



*Pásztor Miklós egyetemi adjunktus,
Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar
Közszolgálati Tanszék*

A magyar közpolitika¹

Jelen dolgozat egy hermeneutikai kísérletként értelmezhető. Célja, hogy bemutassa azokat a szempontokat, amelyek értelmezhetővé teszik a magyar közpolitikáról szóló megállapításokat. Mindennek háttérében egy most induló kutatás áll, a magyar közigazgatás-közszolgáltatás menedzseriális problémáinak értelmezésére és fejlesztésére. Fejleszteni pedig csak azt lehet, amit ismerünk.

A hermeneutikai megközelítés segíthet megtalálni vagy elvetni néhány ma ígéretesnek tetsző változatot. Mindez persze csak a jelen vizsgálat és jelen szerző álláspontjából értelmezhető, különös a végeredményt tekintve. Mindazonáltal még ebben a formában is csak bevezetést tudunk átadni, egyfajta kutatási stratégiát. Éppen ezért a dolgozat szerves része bizonyos empirikus kutatási tervek leírása, a további munkák kijelölése.

1. Közpolitika

1.1. Terjedelem

- A közpolitika a közjó **működési módja**, a társadalmi értékek realizálódása² – nem politika! -, de...
- **Közigazgatás:** Ebben a felfogásban a közpolitika a végrehajtó hatalom tudománya, megengedve, hogy nem tisztán jogi, de szervezetelméleti probléma is lehet. Így

¹ A Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Karának Politológiai Tanszéke volt a házigazdája a Magyar Politikatudományi Társaság reprezentatív szakmai eseményének, a XVI. Politológus Vándorgyűlésnek, melynek megrendezésére a „Válság – Választás – Demokrácia” címmel került sor 2010. június 18-19. között Szegeden. Jelen írás a Szerző konferencián elhangzott előadásának szerkesztett változata.

² D.L.Weimer - A.R.Vining: Policy Analysis, Prentice Hall, 1999, 27.o.

értelmezve mind a politikai döntéshozatal, mind az állampolgári részvétel külső tényező és módosító, de nem lényegi elem.

Én ennél tágabban kívánom megközelíteni a problémát, bár ez is adna elég munkát. Ebben az értelemben ide sorolódik a bíróság, a politikai döntéshozatal és a közszolgáltatások megszerveződése egyaránt. Ugyanígy lényeges szempont, hogy nem a szokásos politikus – bürokrata szempontokat jelenítjük meg, hanem a governance értelmében jóval tágabb szereplőgárdát és intézményesültséget kell vizsgálni.

Módszertanilag fogalmazva: a vizsgálandó, közvetlenül érintett sokaság mérete Magyarországon majdnem egymilliós és nem kétszázötvenezeres, azaz az állam által közvetlenül érintett intézmények munkavállalói (tanárok, orvosok, állami árszabályozás alá eső üzleti szervezetek alkalmazottai, stb.) és nem csak a közigazgatás alkalmazottai (ma már kormánytisztviselők, köztisztviselők).

- A közpolitika nem kormányzati rendszerek összehasonlításaként értelmezhető, amely a **polity** területe. A politikatudománynak itt mind elméleti, mind empirikus eredményei jelentősek, de erősen hatalmi szempontú megközelítésekkel – ki van hatalmon, hogyan kerül hatalomba, milyen jogi-intézményi keretek alapján működik.

A közjó szempontjából ez igen fontos környezeti tényező, de nem maga a közjó, még ha azt is gondolhatjuk, hogy például a demokrácia maga is közjó. A döntéshozatal azonban csak az egyik eleme a közpolitikai folyamatnak. A döntés lehetősége még nem jelent megvalósulást, az még csak potencia.

A közpolitika ezért átfogja a közpolitikai folyamat teljes egészét. Ennek részei a napirend összeállítása, a döntés előkészítése, a döntés, a megvalósítás és az ellenőrzés. Mindez igen összetett folyamat, amelyben a szakaszok is több szereplősek.

- Hasonló a helyzet a közpolitika politikai rendszerként való értelmezésében, ahol ismét a hatalmi probléma lép előtérbe, még ha több tényezőt és tágabb társadalmi mezőt fog át e megközelítés.
- Ebben az értelemben a közpolitika más és több, mint a politikatudomány által vizsgált problémák. Szoros kapcsolatuk nem tagadható, de azonosságuk **hibás feltételezés**. A tudomány-módszertani probléma megoldása talán abban az irányban keresendő, ahol a hagyományos tudományterületi felosztás átadja a helyét az egységes társadalomtudományi megközelítésnek, amin belül az egyes „résztudományok” mint megközelítési módok jelennek meg. Egyszerűsítve: az egyes, és szükségképpen komplex

társadalmi problémák lehetséges megközelítési és adott esetben megoldási módjai, amelyben a tudományosság, mint kritikai elem szerepel a megszokással szemben.

Ebben az értelemben a gazdaságtan a szűkös erőforrások elosztásának módját kutatja sokféle cél eléréséhez, a politikatudomány a hatalom fogalmáról és szerkezetéről elmélkedik, a közpolitika a közjó megfogalmazása és megvalósulása lehetőségéről akar valamit mondani, de az előzőektől eltérően, egyfajta alkalmazott tudomány formájában. Ahogy a fizika elválik a mérnökségtől, úgy válik el a közpolitikai diszciplína a politikatudománytól és gazdaságtantól. Ebben az értelemben használjuk a közpolitika elemzést, mint e tudományterület elnevezését követve amerikai iskolákat és részben szakítva az európai és magyar közigazgatástani és államtudományi hagyományokkal.

Ezt a hagyományt már egyébként is több oldalról érte támadás és tekintélye erősen megtépáztatott. Évtizedek óta reformlázban ég, nemcsak nálunk, hanem szerte a világban, bárha a reform szónak igen különböző a tartalma és helyi értéke az egyes társadalmakban és esetekben. Mindenesetre egyfajta barátságos közeget teremt a diszciplína, különböző kultúrákból jövő képviselői számára - a többi már a párbeszéd dolga.

- A közpolitika tehát számomra egy összetett társadalmi jelenség, amely a **cselekvés mezőjében** értelmeződik, nem pusztán a gondolati térben és megfogalmazásai nem törnek általános társadalmi értelmezési keretté válni, azt más tudományok feladatának tekintik.³

1.2. Tartalom

- Dolgunkat tovább nehezíti, hogy nincs egységes elméleti kerete a közpolitikának. Inkább mozaikos, pragmatikus megközelítések találhatók egy-egy más társadalomtudományi diszciplínán belül, annak keretében próbál egy-egy témára reflektálni a kutató; ahogy például a szociális munkán belül az állam részvételének kérdése vagy az állami intézmények mineműsége. Maga a szociális munka ugyanis „semleges”, a gondozás szakszerűsége például intézményi típustól független.
- Általában és leginkább két területen található erőteljes önállósodás a közpolitikai elmélet szempontjából. Az egyik a politikatudomány, a másik közigazgatás-tudomány. Az előzőekben már megkíséreltem az elhatárolódásokat megtenni. Most a kereszteződéseket kellene röviden bemutatni.

³Uo.: 30.o.

A politikatudományban a magyar terminológia szerinti **szakpolitikákban** megjelenő alternatívák bemutatása és elemzése a központi kérdés. Verbális-logikai eszközökkel folyik a munka vagy az alternatívák bemutatását vagy az adott területen megjelenő politikai-intézményi aktorok motívumainak és tényerésének/vesztésének megértését segítve. Ezek az elemzések ugyanakkor a miértre nem adnak választ, legfeljebb hatalmit – vannak csoportok, akiknek ez és ez az érdekük és ezt kiharcolják. Ezzel a problémát visszavezetik a politikai rendszerhez.

A közigazgatás-tudományi megközelítés pedig magának a közigazgatásnak a korlátozottságát hordozza, különösen annak európai és magyar értelmében – a diszciplináris szinten is **mereven értelmezett** „hatalom-megosztási elméletben”. Ahogyan a valós társadalomban el kell választani a döntéshozói, végrehajtói és bírói hatalmat, úgy az elmélet szintjén is. Az egyesült államokbeli megközelítés ennél rugalmasabb, már igen korán együtt kezeli legalább az első kettőt. A harmadikkal ő is csak szervezetelméleti szinten foglalkozik (Tipikus problémaként az ügyhátralék kezelésének megoldásával kezdték a húszas évek végén.).

- Külön kell foglalkoznunk a **közgazdaságtannal**. A mi számunkra egy különös tudomány, mert maga egyrészt rendelkezik átfogó egységes elmélettel, de sok közgazdasági témában ez az elmélet eszközként szerepel ahhoz, hogy adott problémát megoldjon a saját rendszerében. Tipikusan ilyen az állami szerepvállalást értelmező és bemutató ismeretanyag. Tipikus címek ebben a műfajban – mikroökonómia a közpolitika elemzésben. Hasonló ez ahhoz, ahogyan a mikroökonómia megjelenik a biológiában, értelmezve például az ökoszisztémát. Az alap mindenütt a módszertani individualizmus alapján – az egyes egyén a cselekvő és nagyobb egység csak aggregátumként jelenik meg - a szűkös erőforrások sokcélú elosztásának optimalizálása.
- Talán nem véletlen, hogy éppen ezért alakult ki az első átfogó és egységes elméleti keret kísérlete közgazdasági alapon és az amerikai hagyományokat követve. A szakirodalomban ezt **Weimer-Vining kettős teszt** elméletének nevezik. Neoklasszikus – és nem keynesiánus! – alapon értelmezi és igazolja a köz gazdasági beavatkozásának szükségességét, majd a „public choice” iskola eredményeire támaszkodva értelmezi a beavatkozás mértékét és a beavatkozás eszközeit (módszerek és intézmények egyaránt) is, majd a döntéselmélet módszertanával fogalmaz cselekvési alternatívákat, ez utóbbiba beleértve a stakeholderek és motivációjuk és erejük feltérképezését. Látható, hogy inkább döntési-előkészítési láncolatként fogalmazódik meg mindez – tanácsadói

tevékenységként⁴ Ennyiben e megközelítés gyengeségét is láthatjuk, de ez nem von le semmit a kísérlet értékéből.

Persze az egésznek van egy kis technicista éle. A szerepüket csak az alternatívák megfogalmazásában látják csak, a döntés itt is politikai jelenség.

A mögöttes társadalomelmélet pedig a mikroökonómia társadalomképe – a tiszta szabadversenyos piacgazdaság társadalma, a nagyjából azonos erősségű állampolgárok szabad szerződéses rendszere a hatékonyság jegyében éjjeliőr állammal, amely persze csak ideáltípusnak tekinthető – innen a közpolitika értelmezhetősége.

- Mindazonáltal létezik egy mögöttes politikai tartalma is ennek a megközelítésnek. A politikai hatalmi kérdések kimondatlan **alárendelése** a közpolitikai tartalomnak. Nem elég csak annyit mondani, hogy a „politika a közügyekkel való foglalkozás”. A tisztán hatalmi kérdések is közügyek. Ugyanakkor ahol túlzottan fontos a hatalmi elem, ott a közpolitikai eredmény szegényes és töredékes marad. Másik oldalról viszont a közpolitika nem lehet eredményes egyértelmű döntési kompetenciák híján, azaz a döntéshozatal bonyolult intézményrendszere nélkül, ahol létezik az alá- és fölrendeltség. Így e két önálló szereplő együttműködése a társadalom élete. Az utópiákat, persze sohasem zárhatjuk ki a gondolkodásból.
- Mindennek operacionalizálása szükséges. Erre eddig még nem igen került sor. Az új közmenedzsment (NPM) esetében már vannak sikeres kísérletek a dimenziók és a azok mérőszámainak értelmezésére, de ezek az eredmények csak alapok lehetnek, közvetlenül nem használható számunkra.

2. Nemzetiség

2.1. Nemzeti társadalomtudomány – polity dimenziók vagy más

- A fenti elhatárolódások tárgyunk egy részét értelmezik, a közpolitikát. Ugyanakkor hatással vannak tárgyunk másik részére is, nevezetesen a magyar jelzőre. Tudjuk, hogy itt még veszélyesebb vizekre evezünk és a gondolati megosztottság még nagyobb, mint a fenti területen, de nincs más választásunk.
- Ismét a polity problémákkal kell kezdeni, hiszen itt könyvtárnyi irodalommal találkozhatunk, bármerről is próbáljunk közelíteni a kérdéshez. Egy-egy állam egy-egy

⁴ Uo.: 27.o.

önálló polc a könyvtárban. A kormányzati és politikai rendszerbeli intézménykomplexumok leírása azonban, mint láttuk az előzőekben nem jelent még közpolitikai különbségeket is. Pontosabban nem tudunk arról semmit. Ugyanakkor rögzíteni kell, hogy ezekben a leírásokban van egy számunkra fontos elem, nevezetesen az, hogy a politikai határok között értelmezett nemzet intézményeit rögzítik és elemzik ezek a munkák. Ebben a formában válik döntővé a polity megközelítés, mint egy adott intézményrendszer hatóköre, amit átlépni soha nem is tud. Ha más földrajzi területekre is kiterjeszkedik, úgy akkor mindenképpen módosul, mint és elsősorban hatalmi túlsúlyos entitás és éppen ez a hatalmi túlsúly változtatja természetét – valamifajta birodalmi struktúrává például.

- Ugyanakkor jól látható, hogy mégis azonos kategóriákkal írható le majd minden esetben az adott **nemzeti intézményrendszer** és ritkán, korábbi viszonyok túléléséért kerül be a leírásba egy-egy *coulur locale*, különösen az úgy nevezett harmadik világban. E leírások közössége elsősorban a modern parlamentarizmus intézményrendszerének azonosságában lelhető fel, illetve bizonyos államszervezési tények rögzítésében. Nem tagadható, persze ebben korábbi tudósok fogalomteremtési munkássága, de a modernizmus térnyerése sem, ha formális is ez a térnyerés.
- Tartalmilag persze már a modern politikatudomány kezdeteinél élés különbség tétetik a fentiekben túl megvilágítható „nemzeti” különbségekről. Nevezetesen a **keleti és nyugati világ** politikai különbségéről beszélnek, amely különbségtétel a nyugati társadalomtudomány egyik közhelye, ha konkrét értelmezése már kicsit szublimálódott. Montesquieu is már ebben a dimenzióban értekezik az empirikus nemzeti politikai különbségekről. Ma ez inkább az értékek, a politikai kultúra fogalmával járható körül és a parlamentarizmus közös szervezeti sémáiban megtalálható hatalmi problémákról szól. Ennyiben túl is lép a polity világán.
- A polity elemzés is hordozhat ebből a szempontból kategóriateremtő elemeket, ha ki tud mutatni olyan szereplőket, akik ugyan elemei a parlamentarizmusnak, de politikai jelentőségük mégis jelentősebb szokásos szerepüknél. Ilyen például a hadsereg a politikai rendszeren belül, vagy a latifundiumok tulajdonosai a szociológiai megközelítésben. Mindez persze már hatalmi elemzést, így a tágabb politikai rendszer jellegű megközelítést feltételezi a kategorizálásban. Ez azonban nem nemzeti sajátosság abban az értelemben, ahogyan azt használni szokták.

- Nemzeti sajátosságként inkább az azonos társadalmi alapokon belül megjelenő különbségek rögzíthetőek. Demokrácia, de ilyen –olyan sajátosságokkal. Legalábbis szeretnénk így gondolni. Mások inkább egy elkülönült világban látnák e különbségeket, mi itt most nem követjük őket. Számunkra a demokrácia/diktatúra és a parlamentarizmus/államszervezési módok dimenziói elég alapot hordoznak elemzésünkhöz. Mindez persze keretként, ahogy azt már korábban rögzítettük. A valós kategóriák, ha vannak, ezek után keletkeztethetőek.
- Végül nem tekinthetünk el a nemzetköziesedés dimenziójától. A leírások egyben mintákat is jelentenek mások számára és követhető sémát adnak. Ahogy az alkotmánybírák is egyre inkább egymásra figyelnek, semmint nemzetük alkotmányának írott betűjére. De ez már egy másik történet.

2.2. Nemzeti társadalomtudomány – egyes és általános, az empiria csapdája

- A nemzeti rendszerek összehasonlító vizsgálata mindazonáltal mégis kényszerít **egyfajta kategorizálásra** és nagyobb egységek képzésére, az egyes nemzeti rendszerek közös pontjainak a megtalálására. Másrészt az is nyilvánvaló, hogy az adott nemzeti rendszerhez egyre közelebb kerülve egyre több helyi sajátossággal találkozunk, és innen nézve már megszűnik az egyértelműség egyes rendszerek minősíthetőségében. Jól példázza ezt a szociális rendszerek összehasonlító vizsgálata.
- Itt érkeztünk el az első, már a mi számunkra is releváns kérdéshez. Milyen különbségek esetén lehet arról beszélni, hogy két ország két külön kategóriát képez adott sajátosságok mentén és a különbségek akár minősíthetőséget is hordoznak mint két faj elkülönítését.
- Különösen annak a tapasztalatnak a fényében, hogy néhány **nagy nemzet** társadalomtudománya nem igen foglalkozik azzal, hogy mi az elméleti és mi a saját rendszerének jellemzője. Beszél a saját országáról-nemzetéről és ha eközben találkozik elméleti problémákkal azt használja és kifejti anélkül, hogy különösebben próbálna nemzeti kategorizáló elméleteket is csinálni mellé és nemzetközi összehasonlításokat különösebben igénybe venni. Sokan ezt egyfajta imperializmusként értelmezik, ezt a megközelítést mi nem követjük.
- A szervezetelmélet **nemzeti kultúra hofstede-i értelemben** vett rendszer– a társadalom valamennyi létszférajában beépült, kollektív tapasztalatát kikristályosító értékrend – ebben a kérdésben jól operacionalizált kiindulópontot is biztosít számunkra.

3. Magyar közpolitika

3.1. A harmadikság – Szűcs inspirációk

- Tárgyunkhoz, a magyar közpolitikához közelítve elsőként talán érdemes foglalkozni a **korrupció**⁵ jelenségével, mint sajátos magyar jellegzetességgel. Általánosan elfogadott állítás ugyanis, hogy a korrupció a közpolitikának olyan jelensége - a teljes közpolitikai mezőnek, nem csak a közigazgatásnak -, amely annak tartalmát, sőt minőségét is jellemzi. Ebben a tekintetben Magyarország mindig is jól meghatározott helyen állt, mondhatjuk évtizedek óta. Ez a helyezés rosszabb, mint a fejlett piacgazdaságokra jellemző, de jobb, mint a világ fejletlen területeit besoroló.

Kérdés az, hogy lehetséges-e tipizálási dimenzióként is felfogni a korrupciós jelenséget? Jelenleg nem tudok olyan vizsgálatról, amely ebben a tekintetben tipizálna, a megjelenő nyilvános listák, nemzetközi helyzetjelentések inkább egy olyan sorba rendezést mutatnak, amely inkább ugrásmentes skálaként értelmezhető. Ebben pedig kategória határokat meghúzni igen kockázatos, könnyen támadható módszer. Ezt tudva, mégis azt mondanám, hogy létezik egy alacsonyan, egy közepesen és egy erősen fertőzött országcsoport, és Magyarország a közepesen fertőzöttek közé tartozik. Ez a hármasság pedig felidézi számomra Szűcs Jenő nevét és munkásságát.

- **Szűcs Jenő** Európa három történeti régiójáról beszélt hason című munkájában. Nem a világról, mint én a korrupciót érintve, de a konvertálás könnyen megtehető a már említett eszmetörténeti hagyomány alapján, ahol Kelet és Nyugat szembeállása az egyik fő rendező elv.

Szűcs Jenő a kettő közé helyezi el Közép-Európát, önálló entitásként, de nem függetlenül a két szélső ponttól. A közép itt egyfajta átmenetet képez Nyugat-Európa érték- és intézményvilága valamint Oroszország vad, gyakran terrorisztikus diktatúrájának realitásai között. Nyugathoz kapcsolódna, amely a polgári értékrend és demokrácia mintáit mutatja, de „génjeiben” túl sok keletre húzó hajlam található. Ez önálló és specifikus érték- és intézményvilágot teremt.

E modellnek több fajta olvasata lehetséges a komp- és közvetítő szereptől a rendszerhibákként értelmezhető sajátosságokként, de mindegyikben közös a Nyugat mintaként való értelmezése. Magam a semlegesebb megfogalmazásokhoz állnék a vizsgálódások alatt közelebb, amely szerintem mindig is a döntő többségét jelentette a

⁵ Lásd az irodalomjegyzék Index cikkét.

közpolitikai aktoroknak Magyarországon, akik vagy mintaként követték az általuk nyugatiként értelmezett értékeket vagy annak egy típusaként megélve a magyar valóságot.

- Bár nem tagadható a Szűcs Jenő által leírtak konkrét, napi politikai üzenet-jellege sem, de a kísérlet azért jóval túlmutat ezen. Úgy gondolom, hogy bázisán érdemes vizsgálni és a magyar sajátosságokat is értelmezni. Annál is inkább, mert a már sokan idézett közigazgatási modernizációs vizsgálatok is inkább fokozatokról vagy kettősségről beszélnek csak, hármasságról nem. A kettősség értelmezésében klasszikusnak tekinthető ma már **Putnam (Robert D.)** olasz közigazgatásról szóló munkája. A kettősséget ő Olaszországban találja meg, azaz egy nemzeten belül, a hagyományos észak-dél elkülönülés mentén. Elemzésében túlmegy a nemzeti kulturális sajátosságok szokásos elemzésén – ilyet nem is tehetne! -, és a bizalom mikéntjét és mértékét tekinti kulcstényezőnek a közpolitikai intézmények magas teljesítményben, mindezt kellően operacionális módon bizonyítva. Észak-Olaszország a nyugat, és Dél-Olaszország a despotikus kelet, miközben Olaszország unitárius állam, mind polity, mind politics szinten azonosnak tekinthető a két fele. A különbség a társadalom mélyebb rétegeiben jelentkezik, mégpedig Putnam szerint a történelmi régmúltban, még az első ezredforduló előtti időkből.

Mégis megkockáztatnám, hogy Dél-olaszország esetében mégis inkább egy harmadik típusal találkozunk. Még ha a közpolitikai aktorok attitűdje „feudális” és klientúrába szervezeten lépnek fel, mégis egyfajta demokratikus közegben kell működniük, ami gyakran visszaüt és átfórmál. Természetesen nem állítom, hogy ez a harmadikság ugyanaz, mint a Szűcs által leírt magyar harmadikság. Módszertanilag azonban jelzi a harmadikság lehetőségét.

- Mindezek után nem kerülhetjük meg a kérdést, vajon szégyelljük vagy dicsérik harmadikságunkat. A válasz részben függ attól, hogy mit találunk az elemzés végén. Ugyanakkor a fenti megfogalmazások inkább arra utalnak, hogy megszabadulni kellene tőle.

Kutatási magatartás kérdéseként is értelmezhetjük a problémát. **Semleges** lehet-e a harmadikság tekintetében a kutató? Szűcs Jenő nyilvánvalóan nem az, de így alkot maradandót. Putnam viszont inkább az, még ha a demokrácia feltételeiről is vizsgálódik, amely semleges vagy elfogultan egyaránt feltehető kérdés.

- Végző soron kísérreljük meg előnyünkre fordítani a dolgot. Tegyük fel úgy a kérdést, hogy **a harmadikság megőrzendő erény vagy megszüntetendő hiányosság**. Erre a kérdésre

mind Szűcs, mind Putnam egyértelmű választ adna, mi azért őrizzünk meg némi kételyt ezen egyértelműség iránt, mert a világot nem megerősokolni akarjuk, hanem működtetni.

3.2. Tapasztalatok⁶

- Valójában **kevés** a fogódzó, ha olyan vizsgálati eredményeket keresünk, amelyek kiinduló pontként szolgálhat számomra. A következő lista távolról sem tekinthető teljesnek, inkább személyre szabott, de a törekvéseket talán tükrözi.
- Igazában csak a nemzetközi **közigazgatási reformfolyamatok** elemzésénél találkozunk operacionálisan is értelmezhető vizsgálatokkal és eredményekkel. A közpolitika egésze még nem eleme ilyen vizsgálatoknak, illetve külön a politikai rendszerek összehasonlítása lehetne itt segítségünkre, de ennek is korlátozott a relevanciája az előző rész indokai alapján. Ebben a körben a legfőbb tanulság, hogy ez kissé dőcögösen halad. Vannak eredmények, de nem vagyunk az élvonalban. Még mindig erős a hatásköri átrendezés reformfolyamat címén, ebbe beleértjük az aktuális kormányváltási átrendeződéseket is.⁷ E vizsgálatok fő problémája, hogy maguk a reformfolyamatok szerepelnek referenciaként. Ugyanakkor már ma is erősen megkérdőjeleződik ezeknek a mechanizmusoknak az értelme – gondoljunk a PPP-vitákra, nem csak Magyarországon, hanem a az egész világon. Éppen ezért ma már ezek a vizsgálatok mintha kimerültek volna.⁸ Mi pedig tele vagyunk félbemaradt reformokkal.

Módszertanilag érdekes kérdés, hogy lehet-e mérni ezt a félbemaradottságot és tipizálni egy nemzetközi összehasonlításban.

- Egy konkrét és mért magyar sajátosságot mindenképpen érdemes továbbgondolni. Ez a magyar közigazgatási továbbképzéstől való elvárások tartalmáról szóló vizsgálatok eredményeiből olvasható ki.⁹ Nevezetesen az derült ki, hogy a magyar hivatalnokok elsősorban a jogban akarnának elmerülni továbbképzések kapcsán. Ez az orientációjuk szignifikánsan különbözik mind a nyugat-európai, mind a közép-európai kollégáiktól. Utóbbiak számára szélesebb a paletta – menedzsment ismeretek, gazdaságiak, stb.

⁶ E részben, jelen műfaj szabályai szerint nem tudok részletesen okadatolt, irodalommal részletesen alátámasztott megállapításokat tenni. Ez a további kutatás feladata. Jelen esetben a „szakértői megkérdézés” módszerét használom, ahol magamat tekintem szakértőnek, kissé talán túlzóan.

⁷ Lásd a Verebélyi cikket.

⁸ Az irodalom itt igen széles. Lásd e cikk rövid irodalomjegyzékét. Természetesen a kutatás további része lesz, hogy lehető teljes összefoglalást próbáljunk adni.

⁹ Lásd Gajduschek – Hajnal.

Talán már előzetesen is kiterjeszthetjük ezt a tételt abban a formában, hogy maga a magyar közpolitika egésze is jelentősen **jogfüggő**, egészében függ a jogi gondolkodástól – a törvényhozást akarja mindenki befolyásolni, a jogait keresi mindenki megoldás helyett, stb.¹⁰

- **Udvariatlan megjegyzések** alatt foglalhatóak össze azok a cikkelemek, amelyek az egyes tudományos cikkek részleteiben találhatóak. Legyen bármi a témájuk, mármint a közpolitika körében, mintegy alapszerkezetnek tekinthető, hogy leírják egy jelenséget, elemzik azt az irdalom és az empiria eszközeivel, majd kissé keserű és morgolódo megjegyzéseket tesznek az érintett magyar viszonyokat illetően. A tudománynál tartva, az ilyen megjegyzések gyakori eleme az információhiány, az érintett közpolitikai szereplők az elzárkózása a dokumentumok és belső előtanulmányok elemzés számára való átadásától, elsősorban persze viták és a kudarcok titkolása, a rossz színben feltüntetés elkerülése céljából. Ilyennel más országokban alig találkozunk. Hangsúlyozni kell, hogy itt nemcsak a közhivatalnokokról van szó, még akkor is, ha ismét csak elsősorban a közigazgatási kutatásoknál találhatunk sok ilyen megjegyzést.
- Szintén a tudományos problémák között kell megemlíteni a **mérés hiányát** a közpolitikai kérdésekben. Elsősorban a hatékonysági, eredményességi mérésekről van szó. A nemzetközi folyóiratok tele vannak ökonometriai elemzésekkel ebben a témakörben. Nálunk csak elvétve készül ilyen néhány igen elkötelezett kutató érdeklődésére számot tartó ügyben.

Tudom, a társadalomtudományban mérésként értelmezik a szociológiai felméréseket és tipizálást is. Ezekből is kevés van azonban magyar közpolitikai ügyekben. Ezek majdnem mindegyike inkább közvélemény-kutatási jellegű, amely a politikailag-hatalmilag győztes alternatívát akarja megtalálni, további elemzésre nem alkalmas.

Bár e probléma lehetne mellékes szempontunkból, de mégis jelentős, mert pontatlanságra, pongyolaságra utal, a közpolitika minőségének közepes jellegére, kiválóságról így aligha beszélhetünk. Lehet-e ez típusképző elem? További vizsgálatok dönthetnek csak ebben a kérdésben.

¹⁰ Engedtessek meg, hogy legalább lábjegyzetben reflektálhassak a 2010. évi Politológus Vándorgyűlés Közpolitikai szekciójának egyik e tárgykörben releváns előadására. Gajduschek György elméleti modell szinten is megfogalmazta ezt a problémát a köztisztviselők sokirányú vizsgálatával. Nevezetesen „jogias „és „közpolitikai” modellt fogalmazott meg. A jogiasság a jog egyfajta egyeduralmát testesíti meg a gondolkodásban, míg a közpolitikai a komplexebb szemléletmódot. Úgy gondolom, hogy ez egy fontos eredmény minden szempontból, különösen empirikus bizonyítottsága miatt. Talán a közpolitikaiság fogalmát kellene átnevezni e dolgot szempontjai miatt, inkább szervezetelméleti vagy menedzseriális megközelítésre. A közpolitikaiság is persze használható, ha ezt úgy értelmezzük, mint a komplex közpolitikai megközelítés végrehajtási hatalmi ágban való specifikumát.

- Korábban már hivatkoztunk a magyar **közpolitika töredezettségére**. Pontosabban vizsgálódva, ez alatt azt értjük, hogy kifutatlan közpolitikai programok torlódnak egymásra, betokosodott viták és vitapartnerek állnak gyakran egymással szemben egy-egy szakmai területen, kioltva egymás hatását. Valami történik persze, de az eredmény kétséges. Gondoljunk csak arra, hogy milyen a magyar népesség **egészségi állapota**. Ismét nem csak a fejlett piacgazdaságokhoz képest, de a szomszédjainkhoz képest is rosszabb helyzet a várható élettartamban mérve. Ennek oka bizonyos betegséges nagyobb elterjedtsége, mortalitása. Több országban sikeres programok zajlottak évtizedekkel ezelőtt például az szív- és érrendszeri betegségek ellen. Tulajdonképpen az összes ott használt közpolitikai-szervezeti elem megtalálható nálunk is, de a helyzet mégsem javult. Néha kampányok indulnak, de hamar kifulladásra hagyva közpolitikai-szervezeti törmelékeit. A példa azért is figyelemre méltó, mert átnyúlik politikai rendszereken. Az idézett programok a hetvenes években zajlottak, mi is már akkor tettünk kísérletet adaptálására, de az ügyben máig alig haladtunk előre, dacára a több különböző színezetű politikai aktor által vissza-visszatérően meghozott döntéseknek.

3.3. Stratégiák és hipotézisek

- Kutatási stratégiában gondolkodva, lényeges kérdésként kell ismételtten felvetnünk azt, hogy vajon a nemzetközi összehasonlító vizsgálatok fokozatosságát vagy az azokból kiszűrt típusokat – például faktoranalízissel - tekintsük-e releváns osztályozási szempontnak. Ebben az értelemben persze egy ország is lehet típus, de gondolhatunk országok egy csoportjára is típusként. Korábbi fejezetekben mindkettőre találtunk példát. Talán a biológiát hívhatjuk itt segítségül, az **evolúció típusalkotó** folyamatait. Ebben az esetben egy változás nem csak új fajt teremthet, hanem új törzseket is. Ez pedig eldönthetetlen. A társadalomtudományok vizsgálódásából ez a mozzanat hiányzik. Itt csak új fajok vagy új fejlettségi fokok keletkeznek, ahol a fejlettségi fokbeli különbség úgy képzelhető el, mint a gyermek és a felnőtt viszonya. Ugyanakkor elfejtik, hogy a gyermekből nem csak egyfajta felnőtt lehet, hanem nagyon sokféle. Ugyanígy egy társadalom adott fejlettségi foka is több kimenetű – már ha ilyen fejlettség értelmezhető. Az evolúció típusalkotása alapján egy ökoszisztémában élhet a fejlettebb és a fejletlenebb törzshöz tartozó faj, és fejlődhet is a maga módján akár tömegében, akár új fajt létrehozva.

Putnam ebben az értelemben csak a törzsekkel foglalkozik, míg Szűcs Jenő átmeneti formákat is megfigyel, Hofstede pedig már kezdi felhasználni a fentieket.¹¹

- **Hipotézis 1.: Kissé mintha arra hajazna a magyar közpolitika, hogy egy fejletlenebb törzs fejlődőképes faja lenne.** Egy sas soha nem szállna eséllyel harcba az oroszlánnal, de egy macskát biztos elijeszt, a kecskét meg el is viszi.¹²

Ez egyben talán válasz is lehet arra a dilemmára, amelyet sokan úgy fogalmaznak meg, hogy húsz évvel a rendszerváltás után érdemes-e még a transzformáció kérdéseivel foglalkozni.

Másrészt nem nehéz a történeti kontinuitást kimutatni. A reformkor szerzői, a kiegyezés utáni időszak közírói nem festenek jobb képet a magyar közpolitikáról, mint napjaink szerzői. Ebben némi szakadást jelent a Rákosi-korszak szovjetizálása, ahol a nyílt párttotalitáriánizmus jelentette a közpolitikát céljaiban, folyamataiban és intézményeiben, kísérletet téve egy új, szerencsére hosszútávon életképtelen törzsi forma meghonosítására. Összességében legalább kétszáz éves folyamatról beszélhetünk.

Mindeközben igen erős a vezérelvű politizálásra való hajlam, a politikai élet erős centrális kontrolja rejtettebb vagy nyíltabb formában. Ebben az értelemben a hatalmi szempontok erősek, nem feltétlenül előzik a közpolitikai szempontokat, de az utolsó szó mindig a hatalomban maradás érdekei szerint fogalmazódik meg.

- **Hipotézis 2.: Szerepek.** A továbbiak ismét csak nem a kimerítő okadatolás után megfogalmazott tételek összefoglalása, hanem a szubjektív, szakértői megfigyelés eredményei, gyenge hipotézisek, az előző kibontásaként. E körben a tipológia képző fő dimenziók a nyugatias értékrend és a helyi viszonyok közötti reflexió.
 - **Reformatáknak** nevezem mindazokat az aktorokat, akik váteszes hevülettel próbálják a változásokat képviselni. A maradiság-haladás dimenzióiban látják a többieket, természetesen a „haladó világ” mintáit követik mint értéket.
 - A **felmutatók** szelídebb reformaták. Nem kényszerítenek, nem pörölnek, de nem is fogadják el a helyi normákat. Személyiségüktől függően mozognak a helyi viszonyok között példát mutatva vagy alkalmazkodva konkrét célja érdekében.

¹¹ Persze a társadalom nem az élővilág, hiszen mégis csak egynemű entitás – emberekről van szó. Ráadásul a nemzetköziesedés egyre inkább homogenizál közpolitikai szinten – átvett jogosultságok és intézmények formájában.

¹² Remélem, a biológusok is megerősítik ezt.

- A **pragmatikusok** egyfajta üzleties módon fogják fel a közpolitika-alkotást. Adott viszonyok között kell optimalizálni a célokat és az eszközöket. Van ideológiai képe a nyugatiasságról, de közönyös iránta a valós cselekvésben.
- **Szakértők** azok, akik egy-egy szakpolitikában mélyülnek el, annak diszciplináris háttérében, és ott valóságos „technikai tudásra” tesz szert, akár a tudományos minősítés szintjén is. Egyéb kérdésekben nem nyilvánít véleményt. Különösen erős volt ez a késő kádári időszak közigazgatásában. Ma sokan ezt a pozíciót kívánják felvenni a politikai arénában is.
- A **benneélők** egyfajta külső világgént élik meg mindazt a vitát, amelyik a politikában zajlik. Elfogadók és végrehajtók, mint sem kezdeményezők. Vérmérsékletük szerint hajtják magáncéljaikat vagy attól is tartózkodnak.
- **Hipotézis 3.: Magatartások.**
 - A „mit tehetnénk, **mi kicsi nép**” attitűd kétfelé is hat. Részben a reform érvelésének alapja (ideértve a kádáristák 56 utáni érvelését éppen úgy, mint a mai reformatákét) ez, részben a benneélés ideológiája is. A feladat azonban éppen az, hogy az alkalmazkodásban találjuk meg a magunk útját, a valós helyi korlátok közötti optimalizálást az elfogadott célok érdekében.
 - A **politikai marketing** felértékelődik a közpolitikai vita rovására. A széleskörű, mély közpolitikai vita hiánya egyébként is ma már közhelyes jellemzője a magyar rendszernek. A politikai képviselői aktorok és az állampolgárok közötti közpolitikai vitafolyamat, amely egyaránt tartalmaz ajánlatokat a képviselők felől és önálló véleményeket a bázisról, nem nyugatias környezetben könnyen helyettesítődik a politikai marketinggel, az ajánlatok túlsúlyával, egyúttal a hatalmi szempontok előtérbe kerülésével. A reklám végül is eladás és nem párbeszéd, azaz a hatalomban maradás eszköze, nem az optimalizálódásé (az üzleti életben is!).
 - A **nép lenézése** több aktornál megfigyelhető, ha különböző motivációk miatt is. A reformata számára ez szinte automatikus jellemző. De a benneélők is viselkedhetnek így, mint az állam hatalmát megtestesítő közhivatalnokok.
 - A **lustaság, nemtörődömség** szokásos érv mind a politikusok, mind a közszolgák ellen. Minden közgazdasági érvelés az államtalanításra arra épül, hogy az állami szereplők lusták és nemtörődők, néha a lopást is szemükre vetik. Empirikus vizsgálatok nem mutatnak nagyobb mértéket ezekben a magatartásokban a köz és magán szféra munkavállalói között. Léteznek persze nemzeti munkakulturális

különbségek és ösztönzési hiányosságok. Itt ismét hivatkozhatunk Putnamra, ahol a kliensrendszerű közpolitika nem kevesebb munkát jelent, hanem eltérő orientációt: a patrónus érdekét kell teljesíteni, nem a közösségét. Ez, természetesen a köz oldaláról lustaságnak látszik.

- Végül az egyik legjobban elemzett magatartás az állampolgárok **csoportosulási hajlamának** alacsony szintje. A magyar és a nemzetközi kutatások erős individualizációt mutatnak, az egyéni kiutak keresése a konfliktushelyzetekből, az esetleg mégis létrejövő összefogásokból való gyors kilépést napi, rövidtávú érdekek mentén. Így nehéz érvényes és hatékony közpolitikát kialakítani, szintén Putnam igazolása alapján.
- A hipotézisekből kibontakozó összkép talán negatívabb, mint szerettem volna. Remélem, a további vizsgálatok több optimizmushoz vezetnek és ez az összefoglaló inkább az eddigi kissé depressziós magyar hangulatot tükrözi, mint a valóságot.

Felhasznált irodalom

- Gajduschek, György és Hajnal György (2003):* Civil Service Training Assistance Projects in the Former Communist Countries: An Assessment, Budapest: LGI Publications
- Hajnal, György (2005):* Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében, értekezés, PHD, Budapest BCE
- Hofstede, Geert H. (2001):* Culture's consequences. Comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations, Thousand Oaks, CA: Sage
- Index:* Nőtt a korrupció Magyarországon, 2008. szeptember 23., kedd 15:13
- Putnam, Robert, D.- Leonardi, Robert – Nanetti, Raffaella Y. (1993):* Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton Univ. P.
- Szűcs, Jenő (1983):* Vázlat Európa három történeti régiójáról. Gyorsuló Idő, Magvető, Budapest.
- Verebélyi, Imre (1998):* Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és soron következő feladatairól, Magyar Közigazgatás. 6. sz.
- Weimer, D.L. – Vining, A.R. (1999):* Policy Analysis, Prentice Hall, New Jersey
- Zupkó, Gábor (2002):* Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón, Budapest: Századvég