
RENDSZERVÁLTÁS

KULCSÁR KÁLMÁN

Az új politikai rendszer és a magyar valóság

Két évvel az átalakulási folyamat negyedik országos választása után, ha nem is történelmi érvénnyel, mégis mérleg készíthető. Mennyire képes kezelni az új politikai rendszer a társadalom konfliktusait, mennyire oldja meg problémáit, *sikerült-e az átmenet folyamatában olyan állapotokat kialakítani, amelyekre ráépülhet a demokratikus berendezkedés konszolidációja*. [A konszolidációra ld. Kulcsár, K. (1996): 148–150. old.]

Vajon a politikai és a gazdasági intézményrendszerrel, valamint az irányító elittel szemben az első kormányciklus idejében kialakult és a későbbiek során ide-oda „hullámzó” bizalmatlanság – amelyet a közvélemény-kutatások adatai, valamint a tüntetések, blokádok, demonstrációk, röviden: a politikának az utcára kerülése egyaránt jeleznek – felszíni jelenség-e, vagy mélyebb problémákra utal? Azaz, a politikai és a gazdaságpolitikai hibáknak, kormányzati dilettantizmusnak, illetőleg az ellenzéki ügyetlenségnek, a rossz kommunikációs gyakorlatnak, röviden a *politikai professzionalizmus hiányának*, a lakosság „kifáradásának”, tűrőképessége kimerülésének következménye-e? Vagy a tizenöt éve szinte folyamatosan épített politikai rendszer nem felel meg – egészében, esetleg valamely részében – a magyar társadalom és politikai kultúrája feltételeinek, s nem alkalmas a demokratikus berendezkedés konszolidálására?

A magyar politikai rendszer – hasonlóan a többihez – társadalmi-gazdasági környezetben működik, amelynek, jóllehet sokat emlegetjük, csak egyik, de súlyos eleme a politikai kultúra. A gazdasági folyamatok globális és regionális összefüggéseikkel, valamint társadalmi következményeikkel, a *történetileg kialakult* társadalomban alkotnak olyan feltételrendszert, amely-

ben a politikai rendszer él. Márpedig ezt a környezetet, problémáit, feszültségeit kell a politikai rendszernek kezelnie, és pedig úgy, hogy számoljon a környezetből folyamatosan érkező, nem ritkán ellentmondásokat hozó, így a politikai tevékenységét alakító hatásokkal. A magyar társadalom politikát formáló tényezőit már ismerjük részben történeti összefüggéseivel együtt. Ám jó részüket – főleg a gazdaság érdekösszefüggéseiből érkező hatásokat – az általánosságokon túl, tehát konkrét jelenségeiben és következményeikben legfeljebb sejtjük. Ezek a jelenségek – leszámítva például a Nemzetközi Valutaalap gyakorlatából származókat – ma még alig körvonalmazhatók. Ez az ismerethiány természetesen megnehezíti a kiinduló kérdéseink megválaszolását is.

A politikai átmenettel foglalkozó nemzetközi szakirodalom mindenesetre visszaigazolja azokat a hazai problémákat, amelyek a *kettős átmenetből* fakadnak. E problémák összefoglalóan egy mondatban is meghatározhatók. Az „új demokráciák” fejlődését, alakulását jelentősen befolyásolja a piacgazdaság kiépítése. Ez ugyanis szükségképpen növeli az önérdékű csoportok számát, erősíti a demokratikus folyamatot befolyásolni kívánó, sőt vele szembenálló erők lehetőségét. Sőt – felhasználva Przeworski elemzésének tanulságait is (Przeworski, A. 1991) – olyan szituációt is teremthet, amelyben a *demokrácia elvesztheti politikai legitimitását*. Ebből következik az az ellentmondásos helyzet, amelyben *a sikeres gazdasági reform a politikai konszolidáció alapfeltétele, ám a gazdasági reform sikerének biztosítása politikai feszültségeket szül. Így nehezíti a konszolidációt és a gazdaság további fejlődését*.

Ebben a helyzetben különösen fontos a politikai rendszer visszacsatolási mechanizmusának pontos működése. Azaz, mindazon szervezeteknek és embereknek a tevékenysége, amelyek és akik a politikai rendszer és környezete közötti „információáramlást” alakítják. Nem kevésbé lényeges azonban e működés eredményeinek és kudarcainak politikailag – a lehetőség szerint – pontos értékelése és a következmények elemzése. Napjainkban, amidőn a politikai pártok még gyakorlatlanul mérhetik fel az eseményeket és hatásaikat, különösen nagy a kísértés arra, hogy az eredményeket és a kudarckokat politikailag *eltúlzottan* értékeljék, így az eredmények és kudarckok hatása nem valóságos értéküknek megfelelően hatnak a politika alakulására. A választások pedig – s ezt jelzik az eddigi négy választás eredményei is – nem a valóságos helyzetnek megfelelően alakítják a politikai válaszokat. Ebből következik – ha a politikai rendszert ezzel a visszacsatolási mechanizmussal együtt vizsgáljuk –, hogy a bevezetőben feltett kérdéseket is csak így válaszolhatjuk meg.

Az 1989–1990-ben (s részben már 1988-ban) a politikai rendszerváltozás folyamatát meghatározó és tartalmi kiteljesedése-

nek keretet adó *közjogi* törvényhozás (ideértve az alkotmány alapvető módosítását jelentő 1989. évi XXXI. törvény kimunkálását is) „felülről lefelé” irányuló reformjellegű változás volt. (ld. Kulcsár, K. 1994). Bár e változásokat a lakosság egyre nagyobb része támogatta, s az Országgyűlés ennek tudatában is cselekedett, mégis a kormányzati és a szerveződő ellenzéki pártelit *megegyezése* alapján fogadta el a szükséges törvényeket. Igaz ugyan, hogy nem egyszer illúzióktól és a választási programok túlzásától, tehát nem csak a reális igényektől befolyásolva. (A rendszerváltozás menetében tartott választások egyébként is hátrányosak az uralmon lévő párt számára.) E jogszabályok jelentős részét – bár gyors változtatásokra is sor került – politikailag már négy választás legitimálta. A változások legalitását vagy elutasítását pedig éppen az újonnan kialakított szerv, az Alkotmánybíróság állapította meg.

A politikai rendszer *jogi kereteit* túlnyomórészt a liberális eszmekör elvont racionális értelmezése határozta meg. Az eredmények pedig az akkori politikai helyzetből fakadó pártérdekek, bizalmatlanságok, félelmek és gyanakvások (ideértve a rejtett ambíciókat is) befolyásoltan közelítettek a társadalmi valósághoz. *Hiányzott* tehát:

- *a liberális képviselési demokráciának a való helyzethez szikeresen alkalmazkodó modellje*, és a fejlett országokban kialakult *működési tapasztalatainak értékelése*, illetőleg
- *a magyar társadalom helyzetével, politikai kultúrájával való számvetés*. Mindezt természetesen befolyásolták a kialakuló politikai rendszer szervezeti és személyi szereplőinek ismeretei, politikai képességei, tapasztalatai, végül politikai kultúrája is. Éppen így hiányzott azonban a korábbi magyarországi politikai rendszerek működésének reális értékelése, tapasztalatainak elemzése is. Mindezt negatívan befolyásolták a magyar parlamentarizmus hagyományai, s még jó néhány más tényező is.

Nem feledkezhetünk meg azonban arról, hogy hiányoztak a megfelelő tapasztalatok, a külhoni demokratikus rendszerek működésének alapos értékelése. E kritika ellenére megállapítható, hogy alapvetően a liberális eszmékre épülő demokratikus berendezkedésben nem csupán a „klasszikus”, hanem valószínűleg *szükségszerűen* olyan elemek is megjelentek a tekintélyuralmi rendszerekből kibontakozó kelet-közép-európai társadalmak átalakulásához, pontosabban az átmenet sikeréhez az adott helyzetből, amelyek szinte „automatikusan” is befolyásolták a folyamatot. (Ne feledjük, a térség legtartósabb alkotmánya a magyar alaptörvény – kiegészítéseivel együtt – bevallottan is az átmenet idejére készült.) Ez a liberális politikai rendszer adta meg régióinkban, így Magyarországon is a korábbi „szocialista” berendezkedés legvilágosabb és legerőteljesebb *ellenképét*, amely mind az érintett társadalom, mind pedig az eta-

lonnak is számított Nyugat szemében meggyőzővé tehetette a rendszerváltozást.

Ennek megállapításával együtt röviden foglalkozni kell azzal a két szemponttal, amelyekkel való számvetés elmaradását jelentős hiányosságnak tartom.

I.

Lássuk először *a demokratikus politikai rendszernek a fejlett nyugati, elsősorban európai országokban kialakult helyzetét.*

Hosszabb ideje kétségek élnek – már a nyugati politikatudományi irodalomban is – a képviseleti demokrácia jelenlegi formájával szemben. A kétségek sokféle tényezőhöz tapadnak, de a legkifejezőbbben úgy fogalmazhatók meg, hogy *egyre nagyobb a különbség a polgárnak a politikában való formális-jogi részvétele és a hatékony befolyásolási lehetőségei között.* Ebből adódóan a döntés valamiféle azonosíthatatlan kisebbség kezébe kerül [Grande, E. (1996): 339. old.] Nem új megállapítás ez. Több mint húsz éve Stein Rokkan keményebben fogalmazott: „a szavazatokat összeszámlálják, a pénzforrások pedig döntenek”.

Jóllehet nem kívánom most Rokkan formuláját követni, hiszen az ilyen megállapításhoz – a hazai viszonyokra – nem rendelkezünk elég ismeretanyaggal. Az első fordulat (Grande megállapítása) azonban már megvizsgálandó. Annál is inkább, mert a nyugati képviseleti demokrácia működésére nézve alapos kutatási eredmények állnak rendelkezésre.

Abból indulunk ki, hogy az utóbbi néhány évtized változásai alapvetően módosították az állam és polgárai viszonyát a „hagyományos” demokráciákban is. Ez a módosulás lényegében a *képviseleti demokráciával szembeni kihívásra* vezet. Tizen-nyolc nyugat- és dél-európai országban, egy 1989-ben megindult empirikus vizsgálat keretében feltárták e jelenség feltételezett összetevőinek valóságos mértékét. Az alapkérdést tíz olyan hipotézis kérdőíves vizsgálatával közelítették meg, amelyek verifikálása megerősítette volna a polgárok elfordulását a többpártrendszeren alapuló – a feltevés szerint – képviseleti demokráciától. (A kutatásra és eredményeire ld. Klingemann, H. D. és Fuchs, B. 1995.)

A megfogalmazott hipotézisek – a vizsgálatba bevont európai országokban – ugyan különböző mértékben igazolódtak vagy váltak elvetendővé, bizonyos következtetések azonban általános szinten is levonhatók.

Ennek megfelelően az első hipotézist, amely szerint csökkenne a politikában (gyakorlatilag a választásokon) való *intézményes* részvétel, az adatok nem csupán nem erősítették meg, hanem ebben a tekintetben 1945 és 2002 között – bár mutatkoztak eltérések – mégis meglepő állandóságot mutattak. Ez azért

meglepő, mert egyes nyugati országokban – más adatok szerint – a választásokon való részvétel csökkent, ahogyan csökkent a politikai pártok iránti bizalom is. [Ld. Dubiel, H. (1996): 128–129. old.] Egyértelműen igazolódott viszont a *második* hipotézis, amely szerint a polgárok aktivitása a politika *nem intézményes* formáiban határozottan növekszik. Az adatok nem igazolták – legalábbis nem egyértelműen – a *harmadik* hipotézist, amely a politikai apátia növekedését feltételezte, hiszen a polgárok tevékenysége a nem intézményesedett „csatornákon” keresztül jelentős mértékben politikai tartamúnak is mutatkozott. Nem állta ki az empirikus vizsgálatok próbáját a *negyedik* hipotézis sem, amely szerint csökkent volna a különböző érdekvédelmi szervezetekhez, szakszervezetekhez való kapcsolódás. Ezzel szemben – ahogyan azt az *ötödik* hipotézisben megfogalmazták – világosan kimutathatók a *politikai pártoktól való elidegenedés* jelei. A *hatodik* feltevés, amely szerint a *polgárok érdeklődése* növekszik az új, *kollektív politikai szereplők* iránt, általánosan nem igazolódott, jöllehet az egyes országok különböző képet mutattak. A *hetedik* hipotézis szerint a *polgárok csökkenő mértékben támogatják a politikusokat*. Az adatok alapján ebben az esetben is országonként különböző helyzetekre lehet következtetni, az eredmények általános megállapításhoz nem elegendők. A *nyolcadik* hipotézis szerint *csökken a (tág értelemben vett) kormányzati szervek lakossági támogatottsága*. Az adatok mintha igazolnák ezt a feltevést, vagy legalábbis „vegyes” képet adnak. Ez a helyzet a *kilencedik* hipotézissel is, amely feltételezte, hogy csökken a demokratikus rendszer támogatottsága. Az adatok ebben az esetben is más-más képet mutattak a különböző országokban, de ilyen általános trendet nem jeleztek. Ezzel szemben igazolódott a *tizedik* hipotézis, amely szerint növekszik az *individuális demokratikus értékek jelentősége* a lakosság körében.

A vizsgálat eredményeit értékelve a kutatók szerint néhány jelenség egyértelműen igazolható. Ezek a következők.

A nyugat-európai társadalmak általánosságban nem kérdőjelezi meg a képviseleti demokráciát, sőt alapjaiban az egymással versengő pártok szerepét sem. Igaz ugyan, hogy az utóbbi elemnek, mint e politikai rendszer központi mechanizmusának „legitimitása” a *változások következtében erodálódhatott* is.

Levonható azonban a következtetés, hogy a *társadalom már nem elégszik meg a politikában való időszakos* (a választásokra korlátozódó) részvétellel.

Ez a jelenség összefügg azzal, hogy a társadalmi méretű modernizáció mellett megjelent az *individuális modernizáció* is. A modernitás magas szintjére jutott személyiség mentálisan nyitott, kognitívan hajlékony, kreatív, határozott érzékkel rendelkezik az individuális hatékonysághoz, képes saját ügyeiben tervszerűen dönteni, s elfogadja a társadalom szabályait.

[Inkeles, B.–Smith, D. H. (1974): 190. old. és köv. old., valamint Inkeles, B. (1983): 12. és köv. old.] Ez az embertípus a politikában is képes saját érdekeinek felismerésére, érvényesítésük formáinak kiválasztására, s adott esetben akciókkal való előmozdítására is.

A képviseleti demokrácia relatíve ritka és behatárolt politikai részvételt kínál a polgár számára. Ebből adódik, hogy a politikai pártok rendkívül erős szerepét a politikai folyamatokban csak nagyon gyenge állampolgári részvétel (vagy éppen négyévenkénti „ellenőrzés”) egészíti ki. (Meggjegyzem, hogy az utóbbi időben ez a részvétel – a nyugati országokban – erőteljesen növekedett.)

Összefoglalva: *a képviseleti demokrácia alapmechanizmusa, a pártképviselet – jelenlegi ismereteink szerint – nem helyettesíthető, de nem is elegendő. A polgár számára nagyobb és közvetlenebb politikai részvételt kell biztosítani a politikai pártok döntési folyamatán belül és a pártpolitikán kívül is.* Ez a folyamat – amelyet a vizsgálat vezetői demokratikus átalakulásnak neveznek – az eddiginél nagyobb választási képességet kíván meg a jelentősebb politikai szereplőktől a polgárok követelésére. A polgárok pedig jóval aktívabbá és ezzel *hatékonyabbá* válnak a politikai folyamatokban. [Klingemann és Fuchs (1995): 420–438. old.]

Hasonló következtetésre jutott a már idézett Edgar Grande is, mondván, hogy sem a közvetlen részvétel klasszikus, sem a politikai képviselet modern formái önmagukban nem elegendőek (az Európai Unió kialakítandó struktúrájában sem), hanem ezek több szinten is biztosítandók. S hozzátette: a politikai hatalom egyéni kontrolljának elégtelenségét elismerve, az ellenőrzés és az irányítás intézményi szerveit kell középpontba állítani. [Grande (1996): 357. old.]

A globális szempontokra is gondolva, a vizsgálat további, számunkra nagyon fontos következtetése, hogy a nyugati demokrácia politikai legitimitása már jelenleg is, de a jövőben még *erősebben függ a kormányok teljesítményétől.* A „szocialista” rendszerek átalakulásával, a Nyugat és a Kelet ideológiai és katonai szembenállásának megszűntével ugyanis – amely jelentős legitimáló tényező volt a nyugati demokráciák számára – *a polgárok figyelme egyre inkább a demokráciának a saját hazájukban való működésére irányul, mintsem a demokrácia általános elveire.* A demokráciával való megelégedés szintje összefügg a gazdaság teljesítményével. A támogatottságának foka pedig „az ideális, normatív megegyezéstől”, a gazdasági és állami hatékonyságtól függ, tehát az „instrumentális elfogadottság” felé fordult. [Klingemann és Fuchs (1995): 438–442. old.]

II.

A nyugat-európai tapasztalatok természetesen csak bizonyos elemző értékelés után alkalmazhatók a magyar viszonyokra, az alapösszefüggésekben azonban mindenképpen tanulságosak. Az idézett vizsgálatok óta ezeknek a jelenségeknek ismeretében a kelet-közép-európai volt szocialista államokban – így Magyarországon is – még inkább megfontolandó a politika alakulása. A két legfontosabb tanulság közül az első – a képviseleti rendszer változási szükségleteivel együtt – *a polgárok közvetlenebb részvételi igénye a politikában* (és itt nagyon fontos a politika szintjeinek megkülönböztetése), nemkülönben a politikai apátia jelenségeinek és összetevőinek reális értékelése. A második *a demokrácia instrumentális elfogadottságára irányuló hajlandóság jelentősége*. Az első tanulság a politikai rendszer normatív felépítését is érinti, a második ezzel is kapcsolatban van ugyan, összefüggései mégis bonyolultabbak annál, hogy egyszerűen a gazdasági teljesítményre vezetnének vissza. A nyugati jelenségek egészében arra intenek, hogy a hagyományos liberális felfogás szerint felépített politikai rendszer megfeleltetett ugyan a magyar társadalom igényeinek, mint „ideális normatív meg egyezés” az átmenet első néhány évében. Nem meglepő azonban, hogy már ebben az időben is problematikus volt az állam egészének hatékonysága, s negatív elemként megjelentek már az „instrumentális elfogadottság” szempontjai. Annak ellenére, hogy az MDF és az SZDSZ paktumán alapuló alkotmánymódosítás a választásokat követően bevezette a kormányzat biztonságát és annak erős pozícióját garantáló konstruktív bizalmatlansági indítványt, ráadásul szervezeti módosítások is történtek, *az állam hatékonysága csökkent*.

Nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy azok a jelenségek, amelyeket Samuel Huntington – globális jelleggel – „a valódi káoszparadigma” terminusban foglalt össze, mint például a jogrend globális méretekben való összeomlása, az ugyancsak globális méretű bűnözési hullám, a transznacionális bűnöző szervezetek növekvő ereje, a drogfüggőség terjedése, a család jelentőségének hanyatlása, a bizalom és a társadalmi szolidaritás csökkenése, az erőszak terjedése stb. [Huntington (1996): 321 old.] – *nem ismer határokat*. (Különösen szembetűnő Magyarországon a bűnözés gyors emelkedése, annak ellenére, hogy az érintettek ma már jelentős számban nem jelentik be a büntetettüket, így azok még a rendőrség elé sem kerülhetnek, tehát büntethetőségük csökken.) E jelenségek kezelése – különösen az átmenet körülményei között – még egy erős és magabiztos államapparátus számára is alig megválaszolható kihívást jelent. Természetesen még nehezebb helyzetbe került a szaktudásban meggyengült, önbizalmában megingatott, különböző „takarításokkal” megfélemlített, s éppen létbizonytalansága miatt a min-

denkori hatalom iránti *személyi lojalitásra* támaszkodó, klientúrába szerveződő köztisztviselői kar, amely így a korrupció számára is nyitottabbá vált. E rétegnek ráadásul eddig nem ismert feladatokkal kell megbirkóznia. Ez a helyzet és következményei viszonylag rövid idő alatt úgy meggyengítették a demokratikus politikai rendszer „normatív megegyezéssel” való elfogadottságát, hogy önmagában „egyedül erre” ma már aligha épülhet rá a demokratikus berendezkedés konszolidálása.

A szükséges intézményi változást azonban folyamatosan nehezíti, hogy – bár a liberális alapokra épülő politikai rendszer kezdetben hasznosnak bizonyult – „fundamentalizmusa” azonban végül is nem tette lehetővé a liberális demokrácia egyik legfontosabb előnyének érvényesíthetőségét. Nevezetesen azt, hogy immanensen *benne rejlik a kétség önmagával szemben*. Ez a szkepszis ugyanis kizárná a politikai rendszer és szervezetei számára a diadalmas önelégültséget, és elvileg nyitottabb lenne a változásokra. Ez a sajátosság elmosódott, s így nem születettek meg a politikai rendszerben szükséges strukturális változások sem. (A másik összetevőre a politikai pártok sajátosságainak alakulására később térek vissza.)

A politikai rendszer normatív megteremtésének jelentős fogyatékosága volt és maradt azonban *a magyar közjogi fejlődésnek és a magyar társadalom hosszabb távú igényeinek, s esetleges összekapcsolásuknak alapos elemzése, s e lehetőségnek gyakorlati elhanyagolása* is.

A jogalkotásban is megnyilvánuló politikában, adott esetben még a jogászok között is – különösen a nagy társadalmi változások sodrában – gyakori „a múltat végképp eltöröljük” illúziója. Ez az illúzió egyet jelent a történelmi folyamatok – általánosságban szólva, a történelem alakította társadalmi valóság – figyelmen kívül hagyásával. Pedig ennek lehetetlenségére csaknem kétszáz esztendeje figyelmeztetett már Friedrich Karl von Savigny, a jogtudomány egyik óriása. Valóban, a történeti, s vele a jogtörténeti folytonosság hosszabb időre ható *jogalkotási megszakítása* nem sikerült sem az amerikai, sem a francia forradalmat követően, jóllehet ezek a forradalmak a történelem fő sodrában segítették elő a változásokat. (A Napóleon nevéhez fűződő Code Civil is jelentős mértékben épült egyrészt már a forradalom előtt elindult folyamatokra, a kialakuló társadalmi viszonyokra, másrészt a francia szokásjogra.) Még kevésbé lehetett ez sikeres a „történelem zsákutcájában”, az 1917. évi októberi orosz forradalom után vagy a szovjet megszállás alatti társadalmakban kierőszakolt „szocialista” fordulatokat követően.

A rendszerváltozás folyamatában a történeti kontinuitás a jogalkotás számára is nehéz kérdéssé válhatott volna, ha a már említett tényezők folytán nem hajlott volna – mindjárt a kezdetben – minden jelentősnek mutakozó politikai erő a klasszikus liberális képviselői demokrácia és vele az államhatalmi ágak

elválasztása doktrínájának elfogadására. Így ha a magyar alkotmányfejlődés értékeiből viszonylag kevés is jelenhetett meg az új közjogi törvényekben, mégis jó néhány esetben [ld. például az 1989. évi XXXI. törvény 2. § (3) bekezdését vagy a IX. fejezet egyes rendelkezéseit] inspirálta az alkotmánymódosító törvény rendelkezéseit. A köztársasági elnök választása és bizonyos mértékig jogállásának meghatározása is kifejezetten az 1946. évi I. törvény alapján történt, minthogy a kialakuló politikai és jogi rendszer számára valaminő „jogfolytonosságot” is jelentettek a második világháború körüli jogszabályok egy részével és a háborút követő koalíciós időszak első éveivel. (Nem véletlen figyelembe, hogy ebben az időben az ország megszállás és áttételesen katonai kormányzat alatt élt, így csupán erősen korlátozott szuverenitással rendelkezett. Hozzá kell tennem, nem eléggé tisztázottak még az 1946. évi I. törvény születésének ezzel összefüggő körülményei sem.) Ám a nem közjogi, de politikai jelentőségű jogszabályok is – például az 1988. évi VI. törvény a gazdasági társaságokról, s az ezt követő jogalkotási folyamat – is magán viseli ezt a jelleget.

A magyar alkotmányfejlődés folyamatosságának *megőrzésére*, és egyúttal a képviselői demokráciának a nyugati működéséből leszűrhető, továbbá a mai magyar jelenségeiből következő *továbbfejlesztésére* alkalmas elvek lényegében azonosak. Ezek a *demokratikus részvétel* kiszélesítése, „többcsatornájúvá” intézményesítése, illetőleg a *demokrácia instrumentális elfogadottságának oly mértékűvé növelése, hogy ezzel együtt a normatív elfogadottsága a konszolidáció lényeges tényezőjévé válhatott.*

A politikai rendszer történeti kontinuitása megőrzésére is alkalmas továbbfejlesztésének tehát vannak normatív-intézményi *lehetőségei*. Vannak azonban a politikai szereplők – legyenek azok személyek vagy szervezetek – professzionalizálódásában, illetőleg a politikusok, a köztisztviselők és a lakosság politikai kultúrájában gyökerező feltételei is.

III.

1. Az *intézményi lehetőségek* közül mindenekelőtt a képviselői rendszer tökéletesítését említem.

Az utóbbi években az új alkotmány megalkotására irányuló próbálkozások során többször is felmerült – elsősorban a szakmai körökben – az országgyűlés a történelmi formájának, tehát két kamarát magába foglaló visszaállítása. A viták végére úgy szólván teljes szakmai konszenzus született a második kamara megszervezésére, kialakultak a lehetséges összetételének változatai. Elutasítását elsősorban mindig a politikai részről indokolták. Magam ezúttal nem ismételtem a már többször kifejtett állás-

pontomat (ld. Kulcsár, K. 1995, 1996, 1997), annál is kevésbé, mert alaposabban is elemzem ezt a problémát. Azt azonban itt is és újólág is hangsúlyozom, hogy a második kamara jelentős részben *nem csak pártelvű összetételével* – az országgyűlés döntési folyamatában – jelentősen csökkenthetné a parlamentáris képviseleti rendszer mára már nyilvánvalóvá vált „demokráciadeficitjét”. Tehát növelhetné a politikában való részvétel lehetőségét.

2. A második lehetőség az *önkormányzatok*, éspedig elsősorban a helyi és a megyei önkormányzatok erősítése, mind a helyi döntések szintjén, mind az országos döntésekben való részvételi lehetőségeikkel. Az önkormányzatiság jelentőségét és szerepét a magyar közjogi fejlődésben és egyáltalán az ország politikájában aligha kell itt és most indokolnom. Ma, amidőn a modern társadalomban működő szerves közösségek szerepe felértékelődik (bár nem feledkezhetünk meg a túlértékelés veszélyeiről sem), amidőn éppen a modernizációval összefüggő Gesellschaft-típusú fejlődés termeli ki vagy erősíti meg, illetőleg ad funkciót a Gemeinschaft-jellegű formációk fontosságának [ld. Wallerstein (1986); Huntington (1996): 76., 93. old.], aligha hagyhatjuk figyelmen kívül e formációk jelentőségét.

Bár Eötvös József szavai vonatkoznak a megyére is, mégis hangsúlyoznom kell a megyei önkormányzatokkal összefüggésben – minthogy leginkább ezt szokás megkérdőjelezni –, hogy *történetileg három funkciója alakult ki*. Ezeket egyébként még a 19. század végén a törvényhatóságokról alkotott törvények (ld. az 1870. évi XLII. vagy az 1886. évi XXI. törvényt) is kifejezetten elismerték. Ezek a megyei közigazgatás – mint közvetítő szervezet is – a központi és a helyi igazgatás között; az autonómia, amely szerint a megye saját ügyeiben autonóm módon intézkedhetett, végül a politikai funkciója. A törvények ugyanis elismerték *a megye jogát a politikai problémák megvitatására*, s arra is, hogy politikai tartalmú döntéseit más törvényhatóságok és a kormány tudomására hozza. A 19. század vége óta egyébként a központi kormányzatok úgyszólván minden törvényben igyekeztek ezt az autonómiát szűkebbre vonni, a közigazgatást központilag vezérelni, az ún. nagypolitikában való önkormányzati részvételt pedig lehetetlenné tenni, illetőleg az országos pártstruktúrát az önkormányzati választásokra rávetíteni. A közigazgatás centralizációja, illetőleg ezzel együtt a finansziális megszorítások az önkormányzatok igazgatási funkcióját és autonómiáját jórészt lehetetlenítik. Holott a pártpolitikán alapuló helyi és megyei választások egyrészt világossá tették a *nem* pártok által vezérelt közigazgatás gyakorlati jelentőségét, így – nemkülönben az országos választásoktól eltérő eredmények – a helyi vagy regionális politika társadalmi jelentőségét is.

Az önkormányzatiság erősítése is olyan elem a magyar közjog történeti kontinuitásában, amely *nem önmagáért való* hagyó-

mányórzést jelent. Az ország modernizációja elérkezik e folyamat második szakaszába, amely nem jelenti ugyan az állam kivonulását ebből a folyamatból, de *megváltoztatja az állam szerepét*. Ennek a változásnak legfontosabb eleme a modernizációs folyamat két szakaszának különbözőségeiből adódik. Azaz a „felülről lefelé” irányultságának az „alulról felfelé” módosulásából. Az első viszonylat még működik, s addig működnie is kell, míg az ország nagy ellátó- és szolgáltatórendszerei kialakulnak, konszolidálódnak és fokozatosan depolitizálódnak. Perspektivikusan azonban az állam szerepe a modernizáció folyamatában – minthogy ez a folyamat a nemzetállami kereteket már mindenképpen túllépi – az integráció feltételei – és ma már az Európai Unióba való belépés folytán is – az *az unió politikai, szervezeti és jogszabályi keretei közé kerül*. Az integráció alakulása, sőt az Európai Unió nyilvánossá tett politikája azonban nagy lehetőségeket biztosít a *regionális méretű fejlesztési tevékenységnek*. Ez pedig gyakorlatilag egybeesik a magyar társadalom regionális és helyi feltételei, lehetőségei, az ott élő lakosság kreatív ereje kibontásának szükségességével. Sőt – miután az 1920. évi trianoni békeszerződés nem volt tekintettel az új határok megvonásával a gazdasági összefüggésekre – Magyarország és az unióba belépett vagy a közeljövőben belépő szomszédállamok régiói közötti egymásrataltság magával hozza a regionális együttműködés történetileg, gazdaságilag is megalapozott nagyobb egységeit a belépett vagy belépő országok között. A magyar közjogi fejlődés hagyományai, a történetileg kialakult és a modern igények, tehát a regionális önkormányzatiság tényleges megvalósításában találkozhatnak, s emellett újabb részvételi „csatornát” teremtenek a képviseleti demokrácia továbbfejlesztésére. [Ld. e problémákra Kulcsár, K. (1996a): 14–21. old.]

Ezzel összefüggésben azonban még egy megjegyzést kell tennem. Ha az önkormányzatok valódi súlyt kapnak az ország politikai rendszerében, s valóban újabb formát teremtenek a lakosság számára a politikában való részvételre, akkor *az önkormányzatok egyik szintje sem viselheti el az országos pártpolitikára épülő képviseletet*. Az érdekviszonyok is többretegűek, az identitástudat is különböző „törésvonalak” mentén alakul. Ezek a többféleségének megfelelő politikai kifejeződési lehetőségek tehát erősítik a demokráciát, elősegítik a konszolidációját.

Az olyan méretű helyi önkormányzatok, amelyek a lakosság számát tekintve még könnyebben képesek valódi helyi közösség alkotására, az 1990. évi önkormányzati választások óta mindinkább határozottabban *nem* pártpolitikai képviseletre épülnek. Hasonló jelenségek észlelhetők olyan nagyobb lélekszámú városok némelyikében is, amelyekben erős lokális hagyományok élnek, s amelyek lakosságában kifejezettebb a polgári jelleg. Az önkormányzati választások pártpolitikai jellegének megszün-

tése (vagy további gyengítése) a helyi civilközösségek erősödését, a polgárosodás fejlődését jelentheti, s mindenképpen más-fajta lakossági részvételt teremt a politikában. Ebből kiindulva *a megyei önkormányzatok valódi érdektartalmának megfelelően célszerű lenne a megyei önkormányzat közvetlen választásának megszüntetése, s a testület a megye helyi önkormányzatai által delegált képviselőkre való alapozása.* Az ilyen módon kialakított lokális és megyei önkormányzatok jeleníthetik meg a pártpolitikaitól eltérő metszetben a politikát az országgyűlés kívánatos második kamarájában is.

A fentebb már elmondottakból következik, hogy az intézményi változások nélkülözhetetlen eleme a szaktudáson alapuló, politikailag független, autonóm köztisztviselői testület, amellyel kapcsolatos korábbi nézeteim újabb kifejtését most nem látom szükségesnek. [Ld. Kulcsár, K. (1996a): 16–18. old.]

3. A demokrácia *normatívérték jellegű* elfogadásának esélyei az elmúlt esztendő alatt még nem váltak semmivé, ha az *azonnali* jólétet hozó erejéhez fűződő illúziók már el is tűntek. Napjainkban azonban a társadalom nagyon jelentős része felfogásában a gazdasági tényezők felértékelődtek, és jelentőségükkel együtt az *élet és a megélhetés biztonsága, mint alapvető érték egyre meghatározóbb.* Megnövekedett tehát a demokrácia instrumentális értékelésének az ilyen megalapozottságú elfogadottsága vagy elutasítása felé fordulás kettőssége, illetőleg az iránta való közömbösség jelentősége. Az 1994., az 1998. s a 2002. évi választások azonban már világosan jelezték a demokrácia instrumentális megítélésének terjedését éppen azzal, hogy ilyen összetevői a valóságban gyengültek. Igaz ugyan, hogy a gazdasági helyzet romlása mellett a szavazatok alakulásában kétségtelenül közrehatottak azok az elemek is, amelyek az akkori politikai életben a normatív megegyezés szinte össztársadalmi méreteit kikezdték és megkérdőjelezték. Az 1994. évi választások utáni időszakban az instrumentális felfogás a piacgazdaság továbbépítésének negatív jelenségei közepette szinte természetesen erősödött. A politikai rendszer intézményi szintjén maradvá ráadásul megállapítható, hogy azok a szervezetek, amelyek az instrumentális elfogadottság terjedését és az értékelést a demokrácia *normatív szintű elfogadásának* elemeivel vegyíthették volna, részben nem épültek ki eléggé, részben nem működtek megfelelően. A külföldiek magyarországi beruházásai lendületének lassulása, s tőkéjük jelentős részének elvándorlása éppen úgy közrehatottak ebben, mint a változó kormányok gazdaságpolitikája, a választási taktikának való alárendelése. A gazdasági nehézségek, a megszorító intézkedések lakossági elfogadása ugyanis megfelelő érdekvédelmi és érdekegyeztető szervezetek léteével és világos koncepciók szerinti működésével válhattak volna jóval elfogadottabbakká, mint pusztán a jogszabályi rögzítettségük alapján. A gazdasági-szociális érdekképv-

selet politikai vagy éppen pártszimpátián alapuló megosztása jelentősen megnehezíti az *érdekegyeztetés* eredményességét. Különösen, ha a formalizált vagy nem formalizált politikai erőkből hiányzik az a minimális lojalitás, amely a demokratikus berendezkedés működését lehetővé teszi. [Kissinger (1996): 812. old.] Ez egyébként napjainkban az érdekképviselő tevékenységnek az utcára vagy éppen az utakra való kerülésével egyre világosabbá vált. Ám egyre inkább eltorzult e folyamat, a politikai elem bevitelével ezekbe az eredetileg más jellegű demonstrációkba vagy ezeknek *éppen a politikai elem körüli szervezése következtében*. Így ugyanis gyakorlatilag diszfunkcionálissá is változtatják ezeket a jelenségeket. Részben ugyanis a szolidaritás helyett a társadalmi megosztottságot váltja ki, részben pedig *érzelmi hangolással helyettesíti* a politikailag racionális érveléseket.

Az ország politikai erői 1989 óta nem találtak lehetőséget az átmenet gazdasági-szociális kérdéseit is feltáró és legalább a legfontosabb problémák konszenzussal való kezelését biztosító *megegyezésre*. Ez összefügg azzal, hogy *a legfontosabb nemzeti létkérdések megoldása is a pártpolitikai szempontok mögé szorult*.

Hogy azonban ilyen intézményi jellegű változtatásokra, a politikai rendszer normatív kereteinek a globális változásokkal és saját fejlődésével alakított magyar társadalomhoz való *közelítésére* milyen esély kínálkozik, nem látható világosan. Ez jelentős mértékben éppen a létező politikai rendszert működtető politikai erők, szervezetek és személyek valóságos viselkedésétől, politikai kultúrájának alakulásától, tehát a bevezetőben feltett kérdés második fordulatára adható választól függ. (Csak remélhetjük, hogy az ország csatlakozása az Európai Unióhoz ennek esélyét megjavítja.)

IV.

A társadalomban a politikai rendszerrel, általánosabban a politikával szemben megnyilvánuló kétség és bizalmatlanság összefügg azzal, hogy *az elit nem képes orientálni saját rendszerének európai szintre való továbbfejlesztését*. [Rotte, B. (1996): 127. old.] Erre való képtelensége több tényező együttes hatásának eredménye.

1. Az első tényező – s ez talán meglepően hangzik – lényegében a magyar demokratikus politikai rendszer egyik legfontosabb elemének, *a többpártrendszer kialakításának szükségesszerű diszfunkcionális következménye*. A magyaráztat viszonylag egyszerű. A „szocialista” politikai rendszer egypárti jellegével szemben a többpártiság pusztá ténye a legfontosabb változtatást jelentette, s ez a körülmény *a politikai pártokat eleve felér-*

tékelte, a változás szimbólumává tette. Ez a felértékelés olyan körülmények között következett be, amelyekben a pártok magvát képező „értelmiségi elit” elvont elvek szerint, de sok tekintetben véletlenszerűen verődött össze. E rétegben többnyire hiányoztak a politikai tapasztalatok, és éppen elsősorban a humánértelmiség értékrendje, magatartásmódja miatt nagyon nehezen és lassan válik professzionális politikussá. [Ld. erre Kulcsár, K. (1995a): 35–45. old.] Hozzátehetem, hogy a pártokban a „saját elit” is háttérbe szorult (a képviselt értékekkel együtt) a személyes, többnyire gazdasági és professzionális érdekek mögött. A tapasztalt politikusok ismeretei és magatartási sajátosságai pedig jórészt elavultak. Ám éppen ebből következően – ha más tényezők közbejöttével is – az átalakulás korai szakaszában bekövetkezett felértékelődés *önfelértékeléssé* változott. [Fricz, T. (1994): 89. old.] Az új pártokra is rávetült az a korábbi állampárti szemlélet és magatartás, amely szerint a politikai viszonyok, problémák, érdekek artikulálása *csak a pártokon keresztül, tehát pártpolitikai metszetben lehetséges.* Ez egyébként jól megfigyelhető volt az alkotmányozás új kísérletének (1995–1998) országgyűlési folyamatában, a folyamat eredményeként kétszer is megformált „szabályozási elvekben”, amelyek a viták és kritikák ellenére sem változtak lényegesen.

Ezek a szabályozási elvek ugyanis a *pártpolitikai érdekek legkisebb közös többszörösét fejezték ki*, gondosan kizárva a politikának a pártpolitikai metszeten *kívül* formalizált megjelenítését s főleg befolyását az állami tevékenységre. A politikai pártok részéről megnyilvánuló ilyen kizáró magatartás – hadd emlékeztessenek erre ismét – az országgyűlés közbejöttével érvényesült. S ez akaratlanul is felidézi Bibó István egykori aggályát arról, „hogy a népképviselői szerv maga is válhat a hatalomkoncentráció góciává...” [Bibó, I. (1986): II. 393. old.] Márpedig a *hatalomkoncentráció a népképviselőt valóságát kérdőjelezi meg.* S eszünkbe juttatja, hogy nem véletlenül tartalmazza a ma hatályos alkotmányunk 3. §-ának (2) bekezdése: „a pártok *közreműködnek* a népakarat kialakításában és kinyilvánításában” megfogalmazást. (A kiemelés tőlem K. K.) Mint ahogyan az alkotmánynak ezt kiegészítő, a problémát más oldalról megközelítő 20. § (2) bekezdésének szövegezése sem véletlen: „Az országgyűlési képviselők tevékenységüket *a köz érdekében* végzik.” Ez a rendelkezés ugyanis a képviselő tevékenységét elvileg kifejezetten *függetleníti* saját pártérdekeitől is. Mindez nem csupán abból a szempontból jelentős, hogy a liberális elveken felépült politikai rendszerben éppen az elvileg önmagával szembeni kétségből táplálkozó nyitottság (ezzel együtt a gyakorlati rugalmasság is) kevésbé érvényesült. Ezen túl kétségeket is támaszt az Alkotmánybíróságnak az alkotmányozási folyamat eljárási rendjével összefüggő határozatával szemben is.

A magyar politikai rendszerre jellemző ellentmondás, hogy ugyanis *a politikai pártok önfelértékelő magatartásával szemben áll – két választás között – a politikai pártot nem választóknak a magas aránya.* (Itt meg kell jegyezni, hogy az 2002. évi választásokon az eddigi arányokhoz képest jóval többen vettek részt, viszont hozzátehetem, hogy az EP-képviselők 2004. június 13-án tartott választásán ennek az arálynak kb. a fele.) Ez egyébként messze nagyobb kétséget tükröz a politikai pártokon alapuló képviseleti rendszerrel szemben, mint amilyen a nyugati vizsgálatok adataiból következtethető. Természetesen lehetséges, hogy ez a közvélemény-kutatás erősen kötődik a napjainkra jellemző változó szituációhoz, tehát nem hosszabb távra érvényes tendenciát, hanem egy többnyire ilyen időszakra igaz állapotot jelez, de így sem hagyható figyelmen kívül. (Bár a 2002. évi általános választások idején – több tényezőtől függően – a részvétel aránya magas volt, elsősorban a „két tábor” éles szembenállása és a választási propagandának az erőteljes hatása miatt.)

2. A demokrácia és a piacgazdaság feltételeinek és következményeinek összehangolása nehéz feladat még a hagyományosan a piacgazdaságra épülő és egyúttal demokratikus országokban is. A gyakorlatból tudjuk, s Lester Thurow amerikai tudós a kilencvenes évek közepén megjelent könyvében pedig hangsúlyozta is, hogy *ez a feladat különösen problematikus a kelet- és közép-európai átmeneti társadalmakban.* Ennek a nehéz feladatnak a folyamatos megoldását mindenütt vízióknak, gyakorlatilag is megvalósítható jövőképeknek kell vagy kellene vezérelniük, még akkor is, ha „csupán ideológiai megalapozottságúak”. Mire használható a többpártrendszer – tette fel a kérdést Thurow (és ebben nem lát különbséget a régi és az új demokráciák között) –, ha a politikai pártok *nem rendelkeznek* a jelen és a jövő problémái megoldását segítő víziókkal? Ilyenek hiányában a demokrácia barátok és ellenségek, ígéretető jelöltek versenytényévé, sőt „törzsi” gyakorlattá válik, amelyben egyik „törzset”, mint az ország problémáiért felelőset kiválasztják és megbüntetik. [Thurow, L. C. (1996): 225. old.] Ugyanez a gyakorlat mutatkozott meg az eddigi négy magyarországi választáson, sőt az említett EP-képviselői szavazásban is.

A mai Magyarországon világosan látható, hogy elsősorban a pártok között, de a lakosságban is megjelenő politikai bizalmatlanság és ellenszenv sok tényezőből tevődik össze. Ebből a szempontból csak felszíni jelenség a pártok viselkedése az országgyűlésben és azon kívül. Másodlagos jelentőségű a gátlástalan egymásra mutogatás, a racionális viták helyett az ellenséges indulatok és a nyilvánvaló hatalmi küzdelmek is, amelyek háttérbe szorítják az ország érdekeit. A valóságos probléma az, hogy *ezek a pártok nem rendelkeznek akár ideológiai megalapozottságú, ám a gyakorlatban érvényesíthető víziókkal.* Bár –

elvileg – ideológiák mentén szerveződtek, ezek nem a képviselt ideológiáknak a modern Európában élő változatai, hanem jó-részt idejétmúltak, tisztázatlanok, s mert azok, *nem is irányít-hatják konzekvensen a pártok magatartását*. A keresztény értékrendre vagy a nemzeti elvre, esetleg mindkettőre épülő konzervatív pártok időnként kiélezett *radikalizmusa* éppen úgy nem felel meg az általuk elvileg elfogadott eszmerendszereknek, mint a liberális polgárosodást képviselők türelmetlensége, kirekesztő magatartása, illetőleg a modern szociáldemokrácia híveinek koncepciótlansága a társadalmi szolidaritást tükröző szociális rendszerek kialakítására. Mindegyik politikai pártra jellemző azonban a *konfliktusra orientáltság* a kompromisszumkésztség helyett, a kifejezetten csak a *párthatalmi érdekű politizálás*. Jellemző rájuk az ezzel összefüggő klientúraépítés, *a szakmai szempontoknak a pártérdekek mögé helyezése*; összefoglalóan: *a sokat emlegetett polgári magatartás és a politikai professzionalizmus hiánya*. Mindebből következik, hogy alig képesek bizalmat ébreszteni önmaguk iránt, s ez – különösen az érdekösszefüggéseket, világnézeti jellegzetességeket világosan kifejező, kiformalódott szavazótáborok hiányában – tragikus fejleményekre vezethet. Ez a helyzet *vészesen csökkenti a bizalmat a demokratikus intézményrendszer és működése iránt*, sőt felidézheti valamilyen nyílt vagy rejtett tekintélyuralom veszélyét is.

Ne legyen félreértés. Egyrészt világos, hogy politikai pártok nélkül nem működhet a képviseleti demokrácia, másrészt kétségtelen, hogy a demokratikus politikai rendszer megszilárdításához nem a legmegfelelőbb időszak a piacgazdaságra való áttérés, gazdasági problémáival és szociális feszültségeivel együtt. A társadalomban, a politikában a politikai pártok és a kormányzatok működésében sok visszásság közvetlenül erre a szituációra vezethető vissza. Találhatunk tehát mentő körülményeket is, úgy hiszem azonban most nem ezek keresése a feladatunk. Az alapszituációból ugyanis szinte vitathatatlan követelmény adódik.

Ez pedig annak belátása, hogy *az átmenet nem fejezhető be, s a konszolidáció nem lehet sikeres, ha a nemzet politikai erői éppen történelmének egyik legnehezebb, ám mégis egyik leginkább sikerrel kecsegtető időszakában képtelenek az együttes cselekvésre*, akárcsak 1989 megismétlésére is. Az 1990. évi választások utáni helyzetre még kínálkozik némi mentség. Az ugyanis, hogy a korábbi egypárti, illetőleg a választást közvetlenül megelőző, legalább egy évig gyakorlatilag pártvezetés nélküli kormányzással szemben indokolható lehetett a *politikai váltógazdaság lehetőségének felmutatása*. Anélkül azonban, hogy akár az akkori, akár a későbbi kormányzatok teljesítményét bírálnám, annyi megállapítható, hogy ez a kísérlet azóta sem vált be, jóllehet volt idő, amidőn a kormányzat jelentős par-

lamenti többséggel rendelkezett. A kormányzati dilettantizmus és parlamenti viharokat gerjesztő ellenzéki politika együttesen vezetik az országot az újabb indulatokkal teli választási kampányokhoz, esetleg olyan újabb fordulathoz, amely mentálisan már nehezen viselhető el.

Az eddigi kormányzatok tevékenysége, a politikai pártok indulatai nem feleltethették el még a lakosságban a korábbi, bár viszonylagos gazdasági fejlődést, a javuló életszínvonal vonzását. Különösen a köztisztviselői karban van jelen még a korábbi negyven év, sőt azt a megelőző időszakok *állandó igazodási kényszere*, s a mögötte lappangó félelem. S talán ismételten sem kell idéznem Bibó István szállóigévé vált szavait: *a félelem légkörében nincs demokrácia*. Sőt, a politikában a „félelem mechanizmusa lenyűgözi az értelem mechanizmusát”. [Bibó, I. (1986): II. 589. old.] A köztisztviselői kar a rendszerváltozás óta sem csökkent, sokkal inkább növekszik, ugyanakkor azonban nem jött létre akár a második világháború előtti stabilitása sem. Így nem a munkájával szolgálja ki a változó kormányokat, s nem a szaktudása adja meg biztonságát, hanem a politikai változásokhoz való igazodási kényszere.

A megoldás természetesen *nem* a pártok „megszüntetése”, a politikai „váltógazdaság” elvetése. Nem feltétlenül szükséges, s aligha lenne lehetséges ma már a „nemzeti egységkormány” létrehozása sem. *Szembeíteni kell azonban a pártokat és az eszméket – s ha vannak – vízióikat és a gyakorlati megoldási változatokat, de egyetértésre kell jutni a legalapvetőbb kérdésekben.*

3. Mik lehetnek ezek? Tudomásul kell venni, hogy *az ország gazdasága nem bírja el ismét a tulajdonviszonyok felborítását*. Folyamatosan történtek hibák, sőt bűnök a privatizáció, a kárpótlás folyamatában is. Ezek korrigálására azonban gazdasági megoldást kell találni. Nem viselhető el ebben a vonatkozásban sem a „zsákmányszerző” politika, s nem indulhat meg újra, illetőleg nem folytatódhat a klientúraszerveződés. Legalább fő vonalakban fel kell vázolni, hogy *a kialakult struktúrára épülve milyen irányú gazdasági fejlődés lehetséges*; mi a helye ebben a mezőgazdaságnak, az iparnak, a szolgáltatássektornak. Erre alkalmat ad az Európai Unióba való integrálódásunk, s az eközben szerzett tapasztalatok.

A piacgazdaság legkényesebb pontja a jövedelemkülönbségek nagysága. Ám még a fejlett demokráciákban is nehéz megtalálni a fejlődést nem megállító, ugyanakkor azonban – legalábbis súlyos – társadalmi feszültségeket sem gerjesztő arányokat. Sem a piacgazdaság, sem a demokrácia nem konszolidálódhat, ha csak a rövid távú érdekek alapján (jó esetben csak négy évre) gondolkodva, bizonytalan, s társadalmi támogatás nélkül marad ez az arány. Továbbá: *az ország alkotmányos rendjére épülő stabil jogrendszer, s az ezt megvalósító jog- és*

közbiztonság nélkül nincs társadalmi nyugalom, kiszámítható élet, nem lehetséges tehát normális fejlődés sem. (Legfeljebb szűk réteg számára, igen drága áron.) Az Egyesült Államok bizonyos területein 1970-ben kétszer annyit költöttek a rendőrségre, mint nálunk, ideértve a védő-őrző szolgálatnak nevezett magánrendőrséget is. A jog- és közbiztonság azonban jelentős mértékben a társadalmi béke függvénye is, amely a gyűlöletre uszítás, a politikai fenyegetőzés légkörében nem valósítható meg. Aligha vitatható, hogy társadalmi béke nélkül a minimális politikai konszenzus sem várható. Végül nemzeti összefogás szükséges az oktatás és a nagy szolgáltatórendszerek hosszú távon és koncepciózusan kialakított, ám fokozatosan megvalósítható modelljének kimunkálására is.

Nem térhetek ki itt a konszenzuspolitika összefüggésére. Mindenesetre jelzem, hogy nem a nálunk is jól ismert és Lijpharttól származó megkülönböztetésre a többségi és konszenzuson alapuló demokráciáról kívántam itt emlékeztetni. A konszenzus politikai értelemben merül fel. Vannak bizonyos történelmi helyzetek, amelyek a legszigorúbban többségi elvre épülő demokráciákban is szinte *kikényszerítik a konszenzust*. A legismertebb példa erre Nagy-Britannia politikai pártjai között létrejött konszenzus a második világháborút követő évtizedekben. Ennek a konszenzusnak két alapösszetevője volt. Egyrészt a két vezető párt közötti megegyezés *a kormányzás stílusára*, ami a társadalom kulcshelyzetben lévő csoportjaival, különösképpen a szakszervezetekkel való állandó konzultációt jelentette, másrészt néhány tágan meghatározott politika követését. Ilyen volt pl. a John Maynard Keynes által jegyzett fiskális technika, vagy William Beveridge nevéhez fűződő és a jóléti állam megjelenésében realizálódó elgondolás. Ez a konszenzus megjelent a konzervatív és a munkáspárti kormányzati tevékenységben addig, amíg ez a politika diszfunkcionálissá nem vált, s a kormányzat több problémát hívott életre, mint amennyit megoldott. [Pearce, M.–Stewart, G. (1992): 458–462. old.] Margaret Thatcher már joggal léphetett fel ellene 1981-ben, ha bírálata nem is volt jogos a konszenzuson alapuló politikával szemben *általában*.

Természetesen van igazság abban, hogy általában a célokban és az eszközökben való egyet nem értés „a politika élete s vére”. Ebből következően a konszenzus eszméje szemben állana a politikai aktivitással [Kavanagh és Morris (1989): 10. old.]. Ám kétségtelenül „lényeges, hogy mindig jókora közös alapnak kell lennie az egymást váltó kormányokat alkotó pártok politikájában egy szabad társadalomban. A hatalmon lévők végül is *ugyanazt az országot kormányozzák*, ugyanazzal a történelemmel, néppel, problémákkal, mozgástérrel vagy hiányával, ugyanabban a világban.” [Hennessy és Sheldon (1989): 510. old.] A pártok hasonló problémamegoldása – amíg ideológiává nem torzulnak az

alapok, tehát „kiemelt” kezelést jelentenek – figyelemre méltó kontinuitást produkál, még ha nincs is köztük formális konszenzus. [Pearce, M.–Stewart, G. (1992): 510–511. old.]

A második világháború utáni negyedszázados brit politika (s a hasonló konszenzuson alapuló kanadai is) azt igazolja tehát – ha nyilván más helyeken is a szituáció követelte esetekben bontakozott is ki –, hogy *vannak helyzetek, amelyek konszenzust kívánnak*. S ez nem rombolja szét a demokráciát. Ha pedig a kialakított konszenzus már diszfunkcionálissá válik, változtatni kell. Ha ilyen új helyzet alakul ki, ennek megfelelően kell alakítani a politikát is. Az ilyen politika is létrehozhat egy idő után – akár hallgatólagosan – újabb konszenzust is.

Magyarországon most olyan helyzet van, amelyben legalább a felsorolt problémák megoldásának alapjaira kell *konszenzust teremteni* ahhoz, hogy a többi nagy kérdésre, mint pl. a népesezés mennyiségi és minőségi hanyatlására, a morális válságra, a szinte minden területen mutatkozó anómiára, kultúránk biztosítására, és erősítésére – különös tekintettel arra, hogy az Európai Unión belül is megőrizhessük saját identitásunkat – választ találhassunk.

V.

A politika összefüggéseit, játékszabályait, jelenségeit ismerve nem lehetek optimista. Addig, amíg az országgyűlésben működő, tehát az országnak felelős pártok nem képesek megegyezni a viszonylag kisebb súlyú kérdésekben sem, amíg a nemzet összefogását igénylő, s a társadalom sikeres fejlődéséért felelős politikusok a többpártrendszerű demokrácia elleni támadásnak tartják a legszükségesebb mértékű összefogást is, amíg a legfontosabb alaptörvény, az alkotmány elkészítéséből kirekesztik a társadalmat, s a társadalom nyilvánvaló véleménye ellenére erőltetnek esetleg csak a pártérdekeknek megfelelő megoldásokat (lásd a köztársasági elnök nép által való választásának elutasítása), nehéz is optimistának lenni, s a törekvések is eredménytelenek maradnak. (Ld. az 1995-ben meginduló alkotmánykészítés kudarcát.) *Az európai fejlődés fősodrába való végleges visszakerülés, ebben a nagy civilizációs egységben és politikájában az ország biztonságos jövője azonban túlságosan nagy nemzeti érdek ahhoz, hogy jelenlegi közállapotaink tartós fennmaradásával kockáztassuk.*

Fernand Braudel, a kiváló történész három síkon látja a történelmet. Az első szinte mozdulatlan, az ember és környezete viszonyában „lassan változik, gyakran visszafordul, bizonyos ciklusokat szüntelenül újakezd... E mozdulatlan történelem fölött kirajzolódik egy lassú ütemű történelem folyamata, a csoportok, a csoportosulások története” – ezt társadalomtörténet-

nek is nevezhetnénk – mondja. Végül a harmadik a hagyományos értelemben vett történelem, az eseménytörténet: „a kavargó felszíné, a hullámoké, amelyeket a dagály tengermozgása hordoz. Ez a történelem rövid, gyors, ideges rezgésekből áll...” S a lényegi probléma: „hogyan lehet egyszerre megragadni a gyorsan változó és éppen változásai és látványossága miatt előtérben lévő történelmet és a mélyben zajló, a szemtanúk és szereplők által szinte nem is észlelt csendes történelmet, amelyen bármi történjék is, nem fog az idő múlása”. [Braudel, F. (1996): I. 4-5., 9. old.]

Ez a történetfelfogás a politikai tevékenység, a politika lehetőségeinek és korlátainak gyakorlati megértése és tudományos elemzése szempontjából is fontos.

Témánkra konkretizálva, a társadalom rövid távon elszámolási kötelezettséget vár el a politikai rendszerétől, s ez a liberális demokrácia lényege. A hatalom azé, aki kormányoz, de csak meghatározott időre. A társadalom és a politikai rendszer viszonyában azonban ennél többről van szó: középtávú előre láthatóságra. S a kormányoknak ennek érdekében stabil viszonyokat kell teremtenie, amelyben a gazdasági és társadalmi élet kibontakozhat. Végezetül a politikának *hosszú távú víziókat* kell kialakítani a társadalmi fejlődés irányairól, előre számolnia kell a technológiai fejlődés, az ökológiai veszélyek, a várható politikai változások következményeivel. Van olyan nézet, amely szerint a három időszakosért az államhatalom három ága felel: a rövid távú, a kormányzati ciklust érintő feladatokért a végrehajtó hatalom, a középtávúakért a bírói szervezet, s a hosszú távú elgondolásokért a törvényhozás. Jóllehet ez a felfogás a politikai pártok és az érdekérvényesítő csoportok között is próbálkozik hasonló munkamegosztással [Gerlich, P. (1996): 62–63. old.], én nem látok ilyen „akkreditálható” feladatmegosztást. A politikai rendszer minden tényezőjének, a kormánynak, a pártoknak és az érdekvédelmi szervezeteknek *mindhárom távlatban* felelősen kell gondolkodni és cselekedni. Rövid távú – esetünkben ciklusméretű – döntések jelentősen befolyásolhatják a középtávú lehetőségeket, s nem tudható, hogy majdan hogyan érintik a hosszú távú előre láthatóságot, azokat a folyamatokat, amelyek végül is az esetleges mellékágakat is visszaterelik a fősodorba, amelynek meglátása, s amely felé való rövid és középtávú ténykedéssel való sikeres törekvés kiemeli az államférfit a politikusok közül. Hogy ismét visszatérjek Fernand Braudelhez: „az a nagy ember, aki pontosan felméri szűk lehetőségeit, elhatározza, hogy ezekhez tartja magát, és saját lendületéhez annak súlyát is hozzáadja, ami elkerülhetetlen”. [Braudel, F. (1996): III. 1318. old.]

A bevezetőben feltett kérdésre most már – ha csak tézisek alapján is – válaszolhatunk. Az átmenet első éveiben *normatív*e kialakított politikai rendszerünk valóban változtatásokat igé-

nyel. Az Alkotmánybíróság hatékony közreműködésével e politikai rendszer alapja az 1989. évi XXXI. törvény, az első szabad választást követő gyors kiegészítésével általában jól vizsgázott az átmenet éveiben. Az átmenetre készített alkotmánnyal és néhány más közjogi törvénnyel azonban a demokratikus berendezkedés hosszabb távra aligha konszolidálható. Nem felelhet meg tehát a társadalom három időtávra megnyilvánuló igényeinek. Intézményi változásokra van szükség, s ezek legfontosabb pontjait jeleztem. *Közállapotaink azonban nem írhatók a normatív hatályos politikai rendszer terhére.* Működését a ketős átalakítás, a politikai rendszer megújítása és a piacgazdaság kiépítése mindenképpen megnehezítette, de folyamatosan zavarja a politikai szereplők már jellemzett magatartása is. *Az ország pártpolitikai struktúrájának, eszmei és gyakorlati összetevőinek európaizálása, a politikai elit professzionalizálódása* tehát mindenképpen a feltétele annak, hogy a politikai rendszer megfelelhessen a három időtávon jelentkező feladatoknak. Enélkül – mint az alkotmányozási kísérlet példája (1995 és 1998 között) nyomatékosan jelzi – nem fejleszthető a társadalmi igényeknek megfelelően a politikai rendszer, s a legjobb intézmények működése is eltorzul. Amíg ez nem változik, nem várható társadalmunk politikai kultúrájának változása sem.

Befejezésül hadd ismételjem meg Thomas Jefferson – egyik, 1994-ben megjelent kis könyvében idézett (Kulcsár, K. 1994) – szavait, melyet első elnöki beiktatásakor, 1801. március 4. napján mondott: „...állítsuk helyre a társadalmi érintkezésben azt a harmóniát és jóindulatot, amely nélkül sivár a szabadság, sőt maga az élet is. Töprengjünk el azon, ha száműztük is országunkból a vallási türelmetlenséget, mely miatt annyit vérzett és szenvedett az emberiség, még kevesebbet nyerünk, ha szemet hunyunk egy éppen olyan zsarnok, kegyetlen és véres üldözésekre képes politikai türelmetlenség fölött...”

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bibó, I. (1986): Válogatott tanulmányok. II. köt. Magvető Könyvkiadó, Budapest
 Bozóki, A. (1998): Regionalizmus, államközi verseny és geopolitika: az európai integráció és Közép-Európa. Politikatudományi Szemle 2. sz.
 Braudel, F. (1996): A Földközi-tenger és a mediterrán világ II. Fülöp korában. I. kötet. Akadémiai Kiadó–Osiris Kiadó, Budapest
 Braudel, F. (1996): A Földközi-tenger és a mediterrán világ II. Fülöp korában. III. kötet. Akadémiai Kiadó–Osiris Kiadó, Budapest
 Dahrendorf, F. (1990): Reflexions on the Revolution in Europe. Chatto and Windus, London
 Duél, H. (1996): Die Krisen der liberalen Demokratie. In: Gehrlich stb.
 Elster, J. (1998): Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding at Sea. Cambridge University Press, Cambridge–New York
 Fricz, T. (1994): Rendszerlehetőségek Magyarországon. Valóság, XXXIV. évf. 10. sz.

- Gehrlich, P.–Glass, K.–Mehkoch, B. (Herausg.) (1996): *Mitteuropäische Mythen und Wirklichkeiten*. Österreichische Gesellschaft für Mitteleuropäische Studie Verlag, Wien–Torun
- Grande, E. (1996): *Demokratische Legitimation und Europäische Integration*. Leviathan, Jahrg. 14. Heft 3.
- Greven, M. Sh. (1995): *Demokratizáció és intézményépítés*. Politikatudományi Szemle 1. sz.
- Hennessy and Sheldon, A. (Eds.) (1989): *Ruling Performance*. British Governments from Attlee to Thatcher. Blackwell, Oxford
- Huntington, S. P. (1991): *The Third Wave*. Democratization in the Late Twentieth Century. University of Oklahoma Press, Forman–London
- Huntington, S. P. (1996): *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order*. Simon and Shuster, New York. (Magyarul: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása. Európai Könyvkiadó, Budapest, 1998)
- Inkeles, A. – Smith, D. H. (1974): *Becoming Modern: Individual Change in Six Developing Countries*. Harvard University Press, Cambridge, Mass
- Inkeles, A. (1983): *Exploring Individual Modernity*. Columbia University Press, New York
- Kavanagh, D. and Morris, P. (1989): *Consensus Policies from Attlee to Thatcher*. Blackwell, London
- Kennedy, P. (1993): *Preparing for the Twenty-first Century*. Harper Collins Ltd. London
- Klingemann, C. H.–Fuchs, D. (Eds.): *Citizens and the State*. Oxford University Press, Oxford etc.
- Kissinger, H. (1996): *Diplomácia*. Panem – McCarthy – Hill – Crafo, Budapest
- Kulcsár, K. (1994): *Kontinuitás és átmenet*. Savaria University Press, Szombathely
- Kulcsár, K. (1994): *Két világ között*. Rendszerváltás Magyarországon 1989–1990. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Kulcsár, K. (1995): *Az európai integráció és Magyarország*. Külpolitika I. év. 3–4. sz.
- Kulcsár, K. (1996): *Jövőkép, aszinkronitás és politika*. Politikatudományi Szemle V. évf. 3. sz.
- Kulcsár, K. (1997): *A politikai rendszer és a magyar valóság*. MTA PTI, Budapest
- Kulcsár, K. (1997): *Politikai rendszer és politikai kultúra*. (In: A demokrácia intézményrendszere Magyarországon. Szerk.: Glatz Ferenc) MTA, Budapest
- Kulcsár, K. (1999): *Az Európai Unió és Magyarország a századforduló végén*. Külpolitika V. évf. 4–5. sz.
- Kulcsár, K. (2001): *Átmenet a XXI. századba*. Politikatudományi Szemle 4. sz.
- Offe, C. (1994): *A kelet-európai átmenetek intézményeinek tervezése*. In: Politikatudományi Szemle 3. sz.
- Pearce, M. and Stewart, G. (1992): *British Political History*. Routledge, London–New York
- Przeworski, A. (1991): *Democracy and Market: Political and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge
- Thurrow, L. B. (1995): *The Rurure of Capitalism*, Nicholas Brealey Publishing, London
- Tőkés, R. L. (1996): *Hungary's negotiated revolution*. Economic reform, social change and political succession. Cambridge University Press, Cambridge
- Wallerstein, I. (1996): *Culture in the World System*. In *Global Culture*. (Ed. by Featherstone, M.) Sage Foundation Ltd., London
- Wallerstein, I. (1996): *Culture as the Ideological Battleground of Modern World System*. In *Global Culture*. (Ed. by Featherstone) Sage Foundation Ltd., London