglalt helyük szerint szembe lehet állítani *más jogokkal*, a *jogokat* más *jogi pozíciókkal*. Hasznos megkülönböztetéshez jutunk akkor is, ha a jog egyes területeit a *jogot alkotó szervek* alapján különböztetjük meg, például bírói jog, parlamenti jogalkotás, alkotmánybírói jog. Pokol Béla azonban nyilván valamilyen alapvetőbb különbségre gondol, hiszen ellenkező esetben elég lenne a jogforrás jól bevett fogalma, s nem kellene a jogréteg terminusát bevezetni. Az alapjogi rétegnek a fentebb felsorolt jogrétegekkel való szembeállítását azt sugallja, hogy az alapjogoknak nincs szövegrétege, illetve nem létezik alapjogi dogmatika, ám ez aligha védhető álláspont, s Pokol Béla sem igen fogadná el.

Kritikája második részében Pokol Béla az európai és az amerikai alkotmánybíráskodás különbségét hangsúlyozza. Kissé sarkítottan érzem a két jogrendszer szembeállítását, hiszen a kontinentális felsőbíróságok egyedi ügyben hozott döntéseinek is van normatív ereje, még ha ez nem is olyan, mint a *stare decisis* elve.<sup>4</sup> Másrészt az amerikai alkotmánybíráskodás is – hiába feltételez egyedi jogvitát – *nor-*



*mák* alkotmányosságát bírálja el. De ha igaz lenne is ez a különbség, mire érv ez? Egy állítást látok erre alapozhatónak, nevezetesen, amikor kritikusom azt mondja, hogy jogtalanul transzponálok az aktivista/nem aktivista alkotmánybírói stílust a nehéz esetek döntésének vállalása/ettől való tartózkodás különbségévé, mivel a kontinentális bíróságok a nehéz esetekben is egyedi ügyekben döntenek. Érvelésem azonban pont fordítva halad, mint azt Pokol Béla állítja: nem az alkotmánybírói aktivizmus valamely eleve adott fogalmát alkalmazom a nehéz esetek problémájára, s terjesztem ki jogtalanul az egyedi ügyekben döntő kontinentális bíróságokra is, hanem a nehéz esetek döntésének vállalását, kritikušommal teljesen egybehangzóan, éppen akkor és azért tekintem politikai tevékenységnek, amennyiben az ilyen döntésnek normatív ereje van. (Ennek teljesen explicit megfogalmazását lásd Györfi 1996a: 64, negyedik bekezdés.)

Harmadrészt Pokol Béla kritizálja azt a legitimációs érvet, amivel a nehéz esetek alkotmánybírói eldöntését támasztom alá. Álláspontom védelmére hadd hozzam fel, hogy a kérdés kétszer merül fel tanulmányomban (Györfi 1996: 73; illetve 87–89), s a második alkalommal az általa idézett egy mondatnál jóval bővebben kitérek a problémára, s további legitimációs érveket is említek, amilyen az alaposabb indokolás, a koherensebb döntési eljárás, s a gondolati konzisztencia követelménye. Mindazonáltal ebben a kérdésben igaza van Pokol Bélának, s elfogadom, hogy tanulmányom csak a leggyakoribb érvek említésére szorítkozik, s továbbgondolásra szorul e tekintetben.

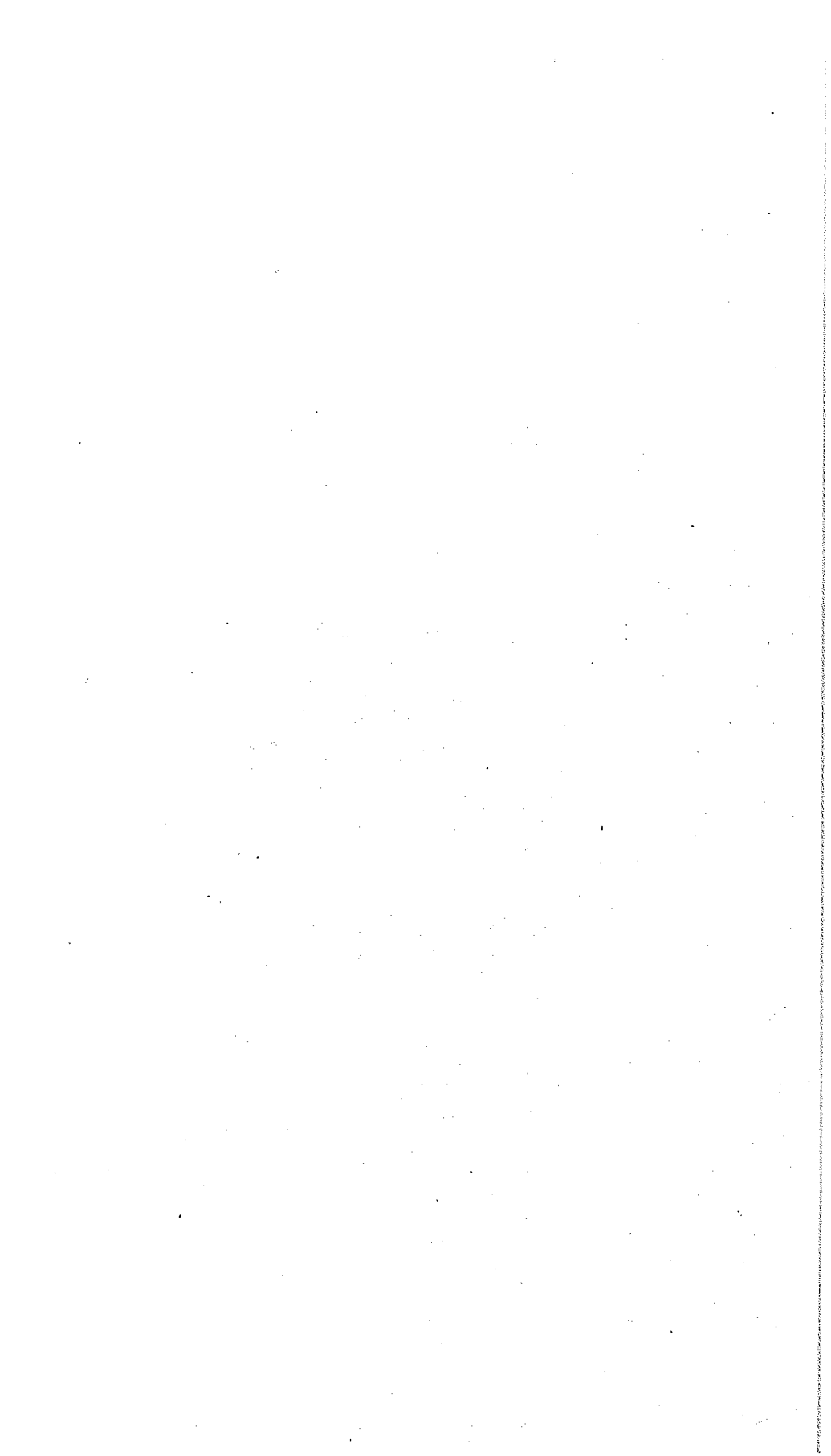
Végül hadd reagáljak arra, hogy álláspontom patronálja-e az aktivizmust. Tanulmányom egyik állítása éppen az volt, hogy különböző típusú aktivizmusok léteznek, és ezek között nincs szükségszerű összefüggés. Elemzésem kiindulópontja az volt továbbá, hogy létezik az Alkotmánybíróság, és nem foglalkozom általában azzal a kérdéssel, hogy mi legitimálja azt (Györfi 1996: 64). Ennek kérdését nyitva hagyva arra kívántam a választ keresni, hogy ha van Alkotmánybíróság, akkor hogyan lehet elvi alapon határvonalat húzni megfelelő és nem megfelelő tevékenysége között, hogyan lehet a minden alkotmánybíráskodással együtt járó szükségszerű aktivizmust a túlzott politizálástól elválasztani. Ami az aktivizmus első értelmét illeti, valóban úgy látom, hogy ha az AB egyáltalán nem dönthetne el nehéz eseteket, akkor felesleges lenne a létezése. Ami az aktivizmus második és harmadik értelemben vett fogalmát illeti, kényszerű aktivistának vallom magam, nem látok ugyanis elvi alapon megvonható határvonalat, hogy hogyan és milyen nehéz eseteket kellene eldöntenie a bíróságnak. Ez az álláspontom a tanulmányban ismertetett konceptuális érveken nyugszik, amelyek függetlenek a Pokol Béla által kritizált normatív érvtől. Végül ami a negyedik értelemben vett aktivizmust illeti, magam is több fenntartást fogalmaztam már meg az AB gyakorlatával kapcsolatban (lásd Györfi 1996b; 1996c).

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A továbbiakban, ahol csak oldalszámot jelölünk, erre a műre történik a hivatkozás.
- <sup>2</sup> A szabályréteg olvasat megengedettsége melletti közvetett érvem, hogy amikor a szerző a jogot a törvényszövegre szűkítő törvénytudó felfogásokról beszél, egy sor olyan gondolkodót citál, akik nem a jog szövegét, hanem a szöveg által hordozott értelmet, nevezetesen a parancsot (Austin), a normát (Kelsen), illetve a szabályt (Hart) teszik meg elemzésük alapfogalmaikká (Györfi 1996a: 37-40, illetve Pokol 1994: 6). Itt tehát a szöveg és a norma szétválasztásának nem tulajdonít jelentőséget a szerző.
- <sup>3</sup> Hasonlóképpen aggályosnak tartom a jogelveket a jog szövegrétegéhez sorolni, hiszen ha fontos a szöveg és az általa hordozott értelem, a norma megkülönböztetése, mint ahogy válaszában Pokol Béla hangsúlyozza, akkor a jog szövegrétegének is legfeljebb a jogelvek szövegrétege, s nem maguk a jogelvek képezhetik a részét.
- <sup>4</sup> Lásd D. N. MacCormick-S. S. Robert 1991. *Interpreting Statutes. A Comparative Study*. Aldershot: Dartmouth 487-490.

## HIVATKOZÁSOK

- Györfi Tamás 1996a Az Alkotmánybíróság politikai szerepe. Gondolatok a bírói aktivizmus fogalmának hasznosságáról. *Politikatudományi Szemle*, 4.
- 1996b A diszkrimináció tilalma: egy különleges státusú jog. *Jogtudományi Közlöny*, 7-8.
- 1996c. A politika a jog fogságában: az alkotmánybíráskodás következményei In: *Előadások a jogelmélet köréből*. Egyetemi jegyzet. Szerkesztette Szabó Miklós. Miskolc, 123-143.
- Pokol Béla 1991. *A jog szerkezete*. Budapest: Gondolat Kiadó – Felsőoktatási Koordinációs Iroda
- 1994. *Jogbölcseleti vizsgálódások*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó



KÖRÖSÉNYI ANDRÁS

## A funkcionalista rendszerelmélet korlátai

Válasz Pokol Béla bírálatára

Pokol Béla „Demokrácia és patronázs” című cikkemről írt bírálatára válaszomat az alábbi hat pontban foglalom össze (Pokol 1997; Körösényi 1996).

1. A bírálat szerint munkám tézise nem fogalmazható meg a funkcionalista rendszerelmélettel szemben, ugyanis az, pontosabban Pokol maga – Niklas Luhmannal is vitatkozva – már megtette nemcsak a közigazgatási-jogi alrendszer és a politikai alrendszer elválasztását, de tisztázta a köztük levő *alá-fölé rendeltségi viszonyt*: „a politika kontrollálja, programmal látja el, illetve folyamatosan átprogramozza a közigazgatást”. Csakhogy a munkám tézise és Pokol felfogása közti különbség nem ebben áll, hanem ezután következik és arra vonatkozik, hogy a politikai vezetés milyen eszközökkel rendelkezik a közigazgatás kontrollálására. Míg Pokol az egyetlen és kizárólagos eszköznek a *jogalkotást* tekinti, a depolitizált közigazgatás *joganyagon keresztül történő átprogramozhatóságáról* ír (Bihari-Pokol, 1997:71), addig „Demokrácia és patronázs” című munkám tézise szerint a politikai vezetés ezen túlmenő más, *közvetlen* eszközökkel is rendelkezik a közigazgatás irányítására és ellenőrzésére. Hiszen a közigazgatás vezetői politikusok, akiknek közvetlen *irányítási-vezetési* és részben személyzeti hatáskörük, azaz *patronázs* hatalmuk van a köztisztviselők fölött. A felső szintű közigazgatás feletti *közvetlen* politikai kontroll nélkül az alsó szintű, a hagyományos értelemben vett végrehajtást végző közigazgatás – Pokol funkcionalista-rendszerelméleti felfogása által hangsúlyozott – joganyagon keresztül történő politikai „átprogramozhatósága” sem képzelhető el. Ha csak a joganyagon keresztül lenne felettük politikai kontroll, akkor – mivel a jogszabályokat nem a politikusok, hanem a vezetésük alatt álló minisztériumok köztisztviselői készítik – a köz-

igazgatást a köztisztviselők kontrollálnák, azaz politikai vezetés és közigazgatás között nem lenne alá-fölé rendeltség.

2. Pokol bírálatainak második pontja szerint a tisztán politikusi és köztisztviselői szerepek, pozíciók között – az írásomban kifejtettekkel ellentétben – nem lehet találni egy közvetítő „*politikai hivatalnok*” réteget. Egy ilyen réteg létének feltételezéséhez csak tévedések sorozatán át juthattam. Így a politikai hivatalnok Németországban sem létezik, mivel ő tanulmányai során ilyenekkel nem találkozott. Ez utóbbi persze lehetséges, de – hogy Pokol fordulatával éljek – csak azért, mert a kérdés szakirodalmát csak részlegesen ismeri. Hiszen a *politischer Beamte*, azaz a politikai hivatalnok bevett fogalom a politika és közigazgatás (politikusok-köztisztviselők) viszonyát vizsgáló államjogi, közigazgatási, politikai szociológiai és történeti irodalomban egyaránt. Használja többek között Armin (1984:365), Beyme (1993:303), Dyson (1979:133), Mayntz (1985:197), Nipperdey (1995:135), Rudzio (1991:281), Thieme (1967:46), és bizony – de erre majd külön kitérek – ugyanebben az értelemben használja Weber is (1970).

Bírálom szerint tévedésemet mutatja az is, hogy cikkemben egyetlen egy konkrét példa sincs megnevezve a mai Német Szövetségi Köztársaságból a politikai hivatalnok figurájának illusztrálására. Pokolnak ez a megjegyzése arra utal, hogy a bírálatainak tárgyául választott cikket nem olvasta alaposan, hiszen elkerülte figyelmét, hogy az NSZK tekintetében a politikai hivatalnokok köréből abban pontosan kettő konkrétan is meg van nevezve: a szövetségi minisztériumi *államtitkárok* (a magyar megnevezéssel közigazgatási államtitkárok) és az *osztályvezetők* köre, amely 1991-ben pontosan 156 pozíciót jelentett (Körösényi 1996:51). Ide tartoznak továbbá a nagykövetek, követek, konzulok, a szövetségi alkotmányvédő hivatal és a szövetségi hírügynökség vezetői, a szövetségi kormány sajtó és információs hivatalának vezetője, helyettese és szóvivője, a szövetségi főállamügyész, a Bundestag és Bundesrat igazgatója, és még mások is (Bundesbeamtenengesetz 36§ és 176§), hogy csak a szövetségi kancellár patronázs hatalmába tartozó pozíciókat említsük.

3. De mit is jelent a német politikai hivatalnok bírálóm számára ismeretlen fogalma? Olyan *köztisztviselői* pozíciót birtokló hivatalnokokról van szó – körük törvény által meghatározott –, akik a kormány politikai érdekeinek megfelelően pozícióikból bármikor és – ellentétben a többi köztisztviselővel – külön indoklás nélkül elmozdíthatók és rendelkezési vagy (ideiglenes) nyugállományba helyezhetők (Bundesrechtsrahmengesetz 31 §). Ez különbözik a francia és belga kabinetrendszerétől, hiszen nem a miniszter személyes stábjának tagjairól, hanem a közigazgatási hierarchiába beletartozó pozíciókról van szó, továbbá a politikai hivatalnoki pozícióba csak megfelelő egyetemi végzettséggel, szakképzettséggel, előmenetellel rendelkező köztisztviselő nevezhető ki. A „politikai köztisztviselő” nem a bonni köztársaság közigazgatásának újítása, hanem a porosz közszolgálatban alakult ki a 19. század közepén és onnan terjedt el a

német tartományok többségében, illetve a német egység megteremtése után „össznémet” szinten (Wunder 1986). A politikai hivatalnokok az NSZK-ban a közszolgálat olyan önálló szolgálati csoportját (Dienstgruppe) alkotják, amelynek közszolgálati jogviszonya speciálisan szabályozott és a szövetségi költségvetésben külön tételként szerepel (Rudzio 1991:284). A politikai hivatalnoki státus nemcsak szövetségi szinten, de a legtöbb német tartományban is intézményesült. Hessen tartományban például a következő köztisztviselői pozíciók számítanak ide: államtitkárok, megyei „prefektusok” (Regierungspräsidenten), rendőrfőnökök, az alkotmányvédő hivatal vezetője, államügyész, minisztériumi sajtótitkárok és kabinetfőnökök és a miniszterek személyes referensei, a tartományi politikai oktatási központ vezetője és a Landtag frakcióinak tisztviselő munkatársai (Rudzio 1991:284; Landesbeamtenengesetz 57§). A patronázs jelensége természetesen az NSZK-ban sem korlátozódik a politikai hivatalnokok körére; ez utóbbiak sajátossága abban ragadható meg, hogy esetükben a politikai bizalom, illetve lojalitás szempontja *jogilag is formalizált* normává vált.

4. A német „politikai hivatalnok” pozíció 19. századi előtörténetéből következik, hogy bírálóm Weber-hivatkozása is téves: az „irányító politikus” és a „politikai hivatalnok” alakja ugyanis Webernél sem szinonimák. Az „irányító politikus”, aki fokozatosan átveszi az uralkodótól a politikai felelősséget, Webernél az uralkodó által kinevezett minisztereket jelenti, akik a Weber munkássága idején fennálló német császárságban – ahol még nem alakult ki a parlamentáris kormányzat – értelemszerűen hivatalnokminiszterek (Weber 1970:396-398). Ezek a hivatalnokokból lett politikusok azonban Webernél sem „politikai hivatalnokok”, miként az ezt követő weberi eszmefuttatás nyilvánvalóvá teszi (Weber 1970:399). A politikai hivatalnokok olyan, a kormány, illetve a miniszterek által kinevezett és szolgálatot teljesítő köztisztviselők, akiktől nemcsak az állam, de a *kormány iránti politikai lojalitást* is elvárják, és akiknek – írja Weber – kötelességük, hogy „képviseljék a kormány politikáját”.<sup>1</sup> Weber a porosz politikai hivatalnok rendszert a francia prefektus rendszerhez hasonlítja, továbbá utal Putkammer porosz belügyminiszter 1882-es, politikai hivatalnokokra vonatkozó rendeletére is. Szembeállítja továbbá a szakhivatalnoki képzettséggel és karrierúttal rendelkező politikai hivatalnokokat a politikai apparátus főnökeivel, a miniszterekkel, akiknek kinevezése pusztán politikai: semmilyen végzettséghez és szakképesítéshez nem kötött (Weber 1970:399). Ebben persze semmi rendkívüli nincsen, hiszen Weber munkássága idején a „politikai hivatalnokok” intézménye Poroszországban már fél évszázados múltra tekintett vissza. Az 1849 és 1852-es porosz köztisztviselői fegyelmi törvény szerint a politikai hivatalnokok körébe tartoztak a minisztériumi igazgatók, államtitkárok (Unterstaatssekretäre), a „tartományi”, „megyei” és „járási” közigazgatás vezetői (Ober- und Regierungspräsidenten, Landrate), a katonai intendánsok, az államügyészek, a rendőrfőnökök és a nagykövetek (Wunder 1986:90). Weber tehát

ugyanazokról a politikai hivatalnokokról írt, akiknek politikus és szakhivatalnok között elhelyezkedő figuráját cikkem is vizsgálta.

5. Pokol bírálatának további tétele, hogy a „politikai hivatalnok” figurájának felállításával a miniszteri felsőbürokrácia politikai célzatú cseréjét *illegális* praktikákból *legális* gyakorlattá értelmezem át. Ezzel kapcsolatban először is le kell szögezni azt az egyébként nyilvánvaló tényt, hogy munkám politikatudományi jellegű, s elsőrendű feladatomban nem a jogi jellegű értékelést tekintetem. Fel kell továbbá hívnom a figyelmet arra a szintén közismert összefüggésre, hogy ami jogilag nem formalizált, az még nem illegális, és ami illegális, az is érdemes tudományos vizsgálatra. Mindamellet bírálom téved: a politikai patronáznak semmi köze sincs pl. a korrupcióhoz. A patronázs nem illegális intézmény, hanem a hivatalban lévő politikusok részben jogilag rögzített, részben nem rögzített hátszínnyel nyugszik. (A német politikai hivatalnokok esetében azt is láthattuk, hogy bizony az ő politikai célzatú cseréjük nemhogy nem illegális, de a pozitív jog által is rögzített jogi norma része. De ezzel megegyező a francia és belga miniszteri kabinet-rendszer éppen bírálóm által felhozott példája is.)

6. Pokol szerint a politikusi és hivatalnoki szerepek sajátosságaival egyaránt rendelkező „*mandarinok*”, politikai hivatalnokok – az alrendszerek elválásának teóriájához nem illeszkedő – „*öszvér*” figurája nem létezik: kiiktatását úgy oldja meg, hogy egyszerűen politikusnak nevezi őket, pozícióikat pedig kinevezéssel megszerezhető politikai pozícióknak tekinti. A példaként felhozott francia/belga miniszteri kabinettagokat, akik „máskülönben főhivatásban közhivatalnokok egy másik minisztériumban”, egy időre pedig politikusi posztot töltenek be (egy másik minisztériumban), bizony csak Pokol sorolja be egyszerűen a *politikusok* közé. Ezzel az elegáns megoldással az alrendszerek elválásának elméleti követelménye – papíron – bizonyára teljesül, a politikusok és köztisztviselők közti viszony évszázados problematikája azonban zárójelbe kerül.

A funkcionalista rendszerelmélet alrendszerek elválásáról felállított teoretikus tézisének megvan a maga helye a társadalomelméletben. Az állam- és politikatudomány, a politikai szociológia és – mint Gajduschek György (1994) Pokol Béla közigazgatás-konceptiójáról korábban írt alapos bírálat jelezte – a közigazgatás-tudomány területén azonban csak kevés alkalmas verifikálható összefüggések, megállapítások feltárására és elemzésére. Pokol Béla munkámról írt bírálat legalábbis erre utal.

## JEGYZET

<sup>1</sup> A köztisztviselők politikai lojalitása tekintetében Poroszországban a 19. század közepén létrejött egy Németországban máig élő hármas követelményrendszer. 1. A politikailag megbízhatatlanok, az „alkotmányellenes” politikai nézeteket vallók, akiknek az állammal szembeni lojalitása is kétséges, nem tölthetnek be köztisztviselői (Beamten) pozíciót. Ebbe a körbe tartoztak pl. a 19. század végén a szociáldemokraták, vagy később, az 1972-es rendelet szerint a politikai radikálisok és a kommunisták. 2. A köztisztviselőktől az alkotmány és az állam iránti lojalitást (pl. eskü) megkövetelték, de a „kormánypártiságot” nem. 3. A politikai hivatalnokoktól a közhivatalnoki fegyelmi jog nemcsak az állam, de a mindenkori kormánypolitika iránti lojalitást és annak aktív támogatását is megkövetelte és megköveteli. (Wunder 1986:90)

## HIVATKOZÁSOK

- Armin, H. H. von 1984. Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland. Verlag Vahlen
- Beyme, K. von 1993. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung. München: Piper
- Bihari M.–Pokol B. 1992. Politológia. Budapest: Universitas
- Dyson, K. 1979. Die westdeutsche „Parteibuch“-Verwaltung. Die Verwaltung, 2, 129–160.
- Gajduschek Gy. 1994. Kritikai megjegyzések Pokol Béla közigazgatás-felfogásához. *Szociológiai Szemle*, 1, 147–154.
- Körösényi A. 1996. Demokrácia és patronázs. *Politikatudományi Szemle*, 4.
- Nipperdey, T. 1995. Deutsche Geschichte 1866–1918. München: C. H. Beck
- Mayntz, R. 1985. Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg: Müller
- Pokol B. 1997. A politikai patronázs fogalmának kiterjesztése ellen. *Politikatudományi Szemle*, jelen kötet
- Rudzio, W., 1991. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen, Leske + Budrich
- Thieme, W. 1967. Verwaltungslehre. Köln: Carl Heymanns
- Weber, M. 1970. Állam, politika, tudomány. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kiadó
- Wunder, B. 1986. Geschichte der Bürokratie in Deutschland. Frankfurt: Suhrkamp



GYÓRFI TAMÁS

## Az alapjogi réteg problémája

*Válasz Pokol Bélának*

Hadd bocsássam előre, hogy Pokol Béla *A jog szerkezete* című munkáját a kortárs magyar jogelmélet egyik legeredetibb, s leginkább gondolatgazdag munkájának tartom, mely számos régi jogfilozófiai problémát új fényben világított meg számomra, és továbbgondolásukra ösztönzött. Nem tudok azonban azonosulni e mű többretegű jogkoncepciójával, mert az alapfogalmait végig nem gondoltam tartom. Természetesen e válasz keretei csak néhány vázlatos megjegyzésre adnak lehetőséget, részletes kritikára nem. Pokol Béla hozzászólásában egyrészt amiatt kritizál, hogy félreértem az elméletét, s ahol ő a jog szövegrétegéről beszél, ott én a jog szabályrétegéről, a jogelveket pedig, legalábbis amit e fogalmon ért, ő a jog szövegrétegéhez sorolja, én viszont az alapjogokat jogelveknek tekintem. Valóban úgy gondolom, hogy e többretegű jog alapfogalmai „csúszkálnak”, és Pokol Béla nem definiálja kellő pontossággal, hogy mit is ért az egyes jogrétegeken. Az egyik jogréteg kapcsán például hol a jog szövegrétegéről beszél, hol a jogalkotási szféráról (Pokol 1991:37)<sup>1</sup>, hol a politikai vagy parlamenti törvényhozásról (113, 119, 121.). Hasonlóképpen „mozog” az alapjogi réteg fogalma: a szerző egyszer alapjogi alkotmánybíráskodásról, máskor alapjogi rétegről, megint máskor az alapjogi elvek rétegéről beszél. Fontosabb azonban, hogy kritikájában Pokol Béla elhatárolja magát attól a nézettől, amelyet neki tulajdonítok, nevezetesen, hogy az alapjogokat jogelvek tartalmazzák. Ezzel szemben *A jog szerkezetében* – kérném mind kritikusomat, mind az olvasót, lapozzák fel, mondjuk a mű 113. (utolsó bekezdés), 116. (negyedik bekezdés) és 43. oldalait – éppen az alapjogok jogelvi jellegét hangsúlyozza. E szöveghelyeket alapul véve viszont jó okkal állítottam párhuzamba a jogelveket a szabályokkal<sup>2</sup> (ennek az összevetésnek legalább plauzibilitása van), hiszen a jogel-

veket, a normák egyik fajtáját értelmetlen párba állítani a normák szövegével *általában*.<sup>3</sup> Ugyanezt a megkülönböztetést alkalmazza egyébként kritikáim is (116, negyedik bekezdés), és lényegében az ott elhangzott érvet ismétli meg más terminológiával fenti válasza második részében. De fogadjuk el, hogy Pokol Béla mai, autentikus álláspontja az, amit kritikájában leír. Még mindig marad a kérdés: mit bizonyít ez, s hogyan cáfolja az én álláspontomat? Tanulmányomban azt állítottam, hogy az alapjogokat tartalmazó normáknak és a jog egyéb normáinak értelmezése között pusztán fokozati, s nem logikai különbség létezik, ezért *ebből a szempontból* nem lehet önálló alapjogi rétegről beszélni. Ezt részben éppen arra alapozom – szemben a Pokol Béla által nekem tulajdonított állásponttal, miszerint az alapjogok jogelvek –, hogy a jogelvek (mint normák) és az alapjogok (mint normák alatti pozíciók) között a kapcsolat esetleges, illetve a jogelvek nem csak alapjogokat tartalmazhatnak. Állításomra, miszerint az értelmezésben nem létezik logikai különbség, Pokol Béla nem ad semmilyen cáfolatot. A jog szabály- és szövegrétegének összekeveréséből „egyenes út vezet az önálló alapjogi réteg létezésének tagadásáig” – írja. Én nem látom ezt az egyenes utat, véleményem szerint ez *non sequitur*. De ettől függetlenül létezik-e önálló alapjogi réteg? Bizonyos értelemben természetesen igen, ezt tanulmányomban sem tagadtam (Gyórfi 1996a: 69–70). Amit tagadtam, az az, hogy ez a réteg éppen a jog szövegrétegétől, a jogdogmatikától, s a bírói kazuisztikától lenne értelmesen megkülönböztethető. E többrétegű jogkoncepció alapfogalmai véleményem szerint azért problematikusak, mert két vagy több jelenség esetleges és nem kizárólagos kapcsolatát a szerző fogalomképzésével (pl.: alapjogi réteg) az analitikus szükségszerűség rangjára kívánja emelni, majd fogalmát adottnak véve, immár nem egynemű dolgokat vet össze, s különböztet meg egymástól. Olyan ez, mintha az alma színét állítanánk szembe a körte formájával. Az *alkotmányos* jogokat *tárgyuk*, illetve a *jogforrási hierarchiában* elfoglalt helyük szerint szembe lehet állítani *más jogokkal*, a *jogokat* más *jogi pozíciókkal*. Hasznos megkülönböztetéshez jutunk akkor is, ha a jog egyes területeit a *jogot alkotó szervek* alapján különböztetjük meg, például bírói jog, parlamenti jogalkotás, alkotmánybírói jog. Pokol Béla azonban nyilván valamilyen alapvetőbb különbségre gondol, hiszen ellenkező esetben elég lenne a jogforrás jól bevett fogalma, s nem kellene a jogréteg terminusát bevezetni. Az alapjogi rétegnek a fentebb felsorolt jogrétegekkel való szembeállítását azt sugallja, hogy az alapjogoknak nincs szövegrétege, illetve nem létezik alapjogi dogmatika, ám ez aligha védhető álláspont, s Pokol Béla sem igen fogadná el.

Kritikája második részében Pokol Béla az európai és az amerikai alkotmánybíráskodás különbségét hangsúlyozza. Kissé sarkítottan érzem a két jogrendszer szembeállítását, hiszen a kontinentális felsőbíróságok egyedi ügyben hozott döntéseinek is van normatív ereje, még ha ez nem is olyan, mint a *stare decisis* elve.<sup>4</sup> Másrészt az amerikai alkotmánybíráskodás is – hiába feltételez egyedi jogvitát – *nor-*

*mák* alkotmányosságát bírálja el. De ha igaz lenne is ez a különbség, mire érv ez? Egy állítást látok erre alapozhatónak, nevezetesen, amikor kritikusom azt mondja, hogy jogtalanul transzponálok az aktivista/nem aktivista alkotmánybírói stílust a nehéz esetek döntésének vállalása/ettől való tartózkodás különbségévé, mivel a kontinentális bíróságok a nehéz esetekben is egyedi ügyekben döntenek. Érvelésem azonban pont fordítva halad, mint azt Pokol Béla állítja: nem az alkotmánybírói aktivizmus valamely eleve adott fogalmát alkalmazom a nehéz esetek problémájára, s terjesztem ki jogtalanul az egyedi ügyekben döntő kontinentális bíróságokra is, hanem a nehéz esetek döntésének vállalását, kritikušommal teljesen egybehangzóan, éppen akkor és azért tekintem politikai tevékenységnek, amennyiben az ilyen döntésnek normatív ereje van. (Ennek teljesen explicit megfogalmazását lásd Györfi 1996a: 64, negyedik bekezdés.)

Harmadrészt Pokol Béla kritizálja azt a legitimációs érvet, amivel a nehéz esetek alkotmánybírói eldöntését támasztom alá. Álláspontom védelmére hadd hozzam fel, hogy a kérdés kétszer merül fel tanulmányomban (Györfi 1996: 73; illetve 87–89), s a második alkalommal az általa idézett egy mondatnál jóval bővebben kitérek a problémára, s további legitimációs érveket is említek, amilyen az alaposabb indokolás, a koherensebb döntési eljárás, s a gondolati konzisztencia követelménye. Mindazonáltal ebben a kérdésben igaza van Pokol Bélának, s elfogadom, hogy tanulmányom csak a leggyakoribb érvek említésére szorítkozik, s továbbgondolásra szorul e tekintetben.

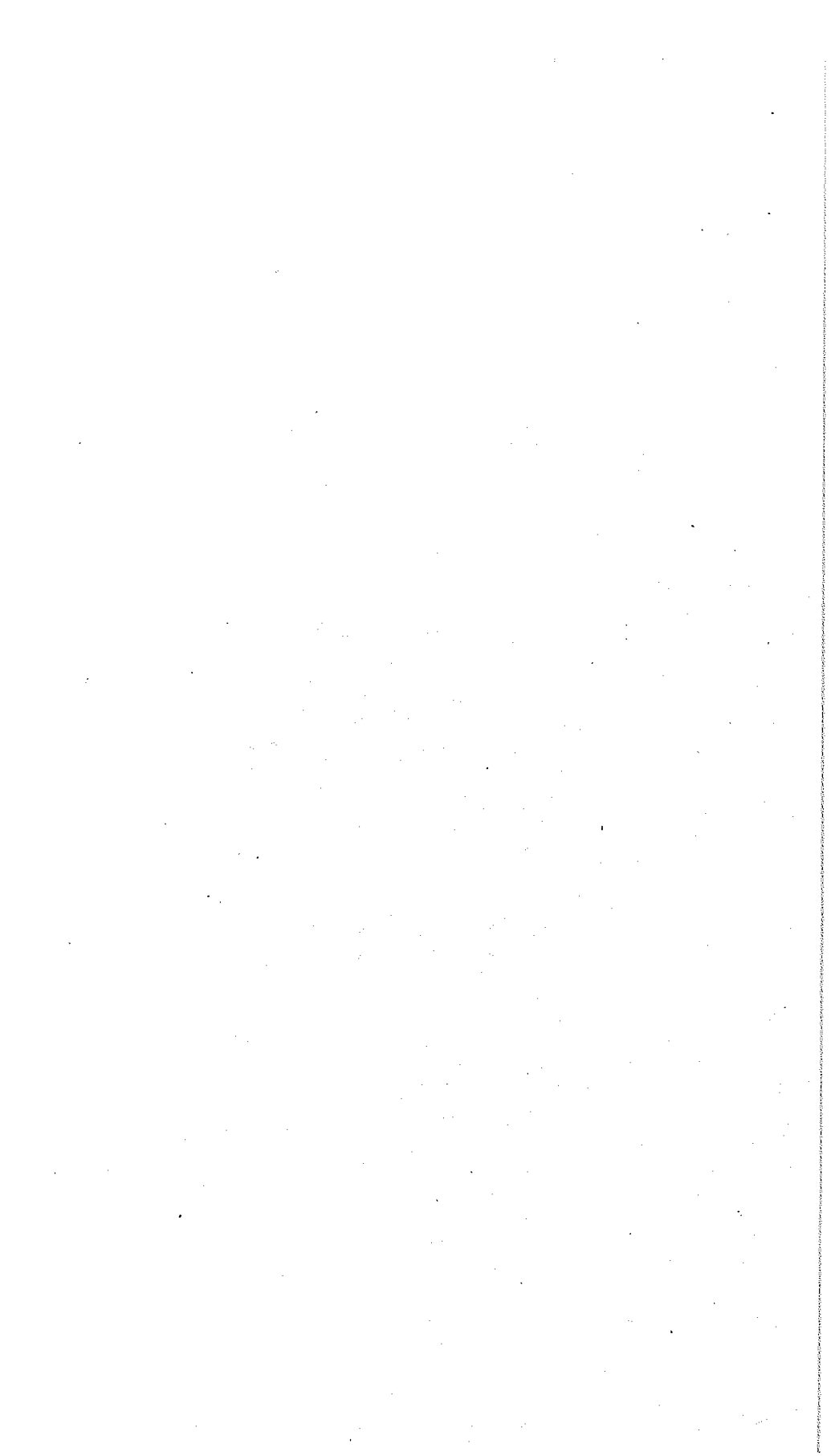
Végül hadd reagáljak arra, hogy álláspontom patronálja-e az aktivizmust. Tanulmányom egyik állítása éppen az volt, hogy különböző típusú aktivizmusok léteznek, és ezek között nincs szükségszerű összefüggés. Elemzésem kiindulópontja az volt továbbá, hogy létezik az Alkotmánybíróság, és nem foglalkozom általában azzal a kérdéssel, hogy mi legitimálja azt (Györfi 1996: 64). Ennek kérdését nyitva hagyva arra kívántam a választ keresni, hogy ha van Alkotmánybíróság, akkor hogyan lehet elvi alapon határvonalat húzni megfelelő és nem megfelelő tevékenysége között, hogyan lehet a minden alkotmánybíráskodással együtt járó szükségszerű aktivizmust a túlzott politizálástól elválasztani. Ami az aktivizmus első értelmét illeti, valóban úgy látom, hogy ha az AB egyáltalán nem dönthetne el nehéz eseteket, akkor felesleges lenne a létezése. Ami az aktivizmus második és harmadik értelemben vett fogalmát illeti, kényszerű aktivistának vallom magam, nem látok ugyanis elvi alapon megvonható határvonalat, hogy hogyan és milyen nehéz eseteket kellene eldöntenie a bíróságnak. Ez az álláspontom a tanulmányban ismertetett konceptuális érveken nyugszik, amelyek függetlenek a Pokol Béla által kritizált normatív érvtől. Végül ami a negyedik értelemben vett aktivizmust illeti, magam is több fenntartást fogalmaztam már meg az AB gyakorlatával kapcsolatban (lásd Györfi 1996b; 1996c).

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A továbbiakban, ahol csak oldalszámot jelölünk, erre a műre történik a hivatkozás.
- <sup>2</sup> A szabályréteg olvasat megengedettsége melletti közvetett érvem, hogy amikor a szerző a jogot a törvényszövegre szűkítő törvénytudó felfogásokról beszél, egy sor olyan gondolkodót citál, akik nem a jog szövegét, hanem a szöveg által hordozott értelmet, nevezetesen a parancsot (Austin), a normát (Kelsen), illetve a szabályt (Hart) teszik meg elemzésük alapfogalmaikká (Györfi 1996a: 37-40, illetve Pokol 1994: 6). Itt tehát a szöveg és a norma szétválasztásának nem tulajdonít jelentőséget a szerző.
- <sup>3</sup> Hasonlóképpen aggályosnak tartom a jogelveket a jog szövegrétegéhez sorolni, hiszen ha fontos a szöveg és az általa hordozott értelem, a norma megkülönböztetése, mint ahogy válaszában Pokol Béla hangsúlyozza, akkor a jog szövegrétegének is legfeljebb a jogelvek szövegrétege, s nem maguk a jogelvek képezhetik a részét.
- <sup>4</sup> Lásd D. N. MacCormick-S. S. Robert 1991. *Interpreting Statutes. A Comparative Study*. Aldershot: Dartmouth 487-490.

## HIVATKOZÁSOK

- Györfi Tamás 1996a Az Alkotmánybíróság politikai szerepe. Gondolatok a bírói aktivizmus fogalmának hasznosságáról. *Politikatudományi Szemle*, 4.
- 1996b A diszkrimináció tilalma: egy különleges státusú jog. *Jogtudományi Közöny*, 7-8.
- 1996c. A politika a jog fogságában: az alkotmánybíráskodás következményei In: *Előadások a jogelmélet köréből*. Egyetemi jegyzet. Szerkesztette Szabó Miklós. Miskolc, 123-143.
- Pokol Béla 1991. *A jog szerkezete*. Budapest: Gondolat Kiadó – Felsőoktatási Koordinációs Iroda
- 1994. *Jogbölcseleti vizsgálódások*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó



---

# TÁJÉKOZÓDÁS

---

IVAN GRDEŠIĆ

## A politikatudomány fejlődése Horvátországban

### BEVEZETÉS

Az 1962-ben alakult zágrábi politikatudományi kar volt az első olyan egyetemi intézmény, mely otthont adott a tudományág művelőinek. Innen indult útjára Horvátországban – helyesebben az akkori Jugoszláviában – a politológia fejlődése. Írásomban kísérletet teszek arra, hogy felvázoljam, miként született és fejlődött a társadalomtudományoknak ez az ága és a hozzá tartozó intézményrendszer, majd kitérek a politológiához kapcsolódó különböző tevékenységekre is. Megpróbálom bemutatni, hogy az állami és politikai környezet gyökeres megváltozása miként hatott a horvát politológiára, hogy a kommunizmus és vele a jugoszláv állam 1990-ben bekövetkezett összeomlása milyen új gondok, lehetőségek és feladatok elé állította a politikatudományt.

A politikai közösségek iránt élénk érdeklődést tanúsító horvátok már a 16. század óta művelik a „politikatudományt”. E tényen alapul az a közkeletű vélemény is, hogy a politológia az egyik legrégebbi (és legjelentősebb), s ugyanakkor legifjabb tudományág. Elég csupán néhányat említenünk a reneszánsz korában és a későbbi időszakokban tevékenykedő politikai bölcselek közül. Ivan Polikarp Severitan (1472–1526 k.) például négykötetes művet tett közzé az uralkodó szokásairól, a megfelelően szabályozott államról, a városszerveződés alapelveiről és a hadigépezetről. Frane Petrić (1529–1597) neoplatonista filozófus az arisztotelészi tanítás felelevenítésének korában élt. Az eszményi közösségekről és a „jó” kormányzás alapelveiről szóló utópikus elméleteit a *La Citta Felice* című könyvében tárta a közönség elé. Nikola Vitov Gučetić (1549–1610) írásai

ban hű maradt az arisztotelészi tanokhoz, s az államról írott művében voltaképpen az arisztotelészi politikai filozófiát önti korszerű formába (Šišak 1994). Nem sokkal utána lépett színre a neves politikai szerző és filozófus, Jura Križanić (1618–1683). A jó kormányzás alapelveit kifejtő *Politika* című műve mély befolyást gyakorolt korára, jóllehet az orosz cárok iránti rokonszenve népszerűtlenné tette hazájában. A keleti és a nyugati nagyhatalmi érdekek ütközőzónájában alakuló horvát politikai történelem számos politikust, bölcslőt és eszmét sorakoztatott fel – a nemzetre nézve nemegyszer tragikus következményekkel.

Végül korunkat és a tudomány modern értelmezését tekintve azt kell mondanunk, hogy a tulajdonképpeni politikatudomány Horvátországban 1962-ben, a kommunista parlament döntése nyomán született meg. A horvát tudósok ekkor kapcsolódtak be abba a vitába, amely eldöntötte, mi teszi a politológiát a társadalomtudomány önálló ágává. Kidolgozták az oktató és az elemző munka alapelveit, és kijelölik a politológia helyét a tudományos munkamegosztásban.

## A HORVÁT POLITIKATUDOMÁNY KEZDETEI

### *Ideológiai terhek*

A politikatudomány fejlesztésének szükségességéről a Jugoszláv Kommunista Szövetségének 1958-ban rendezett kongresszusán esett szó először a második világháború után. Nem sokkal később, 1962. február 23-án a horvát parlament (Sabor) döntése nyomán új oktató és kutató műhely létesült a Zágrábi Egyetemen belül: a politikatudományi kar. Ez a döntés, amely rendkívül szerencsésnek bizonyult mind az intézményesülés, mind a tudományág jövőbeni fejlődése szempontjából, meghatározta az alapvető követelményeket a fakultás számára, így a tanterv, az oktatás, a szemináriumok, a publikálás, a posztgraduális képzés és a kutatás szabályait. Miért fontos ez? Mert a valamikori Jugoszláviában, illetve a kommunista országok zömében a politikatudománnyal foglalkozó egyéb szervezetek magas szintű pártiskolaként jöttek létre, s csak később alakultak át egyetemi intézménnyé. A pártbefolyás és az ideológiai kötöttség terhétől nem volt könnyű megszabadulni. A pártvezetők nemcsak azt mondták meg, hogy kit és hogyan lehet felvenni, majd diplomával útjára engedni, hogy milyen elvek szerint kell a tanulmányokat értékelni, kit és hogyan lehet oktatóként alkalmazni és előléptetni, hanem megszabták a tananyagot és a hozzáférhető szakirodalmat is. Ennek következtében ezekben az államokban a politológiát ideológiai egyoldalúság uralta. Horvátországban azonban egészen más volt a helyzet. Az egyetemi oktatók viszonylag tiszta lappal és az ideológiai, illetve a pártkötöttségektől úgy-ahogy mentesen kezdhették meg tevékenységüket, s maguk szabhattak mércét mind a maguk, mind a diákjaik számára. Ilyen körülmények között nem volt szükség arra, hogy az oktatók

feladják tudományáguk leglényegesebb alapelveit. Az egyetemi oktatás szilárd alapokon nyugodott, aminek nagy hasznát látták a későbbiekben. Bár az egyetemi tanárokat és a diákokat „hajlíthatatlanságuk” miatt nemegyszer érte politikai bírálólat, és nem kerülhették el az ideológiai megbélyegzést sem, ezzel egyidejűleg erkölcsi tartásuk is megszilárdult, és nagyfokú szakmai függetlenségre tettek szert.

A körülmények hasonló hatást gyakoroltak a *Politikai eszmék* (Politická misao) című folyóirat és a *Politikai eszmék kiskönyvtára* (Biblioteka politická misao) című sorozat kiadói elveire, valamint a kutatási programokra is. A kommunista vezetők gyakran rótták fel a szerkesztőknek és a szerzőknek, hogy a közzétett írások „túlságosan teoretikusak”, „elvesztették kapcsolatukat a valósággal”, sőt „ellenforradalmi jellegűek”.

## A KEZDETI IDŐSZAK DILEMMÁI

Az 1960-as évek elején a jugoszláv kommunista vezetők kísérletet tettek a piacgazdaság egyes elemeinek bevezetésére. Az elhíresült „gazdasági reform” az öngazgatás korai eszméiben gyökerezett. A különféle irányzatok mindvégig megosztották a kommunista vezető réteget, és utat nyitottak a politikai viták előtt. Bár korlátozott mértékben, nyilvános párbeszédre is sor került. A megváltozott társadalmi légkör bátorítóan hatott az új kezdeményezésekre, így a politikatudomány fejlődésére is. A politológia helyzetében bekövetkezett változások pontosan tükrözték, hol tart a demokratizációs folyamat Horvátországban: minél liberálisabb lett a politika, annál nagyobb szabadságot élvezett a kutatás és az oktatás, és fordítva.

A politikatudományi kar létrehozását rendszerint kétféleképpen magyarázták (Fiamengo 1964). Az egyik magyarázat szerint egyre erősebb lett a társadalmi és a politikai igény arra, hogy az ország vezetésében részt vevő káderek speciális szakértelemre tegyenek szert, mely egyfelől képessé teszi őket a politikai szervezetek és az állami intézmények irányítására, másfelől arra, hogy megfelelő választ adjanak a demokratikus és a gazdasági reformok által felvetett kérdésekre. A másik magyarázat inkább elméleti síkon értelmezte a változást. Eszerint a politikai jelenségeket és folyamatokat tanulmányozó diszciplína elkülönülése a társadalomtudományok fejlődésére, valamint az ezzel járó specializálódásra és differenciálódásra vezethető vissza. Számos cikk jelent meg a politika mint sajátos tárgy vizsgálatának alátámasztására, ezzel is igazolva a politológiának mint önálló tudományágnak az elkülönülését.

Bár az első javaslatot (ezt valójában a kommunista párt ideológusai dolgozták ki) elvetették, végül mégis sikerült elfogadtatni egy átmeneti négyéves (nyolc szemeszterre szóló) tantervet. A tanterv 38 tantárgyat ölelt fel, és számos olyan társadalomtudományi diszciplína elsajátítását is célul tűzte, mely az egyes kutatási területek politikai aspektusát vizsgálta. Már az első szemeszterek után megkezdő-



dött a politológia mibenlétéről folytatott vita, amely mind a mai napig nem zárult le. Vajon létezik-e politikatudomány mint olyan, egyes számban (a szociológiához, a közgazdaságtanhoz és a történelemhez hasonlóan), vagy csupán többes számban, politikatudományokról beszélhetünk? A „többes szám” hívei azzal érveltek, hogy a politikai jelenségek tudományos megismerése csak a társadalmat politikai szempontból vizsgáló különböző tudományágak együttműködése révén képzelhető el. E nézet szerint a politikai filozófia, a politikai szociológia, valamint az egyéb társadalomtudományok, mint önálló politikatudományi ágak együtt alkotnák a politikai tudományokat – politológia mint olyan tehát nem létezik. A vitában a pluralista értelmezés diadalmaskodott. Ha létezik is „egyes számban” vett politikatudomány, az csak másodlagos, kiegészítő szaktárgy lehet, és nem bír önálló érvénnyel. Ez a szemlélet nem véletlenül gyökeresedett meg: a vita akkori résztvevői közül senkinek sem volt politológiai végzettsége, a kari oktatók kivétel nélkül a különböző társadalomtudományok művelői közül kerültek ki, és a társadalmi jelenségek politikai vonatkozásainak vizsgálatával csupán másodszorban foglalkoztak. A nemzetközi összehasonlító kutatásokat az országban végbemenő sajátos szocialista fejlődés szempontjából irrelevánsnak ítélték.

A fiatal egyetemi oktatók egy része az „egységes politikatudomány” mellett tette le a voksát, kijelentve, hogy a diszciplína csak így képes megválaszolni azokat a kérdéseket, melyeket a modern világban egyre meghatározóbbá váló politikai folyamatok vetnek fel (Smailagić 1965). E felfogás képviselői azonban kisebbségben maradtak. Az egyetemen oktatott tantárgyak egy része (így a statisztika, a pszichológia és a jog) mindig is másodlagosnak minősült. Csupán egyetlen engedményt sikerült kicsikarni: előadásozozatot indítottak „Bevezetés a politikatudományokba” címmel. A politikatudományi kar az elkövetkezendő 30 évben a filozófia, a közgazdaságtan, a szociológia és a történettudomány köré építette az oktatást. Az olyan altárgyak, mint a nemzetközi kapcsolatok, az összehasonlító politika, a politikaelmélet, a politikaelmélet (policy analysis), a belpolitika és a közérdek vizsgálata, háttérbe szorultak. Mindazonáltal a politikatudomány nemzetközi fejlődésével, a kari oktatók ifjabb generációjának színre lépésével, valamint a diákság igényeire válaszol mindinkább tért hódította a politikatudomány/politológia „tisztább” értelmezése. Az új iskola azonban továbbra is többes számban – politikatudományok – utalt az általa művelt diszciplínára, s ezzel mind a mai napig nem hagyott fel.

A kar működésének első húsz évében a diákok nem szakosodhattak, valamennyien elsajátították a közös tananyagot, azaz felvették az összes tantárgyat. A végzős egyetemisták 1973-ban választási lehetőséget kaptak: nemzetközi kapcsolatokra, politikaelméletre vagy belpolitikára szakosodhattak. Az újítás azonban nem volt hosszú életű; csakhamar ismét érvénybe lépett a régi rendszer, mely parányi előrelépésként attól fogva mégis némi szabadságot biztosított a hallgatóknak. A tananyag 80 százaléka mindenki számára kötelező volt, a

maradék 20 százalékot kitevő tantárgyak közül azonban ki-ki választhatott. E változás aránytalanul sok problémához vezetett. Az új rendszer különbséget tett első- és másodosztályú tantárgyak (és professzorok), kötelező és nem kötelező előadások között – anélkül, hogy a rangsorolást elméletileg vagy akár oktatáspolitikailag megindokolta volna. A diákok továbbra sem élveztek valódi választási lehetőséget.

1971-ben nagy jelentőségű változás történt: megkezdődött az újságírói képzés, és hamarosan önálló szakká fejlődött. Az újságírói szak továbbra is a politikatudományi karon kapott otthont, s az itt oktatott tananyag nagyrészt megegyezett a politológia szakon elsajátítandó tananyagokkal. Néhány évvel később, 1975-ben ismét új szak indult nemzetvédelem néven. A Zágrábi Egyetem Politikatudományi Karán ekkor már három képzési ág létezett: politikatudományok, újságírás és nemzetvédelem. Ötvenöt teljes állású oktatójával a kar nemzetközi összehasonlításban is jelentékenynek számít. Egy ideig, 1964 és 1965 között a leendő köztársasági elnök, Dr. Franjo Tudjman is itt tanított – történelmet. 1996-ra összesen 2379 diák végzett az egyetemen: 189 az újságírói, 1256 a nemzetvédelem szakon, 914 a politikatudományok szakon.

Az oktatás kiszélesedésével hamarosan posztgraduális képzés is indult a nemzetközi kapcsolatok, a belpolitika, a tömegkommunikáció és újságírás, a politikaelmélet és a nemzetvédelem terén. A cél az volt, hogy olyan szakértői gárdát neveljenek ki, amelyből a jövő egyetemi oktatói kikerülhetnek. A kar megkapta a jogot, hogy a legkiválóbbaknak a politikatudományok doktora címet adományozza. 1996-ban 100-an doktoráltak, a legtöbben a politikaelmélet (11), a politikai rendszer (13), a politikai történelem (12), a politikai szociológia (10), a nemzetvédelem (10), az összehasonlító politika (8) és a politikai filozófia tárgyakból.

### *Politológia az előadótermeken kívül*

Az oktatás és a kutatás az egyetemen sohasem vált el egymástól. Az oktatók kezdettől fogva természetesnek tartották, hogy azt tanítsák, amit kutatnak és azt kutassák, amit tanítanak. A professzorok folyamatosan alakígtatták, felülvizsgálták tantárgyaikat, ami lehetővé tette, hogy a diákok naprakészek legyenek tanulmányaikkal és lépést tartsanak a tudományág fejlődésével. Egy évvel azután, hogy az intézmény megkezdte működését, a karon politikatudományi kutatóműhely alakult. Ebből a műhelyből nőtt ki hét évvel később (1971-ben) a Politikatudományi, az Újságíró és a Közvélemény-kutató Intézet. A kari oktatók zöme tevékenyen részt vett a kutatásokban. A politikaelmélet, a nemzetközi és a gazdasági kapcsolatok tanulmányozása mellett elsősorban a közvélemény és a politikai rendszer feltárására végeztek empirikus vizsgálatokat. A kutatást a politikai folyamatokra, a választásokra, a közösségi és öngazgatási rendszerekre is kiterjesztették. A kutatási programokban két főbb irány külön-

böztethető meg: az egyik elméletibb, a másik empirikusabb jellegű. A tudományág képviselői között kezdettől fogva viták folytak a politológia társadalomban betöltött szerepéről, a szocializmus és a politikatudomány kapcsolatáról, a politológiának az aktuális változásfolyamatok elméleteként való értelmezéséről, a politikatudomány és a marxizmus viszonyáról és egyéb kérdésekről. A horvát politológiában három iskola különült el (Siber 1981); a *jogelví*: túlnyomórészt apologetikus, a kritikát mellőző, leíró jellegű tanulmányokat folytat; az *elméleti*: képviselői általában a kritikai szemléletű, elvont, öncélú teoretikus fejtegetéseket kedvelik; és az *empirikus*, amely szélsőségesen pozitivistá, inkább leíró, semmint elemző vizsgálódásokat végző módszertanilag kifinomult, értéksemleges elvek alapján. A horvát politikatudomány ilyen irányú fejlődése nemzetközi tendenciákat követ.

1964-ben indult a *Politikai eszmék* című folyóirat, mely lehetőséget teremtett a legújabb kutatási eredmények és fordítások közzétételére és a tudományos tájékozódásra. A horvát politológia fejlődésében alighanem ez volt a legjelentősebb kezdeményezés. A folyóirat csakhamar a valamikori Jugoszlávia legjobb (valójában egyetlen) politikatudományi lapjává lépett elő. Itt ismertették az egyetlen folyó munkát és kapcsolatot teremtettek a területen dolgozó más kutatókkal. A folyóiratban, mely a diákok számára is iránytű gyanánt szolgált, rendszeresen megjelentek a klasszikus szerzők műveinek fordításai is. A *Politikai eszmék*re ma már gyakran hivatkoznak a nemzetközi folyóiratokban. A lap számos országból toborozza recenzenseit, és rövid angol nyelvű tartalomismertetést is közöl. Angol nyelvű kiadása, mely 1992 óta jelenik meg, a *Croatian Political Science Review* címet viseli.

A Politikatudományi Kar 1970-ben indította útjára a *Politikai eszmék* kiskönyvtára című sorozatot. Az eredeti cél az volt, hogy lefordítsák a politikatudományi alpműveket, a klasszikusokat és a moderneket egyaránt, s így hozzáférhetővé tegyék a horvát olvasók számára a politikatudományi szakirodalom legjavát. A fáradságos és aprólékos fordítói munkának és a kis példányszámú művek kiadásának elsősorban a diákok és a tudósok látták hasznát. A *Politikai eszmék kiskönyvtára* ma már több mint harminc kötetet tesz ki, köztük Lukács, Machiavelli, Platón, Arisztotelész, Marx, Paine, Mill, Rousseau, Tocqueville, Michels és mások munkái.

A hivatásos könyvkiadók szintén előálltak új kezdeményezésekkel és sorozatokkal. Legfontosabb fegyvertényük a hatkötetes *Politikatudományi antológia* (Hrestomatija političke znanosti) megjelentetése volt. E kiadvány áttekintést adott a politikai tanok történetéről, a politikatudományról (tárgyáról és módszereiről), valamint a modern állam, a közigazgatás, a politikai pártok és a nemzetközi kapcsolatok kérdéseiről. A kötetekben a klasszikusnak számító írások és az alpművek részletei mellett bevezető, kritikai tanulmányokat is olvashattunk. A közönség így tájékozódhatott, hol tart a horvát politikatudomány, ami rendkívül hasznosnak bizonyult az egyetemi hallgatók

számára is. Ennek az ígéretes kezdetnek azonban nem volt folytatása. Mindazonáltal az 1980-as években több kisebb kiadó is megjelentetett állami támogatással klasszikus és modern, hazai és külföldi szerzők tollából származó műveket a politológia és a rokon tudományágak köréből.

Noha a diszciplína fejlődése javarészt a Politikatudományi Tanszék tevékenységéhez kapcsolódott, mások is részt vállaltak a feladatokból. A Kommunisták Szövetségéhez tartozó ideológiai és politikai központok az 1980-as években számos vitát és kerekasztal-beszélgetést szerveztek a horvát politikai élet különböző kérdéseiről. Ezekben a vitákban és beszélgetéseken több elméleti témát is feldolgoztak. Az egyik pártintézet gondozásában jelent meg a *Témáink* (Naše teme) című folyóirat, melyben rendszeresen közzétették a tudományos konferenciák anyagát, valamint az empirikusabb jellegű vizsgálódások és kutatások eredményeit. Ezek a kísérletek igen hasznosak voltak: kapcsolatot teremtettek a tudományág képviselői között, és a vitákba a szélesebb közönséget is bevonták. A kutatások egy része – a pártérdekeket szolgáló közvélemény-kutatások és egyéb felmérések – szintén az említett politikai és ideológiai központokból indult ki.

### *Húsz év múlva: a kommunizmus összeomlása előtt*

Horvátországban, éppúgy, mint a hajdani Jugoszlávia többi köztársaságában, a politikatudomány sajátos helyzetben volt. Művelői számára nem álltak rendelkezésre előre gyártott elméleti modellek. Ilyeneket a sajátos politikai és ideológiai konstelláció következtében nem kölcsönözhetek szovjet, illetve kelet-európai tudós kollégáiktól. Mikként az sem volt járható út, hogy a nyugati politikatudományhoz forduljanak, és az ott kidolgozott elméleteket alkalmazzák a horvát valóságra. A politikatudomány kapcsolata a politikai és ideológiai környezettel, egymásra hatásuk elsősorban három területen bírt jelentőséggel: 1. a politikatudomány fejlődésének társadalmi környezete; 2. a politológia vizsgálatának tárgya, azaz maga a politikai valóság; és 3. a politikai vizsgálódások eredményeinek a politikai és társadalmi folyamatokra való visszahatása szempontjából.

Bár az öngazgatás eszméjének, az állam elhalása elméletének és a többi „harmadikutas” politikai megoldásnak az alátámasztása temérdek munkát felemésztett, lehetőség nyílt valóban tudományos jelentőségű kutatásokra, elsősorban a módszertan fejlődése szempontjából lényeges vizsgálatokra is. A kutatás ugyanis, bármi legyen is a tárgya, valós élethelyzet, melyben próbára tehető a politológusok által kidolgozott módszertani apparátus az adatgyűjtési eljárásokkal együtt. Hadd említsek egy példát: már a monolitikus hatalomgyakorlás éveiben is végeztünk felméréseket a választások idején. Nagy számú mintával, különböző vizsgálati és statisztikai elemzési módszerekkel a társadalomkutatás egész fegyvertárát felsorakoztatva dolgoztunk olyan programok keretében, amelyek nem firtatták a választások eset-

leges eredményét, sem a választási törvények következményeit, csupán egyre voltak kíváncsiak: mit gondolnak és tudnak az emberek a politikai rendszerről (Grdešić et al. 1986). Bár erőfeszítéseink nem jártak szenzációs felfedezésekkel, rendkívül hasznosnak bizonyultak a módszertani szakismeretek és tapasztalatok megszerzése szempontjából. Ezeket aztán eredményesen kamatoztathattuk 1990-ben, az első többpárti választásokon.

Prpić, horvát teoretikus (1988), aki a hegeli és a marxi eszmék nyomán éles határvonalat húz az állam és a társadalom, azaz a közszféra és a magánszféra közé, nem is olyan rég még nyíltan tagadta a politikatudományi kutatás és vizsgálódás szükségességét. A szocializmusban – úgymond – az állam és a civil társadalom nem válik el egymástól, ezért hiányzik a politikatudomány voltaképpeni tárgya. Az oksági törvények által irányított kölcsönhatások helyett csak a párt által hozott akaratlagos döntések léteznek, amelyeket nem lehet tudományosan vizsgálni. A kommunizmus összeomlásával feltehetőleg az effajta érvelés is érvényét veszti. A kommunista rendszer letűnésével és a független horvát állam megteremtésével kirajzolódik a politikatudomány önálló kutatási területe.

## A TUDOMÁNYOS INTÉZMÉNYRENDSZER FEJLŐDÉSE

### *Új kutatási célok*

Az 1990-es év fordulatot hozott a horvát történelemben – az első demokratikus választásokon a szavazópolgárok eltávolították a kommunista pártot a hatalomból. Ugyanebben az esztendőben jelent meg *A politikai alapgfogalmak lexikona* (Leksikon temeljnih pojмова politike), amely a *Demokrácia abc-je* jelképes alcímet viselte. Az előszóban a szerkesztők reményüket fejezték ki, hogy végre alkalom nyílik az európai liberális elveken nyugvó demokratikus közösség megteremtésére. A „politika” és a „politikai” fogalmának meghatározásában – a politika a közösségi problémák megoldására irányuló racionális tevékenység, melynek célja a hatalom és a társadalom befolyásolása; a modern politikai élet központjai az állam és a politikai intézmények (Prpić et al. 1990) – már a megváltozott szemlélet érvényesül és kirajzolódik a politológia új kutatási feladatai.

Az átalakulás nem érte meglepetésként a politológusokat; elemzőik révén ugyanis jócskán előrelátták a változásokat, s amellett maguk is tevékenyen részt vettek az első többpárti választásokon. Ki ennek, ki annak a politikai pártnak a szolgálatába szegődött, ezzel is bizonyítva, hogy a Zágrábi Politikatudományi Kar nem állt a kommunisták kizárólagos ideológiai befolyása alatt. Kijelenthetjük, hogy a rendszerváltáshoz vezető korszakalkotó kollektív döntések és a horvát függetlenséget megteremtő folyamatok a politikatudományi vizsgálódások középpontjában álltak. A választások szintén számot tarthattak a tudósok érdeklődésére. Nagy lehetőségek nyíltak a tudományág

képviselői előtt, s a politológusok megragadva az alkalmat történelmi jelentőségű villámfelmérésekkel próbáltak bepillantást nyerni az „alapító választások” menetébe. A sikeres kezdet tanúságot tett a politológiai tudás alkalmazhatóságáról és megteremtette a választások longitudinális vizsgálatának, valamint az összehasonlító nemzetközi kutatásoknak az alapjait (Grdešić et al. 1991).

A demokratikus átalakulás új célokat állított a politikatudomány elé. Olyan új területek nyíltak meg a kutatás számára, amelyekről azelőtt csak a nyugati szakkönyvek lapjain vagy a Nemzetközi Politikatudományi Társaság (IPSA) kongresszussainak programfüzeteiben olvashattunk. Nemcsak a hagyományos témák (választások, parlamentarizmus) vizsgálata vált lehetővé, az átalakulás folyamatainak elemzése maga is új, izgalmas feladatként kínálkozott. Eljött az idő, hogy a horvát tudósok is gyarapítsák a nemzetközi tudást, hogy téziseik empirikus bizonyítása mellett új modelleket, sőt elméleteket dolgozzanak ki. A munka egyedüli akadálya a szakemberhiány és az ennek következtében előálló túlterheltség. A többi újonnan alakult államhoz hasonlóan Horvátországban is óriási kihívást jelent az államépítés folyamatának vizsgálata. Gyakran hallottuk, hogy az alternatív típusú öngazgató szocializmus Jugoszláviában folyamatos, élő társadalmi és politikai kísérlet volt. Csak az okozott gondot, hogy senki nem mondta meg, pontosan minek a bizonyítására is vállalkoztunk. A napjainkban folyó politikai kísérlet célja azonban egyértelmű: a demokrácia és az új állam felépítése.

### *A Politikatudományi Kar modernizálása*

Háromfajta változás befolyásolta döntően a politikatudomány – az egyetemi tananyag és az oktató munka – helyzetét és fejlődését a posztkommunista, önálló Horvátországban: a politikai rendszer és a társadalom demokratizálódása; a kommunista ideológia monopóliumának és a társadalomtudományokra gyakorolt hatásának megszűnése; valamint Jugoszlávia szétesése és a független horvát állam megszületése.

A többpártrendszer kialakulásával és a demokratikus választásokkal elindult folyamat gyökeresen átalakította a politikai és állami intézményeket. Mind az államon belül, mind azon kívül megváltoztak a politikai élet szervezetei és szereplői; új, az eddigiektől eltérő célokat és feladatokat kaptak, módosult az értékrendjük. E megváltozott helyzet arra ösztökölte a politológusokat, hogy új, eladdig feltáratlan kutatási területek felé forduljanak. Most már nem volt akadálya annak, hogy tanulmányozzák a politikai pártokat, a többpártrendszert, a választásokat, a választási rendszer és a parlament működését, az elnök intézményét és az egyéb kérdéseket (Kasapović 1993).

A kommunista hatalmi és ideológiai monopólium megszűntével leomlottak az akadályok a politikaelmélet fejlődése előtt. A marxizmus elvesztette egyeduralmi helyzetét mint kizárólagos hivatkozási

alap és megcáfolhatatlan érvrendszer, s a módszertan is felszabadult a befolyása alól. A tudósok már azelőtt is némi szabadságot élveztek a kutatás terén, s munkájuk elméleti alapjának, a követett eszmei hagyománynak a megválasztásában sem volt teljesen megkötve a kezük. A kommunizmus összeomlásával azonban a politológusoknak nem kellett többé magyarázgatniuk, netán (politikailag) igazolniuk elméleti álláspontjukat. A politikai eszmék története igen széles választékot kínál, amilyen a liberális, a konzervatív, a nemzeti, a populista, a katolikus és a szociáldemokrata gondolat, s még folytathatnánk a sort.

A harmadik változás, a jugoszláv szövetségi állam széthullása és az új állam megalakulása alighanem minden egyébénél mélyrehatóbban befolyásolta a horvát politikatudomány helyzetét. Független államban az intézmények és cselekvési lehetőségek teljes tárháza a honi politológusok rendelkezésére áll. A külpolitikát, a nemzetközi kapcsolatokat és a diplomáciát például korábban Jugoszlávia fővárosából, Belgrádból irányították. A horvát és egyéb nemzetiségű kutatók nem juthattak hozzá a főbb folyóiratokhoz, a legjelentősebb intézmények és archívumok túl messze voltak. A horvát kutatók és politikusok számára a diplomácia feltáratlan tevékenységi terület, mely számtalan új lehetőséget kínál. A közéleti szereplés és a politikai cselekvés elemzése végre értelmet nyert. A követendő irányvonalról többé nem a kommunista vezetők döntenek kényük-kedvük szerint; a célok a nemzetállamban végbemenő folyamatoknak, az érdekek ütközésének és az ellenőrizhető aktorok működésének eredményeként rajzolódni ki (Grdešić 1995). Elhárultak az akadályok az összehasonlító kutatások előtt, és az államközi együttműködés is leegyszerűsödött. Ma már bárki tanulhat külföldön, kaphat külföldi ösztöndíjat vagy állást, a kínálat e téren is rendkívüli módon kiszélesedett a diákok és az ifjú kutatók előtt.

A gyökeres változások az egyetemi oktatásban is megmutakoztak. Több, korábban a törvény által kötelezővé tett tárgyat is eltöröltek, így a marxizmust, valamint az öngazgatás elméletét és gyakorlatát. A jugoszláv politikai rendszer helyett a diákok ma már a horvát politikai berendezkedésről (a horvát kormányzati rendszerről) tanulnak. A megváltozott politikai környezetnek megfelelően az egyetem új előadássorozatokot és szemináriumokat indított: Politikai pártok és választások; Választási hadjáratok; Politikai fejlődés; A demokratikus intézmények elmélete; Összehasonlító politika; Horvát politikatörténet – s még folytathatnánk a sort. A magas szintű egyetemi követelményeknek, a fejlett nemzetközi kapcsolatoknak és együttműködésnek, valamint a tananyag viszonylagos ideológiamentességének köszönhetően nem volt szükség az oktatási program átfogó reformjára. Mindazonáltal a tudásanyag és a kutatói munka megújítása megkövetelte a modernizációt. Az utóbbi öt évben a Politikatudományi Tanszék a háború ellenére is zavartalanul működött. Folytatódtak a szemináriumok, senkit sem bocsátottak el, s csupán egyetlen ember távozott az egyetemről.

A horvát politikatudomány széles körű megújulását az egyetemi tanterv is bizonyítja. Az 1995-1996-os tanévben a diákok az alább felsorolt tárgyakat tanulták négy évfolyamon két-két szemeszterben:

*Első évfolyam:*

1. A nemzetközi politika napjainkban
2. Statisztika
3. Jogelmélet
4. Filozófiai antropológia és etika
5. Bevezetés a közgazdaságban
6. A civilizáció története
7. Bevezetés az informatikai tudományokba
8. Bevezetés a politológiába
9. Idegen nyelv

*Második évfolyam:*

1. Jelenkori horvát politikatörténet
2. A horvát politikai rendszer
3. Politikai gazdaságtan
4. Politikai filozófia
5. A politikai eszmék története
6. Politikai földrajz és geopolitika
7. Idegen nyelv

*Harmadik évfolyam:*

1. Bevezetés a pedagógiába
2. Választások és politikai pártok Horvátországban
3. Kommunikáció
4. A politika szociológiája
5. Oktatásmélelt
6. Kultúraszociológia
7. Szociál- és politikai pszichológia
8. A társadalomtudományok módszertana
9. Nemzetközi politikai kapcsolatok
10. Vezetési ismeretek
11. A horvát politikai eszmék története

*Negyedik évfolyam:*

1. Nevelésszociológia
2. Gazdasági rendszerek és nemzetközi gazdasági kapcsolatok napjainkban
3. Összehasonlító politika
4. Társadalmi fejlődésmélelt
5. Rendszeres politológia
6. Politikai elméletek és politikai intézmények
7. Modern politikai rendszerek
8. Történefilozófia
9. A horvát gazdaságpolitika

Tanulmányaik keretében a diákok előadásokat hallgatnak és részt vesznek a szemináriumokon, és a vizsgákon kívül negyedévi záródolgozatokban adnak számot tudásukról. A végzős hallgatók diplomamunkát, más néven szakdolgozatot készítenek, melyet megvédenek a diplomabizottság előtt.

*A Horvát Politikatudományi Társaság*

A Horvát Politikatudományi Társaság (CPSA) 1966. december 26-án alakult meg Zágrábban. A kezdeményezés a Zágrábi Egyetem Politikatudományi Karáról indult ki. A CPSA mindössze egy hónappal azután kezdte meg működését, hogy a Zágrábi Politikatudományi Karon végzett a hallgatók első generációja. A Társaság, mely az úgynevezett „civil szervezetek” közé tartozik, nonprofit intézményként folytatja tevékenységét. Az alapító ülésen tagjai meghatározták az egyesület legfontosabb céljait és tevékenységi körét:

– a politikatudomány fejlesztése konferenciák és szemináriumok szervezése, valamint publikációk közzététele révén;



- az egyetemi szintű politikatudományi oktatás és kutatás fejlesztése;
- a politikatudomány népszerűsítése a tájékoztatás és tudományos ismeretterjesztés segítségével;
- a politikai kultúra fejlesztése és a politikai részvétel előmozdítása;
- a szakmai továbbképzés megszervezése;
- együttműködés az országos és nemzetközi intézményekkel

A tagság önkéntesen szerveződik, és a Társasághoz bárki csatlakozhat. Az alapszabály rögzíti a tagsággal járó jogokat és kötelességeket. A tagok ingyen megrendelhetik a negyedévenként megjelenő *Politicka misao*-t.

A valamikori Jugoszláviában a szövetségi köztársaságok más szervezeteihez hasonlóan a CPSA is a Jugoszláv Politikatudományi Társaságok Szövetségének kötelékébe tartozott. Már a név is mutatja, hogy az intézmény működése szövetségi elveken (konszenzus, az elnök és a többi tisztségviselő időszakonkénti újraválasztása) alapult. A szervezet képviselőket küldött a Nemzetközi Politikatudományi Társaság (IPSA) üléseire és tanácskozásaira. A Horvát Politikatudományi Társaság tagjai rendszeresen részt vettek az IPSA nemzetközi konferenciáin. Inge Perko professzorasszonyt kétszer is beválasztották az IPSA ügyvezető bizottságába; ő volt a testület első nőtagja. 1985-ben Zágrábban ült össze az IPSA ügyvezető bizottsága; a találkozó keretében kerekasztal-beszélgetést tartottak „Érdek és politika” címmel. Miután nemzetközileg is elismerték Horvátország függetlenségét, a CPSA tagsági kérelmet nyújtott be az IPSA-hoz. A kérelmet egyhangúlag elfogadták az IPSA ügyvezető bizottságának 1992-ben Chicagóban összehívott találkozásán.

Az Társaság napjainkban elsősorban konferenciákat, szemináriumokat és nyilvános előadásokat szervez, rendszerint a Politikatudományi Karral közösen. Megalakulásának első éveiben a CPSA rendkívül mozgalmas tevékenységet végzett, később azonban hanyatlásnak indult. Működésének színvonala ugyanis – más intézményekhez hasonlóan – túlságosan is a választott elnök személyétől függ. Tevékeny, a tudománya iránt elkötelezett elnök vezetésével a Társaság is gyakrabban jeleskedhetne, ami előbb-utóbb felkeltené a közvélemény érdeklődését az intézmény iránt. A Társaság tagjainak zöme az egyetemi professzorok közül kerül ki, ami leszűkíti a szervezet tevékenységi és érdeklődési körét. A tagok száma csökken, és a lanyha egyesületi életet nem pezsdítik a professzorok és az egyetemen kívülről érkező szakemberek vitái. Az elmúlt tíz évben a CPSA igen keveset tett a szakma és a tudományág fejlődése érdekében, ezen a területen a munka dandárját lelkes magánemberek végezték. Sokatmondó, hogy 1995-ben került a Társaság élére először olyan elnök, akinek politikatudományi végzettsége volt.

A CPSA 1996-ban ünnepelte megalakulásának harmincadik évfordulóját. Most, hogy az egyesület IPSA-tagsággal rendelkező orszá-

gos szervezetté fejlődött, megnőtt az érdeklődés a tevékenysége iránt. Küldöttei részt vettek az 1994-ben Berlinben összehívott nemzetközi IPSA-kongresszuson, ahol először léptek föl a Társaságnak mint a nemzetközi szövetség kollektív tagjának a képviselőjében. Tevékeny együttműködés alakult ki a Szlovén Politikatudományi Társasággal is. A CPSA 1994-ben, majd 1995-ben részt vett a közép- és kelet-európai politikatudományi társaságok Bécsben, illetve Budapesten tartott regionális együttműködési konferenciáin. A Horvát Politikatudományi Társaság igyekszik szoros kapcsolatot kiépíteni a kormány-szervekben, a tömegkommunikációban, a nem állami intézményekben és az egyetemen dolgozó szakemberek között. A Társaságnak – harminc éves múltjával és a közéleti, valamint szervezői készségek terén is kiművelt tagjaival – minden lehetősége megvan arra, hogy a ma már gombamód szaporodó civil szervezetek között is megállja a helyét és szilárd tudományos-szakmai intézményé váljon.

## ÚJ KUTATÁSI PROGRAMOK

### *Háborús megpróbáltatások*

A Horvátország által vívott háború a tudományos életben is érezte káros hatásait: az erőforrásokat kivonták a társadalom minden szegmentumából, a gazdasági termelés a háború előtti szint felére csökkent, a tudományra és az oktatásra szánt pénzforrásokat a túléléshez éppenszak elégséges mértékre szűkítették. A háborús és honvédelmi igények előtérbe állítása következtében számos tudós kénytelen volt abbahagyni kutatásait. Ezekben az években már azt is fontos eredményként könyvelhettük el, hogy sikerült megszakítás nélkül folytatni az oktatást, folytatni, sőt lezárni a választási felméréseket, és továbbra is kiadni tudományos folyóiratunkat. A horvát hadsereghez csatlakozó diákjaink egy része megsebesült vagy meghalt a háborúban.

Bár az 1991/1992-es tanév mélypontot jelentett, az utóbbi két esztendőben már mutatkoztak erőfeszítéseink eredményei: kezdtünk felzárkózni a többi közép- és kelet-európai országhoz, részt vettünk a nemzetközi tudományos együttműködésben és az összehasonlító kutatásokban. Munkánkhoz külső támogatást is kaptunk egyebek közt a horvátországi Nyílt Társadalom Intézettől, a Média Alapítványtól, a Szabadság Fórumtól, az Amerikai Tájékoztatási Hivaltaltól, a British Counciltől, a Humboldt Alapítványtól, valamint az egyes országoktól és diplomáciai képviselőiteiktől is. Segítségükkel, ha minimális szinten is, biztosíthattuk az egyetem működését és fenntarthattuk nemzetközi kapcsolatainkat.

### *Új utak*

Az intézményesülés és a demokratikus stabilizáció, a háború utáni rendeződés és az újjáépítés, a nemzetközi kooperáció és az európai tudományos intézményekben való tagság új követelményeket állít az oktatás és a kutatás elé. Az egyetemi tantervet és tananyagot például úgy kell megreformálni, hogy ezentúl minden hallgató önálló tanulmányi tervet dolgozhasson ki, azaz lehetőség legyen a szakosodásra. Amellett a jövőben nagyobb figyelmet, több munkát és pénzt kell fordítani egyes kutatási területek – a horvát kormányzati rendszer, a nemzetközi viszonyok, a diplomácia, a közigazgatás, a politika-elemzés, az összehasonlító politika, a politikai fejlődés, a demokratikus intézmények, a választások, a pártvezetés, a választási hadjáratok, az önkormányzatok és a társadalmi alternatívák elmélete – vizsgálatára.

A posztgraduális képzési programoknak szintén igazodniuk kell a hallgatók és a tudományos munka új igényeihez. Fontos, hogy az oktatás keretében a diákok megismerkedhessenek az új demokratikus intézményekkel és folyamatokkal. A kutatások állami támogatásának megszűntével a horvát politológusok is ringbe lépnek a hazai és nemzetközi pénzforrásokért folyó küzdelemben, és kutatási céljaikkal megpróbálnak alkalmazkodni a lehetőségekhez. A politikaelemzés kiterjesztésével egyidejűleg a kutatóknak meg kell tanulniuk együttműködni mind az állami, mind a nem állami szervezetekkel. Óriási lehetőségek nyíltak az alkalmazott kutatások előtt; ma már a diákok is részt vehetnek az elemző munkában, és több alkalom adódik a publikálásra meg a pénzszerzésre. Egyes területek kiemelt érdeklődésre tarthatnak számot, így a társadalompolitika, a helyi gazdasági fejlődés, a helyi önkormányzatok működése, a médiapolitika, a népességnövekedés stb. Fontos lenne, hogy a tudományág horvátországi képviselői tanulmányokat folytassanak az európai és amerikai egyetemeken, hogy megismerhessék a nemzetközi politika és együttműködés legjelentősebb szereplőit. Különös hangsúlyt kell helyezni a régióon belüli országokkal, a balkáni, a földközi-tengeri és a közép-európai államokkal végzendő közös munkára. A zágrábi egyetem szervezeti felépítésének is tükröznie kell a változásokat: a Politikatudományi Kar feltehetőleg új tanszékek és szakmai központok létrehozásával mozdítja elő majd sokrétű céljainak megvalósítását. Már megalakult a multimédia-centrum, ahol CD-Rom adatbázis, valamint hírlap- és folyóiratgyűjtemény várja az érdeklődőket. A kar rákapcsolódott az Internetre és tagja a World Wide Webnek.

A pénzügyi erőforrások, valamint a tudományos és oktatói munka korlátozottságából természetes módon következett, hogy a politikatudomány egyetlen központja korábban az egyetem volt. A tudás kiszélesedésével azonban a politológiai kutatás is decentralizálódott. A kutatás, kivált az alkalmazott kutatás sokrétűvé válásával és kiszélesedésével létrejövő versenyhelyzet feltehetőleg javítani fogja a tudományos munka minőségét.

### Új kutatási irányok

Eljött az ideje, hogy felvázoljuk a mai horvát politikatudományban felismerhető új kutatási irányokat. A demokratikus átalakulás, a nemzetállam építése és az egyéb társadalmi változások új követelményeket állítanak a politikai elmélet és kutatás elé. Képtelenség itt bemutatni az említett területeken elért valamennyi eredményt, csupán arra vállalkozhatunk, hogy néhány kiragadott példával szemléltetjük az új horvát politikatudományi szakirodalom sokféleségét.

A választások és a pártok tanulmányozása „természetes” kutatási célként adódott. Kezdetben szinte semmiféle szakirodalom nem állt a téma kutatóinak rendelkezésére. Az 1990-től 1996-ig terjedő időszakban azonban számos tudományos dolgozat, tanulmány és könyv született. A választások intézményi szempontú vizsgálata Mirjana Kasapović nevéhez fűződik, aki terjedelmes elemzést készített a választási modellekről, törvényekről és a horvátországi választások politikai következményeiről (Kasapović 1993). Következtetései kétségbe vonták azt a közkeletű feltételezést, miszerint a demokratikus intézmények szükségképpen újratermelik önmagukat. A választások csupán csekély mértékben járultak hozzá az állam demokratikus továbbfejlődéséhez; az egyéb társadalmi és politikai erők sokkal fontosabb szerepet játszottak.

A társadalmi tagozódás és a társadalmi konfliktusok vizsgálata elválaszthatatlan a pártok kutatásától. Nenad Zakošek több tanulmányában is igyekszik rámutatni a horvát pártrendszer politikai, ideológiai és társadalomszerkezeti jellemzőire (Zakošek 1994). Véleménye szerint noha a pártrendszer még nem kristályosodott ki véglegesen, a társadalomban mutatkozó törésvonalak meghatározzák szerkezetének főbb vonalait. A horvát függetlenséget támogató és ellenző politikai irányzatok szembenállását napjainkra a liberális-konzervatív, vallásos-világi, demokratikus-tekintélyelvű és kozmopolita-etnocentrikus nézetek ellentétpárjai váltották fel. Zakošek arra a következtetésre jut, hogy ezek a folyamatok a tradicionális és a modern határvonala mentén osztják ketté a politikai pártrendszert Horvátországban.

Ivan Šiber a politikai értékek és a politikai iránykeresés vizsgálata során a hagyományos bal-jobb megjelölést használja a szavazók és a pártok politikai orientációjának leírására. Elemzése értékes adatokat szolgáltat az ideológiai irányultság, a politikai distancia és a pártdinamika főbb jellemzőiről (Šiber 1994). A *Politicka misao* című folyóirat több tematikus számban is foglalkozott azokkal az ideológiai irányzatokkal – liberalizmus, kereszténydemokrácia, szociáldemokrácia –, amelyek követőkre találtak a horvát politikai életben. Azonkívül különkiadást szentelt a parlamenti és a pártellenzék problémájának is. A politikai kultúra, a politikai és társadalmi tolerancia empirikus vizsgálata tanulságos ismeretekkel szolgált a politikai attitűdökről és a társadalmi távolságról, rámutatva, hogy a tolerancia a demokratikus részvétel egyik legfontosabb feltétele (Vujčić 1993).

Az átmenet egyéb kérdéseivel összefüggésben fel kell hívnunk a figyelmet Žarko Puhovski, Ivan Prpić, Nenad Zakošek, Dragomir Vojnić, Ivan Grdešić és Mirjana Kasapović munkáira, melyek a Puhovski és munkatársai által szerkesztett kötetben jelentek meg (1993). Švob-Djokić 1994-ben kiváló tanulmánykötetet tett közzé a posztkommunista államok közös jellemzőiről. A rendszerváltást végrehajtó országok a kötet szerzői szerint egytől-egyig hasonló problémákkal küszködnek; előttük áll még a demokratikus politikai intézmények felépítése, a civil társadalom megerősítése, a tervgazdaság piacgazdasággá alakítása és a politikai kultúra átforgalmazása. A nemzetállam megeremtése során az említett országok más feladatokkal is szembekerülnek: létre kell hozniuk az állami intézményeket – az esetek zömében gyakorlatilag a semmiből –, meg kell határozniuk a területüket, a határaikat és az állampolgáraik körét, ki kell dolgozniuk a jelképeiket, és még folytathatnánk a sort. Az újonnan alakult államok egy részét (Horvátország, Bosznia-Hercegovina, Moldávia) ráadásul a háború csapásai is sújtják. A szerzők sorra veszik e közös gondokat, elemzik az alkalmazott megoldási módokat és az elért eredményeket. Az említett államok kivétel nélkül Európa peremére szorultak, nem tartoznak sem a Nyugathoz, sem a Kelethez. Miként orvosolható ez a bizonytalan és fölöttébb kellemetlen helyzet? Melyek azok a kül- és belpolitikai eszközök, amelyek segítségével a vizsgált országok felzárkózhatnak a határaikhoz oly közel fekvő fejlett világ-hoz? Ezekre a kulcskérdésekre keresnek választ a kötet szerzői.

A jugoszláv államszövetség széthullása, az erőszak és a háború teremtette körülmények jelentősen befolyásolták egyes külpolitikai témáknak (az európai egységnek és az ENSZ békefenntartó szerepének), valamint a nemzetközi kapcsolatoknak és a regionális biztonság kérdésének a vizsgálatát (Vukadinović 1992). Az e körben íródott tanulmányok kettős rendeltetést tölthettek be: leírták és dokumentálták az eseményeket.

Az utóbbi évek szakirodalmában olyan művekkel is találkozunk, melyek politikaelemzéssel foglalkoznak vagy a politikai irányvonal kialakítását vizsgálják (Grdešić 1995). Mivel a szerzők a politika alakítását alapvetően döntéshozói folyamatként értelmezik, kutatásaik során elsősorban a hatalom magyarázó értékű fogalmával operálnak. A különböző állami feladatok is a figyelem középpontjába kerültek, így a környezetvédelem (Perko 1993), az állambiztonság (Tatalović 1994), valamint az oktatás és az energiapolitika. A politikai gazdaságtanban alkalmazni kezdték a közjó és a racionális döntés elméletét (rational choice theory) (Petak 1992).

Az utóbbi években számos politikai filozófiai írás bővítette a politikai eszmék amúgy is széles skáláját. Ezek a dolgozatok a gyakorlati filozófia (Rodin 1995), az etika, a történetfilozófia (Pažanin 1992) és a politikai intézmények elmélete köréből (Posavec 1995), dolgoztak fel témákat. Szabaddá vált tehát az út a teoretikus vizsgálódás előtt, melyre éveken át csak a marxizmus leple alatt, „rejtőzködve” nyílt lehetőség.

## KÖVETKEZTETÉSEK

A Zágrábi Egyetem Politikatudományi Kara jövőre ünnepli fennállásának 35. évfordulóját. Az intézmény alapításának 30. évében szét hullt a jugoszláv államszövetség, s a kar azóta a független Horvát Köztársaságban végzi munkáját. Jó okunk van az ünneplésre ezen az évfordulón: a politikatudomány magvai termékeny talajra hullottak a Zágrábi Egyetemen, a kedvezőtlen ideológiai környezet és az időszakonként érzékelhető politikai nyomás ellenére mind az oktatás, mind a kutatói és kiadói tevékenység fejlődésnek indult, s meglehetősen magas színvonalat ért el. A politológia eredetének köszönhetően – mint említettem, a politikatudomány a különböző társadalomtudományi ágaknak a politikai jelenségek és folyamatok iránt érdeklődő képviselőiből toborozta művelőit – az oktatók és a kutatók körében a diszciplína pluralisztikus értelmezése vált uralkodóvá. E pluralisztikus értelmezés ugyan nem korlátozta az elméleti és módszertani kutatásokat, ám befolyással volt a politológia ágazatainak (összehasonlító politika, állami politika, külkapcsolatok, horvát kormányzati rendszer) fejlődésére, a szakmai azonosságtudatra és a politikatudományról kialakult közvéleményre. Bármily természetesen adódott is ez az akkori körülményekből, a politológia mai helyzete már indokolttá teszi az egyes számban jelölt, önálló politikatudomány nemzetközi fogalmának elfogadását.

Az új demokratikus politikai környezetben a horvát politikatudomány immár viszonylag akadálymentesen fejlődhet tovább. A demokrácia és az új állam megteremtése legitim kutatási területet biztosít művelői számára. A diszciplína és a tudományágat képviselő intézmények átfogó reformja helyett elegendő a megváltozott igényeknek megfelelően átdolgozni a tananyagot, és kijelölni az új kutatási irányokat. A kutatásokból és a kiadói tevékenységből a jövőben más intézmények is kiveszik majd a részüket, sokoldalúbbá téve és a valósághoz közelítve a tudományos tevékenységet. A politikával kapcsolatos tudás alighanem sokban hozzájárul majd a horvát állam és társadalom szükségleteinek kielégítéséhez, kivált a külkapcsolatok, a diplomácia és a politikai rendszer működtetése terén. A célok között elsőbbséget élvez a nemzetközi együttműködés, mindenekelőtt a közép- és kelet-európai kollégákkal. Az együttműködés és a közös kutatási programok megvalósításának intézményi hátterét a Horvát Politikatudományi Társaságnak kell biztosítania. A horvát politikatudomány leggyengébb láncszeme azonban jelenleg éppen a CPSA. Sok önkéntes munkára és jó adag lelkesedésre lesz szükség ahhoz, hogy a Társaságot erős és befolyásos szervezetté tegyék. Tekintélyes tagjai ellenére ugyanis az intézmény meglehetősen gyenge lábakon áll. Nem így a horvát politikatudomány: kidolgozott elméletével, módszertanával és sokrétű tárgyával a diszciplínának remélhetőleg minden lehetősége megvan arra, hogy megbirkózzon a küszöbön álló évezred problémáival.

Fordította: *Náday Judit*

## HIVATKOZÁSOK

- Fiamengo, A. 1964. Aktuelni problemi nastave na Fakultetu političkih znanosti (A Politikatudományi Kar tantervének időszerű problémái). *Politička misao*, 1(1), 105–113.
- Grdešić, I. 1995. *Političko odlučivanje* (Politikai döntéshozás). Zagreb: Alinea
- et al. 1986. *Delegatski sistem 1974–1984* (Képviselési rendszer 1974–1984). Zagreb: Informator
- et al. 1991. *Hrvatska u izborima 1990* (Horvátország az 1990. évi választások idején). Zagreb: Naprijed
- Kasapović, M. 1993. *Izborni i stranački sustav Republike Hrvatska* (A Horvát Köztársaság választási és pártrendszere). Zagreb: Alinea
- Pažanin, A. 1992. *Um i povijest: prilog praktičnoj filozofiji i filozofiji povijest* (Értelem és történelem: írárok a gyakorlati filozófia és a történetfilozófia köréből). Zagreb: Hrvatsko filozofsko društvo
- Perko, I. 1993. Posmodernističke vrijednosne orijentacije (Posztmodern politikai értékorientációk). *Croatian Political Science Review*, (30) 4, 118–130.
- Petak, Z. 1992. Fiscal Decentralization and Regional Development in Croatia. *Društvena istraživanja*, (1) 1, 101–113.
- Posavec, Z. 1995. *Sloboda i politika* (Szabadság és politika). Zagreb: Hrvatsko filozofsko društvo
- Prpić, I. 1988. Neke pretpostavke politologije socijalističkih poredaka (A szocialista politikatudomány egyes feltételei). *Politička misao* (25) 1, 35–40.
- et al. 1990. *Leksikon temeljnih pojmova politike* (Politikai alapfogalmak lexikona). Zagreb: Skolska knjiga
- Puhovski, Z. et al. (eds.) 1993. *Politics and economics of transition*. Zagreb: Informator
- Rodin, D. 1995. *Prijepis politike* (Politikai átirat). Zagreb: Skolska knjiga
- Šiber, I. 1981. Empirijska analiza i politička znanost (Empirikus kutatás és politikatudomány). *Politička misao*, (18) 3, 290–296.
- 1994. Image hrvatskih političkih stranaka (A horvát politikai pártok imázsa). *Politička misao*, (31) 1, 188–202.
- Šišak, M. 1994. Polikarp, Petrić i Gucetić i pitanje početaka hrvatske političke znanosti (Polikarp, Petrić és Gucetić és a horvát politikatudomány kezdeti kérdései). *Politička misao*, (31) 3, 153–169
- Smailagić, N. 1965. Epohalna valencija politike (A politika változó vegyértéke). *Politička misao*, (2) 3, 23–49.
- Švob-Djokić, N. (ed.) 1994. *Medunarodni položaj novih europskih zemalja* (Az új európai államok nemzetközi helyzete). Zagreb: Institut za razvoj i međunarodne odnose
- Tatalović, S. 1994. Strategija obrane i ratu u Hrvatskoj (Háború és védelmi stratégia Horvátországban). *Politička misao*, (31) 1, 113–123.
- Vujčić, M. 1993. *Politička kultura i politička socijalizacija* (Politikai kultúra és politikai szocializáció). Zagreb: Alinea.
- 1995. *Politička tolerancija* (Politikai tolerancia). Zagreb: DEFIMI
- Vukadinović, R. 1992. *The Break-up of Yugoslavia: Threats and challenges*. The Hague, Clingendael
- Zakošek, N. 1994. Struktura i dinamika hrvatskog stranačkog sustava (A horvát pártrendszer struktúrája és dinamikája). *Revija za sociologiju* (25) 1–2, 23–38.

---

# „KÖNYVEKRŐL”

---

LÖFFLER TIBOR

## Történetírás és politikatudomány

*Hatalom és társadalom a XX. századi magyar történelemben*

Szerkesztette: Valuch Tibor. 1956-os Intézet,  
Osiris Kiadó, Budapest 1995.

Rainer M. János: *Nagy Imre. Politikai életrajz.*

*Első kötet 1896–1953.* 1956-os Intézet, Budapest 1996.

Tudományrendszertanilag a politikai tudományok elismert „ágazata” a politikatörténet, melynek interdiszciplináris jellegét az adja, hogy a politikai eseményeknek és folyamatoknak nemcsak történetét, hanem társadalmi meghatározottságát is vizsgálja. A hazai politikai tudományok intézményesülésének és professzionalizálódásának sajátossága viszont véleményem szerint az, hogy a politikatörténet mint sajátosan történeti diszciplína a – többnyire jogászokból és társadalomkutatókból verbuválódó – „politológusok” körében leértékelődött, és egyre inkább csak a „történészek” által művelt szaktudománnyá vált. Önmagában is érdekes lenne tisztázni, hogy a politológusok és a történészek mennyiben eltérő módszerrel vagy szemlélettel vizsgálják ugyanazt a „politikatörténeti” tárgyat, de egy szempontból a kérdés mindenképp válaszra vár. A történeti, logikai és kronológiai határmesgyékét felölelő „jelenkortörténet” az a kutatási terület, ahol a két fél akaratlanul is találkozhat. Mégis, úgy látom, ebben az esetben is észlelhető kölcsönös távolságtartás. A történészek annál inkább ódzkodnak a „közelmúlt” boncolgatásától, minél inkább nincs (még) „története” egy-egy témának. A politológusok pedig éppen ellenkezőleg: annál inkább vállalkoznak a törvényszerűségek és az oksági összefüggések feltárására vagy – még inkább – elméleti megragadására (!), minél kevésbé veszi birtokába a történelem az adott témát. Az eredmény nem túl biztató. A történészek által művelt „politológia”, mondjuk a rendszerváltás témakörében, lesújtó, amennyiben hajlamos figyelmen kívül hagyni a politikai folyamatok és össze-



függések elemi racionalitását vagy logikáját. De gyakran a politológusok magabiztos kinyilatkoztatásai sem sejtetnek sok jót. Hiányoznak az utólagos önkorrekciók, az elméletek és hipotézisek „verifikálása”: ellenőrizte-e valaki is, hogy a rendszerváltás korai időszakában készült „nagy elméletek” és „scenáriók” igaznak bizonyultak-e, s ha nem, levonták-e a szükséges (politológiai) következtetéseket? A problémát úgy is végiggondolhatjuk, hogy mi lenne, ha a rendszerváltás „jelenkortörténetét” a jelen politológusa azzal a szaktudományos precizitással és óvatossággal vizsgálná, ahogy a „régmúltat” kutató történész dolgozik néhány oklevél, falfelirat, avagy a krónikák, annalesek és gesták egy-egy részlete alapján? Avagy milyen eredmény születne, ha a „jelenkor” politológiáját ötven év múlva az akkori „szaktörténetírás” fényében értékelhetnénk?

A „Hatalom és társadalom...” kötet a szervezett párbeszéd lehetőségét kínálja a két diszciplínának – a történész-kollégák részéről. A mintegy hétszázoldalas kötet az 1994-ben, Debrecenben megtartott I. Országos Jelenkortörténeti Konferencia 70 (!) előadását gyűjti egybe. Túlnyomórészt történészek tanulmányait olvashatjuk, de a társadalom- és politikai tudományok jeles képviselői is (Kende Péter, Andorka Rudolf, Pokol Béla, Csizmadia Ervin, Fricz Tamás) szerepelnek. Ez a tény, továbbá maga a témaválasztás, s az, hogy a borítón a „hatalom és társadalom” szavakat kiemelték, megengedi, hogy „politológus szemmel” is olvassuk az anyagot.

A felszólalások öt fejezetre vannak osztva: Bevezetés a jelenkortörténetbe; A jelenkortörténeti kutatások módszertana; Többségi hatalom – kisebbségi társadalom; Hatalmi rendszerek – társadalmi konfliktusok – politikai elitek; Társadalmi mobilitás. A címek is jelzik, hogy – a módszertani részeket leszámítva – a politikai szociológia tematikái felé billen a mérleg.

Kende Péter elnöki megnyitója jól érzékelteti a kötet iránt esetleg a címe miatt érdeklődők és a politológusok dilemmáját. Kende néhány frappáns „szemantikai” megjegyzést fűz a konferencia címében szereplő kulcsfogalmakhoz, a „hatalomhoz” és a „társadalomhoz”, továbbá a hatalom „és” társadalom között lehetséges viszonylatokra utal. Elnöki megnyitójában Kende „feltételezi” (sic!), hogy a konferencián „témaválasztása értelmében” „arról a hatalomról” fognak beszélni, amely „törvényt ír, kormányoz, a fennálló rendet szabja meg és védelmezi, azaz a politikai hatalomról”. Ez alapján (is) joggal várhatnánk, hogy a társadalomtól elkülönült hatalmi viszonylatok szaktörténeti elemzése (kvázi hatalomtörténet) legalább akkora teret kap, mint a hatalom által meghatározott társadalomé. Ez azonban nem egészen így van. Végül is Kende záró mondatai is jelzik az aránytalanságot. Érdeklődése kevésbé irányul arra, hogy – mint írja – adott esetben milyen „a hatalom mikéntje, szelleme, gépezete”. Inkább ezeknek a „mögöttes társadalomtól” való függése érdekli, s az, hogy „mennyiben autonóm változó a társadalom (szerkezete, szövete, ethosza) a hatalommal való kapcsolatában”.

Ha Kende Péter megközelítésének politológiai jelleget tulajdoníthatunk, akkor Glatz Ferenc észrevétele még inkább növelheti a bizonytalanságot a történetírás és a politológia közötti esetleges munkamegosztást illetően: a szaktörténetírás még a második világháború után is „idegenkedett napjaink előzményeinek kutatásától, és átengedte azt a feltörekvő szociológiának, a történeti statisztikának”. A szintúgy „feltörekvő”, s a „jelenkor” politikatörténetének feltárásában esetleg kompetens „szakpolitológjáról” tehát nincs szó... Pedig ha mást nem, hát azt mindenképp érdekes lenne tudni, hogy a „szak-történészek” a forráskutatás és -kezelés, avagy általában a módszertan terén hol húznák meg a választóvonalat az ugyanazt a témát boncolgató „szakpolitológiától” való elhatárolódásra. Erre a kézenfekvő kérdésre „A jelenkortörténeti kutatások módszertana” című, második fejezetben sem kapunk választ. De menjünk sorjában.

Az első fejezetben Glatz Ferenc, Ormos Mária, Litván György és Andorka Rudolf anyagai találhatóak. Glatz a „jelenkortörténetet” és a „jelentörténetet” veti egybe. Meghatározása szerint a jelenkortörténet-írás feladata a jelenben ható tényezők eredetének megvilágítása, míg a jelentörténet napjaink tényezőinek történelmi gyökereit kutatja, ha kell, akár évezredekkel korábbi korszakokhoz is visszanyúlva. Glatz érdekes és megfontolandó észrevétele, hogy kisért a munkásmozgalomtörténet-írás korábbi szindrómája: „...hajlunk az 1989 előtti korszak történelmében a változások motorjaként most nem az illegális kommunista pártot, de más félillegális szellemi gerillamozgalmakat feltüntetni”. Ormos Mária az orális források, emlékiratok, naplók, hang- és filmszalagok, fotók és iratok forrásértékét veszi számba, majd érdekes adalékokkal szolgál a levéltári kutatás korlátairól. Az Országos Levéltárban a Briand-féle Páneurópa-terv magyar fogadtatásának okmányai „Szabadkőműves és más zsidó ügyek” címszó alatt lelhetők fel, holott – jegyzi meg Ormos – Briand sem zsidó, sem szabadkőműves nem volt. Az 1922 és 1924 közötti magyar külpolitika fontos kérdéseinek anyagai meg zömmel a gazdaságpolitikai csomókban találhatóak. Bánffy Miklós saját kezű, Csicszerinnel folytatott titkos eszmecserejéről készített feljegyzéseit Ormos Mária még látta az ötvenes években, aztán az iratanyag átkerült a Párttörténeti Intézetbe, ahol Nemes Dezső tette rá a kezét „Ez pedig soha nem jelenhet meg” felkiáltással. Ormos cáfolja azt a – tudatos hamisítás révén – elterjedt felfogást, hogy Sándor jugoszláv király meggyilkolására Göring adott volna utasítást, és a merényletet a Jankapusztán kiképzett usztasák követték volna el. A francia külügyminisztert francia rendőrgolyó ölte meg, s az ügy meghamisításában a francia rendőröktől kezdve a miniszterelnökig bezárólag számos hivatalos francia szerv vett részt, bel- és külpolitikai okokból kifolyólag.

Litván György a modern magyar történelmet kutató történészek szakmai és politikai meghasonlásairól ír, illetve a tisztességes történetírásért folytatott küzdelmüket tekinti át. Litván György korábban kategorikusan tagadta, hogy az úgynevezett Horthy-korszak valami-

fajta „antikorszak” lett volna, most is arra ösztönöz, hogy ne fasizmusnak, hanem parlamentarizmussal vegyített tekintélyuralmi rendszernek tekintsük (ezt Andorka is nyomatékosan hangsúlyozza), ám nem ért egyet azzal, hogy Antall József alkotmányos monarchiának deklarálta azt. Véleményem szerint ez a terminológiai vita mindaddig elfogadható, amíg a korszerűbb történelemszemlélet igénye motiválja, viszont a történészek autoritarizmussal operáló újabb definíciói nincsenek „kellő megokolással” alátámasztva. És hát hiányzik a történészek részéről is a 20. századi magyar politikai rendszerek összehasonlító elemzése. (Elgondolkodtató, hogy amíg 1945 előtt parlamentáris tekintélyuralomról beszélhetünk, addig a Kádár-rendszerrel kapcsolatban még mindig tartják magukat a „puha diktatúra” és a „poszttotalitárius rendszer” stb. eléggé semmitmondó kifejezései.) Ezért tartok attól, hogy az újabb rendszerelemzésekig a jelzett terminusok másfajta interpretációs monopolhelyzet kialakítását is szolgálhatják. Litván szerint: „Néhány hadtörténész az 1990-es évek elején a Horthy-hadsereg és a csendőrség szerepének megszépítésén fáradozott, maga a történész-miniszterelnök pedig Magyarország második világháborús szerepét igyekezett új és kedvező megvilágításba helyezni. A történész szakma 'törzse' nem vett részt ebben az újabb ideológiai célzatú múltátírásban”. De hát, kérдем én, eleve ad absurdum lenne, hogy „új és kedvezőbb” megvilágítással éljünk? és hát a történész szakma ideológiamentes (?) „törzse” hol tart a magyar csendőrség történetének egzakt feltárásban és – főként – bemutatásában?

Andorka Rudolf előadása a történettudomány és a politológia (társadalomelmélet) között közvetít, bár ez a címből – *A magyar társadalom szerkezete, rétegződése és mobilitása az 1930-as évektől napjainkig* – nem derül ki. A társadalmi szerkezetéről és rétegződéséről szóló elméletekről adott áttekintése alapján a politikai hatalmi eliték újratermelődését ismerhetjük meg, szociológiai szemszögből.

Itt kell megjegyezni, hogy mintha a történészek kevesebb energiát fordítanának a politikai rendszerek kutatására és modellezésére. Régebben elég jó empirikus és összehasonlító anyagok születtek a két világháború közötti rendszerről. Az elejtett szájakat a politológusoknak kellett volna felvenni, de nem tették. Az 1945 utáni helyzetről most szabadabban lehet beszélni, de inkább egyfajta terminológiai igazodás tapasztalható a történészek részéről: totalitárius, poszttotalitárius stb. Vannak bizonyos szakmai gesztusok (a Horthy-rendszer nem fasizta, hanem tekintélyuralmi), de sem ők, sem a politológusok nem rukkoltak ki autoritarizmus-elméletekkel. Ebből a szempontból kifejezetten hiányoznak a Horthy- és a Kádár-rendszert összehasonlító elemzések. Ezen a ponton ugorjunk a negyedik fejezethez, ahol három ismert politológus írását olvashatjuk, Pokol Béla *Kommunikatív hatalom, politika és közigazgatás*; Csizmadia Ervin *Hatalom, ellenzék, társadalom a Kádár-rendszerben*; Fricz Tamás *A demokrácia problémái a rendszerváltás után Magyarországon* című tanulmányát.

Pokol Béla a *Magyar Filozófiai Szemlé*ben közölt tanulmányát foglalja össze Habermas politikai filozófiájáról, illetve kommunikatív hatalom-elméletéről. Pokol megmarad a *Szemlé*ben honos absztrakciós szinten, ezért kevésbé valószínű, hogy a történészek számára a relevancia erejével hatna. Kár. Empirikusabb nyelven szólva kifejezetten ösztönözhetné a történészeket (és szociológusokat) a kádári „modiokácia” személyekre és személyközi viszonyokra lebontott elemzésére, illetve e csoport elitpozíciói 1990 utáni fenntartásának feltárására. Pokol okkal jegyzi meg, hogy igazán akkor van értelme „kommunikatív hatalomról” beszélni, ha a demokratikus közhatalom „döntéseit és játékerét” meghatározhatja az állampolgárok politikai diskurzusa. De hát ez még a nyugati demokráciákban sincs így, ezért – így Pokol – Habermas elmélete „ideális” és „normatív” kommunikatív szituációt feltételez. Csakhogy: a Pokol által Habermasól citált passzus szerint „a kommunikatív hatalom fogalmával *csak* a politikai hatalom *keletkezését* ... ragadjuk meg”. (Az én kiemelésem. – L. T.). Vagyis azt mondhatnók, hogy Habermas elméletének, minden idealizmusa mellett, van egy reális mozzanata: a kompetitív többpártrendszerben a hatalom *megszerzésekor* igazodni kell a társadalmi és politikai nyilvánossághoz, még akkor is, ha ez a nyilvánosság manipulálható; mely manipulációval Habermas is épp eleget foglalkozott...

Csizmadia Ervin azt vizsgálja, milyen volt a Kádár-rendszer hatalma és ellenzéke, illetve ezek felfogása a társadalomról. Elemzésének nagy része „a” kádári „politikai hatalom” természetéről és „a” Kádár-kori „társadalom” beállítódásáról alkotott (s megjegyzem: tartható) politológiai hipotéziseket gazdagítja. (Lassan meg is érik a helyzet a rendszerváltásról szóló politológiai elméletek áttekintésére és verifikálására.) Nem tudok ugyanakkor mit kezdeni azzal, ahogyan a szerző megkísérli eloszlatni a demokratikus ellenzékéről kialakult „hiedelmeket” és „előítéleteket”. Csizmadia kategorikusan leszögezi, hogy (pl.) az Aczél Györgyhez fűződő informális politikai kapcsolatokat „a tények nem támasztják alá”. De hát akkor mik lennének a tények? Milyen forrásokat dolgozott fel, milyen módszerekkel, minek alapján jutott arra a következtetésre, hogy az – egyébként közkeletű – vélemények a „tények” alapján „előítéletnek” minősíthetők? A jelenkortörténet kutatói, a történészek okkal gondolhattak és gondolhatnak arra, hogy Csizmadiának van (volt) némi betekintése követségi jelentésekbe, a magyar politikai rendőrség dossziéiba, a nyugati utazásokat engedélyező irataiba, interjúkat készített Aczéllal és a környezetéhez tartozókkal, vagy akár az illetékességük folytán egy-egy ügyben közvetítő, eljáró funkcionáriusok némelyikével. Mivel a konferencia nagy teret szentelt az elitkutatásnak, a kérdést úgy is megfogalmazhatnám: hol tart a nyolcvanas években regnáló kommunista hatalmi elit tagoltságának feltérképezése? Avagy: a Pozsgay-népnemzeti kapcsolathoz hasonlóan voltak-e Aczélnak informális, ugyanakkor kölcsönös érdekeken vagy rokonszenven alapuló politikai kapcsolatai? E kérdések megválaszolása egy szempontból meg-

kerülhetetlen a szerző számára. Tudniillik ő maga is rögzít egy másik tény: az ellenzék, ha részben is, „leszármazási” alapon, a „kommunista családi háttér” alapján szerveződött meg ... A lakó- és munkahely, a rokonság és ismeretségi kör stb. adta személyes kapcsolati hálót kell csak felgombolyítani, tegyük hozzá, akár a szociometria szociológiai módszerével...

Fricz Tamás a nyugati konzervatív politológia bevett kérdésfeltevésével közelít a rendszerváltás problémájához: egy politikai rendszer stabilitása igenis függ az alapintézmények és a közjogi méltóságok tekintélyétől. Fricz elzárkózik ugyan az „ókonzervatív” értelemben vett, azaz „örök idő óta meglévő” autoritástól, mégis hiányolja a demokratikus intézmények „megfellebbezhetetlen” autoritását és a beléjük vetett „hit”-et. Az alkalmazott terminusok azonban félreérthetők, hiszen korántsem mindegy, hogy a tekintély milyen forrásokból ered, illetve milyenek az előállításához felhasznált eszközök és módszerek. A szöveg szerint „a demokráciában együttműködő politikai aktorok, ágensek és polgárok *konszenzusát*” (Az én kiemelésem. – L. T.) kell keresnünk az új magyar demokrácia tekintélyét kutatva. Hit, megfellebbezhetetlenség, konszenzus, demokrácia – véleményem szerint kidolgozásra vár, akár, éppen a rendszerváltás tapasztalatai alapján, a demokratikus autoritás elmélete. Fricz Tamás „premodern” problémának tartja, hogy „Magyarországon a demokrácia általános intézményi-jogi elfogadása nem párosult a demokratikus mentalitás, értékrend és szellemiség meglétével”. Másrészt osztja azt a – Tamás Gáspár Miklóstól 1990-ben elhíresült – hipotézist, hogy a demokráciába vetett hit „még korántsem elég erős az állampolgárok körében, hogy kellőképpen ellenállnának a demokráciát veszélyeztető” támadásoknak. A magam részéről túlzásnak tartom azt az – 1989 óta közkeletű – véleményt, hogy a magyar társadalomban *nincs* meg a demokratikus mentalitás. Másrészt ha nem is lenne meg, mi benne a „premodern” jelleg? Fricz Tamás álláspontja végül is, szerintem, több ponton sebezhető: a magyar társadalom demokratikus mentalitásának csököttsége empirikusan nincs alátámasztva; a magyar társadalom egy lengyel–magyar vagy akár egy cseh–magyar összehasonlító elemzésben is kiállná a próbát; 1945 óta a nyugati polgárok nem kerültek antidemokratikus választút elé, ezért a Nyugat nem tekinthető etalonnak; ellenben ilyen alapon több nyugati társadalom politikai kultúrája igencsak kérdéses (faji zavargások, 1968, parlamenten kívüli baloldali radikalizmus; jobboldali radikalizmus előretörése; maffiás kapcsolatok stb.); a magyar rendszerváltást nem érte antidemokratikus kihívás; a magyar társadalomnak nem voltak antidemokratikus reakciói; nem voltak tömegsztrájkok és tömegtüntetések, nem kellett bevetni rohamrendőrséget; nem voltak faji, etnikai vagy politikai zavargások, sosem lett „forró ősz”; a szociális elégedetlenséget nem lovagolták meg politikailag, mert az nem csapott át politikai elégedetlenségbe – az 1994-es választásokat ebből a szempontból óvatosan kell kezelni. Amikor mégis sikerült a „demokrácia védelmében” mozgósítani a társadalmat, a demokrácia

„védelmezői” (Demokratikus Charta) nagyobb támogatásra leltek, mint a demokrácia „ellenségei”...

De térjünk vissza a könyv tematikai rendjéhez. A többség–kisebbség problémával foglalkozó fejezetben Berényi Mária *A magyarországi román intézmények működése a két világháború közötti időszakban* című írását, Tóth István *A kisebbségi jogok és végrehajtásuk a Békés és Csanád vármegyei szlovákság körében 1920–1944* című dolgozatát olvashatjuk, valamint Horváth István *Szlovákok Nógrádban 1920–1938* kevésbé kutatott, de legalábbis kevésbé ismert kérdéskört feldolgozó tanulmányát a csonkamagyarországi nemzetiségek helyzetéről. A szerzők erénye, hogy helytörténeti és levéltári forrásokat dolgoznak fel. Berényinél azonban érezhető volt, hogy az 1919–1922 közötti hivatalos kisebbségi politika ismertetésekor túlzottan támaszkodik Bellér Béla 1975-ben kiadott – *Az ellenforradalom nemzetiségi politikájának kialakulása* –, tehát nem éppen a legkorszerűbb művére, néhol nem a legprecízebben idézve abból. Ennélfogva a Nemzetiségi Minisztérium és a kisebbségi kormánybiztosságok története kissé hiányos, éppen ezért félreérthető lett. A szerző nem említi a Nemzetiségi Minisztérium Román Főosztályát, az Oktatási Minisztérium illetékes hivatalait, a Miniszterelnökség nemzetiségi ügyosztályát, illetve a tárcaközi munkamegosztást. Mivel nem törekszik tisztázni azt sem, hogy – az egyes szervek mellett – miként rögzítették a kisebbségi kormánybiztosok jog-, hatás- és illetékességi körét, az az érzésem, hogy Dr. Siegescu József román kormánybiztos tevékenységének értékelésekor egyfajta prekonceptió vezérelte. Ezt látszik alátámasztani az is, hogy bár azt írja, a „levéltári forrásokban” megismerhetjük Siegescu gondolkodását és érzelmeit, de ennek bemutatása helyett Bellértől idéz bőségesen. Érdekes és tanulságos Kende Péter írása – *Többség versus kisebbség mint szociálpszichológiai probléma* –, amely egy szociológiai felmérésről tudósít. A kutatók „terepmunka” során térképezték fel, hogy a mindennapokban miként alakul a kisebbségi magyarok együttélése a többségi nemzethez tartozókkal. Kende szembesít minket az elkülönülésre való hajlammal (az „önkéntes apartheid” kifejezését azonban túlzásnak tartom), az „állampolgári alacsonyabbrendűség” és a megalázottság érzésével, a többségieknek az egykori „úrnemzettel” szembeni főbiáival. Véggkövetkeztetése optimista: az együttélés feszültségei nem fenyegetnek jugoszláv típusú destabilizációval. „A népek közötti viszony alakulása azonban az egyes államokban hangadó politikai tényezőktől is függ.” A kérdés tehát nem „etnológiai”, hanem „politikai” – vonja le a következtetést Kende. Magam ezt kérdésesnek tartom. Kende nem utal arra, hogy számba vették volna a marosvásárhelyi zavargások „etnológiai” gyökereit, vagy hogy számolna valamilyen mérvű konfliktuspotenciállal. Értve ezen azt, hogy adott esetben a kisebbségi magyarok milyen törekvéseit (akár a területi autonómiát) érzik túrhetetlennek, s milyen „szankciót” tartának szűkésnek vagy elfogadhatónak a többséghez tartozó átlagemberek. A kérdés másik oldala persze az, hogy a folyamatos, több évtizedes

hátrálás után, a magyarság (s akár az egyes individuum) a megváltozott helyzetben mit tart minimális vagy maximális célnak, s a cél elérése végett milyen jellegű konfliktuskészség alakult ki benne. Izgalmas lenne tudni, hogy Marosvásárhely miként ülepedett el az emlékekben. Véleményem tehát az, hogy konszolidált helyzetekben nemcsak az objektív feszültségforrásokra és az azokból eredő szubjektív beállítódásokra kell figyelniünk, hanem az eleve meglevő konfliktustudatra, -készségre és -potenciálra.

*A Hatalmi rendszerek – társadalmi konfliktusok – politikai elitek* című fejezet a két világháború közötti, az 1956 utáni és a rendszer-váltást követő időszakot öleli fel. A történettudomány jelenlegi állása szerint nem meglepő, hogy az 1945 és 1956 között előretörő és regnáló (kommunista) elitőről, struktúrájáról, (személyi) összetételéről, származásáról, rekrutálódásáról, pályáivéről, illetve a korabeli polgári elitcsoportok szétveréséről és sorsáról nem kapunk képet. Egyedül Ständeisky Éva az, aki a nem éppen figyelemkeltő „Apukán házat épít” címmel az Írószövetség, az írói csoportok és a hatalom közötti viszonyt elemzi. Űde színfolt ellenben, hogy az 1945 előtti politikai elit kutatása újból lendületet vett. Gergely Jenő a katolikus egyházi elitet, Püski Levente a politikai elit 1919 utáni változását, Barta Albert az Egységes Párt parlamenti képviselői társadalmi összetételének húszas évekbeni változását, Sáros József az 1918–1922 közötti kisgazdapárt fejlődését, struktúráját és eszmerendszerét, Hubai László pedig a kisgazdapárt szavazóbázisának 1931 és 1947 közötti regionális változásait tárgyalja. (Hubai Magyarország 20. századi választási atlaszának a Politikátörténeti Alapítvány szervezésében megkezdett összeállítási munkálataiba enged bepillantást.) Még ha van is némi aktuálpolitikai motívuma a kisgazdapárt iránti érdeklődésnek, a szándék örvendetes, hiszen olyan pártról van szó, amely az „ellenforradalmi” rendszer születésekor, 1920-ban, valamint a szovjet megszállás idején, 1945-ben győzelmet aratott a titkos választásokon.

De ha a kutatóknak van mit pótolniuk e téren, akkor mit szólunk olyan klasszikus, de (furcsamód?) fehér foltnak számító témáról, mint a konzervatív-kereszténynemzeti, de egyben polgári jobboldalról, amelynek meghatározó csoportjai amúgy sikraszálltak az általános, egyenlő, titkos és közvetlen választójogért, vagy a szélesebb értelemben vett politikai legitimizmusról? (A Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártja 1920-ban éppen csak második, a Keresztény Gazdasági és Szociális Párt 1926-ban és 1931-ben második, 1935-ben harmadik lett a választásokon.) Bartának bizonyos mértékig igaza van, amikor Gergely Jenő munkáira utalva úgy véli, hogy a keresztény-szocialista irányzatok története „feldolgozott” tekinthető. Miért lepi mégis homály, kérdezhetnénk, a gróf Apponyi Albert, Csilléry András, Ernst Sándor, Friedrich István, Haller István, Haller József, Huszár Károly és Wolff Károly stb. fémjelezte csoportokat? Amikor a mai konzervatív jobboldal és a nemzeti radikalizmus gyökerein elmélkednek történészeink és társadalomkutatóink, miért tájékozódnak előszeretettel a barna és feketeingesek világa felé?

De mit mondanak maguk a kutatók, 1996-ban? Püski Levente úgy látja: „Mindmáig korlátozottak ... azok a kutatások, amelyek a politikai eliten belüli mozgásfolyamatokat pontosan feltárnák, és tovább árnyalnák a megállapításokat”. Barta pedig hiányolja, hogy a korszak uralkodó pártjáról, az Egységes Pártról mind a mai napig nem készült teljes körű történeti feldolgozás. Jellemzőnek tartom, hogy Barta a vonatkozó irodalomból idegen nyelvű munkát kénytelen kiemelni, William M. Batkay 1982-ben megjelentett „Authoritarian politics in a transnational State Istvan Bethlen and the Unified Party 1919-1926” című művét. Figyelemre méltó az is, hogy fontosnak tartja hangsúlyozni, Batkay „elsősorban az Almond-Powel-féle strukturális-funkcionális politológiai megközelítést és terminológiákat” használja. Sípos József a kiszáradással kapcsolatban azt állapítja meg, hogy a kérdéssel nem foglalkozott érdemben a szakirodalom, s még az összefoglaló, szintézisre törekvő-művekben is igen leegyszerűsített válaszokat olvashatunk a témáról. A pártról kialakított és közvetített képről lesújtó a véleménye: „igen differenciálatlan, ezért nem felel meg a tudományos elemzés követelményeinek”. S újfent a politológia! Sípos József szerint a továbbiakban – idézem – „a történelmi politológia módszerével végzett”, alapozó kutatásokra van szükség.

Nemes kihívás a politológusok számára.

A társadalmi mobilitással foglalkozó fejezet szociológiai jellegű, de – néhány írástól eltekintve – a politológia számára jól hasznosítható áttekintést ad a kérdésről a tizedes évektől napjainkig. Hajdú Tibor az értelmiség, Gyáni Gábor a városi munkásság, Belnyi Gyula a fizikai dolgozók, Nagy József pedig a parasztság mobilitását, foglalkozási átrétegződését vagy migrációját tekinti át egy-egy hosszabb-rövidebb időszakban.

Hajdú Tibor – *A magyar értelmiség számszerű növekedésének és mobilitásának összefüggései a 20. század első felében* – jó néhány bővebb kifejtésre érdemes problémát érint. 1919-től a kormányok „politikai preferenciái” közé tartozott, hogy „volt katonatisztekkel, munkáskáderekkel, dzsentrikkel” töltötték fel a hivatalokat. Az értelmiségi munkánélküliséget fegyelmekkel (a forradalmak után), numerus clausussal, B-listázással próbálták, részben, enyhíteni. Izgalmas lett volna levéltári anyag alapján kimutatni a direkt szándékokat és a mérlegelési szempontokat, tehát a politikai racionalitás elemeit egy-egy döntés előkészítése és meghozatala során. Érvényes ez Hajdú egy másik megállapítására is: „A hivatalos körök a 30-as évek közepéig kifejezetten elleneztek a nem értelmiségi szülők gyermekeinek magasabb iskoláztatását...” Igencsak árnyalná a képet egy összehasonlító elemzés az 1919 és az 1945 utáni B-listázásról, illetve a „listázottak” sorsáról. Tarthatatlan és érthetetlen ugyanakkor Hajdúnak az a megállapítása, hogy 1945 előtt „a jobboldali politikusok egy része (Hóman, Teleki, Zsindely) által is forszírozott nyitás a népi tehetségek felé inkább ideológiai, mint praktikus program volt, hiszen mire a népi származású főiskolai hallgatók ... munkába álltak, más rendszert szolgáltak”. Hajdú érveléséből ugyanis arra kell kö-



vetkeztetnünk, hogy Hómanék hosszabb távon előre számoltak egy radikális hatalom- vagy rendszerváltással... A magyar történetírás megdöbbenően kevés energiát fordított a „visszacsatolt” területeknek a politikai és igazgatási rendszerbe illesztésével. Hajdú Tibor szerint „nemzeti expanzió” fegyverévé vált ott a hadsereg és az iskola, s a honvédséget hamarosan követte „az ott álláshoz juttatott csonkaországbeli diplomások hada, a helybeli értelmiség döbbenetére”. Viszont halvány utalást sem tesz arra, hogy a csonkaországbeliek a helyiek állásait szerezték-e meg, vagy hogy a helybeliek döbbenetének volt-e nemzetiségi motívuma. Egyáltalán: az utódállamok miként integrálták korábban az elcsatolt területeket? Érkezett-e oda nem magyar nemzetiségű katonák és értelmiségiek „hada” Trianon jóvoltából, megdöbbenésére a „helyi” magyaroknak?

Belényi Gyula – *Az extenzív iparosítás politikája és a fizikai dolgozók foglalkozási átrétegződése (1948-1953)* – lerombolja a maradék illúziót, megértést vagy nosztalgiát, amely az 1945 utáni társadalmi állapotok felszámolása (földreform, iparosítás, cselédvilág eltűnése stb.) miatt övezheti még a társadalom kommunista átalakítását. A tanulmány a hatalom és társadalom viszonyára összpontosít. A munkaerő-gazdálkodás terén „mind a kilépési mobilitás kiváltásában ..., mind az állami üzemek munkavállalóinak ellenőrzésében s mozgatószabadságjogokat számolták fel, hanem az utazástól a munkahelyválasztásig a minimumra redukálták a személyi szabadságot. A munkahelyről való szabad eltávozás korlátozására egyre drasztikusabb tilalmakat léptettek életbe. „A tervgazdálkodás büntetőjogi védelméről szóló 1950. évi IV. törvény egyik paragrafusára hivatkozva a bíróságok szabadságvesztéssel (is) sújtható bűncselekménynek minősíthették, ha egy munkavállaló vállalatára engedélye nélkül, önkényesen kilépett a munkahelyéről. Csak 1952-ben közel hétezer ilyen büntetőpert folytattak le, túlnyomó többségben faluról az iparba került, első generációs munkások ellen. Ezzel szemben viszont a munkaadók (a vállalatok) teljesen szabadon, indoklasi kötelezettség nélkül mondhattak fel dolgozóiknak.” A mindennapi életben állandósultak a hatósági zaklatások: „1949-1953 között a paraszttal szemben többszázézer büntetőeljárást kezdeményeztek, amelyek közül jó néhány végződött súlyos, nemegyszer halálos ítélettel”. „Az alacsony beszolgáltatási árak az egyik, a magas adóterhek a másik oldalon oda vezettek, hogy újkori történelmünk során a parasztok soha annyi földet nem hagytak parlagon, és soha annyi lakóházat, bútort, ruhanevet, élő és holt felszerelést nem foglaltak le és árvereztek el hatóságilag, mint 1948-1953 között.” Itt kell megemlítenem, hogy Nagy József szerint (*A paraszti migráció irányai és okai az 1950-es években*) „az adózás egyik formáját jelentette a rendőrség mint kihágási bíróság által kivetett kihágási bírság is”, amelyből egy két év és négy hónapos időszakban 850 000-et szabtak ki... 100 forint körüli büntetést vont maga után, ha „szemetes volt a ház eleje, vagy a trágyadomb nem megfelelő távolságra volt a kúttól, ha az őszi szántás-

vetést nem az előírt határidőre teljesítette, ha a lekaszált szénát nem hordta be a gazda”. A feketevágás vagy a szarvasmarha engedély nélküli értékesítése „jóindulatú elbírálás mellett” is 1000–1500 forintos büntetést vont maga után. Nagy szerint a parasztság politikai célzatú megroppantása mellett a másik indok az volt, hogy a kisipar és a kiskereskedelem felszámolása miatt kiesett adómennyiséget a parasztságra hárították át. A parasztság tömegesen menekült a mezőgazdaságból, írja Belényi, ezért állhatott elő az a paradox helyzet, hogy egy idő után a hatóságoknak – az eredeti politikai szándékkal ellentétben – már meg kellett fékezni a folyamatot: „a földtulajdonos, aki nem tudott gondoskodni földje megműveléséről, nem költözködhetett el állandó lakhelyéről”. Egy békéscsabai parasztember szavai szerint: „a dolgozó paraszt szabad költözködési jogát is elveszik”. Éppen ezért a történész Belényi okkal utasítja el azt a – publicisztikában divó – felfogást, hogy a kommunista rendszer első korszakát valamifajta „modernizációs diktatúrának” lehetne tekinteni.

Kár, hogy az egyébként vaskos kötetbe már nem lehetett beleválogatni az előadások utáni viták anyagát. A szociológus Andorka Rudolf ugyanis fontosnak tartotta megválaszolni a kérdést, hogy az elmúlt évtizedek „előrevitték-e a magyar társadalom modernizációját, vagy pedig vissza kell térni a totalitarizmus előtti állapothoz, szinthez, és onnan újra kell kezdeni a modern társadalom építését”. Aláspontja az, hogy a szocialista korszakban „végbement bizonyos ... modernizáció”, ugyanakkor, teszi hozzá, a rendszer totalitárius és autoritárius jellege miatt képtelen volt arra, hogy „teljesen modernizálja” az országot.

Síró Béla – *Középfokú iskolázást, műveltségi mobilitást meghatározó tényezők* – a két világháború közötti kormányzati (klebelsbergi) oktatás-, felvételi és tandíjpolitikát új megvilágításba helyezi. A kérdés az, hogy a kormányzati politika mennyiben szolgálta monopóliumhelyzetek kialakítását. Síró szerint a szakirodalom eddigi beállítással ellentétben a rendszer diszkriminatív jellegét fokozatosan leépítették, másrészt az oktatáspolitikai tényezők súlyát nagyon is csökkentették vagy ellensúlyozták egyéb gazdasági és társadalmi tényezők: családi háttér, foglalkozás, jövedelem, lakóhely, vallásfelekezet, műveltségi háttér, egyházak iskolapolitikája stb. A gyakorta a numerus clausussal reprezentált téma újragondolását indokolja, hogy – Síró szerint – a zsidóság 1933-ban (!) népességi arányának háromszorosával volt jelen a középiskolákban, s egyáltalában „halmozottan előnyös” helyzetben volt más felekezetekkel szemben: „így a legkorábban és legnagyobb arányban városiasodó zsidó népesség vált az éppen kiépülő, modern polgári közoktatási rendszer legnagyobb hasznélvezőjévé”.

Tímár Lajos – *Az oktatási rendszer és az értelmiség reprodukciója a két világháború között Magyarországon* – a társadalmi pozícióknak a „kulturális tőkén” keresztül történő megőrzését vagy megerősítését elemzi.

A téma érdekessége és fontossága miatt rövidnek mondható Zsidi Vilmos tanulmánya (*A hallgatóság és a tanári kar átalakítása a közgazdaság-tudományi egyetemen 1945–1956*), amelyben ráadásul a statisztikai információk indokolatlanul elnyomták a direkt politikai manipulációk bemutatását. Az 1948/49-es tanévben még a korábban már felvett hallgatóknak is át kellett esniük egy „felvételi vizsgán”. A „vizsga” során ki kellett dolgozniuk egy szak- és két ideológiai kérdést, vitát kellett folytatni politikai kérdésekről és részt kellett venni politikai vitákról tartott egyéni konzultáción. „A ... jelentkezőket, beleértve a budapestieket is, kollégiumokban szállásolták el, ahol agitátorok és aktivisták vették kezelésbe őket; észrevételeiket jelentették az illetékes felvételi bizottságnak...” „A régi professzorok közül mindenkit elbocsátottak, a közigazgatási osztályt teljes egészében felszámolták. Kommunisták ... és szovjetunióbeli tanárok kaptak professzori kinevezést. Az első rektor – Rudas László – az MKP KB tagja volt.” Zsidi Vilmos korabeli pártiratokat dolgozott fel, amelyeket azonban alaposabban ki lehetett volna aknázni.

A levéltári anyagok feldolgozásán alapul Rainer M. János életrajzi kötete. A szerző csaknem 600 oldalon tárgyalja Nagy Imre életét és politikai pályafutását. Tűnjék bár szokványos udvariaskodásnak, de ki kell emelnem, hogy Rainer könyve abban a tekintetben új korszakot nyit a Nagy Imre-irodalomban, hogy az elérhető levéltári források lehető legteljesebb felhasználásán alapul. Mégis, támadhat némi hiányérzete az olvasónak, hasonlatosan ahhoz, amit Zsidi Vilmos tanulmánya kapcsán említettem: a források újabb kérdéseket vetnek fel, amelyek újabb források feltárását, avagy a már ismerteknek más szempontból történő megközelítését igényelhetik.

Rainer M. János szemmel láthatóan nehezen tud megbirkózni Nagy Imre kommunistaságával.

Ez két esetben tapintható ki. 1945 előtti (moszkvai) korszakát Nagy Imre különböző *szerepein* keresztül mutatja be a szerző: elsősorban (párt)értelmiségiként és (agrár)szakemberként, másodsorban (szakember) politikusként. Bár tudjuk – s a szerző tagadhatatlanul érzékelteti is –, hogy Nagy Imre a párt tagja volt és lojális volt Moszkvához, ezekben a szerepekben egyfajta különutasként tűnik föl. Lehet, hogy az is volt. Ezt azonban nem tekinthetjük annyira „mi sem természetesebbnek”, hogy ne lennénk kíváncsiak Nagy Imre kommunista meggyőződésére, elkötelezettségére, s arra, hogy miként rendelte alá szakember mivoltát a marxizmus-leninizmusban hívó pártkatonának. Rainer hangsúlyozza, hogy az 1945 utáni időszakban az agrárszakember Nagy Imre szívügyének tekinti a földreform kérdését, és érzékelteti a szakember-politikusnak a párton belüli politikai magányosságát, avagy ahogy a szerző fogalmaz: „másságát”. Csakhogy Nagy Imre ekkor is pártkatoná volt. Ezzel természetesen nem akarom kétségbe vonni Nagy szakember mivoltát és ebből eredő sajátos politikai beállítódását, de szemmel látható, hogy a szerző nem törekedett a szakember és a párthű kommunista mivolt közötti konfliktus bemuta-

tására. Ha érzékeltet is feszültséget, az nem Nagy Imre szerepzavarát vagy – netán – lelki meghasonlását tükrözi, hanem a párt és Nagy Imre közötti objektív ellentétet. Néha olybá tűnik a személyiségrajz alapján, mintha Nagy Imre politikai zárvány lenne pártjában. Amolyan „kriptodemokrata”, ha a kommunista politikát a rivális pártokban kiszolgálókra (Marosán, Szakasits, Dobi stb.) gondolván élhetünk ilyen szófordulattal. Lehet, hogy valóban az volt. A szerző mindenestre nem veti fel ezt a kézenfekvő szerepkonfliktust, s Nagy Imre abból adódó politikai értékelését. Benyomásom szerint Rainer M. János Nagy Imre 1956-os forradalmár és 1958-as tragikus hős szerepeinek és szerepvállalásainak politikus személyiségjegyeiben rejlő előzményeit próbálta feltárni. Viszont az így festett kép szerint Nagy Imrét egyénisége szinte determinálta arra, hogy 1956 októberétől politikailag az ismert módon cselekedjen. De vegyük sorjába a könyvre utaló passzusait.

Rainer M. János szerint Nagy Imre „megrázkódtatásoktól, felfordulásoktól, erőszakos beavatkozásokról alapján irtózó ember” volt, aki már 1938-ig is „bőséges tapasztalatokat gyűjtött mindegyikből” (215. old.). Tapasztalatait a Szovjetunióban szerezhette, kérdés tehát, hogy a kommunista kényszer és erőszak napi gyakorlata mennyiben ütközött kommunista meggyőződésével. Utóbb, már belügyminiszterként, mi volt a hozzáállása, immár a korabeli magyar tapasztalatok birtokában? Nagy már a harmincas évek végén is érvelt az ellen, hogy a szocialista forradalmat megelőző „átmeneti” szakaszban a kolhozosítást kellene alkalmazni (216. old.). A „szakember” szemével nézve mindez érthető, de a szovjet gyakorlatot ismerő politikusnak mégis milyen elképzelései (illúziói) lehettek az „átmeneti” időszak tartamát és az alkalmazott módszereket illetően? A kérdést a szerzőnek is fel kellett volna tennie, hiszen, mint írja, Nagy Imre életének egyik „fő kérdése”, a parasztság földhöz juttatása mellett, hogy „mi lesz az ő pártja és országa távolabbi jövője, hogyan alakul az átmenet a szocializmusba”. A földreform és az átmenet utáni jövő 1945 után is „dilemma maradt” Nagy számára, ráadásul Rainer szerint 1944-ben, visszaérkezésekor, Nagy „biztosan kevesebbet törődött” az utóbbi kérdéssel (242. old.). Az elvi-elméleti dilemma azonban Nagy Imre napi politikai gyakorlatában már oldódni látszik. Az általa jegyzett földreform-rendelet a maga nagytöke- és nagybérlet-ellenességével „a kommunista párt hosszabb távú célkitűzéseit is kifejezte”... Ha a szakembernek nem is, a politikus Nagynak hazatértekor az első pillanattól kezdve tisztában kellett lennie a közeljövő fejleményeivel. Rainer ezt, némiképp áttételesen, egyértelművé is teszi. 1944. december 1-én Nagy találkozott Sztálinnal. A szerző szavai szerint: a „birodalom” vezetőjével. Megfogalmazása alapján Nagy Imrében is a maga nyers valóságában vetődött fel a kérdés: Magyarország a „birodalom” része lesz, akár szövetségesként, akár „legyőzött és alávetett kvázi-tartományként” (233. old.). Néhány oldallal alább egyfajta techokrata Nagy Imre-kép látszik ellensúlyozni a birodalmat kiszolgáló politikus itt-ott felsejlő jellemét. Nagy Imre

„nem vett részt hatalmi csatározásokban”, „egyedül a földreform ügye érdekelte igazán”. Összességében tehát „a feladathoz értő szakember volt”, „politikus-szakember”, aki éppen ezért kaphatott miniszteri kinevezést. A kinevezéssel a földreform-tervezetet szakszerűen előkészítő szakembert jutalmazták (240. old.). A szerző fel is veti a nagy kérdést, amit azonban Nagy Imre szájába ad. A politikus biztosan végiggondolta: „hogyan is lehetséges az, hogy néhány hónap alatt beosztott szerkesztőből másfél évtizede nem látott hazája kormányának kommunista tagja lett?” Rainer – egyben Nagynak is tulajdonított – válasza: mert szakember volt. A szakember-ímázs idealizálása azonban feltételezni engedi Nagy Imre (idealizmusból fakadó) politikai naivitását, avagy (immorális) alkalmazkodóképességét is. Naivitás és konformizmus. Jellemzőek voltak-e Nagy Imrére? A könyvben foglaltak szerint Nagy 1944 őszén Gerő helyettese lett a pártban, s az ő oldalán vett részt a kormányalakítási tárgyalásokon. Párton belüli presztízse megnőtt, függetlenül szakember mivoltától, s ebben a minőségében tisztában kellett lennie a ténnyel, hogy a moszkvai magyar kommunisták részvétele a kormányban Sztálinék kezdeményező-ellenőrző szerepének „legfőbb biztosítékát” képezte (256. old.). Tisztában is volt: Nagy Imre „különösképpen” tudta, hogy az Ideiglenes Nemzetgyűlés 1944. december 21-ei ünnepe „a legapróbb részletekig kitervelt, s minden egyes elemét, a személyektől a szónoklatokig, körültekintően egyeztették a szovjetekkel” (259. old.). Rainer a kommunista politikus szakember szerepét mégis olyan „merőben informáisan kialakított munkamegosztásba” illeszti, amely arra enged következtetni, hogy Nagy Imre ténykedését végül is csak a szakismerete, szakmai elhivatottsága és kompetenciájának elismertése vezérli (241. old.). Am ezt a szerepet Nagy Imre a párt vezetőitől és a szovjetektől kapta, tehát a szakembert csak a pártkatonai szerepével együtt játszhatta el. Később a szerző nyíltan le is írja: „Nagy Imrét pártja határozott szerepre szánta, a földreform vezetőjére, aki egy részterületen meghatározott politikai küldetést hajt végre, jól megtervezett külső megjelenítéssel” (263–264. old.). Itt újabb, s újfent nem elemzett, kibontatlanul hagyott szerepkonfliktussal találkozunk. Nagy pártküldetést hajt végre miniszterként, nyilván kellő politikai és ideológiai öntudattal. Viszont a földreform ügyében a saját küldetésstudata vezérli: ez az, „amire voltaképpen mindig készült”, „az ő vállát nyomja nem csupán ennek terhe, ... de ha sikerrel jár, s ebben aligha kételkedett, akkor történelmet ír...” (242. old.).

Az eddig emelt kifogásoknak tulajdonképpen módszertani gyökerei vannak. Rainer a „politikai életrajz” műfaja miatt okkal koncentrált a személyiség-lélektani aspektusokra, de nem merte levonni a – szerintem számára is kézenfekvő – konzekvenciákat. Inkább nyilvánvalóvá tette az ellenérveket és a kérdéseket gerjesztő tényeket, amelyekkel az olvasó is szabadon gazdálkodhat. Az objektív tények bemutatására alapozott szerzői elfogultság és a bemutatott tényekre alapozható olvasói ellenvélemény kettősségét azonban a szigorú értelemben vett politikatörténet megsínylette.

Rainer levéltári forrásokra hivatkozva azt állítja, hogy az 1945 januárjában a parasztpárt javaslatként bejelentett földreform-tervezet valójában kommunista koncepció volt, amelyet szovjet elgondolás alapján, taktikai okból a parasztpárttal hoztak nyilvánosságra. A szakirodalomban azonban él az a nézet, amely szerint a tervezet megalkotása Erdei Ferenc műve lenne. Hasznos lett volna kitérni Erdei szerzőségére, a rivális álláspontok szakszerű cáfolatával. (Félreérthető Rainernak az a megállapítása, hogy Kerék Mihály „évtizedes” földreform-elképzelése óta a kisgazdapárt „új” tervezetet 1945 után nem hozott „nyilvánosságra”, hanem „belső körben” fogalmazódtak meg „különböző elképzelések”. A kérdés tehát az, hogy „tervezet” volt-e vagy csak „elképzelés”. A szakirodalom szerint volt, mégpedig hivatalosnak szánt tervezet, aminek az „elképzelésnél” jóval nagyobb súlya volt a pártpolitikai harcokban.)

Ennél persze sokkalta fontosabb, hogy a szerzőnek alaposabban kellett volna tárgyálnia Nagy Imre álláspontját a földosztással kapcsolatos visszaélésekről és az emiatt kibontakozott politikai feszültségről. Egy parlamenti vitában Nagy „visszautasított minden kritikát a földigénylő bizottságokkal kapcsolatban” és pozitívan értékelte a népi szervek „forradalmi öntevékenységet” (279. old.) A szerző érzékelteti ugyan a politikai machinációkat, de a kérdést nem a kellő súllyal kezeli. Többek között éppen a visszaélések és a kisgazdák korrekcióra törekvése vezetett 1946-ra akut politikai válsághoz. A spontán és jogosulatlan földosztást igen komoly és véres atrocitások kísérték, amelyeket – mint Rainer idézi – Nagy Imre nem jelentős „kilengéseknek” minősített. A valóságban viszont sok helyen pogromokba és lincselésbe torkolltak az események. Hivatalnokokat, „urakat”, „kulákokat” vertek össze, üldöztek el lakóhelyükről családostul, olykor hatósági (kommunista) segédlettel. A kommunista párt nemcsak manipulálta kezdettől fogva a földreform végrehajtását – amire a szerző is kitér –, hanem ott állt a lincselők mögött és védte őket. Nagy Imre beszéde és szerepe az ügyben éppen ezért különös figyelmet érdemelne. Ugyanígy nem eléggé tisztázott Nagy szerepe a németek kitelepítésében (289., 302., 311. old.), és belügyminiszteri tevékenysége sem. Belügyminiszterként Nagynak – idézem – szembe kellett néznie a rendőrségi visszaélések és túlkapások miatt benyújtott interpellációkkal, melyeket mint a reakció támadását eréllyel vert vissza. Megtörtént, hogy válaszáat a Nemzetgyűlés nem fogadta el. A szerző szerint Nagynak le kellett volna mondania a demokrácia játékszabályai szerint, ám nem részletezi a politikai életrajz szempontjából sarkalatos politikai konfliktust. Helyette, lábjegyzetben, a Nagy és a közismerten keménykezű Rajk közötti stíluskülönbséget szemlélteti. (Nagy Imre vidéki tömeggyűléseken tartott beszédeinek bővebb értékelése is sok fogódzót nyújthatna az olvasóknak.) A szerző zavarát jól érzékeltetik a Nagy Imre házelnöki tevékenységéről írottak. Nagy az 1947–1949. évi Országgyűlés elnöke volt. „Nagy Imre elnöki székfoglalója a magyar parlamentarizmus történetének nemes tradícióiból merített. Mindaz, amit elmondott, arra utalt, hogy

házelnökként e hagyományokat kívánja folytatni.” „Csaknem két-éves házelnöki ténykedése folyamán az ... országgyűlés egyáltalán nem az elnöki székfoglaló szellemében működött, s az ott történtek – a beszéddel ellentétben – aligha kerülnek az előbb említett história fényes lapjaira. Az országgyűlésben inkább a kommunista párt teljes körű hatalomátvétele történetének sajátos fejezetét írták, s a szerzők egyike a Ház elnöke volt.” Rainer a továbbiakban ecseteli is a parlamentarizmus hanyatlását, és nem fukarkodik Nagy Imre – igaz, tiszteletteljes – bírálatával. De nem világítja meg, nem elemzi szerepét a parlamentarizmus elfojtásában. Csak egyetlen egyszer idéz egy 1948-as beszédéből, amelyben a parlamenti ellenzék a Ház elnöke a magyar nép ellenségei ügynökének nevezi.

A fejezet végén (376. old.) tulajdonképpen a – recenzens által igazságtalanul sokat kritizált – könyv szerzőjének ars poeticáját olvashatjuk: „Nagy Imre személyében feltétlenül a megfelelő ember került – rossz időben – egy olyan helyre, amelyre egyre kevésbé lehetett megfelelő ideáltípusához képest”.

---

# ABSTRACTS

---

WOLFGANG J. MERKEL

## DEEPENING AND WIDENING? THE LIMITS OF EUROPEAN INTEGRATION

My hypothesis is that up to the beginning of the 1990s the lack of democracy was highly functional for the course of economic integration. The Treaty of Maastricht, the transition from negative economic to positive economic and political integration, the third enlargement of the EC/EU in 1995, and the prospective inclusion of East Europe has made the democratic deficit a hindrance to further integration. My main hypothesis is: Due to the deepening of the Union the democratic deficit has to be diminished. But the now functionally necessary democratization will decrease the efficiency of the decision making process in the European Union. An efficiency - democracy dilemma will emerge and even aggravate with every single new member state.

I will unfold my argument in four steps. First I will explain which kind of legitimacy the European Union, as a "partly formed political system", needs to survive. Secondly I will explore what sort of democratic deficit exists within the Union, and what this means for the further deepening of European Integration. Thirdly I will discuss whether there is a dilemma between the utilitarian and the democratic components of legitimacy. Fourthly I will show how far the East European enlargement will cause additional problems to the efficiency and legitimacy of the European Union. Fourthly I will ask whether one can imagine an institutional configuration of the European polity which could lead out of the utilitarian-democratic legitimacy dilemma an "ever closer union" will unavoidably face.

GÁBOR TÓKA

## SOCIAL EQUALITY IN THE VOTER BEHAVIOR

One of the evergreens of modern social science is that the legal safeguarding of formal equality is not only unable to yield equality in a broader sense of the term, but it is also unable to approach its own ideal. In a stronger wording it is occasionally added that formal,



legal equality is nothing else but the bogus veneer of a world based on inequalities, which ultimately guarantees only the peaceful subjugation of citizens short of resources.

The subject of the present survey is to see how far the empirical premises of the statement are founded. Of them the one according to which the principle of 'one person - one vote' does not only miss to create the generally understood equality of political influence, but it even does not make the political influence of individuals, endowed with an equal number of votes, but of unequal social status equal in the voting arena in the narrowest sense of the term.

Citizens who are better endowed with organisational, human and material resources which can be mobilised, can implement a much wider repertory of exercising political influence, than citizens who are poor in resources and information, are distantly located from political authority in space as well as in the network of connections, who have less political articulation and are less able to disturb the process of social reproduction by retaining production, withdrawing loyalty, building road blockades, etc.

The theoretically truly exciting questions are related to the issue under what conditions are the results of the conversion of social inequalities into political ones smaller or bigger. The following analysis dwells upon the assumption that the voting arena gives different weightage to the preferences of the various status groups in relation to different political issues.

The lower classes have a relatively better chance to express effectively their racist, or antiracist preferences than those of economic policy, than the members of classes richer in resources may do. This assumption suggests that while the assessment of certain questions (like macro-economic policy) would go beyond the possibilities of the voter in collecting and processing information, the issues involving ethnic identity do not raise such a problem: it can be stated on the basis of a minimum quantity of information which stand can be associated with which ethnic group, and preliminary socialisation develops strong emotions and a sense of evidence in relation to one's ethnic affiliation. Consequently while the interrelationship between views related to 'difficult' questions and political behaviour (including voting) grows in proportion to social status, the strength of the connection between the stand related to ethnic, etc. and political behaviour is not related to social status. Therefore the practising politician acts correctly if he lays greater emphasis on ethnic, etc. questions than their 'actual' importance (assumed by the educated classes). Of course, the issues related to the corruptness of the government or to its macro-economic policy may dominate the agenda of election campaigns - the hypothesis only suggests that questions comprehensible by anyone will be present more strongly in public party politics, than it would be justified by their significance attributed to them by a hypothetical independent observer.

Therefore the empirical analysis, presented in the paper, studies whether people of unequal social status are able to establish a

relationship, to be sensed in a way, between their choice of a party and their preferences (political opinions).

According to the second hypothesis though the attitudes related to the so-called difficult questions have a weaker connection with the choice of a party among voters of less information and education than among others, no such difference can be observed in the case of the so-called easy questions.

ILONA PÁL-KOVÁCS

#### LOCAL AND REGIONAL POLICY

The local and regional policy became an empirically practised discipline in the Hungarian political sciences in the recent years, since the systemic change has established the political and legal conditions for the local power execution. The so called local society researches before the transformation were important because they provided the possibility for a covert criticism of the system.

The introduction of the Hungarian local governmental system in 1990 generated fundamental changes in the territorial structure of power execution. The focus of territorial administration became the settlement irrespective of its size or administrative potential. The role of the county governments replacing the former territorial councils was significantly reduced.

In the light of the past six years it is clear, that the spatial distribution of power, the organisational forms of political-power decentralisation were not able to eliminate the former centralised power system and political culture.

The local governments can make their local decisions indeed free from external influences, while the whole of the system is yet unchanged centralised due to the role of central redistribution, the regional influence of the centralised state power and the weakened system of regional governments.

The introduction of the self-governmental model generated so far no significant changes in the quality or the intensity of the democracy nor in the width of social relations. Experiences show that neither local governmental politicians and organisation nor the local society is prepared for co-operation, the joint shaping of local policy.

The Hungarian political science plays an important role in the establishment of the theoretic and methodological system of local and regional policy, also encouraging of further development of its organisational and operational system and the preparation of the political culture and the local society to utilise the possibilities provided by the local democracy and decentralisation.

The forthcoming process of the establishment of the new constitution must answer the question, with what kind of administrative system Hungary wishes to enter the "Europe of Regions".

EDIT SOÓS

### THE DEVELOPMENT OF THE MICROREGIONAL CO-OPERATION IN CSONGRÁD COUNTY

Institutions are crucial actors at the intermediate level under the new regional structure in Hungary. This survey assesses the experiences of one such body the Development Council - recently established in Csongrád County.

The study focuses on how political actors cooperated with each other in order to secure joint ventures and programmes. It reveals how micro-regions, organised "bottom-up" by local authorities have yet to find a democratic means of expressing their views through the Development Council of Csongrád County, although it covers most of the county.

Although the Development Act (1996. LXV) theoretically recognises the priorities of micro-regions, in practice the work of the Development Council reflects the 6 statistical units created by the Government. Moreover, since the county councils are generally organised on party political lines, the 59 towns and settlements, via the "mayors lobby" have reduced the opportunity of exerting their interests. The increased number of micro-regions will inevitably cause further legitimisation problems since the new Act fails to give newly-organised cooperations the right to be involved in the decision-making process.

Clearly, the role of micro-regions is hardly recognised by the creation of the Development Council, and alternative approaches need to be found to give a means of articulating the interest of the settlements at this intermediate level.

Elsewhere in Europe, especially among EU member states, regions are important, but this opportunity appears to have been missed under the Development Act. In the South-Plain region, a major innovation is the creation of the Euro-regional Development Programme as part of the Phare CBC Programme with Romanian and Yugoslavia.

Territorial policy, institutional structure, the development of the planning system, interregional and crossborder cooperation, the development of the planning system, interregional and crossborder cooperation, are all features that need to meet EU requirements if - (the price you pay seems to finish at this point) - they are to be consistent with what is happening elsewhere in Europe.

ISTVÁN MURÁNYI

### PUBLIC OPINIONS ON A LOCAL GOVERNMENT

After changing of regime more and more directions of Hungarian settlements realized that it is impossible to talk successful local politics without any objective knowledge of community behaviours and opinions.

In a county town of East Hungary - Nyiregyháza - the Local Government Leading had public opinion polls made five times between

1990 and 1996. Surveys can be realised as panel researches because the sample methods and most of the questions were same and unchanged.

The conclusions from the surveys are:

1. After changing of regime - similarly to other big Hungarian towns - people living in Nyiregyháza are consistently more satisfied with their town than with their country.

2. Compared to the former council system in 1990 the people felt the change of Local Government less than a change of the city in 1994. The judgement of democratic character in the local administration changed similarly because it is said to be bigger and more unchangeable than the first cycle.

3. In the research most people in Nyiregyháza can't make a difference between the Mayor Office and the representatives.

4. Similarly to the other big cities in Hungary the elected Member of Local Government is unknown by most people living in Nyiregyháza. Differently from the other cities people living in Nyiregyháza don't know their representatives, either. Between 1990 and 1996 the present and former mayor rises above the local power politicians.

5. The municipal judgement overestimated by the local power tole of the mayor is independent of the major or political powers rearranging by local election.

6. The municipal opinion which gets over the criticism on local government system says that the local social groups or the population (themselves) have got a small part in the forming of the city position.

#### JÁNOS HAÁSZ-RICHÁRD HORVÁTH-TÜNDE TÓTH BORSOD YOUTH AND LOCAL POLITICS

Local and regional politics represent the opposite pole of central power in the representative democracies of the complex societies of our days, and presumably their role may further grow in the future. It is just because of this 'projection into the future' that it is considered important to obtain an image on what is the opinion of the secondary school youth, the future generation of politics, on local politics and on the possibilities of such a level of political activity.

The possible later political, or public role, to be undertaken by the youth, is influenced by a secondary factor of socialisation, that is the educational institution, primarily the secondary school where there are more and more meaningful opportunities for undertaking community tasks partly because the school is more organised than the primary one, and partly because the youth are more developed.

The community life and interests in politics of grammar school pupils is studied by our research.

Due to the limitations of our financial and other capacities we have concentrated on a single region, on one of the biggest (and most populous) counties, which is Borsod-Abaúj-Zemplén county.

In our questionnaire we inquired about the interests of young people in politics and in local political activity.

Among others answers were sought how far the respondents were satisfied with local politics, and how dissatisfied were those who gave a negative assessment.

Finally, it was also studied how far has the social and family background of the respondents influenced their opinion related to politics and local political activity.

The conclusion was drawn that though a greater interest in the local issues and a bigger activity of the youth were welcome, it was also a fact that the events of national politics were not, or not adequately followed with attention, and that their political knowledge was rather deficient.

## CONTENTS

### PAPERS

---

- Merkel, Wolfgang J.*: Deepening and Widening? The Limits of European Integration ..... 5  
*Tóka, Gábor*: Social Equality in the Voter Behavior ..... 33

### CONFERENCE

---

- Pál-Kovács, Ilona*: Local and Regional Policy ..... 47  
*Soós, Edit*: The Development of the Microregional Co-operation in Csongrád County .. 70  
*Murányi, István*: Public Opinions on a Local Government ..... 85  
*Haász, János-Horváth, Richárd-Tóth, Tünde*: Borsod Youth and Local Politics ..... 97

### DISCUSSION

---

#### POLITICS AS DISCOURSE

- Frivaldszky, János*: Political Discourse and Its Limitations ..... 105  
*Fricz, Tamás*: The Policy of Discourse ..... 112

#### COMMENTS

---

- Pokol, Béla*: Reply to Criticism ..... 121  
*Körösényi, András*: The Limits of the Functionalist System Theory ..... 127  
*Győrfi, Tamás*: The Problem of the Basic Law Stratum ..... 132

### ORIENTATION

---

- Gredšić, Ivan*: Development of Political Science in Croatia ..... 137

### BOOKS

---

- Löffler, Tibor*: Historiography and Political Science ..... 155  
The Selected Bibliography of Hungarian Political Science ..... 171

- NEWS ..... 175
- 

- INFORMATION ..... 191

- From the issues of the *Review of Political Science* so far published ..... 199

- ABSTRACTS ..... 211
-

