

MŰHELYTANULMÁNYOK

Politika és társadalom 1989–1998

AGRÁRIUM

KÖRNYEZETVÉDELEM ÉS INTEGRÁCIÓ

RENDSZERVÁLTOZÁS:

PIACGAZDASÁG, TÁRSADALOM, POLITIKA

TUDOMÁNYPOLITIKA

TERÜLETFEJLESZTÉS

ÉLETMINŐSÉG

KÖZLEKEDÉS

NEMZETI KULTÚRA

DUNA-VÖLGYI RÉGIÓ

TECHNOLÓGIAI FEJLESZTÉS



Magyarország az ezredfordulón
Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián
Műhelytanulmányok

Szerkesztő
Kulcsár Kálmán

Olvasószerkesztő
Kovács Éva

Magyarország az ezredfordulón
Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián
Műhelytanulmányok

POLITIKA ÉS TÁRSADALOM

1989–1998

Budapest 1999

MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA

© Bóhm Antal, Ferge Zsuzsa, Ilonszki Gabriella, Kulcsár Kálmán, Laki László,
Stumpf István, Szigeti Péter, Szoboszlai György, Wiener György

ISBN 963 508 164 2

ISSN 1419-1822

Kiadja a
Magyar Tudományos Akadémia
Kiadásért felel: Kulcsár Kálmán programvezető
Borító: Horváth Imre
Szedés, tördelés: Karácsony és Társai Bt., Budaörs
Nyomdai munkálatok: Áldási és Németh Nyomda Bt., Budapest
Felelős vezető: Németh József
Megjelent: 17,16 A/5 ív terjedelemben 500 példányban

TARTALOM

- KULCSÁR Kálmán: Tíz esztendő után. Politikai problémák és a harmadik országgyűlési választás 7
- A múlt tényei 8 • A pártédek elsődlegessége 10 • Pártok és változások 12 • Választások után — 1998 16 • Tárgyalások az alkotmányról 20 • A politika rendszere és hatóerői 24
- SZOBOSZLAI György – ILONSZKI Gabriella – SZIGETI Péter – WIENER György: Parlamentáris kormányzás a rendszerváltozás után 31
- A kormányzás jogi keretei és néhány általános aspektusa 31 • A kormányzás alkotmányos keretei 34 • Konfliktusok és meg nem felelések a kormányzásban 39 • Intézményesülési sikertörténet néhány kérdőjellel. Az országgyűlés működésének tapasztalatai 42 • Parlamenti ciklusok — a törvényalkotás tükrében 48 • Hatalmi viszonyok és kormányzati struktúra a rendszerváltozás időszakában és az 1990-es évek első felében 53
- SZIGETI Péter: A kormányzás terjedelmének és funkcióinak alakulása. Nemzetközi trendek és hazai törekvések 65
- Kormányzati hatalom és gazdaságpolitikák 65 • Az állam mozgáspályájának átfogó íve századunkban 69 • A kormányzati funkciók alakulása a Welfare State és a dezetatizáció államának esetében 70 • Milyen területeken sikeres a neoliberalizmus állama? 78 • Hazai törekvések és perspektívák 85
- STUMPF István: A politikai rendszer egyensúlyzavarai 93
- Korporativizmus, pluralizmus, civil társadalom 93 • A pártokrácia túlsúlya 97 • Korporatív variációk 100 • A civil szféra 107 • Trendek, rendezőelvek és következtetések 111
- BŐHM Antal: Centralizáció — decentralizáció, avagy a központi kormány és az önkormányzatok viszonya 113
- Történeti előzmények 113 • A rendszerváltás és következményei 116 • A második választás 121 • Mire jó az önkormányzat? 127 • Helyi politika és pártpolitikák 132 • Regionális politika és önkormányzatiság 136

LAKI László: A polgárosodásból kimaradó társadalmi csoportok	139
A két világháború között 140 • Az államszocializmus évtizedeiben 145 • És a rendszerváltás után? 155	
FERGE Zsuzsa: Az állami szociálpolitika változásának irányai a rendszerváltozás óta	165
Demokratizálás, decentralizálás, szociális jogok 166 • Az univerzális ellátások gyengülése 168 • Az univerzális családi pótléktól az univerzális családi pótlékig? 169 • A társadalombiztosítási ellátások 171 • A segélyezés térhódítása 178 • Szociális szolgálatok, szolgáltatások 182 • A paradigmaváltás fogadtatása a társada- lomban 185 • Összefoglalás 186	
A kötet szerzői	189

TÍZ ESZTENDŐ UTÁN

Politikai problémák és a harmadik országgyűlési választás

Az 1988. év tartalmilag a fordulat éve volt Magyarországon. Akkor is az volt, ha ma nem így szokás számon tartani, ha látszólag abban az évben a „szocialista” állami és társadalmi rend formai változások nélkül élt tovább, s ha minden fontos kérdésben elvileg először az MSZMP Központi vagy Politikai Bizottsága döntött. A továbbiakban azonban ez a gyakorlat egyre inkább formaivá vagy éppen látszólagossá vált. S midőn — ugyancsak a pártvezetés határozata után — az Országgyűlés elfogadta az 1988. évi VI. törvényt a gazdasági társaságokról, amelyet azután a gazdasági élet liberalizálását előrevivő további törvények, majd a gazdasági társaságokról szóló törvény teljes liberalizálása követett — minden ellentétes politikai megnyilatkozás ellenére — aligha volt kétségbe vonható, hogy az ország új útra lépett.

Azért hangsúlyozom mindezt, mert az új rend kezdetét jogilag az 1989. évi XXXI. törvény, az alkotmány elfogadásától, politikailag pedig az 1990. évi tavaszi választástól számíthatjuk. Az átalakulás folyamata azonban először elméleti szinten,¹ majd az új alkotmány és más jogszabályok elveinek elméleti kimunkálásával, 1988-tól kezdődően pedig a kormány által előterjesztett jogszabályokkal — adott esetben az akkori országgyűlés által elfogadott törvényekre épülve — már jóval korábban megindult. A különösen fontos törvények országgyűlési vitáját — esetenként a legnevesebb külföldi szakértők bevonásával — *Németh Miklós* kormányának igazságügyi vezetése alapos „belső” vitával készítette elő. (1989. április 25–27. között például nyugati alkotmánybírószági elnökök, alkotmánybírák, igazságügyi vezetők és kitűnő tudósok vitatták meg a készülő alkotmány alapelveit.)² Az akkor alkotott törvények — valamint jó néhány korábbi is — szinte változatlan formában még évekig hatályban maradtak, egyesek ma is érvényben vannak.³

¹ Saját munkáimból csak kettőt említek: *Gazdasági „kihívás”, társadalmi „válasz”. Közgazdasági Szemle*, 1980. (27) július–augusztus; *Politikai és jogszociológia*. Budapest, 1987, Kossuth Könyvkiadó.

² Lásd Kilényi G. (szerk.): *International Conference on Institutional Guarantees of the Safeguarding of Constitutionalism*. 25–27, April, 1989. HAS Research Centre for Political Science. Budapest, 1990.

³ Az átalakulás összefüggéseire lásd Kulcsár K.: *Politikai rendszerváltás Kelet-Közép-Európában*. Budapest, 1991. Államtudományi Kutatóközpont; Kulcsár K.: *Két világ között. Rendszerváltás Magyarországon 1988–1990*. Budapest, 1994, Akadémiai Kiadó.

Az átalakulás tehát folyamatosan történt, és e folyamat nagyon fontos jogszabályokban is nyomon követhető, és pedig 1988-ban és 1989-ben is. Jogilag és természetesen politikailag is az új alkotmány, majd az 1990. évi választások hozták el a valódi fordulópontot. Az átalakulás tíz éve azonban — talán többek várakozása ellenére — társadalmilag, gazdaságilag, jogilag s a „fejekben” távolról sem oldott meg minden problémát. Az elmúlt tíz esztendőre gondolva, akár csalódottak is lehetnénk, s bizonyosan sokan csalódottak is, ráadásul nem mindig minden alap nélkül. Elegendő csak arra gondolni, hogy a harmincas évek közepén az egy főre jutó bruttó nemzeti össztermék Magyarországon és Finnországban még azonos nagyságú volt. Ma pedig északi rokonaink már messze előttünk járnak. Ez természetesen *nem* az utolsó tíz esztendő „bűne”. Kétségtelen azonban, hogy az elmúlt évtized hibái, rossz koncepciói, sőt értelmetlen rombolásai nélkül az ország már jobban állna.

A múlt tényei

Visszapillantva a valamivel több mint ötven évvel ezelőtti helyzetre, megállapítható, hogy a második világháború után létrejött ideiglenes kormány — megalakulása óta — sajátosan „súlyozott” többpárti együttműködésre épült. Jóllehet az 1945. évi választások után polgári típusú többpártrendszer jött létre, és pedig a kisgazdapárt abszolút többségével, a kormány összetétele és a tényleges hatalmi viszonyok — szovjet nyomásra — sajátos jelenségeket tartalmaztak. (Ilyen volt például a koalíciós kényszer az abszolút többséget szerzett kisgazdapárt számára és ebből adódóan az a tény, hogy a kommunista vagy más baloldali pártok kezébe kulcsfontosságú tárcák kerültek.) Az 1947. évi választásokat követő kétéves átmeneti időszakban, a politikai viszonyok már a megszálló hatalom jelenlétét is felhasználó erőszakos politikai nyomásra alakultak.

Magyarországon a modern politikai és államszervezet, nem utolsósorban a többpártrendszer elvileg már az 1867. évi kiegyezést röviddel megelőzően, gyakorlatilag azonban inkább azt követően létrejött. Ez a rendszer kisebb zavarokkal ugyan, mégis nyolcvan évig működött. A modern pártrendszer azonban ebben az időben olyan körülmények között fejlődött ki, amelyeknek megfelelően az uralkodó helyzetben lévő politikai pártnak mindig sikerült — egy vagy két esettől eltekintve — saját kormányzati hatalmát a választásokon fenntartani. Valójában tehát *ebben az időszakban sem* alakult ki — a többpárti rendszer ellenére sem — igazi parlamenti „váltógazdaság”. Ez a történelmi sajátosság a második világháborút követő években — a pártok vezetőinek részbeni eliminálásával, illetőleg kényszerű visszavonulásával, esetleg együttműködésre kényszerítésével s nem utolsósorban szovjet közreműködéssel — megkönnyítette az egypárti rendszer bevezetését.

Így azután — jóllehet a második világháborút követő egy-két év ígéretesnek tűnt — a megszálló hatalom jelenléte, a közéletbe való beavatkozása eleve lehetetlenné tette a parlamenti erőviszonyok valóságos érvényesülését. Ez a helyzet kialakult már a békeszerződés „tág” értelmezése alapján, s fennmaradását biztosította a békeszerződést követően a szovjet csapatok további jelenléte. Ez a gyakorlat jórészt már a parlamentarizmus megsemmisítése és a szovjet rendszerrel való helyettesítése előtt is jelentős torzulásokat eredményezett. Így azután egyes feltételezésekkel szemben már jelentős „demokratikus deficit” volt jelen az 1945. évi választások után is. A békeszerződés biztosította a szovjet csapatok további jelenlétét, és ezzel az amúgy is „kikezdett” demokratikus berendezkedésnek a szovjet rendszert követő átformálását is.

Messzire vezetne — s most nem is feladatom — a Magyarországra kényszerített „szocialista” rendszer elemzése. Mindössze két sajtós, később is ható vonásra szeretnék rámutatni.

Az első: ismert, hogy főleg a „szocialista” rendszer első éveiben „hithű”, a korábbi illegális pártban is dolgozó párttagok kerültek börtönbe, illetőleg nem kevesen a „siralomházba”. A „szocialista” periódus első éveinek büntetőítéleteit túlélő „párthívek” közül — elsősorban az ötvenes évek közepén elindult „felülvizsgálatok”, enyhítések és kegyelmek után — jó néhányan (a legtipikusabb példa erre Kádár János) hosszabb-rövidebb idő elteltével *visszatértek* a párt és az állam akár igen magas beosztású vezetői közé. Maga Kádár János az 1956. évi forradalom után az MSZMP első embere lett. Más korábbi, esetleg addigi pályafutásuk során nagyon is merev magatartású, majd elítélt „párthívek” — az amnesztia után az ellenkező utat követve — a *politikai ellenzék* soraiba léptek. Közülük jó néhányan jelentős szerepet játszottak az 1956. évi forradalomban, s ismét a büntetettek sorába kerültek. Szabadulásuk után a kibontakozó, végül a rendszerváltozáshoz vezető mozgalomban is jelentős szerepet játszottak. A rendszerváltozás folyamatában pedig a magyarországi „szocialista” időszak politikai, közigazgatási, illetőleg szellemi elitjének tagjai közül — és pedig a változás érdekében folytatott tevékenységük alapján — számosan beintegrálódtak a kialakuló politikai és főleg szakmai vezető rétegekbe. A természet rendje szerint azonban — az életkor előrehaladtának függvényében — e csoportok tagjai közül egyre kevesebben játszhattak aktív politikai szerepet, és így a *fiatalabb korcsoportoknak* a politikai, közigazgatási stb. tevékenységbe való bekapcsolódása ma már egyre erőteljesebbé válik. Ebből következik, hogy a korábban politikai vezető szerepet ellátó „rendszerváltók” soraiban — természetesen jó néhányan korábban sem őrizték meg irányító pozíciójukat — a „szerepváltás” egyre gyakoribb és határozottabb. Erre határozott lehetőséget biztosított az 1998. évi országos és helyi választások eredménye. Kérdés, hogy például az MSZP — mint egykori uralkodó párt — mennyire képes kihasználni ezt az alkalmat az „életkori” és ezzel bizonyos fokig a „politikai tisztulásra” is.

Egy másik jelenség is lezárulóban van. Az évek előrehaladtával, a rendszerváltás időszakától kezdődően mind a mai napig egyre csökkenő mértékben ugyan, mégis megfigyelhető egy sajátos *átrendeződés*. Az egykori Magyar Szocialista Munkáspárt helyzetéből következően a rendszerváltás időszaka előtt nem csupán a politikai, hanem a szakmai (különösen a gazdasági) elit nagy része is az uralkodó párt tagja volt. Igaz, jó részük valódi szellemi vagy érzelmi elkötelezettség *nélkül*. A rendszerváltás menetében a korábbi párttagok egy része új politikai pártot választott, illetőleg többségük pártonkívüliként tevékenykedett és tevékenykedik. Minthogy napjainkban a pártok túlnyomórészt „választási” pártok, a karrierszempontok elvileg jóval kevésbé vihetik az embereket a politikai pártok felé, mint korábban.

Ilyen előzmények s a negyvenéves „szocializmus” után szinte természetes, hogy a polgári demokratikus politikai rendszer kialakítása és működése bizonyos nehézségekkel járt az 1990. évi első szabad választások után. A polgári politikai rendszer „helyreállítása” nem lenne pontos kifejezés. A létrejött politikai rendszerben sajátos „*keveredés*” mutatkozik. Egyrészt jelen vannak a második világháború előtti, „*hagyományos*” magyar parlamentarizmus jegyei, továbbá a háborút követő rövid életű s a megszálló hatalom ellenőrzése alatt kibontakozott sajátos demokrácia bizonyos *hagyományai*, végül a *modern demokráciák új intézményei és politikai rendje*. Felépítése és működése tehát — ebből következően — nem teljesen felel meg a letisztult demokratikus politikai rendszer sajátosságainak. (Túlságosan nagy létszámú képviselőház működik azóta is; közrehatnak ebben a sajátos választási mechanizmus következményei; hiányzik — egyre inkább problémákat okozva — az Országgyűlés második kamarája, súlyos problémákra vezet az Alkotmánybíróság választásának rendszere stb.)

A pártérdek elsődlegessége

Mind a mai napig nem alakult még ki a modern, az országot — ha szükséges, kooperációval s nem a feltétlen szembenállással — kormányzó *stabil* politikai intézményrendszer. A pártok egymással szembeni, ma már a demokratikus államrendben aligha tűrhető *ellenséges* viselkedése a parlamenti munka eldurvulásához és természetesen csökkent hatékonysághoz vezetett. A parlamenti pártok számára egyre érdektelenebbé vált a konstruktív együttműködés (legfeljebb akkor és oly mértékben hajlottak és hajlanak erre, amedőn és amennyire a választások eredményei egyeseket koalícióra kényszerítettek). A konstruktív együttműködés sajnos, egyébként is nagyon kevésbé volt gyakorlat a magyar parlamentarizmus korábbi történetében. Nehezen sikerül tehát megtalálni a „konstruktív” egyensúlyt egyrészt az ország érdekében ható alkotó kezdeményezés, másrészt a poli-

tikai pártok tevékenységéhez szükséges, ám az ország és a politikai rendszer folyamatos működéséhez ugyancsak elengedhetetlen kritika között. Ennek megszokott következményeként az ország érdekeit szolgáló ellenzéki indítványok túlnyomórészt ugyanúgy kormánypárti ellenzést váltanak ki, ahogyan általában az ellenzék is elutasítja a racionális kormánypárti javaslatokat. A javaslatok sorsát tehát általában meghatározza az a pusztán tény, hogy a Ház melyik oldaláról érkeztek, hiszen a döntés aligha függ a racionális megfontolásoktól. Így a parlament munkájában óhatatlanul a primitív elutasítás, illetőleg a hatalmi pozíció — akár átgondolatlan — felhasználása válik meghatározóvá a racionális megfontolás helyett.

Aligha tévedek annak megállapításával, hogy a parlamenti vitákkal szemben mutatkozó, s sajnos fokozódó érdektelenség — a törvényhozók körében éppen úgy, mint a lakosságban — összefügg a konstruktivitásra kevésbé törekvő országgyűlési képviselői vagy pártmagatartással. (Csak zárójelben jegyzem meg, hogy *Mikszáth Kálmán* korában akár még elfogadható is lehetett az „ugyan jól odamondogatott az ellenzéknek” [A Noszty fiú esete Tóth Marival] attitűdje. Ám ez ma, a komplex társadalom hallatlanul összefüggő viszonyainak megítélésében, már aligha elegendő. Természetesen a fordított irányultságú magatartás sem.)

Röviden: a modern parlamentarizmus gyakorlatában valóban megszokott elem a pártkritika, ám nem kevésbé kívánatos — az ország egésze szempontjából — a konstruktív magatartás sem. Valójában természetes jelenség a politikai pártok közötti versengés. Ez feltehetően nemcsak a mai, hanem a jövő demokratikus politikai rendszerének is fontos, bár távlatilag aligha minden változás nélküli eleme. Ez a versengés azonban nem lehetne öncélú és félrevezető, az ország egészének alapérdekeivel szemben pusztán a pártérdeket követő magatartás.

Az újonnan demokratikussá vált államokban (és sajnos Magyarországon is) a valódi konstruktív magatartás nehezen jelenik meg. Ennek részben távolabbra, részben közelebbre vezető összefüggései vannak. Hozzátehetem: az új jelenségek gyakran régi gyökerekből és mintákból következnek. Ez a körülmény igazolja a történelem sajátos útjait, az esetenként szinte előre látható, esetenként viszont váratlan fordulatait. A rendszerváltozás folyamatában kialakult új demokráciák igyekeztek követni *a saját hagyományaikkal vegyített* nyugati mintákat. (Szerencsére elmondhatjuk, hogy másutt, ahol nem keletkeztek olyan átmeneti formációk, mint pl. az 1989. évi felkelést követően Romániában, vagy nem indult olyan polgárháború, mint 1991-ben, illetőleg 1999-ben az 1918 után mesterségesen kialakított Jugoszláviában.) Hogy a gyakorlatban mégis sok tekintetben új jelenségeket hoztak létre, annak okai sokrétűek. Hozzátehetem: egyrészt az új jelenségeknek gyakran régi gyökereik és mintáik vannak, másrészt a helyesen vagy helytelenül felfogott *politikai célszerűség* is közrehat az intézmények szervezeti kialakításában. (Már a mai kormányzat idején született erre példa Magyarországon, az az ellenzék által az Alkotmánybíróság elé vitt s végül hatályban is hagyott törvény, amely szerint az Országgyűlés — az ülésszak idején — csak háromhetente tart teljes ülést.)

Pártok és változások

Az eddigi magyar választásokon az Országgyűlésbe jutott pártok sajátos folyamaton mentek keresztül. Az 1990-ben kormányt alakító három párt közül mára egyik sem őrizte meg akkori arculatát. Az első választásokon 164 mandátumot szerzett *Magyar Demokrata Fórum* kettészakadt. S bár mindkét része (elsősorban mégis inkább a mára már teljesen elgyengült — a közvélemény-kutatásokban már csak „az egyéb pártok” gyűjtőfogalom alatt „szereplő” — Magyar Demokrata Néppárt) *Antall József* örökségére hivatkozik, ezt a hagyományt a valóságban egyik sem folytatja, de nem is folytathatja az elhunyt miniszterelnök politikáját. Nélküle ez a politika aligha lenne megvalósítható. *Antall József* politikájának jelentős teljesítménye volt ugyanis, s ez az elhunyt miniszterelnök komoly politikusi képességeit igazolja, hogy sikerült összetartania az MDF különböző eszmeiséget és célokat tartalmazó, többé-kevésbé eltérő elemeit és szemléletét. *Antall József* a meglehetősen heterogén MDF és szövetségesei politikai törekvéseit nagyjából még koherens politikában egyesítette. E politika sikere egyébként, bár negatív módon, mégis igazolódott az 1994. évi választások során. *Antall József* halálát követően, tehát politikája nélkül a — több tekintetben szélsőségessé váló — MDF súlyos vereséget szenvedett. (Mindössze — bár ma azt mondhatnám: akkor még — 38 mandátumhoz jutott.) A vereség legfontosabb következménye a párt kettészakadása volt. Az MDF „politikai önvizsgálata” ellenére, az 1998. évi választásokon egyedül nem járt sikerrel, csupán azok a jelöltjei szerezhetek mandátumot, akik egyúttal a Fideszt is képviselték. Az amúgy is meglehetősen heterogén párt kettészakadásából létrejött új „politikai erő”, az elsőként *Szabó Iván* vezette Magyar Demokrata Néppárt — jöllehet az új „tábor” az „anyapárt” jó néhány tekintélyes, sőt vezető képviselőjét tömörítette —, nem vált jelentős politikai erővé. Egyetlen képviselőt sem küldhetett az Országgyűlésbe. Ahogyan az MDF sem érte el a szükséges küszöböt, s ahogyan tagjai parlamenti részvételét gyakorlatilag csupán a Fidesszel kötött szövetségnek köszönheti, úgy a KDNP néhány vezetője is a Fidesz vezetése jóvoltából és színeiben szerzett mandátumot. A Magyar Demokrata Néppárt néhány tagja is így jutott államtitkári, nagyköveti stb. pozícióhoz. (Az MDF támogatottsága — noha miniszteri tárcát [IM] kapott új vezetője van — igen alacsony: 1999 első hónapjaiban 2-3% körül ingadozott, s ez azóta is alig változott.)

Antall József és utóda (Boross Péter) koalíciós partnerei is sajátos utat jártak be. A *Független Kisgazdapárt* vezető rétege az első kormányzati ciklus végére szétesett. A gyakorlatban a kormányzati periódus befejezéséig „elhasználódott” a párt parlamenti képviselőinek többsége. A korábban a párton belül kisebbségbe került részéből kovácsolódott ki az új, a *Torgyán József* vezette politikai erő. Ez az elődjénél jóval radikálisabb, s kevésbé az 1945-ben hatalomra került FKGP hagyományait és stílusát folytató párt létszámban, pártfegyelemben és szervezett-

ségben túlszárnyalta az 1994. évi választásokig kormányon maradt elődjét, s a hazai jobboldali erők egy része is vonzáskörébe került. Az 1998. évi választások a párt 1994. évi eredményeihez képest (26 mandátum) jelentősen megnövelték az FKGP országgyűlési képviselőinek számát (48 mandátum). Ezzel sikere az 1990-ben elért teljesítményét (44 mandátum) is meghaladta. (Hozzá kell tenni, hogy az FKGP jelöltjei nem egy esetben visszalépésükkel növelték reménybeli szövetségeseik esélyeit.)

A *Kereszténydemokrata Néppárt* az 1990. évi választásokat követően, az MDF vezette koalíció időszakában rendezett és egységes képet mutatott. Talán a jövőt is sejtető egyetlen zavaró jelenség a párt korábbi elnökének eltávolítása, a Vatikán mellett működő nagykövetség vezetői székébe ültetése volt. Ez már sejtetett valamit a párt későbbi belső küzdelmeiből. A küzdelem azonban jóval később, az új választások után is évekkel robbant ki. A Kereszténydemokrata Néppárt, úgy tűnik, nem bírta el az 1994. évi választási reményeinek szétfosztlását. (A választás eredményeként 22 országgyűlési képviselővel — 1990-hez képest egy fővel több — rendelkezett.) Ám új vezetés alatt szerveződve, politikailag egyre inkább radikalizálódva, végül is kettészakadt. A polgári konzervativizmust megőrizni, de modernebb elemekkel is vegyíteni kívánó része a Fidesz Magyar Polgári Párthoz csatlakozott (s közülük néhányan — a Fidesz színeiben — 1998-ban is bejutottak a képviselőházba). A párt megmaradt erői pedig a kisgazdapárttal szövetségben dolgoztak az európai kereszténydemokráciánál jóval szélsőségesebb párt újjászervezésén. Ám 1998-ban képviselői mandátumhoz nem jutottak, s — úgy tűnik — a kormányba lépett kisgazdapárttól is eltávolodnak.

Az 1990. évi választások után kormányra nem került pártok sajátos utat jártak be. Közülük az akkor legerősebb, a *Szabad Demokraták Szövetsége* nem a hagyományos magyar, nem is a mai nyugati, hanem valamilyen történelmileg „lejárta” doktriner liberalizmust követett, ráadásul az elvek és a gyakorlat jelentős különbségével. (Ez a „liberalizmus” kevésbé érvényesült ugyanis akár a párt belső életében is.) Ezzel egyrészt mind távolabb került a rendszerváltozás idején még vele együttműködő, akkori ellenzéki pártok többségétől, másrészt — az MDF-fel kötött politikai alku révén (amelyben egyetértett az ún. „kancellári kormány” bevezetésével) — sikerült elfogadtatnia, hogy a köztársasági elnököt az országgyűlés válassza meg. Ezzel biztosította a már említett 1989. évi népszavazáson igen kis többséggel elért, lényegében az MDF rossz taktikájának köszönhető sikerét. (Mint ismeretes, az MDF 1989-ben a népszavazástól való távolmaradásra szólította fel híveit. Az MDF és az SZDSZ említett távolodásának jelei tehát már ezen, az ún. „négyigenes” népszavazás idején megmutatkoztak. Ekkorra ugyanis a már korábban, a népszavazási kampány során meghirdetett kérdések közül hármat az Országgyűlés megoldott. Így a népszavazásnak kizárólag csak az SZDSZ és az MDF között a köztársasági elnök megválasztása módjában kialakult vitában volt értelme.) Ezzel az SZDSZ megakadályozta, hogy a lakosság — széles körű választással — a köztársasági elnöki székbe segíthesse valamelyik, a „szocia-

lista" rendszer megváltoztatásában hatékonyan közreműködő, népszerű politikust. Ezen túl azonban a köztársaságielnök-választást hosszabb távra is pártalkuk tárgyává tette, így lefokozta jelentőségét. Az 1990. évi választásokon azonban a lakosság az SZDSZ radikalizmusát még 92 országgyűlési képviselői hellyel „honorálta”. Az SZDSZ politikálásával kapcsolatban felgyűlt tapasztalatok azonban ezt a számot 1994-ben már 69-re, 1998-ban pedig 24-re csökkentették. Ez a két tucat képviselő a parlament 6,22%-át jelenti. A közvélemény-kutatások szerint támogatottságuk azóta is csökkent, 1999 első hónapjaiban 4-5% körül mozog. Ezek a számok — amelyek azóta is nagyjából változatlanok — körülbelül megfelelnek az európai országokban működő liberális pártok arányának. A párt törekszik arra, hogy felemelkedjen erről a szintről, képviselt ideológiájuk és politikai törekvéseik azonban nem letisztultak, egyes elvek és nézetek támogatása megoszlik, úgy tűnik a válságból még nem jutottak ki. Egyelőre kétséges, hogy a jelentős napilap-folyóirat és széles értelemben vett „irodalmi” támogatás ellenére egyáltalán sikeres lehet-e.

Az 1990. évi választásokon még legerősebb pártként szereplő MDF és szövetségesei, illetőleg az ellenzékot alkotó pártok közötti politikai és ideológiai távolság — 1994-ig — egyre növekedett. Egyrészt az MDF egy része visszatekintgett a második világháború előtti Magyarország közjoga, sőt bizonyos politikai-ideológiai-eszmei áramlatai felé, másrészt az átmenet nehézségei mindinkább élezték a konfliktusokat a politikai pártok között. (Nem feledhető az sem, hogy egyes pártpolitikusok nem mulasztották el, hogy az átmeneti helyzetet saját anyagi gyarapodásukra is felhasználják.) Egyébként a pártok mindegyike elkövetett olyan hibákat, amelyek önmagukban is alkalmasak voltak az éppen hogy kialakított és még továbbfejlesztendő állami és politikai rend egyes elemeinek szembeállítására.

A rendszerváltozás és az átmenet végrehajtása példa nélküli feladat volt. Aligha csodálható tehát, hogy az 1990. évi választások eredményeként kormányzati pozícióba került pártok politikai és közigazgatási tapasztalatlansága (a leváltak helyébe lépő, közigazgatásban járatlan emberek, valamint a leváltástól féltő köztisztviselők ezt a tapasztalatlanságot aligha korrigálhatták), a magánosítás és egyre észrevehetőbben erősödő külföldi tőkebefektetés következményei — amelyek kormányzati kényszerintézkedésekben is megjelenhettek — hibás döntésekre is vezettek. E hibás döntések lehettek egyszerűen csak a tapasztalatlanság következményei, s ebből adódóan származhattak a történelmi minták megalapozatlan követéséből, időszerűtlen aktualizálásából is. Következhetek azonban — adott esetben — politikai kényszerekből, a múlt hatásainak rossz kiszámításából, sőt a „szocialista” társadalommal való szembenállás jelzésének pusztán ideológiai kényszeréből is. Mindennek a következménye az MDF gyengülése, s ebből is adódóan 1994-ben az elhibázott választási stratégiája, s végül ellenzékbe szorulása lett. Az ezt követő pártszakadás, majd az a tény, hogy 1998-ban az Országgyűlésbe való bejutása mint pártnak nem sikerült, s egyénileg is csak a Fidesz támogatásával (közös képviselőkkel), nem túl biztató a párt jövője szempontjából.

A tény, hogy az 1994. évi választások az 1990-ben számszerűen alig jelentős *baloldali erők* számára váratlanul nagy sikereket hoztak, több tényezőre is visszavezethető. (Magyarországon a szocialista párt 209 megválasztott képviselőjével a szavazatok 54,4%-át szerezte meg.) Jóllehet hivatalosan egyik politikai párt sem hirdette — némi nosztalgikus kivétellel — akár a második világháború előtti, akár a háborút közvetlenül követő viszonyok helyreállítását, mégis akadtak olyan erők az országban, amelyek — ahogyan már jeleztem — a múlt különböző időszakainak restaurálására törekedtek. Ezek a törekvések többségükben ugyan nem is az ország teljességére vagy politikai rendszerének egészére vonatkozóan fejeződtek ki, mégis legszélsőségesebb formában ilyenként is jelentkeztek. Mindenesetre alkalmasnak mutatkoztak arra, hogy megkérdőjelezzék a demokratikus berendezkedés első négy esztendejének működését. E politikai berendezkedés eufórikus és illúziókkal teli képzetét a gazdasági átalakulás kemény tényei, az esetenként túlhangsúlyozott múltba tekintés — a demokratikus államrend ki-munkáltsága ellenére — amúgy is nehéz helyzetbe hozta.

Nem tekinthetjük véletlennek, hogy az elsőt követő parlamenti választások az éppen átalakuló kelet-közép- vagy kelet-európai államokban valamilyen formában a szociáldemokratává alakuló „szocialista” pártokat juttatták hatalomra, ha többnyire koalíciós kormányzatok vezető erejeként is. Minthogy azonban e kormányoknak kellett megbirkózniuk az átalakulás kemény feladataival (Lengyelországban ráadásul egy rosszul kezelt időjárás-katasztrófa és árvíz súlyos következményeivel is), az 1997-es évben már megmutatkozott, s ez a jövőben sem kizárt, hogy az inga ismét elfordul a sok illúzióval várt „szocialista”, hivatalosan már szociáldemokrata kormányoktól. Gyakorlatilag ugyanúgy, ahogyan néhány évvel ezelőtt elfordult az első demokratikusan választott, s talán még több illúzióval várt új pártok vezette kormányoktól is. A „szocialista” vagy szociáldemokrata kormányok a kelet-közép-európai országokban ráadásul történetileg még mindig jobban sebezhetőek a többinél. Lengyelországban ez a fordulat — ahogyan jeleztem — már az 1997. évi választásokon bekövetkezett. A politikai inga a korábbi „szocialista” országokban is még mindig nagy valószínűséggel csap át az ellenkező oldalra. Kevés párt rendelkezik olyan stabil választótömeggel, amely szilárd, akár a világnézeti kötöttségű meggyőződéssel elviselné a történeti szükségéből adódó nehézségeket is a jobb jövő reményében. A választási „inga” mozgását jelentős mértékben „még” az egyént ért közvetlen hatások és pártpropagandák irányítják. (Itt azonban meg kell jegyezni azt is, hogy — a hazai tapasztalatok szerint — négy kormányzati esztendő ma már aligha elegendő valóban kimunkált, koncepciós politika megvalósítására.)

Magyarország ebből a szempontból bizonyos fokig sajátos utat járt be. Az 1994-ben hatalomra jutott szocialista és szabaddemokrata koalíció — több mint fél esztendei habozás után — végül határozott privatizációs és pénzügyi megszorító politikába kezdett. Ennek a politikának a tendenciája — igaz, nem a visszaélésekből fakadó botrányok nélkül, amelyek feltárására az eddigi lépések még

nem bizonyultak eléggé hatékonyak — végül is a növekedés felé mozdult el. Ez az „elmozdulás”, amely statisztikailag világosan kimutatható (bár a gazdaságban és a lakossági jövedelemben nem mindenütt látható) megalapozottnak tűnő reményt kelt az európai középéhez való lassú felzárkózásra.

Ám e felzárkózásra reményt adó politikának — amely pozitív gyümölcsseit valójában 1998-tól kezdte megérlelni — kezdettől fogva két gyenge pontja mutatkozott. Az első a hatalmon lévő politikai pártok helyzetét érinti. A kormányzó pártoknak ugyanis olyan politikát kellett folytatniuk, amely kezdetben aligha hozhatott látványos eredményeket. Különösen olyanokat nem, amelyeket Magyarországon például az átmenet első időszakában uralmon lévő MDF-kormányzattól vártak. A nem kis illúzióval várt eredmények elmaradása szükségszerűen gyengítette az akkori kormányzó pártok helyzetén kívül a rendszerváltozás hitelét is. Még akkor is így van ez, ha például a magánosítás folyamatában jelentkező visszaélésektől vagy más korrupciógyanús üzemektől — minthogy ezek többnyire a szóbeszéd szintjén jelentkeztek, nemritkán pedig kudarccal végződő akciókból váltak ismertté — ezúttal eltekintünk.

A második gyenge pont: a kormánypozíció hatása az 1994-ben uralomra került pártokra. Az MSZP-nek „természetes” társadalmi bázisával — bizonyos időre és mértékben — szembekerülve, úgy kellett politizálnia (megvalósítva a halaszthatatlan és kemény gazdasági intézkedéseket), hogy elkerülje a belső szakadást, a pártvezetést fenyegető megosztottságot, s természetesen korábbi szavazói tömeges elvesztését. Olyan sikerek elérésére kellett törekednie, amelyekre támaszkodva korábbi szavazóinak jelentős részét is visszanyerheti az 1998. évi választásokig. Hasonlóan veszélyessé vált az SZDSZ helyzete is. Várható szavazatainak aránya az MSZP-hez viszonyítva jobban csökkent, hiszen a közvélemény a kemény döntéseket — joggal vagy anélkül — elsősorban az SZDSZ befolyásának tulajdonította. Az SZDSZ imázsának javítása érdekében „embert is áldozott” — (a sikeres politikusnak aligha mondható) *Pető Iván* személyében. A választásokig nem kívánta egyértelműen megkérdőjelezni az MSZP-vel kötött „házasságát” sem. (Ezt a kérdőjelet az 1998. évi igen gyenge választási teljesítménye után az SZDSZ nem csupán felrajzolta, hanem ma már lényegében elhibázottnak tekinti a szocialistákkal való négyéves együttműködését is. Ennek ellenére — legalábbis az országgyűlési politika „ingoványaiiban” — rákényszerülnek az együttműködésre.)

Választások után — 1998

A kormányon töltött négy év nehézségei, a kemény megszorító intézkedések (megtűzdelve a téves döntésekkel, nemkülönben a napvilágra került visszaélésekkel) a javuló gazdasági tendencia ellenére *negatívan* befolyásolták a két kor-

mányzó párt 1998. évi választási eredményeit. Jóllehet a választás kimenetele az uralmon lévő pártokat meglepte, mégis azt kell mondanom, hogy az összefüggések alaposabb elemzéssel kiszámíthatók lehettek volna. Egyrészt a két uralmon lévő párt mindegyike — bár különböző értelemben és mértékben — „túlgyőzte” magát 1994-ben, másrészt ez a tény óhatatlanul negatív következményekkel járt a szükségessé vált kemény intézkedések folytán. Némi túlzással azt mondhatom, hogy 1998-ban a különböző tényezők következtében stabilnak tekinthető szavazók támogatták a két kormányon lévő pártot. Ebből a szempontból a szocialista pártot perspektivikusan jelentős és szilárd pártnak tarthatnánk, ha eltekintենk a választók korösszetételétől. (Ezért kell törekednie a megújulásra, amely a fiatalabb korosztályok számára is vonzóvá teheti.) Az SZDSZ pedig feltehetően valódi bázisát körvonalazhatja az 1998. évi választói támogatásával.

A jobbközép pártokra vonatkozóan két jelentős következtetés vonható le. Egyrészt a legerősebb és ideológiailag leginkább a jövőt körvonalazó, a stabil polgári eszmék megvalósítását ígérő Fidesz Magyar Polgári Párt köré megindult (és a kormányalakításban realizálódott) tömörülés kialakulása már eddig is jelentős teljesítmény. Másrészt ez a tömörülés részben a második világháború előtti, részben pedig a háborút közvetlenül követő időszak társadalmi-történelmi vonásait és tartalmát is hordozó pártoknak a Fideszbe való valószínű *beolvadását* is előre vetíti. Kérdés természetesen, hogyan hat ez a szervezeti mellett „ideológiai” beolvadást is jelentő magatartás a pragmatikus Fidesz eszmei arculatára. További kérdés, hogy a Fidesz vezetése alatti kormányzati szerepvállalás mennyire bizonytalaníthatja el a kisgazdapárt társadalmi helyzetét, s elindíthatja-e folyamatos, esetleg hosszabb ideig tartó gyengülését, amely végül az agráriumra való szorulását eredményezi.

Mindezek alapján a tíz éve alakuló magyar pártrendszer legfontosabb jellemzői (nem szólva most az ún. pártcsírákról) nagy valószínűséggel felvázolhatók. Tény ugyanis, hogy — ha koalíciós formában is — megindult a tisztulás és a tömörülés folyamata. Ennek már láthatók a legfontosabb irányai, ahogyan felismerhetők sajátos jelenségei is, ezt jelzik az 1999. évi közvélemény-kutatások. A politikai pártok jelenlegi helyzetét röviden a következők szerint vázolhatjuk.

1. Az MSZP *szociáldemokrata arculatának erősödése*. Ezt a folyamatot gyengítette volna és gyengítené, ha hatalmon maradása érdekében az MSZP szövetségre lépett volna a szélsőbaloldali erőkkal, illetőleg ha a jövőben ezt tenné. Ennek azonban csekély volt és maradt a valószínűsége, az eddigi kísérletek kudarcával is végződtek. A választások előtt még várható volt a koalíció fennmaradása, s erre való készségüket az MSZP és az SZDSZ vezetői akkor egyaránt kifejezték. Ez a perspektíva azonban (esetleg a következő választásokon?) ma már, az SZDSZ legutóbbi kongresszusa után kérdésessé vált. A szociáldemokrácia és a liberalizmus hosszú távú szövetsége, amely — éppen a hosszú táv miatt is — mindkét párt elméleti, politikai, sőt taktikai formálódását is megkövetelné, ma ugyan még nem látható előre, de a mai helyzetben nem is valószínű. Kérdés az is, hogy az

MSZP választóinak mai korösszetétele hogyan alakul a következő négy év elteltével? Képes-e a párt a fiatalabb korosztályokra nagyobb vonzerőt kifejteni (ez mindenképpen együtt járna a vezetés fiatalításával, a szakszerűség nagyobb hangsúlyával), illetőleg a jelenlegi idősebb korosztályok természetes fogyása nem jár-e támogatóinak jelentős csökkenésével? Hiszen semmi sem adhat biztosítékot arra, hogy a majdani idősebbek — éveik növekvő számával — politikai vonzódásukat is megváltoztatják és a szocialista párt felé fordulnak. 1999 tavaszán az MSZP továbbra is a második helyen állt, általában 5%-kal vagy esetenként valamivel többel elmaradva a Fidesz mögött, sőt a nyár időszakára a két párt támogatottsága kiegyenlítetté vált. Őszre azonban — a TÁRKI és a Századvég közvélemény-kutatása szerint — az MSZP jelentősen, a számítások fajtájától függően 9–14%-kal megelőzte a Fideszt. (Bár a megkérdezettek 49%-a még nem tudja, kire szavazzon.)

2. A *mérsékelt jobboldal* távlatilag *egységes párttá* való szerveződése. Erre mutat az ebbe a csoportba sorolható — azaz mérsékelt jobboldali — pártok, mint a Fidesz Magyar Polgári Párt, az MDF, a volt Kereszténydemokrata Néppárt egy része között kialakuló szorosabb, illetőleg az 1998-ban vereséget szenvedett Magyar Demokrata Néppárttal felsejlő, lazább szövetsége. Ma még — elsősorban az MDF — tagadja a két párt egyesülését, de a közvélemény-kutatások tartósnak jelzik az MDF „mélyrepülését”, amely valószínűleg kikényszeríti majd akár a beolvadását is. Valószínű természetesen, hogy ezt a folyamatot az új kormány sikere vagy kudarca jelentősen befolyásolja. A közvélemény-kutatások szerint 1999 tavaszáig a Fidesz szilárdan tartja első helyét, 5–7%-kal megelőzve a szocialistákat, ám a verseny — több, itt nem részletezhető körülmény miatt (részben a párton belüli, részben kívüli okok folytán) — kiegyenlítetté vált, sőt — mint fentebb láthattuk (s valószínűleg politikai hibák, illetőleg gazdaságpolitikai kényszerek miatt) — őszre már a Fidesz jelentősebben az MSZP mögé szorult.

3. A *Független Kisgazdapárt* Magyarországon — ismétlem: történelmi hagyományai ellenére — a szélsőséges pártok vezető erejévé vált. A választásokat megelőző legutóbbi hónapokban (egyik vezetőjének eltávolítása árán is), és azóta is, folyamatosan igyekezett „középre” *helyezkedni*, s még inkább, mint ahogyan ezt jelezték a Fidesszel lefolytatott koalíciós tárgyalások is. Viselkedése és ebből következően társadalmi megítélése is feltehetően az új kormányban való helyzetétől és működésétől függ. A Kereszténydemokrata Néppárt szélsőséges maradékaival kötött egykori szövetségét ez utóbbi párt választási veresége feltehetően jelentősen gyengíti, ma már alig esik szó róla. A Független Kisgazdapárt egyébként — jelentős múltja ellenére — ma már inkább tipikusan átmeneti pártnak tűnik, amelyet — hagyományai mellett — az agrárproblémák tartanak életben. Az agrárium gazdasági és társadalmi rendeződése után — amely azonban nem várható a túlságosan közeli évekre, részben az időjárási problémák és kezelésük miatt, részben azért, mert az eltelt tíz esztendő ellenére még nem jelent meg életképes rendezési koncepció, még kevésbé átgondolt mezőgazdasági politika — a Független Kisgazdapárt feltehetően a jelenlegihez képest kisebb, tipikusan agrár-

érdekű párttá alakul át. (A már többször idézett, szeptember végi közvéleménykutatás szerint az FKGP a csoportosítástól függő módon 4–6% körül áll.)

Az 1998. évi választások időszakától kezdődően azonban kísérletek láthatók a 2. és a 3. csoport közeledésére is. A sikeres megegyezés a választásokon a teljes ellenzék végül is közös kormányalakítására vezetett. Csaknem egy év után kisebb-nagyobb viták, nézeteltérések már jelentkeztek a közös kormányzati gyakorlatban, ezek azonban még nem kérdőjelezték meg a koalíció létét, sőt, továbbra is észlelhető a pártok közelítése (az MSZP és az SZDSZ esetében az utóbbi gyengülése), amely jelenség előrevetíti esetleg egy majdani kétpárti politikai rendszer kialakulását.

Az 1998. évi országgyűlési választásokra megindult felkészülés folyamatában ezeknek a — politikai csoportosulásoknak csak bizonyos fenntartással nevezhető — pártszövetségeknek a jövője még bizonytalannak tűnt. A választási eredmények azonban nem csupán jelentős mértékben hatottak az egyes pártok sőt a magyar pártrendszer alakulására is, hanem politikai és főleg vezetési „stílusváltás” is mutatkozik. Ahogyan ez az MSZP és az SZDSZ egykori koalíciójában észrevehető volt, a viták, kölcsönös megalkuvások s végül a közös érdek felismerése a nyugalmasabb vagy keményebb engedmények folyamatában vittek el a felek által elfogadható megoldásokhoz. Ez a négy év azt is igazolta, hogy a hatalom nagy összetartó erő. Az akkori kormány SZDSZ-es tagjai például nyitottabbak voltak az MSZP-vel való együttműködésre, mint a kormányon kívül dolgozó társaik. Mindazonáltal, mint együtt kormányzó pártok, végeredményben a választások előtt késznek mutatkoznak a koalíciós együttműködés folytatására.

A rendszerváltozásra vonatkozó kutatások az utóbbi néhány évben kezdtek komolyabb figyelmet fordítani a tőke, általánosabban a gazdaság és a politika összefüggéseire. A kutatások még meglehetősen kezdeti állapotban vannak, s az alapos vizsgálatokat még sokáig akadályozhatják a főleg politikai motivációból fakadó leegyszerűsített feltevések. Ilyen például az a tétel, amely szerint a korábbi politikai elit pozícióját gazdasági hatalommá konvertálta, amelynek segítségével a korábbi politikai elit egy része a politikát a gazdasági pozíciókból irányítja. Aligha lenne tagadható természetesen, hogy ilyen „átalakulásokra” is sor került, de a komolyabb vizsgálatok a mai magyar tőkés gazdaság kialakulását és fejlődését már jóval összetettebb folyamatnak látják.

A mai magyar gazdaság tulajdonviszonyainak átalakulása nagyrészt gyorsan lezajlott. Még tíz esztendő sem telt el a rendszerváltozás formalizált deklarációja (1989) óta, s a termelési eszközök, a föld, a kereskedelmi és forgalmi struktúra, később pedig a pénzintézetek tulajdonviszonyai gyakorlatilag szinte teljesen megváltoztak. Mi több, a tulajdonviszonyok átalakulását egyre inkább követi a technológiai, szervezeti s a piaci változás is. Ám ha mindezek az átalakulások az országban főfolyamatoknak tekinthetők is, egyes viszonylatokban és következményekben még kevésbé érezhetők. A földtulajdoni és a termelési viszonyok sem alakultak még úgy, hogy például a mezőgazdaságban konszolidált viszonyok ural-

kodnának. *Szalai Erzsébet* a közelmúltban tipizálta a magyar gazdaságban tapasztalható tendenciákat, s ezek között kiemelte a „kreatív alkalmazkodás” típusát: „Ekkor az egyén vagy szervezet struktúrájának átformálásával azért képes megújítani önmagát, mert rendelkezik egy vagy több olyan — a régi szerkezet lebontásával érintetlenül megmaradó — »ősmaggal«, amely köré új struktúráját telepítheti.”⁴ Ez a típus — jóllehet a magyar mezőgazdaság korábban éppen innovatív készségéről volt nevezetes — legkevesbé éppen a mezőgazdaságban maradt meg a rendszerváltozás után.

Tárgyalások az alkotmányról

A rendszerváltozás folyamatában 1988 óta a *politikai pártok egyre hangsúlyosabbá váltak*, jóllehet a legfontosabb szerepet — belső ellentétei és vitái ellenére — egy ideig (ha adott esetben csak formálisan is) még a Magyar Szocialista Munkáspárt töltötte be. Később — gyakorlatilag 1988 végétől, 1989 elejétől — az uralkodó párttól egyre inkább függetlenedve, a kormány látta el az irányító szerepet. Azzal együtt, hogy a kormány — gyakorlatilag 1989 kora májusáig, a Minisztertanács átalakításáig — a legfontosabb döntéseit megvitatta az MSZMP Politikai Bizottságával, ténylegesen a PB általában elfogadta az előterjesztett javaslatot, vagy valamilyen formában szabadkezet biztosított a kormánynak. (1989. május 10-én — a kormány átalakításával összefüggő országgyűlési beszédében — *Németh Miklós* miniszterelnök világosan *deklarálta is a kormány függetlenségét.*) Később a kormány, illetőleg egyes kormánytagok és az MSZMP vezető szervei közötti megbeszélések egyre ritkultak, majd elmaradtak. Éppen ezért a Németh-kormányt meglehetősen váratlanul érte, hogy az ellenzék az ország átalakulásáról folytatott tárgyalásokat 1989 nyarán az MSZMP-vel kezdte meg, holott a miniszterelnök már május 18-án tartott parlamenti beszédében világossá tette, hogy a tényleges hatalom a kormány kezében van.

Az MSZMP és az ellenzék közötti tárgyalások teljes anyaga még ma sem nyilvános. Mindenesetre az alkotmányról és az államszervezetről szóló tárgyalásokon az Igazságügyi Minisztérium munkatársai jelentős munkát végeztek. Ha több szempontból nem is volt kielégítő a végső eredmény,⁵ a hiányosságok egy részét az új Országgyűlés már Antall József kezdeményezésére korrigálta. Az alkotmány kisebb-nagyobb módosítására később is sor került, ám így is világos volt, az országnak előbb-utóbb új és teljesen koherens alkotmányra lesz szüksége. Ennek munkálatai az 1994-ben megválasztott, *Horn Gyula* vezette szocialista-liberális

⁴ Szalai E.: Kaleidoszkóp. A nagyvállalatok, nagyvállalati vezetők és a nagyvállalkozók megújulási készségéről. *Közgazdasági Szemle*, 1997. (44) december, 1088.

⁵ Kulcsár K.: i. m. 1994. 224–269.

koalíciós kormány kezdeményezésére (valamennyi parlamenti párt egyenlő számban delegált küldötteiből álló bizottságban) megindultak. A liberális SZDSZ (amelynek képviselője töltötte be az Országgyűlés Alkotmányjogi Bizottsága elnöki tisztét) azonban az 1989-ben elfogadott és azóta többször módosított alkotmány minél kisebb arányú változtatására törekedett. Különösen ellenállt a köztársasági elnök közvetlen, a lakosság által való megválasztásának, a kétkamarás országgyűlés bevezetésének stb. Az elhúzódó viták, a kompromisszumos javaslatok sikertelensége végül is lehetetlenné tették az új alkotmány végső szövegének olyan megalkotását, amelyet az Országgyűlés a szükséges többséggel elfogadhatott volna.⁶

Az „új alkotmány” előkészítésének fiaskója több körülményre is visszavezethető. Az egyik tényező kétségkívül az volt, hogy a szélesebb körű előmunkálatok után az országgyűlési képviselőkkel összeállított alkotmányozó testület végül is kevés figyelmet fordított az alkotmánytan, illetőleg a kérdéssel foglalkozó más tudományok álláspontjára, sőt az előkészítő szakemberek munkájára is. A tudományos eredmények mellőzésén túl hasonló sorsra jutottak a külföldi tapasztalatok is. Ugyanígy figyelmen kívül maradt továbbá a bíróság elé kerülő ügyek jellegének és számának jelentős megváltozása. Az alkotmánytervezet szerzői úgyszólván valamennyi lényeges szervezeti és hatásköri alapkérdésben a hatályos alkotmányra építve kísérelték meg a politikai pártok között az új alkotmányra vonatkozó konszenzus kialakítását is. Az MSZP például eredetileg nagyon fontosnak tartott elvekről — ilyen volt például a lakosság által választott köztársasági elnök — mondott le a politikai pártok közötti egyeztetés menetében (feltehetően az SZDSZ hatására). Holott legalább két másik párt szilárdan támogatta a köztársasági elnöknek a lakosság általi megválasztását.

Miután hosszú tárgyalások során sem sikerült legalább öt párt által elfogadott elveket érvényesíteni, és ennek megfelelő szöveget elkészíteni, a politikai pártok lényegében lemondtak arról, hogy az 1998. évi országgyűlési választások előtt új alkotmányt fogadjanak el. A kudarchoz hozzájárulhatott, hogy az Országgyűlés az Alkotmány-előkészítő Bizottságot csak országgyűlési képviselőkkel állította össze, akik többségükben nem voltak alkotmányjogászok. Egy-egy szakembert legfeljebb felkértek a munkában, de nem a döntésben való alkalmoszerű részvételre. Anélkül azonban, hogy a legfontosabb problémákban a szakemberek — esetenként szinte egyhangú — álláspontjával érdemben foglalkoztak volna.⁷

⁶ Lásd erre Kulcsár K.: A kétkamarás Országgyűlés problémája. *Társadalmi Szemle*, 1995. (50) 10. sz.; uő.: A magyar modernizáció politikai összefüggései. *Valóság*, 1995. (38) 17. sz.; uő.: Alkotmányozás Magyarországon, 1996. *Magyar Szemle*, 1996. (Új folyam 5.) 7–8. sz.; uő.: Politikai rendszer és politikai kultúra. In Glatz F. (szerk.): *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon*. Budapest, 1997, Magyar Tudományos Akadémia; Takács I.: A törvényhozás második kamarája. *Társadalmi Szemle*, 1995. (50) 10. sz.

⁷ Az alkotmány-előkészítés vitáira lásd Somogyvári J. (szerk.): *Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai, 1994–1998*. 1–2. kötet. Budapest, 1998. Parlamenti Módszertani Iroda.

■ Az egyetlen lényeges eredmény (amely azonban nem elsősorban az alkotmányozó bizottság, hanem a kormányzat munkája alapján született) a bírói függetlenség rendszerének kimunkálása s a vonatkozó törvény elfogadása volt.⁸ Az új törvény kiteljesítette a bíróságok elvileg elfogadott, de maradéktalanul meg nem valósított szervezeti függetlenségét. A bíróságok ezentúl lényegében közigazgatásilag sem tartoznak az Igazságügyi Minisztérium alá, hanem az Országos Igazságügyi Tanács látja el az igazgatási feladatokat is. Folyamatosan megváltozik a bírósági fórumrendszer is, az ítélőtábláknak mint fellebbezési bíróságoknak visszaállításával. (Megjegyzendő azonban, hogy a jelenlegi kormány csak egyetlen ítélőtáblát kíván felállítani, s azt is egy-két év elmúltával.)

Az új alkotmány megalkotásának kudarcra nem kis mértékben arra vezethető vissza, hogy a politikai pártok gyakorlatilag képtelenek bizonyultak részben a megszokottól, részben pedig az 1989. évi XXXI. tv., azaz a hatályos alkotmánnyal biztosított, valamennyiük számára „biztonságot” is nyújtó intézményrendszertől való elszakadásra. Elméletileg felmerült ugyan az országgyűlési képviselők az ország méreteihez képest túlságosan nagy számának esetleges csökkentése. Ma már az Országgyűlés, s természetesen a politikai pártok többsége hajlandó a probléma megvitatására, ám ezt az álláspontot kezdettől fogva és igazán határozottan csak a Fidesz Magyar Polgári Párt képviseli. Kevés kivétellel nem kész a változásra, illetőleg nagyon bizonytalan a politikai pártok többsége. Ahogyan nem készek az esetleges második kamara felállításához szükséges száz fő képviselőnek a felsőház számára való átadására sem.

Bármely ország politikai rendszerének felépítése s különösen működése jelentős mértékben függ a *politikai kultúrájától*. Egy társadalom politikai kultúrája más társadalmakkal azonos összetevőket éppen úgy tartalmazhat, mint csak egy kultúrára vagy éppen egy meghatározott országra, sőt ezen belül is egyes szubkultúrákra jellemző ismérveket. A politikai kultúra tartalmilag tehát jelentősen összetett fogalom. Egyes vonásai egy-egy politikai egységen belül is különbözőek lehetnek, s ugyanazon elemek eltérő súllyal és jelentőséggel rendelkezhetnek. Mindebből következik, hogy ugyanazon intézményeknek, magatartásoknak a különböző politikai rendszerekben, alrendszerekben különböző jelentőségük lehet.⁹

A társadalom politikai folyamatai rövidebb időszakra is alakítják a politikai rendszer felépítését és működését, akár egyes alrendszereinek, intézményeinek helyét és funkcióit is. Ebből következik, hogy a társadalom hosszú idő alatt kiformalódott politikai kultúrájából egyes elemek korszakonként más-más hangsúlyt kaphatnak. A politikai rendszer tudatos fejlesztése folyamatában bevezetett egyes elemek sorsa — a változó fentiekből is következően — bizonytalan. Formájukban, tartalmukban és a rendszerben elfoglalt helyüküket, súlyukat tekintve is változhatnak. Az újonnan és tudatosan kimunkált elemek (ideértve az intézményeket

⁸ Lásd 1997. évi LXVI. törvény.

⁹ A fogalom összetettségére és kulturális differenciáltságára lásd Kulcsár K.: i. m. 1987. 321–349.

is) működésükben, társadalmi súlyukban, sőt fennmaradásukban is jelentősen közrehatnak a korábbi történeti folyamatok, pontosabban az általuk való feltételezettségük. A korábbi jellegzetességek, s ezek „betagozódása” az egész rendszerbe azt is meghatározza, hogy a változás mennyire képes funkcionálisan kielégíteni az új szükségleteket, mennyire illeszkedik be a politikai rendszer struktúrájának és működésének alapvető feltételeibe.

Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy a politikai rendszernek a rendszerváltozással kialakult elemei és strukturális összefüggései eddigi működésükkel még nem igazolták, hogy a „létező világok legjobbikát” jelentik. Nem igazolt tehát az sem, amire fentebb már utaltam, hogy ugyanis e politikai rendszer eddig kialakult formalizált alapelvei, az alkotmányban rögzített tételek a magyar társadalom számára — különösen hosszabb távra — a legjobb megoldásokat foglalják össze. Legfeljebb annyi állítható, hogy jobbak, mint pl. az 1990-es évek második felében kialakított alkotmánytervezet.

Ebből következik, hogy mindazok a kutatások, amelyek a magyar politikai rendszer elemeinek és összefüggéseinek valóságos helyét, következményeit elemzik, a rendszer hatékonysága és következményeinek feltárása szempontjából nagyon fontosak lehetnek. A politikai rendszer — legyen az jogilag bármilyen kitűnően formált és fogalmazott (ami egyébként a magyar politikai rendszerre nem jellemző) — történelmileg formálódott társadalmi folyamatok és jelenségek között működik. Ezek az összefüggések azt is eredményezhetik, hogy a tudatosan kimunkált politikai rendszer sem úgy működik, legalábbis nem minden részében, ahogyan alkotói elgondolták. A magyar politikatudományban fel-felbukkan ez a probléma, ám nyilvánvaló, hogy teljes elemzését résztanulmányok sokaságának kell előkészítenie.

A magyar politikai rendszernek azonban — éppen felépítésének, működésének hiányosságaiából fakadóan — egyre erősebb az a sajátossága (noha ez természetesen távolról sem csak Magyarországon jelent meg), amely szerint az ún. civil szervezetek befolyása erősödik a társadalomban. Egyre inkább részt kívánnak venni — legalábbis bizonyos, érdekkörükhöz közel álló — politikai problémák tárgyalásában, esetleg eldöntésében is.

Aligha kell hangsúlyoznom, hogy ez természetesen nem valaminő sajátos magyar jelenség. Az ún. civil szervezetek egyre nagyobb szerephez jutnak a fejlett demokratikus országokban is. E „szerep” mértéke és alakulása azonban nem független a hagyományoktól s a polgári kultúra fejlettségétől. Magyarországon a civil szervezetek jelentőségére — elsősorban a helyi politikai vezetésben — éppen a legutóbbi három önkormányzati választás hívta fel a figyelmet. A 10 ezer, illetőleg ennél kevesebb lakosú városok és községek 1994-ben megválasztott polgármestereinek 88%-a a politikai pártoktól független volt, s alig maradt el tőlük a független helyi képviselők aránya (valamivel több, mint 83%). Ezekben az arányokban éppen úgy tükröződnek a kisebb települések, tehát a kisvárosi és falusi önkormányzatok képviselői összetételének távolabbra vezető hagyomá-

nyai, mint bizonyos fenntartás a politikai pártokkal szemben. (Erre mutat az is, hogy hasonló jelenség volt tapasztalható az 1990. évi önkormányzati választásokon is, s ezt jelzik az 1998. évi adatok is.)

Ez a jelenség figyelemfelhívó értékű. Világosan jelzi ugyanis, hogy a politikai élet szervezeti szereplői sem csupán a politikai pártok lehetnek. Az ún. civil szervezetek politikai szerepvállalását többen, köztük a politikai pártok is, hajlamosak történelmietlen analógia alapján elvetni. Főleg a második világháborúban vereséget szenvedett vagy néhány évvel később megbukott fasiszta országok egykori, ún. „hivatásrendi” szervezeteik politikai szerepére hivatkozva vagy célozva teszik ezt, a korábbi rossz beidegződéseknek „engedelmeskedve”. A mai civil szervezetek azonban — akár foglalkozási, akár másfajta kritériumok alapján is jelennek meg a politikai életben — nem azonosíthatók a teljesen más ideológiai alapokra épült, egykori fasiszta szervezetekkel. Továbbá: a mai rendkívül komplex társadalmi viszonyok között nehezen utasíthatók el azok a szervezetek, amelyek érdekeiket politikai szervezetként, politikai eszközökkel kívánják szolgálni. Aligha feltételezhető, hogy akár a tegnapi vagy mai „politikai” szerveződés örök időkre, vagy csak néhány évtizedre is megkövesedett mintát ad a mai vagy a jövőbeni politikai tevékenység számára. Ha tehát napjainkban például a politikai pártokat tekintjük is a demokratikus politikai rendszer kitüntetett összetevőinek, ez még nem jelenti, hogy szemet hunyjunk másfajta, létező és erősödő szerveződés megjelenése és szerepe fölött.

A politika rendszere és hatóerői

A társadalomban élő és politikailag is releváns érdekek többnyire, bár távolról sem egyforma eséllyel és hatékonysággal, kifejezésre jutnak a „megfogalmazott” politikai elvekben és nézetekben. Az így „megfogalmazott” elveket, nézeteket — akár jelszavakban, vagy akár kimunkált eszmerendszerekben is kapnak formát — több-kevesebb szelekcióval és hatékonysággal politikai intézmények fejezik ki vagy hasznosítják. Végül, érdekek és hagyományok szerint szerveződő együttesek adják meg a sokféle formában megjelenhető politikai intézmények lényeges tartalmát. Ez a tartalom, akár normákban, akár intézményekben és szervezetekben kap is formát, akár eszmerendszerekben is megfogalmazódva válik az egyéni és szervezeti magatartás hivatkozási alapjává, gyakorlatilag elválaszthatatlan a tényleges politikai viselkedéstől. Ha másként nem, mint hivatkozási alap közreműködik a politikai magatartás alakulásában. A politika világában ezek az összetevők általában igen bonyolult szövevény elemeiként hatnak, még akkor is, ha adott esetben — akár a politika aktusaiban is — nagyon leegyszerűsített formákban jelenhetnek meg.

A politikai rendszer tehát rendkívül bonyolult szerkezet,¹⁰ amelynek egyes elemei — akár a tudományos vizsgálat céljaira is — csak feltételesen, és ezt a körülményt állandóan beszámítva, különíthetők el.

Erre azért is helyénvaló emlékeztetni, mert a magyar politikai rendszernek, s ezen belül az államszervezetnek, illetőleg egyes összetevőinek rendszeres vizsgálata — amely túlmegy a nivósabb, ám legalábbis bizonyos mértékben politikai elkötelezettségű publicisztikán — a történelem adottságaiból következően csak az utóbbi években kezd kifejlődni. Az elméletileg megalapozott, nagyobb igényű elemzésre azonban — különösen a rendszerváltozást követően — megfelelő minőségű empirikus vizsgálatok nélkül aligha lehet vállalkozni a változást követő években. A politikai jelenségek akár napjainkig is változnak, alakulnak, átmeneti formákat, kiérleletlen tartalmat s véletlenszerű hatásokat produkálva. S jóllehet — ahogyan a párttagozódás várható jelenségei kapcsán megkíséreltem jelezni — még mindig sok a bizonytalanság társadalmunk politikai életében, mégis formálódni látszanak már a távlatilag tartós jelenségek és intézmények.

A politikai rendszer alakulása szempontjából kitüntetett jelentőségű és hosszabb távra is érvényes tanulságokat ígér, a parlamenti kormányzásnak és a helyi, illetőleg regionális önkormányzat és közigazgatás várható alakulásának elemzése. Ezek a problémák több szempontból is rendkívül fontosak. Általánosságban mindenekelőtt azért, mert a parlamenti kormányzás a legtöbb országban jelentősen megváltozott a második világháborút követően. Ám a további változások szükségessége is egyre világosabban körvonalazódik — időszerűbb és hatékonyabb elemeinek, formáinak kibontakozása úgyszólván rövid távú problémának tűnik. Magyarországon ez a probléma — a rendszerváltozást követő évtized vége felé és a harmadik országgyűlési választások után másfél évvel — sajátos hangsúllyal és összefüggésekben jelentkezik. Egyrésztől igen lényeges elem, hogy a harmadik országgyűlési választás után az ország stabil képviseleti rendszerrel rendelkezik, még akkor is, ha a két vezető párt társadalmi és politikai súlya egyre növekszik, s egy-két kisebb párt stabilitása csökken, vagy maga a párt — ezért is — átalakulóban van. Ezzel is összefügg, hogy a rendszerváltozás harmadik országgyűlési választását alig előzhette meg akár kisebb jelentőségű, új elemeknek a választójogi törvénybe való bevezetése. Világos, hogy a stabilitás fontos szempontjai miatt a jelenlegi választójogi rendszer — rövid idővel a legutóbbi választások előtt — gyakorlati okok miatt is megőrzendőnek mutatkozott. A társadalom és életfeltételeinek változása, az Európai Unióba való valószínű felvételünk azonban feltehetően már az 1998. évi választásokat követően időszerűvé tette volna a választójogi és képviseleti rendszer jelentős továbbfejlesztését. (Ez a továbbfejlesztés azonban — amely érintette volna a második kamara bevezetését, a képviselők számának csökkentését, a választójogi törvény reformját, az Országgyűlés hatáskörének a kormányzati jogkörrel való együttes elemzésén alapuló

¹⁰ Lásd Kulcsár K.: i. m. 1987. 163–260.

módosítását, a helyi, a megyei képviseleti rendszer és közigazgatás erősítését stb. — ebben a kormányzati periódusban már aligha várható.)

A magyar *önkormányzati rendszer* is fejlesztést, hatásköri pontosítást igényel, hiszen sajátos, mi több, ellentmondásos helyzetbe került a rendszerváltozást követő években. A magyar történelem tanúsága szerint az önkormányzatok gondosan őrizték az ország függetlenségét a maguk területén. Ez az értékelés természetesen maga után vonta az önkormányzatok függetlenségének helyreállítását (a rendszerváltozás menetében), megóvásának és lehetőség szerinti fenntartásának máig tartó igényeivel. Nem vitatható másrészt, hogy az önkormányzati „öntudat” esetenként magában foglalta a letűnt vagy letűnő elvek, életforma és hatalmi viszonyok védelmét is. Ha azonban itt megállnánk (ahogyan esetenként, de vissza-visszatérően megállott a magyar irodalom, sőt a szakirodalom is), akkor nagyon egyoldalúan ábrázolnánk a magyar önkormányzatiságot, a megyék világát. Ebben az esetben megmaradna a „régijó táblabírák” sajátos, megmosolyogtató, más szerzők ábrázolásában maradi, kegyetlen, ürhatnám világának képe. Nem feledhető azonban a megyék harca a magyar függetlenségért és jogokért, nem hanyagolható el szerepük (és a „diétai” küldötteik szerepe) a független és polgári Magyarországért való küzdelemben. Nem feledhetjük azt sem, hogy a kiegyezést követő évtizedekben — több mint egy évszázadon át — a központi hatalom konzekvensen szorította vissza a megyéket kormányzati, jogalkotási és politikai szintéren egyaránt.

A *centralizáció* érdekében ható tényezők azonban nem csupán Magyarországon váltak érezhetővé, s nem csupán a megyékkel, hanem a helyi és regionális közigazgatással szemben is működtek. E folyamat nyílt és „rejtett” támogatói, a múltban és ma is, általában a racionalitásra, a szakszerűség érvényesítésére hivatkoznak. Kétségtelenül mutatkoztak és mutatkoznak ellentmondó törekvések is, hiszen a megyei vagy települési önkormányzatok mindig nehéz helyzetbe kerülnek, ha társadalmi méretű, a gazdaságot, az iskoláztatást, a szociálpolitikát stb. egyaránt érintő gyökeres átalakítási folyamat megy végbe. Sőt, ellentmondásnak tűnhet éppen a gyökeres átalakulásról szólni, s ugyanakkor a községi, városi vagy éppen a területi önkormányzatok jelentőségét emlegetni. Hiszen ismert, hogy adott esetben éppen ezek az önkormányzatok nem képesek pl. a modern iskola anyagi feltételeit, oktatói és más követelményeit biztosítani. Anyagi források hiányában a települések a mindennapi élet (egészséges vízszolgáltatás, csatornarendszer, belső úthálózat és sorolhatnám tovább) korszerű feltételeit nem, vagy csak töredékesen biztosíthatják. Az önkormányzatiság és a modern életfeltételek biztosítása tehát ellentmondó követelménynek tűnik, különösen a települések gazdasági viszonyainak mára létrejött rendkívül eltérő fejlettségi szintjén. Aligha vitatható, hogy a kettő összeegyeztetésének folyamatában nem jelentéktelenek az állami feladatok. Az anyagi feltételek állami biztosítása ma is elkerülhetetlen. Mi több, ez nem is változhat meg teljesen az önkormányzatok anyagi helyzetének javulásával sem, hiszen a települések anyagi erejének teljes kiegyenlítődése aligha vár-

ható. Ez azonban nem vezethet az önkormányzatiság csökkenéséhez. Az ország élete, nem is szólva fejlődéséről, nem függhet csak a települések rendkívül változó anyagi erejétől, szerencsés vagy kevésbé szerencsés adottságaitól.

A magyar társadalom területi fejlettsége mindig is nagyon egyenetlen volt. Ezt az egyenetlenséget még a jelenlegi, de gyakorlatilag már 80 éve csonka országban sem lehetett tartósan és jelentősen kiküszöbölni, vagy hatékonyan csökkenteni. Az országnak az utóbbi évtizedben megindult átalakulása az egyes tájegységek és települések közti különbségeket nem tudta megszüntetni. Ellenkezőleg: ezek a különbségek igen nagy mértékben növekedtek. Az ország kiegyensúlyozott fejlődése, a nagy különbségek jelentős csökkentése (megszüntetésük távlati perspektívájával) azonban a nyugodt gazdasági, társadalmi és politikai viszonyok kialakulásának alapvető feltétele. Aligha túlzás tehát azt állítani, hogy a területi fejlődés különbségeinek legalábbis jelentős csökkentése az ország tartós politikai egyensúlyának is elengedhetetlen feltétele.

A központi kormány és a megyei, illetőleg települési önkormányzatok tervszerű együttműködése az ország településfejlesztésében elkerülhetetlen. Ezt igényli az ország kiegyensúlyozott gazdasági fejlődése éppen úgy, mint politikai nyugalma. Azt azonban tudomásul kell venni, hogy a települési viszonyoknak még ez a közelítése is, nem is szólva akár a szerényebb mértékű, majd a hatékonyabb kiegyenlítődérről, hosszú távú folyamat. A területi adottságokon túl egyáltalán nem jelentéktelen az önkormányzati vezetésnek, sőt magának a lakosságnak az alkalmazkodási képessége, kezdeményező ereje.

A területi fejlődés egyenetlenségei, amelyek lakossági egyenlőtlenségben is kifejeződnek (bár nem csak ez a forrásuk), természetesen vezetnek el a népeségben jelentkező egyenlőtlenségek problémájához.

A rendszerváltozást követő egyik legfontosabb politikai dilemma — amelynek azonban jelentős humán, gazdasági, termelési és igazgatáshatékonysági, sőt történetfilozófiai összefüggései is vannak — a feltételek és lehetőségek társadalmilag meghatározott egyenlőtlensége. Ebből következően igen jelentős probléma, hogyan csökkenthető ezeknek az eltérő feltételeknek a társadalmi hatása, ebből következően: mi lehet a szociálpolitika helye az új társadalomban, az új politikai rendszerben?

A kérdés azonban sajátos ellentmondással bonyolódik. A kialakított új politikai rendszer — amely egyébként az új alkotmány rendelkezése szerint is jórészt megtartotta a szociális tartalmú jogokat — más elveiből következően, de még inkább a valóságból adódóan, előbb-utóbb rákényszerült arra, hogy a szociális ellátás elvein és módszerein, ha fokozatosan is, de változtasson, és pedig a szűkítés felé haladva. (Kivételek a jelenlegi kormánynak a születések száma emelkedését, a gyermeknevelést elősegítő intézkedése.) Az új rendszer kiépítése még meg sem kezdődött, amidőn a nyugat-európai országokban egyre halványult a jóléti állam működése. A szociális problémák kezelése a volt „szocialista” államokban egyébként is egyre inkább válságba került. Ennek a válságnak az alapösszefüggései a társadalom gazdasági átalakulására voltak visszavezethetők. Hiszen a gaz-

daság leépülése, de a megmaradt részének modernizálása is, jóval kevesebb munkaerőt igényelt a rendszerváltozás előtt még mindig mesterségesen fenntartott szintnél. (A foglalkoztatottság szintje a rendszerváltozás folyamatában a legjobb esetben is a nyugat-európai átlagra esett vissza.) A termelés mennyiségi és jövedelmezőségi csökkenése (nem szólva a sokszor kevéssé korszerű, éppen ezért korlátozottan vagy olcsóbban értékesíthető termékekről) természetesen negatívan hatott az ország jövedelmi szintjére. A jövedelmi szint csökkenésével szemben viszont növekedtek a munkanélküliségből fakadó, az adósságszolgálatból eredő, az ország átalakulását kísérő kiadások, nem is szólva más, az országot terhelő kötelezettségekről. A korábbi bevételek viszont korlátozott mértékben jelentkeztek hatékony jövedelemforrásként, a privatizációból nyert összegek jelentős részét pedig a problémát kezelő mechanizmus önfenntartására, később az adósságszolgálatra kellett fordítani stb. Ráadásul mindezen folyamatok jelentős hibákkal működtek. Egyelőre még nem tudjuk, hogy az átalakulás sok tekintetben szakszerűtlen, illetőleg tapasztalatok nélküli lebonyolítása milyen veszteségeket jelentett az országnak. Nem ismertek pontosan azok a tényezők és jelenségek sem, amelyek a „feketegazdaság” részarányát egyes becslések szerint 30%-ra emelték.

A „mi lett volna, ha” kérdése természetesen fel sem tehető. Egy országnak a kialakult adottságokkal kell számolnia, és ezek bizony rendkívül összetettek, alakulásuk nagyon sok tényezőtől függ. Így annak az időnként megfogalmazott kérdésnek sincs értelme, hogy vajon az átalakulásra elszánt akkori kormányzat — látván a kibontakozó ellenzéki erők gyengeségét és politikai tapasztalatlanságát — miért nem hajtotta végre maga a teljesebb rendszerváltást, több változást átvezetve az új alkotmányon és néhány más törvényen is? Miért nem érettebb ellenzéki erőnek adta át — esetleg valamivel később megtartott választásokon — az ország irányítását? Ám, ha természetesen igaz is, hogy minden, ami történt, nem szükségképpen történt úgy, ahogyan történt, az is igaz, hogy a szituációban a „megtörtént” folyamatok és események jelentős gyökerekkel rendelkeztek.

Mindenesetre a társadalom viszonyai lényegében még évekig fenntartották a korábban kialakított szociális ellátórendszert. Az e viszonyokban gyökerező, ráadásul romló helyzet, valamint a politikai tényezőként is működő érdekek és a megszokottság nem tették lehetővé az alapvető és rendszerbe foglalt változást.

A magyar „szocialista” államban kialakult szociálpolitikai rendszer reformját nem csupán az igényli, hogy nem áll rendelkezésre az az anyagi erő, amely fenntarthatná, különösen tekintetbe véve a társadalom politikai és gazdasági átalakulását. Másfajta szociálpolitikát igényel a gazdasági alapjában gyökeresen megváltozó társadalom, s számvetésre késztet a megváltozott anyagi helyzet is.¹¹

Befejezésül: a Magyarországon tíz évvel ezelőtt már világosan kirajzolódó társadalmi és politikai folyamatok rendszeres és elfogulatlan elemzése még alig kezdődhetett meg. Egyelőre be kell érünk egy-egy probléma elemzésével, egy

¹¹ Lásd Ferge Zsuzsa e kötetben foglalt tanulmánya végén írott megállapítását: „a mozgástér kicsi, de nem hiányzik teljesen”.

évtized alatt kialakult viszonyok szakszerűen a „felszínen maradó” értékelésével. Egyes, nagyon fontos dokumentumok még nem hozzáférhetőek, az események szereplőit még kötik élményeik és résztapasztalataik, esetleg mai érdekeik is. Ezzel együtt szükség van az egykori „szereplők” élményeire és tudására, ahogyan szükség van a tárgyilagos elemzők eredményeire is. Érdekes azonban, hogy az egykori szereplők közül — legalábbis egyelőre — kevesen jelentkeztek saját tapasztalataik összefoglalásával, a történelem és a politikatudomány művelői pedig nagyon nehezen szabadulnak szimpátiájuktól, ellenszenvейkőtől, s hajlamosak az események és folyamatok egyoldalú megközelítésére. A napi politika még mindig erősen jelen van a múltbeli történések elemzése mögött.

A politikatudomány fogalmilag, módszertanilag és teoretikusan egyaránt mindinkább éretté válik Magyarországon is arra, hogy előítélet nélkül legyen képes ennek a történelmi jelentőségű átalakulásnak elemzésére. Ha ez az elemzés mindinkább képes lesz elszakadni a napi politika különböző szereplőitől és csoportjaihoz, érdekeikhez, politikai célkitűzéseikhez fűződő vonásoktól, annál inkább válik képessé a valódi tudományos elemzésre, amellyel egyébként a politika művelőinek is maradandóbb tudást s ezzel igazi segítséget adhat.

Felhasznált irodalom

- Böhm A. – Szoboszlai Gy. (szerk.): *Önkormányzati választások 1994. Politikai szociológiai körkép*. Budapest, 1996, MTA Politikai Tudományok Intézete.
- Enyedi Gy.: *Regionális folyamatok Magyarországon*. Budapest, 1996, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.
- Glatz F. (szerk.): *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon*. Budapest, 1997, Magyar Tudományos Akadémia.
- Glatz F. (szerk.): *Globalizáció és nemzeti érdek*. Budapest, 1997, Magyar Tudományos Akadémia.
- Kilényi G. (szerk.): *International Conference on Institutional Guarantees of the Safeguarding of Constitutionalism 25-27. April, 1989*. Budapest, 1990, HAS Research Centre for Political Science.
- Kulcsár K.: Gazdasági „kihívás”, társadalmi „válasz”. *Közgazdasági Szemle*, 1980. (27) július–augusztus.
- Kulcsár K.: *Politikai és jogszociológia*. Budapest, 1987, Kossuth Könyvkiadó.
- Kulcsár K.: *Politikai rendszerváltás Kelet-Közép-Európában*. Budapest, 1991, Államtudományi Kutatóközpont.
- Kulcsár K.: *Két világ között. Rendszerváltás Magyarországon 1988–1990*. Budapest, 1994, Akadémiai Kiadó.
- Kulcsár K.: A kétkamarás Országgyűlés problémája. *Társadalmi Szemle*, 1995. (50) 10. sz.
- Kulcsár K.: A magyar modernizáció politikai összefüggései. *Valóság*, 1995. (38) 17. sz.
- Kulcsár K.: Alkotmányozás Magyarországon, 1996. *Magyar Szemle*, Új folyam., (5) 7–8. sz.
- Kulcsár K.: *Politikai rendszer és politikai kultúra. A demokrácia intézményrendszere Magyarországon*. (Szerk.: Glatz F.) Budapest, 1997, Magyar Tudományos Akadémia.
- Kulcsár K.: A politikai rendszer és a magyar valóság. *Társadalomkutatás*, 1997. 1–2. sz.
- Sárközy T.: *Rendszerváltás és a privatizáció joga*. Budapest, 1997, Magyar Tudományos Akadémia.
- Somogyvári J. (szerk.): *Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai, 1994–1998*. 1–2. köt. Budapest, 1997, Parlamenti Módszertani Iroda.
- Szalai E.: Kaleidoszkóp. A nagyvállalatok, nagyvállalati vezetők és a nagyvállalkozók megújulási készségéről. *Közgazdasági Szemle*, 1997. (44) december.
- Takács I.: A törvényhozás második kamarája. *Társadalmi Szemle*, (50) 10. sz.

Parlamentáris kormányzás a rendszerváltozás után

A kormányzás jogi keretei és néhány általános aspektusa

A tanulmány¹ e részében a parlamenti és nem a parlamentáris kormányzásról lesz szó, ami arra utal, hogy elsősorban a parlamenten keresztül megvalósuló tevékenységre helyeződik a hangsúly. Egyúttal utalunk arra a tényre is, hogy a kormányzásban markáns a *parlament* szerepe. Ez természetesen nem jelenti a parlamentáris kormányforma meglétének tagadását; a szakirodalom az elnöki rendszerrel szemben valójában arra a parlamentáris keretre utal, ahol a hatalom megosztása a parlament és a kormány között viszonylagos és a törvényhozó hatalommal szemben a végrehajtó hatalomnak nincsenek erős államjogi-hatalmi eszközei. Rendszerváltás utáni fejlődésünkben azonban másról, minőségileg többről, politológiaiag eltérő paradigmáról van szó. Az alkotmányos modellből, sőt az alkotmány konkrét szövegéből is az vezethető le, hogy a parlament ellát végrehajtó hatalmi funkciókat is, és a kormány tevékenysége teljességgel összefonódik a parlament jogalkotásban testet öltő fő funkciójával. A jogalkotás tartalma és többnyire a kezdeményezés is a kormánytól származik, a lényegi kérdéseket azonban a kormánytól független lobbicsoportok, képviselői ad hoc társulások, parlamenti politikai szerveződések döntenek el. Az egymásba fonódó parlamenti-kormányzati mechanizmusban a szerepek összemosódnak, de a primátus mind formáljogiilag, mind politológiaiilag a parlamenté, s ezen belül a parlamenti frakcióké.

A *kormány* nem rendelkezik önálló, primer jogalkotási hatalommal, költségvetési mozgási szabadsága erősen limitált, függ a mindenkori politikai többségtől, annak felel és létében is kötődik hozzá. Hol lehet ebben a képletben meg-

¹ Ez a tanulmány — összefoglalásként — az MTA stratégiai kutatások programja keretében készült. A kormányzás jogi kereteivel foglalkozó rész a szerkesztő, Szoboszlai György, az Országgyűlés működéséről szóló rész Ilonszki Gabriella, a parlament törvényalkotó munkájáról szóló rész Szigeti Péter, a kormányzati struktúra elemzése pedig Wiener György munkája.

ragadni a végrehajtó hatalom függetlenségét? Arra a megállapításra kell jussunk, hogy a kormány autonóm döntési kompetenciája igencsak behatárolt, a parlamenttől ezer szálon függő, általa szinte teljesen determinált. Bár a kormányfő pozíciója alkotmányjogilag igen erős, mivel a konstruktív bizalmi szavazás intézménye megnehezíti elmozdítását. Ezt a stabilitást azonban nálunk a szakmai közvélemény hajlamos eltúlozni. A kormányfőt a többség bármikor leválthatja, ha már alkalmatlannak találja, vagy ha a kormányfő nem igazodik saját politikai közösségéhez. Politikai sorsát a pártján vagy a koalíciót alkotó pártokon belüli erőviszonyok határozzák meg. Szó sincs arról, hogy a kormányfő a pártok fölé tudna emelkedni és önálló politikai központot tudna kialakítani. Ez a rendszerváltozás óta egyik miniszterelnöknek sem sikerült. Mi a magyarázata ennek a sajátos jelenségnek, a kormány viszonylag alárendelt szerepének és a kialakult parlamenti politikai szupremáciának?

A legfontosabb magyarázó tényező magában a hazai pártrendszerben ragadható meg. A rendszerváltás folyamatában a *politikai pártok* olyan mértékben erősödtek meg, hogy mára már nem csupán közvetítői a társadalmi akaratképzési folyamatnak, hanem kizárólagos forrásai az állami hatalom gyakorlásának. A társadalom egyéb érdekformáló szinterei fejletlenek, autonómia-szegények és a pártoktól függőek. A politikai pártok lassú, szívós munkával olyan szerepet alakítottak ki maguknak, hogy kizárólagos hordozói a hatalomnak és az alkotmányos szerkezeten kívüli kontrollt csupán az elit csoportok rotálását ellátó parlamenti választások adják. A párteszme diadalmenetének lehetünk tanúi, az elmúlt tíz év fejleményei ezt a folyamatot napnál világosabban igazolják. Ennek a trendnek lehetnek fenyegető rejtett következményei, melyek közül nem haszontalan néhányat pontosan megjelölni.

Az egyik ilyen körülmény, hogy fokozatosan végbemegy a *pártkoncentráció* és a kis pártok egyre inkább a politikai lét periferiájára szorulnak. Ennek számtalan egyedi megnyilvánulását lehet tetten érni.² A másik jelenségkör a pártok szerepe a házszabály³ által megszabott parlamenti eljárásrendben. Egyértelműen megállapítható a képviselők erős pártfüggősége és a frakciófegyelem hatása a döntések tartalmára.

² Példaként a kapkodva és jogi normákon átlépve elrendelt NATO-népszavazás előkészületét lehet említeni. Az országgyűlés a választási szervek delegálásáról törvényes felhatalmazás nélkül hozott határozatot, és úgy rendelkezett, hogy az ellenőrzés funkcióját a parlamentben képviselhető jutott pártok gyakorolják, kizárva ezzel az ellenőrzésből a parlamenten kívüli kis pártokat. Alá nem támasztható hatalmi törekvéseket jelző üzenet, hogy a választási szervekbe a népszavazás során csak a parlamenti pártok által megnevezett parlamenti pártok delegálhatnak képviselőket. Felmerül a kérdés: nem éppen ilyen pontokon — mint a szavazatszámolás ellenőrzése — volna szükség a teljes nyilvánosságra? Milyen politikai érdekek munkálnak az ilyen jogszűkítő döntések meghozatalánál? Pusztán formáljogilag az is kifogásolható, hogy a Munkáspárt népszavazási kezdeményezését a parlamenti pártok és az AB hatálytalanították, a szakma egyöntetű véleménye szerint alkotmányellenesen. Ez önmagában persze lehet súlytalan politikai kérdés. Számunkra azonban maga a jelenség ennél jóval fontosabb üzenetet hordoz: a jogállamiság sérelmét jelenti, hogy ilyen jelenség előfordulhat. Még ennél is fontosabb, hogy ma nincs biztosíték arra, hogy ez ne ismétlődhessen meg más természetű ügyek kapcsán.

³ 46/1994. (IX. 30.) OGY sz. határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról.

Mielőtt a jogi kereteket vázolnánk, először egy általános elvi kérdéssel foglalkozunk. Ez a *népszuverenitás* problematikája, amely a rendszerváltás során eddig a legtöbb konfliktust okozta — sajátos módon nem a társadalom civil aktorainak, hanem magának a politikai elitnek. Az alkotmányos rendszerváltásban ugyanis fel sem merült, hogy maga a társadalom milyen modellt akar, mivel nyilvánvaló volt, hogy a folyamat éppen a formális demokratikus jogállami jogki-terjesztést jelenti, lényege maga a demokratizálódás és az államnak a társadalomhoz való hozzákötése. Az alkotmányozó aktorok körében nem volt kérdéses, hogy olyan parlamentáris demokrácia alapjait teremtik meg, amelyben a jogállami szuverenitás és a nép általi hatalomellenőrzés valamilyen egysége, sőt elvárhatóan harmóniája alakul ki. A demokratikus politikai kultúra hagyományainak hiánya azonban igen hamar kemény korlátként jelent meg. Aktív, egyeztetéses, érdekeszámításos, a nyilvános részvételre épülő demokratikus berendezkedést ilyen körülmények között rövid idő alatt, varázsszóra, felülről kiépítve nem lehet sikeresen kialakítani. A fejlődés tehát a *jogállamiság* terén indult meg, mivel ezen a síkon az intézményes struktúrák kialakításával látványos eredményeket lehetett elérni. Ez a történet jól ismert, nem kell itt a részletekbe bocsátkozni. Elég azt megállapítani, hogy a rendszerváltás még annak választások általi legitimálása előtt maradéktalanul végbement 1988–89-ben, aminek csupán korrekcióját adta a választásokat követő paktum.⁴ Ez azt jelenti, hogy az akkori politikai elit, hatalomban és azon kívül történelmi teljesítményt nyújtott. A jogállami keretek kialakításának azonban nagy ára volt: látens módon leplezte a gazdasági elit törekisajátító törekvéseit, és a piacgazdaság kiépítése részben emiatt igen felemás, társadalmilag roppant veszteségeket jelentő módon ment végbe. A magyar társadalom passzívan, beletörődéssel vette tudomásul, hogy jelentős tömegei számára a rendszerváltás nem egyéb, mint az absztrakt demokratikus jogok elit általi elfogadottsága, ami számára nem jelent közeli felemelkedést, de még létbiztonságot sem.

Nem azt akarjuk mondani, hogy a nagyléptékű átalakítás a társadalom jelentős csoportjai számára közömbös lenne, és nem érdekeltek a folyamat irányában. Arról van szó, hogy a gazdasági alkotmányosság kritériumai olyan mértékben háttérbe szorultak, hogy az kihatott a társadalmi újraelosztásra és számtalan ponton olyan jobbizonytalanságot eredményezett, ami sem alkotmányjogilag, sem politológiaiilag nem viselhető el hosszabb távon.

⁴ Ld. György Szoboszlai: *Parliamentarism in the making: crisis and political transformation in Hungary*. In Lijphart, Arend – Waisman, Carlos H.: *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*. Westview Press, 1996, 118–124.

A kormányzás alkotmányos keretei

A mai magyar alkotmány nem rendelkezik kifejezetten a *hatalmi ágak elválasztásáról*. Ez azzal magyarázható, hogy nincs a modellben merev hatalomválasztás a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között. A törvényhozó hatalom letéteményese az országgyűlés, ez elsődleges funkciója, de emellett rendelkezik végrehajtó hatalmi jogosítványokkal is. Az alkotmány a végrehajtó hatalom teljességét, s azon belül annak legfontosabb összetevőit, a törvényi keretek közötti társadalomszabályozást és a költségvetési források fölötti rendelkezést — parlamentáris berendezkedésnek megfelelően — a parlamentnek felelős kormányhoz delegálja. A népszuverenitás hordozója elsősorban a parlament, de nem kizárólag, mivel az alkotmány szerint a hatalmat a nép választott képviselői-útján, valamint közvetlenül gyakorolja.⁵ E két hatalomgyakorlási forma között a parlamentarizmus természetének megfelelően nagy az aránytalanság: a népszavazás különleges, kivételes eszköz a rendszeres parlamenti működés árnyékában. Ennek az aszimmetriának nincs kifejezett alkotmányos alapja és a gyakorlatot a politikai tradíciókon túl jogilag egy alkotmánybíróági döntés legitimálja.⁶ A parlamenti túlsúlyt erősíti az a tény, hogy az alkotmányt az országgyűlés fogadja el⁷ és módosításához elegendő a kétharmados többség.⁸

A hatalom, s ennek megfelelően a parlament megbízatása a *választóktól* származik, választás nélkül nem működhet legitim módon az országgyűlés. A parlamenti kormányzás történetileg kialakult jellegéből következik, hogy addig marad fenn a parlament, amíg kormányzásra alkalmas, vagyis rendelkezik azzal a konszenzussal, amely a kormány fenntartásához elegendő. Ha a társadalom valamilyen módon tömegméretekben — például engedetlenségi mozgalmakon keresztül — kinyilvánítja, hogy a parlament már nem bírja támogatását, az országgyűlés elveszíti legitimitását: ki kell írni az új választásokat. A klasszikus parlamenti rendszerben a parlamenti többség bármikor dönthet úgy, hogy megmérí a bizalmi kötést, vagyis legitimitását választások kiírásával megújítja. Ez a rejtett instabilitás kódoltan azt az üzenetet hordozza, hogy mivel nincs a delegált hata-

⁵ 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya (a továbbiakban: alkotmány) 2. § (2) bek.

⁶ Az Alkotmánybíróság (AB) a 2/1993. számú határozatában kimondta, hogy „a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselet. Népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben. (...) A népszuverenitásból fakadó jogoknak mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő gyakorlása csak az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően történhet. A népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magában burkolt alkotmánymódosítást. (...) Mivel az Alkotmány 28. §-ának (2) és (3) bekezdései kimerítően meghatározzák az Országgyűlés feloszlásának és feloszlásának eseteit, az Országgyűlés népszavazás útján nem kényszeríthető feloszlásának kimondására.”

⁷ Alkotmány 19. § (3) bek. a) pont.

⁸ Alkotmány 24. § (3) bek. A népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. tv. 7. §-a mondja ki, hogy az alkotmány elfogadásáról (megerősítéséről) népszavazás útján kell dönteni.

lomnak konstruktív, a hatalom megosztásán alapuló kontrollja, a választók megbízása a hatalom jellegének lényeges tartozéka: csakis a választói akarat legitimál, a parlament ennek a megbízatásnak a szellemében kormányoz; a kormányzás így spirituálisan a nép kezében marad abban az értelemben, hogy a hatalomátruházás nem abszolút módon szól a jogilag meghatározott parlamenti ciklusra. Ahol a képviseleti és a végrehajtó hatalmat mereven szétválasztják, ez a kérdés fel sem merül, hiszen a hatalom stabilitását nem a képviseleti elv biztosítja, hanem a *súlyok és ellensúlyok rendszere*. A parlamenti ciklusidő a megbízatás korlátozottságát rejt magában, azt jelenti, hogy az országgyűlés legitimitása időben korlátozott, annak elmúltával újra a néphez kell fordulni, hogy az gyakorolhassa jogát a képviselet tartalmának meghatározására. Mivel a parlament az alkotmány szerint feloszthatja magát, vitatható az a döntés, hogy a választások időpontját az alkotmányban rögzítették.⁹ Ez ellentmond a parlamentáris berendezkedés belső logikájának. A döntés meghozatalánál valószínűleg abból indultak ki, hogy a konstruktív bizalmatlansági konstrukció az elnöki rendszerhez közelítette az alkotmányos modellt. Az alkotmányos modell egyensúlya szempontjából jobb megoldásnak tűnik a kormány szerepének növelése a parlamenttel szemben, egyúttal oldva a képviselők pártpolitikai függését.

Ma a kormány átfogó alkotmányos szerepére az alaptörvény nem ad pontos meghatározást: szerepdefiníció helyett felsorolja feladatait és hatásköreit.¹⁰ Az alkotmányon kívül törvény — tehát a parlament — határozhat meg feladatokat a kormány számára.¹¹ A kormány alkotmányos helyét az a rendelkezés határozza meg, amelyik kimondja, hogy a működéséért a kormány az országgyűlésnek felelős, és annak köteles rendszeresen beszámolni.¹² A törvények gyakorlati végrehajtása szervezetek irányítását és működtetését jelenti egyfelől, másrészt önálló, *sui generis* jogalkotásban, rendeletalkotó hatalomban ölt testet.¹³ Mint a közigazgatás csúcsszerve az államigazgatás bármely ágát közvetlen felügyelete alá vonhatja.¹⁴

⁹ Alkotmány 20. § (1) bek.: „Az országgyűlési képviselők általános választását — az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlata miatt választás kivételével — az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában kell megtartani.” Az 1997. évi XCVIII. törvény 1. §-ával megállapított szöveg.

¹⁰ Alkotmány 35. §.

¹¹ Alkotmány 35. § (1) bek. k) pont.

¹² Alkotmány 39. § (1) bek. 1997-ben alkotmánymódosítás [1997. évi LIX. törvény 14. § (1) bek.] folytán megszűnt az a még az államszocialista modellhez illeszkedő lehetőség, hogy a kormány az államigazgatás körébe tartozó bármely ügyben közvetlenül vagy valamely tagja által intézkedhetett. Ez a lehetőség a hatáskörrelvonás tilalmának feloldását jelentette és nem felelt meg a jogállamisági követelményeknek.

¹³ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. 7. §-a szerint a kormány származtatott és önálló hatáskörben alkot jogszabályt (rendeletet): „A Kormány az Alkotmányban meghatározott feladatkörében, illetőleg törvényben vagy törvényerejű rendeletben kapott felhatalmazás alapján ad ki rendeletet.” [A törvényerejű rendeletet kibocsátó Elnöki Tanács 1989. október 23-tól megszűnt. Lásd: 1989. évi XXXI. törvény 38. § (2).]

¹⁴ Alkotmány 40. § (1) és (2) bek.: A „Kormány jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni és erre külön szerveket létesíteni”.

A kormány tevékenysége alapvetően két részre osztható: a saját feladat- és hatáskörében megnyilvánulóra és a törvény-előkészítésre. Az alkotmány az utóbbival nem foglalkozik részletesen, és a törvénykezdeményezési jogot — ha az országgyűlési aktorokat, a bizottságot és a képviselőt egy pólusnak tekintjük — hármasságban jeleníti meg.¹⁵ A politikai gyakorlatban nyilvánvalóan nincs azonos súlya a törvény-előkészítés e három fórumának, a köztársasági elnöknek, a kormánynak és az országgyűlésnek. A kormány ezt a szférát egyértelműen uralja: ezen a ponton fonódik egybe a törvényhozó és a végrehajtó hatalom.

A parlament és a kormány viszonyának jogi és szociológiai aspektusai markánsan eltérnek egymástól. Míg jogilag a két szerv között a parlament javára billen a mérleg, addig szociológiailag a helyzet nem ennyire egyértelmű. Szilárd parlamenti többség esetén a kormányt is és a parlamentet is a többségi képviselőcsoport vagy a koalíciót alkotó frakciók ellenőrzik. A legkedvezőbb helyzetben természetesen a kormányfőt adó frakció van. Egyfelől az országgyűlés nem kormányt választ, hanem miniszterelnököt, mégpedig a köztársasági elnök javaslatára egyszerű többséggel, egyúttal elfogadva a kormány programját is.¹⁶ Nyilvánvaló, hogy a miniszterelnök személye meghatározó a kormány programja tekintetében. Ugyanakkor az alkotmányos kereteken kívül a miniszterelnök megválasztása feltételezi a politikai erők, a parlamenti többség megállapodását a kormány programjáról és személyi összetételéről.

A kormányfő helyzete alkotmányosan szilárd. Pozícióját az egyszerű bizalmatlansági indítvány hiányán túl az is erősíti, hogy a kormányon belül sem „primus inter pares”, mivel ő tesz javaslatot a miniszterek kinevezésére és felmentésére.¹⁷ Ezt az előterjesztést a köztársasági elnöknek nincs módjában visszautasítani, kivéve ha a kinevezés alkotmányosértő vagy veszélyezteti az államszervezet demokratikus működését. (Ilyen miniszterelnöki előterjesztésnek vajmi kicsiny a valószínűsége.) A miniszter ugyan politikailag és jogilag egyaránt felelős a parlamentnek és a kormánynak, ennél azonban politológiai szempontból fontosabb a kormányfőnek való szociológiai alárendeltsége.¹⁸ A kormányon keresztül a miniszterelnök ellenőrzi miniszterét, és ha politikai ellentét keletkezik közöttük — a koalíciós vagy a pártviszonyoktól függően — kezdeményezheti felmentését.

¹⁵ Alkotmány 25. § (1) bek.: „Törvényt a köztársasági elnök, a Kormány, minden országgyűlési bizottság és bármely országgyűlési képviselő kezdeményezhet.”

¹⁶ Alkotmány 33. § (3) bek.: „A miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés tagjai többségének szavazatával választja. A miniszterelnök megválasztásáról, továbbá a Kormány programjának elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre határoz.”

¹⁷ Alkotmány 33. § (4) bek.

¹⁸ Alkotmány 39. § (2) bek.: „A kormány tagjai a Kormánynak és az Országgyűlésnek felelősek, tevékenységükről kötelesek a Kormánynak és az Országgyűlésnek beszámolni. A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállását, díjazását, továbbá felelősségre vonásuk módját törvény szabályozza.” E felhatalmazás alapján a miniszteri felelősség részletes szabályait és határait a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény lett volna hivatva szabályozni, ám ez a jogszabály jobbra csak a kérdés adminisztratív oldalát rendezte.

A köztársasági elnök és a kormány viszonyában a helyzet kiegyensúlyozott, amennyiben a mai alkotmányos *modellben az elnök nem része a végrehajtó hatalomnak*. A kormány megalakításánál rendelkezik az elnök jelentős politikai hatalommal, a kormányfő jelölése révén. Nincs írott szabály arra, hogy a parlamenti választások után a köztársasági elnöknek kit kell megbíznia kormányalakítással. Az alkotmány nem is beszél kormányalakításról, annak ellenére nem, hogy a kormányfő megválasztását nyilvánvalóan meg kell előznie a lehetséges kormány létrehozatalát célzó tárgyalásoknak. Az alaptörvény csupán annyit szögez le: a köztársasági elnök tesz javaslatot arra, hogy az országgyűlés tagjai többségének szavazatával a kormányfőt megválassza. Jogilag tehát az elnök szabad annak a politikusnak a kiválasztásában, akit miniszterelnöknek javasol. Az alkotmány e helyen még konzultációs kötelezettséget sem ír elő.¹⁹ Parlamentáris viszonyok között az alkotmány nem szabhat határozott szabályokat arra nézve, hogy a köztársasági elnöknek kit kell kormányfőnek javasolnia. Minden megszorító rendelkezés rontaná a pártok pluralizmusára épülő rendszer rugalmasságát. A választók ugyanis nem kormányt választanak, hanem pártokra és (párt)jelöltekre adják le szavazataikat. Természetesen a nagyon tudatos választók a magyar választási rendszer második fordulójában egy feltételezett koalíció szempontjai szerint is szavazhatnak. Ám ennek nem feltétlenül van olyan hatása, hogy a választások utáni tényleges kormányalakítást döntő mértékben befolyásolja.

Ha a kormányfő megválasztására sor kerül, ami azt jelenti, hogy a kormányt, vagy — a mi választási rendszerünkől következően jellemzően — a koalíciós kormányt sikerült megalakítani, a kormányválság kialakulásának veszélyét a miniszterelnök stabil helyzete mérsékli. Ha a koalíció felbomlik, ez önmagában még nem feltétlenül eredményezi a kormány megrendülését, mivel a kormányfő kísérletet tehet új koalíció megteremtésére vagy ún. szakértői kormány felállítására. Az erőviszonyoktól függően elegendő lehet egyes független képviselők megnyerése és nem kizárt a kisebbségi kormányzás sem. A képviselők legalább egyötöde kezdeményezhet bizalmi szavazást a kormányfővel, s egyúttal a kormánnyal szemben, de a bizalmi kérdést össze kell kötniük az új miniszterelnök személyének megjelölésével.²⁰ Ez az ún. *konstruktív bizalmatlansági indítvány* csak akkor vezethet eredményre, ha a kormányzó koalícióban vagy pártban valamely okból szakadás következik be, és a leváló párt egyúttal az ellenzéki erőkhöz csatlakozik. Ez az intézmény a kormányfői tisztséget felértékeli és a kormánynak nagyfokú

¹⁹ Alkotmány 28. § (5) bek.: A konzultációs kötelesség csak a parlament feloszlásánál fordul elő. „Az Országgyűlés feloszlása előtt a köztársasági elnök köteles kikérni a miniszterelnöknek, az Országgyűlés elnökének és az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai vezetőinek véleményét.” Ez a konzultációs kötelem kiterjed arra az esetre is, amikor az országgyűlés a kormány megbízásának megszűnése esetén az első javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg a javasolt személyt. Kérdés, hogy a véleménykérési kötelezettség kiterjed-e az első javaslat megtételét megelőző szituációra is? Jogilag minden bizonnyal nem. Ilyen kötelezettséget az alkotmánynak kifejezetten elő kellene írnia ahhoz, hogy jogilag megragadható legyen.

²⁰ Alkotmány 39/A § (1) bek.

stabilitást kölcsönöz. Stabil pártrendszer nélkül azonban ez a formula sem abszolút biztosíték, mivel egy párt kivonulása a kormányból már lehetővé teszi a kisebbségi kormányzást, és innen csak egy lépés egy új koalíció összekovácslása. Nem lenne ezért szerencsés a jelenlegi alkotmányos konstrukciót módosítva kevésbé stabil struktúrára áttérni. Az adott választási és pártrendszerre tekintettel ez az elrendezés tehát nem indokolatlan, ám miniszteri felelősség szempontjából nem szerencsés, mivel *aláássza a miniszter politikai felelősségét*, és — hasonlóan a rögzített választási időponthoz — nem felel meg a parlamentarizmus klasszikus elveinek. A miniszterrel szembeni bizalmi kérdés felvetését lehetővé kellene tenni annak érdekében, hogy a párton belül a képviselők nagyobb politikai szabadsággal rendelkezzenek és a miniszteri felelősség jobban érvényesüljön.

A kormányfő vázolt szerepének alkotmányos felértékelése 1990 tavaszán, közvetlenül a parlamenti választások után került sor, és ez azzal járt, hogy a miniszteri felelősség *szimbolikussá vált*. Bár e változás logikus következménynek tűnik, sokan vitatják a parlament előtti miniszteri felelősség nagymértékű korlátozottságát és a miniszterek túlzott függését a kormányfőtől. E vélekedés szerint helyes lépés volna, ha az alkotmány úgy módosulna, hogy a miniszterrel szemben külön fel lehetne vetni a bizalmi kérdést mint a politikai felelősség érvényesítésének eszközét. Koalíciós kormányzás esetén a pártközi megegyezések nem adnak kellő garanciát arra, hogy a kormányfő ne kapjon a választási eredményhez képest túl nagy szerepet. A multipoláris pártrendszernek egyébként is jobban megfelel a miniszterek közvetlen parlamenti felelőssége, s ez fejezi ki inkább a miniszterek politikai egyenlőségét. A koalíciós összetételű kormányban így adekvátabb módon jelennek meg a párterőviszonyok, és a miniszter csak akkor veszítheti el posztját, ha a formális parlamenti többséggel kerül szembe.

A koalíciós pártközi egyeztetésekről a parlamentáris berendezkedések alkotmányai nem vesznek tudomást — ez mindenütt politikai tradíciók által kondicionált szféra —, és a jog csak a legáltalánosabb kereteket, követelményeket határozza meg. A hazai alkotmányos szabályozás követi ezt az alkotmányozási tradíciót, de inkább annak konzervatív vonulatát.

Az alkotmány a kormányalakítási folyamatra bő időt szab, ami nehezen indokolható és nincs is összhangban a kormányfő kiemelt szerepével. Ezért a kormány felállításának határidejét le kellene rövidíteni a négy hónapos határidőről két hónapra. Ezen túl lehetővé kellene tenni a kisebbségi kormány megalakítását, különbséget téve a kormányfő megválasztásánál az abszolút és a relatív többség között. Ezáltal a kormányfő jelölése rugalmasabbá válna, és a választói akaratot is jobban lehetne érvényesíteni. A relatív többség ugyanis abban az esetben érvényesülne, ha a legtöbb mandátumot elnyert párt nem tudna többségi koalíciót létrehozni, jelöltjét a relatív többség támogatná a többi jelölttel szemben. Ebben az esetben azonban a spanyol formula érvényesülhetne, tehát a köztársasági elnök jelölési joga csak az első jelöltre terjedne ki; ennek sikertelensége esetén a

parlamenti csoportok vennék át a jelölés jogát. A kormány stabilitását az szolgál-
ná, hogy az ilyen rendben megválasztott kormányfőt már *csak abszolút többség-
gel* lehetne megbuktatni a konstruktív bizalmatlansági indítványon keresztül.
A mai magyar rendszer mindenképpen merevnek tekinthető és elvileg nagy teret
ad az elnöknek, ami nem felel meg az elnök alkotmányvédő és hatalomközvetítő
szerepének. Mivel az elnököt a parlament választja, szerepét a kormányalakítási
folyamatban jobban körül kellene határolni.²¹

Konfliktusok és meg nem felelések a kormányzásban

Az alkotmányos keretek kialakulása után, tehát 1990-et követően az államélet
gyakorlatában sorra-rendre derültek ki a meg nem felelések, a strukturálisan
össze nem illő elemek, komoly, mély ellentmondások a kormányzati szerkezet
működésében. E mögött meghatározó erőként mindvégig ott munkált a kiegyen-
súlyozatlanság, amelyet az átalakulás kizárólagosan *elit jellege*, a gazdasági hata-
lom elit általi teljes és kendőzetlen kisajátítása okozott.

Milyen elvi súlyú meg nem feleléseket kell mindenképpen megemlítenünk?
A leltár meglehetősen hosszú, a sorból négyet fogunk itt kiemelni és röviden
jellemezni.

A hatalommegosztás alkotmányos egyensúlytalansága

Maga az alkotmány nem deklarálja a hatalommegosztás elvét, hanem ehelyett a
korábban meghatározott, a nép által legitimált népfeliségre építve a parlamenti
szuverenítésra helyezi az államszervezet súlypontját. Legnyilvánvalóbban az alkot-
mány 19. § (2) bekezdése jeleníti meg ezt az alkotmányos helyzetet: „Az Ország-
gyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkot-
mányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.”
Úgy véljük, hogy a hatalommegosztás elvének inkább megfelelne, ha maga az
alkotmány fejezné ki a népszuverenitást, és annak egésze nem az országgyűlés
jóvoltából, hanem a teljes alkotmányos struktúra tevékenységének, összműködé-
sének eredményeként valósulhatna meg. Az országgyűlés hatalmának mérséklé-
se azt az érdeket is szolgálná, hogy a pártok szerepe közelítene ahhoz, ami az
alaptörvényben ma is kifejezésre jut.

²¹ Mindenesetre bármilyen tág teret enged is az alkotmány az elnök számára, nyilvánvaló, hogy a pártoknak a
közvélemény felé közvetített kollektív akaratától nem tekinthet el, és játéktere csak nagyon kiegyenlített vi-
szonyok között nő meg. A politikai szokásoktól ezt a szférát nem lehet elvenni és az alkotmányba beültetni.
Ez nem felelne meg a parlamentarizmus hagyományainak.

Azt természetesen senki sem vitatja, hogy a mai alkotmány is intézményesíti a hatalommegosztás elvét, ha nem is explicit módon. Az Alkotmánybíróság (AB) először 1991-ben alkotmánybírói különvéleményben emlékezik meg a hatalommegosztás jelentőségéről, amikor kimondja, hogy „a hatalommegosztás és az ebből eredő bírói függetlenség elve olyan nagy jelentőségű alkotmányos elv, amelynek érvényesülése alkotmányos garanciák megfogalmazását kívánja meg”.²² Ezt követően az AB 1993-ban foglalkozott a népszuverenitás gyakorlásával, s ennek kapcsán a *népszavazás* szerepét mérlegelve mondta ki: „hogy az 1989-ben elfogadott jogállami Alkotmány előtt alkotott népszavazási törvénynek a népszavazásra bocsátható kérdések körét rendező szabályai nincsenek összhangban a hatalommegosztás elvére épülő új alkotmányi előírásokkal”. Ez az az ominózus alkotmánybírói határozat, amely kimondta: „A Magyar Köztársaság alkotmányos rendjében a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselői népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben.” Továbbá: „A népszuverenitásból fakadó jogoknak mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő gyakorlása csak az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően történhet. A népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást.”²³

Az AB eddigi tevékenysége során mindvégig alapvető alkotmányossági elvként kezelte a hatalommegosztást, annak ellenére hogy — mint egy alkotmánybíró különvéleményében kifejtette — az alkotmány sem preambulumban, sem más rendelkezésében nem használja a hatalommegosztás és a hatalmi ágak elválasztásának kifejezését. Ennek ellenére „nem kétséges, hogy számos előírásában ennek az alapelvnek megvalósítását érvényesíti. Mindez természetes is, hiszen az emberiség nagy gondolkodói már korábban felismerték annak jelentőségét, amit »Az ember és polgár jogainak« 1789. augusztus 26-án elfogadott deklarációja híres 16. cikkében egyetemes igénnyel akként állapított meg, hogy »Az olyan társadalomnak, amelyben a jogokat nem biztosították intézményesen és amelyben a hatalmi ágakat nem választották szét, nincs alkotmánya.«”²⁴

A hazai alkotmányfejlődésben a *népszuverenitás és a hatalommegosztás egyensúlyát* nem sikerült ez idáig kialakítani, ami a civil társadalom megszervezetlenségével és a pártpolitikai hipertrófiával hozható összefüggésbe.

²² 53/1991. (X. 31.) AB sz. határozat.

²³ 2/1993. (I. 22.) AB sz. határozat. E döntés radikális korrekciójaként üdvözölhetjük az AB 1997 októberében a népszavazás tárgyában hozott újabb jelentős, az egész alkotmányosságra kiható, a népszuverenitás értelmezését és gyakorlását érintő döntését [52/1997. (X. 14.) AB sz. határozat]. Az AB — áttekintve a népszavazással kapcsolatos jogi szabályozás fejlődéstörténetét — annak alkotmányos jelentőségét azzal az indokolással értékelte át korábbi döntéséhez képest, hogy az 1997. évi LIX. tv. az alkotmány „rangjára emelte és az Alkotmányba foglalta az országos népszavazásra vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket”.

²⁴ 38/1993. (VI. 11.) AB sz. határozat.

A bírói hatalom függetlensége, a törvényhozó és a bírói hatalom viszonya

A rendes bírósági rendszer működése ebből a szempontból nem vet fel alkotmányossági aggályokat, bár azt meg kell jegyezni, hogy a jogállamisághoz kötődő jogbiztonság követelményének a mai működés egésze nem felel meg maradéktalanul. A hazai bíróságok egyáltalán nem érvényesítenek egy követelményt, amely a hagyományosan alkotmánybíróság nélküli országok bíróságainál természetes követelmény: nevezetesen, ha a jogszabályok között ellentmondás van, vagy egy törvény egy másikkal ellentétes, a jogot a bíróságnak kell a konkrét ügyben megállapítania. Ez még nem jelentene precedens-bíráskodást. Az AB ma következetesen elhárítja magától az ilyen természetű alkotmányossági kifogásokat, teljesen jogosan, bár már megállapíthatta volna e kérdés alkotmányos rendezésének hiányát.

Kevesen vitatják azt, hogy az alkotmánybíróság az alkotmányos rendszerváltás különlegesen nagy vívmánya, a központi kormányzati államhatalom egyetlen igazán hatékony ellensúlya, amely igen erőteljesen védi autonómiáját. Az AB-t újra és újra aktivizmussal vádolják, mindig arról a politikai oldalról, amelynek politikai érdekei éppen sérülni látszanak. Nem ez a valóságos kérdés, hanem inkább az, hogy az AB mennyire folytat konzekvens, koherens és ellentmondás nélküli ítélkezési gyakorlatot, illetőleg hogy mennyire szakad el magától az írott, pozitív alkotmánytól. Ebben a tekintetben lehet ok a kritikára, különösen akkor, amikor az AB alkotmányértelmezés útján teremt magának valóságos és kézzelfogható konkrét hatáskört, mint ez legutóbb a népszavazási döntésében nyilvánult.²⁵ Persze ebben a körben eljutunk ahhoz a dilemmához, hogy a politikai érdekek és konfliktusok mennyire kezelhetőek a jog eszközeivel. Mindkét oldalon tudatosabb önszerep-definiálásra van szükség ahhoz, hogy a kapcsolat alkotmányos alapokon kiegyensúlyozott maradjon.

A jogalkotás problematikája

Magát a jogállamiságot kérdőjelezi meg az a folyamat, amely a rendszerváltás után kellő módon és időben nem fékeződött le: a megállíthatatlannak tűnő *jogalkotási dömping*. Nem csupán a mennyiséget lehet kifogásolni, mert erre nincs igazán objektív mérték és a társadalmi-gazdasági átalakulás rejt is magában olyan funkciókat, amelyek kódolják ezt a folyamatot. A számok jelzik a dimenziókat: 1990-ben 104, 1991-ben 92, 1992-ben 59, 1993-ban 116, 1994-ben 105, 1995-ben 125, 1996-ban 131, 1997-ben pedig 159 törvény született. Igen gyakori az alacsonyabb szintű jogszabályok cserélődése is. A mennyiség azonban csak felszíni probléma,

²⁵ Az 52/1997. (X. 14.) AB sz. határozat előírta, hogy „a törvény létesítsen megfelelő jogintézményt a népszavazási kezdeményezés alapjául szánt kérdések előzetes alkotmányossági vizsgálatára”, továbbá hogy „a népszavazás tárgyában hozott döntés ellen biztosítani kell az Alkotmánybírósághoz irányuló alkotmányos panasz lehetőségét”. Nem a törekvést vitatjuk, mivel az mint alkotmánytani álláspont helytálló. Kifogásolható viszont e tételeknek az ítélet rendelkező részében történő megjelenítése.

csupán jelzi a struktúrában rejlő feszültségeket, ellentmondásokat. A jogalkotás alkotmányos helye, szabályozottsága, eljárásrendje és tényleges gyakorlata nem felel meg alapvető jogállami követelményeknek. Ennek látványos következménye az áttekinthetetlenség, az inkoherecia, a kériletlenség, a sietség, az elnagyoltság, a konszenzusnélküliség és a gyakori technikai meg nem felelés.²⁶

Összefoglalóan megállapítható, hogy a kormányzati működés leggyengébb pontja a jogalkotás. A jogállamiság egészét veszélyezteti, ha ezen a téren nem történik változás, és a társadalomtudományok nem kapnak nagyobb szerepet a problémák megfogalmazásában, a társadalmi háttér feltérképezésében, a jog társadalmi hatásainak vizsgálatában és a visszacsatolásban.

Az országgyűlés szerkezete és a választási rendszer

A mai parlamentben túl nagy a testület és túl kicsi a szakértői háttér. A szakértelmet elvileg a kormány, illetőleg a tárcák adják, ez azonban elsősorban szolgálati tudás, helyzetéből fakadóan átpolitizált, s mint ilyen megengedhetetlenül féloldalas. A pártpolitikai szakértői háttérrel az az alapvető probléma, hogy ideológiailag óhatatlanul torzított, ráadásul a gazdasági lobbicsoportokkal igen gyakran összefonódik. Egy új vagy továbbfejlesztett — és nem toldozott-foldozott — alkotmányos modellben a testületi létszám és a törvény-előkészítési rend mindenképpen felülvizsgálendő. A választási rendszer ehhez a kérdéshez úgy kapcsolódik, hogy a létszám csökkentésével együtt járó reformnak magával kell vonnia a belső arányok elmozdulását annak érdekében, hogy az arányosság jobban érvényesüljön. Ez megvalósítható a pártrendszer nyitottságát biztosító küszöblesszállítással egyfelől, másrészt a parlamentbe bejutott pártok közötti mandátumelosztási technika megváltoztatásával. Ez — és persze más, itt nem említett eszközök — biztosíthatják, hogy a politikai rendszer ne értelmeződjék a mindenkor parlamenti pártok zsákmányaként a politika világának ebből következő kényszerű redukciójával.

Intézményesülési sikertörténet néhány kérdőjellel.

Az országgyűlés működésének tapasztalatai

A demokratikus magyar parlament 1990 utáni története elért abba a szakaszba, amikor a pusztá leíráson túlmutatóan értékelni lehet működését és változásának irányait. A két ciklus fő motívuma az *intézményesülés*. Először a parlament működése szempontjából legfontosabb belső struktúrák alakulását tekintjük át

²⁶ Erre egy közeli példa: az alkotmányt a népszavazás tekintetében kiegészítő 1997. évi LIX. tv. több pontját módosította, illetőleg kiegészítette az 1997. évi XCVIII. tv. Nem hisszük, hogy elfogadható az alkotmány ilyen jellegű és ilyen gyakori módosítása.

(sorrendjük és belső hierarchiába alakulásuk), a második részben a parlament ezzel összhangban alakuló funkcióit vizsgáljuk, a harmadik rész a szereplők — úgy is mint intézményi szereplők — politikailag és kulturálisan is meghatározott tevékenységét mutatja be, végül értékeljük a magyar parlament útját, figyelemmel a hazai és a nemzetközi folyamatokra, illetve a szakirodalmi szempontokra.

Belső struktúrák

Közülük a pártfrakciók, a bizottságok és a házszabály érdemelnek különös figyelmet. A *frakciók* a professzionális politika megtanulásának és a politikacsínálásnak motorjai és színterei voltak. Ez a rendszerváltozás viszonyaiból következik. A professzionalizálódást elkerülhetetlenné tette a pártszervezetek gyengesége és politikai tapasztalatlansága; az a tény, hogy az új párteltek szinte egyszerre léptek be a parlamenti színtérre, az, hogy itt kellett a nyilvánossággal szembesülni a politikai stílust és érvelést kialakítani; nem utolsósorban pedig a gyakorlati törvényhozási kényszer. A pártfrakciók ezen nyomások alapján lettek a parlamenti politika motorjai, sőt a pártpolitika motorjai is. A pártfrakció túlsúlya a külső pártszervezettel szemben, illetve a kettő konfliktusa bizonyos időpontokban minden parlamenti pártnál felbukkant, ezekben az esetekben a frakció hivatásosabb, kevésbé mozgalmi, nagypolitika felé forduló vonala ütközött a mozgalmi, olykor populista, olykor csak más politikát és más politikai vezetést kívánó parlamenten kívüli szárnyal. A párt stabilizációja szempontjából azok az esetek tekinthetők sikeresnek, amelyeknél sikerült a kezdeti intézményesülés féloldalasságából adódó egyensúlytalanságokat feloldani.

A *pártfrakciók* csoportosításánál két fontos kritériumot említ a szakirodalom: a csoportfegyelmet és a rendelkezésre álló külső erőforrások nagyságát. Az osztályozás megkülönböztet parlamenti klubot (csekély összetartó erő és erőforrások); perszonalifikált parlamenti csoportot (csekély összetartó erő, de jelentős erőforrások); parlamenti pártot (magas szintű fegyelem, csekély erőforrások); parlamenti pártkomplexumot (összetartás, bővebb erőforrások).²⁷ Ebben az osztályozási rendszerben országgyűlésünk frakciói a parlamenti párt és a parlamenti pártkomplexum kategóriái közé illeszkednek. Ugyan az első ciklusban jelentős volt a képviselői mozgás a frakciók között, mindkét ciklusban volt frakciószakadás, ennek ellenére a működő frakciók fegyelmezettek voltak, és a lehetőségekhez képest a frakciók kapták a legtöbb támogatást a törvényhozási munka érdemi folytatására. Elhelyezkedésük az osztályozási rendszerben formálisan is igazolja a frakciók jelentőségét a magyar parlament intézményesülési folyamataiban.

²⁷ Knut Heidar – Ruud Koole: Approaches to the study of parliamentary party groups. In Knut Heidar – Ruud Koole (eds.): *Behind Closed Doors. Parliamentary Party Groups in European Democracies*. Routledge (megjelenés alatt).

A magyar országgyűlés *bizottsági rendszere* megállapodások alapján és a házszabály szerint formálódott. Egy 1990. évi országgyűlési határozat²⁸ tartalmazta a bizottságok megalakításának fő feltételeit, s ennek alapján tíz állandó bizottság jött létre, többé-kevésbé követve a minisztériumok rendszerét, és így a magyar bizottsági rendszer elindult a kontinentális bizottsági modell útján. A tíz bizottság mellett öt különbizottság is alakult. A megállapodás részét képezte az is, hogy az arányosság elvét kell érvényesíteni a bizottsági (beleértve a vezetői) helyek elosztásánál, továbbá a frakciók autonómiát élveznek a bizottsági helyek betöltésénél. A struktúra 1992 őszén módosult: ezután tizenkét állandó és hat különbizottság működött, elsősorban az időközben felmerült új igények miatt. A fokozatos átalakítások nyomán és az 1994. évi házszabály-módosítással összhangban 1994 végére már tizenhét, majd tizenkilenc állandó bizottság jött létre (a különbizottsági státusz megszűnésével azok állandó bizottsággá alakultak, de új állandó bizottságok is létrejöttek). Az ideiglenes (vizsgáló- vagy eseti) bizottságok meghatározott vizsgálatok, ügyek áttekintésére alakultak.

Ennek megfelelően fokozatosan emelkedett a bizottsági helyek száma, és 1996 végére meghaladta a képviselői helyek 100%-át, vagyis elvileg minden képviselő állandó bizottság tagja lehetett (volna). A bizottsági helyek számának növekedéséhez képest magas volt a bizottsági tagsággal nem rendelkező képviselők aránya, majdnem annyi, mint azoké, akik két vagy több bizottsági tagsággal rendelkeztek. E jelenség arra utal, hogy a bizottsági intézményesülés és a professzionalizálódás folyamata összekapcsolódik. Mivel a bizottságok egyre specializáltabb résztvevői lettek a törvényhozási munkának, a több bizottsági hellyel rendelkező képviselők között magasabb lett a továbbszolgáló képviselők aránya, mint a parlament egészében, de sem ez, sem a bizottsági munka jellegének módosítására tett lépések nem változtattak azon az alapvető helyzeten, hogy a politikai döntések centruma a frakció maradt.

A *házszabály* az a szabályrendszer, amelynek segítségével értelmet nyernek az eljárásbeli kérdések, egyben a házszabály fontos politikai elhatározások hordozója is. Bár a házszabálynak a magyar parlamentet illetően is meg van ez a finomabb politikai jelentősége, mégis inkább a parlamenti hatékonysággal összefüggésben szokták vizsgálni. Ennek az a magyarázata, hogy a parlamentet éppen emiatt érte a legtöbb támadás (nem elég hatékony és szakszerű; a törvények kapkodva születnek és rendszeresen módosításra szorulnak; nincs átgondoltság a törvényhozás munkájában stb.). Így aztán a házszabályváltozások ezért elsősorban a törvényhozási munka hatékonyságának növelésére, megfelelőbb időgazdálkodásra, az üresjáratok csökkentésére és (amennyire lehetséges) a törvényhozási melléfogások kiküszöbölésére irányultak. Például az utóbbi érdekében a végszavazás bevezetésével, illetve a törvény elfogadása és a végszavazás közé ékelt, legalább ötnapos szünettel az esetleges törvényi koherencia kapcsán adódó hibákat akarták kiiktatni.

²⁸ 41/1990. (V. 18.) OGY sz. határozat az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról.

Bár az első ciklusban nyolc esetben módosították a házszabályt, újat csak a második ciklusban sikerült elfogadtatni. A változtatások a hatékonyságot és a stabilitást igyekeztek növelni, például a frakciók minimális létszámának tízről tizenötre emelésével és a frakcióalakítási szabályok szigorításával. Az új házszabály a parlamenti kisebbség védelmére is figyelmet fordított, például: a bizottság a kisebbségi véleményről jelentést tesz a plénumnak; parlamenti vizsgálóbizottságot kell létrehozni, ha a képviselők egyötöde azt igényli (még hozzá ellenzéki képviselő vezetésével); évente két alkalommal politikai vitanap kezdeményezhető a képviselők egyötödének javaslatára stb.

A parlament funkciói

A pártközpontúság, a nagy és erős kormányzat vagy a neokorporatív struktúrák sok mindenben megváltoztatták a parlamentek szerepét, ezért újabban gyakran megfogalmazódik a parlament funkcionális hanyatlásának tétele. Részben a demokratizálódó országok tapasztalatai hívták fel a figyelmet a hanyatlástétel túl általánosító voltára, Skandináviában pedig kifejezetten a parlamentek szerepének felértékelődéséről van szó.²⁹ A klasszikus liberalizmus korszakától a parlamentek működésének feltételei sokat változtak, a hanyatlás tétele azonban túlértékeli a múlt század „ideális” parlamentjének mozgásterét és tevékenységét. Figyelmen kívül hagyja, hogy a parlamenteknek ma — bár a pártfegyelem-pártfrakciók hatása alatt és a kemény és szakszerű végrehajtó hatalom súlyával a hátukon — sokkal több és tágabb a tevékenységi lehetőségük, mint elődeiknek.

Az első ciklusban például dominánsnak tekinthetjük azt a kézzel nem fogható legitimitási, nevelési, politikai kommunikációs funkciót, amit a parlament a nagyközönség számára is legátláthatóbb demokratikus alapintézményként betöltött, miközben végezte a törvényhozással és a kormány ellenőrzésével összefüggő feladatokat is.

A parlamenti demokráciák túlnyomó többségében az *ellenőrzés* legkézenfekvőbb módja a bizalmatlansági indítvány révén a kormány felelősségre vonásának, megbuktatásának lehetősége. A pozitív bizalmatlansági indítvány alkotmányos előírásával a kormányzati stabilitás szempontját előtérbe helyezve ettől a fontos fegyvertől megfosztották a magyar parlamentet. Önmagában ennek az egy — bár nem jelentéktelen — eszköznek a hiánya azonban nem teszi lehetetlenné az ellenőrzési funkciót. Az ellenőrzésnek „puhább” és a nyilvánosságot is igénybe vevő módja a parlamenti kérdések és az interpellációk sora, amelyekkel a magyar parlament élt is. Az ellenőrzésnek ugyanakkor számos kihasználatlan formája létezik még, amelyekre időhiány vagy rutintalanság miatt nem került sor. Elsősorban mégis a törvényhozási rohamtempó felelős azért, hogy például a bizottsá-

²⁹ Erről átfogóan lásd Damgaard, Erik (ed.): *Parliamentary Change in the Nordic Countries*. Oslo, 1992, Scandinavian University Press.

gok soha nem tértek vissza konkrét módon korábbi döntésekre, így a parlament és a kormány nem tanult a tapasztalatokból.

A jelenlegi általános európai gyakorlat szerint a parlament törvényhozási funkcióját nem lehet abban a leegyszerűsített értelemben felfogni, hogy a parlament feladata lenne vagy lehetne a törvények teljes körű előkészítése és ütemezése. Ehhez nincsenek meg teljes körű információi, erőforrásai, más a háttere és felkészültsége (úgy véljük feladatai is), mint a sokkal konkrétabb feladatokra orientált kormányzati bürokráciának. A törvényhozás stratégiai tervezése a kormány dolga, és ebben a parlament szerepe, miközben egyáltalán nem elhanyagolható, mégiscsak másodlagos. Ennek tudatában megállapíthatjuk, hogy a stabil demokráciák parlamentjeihez képest országgyűlésünk a törvényhozás szempontjából az átlagosnál *sokkal aktívabb szerepet* szándékozott vinni, és vitt is. Ezt részben a rendszerváltozásból adódó feladatok nagysága indokolta, hiszen az egész rendszer átállítása, valóságos „törvénygyárrá” változtatta az országgyűlést, részben az az aktivista felfogás, amely a rendszerváltozás folyamán a rendszerváltó elit jelentős csoportjaiban uralkodott.

A parlament szereplői

A törvényhozásban a kormány kezdeményező szerepe egyértelmű, a bizottságok törvénykezdeményező szerepe szinte teljesen visszaszorult és áttevődött a szűrő funkciókra. A leterhelt bizottságok általában képtelenek arra, hogy a törvénykezdeményezésben aktivizálódjanak. A képviselői önálló indítványoknál szembe-tűnő a magas kezdeményezési arány és az alacsonyabb sikermutató, bár ezek az adatok még így is az európai demokráciák hasonló adatai felett állnak.

A nagyobb képviselői aktivitás a 1994-ben megválasztott országgyűlés második ciklusában az *ellenzéknek* köszönhető. Kissé elnagyolt értékeléssel az mondható, hogy míg az első ciklusra a kritikusabb kormánypárti és kevésbé kezdeményező ellenzéki képviselői összkép, a második ciklusra kevésbé kritikus kormánypárti és számbeli alárendeltsége ellenére is elképzelései érvényesítésére törekvő ellenzéki képviselői összkép jellemző, az ellenzék legalább kétharmadnyi aktivitással „felel” a második ciklus kezdeményezése miatt.

A parlamenti szereplők tevékenységének változását a racionalizálódó parlament fogalmi keretébe lehet illeszteni.³⁰ Tendenciákban, törekvésekben tetten érhető a stabilitásra és kiegyensúlyozottságra való törekvés, és emellett a hatékonyság növelésének igénye is. A parlamenti tevékenység racionalizálása úgy is felfogható, mint az intézményesülésnek egy következő szakasza, amelyben már nem csupán az alaphelyzetek kiépítése a cél, hanem az optimális működési kö-

³⁰ Ilonszki Gabriella: From marginal to rational parliaments. In Ágh Attila - Ilonszki Gabriella (eds.): *The Second Steps. Parliaments and Organised Interests in Central Europe*. Budapest, 1996, Hungarian Centre for Democracy Studies.

rülmények kialakítása is. Erre törekedve a pártok igyekeztek kialakítani azt a „hivatásos” politikusi kört, amelyre a parlamenti politikában számíthatnak.³¹

A képviselők az első ciklus végén nagy számban (76%) kívánták a képviselői mandátumukat megőrizni. „Beállni” látszik a „hagyományos” képviselői végzettségűek aránya, amely a rendszerváltás előtti parlamentben 6% körüli arány (egy-részt a jogi végzettségűeké, akik mind a két demokratikus ciklusban 20% körüli arányban vannak jelen), másrészt a tanári végzettségűeké (stabilan 20% fölött, 1990 előtt 15% körüli arány). A folyamat összekapcsolódik a képviselők professzionalizálódásával is, ahogy a képviselők egyre kevésbé amatőrök, egyre inkább a politikából élnek, úgy alakítják ki sajátos szerepeiket, megismerve a körülményeket, alkalmazkodnak azokhoz, módosítják a „munkafeltételeket” és formálják azokkal az intézményekkel és szereplőkkel való kapcsolataikat, amelyek a parlamenti politizáláshoz szükségesek.

A racionalizálódó parlament fogalmába beletartozik az is, hogy a frakciók funkcionálisan és szervezetenként egyre több feladatot vettek át az egyes képviselőktől. Miközben az egyes képviselő is igyekszik kialakítani új viszonyait és a parlamenti játékeret, ebben egyre nagyobb szerepet kell szánnia a frakciónak egyrészt a pártfejlődés, másrészt a parlamenti politikacsínálás követelményei miatt. A másik nagy változás, amely a parlament racionalitását érinti, a bizottsági munka helyének változása. Bár a bizottságok a parlament funkcióinak teljesítése szempontjából nem lehetnek riválisai az egyéni képviselőknek, illetve a frakcióknak, a racionalizálódás folyamatában esélyük van arra, hogy szakszerű kiegészítők és partnereik legyenek. Egyre több képviselő hangsúlyozza, hogy a bizottságok szerepét növelni kell. A racionalizálódást a bizottságok tekintetében nem csupán a képviselők elvárásai és ennek következtében változó munkastílusuk jelzi. A stabilitás és hatékonyság irányába mutat, hogy két cikluson át alapvetően nem módosult a bizottságok funkcionális struktúrája, hogy a frakciók a bizottsági tagságban nagyfokú állandóságra törekedtek, és hogy az 1994. évi házszabály is nagyobb teret adott a bizottságoknak. Összességében megfigyelhető a bizottságok integritásának növekedése közös bizottsági és szakmai területi érdekek azonosításának felismerése alapján, bár — értve ezen a külső parlamenti környezet befolyásától való nagyfokú függetlenséget a bizottság érdekei alapján — autonómiájuk nem erősödött.

Nemzetközi tapasztalatok, értékelés

Az intézményesülés és a racionalizálódás általános trendjeit tekintve a magyar országgyűlés konszenzusteljesítménye nem rosszabb, mint más országoké. Anélkül, hogy eltúloznánk a konszenzusra törekvés jelentőségét a magyarországi

³¹ Ld. Ilonszki Gabriella: A parlamenti képviselők jelölésének elméleti és pártvezetési kérdései Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 1996. 1. 43–68.

parlamenti intézmények szempontjából, azt látjuk, hogy kezdettől fogva (mind a két ciklusban érvényesen) arányosan osztották el a bizottsági helyeket és a bizottsági elnökségi helyeket is az egyes frakciók. Magyarországon a konszenzusos politizálásra való törekvés elemei tehát kezdettől megvoltak a parlamenti politika egyes mozzanataiban, a kisebbségvédelmi szabályozások, illetve döntési törekvések pedig a második ciklusban markánsabbá váltak. Ezeket a lépéseket az olykori kudarcok ellenére és más országok tapasztalatai, valamint a parlamenti politika „normális” (többségi) menetére is figyelemmel mindenképpen értékelni kell, mert a demokratizálás jelen szakaszában példaértékűek lehetnek és hathatnak az egész politikai rendszer politikai kultúrájának alakulására.

Megállapíthatjuk, hogy a két ciklus nem különül el mereven egymástól. Pozitív (konszenzuselemek) és negatív (a törvényhozási funkció zavaros volta) vonásaiban egyaránt fellelhető a folytonosság. A körülmények változásai folytán a második ciklus már valamivel könnyebb terepen a további trendek kijelölésének lehetőségét is hordozza. Kérdőjelekben sincs hiány. A parlament nem választható el külső környezetétől. A magyar pártrendszer még mindig sok bizonytalansággal terhelt, elsősorban a választói kötődések és magatartások, valamint egyes pártok esetében a még mindig nem tisztázott politikai program és profil miatt. A parlamenten belüli racionalizálódás csírái csak úgy bontakozhatnak ki, ha ezek a bizonytalanságok csökkennek, hiszen nem lehet fluktuáló elitektől vagy kiforratlan programok alapján szakszerű és kiszámítható parlamenti politikát várni. A parlamenten belüli elitek, a parlamenten kívüli politikai elit és a társadalmi reakálás fogja majd eldönteni, hogy az előbbi feltételekben milyen irányú trendek erősödnek meg. Összességében nézve a magyar parlament intézményesülési és működési mutatói mégis jobbak, mint a régió többi demokratizálódó országában működő parlamentekéi. A polarizált és strukturálatlan frakcióktól rángatott lengyel szintér vagy a többségi–autoriter vonásokat mutató cseh szintér, hogy a többi most ne is említsük, kedvezőtlenebb feltételeket jelentett mind a stabilitás, mind a hatékonyság szempontjából. Ne feledjük, a stabil demokráciák parlamentjei is sok, a miénkhöz hasonló problémával küzdenek. A magyar parlamentnek jó esélye van a konszolidáción túlmutató racionalizálódási tendenciák (stabilitás, hatékonyság, szakszerűség) kiteljesítésére, ami az intézményesülés magasabb szintjének elérését is jelentené.

Parlamenti ciklusok – a törvényalkotás tükrében

A Magyar Köztársaság politikai rendszerét, alkotmányos berendezkedését és reálpolitikai folyamatait tekintve egyaránt, *parlamentcentrikus* rendszerként írhatjuk le, mert egyfelől a főhatalom parlamenti választások eredményeként jön létre (szemben a prezidenciális rendszerekkel), másfelől pedig azért, mert a képviseleti

demokrácia e rendszerben elsődlegessé vált a közvetlen demokráciával szemben. Ezt az Alkotmánybíróság által is megerősített helyzetet mérsékelt kritikával illetve megállapíthatjuk, hogy az Országgyűlés közvetlen demokratikus eszközökkel történő feloszlata értelmetlenné tenné a képviseleti demokráciát, és ezért, illetve erre a célra használva valóban nem megengedhető megoldás. Szükség van arra az általános választáson alapuló képviseleti elemre, amely a parlamenti rendszerben a főhatalmat (azonos politikai minőségen alapuló törvényhozó hatalom és kormányzat) konstituálja. Az állampolgár megélt tapasztalatai felől periodikusan minősítheti az adott hatalmat, megerősítheti vagy leválthatja. Ebben a minőségében nem helyettesíthető a vezetés, a főhatalom kiválasztásánál a képviseleti, közvetett demokrácia többségi elvre épülő eleme. Ami azonban az egyes képviselőket, azok ellenőrzését illeti, a képviselő és a képviselt közötti erőteljes megbízási és területi kapcsolat megalapozhatná az állampolgárok szemében eredménytelen képviselők visszahívhatóvá tételét. A népszavazási és népi kezdeményezési törvény olyan újraszabályozás, amely egyrészt feloldaná a jelenlegi ellentmondásokat, másrészt de facto is lehetővé tenné a népszuverenitás közvetlen módon való gyakorlását, segíthetné a jelenlegi egyoldalú parlamenti hatalomösszpontosítás meghaladását. *A közvetlen és a közvetett módszerek egymást kiegészítő és bizonyos értelemben egymásba átmenő formáit egyaránt alkalmazni kellene* ahhoz, hogy a politikai demokrácia tartalmas formaként működhessen. A jelenlegi, teljesen kötetlen mandátum, az egyéni visszahívhatóság hiánya, a népszavazás és a népi kezdeményezés de facto kiiktatása a kiüresítés felé, a közvetett elem kiiktatása pedig a gyakorlati működésképtelenség felé tolná el a demokráciát.

A törvényhozás folyamatát, problémáit és a törvényalkotás tartalmi teljesítményeit egyes meghatározott területeken kutattuk: a közjogi törvényhozásban, a gazdasági jogalkotásnál, a kárpótlási és szociális törvényhozásban, az alkotmányosság formális kritériumok szerinti vizsgálatánál és az új alkotmány megalkotása sikertelenségének a törvényhozásban rejlő okainál. Ott, ahol erre megfelelő összehasonlítási alap kínálkozott, összevetjük a két ciklus teljesítményét, a folytonosság és a megszakítottság szempontjából. (Kimutatva, hogy a Mannheim-tétel: „Mihelyt megindul a parlamentarizmus, egyre inkább egybemosódnak a világnézeti és ideológiai körvonalak”³² nem szüntette meg e differenciákat, bár érvényessége kétségtelenül hat.) Nemcsak az ország címerének megválasztásába, egy abortusztörvény milyenségébe vagy az új alkotmány megalkotásának sikertelenségébe játszanak bele ezek a szempontok, hanem a törvényhozás prózaibb kérdéseinél is kimutathatók.

A rendszerváltozás folyamatában a mezőgazdaság, az ipar és a kereskedelem liberalizálása és privatizálása, amely a spontán privatizáció mellett elsősorban a gazdasági törvényhozás eredményeként ment végbe, megteremtette az áru-, tőke- és pénzpiac működésének magántulajdonosi szereplőit, intézményeit és

³² Mannheim Károly: *A konzervativizmus*. (Ford.: Kiss Endre.) Budapest, 1994, Cserépfalvi, 24.

szabályait. A szabad vállalkozások működésének előfeltételeként volt szükség annak a munkaerőpiacnak a létrehozására, amely a Marx Weber-i kettős értelemben szabad bérmunkán alapul. A tőke funkcionális formáinak keletkezése már 1990–1994 között jelentősen előrehaladt. Bizonyos értelemben a szociálpolitika átalakulása, az államháztartási reform és az ún. nagy elosztó rendszerek lebontása sem más, mint illeszkedés a vállalkozói kapitalizmushoz azokon a területeken, amelyekre a fokozatosság és a különböző szférák egyenlőtlen tempója következtében 1994 előtt még nem kerülhetett sor. A célok, mértékek és az intézményes megoldások *társadalmi konzekvenciáit figyelmen kívül hagyva azonban könnyen vissza lehet esni a szociálpolitikáról a szegénypolitika nivójára*, ami a szociális integrációt aláásva a politikai demokrácia problémamegoldó képességébe vetett hiteket is megdöntheti.

A továbbiakban — példaként — csak a kárpótlási törvényhozás tartalmi értékelésére térünk ki, amely közel sem tartozik a rendszer kiépítéséhez szükséges funkcionális törvények megalkotása sorába. Az ideológiai preferenciák meglehetősen különbségei ellenére — amely a pragmatikus átmeneti időszak, a neohorthysta reminiszenciákkal megterhelt rendszerváltó Antall-rezsim és a rendszerváltozást folytató-konzolidáló szocialista-liberális többségű parlament között fenállt — a törvényhozásban kénytelen-kelletlen *folytonosság* keletkezett.

A kárpótlási jogszabályok első csoportjának megalkotása 1989 nyarától kezdődött az átmenet kormányának jogalkotásával, speciális körben.³³ Ekkor olyasmiről kárpótltak, ami széles körű elismerésre számíthatott a magyar lakosság körében. Az átmenet kormánya még elsősorban a sztálinista államhatalmat és a Kádár-rendszer 1963-ig terjedő időszakát ítélte el az 1990. évi XXVI. törvénnyel, amely az 1945–1963 közötti törvénytörő ítéleteket semmissé nyilvánította. A kárpótlás azonban 1990. május 2-a után — a konzervatív koalíció döntései következtében — egyre szélesedő folyamatá öblösödött, s nem volt képes racionális mértékeknél megállni. A vagyoni és szabadságelvonással elkövetett sérelmek újabb és újabb fajtái, esetkörei kerültek a történelmi igazságtétel kosarába. A magyar történelem vérzivataros esztendei (1939–63) valóban sokféle igazságtalanság kárpótlására szolgáltatott okot. Kérdéses azonban, hogy milyen alapon és kiket terhelően jogosult egy ilyen igazságtétel. Az első kárpótlási törvény³⁴ a vagyoni károk rendezésével kapcsolatban az állampolgárok magántulajdonának különböző állami intézkedésekkel történt csorbítását kívánta orvosolni. Világosan beszél céljairól, amikor így szól: „A rendszerváltozással összefüggésben a volt tulajdonosok részéről erőteljes igény jelentkezett és jelentkezik a magántulaj-

³³ A 72/1989. MT sz. rend.; 79/1989. (VII. 10.) MT sz. rend., amely a nemzeti ellenállási mozgalomban és a németellenes szabadságharcban szerzett érdemekért adományozott miniszterelnöki elismerések hatályát állította vissza; a 104/1989. MT sz. rend. az 1945–53 között internáltak, Szovjetunióba deportáltak, kitelepítettek munkaviszonyait és társadalombiztosítási helyzetét rendezte.

³⁴ 1991. évi XXV. törvény a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanság okozott károk részleges kárpótlásáról.

donban igazságtalanul okozott egykori sérelmek, károk orvoslására. A piacgazdaságot létrehozó, a magántulajdont elismerő és védő állam erkölcsi kötelessége, hogy az intézkedései által vagyoni sérelmet szenvedettek anyagi kárpótlásáról gondoskodjék. A modern piacgazdaságnak megfelelő, rendezett tulajdoni viszonyok kialakítása érdekében az állam a magántulajdonban korábban okozott sérelmek orvoslását nem a tulajdoni tárgyak visszajuttatásával (reprivatizációval), hanem a volt tulajdonosok részleges vagyoni kárpótlásával kívánja orvosolni...³⁵ A kárpótlás szabályait az 1949. június 8-át követő — tehát a szocialista államosítások — időszakára vonatkozóan e törvény állapította meg. Ez volt az első, legfontosabb preferenciája az új rendszernek. A második kárpótlási törvény³⁶ a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában az 1939. május 1-jétől, a második zsidótörvény kihirdetésétől az 1949. június 8-ig terjedő időszakban — tehát a háború alatti és az újjáépítési periódusban — alkotott jogszabályok alkalmazásával igazságtalanul okozott károk ugyancsak részleges kárpótlásáról rendelkezett. Ahogy az első kárpótlási törvény első szakaszának indoklása mondotta, „a törvény a különböző történelmi korszakokban, más-más ideológiai, politikai elveken alapuló és a gyakorlatban is különböző módon keletkezett sérelmekért fennálló kártalanítási kötelezettségeket — a hosszú idő elteltével kialakult helyzet, a visszafordíthatatlan változások figyelembevételével — » megújítva, egységes elveket alkalmazva új jogcímen, új terjedelemben és új feltételekkel (novatio)« teljesíti.”

A konzervatív kormányzat — a modernizációtól idegen elemként³⁷ — a harmadik kárpótlási törvénnyel olyan mélyen a jogrendszerbe véste a kárpótlás alapjait,³⁸ hogy 1994 után saját, ellenzéki kritikája és a kormányprogramban meghirdetett, a kárpótlást mielőbb lezáró szándéka ellenére a szociálliberális koalíció kénytelen volt az Alkotmánybíróság erre kötelező határozata alapján³⁹ a harmadik kárpótlási törvény kiegészítésére. Enélkül az új kormány szembe került volna a törvények reá vonatkozó alkotmányos⁴⁰ végrehajtási kötelezettségével. Ezen a területen ezért uralkodik a kontinuitás az eltérő ideológiai preferenciák ellenére is a két ciklus között.

³⁵ A törvény általános indoklása. *Magyar Közlöny*, 1991. 77.

³⁶ 1992. évi XXIV. törvény a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában az 1939. május 1-jétől 1949. június 8-ig terjedő időben alkotott jogszabályok alkalmazásával igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról.

³⁷ Kulcsár Kálmán: *Kontinuitás és átmenet. Töprengések az utóbbi évek magyar politikai gyakorlatáról*. Szombathely, 1994, Savaria University Press, 49–50.

³⁸ 1992. évi XXXII. törvény az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról. Ld. a törvény 1. §-át: „Kárpótlás illeti meg e törvényben meghatározott esetekben azokat a személyeket, illetőleg hozzátartozóikat, akiket 1939. március 11. és 1989. október 23. között az életüktől vagy szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak”, valamint 20. § (2) bekezdését: „Annak a személynek a 2. § (2) bekezdésében említett hozzátartozója, aki olyan bűncselekménynek esett áldozatul, amellyel kapcsolatban az állam elmulasztotta érvényesíteni a büntetőigényét, és ezzel akadályozta a hozzátartozók polgári jogi igényének érvényesítését — a nemzeti gondozáson túlmenően — külön törvény alapján lesz kárpótlásra jogosult.”

³⁹ Ld. az AB 680/B1992/25. számú határozatát.

⁴⁰ Alkotmány 35. § (1) bek. b) pont.

Létrejött tehát a kárpótlás magántulajdont rehabilitáló jogi ideológiája és egy-
séges, nem reprivatizációs, hanem *novatio* jogcímes, az állami teherbíró képessé-
get figyelembe vevő, részlegesség alapján álló folyamata⁴¹ — azt, hogy az adott
időszakokban érte sérelem a magántulajdont, és jogosulatlan hatósági erőszakkal
elkövetett szabadságkorlátozó intézkedések sújtották állampolgárok tömegeit is,
egyáltalán nem kívánjuk kétségbe vonni.

Az új rendszer álláspontjáról méltánylandó igazságossági törekvések is felve-
tették azonban egy ilyen kárpótlási folyamat célszerűségét, s azt, hogy az igaz-
ságtétel pro futuro nem szül-e több igazságtalanságot, mint amennyit a múltra
vonatkozóan orvosol. „Jogos és jogtalan, milyen mértékben és kinek” lavinájának
az elindítása sok diszfunkcióval járhat.

A parlamenti ellenzék soraiban az SZDSZ, az MSZP és a Fidesz is alapvetően
ellenezte keletkezéskor a kárpótlást. Az igazságosság szempontjából rögtön világos
volt, hogy az ország szűkös gazdasági erőforrásainak e célra fordítása aránytalan
terheket rak azokra az újabb nemzedékekre, akik se haszonélvezői, se kárvallottjai
nem voltak a távoli múltnak. Másrészt az ún. piacgazdaság magántulajdonosi
viszonyainak kialakítása az esélyegyenlőség elvét követelné hitelekkel és pályá-
zati versenyztetéssel, nem pedig a múltra orientálódó kárpótlással. (Az FKGP
reprivatizációs álláspontja külön elemzést érdemelne.)⁴²

A konzervatívok szemében a kárpótlás volt az az eszköz, amely szélesebb tár-
sadalmi csoportokat érintve, a magánosítási folyamat legitimálásának biztosítá-
sára lett volna hivatott. Azonban az igényjogosultak elvárásai és a kárpótlás
részleges, *ex gratia* jellege, és az állami teherbíró képesség függvényében, szaka-
szosan történő kielégítése között szükségképpen óriási feszültség keletkezett.
Mindez tetéződött a kárpótlási folyamat bürokratizmusával és főleg óriási spe-
kulációt elindító hatásával. Ezekért, szándékos vagy nem szándékos hatásai miatt,
a népeességben a kárpótlás inkább elégedetlenséget váltott ki. „Becsaptak” —
maradt meg a tömeges, kis kárpótoltak életérzése (kétmillió érdekérintettől

⁴¹ Matúz György: *Az ingatlanjog gyakorlati kézikönyve*. IV. kötet. Magántulajdonba adás. 1992, Novorg Kft., 223–228.

⁴² Farkas Zoltán rámutat, hogy az MDF óvatos, fokozatos agrárreformprogramjával szemben a kormányprog-
ram változott, amikor a parasztság sérelmeinek orvoslásaként az 1947-es esztendő tette meg kiindulópont-
nak a reprivatizációs kigazda álláspont és az eredeti MDF-program közötti kompromisszumként létrejött
kárpótlással. (Az Antall-kormány politikája a gazdasággal. In *Kormány a mérlegen 1990–1994*. 1994, Korri-
dor, 172.) Ez azonban még nem magyarázza — pedig a politológiai elemzésben közel sem közömbös —, hogy
a kigazdapárt számára miért volt fontos az 1947-es esztendő? Azért, mert az 1945. évi államosítások és föld-
osztás eredményeként létrejött 1945 és 1947 közötti földbirtokviszonyokat — melyek jelentős kis- és közé-
paraszti bázist jelentettek az FKGP-nek (Donáth Ferenc: *Reform és forradalom*. Budapest, 1977, Akadémiai
Kiadó, 87–97.) — nem kívánták bántani. A privatizációt jelentős részben hibás tulajdonszerzésnek minősítő,
reprivatizáló kigazda álláspont tarthatatlanságát nemcsak az mutatja, hogy a jogutódok szociális láncolata
40 év alatt elenyészett, megtört, hanem az is, hogy ha az államosításokat valaki természetjogi érveléssel
megkérdőjelezi — jogpozitivistá érveléssel ez megkérdőjelezhetetlen —, akkor annak az 1945-ös földosztást
is el kellene vetnie. Az ellentmondás csapdájából a kiút az, hogy csak az 1947 utáni időszak tulajdonviszo-
nyainak megváltoztatását követelték.

lévén szó), miközben a vagyonkezelő társaságok, spekulációs hiénák kezében hatalmas vagyonok koncentráálódtak.

Különösen érvényes ez a termőföld tulajdoni szerkezetét érintő kárpótlásra, amely 2,7–2,8 millió hektár földet érintett és az 1945-ös földreformhoz hasonló nagyságrendű tulajdoni változásokat idézett elő. Mint ezt az Állami Számvevőszéktől származó adatok érzékeltették,⁴³ az összlicit alá került földterület 2/3-át 15,1 százaléknyi tulajdonos szerezte meg az első árverési elosztásban, míg a 84,9%-ot kitevő többi kárpótoltnak a földterület kevesebb, mint 1/3-a jutott. Nem problémátlan arányok, melyek egyrészt szükségképpen spekulációs folyamatokat indítottak el a racionálisan művelhetetlen kisparcellák következtében, másrészt épp ezért nemcsak tulajdonba adást, hanem hosszabb távon, rengeteg kistulajdonos földtől való megfosztását jelentik. Látni kell azonban azt is, hogy a magánérdekek dinamikájának beindításában — „ahol gyalulnak, ott hull a forgács” alapon — ez a meglehetősen ideologikus elfogultságokra visszavezethető kárpótlás is szerepet kapott: nemcsak legitimációs deficitet termelt, hanem funkcionális értelemben elősegítette a magánosítást is.

Hatalmi viszonyok és kormányzati struktúra a rendszerváltozás időszakában és az 1990-es évek első felében

Az 1980-as évek második felében a hagyományos állampárti kormányzati struktúra átalakítása a szocialista rendszer reformjának keretében kezdődött meg. A párt és az állami szervek viszonyában a döntő fordulat 1988 novemberében következett be, amikor felszámolták az állami szervek közvetlen pártirányítását.⁴⁴ Ekkor lényegében megszűnt a pártállam, és megkezdődött a jogállamiság követelményeinek megfelelő alkotmány előkészítése. Az Országgyűlés és a Minisztertanács pártirányításának felszámolása a két kormányzati szerv viszonyának rendezését igényelte, s így 1989 májusában a törvényhozás elfogadta a bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás intézményét bevezető alkotmánymódosítást. Az új szabályozás még a hatalom egységére épült.⁴⁵ A parlamenti kormányzás

⁴³ Ld. Nagy Ferencsel, az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal elnökével készült interjú adatait: *Népszabadság*, 1996. V. 21. 12.

⁴⁴ Az ülésen elfogadott határozat értelmében „a Központi Bizottság tiszteletben tartja az Országgyűlés kizárólagos törvényalkotó szerepét, a Minisztertanács önállóságát és felelősségét a kormányzati munkában. Megszünteti a kormányzati tevékenységi körök — közöttük a kül- és belügy, a honvédelem — közvetlen irányítását, a párt és az állami testületek működésének párhuzamosságát”. (MSZMP 1985–89. 505.). Egyedüli kivétel a szétválasztás alól a hadsereg volt, mellyel — a Varsói Szerződésben kialakított vezetési rendnek megfelelően — továbbra is a pártfőtítkárra rendelkezett.

⁴⁵ A törvényjavaslathoz fűzött indoklás szerint a bizalmi szavazás „olyan speciális jogintézmény, mely egyszerre fejezi ki a Kormány önállóságát az államélet operatív irányításában, illetve a Parlamentnek való alárendeltségét, felelősségét”. (Törvények és rendeletek 1989. 26.)

rendszerének megfelelően a bizalmatlansági indítvány előterjesztése nem ütközött jogi korlátokba.⁴⁶ A hatalom egységének elve abban is kifejeződött, hogy a Minisztertanács továbbra sem kezdeményezhette az Országgyűlés feloszlását. Alkotmányjogilag tehát a törvényhozás bármikor eltávolíthatta a kormányt, az utóbbi viszont nem rendelkezett eszközökkel ahhoz, hogy a parlamenttől a választókhöz forduljon.

A kormány szerkezeti felépítésében is folytatódtak az 1987-ben megkezdődött változások. A miniszterelnök-helyettesek száma egyre csökkent, a legfontosabb politikai feladatok összefogására pedig két államminisztert neveztek ki.⁴⁷

1989. október 7-én a Magyar Szocialista Párt megalakulásával nemcsak az állampárt és a kormányzati szervek közötti kapcsolatrendszer tűnt el, hanem az a politikai erő is, mely az addigi parlamenti többséget adta.⁴⁸

Az MSZMP megszüntetése és az első többpárti választások közötti időszakban radikálisan megváltozott a kormány és az erőszakszervezetek viszonya. A végrehajtó hatalom lemondott arról, hogy közvetlenül irányítsa a hadsereget, a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat, s így ezek a szervezetek a politikai erőviszonyoktól független intézményekké váltak. Az erőszakszervezetek depolitizált irányításának megteremtése garantálta az ellenzék számára, hogy a kormány nem tesz kísérletet a békés átmenet, a hatalomváltás megakadályozására. Az új modell kialakítása ugyanakkor a következő kormány mozgásterét is erőteljesen szűkítette. A végrehajtó hatalom operatív beavatkozási jogát ugyanis kétharmados törvények szüntették meg, s így azok megváltoztatása a majdani kormányzó és ellenzéki pártok konszenzusát vagy nagykoalíciós kormány létrehozását igényelte.

Az 1990 tavaszán parlamenti többséget szerzett *jobbközép pártok* a kormányzati struktúra terén radikális változtatásokra törekedtek. Elsődlegesen a hazai közjogi hagyományokra kívántak építeni, ezzel is jelezve, hogy hatalomra kerülésük a

⁴⁶ A képviselők legalább egyötöde a Minisztertanáccsal, vagy annak valamely tagjával szemben bizalmatlansági indítványt nyújthatott be, amelyről a vitát és a szavazást legkésőbb a betérjesztéstől számított 15 napon belül kellett megtartani.

⁴⁷ E funkció betöltése nemcsak azt jelezte, hogy a kormány kiemelt jelentőséget tulajdonít a gazdasági, illetőleg a politikai reformnak, hanem a párt és az állam viszonyában történő változást is kifejezte. 1945–48 között ugyanis a pártvezetők esetenként államminiszteri tisztséget töltöttek be, s így e hagyomány felújítása arra is utalt, hogy az MSZMP elsődlegesen államminiszterein keresztül kíván a kormányban politizálni.

⁴⁸ A korábbi MSZMP-tag képviselők közül ugyan 120-an átléptek az új pártba, ez a létszám azonban csupán relatív többséget biztosított az MSZP-frakciónak. Emellett a kormány sem igényelte igazán a szocialisták támogatását. A miniszterek egy része nem újította meg párttagságát, s az MSZP-be belépett kormánytagok is arra törekedtek, hogy a Minisztertanács független, szakértői jellegű testületként működjön.

A kormányzati struktúrában végbement változások a Minisztertanács hivatali szervezetének felépítését és funkciórendszerét is érintették. A Minisztertanács Titkárságát és a Tájékoztatási Hivatalt 1988 tavaszán a Minisztertanács Hivatalává szervezték át, ami nemcsak névváltozást, hanem funkcióbővülést is jelentett. A korábbi jogi és technikai előkészítő szervezet fokozatosan érdemi feladatokat végző szakapparátussá alakult át, melyben a miniszterelnök, a Tervgazdasági Bizottság és az államminiszterek politikai munkatársai egyaránt helyet kaptak. Az új intézmény szerepét mind a kétszintes kormányzati struktúra megszüntetése, mind a pártirányítás felszámolása jelentős mértékben erősítette. A miniszterelnök-helyettesek koordináló funkcióját és a KB-osztályok addigi feladatait, ugyanis jórészt a hivatal vette át, mely ezáltal fokozatosan politikai előkészítő centrummá vált.

tradicionális magyar államiság helyreállítását jelenti. Emellett mértékadó mintának tekintették a nyugat-európai, mindenekelőtt a nyugatnémet alkotmányos megoldásokat és gyakorlati tapasztalatokat is. A jobbközép pártok elsősorban a „kancellárdemokrácia” által biztosított kormányzati stabilitás miatt fordultak e modell felé, választásukban azonban az is közrejátszott, hogy az 1945 előtti magyar jogrendre a német és az osztrák intézmények jelentős befolyást gyakoroltak.

A hazai hagyományokra és a nyugat-európai tapasztalatokra épülő új modell lényegét az egységes, vertikális tagolódás nélküli kormány és az erős miniszterelnöki pozíció alkotta.⁴⁹ A jobbközép pártok szakítottak a testületi jellegű kormányzással, illetőleg a hazai alkotmányjogból kiiktatták az 1945-ben, vagy azt követően bevezetett kormányzati tisztségeket. Ugyanakkor helyreállították a tárca nélküli miniszteri funkciót, mely az államminiszterséggel ellentétben nem minősült kiemelt kormányzati pozíciónak.

A júniusi alkotmánymódosítás legjelentősebb eleme a *konstruktív bizalmatlanság* intézményének bevezetése volt. Alkotmányjogilag a miniszterek kizárólag a kormányfőtől függenek, s ezáltal a „kancellárdemokráciához” közel álló kormányzati forma jött létre.⁵⁰ Az új intézmény bevezetése számottevően megerősítette a hatalomra került jobbközép pártok pozícióit, s a koalíció mozgásterét a kétharmados törvények körének szűkítése is növelte. Alkotmányjogi értelemben ugyanakkor a konstruktív bizalmatlansági indítvány kétségtelenül egyensúlyt teremt a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között, s így a korábbi szabályozásnál jobban megfelel a hatalommegosztás elvének.⁵¹ A konstruktív bizalmatlanság bevezetésével tehát olyan közjogi helyzet alakult ki, hogy egy választási ciklus időtartama alatt gyakorlatilag a két hatalmi ág egyike sem „mozdíthatja el” a másikat.

A parlamenti többség, a kormány alkotmányjogi helyzetéhez hasonlóan a minisztériumok hálózatát is átalakította.⁵²

Sajátos helyzetet foglaltak el a kormány szerkezetében a tárca nélküli miniszterek. Tisztségük a hazai közjogi hagyományokban elsődlegesen olyan különle-

⁴⁹ E koncepciónak megfelelően az MDF és az SZDSZ paktumán nyugvó 1990. június 18-ai alkotmánymódosítás a minisztertanács elnevezést kormányra változtatta, s megszüntette az államminiszteri funkciót. (A miniszterelnök-helyettesi tisztséget már az 1989. októberi alkotmányrevízió kiiktatta az alaptörvényből.)

⁵⁰ A két közjogi modellt csak a különbözött meg egymástól, hogy az 1990 júniusában módosított alkotmány sem fogalmazta meg a kormányfő politikaformálói szerepét; a miniszterelnök alkotmányos jogköre továbbra is a kormány üléseinek vezetésére és a testületi döntések végrehajtására korlátozódik.

⁵¹ A kormány ugyanis az 1989. október 23-ai átfogó alkotmányrevízió után sem tehet javaslatot az Országgyűlés feloszlására, s erre a köztársasági elnök is csak rendkívül szigorú feltételek mellett jogosult.

⁵² Legradikálisabb lépése az volt, hogy a tervgazdaságról a piacgazdaságra való áttérés szimbólumaként megszüntette az Országos Tervhivatalt, s annak néhány megmaradó, makroökonómiai feladatát a Pénzügyminisztériumhoz csoportosította át. Az új kormány az Ipari és a Kereskedelmi Minisztérium összevonását is a gazdasági rendszerváltozással indokolta, a külgazdaság kiemelt jelentőségét hangsúlyozva viszont létrehozta a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériumát, s ezáltal ismét elkülönítette egymástól a bel- és a külkereskedelmek igazgatását. Emellett, a várható súlyos foglalkoztatási problémákra hivatkozva, az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatalt Munkaügyi Minisztériummá szervezte át, a környezetvédelmet pedig leválasztotta a sokat támadott vízügyi szervezetről, s megalakította a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumot.

ges politikai feladatokhoz kötődött, melyeket kiemelt jelentőségük, illetőleg egyediségük miatt nem illesztettek be a minisztériumok kiépült szervezetrendszerébe. A tárca nélküli miniszterek az Antall-kormányban is jórészt ilyen feladatokat láttak el, emellett azonban felügyeletet gyakoroltak egyes országos hatáskörű szervek felett. E tisztség egyben a koalíciós partnerek közötti kapcsolatokban játszott jelentős szerepet.⁵³

A magyar államiság hagyományai legnagyobb mértékben az egyes minisztériumok felső vezetési rendjének kialakítását befolyásolták.⁵⁴ Az új szisztémában a minisztérium politikai vezetését a miniszter és a politikai államtitkár látja el, a hivatali szakapparátussal pedig a miniszter irányítása alatt a közigazgatási államtitkár rendelkezik.⁵⁵

Sajátos szerepkört töltöttek be a Miniszterelnöki Hivatalba kinevezett politikai államtitkárok. Funkciójuk a tárca nélküli miniszterekéhez állt közel, hiszen elsődlegesen különleges, tárcákhoz nem kötődő politikai feladatokat láttak el.⁵⁶ A kormányzati gazdaságpolitika koordinálása is politikai államtitkári funkcióvá vált, jelezve, hogy a kétcentrumú gazdaságirányítás folytatása ilyen felemás szervezeti megoldást igényel.⁵⁷

Az új tisztségek bevezetése azonban nemcsak a hagyományokhoz való visszatérést jelentette, hanem a politikai és a közigazgatási szférát is szétválasztotta egymástól. A politikai államtitkár ugyanis csak az új kormány megalakulásáig maradhat hivatalában, szemben a közigazgatási államtitkárral, aki megbízatását határozatlan időre kapja, s így elvileg mindig az éppen hatalmon lévő kormányhoz igazodik.⁵⁸

⁵³ Az 1990 májusában kinevezett három tárca nélküli miniszter közül kettő az FKGP tagja volt, s később ilyen tisztséget a KDNP is kapott.

⁵⁴ Az államtitkárok jogállásának átmeneti szabályozásáról szóló törvény megszüntette az 1951-ben létrehozott miniszterhelyettesi tisztséget, s ismét bevezette a politikai és a közigazgatási államtitkári funkciót.

⁵⁵ A politikai államtitkár elsődleges feladata az, hogy a minisztert a parlamentben teljes jogkörben helyettesítse, s emellett közreműködjön a minisztériumi tevékenység politikai irányításában. A kormány ülésein viszont a minisztert kizárólag a miniszterelnök, vagy az általa kijelölt miniszter helyettesítheti; azokon a politikai államtitkár csupán tanácskozási joggal vehet részt.

⁵⁶ Az új kormány megalakulásakor egyfelől a külföldön élő magyarság és a hazai kisebbségek ügyei, az egyházi kapcsolatok, valamint tudománypolitikai kérdések tartoznak a Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkárainak feladatkörébe, s ennek keretében tárca nélküli miniszterekkel együttműködve felügyeletet gyakorolhattak országos hatáskörű szervek felett.

⁵⁷ A polgári titkosszolgálatok feletti felügyelettel is politikai államtitkárt bíztak meg, aki ebben az ügykörben közvetlenül a miniszterelnököt helyettesítette.

⁵⁸ A két szféra elkülönítése egyben sajátos szolgálati utat is intézményesített; a miniszter és a politikai államtitkár, illetőleg a hivatali apparátus között kizárólag a közigazgatási államtitkár közvetítésével jöhet létre kapcsolat. A minisztériumokon belül a szélesebb ügycsoportokat helyettes államtitkárok fogják össze; e tisztséget a nyugatnémet miniszteriális rendszerből vették át, a miniszterhelyettesi pozíció megszüntetése miatt keletkező szervezeti vákuum betöltésére.

Az első ciklusban — az apparátus feletti befolyás kiszélesítése érdekében — a címzetes államtitkár intézményét is bevezették, a politika és a közigazgatás határterületén mozgó feladatok ellátására.⁵⁹

Politikai és közigazgatási tapasztalatok hiányában az Antall-kormány operatív szervezeti intézményei és működési formái nem egy előre kidolgozott, átfogó koncepció alapján, hanem fokozatosan, a mindennapi gyakorlatban alakultak ki.⁶⁰ A kormány mellett fokozatosan egy „második kormányzat” jött létre, mely lehetővé tette egyes miniszterek megkerülését, illetőleg tevékenységük politikai ellenőrzését.

A szervezeti intézkedések egyik csoportja a kormányülések racionálisabb előkészítését szolgálta, s csak áttételesen érintette a koalícion belüli politikai erőviszonyokat.⁶¹

Az ülések racionálisabb előkészítését szolgálta a közigazgatási államtitkári értekezlet intézményének bevezetése is.⁶² Az új intézmény — legalábbis a felső közigazgatási vezetés szférájában — nemcsak helyreállította, hanem meg is növelte a „szakelem” súlyát, ám bizonyos fokig a közigazgatási államtitkárok politikai semlegességét is megkérdőjelezte.

Az előkészítő mechanizmus 1993 júliusában újabb elemmel, a politikai államtitkári értekezlettel bővült. Az új intézmény alapvető funkciója az volt, hogy a kormányülések előtt megtárgyalja a politikai állásfoglalást igénylő jelentéseket és előterjesztéseket, elemezze azok várható társadalmi és politikai hatásait, s mind ezekről tájékoztassa a kormányt.⁶³

⁵⁹ A címzetes államtitkár inkább politikusnak minősül, hiszen megbízása az új kormány megalakulásáig tart. Státusát azonban az államtitkárok jogállásáról szóló törvény igazán nem rendezte, s ily módon egy olyan tisztség jött létre, mely a jogi intézményesítés síkján is megkérdőjelezte a politikai és a közigazgatási szféra szétválasztását.

⁶⁰ A gyakori változásokhoz természetesen az is hozzájárult, hogy a hatalomra került jobbközép erők nem kötöttek írásos koalíciós megállapodást, s így a tárcák, valamint a különleges feladatok elosztását a kormányfő saját elképzelései szerint módosíthatta. Antall József a koalíciós partnerek viszonyát elsődlegesen a pártpolitika szférájában kívánta rendezni, s ezért olyan kormányzati struktúrát kívánt kialakítani, amelyben a konzervatív és a nemzeti liberális irányzat túlsúlya érvényesül.

⁶¹ Már 1990 júliusában létrehozták a Gazdasági és a Nemzetbiztonsági Kabinetet, amely a pénzügyminiszter, illetőleg a kormányfő elnökletével elsődlegesen döntés-előkészítő és konzultatív feladatokat lát el. A Gazdasági Kabinet titkári tisztségét a Miniszterelnöki Hivatal gazdaságpolitikai ügyekkel megbízott politikai államtitkára töltötte be. Befolyását tovább növelte, hogy a kabinetek ülésein a minisztereket államtitkáraik helyettesítették, s így e körben, a kormányfő közvetlen munkatársaként, egyértelmű politikai főlénnyel rendelkezett. Hasonlóan alakultak az erőviszonyok a Biztonsági Kollégiumot felváltó Nemzetbiztonsági Kabinetben is, melyben a polgári titkosszolgálatokat felügyelő politikai államtitkár (rövidesen tárca nélküli miniszter) kapott titkári megbízatást.

⁶² Ez a szervezeti forma a kormány 1991 júniusában elfogadott ügyrendjében jelent meg a nyilvánosság előtt, valószínű azonban, hogy működése már korábban megkezdődött. A közigazgatási államtitkári értekezlet alapvető feladata az, hogy előkészítse a kormány üléseit, s ennek keretében tisztázza az államigazgatási egyeztetés során fennmaradt véleménykülönbségeket. Ily módon a politikai és a szakmai szféra szétválása összkormányzati szinten is megjelent; az értekezlet „előzetes kormányüléssé” vált, mely meghatározott szűrő funkcióval rendelkezik.

⁶³ A testület élén a kormányfő által kijelölt miniszterelnökségi politikai államtitkár állt, s tanácskozásain a tárcák politikai államtitkárai, valamint a miniszterelnök által megnevezett címzetes államtitkárok vettek részt. Ily módon a kormányülés politikai szempontból is „megkettőződött”; a politikai államtitkári értekezlet sajátos „előkormányhá” vált, mely döntés-előkészítő és véleményező fórumként bármely érdemi kérdéssel foglalkozhatott.

Igazán jelentős változások azonban a *Miniszterelnöki Hivatal* felépítésében történtek, melyek a kormány egészének működését alapvetően befolyásolták. 1991 szeptemberében a Miniszterelnöki Titkárság, a Kommunikációs Titkárság és a Gazdaságpolitikai Osztály összevonásával létrejött a Miniszterelnöki Kabinetiroda, melynek szervezetét a törzskari vezetés és a referatúra-rendszer jellemezte.⁶⁴ E kormányzati működés egyfelől a miniszterek tevékenységének politikai kontrollját, másfelől pedig a minisztériumi apparátusok szakmapolitikai befolyásolását szolgálta.⁶⁵

Az Antall-kormány tevékenységében sajátos helyet foglaltak el a végrehajtó hatalom hatáskörének kiterjesztésére irányuló törekvések. A rendszerváltás folyamán ugyanis — mint ezt korábban részletesen tárgyaltuk — a kormány elvesztette operatív rendelkezési jogát az állam erőszakszervezetei felett, s a gazdasági átalakulás kulcsintézménye, az Állami Vagyonügynökség is a parlament felügyelete alatt kezdte meg működését.⁶⁶

1990 júliusában az új parlamenti többség a kormány felügyelete alá helyezte az Állami Vagyonügynökséget, s leszavazta a Pártatlan Tájékoztatás Bizottságának felállításáról szóló törvényjavaslatot. Ezzel egyidejűleg változás történt a titkoszolgálatok felügyeletében is, amit a kormányfőtől a honvédelmi miniszter és az e feladat ellátására kijelölt tárca nélküli miniszter vett át. A nemzetbiztonság terén a kormány megelégedett azzal, hogy módosítsa az 1990 februárjában kialakított felügyeleti rendszert, a hadsereg és a rendőrség esetében azonban arra töreke-

⁶⁴ A referatúra-rendszer lényegében azt jelentette, hogy a Miniszterelnöki Hivatalon belül kiépült a minisztériumok hálózatának tükörképe, egy „második kormányzati apparátus”. Jelentős szerepet játszottak a tanácsadók, akik a kabinetirodától is függetlenül működtek és sajátos „belső tanácsot” alkottak a miniszterelnök körül. Közülük egyesek címzetes államtitkári vagy más hivatalos státusszal rendelkeztek, mások viszont bármiféle hivatalos tisztség nélkül látták el feladataikat. Nagy a valószínűsége annak, hogy a legfontosabb politikai döntések e körben születtek, szemben a kormányülésekkel, melyeken elsősorban rutinügyeket tárgyaltak, illetőleg a kormányfő elképzeléseit szentesítették. A „belső kabinet” azonos társadalmi státuszú és világnézetű politikusokat tömörített; tagjait a miniszterelnökhöz nem hivatalos kapcsolatok, hanem kizárólag személyes szálak fűzték. E közeget parasztszármazású kisgazda politikusok éppúgy nem jelenhettek meg, mint ahogy az MDF népnemzeti elveket valló „alapító atyái” sem.

⁶⁵ Ilyen körülmények között a kormányülésekre vonatkozó szabályok lényegében változatlanok maradhattak. Mind az ideiglenes, mind az 1991 nyarán elfogadott végleges ügyrend értelmében a kormány egyszerű szótöbbséggel hozta döntéseit, amit a kormányfő csak kimondott. Valójában szavazásra ritkán került sor; a testületi üléseket egyértelműen a miniszterelnök uralta, s többnyire saját álláspontját nyilvánította kormánydöntésnek. Emellett rendszeresen élt azzal a jogával, hogy a kormány két ülése között feladatokat határozzon meg a miniszterek számára. A testület feletti befolyást esetenként nemcsak tekintélyével, hanem ügyrendi eszközök alkalmazásával is biztosította. Így viszonylag gyakran élt azzal a lehetőséggel, hogy halaszthatatlan sürgősségre hivatkozva államigazgatási egyeztetés nélkül terjesztett javaslatokat a kormány elé, melyeket az ügyben tájékozatlan miniszterek többnyire vita nélkül elfogadtak.

⁶⁶ Emellett az MDF–SZDSZ paktum előírta, hogy az elektronikus sajtót ne a végrehajtó hatalom, hanem az újonnan létrejövő Pártatlan Tájékoztatás Bizottsága ellenőrizze, melybe a kormány csak egy tagot delegálhat. Ily módon a kormányzati hatalom a szűken értelmezett központi közigazgatásra korlátozódott, ami szemben állt a jobbközép erőknek a hagyományos magyar államiság helyreállítására irányuló kísérleteivel.

dett, hogy helyreállítsa az operatív beavatkozás lehetőségét.⁶⁷ A hadsereg közvetlen kormányzati irányítását végül is az 1993 decemberében elfogadott honvédelmi törvény állította vissza.⁶⁸

Az 1994-es választások előtt az akkori ellenzéki pártok előre kidolgozott koncepciók alapján készültek a kormányzati struktúra átalakítására. Programjaik a rendszerváltás után létrejött modell bírálóitól indultak ki, azt ígérve a választóknak, hogy kormányra kerülésük esetén erősítik a testület politikai felelősségét, korlátozzák a miniszterelnök túlzott egyszemélyi hatalmát, s megszüntetik a „zsákmányszerző” személyzeti politika gyakorlatát. A kormányzati struktúrát nem a tradíciókra, hanem a modern jogállamiság és a hatékony működés követelményeire kívánták alapozni.

Az MSZP választási programja mindenekelőtt a „kancellárdemokráciához” közel álló modell bevezetését bírálta, mely lényegében megszüntette a miniszterek politikai felelősségét. Ezzel összefüggésben arra a paradox helyzetre is rámutatott, hogy az alkotmány — a hatalommegosztás elvével ellentétben — a kormányt jogilag a parlament alá rendeli, miközben a konstruktív bizalmatlanság intézménye gyakorlatilag kizárja a felelősségre vonást.⁶⁹

A bírálókat ellenére a program nem hirdette meg a konstruktív bizalmatlanság intézményének megszüntetését, hanem csupán azt javasolta, hogy növeljék a kormányzat politikai felelősségét, s a parlament formális jogosítványait hatékony

⁶⁷ Nem érintette a honvédség vezetésének rendjét az az alkotmánybírói határozat sem, mely a honvédelmi miniszter indítványára az alaptörvénynek a fegyveres erők irányítására vonatkozó rendelkezéseit értelmezte. Az indítvány közvetlenül az államfő főparancsnoki hatalma ellen irányult, mert Göncz Árpád a taxisblokáid idején megtiltotta a honvédségnek a beavatkozást, s ezáltal kizárta, hogy e válsághelyzetben a kormány a fegyveres erőkkel rendelkezzen. A honvédelmi miniszter azzal érvelt, hogy a fegyveres erők működésének irányítása béke idején a kormány kizárólagos hatáskörébe tartozik, a köztársasági elnök viszont az alkotmánybírói eljárás során arra hivatkozott, hogy a főparancsnoki tisztség a parancsadás jogát is magában foglalja, s így a honvédség parancsnokának az államfő szolgálati előjárója. Az Alkotmánybíróóság lényegében a honvédelmi miniszter álláspontját fogadta el, megállapítva, hogy a főparancsnoki funkció az elnök alkotmányos jogállásának részét képezi, s nem a honvédségen, illetőleg a határőrségen belül viselt rang vagy beosztás. Ezért a főparancsnok nem vezet, hanem irányítja a fegyveres erőket, s azok egyikének sem szolgálati előjárója. A működés irányítása viszont, a főparancsnoki funkcióval ellentétben, hatásköri szabály, mely az irányításból a végrehajtott hatalomra eső részt jelöli ki. Ebből az érvelésből az Alkotmánybíróóság azt a következtetést vonta le, hogy a működés irányítása minden olyan jogosítványt felölel, amely nem tartozik kifejezetten az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök hatáskörébe.

⁶⁸ Az új szabályozás értelmében a kormány dönt a fegyveres erők felső szintű vezetésének rendjéről, a honvédség területi elhelyezkedéséről, valamint az ország területének hadművelési előkészítésével kapcsolatos feladatokról. A hadsereg működésének irányításában a honvédelmi miniszter is meghatározó szerepet játszik, mivel megállapítja a honvédség vezetési szintjeit és vezetési rendjét, a kormány döntése alapján intézkedik a honvédség magasabb harcászultságba helyezéséről és mozgósításáról, s irányítja, illetőleg felügyeli a Katonai Biztonsági Hivatal, illetőleg a Katonai Felderítő Hivatal tevékenységét. A Magyar Honvédség Parancsnoksága azonban továbbra sem épült be a Honvédelmi Minisztérium szervezetébe, s a miniszter kizárólag a honvédség parancsnoka útján rendelkezhet a fegyveres erőkkel.

⁶⁹ Negatívan értékelték a dokumentum a miniszterelnöki hatalom megerősítését azért is, mert az korlátozza a rezortelv érvényesülését, holott ez az egyik alapvető biztosíték arra, hogy a kormány testületként is működjön. Éles kritikát kapott a tárca nélküli miniszteri tisztség is, mely az intézmény eredeti rendeltetésétől eltérően, nem a minisztériumok koordinálását, hanem a koalíción belüli személyi politikálást szolgálta.

ellenőrzési formákkal helyettesítsék. A rezortelv szerepének erősítésére sem tett konkrét indítványt, a minisztériumi struktúra egészét érintően viszont megfogalmazta azt a követelményt, hogy folytatni kell a viszonylag átfogó feladatkörű minisztériumok kialakítását. Központi helyet foglalt el a programban a politika és az igazgatás szétválasztása is, követelve, hogy a közszolgálat teljes mértékben váljon pártpolitika-mentessé.⁷⁰

Az SZDSZ a kormányzati struktúra reformját az „olcsó állam” elvére kívánta építeni. Programjának kiindulópontját a központi feladatok körének szűkítése alkotta, s ezzel összefüggésben fogalmazta meg a minisztériumi szervezetek karcsúsítására irányuló elképzeléseit.⁷¹

A programok hasonlósága ellenére az MSZP és az SZDSZ a koalíciós egyeztető tárgyalásokon hosszú s bonyolult vitát folytatott a kormányzati munkáról.⁷²

A megállapodás értelmében az egyeztetési és az egyetértési jogot az MSZP részéről a miniszterelnök, az SZDSZ nevében pedig a kormányfő koalíciós helyettese gyakorolja. Ennek megfelelően a kormány a partnerek egyetértésével határozza meg ügyrendjét és munkatervét, s úgyszintén konszenzus alapján alkotja rendeleteit. A legfontosabb kormányhatározatok is a két párt megegyezését feltételezik; az ország külkapcsolatait és nemzetközi szerződéseit, biztonságpolitikáját, az állami vagyont, az államadóságot és az állami tartalékokat, a költségvetési előirányzatokat, a garanciavállalást, az árfolyam-politikát és a devizagazdálkodást érintő döntések kizárólag a partnerek egyetértésével szülehetnek meg. Személyi kérdésekben is szinte teljes körű a konszenzuskényszer, hiszen a miniszterelnök előterjesztési, illetőleg kinevezési hatáskörét kizárólag koalíciós helyettesével történő előzetes egyeztetés nyomán gyakorolhatja. Emellett a koalíciós helyettes bármikor indítványozhatja az államfő, illetőleg a miniszterelnök által kinevezett tisztségviselők elmozdítását, a parlamenti hatáskörbe tartozó

⁷⁰ Ugyanakkor egyes területeken a szocialisták a végrehajtott hatalom súlyának növelését is indokoltak tartották; ennek jegyében javasolták a kétharmados törvények körének szűkítését, valamint a kormány rendeletalkotó hatáskörének kiszélesítését.

⁷¹ Különösen a Miniszterelnöki Hivatal esetében tartotta szükségesnek az apparátus és a költségvetés csökkentését, jelezve, hogy nem kívánja folytatni a „kabineti kormányzás” gyakorlatát. A szabaddemokraták a tárca nélküli miniszteri tisztséget is feleslegesnek ítélték, s e pozíció megszüntetésével lehetőséget láttak arra, hogy jelentősen mérsékeljék a kormánytagok számát. Hasonló koncepciót dolgozott ki a Fidesz is, mely úgyszintén az „olcsó állam” jegyében az azonos területek szabályozását végző minisztériumok összevonását, a piacgazdaság kiépítésével feleslegessé váló minisztériumi részlegek felszámolását, s a kormányon belüli párhuzamosságok megszüntetését ígérte. Változtatást javasoltak az alkotmányos szabályozásban is, hangsúlyozva, hogy a hatékony kormányzati munka megköveteli a miniszteri felelősség intézményének helyreállítását.

⁷² A szabaddemokraták alapvető követelése az volt, hogy a résztvevők egyenjogúságán nyugvó koalíciós kormány jöjjön létre, s ennek érdekében szükségesnek tartották az erős miniszterelnöki hatalom politikai eszközökkel történő korlátozását. E javaslatot az MSZP a tárgyalások kezdetén még elutasította, hangsúlyozva, hogy a konstruktív bizalmatlanság következtében a felelősség teljes mértékben a kormányfőt terheli, ami elvileg kizárja mozgásterének szűkítését. Az együttműködés érdekében azonban végül is elfogadta partnere álláspontját, s így a kormányzás alkotmányjogi rendszere mellett egy olyan politikai struktúra jött létre, mely a két pártnak közvetlen lehetőséget biztosít a kormányzati döntések befolyásolására.

tisztségek esetében pedig a frakcióvezetők kezdeményezhetik partnerüknél a felmentést.⁷³

A megállapodás új intézményt is létrehozott, a Koalíciós Egyeztető Tanácsot, mely a két párt legfelsőbb politikai egyeztető fórumaként működött, s alapvető feladatát a konfliktusok megelőzése és feloldása alkotta.⁷⁴ A tanácsot bármelyik fél kezdeményezésére össze kellett hívni, s az üléseken mind az MSZP, mind az SZDSZ egy-egy szavazattal rendelkezett. Döntéseit konszenzussal hozta, melyek a kormány tagjait és a frakcióvezetőket politikailag egyértelműen kötötték. A partnerek közötti viták esetén tehát a Koalíciós Egyeztető Tanács vált tényleges hatalmi centrummá, s így a politikai és az alkotmányjogi döntéshozatalt élesen elkülönülhetett egymástól.

A közös kormányzás intézményrendszerének megteremtésével ellentétben a szűken értelmezett kormányzati struktúra átalakítása nem váltott ki vitákat a partnerek között. Mindkét párt, programjának megfelelően, a minisztériumok és a tárca nélküli miniszterek számának csökkentésére törekedett, ám azt is fontos szempontnak tartották, hogy a fennálló szervezet csak a legszükségesebb mértékben változzon.⁷⁵

A tárca nélküli miniszteri és a Miniszterelnöki Hivatalba kinevezett politikai államtitkári tisztségek számának radikális csökkentése azonban nem jelentette azt, hogy az általuk ellátott funkciót is felszámolták.⁷⁶ Végeredményben a kor-

⁷³ Külön szabályt tartalmaz a megállapodás a titkosszolgálatok kiemelt vezetőire, előírva, hogy kinevezésükről és felmentésükről a kormány kizárólag a Nemzetbiztonsági Kabinet elnökének (a miniszterelnök koalíciós helyettesének) előzetes egyetértésével dönthet.

⁷⁴ „Tagjai a miniszterelnök, a miniszterelnök koalíciós helyettese, a koalíciós pártok elnökei, a koalíciós pártok parlamenti frakcióvezetői, valamint a koalíciós pártok által delegált egy-egy politikus.” (Koalíciós megállapodás 1/III/2. sz. 1994. 1.)

⁷⁵ E két elv együttes alkalmazásának eredményeként a koalíciós megállapodás kizárólag a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériumának megszüntetését írta elő, jelezve, hogy az MSZP és az SZDSZ felfogása szerint a külgazdaság nem igényel speciális állami szabályozást. A tárca nélküli miniszterek száma viszont négyről egyre csökkent, s a Miniszterelnöki Hivatalba is csupán egy politikai államtitkárt neveztek ki, akit a Határon Túli Magyarok Hivatala és a Nemzeti és Btnikai Kisebbségi Hivatal felügyeletével bíztak meg. Megszűnt a politikai államtitkári értekezlet intézménye is, miközben a társadalompolitika elvi jelentőségű kérdéseinek megvitatására, valamint a sürgős intézkedések előkészítésére és koordinálására, élén a miniszterelnökkel, kormánykabinetet hoztak létre (az új szervezet létrejöttében valószínűleg közrejátszott az a megállapodás, hogy a Nemzetbiztonsági Kabinet vezetését a miniszterelnöktől annak koalíciós helyettese, a belügyminiszter vette át). Változott a Miniszterelnöki Hivatal szervezeti felépítése és szerepköre is; a koalíciós megállapodás nyomán nemcsak a feleslegessé vált tárca nélküli miniszteri és politikai államtitkári apparátusokat számolták fel, hanem az intézmény széttagoltságát is megszüntették. Ily módon a hivatal egyszemélyi vezetése a közgazdasági államtitkára hárult, a kabinetfőnök tevékenysége pedig jórészt a miniszterelnök titkársági ügyeinek intézésére korlátozódott. Referatúrarendszer híján viszonylag jelentős szerephez jutottak a kormányfő személyes tanácsadói, az előző időkkel ellentétben azonban nem váltak egy „második kormányzat” tagjaivá. Igazán radikális változtatás csupán a tájékoztatáspolitikai terén történt, ahol a koalíciós pártok értékrendjének megfelelően a Miniszterelnöki Hivatalba kinevezett politikai államtitkári tisztséggel együtt a feladatkör is megszűnt.

⁷⁶ A vagyonpolitikával, valamint az állami vagyonnal és privatizációval foglalkozó szervezetek felügyeletét a pénzügyminiszter vette át, a határon túli magyarok és a hazai kisebbségek ügyeit tárca nélküli miniszter helyett a már említett politikai államtitkára bízták, a sportgazdaság kontrollját pedig a belügyminiszter feladatkörébe utalták. Két politikai államtitkár helyett a Művelődési és Közoktatási Minisztérium foglalkozott az egyházi kapcsolatokkal, illetőleg az egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezésével, s e tárca kapta meg az ifjúsáspolitikai ügyeket is.

mányzati struktúra átalakítása nem vezetett a liberálisok által igényelt „olcsó államhoz”; a jobbközép erőkre jellemző tradicionális politikai és jogi megoldások azonban jórészt megszűntek, s ezáltal az államszervezet kétségtelenül modernizálódott.⁷⁷

Felhasznált irodalom

- Ádám Antal: A jogalkotás alkotmányossága. *Jogtudományi Közöny*, 1992. 11.
- Ágh Attila: Az útkeresés éve. In Kurtán S. – Sándor P. – Vass L. (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve*. Budapest, 1996, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Blondel, Jean: *Comparative Government. An Introduction*. Philip Alan, 1990.
- Bruszt László: Az Antall-kormány és a gazdasági érdekképviseletek. In *Kormány a mérlegen 1990–1994*. Budapest, 1996, Korridor.
- Donáth Ferenc: *Reform és forradalom. A magyar mezőgazdaság strukturális átalakulása 1945–75*. Budapest, 1997, Akadémiai Kiadó.
- Farkas Zoltán: Az Antall-kormány politikája a gazdasággal. In *Kormány a mérlegen 1990–1994*. Budapest, 1994, Korridor.
- Ferge Zsuzsa: Közbeszólás a nyugdíjreformhoz. *Népszabadság*, 1996, *Magyar szociálpolitika*, 1995. In Kurtán S., Sándor P., Vass L. (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve*. Budapest, 1997, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Ficzere Lajos (szerk.): *Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről*. Budapest, 1994, KJK.
- Gombár Csaba et al. (szerk.): *Kormány a mérlegen 1990–1994*. Budapest, 1994, Politikai Kutatások Központja.
- Gombár Csaba et al. (szerk.): *Kérdőjelek: a magyar kormány 1994–1995*. Budapest, 1995, Politikai Kutatások Központja.
- Gladdish, Ken: *Governing from the Centre. Politics and Policy-Making in the Netherlands*. London, 1991, Hurst Company.
- Ladó Mária – Tóth Ferenc: *1996. Helyzetkép az érdekegyeztetésről 1990–1994*. ÉTT kiadványa, 1994, Budapest, Korridor.
- Korten, C. David: Az elfajzott pénzügyi rendszer. In *Tőkés társaságok világalma*. Budapest, 1996, KAPU.
- Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan*. Negyedik, átdolgozott kiadás, Budapest, 1996, Osiris.
- Hague, Rod – Harrop, Martin – Breslin, Shaun (eds.): *Comparative Government Politics*. Macmillan, 1992.
- Lakatos László: Hivatalos nyilatkozatok és részeredmények az új alkotmány elkészítése folyamatában. In Kurtán S., Sándor P., Vass L. (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve*. Budapest, 1996, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Finnis, John: A joguralom határai. In Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Budapest, 1995.
- Mannheim Károly: *A konzervativizmus*. (Ford.: Kiss Endre.) Budapest, 1994, Cserépfalvi.
- Matúz György: *Az ingatlanjog gyakorlati kézikönyvr*. IV. kötet. Magántulajdonba adás. 1992, Novorg Kft.
- Papp Judit: *A közigazgatási jog alapjai*. Budapest, 1995, Rejtjel Kiadó.

⁷⁷ A szociálliberális kormány működésének kezdeti időszakában a Koalíciós Egyeztető Tanács meghatározó szerepe érvényesült. Az eredeti elképzelések szerint ez az intézmény elsődlegesen a koalíciós partnerek közötti konfliktusok megelőzését és feloldását szolgálta, több mint fél éven keresztül azonban a legmagasabb szintű kormányzati fórumként működött. Az 1995 márciusáig csaknem minden héten ülésező Koalíciós Egyeztető Tanács döntései mind a kormány, mind a miniszterelnök mozgásterét kijelölték, s így a fontosabb kérdésekben a két párt — a kormánytagok számától függetlenül — lényegében azonos befolyással rendelkezett. Az informális döntésmechanizmust tovább erősítette az a tény, hogy az SZDSZ legjelentősebb politikusai közül ebben az időszakban csak Kuncze Gábor vállalt tárcát, míg a szocialisták meghatározó személyiségeinek többsége részt vett a kormány munkájában. Ily módon a szabaddemokraták hatalmi centruma lényegében a pártban maradt, a szocialistáké viszont a kormányba tevődött át.

Rogowski, Ronald: Governmental institutions and economic performance in the OECD countries, 1960–1988. In Szoboszlai György (ed.): *Flying Blind. Emerging Democracies in East-Central Europe*. Budapest, 1992, Hungarian Political Science Association, 86–99.

Raz, Joseph: A joguralom értéke. In Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Budapest, 1995.

Sárközy Tamás: *Javaslat a piacgazdaságot szolgáló modern kormányzás felépítésére*. Budapest, 1994, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Sárközy Tamás: *A hatékonyabb kormányzásért (avagy egy technokrata reménytelen bozótharca az államapparátussal és a politikával szemben)*. Budapest, 1996, Magvető.

Somogyvári István: Alkotmányozás Magyarországon 1996. In Kurtán S. – Sándor P. – Vass L. (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve*. Budapest, 1997, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.

Szamel Katalin: A jogalkotás eljárási problémái Magyarországon. *Állam- és Jogtudomány*, 1994. XXXVI. 3–4.

Szigeti Péter: Alkotmányozás itt és most. (Kommentár az AEB tervezetéhez.) *Eszmélet*, 1996. 31.

Szigeti Péter: Tendenciák a parlamentáris jogállam kialakulásától napjainkig. *Ezredvég*, 1997. 5., 6., 7.

Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, 1998, Napvilág.

Szikinger István: A rendvédelem jogi alapkérdései. In *Újrendészeti tanulmányok 1*. RTF Rendészeti Kutató Intézet kiadványa, Budapest, 1997.

Szoboszlai György (ed.): *Flying Blind. Emerging Democracies in East-Central Europe*. Budapest, 1992, Hungarian Political Science Association.

Vastagh Pál: *Előadás a Második Magyar Jogászegyűlésen*. Budapest, 1994, MJE kiadványa.

Wiener György: *Arányos és többségi választási rendszerek*. Budapest, 1992, Magyar Közigazgatási Intézet.

Wéber Attila (szerk.): *Jogalkotás jogállamban*. Budapest, 1993, Politikatörténeti Alapítvány.

Wiberg, Matti (ed.): *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends*. 1994. The Finnish Political Science Association.

Parlamentáris hatalom és gazdaságpolitika

A politikai tudományokat – alkotmányéletet, politikai elméletet, jogalkotást – és a jogtudomány egyes ágait (alkotmányjogot, jogelméletet) egyaránt foglalkoztatja a kormányzás különböző jogalkotási modellek problémája. Nem véletlenül, hiszen a kormányzás végsőként egyfajta örök rejtély, amely a hatalmon lévők és a hatalmon kívüli köztársasági jogalkotókat és kormányzottakat egyaránt foglalkoztatja. Mi a kormányzó hatalom kezében az a plusz fegyver, azok az eszközök, amelyek segítségével a társadalmi hatalom egyén formához képest töltényesen van képes a társadalmi különleges érdeklődésre tartani szemmel továbbá hogyan lehetnek a jogalkotó kormányzati törekvései? Az első kérdésre válaszolva, ha van a kizárólagos válasz a fenti tudományterületen, hogy a kormányzati hatalomnak, vagy az ebben az összefüggésben a

A kormányzás terjedelmének és funkcióinak alakulása

Nemzetközi trendek és hazai törekvések

Ha egy szabadkereskedelmi rendszerből indulunk is ki, a nemzetállam a globalizáció miatt elveszíti ugyan szuverenitását, ebből azonban nem következik, hogy mint globális szereplő ne jutna szerephez. Csupán a funkciója változik meg, a »versenyző nemzetállam« pozíciójába kerül [...] csak a verseny globális, és a világ összes régiója ki van téve ennek. A versenyképességet ugyanakkor mindig helyileg (lokálisan) kell megteremteni [...] A helyi szintű kivonulás épp annyira lehetetlen, mint a társadalmak teljes alárendelése a világgpiacnak.

Elmar Altwater – Birgit Mahnkopf: A globalizáció határai

Kormányzati hatalom és gazdaságpolitikák

A politikai tudományokat — államelméletet, politikaelméletet, politikai gazdaságtant — és a jogtudomány egyes ágait (alkotmányjogot, jogelméletet) egyaránt foglalkoztatja a kormányzás, a lehetséges kormányzati modellek problémája. Nem véletlenül, hiszen a kormányzás művészete egyfajta örök rejtély, amely a hatalmon lévőköt és a hatalmon nem lévőköt, kormányzókat és kormányzottakat egyaránt foglalkoztatja. Mi a kormányzati hatalom kezében az a plusz fegyver, azok az eszközök, melyek használata következtében a társadalmi hatalom egyéb formáihoz képest fölényben van és a közvélemény különleges érdeklődésére tarthat számot, továbbá hogyan írhatóak le napjaink fő kormányzati törekvései?

Az első kérdésre elfogadott,¹ ha nem is kizárólagos válasz a fenti tudományokban, hogy a kormányzati hatalomnak, vagy az ebben az összefüggésben a vele

¹ Az alapötletet (tartalmi megegyezés nélkül) Gombár Csaba „a hatalom újraelosztó tevékenysége” szócikke adta. *Politikatudományi Füzetek 1.* Budapest, 1980, ELTE, 52–54.

szinonim államhatalomnak négy olyan attribútuma, nélkülözhetetlen tulajdonsága van, amelyekkel elválasztható a hatalom alacsonyabb — mikro- és mezoszintű — tevékenységformáitól, eszközrendszerétől. A következő eszközök biztosítják a kormányzati hatalom osztársadalom feletti rendelkező erejét, képességét.

„A” tényező

Mindenekelőtt bizonyos anyagi javak feletti rendelkezés, amely semmiképpen sem a javak elsődleges jövedelmi jogcímei szerinti megoszlását, hanem a másodlagos, redisztribúciós hatalom szerinti megoszlását jelenti. Az adóztatás hatalmát, s az ezzel való élést. Ugyanis vizsgálódásunk érvényessége a fejlett centrumországok kormányzati gyakorlatára orientálódik, ahol a redisztribúció GDP-ben számított aránya nem vonhatja kétségbe a kapitalista tőkeakkumuláció magánjellegét, azaz nem hozhat létre gazdaság feletti közhatalmat azon az áron, hogy lerontsa az alapvető szükségletek magánvállalkozások útján történő kielégítését. Anélkül hogy kifejtjenék, megállapítható, hogy az elosztáson keresztüli szocializálás szociáldemokrata törekvései sem a húszas évek Németországában, sem a jóléti állam fénykorát jelentő svéd modellben — ahol komolyan felmerültek — nem vezettek valamiféle új szocializmushoz vagy ténylegesen harmadik úthoz, mert az alapvető allokációs döntések privát jellegét és profitorientáltságát nem tudták kétségbe vonni.² A „public goods” javak és szolgáltatások köre és nivelláló elosztása jelentősen kiterjeszhető az adóztatás eszközeivel, de önmagában, a tulajdoni rendszer dominanciaviszonyainak, magánjellegének a megváltoztatása nélkül ez ideig nem volt lehetséges kilépni a kormányzás révén a termelés profitelvé rendszeréből. A kormányzás anyagi javakra kiterjedő elosztása tehát „systemneutral”, hanem „systemspezifisch” kategóriaként értendő. Jól kifejezi ezt, hogy a liberális és a nem liberális elméletek (iparitársadalom-elméletek vagy a marxista nézetek) rendszerminősítő kritériumnak — legtöbbször és helyesen — a gazdaság magánprofit-elvűségét teszik meg, mert a jövedelemmegoszlást a tulajdonnal hozzák korrelációba. R. Aronnál a gazdaság két típusa közötti különbség annak ellenére világosan megfogalmazódott, hogy más összefüggésben a növekedésre orientált ipari társadalom — némiképpen technicista — közös nevezőjére hozta a piacgazdaságot és a tervgazdaságot. Ugyanis magyarázatában két tényezőt állított szembe: „1. A termelőeszközök tulajdona: kapitalista gazdaságban magánégyénekhez tartozik, és nem az államhoz. 2. A szabályozási mód: erről sematikusan azt lehet mondani, hogy egyik oldalon az erőforrások elosztását a tervező központ szuverén módon határozza meg, míg a másikon az erőforrások eloszlása magánégyének piaci döntésein keresztül történik, vagy még inkább azt,

² Office, C.: Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State: Factors of Stability and Disorganization. *Policy Sciences* 15., 1983.

hogy egyik esetben a kereslet és a kínálat egyensúlyát a terven keresztül tartják fenn, míg a másik esetben a piac értékítéletei révén.³

A volt államszocialista országok gazdaságában a nemzeti jövedelem állami összpontosítása és újraelosztása meghaladhatta a 60%-ot. *Ferge Zsuzsa* egykori számításai szerint Magyarországon a nyolcvanas évek elején 63–64% lehetett a redisztribúció aránya — ami kapitalista piacgazdaságban nem, csak az állami tulajdon, köztulajdoni formák dominanciája mellett lehetséges. A tervező társadalmakban⁴ természetesen magas arányt, s következményét, azt hogy a felhalmozás és a fogyasztás közötti rátát, ami az extenzív fejlesztés periódusában sokáig 25–35%-os felhalmozást is elért, továbbá a fogyasztáson belüli arányokat, a magán- és a közfogyasztás közötti allokációt a közhatalom végezte. Ez a mechanizmus lényegesen kitágítja a kormányzati hatalom kompetenciájának körét. A gazdaság feletti magánhatalmon alapuló, végső és túlsúlyos mozzanataiban piacintegrálta rendszerekben a kormányzás terjedelme eleve szűkebb, funkciói pedig nem terjedhetnek ki a gazdaság egésze feletti prioritások meghatározására, lévén hogy a gazdaság allokációs döntéseiben a magántulajdonosok piaci esélyekhez igazodó akarata érvényesül. Nem úgy, mint ahogy ez a racionális redisztribúció társadalmában,⁵ melyeket végső mozzanatában a politika integrál.

„B” tényező

A törvényes erőszak monopóliumával, az impériummal való eljárás, azaz a tényleges és potenciális közhatalmi kényszer alkalmazásával történő eljárás minden kormányzat eszköze, s a társadalmi változásoknak a jogi változtatásokon keresztüli hatáslehetőségét biztosítja. A jogrend tartalmának a tételes jogon, általános és rájuk épülő egyedi normákon keresztüli megváltoztatását, s ezáltal az emberi magatartások és kötelek koordinálását. A legalitási szféra alakítása a mindenkori kormányzás egyik legfontosabb állandó eszköze, amit jogállamokban nemcsak eszközként, hanem bizonyos alapértékek és procedurális szabályok betartásán keresztül a hatalom korlátjaként kezelnek. Akkor, ha egy társadalomban az alkotmányos kormányzásra szorítás ténylegessége és normatív rangja a valóságosság súlyával bír.

„C” és „D” tényező

A kormányzati hatalom befolyást gyakorol az ideológiai értékrend és a társadalmi presztízviszonyok alakulására. Nem konstituálja, de szelektíve befolyásolja

³ Aron, R.: *Dix-huit leçons sur la société industrielle*. Paris, 1962, Gallimard, 110–111.

⁴ Narojek, W.: *A tervező társadalom*. Budapest, 1973, KJK.

⁵ Konrád György – Szélnyi Iván: *Az értelmiség útja az osztályhatalomhoz*. Budapest, 1978.

az uralkodó ideológiák térnyerését, felerősítését s a társadalmi presztízsvizonyok alakulását. Azon keresztül, hogy a kormányzati erők a közszolgálati média, felügyelőbizottságok stb. élére közvetve vagy közvetlenül vezetőket neveznek ki, támogatnak vagy leváltanak, kitüntetésekkel osztoztatnak, elősegítik a számukra kedvező orientációk, értékrendek támogatását. Valóságos pluralista-demokratikus viszonyok között ez azt jelenti, hogy a hatalom nem zárja és zárhatja ki semmilyen ideológia megjelenését. Azonban azzal, hogy mérvadó fórumokat, szereplőket, nézeteket, érveket preferál, másokat mérvadó fórumokban elhallgat vagy csak eljelentéktelenít, aktívan befolyásolja az ideológiai viszonyok alakulását. A kor hőseit követni érdemes, mert előrejutást, karriert biztosító és példaadó figuráit — legyen az tsz-elnök, párttitkár vagy bankár és vállalkozó — már a kiskolától kezdve előszeretettel népszerűsítik.⁶

A második kérdésre megközelítően sincs olyan konszenzusos válasz, mint az elsőre. A kormányzást használt eszközrendszere felől nem igazán lehet konkrét tartalmaiban specifikálni, mert nem ettől, a minden kormányt megillető eszközrendszer — anyagi javak, közhatalom, ideológiák és presztízsvizonyok gyakorlati manipulációja — felől váltanak ki közérdeklődést a kormányzati formák, modellek, hanem sokkal inkább afelől, hogy milyen konkrétabb és aktuális célok, értékek, érdekek felől használja ezt az eszközállományt.

A kormányzás mai formájának megértéséhez vezetjük be háromtényezős magyarázó sémánkat, melyet az elmúlt évtizedek tapasztalatai nyomán lehetett felállítani. Eszerint a kormányzás konkrét irányultságát befolyásoló tényezők a következők:

1. A követett gazdaságpolitika fő vonala, melyet a keresleti versus kínálati (és monetáris) gazdaságtanon való gyakorlati orientálódás szempontjából lehet — ideáltipikus értelemben — leírni.

2. A kormányzás helye az államszervezetben, az erős és a gyenge kormányzati kompetenciák és funkciók megoszlása és területei.

3. A vezető kormányzati erő, párt meglévő tradíciók melletti elkötelezettsége, értékválasztásai.

A magyarázó tényezők ezen együttese felől értelmezhetőekké válnak az elmúlt évtized legfontosabb kormányzati törekvései, az, hogy a társadalmi változások milyen irányát initiálta a kormányzati kompetencia körén belül egy-egy kormány. A megértő séma tehát nem azonos a valóság konkrét formáival, hisz a cselekvő kormányzatok feltehető motívumainak, szándékainak ideáltípusokban való megragadásáról és nem reáltípusokról (átlag és/vagy lényegtípus) lesz szó. Továbbá azt sem állítjuk, hogy nem lehetne másképpen tematizálni a kormányzás rejtélyét. De azt igen, hogy ekként fontos alapvonásai, jellegzetes tulajdonságai tárulnak fel a 20. század vége kormányzati modelljeinek. Hogy ezekhez eljuthassunk, előbb az állam 20. századi mozgáspályájának fő ívét, csomópontjait kell felvázolnunk, ami egyben a kormányzati modellek megértésének keretfeltételül szolgál.

⁶ A téma színvonalas tudományos kidolgozását adta A. Gramsci hegemoniafogalmát alapul véve, az Althusser-féle koncepció az ideológiai államapparátusokról: *Idéologie et appareils idéologiques de l'État. La Pensée*, 1970. 6.

Az állam mozgáspályájának átfogó íve századunkban

Történetileg a 20. század elején, az első világhéves előtt a szabad versenyés kapitalizmust még a *Ferdinand Lassalle* által *éjjeliőr államnak* nevezett állam kormánya irányította. Ennek funkciója a közrend és a közbiztonság fenntartására irányult, s nem érintette az ezen kívül eső társadalmi tevékenységzférákat. Egy ilyen kormányzás a nemzeti össztermék mindössze 7-8%-ával diszponált az Egyesült Államok esetében.⁷ Az a széles körben elterjedt téves képzet, mely szerint a szabad versenyés kapitalizmus állama egyáltalán nem avatkozott volna be a gazdaságba, viszont nem állja meg a tények kritikáját. Ekkor született a gyári törvényhozás, a termelés aprólékos állami szabályozása és szabványosítása, a kereskedelempolitika (védő- vagy szabad vám) meghatározása ekkor is állami feladat volt, vagy az a tény, hogy a tőkés érdekek végső, piacot kiegészítő politikai biztosítéka ekkor is az állam volt — elégséges cáfolat.⁸ Azonban az éjjeliőr, minimális állam valóban „eszmei ösztökés” (Engels) és nem anyagi, mint a keynesiánus Welfare State.

Az első világháborús hadigazdálkodás eredményezte állami beavatkozásnövekedés már jelentős elmozdulást hozott a kormányzati tevékenység kiterjedésében, noha ezt még csak segédfunkciós kormányzásnak tekinthetjük a gazdaság vonatkozásában, hiszen nem létezett még a beavatkozás gazdaságpolitikájának elméleti alapjaként a keynes-i gazdaságtan. Ez idő tájt az előbb említett mutató (az 1920-as évekre) 12%-ra nőtt.

Ha nem foglalkozunk a különféle fasizmusok kormányzatával, s témánk szempontjából ezt most extrém problémának véve nem is igen kell megtennünk, akkor a polgári állam 20. századi mozgáspályáján az első igazán tevékeny, beavatkozó állam a szervezett kapitalista fok keynesiánus jóléti állama volt. Az állam és a magángazdaság közötti viszony nemcsak azért változik itt meg, mert nő a redisztribúciós hányad (a harmincas években már több mint 20%) és a szövetségi kormánykiadások dinamikája is,⁹ hanem azért, mert a kormányzati gazdaságpolitika a New Deallel egyértelműen aktív válságelhárítói és gazdaság-szervezői funkciókkal bővül és szociálpolitikai feladatokkal egészül ki. Kétségtelen, hogy ekkor a szervezett kapitalizmus keynesiánus jóléti államának, az angolszász világban KWS-nek (Keynesian Welfare State) nevezett alakulatnak a New Deal mellett a svéd szociáldemokrácia modelljeként megvalósult „népileg ellenőrzött

⁷ Puhle, H. J.: Der Übergang zum organisierten Kapitalismus in den USA. In *Organisierter Kapitalismus — Voraussetzungen und Anfänge*. Göttingen, 1974, 181.

⁸ Szoboszlai György: *Államiság és politikai rendszer*. Budapest, 1987, Kossuth Könyvkiadó.

⁹ Az USA-ban 1913-ban csak 0,7 milliárd dollárt, 1919-re a háború miatt 18,5 milliárdot tesznek ki a szövetségi kormánykiadások, hogy 1923-ra 3,25 milliárdra való visszaesés után 1929-től megsokszorozódnak. Hasonlóan növekedést mutat az állami szektor részesedése a belföldi össztermékben, éspedig az USA-ban és Németországban is. Puhle: i. m. 1974, 181–182.

kapitalizmusa¹⁰ még csak prototípusait jelentette valami olyasminek, aminek fénykorát az 1945–1975 közötti három évtized jelentette. Ekkor vált uralkodóvá a centrumországokban, persze időszakonként és országonként nem azonos mértékben és módokon a KWS, melynek funkcióit részletesen jellemezni fogjuk.

Az állam 20. századi mozgáspályájában a negyedik etapot és csomópontot az utóbbi húsz évben követett dezetatizáció jelenti, amely gazdaságpolitikai alapjait tekintve visszatérés az általános egyensúly elméletéhez, pontosabban a neoklasszikus, kínálati gazdaságtanhoz, a kormányzati szerepvállalás meghatározott redukciójával. Az inga visszaleng, de mégsem a kiindulópont, a századelő minimális államaihoz. A történelemben még egyszer nem lehet azonos pontra érkezni, hiszen közben *a polgári nemzetállamot, amely kétszáz esztendőn keresztül meghatározó létforma volt, gazdasági alapjai tekintetében felváltotta a globális gazdaság nemzetek feletti ágensek dominálta valósága*,¹¹ amely a kormányzatok gazdaságpolitikájában a monetáris ellenforradalomra támaszkodó gyakorlatot váltott ki.

A kormányzati funkciók alakulása a Welfare State és a dezetatizáció államának esetében

A kétféle államforma összehasonlításánál a valóságos komplexitás szükséges redukciója módszerével kell élnünk, s ebben az értelemben kell a megértés célját szolgáló ideáltípusokat képeznünk. A jóléti állam kutatói kimutatták, hogy ötféle országcsoportot lehetett konstatálni 1945–75 között, és az elmúlt húsz évben, a dezetatizáció időszakában is ugyanennek a konkrét sokféleségnek — számtalan különös formában és egyedi nemzeti változatban való létezés — gazdagsága jelenti a megismerés módszertani nehézségeit.

¹⁰ Thernborn, G.: *Den svenska socialdemokratin träden fram* Arkiv. 1984.

¹¹ A világ ösztötkéjének sokak szerint az 50–60%-át birtokolják a multik. Farkas jellemzése szerint 1995-ben 45 ezer multinacionális céget tartottak nyilván, külföldi leányintézményeik száma 280 ezer volt. A világ országai összesített exportjának egyharmadát a multi- és transznacionális vállalatok cégen belüli forgalma adja, további egyharmadát ugyanezek eladásai egymásnak és másoknak. Tevékenységüket fúziók, nemzetközi kivásárlások, kereszttulajdonlás, formális és informális stratégiai szövetségek kísérik. Hatalmas konglomerátumok, gyakran egyetlen nemzeti piachoz sem különösebben kötődő transznacionális társaságok váltak a nemzetközi gazdasági viszonyok liberalizálásának élharcosaivá és meghatározóivá. Nem ország-, hanem világméretben optimalizálják tevékenységüket, amit a töredékére zuhant szállítási és távközlési költségek tesznek lehetővé. Egy-egy gigantikus konszern összforgalma ma már a többszöröse a szegényebb vagy közepesen fejlett országok GDP-jének. Főleg a kevésbé gazdag nemzetállamok gazdasági ereje ezzel is relativizálódik, miközben a legtöbb és legnagyobb multinak háttérrel jelentő gazdasági nagyhatalmak — mindenekelőtt az Egyesült Államok — világgazdaságot és ezzel világpolitikát meghatározó pozíciója a korábnál is egyértelműbbé válik. Lásd Farkas Péter: *Globalizálódó világgazdaság. Váltó láz. Heti Világgazdaság*, 1998. január 10. 60.

Induljunk ki elemi fogalom meghatározásokból. *Wilensky* és *Szamuely* nyomán, *de Claus Offéval*, *Asa Briggssel* és sokakkal lényegében összhangban a következő mozzanatokat kell tartalmaznia egy jóléti állam és egy varázstalanított állam definíciójának:

A jóléti állam a hazai össztermék központi redisztribúciójából egyrészt az önhibájukon kívül balesetet, egészségkárosodást szenvedetteknek vagy munka nélkül maradtoknak nyújt állampolgári jogon, jogegyenlőségi alapon és minimális — a minimálbér színvonala alatt maradó — mértékben állami gondoskodást, másrészt keynesiánus gazdaságpolitikával igyekszik moderálni a tőkés gazdaság ciklusos mozgásának kilengéseit és az állami intervenció eszközeivel biztosítani valaminő növekedés egyensúlyi feltételeit.

A dezetatizáció állama nemcsak hogy nem tartja alkalmasnak az állami intervenciót az immanens gazdasági mozgások szabályozására, hanem azt egyenesen a válság okának tartja, mert nemkívánatos és diszfunkcionális módon fékezi a piac öngyógyító erőit, és jóléti kompenzációival gátolja a versenytársadalomban elengedhetetlen természetes emberi motivációk érvényesülését, amelyeknek teljesítménynövelő hatása lehetne. Következésképp az államtalanítással, a deregulációval, a privatizációval és monetarizmussal vissza kell térni a versenytársadalom egyszerű formájához, de immáron nem nemzeti, hanem globális, világgazdasági keretekben. Programszerűen: kapitalizálni kell a kapitalizmust, tehát megtisztítani azon rendszeridegen, exogén gazdasági és társadalmi tényezőktől, melyek az elmúlt évtizedekben fékeztek a gazdasági hatékonyságot és a versenytársadalom szelekciós mechanizmusát.

A keynesiánus irányzat

Milyen ideáltipikus értelemben vett gazdaság- és szociálpolitikai megfontolások — és belőlük (is)¹² következő — kormányzati szerepvállalások, funkciók állnak itt szembe egymással?

Keynes és a keynesiánus ökonomia a klasszikus elmélet bírálatával lépett fel, amely a gazdaság zavaraiiban, aránytalanságaiban és ciklikus válságaiban csupán átmeneti nehézségeket látott, amelyek a piac öngyógyító erőinek hatására, előbb vagy utóbb, kisebb vagy nagyobb kerülőutak révén, de helyreállítja a megbomlott egyensúlyt. Keynes a kereslet és a kínálat arányainak megbomlásában viszont nem felületi és átmeneti nehézségeket látott, hanem olyan, az állam szabályozó beavatkozásával elhárítandó veszélyeket, amelyeknek elméleti alapjait mind az összkereslet és az összkínálat közötti egyensúly megteremtése, mind pedig a kontraciklusos konjunktúra politika vonatkozásában kidolgozta. A Nagy Válság

¹² Az „is” kitételre azért van szükség, mert természetesen minden kormányzat valóságos reálfolyamatok és problémák hatásai közepette dönt és cselekszik, amitől nekünk ezúttal azért kell elvonatkoztatnunk, hogy az absztrakció erejével kidomboríthassuk a paradigmátikus ellentéteket.

időszakában, amikor a tőkés gazdaság a permanens túlkapacitások — az áruk, a munkaerő és a pangó termelő tőke vonatkozásában egyaránt — állapotába került, nem volt többé tartható sem az áruk összkereslete és összkínálata között állandó egyensúlyt tételező walras-i neoklasszikus modell, sem pedig a Say-dogma, amely szerint „minden kínálat megszüli a maga keresletét”. Keynes fő műve, „A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete” (1936) hatására¹³ elterjedtté vált a szabályozott kapitalizmus megteremtésének lehetősége és szükségessége nélkül, hogy ez a profitelvű gazdaság alapjait felszámolná.

Figyelmünket először a gazdaság állami szabályozhatóságára, majd e gazdaságpolitikát részben kiegészítő, de belőle is következő szociális, jóléti megfontolásokra fordítjuk. Mindkét összefüggésben a tevékeny, intervencionista és felelősséget vállaló állam lép elénk.

Elmélete a klasszikus iskolával szemben rehabilitálta a szubjektív faktor ökonomiai jelentőségét. A takarékosagra, fogyasztásra, beruházásra stb. való hajlandóság befolyásolása motiváció-menedzsmenttel lehetséges, s ez szabályozó eszközöket teremt a kormányzat számára. A gazdaságot fellendítő, hatékony kereslet bővíthető gazdaságpolitikai eszközökkel. A konjunktúra fenntartása és a munkanélküliség aktív foglalkoztatáspolitikával történő bővítése állami beruházásokon keresztüli stimulálással elérhető cél. Elsősorban költségvetési (fiskális) politikával, kisebb mértékben monetáris eszközökkel motiválhatóak a reálgazdaság szereplői. A költségvetési kiadások szerepe a magántőke beruházásainak kiegészítésével, az ún. multiplikátorhatáson keresztül a gazdaság dinamizálására alkalmas, míg az adópolitikával elsősorban a fogyasztási és beruházási összkereslet alakulása szabályozható. A monetáris politika az ún. aktív — tehát nem semleges — pénz álláspontján állva a pénzmennyiség lehetséges, de nem öncélú növelésével a kamatlábakat kívánja alacsony szinten tartani („olcsó pénz”), hogy ezzel ösztönözze a termelő tőke beruházásait, ami a foglalkoztatottság szintjére és a fizetőképes kereslet alakulására egyaránt kedvezően hat vissza.

Keynes olyan liberális gondolkodó volt, aki a gazdaság törvényszerűségeinek kutatása során helyt adott a legfontosabb termelési tényező, az ember szociális helyzete vizsgálatának — nem gazdaságon kívüli exogén, hanem endogén tényezőként. „Társadalmunk legjelentősebb bajai közé tartozik a teljes foglalkoztatásra való képtelensége, a vagyonok és jövedelmek önkényes és igazságtalan elosztása” — írta a *General Theory*-ban. Szemléletében egy igazságosabb, nivelálóbbr jövedelemelosztásnak az ad értelmet, hogy az fokozza az összkeresletet. („Ha intézkedések történnének a jövedelmek olyan újraelosztására, amely növelné a fogyasztási hajlandóságot, ennek kifejezetten kedvező hatása lehetne a tőkeállomány növelésére.”)

¹³ Szervezett kapitalizmus című monográfiámban a New Deal és a svéd eset reálfolyamatainak leírása mellett rámutattam arra, hogy Keynes mennyire korproblémákon dolgozott, s hogy tulajdonképpen az anticiklikus gazdaságpolitika elve Rudolf Hilferdingnél már 1924-ben megvolt. Lásd Szigeti Péter: *Szervezett kapitalizmus*. 1991, Mediant, 45.

A jóléti államok fenti megfontolásokra épülő *társadalomstabilizáló funkciója*, melyet szociális kompenzációkkal és aktív foglalkoztatáspolitikával valósított meg, széles körben nyert elismerést a háborút követően. Voltak akkor is kritikusai — elsőként *F. A. von Hayek* „The Road to Serfdom”-ja (1944), amely Nyugaton a hetvenes évekig visszhangtalan maradt, Kelet-Európában 1989 után lett belőle etalon —, de az ipari társadalom tömeges rokkantsági, urbanizációs és munkanélküliségi ártalmaira nemcsak lehetségessé vált a termelőerők fejlődése következtében, hogy a kapitalizmus keretein belül, történelmileg első ízben állampolgári jupon járó megoldásokat dolgozzanak ki, hanem a hagyományos családi, vallási-charitatív és kisközösségi jótékonykodás eleve nem birkózhatott meg a modernizáció termékeként keletkezett új típusú problémátömeggel. A KWS jelentős sikereket ért el, s ebben az időszakban a szociális piacgazdaság doktrínája, amely a fasizmus dirigista gazdaságpolitikájának ellenreakciójaként Németországban keletkezett, ezeknek a problémáknak a változata volt. Az alapító atya, *Müller-Armack* megfogalmazásában: „A szociális piacgazdaság alapeszméje abban áll, hogy a piac szabadságának gondolata összefonódik a szociális kiegyenlítődes eszméjével. A versenygazdaság bázisán a magánkezdeményezést összekötjük a szociális haladással, amit éppen a piactárgyalkodás eredményei biztosíthatnak.” A piaci folyamatok kedvezőtlen következményei között nemcsak az indokolatlan jövedelemegyenlőtlenségeket, hanem a monopóliumok kialakulását is bírálta. Ebből következik szükséges állami szerepvállalásként „egyrészt a konkurencia intézményes garatálása”, másrészt „azok megadóztatása, akiknek jövedelmét magasnak tartják, és kedvezmények nyújtása azoknak, akiknek vagyonát növelni akarják.”¹⁴

Két újabb fontos funkcióhoz jutottunk el: egyfelől ha — mint ezt *R. Hilferding* és mások egykor bizonyították — a piac legsajátabb terméke a tőke koncentrációja és centralizációja következményeként a monopólium, akkor az áru gazdaság konkurenciaharcának fenntartása érdekében korlátozni kell a monopolizálódást, részben jogilag, versenytörvényekkel, részben különböző gazdaságpolitikai eszközökkel, a kis- és középtőke anyagi támogatásával. Ez a versenyszféra fenntartásának, bővítésének kormányzati funkciója. Másrészt azonban ezt sem csak a gazdasági hatékonyság verseny szülte implikációja mozgatja, hanem a magántulajdon rendszert legitimáló funkciója, amit kispolgári demokratikus és szociáldemokratikus törekvések mindig is támogattak. (Az ötvenes években népi kapitalizmusként.) A jóléti államnak tehát nemcsak anyagi kompenzációs, stabilizáló, hanem *rendszerlegitimáló, ideológiai funkciói* is voltak.¹⁵

¹⁴ Idézi Farkas Péter: Makrogazdaság-elméletek és gazdasági folyamatok a fejlett tőkés országokban a II. világháború óta. *MTA Műhelytanulmányok* 7. Budapest, 1998. 14.

¹⁵ Majdnem teljesen köz- és elismert az irodalomban, hogy egyfelől a létezett szocializmusok nyomása, másfelől az akkor Nyugaton is sok országban jelentős antikapitalista, forradalmi politikai erők közömbösítésének hatékony ellenszereként alakultak ki e funkciók.

A legitimációs funkciókkal függött össze az is, hogy az emberi jogok katalógusának az ún. második generációja ez idő tájt alakult ki, s 1966-ban kodifikálódott. „Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya”-ként fogadta el az ENSZ Közgyűlése. Ezeknek a gazdasági, szociális és kulturális jogoknak témánk szempontjából pedig az volt a jelentőségük, hogy megerősítették, sőt bizonyos összefüggésekben és értelmezések szerint, tovább terjesztették a jóléti állami kormányzás szerepkörét. Ugyanis az oktatási és kulturális javakhoz és értékekhez való hozzáférés biztosítása — szélesebb néprétegek számára — egyfajta demokratikus esélyegyenlőség kiterjesztését jelentette, az ingyenes vagy legalábbis támogatott szolgáltatásokkal. Tehát a rendszer legitimációja érdekében részlegesen, de állami feladattá is vált a felfelé irányuló társadalmi mobilitás elősegítése.

Összefoglalásként megállapítható: a keresletöszönző intervencionizmus — az állam anyagi összetörkésé válása — és az egészségügyi, oktatási és kulturális szerepvállalás, tehát egy bizonyos társadalompolitikai felelősség vállalása jellemezte a Welfare State-et (melynek német nyelvterületen a „sozialer Staat” volt a megfelelője), s amely teljesítményein keresztül demokratikus legitimációhoz jutott. Mivel a kapitalista gazdaság ebben az időszakban pozitív végösszegű játszma volt, s a növekedés közepette „tripartit”, a munkások, a vállalkozók és a kormányzati tényezők közötti tárgyalásos érdekegyeztetéssel osztálykompromisszumokra tudtak jutni, negyedszázadig a KWS stabil kormányzati szisztéma volt.¹⁶

Galbraith professzor az állam mozgásforma-változásának csomópontján figyelmeztetett arra, hogy a jóléti állam elleni primitív és romantikus támadások mellett a valóságos problémát az jelentette, hogy a gazdaság makroökonomiai szabályozása sem tudott megbirkózni a munkanélküliség és az infláció problémájával.¹⁷ A keynesianizmusnak (is) vannak objektív korlátai. Az 1973–74-es olajárrobbanást, a stagfláció jelenségét és a nyomukban bekövetkezett világgazdasági változásokat tekinthetjük a bekövetkezett fordulat szimptomatikus mozgatórugóinak.

A jóléti államot válsága sikereinek csúcspontján érte utol. Objektíve igaz, hogy a növekedéskorszak igényszínvonalát nem lehet fenntartani romló gazdasági teljesítmények között. Ennyiben a mértékeken változtatni kellett. Az állampolgári jogon, jogegyenlőségi alapon járó szolgáltatások humánus, demokratikus elvét előbb kiegészítette, majd egyre inkább felváltotta a rászorultsági elv alkalmazása. A „Trilaterális Bizottság” (1975) kritikája közgazdaságilag még a túlelosztás álláspontjáról fogalmazta meg a kormányozhatatlansági paradigmát: a „túl sok demokrácia, túl sok pluralizmus veszélyekkel jár”, következésképp a növekedéskorszak jóléti államának igényszínvonalából vissza kell venni, a kormányozhatóság érdekében. Ez az álláspont is tartalmazza azt, amit *Freiherr von Meyderbrandt*, a német konzervatívok Weimar előtti utolsó vezetője optimális

¹⁶ Lásd Offe, C.: i. m.

¹⁷ Galbraith, J. K.: A konzervatív támadás. *Valóság*, 1981. 10.

világossággal fogalmazott meg: „Mi, konzervatívok, semmilyen körülmények között sem fogjuk túrni, hogy a birtokosok pénztárcáját az egyenlő választójog Birodalmi Gyűlésének kiszolgáltatassák.”¹⁸ Valóban, a pluralista demokrácia jóléti állama az általános választójoggal rendelkező közvélemény nyomásának tette ki a kormányzatokat (anélkül hogy rákérdezett volna arra, mitől lehet tele a pénztárca, mi az érték forrása). A jövedelemmegosztás bizonyos arányosítását — kompenzációs mechanizmusaival és a közszolgáltatások kiterjesztésével — kénytelenek voltak elszünetelni a birtokos osztályok. Mindenesetre azt látni kell, hogy a három földrész reprezentatív konzervatív tudósait — *Samuel Huntingtont* az Egyesült Államokból, *Watanuki* professzort Japánból és *Michel Crozier*t Franciaországból — egyesítő Trilaterális Bizottság 1975-ös túlelosztásos kritikája kétfelől is egy mérsékelt kritika volt: egyfelől nem esik vissza a hagyományos konzervativizmusba, amely elutasítja a redisztribúciót, mint olyat, másfelől még nem a neoliberais áramlatok alapjáról bírál, melyek az állami beavatkozást teszik meg a válság alapjának.

A kritika tehát nem állt meg itt, hanem a nyolcvanas évtizedre az alapokig hatolt: a válság oka — e szerint a radikális támadás szerint — nem a gazdaságban, hanem éppen a válság elhárítása érdekében létrejött állami beavatkozásban van, amit gazdaságon kívüli, exogén tényezőként kell kiiktatni (államtalanítani, deregulálni). Hiába követte a világgazdasági recessziókat (1973–75, 1979–83) rövid távú konjunktúra (1984–89), vagy éppen egyes országokban akár tartós is (USA), a 25–30 éves, hosszú ciklusok szempontjából a negyedik Kondratyev-ciklus leszálló ágában, amelyből elvileg még néhány év van hátra,¹⁹ tartóssá vált — mint bemutatjuk részben a valóságban is, de részben csak retorikájában — a neoliberalizmus államtalanításának irányvonala.

A neoliberalis áramlat

Melyek azok az ideáltipikus gazdaság- és szociálpolitikai megfontolások, melyeknek a reageni (1980) és thatcher-i (1979) politikatörténeti jelentőségű fordulattal teret nyert neoliberalizmusban vannak az elméleti alapjai, s amelyek a KWS-sel direkt opposzióban állnak vagy mást mondanak a kapitalista gazdaság működéséről? Ezen közgazdasági és társadalompolitikai alapok tisztázása nélkül ugyanis csak egy poros, századfordulót idéző állam- és politikaelmélet kereteibe

¹⁸ Idézi Hilferding, R.: *Die Aufgaben der Sozialdemokratie in der Republik. In Sozialdemokratischer Parteitag 1927 in Kiel*. Berlin, 1927, Protokoll, 10.

¹⁹ A hosszú távú Kondratyev-ciklusok magyarázó értékével kapcsolatban — tekintettel arra, hogy empirikus-statisztikus megfigyelésen nyugszik, s nem a gazdaság immanens mozgástörvényeiből levezetett, Kondratyev önértékelésével és idézett szerzőnkkel együtt — kritikusaknak kell lennünk. Berend arra hívja fel a figyelmet, hogy „a fel- és leszálló ciklusszakaszok ugyan pontosan követték egymást, de alapvető tartalmuk a negyedik Kondratyev-ciklus során teljesen megváltozott”. Lásd Berend T. Iván: *A századvég gazdasági válsága a válságteóriák fényében. Kritika*, 1996. 1.

zárva lehetne kezelni a kormányzás funkcióit, ami nem közelebb, hanem távolabb vinne minket a 21. századtól.

Abból kell kiindulnunk, hogy a valóságos problémák kihívásai és a megváltozott geopolitikai erőter és érdekviszonyok — globalizálódás kontra nemzet-állam²⁰ — hatására a hetvenes évektől a neoliberalizmus vissza tudta venni a domináló szerepet a defenzívába szorult (neo)keynesianizmussal szemben. A „neoklasszikus ellenforradalom” elsősorban a monetarizmus, az ésszerű várakozások elmélete és a kínálati (mikroökonómiai) gazdaságtan formájában lépett fel. Közös vonásai és jelentősége a következőkben foglalható össze.²¹

A neoliberalizmus talán legátfogóbb axiómája a „a kínálat megteremti a maga keresletét”, a Say-dogmához való visszatérés, mert mint *G. Gilder*, Reagen elnök vezető közgazdája aláhúzza: „ez a kozmológia, logikai összefüggés az, amely a szabad és a szocialista gazdaságot megkülönbözteti egymástól”, s mint ahogy annak idején a republikánus konzervatívok szocializmussal, tervgazdasággal vádolták meg a New Dealt, úgy mai utódaik szemében sincs elvi különbség a között és a keynesi gazdálkodási szisztéma között. Ha nem a vállalkozói oldal szabad kínálata, tehát a magántulajdonos piaci kalkulációhoz igazodó beruházása a gazdálkodás mozgásformájának létalapja, aminek minden más — ha közvetítések útján is, de — alá kell, hogy rendelődjön, vagy ha a fizetőképes kereslet növelésének lehetőségei felől közelítik meg a túlkínálat problémáját, tehát a tőke értékesülési folyamatát, mint ezt a keynesiánusok teszik, akkor tévúton járnak.

²⁰ Egyetértőleg kell rámutatnunk *Giovanni Arrighival* (Kelet-Ázsia felemelkedése és az államközi rendszer elsorvadása. *Eszmélet*, 1996, 30. 186–192.), a Fernand Braudel Center méltán híres kutatójával arra, hogy a „la longe durée” perspektívájából érthető meg, hogy mi történt a polgári nemzetállammal (illetőleg a G. Dimitrov által, szimptomatikusan a Komintern VII. kongresszusán [1935] meghirdetett antifasiszta népfrentpolitikától kezdődően intencionálisan is nemzetállami keretek között egzisztált szocialista kísérletekkel). Ugyanis a jóléti állam kritikája párhuzamosan ment végbe a nemzetállami gazdasági szabályozások jelenkori leépülésével, gazdasági és pénzügyi integrációk és bennük a multinacionális trösztök globális térnyerésével. Ne feledjük: a kapitalizmus Európa központú világrendszerként jött létre a 16. században és államok közötti rendszerként terjedt a 20. század végéig. Így a „világ műhelye”, a 21. századi viktoriánus Anglia a világgazdasági önkényura lehetett a szabad kereskedelemmel és a gyarmatai feletti uralommal.

A 20. században ezt a nemzetállami rendszert két nagy kihívás érte: Európa egyik külső, nyugati peremén emelkedett fel az Egyesült Államok míg a keletin a Szovjetunió. Az USA már egyáltalán nem szabad kereskedelemmel, hanem két- és többoldalú irányított kereskedelmi és pénzügyi rendszerrel és amerikai multinacionális vállalatok vertikális szervezeteivel hálózza be a világgazdaságot a századvégen. (Regionális katonai szövetségek sorával együtt: ez voltaképpen az euroatlanti integráció.) Ennek következtében a világgazdasági rendszer hegemon tényezője lett.

Az európai eredetű nemzetállami rendszer másik kihívója a Szovjetunió (1917/24–91) volt, amely a világgazdaság alóli emancipáció nemzetállami keretei között maradván nem elte túl a hidegháború végét, és kiszolgáltatottá vált a globális gazdasági integráció kényszerítő erőinek.

A világgazdaság és politika kölcsönös függési rendszerében az államok gazdasági önrendelkezésüket veszítették, noha történelmi és kulturális identitását a nemzetállam részben őrizheti. De az államok közötti rend szerepének elvesztése a mai világgazdaságban az a fő folyamat, amelyik megértetheti velünk a jóléti állam mai utóvédharcainak fő keretfeltételét. S azt is, hogy az államfejlődés 20. századi íve a minimális, éjjeliőr állam és a keynesi jóléti állam után miért a dezertizációnál és a deregulációnál tart a jelenlegi globalizálódó világgazdaságban.

²¹ Farkas Péter: i. m. 20–24.

Ezért a nemzeti összterméket nem lehet befolyásolni a keynesi „hatékony kereslettel”, mert azt a magántulajdonos termelők termelési kapacitásai — kínálati — határozzák meg.

Az állami konjunktúraszabályozással, az anticiklikus gazdaságpolitikával szemben visszatérnek a spontán harmónia elméletéhez, ahol a láthatatlan kéz segítségével a piac mindig megtisztítja önmagát. Mégpedig úgy, hogy a hosszú távú optimum, az általános egyensúly felé orientál. Ezért nincs is szükség az állami konjunktúraszabályozásra. Voltaképpen az állam csak nagyon efemer módon és rövid távon tudja „becsapni” a gazdasági élet szereplőit.

„Az inflációt és a ciklikus ingadozásokat az előbbiek miatt csak exogén tényezők okozhatják. Ezek közül a legfontosabb — mint azt Friedman már a hatvanas években is kifejtette — a pénzforgalom ingatagsága. Későbbi tömör összefoglalása szerint »az inflációt nem a szakszervezetek és nem is a monopóliumok okozzák, hanem a pénzmennyiség változásai. Ezért a *pénzmennyiség növekedését a gazdasági növekedés általános, hosszú távú tendenciájához kell igazítani, a költségvetési politikát pedig alá kell rendelni a monetáris politikának*. Rövid távon azonban lehetséges a szakszervezeti infláció 'csinálás': az olyan kormányt, amely kötelezettséget vállal a keynesi teljes foglalkoztatás politikájára, a szakszervezetek rákényszeríthetik az inflációra, hogy így elkerüljék azt a munkanélküliséget, amelyet egyébként előidéznek.«²²

A neoklasszikusok tehát a monetáris politikát helyezik a fiskális fölé, s nem fordítva, mint a keynesiánusok. Ott a pénznek szabályozó szerepe lehet a gazdasági folyamatok stimulálásában, az állami beruházások ösztönzésén keresztül megvalósuló aktív foglalkoztatáspolitikában, s az olcsó pénzzel, azaz kamatlábakat lefelé nyomó pénzzel. A monetarizmus viszont mennyiségi pénzelmélet, semleges pénzt vesz alapul, tehát a pénz nem kerülhet gazdaságreguláló összefüggésekbe, mert a központi jegybanknak az a fő feladata, hogy őrködjön a pénz értékállandóságán. Azaz a forgalom lebonyolításához szükséges mennyiségű pénzt és ne többet bocsásson ki, mert az infláció a fő betegség. Ellent kell állnia a fiskális politika nyomásának, amely gyakran úgy oldaná meg a reá hátruló követelések nyomását — melyek akár önmagukban értelmes és támogatandó célokat követhetnek —, hogy a szükségesen felüli pénzt nyomat. Ennek a kockázata a belső értékkel vagy aranyfedezettel nem bíró általános egyenértékesnél igen nagy. Ezért a jegybankot intézményesen és politikailag is függetleníteni kell a kormányzattól. (Egy ilyen pénzfelfogás összefoglalható abban a kritikai tételben is, hogy eszerint a pénz a világon az egyetlen olyan dolog, amellyel csak ártani lehet, használni nem?!)

Következésképp a keynesi keresletösztönző gazdaságpolitika lehetősége az előzőek és emiatt is téves. Ha pedig a hosszú távú feltételezett általános egyensúly helyzetét a tények cáfolnák, akkor ezért nem a piac egyensúlyteremtő elmé-

²² Farkas Péter: i. m. 20.

letét, hanem a gazdaságon kívüli exogén tényezőket kell felelőssé tenni. A neoklasszikusok antiintervencionisták. Az állami jóléti és foglalkoztatási politika — a szociális kérdések enyhítése, megoldása — pedig ab ovo esik el, illetőleg csak olyan mértékben lehetséges, amilyenben a gazdaság magánszereplői ezt hajlandóak finanszírozni. A munkaerőpiacon a kereslet–kínálat önszabályozó (bérképző) mechanizmusába jelent illetéktelen és káros beavatkozást a minimálbérek meghatározása, a szakszervezeti nyomásgyakorlás és az állami szociális segélyezés, mert ellenősztönöznek és lustaságra nevelnek. A munkaerőpiacon a munkaerő teljesítményét a verseny nyomása és könyörtelen szelekciója kényszeríti ki, amit a paternalista állam felfüggesztett. Vissza kell térni az alapokhoz, egy túl bonyolulttá vált, agyonszabályozott rendszer deregulálásával. Rugalmas bérmechanizmusoknak kell megoldaniuk a munkaerő allokációját, vállalva a munkanélküliség természetes rátáját, mint ami minden piacgazdaság velejárója. „A jóléti államnak az a kísérlete, hogy tagadja, elnyomja és kiküszöbölje életünk veszélyeit és bizonytalanságait [...] nemcsak a kapitalizmus szellemét sérti meg, hanem az ember természetét is” — mondja a már idézett Gilder.

Milyen területeken sikeres a neoliberalizmus állama?

Alapkérdés a kínálati gazdaságtanra épülő antiintervenció, dezetatizációs modellel kapcsolatban is, hogy *saját célkitűzéseit — melyet „a kapitalizmus kapitalizálása” programjaként lehet összefoglalni — milyen területeken és mennyiben volt képes teljesíteni?*

A négy alapterület a diszkusszió sorrendjében: a privatizáció, a munkaerőpiac, globális pénz- és tőkepiac, valamint a redisztribúció működésének jellemzése.

1. A neoliberális offenzíva — saját kritériumai szerint — kiemelkedően sikeres területe a gazdaság magánosítása. Amíg a hatvanas, hetvenes évtizedben a fejlett tőkésországokban a köztulajdoni formák — állami és önkormányzati — jelentőssé váltak, mert a különböző országokban minimum 10%, maximum 40%-át²³ tették ki az össztulajdonnak, addig a privatizációval az elmúlt két évtizedben visszavették a mindenkor a magántulajdon túlsúlyára épült, de mégiscsak vegyes gazdaságot.

A szabályozott kapitalizmus időszakában Európában a gazdaság vegyes jellegét nemcsak a tulajdoni hányad mutatta, hanem a nemzeti össztermékből való

²³ A 40%-os osztrák eset a háború utáni fasiszta tulajdon államosítása következtében állt elő. De sok országban, így Olaszországban, Franciaországban 20–25%-ra ment fel, s az államosítások mellett „a magántulajdon szociálisan kötelez” elvet is alkotmányokba foglalták. A minimum póluson, amit az USA jelent, 10% körüli hányaddal szerepelt a köztulajdon.

jelentős részesedése, amely 25% fölé nőtt,²⁴ továbbá az, hogy nemcsak a non-profitábilis területeken, hanem a gazdaság versenyszektorában is létezett a köztulajdon.

Napjainkra a köztulajdon a privatizáció következtében 2–5, illetőleg a maximum esetében 8–10%-os részarányra redukálódott. A gazdaságok 90%-ban magánjellegűekké váltak, következésképp az ehhez kapcsolódó érdekvizonyokat és politikai befolyást erősítették föl.

2. Elemezhetőek a piac funkcionális — árupiac, pénz- és tőkepiac, munkaerő-piac — formáinak alaprendezői is.

Fontos tény, hogy a nemzetközi kereskedelem kiterjedésében nincs igazán jelentős, minőségi változás. Ugyanis a globális kapitalizmusban is nagyjából ugyanott vagyunk, ahol a század elején voltunk, annak ellenére, hogy a szállítási és távközlési költségek az 1920-as bázisadatokhoz képest harmadára, negyedére csökkentek. „A nemzetközi kereskedelem 1920-ban a világ becsült GDP-jének az 1%-át, a századfordulón 7–8, az 1929-es nagy válság előestéjén a 11%-át tette ki. Ma ez az arány 14%.”²⁵ Viszont a kereskedelem döntő hányadát képező árupiacon való jelenlétéhez az is szükségeltetik, hogy kereskedelmi terjesztő, marketing- és szervizhálózatokkal egészüljön ki az áruexport, mert tartós piaci jelenlétet ezektől elszigetelten nem, csak az üzleti szerveződés nemzetközi formáin keresztül lehet biztosítani. *Arrighi* egyenesen ezekben — termelési és kereskedelmi vertikumok nemzetközi hálózata — látja a talpon maradás okát.²⁶ A közepesen fejlett országok és vállalatainak nagy hátránya, hogy e téren elmaradnak a multinacionális vállalatok képességeitől, s csak árukivitellel próbálkoznak. Amennyiben létezik még nemzetgazdaság — következésképp nem a kínálati gazdaságtanon orientálódik a cselekvés —, annyiban bizonyos kormányzati koordinációval lehet itt elősegíteni a nemzetközi versenyképességet.

Annál jelentősebb a pénz- és tőkepiac internacionalizálódása. Itt van igazán új a nap alatt, ami miatt a nemzeti és nemzetközi ma is létező kettőssége ellenére, meghatározott értelemben, érdemes globális kapitalizmusról beszélni, s ami csökkentetten tételezi újra a kormányzati cselekvés lehetőségeinek erőterét.

A nemzetközi pénz- és valutapiacok deregulációja (1992) igen kedvező volt a pénztőke számára. *Almási* adatai²⁷ szerint a szabályozott pénzpiacok időszakában, az EK-ban (+, -) 2,25 ingadozású, tehát összesen 4,5% sávú tere nyílt a nemzeti valuták átváltásából fakadó spekulációnak. Ezt az újabb gyakorlat (+, -) 15%-os szabályozása, ami 30%-os ingadozási sávot szabadít fel, gyakorlatilag már semmiféle tényleges korlátot nem jelentett. Ilyen és ehhez hasonló pénzpiaci viszonyok között alakult ki az a bizonyára nem örök, de mindenesetre tartós tendencia,

²⁴ Farkas Péter: i. m. 7.

²⁵ Farkas Péter: i. m. *Heti Világgazdaság*, 58.

²⁶ Arrighi, G.: Kelet-Ázsia felemelkedése és az államközi rendszer elsorvadása. *Eszmélet*, 1996. 30. 190–192.

²⁷ Almási Miklós: *Napóra a Times Square-en. A pénz forradalma az ezredvégen*. Budapest, 1995, T-Twins Kiadó, 22. és 34.

hogy a reálgazdaságban elérhető 5–8%-os profitokkal szemben a pénzgazdaságból 15%-os haszon vehető ki. Ezért az átlagos befektetőknek érdekesebb ott tartani és forgatni a pénzt Az értéktöbbletráta tendenciális mozgásában, hosszú távon minden tendencia megszűli a maga ellentendenciáját, így a reálgazdaságban realizálódó vállalkozói nyereségek sem maradhatnak a pénztőke kamatnyereségének szintje alatt.

Az euró egyik pozitív hatása lehet, ha le tudná törni — vagy legalábbis mérsékelni — a nemzetközi pénzpiacok szeszélyes ingadozása által teret kapó, már *Soros György* (1997) szerint is rendkívüli kockázatokat magukban rejtő, kontrollra szoruló mozgásformákat.

A globális gazdaság tehát valóban olyasmi, ami jellemezhető a „Money driven economy” formulával. Nem a kormányok és nem a termelő tőke által irányított gazdaság, s egyik konzekvenciája az, hogy tendenciájában aláássa a nemzetgazdaságot, mint olyat, s a világgazdaságot emeli fölébe. Már a pusztta tény is, hogy nincs egységes mutatója a nemzetgazdaságnak mint entitásnak, mert vagy a hazai össztermék (GDP) alakulását vagy a nemzeti össztermékét (GNP) lehet mérni, világosan jelzi a helyzetet. Tehát azt, hogy megszűnőfélben van az, ami *A. Smith*-t a nemzetek gazdagságának valóságos kérdéseként, a létezett szocializmusokat pedig a nemzeti jövedelem növekedéseként — mint végső alapként — foglalkoztatta.

További konzekvencia, hogy a jegybankoknak a kormányoktól való intézményes és politikai függetlenítése, amely egyfelől a monetáris politika egyetlen sikerét hozta az infláció leszorításával, másfelől tovább gyengíti a nemzeti kormányok szabályozási eszközeit és szerepét. Ezzel a deregulációval nyit teret ahhoz, hogy a pénzpiacok hazai szereplői a globális pénzpiac játékosává váljanak. Amennyire előnyös a működő tőkeimport — a teljes állótőke-felhalmozás 29%-át adta 1991–95 között Magyarországon — annyira könnyűvé válik az itt előállított profitokat más országban felhasználni a dereguláció miatt. Ha a termelési folyamatba vissza nem forgatott pénz kiáramlik az országból, tehát kölcsöntőkévé sem válik — most mindegy, hogy a globális gazdaságban milyen okból —, akkor pedig előáll a jóléti állam válságának — mint utóbb kiderült — egyik döntő oka. Nevezetesen az, hogy a kiáramló tőke *egyidejűleg csökkenti az adóalapokat, s növeli meg azt a problémátömeget (munkanélküliség)*, mellyel kétfelől ássa alá a jóléti államot.

3. A globális gazdaságban majd minden nemzetközivé vált tehát — kivéve a munkaerőpiacokat. Itt szó sincs a munkaerő szabad áramlásáról, mindenütt féltve őrzött kvóták vannak. Azok alapvetően országhatárokhöz kötöttek — s ez közel sem véletlen. *Az európai szabályozások leépítése ugyanis „a negatív verseny” helyzetét és fragmentált munkaerő-piaci állapotokat gerjesztett.* Milyen szabályozók lettek kiiktatva? Mindenekelőtt az egyenlő munkáért egyenlő bér elve. Az, hogy azonos ágazatban azonos teljesítményért — egy ország történelmileg elért munkaerő-reprodukciós színvonala függvényében — azonos bér illesse meg a munkavállalókat. Ezt a munkásmozgalom száz év alatt vívta ki, s a

neokonzervatív korszakban semmivé lett. A konzervatív családeszmény terjedésének befolyásától nem függetlenül pedig a férfi és női munkabérek közötti olló nyílt tovább, hasonlóan a bőr színe szerinti differenciáláshoz. A fragmentált munkaerőpiac tipikusan amerikai találmány, amely kikapcsolja vagy pedig legyengíti a szakszervezeti szervezkedés munkaerő-túlkínálat mellett egyébként is sovány lehetőségeit — megérkezett Európába.

Ezek a tendenciák — sajnos —, ha specifikus módon is, de nálunk is hatnak. Egyfelől a rendszerváltozás előállította a munkaerő kínálati piacát: „Az adatok tanúsága szerint sehol a posztszocialista országokban [...] a foglalkoztatás nem csökkent olyan gyorsan, mint Magyarországon. A foglalkoztatottak száma 1990–94 között 26,1%-kal esett vissza. Ezt a tendenciát a szocialista-liberális kormány sem tudta megváltoztatni.”²⁸ Másfelől a vállalkozói szférában — a nem teljesítmény-, hanem cég- és régiófüggő differenciálódást alacsony vagy majdnem semmilyen szakszervezeti szervezettség jellemzi, miközben a közalkalmazotti szférában a KIÉT (a Horn-kormány alatt) még tarthatta magát. Az érdekegyeztetés mechanizmusainak a mai kormány általi negligálása érzékelteti a jobboldali kormányzás törekvéseit. Közepesen fejlett országgént az ún. „olcsó munkaerő gazdaságába” (Chossoudowsky) integrálódunk. De hogy a viszonylagosan jól képzett és szorgalmas hazai munkaerő reprodukciójában — amely jelentős versenyelőnyünknek bizonyult az elmúlt tíz évben e térségben mind a képzettségi, mind általános kulturáltsági és egészségügyi összetevőiben — mikor fog negatívan visszahatni a tömeges és ingyenes oktatási rendszer egyoldalú piacosítása, illetőleg a felfelé irányuló intergenerációs mobilitás elakadása²⁹ nehezen prognosztizálható folyamat. A kínálati gazdaságtan érvényben tartása esetén, a piacosító megoldások következtében, ahol kizárólag az egyéni erőfeszítések szempontjából gondolják át a motivációkat, de nem foglalkoznak az egyes egyéneken túllévő szociális és intézményi feltételek, a képzettséghez és a kultúrához való hozzáférhetőség feltételeinek megteremtésével — inkább csak ígéretekre számíthatunk a mindenkori kormányzat részéről.

4. Mi a helyzet a kormányzás szempontjából — ahogy rámutattunk — kitüntetett figyelemmel kezelendő redisztribúció területén? Sikeres volt-e itt is, saját céljai szempontjából, a neoliberális gazdaságpolitika? Itt egy nagyon jól mérhető területre léptünk, ahol a statisztikák mérvadóak.

Láttuk, hogy a századforduló utáni 7%-os redisztribúciós arány az USA esetében a harmincas évekre már több mint 20%-ra nőtt. Ez a tendencia töretlenül folytatódott a háború után is, s jól jellemezte a helyzetet az OECD Titkárságának „Économies en transition. L'ajustement dans les pays de l'OECD” címmel közlé tett 1989-es tanulmánya,³⁰ mert az akkor 24 országot tömörítő szervezet ke-

²⁸ Mandell Miklós: A monetáris diktatúra alkonya. *Eszmélet*, 1997. 36. 30.

²⁹ Gazsó Ferenc: A társadalmi folyamatok és a magyar felsőoktatás. *Eszmélet*, 1997. 35.

³⁰ *Neue Zürcher Zeitung*, 1989. 11. 07.

mény átlagmutatóját tette közzé. Eszerint: 1960 és 1982 között a bruttó belföldi termék 30%-áról körülbelül 41,5%-ra nőtt az arány. Ettől az időponttól kezdve nemcsak további növekedés nem mutatkozik, hanem az összes állami kiadások tekintetében inkább enyhe csökkenés tapasztalható, mert 1989-re nem egészen 40%-ra esett vissza ez az arány. Ha ehhez hozzátesszük, hogy az elmúlt 10 évben — bár sajnos, egynemű és ilyen kemény, az összes OECD-ország mutatóját tartalmazó statisztikával nem rendelkezünk — nem csökkent, hanem inkább 40% körül stabilizálódott a redisztribúció aránya,³¹ akkor megállapítható: egyfelől a redisztribúciós hányad mértékének csökkentésében nincs valós visszaút a szabad versenyos kapitalizmushoz. Másfelől magyarázatra szorul, hogy akkor, amikor a fentebbi OECD-titkársági tanulmány már egyértelműen arról beszélt, hogy elindult a fordulat a keynesi keresletirányítástól a kínálatorientált gazdaságpolitika felé, ami kétségtelenül igaznak bizonyult, akkor miért nem tudott eredményes lenni e területen?

A válasz *Joan Robinson*, polgári baloldali, postkeynesiánus közgazdász szerint kézenfekvő: az elfajzott keynesianizmus jelenségével állunk szemben. Amit egykoron szociális indíttatásoktól is vezérelve a fizetőképes kereslet bővítésének eszközeként használtak fel, ez az eszköz, a fiskális politika, önmaga ellentétébe, a vállalkozói kínálat bővítésének antiszociális eszközévé változott. (Kivéve, ha elfogadjuk a Say-dogmát, s az újkonzervativizmus gilderi szellemiségét: „Kíméljétek a gazdagokat! Ők szállítják a beruházási tőkét. [...] A jólétért és a haladásért vívott örökös harcban nekik kell lehetőséget teremteniük az alattuk álló rétegeknek.”)³² Végeredményben mindkét pozíció szerint ugyanarról van szó, csak ami a keynesianizmus szerint elfajzás, tehát nem kívánatos, azt a neoliberais gazdaságtan pozitívan értékeli, mert a gazdagokat kell segíteni a kínálatösztönzéssel.

Adva vannak a jelenség, a redisztribúció kemény tényei, melyek a kormányzati döntések konzekvenciái: az elsődleges jövedelemtulajdonosoktól az adóztatás eszközeivel elvont érték újraelosztásában a keresleti vagy pedig a kínálati oldal mellé álljanak-e? Ha a kínálati oldalt támogatják, hogyan tegyék? Kisvállalkozás-támogatást adjanak a magánvállalkozóknak? Vagy adós- és bankkonszolidáció formájában — úgynevezett tovaryúzó hatású veszteségek elkerülése érdekében — avatkozzon-e be a kormányzat? Az első eset társadalmilag jobban igazolható, a másodikban a rendszer magántulajdonosi jellegének hatványozott formájával kerülünk szembe: a veszteségek társadalmasításának gyakorlatával. Olyan gyakorlattal, amelyben — kelet-európai tapasztalatok szerint — érdemes lesz csődre játszani. A vállalkozói haszon magánügy, a veszteség elhárítása társadalmasított, tehát közügy. A tankönyvek szerint mindent liberalizálni, privatizál-

³¹ Farkas Péter úgy fogalmaz, hogy „a liberalizmus iránt leginkább elkötelezett országokban — az USA-ban és Nagy-Britanniában — sem sikerült valójában áttörést elérni például a költségvetési újraelosztás drasztikus csökkentése felé”. Lásd Farkas Péter: i. m. 35.

³² Idézi Gildertől Fodor Gábor: *Palme utolsó üzenete. Népszabadság*, 1989. 9. 2. 17.

ni, a tulajdont individualizálni kell. Kivéve a piaci konkurencia nyomása alatt tönkrement olyan szereplőket, akiket a kormányzatok közpénzekből való megmentésre tartanak érdemesnek?

Elfajzás vagy a jó tőkés eszméje? Mi szerint lehet dönteni az értékelésben? Le-gyünk weberianusok? Eszerint az akaró, cselekvő ember (és kormányzat) végső értékválasztásaiban magára hagyott, a tudomány számára nem adhat segítséget. Vagy létezne az objektivitás rangjával bíró, tudományos döntéshozatal? És éppen az érdekek érvényesítésének rideg, célracionális világában, az ökonómiában? Hiszen a *homo economicus* racionalitása a magánérdekre, a kormányzati döntések viszont — a valós vagy feltételezett — a közérdekre vonatkoztatottak.

Súlyos és nehéz kérdések, dilemmák sorát jelentik ezek az ideáltipikus érte-lemben megfogalmazott pozíciók, szembeállítások. És akkor még nem is kon-centráltuk erőfeszítéseinket az egyre zsugorodó aktív népesség problémájára, arra hogy — megint csak *Dahrendorf*-öt idézve — „a munka társadalmából kifogy a munka”. Az eredeti tőkefelhalmozás időszakában a „juhok falták fel az embert” (T. Morus), ma a globális kapitalizmus viszonyai között a gép, a technika és a mikroelektronika. Valószínűleg „tisztán” szaktudományos értelemben nem is igen eldönthető dilemmák ezek, hiszen emberek és embercsoportok közötti kap-csolatok érdekviszonyait közvetítik ezek a gazdasági megfontolások is. A kor-mányzati cselekvések viszont mégis erre kell, hogy orientálódjanak, s aki ezeket az elméleti megfontolásokat, levezetésekét és szembeállításokat nem érti, az nem érthet meg semmit, így nem értheti meg a kormányzást sem. Mert éppen nem úgy áll a helyzet, hogy egy dolog az elmélet és más dolog a gyakorlat, hanem úgy, hogy egyetlen gyakorlat sem érthető meg szellemi erőfeszítés, elméleti ismeretek nél-kül, hiszen nem közvetlen empirikus realitás a kormányzás, hanem az érzékelés számára távol lévő és túlságosan is komplex tevékenységforma, definiáljuk megközelítőleg: az igazgatás igazgatása. Gazdaságelméleti megoldások doktrí-nákká egyszerűsödése, amelyek nyomán normatív-jogi, személyi, szimbolikus és egyedi döntések, anyagi és szellemi erőforrások feletti rendelkezések közvetítik az elméleti tartalmak hatásait a társadalmi ágensekhez.

A megfigyelés perspektívája — keresleti vagy kínálati gazdaságtan — döntően befolyásolja a megfigyelés eredményét: éppúgy elvész a tárgy objektivitása, mint a Heisenberg-féle bizonytalansági relációban, amikor a fény a vizsgálati módszer függvényében hol hullám-, hol részecsketermészetét mutatja meg a megfigyelőnek. Csak amíg a természettudományokban a relativitás többnyire határhelyzetekben áll fenn, addig a közgazdaságtanban ez a fő szabály. Mert ha a gazdaság társadal-mi konzekvenciái felől, vagy ennek aleseteként a munkaerő társadalmi reproduk-ciója felől vizsgáljuk a felvetődő problémákat, akkor a keresletösztönző, keynesi gazdaságtannak van nagyobb meggyőző ereje. Ha pedig a magántőkés akkumulá-ció felőli érdekek priorizálása a nézőpont, akkor meggyőzőek a kínálati gazdaság-tanra épülő érvelések. Ezen az sem változtat, hogy az ideáltipikus konstrukciók a valóságban többnyire — ámbár eltérő arányokban és módokon — kereszteződnek.

Mert nincs egyetlenegy kormányzat sem, amelynek ne volna az ellentétes doktrína oldalán hangsúlyosabban megjelenő funkciójára valaminő megoldása, támogatása, ösztövért intézménye. A valóságban csak „mixtum compositum”-ok vannak, de a megoldásmódokban, anyagi támogatottságban, konzekvenciákban micsoda különbségekkel!

Véleményünk szerint a tőke értékesülési folyamatában a keynesianizmus a *vállalkozói nyereségek képzésének pártján áll, míg a monetarizmus azén, hogy a pénztőkénél csapódjon le az értéktöbblet, s kölcsöntőkeként kerüljön vissza a termelésbe, a kamattal csökkentve a vállalkozói nyereséget.*

Ma már nem csak azt tudjuk, hogy a (+) végösszegű játszma helyzetében, amely egy gazdaság-, társadalom- és politikatörténeti korszakot fogott át, adekvát kormányzati magatartás volt a keresletösztönzés és az anticiklikus gazdaságpolitika, s ezért jöhetett létre egyfelől a munka és a tőke osztálykompromisszuma, másfelől a szociális integráció viszonylag magas foka a KWS-ben. Hanem azt is, hogy az osztálykompromisszum felmondása után, a kínálati, monetáris gazdaságtan tőkefelhalmozás-szükségleteit preferáló dezetatizációs, deregulációs állama — ígéretei ellenére sem — tudott kilépni a „zéró összegű” játszma helyzetéből, s nem sikerült neki a Kondratyev-periódus leszálló ágán túltennie magát.³³ Éppúgy — ha nem több csalódást okozva — nem vezetett el az általa meghirdetett társadalmi ideálokig (stabilitás és növekedés), ahogy a KWS objektív korlátai is kiderültek. *Ralf Dahrendorf*, vezető liberális szociológus, a nyolcvanas évtized elején vonta le az új helyzet új követelményeit: nincs más megoldás, mint együtt élni a kétharmados társadalommal. A kétharmad szociális integráltóságának az ára az egyharmad társadalmon kívül rekedt, marginalizált pacifikálása. Ez egykor a fejlett országokra vonatkozó etalon volt. Hol vagyunk ettől?

Mára ez a mérték — anélkül hogy közepesen fejlett, félperiferikus országból centrumországgá váltunk volna — megérkezett hazánkba. Közben Nyugaton a globalizáció munkaerő-piaci és társadalmi hatásainak vizsgálata során egyesek, így *Zbigniew Brzezinski*, keményvonalas neokonzervatív, már a négyötödös társadalom „tittytainmenttel” való elfogadtatásának szükségességét veti fel.³⁴ Itt már tényleg csak egy kérdés marad: mit szólna ehhez a kirekesztődő négyötöd?

³³ Ha a keynesizmus bírálata egykor azt hangsúlyozta, hogy az csak rövid távon volt eredményes konjunktúraelmélet, de hosszú távon nem megoldás, mert lerontja a cselekvők piaci alkalmazkodóképességét, akkor vica versa, a neoliberalizmus mikrogazdaságtana hosszú távon kívánt eredményes lenni, mégis a kilencvenes évek derekán az összes fejlett országban leváltották kormányzati képviselőit. Ez ugyan nem elméleti érv, de kormányzatok megítélése esetében „the proof of the pudding is in the eating of the pudding” nézőpont nagyon is szükséges, s ki vonhatná kétségbe Reagan, Thatcher, Major egyértelműen a kínálati gazdaságtan alapuló kormányzati orientációját.

³⁴ „A »tittytainment« kifejezés, magyarázata szerint, a »szórakozást« jelentő »entertainment« szónak és az amerikai szlengben a női mellett, a »cicit« jelölő »tits« szónak a keveréke. Brzezinski ezzel a szóval nem valamiféle szexszimbólumra akar utalni, hanem sokkal inkább a tejre, amely a szoptató anya melléből árad. Az elkábító szórakozás és az elégséges táplálék megfelelő keverékével lehet majd elérni, hogy a világ frusztált lakossága ne lázadjon föl, hogy elégedett maradjon.” Lásd Martin, H. P. – Schumann, H.: *A globalizáció csapdái*. 1998, Perfekt Kiadó, 14. Egy ilyen program persze csak az évezredes „panem et circenses” mai változata.

Mert hogy az egyötödöt őrző biztonsági magánszemélyzet száma³⁵ az egyik legnagyobb foglalkoztatási ág lesz egy ilyen társadalomban, az biztos. De hogy ezek a feudalizmust visszaidéző magánhadseregek meg tudják-e majd védeni magukat és megbízóikat, ezt nemhogy mi, de valószínűleg a fent megidézett geostratégia futurológus sem igen tudná megmondani.

Mindazonáltal, automatikusan semmilyen nyugati, fejlett országbeli tapasztalat, intézmény, társadalmi viszony nem vihető át egy közepesen fejlett országra, mert az egyértelmű mintakövetés esetén is a befogadó ország társadalmán keresztül, tehát a mintaadó országtól eltérő közegben megy végbe az adaptáció.

Hazai törekvések és perspektívák

A magyar társadalom számára is alapvető, hogy a hatalomra jutó kormányzati erők milyen törekvések jegyében fognak kormányozni. Nem mintha a hatalom mindenható volna — ezt erőteljesen korlátozza a társadalom részrendszereinek és összmozgásának öndeterminációja —, de a kapitalista árugazdasági rendszer működési konzekvenciái és a társadalom mindenkori integrációs foka közötti feszültségekre adott válaszok jelentős mértékben a kormányzaton is múlnak. Hogyan játszanak ebbe bele a kormányzás tradíciói?

A tradíciók folytonosságát a versengő elit csoportok világnézete, értékorientációi, kormányzási tapasztalatai és kapcsolati tőkái hordozzák. Minden elit egy társadalmi osztály és/vagy réteg elítje — voltaképp a gyakran félrevívó elitelmélettel szemben pontosabb, csak kevésbé ismert és elismert³⁶ szerves értelmiségről (A. Gramsci) beszélni. A munkamegosztás szellemi területein és középvezetői szintjétől fölfelé kezdődnek a szakmai elitiek. A politika területén a hatalmi elitiek döntései, a társadalmi érdekviszonyok és szociális tagoltság mindenképpen kölcsönhatásban állnak egymással. (Hogy szimmetrikus vagy aszimmetrikus-e ez, és milyen irányban — ezt most ne firtassuk.) Mindenesetre a kormányzás milyenségébe belejátszanak a készen talált és módosítva átvett tradíciók. Így nálunk az új gazdasági mechanizmus értelmiség-technokrata öntudatú, modernizáló, piacosító csoportja — tehát nem mindegyik — könnyen átlényegítette önmagát a gazdasági mechanizmus reformjából a tulajdoni reformra, ami valóban rendszer-váltás értékű metamorfózis.

³⁵ Az USA-ban az aktív népesség 2,6% tette ki ezt a foglalkozási kategóriát 1990-ben. Többen voltak, mint a hivatásos rendőrök. Forrás: *Le Monde Diplomatique*, 1991. 11. Jacques Decornoy írása.

³⁶ Felfogásunk természetesen csak a demokratikus társadalomelméletek esetére érvényes, hiszen az arisztokratikus elitelméletekben a tömegek (osztályok, rétegek) olyan passzív szereplők, melyek sorsformáló képesség nélkül csak elszenvedik azt a történelmi sorsot, melyet számukra is az elitiek választanak ki.

Akkor is, ha ezt az ellenérdekelt elitek nem a viszonyok objektív megváltoztatása oldaláról, hanem az elmaradt (vagy elégtelen mértékűnek tekintett) személycserék oldaláról támadják. Akkor is, ha menet közben még az átmenet kormánya, a Németh-kormány alatt a vegyes gazdaság kísérletét hirdették. A hazai és nemzetközi erőviszonyok változásai közepette könnyen vált ez a technokratikus-pragmatista önkép és öntudat a neoliberalizmus vezérelte kormányzássá. A Horn-kormányban lényegében ugyanezek a tendenciák folytatódtak, némi szociáldemokratizmussal a megváltozott körülmények között.

A fentebbi technokratikus, pragmatikus orientációval szemben az Orbán-kormány a rendpártiság, az erős kormányzás híve és az Antall-rendszer tradícióinak és ideológiájának az örököse. Azé a magyar jobboldalé, amely a tradicionális magyar államiság helyreállítását, a közjogi hagyományokra és a német mintájú kancellárdemokráciára építést vállalta fel, s az európai keresztény civilizáció államszervezési értékeit mozgósította idehaza.³⁷ Orbán elhagyta ebből a mérvadó nemzetközi közvélemény által nem támogatott, revansista, neohorthysta remiszcenciákat, de átvette társadalmi és szavazóbázisát és politikai szakértőit. Továbbá az új jobboldal harcos médiaretorikájával és a magyar közvélemény számára még nem kiismert generációs öntudattal látott neki a régi világ — a játékszabályok megváltoztatására is kiterjedő — tagadásának, „a több, mint kormányváltás, kevesebb, mint rendszerváltás” filozófiája jegyében. Innovációja a kormányzás szervezeti súlypontjainak a végrehajtó hatalom felé történő megerősítésére is kiterjedt. A Miniszterelnöki Hivatal vezetőjének miniszteri rangú, primus inter pares miniszteri helyzetbe hozása, hatásköreinek, anyagi eszközeinek jelentős kiterjesztése, személyi-szakértői apparátusának megtöbbszörözése, kitüntetésadományozási joggal való felruházása (presztízsteremtés) mind azt a célt szolgálják, hogy az összkormányzati munka súlypontja a kisebb koalíciós partnerekkel szemben is a Fideszes kemény magnál maradjon. Olyan lépések megtételéről van itt szó, amelyek radikalizálták a kancellárdemokráciának egykor az Antall-Tölgyessy paktummal — a konstruktív bizalmatlansággal — kialakított keretfeltételeit. Bizonyos ötleteiben az MSZP-kormány olyan, egykor csak felvetett, de a koalíciós partner nyomására nem realizált elgondolásainak testet öltéséről van szó, melyeknek kétség kívül megvan a maguk racionalitása.

A kormányzás magyarországi gyakorlatában kulcskérdés a közérdek visszaszorítása, a magánérdekek, a magántulajdon és az individualizmus kibontakoztatásának elősegítése. Azért, mert a közszféra — amely évtizedekig jelentősen hozzájárult a jól képzett munkaerő újratermeléséhez — kínálati gazdaságtantól vezetett leépítésének tendenciája majdnem egyértelmű: 1988 óta minden kormányzatunk — függetlenül attól, hogy milyen pártokból állt — a magánérdekek és a velük összhangban álló intézmények kiterjesztésére és a közszféra radikális csökken-

³⁷ Az 1990–94 közötti időszak vonatkozásában lásd erről Wiener György: *Hatalmi viszonyok és kormányzati struktúra (1988–1994)*. *Eszmélet*, 1997. 36. 140–153.

tésére törekszik, ami sok egyéb mellett kifejeződik a redisztribúciós mutató csökkentésében. (A bázist jelentő 63–64%-os államszocialista helyzet után 1990 = 60%, 1995 = 55%, 1996 = 50%, 1997 = 48%.) Egyetlen területet ismerünk, a területi önkormányzati rendszer kiépítését, amely kivétel e szabály alól, mert itt a társadalmi cselekvések — legalábbis elvileg — valóban a közérdekre, a helyi társadalom érdekeire vonatkoztattak.

A kormányzatok közötti neoliberais doktrínákra épülő folytonosság a privatizációban, a piacositásban és az oktatási és egészségügyi rendszer magánosításának elősegítésében szembeötlő, akkor is, ha a tradíciós megszakítottságot kellett hangsúlyoznunk az egymást váltogató politikai kurzusok között. A vegyes gazdaság 1989-ben még történelmileg páratlannak tűnő alternatíváját, melyet a szektorsemleges verseny mellett a piaci erőknek kellett volna szelektálnia és minősítenie, hamarosan felváltotta az a kormányzati törekvés, amely a versenyszféra teljes privatizálását közhatalmi eszközökkel hajtotta mindenek keresztlül, s amiben — ha nem is egyforma érdekérintettséggel —, de minden eddigi kormányzatunk jelentős szerepet vállalt. Abban, hogy mit, hogyan és kiknek privatizáljanak, már a nyers, empirikus érdekérintettség miatt sem lehetett összhang a „politikai kapitalizmus” (M. Weber) szituációjában, mint ahogy a reprivatizáció-privatizáció, farmergazdaság kontra termelőszövetkezetek kérdését eltérően, sőt ellentétesen értékelték (és következésképpen cselekedtek) a hatalomhoz jutó kormányzati tényezők. De abban, hogy a profitábilis területeken, a versenyszférában a gazdaság feletti magánhatalom rendszere épüljön ki, amelynek csak alárendelt kiegészítője a köztulajdon, teljes volt a folytonosság.³⁸

Hasonlóan megjegyezhető, hogy a monetáris restriktió — kétségtelenül a Bokros-csomaggal kulmináló — gyakorlata is ciklusokon átívelő folytonosságot mutat (a Rabár, Matolcsy széthúzó vegyespáros elbocsátásától kezdődően). Negatív hatásai mellett a pénzügyi egyensúly javulásában és az infláció visszaszorításában pozitív szerepe lehetett. A problémát, részsikerek ellenére mégis az jelenti, hogy a rendszerváltás óta minden magyar kormány — ha eltérő tradíciók nyomán és kormányzati mechanizmusokat működtetve — mégis igen egyoldalúan a kínálati gazdaságtanon és a monetarizmuson orientálódott. Ez akkor is igaz, ha persze a monetarizmus magyarországi gyakorlata jelentős eltérést jelent annak klasszikus, nyugati formájától, s a restriktíós pénzügyi politikát folytató „államtalanító államot” gyakran éppen a kézi vezérléses, operatív beavatkozások jellemezték³⁹ — és tegyük hozzá — jellemzik újfent. További közvetlen bizonyítéka ennek a fő vonalnak, hogy kormányaink feltétel nélkül a monetáris Európa-koncepciót támogatták, mintha: 1. Nem is létezne másik, a szociális Európa kon-

³⁸ Itt, ezen csak vázlatos leírás mellett hivatkoznunk kell bizonyító elemzésünkre: A tulajdoni rendszer jellegének átalakítása c. fejezetre, amely a „Rendszerváltás és társadalomkritika” c. kötetben (szerk.: Krausz Tamás) található. *Napvilág*, 1998, 231–239.

³⁹ Ladányi János – Szelényi Iván: Egy posztkommunista „New Deal” esélyei. *Kritika*, 1996. 1. 9. és 1995. 12.

cepciója, 2. Kész építmény lenne az EU, holott valójában nagyon is átalakulóban van, reformok előtt áll, s változtatható. Minden eddigi kormányzatunk a monetáris és egyik sem a szociális Európában gondolkodott.

A magunk részéről tehát látunk kormányzási alternatívákat, s jelen dolgozatunkban ezt kívánjuk még felvázolni. A globalizáció a termelés és a tőkemozgások nemzetközivé válása (és a világkereskedelem folyamatos bővülése) értelmében nem megállítható folyamat. Mi következik ebből? Egyfelől az, hogy egyetlen ország (vagy a nemzetállamok sokasága), önmagában nem léphet fel eredményesen azzal a folyamattal szemben, amelyet a multinacionális cégek érdekei vezérelnek. Az ellenük való fellépés, bárminő demokratikus kontroll kiépítése — ti. ez jelenleg teljesen hiányzik a dollár uralta nemzetközi pénzügyi rendszer, a Világbank és a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) uralta terepből — nem képzelhető el nemzetállami keretek között, csak azok feletti, regionális integráció formájában. A szociális Európa programja a monetáris Európával szemben válhat egy ilyen kihívássá. Valaminő nemzetállami védővonal kiépítése — 1989 után és a polgári nemzetállam legfejlettebb formájának, a KWS bukása után — csak romantikus antikapitalizmus lehet. Ezen lépett át a történelmi idő. A hatalomra jutott poszt-kommunista utódpártok gyászos történelmi szerepe volt, hogy 1994 után nem az érlelődő újat, hanem a fennálló maastrichti elgondolásokat támogatták — mégpedig feltétel nélkül. Észre sem véve, hogy a szélesítés–mélyítés dilemmája, a döntéshozatali vita, a koherencia és a mezőgazdasági alapokhoz való hozzájutás egy sereg kérdést újraéleszt. Aki nem gondolkodik a csatlakozási tárgyalások előtt, az alattuk sem lesz képes erre.

A globalizáció tehát nemcsak valóság, hanem egy olyan ideológia is, amely meghatározott gazdasági érdekeket szolgál.⁴⁰ Aki feltett kézzel nézi és elszenvedi a folyamatokat, az nem tudja a nemzetgazdasági integrációból azt sem menteni, ami az ország népességének elemi érdeke. Az EU 15 tagállamában 13-ban bekövetkezett a kemény neokonzervatív kurzusok leváltása. A kilencvenes évek derekától van egy visszakanyarodás tehát a szociális állam felé, ami egyértelműen mutatja, hogy a neoliberais gazdasági terep változóban van. Anélkül hogy a baloldal megtalálta volna stabilnak tekinthető saját válaszait, formálódóban van egy eurobal alternatíva. Országunk provincializmusára jellemző — itt az elitek és a társadalom együtt értendő —, hogy szemben az északi demokráciák államaival, a francia Szocialista (és koalíciós partnere a Kommunista) Párttal, a d'Alema-kormánnyal, görög és spanyol erőkkal — nálunk nincs is jelentős politikai képviselése ennek az elgondolásnak.

⁴⁰ Ideológia és valóság egyszerre volt *Hugo Grotius* 1625-ös klasszikus munkája (A háború és a béke jogáról), amelyben a tengeri kereskedelem szabadsága mellett szállt síkra, a spanyol és a portugál abszolutizmus közötti, a pápa által jóváhagyott tengeri kereskedelemmel szemben. Éppen a feltörekvő, 17. századi „tőkés mintaország” (Marx) polgáraként. Hasonlóképpen *David Ricardo* komparatív előnyökről szóló tanítása sem véletlenül született a 19. századi világ műhelyében, a viktoriánus Angliában. A globalizáció pedig az amerikai hegemoniájú világ 20. századi kifejezője és szentesítője. Vö. Petrella, R. (szerk.): *Limites á la compétitivité Pour un nouveau contrat mondial* Labor. Bruxelles, 1995, 53.

Ha utóbbira nem is — különösen amíg Németországban nem világos, hogy a Schröder-kormány akar-e és tud-e valamit csinálni —, arra mégis gondolhatunk, hogy a megváltozott viszonyok közepette összefoglaljuk egy olyan kormányzás teendőit, amely helyzetadekvát, s amely mellett elkerülhető, hogy a neoliberalizmus válságára a széles körű társadalmi elégedetlenség a jobboldali radikalizmus irányába törjön előre Magyarországon. Mely kormányzati funkciókra gondolunk?

Hazánkban — és ez csak „a minden rosszban van valami jó” alapon értékelhető — a demográfiai prognózisok két évtizedes perspektívában fogyó össznépelességgel számolnak. A munkanélküliség ezért nem lesz olyan feszítő erejű társadalmi probléma, mint a fejlett tőkés országok közelmúltjában és jelenlegi (9–12%-os) adottságai között. Ezért nemcsak alapvető jelentőségű, hanem el is érhető cél lehetne, hogy a munkaerő relatíve jó képzettségi szintjét megőrizzük. Az elmúlt tíz év folyamatai azonban aligha kedvezőek e tekintetben. Miért? A jövedelemmegoszlás radikális differenciálódása, az oktatás- és a szociálpolitika az, amely semmi jóval sem kecsegtet.

A szociálpolitikára vonatkozóan a helyzet komolyságát érzékeltetik a posztmodern filozófusának, *Richard Rortynak* a Columbia Egyetemen tartott előadásában a helyzet konzekvenciáiról mondott szavai: „A tőke- és munkaerőpiac globalizálódása azt jelenti: egyetlen ország gazdasága sem eléggé önálló ahhoz, hogy hosszú távú szociális tervezést tegyen lehetővé a kormány számára. Az emberi gazdaság így kicsúszik az amerikai kormány és ezáltal az amerikai választók ellenőrzése alól. Ezzel az új helyzettel teljesen elégedett az amerikaiaknak az az egy százaléka, amely az ország gazdaságának negyven százalékát birtokolja.”⁴¹

Magyarországon a szorosabb értelemben vett szociálpolitika síkján kettős veszély lépett és lép fel:

1. „Ha a szociálpolitika fő eszközévé a szegényekre irányított segélyezés válik, akkor ennek színvonala romlani fog, azaz a szegényeknek is előbb-utóbb rosszabb lesz. Ha a középosztály, ráadásul egy részben lecsúszó, de még nem ellehetetlenült középosztály semmiben nem haszonélvezője a jóléti redisztribúciónak, ha adóiból alig valamit kap vissza jó színvonalú oktatás, egészségügy, nyugdíj, családi pótlék formájában, akkor egy idő után megunja, hogy ő tartsa el a nála is jobban lecsúszókat. Másként: minden társadalomban félig kimondott, félig hallgatólagos, de széles körben érvényesülő norma, a reciprocitás normája. *Ez rosszabb távon valamilyen közelítő egyensúlyt tételez fel adás és kapás, jogok és kötelezettségek között.*”

⁴¹ Lásd *Népszabadság*, 1997. 08. 16. 21.

Az egyensúlynak a megbomlása a szociális jogok kiüresítése felé mutat. A jogjogosultságot jelent egy igény kielégítésére. A jogosultságok csekély szintű kielégítése pedig szükségképpen az alapjogok degradációját vonja maga után.⁴²

2. A második veszélyforrás, hogy — szemben az elterjedt tévhitekkel — a fellendülő gazdaságban sincs szó a bővülő források spontán „lecsurgásáról”. A többletek szétterítéséhez egyfelől hatékony érdekegyeztetést, másfelől univerzális ellátásokat és társadalombiztosítást kell fenntartani.⁴³

Egy, a dezetatizációt következetesen keresztülvívő szervezeten kapitalizmus a társadalompolitika megszüntetésével megszünteti a közszféra felelősségét, melyet az újratermelési folyamat zavarainak elhárításában a korábbiakban felvállalt. Az elpiacosítással („commodification”; „marchandisation” — I. Wallerstein) teret nyelő spontán tendenciák a növekvő egyenlőtlenségi feltételek közepette létrejövő verseny kemény szelekcióját valószínűsítik meg. Olyat, ami a társadalomban már nem a teljesítmények szerinti differenciálódás ösztönző hatását, hanem a végletes gazdasági, szociális és kulturális polarizálódást, marginalizálódást és a középrétegek lecsúszását idézik elő. Ennek következtében nemcsak a szociális integráció egy korábban már elért szintje alá lehet visszaesni, hanem kérdésessé lehet tenni magát a formális-demokratikus intézményrendszert is.

Épp ezért a nemzetgazdaság nemzetközi versenyképességének megőrzése, növelése nem haladhat a munkaerő reprodukciós színvonalának lenyomása és a belső fogyasztás visszafogásának régi útjain. Az oktatási rendszer állami összetevőinek fejlesztése, s ezzel a felfelé irányuló társadalmi mobilitás esélyeinek javítása, az ingyenes (és/vagy támogatott) orvosi alapellátás körének nem szűkkeblű meghatározása persze nem mehet anyagi alapok megteremtése nélkül. Azaz a tőkejövedelmek társadalmi kontrollja nélkül.

⁴² A szerzett jogok védelmét és a szociális biztonsághoz való jogot a Magyar Alkotmánybíróság döntései (a családi ellátórendszerrel szóló 43/1995. és a táppénzfizetéssel foglalkozó 44/1995. AB sz. határozatok) csak a jogbiztonság felől védtek meg, amikor a folyamatos ellátások kiszámíthatóságának azonnali megszüntetése ellen döntöttek (a + 300 nap követelménye jegyében). Nem tekintették azonban alkotmányellenesnek sem a hosszú távú támogatási formák alanyi jogon történő juttatásának rászorultsági alapú, segélyezési rendszerré történő átalakítását, sem a szerzett jogoknak kivételként történő felszámolását. Megmaradt azonban a megélhetéshez szükséges ellátás fogalmi minimuma a szociális biztonsághoz való jog tekintetében: „Az állam az Alkotmány 70/E §-ában megfogalmazott kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Ezen belül a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalompolitikai céljait. Annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások ellenére az államnak garantálnia kell a megélhetéshez szükséges ellátást” [lásd 43/1995. (VI. 30.) AB sz. határozat 1. és 2. pontját].

Alkotmányos alapjogot itt azonban egyáltalán nem másik alapjog felől korlátoztak — mint ezt a jogdogmatika megkövetelné —, hanem sima törvénnyel. Így a GST-vel és az AB-döntésekkel a szociális jogok és a szociális biztonsághoz való jog a magyar jogrendbe átkerült az alkotmányos alapjogoktól az alkotmányos jog alacsonyabb rendű kategóriájába. Látszólag semmi sem történt, hiszen egy jogosultság kielégítésének szintje eleven nem jogdogmatikai kérdés. Valójában nagyon is: lefelé minősítették át a szociális jogok jogrendbeli helyét.

⁴³ Ferge Zsuzsa: Magyar szociálpolitika 1995. *MPT Évkönyve*. 1996. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.

De ugyanígy, a nemzetközi versenyképesség miatt kormányzati funkció marad a K+F támogatás, a licenccpolitika, a környezetvédelem és a termelés ösztönzése is. Olyan szektorok és tevékenységek ideiglenes védelme a külföldi konkurenciával szemben, amelyek hosszú távon versenyképesek, nem szégyellendő állami beavatkozás. Nincs gyors növekedés infrastrukturális beruházások nélkül, melyekre előnyösebb, ha kormányzati megrendelésekkel, a belső piaci erők helyzetbe hozásával kerül sor, mintha koncesszióba adnák-e területeket. A gazdaság stratégiai ágazatainak — energetika, közlekedés, szállítás, posta — többségi tulajdona, birtoklása pedig olyan szabályozóeszköz, amelyről nem mondhat le a jövő kormányzata sem.

A nyereségek egy részének társadalmasítása nélkül tehát a magánhaszonra épülő gazdasági rendszer teljesítőképesége csak alacsony szinten reprodukálható, mert a gazdaság emberi tényezőinek állaga hosszú távon éppúgy eredményességi kritériuma a nemzetközi versenyképességnek, mint a közvetlen profitabilitás. A közepes fejlettség megőrzéséhez nem csúszhatnak tovább lefelé sem a munkatársadalom belső kvalitásai, sem a nemzetgazdaság meglévő adottságai. E nélkül — EU-tagsággal vagy nélküle — irány a harmadik világ. Ezen kormányzati funkciókról való lemondás, a komolyan vett államtalanítás, pedig biztos út a lecsúszáshoz. A piac működését kiegészítő, vállalkozó, beruházó, fejlesztő, kezdeményező és szociális felelősséget vállaló, demokratikusan kontrollált jogállam nem etatizmus, hanem az esetleges jövő. Ez akkor is így van, ha az államot szükséges rossznak tételező minimális államfelfogások ezt — magas fokú kontra faktualizmussal — elvetik. A közrend, a közbiztonság és a szerződési szabadság külső feltételeinek biztosításán túlterjednek a kormányzás funkciói. A globalizáció miatt visszatérés tehát aligha lehetséges az „állam anyagi összetőkés” KWS-beli helyzetéhez, a szervezett kapitalizmus jóléti államához. De az, hogy a mottónkban és tanulmányunkban megfogalmazott követelmények teljesülhessenek, ez a magyar társadalom közös érdekének is felfogható.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Almási Miklós: *Napóra a Times Square-en. A pénz forradalma az ezredvégen*. Budapest, 1995, T-Twins Kiadó.
- Altvater, Elmar – Mahnkopf, Birgit: *A globalizáció határai. Eszmélet*, 1997. 33.
- Arrighi, Giovanni: *Kelet-Ázsia felemelkedése és az államközi rendszer elsorvadása. Eszmélet*, 1996. 30.
- Althusser, Luis: *Idéologie et appareils idéologiques de l'État. La Pensée*, 1970. 6.
- Aron, Raymond: *Dix-huit leçons sur la société industrielle*. Paris, 1962, Gallimard.
- Berend T. Iván: *A századvég gazdasági válsága a válságtéóriák fényében. Kritika*, 1996. 1.
- Farkas Péter: *Makrogazdaság-elméletek és gazdasági folyamatok a fejlett tőkés országokban a II. világháború óta. MTA VK Műhelytanulmányok 7*. 1998.
- Farkas Péter: *Globalizálódó világ gazdaság. Váltó láz. Heti Világgazdaság*, 1998. 1. 10.
- Ferge Zsuzsa: *A szociálpolitika paradigmaváltása – társadalmi individualizálása*. In (Harsányi-Jemnitz-Székely): *Évkönyv*. Budapest, 1997, Magyar Lajos Alapítvány.
- Ferge Zsuzsa: *Magyar szociálpolitika 1995. MPT Évkönyve*. Budapest, 1996, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.

- Ferge-Lévai (szerk.): *A jóléti állam*. Budapest, 1991, T-Twins.
- Galbraith, J. K.: A konzervatív támadás. *Valóság*, 1981. 10.
- Gazsó Ferenc: A társadalmi folyamatok és a magyar felsőoktatás. *Eszmélet*, 1997. 35.
- Hilferding, Rudolf: Die Aufgaben der Sozialdemokratie in der Republik. In *Sozialdemokratischer Parteitag 1927 in Kiel*. Protokoll, Berlin, 1997, Protokoll.
- Konrád György – Szelényi Iván: *Az értelmiség útja az osztályhatalomhoz*. Budapest, 1978.
- Ladányi János – Szelényi Iván: Egy posztkommunista „New Deal” esélyei. *Kritika*, 1996. 1. (és 1995. 12.)
- Mandell Miklós: A monetáris diktatúra alkonya. *Eszmélet*, 1997. 36.
- Mátyás Antal: *A modern polgári közgazdaságtan története*. Budapest, 1973, KJK.
- Narojek, Winicjusz: *A tervező társadalom*. Budapest, 1979, KJK.
- Offe, Claus: Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State: Factors of Stability and Disorganization. *Policy Sciences* 15. 1983.
- Petrella, Ricardo (szerk.): *Limites á la compétitivité Pour un nouveau contrat mondial* Labor. Bruxelles, 1995.
- Puhle, H. J.: Der Übergang zum organisierten Kapitalismus in den USA. In *Organisierter Kapitalismus – Voraussetzungen und Anfänge*. Göttingen, 1974.
- Soros György: A kapitalista fenyegetés. *Magyar Hírlap*, 1997. I. 25.
- Szamuely László: *A jóléti állam ma*. Budapest, 1985, Magvető.
- Szamuely László: Szociális piacgazdaság vagy jóléti állam. *BUKSZ*, 1992. II.
- Szigeti Péter: *Szervezett kapitalizmus*. 1991, Mediant.
- Szoboszlai György: *Államiság és politikai rendszer*. Budapest, 1987, Kossuth Könyvkiadó.
- Therborn, G.: *Den svenska socialdemokratin träden fram* Arki. 1984.
- Wiener György: Hatalmi viszonyok és kormányzati struktúra (1988–1994). *Eszmélet*, 1997. 36.

A politikai rendszer egyensúlyzavarai

A politikai rendszerek kiegyensúlyozott működésének garanciáját az elemzők jelentős része a versengő többpártrendszer, az érdek-képviseleti sokszínűség és a civil szerveződések által biztosított közvetlen társadalmi részvétel egymást ellenőrző szerepének érvényesülésében látja. Egy évtizeddel a rendszerváltozás után belső feszültségek és egyensúlyzavarok mutatkoznak a magyar politikai rendszer működésében. A pártrendszer strukturális stabilitása mögött nagyfokú választói bizonytalanság húzódik meg. A pártpolitika abszolút meghatározó szerepét nem tudták ellensúlyozni a belső vitákkal terhelt munkavállalói és munkáltatói érdekszervezetek. Az önszerveződésnek új szakaszába lépett civil társadalom mozgalmi, egyesületi, alapítványi pedig még nem erősödtek meg annyira, nem jutottak el a társadalmi erőforrás motiválásának arra a szintjére, ahonnan jelentős mértékben befolyásolhatnák a politikai rendszer működését. A társadalmi átrendeződés első szakaszának lezárulásával átalakulás előtt áll az a politikai térszerkezet is, amelyben a civil szerveződések és a korporatív struktúrák teljes mértékben alárendelődtek a pártpolitikai célkitűzéseknek.

Korporativizmus, pluralizmus, civil társadalom

A társadalmi és a gazdasági érdekek nem elhanyagolható része a közvetlen párt-politikai szférán kívül jelenik meg. Az európai országok között jelentős eltérés mutatkozik abban, hogy a legfontosabb érdekcsoportok milyen formális szerepet játszanak a politikai rendszer működésében. Az elmúlt évtizedekben a politikatudományi érdeklődés homlokterébe került a gazdasági érdekcsoportok és a társadalmi mozgalmak elemzése. A gazdasági érdekcsoportok megnövekedett politikai jelentőségére leginkább a korporativizmuselméletek hívták fel a figyelmet, míg a pluralizmusról és az új társadalmi mozgalmakról folyó vita a nem formális politikai intézményeknek a politikai elitre gyakorolt hatását elemezte. Az új társadalmi mozgalmak megjelenését és a posztmaterális értékrend elterjedését néhány kutató egyfajta „csendes forradalomként” interpretálta, mások az értékrendváltással együtt olyan új törésvonalak megjelenését vélelmezték, amelyek radikálisan át-alakíthatják a hagyományos európai pártszerkezetek karakterét.

A *korporativizmus* fogalmához tapadó negatív beállítódás miatt az 1970-es években a „neokorporativizmus”, illetve a „liberális korporativizmus” elnevezés használata terjedt el, de később visszatértek az eredeti kifejezéshez.

A korporativizmus azt a folyamatot jelöli, amelyben a funkcionális érdekreprezentáció monopóliumával rendelkező szervezetek bekapcsolódnak a kormányzati politika kialakításába.¹ Az érdekszervezetek szerepe nem csupán az érdekmegjelenítésre és -képviselésre korlátozódik, hanem delegált jogköröket birtokolva részt vállalnak a kormányzati politika megvalósításában is.

A korporatív döntéshozatali mechanizmus összetevői:

1. Nagy és erős érdekszervezetek (mint például a bányászoké, a vasutasoké, a mezőgazdasági termelőké, a munkáltatóké) monopolizálják a nemzetgazdaság különböző szektorában dolgozó népeség funkcionális érdekeinek képviselését.

2. Az érdekszervezetek hierarchikus felépítésűek, sok esetben valamilyen csúciszervezet alá tartoznak, amely stratégiaalkító és koordináló szerepet lát el.

3. A szervezetek jól áttekinthető, formalizált módon kapcsolódnak be a politikai rendszer működésébe, nemcsak a döntések előkészítésében, befolyásolásában vesznek részt, hanem szerepet vállalnak a legfontosabb politikai döntések végrehajtásában is.

A korporativizmus nem csupán az érdekartikuláció egy fajtája, hanem a kormányzati-közpolitikai döntéshozatal olyan intézményesített modelljéről is szó van, amelyben a nagy érdekszervezetek egymással és a közigazgatás különböző intézményeivel is együttműködnek az érdekegyeztetés során, sőt szerepet vállalnak a döntések végrehajtásában is. A hangsúly tehát a végrehajtásban való hatékony részvételen van, ez a jellemző különbözteti meg a korporatív struktúrákat az olyan döntési rendszerektől, amelyekben az érdekszervezetek is szerepet játszanak. A gazdasági stratégiák, valamint az árakkal és bérekkel kapcsolatos döntések kialakításában a korporatív struktúráknak egyes országokban kitüntetett szerep jutott. A „szociális partnerré” válásnak azonban az a feltétele, hogy az érdekszervezetek valóban képesek legyenek a mögöttük álló rétegek nevében megállapodásokat kötni és kötelezettségeket vállalni. Ennek révén az érdekszervezetek egyre inkább integráns részeivé válnak a közigazgatási-adminisztratív struktúráknak, és szerepük nem korlátozódik pusztán a konzultációra. A korporatív elméletek világossá teszik azt is, hogy az úgynevezett háromoldalú rendszerekbe a szakszervezetek és a munkáltatók szövetségén kívül más szereplők nem vonhatók be (gondoljunk például a sportszövetségekre, az egyházakra), bármilyen határozott elképzelésük is legyen a követendő gazdaságpolitikai irányvonalról. A jóléti rendszerek válságával megcsappant a korporativizmus iránti érdeklődés is, az mindenesetre bizonyos, hogy az állam és az érdekszervezetek kapcsolatának értelmezését nem lehet elvégezni a korporatív elméletek számbavétele nélkül.

¹ Cawson, A.: *Korporatism and Political Theory*. Oxford, 1986, Basil Blackwell.

A *pluralizmus* által kínált elméleti keret számos ponton különbözik a korporatív elméletek kiindulási pontjától. A legfontosabb eltérés az, hogy a plurális érdekcsoportoknak nincs formális-intézményes szerepük az erőforrások allokációjában, valamint a kormányzati döntések végrehajtásában. A másik alapvető különbség az, hogy a plurális érdekcsoportok önszerveződésen alapulnak és az önkéntes részvétel elve alapján működnek, ezért a különböző szervezetek versengenek egymással abban, melyik szerveződés képes hatékonyabban képviselni ugyanannak a rétegnek, illetve csoportnak a gazdasági vagy szociális érdekeit. A pluralista elmélet abból a feltételezésből indul ki, hogy a különböző csoportoknak nem egyenlő a forrásmobilizációs képessége, de viszonylag könnyű a szervezet megalakítása és a politikai rendszer működésének valamilyen mértékű befolyásolása. A pluralista megközelítés fontosnak tartja kiemelni, hogy az önszerveződésre képtelen társadalmi csoportok érdekeinek képviseletét a már működő szervezetek minden különösebb meghatalmazás nélkül felvállalhatják és a politikai színtéren megjeleníthetik. A társadalmi változásokkal együtt új érdekcsoportok szülehetnek, vagy a régiek vállalják fel az újonnan megjelent problémákat. Az egymással is versengő pluralista érdekcsoportok befolyást gyakorolhatnak a végrehajtó hatalom döntéseire, leggyakrabban olyan módon, hogy nyomást fejtenek ki a politikai elit képviselőire. A döntéshozókat egyidejűleg többféle nyomás érheti, azok a csoportok lehetnek igazán hatékonyak, amelyeknek nagyobb az aktuális társadalmi támogatottsága, vagy információik révén közvetlenül is nyomást tudnak kifejteni a döntéshozókra. Ugyanakkor a nagy ügyek² egy része az üzleti érdekek és az államhatalom hatékony összjátékával kikerült a közéleti vitákból, és az úgynevezett másodlagos kérdések pedig maradtak a hagyományos pluralista politika központi problémáinak.

Egyes csoportok a közös értékeknek és céloknak köszönhetően közeli viszonyba kerülhetnek a kormányzati szervekkel, ezáltal befolyásolhatják a közéleti viták témáit és menetét. Ugyanakkor éppen e közeli viszony következtében a kormányzat a felmerült új problémákat először ezekkel a szervezetekkel tárgyalja meg. A privilegizált helyzet számos esetben a politikai nyilvánosság manipulálásához és más, kevésbé kitüntetett szervezetek kiszorításához vezethet. A pluralista szisztémában a politikai piac sokszereplős, és az erőforrások, valamint a konfliktuspotenciál eloszlása egyenlőtlen. A rendszer dinamizmusát az egymással versengő csoportoknak a politikai befolyásért való küzdelme jelenti. Amíg a korporatív rendszerek legfőbb jellemzője a konszenzus, a pluralista szisztémák inkább a konfliktusokkal jellemezhetők.³

A *civil társadalom* problémáját középpontba állító elméletek jelentőségét az növelte meg, hogy a közép- és kelet-európai pártállami rendszerek lebontásának idején nem pusztán értelmezési keretül szolgáltak a társadalmi folyamatoknak, hanem a civil társadalom újjáépítése a független mozgalmak átfogó stratégiájává

² Lásd Lindlom, C.: *Politics and Markets*. New York, 1997, Basic Books.

³ Arato A. – Cohen, J.: *Civil Society and Political Theory*. Cambridge Mass., 1992, MIT Press.

is vált. A civil társadalom teóriájáról és alkalmazhatóságáról folyó vitákban megfogalmazódott annak igénye, hogy a fogalmat a társadalom és az állam szembenállásának megoszlásából kiemelve a civil társadalom a gazdaság és az állam közötti társadalmi interakció szférájaként értelmezhető, amelynek fő összetevői a nyilvánosság és a különböző társulások.⁴ A civil társadalmat mindenképpen meg kell különböztetnünk a pártok, a politikai szervezetek, a politikai nyilvánosság, de leginkább a parlamentek politikai társadalmától. Függetlenül attól, hogy a politikai társadalom általában a civil társadalomból nő ki, a két szféra politikai szerepében alapvető különbség van. A civil társadalom legfontosabb jellemvonása, hogy nem kapcsolódik össze közvetlenül a hatalom ellenőrzésével, megszerzésével és megtartásával, hanem a demokratikus önszerveződések és a kulturális nyilvánosság szférájában zajló viták révén gyakorol befolyást a hatalomra.

A civil társadalom sokkal inkább egyfajta szemléletmód, semmint olyan átfogó értelmezési keret, amely alkalmas a politikai rendszeren belüli strukturális folyamatok átfogó értelmezésére. Ugyanakkor sokak számára a civil társadalom egyaránt cél és eszköz a demokratikus, részvételre orientált társadalom kialakításában. A mozgalmak kitüntetett szerepet töltenek be a civil társadalom intézményesítésében, a személyiséghez és a kommunikációhoz fűződő jogok védelmében, a nemzeti tradíciók és szokások átörökítésében is.

A civil társadalom jelenségvilágának jól körülhatárolható, viszonylag új területe a *nonprofit* szerveződések köre. Az elnevezés a gazdálkodás jellegére utal, vagyis olyan tevékenységről van szó, amely nem profitorientált, többnyire az állami költségvetéstől független finanszírozású, tevékenységének esetleges hasznát alapfunkcióinak ellátására fordítja. E tevékenységi terület „harmadik szektor” néven vált ismertté. A piac és az állam kudarcának elméletei⁵ az öntevékeny szféra létét azzal magyarázzák, hogy mindkét említett szféra kudarcot vall a kollektív javak iránti tényleges kereslet kielégítésében. A nonprofit szervezetek szerepe az, hogy olyan kollektív javakat biztosítsanak, amelyeket nemcsak vagy nem a többség, hanem a társadalom bizonyos szegmense igényel, s minél heterogénabb, sokszínűbb egy társadalom, valószínűleg annál nagyobb lesz a nonprofit szektor.⁶

Mások szerint a nonprofit szervezetek csupán az elitek érdekérvényesítésének új formáit jelentik, az adókedvezmények révén úgy csoportosítják át jövedelmüket, hogy kikerülve az állami újraelosztás egyenlősítő mechanizmusait, saját érdekkörükbe eső tevékenységeket, szervezeteket és személyeket preferálnak. Ennek révén indokolatlan társadalmi presztízsre tesznek szert, és kifinomult technikákkal legitimálják a társadalomban elfoglalt pozíciójukat. Sokan szóvá teszik a nonprofit szervezetek gyenge hatékonyságát, a professzionalizmus hiányát, illetve azt, hogy ezek a szervezetek önmaguk folyamatos újratermelésére nagy költségeket emésztenek fel.

⁴ Arato A.: *Civil társadalom Lengyelországban és Magyarországon. Politikatudományi Szemle*, 1992. 2.

⁵ Kuti É. – Marschall M.: *A harmadik szektor*. Budapest, 1996, Nonprofit Kutatócsoport.

⁶ Laskai Z.: *Civil társadalom és az állam viszonya*. Stratégiai kutatások, Budapest, 1997, MTA PTI, kézirat.

A nonprofit szféra egyre dinamikusabban fejlődő terület, amely növekvő szerepet játszik a lakosság foglalkoztatásában és a nemzeti jövedelemből való részesedésében is. A magyar nonprofit szabályozás körüli viták a terület növekvő gazdasági és politikai jelentőségét tükrözik.

A pártokrácia túlsúlya

A magyar többpártrendszer működését bírálók egészen a „születési rendelleneségekig” nyúlnak vissza. A pártok létrejöttét nem szerves társadalmi fejlődés eredményének, hanem a külső környezet megváltozásából fakadó, mesterségesen felgyorsított pártosodásnak tartják. Szerintük a mozgalmi formában létező szervezetek formális pártokká alakultak, hogy indulhassanak a szabad választásokon, s mindez a társadalmi támogatottság és beágyazottság mértékétől függetlenül, sok esetben a mozgalmi eliten belüli tradicionálisan pártellenes beállítódás ellenére zajlott le. A hatalom megszerzésének lehetősége strukturális és politika kényszerré tette a párttá alakulást. E folyamatok számos párt esetében a mozgalmi jelleg, illetve a pártszerű működés konfliktusáról szóló, hosszan elhúzódó vitákhoz vezettek, morális válságot okoztak néhány meghatározó szerepet betöltő mozgalmi vezetőknek, és ez további teherterelt jelentett a pártok identitásának kialakításakor.

A kritikai vélemények másik vonulata a *társadalmi tagoltság* problémája felől közelít a pártosodáshoz. Abból indul ki, hogy csak akkor beszélhetünk stabilan és hatékonyan funkcionáló pártrendszeréről, ha a pártszerkezet leképezi a társadalomban meglévő ideológia- és érdektagoltságot. A pártok közötti törésvonalak szerintük tehát többé-kevésbé megfeleltethetőek a társadalomban fellelhető törésvonalaknak. Csakhogy a rendkívül gyors és sok tekintetben külső kényszereken alapuló, felülről elindított magyar pártosodási folyamat nem a társadalom törésvonalait, hanem az *értelmiségi*, illetve a *politikai elit* szubkulturális megosztottságát tükrözte és mélyítette el. Az elit belső megosztottsága strukturálta a későbbi konfliktusokat: a politikusok személyes ellen- és rokonszenveinek sokkal nagyobb szerep jutott a súlyos szociális konzekvenciákkal járó politikai döntések meghozatalában, mint a pártok szavazóbázisának. A pártok túlnyomó többsége nem tudott változtatni alacsony társadalmi beágyazottságán, nem sikerült élő és folyamatos kapcsolatot kialakítani a civil társadalom különböző szereplőivel. A pártok befolyásának korlátait sokan azon mérik, hogy a kisebb településeken a helyhatósági választásokon a politikai pártok nem voltak képesek érdemi befolyást gyakorolni, képviselőik csak a legritkább esetben nyertek el polgármesteri pozíciókat.

A „születési rendellenességek” a hatalom megszerzésével együtt járó *partikularis pártérdekek* előtérbe kerülésével párosultak. A jövőképek versenye helyett egyre inkább a pártok, illetve a mögöttük álló érdekcsoportok hatalmi osztozkodásával jellemezhető a politikai döntések természete. Egyes elemzések szerint a késő kádári technokrácia, felhasználva kulturális és politikai kapcsolatrendszerét és a piacgazdaság körülményei között rendkívül jól konvertálható szakmai tudását, a második parlamenti választásokat követően teljes mértékben átvette a társadalom meghatározó pozícióinak ellenőrzését. Háttérbe szorította korábbi szövetségeseit, a reformer, illetve társadalomkritikai értelmiséget, neoliberais gazdaságpolitikájának kíméletlen érvényesítésével veszélybe sodorta a társadalom kohézióját, továbbá hozzájárult a szociális különbségek kiéleződéséhez és a társadalom kettészakadásához.

A pártokrácia és a technokrata elit túlhatalmát bírálók arra is felhívják a figyelmet, hogy politikai diskurzusok tartalma és jellege egyáltalán nem szolgálja a magyar politikai kultúra rossz beidegződéseinek a meghaladását. A politikai viták természete az ideológiai, sérelmi jellegű politizálást állandósítja, és kiszorítja a racionális, a kormányzati politika konkrét kérdéseinek megvitatásához kapcsolódó közéleti diskurzusokat. Így például nem lehet kulturált vitát lefolytatni olyan, a „nemzeti minimum” körébe sorolható kérdésekről, mint a tulajdonszerkezet átalakításának problémái, a gazdaságfejlesztés lehetséges irányai, a jövedelmkülönbségek kialakulását eredményező társadalmi folyamatok természete, az oktatás és a nagy ellátó rendszerek távlatos átalakításának alapelvei, a jog- és közbiztonság anomáliáinak kezelhetősége, a közigazgatási rendszer erodálódásának megakadályozása. A kritikai vélemények fontos konklúziója, hogy a politikai elit elvesztette innovativitását, nem képes a politikai rendszer továbbfejlesztésére. A pártok vonzereje csökkent, a rendszerváltozás kulcsszereplőiből a rendszerváltozás társadalmi kiterjesztésének akadályozóivá váltak. Fennáll a veszélye annak, hogy a hosszú viták során kialakított jogállami intézményrendszer társadalmi támogatottsága drasztikusan megcsappan, az állampolgárok megvonják a bizalmukat a politikai élet főszereplőitől, a választásokra korlátozódó „ünnepi politikai részvétel” lecsökken, a társadalmi integráció szálai meglazulnak.

A képviseleti demokráciát — hangoztatják a kritizálók — nem lehet leszűkíteni pusztán a pártok versenyére, ki kell tágítani a participáció lehetőségét. Ennek egyik lehetséges eszköze egy olyan *második kamara* felállítása, amelyben helyet kaphatnának a települési és szakmai önkormányzatok, a tudományos intézmények és nemzetiségi szervezetek képviselői is.

A rendszerváltozást követő politikai folyamatokat kétségtelenül a pártok dominanciája jellemezte. A vegyes rendszert tükröző, erős szelekcióra épülő választási szabályok megteremtették a versengő többpártrendszer keretfeltételeit. Az arányosság és a kormányozhatóság elvének küzdelmében a hangsúly inkább az utóbbira került. A magyar politikai élet szereplői tartottak attól, hogy az első választásokra bejelentkezett több mint 60 párt szétzilálhatja a közéletet. Ha túl

sok párt jut be a parlamentbe, akkor olyan erős koalíciós kényszer alakul ki a kormányalakítás során, amely a tényleges társadalmi támogattságánál sokkal jelentősebb súlyt ad a kis pártok képviselőinek. Negyven év pártállami uralom után a felhalmozódott gazdasági és szociális problémák megoldását csak erős és stabil kormányzati hatalom birtokában lehet felvállalni, a fragmentált pártrendszer ennek komoly korlátját képezné.

A szavazók akaratát mandátumokká formáló választási rendszer és az érkező pártfinanszírozási szisztéma végül is áttekinthető szerkezetű pártstruktúrát hozott létre. A hat parlamenti pártból az első választásokat követően szolid többségű, mérsékelt konzervatív kormány és aránylag erős ellenzék jött létre. A kormányozhatóság fontosságát az ellenzékbe szorult pártok is elismerték. Ennek további jogi feltételeit az MDF és az SZDSZ közötti megállapodás teremtette meg a konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetésével és a minősített többséget igénylő törvények számának csökkentésével.

A többpártrendszer intézményesülése nem eredményezte automatikusan a pártok társadalmi beágyazottságát és a pártrendszer problémamegoldó képességének magas fokát. Sőt, a professzionális politikai tevékenység feltételei csak nagyon lassan alakultak ki, így a polgárok szemében a többpártrendszer hatékonysága igen alacsonynak tűnt. A kormányzati és a pártrendszer minden elmentmondása ellenére — különösen kelet-európai összehasonlításban — nagy stabilitást mutatott. Sokan a magyar pártrendszer „befagyásától” és a politikai közélet kiürülésétől tartottak. A stabilnak tűnő intézményrendszer mögött azonban a választói magatartás nagyfokú bizonytalansága, a pártokkal való azonosulás alacsony foka húzódott meg.⁷

Az 1994. évi parlamenti választás földcsuszamlásszerű változást hozott, a szocialista párt abszolút többséget szerzett a parlamentben. Az SZDSZ és az MSZP koalíciója több mint kétharmados kormányzati túlsúlyt eredményezett, ami gyakorlatilag statisztika szerepre kárhajtotta az ellenzéki pártokat. Az ellenzékben belül kétféle stratégiát dolgoztak ki a politikai erőviszonyok megváltoztatására. A kisgazdapárt radikális kormánykritikával a szocialisták protest szavazóinak gyors elhódítására és az egyedül is cselekvőképes ellenzéki erő felmutatására törekedett. A Fidesz Magyar Polgári Párt már az 1994. évi önkormányzati választásokon a mérsékelt polgári erők összefogásában látta a kormányképes alternatíva megteremtésének a lehetőségét. Az 1998-as választásokat a Fidesz Magyar Polgári Párt nyerte meg és az FKGP-val, valamint az MDF-fel koalíciót alkotva megteremtette a polgári kormányzás lehetőségét.

Az összes kritika ellenére úgy vélem, a magyar többpártrendszer kiállta a próbát: a pártok kitüntetett szerepet töltek be a rendszerváltozás békés jellegének biztosításában, a jogállami intézményrendszer kiépítéséhez szükséges politikai feltételek megteremtésében. A pártstruktúra átalakulásának azonban még nem

⁷ Gazsó F. – Stumpf I.: A pártok és szavazóbázisok két választás után. *Társadalmi Szemle*, 1995. 6. sz.

értünk a végére. Aligha van azonban visszaút a réteg-, illetve a tömegpártok felé: a nagy társadalmi ellentéteket intermedier intézményrendszernek kell „kihordani” és intézményesíteni.⁸

Korporatív variációk

A kései Kádár-rendszer — egyéb jellegzetességei mellett — abban is különbözött a kelet-európai pártállami rendszerektől, hogy itt a gazdasági döntések meghozatalában egyre növekvő befolyásra tettek szert az érdek-képviselési szervek, illetve a nagy társadalmi rétegekre hivatkozó nyomásgyakorló csoportok. Az érdekbeszámításon alapuló politikai rendszert egyfajta „látens pluralizmus” jellemezte, hiszen a döntések a nyilvánosságot nélkülözve, nehezen azonosítható, sok esetben nem is intézményesült érdekcsoportok belső alkufolyamatainak eredményeként születtek meg.⁹ Ezeknek a döntési mechanizmusoknak a szereplői — a nagyvállalati vezetők, a párt- és a kormányzati bürokrácia szakmai kulcsemberei, a szakszervezeti és KISZ-apparátus elitje — jórészt még ma is fontos résztvevői a társadalmi-gazdasági folyamatoknak; mozgásterüket és gondolkodásukat alapvetően az ott szerzett tapasztalatok és kapcsolatok határozzák meg.

A rendszerváltozást megelőzően az érdekszervezeti szféra kutatása igen nagy intenzitással folyt, igény és lehetőség nyílt egy érdek-képviselési törvény megalkotására is. A gazdasági jellegű érdekképviselésekről empirikusan alátámasztott, részletes ismeretek álltak rendelkezésre.¹⁰ A kutatások és az érdek-képviselési törvény koncepciója ebben az időszakban feltehetően azért élvezhetett prioritást, mert a pártvezetés reformerői a társadalom érdektagoltságának megjelenítését ebben a korporatív formában megvalósíthatóbbnak vélték, mint a többpártrendszer bevezetését. Ugyanakkor a növekvő társadalmi-gazdasági terhek elfogadtatásában a nyilvános egyezkedésbe bevont érdekszervezeti szféra nagy segítséget nyújthatott volna, csillapítva a szociális feszültségek következményeit. A „korporatív reformot” azonban a rendszerváltozás elsodorta, a politikai rendszer meghatározó rendezőelve a pártpolitikai pluralizmus lett. A másik két rendezőelv, a demokratikus korporativizmus és a közvetlen részvétel teljességgel háttérbe szorult.

Az *Antall-kormány* olyan gazdasági struktúrát örökölt, amelyben az állami tulajdonnak abszolút túlsúlya volt, és ennek következtében a munkavállalók 90%-ának az állam adott munkát. Az új kormány nem rendelkezett átfogó és ko-

⁸ A szerző egyetért Thoma Lászlónak a hiányzó középpel és a közvetítő intézmények fontosságával kapcsolatos gondolataival. Erről lásd: Thoma L.: *Védtelen társadalom. A rendszerváltás és a szakszervezetek*. Kézirat.

⁹ Szalai E.: *Gazdasági mechanizmus, reformtörekvések és nagyvállalati érdekek*. Budapest, 1989, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

¹⁰ Tölgyessy P.: *Gazdasági érdekképviselések Magyarországon*. Budapest, 1988, MSZMP KB Társadalomtudományi Intézet.

herens koncepcióval arról, hogy milyen stratégiát kíván követni a gazdasági érdekképviselőkkel kapcsolatban. A kormányprogramban csak halvány utalást találunk arra, hogy elő kell segíteni a munkavállalók és munkáltatók közötti párbeszéd kialakulását. Ennek következtében az Antall-kabinet tényleges kapcsolatát a gazdasági érdekképviselőkkel a konfrontációtól a személyes alkukon keresztül vezető ad hoc viszonyulás és nehezen kiszámítható magatartás jellemezte.¹¹ Ugyanakkor ennek a kormányzati magatartásnak az egész időszakon átívelő állandó eleme volt az a felfogás, hogy kizárólagosan a biztos parlamenti támogatottsággal és megfelelő felhatalmazással rendelkező végrehajtó hatalom jogosult a gazdasági rendszerváltás kérdéseiben a döntések meghozatalára. Így a kormányzat nem is törekedett arra, hogy a gazdasági érdekképviselőkkel kötött megállapodások és egyeztetések révén növelje a rendszerváltás társadalmi bázisát, bevonja az érdekképviselőket a gazdasági átalakítás politikájának formálásába. A „tárgyalásos” gazdasági rendszerváltás stratégiájával szemben az Antall-kormány az „etatista” felfogás által vallott „kirekesztő” nézetekhez állt közelebb, amelyek szerint a sikeres gazdasági reformok alapvető feltétele a gazdasági érdekcsoportok semlegesítése. Valójában azt láthattuk, hogy amíg az Antall-kormány sikeresen semlegesítette az érdekképviselői szerveket, addig gyakorlati politikájában szinte teljesen kiszolgáltatott volt egyes nyomásgyakorló és nem is feltétlenül szervezett érdekcsoportoknak.

A szervezett és szervezetlen érdekcsoportokkal kapcsolatos követendő kormányzati stratégia kérdésében a közép- és kelet-európai átalakulás esetében két felfogás van jelen. A „kirekesztő” felfogás képviselői abból indulnak ki, hogy a kelet-európai társadalmakban többségben vannak az államtól függő csoportok, amelyek tömegesen ellenállást tanúsíthatnak a piaci viszonyok gyors kiterjesztésével szemben. Tovább növeli az érdekcsoportok bevonására építő stratégia rizikóját az, hogy ezekben az országokban hagyományosan igen alacsony a társadalmi egyenlőtlenségekkel kapcsolatos tolerancia, a „vesztesek” széles táborában mindez különösen megnöveli az érdekszervezetek konfliktuspotenciálját. A gazdasági rendszerváltás programja nem építhető egyik ténylegesen meglévő társadalmi érdekre sem, mert még hiányoznak a gazdasági reformok politikai bázisát jelentő rétegek. Ha a kormány nem akar a status quo fenntartásában érdekelt erők foglyává válni, akkor ki kell rekesztenie (semlegesítenie kell) az érdekcsoportokat, a hatalmat pedig a civil társadalom és gazdasági erőcsoportok felől az állam felé kell átcsoportosítani. A kormány akkor lehet sikeres, ha a demokratikus technikákat (például a parlamenti többséget) alkalmazni tudja a nagyobb érdekcsoportok politikából történő kiszorítására. Az erős állam elleni fellépés valójában a demokrácia elleni fellépést jelent, mivel csak az állam által vezérelt gazdasági rendszerváltozás képes megteremtteni a demokrácia szolid gazdasági alapját. Ehhez az alapvetően „etatista” nézőponthoz képest csupán egyfajta „neoliberális”

¹¹ Bruszt L.: Az Antall-kormány és az érdekképviselők. In Bruszt L.: *A centralizáció csapdája*. Szombathely, 1995, Savaria University Press.

kiegészítést jelent az a megközelítés, amely szerint a sikeres gazdasági reform nélkülözhetetlen eleme az átfogó programot képviselő kormányzati „reformcsoport”. A kormányzati technokraták — szemben a gazdaság más szereplőivel — rendelkeznek azzal a speciális tudással, amely közelebb visz az alagút végéhez. Ők azok, akik nem rövid távú, partikuláris érdekek mentén cselekszenek, hanem az univerzális, hosszú távú gazdasági racionalitás szempontjait képviselik. Ezt a technokrata kormányzati reformelvet el kell szigetelni mindenfajta részérdekek nyomásától és megfelelő hatalommal kell ellátni ahhoz, hogy a reformintézkedéseket bevezesse, illetve megvalósítsa. A reformok konszolidálásában viszont már lehet szerepük a gazdasági érdekcsoportoknak, amelyeket megfelelően adagolt kompenzációs intézkedésekkel a reformok oldalára lehet állítani.

A „tárgyalásos” megoldás hívei szerint a sikeres konfliktuskezelés elengedhetetlen feltétele, hogy a kormányzat különböző egyezkedési fórumokon keresztül bevonja a gazdaság főszereplőit a gazdaságpolitika alakításába, makro-, mezo- és mikroszinten egyaránt. A kirekesztő jellegű kormányzati cselekvés politikailag is irracionális. Beszűkíti a gazdasági szereplők időhorizontját, radikálisan csökkenti a hosszabb távú, bizonytalan nyereségek fejében történő áldozatvállalási készségüket. A vállalkozók nem fektetnek be, külföldre vagy a fekete gazdaságba menekítik tőkájukat. A munkavállalók rövid távú szempontokon alapuló sztrájkokat szerveznek, esetleg olyan politikai erőket támogatnak, amelyekről a reformok lelassítását vagy leállítását várják. Minél nagyobbak a gazdasági nehézségek, annál jelentősebb szerep jut a társadalmi béke fenntartásában az olyan tényezőknek, mint a kormányzati stílus, valamint a kormány és az érdekképviselők intézményesített együttműködésének sajátosságai. A kormányzat reformpolitikájának hatékonysága nagyban függ a vezetés társadalmi beágyazottságától, vagyis attól, hogy milyen minőségű kapcsolatokkal rendelkezik a társadalom különböző szervezett csoportjai, különösen pedig a gazdasági érdekszervezetek irányába. A tárgyalásos politizálás hívei megkérdőjelezik a technokrata kormányzati reformelvet abszolút felhatalmazásán alapuló gazdasági átalakítás koncepcióját is. A tapasztalatok szerint a kormányok többsége nem tudja igazán felmérni, hogy a választásokon kapott támogatás mire is elegendő. A reformokkal szembeni ellenállás, a politikai bázis radikális megcsappanása, a gyors népszerűségvesztés arra készíti őket, hogy engedjenek a nyomásnak, és „felpuhítsák” a reformcsomagokat. Egyébként sincs a gazdaság irányításának olyan kitüntetett szereplője, aki az univerzalitás szempontjait képviselni tudná a többi aktorral szemben. Sőt, a gazdasági rendszerváltásnak éppen az az egyik legfontosabb feltétele, hogy az átalakítás politikájának meghatározását ne monopolizálhassa egyetlen speciális racionalitást képviselő szereplő sem. A gazdasági rendszerváltás nem az adott országban még nem létező intézmények és modellek „importálását”, hanem a meglévő erőforrások gazdaságilag racionális újrakombinálását jelenti. A második világháború utáni nyugat-európai fejlődés tapasztalatai azt mutatják, hogy a szűk külső gazdasági mozgástérrel rendelkező kis államok gazdasági fejlődésében a döntő szerepet a kormányzatok és a gazdasági érdek-

szervezetek közötti háromoldalú rendszerek működésének sajátosságai játsszák. Azokban az országokban párosul a jólét általános növekedéssel, amelyekben a kormányzatok és a gazdasági érdekképviseltek viszonyában a tárgyalásos, meg-egyezőes politizálás dominál. Az elemzések nem vitatják a kormányzati bürokráciák aktív szerepét a gazdaság átalakításában, de kiemelik, hogy *minél centralizáltabb a döntéshozatali folyamat, annál több információ megy veszendőbe*, annál nagyobb a veszélye annak, hogy a gazdasági racionalitás szempontjai összekeverednek a rövid távú politikai megfontolásokkal.

Az Antall-kormányt (egyebek között) a gazdasági érdek-képviselési rendszer zilált állapota, valamint a taxisblokádnak tanulságai is inkább arra ösztönözték, hogy az „etatista” gazdasági rendszerváltoztatás forgatókönyvét kövesse. A kormány a kezdetektől fogva bizalmatlanul tekintett a legnagyobb szakszervezetekre, mert bennük főleg a szocialisták, illetve a Ligában az SZDSZ legfontosabb szövetségeseit látta. Az Érdekegyeztető Tanáccsal (ÉT)¹² kapcsolatos ambivalens beállítódása pedig részben abból fakadt, hogy a közvélemény előtt korábban alig ismert fórum politikai tőkéjét éppen a taxisblokáddal egybekapcsolódó kormányválság során gyűjtötte be.

A taxisblokádnak ugyanakkor arra is figyelmeztette a kormányt, hogy a társadalmi béke megóvása érdekében nem növelheti radikálisan a szociális terheket, és a megosztott kollektív munkavállalói érdekképviselőket szelektív tárgyalással vagy más technikákkal semlegesítenie kell. Erre szolgáltak az 1992-ben bevezetett átfogóbb gazdasági és szociális alkuk, valamint a kormánytól független társadalombiztosítási önkormányzatok létrehozása körüli egyezkedések.

Bár az Antall-kormány az ÉT életre hívásával a régió talán legrészletesebben szabályozott, tagolt konzultációs–egyeztetési fórumát hozta létre, a kabinet azonban a saját maga által ellenőrzött és irányított gazdasági rendszerváltozás mellett tette le a voksát. Az kétségtelen, hogy a rendszerváltozás első kormányának sikerült a társadalmi béke aránylag magas szintjét fenntartani, továbbá az is tény, hogy kevés kormány büszkélkedhet ilyen jó sztrájkstatisztikával, mégis, a választási vereségben minden bizonnyal jelentős szerepet játszott a kormányzat kirekesztő jellegű érdek-képviselési politikája. A szakszervezeti választások az MSZOSZ és Nagy Sándor sikerét hozták, ezzel a szakszervezetek legitimációjának kérdése lekerült a napirendről. A tb-önkormányzatok révén a szakszervezetek olyan befolyáshoz jutottak, amely az MSZP-vel kötött választási szövetséggel együtt nehezen megkerülhető politikai pozíciókhoz juttatta őket.¹³

¹² Az Érdekegyeztető Tanács elődje az 1988 decemberében felállított Országos Érdekegyeztető Tanács volt. Az 1990-ben létrehozott Érdekegyeztető Tanácsban hét szakszervezeti tömörülés alkotta a munkavállalói és kilenc szervezet a munkáltatói oldalt. 1992-ben a szakszervezeti oldalon kizárták a Szolidaritást, és a nevek is változtak mind a munkavállalói, mind pedig a munkáltatói oldalon.

¹³ Öry Cs.: *Érdekvédelmi szerveződések Magyarországon*. Stratégiai kutatások. Budapest, 1997, MTA PTL, kézirat.

A *Horn-kormány* elődjéhez képest sokkal kedvezőbb körülmények között határozhatta meg az érdekképviselletekkel és a gazdaság átalakításával kapcsolatos politikáját. A szocialista-liberális kormánykoalíció több mint kétharmados parlamenti többsége nem hagyott kétséget afelől, hogy képes lesz a társadalmi partnerekkel szemben vállalt kötelezettségeit a törvényhozásban is érvényesíteni. A koalíciós partnerek között nem volt elvi különbség abban, hogy a korábbi kormány kirekesztő jellegű politizálási stílusa az érdekképviselletekkel kapcsolatban elfogadhatatlan. A koalíciós megállapodás és a kormányprogram egyértelműen rögzítette, hogy a Horn-kormány a *tárgyalásos politizálás* mellett kötelezi el magát. Sőt, ígéretet tett arra is, hogy átfogó társadalmi-gazdasági megállapodásban rögzíti az érdekképviselletekkel való együttműködés alapvető normáit, így biztosítja a radikális gazdasági reformok társadalmi támogatottságát. Az érdekképviseltek és az érdekegyeztetés politikai felértékelését jelezte az a tény is, hogy számos, nagy befolyással rendelkező szakszervezeti vezető került be képviselőként a szocialista párt színeiben a parlamentbe. A kormányzás első hónapjait azonban a „repülőrajt” helyett a koalíciós feszültségek és a tárgyalásos politizálás melletti elkötelezettség végletes elgyengülése jellemezte. A pénzügyi kormányzat a gazdasági válsághelyzet pszichózisának gerjesztésével, az ország fizetési nehézségeinek dramatizálásával olyan „lélektani” körülményeket teremtett, amelyek között a kormány nem vállalkozott arra, hogy átfogó megállapodásban vállaljon kötelezettséget a munkavállalói és vállalkozói terhek enyhítésére. A koalíciós pártokat támogató lobbicsoportok pedig egymást kioltó követeléseikkel megbénították a privatizáció folytatását. A kormány más alapokon ugyan, de visszatérni látszott az előző, „etatista” felfogású gazdaságmenedzseléshez.

A Bokros-csomag kidolgozásának és bevezetésének a módja teljességgel illuzórikussá tette azokat a várakozásokat, amelyek a tárgyalásos érdekképviselési politizálásra épültek. 1995 tavaszán világossá vált, hogy a Horn-kormány a gazdasági érdekképviselletekkel kapcsolatos politizálás *neoliberális* változatát valósítja meg, melynek ugyanúgy kirekesztés a végeredménye, mint az előző kormány centralizáló felfogásának.

A technológiai kivitelezés figyelemre méltó módon épített a korábbi tapasztalatokra. Egy technokrata kormányzati csapat, más csoportoktól elszigetelve dolgozta ki és vezette be a kizárólagosan a pénzügyi-fiskális racionalitást szem előtt tartó radikális társadalmi-gazdasági reformcsomagot. Az intézkedések a társadalom nagy többségét hátrányosan érintették, így a kormányzat nem is számíthatott az egyes lépések során a társadalmi nagycsoportok támogatására. A legfontosabb feladat a program gyors legalizálása és a döntések minél előbbi realizálása lett. A csomagot kidolgozó pénzügyminiszter abszolút felhatalmazást kapott. A kormány a munkavállalók kollektív érdekképviselési szerveit parlamentben ülő vezetőiken keresztül szándékozott lojalizálni, a munkáltatóktól pedig a piaci gazdasági környezet ígéretének reményében várt támogatást vagy legalább semleges magatartást. A megszorító intézkedések bevezetése miniszterek lemondásával járt, sztrájkokat, tiltakozó megmozdulásokat idézett elő, de lényegében véve sem a társadalmi békét, sem pedig a kormányzati stabilitást nem

borította fel. A koalíciós pártok közös érdeke volt a kormányon belüli szolidaritás erősítése, a pénzügyminiszter a kezdeti időszakban a kormányfő teljes támogatását élvezte. A privatizáció nem várt mértékben felgyorsult, a makrogazdasági környezetben pozitív változások következtek be.

A kormányzati „reformcsoport” elérte legfontosabb célját: számos területen visszafordíthatatlanná váltak a folyamatok. A kormányzat úgy gondolta, elérkezett az ideje a bevezetett reformok konszolidálásának. Ez viszont már nem ment tárgyalások, megegyezések, engedmények nélkül. Meg kellett nyernie, illetve semlegesítenie kellett a legfontosabb gazdasági érdekképviselőket a reform folytatásához, az eredmények és a helyzet konszolidálásához. A körülmények kedvezőnek bizonyultak: az alkotmányt előkészítő parlamenti bizottság levette a napirendről a második kamara kérdését, így az érdekképviseltek szemében felértékelődött a kormányzattal való egyezkedés fóruma, az Érdekegyeztető Tanács.

A nemzetközi trendekhez hasonlóan a magyar Érdekegyeztető Tanács sem csupán a társadalmi-gazdasági alkuk terepe, hanem fontos szerepet tölt be a felek kölcsönös legitimációjában és a nyilvánosságon keresztüli nyomásgyakorlásban. Egyben olyan politikai szocializációs intézmény, amely segítséget nyújt a korporatista elit konfliktuskezelési képességének kifejlődéséhez, politikai és gazdasági mozgásterük folyamatos meghatározásához. Az Érdekegyeztető Tanács alapszabály szerinti legfontosabb célja a munkavállalók, a munkaadók és a kormány érdekeinek, törekvéseinek feltárása, egyeztetése, az esetleges konfliktusok megelőzése, információcsere, továbbá különböző javaslatok, alternatívák megvizsgálása után megállapodások kialakítása. Az ET összetételéről megalakulása óta folyik a vita, amely döntően a szervezetek legitimációjához és megállapodáskötési képességükhöz kötődik. Az Érdekegyeztető Tanács összetétele „történelmileg” alakult úgy, mint korábban az egypártrendszer. „Az egyes oldalak struktúrája az önszerveződés elve alapján alakult s ez az elv hatja át az egyes tárgyaló oldalak működési és döntési mechanizmusait is. Az önszerveződés folyamatai az évek során olyan struktúrát hoztak létre, amelynek oldalai lényegesen eltérnek egymástól: többek között az oldalstruktúra stabilitásában, az oldal működési mechanizmusainak átláthatóságában, nyilvánosságában, belső szabályozottságában, az adott oldal tömörítő érdekszervezetek aktivitásában.”¹⁴

A történelmileg „bebetonozott” struktúrát elég nehéz feltörni. A munkavállalói oldalon a Közszolgáltató Társaságok Országos Szövetsége (STRATOSZ) szeretne helyet kapni az asztalnál, míg a munkavállalói térfélen sokan szívesen látnák a Nemzetközi Vállalatok Magyarországi Társaságát (NVMT), akik viszont nem kívánnak az ET tagjai lenni.

Az elmúlt évek privatizációs folyamatai alaposan átrajzolták a gazdaság szerkezetét, radikálisan csökkentették a szakszervezeti taglétszámot, és számos új gazdasági szereplővel bővült a piac. Az 1994. évi XVI. törvény a gazdasági kamaráról új helyzetet teremtett az érdekképviseltek számára.

¹⁴ Ladó M. – Tóth F.: *Helyzetkép az érdekegyeztetésről (1990–1994)*. Az Érdekegyeztető Tanács Tényfeltáró Bizottságának zárójelentése. Budapest, 1996.

Az érdekképviseltek és a gazdasági kamarák közötti különbségeket jól ábrázolja az alábbi táblázat.¹⁵

Az érdekképviseltek és a gazdasági kamarák összehasonlítása

Érdekképviselő	Gazdasági kamara
Magánjogi alapon, önkéntesen szerveződik	Köztisztület
Létrehozása alanyi jog	Alapítása törvényben előírt kötelezettség
Szabadon állapítja meg célját, feladatait	Közfeladatot lát el, csakis — tagjaival, azok tevékenységével összefüggő — közcél szolgálhat
Szolgálhatnak rész-, csoport-, ágazati, szociális (munkáltatói, illetve munkavállalói) érdekek képviselőit	Nem szolgálhatnak rész-, csoport-, ágazati, szociális (munkáltatói, illetve munkavállalói) érdekek képviselőit
A szervezet tagságának érdekeit képviselik, a tagság érdekeit törekednek érvényre juttatni a gazdaság egészén belül	A gazdaság egészét reprezentálják, annak érdekeit képviselik az egyes részérdekekkel szemben

A Bokros-csomag érzékenyen érintette a kormánypártok szavozótáborát és mindez a népszerűségi mutatók időleges csökkenésében is megfoghatóvá vált. A szakszervezeti vezetők mind nehezebben viselték a politikai szövetségi státusból fakadó lojalitáskényszert. A kielégett helyzetet a kormányfő egy töle megszokott politikai sakkhúzással oldotta meg. A tb-önkormányzatok növekvő hiányáért költségvetési felelősséget vállalni nem akaró pénzügyminiszter súlyos konfliktusba keveredett a legnagyobb szakszervezet elnökével. Miután a kormányfő nem akarta tovább feszíteni a húrt a kormány és a szakszervezetek között — továbbá a radikális és sokszor kiszámíthatatlan lépésekkel előálló pénzügyminiszter is kezdett kényelmetlenné válni — elfogadta a konfliktus nyomán benyújtott lemondását. Ezáltal a kormánynak újra megnyílt a mozgástere az érdekszervezetekkel való szélesebb horizontú tárgyalásokra.

Az ár- és bérmegeállapodások kormányzati oldalról történő felvetése szolgált nyitányul ahhoz, hogy megpróbáljanak áttérni a *tárgyalásos-megegyezéses* forogatókönyvhöz, ami megteremtheti a további gazdaságpolitikai lépések társadalmi bázisát. A kormány igyekezett bizalmat kelteni az intézkedések várható pozitív hatásával kapcsolatban. Hihetővé próbálta tenni azt, hogy az államháztartás reformjának következtében csökkennek az állam terhei, beindulhat a gazdasági növekedés, és ez új munkahelyeket teremt. A felszabaduló forrásokból az állam infrastrukturális beruházásokhoz és térségi fejlesztési programokhoz ígért hozzájárulást, mérsékelni igyekezték az egyre növekvő területi egyenlőtlenségeket. A rendkívüli kilengéseket mutató kormányzati érdekképviselői politizálást egyes elemzések szerint egyaránt jellemzi a patrónus-kliens rendszer kiterjesztése és elmélyítése, valamint az ezzel párhuzamosan folytatott korporatista

¹⁵ Öry Cs.: i. m. 16.

jellegű építkezés. „A korporatizmust erősíti, hogy az érdekképviselők delegáltjai jogszabályi felhatalmazással bekerülnek pénzosztó kuratóriumokba (a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületébe [MAT], az Országos Szakképzési Tanácsba [OSZT], a társadalombiztosítási önkormányzatokba, a munkaügyi tanácsokba és a területfejlesztési tanácsokba, az ÁPV Rt. Felügyelő Bizottságába, a Nemzeti Üdülési Alapítvány kuratóriumába stb.). A korporatizmust gyengíti, hogy az ÉT szigorú szerződéses eljárási rendjét a kormány következetesen felpuhítja és az alapszabály által nem szabályozott, a kormány által önkényesen alakítható feltételekkel folytatott megbeszéléseket kezdeményez. Az Érdekegyeztető Tanács mellett rendszeressé váltak az ÉT soros elnökeinek ún. előkészítő megbeszélései. Az érdekegyeztetés hatékonyságának növelése ideológiájával a kormány ún. »új érdekegyeztetési módszerként« rendszeressé tette az általa meghívott, kiválasztott partnerekkel lefolytatott informális megbeszéléseket. [...] Ugyancsak a korporatizmus ellen hat a kormány tudatos káderpolitikája, melynek során megvásárolja, lekötelezi az érdek-képviselői vezetőket. Parlamenti képviselői helyet juttat egyeseknek, szakértői megbízatásokkal, önkormányzati képviselői helyekkel fizet másoknak.“¹⁶

Az 1998-ban hatalomra került Orbán-kormány radikálisan szakított az érdekegyeztetés korábbi módszerével és a társadalmi párbeszéd új intézményrendszerét vezette be.

A civil szféra

A civil szerveződések szerepének felértékelődését számos kutató a pártokra épülő képviselői demokrácia válságjelenségeivel, valamint az információs forradalom által kínált közvetlen részvételi lehetőségek előtérbe kerülésével köti össze. Az alternatív mozgalmakat, önszerveződéseket olyan társadalmi jelzőrendszerhez hasonlították, mint amilyen az emberi testben a fájdalom.¹⁷ Ott jelennek meg, ahol valamilyen keringési zavar, rendellenesség támad.

A nyolcvanas évek a körök koraként, a civil társadalom újjászerveződésének időszakaként vonult be a magyar történelembe. A civil társadalom önszerveződésének ekkor két fő célkitűzése volt: egyrészt az állampolgári autonómiák kitágítása, másrészt a pártállami hatalom béklyóinak eltávolítása. A klubok, mozgalmak, körök és más társadalmi önszerveződések nélkülözhetetlen szerepet játszottak a rendszerváltozás szellemi és politikai előkészítésében. A rendkívül gyors pártosodás azonban felszippantotta a civil szerveződések és vezérkaraiak legjavát.

¹⁶ Öry Cs.: i. m. 20.

¹⁷ Szabó M.: *Alternatív mozgalmak Magyarországon*. Budapest, 1993, Gondolat.

Később a politikai elitte avanszált mozgalmi elit pártpolitikai torzsalkodásai kiterjedtek a civil szférára is, s kulcskérdéssé vált, melyik párt tud erősebb civil háttországot felmutatni. Számos civil szervezet a szűkülő erőforrások közepette nagy vehemenciával kereste a pártpolitikusok kegyeit, és ígért pénzügyi támogatás fejében politikai lojalitást és választási aktivitást.

Mindemellett azonban rendre alakultak a karitatív, szociális, kulturális, oktatási célokat megvalósítani akaró nem kormányzati, nonprofit szervezetek, alapítványok. Számukra a nagypolitika megszűnt abszolút vonatkoztatási pont lenni, a konkrét, helyi ügyek mellett kötelezték el magukat. Elismertségüket nem felső politikai kapcsolataiknak, hanem az elért sikereiknek, teljesítményüknek köszönhették. Beárnyékolta a politikai és az üzleti szférától függetlenedni akaró civil szektorról kialakult képet az alapítványi világba belopakodó adókerülő tőke, az alapítványokat kizárólag pénzmosásra felhasználó üzleti magatartás. Az állampolgárok többségének rendkívül vegyes benyomása alakult ki a nonprofit világ szereplőiről. Az állami kasszát felügyelő pénzügyminisztérium is egyre nehezebben törődött bele, hogy a joghézagok kihasználásával jelentős állami pénzek folytak át a nonprofit kedvezményeket úgyesen kihasználó vállalkozásokba.

Senki nem tudja pontosan megmondani, hogy a civil szféra több mint 50 ezer szerveződéséből mennyi a fantomszervezet. Nem csupán arról van szó, hogy a civil szféra kialakulatlan, hanem arról is, hogy az emberek többsége számára a jelenség leírására használt fogalomrendszer is zavaros, nehezen értelmezhető.

A civil társadalom fogalmkörébe tartozó intézmények egyik legfontosabb jellemzője, hogy tagjai alapvetően nem állami tevékenységgel foglalkoznak a gazdaság, a kultúra, az életmód és a szabadidő eltöltése területén. Önazonosságuk és filozófiájuk tartópillére, hogy az állami intézmények ellenőrzése és tevékenységének befolyásolása mellett az állampolgárok önszerveződésének bátorítását tekintik mindennapi feladatuknak.

A mai magyar állapotoknak sokkal inkább az a sajátossága, hogy az állam által birtokolt információs, organizációs és adminisztratív túlhatalom miatt nem a civil szervezetek ellenőrzik az államot, hanem erőteljes állami befolyás érvényesül a civil szektorban. A helyzet alapvető megváltozását eredményezheti a civil társadalom meghatározó szervezeteinek nagykorúsodása, az általuk nyújtott szolgáltatások funkcionális nélkülözhetetlenségének megnövekedése. Az állam visszavonulása a jóléti szolgáltatások egyes területeiről fel fogja értékelni az itt működő civil szervezetek tevékenységét.

Az eddigi kormányok rendkívül ambivalensen viszonyultak a civil szféra szereplőjéhez. Kormányzati nézőpontból négy nagyobb csoportba lehet besorolni a társadalmi önszerveződéseket. *Országos civil érdekegyeztetési tömörülések, fórumok* a továbbvivői a nagypolitikai szintű kérdésfelvetéseknek, ádáz kritikussai a pártpolitikai dominanciának. Gyenge konfliktusviselési képességük és vitatott legitimitásuk miatt a kormányzat nem tekinti őket kemény tárgyalópartnernek (ilyen például a TESZ [1990], TÉT [1991], Társadalmi Kerekasztal [1991],

majd Társadalmi Unió [1996], Civil Kerekasztal [1994], Civil Parlament [1993]). A réteg- és szociális civil érdekképviseletek konfliktusviselési és érdekérvényesítési képessége erőteljesen függ az általuk képviselt rétegtől, illetve a szociális probléma politikai karakterétől (Nagycsaládosok Országos Egyesülete, Nyugdíjasok Országos Képviselője, Magyar Nők Szövetsége, Magyar Gyermekek- és Ifjúsági Szervezetek Tanácsa, Sérült Emberek Szervezeteinek Szövetsége, valamint Munkanélküliek és Álláskeresők Egyesületeinek Országos Szövetsége, Reál Értelmiségiek Tanácsa, Állampolgári Jogvédő Liga, Levegő Munkacsoport, Országos Környezetvédő Szövetség).¹⁸ *Korporatív struktúrák*: az érdekegyeztető tanácsokban (ÉT, KÉF, KIÉT) részt vevő munkavállalói és munkáltatói szervezetek, valamint a kamarák és más szerveződések. Ez a leginkább átlátható szervezeti, intézményi struktúra, szabályozott döntési kompetenciákkal. A *nonprofit szervezetek* a harmadik szektor klasszikus szervezetei: az alapítványok, a szolgáltatást nyújtó, valamint az önszervező szervezetek.

Az előző ciklus parlamenti pártjainak körében általánosnak mondható az a vélekedés, hogy az országos civil érdekegyeztető tömörülések esetében a jelentős mértékű átalakulás ellenére csak a szocialista pártnak van, illetve lehet döntő befolyása. Mindez a korábbi szervezeti, apparátusi kapcsolatokra, a közös szocializációra, politikai nyelvre, személyes kapcsolati hálóra vezethető vissza. E vélekedés tényszerűségétől függetlenül a pártok nem érdekeltek abban, hogy kiszélesítsék ennek a szférának a politikabefolyásoló lehetőségét. A szakmai ellenvetések mellett minden bizonnyal ennek a politikai megfontolásnak is szerepe van a második kamaráról, illetve a korporatív struktúrák bővítéséről folyó vitákban. (A helyzet kísértetiesen hasonlít a szakszervezetekről néhány évvel ezelőtt folyt politikai tartalmú vitához, amelynek a szakszervezeti választások és a tb-

¹⁸ Kemény László szerint a civil szervezetek típusai az államhoz és intézményeihez, valamint az önkormányzatokhoz való egyfajta viszonyt fejezik ki, illetve a polgárok egymás közötti kapcsolataira utalnak. Ennek alapján szerinte hatféle civil szervezet létezik: 1. Azok a szervezetek, amelyek — többnyire az állam által finanszírozottan — magukra vállalják az állam által el nem látott feladatokat. 2. Adományokat gyűjtő és karitatív célokra vagy más lakossági igényeket kielégítő feladatokra szerveződött alapítványok (pl. Sportsegély Alapítvány, konkrét betegségek gyógyítására, műtétek finanszírozására létrehozott alapítványok). 3. Olyan (főként külföldről származó) szervezetek, amelyek már rendelkeznek anyagi forrásokkal, s így módjukban áll adományokat osztani, illetve az általuk fontosnak tartott értékek megvalósulását finanszírozni (pl. Máltai Szeretet Szolgálat, Soros Alapítvány). 4. Önművelő, önfejlesztő közösségek, öntevékeny művelődési, szabadidős stb. csoportok (pl. énekkarok, táncházak, bélyeggyűjtők). 5. Lokálpatrióta, városvédő és településeket fejlesztő szervezetek (pl. Móriak Mórért Egyesület, Együtt Budapestért Egyesület). 6. Konkrét lakossági érdekek képviseletére, védelmére a lakosok által létrehozott és részvételükkel működő, nagyon sokféle érdek-képviseleti szervezet (pl. Létnyom Alatt Élők Társasága, Állástalan Diplomások Bizottsága). Az érdek-képviseleti szervezetek közé lehet sorolni a jogvédő és egészségügyi szervezeteket (pl. Jogvédő Liga, a különböző jogsegélyszolgálatok), valamint azokat az egyesületeket, amelyek ideológiai-politikai bázison szerveződnek, de nem nézeteik hatalmi pozícióba juttatásán fáradoznak, hanem elsősorban értékőrzéssel, illetve bizonyos ideológiához is kötött tagjaik társadalmi elismertségének érdekképviseletével foglalkoznak (pl. Magyar Ellenállók és Antifasiszták Szövetsége, a különböző '56-os szervezetek, a katonaiszolgálat-megtagadó szervezetek, pl. Alba Kör). Kemény L.: *A civil érdekegyeztetés típusai és kapcsolata a politikai rendszer elemeivel*. Stratégiai kutatások. Budapest, 1997, MTA PTI.

önkormányzatok felállítása vetett végett.) A szakmai vélemények ugyan megoszlanak a civil érdekképviselőknek a kormányzati politikára gyakorolható hatását illetően, de a többségi vélemény nem támogatja a civil szervezetek csúcsszerveinek szociális partnerré emelését.¹⁹

A pártpolitikai szempontokon túl, figyelemmel kell lenni arra a határozott kormányzati ígéretre is, amely a „társadalmi párbeszéd kormányát” kínálta a választóknak. A Bokros-csomag bevezetésének módja a párbeszédre számító szavazók és a civil szerveződések nyilvánvaló arculcsapása volt. A szimbolikus politikai mezőben a parlament Civil Irodájának és az MKM Civil Igazgatóságának felállításán, valamint a nonprofit törvény társadalmi vitájának elindításán kívül a törvényhozás ún. lobbilistája keltett komolyabb visszhangot a civil érdekszervezetek körében. A kormány, érzékelve a makro- és középszintű érdekegyeztetések közötti jelentős mértékű szakadékot, 1997 nyarán előterjesztést készített a tárcaszintű érdekegyeztetés továbbfejlesztésére és egységesítésre. Az azonban politikai mérlegelés kérdése, hogy az MSZP, illetve a szocialista többségű kormány vállalja-e annak a kockázatát, hogy látványosan megemeli a politikai célokot követő civil szervezetek státuszát, bevonja-e őket a kormányzati döntések előkészítésébe, megfelelő költségvetési támogatást biztosít számukra. A politikai dilemmákon túl ez természetesen számos szakmai kérdést is fölvet, viszont indirekt módon jelentős szavazói támogatást hozhat. Politikailag azért kockázatos ez a lépés, mert feltehetően szemben találja magát a többi parlamenti párt ellenállásával, illetve a civil szervezeteknek felajánlandó esetleges egyeztetési kötelezettség alig egy évvel a választások előtt komolyan korlátozza a kormány gazdaság- és társadalompolitikai mozgásterét.

A civil szférának a politikai célokot követő szegmense mutatja a legnagyobb tarkaságot: igen jelentős különbségeket találunk a helyi és az országos szintű szerveződések között, valamint az egyes szervezetek esetében a szerveződésre való hajlam, a szerveződésre való képesség, a konfliktusviselésre való hajlam és a konfliktusviselési képességet tekintve.

A civil érdek-képviselési szervezeteknél sok esetben egybemosódik a szakmai, illetve az általános társadalmi-érdek-képviselési profil, így az „esernyőszervezetek” gyakran pártpolitikai arcélt vagy parlamenthelyettesítő szerepet vesznek maguk-

¹⁹ Ágh Attila (1997) úgy vélekedik, hogy a kormánynak azért kell elutasítania a civil szervezetek egyfajta csúcsszervebe (civil parlamentbe) való integrálásának igényét, mert a modern demokráciákban a nemzeti politikai alternatívák megfogalmazása mindenhol a pártok feladata. Hasonlóképpen vélekedik Gazsó Ferenc (1997) „Az ún. civil parlament vagy bármiféle olyan alakzat, amely makropolitikai kérdésekben fórumot ad egyéni vagy csoportvélemények megfogalmazásának, semmiképpen nem értelmezhető úgy, mint az állampolgárok autentikus igényeinek és törekvéseinek közvetítője... Ettől még a kinyilvánított vélemények lehetnek közérdekűek és esetleg igen fontosak, esetenként olyanok, amelyeket a hatalmi döntések menetében is célszerű akceptálni.” Velük szemben Kemény László (1997) azt prognosztizálja, hogy a civil szervezetek szerepe jelentősen megnő, s ezzel az általuk képviselt közvetlen vagy részvételi demokrácia egyenértékűvé válik a demokráciának a pártok által megtestesített képviselési elemével. A civil érdekképviselők az érdekegyeztetés törvénybe iktatását, az ÉT-hez hasonlóan egy Civil Érdekegyeztető Tanács létrehozását tartják szükségesnek.

ra. A többszörös közvetítéssel működő egyeztető szervezeteknek rendkívül alacsony a konfliktusviselési képességük, mivel nem folytatnak olyan tevékenységet, amelynek megvonásával eredményesen tudnák „zsarolni” a hatalmi szféra képviselőit. Mellettük — sok esetben több esernyőszervezet tagszervezeteként — működnek olyan rétegszervezetek, amelyeknek a szerveződésre való képessége, de a konfliktuspotenciálja is lényegesen nagyobb. A Nagycsaládosok Országos Egyesülete, valamint a Nyugdíjasok Országos Képviselői például hatékony lobbizásra volt képes a társadalmi szervezetek támogatásának elosztása, a különböző önkormányzatokba történő delegálás terén. Ugy tűnik, az ő terepük inkább a szervezeti érdekérvényesítés, semmint az utcai fenyegetés.

A nyugdíjasok és a nagycsaládosok mellett minden társadalomban kitüntetett jelentősége van a fiatal generációk társadalmi és politikai integrációjának. Ebben a szocializációs folyamatban fontos helyet foglalnak el az ifjúság önszerveződésének intézményesült formái: az ifjúsági és az ifjúságért tevékenykedő szervezetek.

Az ifjúsági szervezetek pártpolitikai megosztottsága még ma is rányomja a bélyegét a fiatalok nevében fellépők érdekérvényesítő képességére. A politikai konfliktussal való fenyegetés eszközével, az utcai sztrájkjal leggyakrabban eddig az egyetemi hallgatók szervezetei éltek (HÖKOSZ, MEFHOSZ). Az egyetemisták tüntetései látványosan mutatták az ifjúsági szervezetek pártpolitikai mezőbe való beágyazottságának negatívumait. „Az 1994-es választások alapvetően új helyzetet teremtettek a hatalom és az ifjúsági szervezetek viszonyában. Egyrészt a választások eredményeképpen több mint húsz olyan képviselő került be a parlament kormányzati oldalára, amelyet nyíltan egy ifjúsági szervezet, a Baloldali Ifjúsági Társulás [BIT] támogatott. (...) Másrészt... 1995. január 12-én több mint 100 gyermek- és ifjúsági, illetve a korosztályt támogató szervezet képviselőivel megszületett a megállapodás a Gyermek- és Ifjúsági Érdekegyeztető Tanács (GYIÉT) felállításáról.”²⁰ A GYIÉT megalapítása fontos lépés volt az intézményesen rendkívül nagy fragmentálódást mutató ifjúsági szervezetrendszer integrálása felé, de természetesen önmagában nem képes megoldani az alacsony participációs késztettségű ifjúság önszerveződésének problémáit.

Trendek, rendezőelvek és következtetések

Az 1998. évi parlamenti választások fontos állomást jelentettek a magyar többpártrendszer fejlődése szempontjából. Megformálódtak azok a nagyobb politikai tömbök, amelyek különböző társadalompolitikai prioritások mentén alternatívát kínáltak a választók számára. A politikai váltógazdálkodás realitássá válásával lezárult a versengő többpártrendszer fejlődésének első szakasza, megteremtődött az

²⁰ Szabó A.: *Civil önszerveződések generációs metszetben*. Stratégiai kutatások, 1997, MTA PTI, kézirat.

esély arra, hogy a hasonló jellegű politikai táborok szervezeti, anyagi és intellektuális erőforrásai összegződjenek. Az empirikus kutatások tanulsága szerint a magyar pártrendszer társadalmi beágyazottsága gyenge, a pártok presztízse alacsony, konfliktusmegoldó képességük hatékonyságát erősen rontja a kulturális törésvonalak mentén történő politizálás dominanciája. A demokratikus társadalomszerveződési elvek közül a pártpluralizmus túlsúlya érvényesült a rendszerváltozás első szakaszában, erősen visszaszorítva a korporatív és közvetlen demokratikus szerveződések döntéshatósági esélyét.

Az ezredforduló felé közeledve Magyarországon is növekszik a jelentősége a gazdasági és szakmai érdekszervezeteknek. Az 1994. évi választásokat követően számos kutató várakozásával ellentétben csupán kisebb mértékű elmozdulás történt a korporatív struktúrák kormányzati döntéshatósági szerepének növelése irányában. Bár a nyilvánosság háta mögött minden kétséget kizáróan igen jelentős mértékben megnőtt a gazdasági érdekcsoportok és lobbik politikai döntéshatósági szerepe, de mindez nem egy átgondolt és a polgárok számára is átlátható érdekegyeztetési stratégia részeként, hanem a hektikus pártküzdelmek „húzd meg, ereszd meg” politikájához kapcsolódva történt. Mindent egybevetve a *kormányzati érdekegyeztetés a kelet-európai országokhoz viszonyítva relatíve fejlett konfliktuskezelő intézményrendszerrel rendelkezik*, amely jó esélyt kínál a korporatív struktúrák politikai szerepének növelésére. Továbbra is neuralgikus pontja a rendszer egyes szereplőinek legitimitációja, társadalmi felhatalmazása, valamint az új szakmai és egyéb gazdasági érdekvédelmi szerveződések integrációjának kérdése.

A politikai rendszer működésének legvitatottabb területe a civil érdekszervezetek politikai döntéshatósolásának, illetve az ezzel kapcsolatos intézményszerűsítésnek a kérdése. Megítélésem szerint a társadalom civil szférája az állampolgárok önszerveződésének a legdinamikusabban változó területe. Ennek a rendkívül sokszínű világnak egyfajta korporatív típusú intézményszerűsítése túlzottan bemerevítene ezt a szférát és talán legnagyobb erényétől, a dinamizmustól, a gyors reagálóképességtől és a polgárokhoz való közelségtől fosztaná meg. Úgy vélem, hogy a pártrendszerben és a korporatív struktúrában elkezdődött szelekciós, valamint profiltisztítási folyamathoz hasonlóan meg kell hagyni a lehetőséget a civil szférában is arra, hogy egyfajta belső szelekció menjen végbe. Elkerülendő, hogy idő előtti intézményszerűsítéssel, illetve egyes szereplők kormányzati felértékelésével megmerevedjen a szektor, és ezáltal a civil társadalom jelentős szeletének az állam általi újragyarmatosításához teremtdjjenek meg a feltételek.

Sűrűsödni látszanak a feszültségek és az ellentmondások a társadalom generációs metszete mentén, ezért bír különös jelentőséggel az ifjúsági önszerveződések ügye. Az intézményszerűsítési kommunikációs struktúra és az anyagi források bővülése üdvözlendő pozitív fejlemény, de a korosztály alig több mint 3–4%-ának felhatalmazásával rendelkező szervezetek igen komoly legitimitációs-generációs deficitről tesznek tanúbizonyságot. Márpedig a korábbi kutatások egyértelműen mutatták, a demokratikus politikai rendszerek nem mondhatnak le a generációs utánpótlás folyamatos biztosításáról.

Centralizáció – decentralizáció, avagy a központi kormány és az önkormányzatok viszonya

Az alábbi tanulmány a központi kormány és az önkormányzatok kapcsolatát tekintve át a rendszerváltozástól 1998-ig. Szükségszerűen foglalkozik e sajátos viszony történelmi előzményeivel is, különösen a szocializmus időszakával. Ugyanakkor az önkormányzatiságot bizonyos fokig kénytelen leszűkíteni a települési önkormányzatokra, először is azért, mert ezek működési feltételei a leginkább kidolgozottak, másodsor pedig azért, mert a társadalom mindennapi életét közvetlenül befolyásolják, harmadszor pedig azért, mert hatalmi helyzetük (joguk és felelősségük) a társadalom egészének demokratikus vagy antidemokratikus karakterét szimbolizálja. Nem, vagy csak érintőlegesen foglalkozik a tanulmány a nem települési önkormányzatokkal, így például az Országos Egészségbiztosító Pénztárral, a Nyugdíjfolyósító Pénztárral, valamint más, civil önkormányzati szervezetekkel, ugyanis az állam és a nagy elosztó rendszerek működési feltételei meglehetősen képlékenyek. A rendszerváltás óta egyik kormány sem dolgozott ki megfelelő koncepciót arról, mit szeretne és mire képes ezen önkormányzatokkal kapcsolatban, az önkormányzatok pedig keresik helyüket és identitásukat a magyar társadalomban. A permanens konfliktushelyzet zavarja működésüket, és alaposan nehezíti tudományos igényű vizsgálatukat.

Történelmi előzmények

A települési önkormányzatok komoly tradícióval rendelkeznek Magyarországon, bár a közigazgatás hagyományos elemei — a nemesi vármegye és a birodalmi-országos közigazgatás — mellett a városi önkormányzatok lényegesen szűkebb mozgástérrel rendelkeztek.¹ A 20. század kataklizmái széttördelték az organikus

¹ Bibó István: *A magyar közigazgatásról. Válogatott tanulmányok II.*, Budapest, 1986, Magvető Könyvkiadó, 469–485.

társadalomfejlődés — a polgárosodás és a modernizáció — esélyét, s rombolták az önkormányzati tradíciókat is. A katalizmák túlélése, átvészélése ugyanis többnyire a központi hatalom erősödésével járt együtt. A szocializmus pártállami modellje, a „proletárdiktatúra” teljesen alárendelte a helyi hatalmat a központi kormánynak, az importált tanácsrendszer pedig a helyi közelet és politikai élet megszűnését eredményezte. A rendszer hierarchizált hatalmi struktúrára épült, amelyben az úgynevezett „demokratikus centralizmus” csak elnevezésében tartalmazta a demokratikus jelzőt, tartalmában egyértelműen centrálisnak bizonyult.

A szocializmus hatalmi szerkezetében a párt által irányított központi hatalom kizárólagosságot élvezett a települési tanácsokkal szemben. Bár ez a központi túlsúly és kizárólagosság a Kádár-korszak évtizedei alatt jócskán liberalizálódott, mégis joggal volt megkérdőjelezhető, hogy a tanácsok helyi hatalmat képviselnek-e, vagy csupán a központi kormányzat nyúlványai, s mint olyanok a központi döntések puszta végrehajtói.²

A központi hatalom mellett a megyei hatalom is teljhatalmat gyakorolt a települések felett, a *redisztribúció* rendszere pedig teljes függőségben tartotta a településeket, amelyek érdekeiket legfeljebb az „érdekkijárás” különböző technikáival tudták úgy-ahogy érvényesíteni. E hatalmi láncszem sajátos elemét megszüntetéséig, a nyolcvanas évek közepéig, a „járás” képviselte, amely sajátos kistérségi funkciót volt hivatott képviselni, azonban valójában a központi kontroll egyik alrendszerét testesítette meg.

A szocialista hatalmi struktúra nagy befolyású elemeit reprezentálták az *ágazatok* s a különféle miniszteriális testületek. A hetvenes évek nagy ipartelepítési kampánya voltaképpen az ágazati érdekek érvényesítése volt, amely leginkább a vidék gyarmatosításának eszközévé vált.³ Fővárosi (nagyvárosi) országos jelentőségű üzemek, vállalatok „adták le” korszerűtlen technológiájukat ipar és munkaerő nélkül térségekbe, s így nemcsak az elavult termelési eszközeiktől szabadultak meg, hanem a fővárosinál, nagyvárosinál lényegesen olcsóbb munkaerőhöz is jutottak. A leadott üzemrészek többnyire a központi telepek függőségében maradtak, s ennek megfelelően az általuk termelt nyereséget is a központi telepek fölötték le. A helyi tanácsok ennek ellenére versengtek, nemcsak a fejlesztési forrásokért,⁴ hanem az egyes üzemrészekért, leányvállalatokért is. Egyrészt mert a lakosság munkaalkalomhoz juthatott helyben, másrészt pedig azért, mert a vidéki ipartelepítéstől is lehetett bizonyos infrastrukturális fejlesztést remélni. E versenyben — már a hatvanas években — megjelent a lobbizás (bár ezt a kifejezést akkortájt még nem volt ildomos használni), egyes települések igen

² A helyitársadalom-kutatások egyik neuralgikus kérdése volt: létezik-e helyi hatalom, vagy sem. A vitáról lásd *Helyi társadalom III. Strukturális viszonyok a helyi társadalomban*. Budapest, 1985, MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete.

³ A „vidék gyarmatosításának” tekintve az ipartelepítést, lásd Moldova György: *Szent tehén* című szociográfiaját. Budapest, 1980, Magvető Kiadó.

⁴ Vági Gábor: *Versengés a fejlesztési forrásokért*. Budapest, 1991, Gondolat.

jól tudták kamatoztatni idegenforgalmi vagy éppen tradicionális vadász-halász helyi adottságaikat az ipari potentátok, minisztériumi vezetők kegyeinek elnyeréséért. A döntések — legalábbis deklaráltan — természetesen minden esetben a „népgazdaság” érdekeit szolgálták.

A helyi tanácsokkal szemben erőfölénnyel rendelkeztek az adott település nagyüzemei is mind az ipari, mind pedig az agrárágazatban, ugyanis egy-egy üzemi vezető tetszés szerint támogathatta a tanács beruházásait, vagy vonhatta meg támogatását a helyi vezetéstől.

A helyi döntéseket tehát többnyire *településen kívüli érdekek* motiválták, így a helyi tanács nagyon sok helyen csak formálisan számított hatalmi tényezőnek, pontosabban a hatalmi hierarchia legalján működött. Függőségi helyzetét természetesen nagymértékben befolyásolták a rendszer hatalmi szerkezetének változásai, amelyek az ötvenes évek totális diktatúrájától, a Kádár-rendszer tétova reformjáig, illetve liberalizáltabb változatáig jelentősen különböztek egymástól. Jellemző azonban a települések és a helyi tanácsok helyzetére az 1971. évi *tanács-törvény* szándéka és megvalósítása. A törvény egyik meghatározója az 1968-as reform volt, amely a gazdaságirányítás átalakításával párhuzamosan a közigazgatási rendszert is változtatni szándékozott, mégpedig a nyugat-európai normákhoz igazodva, egyben a települések nagyobb mozgásterét biztosítva. Aligha véletlen, hogy a törvény a tanácsi funkcióknál az önkormányzati funkciót is megfogalmazta, sőt a későbbiekben a szakemberek is egyre nagyobb szerepet szántak e funkcióknak, s voltak, akik „tanácsönkormányzatról”, illetve ennek szükségességéről írtak.⁵

A progresszív koncepció ellenére a törvény mégis erőteljes centralizációt eredményezett, amely a tanácsok és a települések összevonásával, iskolák körzetítésével, termelőszövetkezetek, kereskedelmi szolgáltatószervezetek, egészségügyi intézmények egyesítésével járt együtt. A helyi társadalmakat különösen a település-összevonások irritálták, hiszen a helyi érdekek figyelembevétele nélkül, központi fórumokon, központi akaratból történtek. Az egyesített települések nemcsak fejlesztési forrásaik egészét (vagy egy részét) veszítették el ezzel, hanem gyakran a nevüktől s ezzel identitásuk egyik fontos elemétől is megfosztották őket. A törvény sajátos következménye az OTK (Országos településfejlesztési koncepció) volt, amely a központi szerepkörtől a szerepkör nélküli településekké öt kategóriába (egy települési hierarchiába) sorolta a településeket, s ez a besorolás lett a fejlesztési források elosztásának, a sokszor bírált redisztribúciónak az alapja. A progresszív szándékok így vezettek velük homlokegyenest ellentétes megoldásokhoz.

Ugyanakkor, s ez valószínűleg a késő Kádár-kor egyik specifikuma, az önkormányzati koncepció s vele együtt az önkormányzatiság iránti igény fölerősödött, a nyolcvanas években jelentős helyi társadalomszerveződés és civil szerveződés

⁵ Verebélyi Imre: Korszerűsítés — önkormányzati reform. In *Lehet-e közélet a lakóhelyen? A helyi társadalom önkormányzati esélyei*. Szerk.: Böhm Antal. Budapest, 1988, Kossuth Könyvkiadó, 41–63.

indult Magyarországon. Egyre többen és többféle fórumon fogalmazták meg a kérdést: lehet-e, kialakítható-e közélet a lakóhelyen, vannak-e a helyi társadalmaknak esélyei az önkormányzatiságra.⁶ Ezeket az igényeket a központi hatalom egyre kevésbé tudta kontrollálni, a pártállam működésében egyre gyakrabban következett be zavar, fölerősödtek az ellenzéki mozgalmak, a hatalmon belül pedig a reformok híveinek nőtt meg a tábor, s mindez a rendszer mélyülő gazdasági válságával, eladósodásával, valamint nemzetközi dezorganizációjával járt együtt. A centralizált hatalmi struktúra a szocialista rendszerrel párhuzamosan szétesett, s e komplex válságfolyamat (gazdasági-társadalmi-politikai) egyenesen vezetett a rendszerváltáshoz.

A rendszerváltás és következményei

A központi kormányzat és a helyi hatalom viszonyában a rendszerváltozás sajátos helyzetet teremtett. A helyi hatalom radikális átalakítását ugyanis jól előkészítették, viszont a központi hatalomváltásban nagyon sok volt az ad hoc, véletlenszerű elem, s a váltás valószínűleg fölkészületlenül — helyesebben nem eléggé felkészülten — érte a társadalmat, és a politikai elitet is.

A helyi hatalmat illetően ugyanis a rendszerváltozástól függetlenül lényegében már 1989–90-et megelőzően is eldöntött kérdés volt a tanácsrendszer önkormányzattal való felváltása nemcsak elnevezésében, hanem tartalmában is. Ezt belpolitikai tényezők (a helyi társadalmi igények, civil társadalomszervezési törekvések) és külpolitikai elvárások (európai normák, IMF-követelmények) kényszerítették ki a társadalom irányítóitól. Ennek következtében az önkormányzati törvény tervezete már a rendszerváltozást megelőzően elkészült s összhangban állt a helyi társadalmak elvárásaival (a nagyobb mozgástér igényével, a korrektebb kapcsolatokkal a települések, a megyék és a központi hatalom között, az alulról jövő kezdeményezések előtti út megnyitásával stb.). *Az önkormányzati törvény ezért lehetett településcentrikus, s ezért tehette lehetővé, hogy gyakorlatilag az ország összes települése önkormányzatot alakíthasson.*

A központi hatalmat ugyanakkor a szétesettség és a kialakulatlanság jellemezte. Hangsúlyozni szeretnénk, 1989–90-ről van szó. A régi hatalom szétesett, az új éppen csak formálódóban volt, így egyik sem volt képes a megfelelő hatalmi kontrollra. A régió számára a fennmaradás, az új számára az új hatalmi berendezkedés kialakítása volt sokkal fontosabb, mint a helyi hatalommal való foglalatosság, esetleg a konfrontáció. A szocializmus bukása lehetővé tette egy új hatalmi struktúra kialakulását, azonban sokáig megválaszolatlanok maradtak az új hata-

⁶ Bóhm Antal (szerk.): *Lehet-e közélet a lakóhelyen? A helyi társadalom önkormányzati esélyei.* Budapest, 1988, Kossuth Könyvkiadó.

lom kardinális kérdései. Megállapításunk különösen a pártokra igaz, hiszen még nem voltak megszilárdult pártviszonyok, több párt e folyamat során alakult át civil szervezetből párttá, s az új helyzetben funkcióját, nemegyszer identitását kereste. A pártok nemcsak önmagukat találták meg nehezen, de parlamentáris szerepükkel és az egymással való kapcsolattal sem voltak sokáig tisztában. Az 1990. évi választás az MDF győzelmét, s az MDF, FKGP, KDNP koalíciós kormányt hozta. A győztesek és a vesztesek egyaránt új szerepeiket tanulták, és a tanulási folyamat hosszú ideig tartott. Tömegesen kerültek be a hatalmi elitbe korábban kívülálló, politikától tartózkodó értelmiségiek, akik nehezen sajátították el új szerepüket. Rengeteg volt a szereptévesztés, a félreértés, a sértődöttség. Ebben a kiforratlan helyzetben került sor 1990 nyarán az önkormányzati törvény parlamenti vitájára és elfogadására.

A törvény időzítése szerencsétlen volt, több októl is. Elsősorban azért, mert hiányoztak az önkormányzatok működési feltételeit jelentősen befolyásoló alaptörvények, mindenekelőtt a földtörvény és a kárpótlási törvény. Az önkormányzatok úgy kezdték meg működésüket, hogy tevékenységük gazdasági feltételei, például vagyonuk bizonytalan volt.

Másodsorban azért, mert a ki nem forrott parlamentáris viszonyok között az önkormányzati törvény vált ütközőponttá a különböző pártok erőterében. Ennek eredménye lett, hogy értelmetlen viták, presztízsküzdelmek után a törvény az előterjesztéshez képest csak romolhatott. A megye intézményrendszerét ugyan meggyengítették, de létrehozták a köztársasági megbízott intézményét, amely tökéletesen diszfunkcionálissá vált — minden bizonnyal azért —, mert nem volt tisztázva funkciója, hatásköre, szerepe. Így inkább bizonyult ad hoc ötlet szüleményének, mint tudatosan előkészített közigazgatási intézménynek. Jellemző, hogy a köztársasági megbízottak beiktatásakor egyikük — amikor funkciójuk felől érdeklődtek — így nyilatkozott: „Mi a demokrácia bölcsőjének ringatói vagyunk!”

Harmadsorban azért, mert viták középpontjába került az a kérdés, milyen mértékben érvényesüljön a pártpolitika az önkormányzatok tevékenységében, működésében. A kérdés különben az 1990. évi önkormányzati választások óta a viták előterében áll. Akkor a kormánypártok — saját pozíciójuk megerősítését remélvén — erős pártpolitikai befolyást szorgalmaztak a választásokon: a nagyobb településeken párt- és érdekszervezeti listák versengését, a kisebbeken pedig a pártok által támogatott jelöltek versenyét. A kis- és nagytelepülések között megkülönböztetésül az 5000 fős népességszámot tartották kívánatosnak, a választást pedig minél gyorsabban, még a parlamenti választás évében meg akarták tartani. Ezzel — úgymond — fölkerül a pont az i-re, azaz a helyi politikában is megtörténik a rendszerváltozás.

Az ellenzéki pártok a parlamenti választások tapasztalatain is okulva igyekeztek a pártpolitikai befolyást szűkíteni; nem kívánták szervezeti listák felállítását, városokban is tiszta, egyéni kerületi rendszert képzeltek el, a kisebb településeken pedig személyek versengését preferálták. A listás és egyéni választási

rendszerek limitjét 10 000 fős népességszámban akarták rögzíteni, a választás időpontját igyekeztek a parlamenti választás idejétől mind távolabbra kitolni. Többek között azzal érveltek, hogy a sarkalatos törvények (földtörvény, privatizációs törvény stb.) szükségesek az önkormányzatok megalakítása előtt, ezek hiánya ugyanis működési zavarokat okozhat az önkormányzatok életében. Ez logikus volt, a későbbi fejlemények igazolták is.

A törvény vitájában kemény politikai összecsapások voltak a polgármester megválasztásának módját illető kérdésben, valamint a köztársasági megbízott intézményének felállítása ügyében. Végül is konszenzus született, a parlament elfogadta az önkormányzati törvényt, ezáltal a települések lényegesen nagyobb játékkeret, döntési szabadságot kaptak, kézbe vehették saját sorsuk irányítását. *Az erősen centralizált, jobbára csak a központi akarat végrehajtására korlátozott tanácsrendszer helyett decentralizált közigazgatás lépett érvénybe, erős helyi érdekérvényesítési esélyekkel és lehetőséggel.*

Röviddel az önkormányzati törvény elfogadása után került sor a helyhatósági választásra 1990 őszén. A politikai értelemben is forró nyarat az állampolgárok körében nem követte a pártokhoz hasonló, felfokozott várakozás. Ellenkezőleg, a lakosságot mély apátia és politikai apály jellemezte. A tavaszi választások eredményei feletti eufória gyorsan véget ért, a győztes koalíció anakronisztikus hatalomgyakorlást, politikai stílust és kultúrát honosított meg, az ellenzék pedig jobbára csak vagdalkozott. A politikai életben mély szakadék keletkezett a nagyon heves parlamenti csaták hívei, résztvevői és a mind kiábrándultabb állampolgárok között.

A társadalom rezignáltságát jól jellemezte a Király Zoltán által kezdeményezett és az MSZP által is támogatott népszavazás kudarca a köztársasági elnök személyének megválasztásáról, amelyben a választásra jogosultak alig több mint 10%-a vett részt. Az állampolgárok távolmaradását csak némileg magyarázza a rosszul előkészített népszavazás és a kormánykoalíció ellenérdekeltsége. A magyarázatot sokkal inkább abban a *pártokból, politikából való kiábrándultságban* kereshetjük, amelyet a társadalom széles rétegei tanúsítottak 1990 nyarán.

Mindez előrevetette árnyékát a helyhatósági választásokra. A választási kampány meg sem közelítette a parlamenti választás kampányának hevületét, több ok miatt. A kormánypártok ezúttal a tavaszinál lényegesen kevesebb pénzt fordíthattak a kampány megszervezésére. Valószínűleg abban is bíztak, hogy kisebb ráfordítással, de sikerül megismételniük a tavaszi eredményeket. Az ellenzéki pártok még alig-alig ocsúdtak föl a vereségből, s nekik sem volt elegendő forrásuk egy eredményesebb kampány megszervezésére. A lakosság ekkor már nem volt vevő a kampányfogásokra. Tavasszal leszavazta a szocialistákat, az új hatalomból gyorsan kiábrándult, következésképpen semmilyen nagy, hangos kampánnyal sem lehetett volna növelni a lakossági részvételt. Erre a pártok valószínűleg rá is érezték.

Mindemellett arról sem feledkezhetünk meg, *hogyan hazánkban a lokális politika tradicionálisan háttérbe szorul a nagypolitika mellett*. Sokak számára a helyi politika nem is politika, csak az számít, ami a nagypolitikában történik. Emiatt az önkormányzati választásnak jóval kisebb a jelentősége a pártok szemében, a pártpolitika nem tud mit kezdeni az olyan „banális”, helyi ügyekkel, amelyek egy-egy település polgárainak mindennapi életével kapcsolatosak. Nyilvánvaló, hogy a választási kampány mérlegelésekor ilyen megfontolások sem hanyagolandók el. A választás a politikai apálytal kapcsolatos prognózisokat⁷ igazolta:

- A részvétel lényegesen elmaradt a tavaszi választáson tapasztaltaktól. Az első fordulóban a szavazásra jogosultak 40, a második fordulóban pedig mindössze 29%-a vett részt. Ez volt a rendszerváltást követő addigi négy választás legalacsonyabb részvételi aránya.
- A 10 000 lakosnál nagyobb településeken (ahol csak pártlistákra lehetett szavazni) a részvételi arány mindenütt a törvényben előírt 40% alatt maradt, ezért meg kellett ismételni a választást. A kisebb településeken, ahol személyekre lehetett voksolni — kevés kivétellel — már az első forduló eredményesen végződött.
- A választási eredmények a független jelöltek sikerét tükrözték. A megválasztott polgármesterek 83, a képviselő-testületi tagok 78%-a függetlenként indult, s csak a maradék 17–22%-on osztoztak a politikai pártok (és néhány civil szervezet). Ezért a választást *a politikai pártok egyértelmű kudarcának is tulajdoníthatjuk*. Ráadásul a tavasszal győztes párt, az MDF jelöltjei a polgármesterek 2,3%-át; a kislistás képviselői helyek 4,4%-át szerezték meg mindössze, a nagyobb településeken pedig jelentős hátránnyal az SZDSZ mögé szorultak. A kisebb településeken a kisgazdák, a nagyobb településeken a fővárost is beleértve, a liberálisok vitték el a pálmát. Az MDF számára a választás kudarcral végződött. A kormánykoalíció részéről a választást követő politikai értékelésekből ezért nem is hiányzott az a vád, hogy a választókat becsapták, vidéken nem következett be a rendszerváltozás, hiszen többnyire a régi tanácsi kádereket választották meg polgármesternek és önkormányzati képviselőnek. A felmérések⁸ — lásd 1. táblázat — nem igazolták ezt az értékelést:

⁷ *Önkormányzati választások 1990*. Szerk.: Bóhm Antal – Szoboszlai György. Budapest, 1992, MTA Politikai Tudományok Intézete.

⁸ Táll Éva (szerk.): *Változások és átváltozások a helyi hatalom csúcsán*. Helyi hatalom, helyi politika sorozat. Budapest, 1993, MTA Politikai Tudományok Intézete, 82.

**Az 1990-ben megválasztott polgármesterek megoszlása
megyéenként aszerint, hányan voltak közülük tanácselnökök (%)**

Megye	(N)	Tanácselnök volt (%)	Nem volt tanácselnök (%)	Nincs adat (%)
Bács-Kiskun	54	44,4	51,9	3,7
Baranya	129	10,9	86,8	2,3
Békés	36	33,3	58,4	8,3
Borsod-Abaúj-Zemplén	171	26,3	69,6	4,1
Csongrád	30	40,0	60,0	-
Fejér	54	29,6	66,7	3,7
Győr-Sopron-Moson	64	10,9	89,1	-
Hajdú-Bihar	35	28,6	71,4	-
Heves	66	28,8	63,6	7,6
Jász-Nagykun-Szolnok	45	26,7	66,7	6,6
Komárom-Esztergom	70	37,5	52,5	10,0
Nógrád	58	25,9	70,4	3,7
Pest	89	29,2	67,4	3,4
Somogy	100	12,0	83,0	5,0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	99	28,6	68,3	3,1
Tolna	52	28,8	69,3	1,9
Vas	61	19,7	73,8	6,5
Veszprém	86	23,3	72,0	4,7
Zala	90	8,9	87,8	3,3

A választási eredmények következményeként a koalíciós pártok megsértődtek az önkormányzatokra — s az Antall-, majd a Boross-kormány döntései minden bizonnyal ezért is sok *recentralizáló elemet* tartalmaztak. Az önkormányzatokkal szemben sok esetben a köztársasági megbízotti intézményeket, valamint a kormány által telepített dekoncentrált szervezeteket preferálták. Az ellenzéki pártok viszont az önkormányzatok mellé álltak. Elsőként az SZDSZ ismerte föl az eredmények politikai jelentőségét és önkormányzati fórumok, intézmények szervezésével, képzési centrumok kiépítésével az önkormányzatok hatékony képviselőjévé vált. Hamarosan az MSZP is hasonló lépéseket tett az önkormányzatok irányába, s mindez még inkább fölerősítette a koalíció — leginkább az MDF — gyanakvását és ellenérzését az önkormányzatokkal szemben. Sajátos hatalmi játékterek alakultak ki, amelyekben erőteljesen érvényesültek a pártpolitikai szempontok.

A második választás

A rendszerváltozás radikálisan megváltoztatta a helyi hatalmi struktúrát. A centralizált pártállami struktúrában a helyi hatalom, a tanács végrehajtó funkciókkal rendelkezett. Mint korábban bemutattuk, a közigazgatás és a hatalmi szerkezet leggyengébb, legsebezhetőbb pontjai a helyi hatalom intézményei, a tanácsok voltak, amelyek erősen függtek az államhatalmi szervezetektől (kormány és minisztériumok), a megyei szervezetektől és intézményektől, döntéseiket meghatározó módon befolyásolták a központi és a megyei pártszervek, tevékenységüket, mozgásterüket meghatározta különböző ágazati lobbik, a helyi és megyei érdekcsoportok, s velük szemben a lakossági érdekek is egyre erőteljesebben nyilvánultak meg, bár az is igaz, hogy a tanácsok függősége az 1980-as években jelentősen meggyengült.

Az önkormányzati törvény ezt a hatalmi struktúrát átrendezte: a helyi hatalom, az önkormányzat kétségtelenül nagyobb önállóságot és döntési szabadságot kapott, a megye sokat veszített privilégiumaiból, a központi hatalom pedig átrendeződött a parlamenti pluralizmus és az új típusú köztársasági elnökség elfogadásával. Ebbe a struktúrába illesztették be új hatalmi tényezőként a köztársasági megbízott intézményét, amely hamarosan rendszeridegennek bizonyult. Világos hatáskörei és funkciói nem lévén, fennállásának négy éve alatt szüntelen identitászavarok, hatásköri viták kísérték politikai érdekektől egyáltalán nem mentes tevékenységét.

Az új struktúrában az önkormányzatok tehát ismét belekerültek egy olyan hatalmi játéktérbe, amelyben náluk fontosabb és erősebb, egymással is rivalizáló érdekcsoportok döntései korlátozták működésüket. A hatalmi konfliktusok esetenként kiéleződtek és nemegyszer az önkormányzatokra ütöttek vissza. A pártok a nagypolitika harcaiba igyekeztek bevonni az önkormányzatokat is, a kormány döntéseiben pedig gyakran pártérdekek alapján büntették vagy jutalmazták az egyes önkormányzatokat (fejlesztési források elosztása, pályázatok elbírálása, „kihelyezett” kormányulések gyakorlata stb.). Az önkormányzatok szeretem-nem szeretem distinkcióján túl a kormány dekoncentrált intézményeivel (a dekókkal) is igyekezett befolyását kiterjeszteni az önkormányzatokra. Több tucat dekó beépítésével többnyire el is érte célját a központi hatalom. A megye pedig, bármennyire is legyengítették, sok esetben mégiscsak megmaradt az egyetlen olyan hatalmi szervezetnek, amelynek regionális szakismeretei, kapcsolatai, közvetkező befolyása van. Az önkormányzatok fölötti hatalmi háromszög (kormány–megye–köztársasági megbízott) ezért védelem helyett inkább bizonytalanságot, kiszámíthatatlanságot jelentett az önkormányzatok számára.

A föntiekhez hasonló hatalmi háromszög jött létre az önkormányzatokban is pártérdekek, személyes ambíciók, valamint az első önkormányzati törvény joghézagai miatt. *A polgármester, a jegyző és a választott testület* sok önkormányzatban

egymással versengett, s ezt a rivalizálást nemegyszer pártérdekek motiválták. Szélsőséges esetekben botrányok robbantak ki kölcsönös vádaskodásokkal, egy-egy helyi vezető meghurcolásával. Különösen sok félreértés, konfliktus volt az önkormányzatiság működése kezdetén. A testület — és gyakran a polgármester is — „minket választottak, miénk a hatalom” alapon került szembe a szakértelemre hivatkozó jegyzővel, de nem egy településen a polgármester és a testület között is megszaporodtak az ellentétek.

Az önkormányzatok azonban a feszültségek ellenére végül is jól illeszkedtek bele a hatalmi szerkezetbe, s a kezdeti bizonytalanság után megtalálták szerepüket.

Működésük fontos momentuma a különböző önkormányzati szövetségek létrehozása, amelyek hatékonyabb érdekérvényesítést és az erőforrások jobb felhasználását ígérik.

A konfliktusok — az önkormányzatokon belül is — legalábbis az első ciklus végére normalizálódtak. A helyi érdekek kerültek előtérbe, és sok önkormányzat próbálta mentesíteni magát a nagypolitika hatásaitól és a pártpolitika napi befolyásától. Ott, ahol ez nem sikerült, a külső érdekek az önkormányzatiságot tovább erodálták. Erre megfelelő példa a Dabas-szindróma.⁹

Az önkormányzatok tehát politikai értelemben önmagukra találtak, működésük funkcionális, ez azonban nem mondható el az *önkormányzati gazdálkodásról*. A legnagyobb gondot, feszültséget az első ciklus egészében *az erőforrások szűkössége, a gazdasági ellehetetlenülés jellemezte*. Az országos gazdasági problémák, mindenekelőtt a munkanélküliség és az infláció következményei regionálisan különböző módon, de keményen sújtották (és sújtják) az önkormányzatokat. Központi költségvetésből történő támogatásuk évről évre veszít reálértékéből, s ez az önkormányzatokra áthárított növekvő feladatok és terhek miatt nem egy önkormányzatot sodort (és sodor) válságos helyzetbe. Nehezítette az önkormányzati gazdálkodás normalizálását az önkormányzati vagyon körüli huzavona és a vagyontörvény késlekedése. Feszültségeket okozott az önkormányzati vagyon privatizálása körüli bizonytalankodás. A városokban például nehéz eldönteni, hogy a bérlakások eladása a rossz állagú lakásoktól való megszabadulást, s ezáltal a felújítási költségek bérlőkre való áthárítását vagy a vagyon elkótyavetyélését jelenti-e. Hasonlóan ellentmondásosan érintette az önkormányzatokat a kárpótlás és a földtulajdon rendezése, majd annak elhúzódása.

Forrásként az önkormányzati törvény lehetőséget nyújt helyi adók kivetésére, ez azonban a lakosságot ért megszorítások, az elszegényedés miatt ma még aligha jelenthet megoldást. Az önkormányzati bevételeknek 1994–95-ben csak 5–6%-a származott például helyi adókból, s ez is differenciáltan oszlott meg az egyes régiók településein. Különösen a depressziós zónák kistelepüléseire jellemző, hogy nincs kit megadóztatniuk, hiszen egyes településeken a felnőtt korú lakos-

⁹ Dabas-szindrómának tekintjük egy-egy település permanens, ki nem hordott, meg nem oldott konfliktusait. Dabast helyitársadalom-vizsgálatainkból s Pál László írásaiból, részt vevő megfigyeléseiből alkalmunk volt több mint egy évtizeden keresztül figyelemmel kísérni.

ság egyharmada nyugdíjas, egyharmada munkanélküli, harmadik harmada pedig éppen, hogy meg tud élni szerény jövedelméből. Vannak azonban olyan települések is, ahol a munkanélküliség meghaladja az 50-60%-ot!

Polgármesterekről készült felméréseink¹⁰ arról tanúskodnak, hogy a válságos gazdasági helyzetben az önkormányzatok gazdasági magatartását háromféle stratégia jellemezte:

a) A régi vagy az új politikai és hatalmi kapcsolatok felhasználásával lehetőleg minél nagyobb támogatást szerezni a település számára. Folytatni a „kijárást”, amit a tanácsrendszerben egyesek tökélyre emeltek. Az első ciklus négy évének pályázatási gyakorlata és az önkormányzatok közötti politikai diszkrimináció ezeket a törekvéseket fölerősítette. Ez „kifizetődő” stratégia, gondot csak az okoz, hogy *mindig* hozzá kell igazítani a nagypolitikai változásokhoz.

b) Lehetőleg minél több forrásból — ebbe beleértve a saját vagyon működtetését is — pénzt szerezni, s azzal gazdálkodni, ami a település rendelkezésére áll. Más önkormányzatokkal összefogva esetleg csökkenthetők a terhek. Ez pragmatista helyi vezetést feltételez, hosszú távon is eredményesen alkalmazható.

c) Vállalkozásként működtetni az önkormányzatot, mindenbe belevágni, kockáztatni is — ha kell —, természetesen a gyors „gazdagodás” reményében. Az elmúlt évek egyik ideológiai vesszőparipája a vállalkozó és a vállalkozás, csodaszer, amely mindent megold. Csakhogy az önkormányzatok funkciója nem ez, hanem a helyi társadalom irányítása, a közigazgatás megszervezése, a közösségi intézmények működtetése, a lakópolgárok szociális ellátása stb. A vállalkozás más kategória. Arról természetesen lehet szó, hogy az önkormányzat segítse elő, bátorítsa a vállalkozásokat, erre megfelelő eszközei és jogosítványai is vannak, arról is, hogy az önkormányzat tulajdonában lévő vagyonnal hatékonyan gazdálkodjanak az önkormányzati tulajdonú vállalkozások, és lehetőleg eredményesek legyenek. Kockázatos azonban, ha maguk az önkormányzatok akarnak megmondatlanul vállalkozni. Emiatt jó néhány önkormányzat jutott csődbe.

Mindhárom stratégiára bőven találunk példákat az elmúlt évekből, s e stratégiák kombinációja sem idegen az önkormányzatoktól.

A gazdálkodásnál nem kevésbé fontos kérdés az *önkormányzatok lakossági kapcsolata*. Tapasztalataink szerint a lakosság a legtöbb településen elfogadta és magáénak vallja az önkormányzatokat. Ez akkor is tény, ha jó néhányan ma is „tanácsként” aposztrofálják azokat. Ott, ahol nem alakult ki megfelelő kapcsolat a helyi vezetés és a lakosság között, állandósultak a botránnyok, konfliktusok. Ezen a településeken azonban a lakosság — ha akart — meg is szabadulhatott a nemkívánatos önkormányzatától a választások alkalmával.

Az 1994-es esztendő ismét a választások éve volt. Tavasszal sor került a parlamenti választásra, amely (a korábbi választáshoz hasonlóan) a régi vezetés leváltását eredményezte. Az állampolgárok ezúttal a hatalmat gyakorló pártkoalíció

¹⁰ Táll Éva: i. m.

ellen szavaztak. Az előzetes prognózis alapján ez nem volt meglepő, annál inkább keltettek meglepetést a szavazati arányok: a szocialisták fölényes győzelme, az MDF súlyos veresége. A választás eredményei a nagypolitika számára fölértékelték az esedékes önkormányzati választást, amely eldönthette az aktuális kérdéseket: megismétlődik-e az 1990-es szituáció, a parlamenti választás győztese nem szenved-e súlyos vereséget, vagy a választás a szocialista-liberális koalíció pozícióit erősíti-e meg. A parlamenti pártok mindegyike szerfölött érdekelt volt a választásban, azok is, amelyek 1990 analógiáját várták, s azok is, amelyek 1994-es parlamenti sikereik megismétlését remélték. Ezek az elvárások gerjesztették föl ismét a pártharcokat, ezúttal a választás kérdéséről.

A választást megelőzően szükség volt az önkormányzati törvény átalakítására, amelynek hiányosságait a megelőző négy évben föl lehetett térképezni. Az Országgyűlés 1994 szeptemberében módosította az önkormányzatokról, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról és az alkotmányról szóló törvényt, és törvényt alkotott a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről, az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról. A változtatásokkal sikerült a korábbiaknál határozottabban szabályozni a polgármester, a jegyző és a képviselő-testület viszonyát, hatáskörét; meghatározni a helyi népszavazás és népi kezdeményezések intézményét; pontosítani a különböző szintű önkormányzatok jogosítványait. A módosítások az elgyengített megye szerepét ismét fölerősítették, a fővárosi önkormányzatot és a megyei városokat pedig határozottabban elkülönítették a többi önkormányzattól. A módosítás finomította az önkormányzatok különböző szintjeit: fővárosi, megyei városi, városi, valamint községi szinteket különböztetve meg, lehetővé tette részönkormányzatok, például városrészi önkormányzatok alakítását. A törvény alapján ugyancsak bevezetésre került a *kisebbségi önkormányzat* intézménye, mint az önkormányzatiság teljeseen új eleme. A törvény módosította a választásra vonatkozó szabályokat is.

A pártviták néhány részletkérdésben ezúttal is élesek voltak. Már a parlamenti választások alkalmával heves vita robbant ki a *parlamenti képviselő* és a *polgármesteri tevékenység összeférhetetlenségéről*, *pontosabban összeférhetőségéről*, hiszen ez utóbbit fogadta el a parlament. A módosított törvény tételezen is megfogalmazta: „A főállású polgármester a tudományos, oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti és jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyt — az országgyűlési képviselői megbízatás kivételével — nem létesíthet.”

A törvénymódosítás elfogadása után tovább folytatódtak a pártharcok, s különösen két kérdésben, a *választás időpontjának és módjának* — tudniillik egy- vagy kétfordulós legyen-e a választás — *kérdésében* váltak hevesse.

Az időpont ügyében az új szocialista-liberális kormánykoalíció abban volt érdekelt, hogy minél közelebbi időpontban, lehetőleg még 1994-ben kerüljön sor a választásra. Az ellenzék szerette volna a választást elhalasztani, hiszen az új kormány megszorító intézkedései — a Békesi-program — csökkentették a koalíció

népszerűségét. Érveikben persze arra hivatkoztak, hogy a két választás közötti időszakot szét kellene húzni, ezúttal alkalom is lenne erre, logikus tehát, hogy 1995-re vagy még későbbre tolják el a választást. Elhangzottak olyan érvek is, hogy karácsony előtt, ezüst- vagy aranyvasárnap az állampolgárok már úgyszemint kívánnak részt venni a választáson.

Az időpont megválasztásánál is nagyobb konfliktus alakult ki a *választás módjának* kérdésében. A koalíció egyetlen fordulót tartott kívánatosnak, ezt szerintük a második forduló szokásos részvételi visszaesése, valamint a takarékosági szempontok indokolják. Az ellenzék ebben a demokrácia megsértését látta, s leginkább arra hivatkozott, hogy az egyetlen forduló a kormánypártoknak kedvez, hiszen az ellenzékiek nem tudnak szövetségeket, választási blokkot kialakítani, erre csak az első forduló eredményeinek ismeretében van mód.

A viták végül azzal zárultak, hogy a köztársasági elnök 1994. december 11-ére kitzúzte az egyfordulós önkormányzati választást.

A választási kampány szolidabb volt, mint a parlamenti választásé, az egyetlen kivételt a főváros jelentette, ahol öt polgármesterjelölt is adódott, s valamennyi „komolyabb” párt képviselőjelöltje indult a választáson. Budapesten *voltak* választói nagygyűlések, látványos képviselő-bemutatók, plakátok, felhívások.

A pártokat elsősorban a főváros és a nagyobb városok érdekelték, minden bizonnyal azért, mert ezek a települések lényegesen nagyobb hatalmi és politikai súlyt jelentettek (és jelentenek) számukra, mint a községek, ahol a pártoknak alig van kiépített szervezeti struktúrája. A listás választás is erősítette a pártok városok iránti érdeklődését. A pártérdekeknek megfelelően alakult a választási kampány tömegkommunikációs visszhangja. A központi orgánumok — mintha a vidék nem is létezne — csaknem mindig a fővárossal voltak elfoglalva. Valószínűleg ezért is vidéken, kisebb településeken furcsa összetételű pártszövetségek alakultak ki. Új, sajátos vonásként ezúttal tömegesen jelentek meg a civil szerveződések, egyesületek, mozgalmak által támogatott vagy jelölt személyek a választási jegyzékeken.

Vidéken a választási kampányban elsősorban a helyi kommunikációs eszközök (helyi sajtó, rádió, kábeltévé) felhasználásával vettek részt a riválisok. Választási találkozókra, a képviselőjelöltek bemutatására is sor került, a pártok által támogatott vagy a módosabb jelöltek pedig szórólapokkal, plakátokkal igyekeztek megnyerni maguknak a lakosságot. A kampány ennek ellenére rendkívül csendes, mértéktartó volt, elvértve fordult elő otromba hangú, indulatokat keltő szórólapok osztogatása (főleg azokon a településeken, ahol az előző négy évben állandósultak a konfliktusok).

A szolid választási előkészületeket és kampányt több tényező magyarázhatja. A legfontosabb — talán ezúttal is — *a pártok pénzhánya* volt.

A másik ok a helyi politika és a pártpolitika korábban már említett viszonyában keresendő. Ez a választás is megmutatta, hogy a *pártok ezúttal sem tudnak mit kezdeni a helyi politikával*, többségüket nem is nagyon érdekli a helyi társadalom, az egész választási procedúra csak arra jó, hogy saját támogatottságukat

felmérjék. Jellemző aktusa volt a választásnak az eredmények értékelése. Kivétel nélkül minden párt saját győzelmét ünnepelte annak ellenére, hogy a *megválasztott polgármesterek és képviselők négyötöde függetlenként jutott be az önkormányzatba*. A triumfáló pártvezérekben fel sem merült, hogy itt a választásokon *elsősorban helyi politikáról és helyi érdekekről volt szó*.

A fentiekén túl figyelembe kell azt is venni, hogy mind a társadalom, mind a pártok belefáradtak a parlamenti választást megelőző csatározásokba, s fél évvel a tavaszi választás után aligha lehetett hasonló hangulatot kelteni.

Valószínűleg más lenne a helyzet, ha a helyhatósági választások időben távolabb kerülnének a parlamenti választásoktól. A legszerencsésebb talán a parlamenti ciklus félidejére időzített önkormányzati választás lenne. Ezt a módosítást azonban 1990-ben és 1994-ben is a nagypolitika érdekei akadályozták meg.

Végül az sem elhanyagolható tényező, hogy az *önkormányzatok jól vizsgáztak*, olyannyira, hogy a konzervatív koalíció — némi túlzással — tevékenysége legnagyobb sikerének tekintette az önkormányzatok működtetését. Bármennyire felnagyított is e vélemény, az tény, hogy az 1990–1994 közötti évek kemény politikai konfliktusai közepette az önkormányzatok működése viszonylag nyugodt légkörben folyt, konfliktusaik többnyire akkor váltak botránnyá, ha pártpolitikai érdekek szolgálatába kerültek vagy egyáltalán pártérdekűvé váltak.

A második önkormányzati választás 1994 decemberében nyugodt légkörben, különösebb konfliktusok nélkül zajlott le. A 3147 település közül mindössze egyben maradt el — jelöltek hiányában — a szavazás. A polgármesterek esetében öt településen semmisítették meg a választást valamilyen szavazási szabálytalanság miatt, további öt településen azért nem született végeredmény, mert két-két jelölt azonos szavazatot kapott. A kislistás választás két településen elmaradt, s mindössze négy településen kellett megsemmisíteni az eredményt és új választásokat kiírni. A vegyes választási rendszerű települések közül egyedül Jászberényben semmisítették meg az eredményt, kilenc további településen (illetve a főváros két kerületében) az azonos szavazatszámok miatt kellett új választásokat tartani.

A választáson viszonylag magas (43%-os) volt a részvétel aránya.

2. táblázat

Részvételi arány az 1990. és 1994. évi országgyűlési és önkormányzati választásokon (%)¹¹

	1990. évi választások		1994. évi választások	
	országgyűlési	önkormányzati	országgyűlési	önkormányzati
I. forduló	63	40	66	43
II. forduló	46	29	50	–

¹¹ Két választás Magyarországon. Budapest, 1994, KSH.

A tízezer főnél kisebb településeken ezúttal is magasabb volt a részvétel, és sor kerülhetett 654 kisebbségi önkormányzat megválasztására.

A települések többségében (2982 településen — kislistás választáson) a polgármesterek 83; a képviselő-testületi tagok 81%-át független jelöltként választották meg. Az arányok valamelyest meghaladják az 1990. évi helyhatósági választás vonatkozó arányait, s ez egyértelműen a függetlenek dominanciáját jelenti.

Nagyon nehéz a kétféle választás eredményeit összevetni egymással. Ennek ellenére az eredményekből levonható néhány óvatos következtetés. Mindenekelőtt az, hogy az önkormányzati választások sokszínűsége, sokfélesége miatt *minden párt találhatott magának valamiféle sikerélményt*, ehhez elég volt egy-egy pártképviselőt vagy párt által támogatott polgármester (esetleg képviselő) megválasztása. Bizonyos tendenciák is kirajzolódtak az eredményekben, például az, hogy a szocialista-liberális kormánykoalíció számára megerősítést jelentett a választás, hiszen nem következett be az 1990-es őszi választáson történetekhez hasonló kormányzati kudarc. A szocialisták és a liberálisok meg tudták őrizni korábbi pozícióikat, a konzervatív ellenzék pedig még nem tért magához a tavaszi vereség óta, azaz *a nappolitika erővonalait nem rajzolta át a helyhatósági választás*.

A második választás tovább erősítette az állampolgárok önkormányzatok iránti bizalmát is. Ezt a részvételi arány, valamint az a tény igazolja, hogy *a korábbi polgármesterek és testületi tagok mintegy kétharmadát újraválasztották*. Ez kétségtelenül az állampolgári bizalom és megbecsülés jele, bár más szempontot is figyelembe kell vennünk: mindez azért is történhetett, *mert rendkívül szűk körű a helyi elit*, s szűk a választási lehetőség. Településeink többsége tízezer lakosú-nál kisebb, egyharmada pedig egészen kis lélekszámú, ezer lakosnál is kisebb település, márpedig az elmúlt évtizedek szociológiai tanulmányaiból közismert, hogy ezeken a településeken kevés értelmiségi tudott gyökeret verni, megmaradni, s ez eleve szűkíti a jelöltek körét.

Az a szociálpszichológiai tény is közrejátszott, hogy a korábbi polgármestereknek és képviselőknek *helyzeti előnyük* volt a választáson, ha munkájukkal szemben nem merült fel különösebb kifogás, ha tehát nem követtek el nagyobb hibát, ismertségük alapján, megszokásból stb. riválisaiknál előnyösebb helyzetben voltak.

Mire jó az önkormányzat?

Hogyan alakul a központi és a helyi hatalom viszonya? Bekeríthetők-e az önkormányzatok? Hogy válaszolni tudjunk ezekre a kérdésekre, gondoljuk át a hazai önkormányzatiság létrejöttének mechanizmusát. A központi hatalom reformálni kívánja a gazdaságirányítást és vele együtt a közigazgatást, mert a régi struktúra egyre kevésbé felel meg a társadalmi elvárásoknak és a nemzetközi követelmé-

nyeknek. Ha nem akarunk végletesen leszakadni a nyugati világtól, s ha támogatásukat — kölcsöneiket — továbbra is élvezni szeretnénk, a magyar gazdaságot és társadalmat illene modernizálni. Kérdés, lehet-e ezt alulról jövő kezdeményezésekkel, a civil társadalmi szervezetekre építve vagy segítségüket igénybe véve megvalósítani, vagy sem? A késő Kádár-kor válasza egyértelműen: nem; csakis felülről, központi akaratból indítva lehet e folyamat eredményes. A rendszer vezetése ugyan eljut az „alulról jövő kezdeményezések” fontosságának akceptálásáig, de azokra támaszkodni nincs bátorsága. A dilemma — tudniillik hogyan lehet az alulról szerveződő társadalmat központilag, azaz felülről irányítani és kontrollálni — végigkíséri a Kádár-korszak egészét. Az erősen centralizált struktúra lebontása nem történik meg, mindent hatalmi szóval, a központi akarat erőteljes vagy később már gyengülő eszközeivel szeretnék megoldani, többek közt a helyi igazgatás problémáit is. A társadalom még nem elég érett — mondják —, s ezért helyette kell vállalni a modernizáció irányítását, „levezenylését”.

A rendszer 1989–90-ben átalakul, azonban a *központi hatalom szemlélete alig változik*, azaz — megint csak — a társadalom helyett az éppen aktuális kormány akarja föl vállalni a modernizációs lépéseket. Valószínűleg ezzel magyarázható a rendszerváltozás óta minden kormányzat túlhajtott küldetéstudata.

A sikeres modernizáció első szakasza a tradicionális viszonyok közül való kiszakadás, a nagy nekilendülés, amelyet az „önfenntartó fejlődési” szakasz követ. „Ebben a szakaszban a döntő tényező a társadalomnak az állandó kihívásokra választ adó adaptációs készsége, azaz a változások elfogadása, kezelése s a hozzájuk való alkalmazkodás úgy, hogy az előmozdíthassa a társadalom fejlődését. Ez pedig tartós sikerrel nem a felülről irányított reformokkal, hanem a társadalom aktivitásával, kreatív energiáinak felhasználásával, ha tetszik az »alulról felfelé« irányuló mozgás általánossá válásával, a társadalomnak a politikától való fokozott függetlenedésével következhet be.”¹²

Nehézséget okoz, ha az átalakulás nem forradalmi úton, hanem békés módon, gyakorlatilag a társadalom összes fontos (vagy az adott szituációban fontosnak tűnő) politikai erejének egyetértésével megy végbe, mert a gazdasági, politikai stb. viszonyoknak a modernizáció számára elengedhetetlen felszabadtítása és az új intézményi, jogi keretek kiépítése természetesen az állam közreműködésével történik.¹³ Ez pedig azt eredményezi, hogy a társadalmi erők szükségszerűen államfüggővé és politikafüggővé válnak.

Az önkormányzatiság rendszerváltozás utáni története mindezt jól példázza. Az önkormányzatok sorsának alakulásában kétféle tendencia figyelhető meg: azok, amelyek kellő előkészítés nélkül, inkább csak ötletszerűen szerveződtek — pontosabban: amelyeket a kormány és az országgyűlés pártok közreműködésével, ad hoc döntésekkel hozott létre (lásd a nagy állami elosztó rendszerek önkormány-

¹² Kulcsár Kálmán: *Jogszociológia*. Budapest, 1997, Kulturtrade Kiadó, 223.

¹³ Kulcsár Kálmán: i. m. 223.

zatosítását) — funkcionális zavarokkal küszködtek. Mozgásterük behatárolt lett, a felkészületlenségből adódó működési zavarok meg a hatáskörökkel, gazdálkodással együtt járó botrányok újra meg újra kiváltják az állami beavatkozás szükségességét, s nemegyszer fölvetődik visszaállamosításuk gondolata. Ez kiváltképpen az Országos Egészségbiztosítási Pénztár „ügyeiben”, a kormánnyal és a politikai pártokkal való kapcsolatában szembetűnő.

A települési önkormányzatok esetében másfajta tendenciák figyelhetők meg. Mint korábban említettük, kialakításuk koncepciózus és jól megalapozott volt, megelőzte a rendszerváltozást. Velük szemben a kormány 1990-ben, ha úgy tetszik, hátrányos helyzetben volt, mert nem lehetett létrehozásukat megkérdőjelezni, s nem lehetett mozgásterüket kalodába zárni. Az eredmény közismert: közel 3200 település megalakította saját önkormányzatát, a korábban összevont településegységek pedig tucatszám választották az önállóságot. Jellemző, hogy 1990 óta településegysítésre nem is került sor — csupán szétválásra. Az államfüggőség fellazult, a pártfüggőség pedig ellentmondásosan alakult (a települések egyharmadában nem működik párt). Az már más kérdés, hogy az önkormányzatok is belekerültek a kormány és ellenzéke hatalmi harcába, s hol mint kiváló eredményt, hol pedig mint csődtömeget aposztrofálják őket.

A rendszerváltás óta egyetlen kormány sem mondott le az önkormányzatok bekerítéséről, „kormányfüggővé” tételéről. A korporatív szerveződések helyzetét vizsgálva Öry Csaba is hasonló konklúzióra jut a szocialista-liberális kormányt illetően: „a kormány rendszeressé tette az általa meghívott, kiválasztott partnerekkel lefolytatott informális megbeszéléseket”. Ez mintegy „új érdekegyeztetési módszerként” működik, szemben áll a tárgyalásos-megegyezései politizálás elmélyítésével, az érdekképviseletek megerősítésével.¹⁴ Ebben a küzdelemben a mindenkori kormány legfontosabb és leghatékonyabb fegyvere az állami költségvetési támogatás volt, és ez lett napjainkig. Az állami restriktív törekvések, a monetarista gazdaságpolitika egyértelműen fölerősítette és „igazolta” a kormány törekvéseit. A személyi jövedelemadó helyben maradó részének egyharmadra való csökkentése, valamint a csökkentés körüli viták eklatáns példái a fentieknek.¹⁵

A központi hatalom képviselői leginkább az alábbi érvekkel igyekeztek és igyekeznek az önkormányzatok mozgásterét visszaszűkíteni az államfüggőségbe: a) túl sok az önkormányzat; következésképpen b) az önkormányzatok működtetése rendkívül költséges; ráadásul c) az önkormányzatok nem tudnak megfelelően gazdálkodni; ugyanakkor d) a civil társadalom még nem érett meg arra, hogy befolyásolni tudja a helyi társadalmakat, ezért hatalmi szóval, esetleg „kényszer-társítással” kell elősegíteni az önkormányzatok jobb működését.

¹⁴ Öry Csaba: *A korporatív szerveződések helyzete Magyarországon*. Stratégiai kutatások 1997. Budapest, 1997, MTA Politikai Tudományok Intézete, kézirat, 28–29.

¹⁵ Mint ismeretes, korábban az szja egészét, majd egyre csökkenő hányadát juttatták az önkormányzatoknak.

Vegyük sorra az érveket!

a) *Sok vagy kevés az önkormányzat?* Az 1470 tanácshoz képest valóban sok a 3200 önkormányzat. Több a sokat emlegetett skandináv és benelux mintákhoz képest is, ahol csupán néhány száz önkormányzat működik, s összevonásuk éppen az 1971. évi magyar tanácstörvény idejében történt meg. Egyáltalán nem sok Svájc vagy Franciaország önkormányzataihoz képest. Franciaországban 37 000, Svájcban 3000 önkormányzat működik, azaz — ha úgy tetszik — még elaprózottabb a rendszer. Különb, aligha az önkormányzatok száma a mérvadó tevékenységük *minőségét* illetően.

b) *Az önkormányzatok működtetése költséges.* Ez valóban így van, a működési költségek jelentős része az önkormányzatok *központi feladataiból* adódik. Magyarországon mintegy 2300 polgármesteri hivatal működik. Az önkormányzati feladatok mellett e hivatalok államigazgatási feladatokat is ellátnak, s ez utóbbi feladatokkal a jegyző foglalkozik. A felmérések szerint a jegyzői feladat- és hatáskörök száma ma már 2200 felett van. Igaz, nem mindegyik fordul elő minden egyes településen. Elkészítettek 1997-ben a jegyzők közreműködésével egy létszámmodellt. Ennek alapján megállapíthatták, hogy a tényleges hatáskörök gyakoriságát is figyelembe véve 6-7 fős apparátus kell ahhoz, hogy a feladatokat törvényesen és tisztességesen, a megfelelő színvonalon lehessen ellátni.

Ebből visszakövetkeztetve: ha van egy 218 lakosú község, amely önálló polgármesteri hivaltalt tart fenn és nem hajlandó körjegyzőséget létrehozni, nyilvánvalóan irracionálisan és pazarlóan működik. És nem egy ilyen létezik.

„A kérdés másik része, hogy az önkormányzatok 13,5 ezer intézményt tartanak fenn, ami szintén drága dolog” — mondotta Kara Pál egy interjú során.¹⁶ A megállapítás különösen a kisebb településekre, aprófalvakra érvényes. Márpedig az 1000 lakosúnál kisebb községek száma 1990-1995 között 1663-ról 1709-re, az 500 főnél kisebb lélekszámú településeké pedig 950-ről 998-ra nőtt.¹⁷ Tehát a települések közel egyharmada 500 főnél kisebb lélekszámú, s ez az aprófalvasodás folygyorsulását jelenti. Esetünkben az a kardinális kérdés, *lehet-e pusztán az önkormányzati racionalitás alapján sorsukról dönteni, ugyanis — véleményünk szerint — ez messze több, mint államigazgatási probléma.* Települések és így helyi társadalmak gyorsuló elnéptelenedése, jobb esetben vegetálása, beláthatatlan következményekkel járhat, s ezek a veszteségek anyagiakban aligha kifejezhetők. Miközben Európa fejlettebb részén egyre értékesebbé válnak a rurális térségek, s egyre jobban megbecsülik a kisebb településeket is, nálunk ennek az ellenkezője tapasztalható, pedig prognosztizálható, hogy a szokásos fáziskéséssel (ebben is) követni fogjuk a fejlettebb országokat, csakhogy lepusztult régiók helyi társadalmait újraéleszteni minden bizonnyal sokkal költségebb lesz, s az eredmény is megkérdőjelezhető.

¹⁶ Németh Erika: Társkeresők. (Most még nem lesz kötelező.) *ÖN-KOR-KÉP*, 1997. február.

¹⁷ Szigeti Ernő: *Az aprófalvasodás és az önkormányzatok*. 1996. november, kézirat.

c) *Az önkormányzatok nem tudnak megfelelően gazdálkodni.* Az állításban sok igazság van. Az önkormányzatok jelentős része valóban rosszul gazdálkodik, ennek azonban több oka is lehet. Különösen a kisebb településeken sok laikus úgy került be a helyi hatalomba, hogy korábban aligha tanulhatta meg a racionális gazdálkodás feltételeit, tekintettel az erőforrások szűkösségére, kénytelen-kelletlen „gazdálkodásba”, vállalkozásba kezdett. A központi (állami) feladatokat kötelezően előírták számukra, s ezért többnyire nem is tehettek másként, esetenként behajszolták magukat különféle vállalkozásokba, s rajtavesztettek, mert hiányzott a szakértelem, hiányzott a felkészültség, s csak a kockázatvállalási hajlam adatott meg. Ebben a *központi hatalom felelőssége* is fölmerül. Az önkormányzatok költségvetési megszorításain túl, maga a központi hatalom sem tudta, mit vár el az önkormányzatoktól. Reális gazdálkodási minták helyett gyakran adott ötletszerű instrukciókat, például a rendszerváltozás után közvetlenül a „vállalkozó önkormányzatok” szlogenje volt divatban, azután pedig az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás. Ez utóbbi csapdának is bizonyult, mert kezdetben arra bátorították az önkormányzatokat, hogy adják el a különben igencsak lelakott és milliárdos felújítást igénylő bérlakásokat, majd — miután kiderült, hogy a lakás-vagyon tetemes részén túladtak — a kormányzat szakemberei azzal vádolták meg őket, hogy felélték, elherdálták vagyonuk jelentős részét. Csapdának bizonyult a közalkalmazotti törvény is, hiszen a törvény kötelező béremelést ír elő a közalkalmazotti besorolásnak megfelelően, ugyanakkor a béremelés anyagi feltételeinek biztosítására a központi költségvetés nem nagyon hajlandó. A csapdákat tovább szaporították a megszorító intézkedések, leginkább talán a kincstári gazdálkodás bevezetése, ami az önkormányzati önállóságot kérdőjelezi meg.

A központi kormányzatnak fontos érve az önkormányzati működés költségsége, leginkább erre hivatkozik, amikor újra és újra felveti a kényszertársulás gondolatát. A területfejlesztési tanácsok kötelező létrehozása — burkoltan — ugyanerre utal.

d) *A civil társadalom túlságosan gyenge* ahhoz, hogy az önkormányzatok rájuk támaszkodva képesek legyenek eredményesebb tevékenységre. Az érvelés sajátos „központi” mentalitást tükröz, amelynek az a lényege: ha nem tudjátok önmagatokat kormányozni, igazgatni, majd a kormány meghatározza, mit tegyetek. Ebből a szempontból sok hasonlóság van a civil társadalom és az önkormányzatok között; a központi hatalom — a mindenkori kormány — mintha riválist látna bennük, kevésbé könnyíti meg tevékenységüket.

Ma Magyarországon már közel ötvenezer civil szervezet működik, jelentős részük komoly támasza lehetne mind a központi, mind a helyi hatalomnak. Ez még akkor is így van, ha — mint tudjuk — a civil szervezetek egy része csupán formálisan működik. Kiszolgáltatottságukra jó példa az az 1996-ban bevezetett törvény, amely lehetővé teszi, hogy a személyi jövedelemadó 1%-át az állampolgárok civil szervezeteknek ajánlják föl. „Cserébe” e szervezetek költségvetési támogatását a kormány a felére csökkentette. A csapdahelyzet nyilvánvaló.

A civil szervezetek másik problémáját egy szerepzavar okozza. Leginkább azokon a településeken, ahol gyengék a politikai pártok, civil szervezetek próbálják átvenni a pártszerepet. Az 1994. évi önkormányzati választáson több mint ezer településen civil szervezetek (is) indítottak vagy támogattak helyi képviselőjelölteket, polgármestereket, pedig funkciójuk nem kifejezetten ez.

Visszatérve eredeti kérdésünkre (Mire jó az önkormányzat, mire kellene a központi hatalomnak az önkormányzatok?) *Claus Offe* véleményét idézzük,¹⁸ aki úgy vélte, hogy az önkormányzatiság feltételrendszere egyre korlátozottabb. Az állam leginkább azért tartja fenn őket, hogy feladatait megossza velük, a felelősségét pedig áthárítsa rájuk. Ha ez érvényes a fejlettebb társadalmi berendezkedésű országokra, vajon mit várhatunk egy alakuló demokrácia államától? Elképzelhető-e önkorlátozó központi hatalom? Kialakulhat-e partneri kapcsolat a központi és a lokális hatalom között? Milyen szerepet játszanak az egyes pártok a helyi politikában? Milyen a nagypolitika és a helyi politika viszonya? Ez utóbbi kérdéseket alkalmunk volt egy empirikus felvétel kapcsán vizsgálni.

Helyi politika és pártpolitikák

Az 1994. évi önkormányzati választás után — mint említettük — majd mindegyik politikai párt saját sikereként könyvelte el a választási eredményeket, holott a polgármesterek és az önkormányzati képviselők 80%-a függetlenként — *pártfüggetlenként* — indult a választásokon. A választási eredmények kapcsán újra fölvetődött a kérdés, milyen kapcsolat van a helyi politika és az országos politika között, továbbá: az országos pártpolitikának milyen relevanciája van helyi szinten. A helyi vezetésnek szüksége van-e — s ha igen, mennyire — a nagypolitikára és vice versa, a nagypolitika mennyiben épít a lokalitásra, a választási kampányokon kívül szüksége van-e a települések lakosságának támogatására?

Úgy gondoljuk, ma már *közhely a helyi politika és az országos politika különbözősége és ugyanakkor egymásra utaltsága is*.¹⁹ Fejlett demokráciákban a jelentős politikai pártok határozott területi (településpolitikai, regionális) koncepciókat dolgoznak ki, közvetlenül mégsem avatkoznak be a helyi önkormányzatok döntéseibe, s nem akarják pártpolitikai elképzeléseiket rátukmálni a helyi vezetőkre. A településeken ugyanis helyi politikára van szükség, s a helyi vezetésnek mindenké előtt a település érdekeit kell szolgálnia, s nem ilyen vagy olyan pártpolitikát. Természetesen munkája eredménye vagy kudarca óhatatlanul visszahat a támogató párt társadalmi elfogadottságára, mégsem célszerű a lokális és az országos funkciókat összesmosni.

¹⁸ Claus Offe szkeptikus véleménye remélhetőleg nem vonatkoztatható a magyar önkormányzatokra.

¹⁹ Horváth M. Tamás: *Pártok a helyi önkormányzatokban*. Budapest, 1996, Magyar Közgazdasági Intézet.

A rendszerváltozás óta már többször tapasztalhattuk, milyen nehezen tisztul le a nagypolitika és a helyi politika játéktere, milyen anomáliák származnak abból, ha a helyi önkormányzat képviselői összetévesztik a polgármesteri hivatalt a parlamenttel, ha egyes pártok a település irányításának kisajátítására törekednek. Az önkormányzati választások második ciklusában érzékelhető volt a csillapodás, s már világosabban látható, hogy mi tartozik a nagypolitika és mi a helyi vezetés kompetenciájába. Hogyan látják mindezt a helyi vezetők? — többek között ezt is vizsgáltuk az „Új demokrácia és a helyi hatalom” témában végzett kutatásunk során.²⁰

A kilencvenes évek elején a helyi vezetők gyakran úgy fogalmaztak, hogy azok a települések jártak jól, ahol nem alakultak meg, s amelyekben nem működnek politikai pártok, mert így legalább a pártszempontok nem osztják meg a lakosságot.

Adatfelvételünk során 1996-ban megkérdeztük a helyi vezetőket arról, hogy politikai nézeteik 1996-ban *mennyire osztják meg a lakosságot*. A megkérdezett vezetők (394) 22,5%-a szerint ez egyáltalán nem kérdés, pártpolitikai nézeteik nem osztják meg a lakosságot, 60,4%-uk szerint eléggé, 13,2%-uk szerint pedig nagyon megosztják a nézetkülönbségeik a lakosságot. Közel háromnegyedük látja tehát úgy, hogy érvényesül a politikai nézetek lakosságmegosztó szerepe.

A helyi vezetők véleménye szerint *leginkább a jövedelmi különbségek differenciálják a lakosságot, így 90,8%-uk* vélekedett. Ez jól tükrözi a gyorsuló társadalmi polarizálódás hatását. A korábbi tradicionális ellentétek (például életkor, felekezet, származás, őslakosok és betelepülők) ugyanakkor alig osztják meg a lakosokat.

Egy másik kérdésünk arra vonatkozott, hogyan ítélték meg a pártok fontosságát országos és helyi szinten a települések polgármesterei.

3. táblázat

A pártok fontosságának megítélése (N = 395, %-ban)

	Nem fontos	Valamennyire fontosak	Nagyon fontos	Válaszhiány	Összesen
Országos szinten	3,6	32,5	60,9	3,0	100,0
Helyi szinten	26,4	52,3	18,0	3,3	100,0

A válaszadók közel kétharmada tartotta nagyon fontosnak országos szinten a pártokat, s kevesebb, mint ötödük vélte azokat nagyon fontosnak helyi szinten. Ez arra utal, hogy a helyi vezetők többsége különbséget tett az országos és a lokális pártszerepek között. A fontosságot illetően arra is rákérdeztünk, hogy mennyire fontosak a politikai pártok — előre megadott — különböző szempontok szerint.

²⁰ A felvételre 1992-ben és 1996-ban került sor. A felmérés eredményeit a *New Democracy and Local Governance* kötetben adtuk közre. *Democracy and Local Governance. Ten Empirical Studies*. (Eds.: B. H. Jacob, K. Ostrowski, H. Teune), Honolulu, 1993, Matsunaga Institute for Peace.

4. táblázat

**A pártok fontossága
(N = 395, %-ban)**

Szemponatok	Egyáltalán nem fontos	Eléggé fontos	Nagyon fontos	Válaszhiány	Összesen
Alternatív politikai programokat fogalmazzanak meg	6,6	47,7	43,4	2,3	100,0
Bevonják az embereket a politikába	20,6	54,8	20,3	4,3	100,0
Képviseljük választóik érdekeit	11,9	29,7	56,1	2,3	100,0
Személyeket jelöljenek közhivatalokba	52,0	34,5	9,1	4,4	100,0
Többséget szerezzenek a törvényhozó és végrehajtó testületekben	19,8	43,7	32,5	4,0	100,0
Választási kampányokat folytassanak	21,7	50,3	23,6	4,4	100,0

A pártokat elsősorban azért tartották fontosnak, hogy képviseljék a választói érdekeket, alternatív politikai programokat dolgozzanak ki; az viszont, hogy különböző személyeket jelöljenek közhivatalokba, a többség szerint egyáltalán nem fontos.

Kihez fordulna a helyi vezető, ha támogatásra van szüksége? A válaszban háromféle lehetőséget is megjelölhettek a válaszadók.

5. táblázat

**Kihez fordul támogatásért egy helyi vezető?
(N = 395, %-ban)**

	Elsősorban	Másodsorban	Harmadsorban	Nem említi	Összesen
Helyi pártvezetőkhez	1,0	0,8	4,6	93,6	100,0
Magasabb pártvezetőkhez	0,8	1,5	1,0	96,7	100,0
Politikai mozgalom helyi vezetőjéhez	0,3	2,3	0,8	96,6	100,0
Parlamentari képviselőkhöz	1,0	2,8	6,6	89,6	100,0

A helyi vezetők pártvezetőkhez fordulnának legkevésbé. A többség a helyi önkormányzati apparátustól vagy az önkormányzat tagjaitól kért leginkább segítséget, arányuk a válaszadók háromnegyede. Ezt nem foglaltuk táblázatba, mert elsősorban a pártkapcsolatokra voltunk kíváncsiak. A helyi ügyekben, döntéselőkészítésben a helyi elit tehát önmagára számít és számíthat. A tény alátámasztani

látszik azt a feltételezésünket, hogy a lokalitás a nagypolitika szereplői számára jobbára csak akkor fontos, ha saját érdekük úgy kívánja.

A helyi vezetők véleménye szerint milyen szempontok motiválják a politikai pártokhoz való csatlakozást?

6. táblázat

A pártcsatlakozás motívumai (N = 395, %-ban)

Motiváció	Nem fontos	Eléggé fontos	Nagyon fontos	Válaszhiány	Összesen
Nagy politikai befolyásra tegyen szert	22,8	45,2	24,6	7,4	100,0
Segítsen másokon	31,2	40,4	20,8	7,6	100,0
Személyes meggyőződésért dolgozzon	8,6	38,8	45,7	6,9	100,0
Hozzájáruljon saját lakóhelye fejlődéséhez	14,0	43,7	35,8	6,5	100,0
Eleget tegyen állampolgári kötelességének	67,3	17,8	7,1	7,8	100,0
Alávesse magát mások akaratának	75,6	13,2	3,0	8,2	100,0
Védje saját érdekeit	39,6	39,3	13,3	7,8	100,0
Elősegítse a demokrácia fejlődését	14,7	40,9	36,3	8,1	100,0
Családi hagyomány követése	51,5	37,6	3,3	7,6	100,0
Találkozhasson hasonló gondolkodású emberekkel	4,6	59,4	28,9	7,1	100,0
Karriert csináljon magának	52,7	27,9	12,5	6,9	100,0

A válaszolók úgy vélték, valakinek egy párthoz való csatlakozását a hasonló gondolkodású emberekkel való találkozás és a meggyőződés motiválja elsősorban. A „nagyon fontos” és a „fontos” válaszok összesített aránya jelentősen meghaladja a 80%-ot, a saját lakóhely fejlődéséhez való hozzájárulás, mint pártcsatlakozási motívum ugyancsak magas arányú, közel 80%, a saját érdek és a karrierlehetőség motívuma kisebb (52,6%-os, illetve 40,4%-os) aránnyal szerepel.

A rendszerváltás kezdetétől a lakosság közéleti és politikai szerepvállalása, részvétele ingadozó volt. A részvételi igény esetenként magasra tört, máskor a politikai apáty, s a közélettől való elfordulást tükrözték a közvélemény-kutatási adatok. Az 1994. évi választások után egyértelműen csökkent a részvételi hajlandóság, a választási prognózisok időről időre a távolmaradók 40% feletti arányát regisztrálták. A politikai és privatizációs botrányok, az életszínvonal romlása, a közbiztonság ellehetetlenülése és több más, negatív tényező fölerősödése miatt az állampolgárok politikában, közéletben, részvételben való hite, ami az országos politikát illeti, erősen megkopott. Mi a helyzet helyben? Hogyan látták a helyi

vezetők a lokális változásokat? Nos, a lakossági részvétel (a helyi ügyekben) a válaszadók 53,8%-a szerint nem változott, egyharmaduk véleménye (33,5%) szerint romlott, s csak 12,4%-uk szerint javult. A demokrácia különben „nálunk működik, de még vannak hibák” véli 85%-uk, mindössze a helyi vezetők 2%-a látja úgy, hogy náluk jól működik (!) és 12,2%-uk úgy, hogy a rossz működés miatt — ha így folytatódik — megszűnik.

A válaszadók úgy látják, befolyásuk legkevésbé a politikai szervezetek tevékenységére van. Túlnyomó többségük (97,2%) elutasítja, hogy az országos célok a helyi választásokon elsőbbséget kapjanak a helyi törekvésekkel szemben.

E példák arra mutattak, hogy az önkormányzatiság második ciklusában a helyi vezetők értékrendjében kezdtek helyükre kerülni a dolgok. Fontos volt számukra a nagypolitika, fontosak voltak a politikai pártok, de csakis a maguk helyén. Nem lehet és szabad tehát összekeverni az országos és a helyi politika céljait. Egy-egy településen ugyanis mások a prioritások, és másként működik a politika is. Már 1994-ben sokan furcsállották, milyen bizarr helyi pártkoalíciók jöttek létre, s támogattak közös jelölteket. Mindez azt is megmutatta, hogy működik az önkormányzatiság, s ez akár optimizmussal is eltöltheti a szemlélőt, mert (ha csikorogva is, de) működik a rendszer, tisztázódnak a hatáskörök és a frontok, a magyar társadalom pedig országos és lokális szinten egyaránt kezdi elsajátítani a demokrácia játékszabályait. Ez azért fontos, mert a helyi vezetők véleménye egyben információ- és értékközvetítő, álláspontjuk, felfogásuk jelentős mértékben befolyásolja a lakossági véleményeket és értékeket.

Regionális politika és önkormányzatiság

A települési önkormányzatok jövőjét illetően három alapvető kérdés fogalmazható meg:

a) Hogyan alakul az ezredforduló után a központi kormányzat és az önkormányzatok viszonya?

b) Az EU-integráció miként befolyásolja a területi politikát, s azon belül az egyes önkormányzatok helyzetét?

c) Az önkormányzatok polarizálódása milyen következményekkel jár?

a) A központi kormányzat és az önkormányzatok viszonyában az elmúlt években figyelemre méltó változások következtek be. A monetarista gazdaságpolitikához kapcsolódó liberális „államtalanítás”, azaz az állam „kivonulása” számos, korábban államinak tekintett szférából, igen érzékenyen érinti az önkormányzatokat is. Különösen az egészségügy és az oktatásügy területén alakultak ki komoly feszültségek. Az önkormányzatok számára az a kérdés, hogy a korábbi központi állami funkciók átadása, pontosabban „leadása” az önkormányzatoknak, milyen

mértékig fogadható el, hol van az a határ, amelyen túl az önkormányzatok gazdasági ellehetetlenülése következik be? Meddig folytatódhat a központi állami funkciók, feladatok áthárítása és vele párhuzamosan a központi állami támogatás csökkentése? Ez a kérdés általánosabban is megfogalmazható: *az állam recentralizálni akarja-e az önkormányzatokat, vagy pedig a velük való partneri kapcsolatok kiépítését tartja-e fontosabbnak?*

A szocialista-liberális kormányzat magatartása legalábbis ambivalens a kérdésben, azaz verbálisan támogatja az önkormányzatokat, a gyakorlatban azonban a szigorítás, a „kényszerű” megszorítás kapott prioritást az önkormányzatokkal kapcsolatos politikában. Ez számos önkormányzat és helyi társadalom működését kérdéseessé teszi. Több jel mutat arra, hogy ez a kormányzat sem igényli az alulról jövő kezdeményezéseket, nem bízik azokban, ezért az önkormányzatokat megkerülve, felülről, a központi apparátusok segítségével kíván döntéseket hozni a településeket érintő kérdésekben (utalunk a településfejlesztési tanácsok létrehozására).

b) Az ország EU-integrációjának lehetősége minden valószínűség szerint alaposan átalakítja a központi hatalom és a lokalitás kapcsolatát. Ebben a *megye szerepváltozása* a kardinális kérdés. Közhely — bár itthon mintha nem tudnák —, hogy az EU nem megyéket, hanem régiókat támogat, még hozzá jelentős összegekkel. Az EU regionális politikájának alapját ugyanis olyan régiók képezik, amelyek egy-másfél milliós lakosságot, s mintegy három megyényi területet felteleznek.

A regionális politikát illetően ma hazánkban igen nagy a zavar. Még azt sem ismerjük pontosan, öt, hat vagy hét régiónk van-e, vagy lesz-e. Az Alpok-Adria Európa-régió már működik, a Kárpátok Európa-régió körvonala kialakulóban van, s a Duna-Maros-Tisza-régió céljai, igényei is megfogalmazódtak, bár ez utóbbival szemben az érintett magyarországi megyéknek vannak averziói. Győr-Sopron-Moson, Vas és Zala megye ugyanakkor igen intenzív — s tegyük hozzá máris eredményes — együttműködést alakított ki Burgenlanddal.

A regionális politikát tekintve a központi kormányzat tétovázik, nem döntötte el, mi legyen a megyékkel a megváltozott településpolitikában, milyen funkciók illessék a régiókat, milyen legyen (ha lesz egyáltalán megye) a megyék és régiók kapcsolata.

Könnyen elképzelhető olyan megoldás, amelyben a megyéket — három-négy megye együttesét — egyszerűen „kinevezik” régióknak. Ilyen törekvéssel találkoztunk már a köztársasági megbízottak intézményének létrehozásakor is, ez viszont aligha jelentene megfelelő megoldást.

Az EU-integrációkkal kapcsolatos másik probléma, hogy az unióban a szubszidiaritás elve érvényesül a regionális politikában. Ma recentralizációs törekvések jelentkeznek — amelyek a fiskális-technokrata bürokrácia és a központi kormányzati bürokráciák csoportérdekéből is fakadnak —, s így éppen az uniós elvvel ellenkező tendenciáknak lehetünk tanúi.

c) A legnagyobb problémát *önkormányzataink rendkívül gyors és erőteljes polarizációja jelenti*. A társadalom tagjai, a társadalmi csoportok polarizációjához hasonlóan már a települések között is kialakult a vesztesek és nyertesek kategóriája. Számos település abszolút veszteségként élte meg a rendszerváltozást, igaz, sok település a rendszerváltozás nyertesének bizonyult. A mérce ebben a tekintetben is *az adaptációs képesség* volt, azaz azok a települések, amelyek felismerték a változtatás szükségességét, s rá tudtak hangolódni a megváltozott gazdasági-társadalmi viszonyokra, az utóbbi években fejlődésnek indultak, mások az adaptációs készség hiányában inkább vegetálnak, vagy visszamaradnak.

Magyarország kettészakadt, szokták mondani, ami *részben* igaz. A Dunántúl az általános vélekedés szerint jobb feltételeket biztosít a fejlődéshez, mint a Dunától keletre eső terület. Ez a történeti, gazdasági, földrajzi okok miatt azért csak részben igaz. A jobb adottságú Dunántúlon számos kistérségben alakultak ki olyan települési zárványok, amelyek vegetálnak vagy agonizálnak. Zala megye egyes területei, Belső-Somogy, az Ormánság ilyen térségnek számít. Településeik lassan elnéptelenednek, helyi társadalmuk minősége radikálisan romlik.

Az ellenpélda több kelet-magyarországi település, amely nemcsak talpra állt, hanem fejlődik is a rendszerváltás óta.

Egy-egy település sorsa jelentős mértékben függ ugyanis a helyi társadalomtól, attól hogy milyen társadalmi rétegek, csoportok lakják, milyen a lakosság összetétele, iskolázottsága, a helyi erőforrásokat mennyiben képesek felismerni és tudják kihasználni, van-e mintaadó helyi értelmiségük, esetleg elitjük, tudnak-e vállalkozni, s ha igen, mire.

A három kérdés körüli folyamatok szempontjából meghatározó, hogyan viselkedik a központi hatalom, beavatkozik-e és hogyan a folyamatokba, vagy sem. Beavatkozáson általában az anyagi segítséget szokták érteni, azonban *korántsem csak erről* van szó. A segítségnek számos példája lehet, a jogalkotás stabilizálásától a mintaadáson át a települési összefogás szorgalmazásáig, s ez utóbbira ugyancsak sok példa van már.

A kérdés — s ez igényel központi döntéseket — az, hogy milyen települési szerkezettel akar vagy tud Magyarország az EU tagjává válni? Valószínű, hogy csak a városokkal (főváros, megyei jogú városok, közép- és kisvárosok), valamint a prosperáló községekkel — ha a kisebb településeket, az aprófalvakat magukra hagyjuk — nem lehet az EU-tagságot nagy veszteségek nélkül elnyerni.

A polgárosodásból kimaradó társadalmi csoportok

Hazánkban a nyolcvanas–kilencvenes évek fordulóján végbement „aktuális” rendszerváltozás, és az azt követő új politikai-gazdasági berendezkedés majd egy évtizedes gyakorlata (és „eredményei”) szigorú ítéletet mondott az előző, az államszocialista rendszer teljesítményéről. Gondoljunk csak arra, hogy körülbelül 1,5 millió munkahely szűnt meg az elmúlt években; a munkanélküliség három-négy év alatt 20 ezerről 700 ezerre nőtt; több százezren tartósan (évekre) kiszorultak a munkaerőpiacról; milliók voltak kénytelenek feladni elért és megszokott életmódjukat; a lecsúszás társadalmi tömegélménnyé vált; az alsó rétegek aránya gyorsan emelkedett; a szegénység robbanásszerűen megnőtt, és a 20. század végén Magyarországon már rég túlhaladottnak vélt szegénységformák (például éhezés, alultápláltság, nyomor, tüdővész) éledtek újjá és váltak jól láthatókká.

Sokakat annyira meglepett és lesújtott ez a szigorú ítélet, hogy ebben nem is annyira az államszocializmus alacsony teljesítményét, sokkal inkább a rendszerváltó, majd hatalomra került politikai erők felkészületlenségét, alaptalan illúzióit, szociális érzéketlenségét, hozzá nem értését, a fejlett gazdaságú országok segítségnyújtásának elmulasztását stb. vélték felfedezni. Jóllehet ez utóbbi feltételezések megfontolandók, hiszen sok reális elemet is tartalmaznak, úgy gondoljuk, hogy a problémát érdemes alaposabban is körüljárni.

Annál is inkább, mert az „aktuális” rendszerváltás során nem csupán az államszocialista rendszer mintegy négy évtizedes teljesítménye került mérlegre, hanem az azt megelőző rendszereké, pontosabban a hazánkban az ebben az évszázadban mintegy 20–40 évenként egymást — menetrendszerűen — követő rendszerváltozásoké is. A hazánk eddigi fejlődését, fejlettségét, világgazdaságban elfoglalt helyét, versenyképességét és lehetőségeit e szempontból mérlegelő ítélet szintén szigorú. Azt mondja ugyanis, hogy ezek az egymást követő, egymástól nemegyszer gyökeresen eltérő célokat kitűző, gazdasági-társadalmi újratermelőési modelleket alkalmazó és politikai megvalósítási gyakorlatot folytató rendszerek társadalmunk *alapvető problémáira nem tudtak kielégítő és hatékony válaszokat adni.* Annak ellenére sem, hogy már régóta tudatában voltak a világ-gazdaság mindenkorai élvonalába tartozó országokhoz és az általuk kialakított

fejlődés irányát és dinamikáját meghatározó évszázados trendekhez képesti „le-
maradásnak”,¹ „perifériára”² kerülésnek, és számoltak az „utolérés” és „felzárkózás”
modernizációs³ kényszerével. Másként fogalmazva, a többszöri rendszerváltozás
sem bizonyult hatékonynak a probléma kezelésében, sőt az idők során a kérdést
feltevők a „lemaradás” növekedésének a tényét voltak kénytelenek regisztrálni.

„A fejlettségi szintkülönbségek 1950 és 1973 között szerény mértékben, s
először a modern történelemben összeczáruló tendenciát mutattak: a térség [Köz-
ép- és Kelet-Európáról van szó, ahova hazánk is tartozik — L. L.] jövedelmi
szintje a nyugati színvonal 41%-áról 45%-ra emelkedett. A korábbi 1:2 arányról
azonban a különbség az utóbbi időszakban szakadékká mélyült, és soha nem látott
1:4 arányra nőtt. Ez kedvezőtlenebb, mint a 20. század elején fennállt különbség.”⁴

A két szigorú ítélet tehát összecsengeni látszik, ugyanakkor a probléma a
rendszerváltozásokon túlmutató folytonosságra is ráirányítja a figyelmet. Úgy
gondoljuk tehát, hogy az államszocializmus ebbeli teljesítményét is reálisabban
meg tudjuk ítélni, ha azt a *történeti folytonosság* oldaláról közelítjük meg.

Nem kívánjuk e keretek között még csak vázlatosan sem bemutatni hazánk
nyugat-európaiától eltérő fejlődését, ezen országoktól való lemaradását vagy a
kapitalizálódás lassúságát és felemáságát. Ezt tényként fogadjuk el.

A két világháború között

A két világháború közti gazdasági-társadalmi állapotok néhány, mondandónk
szempontjából fontosnak tekintett jellemzőjéből indulunk ki, mint a jelzett fejlődés és
fejlettség államszocializmus előtti „csúcsteljesítménye”. Ebben az időszakban az
ország gazdasága *stagnált*. A nemzeti jövedelem éves átlagos növekedése 1,5%
alatt volt, azonban a népesség növekedése — 7,5 millióról 9,1 millióra — miatt az

¹ Lásd erről például: Andorka Rudolf – Harcsa István: A magyar társadalom modernizációja hosszú és rövid távon társadalmi jelzőszámokkal mérve (1970–1984). *Szociológiai Műhelytanulmányok I.*, Budapest, 1986, MKKE Szociológia Tanszék; Berend T. Iván – Ránki György: *Közép-Kelet-Európa gazdasági fejlődése a 19–20. században*. Budapest, 1976, Közgazdasági és Jogi Kiadó; Berend T. Iván – Ránki György: *A magyar gazdaság száz éve*. Budapest, 1972, Kossuth Könyvkiadó és Közgazdasági és Jogi Kiadó; Berend T. Iván – Szuhai Miklós: *A tőkés gazdaság története Magyarországon (1848–1944)*. Budapest, 1975, Kossuth Könyvkiadó és Közgazdasági és Jogi Kiadó; Berend T. Iván: *A szocialista gazdaság története Magyarországon 1945–1968*. Budapest, 1976, Kossuth Könyvkiadó és Közgazdasági és Jogi Kiadó; Berend T. Iván: *Átalakulás a világgazdaság perifériáin*. *Esély*, 1995. 5.; Kulcsár Kálmán: *A magyar társadalom*. Budapest, 1980, Kossuth Könyvkiadó; Kulcsár Kálmán: *A modernizáció és a magyar társadalom*. Budapest, 1986, Magvető Kiadó.

² Wallerstein, I.: *A modern világgazdasági rendszer kialakulása*. Budapest, 1983, Gondolat Kiadó.

³ A fogalmat Kulcsár Kálmán által ajánlott értelemben használjuk: „...a modernizáció tulajdonképpen az »elmaradottság«, a »megkésetttség« és az ezekkel összefüggő, a nyugati tőkés úttól eltérő társadalmi fejlődés »párhuzamos« fogalma...” Kulcsár Kálmán: *A mai magyar társadalom*. Budapest, 1980, Kossuth Könyvkiadó, 28.

⁴ Berend T. Iván: *Átalakulás a világgazdaság perifériáin*. i. m. 35. Lásd még: Peter Townsend: A szegénység Kelet-Európában — a világméretű polarizáció legutóbbi megnyilvánulása. *Esély*, 1995. 5.

egy főre eső nemzeti jövedelem évi átlagban csupán 0,8%-kal emelkedett. Az egy lakosra jutó nemzeti jövedelmet 1937-ben a szakemberek 120 dollárra becsülték.⁵

A foglalkoztatottak többsége a mezőgazdaságban dolgozott, és arányuk alig csökkent 1920 (58%) és 1941 (48%) között.⁶ A mezőgazdaságból élők döntő részét kitevő paraszti népesség közel fele (45%) földnélküli vagy 1 kat. hold alatti földdel rendelkező agrárproletár, gazdasági munkás és cseléd volt.

Ha közéjük soroljuk az 5 kat. holdnál kevesebb földdel rendelkezőket is — hiszen ez a réteg sem volt képes kizárólag a saját földjéből eltartani családját, és így rendszeresen bér munkát kellett vállalnia —, akkor a paraszti népességnek már 70%-a sorolható az agrárproletárok közé.⁷

Az ipari és építőipari munkások arányának rendkívül lassú növekedése — az 1920. évi 18%-ról az 1941. évi 23%-ra — szintén a társadalom stagnálásának és nagyfokú zártságának állapotát mutatja. Az ipar alatt részben kisipar értendő: az ipari termelés egynegyedét itt állították elő, ugyanakkor a munkások mintegy felét (45%) itt foglalkoztatták.

A szellemi foglalkozásúak közé nehezen lehetett bekerülni ebben az időszakban, arányuk 1920 és 1941 között 6%-ról mindössze 7%-ra nőtt.⁸

A korabeli jövedelmi helyzetbe és a rétegek közti jövedelmkülönbségekbe enged betekinteni egy, az 1930–31-es gazdasági évre vonatkozó becslés,⁹ mely szerint az egy főre jutó évi 534 pengős országos átlagjövedelem alatt kerestek a mezőgazdasági munkások (183 pengő), a cselédek (205 pengő), az 1–10 kat. holdas parasztok (227 pengő), az ipari, közlekedési stb. munkások (376 pengő), a bányászati és kohászati munkások (427 pengő), a 10–100 kat. holdas parasztok (432 pengő) és a kisiparosok egy része is (320 pengő).¹⁰ A felsorolt társadalmi rétegekre és csoportokra, melyek a lakosság 81%-át tették ki, az összes személyi jövedelem 44%-a jutott, a középosztályba tartozó mintegy 18%-ra a jövedelmek 36%-a, és a „vagyonosok” 0,6%-nyi csoportjára annak 20%-a.¹¹ A rendelkezésre álló adatok alapján *Ferge Zsuzsa* a „szociális szegénység” arányát a két világháború között — a fellendülési és a visszaesési időszakoktól függően — 55–75% közöttre teszi, hangsúlyozva, hogy ezek jelentős része szegényebb lehetett, mint az első világháború előtt. A legszegényebbek — a pauperek — számát fél- és egy-millió közöttre becsüli.¹²

⁵ Csernok Attila – Ehrlich Éva – Szilágyi György: *Infrastruktúra. (Korok és országok.)* Budapest, 1975, Kossuth Könyvkiadó, 361.

⁶ Andorka Rudolf – Harcsa István: i. m. 23.

⁷ Gunst Péter: *A paraszti társadalom Magyarországon a két világháború között.* Társadalom- és Művelődés-történeti Tanulmányok, Budapest, 1987. 15–17.

⁸ Andorka Rudolf – Harcsa István: i. m. 23.

⁹ Matolcsy Mátyás: *A magyarországi jövedelem- és adóteher-megosztás.* Budapest, 1938.

¹⁰ Andorka Rudolf – Harcsa István: i. m. 118.

¹¹ Ferge Zsuzsa: *Fejezetek a magyar szegénypolitika történetéből.* Budapest, 1986, Magvető Kiadó, 40.

¹² Ferge Zsuzsa: i. m. 42.

A meglehetősen jelentős tömeget képviselő „szegények” — cselédek, summások, törpe- és kisbirtokosok, ipari munkások, kisiparosok, munkanélküliek stb. — élet- és lakáskörülményeiről, földéhségéről, függő helyzetéről, elesettségeről, nyomoráról és az ebből való kiútkereséséről gazdag szociográfiai és szépirodalom áll rendelkezésre, és — ha nem is ilyen bőségben, de — statisztikai feldolgozások is.

A jelzett irodalom — sok más mellett — felhívja a figyelmet azokra a megélhetési módokra, eljárásokra és technikákra is, amelyekkel e családok megkísérelték jövedelmeiket tőlük telhetően kiegészíteni; megélhetésüket minél szélesebb alapokra helyezve biztonságosabbá tenni; lecsúszásukat megakadályozni; vagyunkjukat — ha csak egy kis földdel vagy házacskával is, de — növelni, és életüket némileg élhetőbbé tenni. Témánk vonatkozásában ezen erőfeszítések és technikák közül néhányra felhívánk a figyelmet.

Először is arra, hogy a foglalkoztatottak többsége igyekezett saját és családja megélhetését *többféle bevételi forrás* köré szervezni. Az 1930. évi népszámlálás adatai szerint például a nem mezőgazdasági foglalkozású, kereső férfiak negyedének (26%) és a kereső nők nyolcadának (13%) volt valamilyen ingatlana: háza és/vagy földtulajdona.¹³ Feltűnően magas volt az ingatlantulajdonosok aránya az önálló férfi iparosok között — 43%-uknak volt háza, 30%-uknak földje —, ami azt jelzi, hogy ezek az emberek inkább voltak iparos munkát végző parasztok, mint megélhetésüket kizárólag az ipari tevékenység köré szervező vállalkozók. Jóllehet a tisztviselők között alacsonyabb a házzal (14%) és/vagy földbirtokkal (14%) rendelkezők aránya, mint az előbb jelzett önállóaknál — ott a fenti felsorolás sorrendjében 40 és 25% —, mégis úgy látszik, hogy a közlekedési, illetve közszolgálati és szabad foglalkozású tisztviselők az átlagnál jobban törekedtek ingatlanok szerzésére. Például a közszolgálati és szabad foglalkozású férfi tisztviselők 21%-ának volt földje.

A segédzemélyzet körében is hasonló arányokat találunk, és közülük is elsősorban a bányászatban és a kohászatban, a közlekedésben és a közszolgálatban dolgozók birtokolnak ingatlanokat, és persze az sem meglepő, hogy a nyugdíjas férfiak 42%-a szerzett öregkorára házat és/vagy 26%-a vett földet, remélve, hogy ezzel könnyebbé teszi a visszavonulása utáni életét. Pogány Ágnes becslése szerint összességében „...a nem paraszti családok legalább harmada rendelkezett ház- és/vagy földtulajdonnal, és ennek révén a családi költségvetést rendszeresen gyarapította mezőgazdasági eredetű mellékjövedelem”.¹⁴

Ezek a zömében 1 kat. hold körüli töredékföldek — a földbirtokok fele ezen területnagyság alatt volt — és a ház körüli kertek alkalmasak voltak a háztartás részére bizonyos mennyiségű zöldség, gyümölcs, bab és burgonya termelésére, és ha a kukoricára is jutott elegendő terület, akkor a baromfi- és disznótartáshoz is termelt elégséges takarmány. A háztartási szükségletek feletti maradék eladásá-

¹³ Az 1930. évi népszámlálás VI. kötet. *Magyar Statisztikai Közlemények*, Budapest, 114. kötet, 180–188.

¹⁴ Pogány Ágnes: *Háztartások jövedelemszerkezete a két világháború között Magyarországon*. Kézirat, 2.

val pedig növelni lehetett a pénzbevételeket is. E háztartásokban általában a családfő vállalt ipari és más, nem mezőgazdasági munkákat, az esetek egy részében ingázott, és családja mellett — bér munkán túli szabadidejében — maga is végezte a mezőgazdasági munkákat. E csoportok tehát az alacsony bérek és fizetések miatt nem nélkülözhatték az innen származó termékek pénzkiváltó-pénznövelő szerepét.

A városi munkásháztartások jövedelemszerkezete (melyek nem rendelkeztek földdel) hasonlóképpen a *több lábon* állás kényszerét és stratégiáját mutatja. Egy 1930-ban végzett vizsgálat szerint¹⁵ a budapesti munkásháztartások jövedelmeinek mindössze háromötöde (61%) származott a családfő főfoglalkozásából, a további kétötöde pedig részben a családfő mellékfoglalkozásából (3%), részben a családtagok kereseteiből (24%), továbbá egyéb rendszeres (4%) — például albérlők, ágybérlők és kosztosok tartása — vagy rendkívüli (8%) — például segélyek, pénzbeli ajándékok, zálogosítás — bevételekből. Az adatok arról tanúskodnak, hogy mivel a legmagasabb jövedelmű háztartások bevételeinek a döntő része (92%) a családfő fő- és mellékfoglalkozásából származott — szemben a legalacsonyabb jövedelműek 66%-ával — az előbbieket kevésbé szorultán rá a pótlólagos forrásokra, *eltérő jövedelemszerző* stratégiát követtek, mint az utóbbiak. Ennek megfelelően az alacsony jövedelműek körében gyakoribb volt a többi családtag alkalmi vagy állandó munkavállalása, és a többnyire szoba-konyhás főbérleti lakásokban is gyakrabban tartottak albérlőket, ágybérlőket és kosztosokat, nem beszélve a segélyekért történő folyamodásról.

A rendelkezésre álló adatok szerint az értelmiségiek és tisztviselők közül is sokan vállaltak mellékállást ebbe az időszakban; feltehetően többen, mint amennyien ezt az 1930. évi adatfelvételkor bevallották. A köztisztviselők 6%-a jelezte — főként a pedagógusok (nyelvtanítás, magántanítványok stb.) —, hogy van mellékfoglalkozása, de sok ügyvéd, orvos és mérnök is több állással rendelkezett. Az sem volt ritka, hogy e rétegek tagjai albérlők befogadásával egészítették ki jövedelmeiket.¹⁶

A megélhetés könnyebbé tételének és a jövedelmek növelésének technikái közé tartozott már a harmincas években is a *kétkeresős családmódel* kialakítása. Mint az előbbieken jeleztük, az alacsony keresetű budapesti munkáscsaládok közül sokan alkalmazták a háztartások jövedelemnövelésének ezt a módszerét: hol a feleség, hol valamelyik gyermek dolgozott; szerencsés esetben mindketten, illetve több gyermek esetén többen is.

Az önálló parasztgazdaságok eleve *többkeresősek* voltak, hiszen ez a termelési egység a család egészének — ideértve az öregeket és gyerekeket is — munkájára-munkamegosztására épült. A törpebirtokosok és a mezőgazdasági munkások

¹⁵ Illyefalvi I. Lajos: *A munkások szociális és gazdasági viszonyai Budapesten*. Budapest, 1930, Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, 410–413.

¹⁶ Pogány Ágnes: i. m. 21–29.

háztartásainak döntő többségében szintén többen dolgoztak, hiszen a férj különféle munkavállalásaikor (aratás, napszám, summás munka, útépités stb.) az ott-hon maradottakra — főként a feleségre — hárult az 1–5 kat. hold föld, kert vagy a szőlő megművelése. E családokból a gyermekek is gyakran vállaltak munkát, mint ahogy a cselédek gyermekei is.

A középosztályba tartozó rétegek számottevő része is élt a háztartás jövedelemnövelésének e módjával. Például a tanárok és tanítók körében kiugróan magas (44%) volt a kétkeresős családok aránya, de az orvosok egyötödének (19%), a mérnökök és ügyvédek 6–7%-ának is dolgozott a felesége.¹⁷

Ha úgy tetszik, a vázolt két- vagy többkeresős jövedelemjavító technika „másik” oldala a *gyermekszám korlátozása*. Akár az egyik, akár a másik, de mindkettő egyidejű alkalmazásával még inkább jelentősen javítható a háztartások jövedelmi helyzete és tagjainak életnívója, hiszen az egy keresőre eső eltartottak száma csökken. Ezen eljárás alatt persze ne gondoljunk csak a hírhedtté vált „egykére”, hanem arra is, hogy a korabeli középosztály, a városi munkásság és a parasztság körében is megindult a gyermekszám csökkentésének irányzata. Nem véletlen, hogy a szegénység kapcsán sokakban az egykeresős-sokgyerekes családok képe merül fel. *Gunst Péter* arra a következtetésre jutott, hogy az egykeresős (törpebirtokosok, mezőgazdasági munkások és gazdasági cselédek) családok között kell keresni azokat, amelyekre ráillik a „koldus” jelző. „Lényegében tehát 60 ezer családra, valószínűleg valamivel több mint 400 ezer lélekre tehető azoknak a száma, akik igazi nyomorszámban tengették életüket, legalábbis addig, amíg gyerekeik keresővé nem cseperedtek, vagyis életük mintegy 15–20 évén át.”¹⁸

Előttünk áll tehát egy *stagnáló, gazdaságilag fejletlen és szegény ország*; jelentős mezőgazdasági és falusi népességgel, melynek zöme földtelen és néhány holdas agrárproletár; kicsi városiakó nagyipari munkássággal; tömeges, a lakosság 55–75%-ára kiterjedő „szegénységgel”. Láttuk, hogy a szegénység és a szegénységbe való lecsúszás megelőzésére az agrárproletároktól, a parasztságon és a munkásságon át egészen a középosztályokig minden réteg igyekezett életét többféle megélhetési forrás köré szervezni, mely források között feltűnően fontos szerepet játszott a *föld*, egészen pontosan a zömében kicsi — 1 kat. hold körüli — töredékföldek. Ez egyfelől azt jelzi, hogy a birtokos parasztságon kívül a társadalom más rétegei is tömegesen kapcsolódtak a földhöz és a mezőgazdasági termeléshez, másfelől azt is, hogy az innen származó termékek, csereformák és pénzbevételek a családi jövedelmek nem elhanyagolható és integráns részét képezték. A különféle rétegek és családok között azonban jelentős különbségek voltak abban a tekintetben, hogy a természetes önellátás, a természetes és a pénzbeli jövedelmek milyen kombinációi fordultak elő a megélhetésükben, és az egyes elemeknek milyen volt a súlya. Az adatok alapján jelentős tömegűnek kell becsül-

¹⁷ Pogány Ágnes: i. m. 23.

¹⁸ Gunst Péter: i. m. 85.

nünk azok arányát, akiknek az életét szinte kizárólag a naturális önellátás, csere-, illetve fizetésformák uralták, és pénzbeli ügyletekkel alig volt dolguk. (Például Nagykőrös környékén az éves tanyás cseléd bére 1938–39-ben 10 q rozs, 13 kg szárazbab, 13 kg szalonna, 13 kg só, 1 kat. hold föld, 1 tehén tartása, lakás, fűtés volt. Aratáskor, külön szerződéssel, még kb. 5 q gabonát kereshetett.¹⁹ A fentiekben túl részét képezhette az illetménynek a cipő, a bakancs, a csizma, a fehérnemű, a szappan, a tűzifa vagy a tej is.)²⁰

Más társadalmi rétegek és csoportok életében ezzel szemben már a pénzbeli fizetések és ügyletek jelentősebb súllyal bírtak — például a készpénzt is kialakuló mezőgazdasági cselédek, ipari idénymunkások, ingázók, parasztok —, és megint másokéban — városi munkások, tisztviselők, tanítók, orvosok, kereskedők, gyárosok stb. — döntő vagy kizárólagos szerepet.

Ugyanezt a jelenséget más összefüggésben vizsgálva azt is látjuk, hogy a lakosság döntő részének munkaeszközei és az általuk alkalmazott termelési eljárások alkalmanként évszázadokkal előbbi fejlettséget mutattak, ugyanakkor néhány nagyüzemben a korabeli legfejlettebb technikákat és technológiákat alkalmazták, illetve fejlesztették ki. Ez azt is jelzi, hogy ez utóbbi üzemek sokkal inkább a fejlett országok piacaihoz, az általuk diktált fejlődési-fejlesztési irányokhoz és ütemhez kapcsolódtak, mint a hazai, naturális ügyletekkel terhelt vagy túlsúlyos gazdaság szükségleteihez és piacaihoz.

Mindent egybevetve úgy látjuk, hogy a nemzetgazdaság keretei között rendkívül eltérő állapotú, fejlettségű és működési logikájú újratermelődési formák, termelőmódok, csereügyletek, munkapiacok, munkakultúrák, érdekeltségek és megélhetési módok léteztek, melynek egyik pólusán — kissé sarkítva — a naturális elemekkel túlsúlyos falusi-paraszti, a másikon pedig az áru- és pénzviszonyok legfejlettebb európai folyamataihoz kapcsolódó városi-ipari formáit találjuk. Az egymástól merőben eltérő társadalmi és gazdasági újratermelődési formák és logikák miatt a modern értelemben vett gazdasági és társadalmi integráció nem létezett.

Kérdés tehát, hogy mi történt ezzel a társadalommal és gazdasággal az államszocializmus viszonyai között.

Az államszocializmus évtizedeiben

Az államszocializmus — a maga céljainak, berendezkedési és működési logikájának megfelelően — *államosította* a harmincas-negyvenes évekből készen talált társadalmat, gazdaságot, életkörülményeket és megélhetési formákat.

¹⁹ Gunst Péter: i. m. 68.

²⁰ Gunst Péter: i. m. 67–69.

Az államosítással létrehozta-k létrejött egy merőben új társadalmi fenomén: az államosított vagy *első gazdaság*. A politikai hatalom számára hosszú időn keresztül ez volt „a gazdaság”. Ez közvetlen állami felügyelet és ellenőrzés alatt állt; a társadalomban bárhol termelt és az állam által elérhető és begyűjthető érték kizárólag ebbe a szférába került; a tervezés és fejlesztés csak erre terjedt ki; itt döntöttek az erőforrások elosztása felett stb., vagyis ez a szféra minden — például jogi, politikai, erkölcsi, ideológiai — szempontból előnyöket élvezett a társadalomban jelen lévő, de rajta kívülálló, bármely gazdasági és társadalmi jelenséghez, folyamathoz és ügyletkez képest.

Miután az államosítás totális volt, hiszen jószerivel kiterjedt minden olyan erőforrásra, amely az egyéneknek vagy a családoknak az első gazdaságtól függetlenül megélhetését biztosíthatta volna — sokszor még akkor is, ha ezek az erőforrások az első gazdaság számára használhatatlanok voltak —, ettől kezdve *az állam lett a legnagyobb munkaadó*. (1959-ben a foglalkoztatottak 63, 1961-ben 89, 1968-ban pedig 96%-a dolgozott a szocialista szektorban.)²¹ Az állam ellenőrizte ezt a szférát is: a bérek és fizetések szintjét, ezek növekedési ütemét, differenciáltságát, vásárlóerejét, a pénz- és természetbeni állami juttatások körét, a foglalkoztatáspolitikát vagy az ipartelepítést.

Mindez azt is jelzi, hogy a politika számára az első gazdaság nemcsak „a gazdaság”, hanem „a társadalom” is volt. Az első gazdaságban munkavállalás — jóllehet a bérek és fizetések alacsonyok voltak — megélhetési biztonságot, családi pótlékra való jogosultságot, egészségügyi ellátást vagy nyugdíjat biztosított. Csupa olyan jogosultságot és juttatást, amelyben a harmincas-negyvenes években csak kevesen részesültek.

Látnunk kell azonban, hogy az első gazdaság szociális gondoskodásának ilyen mérvű gyors és tömeges kiterjesztése nemcsak a rendszer tudatosan vállalt céljaiból adódott, hanem az államosítás bizonyos következményeinek *kényszeréből* is. Ugyanis az államosítás megváltoztatta a társadalmi újratermelésben alapvető szerepet játszó intézmények — állam, család, iskolarendszer, munkaszervezetek stb. — között addig kialakult erőforrás-megosztást, és ezzel a feladatmegosztást is. Például a családi erőforrások (föld, üzlet) államosításával a megélhetés, a társadalmi helyzet átörökítésének és a mobilitásnak ehhez kapcsolódó formái is leértékelődtek és jórészt átkerültek az iskolarendszerbe. Így az alacsony bérek és fizetések miatt most már tömegesen kétkeresőssé váló családoktól az iskolának társadalmi méreteiben át kellett vállalnia a gyermekek étkeztetésének, megőrzésének, pihenésének vagy szabadidő-eltöltése megszervezésének feladatait, és mivel az állam erre képtelen volt, e feladatokat igyekezett a munkaszervezetekre (gyári bölcsődék, óvodák stb.) is áthárítani. A nyugdíjbiztosítás gyors kiterjesztése mögött hasonlóképpen felsejlik a kényszer, hiszen az öregek ellátását addig hagyományosan biztosító családi erőforrások államosítása miatt, a

²¹ Berend T. Iván: *A szocialista gazdaság története Magyarországon*. i. m. 240.

funkciókat is „illet” az államnak átvennie. A lakásépítés — legalábbis a városokban — a család intézményétől részben szintén átkerült az államhoz.

Mindent egybevéve úgy látjuk, hogy az első gazdasággal olyan feladatokat is felvállaltatott az állam, amelyekhez a korabeli szinten sem az adekvát intézményekben nem voltak meg az ezek kielégítéséhez szükséges erőforrások (pl. a családok lakásproblémáikat nem tudták maguk megoldani társadalmi méretekben), sem maga az első gazdaság nem rendelkezett ilyenekkel. Másként fogalmazva, az első gazdaság korabeli fejlettségéhez képest *túlvállalta* magát. Ezt jelzik mind az első gazdaság, mind a társadalmi intézményrendszer egészének súlyos funkciózavarai.

Annál is inkább, mert az államosításról azt is tudjuk, hogy az politikai, az erőszakot sem nélkülöző adminisztratív eljárás volt, amely önmagában nem hozott létre gazdasági vagy társadalmi fejlettségbeli ugrást, technikai-technológiai forradalmat vagy minőségileg magasabb szintű gazdasági integrációt. Államosítani ugyanis csupán az addig létrejött fejlettségeket és újratermelődési logikákat lehetett. Ha az egy nincstelen tanyai cseléd, a maga munkakultúrájával, igényeivel és törekvéseivel, akkor azt; ha egy 5–6 holdas paraszt a lovával, tehenével, disznájával és tyúkjaival, akkor azt; ha egy városi kisiparos, a lakása egyik helyiségből kialakított üzletével, kéziszerszámaival és tanoncával, akkor azt; ha pedig egy európai szintű technológiával, fejlesztő részleggel és több száz vagy ezer munkással dolgozó termelő üzem, akkor azt. Így az első gazdaság, ennek állapota még évtizedekig a harmincas–negyvenes évek vázolt örökségének zagyvaságát és fejletlenségét mutatta, miután nagyon is eltérő gazdasági fejlettségű, újratermelődési logikájú és műszaki színvonalú termelőpotenciálok kerültek be keretei közé. Ez a szféra tehát hosszú ideig *csak politikai értelemben tekinthető egységesnek*, mivel hiányoztak a gazdasági integráció minimális feltételei is. Ennek látványos megjelenési formája volt, hogy a hatvanas évek végéig a mezőgazdaság szocialista szektorában hivatalosan is a természetes fizetési és csereügyletek voltak túlsúlyban (pl. beszolgáltatás, kötelező terményleadás, munkaegység, év végi reziduális alapú jövedelemelszámolás), míg az első gazdaság más területein a pénzviszonyok uralkodtak, persze nem egészen a fejlett piacgazdaságokra jellemző értelemben.

Az államosítás adminisztratív mozzanatának gazdasági teljesítménybeli korlátozottságára utal az a tény is, hogy ezzel az első gazdaság eltartóképessége nem javult oly mértékben, hogy az államosítás miatt tömegesen bér munkássá váló lakosság megélhetését és szükségleteinek kielégítését kizárólag a munkaviszonyból származó bérekből és fizetésekből (a kor színvonalán) biztosítani tudta volna. A háztartások kezén maradtak, illetve az állam a lakosság kezelésében hagyott olyan, az első gazdaságon kívüli értéktermelő potenciálokat, eszközöket és lehetőségeket (pl. házhely, gyümölcsös, háztáji, illetményföld), amelyekkel az (megfelelő szintű) megélhetését biztosíthatta, első gazdaságból származó jövedelmeit kiegészíthette, pótolhatta vagy növelhette. Egész egyszerűen értelmetlen volt például tiltani a falusi lakosságnak, hogy zöldségből, gyümölcsből és burgonyából

önellátó legyen, amikor ezekhez másként nem juthatott hozzá, értelmetlen volt megakadályozni a csirke-, kacsá-, tyúk- vagy disznótartást, amikor húshoz csak így juthatott falun. És nemcsak azért, mert nem volt elegendő ezekből a cikkek-ből, hanem mert falun nem volt megfelelő üzlethálózat, nem volt húsbolt, nem volt hűtőhálózat — egyáltalán, a falu ellátottsága meglehetősen alacsony szintű volt. Az önerős lakásépítés tiltása szintén értelmetlen volt, hiszen a községekben nem vagy csak elvétve épültek állami vagy szolgálati lakások.

A parasztságon túl természetesen más falusi és városi rétegek kezén is maradtak kertek, gyümölcsösök, házhelyek és illetményföldek, illetve sokan ebben az időszakban vagy később jutottak telekhez, hétvégi házhoz vagy parasztházhoz. E folyamat láthatóvá válásához és politikai elismeréséhez aztán jelentősen hozzájárult az a tény, hogy az állam képtelen volt teljesíteni azokat a feladatait, amelyeket a család intézményétől „átvállalt”, és így azok költségeit *nem építette be a bérekbe és fizetésekbe* — gondoljunk a lakásra, az egészségügyi ellátásra vagy az iskoláztatásra —, illetve az, hogy az időközben meglődült új modernizációs szükségletek kielégítésének — pl. autó, víz-, gázbevezetés — nem voltak meg az első gazdaságbeli jövedelmi potenciáljai. Gyakorlatilag értelmetlenné vált az első gazdaságbeli alacsony bérek és fizetések pótlásának, kiegészítésének, kiváltásának vagy növelésének az e szférán kívüli eljárásait és módozatait tiltani. Így a hetvenes évek elejétől kezdve *hivatalosan is támogatták* a lakosság első gazdaságon kívüli értéktermelő tevékenységét.

A politikai és gazdasági áttörés a hetvenes–nyolcvanas évek fordulójától következett be. Emögött az első gazdaság növekedésének megtorpanása, egyensúlyi helyzetének romlása és a külső eladósodás felgyorsulása állt, amikor az első gazdaság működtetői politikai (például legitimáció biztosítása vagy az elégedetlenség megelőzése) és gazdasági (például erőforrás-elvonás) okokból a jelentősebb árutermelést és tőkefelhalmozást is lehetővé tevő második gazdaságbeli termelési formákra is áldásukat adták. (A második gazdaság kifejezés is ekkor nyer polgárjogot.)²²

Mindent egybevéve azt állítjuk, hogy az (államosított) első gazdaságon kívül — elsősorban a háztartás intézményéhez kötődve — az államszocializmus egész időszakában fennmaradt egy nagy volumenű termelő–szolgáltató szféra, amelyet — jobb híján — *második gazdaságnak* nevezünk. Természetesen nem gondoljuk, hogy két gazdaság volt a korabeli magyar társadalomban, csupán Braudellel²³ egyetértve azt, hogy egyetlen társadalom gazdasága sem ragadható meg és írható le *egy gazdaságként*: különösen nem a korabeli magyar társadalomé, ahol a natúrális önellátás és nyomokban a világszínvonalú nagyipar még az első gazdaságon

²² Gábor R. István – Galasi Péter: *A második gazdaság. (Tények és hipotézisek.)* Budapest, 1981, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó; Gábor R. István – Galasi Péter: *A magángazdasági tevékenység a mai szocialista gazdaságban.* Budapest, 1981, MKKE Munkatudományi Tanszék és TTI, zárótanulmány.

²³ Braudel, F.: *Anyagi kultúra, gazdaság és kapitalizmus, XV–XVIII. század. A mindennapi élet struktúrái.* Budapest, 1985, Gondolat Kiadó, 2.

belül is kimutathatóan együtt volt. Más kérdés, hogy az államosítással létrehozott első gazdaságot — amely, mint jeleztük, az állam közvetlen felügyelete és ellenőrzése alatt állt; amelyre tervezési, fejlesztési és elosztási elképzelései és döntései irányultak stb. — mesterségesen és önkényesen kiemelték az őt körülvevő társadalom és gazdaság természetes közegéből. Mesterségesen, hiszen azt politikai-ideológiai megfontolásokból „fejlettebbnek”, „magasabb rendűnek” tekintették, míg az azon kívüli termelési, gazdasági és megélhetési ügyleteket lebecsülték, és „csökevényesnek”, „ideiglenesnek” és „kiegészítő” jellegűnek tartották hivatalosan.

A korabeli tapasztalatok és adatok persze nem támasztották alá ezt az elmarasztaló és lebecsülő véleményt. A második gazdaság társadalmi elterjedtségét mutatja egyrészt az, hogy 1972-ben 1681 ezer háztartás (több mint 5 millió fő tartozott ide), 1982-ben 1500 ezer háztartás (mintegy 4,5 millió személy élt itt) vett részt a mezőgazdasági kistermelésben.²⁴ Ha ehhez hozzászámítjuk azt a körülbelül 700 ezer háztartást, amely ugyan nem felelt meg a KSH háztáji és kiegészítő gazdaságokra vonatkozó számbavételi kritériumainak, de valamilyen szinten foglalkozott mezőgazdasági termeléssel, akkor hozzávetőlegesen a magyar háztartások kétharmada kapcsolódott így vagy úgy a földhöz és az őstermeléshez. Ez meghaladta mind a mezőgazdasági keresők (20%), mind a falusi lakosság (48%) részarányát.²⁵ Másrészt a mezőgazdasági kistermelésben érintett háztartások társadalmi összetétele is jelzi — lásd a következő táblázatot —, ezen jövedelemszerzési és megélhetési módok a paraszti népegyesítmény messze túlmutató társadalmi elterjedtségét.

A kistermelő háztartások társadalmi összetétele 1972-ben és 1982-ben²⁶

Osztályok és rétegek	1972		1982	
	(%-ban)			
Munkásosztályhoz tartozó	30,4		31,2	
Szövetkezeti parasztsághoz tartozó	21,4		11,2	
Kettős jövedelmű	11,8		8,9	
Nem fizikai foglalkozású	9,2		18,1	
Kisárutermelő, kiskereskedő	5,4		3,7	
Inaktív	21,8		26,9	
Összesen:	100,0		100,0	

A harmincas évekhez hasonlóan a hatvanas-hetvenes és nyolcvanas évtizedekben újra nagyszámban találunk valamilyen földtulajdonnal, megművelhető területtel rendelkezőket az ipari, építőipari, kereskedelmi és közlekedési munkások között, valamint a tisztviselők (nem fizikai foglalkozásúak) vagy a nyugdíjasok (inaktívak) körében.

²⁴ *Időfelhasználás a mezőgazdasági kistermelésben I.* Budapest, 1984, KSH, 6.

²⁵ Oros István: *A mezőgazdasági kistermelés. Statisztikai Szemle*, 1983. 12.

²⁶ *A mezőgazdasági kistermelés I.* (1981), Budapest, 1982, KSH, 15.

Az egyes foglalkozási és lakóhelyi csoportok természetesen eltérő mértékben és módon vettek részt a kistermelésben, és emögött különböző jövedelmi és élethelyzetek, megfontolások, alternatívák, törekvések és kényszerek húzódtak meg. Így az innen származó bevételeknek más volt a súlya a budapesti és a városi munkás, paraszt, szellemi vagy kettős jövedelmű háztartásokban, mint ezek községi megfelelőiben. Például a községi szövetkezetiparasztháztartások jövedelmeinek 1967-ben 50, 1972-ben 40, 1977-ben 36, 1982-ben 24 és 1988-ban 36%-a származott a háztájiból.²⁷ A vidéki városok szövetkezeti parasztjainak jövedelmeiben azonban ennél kisebb arányt képviselnek az innen származó bevételek — 1972-ben 33%, 1988-ban 28% —, mint ahogy a községekben lakó munkás- — 1972-ben 15%, 1988-ban 15% — és szellemi foglalkozású háztartásokban — 1972-ben 14%, 1988-ban 11%. A háztájiból származó bevételek a vidéki városok szellemi foglalkozású háztartásaiban viszont elenyésző — 1972-ben 3%, 1988-ban 3% — súlyt képviselnek. Az adatok — sok más mellett — arra hívják fel a figyelmet, hogy a községi parasztháztartások jövedelemforrásai között a tévesztés után még évtizedekig olyan jelentős — 35–40% — súlyt képviselt a *háztájiból származó bevétel*, hogy azt sem az összjövedelem, sem a megélhetés szempontjából nem lehet mellékesnek tekinteni. Annál is kevésbé, mert — ahogy azt az 1982 és 1988 közötti irányzat mutatja — az első gazdaságbeli bérek stagnálása vagy csökkenése idején megnőtt e jövedelemforrás szerepe.

Figyelemre méltó az a törekvés is, hogy a háztájizásban érintett családok bizonyos élelmiszerekből igyekeztek szükségleteiket maguk kielégíteni, és így csak annyit vásárolni, amennyi elkerülhetetlen. A háztartás-statisztikák szerint például 1980-ban a községi parasztháztartások az általuk elfogyasztott baromfi 88, tojás 85, burgonya 78 és zöldség 67%-át maguk termelték meg. A természetes önellátás hasonlóan magas aránya mutatható ki a községi munkás- és szellemi foglalkozású háztartásokban is. Az előbbieket a baromfi 77, tojás 75 és a burgonya 69, az utóbbiak a baromfi 73, tojás 67 és a burgonya 63%-ából volt önellátóak. A városi munkás- és szellemi háztartások körében ennél ugyan számottevően alacsonyabb a saját termelésű fogyasztás aránya, de alkalmanként egyáltalán nem elhanyagolható, hiszen az előbbieket a baromfi 28, a tojás 30 és a burgonya 25, az utóbbiak a baromfi 16, a tojás 17, a burgonya 20%-át termelték meg maguknak.²⁸

Jóllehet a fentiek is érzékeltetik, hogy a második gazdaság legjelentősebb szektorában, a háztáji és kiegészítő gazdaságokban milyen elterjedt volt a természetes önellátásra való törekvés — szokás, habitus, kényszer, tapasztalat stb. —, tényleges társadalmi elterjedtsége azonban jobban lemérhető egy, a nyolcvanas évek elején kimondottan e szférára irányuló kutatásból.²⁹ Kovách Imre azt találta, hogy

²⁷ *A családi jövedelmek színvonala és szóródása (1972, 1977, 1982) és a jövedelemeloszlás Magyarországon (1988)*. Budapest, 1975, 1980, 1985 és 1990, KSH.

²⁸ *Háztartás-statisztika*. 1980, Budapest, 1982, KSH, 23.

²⁹ Kovách Imre: *Termelők és vállalkozók. (Mezőgazdasági kistermelés a magyar társadalomban.) Rétegződésmodell-vizsgálat IX.*, Budapest, 1988, Társadalomtudományi Intézet.

a tradicionális önellátó (15,2%), a szabadidős önellátó (29%), és a középparaszti mintára szervezett paraszti típusú üzem (38,8%) uralta a hazai mezőgazdaság második gazdaságát — az összes kisüzem több mint 80%-a sorolható ide —, míg az elsősorban áruterelésre beállt integrált félüzem (5,2%), integrált vállalkozás (6,3%) és a szabad piaci vállalkozás (5,5%) alkotta az egyötödöt sem elérő kisebbséget. Nyilván korábban még nagyobb lehetett az önellátás súlya, hiszen e felvétel idején a politika már engedte a különféle vállalkozási formákat.

Ha talán kissé sokat foglalkoztunk a második gazdaság töredékföldekhez kapcsolódó, természetes elemekkel túlsúlyos és jórészt élőmunkán alapuló formáival — nem lebecsülve az ipari, építőipari, szolgáltatásbeli stb. több százazres látható (Laky Teréz becslése szerint³⁰ 1986-ban 450–500 ezren dolgoztak vgmk-ban, szakcsoportokban stb.) és láthatatlan formáit — azért tettük, mert szerettük volna érzékeltetni a *megélhetés és jövedelemszerzés harmincas évekbeli ezen formáinak tömegméretű továbbélését az államszocializmus egész időszakán keresztül*. Továbbá, mert ez a természetes önellátás és csere — itt gondoljunk az önerős építkezések kalákáira és munkacseréire is — az áru- és pénzviszonyok alatti gazdaság hatalmas kiterjedtségére is utal.

Nos, ha az elmondottak alapján közelítünk a korabeli magyar gazdasághoz és társadalomhoz, akkor egy, a megszokottól sok tekintetben eltérő kép bontakozik ki előttünk.

Például, ha a gazdaság fejlettségét a második gazdaság súlya, szektorális elhelyezkedése és ügyletei figyelembevételével is minősítjük, akkor egy jóval fejlettebb világot regisztrálhatunk, mintha ezt kizárólag az első gazdaság teljesítménye alapján minősítenénk. Sokatmondó tény, hogy a családok körülbelül kétharmada kapcsolódott a háztáji és kistermeléshez, vagyis az őstermeléshez, melyet a természetes ügyletek uraltak.

Hasonlóképpen más társadalmiszerkezet rajzolódik ki akkor, ha csak az első gazdaságban elfoglalt helyből és abból a feltételezésből indulunk ki, hogy a munkavállalók kizárólag az innen származó jövedelmeikből éltek meg és érték el életszínvonaluk adott szintjét, és más, ha az ezen kívüli gazdaságot is figyelembe vesszük.³¹ A kutatások alapján a mezőgazdasági kistermelésre fordított összes munkaidőt az 1970-es évek eleje óta nagyjából évi 2,7 milliárd órára becsülték a szakemberek, ami „...több mint 1,2 millió dolgozó egész évi kötelező munkaidejé-

³⁰ Laky Teréz: Eloszlott mítoszok — tétova szándékok. *Valóság*, 1987. 7.

³¹ A magyar társadalom rétegződésének az első és második gazdaság együttes figyelembevételével történő megközelítése. Szelényi Iván és Kolosi Tamás is kidolgozott egy-egy modellt, de ezek sok tekintetben eltérnek a mi szempontjainktól, ugyanis ők „két gazdaságot” feltételeztek, melyek között az első gazdaságot redistributívának, a másodikat piacinak tekintették. Véleményünk szerint meglehetősen önkényes a korabeli társadalom gazdaságának ilyen kategorikus elkülönítése és az egyiknek csak redistributív, a másiknak csak piaci működési logikával való felruházása. Lásd Szelényi Iván: *Új osztály, állampolitika*. Budapest, 1990, Európa Kiadó. Kolosi Tamás: A strukturális viszonyok körvonalai. *Valóság*, 1982. 11. Kolosi Tamás: Strukturális csoportok és reform. *Valóság*, 1986. 7.

nek...“ felel meg.³² Ez az 1,2 millió, az egész évi munkaidejét hiánytalanul végigdolgozó, „számított” munkavállaló nem szerepelt az első gazdaság hivatalos nyilvántartásában — ott az aktív keresők 18%-át, több mint 900 ezer embert regisztráltak mezőgazdasági fizikaiként —, jóllehet a mezőgazdaság bruttó termelésének 31, nettó termelésének a felét az előbbieket állították elő.³³ Miután egy ország gazdasági fejlettségére szoktak következtetni a foglalkoztatási szerkezetből, hazánk jóval fejlettebbnek és termelékenyebbnek látszik az első gazdaság mezőgazdasági szektorában regisztrált dolgozók aránya (900 ezer fő), mint a mezőgazdaságban megtermelt értéket valóságosan előállító — 900 ezer valóságos, plusz 1,2 millió „számított” — munkaerő „együttes számbavétele” alapján. Az „együttes számbavétel” természetesen vitatható, azonban arra ezzel együtt is alkalmas, hogy a korabeli mobilitási, átrétegződési, jövedelem- és életszínvonal-kiegyenlítődési folyamatok megítélését némileg újragondoljuk. Miként értékeljük a mezőgazdaságban dolgozó fizikaiak gyors csökkenését az 1960. évi 37%-ról az 1980. évi 10%-ra, ha tudjuk, hogy ezek többsége nem vált meg a földtől és mezőgazdasági termeléssel is foglalkozó „félproletár” volt? Azonos minőségként kezelhetünk-e jelentősen eltérő megélhetési módokat, sarkítottan azokét, akik csak az első gazdaságból éltek, személyes jövedelmeiket kizárólag pénzben kapták, és azokét, akik jövedelmeik 50–70%-ához jutottak csak hozzá az első gazdaságból, ezt sem kizárólag pénzben kapták, és megélhetésükben a természetes önellátás és csere számottevő súlyt képviselt? Az azonos rétegen belüli ennyire különböző megélhetési módokat, illetve az ilyen mögöttes különbségekkel bíró mobilitásokat „egyenértékűnek” tekinthetjük-e?³⁴ A jövedelem- és életszínvonal-kiegyenlítődési korabeli folyamatait miként értékeljük, ha közben tudjuk, hogy ezt a legrosszabb helyzetű rétegek jelentős mennyiségű pluszmunkával érték el? Ez azt jelenti, hogy a magasabb életszínvonalú rétegek rövidebb idő alatt keresték meg ugyanazt a bért és fizetést, mint az alacsonyabb életszínvonalú rétegek, „...az utóbbi rétegek tehát napi másfél–két órával több munkával érték el azt, hogy az életszínvonaluk az 1970-es évek folyamán lényegesen emelkedett és közeledett az átlaghoz”.³⁵ Paradox helyzet ez, hiszen a jövedelem- és az életszínvonal-kiegyenlítődési irányzat nemhogy nem vonta maga után az életmód hasonló kiegyenlítődéset vagy közelítést, ellenkezőleg, az életmódkülönbségek növekedtek, mivel ez volt az eszköze és ára az előbbieket kiegyenlítődéseinek. Talán nem tévedünk nagyot, ha azt állítjuk, hogy a jövedelemkülönbségek az adott viszonyok

³² *Időfelhasználás a mezőgazdasági kistermelésben I.* Budapest, 1984, KSH, 7.

³³ Andorka Rudolf: *A magyar községek társadalmának átalakulása.* Budapest, 1979, Magvető Kiadó, 103.

³⁴ E kérdésfeltevésnél sokat átvettünk Kemény István és Márkus István szemléletmódjából, akik a hetvenes években a munkásosztály és a parasztság mobilitását és helyzetének változását vizsgálták. Lásd például Kemény István: *A magyar munkásosztály rétegződése.* *Szociológia*, 1972. 1.; Kemény István – Kozák Gyula: *Pest megye munkásai.* Budapest, 1971, Társadalomtudományi Intézet; Márkus István: *Az utódparasztság arcképehez.* *Szociológia*, 1973. 1.

³⁵ *Időmérleg I. (A magyar társadalom életmódja az 1976/77. évi időmérleg felvétel alapján.)* Budapest, 1982, KSH, 48.

között átalakultak életmódkülönbségekké, vagyis formát váltottak és rejtetté váltak. (Úgy gondoljuk, hogy a korabeli rétegződés-, mobilitás- és jövedelemvizsgálatok „eredményeit” a fenti megfontolások miatt érdemes óvatosan kezelni.)

Az államszocializmusban a hatvanas–hetvenes évekbeli gazdasági növekedés; az első gazdaság keretei közti teljes (totális) foglalkoztatás; a politikailag vezérelt jövedeleppolitika és jövedelemkiegyenlítés; a nyugdíjazás és az egészségbiztosítás kiterjesztése; a középfokú oktatás tömegessé válása; a második gazdaság társadalmi elterjedtsége vagy a két világháború között is már alkalmazott jövedelemnövelő technikák — például kétkeresős családmódel, gyerekszám-korlátozás — széles körű alkalmazása körülményei között a *szegénység is visszaszorult*, formái megváltoztak. Ez nem azt jelenti, hogy nem voltak csoportok, melyek a szó klaszszikus értelmében vett szegénységben éltek (nyomorogtak), de többségük már ki tudta elégíteni alapvető szükségleteit, viszont az ezek „feletti”, fontos társadalmi javakhoz (pl. iskola, hatalom) nem vagy másoknál korlátozottabban jutott hozzá (depriváció).³⁶

Ferge Zsuzsa véleménye szerint az államszocializmus kezdeti időszakában, az ötvenes években, a szegénység zömmel létfenntartási problémát jelentett és a lakosság 65–75%-át érintette. A hatvanas évektől e formát a „relatív szociális szegénység” váltotta fel: ez ekkor a népesség 30–40%-ára terjedt ki, majd a nyolcvanas évek elejére a népesség 10–30%-ára csökkent. Erről a 10–30%-ról azt mondja, hogy „...elsősorban csak nyugdíjból, segélyekből élő vagy mindkét ilyen forrást nélkülöző idősök, a zömmel szakképzetlen alacsony keresetűek, a három- vagy többgyerekesek jelentős része mélyen a kor színvonala alatt élnek, súlyos megélhetési nehézségekkel küzdenek. Közöttük az egész népességben elfoglalt súlyuknál (4–5%) nagyobb arányban vannak képviselve a cigányok, de az anyagi szűkösség, illetve a »halmozott hátrányok« kérdése messze nem csak »cigánykérdés«.” Magáról az arányról — a 10–30%-ról — pedig megjegyzi, hogy az általában igen, de az ország fejlettségi szintjéhez viszonyítva nem szokatlanul nagy.³⁷

A különféle módon számított (pl. létminimum, alsó jövedelmi decilis, az egy főre számított havi jövedelem átlagának 50–60%-a) szegénységküszöbök alatt élők összetételére vonatkozóan egybehangzóak az adatok — főként nyugdíjasok, eltartottak, alacsony iskolázottságúak, szakképzetlen nem mezőgazdasági fizikaiak, közülük sokan falun lagnak (ingázók), mezőgazdasági fizikaiak, cigányok, három- vagy többgyerekesek stb. —, és az is kimutatható, hogy e rétegek és csoportok az államszocializmus egész ideje alatt sok szálon kapcsolódtak a második gazdasághoz, annak mezőgazdasági formáihoz. Kemény István az 1968-as szegénységvizsgálat adatai alapján azt mondja, hogy a szakképzetlen munkáscsaládok 70, a betanított munkások 69%-a falun élt, és ingázott lakóhelye és munkahelye között, továbbá hogy e családok 80%-a rendelkezett egy kis művelhető föld-

³⁶ Ferge Zsuzsa: i. m.; Bokor Ágnes: *Szegénység a mai Magyarországon*. Budapest, 1987, Magvető Kiadó.

³⁷ Ferge Zsuzsa: i. m. 61.

darabbal, melyet többnyire intenzíven meg is művelt.³⁸ Az érintettek megélhetésében és jövedelmeiben tehát a mezőgazdasági kistermelésből származó termékeknek és bevételeknek nem kis szerepe volt.

Bokor Ágnes a nyolcvanas évek eleji rétegződésvizsgálat adatai alapján szintén azt állítja, hogy a depriváltak nagyobb arányban vettek részt a második gazdaságban (83%), mint a nem depriváltak (72%). „Ez a háztáji gazdaságok miatt alakul így. A deprivált családok 76%-ának van kisebb-nagyobb földje, a nem depriváltaknál csak 59%-os ez az arány.”³⁹ A mezőgazdasági kistermelésben való részvételükre jellemző a magas idő- és élőmunka-ráfordítás, a piaci ügyletek alacsony aránya és az alacsony jövedelmezőség.

Figyelemre méltó, hogy közvetlen a depriváltak „feletti” vagy a deprivációval veszélyeztetett — a depriváltak közé könnyen lecsúszó — rétegek még intenzívebben vettek részt a mezőgazdasági kistermelésben, és nem utolsósorban ennek köszönhetőek, hogy nem tartoztak a depriváltak közé.⁴⁰

Mindent egybevéve úgy látjuk, az államszocializmus hazánk gazdasági fejlettségét, annak harmincas évekbeli formáit és ennek részeként a tömeges szegénységet nem megoldotta, hanem *államosította*, saját működési logikájának megfelelően e problémákat más „dimenziókba” helyezte, és *részben elfedte*. Egyfelől létrehozta az első gazdaságot, melynek keretei közé nagyon is eltérő fejlettségek és újratermelődési logikák kerültek be; erre egy olyan foglalkoztatáspolitikát és szociális ellátó rendszert épített rá, melynek nem voltak meg a gazdasági előfeltételei (Kornai János ezt nevezi „koraszülött jóléti államnak”).⁴¹ Másfelől a családok kezén megmaradtak olyan, a társadalomban addig is tömegesen elterjedt és bevett megélhetési és jövedelemszerzési források és módok — elsősorban is a házhelyekhez és töredékföldrekhöz kapcsolódva —, melyek biztosíthatták az első gazdaságban alacsony, de zömében pénzbeli bérek és fizetések kiegészítését, kiváltását vagy növelését.

Hangsúlyoznánk, hogy a megélhetésnek és jövedelemszerzésnek e módjai — a földművelés, a több forrásból való jövedelemszerzés, a pénz és a naturália kombinálása, a munkacentrikus élet, a háztájiban végzett munka nem számolása stb. — annyira szokásosak voltak, hogy azok államszocializmusbeli továbbélését a társadalom zöme nem érezte természetellenesnek, és semmiféle szocialista jellemzőt nem látott azokban. A téveszben dolgozó „utóparasztság”, az ő gyerekeikből is kikerülő falusi és városi értelmiség, az agglomerációkba és városokba felvándorló ipari munkásság stb. életének ez olyan természetes része volt és maradt, hogy a nyolcvanas évek gazdasági pangása, jövedelem- és életszínvonal-csökkenése a rendszerváltozást megelőző időszakban — amikor a rendszerváltó politikai erők a szegényedő lakosság „lázasát” várták, ők ehelyett — a szokásos módon, a második gazdaságban próbáltak javítani az első gazdaságban romló helyzetükön.

³⁸ Kemény István: Poverty in Hungary. *Social Science Information*, 1979. 2. 247–267.

³⁹ Bokor Ágnes: i. m. 101.

⁴⁰ Bokor Ágnes: i. m. 104.

⁴¹ Kornai János: A költségvetési hiány. *Népszabadság*, 1994. augusztus 30.

Ez sokaknak sikerült is, hiszen az első gazdaság romló helyzetének és eladósodásának negatív következményeiből a teljes foglalkoztatottságot és szociális ellátást mindvégig fenntartó rendszer a rideg valóságot nem vagy szépítve hári-totta át a lakosságra, ugyanakkor a hiány körülményei közt a második gazdaságban csak kevéssé volt érezhető a visszaesés. Így az a furcsa helyzet állt elő, hogy amit a politikusok és az elit tudott az első gazdaság tönkremeneteléről és fenntarthatatlanságáról, azt a bőrükön *csak kevesen érezték*, részben a második gazdaságnak is köszönhetően.

Úgy látjuk tehát, hogy jóllehet az államszocializmus idején az első gazdaság sokat fejlődött, a társadalom munkaképes korú tagjait szinte totálisan integrálta ide, és az áru- és pénzviszonyok kiterjesztése irányába is óriási lépéseket tett, végül is az örökölt fejlettségi problémák egy jelentős része a nyolcvanas évek végéig sem vált túlhaladottá. Ez azonban csak a rendszerváltás után vált nyilvánvalóvá.

És a rendszerváltás után?

A hetvenes évek végétől a magyar gazdaság növekedése lelassult, a reálbérek csökkentek, az infláció növekedett, az állam eladósodása meglódult, és így a nyolcvanas évek közepére már jól látható jelei voltak az első gazdaság változatlan formában történő működtetésének és társadalmi szolgáltatásai tarthatatlanságának. Már ekkor elkezdődött az állami vállalatok lefaragásának és az érintett területekről (lakás, iskola stb.) való kivonulásának irányzata. Ezzel az állam a feladatokat áthárította más intézményekre — például a családokra —, anélkül hogy az ezek ellátásához szükséges erőforrásokat is átadta volna, vagyis az alacsony bérekbe és fizetésekbe most sem építette be a különböző, a társadalomban „szokásos” élethez nélkülözhetetlen szükségletek kielégítésének fedezetét. Továbbá, hogy az eladósodott első gazdaságot erőforrásokhoz juttassa, megkezdte a romló első gazdaságbeli bérek és fizetések miatt az egyre inkább a második gazdaságban pótlólagos erőforrásokat felhajtó lakosság innen származó bevételei *megadóztatásának* az előkészítését. Ezzel természetesen jelentős lépéseket tett az első és második gazdaság mesterséges elkülönítésének a leépítéséhez, a piaci mechanizmusok kiépítéséhez (elismerve azt, hogy a lakosság döntő többsége addig sem első gazdaságbeli jövedelmeiből érte el életszínvonalát adott fokát). A család intézménye a korábbiakhoz képest felértékelődött, és társadalmi fontossága elismertebbé vált. E fejleményeknek azonban „ára” volt: a személyi és a személyhez kötött családi jövedelmek megadóztatása (ezen intézmény ismételt bevezetése), jóllehet — mint már hangsúlyoztuk — az első gazdaságbeli bérek nem tartalmazták a fontos szükségletek kielégítésének fedezetét (pl. lakás, iskoláztatás), a második gazdaságbeli bevételek pedig a többségnél alacsony első gazdaságbeli bérek és fizetések kiváltását, pótlását és kiegészítését célozták.

E folyamat a politikai rendszerváltás után — most már a piacgazdaságra való áttérés hivatalos ideológiájától is legitimáltan és az államtalanítás logikájának megfelelően — haladt tovább, most is figyelmen kívül hagyva azt a rendszerváltozás során egyébként politikailag megfogalmazott követelést, hogy az államszocializmusban mesterségesen alacsony szinten tartott béreket és fizetéseket, melyekbe nem építették be az alapvető társadalmi szükségletek fedezetét, fel kell emelni és az európai szinthez közelíteni. Az elmúlt években tehát úgy ment végbe a piacgazdasággal adekvátnak tekintett intézményi munkamegosztás kiépülése, hogy az *erőforráshiánnyal küszködő állam*, a súlyos gazdasági visszaesés, a külső piacok elvesztése, az eladósodás folytatódása, az egyensúlyi problémák, a privatizáció, a tömeges elbocsátások, a magas infláció stb. körülményei között *egyszerűen áthárította a feladatokat a szintén erőforráshiánnyal küszködő más társadalmi intézményekre, elsősorban a családra*. E meglehetősen nyers folyamatok aztán viszonylag gyorsan láthatóvá tették, hogy az államszocialista első gazdaság totális foglalkoztatásához kapcsolódó társadalmi-gazdasági integráció mennyire törekeny alapokon nyugodott, hogy az az egyes társadalmi rétegeket és csoportokat mennyire eltérő mértékben volt képes beemelni a társadalomba, és természetesen azt is, hogy a rendszerváltozás az erőforrást (pl. vagyont, tudást) újraszóztó-osztódó folyamatában a politikusok mit szántak az egyes rétegeknek, és ők ténylegesen mihez jutottak.

Amikor az államszocializmusban kialakult teljes (totális) foglalkoztatásról beszélünk, akkor azt is látnunk kell, hogy emögött nem kizárólag politikai-ideológiai megfontolások vagy az adminisztratív megtorlástól való félelem munkáltak. Ezeken túl a munkavállalási korúaknak elemi érdekük fűződött a munkaviszony létesítéséhez, hiszen a megélhetés biztosításán kívül így jutottak szociális ellátáshoz, továbbá ez nagy létszámú rétegek törekvéseivel esett egybe, melyek a mezőgazdaság elhagyásához, a biztos állás megszerzéséhez, rendszeresen pénzbevételekhez, az életszínvonal növeléséhez stb. kapcsolódtak, s ennek bevett formája volt a kétkeresős családmódel. A munkáltatók is a *túlfoglalkoztatásban voltak érdekeltek*, hiszen a keresetszabályozás, a tőkejavak hiánya vagy az élőmunka alulértékelttsége miatt érzéketlenek voltak a termelés, illetve a gazdálkodás költségeire. E kényszerek, törekvések, érdekek és érzéketlenségek azután „...olyan társadalmi csoportokat is a foglalkoztatottak közé tereltek, akik a fejlett piacgazdaságok munkaerőpiacán meg sem jelennek, vagy ha munkát keresnek, képzettségük, illetve munkakultúrájuk miatt csak nehezen vagy egyáltalán nem találnak munkahelyet”.⁴²

Ők azok, akik a szervezett munkaerőpiacra a hatvanas–hetvenes években kerültek be először; akik az általános iskolát sem végezték el vagy legfeljebb befejezték azt, de szakmával már nem rendelkeztek; ők az első generációs segéd- vagy

⁴² Frey Mária: *Az állam szerepe a foglalkoztatáspolitikában és a munkaerőpiaci programok menedzselésében.* (Hazai helyzetkép a nemzetközi tapasztalatok tükrében.) Budapest, 1994, Munkaügyi Kutatóintézet.

betanított munkások, illetve a mezőgazdaságban szakképzetlenként megmaradók, az e foglalkozásokhoz „szokásosan” kapcsolódó törekvésekkel, motivációkkal, igényekkel és munkakultúrával. Meglehetősen színes világ ez, hiszen közéjük tartoztak a volt uradalmi pusztákon maradó cselédek és mezőgazdasági munkások utódai; a tanyákon élők, akik a hetvenes évekig nem változtattak lakóhelyükön, foglalkozásukon és megélhetésükön; az iparilag fejletlen vidékek napi és heti ingázói, akik otthon tartózkodásuk idején segítettek a családnak a kistermelésben; a városokba és a környéki agglomerációkba költöző képzetlen munkások; a putrikból a „C-lakásokba” a hetvenes években átköltöző falusi cigányok, akiknél az első gazdaságbeli munkavállalás és az iskolázás ekkor kezdett általánossá válni. E rétegek és csoportok a társadalmi és gazdasági integráció más és más fokára jutottak; voltak, akik csak az első tétova lépéseket tették meg ezen az úton első gazdaságbeli részleges munkavállalással, és voltak olyanok is, akik saját és gyermekeik jövőjét már e világ keretei között tervezték: magasabb iskolázással, szakképzettséggel, a mezőgazdasági kistermeléstől való megszabadulással és teljes értékű ipari munkássá válással.

Ha ma rátekintünk a munkanélküliek⁴³ adataira vagy a szegények és szegénységgel veszélyeztetettek körére,⁴⁴ akkor e társadalmi rétegeket és csoportokat találjuk elsősorban köztük.

A kutatások azt tanúsítják, hogy az érintettek nagyon is eltérően élték át és értelmezték az elbocsátást vagy az elhelyezkedés megnehezülését a kilencvenes évek elején. Sokatmondó tényként szép számmal voltak olyan csoportok, amelyek addig is az első és a második gazdaság kettősségében élve úgy gondolták, hogy az első gazdaságbeli bér szerepét „átvetetik” az annál némileg alacsonyabb összegű munkanélküli járadékkal, majd jövedelempótló támogatással, felszabaduló munkaerejüket pedig a második gazdasági termelésben hasznosítják, mégpedig úgy, hogy növelik kiegészítő gazdaságukat, pontosabban annak árutermelő kapacitását. Elképzeléseiket erősítette, hogy mindenki a piac lázában élt; a kistermelésben még nem volt érzékelhető nagyobb arányú visszaesés és piaci bizonytalanság; a törvények földterületet ígértek a szövetkezeti tagoknak, a volt tagok és földtulajdonosok örököseinek, az átalakuló szövetkezetek is sok helyen kínáltak előnyösnek tűnő, naturális cseréken alapuló ügyleteket, melyek sem a munkanélküli járadékok jogosultságát nem veszélyeztették, sem azt, hogy a bevételek után adózni kell.

Néhány év alatt azonban gyökeresen megváltoztak a mezőgazdasági kistermelés szervezeti, gazdasági és pénzügyi feltételei. A szövetkezeti integrációban működő formák megszűntek vagy jelentősen átalakultak, a termelést jelentős tőkeberuházásokkal kellett kezdeniük a résztvevőknek, és ehhez a munkanélküli járadék

⁴³ Lásd például: *Az Országos Munkaügyi Központ adatai.* (Statistikai havi közlemények.)

⁴⁴ Lásd például: *Társadalmi Riport 1990–1995 közötti köteteit.* A Magyar Háztartási Panel 1996-os eredményei. *Mozgó Világ*, 1997. 3.

vagy a főállású fizetések elégtelennek bizonyultak, a termékek piaci értékesítése bizonytalanná vált (vagyis kockázatosak lettek e beruházások), és az e szektort korábban uraló természetes ügyletek helyét egyre inkább a *pénzügyletek* vették át. Egyszóval — tőke, eszközök, piacok, kapcsolatok, szakismeretek stb. hiányában — kiderült, hogy a munkanélküli állapot átvészelésének vagy az abból való kitörésnek ez az útja számukra nem járható. A kistermelést vissza kell állítani arra a szintre, amelyet meg akartak haladni: a természetes önellátás, esetleg a maradék-elvű áruterelés szintjére, még akkor is, ha netán van néhány hektár földjük.

Ezzel ellentétes volt azon munkanélküli csoportok mozgása, melyek az államszocializmus idején nem foglalkoztak mezőgazdasági kistermeléssel, az elbocsátásukat követően sem volt ilyen szándékuk, azonban a munkaerőpiacról való tartós kiszorulás és a járadékok alacsony összege végül is arra kényszerítették őket, hogy a háztartás szükségleteinek legalább egy részét próbálják megtermelni maguknak. Náluk is a járadékok, a természetes önellátás és/vagy az alkalmi munka kombinálása lett a megélhetés alapja, mint ahogy a munkanélküliségből rokkantossítással vagy nyugdíjazással kimenekülő idősebb (községi) lakosságé is.

Vannak azonban szép számmal olyan csoportok is, melyeknél még a természetes önellátásra való berendezkedés is gondot okoz: elsősorban, de nem kizárólag a cigányság körében. Ugyanis az ő hagyományaikból, megélhetési és termelési tapasztalataikból, kultúrájukból sok nemzedékre visszamenően hiányzik a mezőgazdasági termelés. Itt azonban ne csupán arra gondoljunk, hogy termelési szokások és szakismeretek hiányoznak, hanem arra is, hogy a kistermelés egyben egy *gazdálkodási forma* is, vagyis a gazdálkodás egy sajátos formáját — a maga értékeivel, életvitelével, gazdasági megfontolásaival stb. — is el kéne sajátítaniuk. (A tennivaló sokkal több tehát, mint földet és vetőmagot adni.)

A kistermelésnek és a természetes önellátásnak a megélhetésben betöltött szerepe kapcsán jeleznünk szükséges egyrészt azt az általános tendenciát, hogy a rendszerváltozás után (1991-ben) is mintegy 1,4 millió kistermelő gazdaságot írtak össze — a becslések szerint összesen az ország lakosságának kétharmada élt olyan háztartásban, amelyben folyt valamilyen mezőgazdasági termelés —, és a gazdaságok háromnegyedének a földterülete *nem érte el a fél hektárt*.⁴⁵ Az elmúlt évtizedekben tapasztaltakhoz képest tehát e téren nem történt változás. Másrészt, hogy a kárpótlás és vagyonnevesítés ellenére a falusi lakosság többsége nem rendelkezik megművelhető földterülettel telkén, kertjén, szőlőjén stb. kívül. (Egy községre kiterjedő, teljes körű [732 háztartás] vizsgálat során azt találtuk, hogy a háztartások 68%-ának nincs földterülete, további 7%-ának egy hektár alatti, míg jelentősebb [10 hektár feletti] birtoka a háztartások 6%-ának van. A töredékföldek nagysága, az eszközök, a termelési tapasztalatok és más erőforrások hiánya, továbbá a piacok beszűkülése együttesen azt eredményezték e

⁴⁵ Laczka Sándorné – Oros István – Schindele Miklós: *Magánvállalkozás alakulása a mezőgazdaságban*. Budapest, 1994, KSH.

csoporthoz, hogy vagy egyáltalán nem folytatnak termelést — a háztartások egynegyede állatot sem tart és növényt sem termel —, vagy csak a háztartás minimális szükségletei kielégítésének mértékéig. Másként fogalmazva: némi zöldség és burgonya, kevés tyúk és egy-két sertés valamilyen kombinációi uralják ezt a szférát.)⁴⁶

A tárgyalt társadalmi rétegek és csoportok többsége tartósan — olykor négy-öt-hat éve — kiszorult a hivatalos munkaerőpiacról, oda csak alkalmilag tud visszaszakerülni, illetve sokan csak kényszerhelyzetben vállalják a visszatérést. Ezen állapotok kialakulásának és fennmaradásának sokféle oka van.

Az államszocialista első gazdaság viszonylag egységes (vagy annak tűnő) *munkaerőpiaca* a rendszerváltás után szétesett, szegmentálódott, és ez a helyi — mikrokörzeti, községi — munkaerőpiacokra is igaz. Egy iparilag fejletlen mikrokörzetben végzett kutatás során⁴⁷ a munkaerőpiac négy szegmensét lehetett megkülönböztetni: a „hivatalos–legálist”, a „hivatalos–legális–kényszerűt”, a „természetes szürkét” és az „illegális szürkét”.

A „*hivatalos–legális*” szegmens — mint az elnevezés is jelezni kívánja — mindenben meg kíván felelni az alkalmazás törvényi előírásainak, azonban még így is sok tekintetben elmarad attól, amit a „hivatalos” vagy „legális” szavak ideálisan jelentenek. Itt is gyakori, hogy a munkáltatók nem tudnak időben fizetni, és nemcsak a kisebbek, de a nagyobbak, sőt néha az önkormányzat sem.

A „*hivatalos–legális–kényszerű*” szegmens szintén mindenben megfelel a törvényi előírásoknak, annak azonban egy speciális részét képezi, azt amelyben a bruttó béreket a *minimálbér környékén állapítják meg*, a normákat pedig úgy, hogy a napi nyolcórás munkával elérhető havi nettó keresetek a minimálbér alatt maradnak, s így csak kevéssel haladják meg a munkanélküli járadék vagy a jövedelempótló támogatás szintjét. Tekintettel arra, hogy ezekből a bérekből ugyanúgy nem lehet megélni, a családot eltartani és a szegénységből kikerülni, mint a jövedelempótló támogatásból, ezen állások elfogadásában többnyire felbukkan a „kényszer” eleme. A munkaügyi hivataloké, melyek a munkanélkülieket ilyen állások elfogadására ösztönzik és „kényszerítik”; az önkormányzatoké, amelyek valamilyen megoldást keresvén a jövedelempótló támogatásban részesülők számának és a nekik kifizetendő támogatás csökkentésére, továbbá a tartós munkanélküliség nem kívánatos következményei (pl. leépülés, elszigetelődés, iszákosság, közöny) megelőzésére, „kénytelenek” olyan munkaadókat hozni vagy támogatni a településükön, amelyek csupán a minimálbért kínálják. A munkavállalók számára pedig azért „kényszer”, mert ezeket az állásokat csak azok fogadják el, akiknek *már nincs más választásuk*, ideértve a háztartás keretében működtethető kistermelés némi jövedelemkiegészítést biztosító szintjének alternatíváját is.

⁴⁶ Laki László: *Földbirtokviszonyok egy községben a rendszerváltás után*. Kézirat.

⁴⁷ Laki László: Töredékes helyzetkép a perifériáról. *Társadalmi Szemle*, 1996. 11.

A munkaerőpiac azon szegmense kapta a „természetes szürke” nevet, amely mindmáig hagyományosan része a háztartások működésének és a mezőgazdasági csúcsmunkák idején jelentkező háztáji és kisgazdaságok alkalmi munkaerőigényeinek. Ezeket a munkaerő-szükségleteket napjainkig a hivatalos munkaerőpiacra kívülről elégítették ki, többnyire szomszédsági, ismeretségi és rokonsági körből, és ezekért a legkülönbözőbb formákban fizettek (pl. munkacsere, pénz, naturália), de úgy, hogy ezek hagyományosan kívül estek az adózás körén, következésképpen szociológiai értelemben nincs ok ezt illegálisnak tekinteni. A tömeges és tartós munkanélküliség, a kistermelés és a „több lábbon állás” kényszerkörülményei között e szféra megnőtt és megerősödött a rendszerváltás óta, és úgy tűnik, hogy hosszú távú fennmaradásával kell számolnunk.

A munkaerőpiac „illegális szürke”, közismertebben „fekete gazdasági” szegmense szintén sokaknak nyújt munkaalkalmat. Tekintettel arra, hogy a fekete munkást alkalmazó vállalkozások egy része minőségileg kifogástalan árukkal tud csak piacképes maradni, azonban ilyen munkát nem vagy kevéssé képes a „feketén” munkát vállalkozó kiperéslni — így az olcsó munka nagyon drágává válik — e munkaszervezetek egyfelől szelektálják a „fekete” munkaerőt, másfelől a „minőségre” érzékeny ösztönzési formák bevezetésével kísérleteznek.

Bár a vázolt munkaerő-piaci szegmensek között vannak átfedések és átjárások, látnunk kell az elkülönülésük és átjárhatatlanságuk irányába mutató tendenciákat is. Ez azt jelenti, hogy az elmúlt években kialakultak bizonyos *szelekciós mechanizmusok*, melyek a potenciális munkaerő-piaci szereplők egyes csoportjait nagyon is egyértelműen terelték és sorolták be az egyes szegmensekbe. Aligha véletlen, hogy az alacsony iskolázottságú és munkakultúrájú, igénytelen, motiválatlan és megbízhatatlan munkavállalói csoportok kikerültek a „hivatalos-legális” szegmensből. Oda nem vagy csak átmenetileg kerülnek vissza, de a „hivatalos-legális-kényszerű” szegmensbe sem tudnak és/vagy akarnak visszatérni. Munkaerő-piaci alkupozícióik azonban a „természetes szürke” és az „illegális-szürke” szegmensekben sem jobbak, ugyanis a lelkiismeretes és a minőségi munkát igénylő területeken már nem vagy csak kényszerhelyzetben alkalmazzák őket. Másként fogalmazva: e csoportok lassan — figyelembe véve a nemzetközivé váló „fekete-munka”-piac kínálati körülményeit — *kiszorulnak az alkalmi munkák piacáról*, legfeljebb a községen belül jutnak ilyen munkákhoz.

A hivatalos munkaerőpiacról tartósan kiszorultak nem jelentéktelen része az általa elérhető munkakörökben megszerezhető bérek alacsony szintje miatt nem is kíván visszatérni oda. Az a tapasztalat, hogy a magas munkanélküliséggel sújtott körzetekben a bérek és fizetések alacsony — minimálbér körüli — szintje alakult ki, ami nem ösztönöz rendszeres munkavállalásra, mert az itt megszerezhető nettó bér és a járadék vagy a jövedelempótló támogatás összege között nincs túl jelentős különbség. Ha a jövedelempótlóval és a mellette vállalt alkalmi munkával, netán egy piacképesebb háztáji termékkel annyit vagy többet lehetett keresni, mint a hivatalos munkaerőpiacra — és még adózni sem kell —, akkor mi ösztönözne az ide való visszatérésre?

A hivatalos munkaerőpiac jelzett szegmenseiben kialakult bérek és fizetések alacsony szintje, melyek nem képesek elfogadható életnívót biztosítani az ott dolgozóknak, és nem hordozzák magukban az elszegényedés vagy a szegénységből való kilépés alternatíváját, e munkaerőpiacok mozgását sok tekintetben kiszámíthatatlanná, bizonytalaná és hektikussá teszik. A munkaadók például nem értik, hogy a magas munkanélküliség ellenére a náluk munkát vállalók miért lépnek ki az első adandó alkalommal; miért nem „becsülik” meg magukat; miért nem hajtanak és végeznek kifogástalan munkát, vagyis hogy miért rendkívül magas a fluktuáció, alacsony a munkafegyelem, a teljesítmény? Pedig csak arról van szó, hogy az általuk felkínált állások béréből alacsony életnívón lehet megélni, és ez még a tartósan munkanélküliek számára sem vonzó. E munkaerőpiacok további sajátságosága, hogy nem teszik lehetővé az alkalmazott munkaerő minőségi megújulását, annál is kevésbé, mert az alacsony bérek miatt az érintetteket arra kényszerítik, hogy életüket továbbra is többféle megélhetési forrás köré szervezzék, vagyis valamilyen második gazdaságot működtessenek és fenntartsanak. (A „több lábón állás” kényszere és a munkacentrikus életmód tehát esetükben — de a társadalom más csoportjainál is — ma sem meghaladott probléma.)

A jelzett társadalmi rétegek és csoportok körében megsokasodtak a deviáns (pl. bűnözés, alkoholizmus) és a környezet, elsősorban is a „tisztos” szegények által deviánsnak tekintett jelenségek: a megélhetésben kizárólag a munkanélküli segélyre és a jövedelempótló támogatásra való hagyatkozás; a családi pótlékból való megélés vagy a sokgyerekesek lakásépítési kedvezményeivel való manipuláció. Az utóbbi jelenségek azért irritálják a szegénységtől és/vagy a munkanélküliségtől szintén sújtott, képzetlen, netán dolgozó, de alacsony keresetű stb. csoportokat, mert úgy érzik, hogy a jelzett túlélési technikákat alkalmazók nem tesznek meg mindent saját helyzetük javításáért, elsősorban vagy kizárólag a segélyekre építik megélhetésüket, illetve mert úgy látják, hogy az ő személyes erőfeszítéseiket viszont az állam (a különféle támogatási formákon keresztül) nem méltányolja.

Mindezek jelzik, hogy kialakultak olyan, *a munkanélküliséggel összefüggő és ahhoz kötődő megélhetési formák*, amelyek az életvitel, az értékrend és az igény-szint adott fokához kötődve — vagyis bizonyos szubkulturális szokásokra és eljárásokra építve — *nem a társadalmi és gazdasági integráció bevett és elfogadott formái irányába ösztönzik az érintett csoportokat*. Éppen ellenkezőleg, a szubkultúra olyan elemeinek megerősödése és kibővülése irányába hatnak, amelyeket a környező kultúra elítél és elfogadhatatlannak tart. Emiatt az alapp probléma hosszú távú megoldatlanságát és az ebből fakadó konfliktusokkal való együttélés kényszerét vetítik előre. Nem utolsósorban azért, mert e munkanélküli szubkulturák létrejötte egyben szocializációs környezetet is jelent, vagyis biztosítják az értékrendek, szokások, megélhetési módok és túlélési technikák generációs átörökítését.

A vázolt társadalmi rétegek és csoportok a szó eredeti értelmében napi megélhetési gondokkal küszködnek. Állandó pénzzavarban vannak, hiszen az egyik jövedelempótló támogatás felvételétől, családi pótléktól, nyugdíjtól vagy fizetéstől

a másikkig nem tart ki a pénzük. Gondot jelent számukra a napi fogyasztási cikkek (pl. kenyér, liszt, tej) megvétele, nem beszélve a húsról. Ilyen körülmények között kénytelenek lemondani a ruhaneműk és a cipő vásárlásáról, mint ahogy a tüzelő beszerzését is igencsak meg kell fontolniuk. (Bizonyos területeken a falopás olyan méreteket öltött, hogy a határ néhol az ökológiai katasztrófa képét mutatja, de gyümölcsösök is áldozatául estek a fűtőanyagyszerzés e módjának.) Miután az érintettek számottevő része olyan lakásban él, amelyek a civilizációs javak bizonyos körével (pl. villany, víz, gáz) ellátottak, sokaknak gondot jelent a jelentősen megemelt díjak fizetése. A családok sajátos fizetés-rangsorolási és fogyasztási technikákat⁴⁸ dolgoztak ki, hogy lehetőleg ne kelljen lemondaniuk e javak használatáról. Sokszor ők maguk korlátozzák fogyasztásukat, ami azt eredményezi, hogy a háztartások egy részénél a civilizációs javak birtoklása egyáltalán nem jelenti azok tényleges, illetve racionális használatát. Másként fogalmazva: e háztartások jelentős része birtokában van a civilizációs javak bizonyos körének — ideértve a tartós fogyasztási cikkeket is —, de közel sem biztos, hogy használni is tudja azokat. (A „cifra nyomorúság” mintájára ezt elnevezhetjük „technicizált nyomorúságnak”, hiszen van hűtő, de nincs hús, tej, sajt stb., amit hűteni kéne.)

Az érintett rétegek és csoportok számára *gyerekeik iskoláztatása* is gondot okoz: az alapiskola elvégzéséig még csak-csak eljutnak — bár oda sem mindenki —, a középfokú iskolákba azonban már sokan nem kerülnek be, illetve itt nem állják meg a helyüket és lemorzsolódnak. A szerencsésebbek és hajtósabbak esetleg szakmát is szereznek, többnyire azonban olyat, amivel nem tudnak elhelyezkedni. Az alacsony iskolázottság újratermelődése figyelhető meg körükben, következtetésképpen az új generáció munkaerő-piaci pozíciója és elhelyezkedési esélye többnyire nem jobb, mint szüleik generációjánál. Tekintettel arra, hogy az elmúlt években a piacgazdaság működésével megfelelően tekintett intézményi munkamegosztás az erőforráshiánnyal küszködő családokra hárította az oktatási-képzési terhek jelentős részét — ideértve a rosszul ellátott és alacsony szinten működő iskolák versenyképtelen felkészítése miatt az iskolán kívüli képzés pluszkielégítései is —, *az érintett rétegek és csoportok társadalmi és gazdasági integrálatlanságukból, szubkulturális helyzetükből, pénztelenségükből és szegénységükből adódóan intézményes állami beavatkozások nélkül nem képesek helyzetükön és esélytelenségükön változtatni.*

* * *

⁴⁸ Lásd például Csoba Judit: A tartós munkanélküliség hatása a családok anyagi helyzetének alakulására. *Esély*, 1994. 6.

Azt látjuk tehát, hogy az elmúlt közel egy évszázad rendszerváltásokon átnyúló iparosodási és modernizációs folyamatai *lassan és felemás módon* zajlottak, következképpen a különböző gazdasági-vagyoni helyzetű, iskolázottságú, munkakultúrájú stb. rétegek és csoportok társadalmi és gazdasági integrációja is hasonlóképpen felemás módon ment végbe. E felemáság fontos jellemzőjének tekintettük azt a tényt, hogy a mezőgazdaságot különböző időszakokban és okok miatt elhagyó társadalmi rétegek és csoportok *teljes értékű átstrukturálódása* nem ment végbe. Ezalatt azt értjük, hogy az iparba, építőiparba, kereskedelembe, oktatásba stb. átkerült foglalkoztatottak nagy része nem volt képes innen származó kereseteiből megélni és továbbra is foglalkozott mezőgazdasági termeléssel. A megélhetésnek ez az állapota társadalmi tömegjelenség hazánkban a vizsgált időszakban — a lakosság mintegy háromnegyede érintett volt a mezőgazdasági termelésben —, jelezve a gazdaság fejletlenségét, eltartó- és integrálóképessége korlátozottságát. Miután az egyes társadalmi rétegek és csoportok eltérő mértékben és módon vettek részt vagy kényszerültek részt venni a mezőgazdasági termelésben — például a városi gazdasági, igazgatási vagy kulturális elit ebben nem vett részt, a falusi gazdasági vezetők és pedagógusok viszont igen; a városi munkások bizonyos rétegei szintén nem vagy csak hobbikert szintjén kapcsolódtak ide, míg az ingázó falusi szak- és segédmunkások már komoly bevételekhez juthattak általa; a mezőgazdasági fizikaiak egy része viszont enélkül nagyon alacsony életnívón élhetett volna, hiszen jövedelmeinek fele-harmada innen származott —, ez egyszersmind társadalmi-gazdasági integráltságuk eltérő állapotára utal. Arra, hogy *a társadalom alsó rétegeiben az integráltság alacsony szintű és törékeny*, hiszen minden alkalommal, amikor gazdasági nehézség vagy kimondottan krízishelyzet adódik — gondoljunk a nyolcvanas évekre vagy a rendszerváltás időszakára —, e termelési-megélhetési forrás szerepe jelentősen felértékelődik. (Mi több, a politikusok — legalábbis kinyilvánítva — e csoportok alacsony szintű gazdasági-társadalmi integráltságának az állapotát a mezőgazdaság irányába kívánják [szeretnék] megoldani — földet akarnak osztani —, ami jelzi, hogy a problémát alaposan félreértik.)

A felemáság másik fontos jellemzőjének tartjuk azt, hogy bizonyos társadalmi csoportok mindössze néhány évtizede jutottak el a gazdasági-társadalmi integráltság küszöbére. Őket az államszocialista első gazdaság túlfoglalkoztatási gyakorlata sodorta be a munkaerőpiacra, hiszen egy kicsit is racionálisabb és piacelvűbb működés viszonyai között alacsony képzettségüknél és munkakultúrájuknál fogva erre aligha kerülhetett volna sor. E csoportok — elsősorban is a falusi cigányság — gazdasági integrációja tehát rendkívül rövid időre tekint vissza, és a problémák ellenére jelentős lépéseket tettek ebbe az irányba; gondoljunk a munkavállalás és az iskolázás gyors és tömeges elterjedésére.⁴⁹

⁴⁹ Kertesi Gábor: Cigányfoglalkoztatás és munkanélküliség a rendszerváltás előtt és után. *Esély*, 1994. 4.

A rendszerváltozással ez a folyamat megtört, sokuknál megszakadt és e csoportok egy évtized után ismét a gazdasági-társadalmi integrálatlanság állapotába kerültek. Helyzetük nemcsak ezért tragikus, hanem azért is, mert a jelenlegi körülmények nem kínálnak alternatívát ennek megváltoztatására, illetve mert olyan életkörülmények közé kerültek, amely nem vagy alig különbözik a húszas-harmincas évek nyomorától.

Az állami szociálpolitika változásának irányai a rendszerváltozás óta

A szociálpolitika rendszerváltás utáni átalakítását legalább két gazdasági tényező különösen sürgetővé látszott tenni. Az egyik egyszerűen a GDP mintegy 20%-os zuhanása volt, amely mellett a korábbi szint nem volt fenntartható. A jóléti ellátások „merevsége”, azaz a törvényben rögzített állami kötelezettségek teljesítési kényszere miatt még így sem sikerült a jóléti kiadásokat a GDP-vel azonos ütemben csökkenteni, s így arányuk az első években még emelkedett is, bár az ellátások veszítettek reálértékükből.¹ Jelentős csökkenés csak 1994 után kezdődött. Végeredményben 1989 és 1996 között a jóléti ellátások reálértéke összesen 35%-kal csökkent. A másik tényező a piac és magántulajdon fokozatos térhódítása. Ez indokoltá tette az ártámogatások és (az akkor érvényben lévő) lakástámogatások radikális leépítését, valamint a munkanélküliséggel és a növekvő szegénységgel kapcsolatos ellátások bevezetését, illetve növelését. Mindez a szociális kiadások jelentős átstrukturálódását is magával hozta.²

Az alábbiakban áttekintek néhány fontosabb szociálpolitikai rendelkezést és intézményi változást. Az elemzés elsősorban a jövedelmi programokra szorítkozik. Az egészségügygel, oktatással, lakáspolitikával a szükségesnél kevésbé foglalkozom, mert számos, ezekkel foglalkozó magas színvonalú újabb elemzés áll rendelkezésre.³ Alig érintem azokat a gazdasági, adóügyi és hasonló intézkedéseket és történéseket, amelyek a polgárokat a direkt szociálpolitikai intézkedéseknél akár nagyobb mértékben is érinthették. A mellőzött kérdések között van az ártámogatások leépítése, az adórendszer többszörös módosulása, a vállalati szociálpolitika radikális leépülése, majd átalakulása, a tulajdonviszonyok, az infláció és a munkaerő-piaci változások hatása.

¹ Lelkes Orsolya: *Az állam szociális kiadásai Magyarországon 1989 és 1996 között*. Budapest, 1997, TÁRKI, Háttér tanulmányok a középtávú szociálpolitikai koncepcióhoz, 3. Kut. vez.: Tóth István György.

² A GDP-hez viszonyítva három arány emelkedett: a nyugdíjaké, a munkanélküliségi ellátásoké és a segélyezésé, de reálértékben csak a két utóbbi tétel nőtt. Az ár- és lakástámogatások leépítésén kívül a családi támogatások, az oktatás-kultúra és a táppénz reálértéke zuhantak legjobban. Az egészségügyre fordított kiadások is 30%-kal, azaz a GDP-nél jobban csökkentek — ha figyelmen kívül hagyjuk, hogy az árindex az egészségügyi ellátásoknál az átlagosnál magasabb volt.

³ Kincses Gyula: *Drága egészségünk. Az egészségügy gazdasági kérdései — a magyar modell*. Budapest, 1994, Praxis Servis Kft.; Losonczi Ágnes: *Utak és korlátok az egészségügyben*. Budapest, 1998, MTA. Orosz Éva: *Az egészségügy finanszírozásának aktuális kérdései*. Budapest, 1997, ELTE Szociálpolitika Tanszék.

Demokratizálás, decentralizálás, szociális jogok

A központi igazgatásban az arculatváltást volt hivatva kifejezni a minisztérium névváltoztatása, az Egészségügyi Minisztérium átalakulása (a történelemben harmadszor) Népjóléti Minisztériummá. Érdekes módon a névváltoztatás viszonylag kevésbé módosította azt a meggyőződést, hogy ez a minisztérium alapvetően az egészségügyért felelős. Ez a helyzet a harmadik kormányzat alatt változott meg, amikor a minisztérium kettévált Egészségügyi, valamint Szociális és Családügyi Minisztériumra.

Jelentős változást a decentralizáló, dekoncentráló és demokratizáló törekvések jelentenek. Az *önkormányzati törvény* a szociális igazgatás feladatainak jelentős részét a helyi önkormányzatoknak adta át, széles körű helyi felelősséggel. Fokozatosan kialakultak a helyi önkormányzatok fölött törvényességi (esetenként szakmai) ellenőrzést gyakorló, bizonyos központi feladatokat ellátó szervezetek, mindenképp a közigazgatási hivatalok. Az átszervezéseknek (részben a változások gyorsasága miatt is) vannak árnyoldalai. A decentralizálás és dekoncentrálás gyakorta hoz magával párhuzamosságokat vagy átfedéseket, s ezért a szükségesnél költségesebb. A helyi önkormányzatok adminisztratív kapacitásai és anyagi forrásai egyelőre gyakran nincsenek összhangban a leadott funkciókkal és (pl. rendeletalkotási) jogosítványokkal. Ennek ellenére számos jelzés arra utal, hogy sok helyi önkormányzat jelentős pozitív szerepet kezdett játszani a helyi lakosság életminőségének alakításában, s hogy a polgárok többnyire kedvezően értékelik a döntési központ hozzájuk közelebbre kerülését.

Fontos dekoncentráló (vagy decentralizáló és demokratizáló?) lépés lehetett volna a *társadalombiztosítási önkormányzatok* létrehozatala. Ezek azonban csak részben váltották be a hozzájuk fűzött reményeket. A két kormányzat és az önkormányzatok közös felelőssége, hogy ezen önkormányzatok (kivált az egészségbiztosításé) az első választásoknál megszerzett legitimitásukat és társadalmi fontosságukat jórészt elvesztették. Ennek ellenére az alapok 1998. évi újraállamosítása, minden civil kontroll megszüntetése visszalépés a demokrácia fejlődésében.

A *szociális jogok* erősítése a demokratizálás egyik fontos eleme. E tekintetben — az éles viták ellenére⁴ — bizonyos előrelépések történtek. Az 1993. évi III. (szociális) törvény mindenképp az intézményekben élők kiszolgáltatottságát segített csökkenteni. Későbbi módosításai az egyéni kiszolgáltatottságok és kiszámíthatatlanságok egy részét is tompították a helyi diszkrecionális jogok korlátozásával, a normák erősítésével.

A szociális jogok védelmének — és a közélet demokratizálásának — fontos intézménye lett az *ombudsman*, azaz az állampolgári jogok országgyűlési biztosa. Eddigi vizsgálatai és tevékenysége — amelyekről átfogó képet ad a „Beszámoló

⁴ Juhász Gábor: *A demokratikus átmenet egy szociálpolitikai dilemmája: mi legyen a szociális jogokkal Magyarországon.* (Ehhez a projekthez készült résztanulmány.)

1997” — arra mutatnak, hogy ez az intézmény hatékony eszközzé vált olyan alkotmányos visszasságok felderítésében és sok esetben korrekciójában, amelyek közvetlenül érintik a polgárok szociális biztonságát, emberi és szociális jogait. Az emberi és állampolgári jogok érvényesülésére vonatkozó fontos vizsgálatok történtek például a pszichiátriai fekvőbeteg-intézetekben és pszichiátriai otthonokban; a fogyatékosokat ápoló-gondozó otthonokban; az idegenrendészeti szállásokon; a diákjogok ügyében; szociális otthonokban stb. A határozatok, ajánlások, esetleg csak az adott panaszra adott reakciók, megítélésem szerint, jól szolgálják a „mindennapi demokrácia” működését is, a szociális jogvédelmet is, sőt, alkalmanként az elemi szociális segítséget is. Épp ezért nem érthető, miért kíván a harmadik kormányzat jelentős forrásokat elvonni ettől az intézménytől.

További jelentős decentralizálást jelent a *jóléti pluralizmus*. A nonprofit szektor újjászületése és egészében pozitív szerepe ma már széles körben ismert tények. A többszektorság fontos alkérdése az egyházak színrelépése az oktatásban és szociális ellátásban, amelynek az ismert előnyök mellett olyan hátrányos vonásai is vannak, mint a polgárok megosztása e gyakran politikai mezben megjelenő változás mentén. Szinte az egész nonprofit szektorban megoldatlan egyelőre a megfelelő normák kidolgozása és betartatása. A polgárok kiszolgáltatottságát csökkentő és minőségjavító lépéseket nehezíti, hogy további erőforrásokat igényelnének, s hogy az illetéktelen beavatkozás ellen is védelem szükségeltetik. Egyelőre ugyancsak bizonytalan a nonprofit szektor forrásainak biztosítása.⁵

A demokratikusabb működés felé mutató változások közül végül a *szociális szolgálatok*, a szociális munka mint professzió, mint önálló intézményrendszer és mint más intézményekbe beépülő segítő szolgálat kialakulását említjük meg. A „családsegítő központok” az önkormányzati szociális intézményrendszer szerves, noha még csak részlegesen kiépült részévé váltak. A szociális munka valamennyire már pótolja az előző rendszer szociálpolitikájának azt a hiányát, hogy az egyes ember sosem vált fontossá. Nehezen túlértékelhető funkciója, hogy segít az embereknek megkapaszkodni, informál jogokról és lehetőségekről, segít megoldást keresni a gyorsan változó feltételek között mind gyakoribb megélhetési, mentális, pszichés, egyéni vagy családi problémákra. Ez a hézagpótló szerep legalább két metszetben tovább gazdagodhatna. Egyfelől a szociális munkára is jellemző az a fajta forrásszűke, amely úgy csökkenti a hatékonyságot, hogy prevenció helyett már csak a „cserepeket tudja felszededegetni”, a nagyobb rossz helyett a kisebb rosszat segíthet megtalálni. (Ma tipikusan ilyen probléma a lakással kapcsolatos hátralékok kumulálódása, és az e kihívásra található félmegoldások.) A másik előrelépési irányt az jelenthetné, ha a szociális munka — némileg más forrásokkal, más szemlélettel, más elfogadottsággal — a közösségek építésében nagyobb szerepet játszhatna, s ott vállalná fontos európai értékek, a tolerancia, a kooperáció, a szolidaritás képviselőjét, beépítését az életformákba.

⁵ Bocz János: Szociális nonprofit szervezetek Magyarországon. KSH Népeségtudományi Kutató Intézet Kutatási Jelentései, 1997. 1.

Az univerzális ellátások gyengülése

Az univerzális ellátásokkal kapcsolatban az egyetlen vezérlő szempont az volt, kivált 1995 óta, hogy ezen ellátásokat a minimálisra kell visszaszorítani, s ha lehet, megszüntetésükre kell törekedni. Az univerzális ellátások elleni alapvető érv — a „nyugati mintának” megfelelően — ezek magas költsége, az, hogy annak is adnak, aki erre „nincs rászorulva”.

Magyarországon a rendszerváltás előtt a szó szoros értelmében vett, azaz állampolgári jogon, más, külön feltétel nélkül igénybe vehető ellátás csak az *egészségügyi ellátás* volt 1975-től, a szó tág értelmében pedig az *ártámogatások*. A rendszerváltás után ez a kör először bővült: 1990 tavaszán, még az előző kormány döntése nyomán, törvényileg szabályozott állampolgári jog lett a *családi pótlék* (1990:XXV. törvény). Megjegyzendő, hogy ekkor forráscsere történt a költségvetés és a társadalombiztosítási alap között: ezzel indult meg a tb „profitlisztítása”. 1992-ben a konzervatív kormány natalista törekvése nyomán törvény vezette be az ugyancsak univerzális várandóssági pótlékot (1992:LXXIX. törvény a magzati élet védelméről).

Az univerzalitás visszavonása is 1992-ben kezdődött. Az egészségügyi ellátás 1992-ben állami szolgálatból kötelező biztosítással alakult (1992:LXXXIV. törvény). Az ártámogatások fokozatosan leépültek, mára minimálisra csökkentek. A családi pótlék univerzális jellegét először az első kormány vonta vissza a 25/1994. (II. 25.) kormányrendelettel, amely a korábban törvényileg meghatározott univerzális emelést jövedelmi szinthez kötött egyszeri kiegészítéssé tette. A következő lépést a „Bokros-csomag” jelentette, amely (a 3 és többgyermekesek kivételével) az ellátást jövedelmi és vagyoni határhoz kötötte (1995:XLVII. törvény). A május 30-án elfogadott törvény július 1-jétől lépett volna hatályba. Részenben a szokatlanul rövid átállási idő, részben egyéb alkotmányossági kifogások miatt a törvény számos rendelkezését az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezte. Az ezt követően módosított törvényt (1995:CXXII. törvény) 1995. december 19-én fogadták el, négy hónapos átállási idővel, a vagyoni feltétel elhagyásával. Gyakorlatilag e törvényekkel egyidejűleg a várandóssági pótlék is megszűnt.⁶

Az univerzális *szociális* ellátások köre ezzel minimálisra szorult vissza. Fennmaradt elemei a három és többgyermekesek családi pótléka és az anyasági támogatás. A *egészségügyi* ellátásban azon elemek maradtak meg univerzálisként, amelyek a terhesgondozásra, a gyermekek ellátására és bizonyos, a közösség egészét veszélyeztető problémákra (pl. védőoltás, járványügy) vonatkoznak.

A harmadik kormány visszaállította az univerzális családi pótlékot és a gyest.

⁶ A várandóssági pótlékot az 1996:XXII. törvény (az egyes szociális ellátásokkal kapcsolatos törvények módosításáról) záró rendelkezéseinek egyike helyezte „hatályon kívül”.

Az univerzális családi pótléktól az univerzális családi pótlékig?

A magyar *családipótlék-rendszer* korábban nagy nemzetközi érdeklődést váltott ki. Több külföldi anyag méltatta mind színvonalát, mind hatékonyságát.⁷ Ugyanakkor ez ügyben rendkívül nagy nyomás nehezedett a kormányzatra. Az 1990 utáni első években a Világbank és az IMF egyik legerősebb kritikája a családi pótlék, a gyēs-gyed, illetve a táppénz rendkívül magas színvonalára ellen irányult, és ezeknek az átlagosnál radikálisabb csökkentését javasolták. Egy 1994-ben készült, a szociálpolitika reformjára irányuló világbanki belső elemzés szerint például a családi pótlék GDP-hez viszonyított arányát az 1994. évi 2,8%-ról 1997-ig 1,5%-ra, az anyasági ellátások értékét 1%-ról 0,2%-ra kellene leszállítani.⁸ A javaslat egyébként nyitva hagyja azt a kérdést, hogy ezt jövedelemteszttel, jobb csoportos célzással vagy adóztatással kell-e megoldani. E javaslat sokkal kiérleltebb, könyvben megjelent változata ennél kisebb csökkentést javasol, és egyértelműen állást foglal a jövedelemteszt *ellen*, a csoportos célzás és inflációs erózió mellett.⁹

A korai kritikák ellenére mind az első, mind a második kormányzat kiállt a családi pótlék szerkezetének és értékének fenntartása mellett, részben mert az intézmény rendkívül népszerű volt, részben mert valóban hatékonyan segített a gyermekszegénység leküzdésében. Ami figyelemre méltó, az az ellátás elértéktelenítése már az első kormányzati ciklusban, majd a második kormány gyors pálfordulása az elvi kérdésekben. A kormányprogram is, s az 1994. év végéig megjelenő dokumentumok is a családipótlék-rendszerrel kapcsolatban két elvet hangsúlyoztak: „A családi pótléket, mint *állampolgári jogon* járó jutattást kell megerősíteni, rendszerének átalakításánál elsődleges cél a gyermekes családok leszakadásának megakadályozása a *rászorultsági elv* fokozottabb érvényesítésével.”¹⁰ Az állampolgári jogosultság és a rászorultsági elv közötti látszólagos ellentmondást két technikával akarták feloldani: a kategóriák szerint differenciáltabb családi pótlékkal és a családi pótlék személyi jövedelemadó alá vonásával.

Miként a nyugdíjtörvénynél és a szociális törvénynél, ezt a széles körű konszenzuson nyugvó elképzelést a Bokros-csomag minden előzetes konzultáció nélkül felülírta a gazdasági stabilizációs 1995:XLVIII. törvénnyel. A már említett alkotmánybírósági kifogások miatt e törvény „egyes rendelkezéseit hatályba léptető” új törvényre volt szükség. A módosításokat az 1995:CXXII. törvény vezette

⁷ Jarvis, J. S. – Micklewright, J.: *The Targeting of Family Allowance in Hungary*. STICERD Number WSP/81, 1992, London School of Economics.

⁸ World Bank: *Reform Issues in Social Policy*. Budapest, 1994, Research note about Hungary, mimeo.

⁹ World Bank: Hungary: structural reforms for sustainable growth. *A World Bank Country Study*, 1995. 52–56.

¹⁰ A szociálpolitika mérlege. Kovács Pál (MSZP), Kiss Gyula (MDF) és Lakner Zoltán (MDF) politikusokkal beszélhet Lévai Katalin az Esély kerekasztalánál. *Esély*, 1994, 4. 28.

be. A halasztással bevezetett intézkedés kimondott célja a családi pótlék jövedelmi rászorultságához kötése volt a családok túlnyomó többségét kitevő egy- és kétgyermekes családoknál, kimondatlan szándéka pedig a pénzbeni ellátás értékének további erodálása. Ami az első célt, a kör szűkítését illeti, ez csak kis mértékben sikerült. Minthogy a jogosultsági határt az átlagos jövedelmekhez képest viszonylag magasan húzták meg, ebbe a körbe szinte minden gyermekes család „belefért”. A hivatalos adatok szerint a gyerekek 6,2%-a, a TÁRKI becslése szerint 7,3%-a szorult ki a rendszerből.¹¹ A megtakarítás — noha költség-háson számítások nem készültek —, ha egyáltalán volt, jelentéktelen, hiszen a másfél millió adatlap családoknál való kitöltése, hivatali adminisztrációja és elbírálása tetemes összeg.

Ami az ellátások reálértékét illeti, itt a kormány törekvései „sikeresnek” tekinthetők. 1990 és 1997 között a kétgyermekesek közül a legszegényebeknél, és minden többgyermekesnél, közel felére csökkent a családi pótlék értéke. A többieknél a családi pótlék vagy megszűnt, vagy értékének akár 80%-át is elveszthette. Egészében a családi támogatások GDP-hez viszonyított aránya 1989-ben 4%, 1996-ban 2,2% volt, ami azt jelenti, hogy e támogatások reálértéke több mint 50%-kal csökkent.

A harmadik kormány a család és a középosztály erősítését állította programja középpontjába. Az 1998:LVXXIV. törvény újraszabályozott jó néhány családi ellátást. A családi pótlékot és az iskoláztatási támogatást — ezek együtt a „nevelési ellátások” — ismét állampolgári jogúvá tette, ami adminisztratív egyszerűbb, olcsóbb és kevésbé ellenősztonzó, s egyben elvileg társadalmilag kevésbé megosztó. Más lépések azonban az integratív szándékot gyengítik.

A gyermekellátások a korábbinál markánsabban szakadtak három, illetve négy részre. Feltétel nélkül csak a családi pótlék jár 6 éves korig. Azon túl az iskoláztatási támogatás rendszeres iskoláztatáshoz kötött. E nevelési ellátások reálértéke 1998 óta tovább csökkent. A viszonylag jobb helyzetű többségnél ezt kiegészíti a normatív (és növekvő) adókedvezmény, amit a legszegényebbek nem tudnak igénybe venni. A legszegényebb egyharmadnál a rászorultságelvű gyermekvédelmi támogatás (segély) jelent kiegészítést. Minthogy a kormányzat és az önkormányzatok sokallják a segélyre jogosultak számát, ismét erősödik a helyi diszkréció. Vagyis az univerzális gyermekellátás visszatért, ám csökkenő szereppel, miközben az ezt kiegészítő differenciált ellátások súlya nő.

¹¹ Sík Endre – Tóth István György (szerk.): *Az ajtók záródnak (?) Az MHP 5. hullámának eredményeiről*. BKE Szociológia Tanszék – TÁRKI, 1997. január, 67.

A társadalombiztosítási ellátások

A társadalombiztosítási ellátásoknál a következő főbb tendenciák érvényesültek:

1. Lépések a rendszer demokratizálásának irányába.

2. Új szükségletre válaszoló ellátások bevezetése.

3. A biztosítási rendszer „profilisztitása”, ami költségvetési finanszírozásúvá teszi a biztosítástól idegennek tekintett ellátásokat. Ezek, minthogy — az új filozófiának megfelelően — többnyire nem válhatnak állampolgári joggá, a segélyezési rendszerbe kerülnek át, vagy kikerülnek az állami felelősség köréből.

4. Az ellátások színvonalának csökkentése, a hozzájárítási feltételek módosítása, többnyire szigorítása.

5. A társadalombiztosítás strukturális gyengítése a magánbiztosítás erőteljes ösztönzésével.

A társadalombiztosítási rendszer demokratizálását (ad 1.) szolgálta az 1992:LXXXIV. törvény a Nyugdíjbiztosítási és Egészségbiztosítási Alap szétválasztásával, valamint a két önkormányzat létrehozásával. Az első kormány igyekezett elodázni a választásokat (az első évben felügyelőbizottságot küldött ki a parlament az alapokhoz). Így az önkormányzat munkavállalói küldötteinek választására, illetve a munkáltatók küldötteinek delegálására csak egy évvel később került sor. A választásokon való mintegy 40%-os részvétel ténylegesen legitímálta az önkormányzatokat. Az alapok szétválasztása és az önkormányzatiság elvben az alapok felhasználásának átláthatóságát, a felelősebb gazdálkodás feltételeinek megteremtését szolgálta.¹²

A továbbiakból kitűnt, hogy az önkormányzatok (pontosabban az Egészségbiztosítási Önkormányzat) „felelős és átlátható” gazdálkodásával baj van, a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat pedig — mert számos szakértői véleményt mozgósít — lassítja a kormányzat nyugdíjreformterveinek megvalósulását. Ezért 1997-ben törvényileg módosították az önkormányzatok helyzetét. A választásokat delegálással váltották ki, a jogosítványokat pedig szinte észrevétlenül megkurtították. Pontosabban arról van szó, hogy 1996-ban a parlament úgy módosította az államháztartási törvényt, hogy bizonyos feltételek mellett jogot adott a kormánynak az egyes alapok előírányzatait zárolni, csökkenteni vagy törölni. Ez a nyugdíjalapokkal való gazdálkodásba való beavatkozást — amely korábban is lehetséges volt — tovább könnyítette. Az 1998-ban megválasztott kormány befejezte a folyamatot. Egyik első törvényével (1998:XXXIX. törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és a társadalombiztosítás szerveinek állami felügyeletéről) megszüntette a nyugdíjbiztosítás felett némi civil kontrollt gyakorló önkormány-

¹² Ferge Zsuzsa: The actors of the Hungarian pension reform. In Kovacs, J. M. (ed.): *The Politics of Welfare*. London, Routledge, forthcoming.

zatot. A továbbiakban a járulékeszedést az adóhivatalhoz csatolta, az alapokat a költségvetésbe tagolta, és a korábban átadott vagyont értékesíti. Az új — az 1950-es évekre emlékeztető, minden társadalmi ellenőrzés nélkül működő — rendszerben a visszaállamosított társadalombiztosítási nyugdíj sorsa teljesen elbizonytalanodott.

Egy másik, talán sikeresebb lépés a demokratizálás felé az 1997:CLIV. törvény az egészségügyről, amely többek között — Magyarországon először — rendelkezik a betegek jogainak védelméről. Minthogy a betegjogi törvény nem közösséget, hanem egyéneket ruház(hat) fel némi hatalommal, gyakorlatba átültetése valószínűleg kevésbé fogja a mindenkori kormányzatokat zavarni. (Feszültségek természetesen várhatók, de nem a nagypolitika világában, hanem inkább a betegek és az egészségügyi személyzet között.)

Egyetlen új, biztosítási jellegű *ellátás* (ad 2.) született, amely a munkanélküliséget hivatott kezelni (1991:IV. törvény, azóta többször módosítva), de amely nem a tb-alapokhoz tartozik. A biztosítási ellátásra jogosult munkanélküliek jövedelempótló programját először a Foglalkoztatási Alapból, majd az erről leváló Munkanélküliek Szolidaritási Alapjából finanszírozzák. A munkanélküliségi ellátás egyébként — közgazdasági szempontból — csak formailag kaphat biztosítási formát, ugyanis ebben az esetben a biztosítási piac valamennyi ismert kudarca egyszerre van jelen.

A *profiltisztítás* (ad 3.) 1990 óta folyamatos. Az első lépés a családi pótlék költségvetésbe utalása volt. 1992-ben kikerültek a Nyugdíjbiztosítási Alapból a munkanélküliségi és politikai kárpótlási ellátások, 1993-ban az addig társadalombiztosítási jogosultságú temetési hozzájárulás, 1995-ben az anyasági ellátások (anyasági segély, gyed, gyes), majd a nem biztosítási jellegű időskori járadékok. Mindez tekinthető a „biztosítási elv” szándékolt erősítésének. Ezzel azonban ellentétes, hogy a finanszírozás egyre kevésbé igazodik a biztosítási elvhez vagy profilhoz.

A profiltisztítás az egészségügyi ellátásoknál csak annyiban érvényesült, hogy bizonyos, nem feltétlenül egészségügyinek tekintendő ellátások (amelyek vagy az egészségügy és a szociális ellátás határán van(h)ak, vagy ténylegesen, illetve egyes vélekedések szerint nem „létfontosságúak”, mint mondjuk a fogászati ellátások jó része) kikerültek a biztosítási finanszírozásból, és piaci jellegűvé váltak.

Az *ellátások színvonalának csökken(t)ése* (ad 4.), illetve a hozzájutási feltételek módosítása, többnyire szigorítása gyakorlatilag minden tb-ellátást érint. Az ilyen változásokhoz többnyire elég a rendeleti (nem törvényi) szabályozás, vagy minden szabályozás nélkül, az inflációból automatikusan adódó értékvesztéssel történhetnek. A *munkanélküli járadék* színvonala és jogosultsági feltételei az első, 1991-ben meghozott törvény óta többször módosultak, mindig kedvezőtlen irányba. A megelőző keresethez, illetve a minimumbérhez viszonyított arány lezuhant, a folyósítás időtartama rövidült, s a hozzájutás feltételei nehezedtek. A *táppénz* keresethez viszonyított aránya 1995 óta 5%-kal csökkent, kiszámítási alapja romlott. A hozzájutást nehezíti, hogy a betegség első tizenöt napja egé-

szében, egyébként pedig a táppénzköltség harmada (az egészségbiztosítási járulékon túl) a munkáltatót terheli. (A táppénz GDP-n belüli aránya 1989 óta 1,2%-ról 0,5%-ra, reálértéke harmadára csökkent.)

A különböző típusú (öregségi, rokkantsági stb.) *nyugdíjakkal* kapcsolatban kedvező fordulatot jelentett a parlament 1992. évi döntése a kötelező indexelésről. Az indexelés degresszivitása — az alacsonyabb nyugdíjak átlagosnál nagyobb arányú emelése — segítette az idősek szélsőséges elnyomódásának megelőzésében. A kép árnyoldala, hogy a nyugdíjak keretekhez viszonyított színvonala a beépített degressziók és késleltetett indexelés miatt folyamatosan romlik. Az 1997-ben elfogadott nyugdíjtörvény, majd az 1998 óta hozott, a törvényt módosító rendelkezések tovább rontják a társadalombiztosítási nyugdíj relatív színvonalát.

A társadalombiztosítási ellátások privatizálása (ad 5.), illetve piacosítása több formában történik. A folyamatok mind a nyugdíjrendszert, mind az egészségügyi ellátást érintik, de másként.

Privatizálás az egészségügyben

Az egészségügyben lehetővé vált a kötelező egészségbiztosításon belül is a tulajdonprivatizálás, illetve a családorvosok és szakorvosok önálló vállalkozóvá válása. Ennek, amennyiben az általuk nyújtott ellátást az egészségbiztosítási pénztár befogadja, nincs közvetlen hatása a hozzájutásra. Ennél jobban érinti a betegeket az egészségügyi szolgálatok egy részének részben vagy egészben fizetővé tétele, az egészségbiztosítási pénztár által legalább részben téríthető ellátások és gyógyszeres jegyének folyamatos szűkítése, illetve a gyógyszerárak csillagászati emelkedése. Az így adódó nehézségek áthidalását szolgálja a közgyógyellátás, amely nem a biztosítás, hanem a segélyezés része. Az egészségügyi ellátás privatizálásának másik eleme az önkéntes egészségbiztosítási pénztárak alapításának lehetősége (1993:XCVI. törvény).

1999-ben kiújultak az egészségügyi intézmények (kórházak, családorvosi praxis) privatizálásáról és a versengő biztosítókkal működő rendszerről folyó viták. A túlnyomó részben közfinanszírozású európai modell fenntartását a forrászűke mellett lobbierdekek is veszélyeztetik.

A nyugdíjrendszer részleges privatizálása

1. *Önkéntes nyugdíjpénztár.* A nyugdíjrendszer privatizálásában eddig két szakasz zajlott le. Az első lépés 1993 decemberében történt, amikor a parlament az előbb hivatkozott törvényt alkotta az önkéntes nyugdíj- és egészségbiztosítási, illetve önszegélyező pénztárakról. A törvény szövege már előrevetítette a további privatizálás lehetőségét vagy szándékát, mert felvázolta a „kiszereződés” lehetőségét: külön törvény alapján létrehozható olyan pénztári szervezet, „amely az e törvényben meghatározott működési elvek alapján tagjai [...] részére társadalom-

biztosítási, illetve más szociális ellátást kiegészítő, pótló vagy — külön törvényben meghatározott feltételek szerint — azt *helyettesítő* szociális, illetve egészségvédelmi szolgáltatást szervez és nyújt.” Ez a 2. § 2. pont szerinti, úgynevezett *elismert pénztár*, amelyet azonban törvény még nem tesz lehetővé.

Az önkéntes nyugdíjpénztárak igen gyorsan népszerűvé váltak abban a körben, amelyben népszerűvé válhattak. 1999 közepén 267 nyilvántartott pénztárnak 1 millió tagja volt. Igaz, ezek közül teljesen szabályosan csak 168 működött (ennyien adtak jelentést), és ezek közül is csak kevés a valóban életképes. A 17 legnagyobb pénztár (egyenként több mint 20 000 taggal) a tagság 70%-át tömöríti, s a 25 leggazdagabb pénztárban van az összes vagyon 76%-a. Fő vonzerejük a nagyon jelentős adókedvezmény, illetve a munkáltató számára az, hogy adó- és tb-járadékmentesen növelheti a kereseteket. Újabban egyre inkább a béralku része, hogy a munkaadók egészsítsék ki a tagdíjakat. A kedvezményekből több tízmilliárdos költségvetési veszteség adódik. Az adókedvezmények eloszlása társadalmilag igazságtalan, gyors csökkentésük azonban új gazdasági és törvényességi problémákat vet fel.

Az önkéntes pénztárak eddigi története mindenesetre azt mutatja, hogy az az elég általános nyugat-európai vélemény, hogy a magánosított nyugdíjakkal kiegészítő szerepet kell kapniuk, de a kötelező privatizálás nem célszerű, Magyarországon követhető lett volna. A „szabad” pénzek a kiegészítő rendszerbe bekerültek volna a közösségi rendszer megbontása nélkül is, talán kevesebb állami teherrel. Ez utóbbi azonban eldönthetetlen kérdés, hiszen jelenleg az önkéntes biztosítás állami terhei sem csekélyek.

2. *Kötelező magánnyugdíj.* A második szakaszban a nyugdíjrendszer struktúrája alakult át. E reform előtörténetét részletesen megírtam másutt,¹³ itt csak néhány mozzanatot emelek ki. Mintegy 10-15 évi habozás után az Országgyűlés 60/1991. évi határozata kialakította a nyugdíjreform keretét az állampolgári alapnyugdíjjal, a keresetarányos társadalombiztosítási munkanyugdíjjal és az önkéntes pillérrel. Ezt követően került Magyarországra a Világbank javaslata, amely lényegében a chilei modellt ajánlotta az ország figyelmébe. A magyar nyugdíjszakértők a javaslatot akkor egyhangúan elutasították, értelmetlennek tartván egy közel hetvenéves rendszer felborítását, amelynek átalakítása, ésszerűsítése amúgy is napirenden volt.

A parlamenti határozatot alapul véve számos részletesebb reformtervezet készült. Ezek közül a legfontosabb a pénzügyminiszter által vezetett 80 tagú Államháztartási Reformbizottság (ÁHRB) keretében felállított Jóléti Albizottság terveze volt. Ezt az Államháztartási Reformbizottság 1995. június 10-én megtárgyalta és lényegében (kisebb észrevételekkel) elfogadta. Ennek ellenére *ez a javaslat sosem került a kormány elé.*

¹³ Ferge Zsuzsa: *The Actors of the Hungarian Pension Reform*. Paper prepared for the Fifth Central European Forum organized by the Institut of Human Studies, Vienna, 24–25. October 1997.

1995 nyarán viszont az ÁHRB kormány-előterjesztést készített, amelyben röviden foglalkozott a nyugdíjreformmal is. Ez a javaslat — amely soha senkivel egyeztetve nem volt — radikálisan különbözött az ÁHRB saját albizottságának javaslatától, s jelentős magánosított fedezeti elven működő pillérre tett javaslatot. Ezt követően dolgozta ki a pénzügyminisztérium (PM) saját javaslatát, amely a továbbiakban szinte az egyedüli tárgyalási alap lett. (A pénzügyminiszter előbb a nyugdíjak teljes körű, majd 50%-os privatizálását javasolta, ez szelídült fokozatosan a továbbiakban.)

Ekkorra teljesen megosztottá vált a nyugdíjreformerek tábora. A pénzügyminisztérium magabiztosságát bizonyára segítette a Világbank 1994-ben megjelent nagy kutatási jelentése az „időskor válságának elkerüléséről”¹⁴ továbbá az 1995-ben Magyarországról közzétett jelentés.¹⁵ Ez utóbbi számos fontos és pontos megállapítás mellett ismét letette voksát a nyugdíj-privatizálás mellett, noha felhívta a figyelmet számos óvatosságra intő körülményre. Megjegyzendő, hogy az utóbbi időben felerősödött a Világbank mértékadó személyiségeinek bírálata a kötelező magánosítással szemben.¹⁶

Végül is az elkészült tervezetek közül — Népjóléti Minisztérium, Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat, néhány szakértői csoport — nagyobb nyilvánosságot, tetemes állami anyagi támogatást és kormányzati figyelmet *csak a pénzügyminisztérium tervezete* kapott. A többi javaslat nyilvánossága azért volt minimális, mert sem a rádió, sem a televízió nem tekintette „közszolgálati feladatnak” e dokumentumok ismertetését, a készítőknél pedig nem voltak forrásaik a megfelelő propagandára. Így a legtöbb szakmai vita középpontjában a pénzügyminisztérium javaslata állott. E vitákon a PM javaslata sokkal több szakértői ellenzést, mint támogatást kapott. A lényegen a PM ennek ellenére nem változtatott, de bizonyos engedményeket tett.

Amikor a tőkefedezeti magánpillér aránya lecsökkent 30%-ra, akkor megváltozott a kormány stratégiája. A Népjóléti Minisztérium megkötötte kompromisszumát a PM-mel, illetve feladta saját javaslatát. Ezt követően a PM-nek sikerült a többi minisztériummal is egyezsége jutnia. 1996 májusában a kormány megköszönte az ÁHRB Jóléti Albizottságának munkáját, s a bizottság működését befejezte. Ezzel egyidejűleg az 1048/1996. (V. 22.) sz. kormányhatározat úgy foglalt állást, hogy a továbbiakban a „minisztériumközi” javaslat legyen a munka alapja (a magánpillér arányát minimum 1/3-ban jelölve meg).

A következő év koreográfiája lényegében abból állott, hogy az „ellenző” szakértők által már elkészített makroökonómiai modellezést (Augusztinovics M.), illetve az első mikroökonómiai modellt (Réti János, Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság)

¹⁴ (A) World Bank Policy Research Report: *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Published for the World Bank, 1994, Oxford University Press.

¹⁵ (A) World Bank Country Study: *Hungary: Structural Reforms for Sustainable Growth*. Washington, 1995, World Bank.

¹⁶ Orszagh, Peter R. – Stiglitz, Joseph E.: *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*. Washington D. C., 1999, World Bank.

ugyan formálisan mellőzték, de több szakértői vitán — ezek, illetve más ellenjavaslatok és néhány „civil” szervezet kéretlen közbeszólásának hatására — a PM-kormány javaslat tovább csiszolódott. A szakértőket így sem sikerült meggyőzni. Az utolsó jelentős vitán (Nyugdíjreform-konferencia, 1997. február 13–14.), a több mint 30 résztvevő kisebb része magas beosztású közhivatalnok, nagyobb része szakértő volt. A szakértők többsége a kormányjavaslat ellen foglalt állást, elsősorban biztosításmatematikai, informatikai megfontolások, illetve annak alapján, hogy a társadalombiztosítási pillér esetében a reform elmaradása miatt a következő 20–50 évben a nyugdíjasok rosszabb helyzetbe kerülnek, mint e pillér olcsóbb és egyszerűbb megreformálásával.

A kérdést végül is az döntötte el, hogy noha a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat, és annak MSZOSZ-t képviselő elnöke még 1997 májusában egyhangúan elutasították a kormányjavaslatot, és május 22-i dátummal részletes számítási anyagokkal érveltek a kormányjavaslat ellen, az Érdekegyeztető Tanácsban a MSZOSZ képviselője (az önkormányzattal való egyeztetés nélkül) hozzájárult a kormányjavaslathoz.

A törvények parlamenti vitája 1997. május 28-án kezdődött. A kormány eredetileg harminc órát szánt a vitára, amit az ellenzék javaslatára 40 órára módosítottak. A parlamenti vita jegyzőkönyveinek elemzése alapján azonban úgy tűnik, hogy nem volt szükség ennyi időre. A politikai-ideológiai érvek mindkét oldalon nagyobb teret foglaltak el, mint a szakmaiak. És talán a kötelező magánnyugdíj újdonsága okozta, hogy mind a viták, mind a módosító indítványok elsősorban e kérdés körülforogtak. A kevésszámú olyan javaslatot, amelyek a társadalombiztosítási rendszeren belül igyekeztek javítani egyes csoportok (rokkantak, egészségre ártalmas munkakörülmények között dolgozók, nők, nyugdíjjogosultságot nem szerzők) helyzetét, többségében kormánypárti, elsősorban szocialista képviselők nyújtották be, ami a párt elvi megosztottságára utal. A javaslatok a törvény lényegét nem változtatták, de néhány ponton humanusabbá tették.

A vita 1997 júliusában véget ért. Július 15-én egyidejűleg négy törvényt fogadott el a parlament¹⁷ a nyugdíjreformmal összefüggésben. A reform középpontjában a kötelező nyugdíjrendszer egy részének magánpénztárakba átirányítása állott, ami egyben a felosztó-kirovó rendszer részleges tőkefedezetivé alakítását is jelenti. E két mozzanat összetartozik ugyan (magánnyugdíjpénztárat általában tőkésítéssel lehet, illetve érdemes működtetni), a nyugdíjrendszer átalakítása szempontjából azonban mást jelentenek. A *privatizálás* a magántulajdonnal nem rendelkezők közös védelmét jelentő „virtuális társadalmi tőkét” gyengíti.¹⁸ A tőke-

¹⁷ Pontosabban egy napon öt törvényt fogadtak el, melyek egyike az egészségbiztosítás egyes szabályait módosította: 1997:LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről; 1997:LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról; 1997:LXXXII. törvény a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról; 1997:LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól; 1997:LXXXIV. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról.

¹⁸ Castel, R.: *A szociális kérdés alakváltozásai*. Budapest, 1998, Max Weber Alapítvány, Wesley Zsuzsanna Alapítvány és Kávé Kiadó.

fedezeti rendszerre való áttérés azt jelenti, hogy egy generációra *kettős teher hárul*: egyszerre kell a már nyugdíjban lévők nyugdíjának fedezetét előteremtenie, és — minthogy az ő nyugdíját az utána következő generációk már csak részben fogják vállalni — saját nyugdíjának fedezésére is félre kell tennie. Ez a kettős teher egyelőre kiszámíthatatlan következményekkel jár, hiszen attól is függ, hogy mennyi átlépő lesz. (A PM eredetileg 1,2 millió átlépővel számolt. 1999. augusztus végéig 2 millió fő lépett át az új rendszerbe.)

Összefoglalva: az új magánnyugdíj — hívei szerint — hasznos a népgazdaságnak (megtakarításnövelő, beruházásösztönző); fejleszti a tőkepiacot; növeli az egyén szabadságát és autonómiáját, öngondoskodásra nevel; ösztönöz a járulékfizetésre, mert a nyugellátás arányos lesz a befizetésekkel és örökölhető; továbbá biztonságosan növeli az időskori biztonságot. Az ellenzők szerint a nettó megtakarításnövekedés (nemzetközi adatok szerint) bizonytalan; az egyén autonómiája szinte nem bővült, hiszen a végül elfogadott variáns szabadsága a pályakezdőknél egy, a többieknél két döntésre korlátozódik (ti. hogy melyik pénztárt válasszák, illetve hogy egyáltalán belépjenek-e a rendszerbe); a paternalizmus épp akkora, mint volt (a csatlakozók a befizetett összeget nem is látják, mert azt munkáltatójuk utalja át); a járulékfizetés ösztönzése a felosztó-kirovó rendszer „pontrendszeres” reformjával is megvalósítható lett volna; az örökölhetőség a közösségi rendszerben bőkezűbb és biztonságosabb; az időskori biztonságot mindenképpen nehéz szavatolni, de 30–50 év gazdasági trendjein alapuló nyugdíj esetében nehezebb, mint a felosztó-kirovó rendszerben. A független szakértők emellett drágának tartják az átállást a kettős terhelés és az új intézményrendszer jórészt állami költségei miatt. E költségek, valamint a társadalombiztosítási nyugdíjjal szembeni tapintható kormányzati ellenérzés miatt a következő években és évtizedekben a felosztó-kirovó rendszertől várható nyugdíj színvonala kedvezőtlenebb lesz, mint amilyen akkor lett volna, ha a reform a felosztó-kirovó rendszer korszerűsítésére szorítkozott volna. A polgárok számára szerencsére kedvező módosítások (uniszex korhatár, államilag garantált, kockázatsökkentő „normajáradék”) viszont a pénzügyi logika (bár nem a magánpénztárak) szempontjából teték szinte „okafogyottá” a magánosítást. Mindemellett állítható, hogy a *reform „levezenylése” és utóélete a jogszabályoknak igen, a demokratikus politizálás morális követelményeinek kevésbé felelt és felel meg.*

Az új kormány — korábbi álláspontjának megfelelően — továbbra sem híve a kötelező magánnyugdíjnak. Ezt jelzi, hogy 1998 végén úgy módosította a magánpénztárakhoz jutó járulékmértékét, hogy az a törvényileg előírt 7, illetve 8% helyett 6% marad 1999-től két évig. A kormány további szándéka nem ismeretes.

Noha magam is elhibáztottnak tartom a magánpillért, a hirtelen törvénymódosítás sem megnyugtató. Gyengíti a szerződéses biztonságot, s ezzel a jogbiztonságot általában. A törvénymódosítás megváltoztatta továbbá több mint egymillió szerződés feltételeit, de nem került szó arról, hogy megtéríti-e valaki valamikor az esetleges kárt.

A segélyezés térhódítása

Az első két kormányzat politikai-ideológiai meggyőződése, valamint a szegénység rohamos növekedése miatt a segélyezés — amely 1989-ig igen minimális körre szorított, a háború előtti rossz tradíciókat hurcoló rendszer volt — 1990 után a szociálpolitika „legdinamikusabban fejlődő” ágazatává vált. A nemzetközi (Világbank, IMF) nyomás ezt a tendenciát erősítette. Végeredményben az univerzális rendszerek gyengítése, illetve a kötelező társadalombiztosítás körének szintjének szűkítése a segélyezés iránti igényt akkor is növelték volna, ha nem következnek be a gyors szegényedés Magyarországon (is) tapasztalható válságjelenségei. A segélytípusú ellátásoknál a következő főbb tendenciák mutatkoznak:

1. A segélyezés körének szélesítése, korábbi ellátások segéllyé alakítása, illetve újak segélyformában történő bevezetése.
2. Új szükségletekre válaszoló ellátások bevezetése.
3. Lassú lépések a szociális jogok erősítése terén.
4. A segélyek alacsony és csökkenő színvonala.
5. A segélyezési források és az adminisztratív kapacitás összhangjának hiánya a szükségletekkel.

A szociális törvény, illetve a segélyezés áttekintése valamennyire illusztrálja a fenti vonásokat.

A szociális törvény

A szociális törvény előkészítése 1990 táján már elkezdődött. 1991 elején elkészült az első, szűk szakmai körökben vitára bocsátott „Javaslat a szociális törvény főbb koncepcionális elemeire”. Ez az adott körülményekhez képest korrekt programot tartalmazott. Nem kérdőjelezte meg, sőt, kiegészítette a nagy normatív ellátó rendszereket, s a javuló segélyezést ezek kiegészítésének szánta. S ha a segélyezés szintje szűkmarkú volt is, ez nem mondott ellent a koncepciónak, amely tisztességgel kimondta: „a jó szociális törvénykezés legfőbb erénye nem annak nagyvonalúsága, az általa biztosított ellátások gazdagsága, hanem becsületessége, következetessége: a számon kérhető, garanciális kalkulálhatóság”. A javaslat néhány segélyezési technikát (például a jövedelmek számítását) is korszerűsíteni igyekezett. E koncepció alapján készült az 1992. júniusi törvénytervezet, amely azonban (emlékeztetve a nyugdíjreform kapcsán történetekre) *sosem került az Országgyűlés elé.*

Az 1992 szeptemberében előterjesztett törvénytervezet, amelyet 1993-ban fogadott el az Országgyűlés (1993:III. törvény), arra utal, hogy a pénzügyi tárcával való egyeztetés során nem a tervezet egyes részletei változtak meg, hanem az eredeti koncepció lényege. A tartósan veszélyeztetett létfenntartás kategóriája

megszűnt, illetve a törvényen kívül maradt a korábbi nevelési segély és rendszeres szociális segély formájában; a törvény e helyett csak krízishelyzeteket ismert el; visszaszorult a normatív, nőtt a diszkrecionális elem, és rendkívül szélessé vált az önkormányzatok jogköre e kérdésekben. A törvény hiányosságai közé tartozott a jövedelemhatárok egyénre számítása (a család mint fogyasztási egység helyett), a jogorvoslati lehetőségek hiánya, a vagyontesztben a saját lakás szerepeltetése stb.

E segélyezési rendszer hiányosságait a gyakorlat is, a kutatások is kimutatták. Ezért üdvözlendő, hogy az 1993. évi törvény 1996-ban (1996:CXXVIII. törvény [az 1993:III. törvény módosításáról]) és 1997-ben (1997:LXXXIV. törvény [ugyancsak az 1993:III. törvény módosításáról]) is jelentősen, általában pozitív irányba módosult, illetve kiegészült azokkal a segélyezési szabályokkal, amelyeket az 1997. évi XXXI. törvény „a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról” foglal magában. E törvényekben jelentős az elmozdulás a normatívabb, kevésbé diszkrecionális segélyezés, azaz az erősebb szociális jogok felé.

Így jelenleg több olyan kategoriális segély létezik, amelyek elismerik azt, hogy egyének-családok megélhetése lehet tartósan nem biztosított. A munkanélküliek jövedelem pótló támogatása mellé belépett a rendszerbe a csak jövedelemhez és életkorhoz kötött időskorúak járadéka, amely — minthogy a jövedelmet normatíván kiegészíti a nyugdíjminimum 80, illetve egyedülállóknál 95%-áig, valóban kiszámítható, megfelel az európai ajánlásoknak. Létrejött az ennél több feltétellel működő, 62 évnél fiatalabb felnőtteknek adható „rendszeres szociális segély”, amelynek a korábbinál több a normatív eleme, de feltételei és összege diszkrecionálisak, így a kiszámíthatóság is, a jogi korrekció lehetősége is korlátozottabb. (A független fórumhoz, pl. bírósághoz való fellebbezés lehetőségéről a törvény külön nem intézkedik.) A gyermekvédelmi törvényben szereplő rendszeres gyermekvédelmi támogatás ugyancsak tartalmaz a hozzájárásra vonatkozó normatív elemeket: a támogatás megítélése kötelező, ha a család egy főre jutó jövedelme a mindenkori nyugdíjminimum alatt van, s a nyújtott összeg nem lehet kevesebb a nyugdíjminimum 20%-ánál. A nyújtandó összeg ilyen értelemben ismét diszkrecionális döntés tárgya. A törvény nem írja elő, hogy el kell-e érni valamilyen jövedelmi küszöböt. Így a szegénység a segélyezés ellenére fennmaradhat.

E kategoriális, rendszeres (a külföldi szakirodalomban szabadon felhasználhatónak nevezett) segélyek mellett fennmaradt a krízissegély (átmeneti segély), valamint kötött felhasználású segélyként a lakásfenntartási támogatás, a közgyógyellátás, és néhány kevésbé gyakori speciális segély.

A szociális törvény két legutóbbi módosítása nyomán előtérbe került a reciprocitás — a „semmiért valamit” — problémája, amely szorosán összefügg a szociális jogokkal. A tartósan rászoruló munkaképes, de jövedelem nélküli felnőtt népességgel kapcsolatban nőnek az előítéletek, és nő az adófizetők ingerültsége. A szociális jogokkal kapcsolatos érzékenységek erősödésével a kényszermunka jellegű megoldások a legutóbbi időkig a jogalkotók és a közvélemény egy része

számára elfogadhatatlanná váltak. Ezért az 1996-ban és 1997-ben hozott módosító törvények „együtműködési kötelezettséget” írtak elő a családsegítő szolgálattal, vagy más szociális intézménnyel. Az együtműködés tartalma — némi-
leg hasonlóan a mintául szolgáló francia RMI-hez, a minimális beilleszkedési
jövedelemhez — lehet egyéni képességfejlesztés, életmódformáló tanácsadason
való részvétel, munkavégzésre felkészítő program, közhasznú vagy közcélú munka.
Az 1996-os módosítás még az inaktív korúak esetében is megengedte együtt-
működés (akár segéllyel való elszámolás) kötelezését, az 1997-es módosítás ér-
telmében már csak az aktív korú segélyezetteket lehet együtműködésre kötelez-
ni. Ugyanakkor még 1997-ben is probléma volt, hogy a többé-kevésbé felkészült
segítő hálózat csak az ország kisebb részét fedte le. Ezért az együtműködés fel-
tételi sok helyen hiányoztak. (Az ebből adódó esetleges jogsérelem lehetőségére
az ombudsman is felhívta a figyelmet.)

A harmadik kormányváltás után ismét gyengülni látszanak a szociális jogok.
A kormány 1999-ben kidolgozott törvénymódosító javaslatai rövidíteni szándé-
koznak a munkanélküli járadék tartamát, teljesen megszüntetnék a jövedelem-
pótló támogatást, és szokatlanul szigorú feltételekhez kötnék a helyi segélyt. Ezt
csak akkor kaphatná a munkanélküli, ha legalább évi 30 napig közhasznú munkát
végezne, amelyért a minimálbérnél alacsonyabb díjazást is el kellene fogadnia.
A gyermekvédelmi támogatást a jövedelemigazolás mellett további feltételekhez
kötnék, amelyeket az önkormányzatok szabnának meg bizonyos keretek között.

Összefoglalva: a szociális törvény a kidolgozás és egyeztetések szakaszában a
segélyezésre vonatkozó európai ajánlásokat figyelembe vette. — Az 1993-ban
elfogadott változat az eredeti javaslatnál sokkal konzervatívabb volt, a szociális
jogokat a segélyezésben minimális körre szorította. Az 1996. és 1997. évi módo-
sítások ismét erősítették a szociális jogi szemléletet. A törvény és végrehajtása a
korrekciók után is sok szempontból bírálható maradt. Probléma a családi-egyéni
segélyezés két törvénybe való szétosztása; a segélyezés utáni állapotra vonatkozó
cél meghatározatlansága (mit akar a segély megoldani); a segélyküzőb egy főre és
nem fogyasztási egységre jutó jövedelem alapján történő számítása; az információ-
nyújtás szűkmarkúsága; a jogi korrekációs lehetőségek homályban hagyása; a
mintegy 3000 helyi önkormányzat viszonylag nagy rendeletalkotási szabadsága stb.

Az 1999-ben tervezett módosítások a fenti hiányosságokból semmit nem kor-
rigálnak. Ugyanakkor a szociális jogok tekintetében jelentős visszalépést jelente-
nek az 1993. évi szociális törvényhez, illetve későbbi módosításaihoz képest.
A visszalépés erősítheti a társadalmi kizárás folyamatait.

A segélyezés „hatékonysága”

Azt sajnos nem lehet pontosan tudni, hogy egyáltalán milyen széles a segélye-
zettek köre, s azt sem, mennyire hatásos és hatékony a segélyezés, azaz hogy
mennyire éri el a rászorulókat, és mennyire segít a nehézségek megoldásában.

Ami a segélyezés kiterjedtségét illeti, 1993 óta is évente nő a segélyezettek száma. 1997-ben kereken 180 ezren kaptak jövedelempótló támogatást, közel félmillióan közgyógyellátást, közel 700 ezren nevelési segélyt, továbbá az önkormányzatok 1 millió esetben fizettek lakástámogatást, és 1,8 millió esetben krízissegélyt.¹⁹ Átfedések lehetségesek, és a két utolsó segélyt évente többször is meg lehet kapni. Ezeket figyelembe véve a családok mintegy harmadában fordulhat elő valamilyen segély.

A segélyezettek növekvő száma ellenére kérdéses, hogy valóban minden *rászoruló kap-e segélyt*, mert ezt az igénybevételi aránynak nevezett mutatót a magyar statisztika még nem tudja kiszámítani. Amíg a segélyek zöme nem volt normatív, addig a számítás elméletileg is lehetetlen volt. Ma a nehézséget a „rászorultság” bizonytalansága jelenti, amely a jövedelemadatok pontatlanságával függ össze. Annak a valószínűsége azonban, hogy a szükséges segélyek sokakhoz nem jutnak el, a jelzések szerint elég nagy. Két összetevő ismert. Az egyik az a mind több önkormányzat által meghozott helyi szabály, hogy „egy család egyszerre csak egy segélyt kaphat”.²⁰ A másik az, hogy az önkormányzatok gyakran küzdenek forráshiánnyal, és ilyenkor a segélyek kifizetésének a felfüggesztése látszik a legkönnyebb megoldásnak.²¹

A *segélyek színvonalának* elégséges voltáról hiteles információ nincs, de a választ nem túl nehéz megbecsülni. Az, hogy aligha lehetnek elégségesek a szükségletekhez képest, a segélyek összegéből, továbbá reálértékük csökkenéséből következik. A KSH adatai szerint a hivatalos létminimum egy főre számítva 1996-ban 15 172 Ft volt, ami 1997-ben nagyjából 17 000 Ft-nak felelhet meg. A családok a nagyon szűkös megélhetéshez 1996 III. negyedévében 14 900, 1997-ben 16 900 Ft havi nettó jövedelmet tartának szükségesnek, ami igen közel van a számított létminimumhoz. Eközben az egy főre jutó átlagos jövedelem a TÁRKI adatai szerint 1996 áprilisában 21 800, 1997 áprilisában 27 400 Ft volt.

A segélyek mércéje 1997 októberében a 11 500 Ft-os nyugdíjminimum, illetve ennek valamilyen hányada volt. A jövedelempótló támogatás ennek 80%-a alatt jár, a gyermeknevelési támogatás 100% alatt (egy főre számítva). A segélyek 2000–3000 Ft-os összege ezekhez a minimálisan szükségesnek tekintett összegekhez képest is rendkívül alacsony, és reálértékük évről évre csökken. Így nem meglepő, hogy a szegénység aránya is, mélysége is nőtt az utolsó években, az utóbbi főként az utolsó időszakban.²²

¹⁹ Szociálpolitikai Fejlesztési Központ: Információs Évkönyv 1997. I. kötet, Budapest, 1998, *Statisztikai Évkönyvek*, Központi Statisztikai Hivatal.

²⁰ Horváth Ágota: *Helyi szociális rendeletek*. Kézirat, 1995, MTA Szociológiai Kutató Intézet; Sziklai I.: *A budapesti kerületek segélyrendeletei*. Kézirat, 1996, ELTE Szociálpolitika Tanszék.

²¹ Ferge Zsuzsa: A magyar segélyezési rendszer reformja. *Esély*, 1995. 6., 1996. 1. és 2.

²² Sík Endre – Tóth István György (szerk.): i. m.

Az előző adatokból azt a következtetést le kell vonni, hogy ilyen alacsony átlagos jövedelmek és ilyen magas segélyezési szükségletek mellett feloldhatatlan a segélyezési csapda általában is nagyon nehéz, voltaképp megoldhatatlan problémája. Ha a segélyek közelebb kerülnek a létminimumhoz, ami csak 60%-kal alacsonyabb az átlagnál, akkor alig lesz ösztönzés arra, hogy a segélyen lévő munkát keressen. Ha marad a segélyezések mai szintje, akkor elkerülhetetlen a mind mélyebb, ellehetetlenüléshez (lakás elvesztéséhez stb.) vezető szegényedés.

Az előzőkhöz még annyi kívánczodik, hogy a végrehajtott reformok általában társadalommegosztóak. A segélyezésnek mindig van olyan hatása, hogy egymással szembe fordítja a szűkös forrásokért versengő szegényeket, továbbá a csak adófizető nem szegényeket a rajtuk „élősködő” szegényekkel. Egy másik törésvonal a generációk között mutatkozik. A politika egyelőre szinte valamennyi átmenetországban a gyermekeseket valamivel jobban sújtotta, mint az időseket, akiket eddig jobban védett szervezettségük. Sokan azonban ezt a helyzetet arra használják ki, hogy az intézményes szolidaritás gyengítése után most már ténylegesen is szembe fordítsák egymással a generációkat. Ezt segíti a folyamatos manipuláció, amely az önfelelősség előnyeit sugározza, s olykor a tudatos szembe fordítás. A *The Economist* 1995. december 16-i száma a közép- és kelet-európai gyermekek tragikus helyzetéről írván a következőt idézi egy nemzetközi vezető közgazdásztól, a Világbank egyik szakértőjétől: „Mondom a kelet-európaiaknak, hogy nyugdíjpolitikájuk elszegényíti gyermekeiket. A nyugdíjasok igényei a dolgozó emberek gyermekeinek szájából veszik ki a falatot.” Ilyen módon a gyermekek szegénységéért a nyugdíjasok tehetők bűnbakká. További megosztó és egyenlőtlenség-növelő hatásai vannak és lesznek a privatizálási lehetőségeknek egészségügyben, oktatásban, nyugdíjrendszerben. Ezen megosztottságok elkerülése vagy enyhítése igen nehéz feladat.

Szociális szolgálatok, szolgáltatások

Vannak bizonyos ellátások, amelyek nem sorolhatók be sem az univerzális, sem a társadalombiztosítási, sem a segélytípusú ellátások közé. Ilyenek a gyermekek (iskolai oktatáson kívüli) napközbeni ellátása s a személyes szolgáltatások széles köre: mint a szociális munka, az otthon nyújtott szolgálatok, a napközbeni ellátások, végül a bentlakásos intézmények. Az ezekhez való hozzájutás elvileg az egyén fennálló szükségletétől függ. A gyakorlatban attól is, hogy létezik-e elérhető közelségben az adott intézmény, és van-e szabad kapacitása. Az igénybevétel általában nem jövedelemigazoláshoz kötött, de az igénybevételi díj az esetek többségében függ a jövedelemtől. Jövedelem nélküli vagy kis jövedelmű idősök esetében bentlakásos intézménynél érvényesül a hozzátartozók eltartási kötelezettsége is.

A személyes szolgálatok a szó szoros értelmében nem szelektívek, mert nem jövedelemigazoláshoz kötöttek. Univerzálisnak sem tekinthetők, mert ha nincs igénybe vehető intézmény, az nem jogsértés. Még ha törvény írja is elő, hogy a település köteles például bölcsődét vagy otthoni idősgondozást biztosítani, azt nem írja elő, hogy elégségesnek is kell lennie az ott nyújtott férőhelynek vagy szolgáltatásnak. Pontosabban: arra már léteznek normatívák, s ez is előrelépés, hogy egyes szolgálatokon belül milyen személyi-dologi feltételeknek kell meglegniük, arra azonban nem, hogy *melyek a minimális ellátási normák* egy-egy közösségen belül egy-egy szolgálat esetében. Épp ezért a szociális szférában a sorban állás, az évekig tartó várakozás ismert és többé-kevésbé elfogadott jelenségek.

A gyermekekkel kapcsolatban a szociális törvény egyetlen ponton hozott lényeges — a gyermekvédelmi törvény 41. paragrafusában megerősített — jogszabályi változást, s ez a gyermekintézmények igénybevételével kapcsolatos. Mindkét törvény értelmében a bölcsőde, óvoda, napközi igénybevétele többféle feltételhez kötődik. Az egyik az, hogy erre a gyermeknek vagy szülőnek „szociális szükséglete” legyen, mert a gyermek gondozása, ellátása, étkeztetése másként nem oldható meg, pl. az anya munkavégzése vagy általában a szülő „szociális helyzete” miatt. A másik feltétel az, hogy a gyermek „testi-szellemi fejlődése állandó napközbeni ellátást” igényeljen, azaz valamilyen fogyatékosága legyen. A harmadik feltétel: az anya ne legyen gyeseen, gyeden, ápolási díjon — még *három vagy több gyermek esetén sem*. A törvény tehát még az óvodát sem ismeri el olyan nevelési intézménynek, amelynek általában és nem csak szociális szükség esetén van létjogosultsága. Az óvodába beíratott gyermekek továbbra is magas aránya alapján valószínű, hogy a törvényt nem tartják be — ez azonban fogyatékoságát nem menti.

A gyermekek szociális védelmét van hivatva szolgálni a gyermekvédelmi törvény életbelépésével a gyermekjóléti szolgálat. Miközben az új törvény fontossága a gyermekek jogai és védelme szempontjából vitathatatlan, a gyermeksegélyezés és a gyermekek érdekében végzendő szociális munka külön törvényi szabályozása, alkalmasint két párhuzamos szolgálat létrehozása megítélésünk szerint nem szerencsés.

Általánosabban tekintve, a szociális szolgálatok területén a leglényegesebb pozitív változások: a szakképzett szociális munka fontosságának elismerése; új intézmények (családsegítő központok, „félutas házak”, hajléktalanszállók, anyagyermek otthonok, ingyenkonyhák stb.) létrejötte; a jóléti pluralizmus jelentős térhódítása, egházak, NGO-szervezetek szerepvállalása stb.

A személyes szolgálatok közül széles körben elfogadottá vált a szakképzett *szociális munka* létjogosultsága, fontossága. A folyamat az előző rendszer utolsó éveiben indult meg (az első, kísérleti családsegítő központok a nyolcvanas évek második felében alakultak meg). A szociális képzés azonban csak 1989-től nyert törvényi elfogadást, és a kilencvenes években terjedt el, közép- és felsőfokon egyaránt. Azóta a szociális munka a családsegítő központokon kívül számos

területen — például iskolában, hajléktalanszállón — elfogadottá vált. Egyes ágazatok — így az egészségügy — nem, vagy nehezen fogadja be a szociális munka szükségességét. Minthogy új, tudatosan nyugati mintákat követő képzésről és intézményekről van szó, az intézmények működési módja és szemlélete — a személyiségi jogok tisztelete, az igénybevevőkkel való kapcsolatok demokratikus, „szerződéses” jellege — általában megfelel az európai normáknak. Egyelőre jelentős probléma az, hogy a források szűkössége miatt a hálózat még nem teljes, s hogy főként vidéken nincs elég képzett szakember.

Az időseket, beteget fogadó bentlakásos szociális vagy szociális-egészségügyi intézményekre eredetileg a tradicionális, autoriter hagyományok voltak jellemzőek. Az utolsó években — a szociális törvényben is kifejeződéen — egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a kliensek jogai, illetve a személyzet szakképzettségének fontossága. Az idősek számára napközbeni ellátást nyújtó intézményekben a névváltozás — eredetileg „idősek napközi otthonai”, utóbb „idősek klubjai” — utal a szemléletváltásra. A jóléti pluralizmus megjelenése, a korszerű ellátási formákkal való kísérletezés különösen a hajléktalanelátásban és az otthoni gondozásban terjednek, gyakran külföldi tapasztalatok átvétele és honosítása nyomán. (Jelentős a PHARE-programok, a British Council, a Máltai Szeretetszolgálat, az ökumenikus szolgálatok stb. szerepe.)

A pénzügyi jellegű kérdések közül (az általános forrásszűke mellett) csak néhány elemet említünk. Az első — pozitív — elem a magánforrások megjelenése mindenekelőtt a szociális szolgálatok területén. E téren a Soros Alapítvány szerepe egészen különösen jelentős. A „Soros-források” nélkül egy sor humanitárius kezdeményezés el sem indulhatott volna.

Az állami-önkormányzati források körül nagyobb a probléma. A normatívák alacsony szintje, illetve a feladatok források nélküli átadása közismert tények. Ugyancsak ismert feszültségforrás, hogy az önkormányzatok a költségvetési normatívák egy részét a normatívában megjelöltől eltérő módon is felhasználhatják. Ezért a kisebb prioritást élvező területekről források vonhatók el. Kevésbé elemzett következményei vannak annak az egyre terjedő megoldásnak, hogy a központi költségvetés pályázat útján oszt el számos forrást. Ennek két következménye van. A pályázati „képesítések”, felkészültség, tájékozottság, valamint a települési fejlesztési szükségletek között inkább negatív, mint pozitív korreláció van. Ennek következtében a pályázati pénzek elosztása gyakran nincs összhangban a települések tényleges szükségleteivel. A másik probléma, hogy a költségvetési pályázati pénzek rendszerint a fejlesztést, a beruházásokat támogatják, de a működési költségeket nem biztosítják. Ennek következtében szegényebb vagy kevésbé magabiztos közösségek már a fejlesztési pénzekre sem pályáznak, vagy ígéretes kezdeményezések a fenntartási lehetőség hiánya miatt elhalnak.

Az új kormányzat e tekintetben több új — az illiberális demokrácia²³ sajátos működésével összefüggő — problémát vet fel. Az önkormányzatokhoz való vi-

²³ Zakaria, F.: The rise of illiberal democracy. In *Foreign Affairs*, 1997. 76 (6) 22–43.

szony eddig ismeretlen mértékben politizálódott át: a kormánypárti vezetési önkormányzatok előnyökre, az ellenzéki vezetésiük hátrányokra számíthatnak a közpénzek elosztásánál. Az önkormányzatok túlzottnak tekintett önállóságát kívánja gyengíteni az a költségvetési javaslat, hogy személyi jövedelemadó visztatérített hányadát jelentősen csökkentik.

Különösen nagy feszültségeket okoz a *szociális és egészségügyi szféra szétválasztása és eltérő finanszírozása*. A kórházi ágyak számának leépítésével, az elfekvő ágyak megszüntetésével párhuzamosan nem történt meg sem az ápolóotthonok kiépítése, sem pedig az otthoni gondozás és ápolás megnyugtató összekapcsolása. Az idősek otthoni ellátása egyidejűleg jelent „szociális” és „egészségügyi” feladatokat. Az otthoni szakápolás — szerencsés módon — egészségügyi tevékenységnek számít, és ezért az Egészségpénztár befogadhatja. Ám a szociális szolgálaton belül működő dolgozók egészségügyi tevékenységét (pl. injekciók beadása, mozgásképtelen betegek ellátása, fizikai vagy mentális rehabilitációs ellátás) az egészségügyi biztosítás nem fogadja be akkor sem, ha az ott tevékenkedőknek van egészségügyi képzésük. Így nem is járul hozzá a költségekhez. Remélhetően a kivételek közé fog kerülni a hospice szolgálat, amely egészen kis léptékű civil kezdeményezésből szerveződik lassan országos, és talán az Egészségpénztár által is befogadható szolgáltatássá.

A paradigmaváltás fogadtatása a társadalomban

A társadalmi integrációt és létbiztonságot szolgáló állami felelősség-visszavonás világméretű projektje kevéssé találkozik a polgárok helyeslésével. *Jacek Kuron* szerint például a lengyelek az előző rendszer torzulásait elítélték, de az igazságmítosz alapelvét nem. „Úgy építeni új társadalmi rendet, hogy közben elutasítanak egy olyan mítoszt, amelyben a lengyelek hittek — szerintem ez lehetetlen.”²⁴

Ma már számtalan — magyar és országok közötti összehasonlító — kutatás áll rendelkezésre a rendszerváltás megítéléséről. Noha mindenütt vannak objektív és szubjektív nyertesek (többnyire a családok 10-20%-a tekinti magát „nyertesnek”), elég általános a rendszerváltásban való csalódottság érzése is. Ennek egyik összetevője a létbiztonság általános megrendülése és ezzel összefüggésben az állami felelősségek visszavonása. Ami ez utóbbi kérdéseket illeti, 1991 óta valamelyes folyamatossággal vannak adataink Magyarországról, 1995-ről pedig öt országról. Az eredményekben olyan időbeni stabilitás és országok közötti hasonlóság mutatkozik, amely erősíti az adatok hitelességét.

²⁴ Kuron, J.: Soziale Gerechtigkeite als soziale Bewegung. *Transit*, 1993. 6.

Általában megfigyelhető, hogy a szabadság és biztonság viszonyában a szabadság értéke stabil vagy alig változó, de a létbiztonság értékei olyan mértékben nőnek, hogy ma már a szabadságnál fontosabbak, kivált az „elit”-nél rosszabb helyzetű csoportoknál. Az állam közfelelősségét általában magasan szabják meg, de igen árnyaltan. Országonként és időben szinte egységesen a nyugdíjak, a fogyatékosok helyzete, az egészségügyi ellátás és az alapfokú oktatás tekintetnek az állam olyan dolganak, amelyben szinte teljes kell, hogy legyen a köz felelőssége. A kisgyerekek eltartásában-ellátásában, a közép- és felsőoktatásban jóval többet vállalnak magukra egyénileg a polgárok, durván a költségek felét.²⁵

Egy további kérdéssel azt a (külföldön gyakorta ismételt) kérdést tettük fel, hogy akkor is igényelnék-e a mai vagy nagyobb állami szerepvállalást, ha ennek ellenében a maihoz hasonló mértékű vagy ennél több adót kellene fizetniük, avagy kiegyeznének rosszabb ellátással, ha adójuk ilyen módon csökkenne. A válaszok egyáltalán nem igazolják a liberális várakozásokat. *Noha a magyar adó- és társadalombiztosítási járulékok nemzetközileg a legmagasabbak között vannak, mindkét évben a válaszolók 84%-a vállalna a maihoz hasonló, ezen belül 25–30%-uk a mainál nagyobb terheket.*²⁶ Ezek az eredmények nem igazolják azt a kimondott-kimondatlan föltételezést, amire egyébként az egész nyugdíjreform is épül, hogy az emberek jobban bíznak a piacban, mint az államban.

A történetek, ezen belül a társadalompolitika alakulása, nincsenek összhangban a polgárok többségének várakozásaival. Noha a szabadságnyerés élménye szinte általános közös pozitív élmény, az ellensúlyok nagyok. Ezért 1991 és 1995 között a vizsgált országok mindegyikében romlott a rendszerváltás megítélése. A negatív vélemények aránya és a pesszimizmus vagy reménytelenség Magyarországon 1995 és 1997 között is nőttek: 1991-ben 31%, 1995-ben 26%, 1997-ben 18% tartotta az új rendszert jobbnak, illetve 1991-ben 40%, 1995-ben 51%, 1997-ben 59% tartotta rosszabbnak az előzőnél.

Összefoglalás

Nehéz mérleget vonni az elmúlt négy, nyolc vagy tíz évről. A politika és a gazdaság helyzete valamennyire normalizálódott, modernizálódott. A második kormányciklus alatt az ország nemzetközi megítélése gazdaságilag is, politikailag is javult. A harmadik ciklusnak az elején vagyunk. A kritikus elemző dolga ezért roppant kényes. Az ország jó hírének fenntartása közös érdek. Ehhez pedig a

²⁵ Ferge Zsuzsa et al.: *Societies in Transition. International Report on the Social Consequences of the Transition.* A survey carried out as part of the SOCO project initiated and coordinated by the Institute for Human Studies, Vienna. Cross-national report on five countries, prepared by Zsuzsa Ferge, Endre Sik, Péter Róbert, Fruzsina Albert. Vienna, 1995, Institute for Human Studies.

²⁶ Dögei Ilona – Ferge Zsuzsa: Rövid kiegészítés az adótudatosság kérdéséhez. In Sik Endre – Tóth István György (szerk): i. m. és a 2141. sz. OTKA-kutatás adatai.

politikai stabilitást is, az „emberi tőke” épségét is, a társadalom valamelyes integritását is meg kellene őrizni. Ebben lehetett volna, talán még lehetne is fontos szerepe a szociál- (vagy társadalom-) politikának, ha némileg másképp alakult volna, vagy alakulna.

Az elmúlt években a polgárok többségének objektív helyzete, közérzete, biztonságérzete szinte folyamatosan romlott — voltaképpen már a rendszerváltás előtti évektől kezdve. A társadalom minőségét jelző „európai” mutatókhoz a szabadságnyerés révén közelebb, minden más szempontból távolabb kerültünk. E romlásban — a biztonságvesztésben, a szakadékok növekedésében, a mély szegénység terjedésében, az életesélyek egyenlőtlenségeinek növekedésében — nem tagadható az állam felelőssége. A kormányzat mozgásteret természetesen szűk volt, ám ezt sem használta ki, és jó néhány esetben többet rontott, mint amit akár külső nyomások, akár belső nyomások vagy forráshiány indokoltak volna. Sokan állítják ugyan, hogy a szociálpolitikai restrikciónak a gazdasági javulás feltétele, mások azonban ezt sokféle adat alapján megkérdőjelezzik, más takarékosági lehetőségeket is vázolván.²⁷

Egy szabad és demokratikus társadalomnak szüksége van erős gazdaságra, de nem csak erre. A gazdaság növekedése önmagában nem erősíti az összetartozást. Ha a növekedést teríteni segítő csatornarendszer, azaz a szociálpolitika töredezetté vált, nincs, ami „lecsurgassa” a gazdasági eredményeket. Ha a gazdagabbak és szegényebbek közötti újraelosztás csökkentése, az egyének önmagukról való „gondoskodása” a cél, akkor széles rétegek számára megszűnik a remény arra, hogy méltóságban élhetnek és méltóságban öregedhetnek meg.

Az új kormány konzervatív politikája az újraelosztás egészének szűkítése mellett több előnyt kíván adni a középosztálynak, vagy legalább a fiatalabbaknak, az érdemesebbeknek, a gyermekeseknek. Ez a szociálpolitikai rendszert tovább tördeli, s az eddiginél is bizonytalanabbá teszi a szegényebbek, idősebbek, munkanélküliek, gyermektelenek helyzetét.

Külön probléma a szociálpolitika demokratikus átalakulása. Volt ugyan néhány elmozdulás a szociális jogok erősítése és az ember humanusabb „szemlélete” felé. Ezek a változások azonban többnyire a civil szférából indulnak el, vagy onnan érkeznek azok a nyomások, amelyek a jogok erősítését szorgalmazzák. Az ellenkező mozgások viszont általában felülről indulnak ki, és csak formálisan igazodnak a participatív demokrácia nem formális-jogi, hanem normatív-erkölcsi követelményeihez. Mindehárom eddigi kormány saját akaratát nem ritkán parlamenti erőfölényével, a belső és külső ellenvélemények tudomásulvételének mellőzésével és manipulációval érvényesítette és érvényesíti. Ezt — valamint a pénzügyminisztérium demokratikus eljárásokat „magasabb érdekeknek” alávető túlhatalmát — mutatja a két fentebb elemzett szociálpolitikai törvény története.²⁸

²⁷ Csáki Gy. – Orosz É.: Az államháztartás reformja: csak az elosztás? *Esély*, 1995. 3.

²⁸ Losonczi Ágnes: i. m. ehhez hasonló módon értékeli a pénzügyi különérdekek és a kapkodó ötletszerűség gazdasági reformoknál és jogalkotásnál tapasztalható hatásait.

Mindehhez a törvényes és intézményes hatalommegosztás intézményeinek folyamatos, az utolsó időkben felgyorsuló gyengítése járul (ideértve sok mindent a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat megszüntetésétől az Országgyűlés szerepének csökkentéséig). A nacionalista felhangokkal kiegészülő neokonzervativizmus nemcsak a politikát, hanem a szociálpolitikát is mélyen befolyásolja. Kétséges, hogy ez-e az egyesült Európába vezető helyes út.

A kötet szerzői

- BŐHM Antal a politikai tudományok doktora, egyetemi tanár, tudományos igazgatóhelyettes, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest
- FERGE Zsuzsa akadémikus, egyetemi tanár, ELTE Szociológiai Intézet, Budapest
- ILONSZKI Gabriella a közgazdaság-tudományok kandidátusa, egyetemi docens, Budapesti Közgazdaság-tudományi Egyetem
- KULCSÁR Kálmán akadémikus, kutatóprofesszor, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest
- LAKI László szociológus, tudományos főmunkatárs, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest
- STUMPF István a politikatudomány kandidátusa, miniszter
- SZIGETI Péter az állam- és jogtudományok doktora, egyetemi tanár, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest
- SZOBOSZLAI György a politikatudomány kandidátusa, tudományos tanácsadó, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest
- WIENER György a politikatudomány kandidátusa, tudományos tanácsadó, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest

Ára: 560 Ft

