

TÁRSADALMI KÖZÉP ÉS TÁRSADALMI KAPACITÁS

A MAGYAR KÖZPOLITIKAI RENDSZER GYERMEKBETEGSÉGEI

Ágh Attila

(egyetemi tanár, BCE Politikatudományi Intézet)

ÖSSZEFOGLALÓ

A közpolitikai elemzés terjedőben van Magyarországon, de meglehetősen szegényes még az elméleti szakirodalma. A nemzetközi szakirodalom importját is megnehezíti az a körülmény, hogy az elméleti fejtegetések mindenütt beágyazódnak egy konkrét társadalmi és kulturális közegbe, ami egy másik környezetben már feltételezi a fogalmi keretek (*conceptual framework*) domesztikálását. A tanulmány kísérletet tesz arra, hogy összefoglalja a közpolitika elméleti megalapozását, mégpedig a hazai uniós csatlakozás nézőpontjából. Ezért erős hangsúlyt kell helyezni a hazai megközelítésben a magyar közpolitikai rendszer gyermekbetegségeire, nevezetesen a társadalmi közép intézményrendszerének és a társadalmi kapacitásnak a hiányosságaira, azaz az intézményi és kapacitásdeficitekre.

KULCSSZAVAK ■ társadalmi közép ■ társadalmi kapacitás ■ közpolitikai folyamat ■ szereplők
■ fázisok és kritériumok ■ fejlesztő állam ■ fejlesztéspolitikai intézményrendszer

A KÖZPOLITIKAI FOLYAMAT FÁZISAI ÉS SZEREPLŐI

A demokratikus politikai rendszerek fejlődésének kettős tendenciája manapság egyrészt a „társadalmi közép” gyors előretörése az „állam” és a „civil társadalom” klasszikus kettőse közötti terepen, másrészt a társadalmi kapacitás döntő szerepe a nemzetközi versenyképességben. Ez a kettős tendencia – ami egyben a demokrácia minőségét is jelzi – egyre jobban felerősödik a 21. század folyamán. Nyugaton sokan megfogalmazzák, hogy a mai, „posztmodern” társadalom legfontosabb rendező elve nem a piac és nem is az állam, hanem a társadalmi közép a maga rendkívül sokrétű szervezetrendszerével, mivel manapság már minden ember a közép szintű intézmények és szervezetek sűrű, többszörös hálójában él.¹

Az EU „civilisé” és ezzel „civilizálttá” válik („EU is becoming civilized.”) – szól a legújabb jelszó. Ez a közép adja a demokrácia jövőjét, mind a politika, mind pedig a közpolitika tekintetében, azaz a demokratikus intézményrendszer minőségéeként és a társadalmi kapacitás hatékonyságaként egyaránt. Ebben a

témában sűrűsödnek össze az EU jövőjéről folytatott viták is, amelyek egyben a civil társadalom, mint igen bonyolult, plurálisan szervezett és többemeletesen strukturált intézményrendszer részletes térképét is megadják.²

Az intézményépítés, mint formai-szervezeti mozzanat mellett egyre erőteljesebben jelentkezik a kapacitásépítés – mint tartalmi-működtetési mozzanat – igénye is, mégpedig a társadalmi kapacitás fejlesztése a korábban domináns állami kapacitással szemben. A globális versenyben a fejlett országok állami kapacitása is kevésnek bizonyult az elmúlt évtizedekben, a rendszerváltás során a kevésbé fejlett államok pedig sebezhetőnek és gyengének mutatkoztak, s ezért megerősítésre szorulnak. De már nem elegendő az állami kapacitás tekintetében való felzárkózás, a nemzetközi versenyképességhez a társadalmi kapacitás kiépítésére van szükség, ami feltételezi a széleskörű emberi és társadalmi beruházást, annak szociális és területi dimenziójában egyaránt. Az állam az egész országra mint politikai egységre kiterjedő szervezett közhatalom. De az állam nem maga a mindenség, ahogy nálunk a közvéleményben és a társadalomtudományban általában látni vélik. Az állammal szemben ugyanis a társadalom is mindjobban megszervezi magát.³

Röviden szólva a 21. századi fejlett országokban két-két nagy állami és társadalmi szintet különböztetünk meg, ezért kell a vertikális és hierarchikus jellegű *kormányzat* és a horizontális és partnerség jellegű *kormányzás* fogalmait is megkülönböztetnünk egymástól (Kjaer, 2004). Ám ezek egyre jobban áthatják egymást, ezért kell másfelől egyben az összekapcsolódásukat az elemzés középpontjába állítani. Az államszervezetnek és államigazgatásnak van (1) egy felső, „koncentrált” kormányzati, miniszteriális hatalmi-politikai és (2) egy alsó, relatíve autonóm, „dekoncentrált” közpolitikai-szakmai (országos hatáskörű szervezetek, quango) szintje. A szervezett társadalomnak is van (3) egy felső, „centralizált” tetőszintje és (4) egy alsóbb, „decentralizált” alapszintje. A szervezett civil társadalom tetőszintjét nevezzük társadalmi *középnak*, mezo-politikának vagy mezo-kormányzatnak, míg az alsóbb szintjét mikropolitikának, vagy a civil társadalom „önkéntes szervezetei” (voluntary association) mikrokormányzatának, s mindkettőnek megvan az államigazgatásban is a megfelelő szintje, „partnere”.⁴

Magyarországon a nyolcvanas évek óta komoly intézmény- és közpolitika-transzfer játszódott le, ami jelentős mértékű elméleti importtal is járt, de a politikatudományban még mindig erőteljesen hiányzik az aktív – aktor (agency) középpontú – közpolitikai megközelítés, jóllehet a közpolitika mint diszciplína már a kilencvenes évek legelején megjelent Magyarországon. Az eredményes állam (effective state) és a „jó kormányzás” (good governance) fogalomrendszere is marginális maradt, mivel a magyar társadalomtudományi köznyelv – nyilván a közgazdaságtan hatására – csak a hatékonyság fogalmát használja, ami megengedhetetlen leegyszerűsítés. A közpolitika fogalomrendszerében az intézmények teljesítményének és a társadalmi kapacitásnak

a megítélésében valójában három fogalom játszik szerepet, az eredményesség (effectiveness), a hatékonyság (efficiency) és a hatásosság (efficacy). Az első, az *eredményesség* bináris jellegű, miszerint az adott cél vagy teljesült vagy nem, akármi áron. Ez a politikus világa, akit csak az érdekel, hogy megvalósult-e, amit ígért, amiről döntött. A másik, a *hatékonyság*, a folyamat eredményének és a felhasznált erőforrásoknak a viszonyát fejezi ki, mint költség-haszon elemzés, százalékban is mérhető, növelhető és csökkenthető, ez a szakértők alkalmazásának terepe. A harmadik, a *hatásosság* a társadalomban – és annak érintett rétegeiben – való hatást vizsgálja, hiszen az eredményes, sőt hatékony akció is járhat számos kedvező és kedvezőtlen társadalmi hatással. Ez a terület a szervezett érdekképviseleteké, akiket a szaknyelv érintetteknek (stakeholders) nevez.

A közpolitika logikája szerint van politikai döntés (political output) és társadalmi hatás vagy következmény (social outcome), s ezek viszonya, „távol-sága” a lényeges, mivel minden döntés annyit ér, *amennyi* megvalósul belőle, illetve *ahogyan* képesek azt megvalósítani. A hatásosság esetében tehát már erőteljesen belép a társadalmi kapacitás mint ellenző–támogató–végrehajtó tényező, ami végül is alapvető feltétele az eredményességnek is. Az eredményességgel szorosan összefügg a „jó kormányzás” elvébe foglalt „demokrácia-technika” mint beszámoltathatóság, átláthatóság és partnerségi viszony a szervezett civil társadalommal. Ez mondhatni „tartalmi” kérdés, hiszen éppen a döntésekért való felelősségvállalás és az érintetteknek a megvalósításba való bevonása, mozgósítása az eredményesség kulcsa. Egészében véve a társadalmi kapacitás íve átfogja az egész közpolitikai folyamatot, mivel a partnerség már a társadalmi érzékenységgel kezdődik a döntéshozatali intézmények oldaláról, mert ez dönti el, hogy mi lesz „ügy”, vagyis képesek-e megérteni az emberek igényeit a legfontosabb kérdések rendezésére. A megfelelő ügyek kiválasztása a kezdet, és a társadalmi hatás a végpont, vagyis az, hogy a megvalósított döntést hogyan fogadják az érintettek, hogyan befolyásolja a döntés az egész korábbi helyzetüket és megoldja-e a kiindulópontban felmerült problémájukat. Így a másik teljesen elhanyagolt kritérium, a (társadalmi) hatásosság valójában áthatja az egész döntéshozatali folyamatot, ezért is nagy gond, hogy a közmenedzsment (public management) fogalmai nincsenek meghonosítva vagy csak eltorzítottan, és rendkívül ritkán készülnek érdemi megvalósíthatósági tanulmányok az eredményesség, hatékonyság és hatásosság hármis követelményrendszeré mentén.⁵

A közpolitika-csinálásnak (policy making) négy szakasza van: (1) az „ügyek” kiválasztása, (2) a döntéshozatal, (3) a végrehajtás és (4) az értékelés. A formális jogi döntéshozatal tehát csak az egyik, s nem is mindig a legfontosabb szakasz. A politikai rendszerre valójában minden oldalról óriási nyomás nehezedik a társadalmi szereplők részéről, hogy az ő problémáikkal foglakozzon. Az első szakaszban ezért végbemegy az „ügyek” kiválasztása, vagyis a politikai rendszer

legitim képviselői eldöntik, hogy milyen ügyet találnak fontosnak, s az bekerül formálisan is a politikai döntéshozatali folyamatba („napirendre kerül”). Ez a kiválasztási szakasz nagyon lényeges, mert ha az állami-politikai rendszer a szervezett civil társadalommal való párbeszédében nem képes annak felmérésére, hogy melyek a legfontosabb témák, amelyekkel foglalkozni kell, akkor a társadalmi érzéketlensége miatt elveszíti a többség támogatását. Márpedig nagy a kísértés arra, hogy a politikai rendszer csak az igen befolyásos, nagyon hangos és erőszakos nyomásgyakorló érdekcsoportok ügyeivel foglalkozzon, ezért a politikai rendszer – akár a mindenkori kormányzat – számára a társadalmi kapacitás első nagy próbája az ügyek kiválasztása. Ennek megfelelően ki kell alakítani a civil társadalommal való párbeszéd intézményrendszerét, mint a politikai döntéshozatal előtti „konzultációs” és „véleményezési” fázis szereplőit. Csupán a második szakasz a formális döntéshozatal fázisa, de egyben a politikai intézményrendszer maga is a „fékek és egyensúlyok” konszenzuális mechanizmusa alapján működik.

Valójában a civil társadalommal való párbeszéd a harmadik fázisban is visszatér, mint a végrehajtás során az érintettek támogatása vagy ellenállása. Ennek kritériumaként megjelenik a hatásosság is, vagyis a politikai döntés következményének, társadalmi eredményének mércéje az érintettek oldaláról, amely alapvetően megszabja a társadalmi érdekcsoportok viszonyát – elégedettségét vagy elégedetlenségét – a politikai rendszer különböző szintű szereplőihöz a központi kormánytól a civil társadalom szervezett alapszintjéig, a települési önkormányzatokig. A társadalmi kapacitás második nagy próbája az, hogy a különböző szintű „kormányzatok” mennyire tudnak együttműködni a politikai döntések végrehajtása során az érintettekkel. A negyedik szakaszban, az értékelésben voltaképpen ez csapódik le szakértői megfogalmazásban, rendszerezett formában. Ebből az is következik, hogy a civil társadalom illetve a politikai rendszer különböző szintű szereplői csak akkor tudnak „politikail” megszólalni, az érdekeiket értelmesen megfogalmazni, ha a társadalom valamennyi szintjén megjelennek azok az intézményesen szervezett szakértők, akik ezek az érdekeket artikulálják és kommunikálják, s ezzel lehetőséget adnak a jelenlegi hazai közéleti bábeli zűrzavar helyett az értelmes párbeszéd alapuló kompromisszumok kialakítására. A közpolitikai intézetek ezért váltak Nyugaton a fejlett társadalmak fontos szereplőivé, hiszen a nyers érdekeket a társadalom valamennyi szereplője számára – a kormányt is beleértve – a társadalmi együttműködés szakértői nyelvezetére fordítják le, s ezzel a több szereplő számára is érthető módon „tolmácsolják” az érdekeket és ezzel előkészítik a kompromisszumokat.

A fejlett társadalmakban az intézményes párbeszéd fogalma rendkívül kitágult, hiszen a társadalmi közép megerősödésével a létrejövő szervezetek sokaságát kellett a társadalmi egészbe integrálni, de ezek egyben a szabályozás új – nem állami – és hatékonyabb formáját is kínálták. A konszenzuális modell

ténylegesen azt jelenti, hogy a fentebb leírt, négy szakaszos folyamat szereplői az érdemi kérdésekben kompromisszumok útján egy előzetesen szabályozott eljárási rend alapján megegyezésre jutnak. A partnerség ugyan minden érintett szereplő bevonását jelenti a döntéshozatali folyamatba, de differenciált módon. A konszenzuális döntéshozatali folyamatnak a fejlett demokráciákban három élesen elkülönült, mégis szervesen egymásra épülő szintje van. Az intézményi mellékszereplők ugyanis ebben a döntéshozatali folyamatban csak tanácskozási joggal vesznek részt, illetve a döntések előkészítésében meghallgatnak egy szélesebb kört is a társadalmi vitában. Meg kell tehát különböztetni a három szereplő típust, nevezetesen a különböző szinten intézményesített „*döntéshozókat*”, a szervezett intézményi partnereket – kamarák és érdekszervezetek – mint „*tanácskozókat*” és a szélesebb civil társadalmat képviselő „*véleményezőket*”. A legalsó szint a *társadalmi vita*, amelynek az alkalmilag szervezett fórumai vagy médiafelületei mindenfajta vélemény becsatornázására, s egyben a közvélemény általános tájékoztatására és mozgósítására irányulnak. Ez a – civil társadalom alapszintjét is mozgósító – általános társadalmi vita meglehetősen diffúz és a legkülönbözőbb vélemények kavarnak benne, de ez szükséges a demokratikus társadalom nyitottságához és újabb kezdeményezések-ötletek belépéséhez. A második szinten már irányított és *szervezett párbeszéd* folyik a legfőbb érintettekkel (stakeholders). Ez a konzultációs szint avagy a hivatalos állásfoglalások szintje, amelynek szabályozási formái és határidői vannak, valamint sajátos útjai felfelé a tanácskozási szintről a döntéshozatali szintre.

Végül maga a formális döntéshozatali folyamat jogilag pontosan szabályozott minden részletében, amelyben a kijelölt *döntéshozóknak* a hatásköre és részvétele törvényileg-jogszabályilag kidolgozott, beleértve a felelősségüket is. A széleskörű tájékozódás után a főszereplők, akik a döntéshozatali testület egyértelműen meghatározott tagjai, világos döntésre jutnak, amiért vállalják a felelősséget. A végső politikai és szakmai felelősség tehát a *döntéshozóké*, akiknek egyszer, a folyamat kezdetén az érintettek legszélesebb körével konzultálni kell, de a *véleményezők* körének tevékenysége itt véget ér, és a civil társadalom képviselőinek nincs további beleszólásuk, netán vétőjoguk a közpolitikai folyamatban. A *tanácskozók* viszont részt vesznek a döntéshozatal közvetlen előkészítésében, de kompetenciájuk a vita megfelelő szakaszaira korlátozódik, s a végső döntésben, mint szavazásban már nem vesznek részt, bár elvárható álláspontjuk és érdekeik figyelembevétele. A két alacsonyabb szint beemelése a döntéshozatali szintbe a civil vélemények és az érdekcsoportok szervezett állásfoglalásai alapján azért is fontos, mert a döntéshez (political output) végrehajthatósági tanulmányt (feasibility study vagy Regulatory Impact Assessment, RIA) kell készíteni, s ehhez elengedhetetlen a szélesebb társadalmi támogatás. De ez az előzetes folyamat nem jelenthet bebeszólást a döntéshozatali folyamatba már annak keretei között, mert ez a döntések halogatásához és a felelősség megosztásához vagy eltűnéséhez vezetne.⁶

A konszenzuális demokrácia tehát nem valami ideális állapot, hanem egyszerűen a közpolitikai folyamat társadalmi és intézményi kiszélesedése az intézmények kölcsönös ellenőrzésének és ellensúlyainak alkotmányos rendszere alapján és a partnerség elvének megfelelően. Egyfelől a konszenzuális demokráciában a többszintű kormányzás elve azt jelenti, hogy ez a folyamat területileg is különböző szinteken megy végbe, s minden szinten különböző szinteket fog át. Konkrétan, a különböző szub-nacionális döntéshozatali szinteken egyformán alkalmazni kell a partnerek bevonásának konszenzuális elvét, s ugyanakkor a regionális, avagy kistérségi szintű döntéshozatalban azt is világosan szabályozzák, hogy az alacsonyabb területi szintek – a kistérségek illetve a települések – hogyan épülnek be a folyamatba, milyen partnerségi státusuk van. Másfelől a társadalmi közepet – azaz a mezo-politikát – egészében véve, mint a civil társadalom csúcs-szervezeteinek vagy tetőszervezeteinek rendszerét jellemezhetjük, amelynek az intézményi kiszélesedéssel három formája jelent meg az új Európában, vagyis a nyugati demokráciákban a szélesebb *kormányzási* struktúra alsóbb szintje, mint a civil társadalom tetőszintje – ami egyben „mezo-kormányzat” avagy mezo-politika is – háromfelé ágazik el. A funkcionális közép a szakmai-gazdasági, a területi közép a területi-regionális érdekképviselők világa, a közpolitikai közép pedig a közszektor és a magán-szektor új viszonyát testesíti meg a közszolgáltatások területén. A funkcionális érdekképviselők ezt a világot a gazdaságilag egyoldalúan determinált társadalomszervezet oldaláról fejezik ki, a területi önkormányzatok pedig a térségi szerveződések és azok érdekszervezetei oldaláról. A közpolitikai közép közvetlenül érintkezik a piacgazdaság világával, mint a gazdasági társadalomszervezettel, amelyet a közszolgáltatásokon keresztül bekapcsol a közéletbe. Ez a „harmadik szektor” – a nonprofit szervezetek, NGO-k és alapítványok – a legújabb és legdinamikusabb szektor az EU-ban, amely megmutatja a demokrácia fejlődésének főbb irányait. Hasonlóképpen, határozottan előre törnek a területi szerveződések is Európában, és viszonylag háttérbe szorulnak a 19. században létrejött és hosszú ideig domináns „egy-dimenziós” funkcionális érdekszervezetek, amelyek sokszor még az ipari társadalom korának megfelelő gazdaság világát testesítik meg.

Mostanság azonban a közpolitikai közép jeleníti meg markánsan a civil társadalom kiépítését, mint a tetőszervezetek létrehozását a „minőségi” demokrácia logikájának és az EU tagság kívánalmaknak megfelelően. Ez abban is megmutatkozik, hogy a „szociális” párbeszéd a fent említett módon egyre inkább „össztársadalmi” párbeszéddé, azaz a szervezett civil társadalom összes szereplőjével való intézményesített tárgyalássá szélesedik ki. Az EU szervezetében is egyre fontosabbá válik a közép önszabályozása, s azon belül is a közpolitikai közép szabályrendszerének kialakulása. Az Európai Bizottság 1997-ben kiadott egy *Közlemény*-t a harmadik szektorhoz tartozó, a nonprofit avagy nem-kormányzati szervezetek szabályozásáról. Ez egy alapvető fontosságú do-

kumentum az uniós demokrácia felfogásában és a civil társadalom szereplőinek a közpolitikai folyamatba való beemelésében. A *Közlemény*-től egyenes út vezet a – később említésre kerülő – Európai kormányzásról szóló, 2000-ben kiadott Fehér Könyvig (Bódi, 2004: 95-99, Kákai: 2004: 45,55), illetve a 2007 novemberében a szociális gazdaságról kiadott újabb *Ecosoc Közlemény*-ig.

Az Európai Bizottság korábbi *Közleménye* ugyanis bevezette a *társadalmi gazdaság* (social economy) kifejezést és ez a kulcsfogalom az egész közpolitikai közép, sőt az egész politikai élet megértéséhez a 21. században. A *Közlemény* egyben leírja ennek három alapvető funkcióját is, mint közszolgáltatás, közpolitikai szolgáltatás és a demokrácia erősítése. Az állami és a versenypiaci mellett a harmadik szektor ugyanis egyrészt gazdasági szerepet tölt be, azaz közszolgáltatásokat nyújt sajátos, nem állami módon, de nem is teljesen piaci eszközökkel. Másrészt adminisztratív, közigazgatási avagy speciális érdekképviseleti szolgáltatásokat teljesít az átlagember számára az államhoz való viszonyban. Harmadrészt végül megtestesíti a demokrácia működésének gyakorlatias dimenzióját az emberek mozgósításával a bázisközösségekben, amelynek közvetlen kihatása van az embereknek a nagypolitikával kapcsolatos általános tevékenységére, amit Nyugaton „részvételi forradalomnak” neveznek. A közpolitikai közép tehát segít felszámolni a szolgáltatási (gazdasági-piaci), intézményi (közigazgatási) és részvételi (legitimációs) deficitet, s ennyiben pozitív oldalról tekintve jelzi a demokratikus rendszerek jövőjét.⁷

A társadalmi gazdaságnak valóban forradalmasító avagy paradigmaváltó befolyása van a politikára általában, s a közpolitikai gyakorlatra konkrétan is. Az ipari társadalomban a gazdaság, mint az anyagi javak termelése levált az emberek mindennapi életéről, és mint a magángazdaság szervezett világa helyezkedett szembe velük. A közszolgáltatások egyre növekvő szféráját később, a posztipari társadalomban a jóléti állam szinte teljesen államosította, illetve az ipari társadalom tömegtermelés szerűen piacosította. A közszolgáltatásokat az emberek megkapták, és passzívan elfogyasztották egy számukra idegen, elválasztott világból, amelynek hatékonysága azonban túlbürokratizáltsága miatt drasztikusan csökkent, és a növekvő igények alatt túlterhelődött vele a költségvetés. A társadalmi gazdaság a közszolgáltatások jelentős részét reintegrálja az emberek mindennapi életébe és közvetlen közösségeibe, mint szervezett civil társadalmába, illetve a magángazdaság közszektoraként funkcionáltatja. Ezzel rendkívüli mértékben megnő a szektor társadalmi ellenőrzöttsége, hatékonysága, célzottsága és az emberek aktivitása hatalmas, gyakorlatilag kimeríthetetlen forrásokat kapcsol be a közszolgáltatások tehermentesítésébe. Az állam a társadalmi gazdaság kiépülésével gazdaságilag és politikailag jelentős mértékben tehermentesül, és a társadalom radikális mértékben demokratizálódik az embereket közvetlenül érintő tevékenységekben és vonatkozásokban. A harmadik szektor tehát ellát bizonyos hagyományos gazdasági funkciókat, a GDP bizonyos százalékát bevonja forrásként, illetve megtermeli, s ezzel munka-

helyeket teremt, azaz egyáltalában véve jelentős gazdasági potenciált képvisel. De ezt a gazdasági szerepet nem hagyományos módon tölti be, hiszen gazdasági szervezetként működve egyrészt nem profit létrehozására irányul, másrészt a munkahely teremtésén túl rengeteg láthatatlan tevékenységet mozgósít és összegez, s ennek révén a formális gazdasági potenciálján jóval túlmenően biztosít közszolgáltatásokat. Az adott területeken rendszerint hatékonyabb, mint az állami – vagy akár a privatizált – közszolgáltatás, mert jobban ismeri a célcsoportokat, és jobban hasznosítja a helyi energiákat.

A gazdaság és a civil társadalom részleges reintegrálódásáról mondtak teljes mértékben vonatkoznak a politikára is. Az ipari társadalommal párhuzamosan létrejövő, kezdetleges, többségi demokráciák egyúttal el is szakították a politikai állam makro-szinten és kemény-merev jogi struktúrákban szerveződő világát az emberektől, majd később is csak a teljes népességnek megadott választójogon keresztül ellenőrzéssel hosszán és fokozatosan kapcsolták be annak ellenőrzésébe. A minimális demokráciának ez a terrénuma az emberek számára egyre szűkebbnek és frusztrálóbbnak bizonyult, s a társadalmi nyomásra a II. világháborút követő évtizedekben a többszereplős, tagolt társadalom hagyományos érdekképviselői fokozatosan beépültek a modern demokrácia épületébe. A hatvanas-hetvenes évtizedektől fogva a közép fogalma tovább szélesedett, s konszenzuális demokráciává tágította, és a bázisdemokráciával kiteljesítette a modern demokrácia rendszerét. A legszélesebb értelemben vett „gyakorlatias” politika ezért lett közpolitika, mint az emberek mozgósítása, aktivitása és részvétele a döntéshozatali folyamatban az őket közvetlenül érintő szakpolitikai területeken. Így került az EU-ban is a Maastrichti szerződéssel egyre jobban előtérbe a szubszidiaritás fogalma, mint a polgár-közeli döntések igénye, amelyben megmutatkozik a közszolgáltatás – közigazgatás – közpolitika hármassága. A nyugati közigazgatás fogalom (public administration) – eltérően a közép-európaiktól – nem azt jelenti, hogy a közt igazgatják (felülről), hanem azt, hogy a köz saját magát igazgatja, vagyis az egész civil társadalom a közpolitika aktív szereplője az uniós demokrácia fogalom és a „jó kormányzás” alapelvei szerint. Ennek az uniós törekvésnek a legfontosabb dokumentumaként szokás idézni az Európai Bizottság Fehér Könyvét az Európai kormányzásról (European Commission, 2001).⁸

A nemzetközi irodalomban Robert Putnam mutatott rá a *Making Democracy Work* című, sokat idézett könyvében, hogy a demokrácia működésének hatékonysága a civil közösségek (civic community) hálózatának erejétől és sűrűségétől függ (Putnam, 1993: 86-91). Ebből alakult ki a társadalmi hálózat elemzés (SNA – social network analysis), azaz ki kivel milyen kapcsolatot tart, milyen hálózatot épít vagy része annak. Továbbfejlesztésként a klaszter elve jelentkezett, mint ipari és tudományos „blokkok” rendszerének feltárása, de van persze társadalmi klaszter is, mint gyenge vagy erős kötések szervezett érdekcsoportok között, valamint intézményi klaszter is, mint a kormányzás

összekapcsolódó intézményeinek hálózata, főleg a régiókban. Ez a komplex nézőpont – összhangban a konszenzuális demokrácia elvével – került előtérbe a nemzetközi politikatudományban is. A civil közösségek – avagy a tulajdonképeni önkéntes társadalmi szerveződések – adják meg a demokrácia alapszövetét, amelyre az egész államhatalmi és önkormányzati rendszer – mindenekelőtt a civil társadalom tetőszervezete, mint mezo-politika – felépül. Az önkormányzatiság elve a civil társadalom alapszövetében közvetlen öntevékenységeként jelenik meg, de az önkormányzatok magasabb szerveződéseiben természetesen már tovább differenciálódik és artikulálódik, vagyis a szervezett társadalom tetőszintjén már közvetett formákban intézményesül. Még közvetettebbé és áttételesebbé válik a polgárok közösségeihez való kapcsolódás az államhatalmi intézményekben. Ezért fontos az állampolgárok ellenőrzése az elkülönült intézmények felett, illetve annak képviselőiben az intézmények kölcsönös ellenőrzése és egyensúlya, mind a hatékonyság, mind pedig a demokratikus legitimitás szempontjából. Az önkormányzatiság azért is fontos, mert a civil társadalom kiteljesedéseként, tetőszintjeként közvetíti a szűkebb értelemben vett civil társadalom egyesületei (a mikro-politika) és az államhatalmi szféra között, mint az állampolgári magatartás és demokratikus politikai kultúra iskolája és kísérleti terepe.⁹

Ez a közpolitikai fordulat állíthatja előtérbe a kormányzás gyakorlatának megfelelően a közpolitikai közösség (policy community) fogalomrendszerét. A hagyományos felfogás szerint a társadalmi érdekkonfliktusok főszereplői a szervezett funkcionális érdekcsoportok, amelyeket az ipari társadalom logikája szerint írnak le, vagyis a munka-tőke, a munkavállalók és a munkáltatók törésvonala mentén ábrázolnak, pedig ez a megközelítés már nem elegendő a társadalmi konfliktusok pontos leírására. A modern, a posztipari társadalom logikájára épülő felfogás szerint a társadalmi – s nem pusztán termelési vagy szűkebb értelemben vett gazdasági – érdekkonfliktusok főszereplői a közpolitikai közösségek, mint a megfelelő társadalmi terület érdekképviselőinek a „vasháromszöge” a területet felügyelő kormányzati szervezettel és az idetartozó professzionális-tudományos csoportokkal. Ahol a kapcsolat a három résztvevő között lényegi és tartós, ott közpolitikai közösségről beszélünk, ahol gyengébb, mert éppen létrejövőben vagy felbomlóban van, ott pedig közpolitikai hálózatról (policy network). Abban az esetben, ha különböző területek között lényegi, de csak egy adott ügyben kialakuló és ezért a természete szerint átmeneti jellegű kapcsolat jön létre, azt az „ügy hálózatának” (issue network), néhány tartósabb esetben az „ügy közösségének” (issue community) nevezzük. A fejlett demokráciák társadalmi konfliktusait manapság már nem a korábbi, funkcionális érdekcsoportok összecsapásaként, hanem a fenti típusú szereplők közötti versengésként szokás jellemezni, és voltaképpen ezeknek az új típusú szereplőknek az eltorzult formái jelennek meg a mai magyar társadalomban is.

A FEJLESZTŐ ÁLLAM FELADATAI ÉS A PARTNERSÉGI HÁROMSZÖGEK

A fejlett országokban 15-20 évenként nagy intézményi reformok játszódnak le, de emellett mindinkább állandó „karbantartásra” és „gördülő” reformokra is szükség van, mert felgyorsult a globális fejlődés tempója. A 21. század elején az állam valamennyi alapvető funkciójában forradalmi változás következett be és a globális világhoz való állandó alkalmazkodás kényszere miatt egy olyan államtípus alakult ki, amelyet *fejlesztő államnak* nevezünk. A fejlesztő államnak a globális világban a társadalmi és gazdasági élet dinamizálása vált a fő feladatává az intézményrendszer állandó korszerűsítése és az emberi beruházás stratégiai megtervezése révén. Az Unióban viszont a fejlesztő állam feladata az EU kapacitás és egyben a nemzetközi versenyképesség megteremtése, vagyis az alapvető kérdés számunkra az, hogyan lehet az EU elvárásoknak mostanság még csak minimálisan megfelelő – azaz EU kompatibilis – magyar intézményrendszert EU konform rendszerré átalakítani, azaz eljutni a formális tagságtól az effektív – eredményes és hatékony, sikeres és versenyképes – tagsáig. Mindenekelőtt az *állami kapacitás* megszokott fogalmával szemben csak a *társadalmi kapacitás* fogalmára alapozva lehet EU nemzetstratégiát kiépíteni, hiszen az egész magyar társadalom aktivitására van szükség az unión belüli versenyképességhez. A magas teljesítőképeségű állami – vagy általában intézményi – szféra azonban maga is a nemzetközi versenyképesség legfontosabb előfeltétele és tényezője. Az államot tehát nem leszűkíteni, hanem radikális reformok – és a társadalmi kapacitással való szerves kapcsolata – révén kiszélesíteni kell. Az EU történetének az a nagy tanulsága, hogy a kis északi országok a fejlesztő állam klasszikus típusai a globális világban, ám új keletű fölényük nem any-nyira az állami, hanem sokkal inkább a rendkívüli társadalmi kapacitásukban van, pontosabban szólva a nagy állami kapacitásuk éppenséggel a rendkívüli társadalmi kapacitásukban gyökerezik. Az északi országok azért vezetik a nemzetközi versenyképesség listáját, mert a gazdasági versenyképességük egyben kiterjedt szociális ellátórendszeren és magas szintű közszolgáltatásokon alapul, ezt nevezzük az állami és társadalmi kapacitás összekapcsolása északi modelljének, amelyet sajátos alkalmazásban Magyarország számára is követendőnek tartunk. A „gazdasági” versenyképesség és a „szociális” kohézió éppenséggel a legversenyképesebb országok esetében nem egymással ellentétes, hanem egymást feltételező tényező. Ezeket az északi sajátosságokat persze a magyar vagy közép-európai lehetőségeknek és sajátosságoknak megfelelően kell alkalmazni.

Az állam közpolitikai tevékenységét is mindinkább a közszolgáltatások fejlesztése oldaláról kell megközelítenünk. A közpolitika a működtetés és fenntartás statikus szintjéről egyre jobban dinamizálódik, azaz átfordul fejlesztés-

politikává. A hagyományos szociálpolitika ekkor már nem pusztán leszűkített szociális funkcióként működik, hanem nagyrészt gazdaságfejlesztő szerepet játszik, mint társadalmi öfenntartó fejlődés. A jól működő fejlesztő állam északi modelljében az egész társadalom fejlesztésében való érdekeltiségének a megteremtése, és az ahhoz szükséges magas szintű szolgáltatási infrastruktúra működtetése játssza a központi szerepet a közpolitikában. Ez alapvetően az emberi beruházást végző, azaz „köz-oktató” állam funkciójában jelentkezik. A „produktívista” megközelítés (Esping-Andersen, 2002: 72) széles társadalmopolitikai ívben a szociális jellegű és minimális mértékű felzárkóztatástól a maximális fejlesztésig, a magas képzettségű „tudás-munkás” (knowledge worker) és a professzionális „teljesítmény elit” kialakításáig terjed. A szabályozórendszerek állandó modernizálása is rendkívüli jelentőséget nyert, főleg az uniós szabályozórendszerek gyors és hatékony átvétele, valamint eredményes alkalmazása formájában. Hasonlóképpen, a fejlesztő állam szerepe rendkívül fontos a finanszírozásban, különös tekintettel az új közpolitikai területek, azaz általában a lisszaboni típusú feladatok támogatására. Ez a közpolitikai alkalmazkodás és/vagy transzfer az Unióban igen nagy szerepet játszik, és azok az országok bizonyultak versenyképesebbek, ahol ez a leginkább végbement. De az állandóan változó globális világban mégiscsak a legfontosabb az, hogy a fejlesztő állam kezdeményezze, elősegítse és támogassa az intézményépítést, a meglévő intézményrendszer radikális reformját és az új intézmények létrehozását (Samardzija, 2006 és Botos, 2007).

A fejlesztő-felzárkóztató állam is csak akkor töltheti be megfelelően a szerepét, ha a társadalmi közép és a társadalmi kapacitás maximális kiépítésére törekszik, mert csak a társadalmi és területi szereplőkkel való partnerségben lehetséges az EU felzárkózás. Olyan új fejlesztéspolitikát kell kialakítani, amelyben a jelentős szerepet játszanak a szociális és területi szereplők is. A fejlesztő-felzárkóztató állam kialakítását Magyarország számára is kötelezővé tette az EU belépés, hiszen az EU pontosan előírta a kialakítandó intézményrendszerrel kapcsolatos igényeit és azok megszervezésének menetrendjét. Az uniós belépés után a feltételek radikálisan megváltoztak abban a tekintetben, hogy az EU már csak a tagállami működéshez minimálisan szükséges változásokat írja elő, s az új helyzetben minden új tagállam eldönti, hogy végrehajtja-e a felzárkózáshoz és a nemzetközi versenyképességhez szükséges mély reformokat. Kiterjedt nemzetközi irodalom szól arról, hogy a versenyképességnek nem pusztán gazdasági feltételrendszere van, sőt, éppen ellenkezőleg, a társadalmi feltételrendszere válik egyre fontosabbá. A versenyképesség főbb társadalmi tényezői közül elsőként a hatékony államot avagy a jó kormányzást szokás megemlíteni, amelyet egy eredményes és hatásos közigazgatási rendszerként is jellemezhetünk. A működőképes és hatékony intézményrendszer után második tényezőként a társadalmi kohéziót avagy társadalmi konszenzust emlegetik, vagyis azt, hogy az adott társadalomban egyetértés van az alapértékekben és

nincs olyan élesen polarizált társadalmi szerkezet, ami krónikusan megbontja a társadalmi békét, s ennyiben a „beruházási klíma” tartós megzavarásaként jelentkezik. Harmadikként felmerül a társadalom jövőre irányultsága, vagyis nagy leegyszerűsítéssel az, hogy a felmerülő problémákra nem visszafelé, hanem előremutató válaszokat igyekszik adni a társadalom. A nemzetközi versenyképességnek tehát, összefoglalóan olyan fontos új tényezői vannak, mint (1) a közigazgatás minősége, (2) a társadalmi kohézió és szolidaritás és (3) a jövőorientált társadalmi mentalitás. Ezért szoros összefüggés van a nemzetközi versenyképesség három alapkövetelménye, mint a jó kormányzás (közigazgatási rendszer), a szociális kohézió és a jövőorientált társadalom között, hiszen a fejlesztő állam mindhármat összefogja, és a változások iránti nyitottságot tervezi és intézményesíti.

A társadalmi közép kiépítése az intézményi kapacitás fogalmán keresztül ragadható meg. Az intézményi kapacitás két alapvető követelménye a „politikai vezetés” (leadership), mint erőteljes kezdeményezés és határozott akaratképzés (képes kezdeményezni és dönteni) valamint a központi adminisztratív kapacitás, mint a tervezés – koordináció – kooperáció – végrehajtás láncolata (képes a döntéseket hatékonyan végrehajtani), ami együttesen tekintve politikai és adminisztratív kapacitás, döntéshozatali partnerség és megvalósíthatóság. Az intézmények kapacitását illetően ezért meg kell különböztetnünk politikai kapacitást, mint döntéshozatali képességet és adminisztratív kapacitást, mint a döntések végrehajtásának képességét. A *politikai* kapacitásnak három nagyobb mozzanata van, (1) a társadalmi elvárások felmérése és megválaszolása, (2) a célok megfogalmazása és az eszközök hozzárendelése, valamint a (3) a döntések meghozása. Regionális szinten a politikai kapacitás attól függ, hogy (1) milyen erős a helyi szervezett civil társadalom, (2) milyen a helyi média fejlettsége és (3) mennyire épültek ki az adott régió külkapcsolatai az országon belül és külföldön. Az *adminisztratív* kapacitás mozzanatai (1) a közigazgatási szolgáltatások színvonala („management”), (2) az ügyfelek (állampolgárok és intézmények) méltányos, partnerként való kezelése („fair” magatartás) és (3) a pénzügyi tervezés és az eszközök hatékony felhasználása. Az adminisztratív kapacitás regionális szinten viszont (1) az egy főre eső GDP nagyságától és az infrastruktúra fejlettségétől, (2) a helyben beszédett illetve felhasznált jövedelem mértékétől és (3) a helyi közműveltség-iskolázottság szintjétől függ, különös tekintettel a diplomások arányára.

Voltaképpen ezt az – állami és társadalmi kapacitás egységén alapuló – közpolitikai megközelítést hangsúlyozzuk azzal, hogy az intézmény-építésben mindenképp a partnerség elvét kell figyelembe venni, mint alaprajzot vagy alapszabályt, hiszen ez a legfőbb intézmény-tervezési és működtetési elv az Unióban. A partnerség, mint „építkezési” szabály egyszerre képviseli az Unióban a részvételi demokrácia és a magas teljesítőképesség elvárásait. Az elvárt, EU konform intézmények tervrajzát ezért alapvetően a partnerség

elve alakítja ki, márpedig ez az elv és eljárás még mindig jórészt ismeretlen a magyar politikai rendszerben. Az EU konform intézményi építkezés, mint a többszintű kormányzás főbb szintjei vagy emeletei az EU szabályozásokból és elvárásokból világosan kirajzolódnak. Az uniós elvárások három nagy intézményi modellben vagy alaprajz típusban foglalhatók össze, amelyeknek szerkezeti kialakítása és hatékony működtetése egyben minden nemzetstratégia kialakításának előzménye és előfeltétele. Ezeknek az intézményi szinteknek legalább minimális kiépítése az ország abszorpciós képességének ugyancsak minimális szintű működtetéséhez – azaz már az EU kompatibilitáshoz – elengedhetetlenül szükséges, de az EU konformitás szintjéhez még nem elégséges.¹⁰

Az intézményi alaprajz-típusokat, mint *partnerségi háromszögeket* lehet jellemezni, hiszen három, különböző jellegű szereplő partnerségi viszonyára épülnek fel. Az *első* partnerségi háromszög, mint transznacionális európaizálás a szubszidiaritás általános elvének megfelelően az EU, a nemzeti állam és a társadalmi közép intézményei között feszül, azaz a társadalmi közép közvetlenül is megjelenjen EU szinten a maga sajátos uniós intézményrendszerében. A konkrét és részletezett, alapvető uniós elvárás ebben a tekintetben az, hogy az „EU képes” állam mellett a társadalmi közép (régiónok és érdekképviseletek) is önálló szereplő legyen, amely maga is közvetlen kapcsolatba kerül az EU transznacionális intézményeivel, és erre saját apparátust alakít ki. A *második* partnerségi háromszög – a „nemzeti” európaizálás szintje – a nemzeti állam kapcsolata az uniós hatás közvetítésében a társadalmi és a területi szereplőkkel, amelyet a fejlett piacgazdaságokban hagyományosan a szociális dialógus intézményrendszere testesített meg, de azóta kitágult a területi szereplők felé is. A *harmadik* partnerségi háromszög – a tulajdonképpeni horizontális európaizálás szintje – a regionális „kormányzatok” („meso-governments”) kormányzási szerepköre, azaz együttműködése egyfelől a helyi-regionális társadalmi-gazdasági szereplőkkel, civil és politikai szervezetekkel és hálózatokkal, másfelől a területi szereplőkkel, vagyis a régiót alkotó megyék és a megyét alkotó kistérségek szervezeteivel és annak képviselőivel.

Az első partnerségi háromszög adja az állami és társadalmi kapacitás lényegét, mint *vertikális európaizálás*, amely megjeleníti azt, hogy a nemzeti állam mennyire képes közvetíteni az EU transznacionális szintje felől a szubnacionális szintek felé, illetve a társadalmi közép mennyire eredményesen jelentkezik uniós szinten. A második háromszög képviseli egyben az állami kapacitás és a társadalmi kapacitás nemzeti szintű összefonódását, erőátviteli rendszerét és hálózatát is. Ha az állam pusztán vertikálissá akarja tenni ezt a számos vonatkozásban partnerségi, azaz horizontális viszonyt, akkor ezzel egyben visszafejleszti a társadalmi kapacitást is és végeredményben magát is meggyengíti. Az új tagországokban még nem ment végbe a vertikális európaizálás az első partnerségi háromszög teljes kialakulása formájában, s még nagyobb a késés a második és a harmadik partnerségi háromszög létrehozásában. A harmadik há-

romszög azonban már teljességgel a *horizontális európaizálás* világa, amelyben az azonos szintű és jellegű összekapcsolódó intézmények össz-európai szervezete épült ki. A második kiterjesztett partnerségi háromszög voltaképpen a nemzeti politikai rendszer konszenzuális szerkezete, avagy Írország és Spanyolország felől közelítve a szociális paktum, vagy társadalmi-gazdasági megállapodás alapmodellje, hiszen ezen országok gyors felzárkózása a széleskörű társadalmi megegyezésen alapult a különféle érdekeket megtestesítő partnerek között a fejlesztési stratégiáról. A szervezett civil társadalmat képviselő harmadik kiterjesztett háromszög a regionális kormányzati intézményekből indul ki, átfogja az egész regionális intézményrendszert, és azon túlmenően szervesen áthatja a helyi szervezett civil társadalmat. Az empirikus kutatások azt mutatják, hogy a szervezett civil társadalom fejlettsége fontosabb tényező, mint a gazdasági modernizáció mértéke.¹¹

A társadalmi kapacitás-építés értelmezéséhez tehát az intézményi kapacitás felől is eljuthatunk, amelynek kapcsán a tartalmi-működtetési mozzanat úgy mutatkozik meg, mint *kulturális* avagy *humán* kapacitás. A rendszerváltás nagy tanulsága, hogy intézményeket viszonylag könnyű létrehozni, de sokkal nehezebb és hosszabb folyamat hatékonyan működtetni őket, ami a kulturális avagy humán kapacitás függvénye. A kulturális kapacitás (avagy Robert Putnammal szólva a „civicness”) a kulturális tradíciók összessége, mint attitűd, viselkedési normák és mentalitás, szabálykövető magatartás és kapcsolatrendszer, amelynek természetes bázisa a szervezett civil társadalom intézményrendszere. A humán kapacitás viszont sokkal inkább a képzettség és a szakképzettség oldaláról ragadható meg, mint foglalkoztatás-fejlesztés és élethossziglan való tanulás, ami könnyen konkretizálható az EU ismeretek és a nyelvtudás felől is. Az EU a csatlakozási periódusban mind az intézményi, mind pedig a humán kapacitás kialakításában jelentős segítséget nyújtott. Ez azonban nem tudta kiegyensúlyozni a túlzott állami szerepvállalásból adódó, s a növekvő elvárások miatt amúgy is szélesedő képzettségi szakadékot.¹²

A HAZAI EU KAPACITÁS KIÉPÍTÉSE A KÖZPOLITIKÁBAN

Az uniós közpolitikai folyamat adaptációjában a kiindulópont szükségképpen az, hogy hazánkban a társadalmi közép hagyományosan gyenge volt, s az volt az intézményrendszer „izületi betegsége”, hogy nem volt erős közvetítő szféra (mezo-politika) egyfelől a központi államhatalom és a nagypolitika (makro-politika) szereplői, másfelől a tulajdonképpeni civil szerveződések, az egyesületi szféra, mint a kispolitika világa (mikro-politika) között. Az is világos azonban, hogy mindkét – területi és funkcionális – intézményrendszer kifejlesztése fontos és elkerülhetetlen, mert ezek lemaradásában jelentkezik nagyon erőteljesen az aszimmetrikus, féloldalasan kifejlődött demokrácia. Az

utóbbi években viszont a mezo-politika harmadik eleme, a közpolitikai közép is megélné, vagyis ebben a tekintetben is megkezdődött már az aszimmetrikus demokrácia valamelyes kiteljesítése. Ezért Magyarországon manapság – egyrészt a korai konszolidáció kezdete, másrészt az EU csatlakozás miatt – a „kemény” jogi-politikai kormányzati szintről a „puha” kormányzási szintre való fokozatos átmenetre van szükség.

A mezo-struktúra vagy mezo-politika Közép-Európában ugyan hagyományosan fejletlen volt, de az elmaradottságát még tovább fokozták az államszocializmus évtizedei, majd a demokratizálás során annak főszereplői, a pártok tudatosan hátráltatták a mezo-szféra kialakítását, mert csak a saját szférájuk megerősítésére koncentráltak és igyekeztek monopolizálni a közéletet. Különösen érvényes ez a funkcionális középre, amelynek egyes szereplői befolyásos közszereplők – egyenesen kvázi nagypolitikai szereplők – voltak, ezért a mezo-politika képviselőiben gyakran konfrontálódtak a makro-politikai szervezetekkel. A makro-politikai szereplők, főleg a pártok blokkoló hatása, ellenkezése mellett az intézményi elmaradottság másik alapvető oka magukban az érdekszervezetekben, a megújulási képességük hiányában és a személyi tényezőkben keresendő. Az érdekképviselők terepét az erős csoportok uralták, inkább a klientúra rendszert, mint a demokratikus intézmények nyilvános és ellenőrizhető szabályait követve. Az egyes munkáltatói érdekképviselői intézmények sokszor inkább a mögöttük álló személyek és tőkecsoportok részére lobbiztak sajátos előnyökért, mint az adott terület egésze számára általános és intézményesített jogokért. Mindenesetre az érdekszervezetek saját belső rendszerváltása nagyon lassan és ellentmondásosan ment végbe, de ez csak felerősítette a negatív külső tényezők – az elhúzódó transzformációs válság és a kormányzati konfrontáció – hatását. A kormányok és pártok a gazdasági válságkezelés feladatával szembesítve, mindig csak a megszorító intézkedések támogatását kérték és várták az érdekképviselőktől (nemcsak a szakszervezetektől, hanem a munkáltatói képviselőktől is), de nem voltak hajlandók cserében – ahogy Spanyolországban a Moncloa paktumban – az érdekképviselőket a politikai intézményrendszerbe és a közpolitikai döntéshozatali folyamatokba szilárdan beépíteni (Neumann, 2006).¹³

Egészében véve a közpolitikai közép a fejlődés-fejlesztés mozzanata, mint az EU csatlakozással előtérbe kerülő finomszabályozás, illetve mint a kormányzatról a kormányzásra való áttérés főútvonala. A harmadik szektort kétségtelenül nagyobb hatékonyság és a társadalmi igények iránti nagyobb nyitottság jellemzi, valamint az önkéntes munka magas aránya, de szerepük még kialakulatlan és belső hatékonyságuk elemzése is még megoldatlan. Helyzetük tehát paradox, számos vívmányuk még kezdetleges és értékelése még csak a benyomás szintjén mozog, bár tömeges színrelépésük mindenképpen a civil társadalom kiteljesedése és megerősödése irányába mutat. A harmadik szektor ugyanakkor a piacgazdaság kiteljesedésének folyamatában nemcsak

különbözik a privátgazdaságtól, hanem át is veszi annak torzulásait. Így az NGO-szektor a fekete vagy a szürkegazdaság része is lehet, mint álcázott vállalati szféra vagy pénzmosoda. Bár az alapítványok és az NGO-k társadalmi elfogadottsága elég nagy – ami megmutatkozik bizonyos lakossági támogatásban is –, ugyanakkor erőteljesen szembe kell nézzenek egy morális dilemmával, hiszen jelentős részük nem egyéb mint az adóelkerülés eszköze, más szervezeteik pedig reális funkciókat töltenek be, de gyakran sértenek etikai normákat és gazdasági előírásokat is.

A háromszektorú társadalom azt jelenti, hogy egyfelől a harmadik szektor vagy a közpolitikai közép számos olyan irányítási-szervezési funkciót átvett az államtól, amelyet az nem tud vagy nem akar ellátni, másfelől olyan gazdasági feladatokat vesz át a magángazdaságtól, amelyek mögött tényleges szükségletek vannak, de a profit irányultságú vállalkozások nem tartják azok megoldását kifizetődőnek. Ezzel együtt, a harmadik szektor, mint magánkormányzat konkurense is az államnak és a magángazdaságnak bizonyos területeken, de mindkét szektor rákényszerült arra, hogy a harmadik szektor önállóságát elfogadja, és önálló tényezőként számoljon és tárgyaljon vele. A háromszektorú társadalom fogalma ugyanakkor a közszolgáltatások „gazdasági” nézőpontját is tükrözi, bár a közigazgatás „adminisztratív” nézőpontjából ez „önigazgatásnak” nevezhető, hiszen az emberek a saját ügyeiket a saját maguk által szervezett szférában – illetve annak segítségével – intézik. Végül a közvetlen demokrácia nézőpontjából „önmozgósításnak”, mivel a kötelező állami és a gazdasági motivációjú piaci mozgósításon túlmenően önmagukat mozgósítják valamely saját maguk által fontosnak tartott feladatra. A korai konszolidáció időszakát még a civil társadalomnak a szervezeti aszimmetriája jellemzi. A gyér adatok a harmadik szektor szervezetei szociológiai háttéréről már most is megengednek egy olyan feltételezést, hogy a harmadik szektor jelentős mértékig a középrétegek aktív csoportjainak sajátos önmegszervezési és érdekképviselési módja, amiből éppen a leginkább rászorultak maradnak ki, s már csak ezért is deficitese a magyar demokrácia. Erről a legvilágosabban a szektor területi bontása, mint térháló vagy térszerkezet tanúskodik. Az alapítványok és NGO-k a legkevésbé éppenséggel a legfejletlenebb megyékben jelennek meg, és ott nem is csak az egyesületek száma csekély, hanem azok összevétele is alacsony. A nonprofit aktivitás szerint tehát élesen elkülönülő területi csoportok jönnek létre az országban, Budapest egész egyértelmű dominanciájával. Ez a területi megosztás már a jövedelem megosztást is sejteti, hiszen a legszegényebb vidékeken a legcsekélyebb a civil aktivitás (Ladányi, 2007).

A jelenlegi magyarországi helyzetben a „háromszektorú” társadalom – állam, piac és harmadik szektor – nagyjában-egészében már létrejött, a civil társadalom számottevő fejlődésen ment keresztül (Csíte-Kuti, 2006: 75-77). Míg azonban ez a harmadik szektor kezdetben felülről, az állami-kormányzati szintektől már valamennyire elhatárolta magát, addig alulról, azaz a civil tár-

sadalom alapszintjei felől még csak kevéssé differenciálódott, illetve „oldalról”, a funkcionális érdekképviseltek és a területi szerveződések szférájától sem vált le még egészen. Később azonban a közélet elmocsarasodásával a felülről való elhatárolódás is csökkent és az „alapítványi világ” mindjobban behatolt az állami szférába. A nonprofit törvény megtette ezzel az első lépést a civil társadalom tetőszervezetei és alapszöveve, valamint a profit és nonprofit szervezetek elhatárolása felé, de a szükséges átfedéssel megengedte a gazdasági vállalkozást is a nonprofit szervezeteknek, a profitnak a közcélokra való kötelező visszaforgatásával. Itt van persze az új szabályozás egyik sebezhető pontja, mind az álcázott profitszektor, mind pedig a szűk és zárt csoportérdekek felé, de a szükségletekhez képes csekély állami támogatással rendelkező harmadik szektort nem lehet elzárni a saját jövedelemszerzés lehetőségétől. A másik sebezhető pont persze a politikai tevékenységtől való gyenge elhatárolás, ami megengedi a közhasznú szervezetek és alapítványok pártok általi támogatását és a helyi politika finanszírozását, Ezért mostanság a gazdasági-politikai kapcsolatrendszer szabályozása több vonatkozásban is összeomlani látszik.¹⁴

Egészében véve megállapítható, hogy Magyarországon erőteljes felzárkózás megy végbe az alapvető nemzetközi tendenciákhoz: erőteljesen fejlődik a harmadik szektor és az ország egészében nagy nonprofit aktivitás figyelhető meg. Formai oldalról ezek szerint nagy az előrelépés, hiszen végbement a civil társadalomban a tetőszervezetek és az alapszintű egyesületek bizonyos elkülönülése is. Tartalmilag és politikailag azonban súlyos problémák jelentkeznek, mert a kormányzás kiteljesítése, mint a politikai decentralizáció három formájának végrehajtása tekintetében alig történt markáns előrelépés a kilencvenes évek eleje óta. Magyarán, a harmadik szektor, mint gazdasági tényező megjelenik ugyan, és betölt bizonyos szolgáltatási alapfunkciókat, de még nem válik igazán kormányzássá. Nem alakult ki még a saját szektorként való belső önkormányzata sem, vagyis az NGO-k sem magánkormányzatként viselkednek, hanem egyrészt quango-ként többnyire felfelé integráltak és felszívja őket a kormányzat, főleg a MeH, másrészt lenn még nagyon összemósódnak a kisebb nagyságrendű szervezetekből álló egyesületi szférával. Ezért egyelőre erős tendencia érvényesül a szociális polarizációra is, éppen azért, mert a nonprofit szektor belső-külső szervezettsége és kohéziója még igen alacsony és a kormányzás egységes dimenziója még hiányzik. Az egész rendszerváltás utáni korszakra általában az a jellemző, hogy a harmadik szektor tevékenysége még nem válik kormányzássá, mint a politikai rendszer egyik szintjének normális működése. Még súlyosabb a helyzet a partnerségi viszonyok térségi kifejlődésében, konkrétan a fentebb harmadik partnerségi háromszögnek nevezett szerveződésben. Ez a partnerségi intézményrendszer még legfeljebb csak formálódóban van Magyarországon, mivel a Regionális Fejlesztési Tanácsok is még a valódi partnerségi viszonyrendszer és a fél-állami „quango”-lét közötti térben mozognak. Megjelentek már egy valódi „tár-

dalmi korporatizmus” első jelei és a helyi partnerségi hálózatok kialakulása is megindult, de még alapvetően az egymást követő kormányok rángatják őket a többségi és a konszenzuális politika váltakozó kurzusai szerint és a centralizált költségvetés évi cikk-cakkjainak megfelelően. Nálunk is megkezdődött már a helyi civil társadalom tetőszervezeteinek – a harmadik szektor – bevonása és integrálódása a regionális hálózatokba, de még nem játszanak abban komoly szerepet. Ugyancsak a kezdet kezdetén tart még a területi szereplők bevonása és integrálása, mint a „társulások társulása” a régiók, a megyék és kistérségeik között (Kaiser, 2006, Kaiser, Ágh és Kis-Varga, 2007).

A magyar intézményrendszer legmélyebb ellentmondása az, hogy a „kormányzati” intézmények sorozatban hoznak döntéseket, de a döntéseik rendre nem valósulnak meg. Ennek alapvető oka a partnerségi döntéshozatal – valamint a megvalósíthatósági tanulmányok – hiánya, ami a fejlődés szűk keresztmetszetévé és legfőbb akadályává, éppen azzal, hogy a politikai rendszer nem tudja végrehajtani a saját döntéseit. A konszenzuális közpolitikai folyamat mind a négy szakasza eltorzult Magyarországon és együttesen kiadja a szervezett káosz fogalmát, mivel a rendszer szabályozottan működik, de a torz, keleties szabályrendszer szerint. Az első szakaszban, az ügyek kiválasztásában az erős érdekcsoportok erőszakolják rá a maguk ügyeit a politikai rendszerre. Dominánsan ezekkel a kérdésekkel foglalkozik a politika gépezete, s ezzel már eleve adott a strukturális válság kialakulása és elmélyülése, mivel a társadalmi egész szempontjából lényeges kérdések marginalizálódnak. A második szakasz, a döntéshozatal is eltorzul annyiban, hogy a gazdasági érdek behatolt a politikába, a politikusok és/vagy képviselők jórészt a saját érdekeiken keresztül a nyomuló gazdasági aktorok foglyaivá váltak és az eredeti tőkefelhalmozás logikáját követik a maguk karrierjében is. Ezért jelentkezik a súlyos kudarc a harmadik szakaszban, a végrehajtás során, amikor a megerősökolt társadalom aktív vagy passzív ellenállása belép és a negatív összegű játék logikája feltáruul, nyilvánosságra kerül. Ám az értékelést nyújtó negyedik szakaszban mindez nem kerül átfogó és mély elemzésre, ahhoz már eleve hiányoznak a megvalósíthatósági tanulmányok, amelyekhez képest a kudarc mérhető és értékelhető lenne. De nincs kiépülve az értékelés intézményi szintje sem, a független közpolitikai intézmények hálózata, amelyek a közpolitikai folyamat valamennyi szakaszát áttekinti és azokra vonatkozóan szakmai tanácsot adnak, így hiányzik a társadalom önreflexiója és semmi sem zavarja a kormányokat a vakrepülésben.¹⁵

Nálunk gyakran tévesen, a „mindenki mindennel egyetért” elveként értelmezik a demokrácia konszenzuális modelljét. A civil társadalom bevonása körül is nagy a zűrzavar, mert gyakran jelennek meg nem reprezentatív, álcivil, sőt anticivil szerveződések, vagy kis közösségek tartósan megvétőznak országos jelentőségű ügyeket. Ezek a törekvések szűklátókörű érdekek nevében akadályozzák a megegyezést vagy az intézmények normális működését. Az évtizedes

bénultságból a döntéshozatali folyamatok eléréséhez és/vagy felgyorsításához a kormányzati-önkormányzati testületek hatékony koordinációja, az engedélyezési rendszer radikális leegyszerűsítése és a döntéshozatal akadályozó áll-civil testületek kiiktatása szükséges. A civil részvétel szükséges és fontos, szerepét biztosítani kell az előzetes véleményezési folyamatban, de a civil szervezetek álláspontja a döntéshozatali folyamatba csak egy ponton léphet be és nem ismételt, mint jelenleg, mert ez a gyakorlat a döntések elhúzódtását és ezzel az uniós erőforrások elvesztegetését jelentheti. A civil szervezetek és kapcsolataik a partnerségi viszony fontos elemeit és végső bázisát alkotják, azt a társadalmi tőkét, ami a legitimitás és a hatékonyság legfontosabb forrása. De manapság a nem reprezentatív kis szerveződések gyakran visszaélnék a civil társadalom számára biztosított mozgástérrel, ezért ez a mozgástér újraszabályozást igényel. A rendszerváltás kezdeti szakaszának ellentmondásain pedig csak a hazai közpolitikai folyamat kiteljesítésével, a partnerségi viszonyok kialakításával lehet túllépni, mert sikeres intézményi reformok nem lehetségesek az érdekeltek intézményes részvétele és mozgósítása nélkül, ahogy nemzetstratégia sem alakítható ki a társadalmi elvárások és megrendelések nélkül, hanem csak társadalmi viták révén. Intézményesíteni kell a partnerségi viszonyokon alapuló konszenzuális avagy „tárgyalási” demokráciát az érintettek bevonásával a nemzetstratégia megformálására, ahogy az EU-ban ez „illik”.

A MAGYAR KÖZPOLITIKA JELENLEGI HELYZETE

1. A társadalmi közép jelentős átalakuláson ment át a rendszerváltás idején. Az átrendeződés jellegzetes vonása a közpolitikai közép vagy harmadik szektor viharos fejlődése az utóbbi évtizedben, de számos területen még így sem tudta helyettesíteni az állam leépüléséből és kimeneküléséből adódó közszolgáltatási feladatokat. Ezért a jelenlegi átmeneti korszakban számos vonatkozásban még csak „kárkurlatózási” szerepe van, vagyis még nem bontakozott ki igazán a civil társadalom nem-politikai mozgósító szerepe és társadalmi energiák optimális hasznosítása a civil szervezetek révén. A területi és funkcionális szerveződések ellentmondásos fejlődésnek indultak, markánsabbá vált a területi közép szerepe, míg a funkcionális közép meggyengült a társadalmi intézményrendszer egészében.

2. Megfelelő egyensúlyt kell kialakítani a civil társadalom normatív és analitikus megközelítése között. A normatív megközelítés azt sugallja, hogy létre kell hozni az emberek magas fokú civil éthoszára épített civil társadalmat. Az analitikus megközelítés pedig azt bizonyítja, hogy a civil társadalomnak már megvan bizonyos intézményrendszere és viselkedéskódexe. A civil társadalom tehát van és működik, s ezt a meglévő civil társadalmat kell gyakorlatias lépésekkel továbbfejleszteni. A két megközelítés azon a ponton kapcsolódik össze,

hogy a gyakorlatias közszolgáltatást nyújtó szervezetek mellett fokozottan olyan normatív beállítottságú szervezeteket (közérdekű érdekcsoportok – public interest groups) is létre kell hozni, illetve továbbfejleszteni, amelyek a saját közösségi avagy általában vett „kisebbségi” jogok védelmére irányulnak mint a környezetvédelem, fogyasztóvédelem vagy a klasszikus és modern értelemben vett emberi jogok mint a kulturális, nyelvi-etnikai és egyéb kisebbségi jogok. Ezeknek a szervezeteknek mind az alapszintje, mind pedig a tetőszintje igen gyenge, márpedig éppen az új „szociális biztonsági rizikó” kezelésében a legkevésbé kiépült maga az állami-kormányzati szféra is.

3. A politikai szféra avagy a demokratikus pártok eddig nagyon keveset tettek azért, hogy törvényi szabályozással kiépítsék a civil társadalom tetőszervezeteit a mezo-politika mindhárom vonatkozásában, pedig éppen erre lett volna szükség ahhoz, hogy partnereket találjanak maguknak a kormányzáshoz. Az önkormányzatiság a modern demokratikus berendezkedés egyik legfőbb alapelve, s az önkormányzatiság különböző formái és szerveződései szorosan összekapcsolódnak. A teljes demokratikus intézményrendszer csak akkor épül ki, ha ezek az önkormányzati formák a saját önállósult szerveződésükben is, tehát külön-külön is megjelennek, azaz megtörténik a teljes strukturális differenciálódás a két-két állami és társadalmi szint között.

4. A demokratikus konszolidáció során az intézményrendszer kialakulását lezáró folyamat valójában a többpárti demokrácia többszereplős demokráciává való kiszélesítésének folyamata, azaz a középszint szereplőinek a közpolitikai folyamatba való bevonásával a hatékony intézményrendszerrel működő, kiteljesített demokrácia kialakulása. Az intézmény-építés hiányossága maradt az is, hogy nemcsak a makro-politika nem kapcsolódik szervesen a mezo-szférához, hanem még a mezo-szint sem épül rá szervesen a civil társadalom alapszintjére.

5. A kifejlett társadalmi közép hiánya a magyar demokratikus intézményrendszer súlyos gyermekbetegsége, hiszen csak ez a hármastetőszervezet tenné azt lehetővé, hogy a magyar intézményrendszer adekvát módon becsatlakozzon az EU transznacionális intézményrendszerébe. A mezo-politika intézményrendszerének – és ezzel a szélesebb értelemben vett kormányzási rendszernek – kiteljesítése tehát együttes követelménye az EU tagállami működésnek és a demokratikus konszolidációnak. A rendszerváltás megkezdésével, majd az EU csatlakozással kétszeresen is jelentkezett a társadalmi közép kialakítására, az intézmény-építésre való igény, de a magyar fejlődés mindkét alkalommal súlyosan elmaradt az elvárástól.

6. Az intézmény-építés és a társadalmi-emberi beruházás a fejlett demokráciákban egymást kiegészítő folyamatok, voltaképpen úgy kapcsolódnak egymáshoz, mint a hardware („berendezés”) és a software („program”). Az intézmény-építés valójában társadalmi beruházás is, mint az emberek közötti, „interpersionális” kapcsolatok intézményesített kiépítése, a kapcsolat-építés,

mint a hálózatok létrehozása és aktív működtetése. A bizalomra épülő kapcsolati avagy szociális tőke azonban nem választható el az emberi beruházástól, ami viszont nem pusztán ismeretek és készségek kialakítása, hanem a társadalmi intézményrendszer egészébe való bekapcsolódás képessége a nagypolitikától a kispolitikáig, vagyis a részvételi demokrácia működtetése a szó legszélesebb értelmében.

7. Az intézmény-építés megkésettsége hatványozottan jelentkezik Magyarországon a kapacitás-építés még tragikusabb megkésettségében, mivel az adekvát kapcsolatrendszerek és viselkedési normák csak a letisztult intézményrendszerben alakulhatnak ki. A jelenlegi, szervezett káoszként jellemezhető intézményrendszerben a „programok” is eltorzulnak, a gyenge kötések dominálnak és az erős kötések többnyire csak a „maffiaszerű szervezette” torzult közpolitikai közösségekben jönnek létre. A viselkedési normák (szabálykövetés) még nem európaizálódtak és az emberek egyéni kapacitása is jórészt messze van az uniós versenyképességtől.

8. A kapacitás-építés feladata egyrészt a társadalmi tőke és területi tőke kölcsönös kialakítása, másrészt az egyéni kapacitások kiépítése, prózáilag szólva „foglalkoztatás-fejlesztés”. A társadalmi tőke a fenti társadalmi beruházás eredményeként létrejött, lényegében vertikális jellegű kapcsolatokon alapuló ösztársadalmi kapacitás, míg a területi tőke az alapvetően horizontális jellegű területileg sajátos adottságok – humán és fizikai infrastruktúra – optimális felhasználása. A társadalmi tőke kapcsolatrendszere teszi lehetővé a hatékony kihasználást, s viszont, a területi tőke adottságai adják meg az alapját a társadalmi tőke kibontakoztatásának. Az EU felfogása szerint ehhez az optimális területi méret a NUTS2 régió, ami hazánkban átlagosan 1,5-2 millió lakosságú. A „foglalkoztatás-fejlesztés”, mint az egyéni kapacitás-építés lényegi folyamata negatív oldalról a társadalmi kirekesztés felszámolását, pozitív programként pedig az egész életen át való tanulást, az állandó továbbképzést jelenti.

9. Az uniós kapacitás kiépítésének kulcsfogalmi ezért a „foglalkoztatás-fejlesztés” és a területfejlesztés, mint a fejlesztéspolitika két alapvető mozzanata. Az EU Lisszaboni Stratégiájának fogalom-párja – gazdasági növekedés és foglalkoztatás – így konkretizálható hazai terepen, mert az utóbbi évtized gazdasági növekedése ellenére a foglalkoztatás érdemben nem növekedett, s ennek minőségi akadályai vannak, vagyis a kirekedt alacsony képzettségű munkaerő csak jelentős továbbképzéssel alkalmazható, a már aktív rétegeknek is ki kell építeni a permanens továbbképzés rendszerét. De a passzív-marginális rétegek társadalmi bevonása csak komplex területfejlesztési politikával oldható meg.

10. A foglalkoztatás-fejlesztés és a terület-fejlesztés, mint kapacitás-építés és intézmény-építés, azaz kettős országegyesítés egy-két évtized távlatában kiadja a társadalmi rendszerváltást. A magyar kormányzati dokumentumok a fejlesztéspolitika horizontjaként voltaképpen ezt a távlatot, a „Magyarország

2020” modelljét jelölték meg, mivel a parlament 2005. december 19-én elfogadta a 2020-ig terjedő Országos Fejlesztéspolitikai Koncepciót. A fejlesztéspolitika az uniós tagsággal a maga ellentmondásos módján meg is kezdődött, s még most is itt vagyunk, Európa felé félúton.

Az EU tagsággal megkezdődött a felzárkózás nagy kalandja, de ne áltassuk magunkat, a jövő még nem kezdődött el. A fejlesztéspolitika új intézményrendszert hozott be, új intézményi kultúrát teremtett és a meglévő intézményrendszer további radikális reformját követeli meg. Visszatérve az alapkérdéshez, még nem dőlt el, hogy az új, fejlesztéspolitikai intézményrendszer alakítja át és hasonítja magához a régit, vagy a régi intézményrendszer felülkerekedik, és a mutyizó társadalom logikája szerint maga alá nyomorítja az új intézményeket. Elindultunk Európa felé, de még csak félúton vagyunk, ezért a következő kormányzati ciklusban a reformok újabb hullámát kell végrehajtani. Még mindkét irányban nyitva az út: a fejlesztő állam kiemelt szerepével az intézményi versenyképesség fokozásán át az uniós felzárkózás felé vagy a tengődésen és a pangáson alapuló, a korrupcióval átítatott intézményi mocsár átörökítésével az uniótól való tartós leszakadás felé. A kulcskérdés mindenképpen a társadalmi rendszerváltás befejezése, mert szociális konszolidáció és társadalmi rendszerváltás nélkül nincs uniós felzárkózás és demokratikus konszolidáció sem.

JEGYZETEK

- ¹ Nálunk a közpolitika elméleti szakirodalmá meg lehetőségen szegényes, ebben a rövid tanulmányban megpróbálok összegezni a legfontosabb elméleti kérdéseket. Korábban lásd Ágh, 1999; 2007a,b; 2008a,b és Ágh–Ferencz–Mocsári, 2007. Örvedetes, hogy a *Magyarország Politikai Évkönyve* is egyre intenzívebben foglalkozik közpolitikai témákkal, a 2008-ban kiadott kötet már több alapvető közpolitikai területet is átfogóan tárgyal.
- ² Nem foglalkozom itt a harmadik szektorhoz tartozó civil társadalmi szervezetek – alapítványok, NGO-k – meghatározásával és azzal, hogy különböző nemzeti tradíciók vannak, mert különböző országokban más-más elnevezést vezettek be, és az domináns maradt (Bódi, 2004). Ezt a kérdéskört igen gazdagon feldolgozza Bartal (2005) könyve, különösen annak bevezető fejezete, ami a nonprofit szervezetek középpontba állításának tradícióját követi. Igen jó áttekintést ad Kákai (2004: 50), aki egy mátrixot vázol fel, nonprofit–üzleti és állami–civil tengelyekkel, s az így nyert négy cellában helyezi el az intézményeket. A legutóbbi összefoglaló elemzést lásd Kuti, 2008; a korábbi alapműve Kuti, 1998.
- ³ A Csike–Kuti-kötet elemzése az önkéntesség fogalmát állítja középpontba a civil társadalom angolszász tradíciójának megfelelően (voluntary association) és a társadalmi tőke képződését az önkéntes tevékenységek oldaláról közelíti meg. Felhívják a figyelmet arra, hogy a nonprofit szervezetek térnyerése egyben az állam és a civil szervezetek együttműködésének nagy kísér-

lete is. Ebben az erős kötések kialakító középrétegek játszanak vezető szerepet, de még nem jutottak el addig, hogy bevonják a közös társadalmi feladatok ellátásába a gyenge kötődéssel rendelkező inaktív rétegeket, így a közösségek hálózatát csak a munka világában otthonosan mozgó emberek használják (Csike–Kuti, 2006: 16, 19,50).

- 4 A közpolitikai döntéshozatal elemzésében gyakran elfelejtik, hogy a központi kormány politikai szintje alatt van egy széles közpolitikai szint is, amelynek az intézményeit a nemzetközi politikatudomány agencynek nevezi. Ezeknek a központi közpolitikai intézményeknek három típusa van, az országos hatáskörű szervek (OHSZ), a központi hivatalok (KH) és a minisztériumi hivatalok (MH). Az OHSZ-t a parlament hozza létre, a kormány felügyelete alá tartozik, de nagy önállósággal bír. A KH-át kormányhatározat hívja életre, a minisztérium felügyeli és kisebb a mozgástere. Végül az MH-át a miniszteri határozat szervezi meg és a miniszter rendelkezése alá tartozik.
- 5 A közigazgatás reformjáról és a nemzetközi versenyképességről az utóbbi években számos mű született, lásd Ágh–Tamás–Vértes (2006); Ágh–Somogyvári (2006); Vigvári, 2006 és 2006a,b; Viszt (2006) és Viszt–Vértes (2006). A közmenedzsment diszciplínájának bevezetésére tett kísérletet Jenei György (2005) és Horváth M. Tamás (2005).
- 6 Valójában a nagy nemzetközi országjelentések manapság már nem pusztán a makro-politikai szint felmérése alapján készülnek, sokkal inkább a közpolitikai döntéshozatali folyamat egészét értékelik, lásd Bertelsmann (2008) és Kovács-Villányi (2007). Az új demokráciák közigazgatási és közpolitikai rendszerének elemzését és összehasonlítását végzi a NISPAcee (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe), ami kiterjed konferencia programmal és publikációs tevékenységgel rendelkezik (www.nispa.sk).
- 7 Ez a *Közlemény* (Promoting the Role of Voluntary Organizations and Foundations in Europe) ötévi előkészület és széleskörű konzultációk után 1997. június 6-án jelent meg és az Európai Közösség társadalmi gazdaságának (social economy) egy szektorával – nevezetesen az önkéntes szervezetek és alapítványok által képviselt szektorral – foglalkozik. „Ezek a szervezetek a társadalmi élet szinte minden területén fontos szerepet töltenek be. A szervezetek tevékenységükkel munkahelyeket hoznak létre, lehetőséget teremtenek az aktív polgári részvételre a közéletben, hozzájárulnak a demokrácia működtetéséhez, széles körben szolgáltatásokat nyújtanak, kiemelten fontos szerepet töltenek be a sportéletben, képviselik az állampolgárok érdekeit a különböző állami hatóságok felé és kiemelten fontos szerepet az emberi jogok megvalósítása és védelme érdekében, illetve a közpolitikák kialakításának folyamatában is.” (magyar kiadás, Európa Ház, 1998: 20-21).
- 8 A White Paper on European Governance (COM (2001) 428) című dokumentum a jó kormányzás öt kritériumát nevesíti: részvétel, nyitottság, beszámoltathatóság, eredményesség és koherencia. A téma folytatásaként az Ecosoc (EESC) 2005-ben megbízta az International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (CIRIEC, Valencia) kutatóintézetet egy újabb dokumentum elkészítésére, amit Rafael Chaves és José Luis Monzón „The Social Economy in the European Union” címen el is készített és az EESC egy konferencián 2007. novemberében meg is vitatott.
- 9 Ezért hangsúlyozza az önkormányzatok körül kialakult a hazai, éles politikai és szakmai vitában Ferge Zsuzsa nagyon markánsan azok jelentőségét az egész demokratikus beren-

dezkedés működése szempontjából. Ferge szerint az igazi probléma nem az számomra, hogy kellene-e, régi vagy megújult formában, az önkormányzatok. Hanem az, hogy hogyan lehet biztosítani a civil társadalom közvetlen beleszólását, ellenőrzését, folyamatosan hallható hangját a közösségi jóléti rendszerek érdekében, kivált olyan körülmények között, amikor a különböző szintű kormányzatok elszántan törekszenek ezek visszaszorítására, gyengítésére, lásd Ferge, 2002,2006.

- ¹⁰ A Szociális Európának és a nemzeti szociális rendszerekre való hatásának óriási irodalma van, a legfontosabbak között lásd Az Európai Szociális Modell (2007), Eichenhofer (2006), Giddens et al. (2006), Kvist (2005), Kvist-Saari (2006), Liddle (2007), Policy Network (2007), Rasmussen-Delors (2007) és Spidla (2006).
- ¹¹ A három partnerségi háromszög a közpolitikai döntéshozatal oldaláról jellemzi a fejlesztés-politikai intézményrendszert, lásd átfogó leírását Ágh 2007a,b, valamint Bajnai, 2007, Szabó, 2006 és Terták, 2006.
- ¹² Közpolitikai megközelítésben a foglalkoztatottság centrális problémája is a képzettségi szakadék oldaláról közelíthető meg, lásd Adler és Munkácsy (2007), Bíró és Molnár (2007), valamint Karsai és Vértes (2007).
- ¹³ A harmadik szektor tekintetében kiterjedt és rangos kutatások vannak Magyarországon elegendő itt egyfelől a Nonprofit Kutatások sorozatában megjelent 14 kötetre (például Kuti, 1998 és Csike–Kuti, 2006), másfelől a civil társadalom átfogó (Bódi, 2004, Kákai, 2004 és Bartal, 2005) avagy speciális (Nárai, 2005 és Szöllösi, 2005, illetve Halloran, 2005) elemzéseire utalni.
- ¹⁴ A törvényi szabályozások közül kiemelkedő szerepe van a nonprofit törvénynek (1997. évi CLVI törvény) és a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvénynek (2005. évi LXXXVIII. törvény) (Csike-Kuti, 65).
- ¹⁵ A magyar társadalom jó keresztmetszetét adja a Kovách (2006) kötet, amelynek alapvető fontosságú tanulmányaira – Angelusz és Tardos, Bukodi, Kovách, Kovách és Kalamász, és Laki – azért is fel kell hívni a figyelmet, mert részletes társadalmelemzésre ebben a tanulmányban nincs lehetőség. Hasonlóan elmélyült társadalmelemzést tartalmaznak a Vizi, Teplán és Szentpéteri (2006) kötet tanulmányai, különösen Fazekas Károly és Palócz Éva tanulmányai, s lásd még Szalai Júlia (2007) átfogó koncepcióját.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Az *Európai Szociális Modell* (2007): Progresszív Politika 2007. tavasz–ősz, Budapest, Demos.
- Adler Judit – Munkácsy Anna (2007): A gazdaság humán oldala – Foglalkoztatás és oktatás Magyarországon. In Karsai és Vértes (szerk.).
- Angelusz Róbert – Tardos Róbert (2006): Hálózatok a magyar társadalomban. In Kovách (szerk.)
- Ágh Attila (1999): Közpolitika. In Gyurgyák (szerk.).
- Ágh Attila (2004): A rendszerváltás tragikus befejezetlensége. *Egyenlítő*. 2004/1. szám, 2004. január.
- Ágh Attila (2007a): A fejlesztő állam feladatai és a rendszerváltás kiteljesítése. In *Pénzügyi Szemle*, 3-4. szám

- Ágh Attila (2007b): Intézményi versenyképesség és EU-felzárkózás. In *Fejlesztés és Finanszírozás*, 4. szám.
- Ágh Attila (2008a): Completing the EU membership in Central Europe: Lisbon Strategy and the qualitative catching-up process. In Bos-Dieringer (eds).
- Ágh Attila (2008b): Európa felé félúton: A fejlesztéspolitika nagy kalandja. In *Közigazgatási Szemle*, 2008/1.
- Ágh Attila – Alexandra Ferenc – József Mocsári (2007): *Public Policy-Making in the EU after Enlargement*, Budapest, Together for Europe Research Centre.
- Ágh Attila – Tamás Pál – Vértes András (szerk.) (2006): *Fehér könyv: Magyarország 2015 – Jövőképek*, Budapest, MTA-MEH projekt, MTA Szociológiai Kutatóintézet.
- Ágh Attila – Somogyvári István (szerk.) (2006): *A közigazgatási reform új perspektívái*, Budapest, Új Mandátum Kiadó.
- Bajnai Gordon (interjú Szále Lászlóval) (2007): Ennek a pénznek tíz millió ember javát kell szolgáltatnia. In *Egyenlítő*, 2007/4. szám.
- Bartal Anna Mária (2005): *Nonprofit elméletek, modellek, trendek*, Budapest, Századvég.
- Bíró Péter – Molnár László (2007): Foglalkoztatottság és települési fejlettség. In Karsai – Vértes (szerk.).
- Bertelsmann Stiftung (szerk.) (2008): *Bertelsmann Transformation Index 2008*, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bódi Gábor (2004): *Versenyhelyzetben: A civil szervezetek forrásszerzési lehetőségei az Európai Unióban*, Budapest, Századvég.
- Bos, Ellen – Jürgen Dieringer (eds) (2008): *Die Genese einer Union der 27: Die Europäische Union nach der Osterweiterung*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Botos Balázs (2007): A Lisszaboni Program megvalósulása Magyarországon. In *Fejlesztés és Finanszírozás*, 4. szám.
- Bukodi Erzsébet (2006): Társadalmunk szerkezete különböző nézőpontokból. In Kovách (szerk.).
- Csike Klára – Kuti Éva (2006): *Önkéntesség, jótékonyág, társadalmi integráció*, Budapest, Nonprofit Kutatócsoport 14. kötet.
- Eichenhofer, Eberhard (2006): The Europeanisation of social protection. *Social Cohesion and Development*, Vol. I, No. 2.
- European Commission (2001): *White Paper on European Governance* (15 July 2001).
- Esping-Andersen, Gosta (2002): A new European social model for the twenty-first century? In Rodrigues (ed.).
- Fazekas Károly (2006): A magyar foglalkoztatási helyzet jelene és jövője. In Vizi–Teplán–Szentpéteri (szerk.).
- Ferge Zsuzsa (2000): *Elszabaduló egyenlőtlenségek*. Budapest, ELTE Szociológiai Intézet kiadása.
- Ferge Zsuzsa (2006): Struktúra és szegénység. In Kovách (szerk.).
- Giddens, Anthony – Patrick Diamond – Roger Liddle (eds) (2006): *Global Europe, Social Europe*, Cambridge, Polity.
- Greskovits Béla – Dorothee Bohle (2007): A transznacionális kapitalizmus változatai Kelet-Közép-Európában. In *Politikatudományi Szemle*, No. 2.

- Gyurgyák János (szerk.) (1999): *Mi a politika? Bevezetés a politika világába*, második, átdolgozott kiadás.
- Héthy Lajos (2007): *A Gazdasági és Szociális Tanács hároméves működése: Értékelés és ajánlások*, Budapest, kézirat.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Jenei György (2005): *Közigazgatás-menedzsment*, Budapest, Századvég.
- Karsai Gábor – Vértes András (2007): A fordulat éve. In Sándor–Vass–Tolnai (szerk.).
- Kaiser Tamás (szerk.) (2006): *Hidak vagy sorompók: A határokon átvelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban*. Budapest, Új Mandátum Kiadó.
- Kaiser Tamás, Ágh Attila és Kis-Varga Judit (szerk.) (2007): *Régiók Magyarországa I-II*, Budapest, MTA Kiadó.
- Kákai László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek: Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*, Budapest, Századvég.
- Karsai Gábor – Vértes András (szerk.) (2007): *Cikkek a cakkokról: Múlttelemzés és jövőkép*, Budapest, GKI Gazdaságkutató Zrt.
- Kjaer, Anne Mette (2004): *Governance*, Cambridge, Polity Press.
- Kovács Imre (2006): Paradigmaváltás, társadalmi szerkezet és egyenlőtlenség. In Kovách (szerk.).
- Kovács Imre – Nagy Kalamász Ildikó (2006): Társadalmi és területi egyenlőtlenségek. In Kovách (szerk.).
- Kovács Imre (szerk.) (2006): *Társadalmi metszetek: Érdekek és hatalmi viszonyok, individualizáció és egyenlőtlenség a mai Magyarországon*. Budapest, Napvilág.
- Kovács Balázs – Villányi Viktória (2007): Hungary. In *Nations in Transit 2007: Democratization from Central Europe to Eurasia*, New York, Freedom House.
- Kuti Éva (1998): *Hívjuk talán nonprofitnak...* Budapest, Nonprofit Kutatócsoport 7. kötet.
- Kuti Éva (2008): A magyarországi civil társadalom és a nonprofit szektor helyzete, uniós kapcsolatai, fejlődési irányai. Gazdasági és Szociális Tanács, www.gsz.hu.
- Kvist, Jon (2005): A bővítéssel lefelé nivellálási verseny kezdődik? Stratégiai kölcsönhatások az EU tagállamainak szociálpolitikájában. In *Esély*, 1. szám.
- Kvist, Jon – Juho Saari (eds.) (2007): *The Europeanisation of social protection*. Oxford, Polity Press.
- Ladányi János (2007): Az antiszegregációs programok szükségességéről és lehetőségeiről. In *Kritika*, 2007/10. szám, 2007. október.
- Laki László (2006): Az ifjúság a magyar társadalomban. In Kovách (szerk.).
- Liddle, Roger (2007): *A New Social Europe*, www.policy-network.net/researchprogrammes.
- Nárai Márta (2005): Civil szervezetek szerepvállalása a szociális ellátás, szolgáltatás területén. In *Esély*, 1. szám.
- Neumann László (2006): Az érdekérvényesítés intézményeinek működése. In Kovách (szerk.).
- Palócz Éva (2006): Az egészségügy és a versenyképesség kapcsolata. In Vizi–Teplán–Szentpéteri (szerk.).
- Policy Network (2007): *European Social Model – Social Lisbon: A New Agenda for Europe*. 21 June 2007, www.policy-network.net/researchprogrammes.
- Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.

- Rasmussen, Poul – Jacques Delors (2007): *The New Social Europe*, Brussels: Party of European Socialists (PES).
- Rodrigues, Maria (ed.) (2002): *The New Knowledge Economy in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Samardzija, Visnja (ed.) (2006): *Reforms in Lisbon Strategy Implementation: Economic and Social Dimensions*. Zagreb, Institute for International Relations.
- Sándor Péter – Vass László – Tolnai Ágnes (szerk.) (2007): *Magyarország Politikai Évkönyve 2007*, Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány.
- Sándor Péter – Vass László (szerk.) (2008): *Magyarország politikai évkönyve 2007*, Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány.
- Spidla, Vladimir (ed.) (2006): *A report by the European Social Network* (www.esn-eu.org).
- Stark Antal (2007): Gazdasági rendszerváltás a volt szocialista országokban. In *História*, No. 1.
- Szabó László (2006): Fejlesztéspolitika és az európai uniós felzárkózás. In *Fejlesztés és Finanszírozás*, 1. szám.
- Szalai Júlia (2007): *Nincs két ország? Társadalmi küzdelmek az állami (túl)elosztásért a rendszerváltás utáni Magyarországon*, Budapest, Osiris Kiadó.
- Szöllösi Gábor (2005): A szociális jogok érvényesülésének egyéni és kollektív jogi garanciái. In *Esély*, 1. szám.
- Terták Elemér (2006): Az Európai Unió 2007-2013. évi pénzügyi keretéről. In *Pénzügyi Szemle*, 2. szám.
- Vigvári András (szerk.) (2006): *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról*, Budapest, Új Mandátum Kiadó.
- Vigvári András (2006a): Önkormányzati reformok, de hogyan? In *Fejlesztés és Finanszírozás*, 2. szám.
- Vigvári András (2006b): Közpénzügyi reformok megvalósításának egy lehetséges útja. In *Pénzügyi Szemle*, 2. szám.
- Viszt Erzsébet (szerk.) (2006): *Versenyképességi Évkönyv 2006*, Budapest, GKI Gazdaságkutató Zrt.
- Vértes András – Viszt Erzsébet (szerk.) (2006): *Tanulmányok Magyarország versenyképességéről*, Budapest, Új Mandátum Kiadó.
- Vizi E. Szilveszter – Teplán István – Szentpéteri József (szerk.) (2006): *Előmunkálatok a társadalmi párbeszédhez*, Budapest, MTA.