

INGRID VAN BIEZEN

A párthatalom belső egyensúlyáról: pártok az új demokráciákban*

A demokratikus konszolidáció egyik előfeltétele Linz és Stepan (1996: 8.) szerint „a fő intézményekből álló politikai társadalom léte (...), amelyeken keresztül a társadalom politikailag megalkotja és meghatározza magát, hogy kiválassza és felügyelje a demokratikus kormányt”. Ezek közé a fő intézmények közé tartoznak a politikai pártok, amelyek helyzete különösen fontos, mert döntő és aktív szerepet játszanak a civil társadalom és az állam között szükséges közvetítésben. Az európai új demokráciákban a kapcsolat a pártok és a társadalom között általában gyenge; az új pártoknak még nem sikerült strukturális kapcsolatot kiépíteniük a civil társadalommal. Ezeknek a kapcsolattartást szolgáló mechanizmusoknak a gyengeségét jól illusztrálja például a pártok csekély mértékű tagsága, a pártokkal való csekély mértékű azonosulás, a kinyilvánított választói irányultság állandó változása és a politika iránti csekély érdeklődés, amit jól tükröz a választásokon való részvétel alacsony szintje. A kelet-európai új demokráciákban a társadalmi és politikai szereplők közötti kapcsolattartás hiánya miatt Ágh Attila arra következtet, hogy a pártok „a társadalmi és gazdasági valóság felett lebegnek” (Ágh, 1993: 243.; egy közelmúltbeli megfigyelést illetően I. Rose-Mishler, 1998.). Hasonló megállapításokkal illették a korábban kialakult, de még viszonylag fiatal dél-európai demokráciákat, amelyekben a politikai pártok igen lassan alakították ki társadalmi szerepkörüket. Pridham példá-

* Ezt a tanulmányt a Foundation for Law and Public Administration (Reob) szponzorálta, amely a Netherlands Organisation for Scientific Research (NWO) tagja. Ez a munka az 1998-ban az angliai Warwickban az ECPR közös ülésén és a hollandiai Doornban a „Politico-logenetmaal”-on előadott tanulmányok alaposan átdolgozott változata. A két muhelymunka résztvevőin kívül szeretném megköszönni Petr Kopecký és Peter Mair hasznos tanácsait.

ul arra a következtetésre jutott, hogy a portugál pártok „egyrészt elitizmusuk, másrészt pedig a politikai mobilizáció hagyományainak látszólagos hiánya következtében elhanyagolták társadalmi funkciójukat” (Pridham, 1990: 113.).

A pártok viszonylag gyenge kapcsolata a társadalommal természetesen nem feltétlenül jelenti azt, hogy nincs jelentőségük az új demokratikus államokban (a dél-európai esetek közelmúltbeli áttekintését illetően l. Morlino, 1998: különösen 169–212.). Néhány akadémikus valóban tagadná, hogy a pártoknak jelentős szerepük lett volna ezekben az új demokratikus rendszerekben. Ágh, utalva a pártok fontosságára a széles körű döntéshozás területén, még a politika „túlpártosodásáról” is beszél Kelet-Európában (l. Ágh, 1993; 1994.). A pártok tagságának viszonylag alacsony szintje sem feltétlenül enged következtetni az intézményi konszolidáció általános hiányára. Pridham szerint Spanyolországban például a pártok „sikeresebben fejlődtek intézményi, mint társadalmi szereplőként; tehát a konszolidáció hamarabb és hatékonyabban következett be az állam, mint a társadalom szintjén” (Pridham, 1990: 113.). Ez alátámasztja azt a tényt, hogy a pártszervezeteket nem tekinthetjük egységes szereplőknek, hanem inkább különböző elemekből vagy „arcokból” álló egységeknek, amelyek lehetővé teszik számunkra, hogy észrevegyük: ha az elemek közül egy relatíve gyengén fejlett, az még nem feltétlenül jelenti azt, hogy a párt mint egész szervezetileg gyenge. A fejlett nyugati demokráciák kapcsán többek között Katz és Mair (1995) is felhívta a figyelmet arra, hogy a pártok érzékelt hanyatlása elsősorban vagy szinte kizárólag a társadalom szintjén mutatkozott meg, és ezt tulajdonképpen ellensúlyozta a pártok államhoz való növekvő hozzáférése, illetve a fejlette gyakorolt kontrollja. Más szóval, az idő múlásával a pártok különböző aspektusai kerülnek előtérbe, és különösen az elmúlt időszak azt igazolta, hogy a pártok közhatalmi jelenlétének¹ fontossága nőtt leginkább (l. Katz–Mair, 1993.). Ez a tanulmány ezt az teóriát tárgyalja és ellenőrzi, ez esetben a dél- és kelet-európai, nemrég született demokráciák konkrét példáján keresztül, egyrészt portugáliai és spanyolországi, másrészt magyarországi és cseh köztársasági adatok felhasználásával.

A „KÖZHATALMI PÁRTRÉSZ” TÚLSÚLYA

Legalább három különböző okra vezethető vissza az a „feltételezés”, hogy az új demokráciákban a „közhatalmi pártrész” valószínűleg növekvő befolyásra tesz szert, különös tekintettel a szervezetépítés folyamatára, amelyben kevés igazi lehetőség rejlett, lévén alig volt szükség egy alapjaiban erős szervezet kialakítására (l. van Biezen, 1998.). Először: az új demokráciákban sok párt inkább intézményi, mintsem társadalmi gyökerekkel rendelkezett. Azaz ahelyett, hogy a társadalom politikai rétegződése mentén képződtek volna, a pártok az intézményi kérdések, nevezetesen a rendszerváltás kívánatossága, mértéke és iránya kapcsán kialakuló politikai-magatartásbeli különbségek alapján jöttek létre. Más szóval a társadalom bizonyos szegmenseinek érdekképviselése helyett, ami

a pártfejlődés klasszikus útja volt a korai Nyugat-Európában (l. Lipset-Rokkan, 1967.), a pártok alakulásának értelmét nagy mértékben a leendő politikai rendszer természetét és intézményrendszerét illető vélemények kifejeződése és megnyilvánulása befolyásolta. Ez a származás fontos következményekkel jár a pártok tevékenységének orientációjára. Különös tekintettel a parlamenti és a kormányzati élet megszervezésének fontosságára, valamint a pártok politikai intézményeinek kialakítására az újonnan kialakuló demokratikus rendszerekben, a politikai pártok hajlamosak lesznek figyelniük nagy részét a parlamenti és kormányzati területen folytatott tevékenységekre összpontosítani. Ez annyit jelent, hogy tevékenységüket elsősorban a közhatalmi jelenlétre fogják koncentrálni, aminek következtében a párt ezen arca kiemelt fontosságú lesz a pártszervezet egészében.

Másodszor: a legtöbb párt újonnan alakult. Nem sokkal az első demokratikus választások előtt alapították őket, vagy pedig röviddel azok után, kitörve a mozgalmak vagy az első választásokon versengő pártok sorából. Ennek következtében már fejlődésük kezdeti stádiumában parlamenti képviselőre tettek szert. Sőt számos esetben úgy tűnt, hogy a pártok többé-kevésbé parlamenti, illetve néha egyúttal kormányzati létre szorítottak, és nélkülözték az e hivatalokon túl is kiterjedő szervezeti hátteret. Így már a kezdetektől a „közhatalmi pátrész” játszott a vezető szerepet, még ha csak mulasztás következtében is. Ráadásul a szervezetépítés legelső indítékai a parlamenti frakciótól és a kormányzati résztvevők csoportjától származtak. Miután ez a „pátrész” jött létre elsőként, és mivel a pártnak ez az arca kezdeményezi és kontrollálja a bekövetkező szervezeti fejlődést, várható, hogy megtartja vezető pozícióját, és a továbbiakban is uralni fogja a párt egész szervezetét.

Harmadszor: részben az „intézményi” eredet, részben pedig a pártfejlődés folyamata következtében, az új demokráciák pártjai várhatóan a választókkal való közvetlen kapcsolat kiépítésére fognak összpontosítani. Miután az új demokráciákban nem feltétlen a társadalmi rétegződés az oka a pártok létrejöttének, a pártok és a társadalmi csoportok közötti kapcsolat kevésbé nyilvánvaló. A pártok többsége nincs tisztában a „természetes választókerület” vagy a „választói hovatarozás” fogalmával, és nem tekinthető politikai képviselő szervnek vagy egy meghatározott választói szegmens érdekképviselőjének. Ahogy az új demokratikus rendszer érik, és az intézményi keretek lassan körvonalazódnak, az intézményi párbeszéd alapuló választói mobilizáció lehetősége csökken, ezért a pártoknak túlélésük érdekében új alapokra kell helyezniük a pártosodás folyamatát. Mivel minderre a pártok létezésének korai szakaszában kerül sor, minden bizonnyal viszonylag könnyebb és kevésbé idő- vagy munkaigényes stratégiát fognak választani a választók mobilizálására, törekedve a lehető legtöbb választó megszerzésére, és a „közhatalmi pátrész” és a választók közötti közvetlen kapcsolat kiépítésére. Mivel ezek a pártok még a pártszervezet végleges kialakulása előtt fognak választási kampányba, rákényszerülnék arra, hogy tevékenységeiket a párt nyilvános megjelenése köré koncentrálják, és előtérbe helyezték a párt parlamenti és kormányzati jelenlétét. A pártok közhatalmi jelenlétének

fontosságát, illetve előtérbe kerülését valószínűleg tovább növeli a modern tömegkommunikációs eszközök egyre szélesebb körben történő hozzáférhetősége, ami azt a kort jellemzi, amelyben az új demokráciák pártjai fejlődnek.

A „KÖZHATALMI PÁRTRESZ” TÚLSÚLYÁNAK MÉRÉSE

E tanulmány célja a fenti állítások érvényességének tesztelése, elsősorban a pártszervezet két „arcának” egymáshoz való viszonyára koncentrálván az új demokráciákban: a párt közhatalmi jelenléte – azaz a párt parlamenti és/vagy kormányzati jelenléte – és a pártközpont – azaz „a pártszervezet országos vezetősége, amely legalábbis elvileg, szervezetileg elkülönül a „közhatalmi pártresztől” és ugyanakkor alapjaiban szervezi és általában képviseli a pártot” – kapcsolatát vizsgálva (Katz–Mair, 1993: 594.). Ez a kapcsolat elvileg bármely adott pártban a következő formák valamelyikét ölti: (1) a „közhatalmi pártresz” túlsúlyban van a pártközponttal szemben; (2) a kettő között viszonylagos erőegyensúly állapota áll fenn; (3) a pártközpont van túlsúlyban (l. Duverger, 1954: 183.). Mint az már kiderült, e tanulmány központi hipotézise az, hogy az új demokráciák pártjaira elsősorban az első forma jellemző a három közül.

A szervezeti felépítés és az általános belső erőegyensúly, illetve a pártközpont és a „közhatalmi pártresz” közötti viszony elemzésének egyik legfőbb forrása a pártok alapító okirata által meghatározott „hivatalos” kapcsolat.² Az elemzés során három „hivatalos” mutatót alkalmazok. Az első határozott utalásokat tartalmaz a pártok alapító okiratában a „közhatalmi pártresz” pozícióját illetően a parlamenten kívüli szervezetekkel szemben. Ez egy olyan jellemző, amelyet nemrég még figyelmen kívül hagytak a pártszervezetekkel foglalkozó kutatások.³ Ezek utalások lehetnek például a frakció belső szabályainak kialakítására, a vezető(ség) megválasztásának, vagy a közpolitika megalkotásának módjára. A második mutató megmutatja annak mértékét, hogy a parlamenti képviselők, kormányzati szereplők⁴ és a parlamenten kívüli pártvezetők milyen képviseletet élveznek hivatalból egymás intézményi szerveiben. (Kiegészítésképpen szükséges lesz a valós személyi átfedések felmérése is.) Végül sor kerül a pártfinanszírozás szabályainak és gyakorlatának elemzésére, különös tekintettel az állami szubvenció mértékére és típusára. A pénz nyilvánvalóan fontos politikai erőforrás, és a támogatások elosztásának módja a pártszervezet különböző „arcai”, részei között éppen olyan fontos mutatója a kettő közötti viszonylagos erőegyensúlynak, mint a támogatások mértéke.

Ez az elemzés abból a feltevésből indul ki, hogy a hivatalos szabályok és főként azok folyamatos változtatása nagy mértékben tükrözi a korábbi pártvezetés önérdkeit, amely meg kívánja őrizni és védeni akarja domináns pozícióját, amelyet a pártalakulás és pártfejlődés fent leírt, viszonylag gyors folyamatában szerzett meg. Miután a feltörekvő pártvezetőknek csak kevés okuk van arra, hogy az elért parlamenti, kormányzati vezető szerepüket átengedjék a pártközpontnak, várható, hogy az

előbbi függetlenné válik, és nem kerül alárendelt helyzetbe a parlamenten kívüli szervekhez képest, vagy nem válik azoktól függővé tevékenységének jóváhagyása tekintetében. Továbbá várható, hogy a képviselők, kormányzati szereplők jelentős mértékben képviseltetik magukat a párt parlamenten kívüli döntéshozó szerveiben, ami lehetővé teszi számukra, hogy a szervezet fejlődésével párhuzamosan megőrizzék a párton belül betöltött vezető szerepüket, és ellenőrizzék a parlamenten kívüli szerveket. Végül, miután az állami támogatás módját elsősorban a pártok parlamenti és kormányzati „arca”, része határozza meg, várható, hogy ez is az ő, azaz a „közhatalmi pártrész” szempontjából alakul kedvező módon. Annak érdekében, hogy felmérjük a „közhatalmi pártrész” túlsúlyát, a következő részekben, annak a pártközponttal szembeni hivatalos pozícióját, a pártszervezet e két arca közti személyi átfedés mértékét, valamint a pártfinanszírozás szabályait és gyakorlatát elemzem.

A HIVATALOS KAPCSOLAT

Kelet-Közép-Európa

Tulajdonképpen a legtöbb cseh párt szabályzatára jellemző, hogy a „közhatalmi pártrész” viszonylag független testületté növi ki magát. E pártrész autonómiájának szabályozása a Keresztény Demokrata Párt (KDU-CSL) és – nagymértékben – a Kommunista Párt (KSCM) esetében tér el a fent megfogalmazott várakozásoktól, mivel ezek olyan intézkedéseket hoztak, amelyek megnyirbálják a parlamenti frakció autonómiáját, noha nem rendelkeznek kimondottan kötelező erővel. A Kommunista Párt ezen túlmenően megkívánja, hogy parlamenti képviselői átruházzák juttatásaik egy részét a pártra. Ez a módszer, amelyet egykor a nyugat-európai szocialista, de különösen kommunista pártok gyakran alkalmaztak (l. Duverger, 1954: 198.), növeli a parlamenti képviselők szolgai engedelmességét a parlamenten kívüli párttal szemben. A kommunista küldöttek normáktól eltérő státusa kivételnek tűnik, amely erősíti a szabályt. Mindezt valószínűleg a párt régóta fennálló szervezeti hagyománya és a pártszervezetről vallott és érvényesnek tekintett hagyományos felfogása ösztönözte. A magyar precedens azonban igazolja, hogy az újonnan alakuló pártok a posztkommunista Európában nem feltétlen nélkülözik a parlamenti frakció és a parlamenten kívüli pártrész közötti szoros kapcsolatot, sőt a kettő közötti erőviszony általában a párt végrehajtó szerve szempontjából alakul kedvezően.

Az összes magyar párt alapító okirata elismeri, hogy a parlamenti frakció nem teljesen független a parlamenten kívüli pártrésztől, és számos szigorú korlátozást is tartalmaz a parlamenti frakció autonómiáját illetően. A párt vezetőségének beleszólási joga van a parlamenti frakció belső szabályozásának kialakításába, illetve a Magyar Demokrata Fórum (MDF) és a Fidesz esetében azok vezetőinek megválasztásába. A Magyar Szocialista Párt (MSZP) parlamenti képviselőit korlátozza az az in-

tézkedés, mely szerint nem szavazhatnak a pártkongresszus vagy a pártválasztmány döntései ellen, valamint az elnökség – az MDF-ben és az MSZP-ben egyaránt – javaslatokat tehet parlamenti kérdések kapcsán és a fontos törvényhozási ügyekkel, illetve az alkotmányrevízióval kapcsolatos döntésekben. Továbbá, az országos vezetők általában a koalícióalakítás folyamatát is kontrollálják, mivel joguk van a lehetséges koalíciós partnerekről és a koalíciós egyezség tartalmáról a végső döntést meghozni. Ennek következtében, Bihari szerint, a kormánypártok frakcióinak autonómiája a második törvényhozási ciklus ideje alatt tűnt el látványos mértékben (Bihari, 1995: 41.).

E megfigyelések arra utalnak, hogy inkább a pártközpont, mint a parlamenti frakció van túlsúlyban a párton belül. Ezt támasztja alá az a magyar parlamenti képviselőkről készített tanulmány, mely szerint az első törvényhozó testület (1990–1994) tagjainak 65%-a úgy vélte, hogy az országos vezetőségnek nagyobb beleszólása van a párt politikájába, mint a parlamenti frakciónak. A pártszabályzatok alapján viszonylag nagyobbnak tűnő autonómia ellenére a pártközpont látszólag még ennél is nagyobb szerepet játszik a Cseh Köztársaságban, ahol 1993-ban a felmérésben részt vevő képviselők 79%-a azt állította, hogy az országos vezetőség a legbefolyásosabb a párt politikájának meghatározásában. Ugyanebből a felmérésből származó adatok szerint hozzávetőleg a cseh és a magyar képviselők egyharmada vallja, hogy az országos vezetők – még ha ritkán is – irányítani próbálják a parlamenti frakciót (I. Kopecký, 1996; van der Meer Krok-Paszkowska–van den Muyzenberg, 1998).

Dél-Európa

Dél-Európában a parlamenten kívüli pártrész befolyása a parlamenti frakciókra hasonlóan jelentős. A parlamenti házszabályok elemzése alapján Liebert arra a következtetésre jutott, hogy a dél-európai parlamentek pártosodása olyan nagy mértékű, hogy a „parlamenti frakciókat és a politikai pártokat vasba öntött, intézményesített kapcsolatok kötik össze” (Liebert, 1990: 253.). A parlamenti képviselőket korlátozza a szigorú pártfegyelem, a legfontosabb döntéseket a pártközpontokban hozzák, és a frakciók a párt parlamenti eszközei, nem pedig autonóm szervek (I. Cruz–Antunes, 1989; Sánchez de Dios, 1995). A pártok alapító okiratainak elemzése hasonló megfigyelésekhez vezet, és megerősíti azt a következtetést, amely szerint a parlamenten kívüli pártrész elnyomja a frakciót. Ráadásul, az elemzések egy, a várttal ellentétes irányú tendenciára vetnek fényt: nevezetesen arra, hogy az országos vezetőség pozíciójának erősödése valószínűbbnek tűnik, mint a „közhatalmi pártrész” növekvő autonómiája vagy növekvő fontossága.

Aligha meglepő, hogy mind a portugál, mind a spanyol kommunista párt (PCP és PCE) esetében a parlamenti képviselők a pártvezetők szigorú ellenőrzése alatt állnak. E pártok felépítése megfelel egy tipikus kommunista pártszervezetének, amelyben a törvényhozási képviselők teljesen kiszolgáltatják magukat és pozíciójukat a pártnak, és tevékeny-

ségüket a pártközpont irányítja. Az világos, hogy a parlamenti frakció a spanyol Egyesült Baloldal nevű pártban (IU) is a párt végrehajtó szervének hatalma alatt áll. Ez azonban nemcsak a kommunista pártokra és utódaikra jellemző: a parlamenti frakció pártvezetésnek történő alárendelése a bal- és jobboldali, illetve az új és régi pártok esetében is előfordul.

Szemléletes példa erre a Spanyol Néppárt (PP) alapító okirata, amely leszögezi, hogy a parlamenti frakció tevékenységeit az úgynevezett *criterio de dependencia* (függőségi feltétel) szabályozza, ami arra utal, hogy a parlamenti képviselők alávetettek a párt végrehajtó szerveinek. Hasonlóképpen a Spanyol Szocialista Pártban (PSOE) a parlamenti frakció tagjai kötelesek teljesíteni a párt végrehajtó szerveitől származó utasításokat, és – miként azt a párt alapító okiratában rögzítették – elfogadni a szavazásra vonatkozó döntéseiket! Azokat a parlamenti képviselőket, akik nem tartják tiszteletben ezeket a szabályokat, a szövetségi bizottság kizárhatja a parlamenti frakcióból. Más szóval, a pártközpont domináns szerepet játszik a parlamenti képviselők magatartásának meghatározásában, és jogában áll szankcionálni az „elfogadhatatlan” viselkedésmódot. Továbbá az alapító okiratok megkövetelik, hogy a parlamenti frakció tagjai lemondjanak parlamenti székükről, amennyiben bármilyen ok miatt elhagyják a pártot. A Portugál Szocialisták (PS) hasonló követelményt állítottak fel, az úgynevezett *compromisso de honra*-t (becsületbeli elkötelezettség).⁵ Általában szinte minden párt hivatalos szabályzata a parlamenten kívüli párt rész szigorú ellenőrzése alá helyezi a parlamenti frakciót, és korlátozza annak autonómiáját saját szabályozásának kialakításában, az anyagi és pénzügyi erőforrások elosztásáról, illetve a parlamenti személyzet felvételéről és elbocsátásáról hozott döntésekben azáltal, hogy ezeket a végrehajtó szerv jóváhagyásához köti. A képviselők és kormányzati szereplők továbbá kötelesek fizetésük egy bizonyos százalékáról a párt javára lemondani, ami – mint azt már korábban említettem – árulkodó jel a parlamenti képviselők és a parlamenten kívüli párt rész „tisztelteljes” viszonyáról. Végül, és talán ez a leginkább szembetűnő, tény, hogy az alapító okiratok időnkénti módosítása tulajdonképpen fokozatosan növelte az országos vezetés hatalmát a parlamenti képviselők felett, ahelyett hogy a „közhatalmi párt rész” autonómiáját növelte volna.

A dél-európai pártok közül csak a Portugál Szociáldemokraták (PSD) alapító okirata mutatja – várakozásainknak megfelelően – a parlamenti frakció növekvő autonómiáját. A párt korai éveiben a pártvezetés dominálta a parlamenti frakciót: azt hivatalból a pártvezér irányította; az országos tanács joga volt megválasztani a frakció elnökségét, a parlamenti képviselőknek alkalmazkodniuk kellett a végrehajtó szerv politika orientációjához, különben kizárhatták őket a pártból. Ezeket és a hasonló rendelkezéseket később eltörölték, és a párt alapszabálya lehetővé tette, hogy a parlamenti frakció joga legyen működésének szabályozása, illetve vezetőinek megválasztása és a döntéshozás.

Összefoglalva: a portugál PSD, valamint a cseh pártok többségének kivétele ellenére az itt vizsgált országok pártszabályai fényt vetnek a

pártvezetés viszonylag erős befolyására a parlamenti frakció felett. Ez jelentős mértékben tér el a fent megfogalmazott elvárásoktól. Mindenekelőtt: a legtöbb párt alapító okirata részletesen tárgyalja a parlamenti frakció pozícióját, és közülük néhány még azt is a párt országos szervei között említi. Ez eltér a nyugat-európai gyakorlattól, ahol a pártok alapító okirata többnyire kizárólag a parlamenten kívüli pártrész felépítésére és a parlamenti frakció belső struktúrájára és működésére vonatkozó szabályokra szorítkozik.⁶ Másodsorban, a pártközpont és a parlamenti frakció közötti erőegyensúly egyértelműen az előbbinek kedvez az utóbbival szemben, nem pedig fordítva. Harmadsorban, a dél-európai pártok példái mutatják, hogy amikor a viszony természetében változások észlelhetők, akkor azok általában a „pártközpontnak” kedveznek, még befolyásosabb pozícióba juttatva azt a parlamenti frakció kiváltságainak és autonómiájának rovására. Tehát a hivatalos szabályok alapján arra a következtetésre kellene jutnunk, hogy – csupán néhány kivétellel – valójában a pártközpont, vagyis a pártvezetés dominál a pártszervezetben belül. A következő részben a funkcióhalmozás mértékét vizsgálom, valamint azt, hogy a személyi átfedések milyen mértékben igazolják a képviselők és a kormányzati pozícióval rendelkezők domináns szerepéről alkotott várakozásokat.

A FUNKCIÓHALMOZÁS

A szabályok

Az itt figyelembe vett pártok többségében a törvényhozás tagjai rendelkeznek a parlamenten kívüli testületekben való képviselői jogával. A legtöbb pártban a parlamenti frakció vezetője vagy elnöke hivatalból tagja a szűk körű országos vezetésnek, azaz az alapszabály szerinti legkisebb parlamenten kívüli szervnek. Az itt vizsgált kelet-közép-európai országokban ez egy kivétellel (a magyar Szabad Demokraták Szövetsége – SZDSZ) az összes pártra igaz. A parlamenti frakció tagjainak hivatalból való képviselői a hierarchiában alacsonyabb rendű döntéshozó vagy végrehajtó szervezetekben még nagyobb hangsúlyt kap. Például a Cseh Köztársaságban a kereszténydemokrata KDU-CSL, míg Magyarországon a Keresztény Demokrata Néppárt (KDNP) és a Független Kisgazdapárt (FKGP) minden parlamenti képviselője tagja az országos tanácsnak. Továbbá sok párt hivatalból biztosít parlamenti képviselői számára tagságot a pártszervezet alacsonyabb szintű végrehajtó, illetve döntéshozó szerveiben. Végül pedig néhány esetben, mint például a cseh KDU-CSL és a Magyar Demokrata Fórum esetében, még a kormány tagjait is megilleti az országos vezetésben való képviselői – sőt néha még a pártszervezet alacsonyabb szintjein is – amennyiben az adott párt kormánypárt.⁷

Míg a cseh és a magyar pártok megközelítőleg hasonlóképpen szabályozzák a képviselők és a kormányzati szereplők reprezentációját a parlamenten kívüli szervezetekben, Dél-Európában jelentős ellentmondások figyelhetők meg a kétféle pártcsoport között. A jobboldali pártokban e

„tisztviselők” hivatalból való képviselése a központi pártszervezetben belül sokkal nagyobb hangsúlyt kap, mint a baloldali pártokban. A két kommunista párt és az IU alapszabálya nem garantálja reprezentációjukat a párt egyetlen végrehajtó szervében sem. A PSOE-ban csak a parlamenti frakció vezetője tagja hivatalból a szövetségi bizottságnak, valamint jogában áll részt venni a végrehajtó testület ülésein, noha ez utóbbin nem rendelkezik szavazati joggal. A Portugál Szocialista Pártban a parlamenti frakció vezetője teljes jogú tagja a végrehajtó testületnek, de a közhivatal birtoklók nem tagjai a *secretariado*-nak, azaz a párt szűken vett végrehajtó testületének. A portugál szocialista parlamenti képviselők, csakúgy, mint a párt kormányzati képviselői, részt vesznek a vezetőség ülésein, noha szavazati joguk nincsen.

A másik oldalon viszont a spanyol PP, illetve a portugál CDS/PP és PSD mindig is biztosította a frakciótagok, kormányzati szereplők hivatalból való képviselését a nemzeti döntéshozó és végrehajtó szervekben, vagy a pártszervezet alacsonyabb szintjein. A parlamenti frakció vezetőiből álló végrehajtó testületben való képviselés mellett a PP és a CDS/PP összes parlamenti képviselője tagja a nemzeti tanácsnak. Továbbá: ezeket a jogokat kiterjesztik az Európai Parlament tagjaira (PP), rendelkeznek velük a kormánytagok (CDS/PP és PSD) vagy más „tisztviselők”, mint például a köztársasági elnök (PSD).

A gyakorlat

Míg néhány párt hivatalos szabályai jelentős átfedést eredményeznek a párt parlamenten belüli és kívüli elemei között, a gyakorlatban a parlamenti frakcióban és a pártvezetőségben való egyidejű tagság még ennél is lényegesen elterjedtebb. Továbbá, a frakciótagok és a kormányzati szereplők hivatalból való képviselésének hiánya vagy viszonylagos jelentéktelensége, amint az néhány párt alapító okiratából kiderül, nem feltétlen jelenti azt, hogy a gyakorlatban a parlamenten kívüli szervekben betöltött pozíciók „elkülönülnek” a közhatalmi tisztségektől. Mindenekelőtt megjegyzendő, hogy a spanyol PSOE kivételével a parlamenti, kormányzati funkció a vizsgált pártok közül egyikben sem összeegyeztethetetlen a parlamenten kívüli pártpozíciókkal.⁸ A néhány párt alapító okiratában található hivatalos utalások ellenére; melyek szerint a funkciók túlzott halmozása kerülendő, a gyakorlatban ezek a szándékok szinte alig érvényesülnek. Másodsor: egyetlen pártban sem nehéz példákat találni „átfedő” tagságra, mivel a pártvezetők általában összekötik ezen funkciójukat a parlamenti tagsággal, ha nem a párt parlamenti vezetésével; és a miniszterelnök általában egyúttal a párt vezetője is.

Tehát a gyakorlatban a pártok alig korlátozzák a parlamenti, kormányzati szereplők jelenlétét kizárólag a hivatalból való képviselésre. Ezt illusztrálják az 1. táblázat adatai, amelyek e „tisztviselők” részvételét tükrözik a pártok szűkkörű vezetőségében, amely a leggyakrabban összeülő szerv, és amely a párt napi tevékenységét irányítja. A táblázatból az látszik, hogy az országos vezetőségeket szinte „megszállták”

1. táblázat: *A szűk vezetés összetétele*

Fő	Tago	száma	Parlamenti képviselő		Miniszterek ^b	
			fő	%	fő	%
Portugália						
	PCP	10	1	10	-	-
	PS	28	7	25	5	18
	PSD	9	7	78	-	-
	CDS/PP	12	8	68	-	-
Spanyolország						
	IU	17	3	18	-	-
	PSOE	13	7	54	-	-
	PP	13	11	85	5	38
Magyarország						
	KDNP	7	3	43	-	-
	Fidesz	11	9	82	-	-
	FKGP	11	10	91	-	-
	SZDSZ	11	10	91	2	18
	MSZP	15	14	93	3	20
	MDF	17	<i>n. a.^a</i>	<i>n. a.</i>	-	-
Cseh Köztársaság						
	ODS	7	7	100	5	71
	ODA	7	7 ^c	100	3	43
	KDU-CSL	8	<i>n. a.</i>	<i>n. a.</i>	<i>n. a.</i>	<i>n. a.</i>
	CSSD	8	6	75	-	-
	KSCM	<i>n. a.</i>	<i>n. a.</i>	<i>n. a.</i>	-	-

Megjegyzés: A Spanyolországra és Portugáliára vonatkozó adatok a vezetés azon összetételére utalnak, ahogy azt a legutóbbi, 1998. január előtti pártkongresszuson megválasztották. A portugál PSD kivétel ezalól, mert vezetésének összetétele az 1998. áprilisi választások eredményét tükrözi. Ami a Cseh Köztársaságot és Magyarországot illeti, az adatok a vezetés 1997. májusi és novemberi, a pártközpontokban készített interjúk ideje alatti összetételét tükrözik. A dőlt betűk a kormánypártokat jelölik.

^a *n. a.* = nincs adat

^b Megjegyzendő, hogy Portugáliában a miniszteri pozíció összeegyeztethetetlen a parlamenti képvisellel, míg Spanyolországban, Magyarországon és a Cseh Köztársaságban e két funkció összeegyeztethető, és ezt általában a gyakorlatban „összekombinálják” is.

^c A két szenátort beleértve.

a frakciótagok, a kormányzati szerepet birtokló párttagok. A funkciók halmozásának mértéke különösen magas Kelet-Közép-Európában, ahol a parlamenti frakció és a végrehajtó szerv közötti átfedés olyan jelentős, hogy néha nehéz, ha nem lehetetlen, különbséget tenni a pártszervezet két különböző arca között. Az első parlamentekben végzett felmérések szerint például a parlamenti képviselők jelentős része a Cseh Köztársaságban és Magyarországon egyaránt jelezte – nevezetesen 36% és 48% –, hogy az országos vezetőségben is volt pozíciója (Kopecký, 1996; van der Meer Krok-Paszkowska-van den Muyzenberg, 1998). Kopecký szerint a Cseh Köztársaságban a funkciók halmozása egy virtuális „tökéletes elitkeveréket” eredményezett (Kopecký, 1996: 19.). Ezt igazolja az elemzés a pártok szűkkörű vezetőségéről, amely néha, mint például a cseh ODS és ODA esetében, teljes egészében parlamenti, kormányzati szereplőkből áll.⁹

Noha összehasonlítható adatok nem állnak rendelkezésre a cseh KSCM-ről és a KDU-CSL-ről, valószínűleg esetükben is hasonló gyakorlat uralkodik. Különösen a kereszténydemokraták esetében, ahol a kormánytagok és a parlamenti képviselők hivatalból való képviselésének mértéke a legnagyobb az összes párt közül, nincs ok arra számítani, hogy a frakció- és kormánytagok részesedése a nemzeti vezetésben alacsonyabb, mint a fentiekben bemutatott három párt esetében. Hasonlóképpen, mint azt a KSCM központja közölte, számos kommunista parlamenti képviselő is magas beosztásban van a parlamenten kívüli szervezetben (l. Kopecký, 1999). Még olyan esetekben is, amikor a parlamenti, kormányzati szereplők részesedése viszonylag alacsony, mint például a magyar MDF-ben, megjegyzendő, hogy a funkciók halmozása elsősorban a legmagasabb pártfunkcionáriusokra vonatkozik, azaz a párt elnökeire és alelnökeire. A parlamenti képviselők alacsony aránya a kereszténydemokraták végrehajtó szervében azoknak a belső megosztásoknak köszönhető, amelyek 1997 során jelentkeztek a pártban, és amelyek két olyan alelnök távozását eredményezték, akik egyben parlamenti képviselők is voltak.

A dél-európai pártokra vonatkozó adatok, melyek szerint a parlamenti mandátumot és közhivatalt birtoklók a végrehajtó testület teljes tagságának 85%-át teszik ki, szintén alátámasztják a parlamenti képviselők jelenlegi sarkalatos pozícióját. Előzetes bizonyítékok a spanyol pártokról továbbá arra is utalnak, hogy esetükben ilyen túlsúly már a korai átmenet utáni években is létezett. A PSOE 1981-es kongresszusán megválasztott végrehajtó testület 25 tagja közül például 18 az alsóház tagja volt, egy pedig szenátor (l. Huncceus, 1983: 301.), ami több mint 75%-os arány. A PP végrehajtó testületében hasonló arányban voltak jelen az ilyen tisztséget betöltők, és arányuk ráadásul jelentős mértékben növekedett az évek során: 1982 és 1996 között a párt végrehajtó testülete tagjainak átlagosan 60% feletti része volt parlamenti képviselő, ám ez az arány 1990-ben elérte a 86%-ot, 1993-ban pedig 75%-ot.¹⁰

Ráadásul sokan a PP legfelsőbb vezetői közül, beleértve a pártelnököt, a pártfőtitkárt és a pártfőtitkár-helyettest is, jelenleg a kormány tagjai is egyben. Miniszterek egyaránt megtalálhatók a PSOE végrehajtó

testületének tagjai között is. A miniszterelnök és a miniszterelnök-helyettes mindig megtalálható közöttük (l. Méndez, 1998). A „közhatalmi párt rész”, különösen a kormánytagok jelentősége a már nem létező UCD esetében volt a legkiemelkedőbb, ahol a kormány miniszterei a párt állandó bizottsági tagságának 60%-át tették ki (l. Hopkins, 1995: 223.). A párt 1981-es első kongresszusán megválasztott végrehajtó testületének a Suarez-kormány összes azon minisztere tagja volt, aki egyúttal az UCD tagja is volt. Ennek következtében 36 tagjából 19 egyúttal a kormányban is rendelkezett valamilyen pozícióval, ezzel megerősítve a kormány minisztereinek domináns helyzetét a pártvezetésben, és igazolva, hogy ez csak egy kicsit volt több, mint a kormány képvisellete, ahol az igazi döntéshozás folyt (Hopkin, 1995: 140–141.). Következésképpen, az UCD erősen közelít a „közhatalmi párt rész” túlsúlyához, amit egy újonnan alakult párttól, amely azonnal kormányzati felelősséget vállal, el is „várható”.

Összefoglalva: a parlamenti képviselők és a kormánytagok erőteljes jelenléte a pártvezetésben igazolja azon elvárásokat, melyek szerint pozíciójuk létfontosságú a parlamenten kívüli szervezetben. Ez továbbá a hivatalos alapító okiratokban – a hivatalból való képviselettel – és a politikai gyakorlatban – a parlamenti képviselők és kormányzati vezetők nagy arányú jelenlétével a párt végrehajtó szerveiben – is megnyilvánul. A fenti általános minta alól kivételt képező egyetlen párt a portugál PCP, amelyben a szűk végrehajtó testületnek csupán egyetlen egy parlamenti képviselő a tagja, nevezetesen a pártfőtitkár, Carlos Carvalhas. Hasonlóképpen, noha valamivel kisebb mértékben, a spanyol IU-ban a parlamenti frakció látszólag nem rendelkezik olyan sarkalatos pozícióval, mint a szűk vezetés a legtöbb dél-európai pártban.

A portugál PP kivételes helyzete nagyrészt valószínűleg a párt hosszú szervezeti múltjával magyarázható, amely még az önkényuralom előtti időkig nyúlik vissza. Ennek következtében a PCP már igen fejlett szervezeti felépítéssel rendelkezett a demokratikus korszak elején, ami a portugál pártrendszerben elfoglalt marginális helyzete ellenére elősegítette a párt szervezet múltbeli modelljének fennmaradását, ezáltal nagyon közel állva a klasszikus tömegpárthoz (van Biezen, 1998). Kisebb mértékben ugyanez igaz lehet a spanyol IU-ra is. Noha technikai szempontból az IU egy új párt, a PCE továbbra is a párt vezetőségének és tagságának többségét képezi. Mint portugál párjuknak, a spanyol kommunisták szervezeti hagyománya is hosszú múltra tekint vissza, és az átmenet kezdetekor a párt már egészen jól fejlett szervezettel rendelkezett, amelynek erőteljes tömegpártvonásai voltak. A PCE IU-n belüli dominanciája lehet a magyarázat a szervezeti felépítés folytonosságára, amelyben a parlamenti frakció és a parlamenten belüli párt rész elkülönülő testületeknek tűnnek.

A kelet-közép-európai országokban a képviselők és a kormányzati szereplők súlya még sokkal nagyobb hangsúlyt kap, mint Dél-Európában. Ezt magyarázhatja a demokratikus rendszer újdonsága, amihez a legtöbb esetben a pártok új volta társul, csakúgy, mint a kormányzati felelősséghez való csaknem azonnali hozzáférés. Mindemellett az is ki-

emelendő, hogy a még régebbi pártok, mint például a cseh kommunisták és kereszténydemokraták vagy a magyar szocialisták látszólag gyorsan alkalmazkodtak az új környezethez, amelyben a választókért folytatott verseny és a szervezetépítés a pártot inkább parlamenti vagy kormányzati, mint társadalmi szereplőként részesítette előnyben.

PÁRTFINANSZÍROZÁS

A harmadik mutató, a pártfinanszírozás gyakorlata, a pártszervezet talán legnehezebben kutatható aspektusa, noha szerepe meghatározó a különböző szervezeti arcok viszonylagos fontosságát illetően. Az új demokráciák pártjainak finanszírozásában általában az állami támogatások játszanak fontos szerepet. Néhány jelentős kivétel ellenére, különös tekintettel a legtöbb – noha nem az összes – olyan pártra, amelynek szerveződése az új, demokratikus rendszer megjelenését megelőzte, Dél- és Kelet-Közép-Európa pártjainak bevétele erősen függ az államtól. Portugália és Spanyolország voltak az első olyan országok, amelyekben a pártok viszonylag nagylelkű állami támogatással jöttek létre, és a később demokratizálódó országok követték ezt a példát. Mivel a köztámogatást akkor vezették be, amikor a pártok még alakulásuk kezdeti stádiumában voltak, a pártok már a kezdetektől állami függésben léteztek. Ezt a függőséget csak tovább fokozta, hogy az állami támogatások jelentős mértékben növekedtek az évek során.

Az általában három különböző forrásból származó köztámogatás a parlamenten kívüli pártrész és a parlamenti frakció között kerül szétosztásra.¹¹ A pártok mindenekelőtt éves támogatásra jogosultak az országos választások alkalmával szerzett szavazati arányuk, valamint parlamenti képviselők száma alapján. Ez az összeg elegendő a pártok normális működéséhez és rutintevékenységeik, mint például a szervezet fenntartása és a párt alkalmazottjainak fizetése, fedezéséhez. Kiegészítő támogatás minden választási évben jár a választási kampány költségeinek fedezése érdekében. Mindkét esetben a parlamenten kívüli pártrész kapja a hozzájárulást. Végül a parlamenti frakciók is jogosultak éves támogatásra, noha ez esetben az összeg általában jóval alacsonyabb, mint a parlamenten kívüli pártrésznek nyújtott támogatás összege.¹²

A parlamenten kívüli és a parlamenten belüli szervezet között fennálló erőegyensúly fényében érdekes különbséget tenni az állami pénzek címzettjei, az állami támogatásból való részesedés és a pénzügyi egymásrautaltság mértéke között. A parlamenti frakció pártközponttól való, hivatalosan független pénzügyi helyzete ellenére a parlamenten kívüli pártrész és a párt parlamenti képviselői pénzügyileg kapcsolódnak egymáshoz, és a parlamenten kívüli pártrész általában anyagilag támogatja a parlamenti frakciót, míg a parlamenti frakciók anyagi feleslege gyakran kerül vissza a pártközponthoz. Ezenkívül gyakorlatilag minden párt anyagi hozzájárulásban részesül közhivatalt betöltő tagjaitól. Spanyolországban például a képviselők befizetése a pártközpontnak széles körben meglévő szokás (Alvarez, 1994: 32.; e gyakorlat kelet-európai vonatko-

zásait illetően l. Lewis, 1998: 145–146.). Tehát a képviselők alárendelt helyzete, ami a párthivatal törekvésének az eredménye, a tényleges pénzügyi körülményekben is megnyilvánul, noha megjegyzendő, hogy nem minden parlamenti képviselő teljesíti kötelességét, és mond le fizetésének egy bizonyos százalékáról a központi pártszervezet javára. Mivel ezek a hozzájárulások a párt teljes bevételeinek csak elenyésző részét képezik, nem is annyira viszonylagos súlyuk, hanem inkább a parlamenti képviselők parlamenten kívüli pártnak való kiszolgáltatott helyzete az, ami a két „arc”, a két elem közötti erőviszonyt illusztrálja.

E viszony természetét igazolja az egyfelől a parlamenti frakciónak, másfelől a parlamenten kívüli párt résznek nyújtott állami támogatások viszonylagos súlyának összehasonlítása is. Míg a nyugat-európai trendek a „közhatalmi párt rész” (a frakció) növekvő túlsúlyára utalnak, az itt vizsgált országokban pénzügyi szempontból ez a trend nem észlelhető. Inkább az ellenkezője tűnik igaznak, mivel a pártfinanszírozásra szánt állami pénzek legnagyobb része a parlamenten kívüli párt részre illeti, és a pártközpont helyzete pénzügyi szempontból sokkal kedvezőbb, mint a frakcióé. A két oldal közötti változó pénzügyi egyensúlyra vonatkozó bizonyítékok, Kelet-Európát illetően a megfelelő adatok hiányában, Dél-Európában pedig az ellentétes tendenciák miatt, nem meggyőzőek. Spanyolországban például az állami támogatások növekedése a parlamenten kívüli párt részre sokkal kedvezőbb volt, mint a parlamenti frakció számára: 1979 és 1993 között a rutintevékenységekre és a parlamenti frakciókra szánt támogatások egymáshoz viszonyított aránya 3:1-ről 9:1-re növekedett. Portugáliában, ezzel ellentétben, a rutintevékenységekre és a parlamenti frakciókra szánt támogatások egymáshoz viszonyított aránya kb. 5:1-ről 4:1-re csökkent az 1978 és 1993 közötti időszakban.¹³ Ennek ellenére még Portugáliában is megőrizte a pártközpont a frakcióhoz viszonyított pénzügyileg sokkal kedvezőbb helyzetét.

Noha az állami pénzek túlnyomó részének a parlamenten kívüli párt rész javára történő szétosztása vitathatatlanul a pártszervezet e részét részesíti előnyben a „parlamenti párt részsel” szemben, egyéb bizonyítékok a párt másik „arcának”, elemének megnövekedett jelentőségére utalnak. Először 1993-ban Portugáliában változott meg jelentősen a pártfinanszírozás módja. A pártok rutintevékenységeinek finanszírozását nem érintve az új rendszer bevezette a választási kiadások állami megtérítését, bár az erre szánt állami pénz összege jelentősen kisebb, mint a mindennapi működés finanszírozására előirányzott összeg. Másodsor, bizonyíték utal arra, hogy Kelet-Európában a választási költségek fedezésére szánt állami támogatás jóval nagyobb mértékű, mint a nem választási célokra nyújtott támogatás összege. A Cseh Köztársaságban például a választási kiadások megtérítésére költött összeg négyszer akkora volt, mint a rutintevékenységek fedezésére nyújtott támogatás összege. És végül: még olyan országokban is, ahol a mindennapi működés fedezésére nyújtott támogatás lényegesen nagyobb, mint a választási kiadások fedezésére szánt összeg, a pártok sokkal több pénzt költhetnek választási szereplésükre, mint belső pártügyekre. Erre utal például a parlamenten kívüli szervezet összköltségének összehasonlítása a választási kampányra köl-

tött összeggel 1995-ben Portugáliában. Mind a négy parlamenti párt esetében a választási kampányra költött összeg jelentősen nagyobb volt, mint az egész parlamenten kívüli szervezetnek nyújtott – és általa valószínűleg el is költött – támogatás összértéke. Noha a kiadások típusa és szintje nem kapcsolódik közvetlenül az erőegyensúlyhoz, azért e tényezők mégis fényt vehetnek arra, hogy a pártok a két „arc”, elem közül melyiket tartják fontosabbnak. Mint az a portugál esetből kiderül, a pártközpont helyzetének megerősödése nem zárja ki a pártszervezet másik arcának előtérbe kerülését.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az itt számba vett négy mutató közül feltűnő, hogy csak a funkciók nagymértékű halmozása támasztja egyértelműen alá az eredeti hipotézist. Tehát csak az igazolja erőteljesen a „közhatalmi pátrész” erősödésének tendenciáját az újonnan alakuló demokráciákban. Emiatt meglepő és érdekes a pártközpont hatalmi pozíciója és a végrehajtó testület különösen fontos szerepe. Ennek következtében a parlamenti frakció nem tudta megszerezni a független testület státusát – arról nem is szólva, hogy domináns „arccá”, résszé sem vált: a pártok hivatalos szabályai azt jelzik, hogy lényegében alárendelt a pártvezetéssel szemben. Ez a megfigyelés ellentmond a tanulmány elején megfogalmazott feltételezésnek, amely szerint különös tekintettel az újonnan alakuló demokráciák közegére és a szervezetépítés egy bizonyos rendjére, elvileg indokolt arra számítani, hogy a párt két arca közül a „közhatalmi pátrész” válik dominánssá. A pártvezetés helyzetének fokozatos erősödése ráadásul ellentétes azzal a tendenciával, amely a pártok szervezeti változására jellemző számos nyugat-európai országban, ahol is a pártszervezet két különböző arca közötti viszony változása általában a „közhatalmi pátrész” helyzetét erősíti.

Annyi bizonyos, hogy ha a parlamenti mandátumot, kormányzati, miniszteriális pozíciót birtoklók igen magas arányára utalunk a parlamenten kívüli szervezetben – amit előír az alapszabály és a gyakorlatban is jellemző –, akkor az eredeti feltevés fenntartható. Ez jelezheti például, hogy a két arc közötti analitikus különbségtételnek nincs értelme a gyakorlatban, és hogy a pártvezetés valójában csak egy kicsivel több, mint a „közhatalmi pátrész” keresztmetszete. Így, még ha a szabályok a pártvezetés kedvező pozíciójára utalnak is, állítható, hogy valójában a „közhatalmi pátrész” élvez előnyöket. De ez, noha a nagymértékű személyi átfedések fontossága nem elhanyagolható, és ez a logika sem vethető el teljesen, mégsem magyarázza azokat a tudatos kísérleteket, amelyek célja a „közhatalmi pátrész” alárendelése a végrehajtás szigorú felügyeletének – nem is beszélve arról, hogy az országos vezetés idővel egyre szigorúbban ellenőrzi a másik „pátrészt”. Ráadásul, amint azt a Cseh Köztársaságban és Magyarországon a parlamenti képviselőkkel készített felmérések mutatják, úgy tűnik, a parlamenti képviselők képesek különbséget tenni az országos vezetés direktívái és a parlamenti frakció döntései

között. Ez pedig arra utal, hogy valójában túlzott leegyszerűsítés lenne elfogadni azt, hogy a két rész egymástól megkülönböztethetetlen.

Ebből a szempontból említésre méltó e parlamenti képviselők véleménye a vezetéssel szemben elfoglalt helyzetükről. Amikor megkérdezték őket, kié az utolsó szó, ha a parlamenti frakció véleménye eltér a központi vezető testületétől, a cseh parlamenti képviselők 33%-a és magyar parlamenti képviselők 45%-a a parlamenti frakciót nevezte meg, szemben a mindössze 23, illetve 34%-kal, akik a központi testületet választották (Kopecký, 1996; van der Meer Krok-Paszkovska-van den Muyzenberg, 1998). Ez legalább igazolja, hogy a parlamenti képviselők nem akarnak lemondani autonómiájukról a pártvezetés javára. Ennél sokkal fontosabb továbbá, hogy ezek a perspektívák a parlamenten belüli és a parlamenten kívüli pátrész közötti feszültséget tükrözik, mivel a parlamenti képviselők azt hihetik, hogy elsősorban választóiknak tartoznak felelősséggel, nem pedig pártjuknak, amelynek színeiben megválasztották őket. Lehet, hogy éppen ez a feszültség az alapvető oka annak a tendenciának, hogy a pártvezetés pozíciója fokozatosan erősödik a „közhatalmi pátrész” rovására.

Ez nem jelenti azt, hogy a pártközpont és a parlamenti frakció közötti feszültség, vagy általánosabban: a párton belüli konfliktus kizárólag az új demokratikus rendszerek alakuló pártjaira jellemző. Igaz azonban, hogy az újonnan alakuló pártok különösen érzékenyek a párton belüli konfliktusokra, és – mivel az újonnan demokratizálódó rendszer gyorsan változik – a párt politikájáról és céljairól kezdetben meglévő konszenzust hamar alááshatják a később felmerülő témák vagy annak szüksége, hogy a változó politikai szintér egyéb szereplőihez kell alkalmazkodni. Ami még tünetként kezelhető az új demokráciák pártjait illetően, az az egyéni parlamenti képviselők vagy egész klikkek készenléte az eredeti pártból való kiválásra, amint a nézeteltérések kiküszöbölése nehézkessé bizonyul. Ez a készenlét egyértelmű jele a pártok elégtelen intézményesültségének és a párt iránti elkötelezettségek gyengeségének.¹⁴ Ez annyiban minden bizonnyal igaz, hogy a kilépéssel járó költségek gyakran alacsonyabbak, mint a szavazat költségei (Hirschman, 1970). A párton belüli nagymértékű instabilitás tehát tipikus az újonnan demokratizálódó rendszerek újonnan alakuló pártjaiban, míg a pártszakadások és pártösszeolvadások száma a már fejlett liberális demokráciákban általában igen korlátozott (I. Mair, 1990).

Mivel a párton belüli konfliktusok fokozzák a destabilizációt ott, ahol a pártlojalitás és az intézményesülés amúgy is alulfejlett, az új demokratikus rendszerek pártjai különösen sürgősnek találhatják olyan mechanizmusok kialakítását, amelyek képesek megőrizni a párt egységét és a frakció fegyelmét. Ebből a szempontból a sok parlamenti képviselő bevonása a pártvezetésbe és a pártvezetés fontos szerepe az új demokráciákban talán értelmezhető a „közhatalmi pátrész” kohéziójának növelése céljából alkalmazott – fegyelmező – eszközként. Azaz: a pártok azzal kísérhetik meg ellensúlyozni a parlamenti egység potenciális hiányát, valamint próbálhatják meg elérni a kohézió egy szintjét – ami máskülönben nem lenne könnyen elérhető a gyengén fejlett pártlojalítások miatt

–, hogy a párt szabályainak és direktíváinak a frakció és a parlamenti képviselők alkotmányosan garantált szabad mandátumával szembeni felsőbbbséget biztosítják.

Főntos kiemelni, hogy egy összetartó és fegyelmezett parlamenti frakció egyértelmű előny, amennyiben a párt kormányzati felelősséget vállal (tulajdonképpen minden itt említett párt rendelkezik kormányzati tapasztalattal). A kormánypárttá válás elkerülhetetlenül összetettebbé teszi a belső pártszervezetet és a párt két különböző arca közötti viszonyt, mivel a párt nyilvános („public”) arcát egy kormányzati és egy parlamenti komponensre osztja. És amikor a pártok a szervezeti fejlődésük korai szakaszában kerülnek kormányzati pozícióba – ami általában fennáll az új demokráciák pártjai esetében –, különösen érzékenyek azokra a destabilizációs hatásokra, amelyeket a pártközpont, a kormányban részt vevő „pártcsoport” és a parlamenti frakció zavaros viszonya okozhat. Egy irányítható és alárendelt parlamenti frakció tehát segíthet a párt két nyilvános arca közötti feszültség feloldásában, és ezáltal hozzájárulhat a kormányban részt vevő „pártcsoport” szabadabb mozgásához.

Ebből a szempontból nem véletlen, hogy a képviselőjelöltek és a kormányzati, minisztériumi pozíciókat betöltők kiválasztásának folyamata szinte minden pártban erősen centralizált, és hogy erre meghatározó a pártvezetők – formális vagy informális – „befolyása”. Ahogy azt Gallagher mondja: parlamenti fegyelmezetlenség akkor fordul elő, amikor sem a helyi pártszervezetek, sem a kiválasztott parlamenti képviselők nem fejlesztették ki a párthűség erőteljes érzetét (Gallagher, 1988: 270.). Így a párthoz való erőteljes kötődés hiánya arra ösztönzi az új demokráciák pártjait, hogy alternatív mechanizmusokat keressenek, amelyek megakadályozhatják az esetleges, normáktól eltérő viselkedés kialakulását a párt parlamenti képviselői és kormányzati, miniszterális pozíciót birtokló tagjai között. A leendő képviselők és köztisztviselők rekrutációjának felülről történő ellenőrzése lehet az új demokráciák pártjainak egyik eszköze arra, hogy ellensúlyozzák a pártlojalitás tartalmának hiányát.

ÖSSZEFOGLALÁS

A tanulmányban bemutatott elemzésből kiderül, hogy noha a köztisztviselők egyértelműen elfoglalják a központi pozíciókat az új demokráciák pártjaiban, várakozásunk, miszerint a „közhatalmi pártrész” túlsúlya növekedni fog a pártszervezetben, nem tartható fenn. Ha valami, akkor csak a pártközpont emelkedik ki mint intézményi szereplő. Ez utal arra, hogy a „közhatalmi pártrész” és a „pártközpont” kapcsolata valójában összetettebb, mint azt általában feltételezik. Ami az itt említett új demokráciákat illeti, a pártszervezeteket egyre inkább egy szűk hatalmi központ irányítja, amely a parlamenten kívüli pártrész és a „közhatalmi pártrész” metszetében helyezkedik el.

De miért alakulhatott ez így? És a frakció, illetve a párt kormányzatban szerepet vállaló része, szemben a hihető várakozásokkal, miért nem

kerülhetett egyértelműen túlsúlyba? Amint arra a fentiekben utaltam, ezen előzetes várakozással ellentétes viszony leginkább olyan technikai eszközként értelmezhető, amely a párt kohéziójának növelését szolgálja, és csökkenti a párton belüli konfliktusokból származó destabilizációs hatásokat, amelyek elkerülhetetlen melléktermékei a gyengén fejlett pártlojalitásnak és az intézményesültség általános hiányának. A pártvezetőknek ráadásul könnyebb lehet a párt lényeges tevékenységeinek – például a pénzügyi források elosztásának vagy a jelöltek kiválasztásának – ellenőrzése, ha az ellenőrzést a legfontosabb párttestületből gyakorolják, nem pedig a parlamenti frakcióból vagy a kormányzati pozícióból. Más szóval: a párt központi végrehajtó testületén belüli helyzetük konszolidálása viszonylag stabil és belátható szervezeti felépítést biztosít a pártnak, ami igen nagy kincs a gyakori pártszakadások korszakában.¹⁶ Tulajdonképpen általában ez a testület alkotja azt az intézményi alapot, amely a leginkább képes ellenállni az újonnan születő demokráciák bizonytalan közegéből származó hatásoknak.

Fordította: Csanády Andrea–Sipos Balázs

JEGYZETEK

- ¹ Ingrid van Biezen tanulmányában a „party in public office” kifejezést használja. Ez a párt parlamenti frakciójának tagjait (esetenként magát a frakciót) vagy/és a párt kormányzati képviselőit (például miniszter, államtitkár) jelöli. Bizonyos helyeken a szerző az egységes csoport, testület értelemben használja a fogalmat: ilyenkor „közhatalmi pátrész”-nek „fordítjuk” – S. B.
- ² A „hivatalos szabályok” mint a párt szervezeti felépítésének, az alkalmazkodás mértékének és a változás irányának tanulmányozásához szükséges forrás fontosságát illetően I. Katz–Mair, 1992.
- ³ L. Harmel–Gibson, 1998.
- ⁴ Bizen a „public office holders” kifejezést használja, ami a parlamenti képviselőket vagy/és a kormányzati szereplőket jelöli – S. B.
- ⁵ Sablosky szerint a PS parlamenti képviselői aláírnak egy dátumozatlan lemondólevelet, amelyet a párt felhasználhat, amennyiben egy parlamenti képviselő elveszíti a párt támogatását (Sablosky, 1997: 63.).
- ⁶ L. Katz–Mair, 1992.
- ⁷ Számos párt ráadásul kiterjeszti a parlamenten kívüli szervezetben történő parlamenti képviselet gyakorlatát a szervezet alacsonyabb szintjeire is, és engedélyezi a helyi képviselők és polgármesterek, valamint a regionális törvényhozó testület tagjainak részvételét a megfelelő szintű szervezetben.
- ⁸ PSOE alapszabályának 1984-es revíziója vezette be a végrehajtó szervben és a kormányban való tagság összeegyeztethetetlenségét, azonban a pártelnök, a pártfőtitkár és annak helyettese kivételt képeznek. Méndez szerint ezek a kivételek egyrészt biztosítják, hogy bizonyos megkülönböztetett személyek ne essenek el a legfelsőbb pozícióktól a párt vezetőségén belül, másrészt elősegítik a kormány és a párt közötti koordinációt (Méndez, 1998: 124.).
- ⁹ Az adatok az 1998-as választások előtti helyzetre vonatkoznak; ekkor az ODA-nak nem sikerült megőriznie parlamenti képviseletét.
- ¹⁰ Ezek az adatok PP-t illetően a képviselőház, a szenátus és az Európai Parlament tagjaira együttesen vonatkoznak. Amennyiben csak az alsóházi küldöttekkel számolnánk, az átlagos érték kb. 53%-ra csökkenne, míg a két csúcserték 66%-ra és 62%-ra.

- ¹¹ További információkért a spanyolországi pártfinanszírozást illetően I. del Castillo, 1985. (különösen a 2. részt), és del Castillo, 1989. A portugáliai szabályozásokat illetően I. Meirim, 1994. A kelet-közép-európai pártfinanszírozás elemzését illetően I. Lewis, 1998.
- ¹² A parlamenti frakcióknak nyújtott pénzügyi hozzájárulásra vonatkozó adatok elemzése különösen nehéz, mert a parlamenti személyzetet általában a parlament fizeti, tehát ez közvetlenül az állami költségvetést érinti, nem pedig a parlamenti frakciót. Ugyanez vonatkozik az anyagi forrásokra és a frakciók felszerelésére is.
- ¹³ Lopez (1994) adatai alapján, valamint a hivatalos, a „Boletín Oficial del Estado”-ban (Spanyolország) megjelenő beszámolók, az „Assembleia da Republica Direccao de Servicos Administrativos e Financeiros”-a által nyújtott adatok és a törvényes rendeletek alapján, amint azokat a hárszabályokban meghatározzák (Portugália).
- ¹⁴ Túl sok a példa a pártszakadásra ahhoz, hogy mindet felsoroljam. A legkiemelkedőbb példa az összes közül a spanyol UCD összeomlása mindössze néhány évvel megalakulása után. Említésre méltó továbbá a cseh Polgári Fórum és a Baloldali Blokk szétesése, vagy az a számos új párt, amely mind a Magyar Demokrata Fórumból vált ki. A közelmúltban az Új Baloldalt kizárták a spanyol IU-ból, valamint a Szabadság Unió kivált a cseh ODS-ból.
- ¹⁵ Hasonló érv vonatkozik a jobban fejlett belga pártokra: I. Deschouwer, 1994: 94.
- ¹⁶ Választási szempontból az osztódás nem egy sikeres stratégia: ezt igazolja az a tény, hogy az újonnan létrehozott pártok általában még nehezebben kerülnek be a parlamentbe, mint azok, amelyekből kiváltak.

IRODALOM

- Ágh Attila, 1993. The „Comparative Revolution” and the Transition in Central and Southern Europe. *Journal of Theoretical Politics*, 5/2. 231–252.
- 1994. The Social and Political Actors of Democratic Transition. In: Ágh Attila (szerk.), *The Emergence of East Central European Parliaments: the First Steps*. Budapest: Hungarian Centre of Democracy Studies, 291–306.
- Álvarez Conde, Enrique, 1994. Algunas Propuestas sobre la Financiación de los Partidos Políticos. In: *La Financiación de los Partidos Políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 13–36.
- Biezen Ingrid van, 1998. Building Party Organisations and the Relevance of Past Models: The Communist and Socialist Parties in Spain and Portugal. *West European Politics*, 21/2. 32–62.
- Bihari Mihály, 1995. Parlamenti választások és kormányváltás Magyarországon 1994-ben – Parliamentary Elections and Governmental Change in Hungary in 1994. In: Sándor Kurtán–Sándor Péter–Vass László (szerk.) *Magyarország Politikai Évkönyve – Political Yearbook of Hungary*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies, 30–43.
- Castillo Pilar del, 1985. *La Financiación de los Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- 1989. Financing of Spanish Political Parties. In: Herbert E. Alexander (szerk.), *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge: Cambridge University Press, 172–199.
- Cruz Manuel Braga da–Miguel Lobo Antunes, 1989. Parlamento, Partidos e Governo: acerca la Institucionalização Política. In: Mário Baptista Coelho (szerk.), *Portugal: O Sistema Político e Constitucional, 1974–1987*. Lisbon: Instituto de Ciências Sociais, 351–368.
- Deschouwer Kris, 1994. The Decline of Consociationalism and the Reluctant Modernization of Belgian Mass Parties. In: Richard S. Katz–Peter Mair (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage, 80–108.
- Duverger Maurice, 1954. *Political Parties: Their Organization and Activities in the Modern State*. London: Methuen

- Gallagher Michael, 1988. Conclusion. In: Michael Gallagher–Michael Marsh (eds.), *Candidate Selection in Comparative Perspective: the Secret Garden of Politics*. London: Sage, 236–283.
- García-Guereta Rodríguez Elena, 1996. The Spanish „Partido Popular”: A Case Study of Intra-Party Power Distribution through a Period of Party Change. *Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Oslo*
- Harmel Robert–Rachel Gibson, 1998. Party Families and Democratic Performance: Extraparliamentary versus Parliamentary Group Power, *Political Studies* 46/3. 633–650.
- Hirschman Albert O., 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations and States*. Cambridge: Harvard University Press
- Hopkin Jonathan, 1995. *Party Development and Party Collapse: the Case of Unión de Centro Democrático in Post-Franco Spain*. PhD thesis, European University Institute, Florence
- Huneeus Carlos, 1985. *La Unión de Centro Democrático y la Transición a la Democracia en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas
- Katz Richard S.–Peter Mair, 1992 (eds.), *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960–1990*. London: Sage
- 1993. The Evolution of Party Organizations in Europe: Three Faces of Party Organization. In: William Crotty (szerk.), *Political Parties in a Changing Age*. special issue of the *American Review of Politics* 14. 593–617.
- 1995. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1/1. 5–28.
- Kopecký Petr, 1996. *Limits of Whips and Watchdogs: Cohesion of Parliamentary Parties in the First Czech Parliament (1992–1996)*. paper presented at the ECPR Joint Sessions, Oslo
- 1999. *Political Competition and Institutionalization of Parliaments: The Czech and Slovak Republics*, PhD thesis, University of Leiden
- Lewis Paul G., 1998. Party Funding in Post-Communist East-Central Europe. In: Peter Burnell–Alan Ware (szerk.), *Funding Democratization*. Manchester: Manchester University Press, 137–157.
- Liebert Ulrike, 1990. Parliaments in the Consolidation of Democracy: a Comparative Assessment of Southern European Experiences. In: Ulrike Liebert–Maurizio Cotta (szerk.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*. London: Pinter, 249–272.
- Linz Juan J.–Alfred Stepan, 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Lipset Seymour M.–Stein Rokkan, 1967. Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: an Introduction, in: Seymour M. Lipset–Stein Rokkan (szerk.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*. New York: The Free Press, 1–64.
- López Garrido Diego, 1994. La Financiación de los Partidos Políticos: Diez Propuestas de Reforma. In: *La Financiación de los Partidos Políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 65–72.
- Mair Peter, 1990. The Electoral Payoffs of Fission and Fusion, *British Journal of Political Science*, 20. 131–142.
- Meer Krok-Paszowska, Ania van der–Marc van den Muyzenberg, 1998. Orientation to the State: Parliamentary Parties in Hungary and Poland and their Relations with Party in Central Office. In: Lawrence D. Longley–Drago Zajc (szerk.), *Comparative Legislative Studies III: the New Democratic Parliaments – The First Years*. Appleton, WI: Research Committee of Legislative Specialists, 207–220.
- Meirim José Manuel, 1994. *O Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais*. Lisbon: Aequitas/Editorial Notícias
- Méndez Lago Mónica, 1998. *Organising for Victory... and Defeat? The Organisational Strategy of the Spanish Workers' Socialist Party (1975–1996)*. PhD thesis, European University Institute, Florence
- Morlino Leonardo, 1998. *Democracy between Consolidation and Crisis: Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*. Oxford: Oxford University Press

- Pridham Geoffrey, 1990. Political Actors, Linkages and Interactions: Democratic Consolidation in Southern Europe, *West European Politics* 13/4. 103–117.
- Rose Richard–William Mishler, 1998. Negative and Positive Party Identification in Post-Communist Countries, *Electoral Studies* 17/2. 217–234.
- Sablosky Juliet Antunes, 1997. The Portuguese Socialist Party. In: Thomas Bruneau (szerk.), *Political Parties and Democracy in Portugal: Organizations, Elections, and Public Opinion*. Boulder: Westview Press, 55–76.
- Sánchez de Dios Manuel, 1995. La Esencia del Régimen: el Control Parlamentario del Gobierno. *Política y Sociedad*, 20. 35–52.

