

# INTÉZMÉNYI VÁLTOZÁSOK ÉS A POLITIKATUDOMÁNY ÚJ FELADATAI

Ilonszki Gabriella  
(ny. egyetemi tanár)

## Összefoglaló

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

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

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

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

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

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

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

#### AZ INTÉZMÉNYI VÁLTOZÁS – AZ INTÉZMÉNYI ÁTALAKÍTÁS OKAI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### A KONTEXTUS – AZ ÉRTELMEZÉSI KERET

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### KÖVETKEZMÉNYEK – AZ INTÉZMÉNYI ÁTALAKÍTÁS TERMÉSZETE

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

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

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

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

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

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

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

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

IRODALOM

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