
TANULMÁNYOK

CSIZMADIA ERVIN

Formális és informális politika

BEVEZETÉS

Az utóbbi időben – sok ok miatt – egyre nagyobb érdeklődés mutatkozik a politika alapkérdései iránt. Ezt az érdeklődést ugyanakkor nem mindig könnyű azonosítani. Amikor például a politikatudomány legkurrensebb kutatási területévé a globalizációs folyamatok, illetve az EU-csatlakozás vizsgálata válik, akkor nem mindig vesszük észre, hogy a globalizáció és az EU-csatlakozás kutatása nem csupán egyes országok, kormányok, pártok technikai értelemben vett adaptivitásáról szól, hanem magának a politikának az alkalmazkodóképességéről. A globális trendekhez való alkalmazkodás a politika egész rendszerét érintő kihívás. De ez a kihívás korántsem csupán azt jelenti, hogy egy adott ország politikai rendszere igyekszik megfelelni egy tőle független külső instancia által támasztott követelményeknek, hanem azt is, hogy megváltozik a politika mibenléte, a politikáról vallott felfogás és szemlélet is.

A politikatudománynak célszerű reagálnia ez utóbbi változásra is. A politika komplex univerzum: egyszerre lehet érdekes számunkra eme univerzum intézményes-formális természete és annak változása, illetve informális szegmense és annak változása. A 21. század elején úgy tetszik, a globális változások magyarázatát csak a két „aluniverzum” együttes elemzésétől, azaz a politika mibenlétének a korábbiaktól gyökeresen eltérő interpretálásától remélhetjük.

Ebben a dolgozatban egy lehetséges politikaértelmezés körvonalazásával találkozhat az olvasó. Az első részben bemutatom ennek az értelmezésnek talán legfőbb kiinduló pontját: a sokdimenziósságot. A második fejezet igyekszik számba venni a for-

mális politika egyedülvalósága mítoszával kapcsolatos – nézetem szerint – leszűkítő szemléletet, illetve annak okait. A harmadik részben három területen is (az informális intézmények, a nem intézményesített civil társadalmi mozgások, illetve a pártok informális erőforrásai) elemzem a politika informális dimenzióját és ennek jelentőségét a politika egésze szempontjából. A negyedik nagyobb egységben a formális és az informális dimenzió kölcsönhatását, dinamikáját elemzem, illetve az elemzést kibővítem a kelet-közép-európai demokráciák konszolidációja irányába. Végül zárásképpen ismételten rámutatok egy komplexebb politikaszemlélet szükségességére, és megfogalmazom a dolgozat záró következtetéseit.

A POLITIKA SOKDIMENZIÓS TERMÉSZETE

A magyar nyelv nem igazán könnyíti meg a politika iránt érdeklődők dolgát, hiszen nem igazán képes érzékeltetni, hogy a politika mennyire sokdimenziós tevékenység. Politikai tevékenységnek minősül egy adott kormány vagy párt tevékenysége éppen úgy, mint egy polgármesteré vagy – igen gyakran – egy médiaszerkesztőségé. Az állampolgárok pedig egymás között a legtöbbször politizálnak, ami annyit tesz, hogy „szidják a kormányt” (régebben a rendszert).

A POLITIKAI TEVÉKENYSÉG, MINT LEÍRÁS

Az angol nyelvben meghonosodott s a hazai politikatudományi köznyelvbe átkerült kifejezések látszólag megoldják ezt a problémát, valójában azonban csak kevésbé adnak elégséges magyarázatot a minket foglalkoztató kérdésekre. A leginkább ismert és elterjedt szakfogalom, a politics a politikai cselekvések és cselekvők leírására szolgál. Az elemző, ha a pártok közötti konfliktusokról, koalíciós partnerek közötti villongásokról ír, netán egy adott kormány politikai működését elemzi, a politics logikája szerint teszi ezt. Amennyiben az elemzőt a politikai intézmények világa izgatja, akkor belehelyezkedik a politytípusú megközelítések világába. Végül pedig, ha a cél a szakpolitikai döntéshozatal folyamatának kutatása, akkor erre az elemzőnek a policyszempontú megközelítésmódot és logikát kell segítségül hívnia.

Ezek a megközelítésmódok azonban csak felvetik, de korántsem oldják meg a politikai folyamat komplex jellegének problémáját. A komplexitás ugyanis nem pusztán annyit jelent, hogy rögzítjük a politika fogalmának egymástól elhatárolható alterrénumait. A komplexitás elsősorban azt jelenti, hogy megpróbáljuk meglegelni a politikai folyamatban közvetlenül egymás-

ra ható tényezőket és szereplőket, azaz végső soron a politikai folyamat dinamikáját. A politics–polity–policy „területelhatárolás” statikai alapozást adhat, de alapvetően nem oldja meg az alapproblémát, amely voltaképp minden politikai elemzés kiindulópontja. Hogyan formálódik a politika? Kik alakítják a politikát? Mi a „politikacsinálási” mechanizmusok változásának oka?

Egy sokdimenziós politikaszemléletnek nem pusztán arra a kérdésre kell koncentrálnia, hogy leírja a politika különböző dimenzióit. Példának okáért rendkívül hasznos és fontos tudományterület a közpolitikai intézményrendszer (public policy institute) kutatása. A nemzetközi irodalom időről időre foglalkozik ezen intézményekkel, sőt a közöttük lévő formális és informális kapcsolatokkal is (Hogwood, 1995; Hanf–O’Toole, 1992; Rhodes–Marsh, 1992; Waarden, 1992; Pappi–Henning, 1998; König, 1998). Ritkán találkozunk azonban olyan kísérletekkel, amelyekben a policytípusú megközelítésből választ kapunk arra a kérdésre, hogy miként viszonyul egymáshoz a public policy institute-ok „politikacsinálása” és a politika egyéb ágenseinek politikaformáló tevékenysége. A sokdimenziós politikaértelmezésnek pedig része kellene legyen az is, hogy valamiféle ábrázolását kapjuk annak az útnak vagy „politizálódási mechanizmusnak”, amelynek révén – sok politikai szereplő egymás melletti működéséből – kialakul az a politika, amelyet a politikára figyelő közönség politikaiként azonosítani tud.

A politikai folyamat sokrétűsége

A dimenziók elkülönített leírásán túlmenően tehát a sokdimenziós politikát szereplők és tevékenységek bonyolult szövevényeként és dinamikus rendszereként határozhatjuk meg. Világítsuk meg mindjárt két hazai példával, mire gondolunk.

Első példánk a 2002. évi parlamenti választásokat követő ún. Medgyessy-ügy. A jelenség „simább” értelmezése az lehetne, ha azt mondanánk: a választásokon vesztes ellenzék valamilyen ügyet akart kreálni a győztes oldal miniszterelnöke diszkreditálására: kirobbantotta a D–209-es ügyet. Ez így szimplán a szokásos botránykoreográfia „működése” lenne, s mint tudjuk, a politikai riválisok gyakorta „találnak” botrány kirobbantására alkalmas okot ellenfeleik tevékenységében.

A jelenséget azonban értelmezhetnénk kevésbé „simán”, egy többdimenziós politikaszemlélet felől is. E szemlélet „alkalmazásával” egészen másra vagyunk kíváncsiak, s nem csupán a botránykoreográfiára, hanem arra, hogy a politikaformálás mely rétegeiből indult ki a botrány; milyen formális és informális szereplők vettek részt benne; milyen stratégiákat alkalmaztak az érintettek és így tovább. Könnyen elképzelhető, hogy a

politika ebben a konkrét ügyben egészen más módon, más mechanizmusokon keresztül formálódott, mint egy másik esetben.

Ez a másik példa legyen a közoktatási törvény módosítása. Ha valami, akkor ez szakpolitikai kérdés; egy tervezett törvénymódosítás előtt az oktatási kormányzatnak kötelező megismernie a szakmai szervezetek, érdekképviseltek véleményét. A döntéshozatalban kicsúcsosodó politikát azonban egészen másként és más szereplők formálják, mint az előbbi példában. A polycyszemlélet itt jobban érvényre jut, de nem ez a legfontosabb különbség. Hanem az, hogy maga a politikai döntés formálódik másképp, más jellegzetességek szerint, mint a Medgyessy-ügyben.

A két rövid példának van viszont egy közös tanulsága: nincs egy meghatározott és minden körülmények között kérlelhetetlen logikával érvényesülő politikai folyamat; a folyamat sokszereplős, sokszínű, sokdimenziós. Természetesen ezzel nem azt állítom, hogy velejég relativizálható és megismerhetetlen, ellenkezőleg: a politika megismerését jó okunk van remélni, ha megfelelően választjuk meg az elemzés pilléreit és támpontjait. Sok politikaelméleti és -értelmezési kísérlet azért jut nem igazán kielégítő következtetésekre, mert nem megfelelőek az elméleti kiindulópontok. A következő részben egy – véleményem szerint – egyoldalú megközelítést igyekszem bemutatni. Nevezük ezt a formális-intézményi megközelítés mítoszának.

A FORMÁLIS-INTÉZMÉNYES POLITIKA EGYEDÜLVALÓSÁGÁNAK MÍTOSZA

Hogy a fenti két példánknál maradjunk: mindkét esetben levonható az a következtetés, hogy szokásszerű demokratikus-intézményes eljárások érvényesültek; Medgyessy Péter miniszterelnök parlamenti vizsgálóbizottság előtt tisztázhatta magát, és az oktatási tárca elképzeléseiről is széles körű, intézményes vita zajlott.

Érvek az intézménycentrikus megközelítés mellett

A legtöbb esetben szinte aggálytalanul az a képzetünk, hogy egy demokratikus rendszerben minden a formális-intézményes politika szférájában dől el. De csakugyan így van-e? Valóban az a helyzet, hogy a demokratikus politika kizárólag intézményes politika?

Először is szeretném hangsúlyozni, hogy milyen értelemben használom az alcímben jelzett mítosz kifejezést. Természetesen nem etnológiai-antropológiai értelemben, hanem egy, a demokrácia mibenlétéről folyó vitához kapcsolódva. E vita nagyjából

két álláspont körül összpontosul: a demokrácia normatív, illetve intézményes elmélete körül. Normatívnak nevezem azt az álláspontot (Sartori, 1999), amely szerint egy demokrácia mindig értékeket és normákat ír elő és testesít meg; intézményesnek pedig azt a nézetet (lásd például Belohradsky, 1994:263), amely szerint bármekkora is a „puhább”, kulturális stb. tényezők jelentősége, a demokrácia elsősorban mégiscsak egy intézményes-procedurális rendszer. Mítosznak azt a túlhajtott álláspontot tekintem, amely szerint a demokráciát kizárólag formális-intézményes politikaként értelmezhetjük.

Ennek a nézőpontnak van egy történeti és egy viszonylag friss támasza. Történeti értelemben véve a politikai folyamatok igen jól azonosíthatóak. Gondoljunk csak a legismertebb történelem-interpretációs narratívákra, ha tetszik: történelemkönyvekre, amelyekben a történeti folyamatok mindig az esemény-intézmény logikájában vannak elmesélve; a jól azonosítható szereplők között valamilyen konfliktus dúl, amely az egyik oldal győzelmével végződik, s egyben intézményalapítással jár. Thomas Kuhn éppen ezzel a szemlélettel vitatkozva fogalmazta meg, hogy egy-egy kort a saját rivális tudományos nézeteiből, nem pedig az utólagos győztes (és „tudományalapító”) logikájából kellene elmesélnünk, de az általa (és persze még sokak által) igényelt nézőpont igencsak időigényes. A történelem visszamenőleges benépesítése valódi riválisokkal, alternatívákkal, komoly teoretikus vitákkal, formális struktúrákká össze nem álló informális (de nagyon is fontos) szerveződésekkel, egyszerűen lehetetlen. Gondolkodási hagyományunk formális-intézményes elemekből épül, s mélyen el kellene gondolkodnunk, ha ezt az építményt újra akarnánk alapozni.

De van egy frissebb támaszunk is, mégpedig maga az 1989–1990. évi átmenet. Az átmenet uralkodó teóriája a tranzitológia, amelynek fő mondanivalója az volt, hogy a kelet-közép-európai országoknak adaptálniuk kell a nyugati intézményrendszert (Greven, 1995; Offe, 1994; Tóké, 1999; Rüb, 1999). A rendkívül gazdag tranzitológiai irodalom egyben az institucionalista irányzatok reneszánszát is hozta (Schmitter, 1994; Linz–Stepan, 1996; Pridham, 2001; Merkel–Croissant, 2000), ami persze nem is csoda, hiszen az új kelet-közép-európai demokráciák intézményes működési rendjének leírása valóban alapvető feladat volt, különösen az államszocializmusra jellemző patronázselvek működése után (Csanádi, 1995; Czako–Sík, 1996; Willerton, 1987).

A demokrácia kiépülésének időszakában, mondhatni, alapvető fontossággal bírt a nyugati intézményrendszer alapelemeinek hasznosítása. Mindenfajta későbbi továbbfejlődés feltétele volt a demokratikus intézmények bevezetését lehetővé tevő jogi környezet létrehozatala még az államszocializmus utolsó évében. A „törvényes”, „önkorlátozó” rendszerváltás azért is va-

lósulhatott meg, mert az új intézmények létrejöttét nem csupán a rendszerváltó elitnek és a nyugati országok akarták, hanem maga a néhai állampárt is.

Az informális, mint „defektus”-szemlélet

A formális-intézményes környezet kialakulása (amely nélkül nem indulhatott volna meg a demokratikus fejlődés) azonban nem azonosítható magával a demokratikus politikával. Amikor demokratikus politikáról beszélünk, másra és többre kell gondolnunk, nem pusztán intézményekre. Nem mindegy ugyanakkor, hogy milyen megítéléssel gondolunk erre a „másra”. Merkel és Croissant például (2000:41) megkülönbözteti a stabilitás és a konszolidáció fogalmát, amikor azt mondja: az illiberális demokráciákban (s ezek között jó néhány kelet-közép-európai demokrácia is megtalálható) a döntéshozatal nem a formális intézményekben, hanem azokon kívül zajlik. Az informális eljárások behatolásával a formális intézményekbe ugyan viszonylagos stabilitás érhető el, de a mindenütt fellépő informális nehezíti a kelet-közép-európai demokráciák konszolidációját.

Merkel és Croissant egyenesen defektus demokráciatípusról beszél, s ebben a kategóriában nyilvánvalóan megtestesül az átmenet óta eltelt évek tapasztalata az, hogy Kelet-Közép-Európában sem sikerült a nyugatiakkal teljesen megegyező intézményes demokráciákat teremteni. Az általuk felállított demokráciakritériumok szerint az új (defektus, illiberális) demokráciák egyiket-másikat képtelenek teljesíteni.

Az egész gondolatmenet lényege azonban az, hogy a demokrácia eredendően csak liberális lehet, amelynek fő elve az alkotmányosság (Merkel-Croissant, 2000:35-36). Az informális eljárások elszaporodása az alkotmányos intézményeket fenyegeti, s mivel a liberális alkotmányosság a demokrácia veleje, a demokráciát is.

Az informális „megértő” elmélete és a „rezsimhiány”

Vannak persze ezzel homlokegyenest szembenálló nézetek is. Ágh Attila például egyenesen úgy fogalmaz, hogy egy olyan ország számára, mint Magyarország egy EU-csatlakozási folyamatban nem csupán a formális-intézményi alkalmazkodás hardfeltételei a fontosak (ezekben viszonylag jól állunk), hanem a mezo- és mikropolitikai alkalmazkodás informális softfeltételei is (Ágh, 2002:156). S egy másik írásában ő fogalmazza meg azt is: „A demokratikus átmenet fő tartalma az intézményépítés, az alapvető intézmények kialakulása, míg a demokratikus konszolidáció időszakában jön igazán létre és válik tömegessé a

demokratikus politikai kultúra, s épül ki – ezzel együtt – a civil társadalom bonyolult szerkezetére.” (Ágh, 2001:30).

A problémát a szerző véleményéhez képest ugyan bonyolultabbnak látom (hiszen nem gondolom, hogy a „soft”-feltételek bizonyos időszakokban „pihentethetők”, másokban ellenben megelevenednek), abban azonban feltétlen egyetértek Ágh Attilával, hogy az informális politika nem ab ovo rombolja a demokratikus politikát és a liberális-demokratikus alkotmányosságot.

Merkel és Croissant abban téved, hogy – posztulálva a liberális demokrácia, mint egyedüli valódi demokrácia modelljét – nem veszi észre, hogy az intézményen kívüli megoldások nagy száma nem a demokratikus intézmények lerombolásának, hanem megerősítésének szándékával történik.

Az átmenetek ugyanis szerte Kelet-Közép-Európában, s így Magyarországon is, megteremtették a demokratikus intézményeket, de nem hozták létre automatikusan a demokratikus rezsimit. Ha a politika formális-intézményes szemléletét túlfeszítjük, semmit nem mondunk a rezsimről, illetve – talán szándékunktól függetlenül – azonosítjuk azt az intézményrendszerrel. Holott a kettő nem azonos (O’Donnell, 1998:9). Az intézmények mitizált megközelítése terhesnek, diszfunkcionálisnak tekintti a konfliktusokat, pontosabban a konfliktusokat elválasztja a rezsimteremtés követelményrendszerétől – vagy magának a legitimitásnak a kérdésétől. Ferrero ismert kifejezését némileg újraértelmezve: a magyar átmenet elmúlt több mint egy évtizedét végigkíséri a prelegitimitás fogalma, ami egyben pontos tünete annak, hogy demokratikus intézményeket sikerült, demokratikus rendszert ellenben még nem sikerült teremteni (Vö.: Ferrero, 2001:166).

Iménti fejtegetéseimet úgy összegezhetjük tehát, hogy az intézményes politika, mint magyarázat egyáltalában nem meríti ki a politika fogalmának teljességét. A politikai intézményekben, intézményesedni kívánó prepolitikai és társadalmi szerveződésekben éppúgy formálódik, mint a látszatra áttekinthetetlen, hagyományos intézményekké válni nem kívánó hálózatokban. Természetesen nem vitathatjuk, hogy a politikai döntések végső meghozatalának kitüntetett formális-intézményes szereplői vannak. Ilyenek például a kormányok, amelyek szuverenitása belföldön még mindig megfellebbezhetetlen, miközben nemzetközileg csökken (Smith, 1998; Radcliffe, 1991). Vagy ide sorolhatjuk a pártokat is, amelyek mindenki másnál erőteljesebben képesek a politikai viszonyok és konfliktusmegoldó folyamatok mintájának kikristályosítására (Vö.: Enyedi, 1998:6). Nyilvánvaló, hogy kormányok és pártok nélkül nem végezhető el a demokrácia konszolidálása. De azt is látnunk kell, hogy egyoldalúság lenne, ha a politikai folyamatokat csak kormányzati vagy pártdimenzióban elemeznénk.

Eljutottunk újabb felvetésünkhöz, amelynek lényege: a politika nem csupán formális, hanem informális dimenzióban is zajlik. Célunk most az lesz, hogy azonosítsuk ezeket az informális dimenziókat.

AZ INFORMÁLIS POLITIKA KÖZEGEI

Akármennyire is szeretnénk, hogy a politika csak a formális-intézményes politika szférájában zajlódjék, ez nincs így sem a nyugati demokráciákban, sem Magyarországon. Már a fentiekben rámutattunk egy lehetséges magyarázatra az informális politika létjogosultságát illetően. Nevezetesen a formális intézmények és a rezsim közötti fogalmi és tartalmi ambivalenciára. Ezzel azonban még korántsem merítettük ki a magyarázatot. A formális politika mellett az informális politika emancipálódása és erőteljes hatóképessége összefügg a politikai pluralizmus természetével és a politika versenyelvűségével.

A plurális verseny hatása az informalitásra

Tételezzük fel, hogy egy rendszerváltó országban a politikai elit a rendszerváltás idején egységes az intézmények bevezetésében. Ez nagyon is könnyen elképzelhető, habár hozzá kell tennünk, hogy az új jogintézmények bevezetésénél is nagyobb a konszenzus a régi intézmények eltüntetésében. Az intézmények létrehozásában megmutatkozó viszonylagos egység azonban mit sem mond számunkra akkor, ha a politikát nem állapotként, hanem folyamatként értelmezzük. Gondoljunk csak arra, hogy a relatíve egységes elit egyik része kormányzati pozícióba kerül, a másik pedig ellenzékben marad. Innentől kezdve egy plurális versenyelvű szerkezet szabályai kezdenének érvényesülni – ha léteznének és elfogadottak volnának ezek a szabályok. Csak-hogy rendszerváltó országunknak példánkban épp az a sajátossága, hogy a rivális feleknek menet közben kellene megteremtíteniük ezeket a szabályokat. Ha mindenki megelégszik a formális, épphogy létrehozott intézmények használatával, a politika megmerevedik. A létrejött jogintézmények nem garantálnak elegendő erőforrást, és különösen nem garantálják, hogy a verseny feltételei menet közben ne módosuljanak.

Egyáltalán nem véletlen, hogy Magyarországon egyik politikai elit sem volt elégedett helyzetével közvetlenül a rendszerváltás után, az első parlamenti ciklusban. Az MDF vezette koalíció nem tartotta elegendőnek formális hatalmát, és informális többletforrásokat szeretett volna felhalmozni.

Az SZDSZ és az MSZP elfogadta ugyan a többség formális feljogosítottságát, de szintén megpróbálkozott a politika informá-

lis kiegészítésével, például a Demokratikus Charta keretében. Mivel a pártok nem passzív, hanem nagyon is aktív politikai aktorok, tudomásul kell vennünk, hogy az aktivitás a létező „hivatalos” intézmények rendeltetésszerű használata mellett legalább ilyen súllyal jelent informális tevékenységet is. O'Donnell az intézmények egyik ismérveként említi, hogy stabilizálják a szereplőket: „Az intézményi vezetők és képviselőik bizonyos meghatározott magatartásformákat várnak azoktól a szereplőktől, akikkel remélhetően kölcsönös kapcsolataik során találkozni fognak.” (O'Donnell, 1998:10). Kicsit korábban ugyanő az intézményeket az emberi interakció szabályozott formáiként határozza meg, melyek „a társadalmi szereplők által ismertek, gyakoroltak és elfogadottak (bár nem feltétlenül megköveteltek)” (uo. 9.).

De mi van abban az esetben, ha egy átmenet után még nincsenek kidolgozva az emberi (politikai) interakció szabályozott formái, és mind a kormány-, mind pedig az ellenzéki oldal felhatalmazást érez arra, hogy a követendő szabályokat maga dolgozza ki?

Azt állítom tehát, hogy az informális politika erősen következik magából az átmenet természetéből, az elitek egységének átmenetiségéből, illetve a gyorsan kialakuló pártverseny követelményeiből. Ugyanakkor természetesen az informalitásnak is vannak szintjei. Vannak informális politikai eljárások, metódusok, amelyekkel valamennyi politikai aktor él, és vannak olyanok, amelyekkel nem mindenki tud vagy akar élni.

Az informalitás közös elemei

Lássuk először azokat, amelyek kivétel nélkül mindenkire vonatkoznak. Vegyük a választók párthoz kötését. A klasszikus nyugati példákban a pártok hagyományosan a társadalmi törésvonalak mentén kötik magukhoz a választókat (Lipset–Rokkan, 1967; Enyedi, 1998:27). Nyugat-Európában a pártok identitás-alapon kötik (vagy legalábbis kötötték) magukhoz a választókat. Ahol viszont – mint Magyarországon – bizonytalan az állampolgárok identitása, ott a pártoknak identitásteremtő funkciójuk is van. Az identitáspolitika – véli Enyedi Zsolt – pontosan azért válik központi kérdéssé a '90-es évek második felére, mert „a választók feletti ellenőrzés a magyar pártrendszer leggyengébb pontja” (Enyedi, 1998:27). Enyedi voltaképp a politika konstruálásáról beszél egy olyan helyzetben, amikor a törésvonal-típusú pártválasztás nem tekinthető meghatározónak. Nem jut el azonban odáig, hogy az identitások megerősítését serkentő pártpolitika eredendően tartalmaz informális elemeket, már csak azért is, mert hiányzik a formális pártkötődéseket lehetővé tevő társadalmi struktúra. Egy japán kutató, Hirata Takesi

fogalmazza ezt meg a legplasztikusabban: a valamilyen formában azért létező társadalmi törésvonalakat nem formális, hanem informális közösségek kötik a párthoz (Takesi, 2000:83).

Ez egy újabb fontos adalék a politika informális dimenziója értelmezéséhez. Egyfelől azt láttuk, hogy a pártelitek maguk igyekeznek versenyfeltételeik javításával, mégpedig azáltal, hogy informális politikai eszközöket vesznek igénybe. Másfelől rá is vannak utalva, hogy „kikristályosítják” az informális szférát, lévén a magyar pártosodás nem nagy társadalmi törésvonalak mentén jött létre. Körösényi András (Körösényi, 1996b) ugyan megpróbálta kimutatni ezen törésvonalak (vallás, város-vidék, nómenklatúra) létezését, mégis inkább arról beszélhetünk, hogy a pártok elsősorban az informális mobilizáció eszközeivel kénytelenek élni.

AZ INFORMALITÁS HÁROM SPECIFIKUS ESETE

Új institucionalizmus

A politikatudomány az elmúlt években igen élénken fordult a demokrácia informális intézményei felé. Hans-Joachim Lauth – miközben megállapítja, hogy a politikatudomány számára egyre fontosabb projektről van szó – a hagyományos institutionalista és a neoinstitutionalista irányzat eltérését abban látja, hogy míg az előbbi iskola az intézményeket az állam alkotóelemeinek tekintette, addig az utóbbi számára az intézmények mint normák és minták funkcionálnak, amelyek formálják a viselkedést, strukturálják a társadalmi cselekvést, növelik a biztonságot, hogy az állampolgárok ki tudják számítani társaik viselkedését (Lauth, 2000:23). „Míg a formális intézményekért – folytatja Lauth – az állam kezeskedik, és állami szankciók sújtják a rosszul működő intézményeket; az informális intézmények kizárólag saját működésükre és hatékonyságukra alapozódnak.” (uo. 24.).

Lauth nem hagy kétséget afelől, hogy az informalitás nem jelent defektust, sokkal inkább a politikának a bevezetőben jelzett újjáalakulásával függ össze. Ennek az újjáalakulásnak fontos eleme, hogy a korábban mindenhatónak vélt állami intézményekkel szemben Nyugat-Európában a '90-es évek eleje óta zajlik a társadalom emancipációja (Mazzoleni–Schultz, 2002). Dalton önmozgósító állampolgárokról beszél, Ágh pedig azt állítja, hogy a társadalmi tőke fogalma egyre inkább informális intézményekhez kötődik (Ágh, 2001:36).

Magyarország esetében ennek az informális társadalmi dimenzióknak az értelmezését nehezíti a rendszerváltás lefolyását övező elméleti dogma, amely úgy szól, hogy a politikát a pártok, illetve a formális intézmények egyéb szereplői végzik, a civil

társadalom hozzájuk képest alárendelt, másodlagos jelentőségű szereplő. Nagyon érdekes, hogy miközben az „állami szférában”, ahova lényegében a pártok is tartoznak (vö.: Katz–Mair, 2001), elismerődik a hálózatosodás, az informális kapcsolatok fontossága, a társadalmi szféra hálózati kapacitása és a politika szerepének vizsgálata mindmáig várat magára.

Pártok és informalitás

Ami a pártok informális erőforrásait illeti, célszerű abból kiindulnunk, hogy mivel a pártok élő organizmusok, számos működési diszfunkciót (amelyet a hierarchikus politikai-adminisztratív rendszer idéz elő) csak „relációs hálózatok” segítségével tudnak áthidalni (Appleton, 1988:28; Schwartz, 1994).

A pártok változásait elemző irodalom például már régen felfigyelt arra a jelenségre, hogy különbség van a társadalmilag-szervezetileg beágyazódott és a szervezetileg flexibilisebb pártok adaptációs készsége között. Hunneus például Helmuth Kohl sikerének egyik fő tényezőjeként jól kiválogatott személyes networkjeit említi (Hunneus, 1996:437), amihez hozzátehetjük: a személyes networkök kiépítése a szervezeti versenyhátrány kompenzálására szolgált. A '70-es évektől kezdődően megerősödött új establishmentpártok (Spanyol Szocialista Párt, CDU, Francia Szocialista Párt) esetében megfigyelhető, hogy az egy-személyi vezető előtérbe kerülése a hagyományos szervezeti tőke hiányából, azaz egy alternatív kompetíciós stratégia szükségességéből fakad (Wilson, 1994:280; Berman, 1997:111; Kitschelt, 1992, 1994; Csizmadia, 2001b).

Ma már nem különösebben érdekes, hogy Felipe Gonzalez a kis baloldali pártok bekebelezésével tudott nagy, kormányképes baloldali pártot létrehozni (Wilson, 1994:277), és ezt az utat járta be Aznar Spanyol Néppártja is (Giró-Szász, 2002). A magyar közvélemény számára a Fidesz erősszpontosítása és klientúraépítése olyan evidencia, ami mögé nem is illik odanézni.

Imént jelzett tanulmányomban (Csizmadia, 2001b:47–51) igyekeztem elméleti választ adni a Fidesz által meghonosított „hálózati politika” kérdéseire. Most csupán azt a szempontot emelem ki, hogy a Fidesz 1990 után kifejezetten gyengén intézményesedett párt volt, politikai túlélése múltott azon, milyen alternatív stratégiát talál ki saját intézményesítésére. Ennek korai elemeként írhatjuk le az agytrösztök tudatos megszervezését (Csizmadia, 1998b), majd – a kormányzás időszakában – a politikai identitásformálásnak az MSZP-étől merőben eltérő módszereit (Csizmadia, 1999a:64–65). A kulturális identitásformálás informális dimenzióiról Lauth is említést tesz (Lauth, 2000:23; lásd még Hall–Taylor, 1996). A Fidesz versenyképesége növelése érdekében tudatosan nem a hagyományos szerve-

zeti beágyazódás növelésének útját választotta, hanem az egy- személyi vezető körüli networkök kiépítésének – Európában jól ismert – módját. Ha mindezt nem akarjuk egyúttal értékelni, sőt valamilyen sajátos hevülettel el is ítélni, akkor csak annyit mondhatunk: a politikatudomány számára nem ismeretlen jelenségről van szó (lásd például Seisselberg, 1996). A nagy hatalmú pártvezér, aki a politikai szerepvállalás előtt a gazdasági-társadalmi életben már kiépítette hadállásait, és azután azokat konvertálja a politikában, a nyugati pártpolitika ismert fenomenéje. Berlusconi sikerét két körülmény alapozta meg Olaszországban. Az egyik: Berlusconi és mozgalma talán az első volt, amely ráérezett arra, hogy a modernítésben még oly fontos, de a modernítés végére kivesző társadalmi tekintélyeket az elektronikus média által pótolni vagy inkább szimulálni lehet. Média-birodalma nem pusztán információs, de tekintélymonopóliumot is biztosított számára (Seisselberg, 1996:720). A másik: Berlusconi 1994-ben még nem volt a politikai osztály része. Az üzleti és társadalmi életben hozzá tapadó „győztes típus” imázsát nagymértékben rontotta első kormányfői működése (uo. 735.).

A Berlusconi-jelenségről (és más nyugati, ún. radikális jobboldali mozgalmakról) szóló elemzések legfőbb tanulsága azonban az, hogy a személyiségközpontú, az informális politika networkjeire nagymértékben építő pártok megjelenését és működését nem a múlt, hanem a jövő felől tárgyalja. Seisselberg szerint a Berlusconi-féle Forza Italia a leglátványosabb kifejeződése a politika változásának a posztindusztriális modern korban (uo. 738.). Elemzésében arra is utal a szerző, hogy ezt a jövő felőli meghatározottságot az is alátámasztja, hogy a Forza Italia baloldali riválisa (az Olajfa Baloldali Szövetség) szintén sok elemet felhasznált a jobboldal által meghonosított személyiségcentrikus és szimbolikus politikából (uo. 737.).

Kifejezetten érdekes tudományos kérdés, hogy Magyarországon miért maradt el eddig a jobboldali „új politikának” ez a jövő felőli elemzése. Holott itt célszerű lenne elvégezni egy vizsgálatot a baloldal szervezetközpontú és a jobboldal networkközpontú versenypozíciójának összehasonlításáról. Egy ilyen vizsgálatban először is evidenciának kellene tekinteni, hogy a magyar pártok természetesen nem a múlthoz igyekeznek identifikálni magukat, hanem a jövő Európájához, csak természetesen – múltjukból, hagyományaikból, értékeikből, szervezeti beágyazottságukból adódóan – más és más módon. Ami nem jelenti azt, hogy a baloldal ne használná az informális networkökben megerősödéseket, a jobboldal pedig lemondana a szervezeti megerősödésről. A 2002. évi választások éppen azt mutatják, hogy a baloldal erősebben épített arra, amiben korábban a jobboldal volt lényegesen erősebb (személyi és szimbolikus politika), míg a jobboldal a választások elvesztése után szervezeti újraorientálódásra tett kísérletet.

Informális társadalmi dimenzió

Ami pedig az informális társadalmi képződményeket illeti, mint mondtam, ez a szféra még mindig „áldozata” a rendszerváltás során kialakuló elméleti megközelítéseknek. A '90-es évek nagy amerikai és nyugat-európai tudományos eredményei e tekintetben nem nagyon ingatták meg az uralkodó hazai megközelítést: Manuel Castells *The Network Society* című könyve Magyarországon nem jelentett akkora szellemi izgalmat, mint az Egyesült Államokban vagy Nyugat-Európában. Általában véve is azt mondhatjuk, hogy a hazai politikatudomány nem igazán tudott szakosodni a hálózatelmélet mentén, bár az utóbbi időben nagyon ígéretes kísérleteket láthatunk ezen a területen (Utasi, 2002; Csíste, 2001). Az elmúlt években bizonyosan elmaradt azonban a társadalmi hálózatok politikai jelentőségének feltérképezése, s mintha ma is úgy tűnne, hogy a politika és a társadalom egymással mereven szemben álló fogalmak lennének. Holott épp az ellenkezője az igaz: a formális politikát nem értjük meg az informális politikai intézmények és szerveződések vizsgálata nélkül.

A FORMÁLIS ÉS AZ INFORMÁLIS POLITIKA EGYMÁSRA HATÁSA ÉS A DEMOKRÁCIA KONSZOLIDÁCIÓJA

A kölcsönhatás fogalmának értelmezése

Az intézményes-formális és az informális politika egymásra hatásának feltárása rendkívül bonyolult feladat. Jelen pillanatban nem is rendelkezünk megfelelő elemzési apparátussal hozzá. Kiindulásképpen azonban leszögezhetjük: a két szféra nem egymástól mereven elzárt független terület, hanem a formális-intézményes politikát úgy kell elképzelnünk, hogy az eredendően tartalmaz informális elemeket is, és viszont, az informális politikában mindig ott rejlik az intézményesedési szándék.

Természetesen formális és informális politikai intézmények és mozgalmak párhuzamosan is léteznek egymás mellett. A kölcsönhatás ebben az esetben pontosan kimutatható. Ahhoz, hogy a kölcsönhatás természetéről többet tudjunk meg, térjünk vissza egy korábbi példánkhoz: az átmenet, a rendszerváltás folyamatának értelmezéséhez.

Azt mondtuk korábban, hogy a rendszerváltás elitje a formális-intézményes szféra létrehozására koncentrált, s ez a megállapítás egyértelműen megfelel a valóságnak. Maga az átmenet folyamat azonban nem pusztán formális-intézményesített elitmagatartásokra épült. Az államszocialista késő kádári diktatúra jellemzője ugyanis éppen a formális és az informális politika összefonódása és kölcsönhatása. A hivatalos állami és

pártpolitika az 1980-as évek második felében egyre kevesebb formális-intézményes erőforrással rendelkezett. A '80-as évek diszkurzív diktatúrája (Csizmadia, 2001a) felértékelte a formális-intézményi pozíciókkal nem rendelkező eliteket, amelyek rendkívül erőteljes informális tőkével rendelkeztek. E nélkül az informális tőkemaximalizálás nélkül lehetetlen lett volna a rendszerváltás demokratikus intézményeinek megteremtése. A késő Kádár-kor formális intézményi rendje elégtelen kiindulópont lett volna az átmenet sikeres lebonyolításához (Lauth, 2000:44).

Az informális hatalommal, befolyással rendelkező elleneltek állandó kölcsönhatásban voltak a fogyatkozó formális hatalommal bíró állampárti elittel. A felhalmozott informális tőkéről és informális intézményekből (is) lettek a rendszerváltás reprezentatív, jogállami intézményei.

A formális és informális politika kölcsönhatásának példái természetesen a demokratikus átmenet után is megtalálhatóak. Korábban láttuk azokat az ellenérveket, amelyek arra vonatkoznak, hogy az informális politika veszélyezteti a demokratikus alkotmányosságot. Felvetettünk két lehetséges okot az informalitás létezésére: a plurális verseny és a rezsimteremtés követelményét. Most azzal bővíthetjük az elemzést, hogy felhívjuk a figyelmet a változás állandó jelenlétére a politikában. A formális-intézményes szemlélet elsősorban a jogállami intézmények állandóságát, változatlanságát hangsúlyozza, ugyanakkor kevésbé érzékeny a szereplők változtatás iránti igényére.

A változtatási szándék nem feltétlenül az intézményekre irányul, s bár (éppen a rezsimteremtés igényével) érintheti azokat, inkább a politikai verseny természetének kedvező befolyásolására törekszik. Ha egy párt (politikai irányzat) meg kívánja változtatni a verseny jellegét, ha egy ellenzéki párt kormányra kíván kerülni, ha egy kormányzó párt tartósan meg kívánja őrizni a kormányzati hatalmat, vagy akár ha egy párton belül új konfigurációt szeretnének elérni, formális eljárásokon keresztül erre csekély az esély, szükség van informális politikai tőke igénybevételére. A változás sikere múlhat azon, hogy az informális szereplők képesek-e riválisaivá válni a formális struktúrának, hogy aztán – szerencsés esetben – az informális politikai szereplők egy új formális rendet hozzanak létre.

Az informalitás nagyon erős politikai jelenléte nélkül nem válnának értelmezhetővé olyan jelenségek, mint például a közéleti agenda meghatározása (Tóth-Török, 2002; Baumgartner-Jones, 1993; Dearing-Rogers, 1996), a politikai botrányok kirobbantása (Thompson, 2000; Williams, 1995; Garment, 1992) vagy például az informális értelmiségi csoportok politikai szerepvállalása (Kadushin, 1976; Knoke, 1991).

A kölcsönhatás talán legizgalmasabb kérdése, hogy egyenrangú felek mozgásáról van-e szó, avagy ellenkezőleg: az infor-

mális politikai szerveződések mégiscsak a formálisnak alárendelve értelmezhetőek. Sok érv szól amellett, hogy az utóbbiról van szó. Mazzoleni és Schultz például miközben a média politikaformáló szerepéről beszél s a politika mediatizációjának tézisént fejti ki, rámutat a mediatizáció korlátaira és a formális politikai szereplők, elsősorban a pártok autonómiájára – akár a mediatizáció korának kihívásaival szemben is (Mazzoleni–Schultz, 2002). Enyedi Zsolt pedig egyenesen úgy fogalmaz, hogy a pártok a politikai rendszer konszolidációját autonóm szervezetként töltik be: „Az autonómiát a párt képviselői, a szatelliteszervezetek és a többcsatornás pénzügyi háttér feletti kontroll biztosítja.” (Enyedi, 1998:12). Az autonómiára való hivatkozás meggyőző érvnek tűnik, mégis vitatható. Van úgy, hogy a változás iránti erős igény átmenetileg csökkentheti a formális szervezeti keretek autonómiáját, és megnövelheti más képződmények súlyát. A lényeg talán abban van, hogy különböző politikai szereplők másként és másként használják fel az informális szerveződések erőforrásait. A kölcsönhatás azonban nem egyoldalú; sőt odáig terjedhet, hogy az informális politikai szerveződések a formálisakkal egyenrangúvá válhatnak.

A KÖLCSÖNHATÁS TERÜLETEI ÉS DINAMIKÁJA

A formális és informális politika egymásra hatását a politikai élet minden területén kimutathatjuk. A továbbiakban három dimenzióban (a döntéshozatal; a professzionális politika versus értelmiségi politika; valamint a kormánypártiság–ellenzékiiség dimenziójában) tekintjük át az egymásra hatás mechanizmusát.

A döntéshozatal

1. Országos szintű döntéshozatal. Egy adott ország országos szintű döntéseit természetesen az arra hivatott szervek (kormány, parlament, bíróságok) hozzák meg. Az EU-csatlakozás ügyében például ezek a szervek írják ki a népszavazást, de a döntéshozatalban sok más szereplő is részt vesz, természetesen a rendelkezésre álló informális erőforrások latba vetésével. Philippe Schmitter mint európai intézményes modell határozza meg a konszenzuális demokráciát, amely egyszerűre jelenti a döntéshozatal kialakult intézményes rendjét és a társadalmi részvétel sűrű intézményi struktúráját (Schmitter, 2000). Ma már nyilvánvaló, hogy a döntéshozatalba rengeteg érdek, szempont épül be, azaz a döntéshozatal nem pusztán kormányzati (makropolitikai) funkció, hanem társadalmi (mezo- és mikropolitikai) feladat is (Ágh, 2002; Smith, 1993; Grant, 1995). A globális kormányzás és az e-kormány-

zás különlegesen erős reflektív viszonyt és technikákat igényel kormányzók és kormányzottak között. Pusztán a hagyományos-formális intézményekkel ma már nem lehet megoldani országos szintű döntéshozatali feladatokat.

2. Kormányzat és/vagy kormányzás. A társadalom informális mozgásai erősen hatnak a kormány szerepéről, a „jó kormányzás” ismérveiről kialakított felfogásra is. A hagyományos kormányzat két irányban is (a gazdaság szereplőit és a civil társadalmakat illetően) átalakul, és inkább nevezhető kormányzásnak. A gazdaság és a társadalom sokszereplős tagolt jellegéből következően többféle kormányzástechnikai viselkedés- és kezelésmód jön létre (Ágh, 2002:165–66). A kormányzás komplex fogalma ma éppúgy jelenti a formális intézmények használatát, mint a tagolt civil társadalom szervezeteinek elősegítését. A kormányzathból a kormányzásra való áttérés épp azt a változási igényt fejezi ki, hogy a demokrácia formális-intézményi alapjai mellett szükség van a demokrácia társadalmi szerkezetének kialakítására is. Robert Putnamot (Putnam, 1993) ismertetve Ágh úgy fogalmaz: „Maga a kormányzás éppenséggel az informális vagy alig formalizált hálózatok általi szabályozást jelenti, amelynek alapszinten a civil közösségek a főszereplői.” (Ágh, 2002:207).

Szemben azzal a korábbi felfogással, hogy a kormányzat egy folyamatvezérlő testület, ma a kormányzás hálózatainak kialakulása játszódik le. De ez a változás azért következhet be, mert van egy informális-hálózati szférája is a demokráciának, amelyet nem lehet negligálni, sőt amelyre kifejezetten ráépül a kormányzás új felfogása.

3. A pártok döntéshozatala. A pártok döntéshozatalában ugyancsak jelen vannak formális és informális elemek. Az például, hogy ki legyen egy adott párt kampánymenedzsere, milyen pénzügyi forrásokat használjanak fel az állami költségvetési támogatáson kívül, nem vezethető le formális struktúrákból, például a választott döntéshozók akaratából. A pártok döntéshozatalában keverednek a megválasztott és az informálisan kiválasztott szereplők által kilobbizott döntések. Különösen pártelnökök vagy miniszterelnökök környezetében jelennek meg a formális hatalommal nem, ám informális befolyással annál inkább rendelkező személyek. A klientúraépítés vagy a politikai patronázs (Körösényi, 1996a) jól ismert összetevői a pártok működési sajátosságainak. Az informális tőke gazdagsága alapvetően növelheti a pártok versenyképességét, míg hiánya kikapaszthatja egyes pártok innovatív forrásait. Az a párt, amely olykor formális döntéshozó testületei rovására előnyben részesít informális szerveződéseket, komplexebben és főként hatékonyabban tud részt venni a versenyben, mint az, amelyiknek hiányos az informális kapacitása.

Külön is megemlíthető, hogy tévedés az informalitás és a kor-

rupció azonosítása. Az informális politika a döntéshozatal nehezkés (olykor eredménytelen) mechanizmusainak korrekciója, a versenyképesség hálózati erőforrásainak előállítására.

Professzionális és értelmiségi politika

Külön kell beszélnünk formális és informális politika kölcsönhatásáról a politika művelőinek vonatkozásában. A politikát formálisan professzionális politikusok, informálisan ellenben értelmiségiek működtetik. Hibásak azok az elképzelések, amelyek szerint a politika kizárólag köz- vagy szakpolitika, netán a bürokrácia uralma. A policy mint politika a politikai cselekvés egyik, de korántsem egyetlen vetülete. A szakpolitikus szakpolitikai szempontokat mérlegel, döntéseket hoz, működteti a demokratikus intézményrendszert, de nem képes a közbeszéd tematizálására, az agenda befolyásolására és így tovább. A politika profi szereplői körül igen gazdag háttérszféra működik, amelybe gazdasági, kulturális és szellemi éliték tömörülnek. Ők azok, akik meghatározzák az ún. mainstreamgondolkodást (Körösényi, 1996c), vagy másképpen: értékelési mechanizmusokat termelnek. Az értékelési mechanizmusok a politika nem politikai eredetű, mégis alapvetően fontos elemei. Ezeket jóval nehezebb módosítani, mint választói preferenciákat, lévén nem pusztán aktuálpolitikai erőviszonyokat, hanem hagyományokat, folytonosságelemeket is magukban foglalnak. Az a párt, amelynek értelmiségi környezete képes dominálni és kontrollálni az értékelések érvényességét, jelentős szuverenitású szereplője a politikának.

Ez utóbbi az informális értelmiségi tevékenység egyik legfontosabb sajátossága, hiszen a mainstreamgondolkodás kereteinek meghatározására való befolyás akár „felülírhatja” a választók körében kimutatható befolyást. Ilyen értelemben beszélhetünk a politika két szintjéről: a pártpolitikáról és a politikai gondolkodás közsférájáról (Csizmadia, 2003b), illetve a politikai versenyképesség többdimenziósságáról. Egyáltalán nem bizonyos, hogy a professzionális-formális versenyképesség tartós kormányzati pozíciót is jelent, ha az nem társul egy jelentős közéleti-informális versenyképességgel.

Kormánypártiság és ellenzékiiség

Az alapvető politikai szerepek (kormánypárti-ellenzéki) „eljátszása” egyaránt tartalmaz formális és informális elemeket. Ha a formális folyamatokat vizsgáljuk, természetesen az azonos oldalon állók közötti lojalitásra, szolidaritásra, együttműködésre, illetve az ellentábor képviselőivel való konfliktusok példáira

bukkanunk. Az azonos oldalon állók közötti kapcsolatok többnyire, de nem mindig formálisak-intézményesek, az ellentáborral való kontaktus többnyire, de nem mindig informális és személyes. Az előbbire példák a koalíciós szerveződések, illetve a felek által létrehozott koalíciós egyeztető fórumok; az utóbbiakra a nyilvánosság elől rejtve maradó különtálálkozók.

A külvilág előtt rejtve maradó „belső” törésvonalak nagyon is lényeges forrásai egy adott kormány- vagy éppen ellenzéki párt működésének. Teljesen elképzelhetetlen és kontraproduktív a „homogén” párt, azaz a pártok működése többszörösen tagolt. Olykor a kormánypártok kisebb-nagyobb mértékben „külső” (ellenzéki) szövetségeseket keresnek, ezzel próbálván úrrá lenni saját „belső” inhomogenitásukon. A politikai riválisok közötti informális hálók tehát nem véletlenek és esetlegesek, hanem strukturálisak: megakadályozzák a pártrendszer teljes befagyását, s nem utolsósorban biztosítják a politikai konszenzusok megkötésének minimálfeltételeit. Ha ezek az informális – a kormánypárti-ellenzéki szerepet átmetsző – hálózatok nem léteznének, a politikai verseny akadálytalanul „totalizálná”, ami súlyos veszélyt jelentene a demokrácia stabilitására.

A kölcsönhatás haszna és a demokrácia konszolidálása

A fenti elemzés alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy az informális politika nem defektus, negatív, hanem a politika – bevezetőben jelzett – egyik aluniverzumának természetes működése. Nem igaz az az ellenérv, hogy az informalitás rejtetté, kiszámíthatatlanná teszi a politikát, és fenyegeti a demokráciát.

A formális politikának (mint másik aluniverzumnak) csak az informális politikával egységben van értelmezhető mondanivalója számunkra. Ez a mondanivaló pedig a politika dinamikájának tézise. A formális-intézményes politika természeténél fogva statikus; ha pusztán csak e szféra elemzésére koncentrálnunk, nem magyarázzuk meg a politika változás iránti permanens igényét – mint alaptermészetének lényegét.

A magyar demokrácia konszolidációja igényli mind a két (formális és informális) politika értelmezését. A magyar politikai élet konfliktusai az elmúlt években már nem pusztán a formális intézmények szerepe körül zajlanak, hanem az informális dimenzió körül is. Ez az 1990-es évek elejéhez képest jelentős változás felhívja a figyelmünket arra, hogy az elemzéseknek egy soklépcsős átmenetfogalommal célszerű dolgozniuk, amelynek csupán első (bár alapvető) eleme volt az intézményes átmenet. A magyar pártrendszer átalakulása, koncentrációja, valamint felfokozott konfliktuspotenciálja nem ok, hanem maga is következmény: az átmenet újabb szakaszába lépett, amikor már az informális dimenzió konszolidálása is napirendre került (vö.

Merkel, 1998:39–40). A legújabb átmenetirodalom tükrében azt mondhatjuk, a demokráciának egy komplex (intézményes, politikai kulturális és viselkedésbeli) konszolidáción kell átesnie ahhoz, hogy valóban konszolidáltnak tekinthessük.

KONKLÚZIÓ

A fenti dolgozatban amellet hoztam fel érveket, hogy a politika fogalmát és a fogalomban összesűrűsödő tartalmat új módon kell megközelítenünk. Az új politikafogalomban a korábbiakhoz képest jóval nagyobb szerep jut az informális tényezőknek. Az informalitás nem a formális-intézményes rend aláásója, hanem kiegészítője, a politika komplexitásának egyik eleme.

A dolgozatban amellet érveltem, hogy a formális és informális politika „egységének” törvénye végső soron a kelet-közép-európai átmenetek sajátos természetével függ össze. Ez a sajátos természetű átmenet többlépcsős: először a régi intézményrendszer megváltoztatására irányuló elitkonszenzust intézményesíti, majd konszolidálja az új demokratikus jogintézményeket. Az intézmények bevezetését övező konszenzus azonban nem tartós, mégpedig azért nem, mert az átmenetet megelőzően a politikai elitnek nem azonos módon halmoznak fel informális és hálózati tőkét. A tanulmányban arra jutottam, hogy a demokratikus rendszer megteremtése (szemben az intézmények megteremtésével) azért problematikus, elhúzódó és konfliktusokkal teli, mert a rezsimteremtésnek igen komoly informális összetevői vannak, s ezek elosztása a magyar politikai elit körében korántsem egyforma. Ezért a politikai verseny nem pusztán a megszokott nyugat-európai intézményes keretek között zajlik, hanem az informális szférák erőteljes mobilizációja mellett is.

Szemben azokkal a megközelítésekkel, amelyek szerint az informalitás elharapózása magát a demokratikus-alkotmányos működést fenyegeti, az informalitás „megérett” elméletének kifejtésére tettem kísérletet. Kifejezetten arra a belátásra jutottam, hogy az informális kapcsolatok különféle dimenziói (a formálisakkal való szoros kapcsolatban) serkenthetik a többlépcsős demokrácia-konszolidációs folyamatot. A dolgozat – szándékosan – nem foglalkozik az informalitás „elfajulásával”, a korrupció, a nepotizmus, a szélsőséges klientúraépítés és más (a hivatkozott szerzők által részletesen vizsgált) jelenségekkel. Ahogyan a formális-intézményes politika is eltorzulhat, ez a veszély leselkedhet az informális politikára is. Ám meggyőződésem, hogy a túlzott félelmeknél jóval fontosabb, ha igyekszünk meghatározni az informalitás helyét és szerepét a politikát konstituáló tényezők sorában.

Bármennyire is az elején járunk a téma kutatásának, már most megállapíthatjuk: az informális tőke fogalmával (a többi,

beválnak tekinthető tőkenem mellett) a jövőben komolyan számolnunk kell. Az informalitás szerepének felértékelődése mögött – hogy egy közismert kifejezéssel éljek – a demokrácia demokratizálódásának jelensége áll.

IRODALOM

- Ágh Attila (2001): A korai konszolidáció és az EU-alkalmazkodás Közép-Európában. 1–2. szám. 25–44.
– (2002): Demokratizálás és európaizálás. A korai konszolidáció keservei Magyarországon. Villányi úti könyvek.
- Appleton, Andrew (1988): The Formal versus Informal Rules of French Political Parties. In: Kay Lawon (ed.): 23–53. pp.
- Baumgartner, Franz – Jones, Bryan D. (1993): Agendas and Instability in American Politics. Chicago: University of Chicago Press.
- Belohradsky, Vaclav (1994): Mi a liberális demokrácia? In: A kapitalizmus és a polgári erény. Kalligram Kiadó, Pozsony, 262–273.
- Bernan, Sheri (1997): The Life of the Party. Comparative Politics. October. 101–122. pp.
- Blom-Hansen, Jens (1997): A „New Institutional” Perspective on Policy Networks. Public Administration. Vol. 75., No. 4. 669–693. pp.
- Castles, Francis (ed.) (1992): The Comparative History of Public Policy. Cambridge: Polity Press.
- Czakó Ágnes – Sik Endre (1996): A hálózati tőke szerepe Magyarországon a rendszerváltás előtt. 2000, 1996. 2. szám.
- Csanádi Mária (1995): Honnan tovább? A pártállam és az átalakulás. T-Twins Kiadó, MTA Közgazdaságtudományi Intézet.
- Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.) (1999): Magyar és európai civil társadalom. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete. Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs.
- Csíte András (2001): Értelmiség, média és politika Magyarországon a rendszerváltást követő időszakban. Kézirat. MTA Politikai Tudományok Intézete.
- Csizmadia Ervin (1998): Pártok és agytrösztök. Think-tank szervezetek Nyugat-Európában és Magyarországon. Politikatudományi Szemle, 4. szám. 5–29.
– (1999): Az 1998. évi választások értelmezése. Magyarország Politikai Évkönyve. 61–69.
– (2001/a): Diskurzus és diktatúra. A magyar értelmiség vitái Nyugat-Európájáról a késő Kádár-rendszerben. Századvég Kiadó.
– (2001/b): A pártok alkalmazkodóképessége és a pártverseny dinamikája. Nemzetközi és hazai példák. Politikatudományi Szemle, 3–4. szám. 29–55.
– (2002): Pártok és politikai hálózatok. In: Álmaink állama. Szerk.: Pócza Kálmán. Századvég Kiadó. 40–56.
– (2003): Farkasszemek. A baloldal, a jobboldal és a közép – mit kezdünk velük? In: „Jöjj el szabadság”. Bihari Mihály 60. születésnapjára készült ünnep-lő kötet. Rejtjel politológiai könyvek, 14. Szerk.: Szabó Máté és Pesti Sándor. 391–403.
- Dearing, James W. – Rogers, Everett, M. (1996): Agenda Setting. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Dehousse, Renaud (1997): Regulation by Networks in the European Community: the Role of European Agencies. Journal of European Public Policy, Vol. 4. No. 2.
- Enyedi Zsolt (1998): Pártrendszer és konszolidáció. Politikatudományi Szemle. 3. szám. 5–33.

- Ferrero, Guglielmo (2001): *A hatalom*. Kairosz Kiadó.
- Garment, Suzanne (1992): *Scandal: The Culture of Mistrust in American Politics*. New York: Doubleday.
- Giró-Szász András (2002): A spanyol Néppárt útja a hatalomba. In: *Az európai konzervatív pártok működési mechanizmusa*. Író Gergely Alapítvány, május. Vol. 2., No. 3. 5–40. pp.
- Grant, Wyn (1995): *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*. Harvester-Wheatsheaf. New York, Tokio, Toronto.
- Greven, Michael Th. (1995): *Demokratizáció és intézményépítés*. Politikatudományi Szemle, 1. szám. 9–20.
- Hall, A. Peter – Taylor, C. R. Rosemary (1996): *Political Science and the Three New Institutionalism*. *Political Studies*, Vol. 44., No. 5. 936–957.
- Hanf, Kenneth – O'Toole, Laurence J. (1992): *Revising old Friends: Networks, Implementation Structures and the Management of Inter-Organizational Relations*. *European Journal of Political Research*, Vol. 21., February. 163–180.
- Higley – Gunther (eds.) (1992): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hix, Simon (1998): *The Study of the European Union: the „New Governance” agenda and its Rival*. *Journal of European Public Policy*. Vol. 5. No. 1.
- Hogwood, Brian (1995): *Public Policy*. *Public Administration*. Vol. 73. Sprins. 59–73. pp.
- Hunneus, Carlos (1996): *How to Build a Modern Party: Helmut Kohl's Leadership and the Transformation of the CDU*. *German Politics*, December. 432–459.
- Kadushin, Charles (1976): *Networks and Circles in the Production of Culture*. In: Peterson, R. A. (ed.): *The Production of Culture*. Sage Contemporary Social Science ISSUES, 33. Beverly Hills, London.
- Katz, Richard – Mair, Peter (2001): *A pártszervezet változó modelljei és a párt-demokrácia*. *Politikatudományi Szemle*, 3. szám. 131–156.
- Kitschelt, Herbert (1992): *The Formation of Party Systems in East Central Europe*. *Politics and Society*. Vol. 20., No. 1. 7–52. pp.
- (1994): *The Transformation of European Social Democracy*. New York, Cambridge University Press.
- Knoke, David (1991): *Political Networks. The Structural Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- König, Thomas (1998): *Introduction. Modeling Policy Networks*. *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 10., No. 4. 387–388.
- Körösiényi (1996/a): *Demokrácia és patronázs*. *Politikatudományi Szemle*. 4. 35–62.
- (1996/b): *Nómenklatúra és vallás – törésvonalak és pártrendszer Magyarországon*. Századvég Kiadó, nyár. 67–93.
- (1996/c): *A politikai gondolkodás főárama (1989–1996)*. Századvég Kiadó, tél. 80–107.
- Kuhn Thomas (1984): *A tudományos forradalmak szerkezete*. Gondolat Kiadó.
- Lauth, Hans-Joachim (2000): *Informal Institution and Democracy*. *Democratization*. Vol. 7., No. 4. Viter. 21–50. pp.
- Lijphart, Arend (1992): *Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary and Poland 1989–1991*. *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 3., No. 4. 207–233. pp.
- (1997): *Dimensions of Democracy*. *European Journal of Political Research*. No. 1–2.
- Linz Juan – Stepan, Alfred (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore, MD and London: John Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour – Rokkan, Stein (1967): *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press.

- Mainwaring, Scott – Scully, Timothy, R. (1995): *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mazzoleni, Gianpietro Schultz, Winfried (2002): A politika „mediatizációja”: ki hívás a demokrácia ellen? *Politikatudományi Szemle*, 1–2. szám. 135–156.
- Merkel, Wolfgang (1998): The Consolidation of Post-Autocratic Democracies: a Multi-Level Model. *Democratization*. Vol. 5, Number 3, Autumn. 33–67. pp.
- Merkel, Wolfgang – Croissant, Aurel (2000): Formal Institution and Informal Rules of Defensive Democracies. *Central European Political Sciences Review*. Vol. 1., No. 2. December. 31–47. pp.
- Merring-Sanford (eds.) (1997): *Building Europe? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*. Leicester University Press, London.
- O'Donnell – Schmitter – Whitehead (eds.) (1986): *Transition from Authoritarian Rule*. Baltimore, MD and London: John Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1996): Illusions about Consolidation. *Journal of Democracy*. Vol. 7., No. 2. 32–51. pp.
- (1998): A delegáló demokrácia. 2000. április
- Offe, Claus (1994): A kelet-európai átmenetek intézményeinek tervezése. *Politikatudományi Szemle*, 3. szám. 5–32.
- Pappi, Franz Urban – Henning, Christian, H. C. (1998): Policy Networks: More than a Metaphor? *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 10., No. 4. 553–575.
- Plasser, Fritz-Ulram, Peter-Waldrauch, Harald (1998): *Democratic Consolidation in East-Central Europe*. Basingstoke: MacMillan.
- Pridham, Geoffrey (2001): External Causes of Democratization in Post-Communist Europe. *Problems of Theory and Application*. *Central European Political Science Review*. Vol. 2., No. 3. 6–23. pp.
- Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Radcliffe, J. (1991): *The Reorganization of British Central Government*. Aldershot, Dartmouth.
- Rhodes, R. A. W. – Marsh, D. (1992): New Directions in the Study of Policy Networks. *European Journal of Political Research*, February, Vol. 21. 181–205.
- Rhodes, R. A. W. (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*. Buckingham-Philadelphia: Open University Press.
- Rüb, Friedbert W. (1999): Az állami intézmények kiépülése a posztkommunista demokráciákban. *Politikatudományi Szemle*, 3. szám. 5–30.
- Sartori, Giovanni (1999): *Demokrácia*. Osiris Kiadó.
- Schmitter, Philippe (2000): Quality of Democracy in Central Europe. *Előadás a Tem Years Freedom c. konferencián* (Budapest, 2000. október 30.).
- Swartz, Mildred (1988): Party Organization as a Network of Relations: The Republican Party of Illinois. In: Kay Lawson (ed.). 75–101. pp.
- Seisselberg, Jörg (1996): Conditions of Success and Political Problems of a „Media-Mediated Personality-Party”. *The Case of Forza Italia*. *West European Politics*. October. 715–743.
- Smith, Martin J. (1993): *Pressure, Power and Policy. State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. Harvester-Wheatsheaf. New York, London, Toronto.
- (1998): The Reconceptualizing the British State: Theoretical and Empirical challenges to Central Government. *Public Administration*. Vol. 76.