

## A „jó kormányzás” két értelme

*avagy a demokratikus kormányzás  
programja és feltételei*

G. FODOR GÁBOR • STUMPF ISTVÁN

*„A liberalizmus olyan, mint egy ingóvány, lehet rajta ugyan járni,  
de ha egyszer bajba kerülsz, bizonyosan kapaszkodók nélkül maradsz.”  
(egy konzervatív)*

## A PROBLÉMA FELVETÉSE

### A kormányzati teljesítményértékelés kérdése

A hazai politikatudományi erőfeszítések meg-megújuló tárgya a kormányzati teljesítményértékelés kérdése. Körösenyi András abban az írásában<sup>1</sup>, amelyben a kormány elszámoltathatóságának a kérdését feszegeti, azt is kifejti, hogy az elszámoltathatóság-elmélet egyik legnagyobb problémája, miszerint a választók a hiányos informáltság következtében bizonytalanok, vagyis nem tudják pontosan behatárolni, milyen teljesítménykritériumot alkalmazzanak a kormány támogatására vagy leváltására vonatkozó szavazói döntésük mérlegelésekor. Ennek a következménye, hogy a választók olyan kormányt is megbuktathatnak, amelyik jól képviseli érdekeiket, ugyanakkor olyat is újraválaszthatnak, amelyik rosszul teljesített és politikájával eltért a közérdek szolgálatától. Mindezek mögöttes oka, hogy a kormányzati politika megítélésének nincs objektív mércéje. Még ha a választók képesek is helyesen felmérni a „helyzetet”, hiányos informáltságuk és a kontingencia-probléma következtében nem tudják eldönteni, hogy az aktuális helyzet mennyiben az adott kormány teljesítményének és mennyiben exogén tényezőknek a következménye. Így a választók bizonytalansága teret nyit a különböző véleménybefolyásolási manipulációs törekvések számára. Bárhogy döntsenek is a szavazók, és bármilyenek is a külső körülmények, jobb informáltságuk, vagyis információs előnyük következtében a politikusok képesek kibújni a szavazók, vagyis az elszámoltathatóság kontrollja alól<sup>2</sup>.

Úgy tűnik tehát, hogy a kormányzati politika megítélésének nincs objektív mércéje. Ha pedig nincs ilyen mérce, akkor nem is érdemes a kormány elszámoltathatóságával kapcsolatos igényekkel előállni. A kormányzati teljesítmény meg-

<sup>1</sup> Körösenyi András: Elszámoltatható-e a kormány? Képviselő, demokrácia és a 2006. évi választások. In Karácsony Gergely (szerk.): DKMKKA – BCE PTI, Budapest, 2006., 253-293.

<sup>2</sup> Körösenyi 2006: 285-286.

ítélésének relativizálása a jelentéktelenség ingoványába taszítja az olyan alapkérdések végiggondolását is, minthogy „mi a kormányzás?“, „ki kormányoz?“, és hogy mit is jelent az a gondolat, hogy a kormányzás tárgya a közérdek, illetve a közjó érvényre juttatása. Nem is lenne érdemes jelenleg feltenni ezeket a kérdéseket, mert a válaszokat bizonyosságként áthatja az uralkodó beszédmód révén dominánssá vált paradigmája: a relativizmus mindenre kiterjesztett magyarázó kerete. A hazai politikai színtéren az eszmecserétől idegen stigmatizmusnak ez a gyakorlata meghatározó a kormányzással kapcsolatos viták lefolytatásában, szükséges tehát, hogy minél hamarabb és minél hatékonyabb korrekció történjen ezen a területen. Annál is inkább, mert Nyugat-Európában is a „jó kormányzás“ kétféle felfogásának hívei mérik össze érveiket: az állam kitüntetett szerepéről lemondó neoliberálisok (*good governance*) az állam megerősítésében gondolkodókkal (*good government*) találják szembe magukat<sup>3</sup>.

## A NEOLIBERÁLIS PARADIGMA – A GOOD GOVERNANCE-MODELL

### A governance fogalomkariere

A *governance*, *gouvernance* egy régi angol, illetve francia kifejezés (első megjelenését a 13-14. századra teszik<sup>4</sup>, de igazán csak a 16-17. században válik igazán jellegzetes fogalomná), amely azonban az utóbbi évszázadokban úgyszólván kikerült a használatból<sup>5</sup>. Csupán a legutóbbi néhány évtized nyitotta meg a pályát a kifejezés újbóli megjelenése előtt, mindeközben azonban maga a kifejezés fontos jelentésváltozáson ment keresztül: eltávolodott a kormány (*government*) fogalmától<sup>6</sup>, és az állam kormányzása helyett a különböző társadalmi aktorok nagyrészt önkéntes önszabályozó tevékenységére kezdték azt alkalmazni<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Vö. G. Fodor Gábor – Stumpf István: Ki kormányoz(zon)? Avagy a kormányzás visszavétele. *Heti Válasz* 2007. / 38. 70-72.

<sup>4</sup> Benz, Arthur: *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden, 2004: 15.; Pierre, Jon – Peters, B. Guy. *Governance, Politics and the State*. New York, 2000: 1.

<sup>5</sup> Blumenthal, Julia von: *Governance – eine kritische Zwischenbilanz*. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*. 2005. Heft 4. , 1149-1180.

<sup>6</sup> Blumenthal 2005: 1151.

<sup>7</sup> Blumenthal 2005: 1149.

A jelentésváltozást jól jelzi a terminológiai distancia igénye is: például Kooiman „governing as governance”-ról<sup>8</sup>, Rosenau és Czempiel „governance without government”-ről beszél<sup>9</sup>, világossá téve, hogy a kormányzás tevékenysége nem szorítható kizárólag az állam tevékenységi körére.

A „governance” fogalma egyébként az intézmény-közgazdaságtanból (Ronald Coase vezeti be a problémát még a 30-as években) került át a politika területére, ahol is elsősorban a Világbank fellépésével hozható összefüggésbe. A Világbank az afrikai helyzetről szóló 1989-es jelentésében beszélt a politika kontextusában először a kormányzás, mint „governance” válságáról („crisis of governance”)<sup>10</sup>. A Willy Brandt vezette *Commission on Global Governance* 1992-ben úgy definiálta a kormányzást, mint „azon módozatok összességét, amelyek révén az egyének és a magán- vagy közintézmények közös ügyeiket intézik. A kormányzás az együttműködés és a különböző, egymásnak ellentmondó érdekek összeegyeztetésének folyamata. Részt vehetnek benne az állami intézmények és a végrehajtó hatalom szervei, de a formális eljárások mellett magában foglalhat olyan informális megállapodásokat is, amelyekben az emberek és az intézmények egymással megállapodtak, és amelyek révén biztosítva látják az érdekeik érvényre jutását.”<sup>11</sup>

Tehát a *governance* fogalma általánosságban az állami (kormányzati) és nem-állami szereplők (for- és non-profit szervezetek, üzleti, munkavállalói és transznacionális érdekcsoportok) együttműködésén alapuló, összehangolt, közös javak előteremtésére irányuló, egységes elvek és célok mentén végzett kollektív cselekvést jelenti. Ennek érdekében a hagyományos, hierarchikusan szervezett kormányzatok tevékenysége a köz- és üzleti szféra, a területi és funkcionális intézmények, valamint állami és piaci szereplők nyitott, rugalmas, hálózatosodott kapcsolatrendszerével egészül ki. A kormányzás dinamikáját a „public-private partnerségnak” nevezett jelenség biztosítja, ami elsősorban a nem-állami szereplők állami testületekbe történő kooptálásában, az intézményes döntéshozatalban való részvételben, állami feladatok és hatáskörök átengedésében, illetve privatizációjában, valamint szabályozási jogkörök átruházásában nyilvánulhat meg. Ugyanakkor a *governance* értelmében vett kormányzás az úgynevezett

<sup>8</sup> Kooiman, Jan: *Governing as Governance*. London, 2003.

<sup>9</sup> Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto (eds.): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, 1992.

<sup>10</sup> Blumenthal 2005: 1152.

<sup>11</sup> Idézi Boda. Boda Zsolt: *A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában: a governance-koncepció*. [http://polvgy2006.ektf.hu/eloadasok/boda\\_zsolt.doc](http://polvgy2006.ektf.hu/eloadasok/boda_zsolt.doc)

„kockázattársadalom” kihívására is nyújthat egyfajta megoldást, hiszen értelmezhető úgy is, mint „a komplexitás kezelésének módja” (Guy Hermet)<sup>12</sup>, vagy annak művészete, hogy megtaláljuk a közös elvek alkalmazásának feltételrendszerét a legkülönbözőbb valóságokra (Pierre Calame).

Nem kétséges, a *governance* terminusnak ezek a megközelítései radikálisan megváltoztatták a kormányzás természetéről vallott felfogásokat. Vannak, akik egyenesen paradigmaváltásról beszélnek (pl. Renate Mayntz), míg mások szerint csupán hangsúlyeltolódásról van szó (pl. Julia von Blumenthal), mondván, míg a kormányzás régi felfogása elsősorban aktor-centrikus volt, addig a kormányzás új felfogása már elsősorban folyamat-centrikus<sup>13</sup>.

## A KORMÁNYZÁS RÉGI ÉS ÚJ FOGALMA

A kormányzás „rég” fogalma	A kormányzás „új” fogalma
A „governance” mint struktúra	A „governance” mint folyamat
Aktorközpontú: a kormányzás alanya a kormány (government)	Folyamatközpontú: a kormányzás = interactive process
A kormányzás = (politikai cselekvés)	A kormányzás = 1. szervezés („organizing framework”) 2. menedzselés („Management von Interdependenzen”)
A problémák kezelésének hierarchikus szerkezete	Nem-hierarchikus szerkezet – a társadalmi aktorok bevonása a problémák kezelésébe
Határozott elkülönítése a kormányzás szubjektumának és tárgyának	A kormányzás szubjektuma és tárgya nem választható el élesen
Határmegvonás a kormányzó szubjektum „kormányzóképesége” és a kormányzás tárgyának „kormányozhatósága” között	A kormányzóképeség és kormányozhatóság kérdése nem válik el egymástól, hanem az az aktorok komplex, intézményesen formált interakciós-struktúrájaként jelenik meg

RENATE MAYNTZ (2005)<sup>14</sup>, BLUMENTHAL (2005), BENZ (2004), KOOIMAN (2005) ALAPJÁN.

<sup>12</sup> Hermet, Guy – Ali Kazancigil – Jean-François Prud’homme: La gouvernance. Un concept et ses applications, Karthala, Paris, 2005

<sup>13</sup> Blumenthal 2005: 1170-1175.

<sup>14</sup> Mayntz, Renate: Governance-Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie. In Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden, 2005. 11-20.

## A KORMÁNYZÁS FORRADALMA

Pierre Calame egyenesen a kormányzás forradalmáról beszél<sup>15</sup>. Meglátása szerint az utóbbi két évszázad során eljutottunk az állami szabályozás csúcspontjához, ez azonban hanyatlással párosult. Ma az állam túl autoriter, végtelenül bürokratikus, kevésbé nyitott a szociális sokféleségre, sokszor korrupt, egyszerre túl nagy és túl kicsi. A reformok többsége megbukott, bizonyítva, hogy a közintézmények alkalmatlanok a megújulásra. Az államok a nemzeti gazdaságok válsága miatt arra kényszerültek, hogy visszahúzódjanak, és elkezdték privatizálni a közszolgáltatásokat. Aki ennek a folyamatnak próbál ellenállni, tulajdonképpen az újításnak áll ellen. Egy olyan visszafordíthatatlan folyamatról van tehát szó (ez lenne az ún. „mondializáció”), amely a kormányzás forradalmasításával jár együtt. A „forradalom” két lépést foglal magában: egyrészt, meg kell haladni a közigazgatás és az államigazgatás eszméjét; másrészt fel kell ismerni, hogy a jelenlegi kormányzás nem alkalmazkodik az aktuális társadalom szükségleteihez. Ezért új gondolkodásmódra és új eszmékre van szükség. Ennek a forradalomnak a középpontjában pedig végső soron a jó kormányzás, a „good governance” gondolata áll.

## A GOOD GOVERNANCE MINT NEOLIBERÁLIS PARADIGMA

A „good governance” fogalmát a nyolcvanas évek végétől elsősorban a Világbank kezdte el használni a kormányzásnak abban az értelmében, miszerint azt a formát jelenti, ahogyan egy kormány a gazdasági és szociális erőforrásokat kezeli egy országban. A „good governance” kifejezés a közügyek megkülönböztetés nélküli és látható gazdálkodására utal<sup>16</sup>. Vagyis, ahogy Boda Zsolt mondja, egy hiányról van szó: a „good governance” az, ami nincs, amire szükség lenne az átalakuló és fejlődő országokban.

A „good governance” egy meglehetősen egyoldalúan liberális, sőt neoliberalis koncepció, amely egyfelől az állam vonatkozásában csak a legszűkebb „éjjeliőr állam” funkciókra összpontosít, másfelől explicite teret nyit a magánszervezetek társadalmi koordinációs funkciójának, nyersebben fogalmazva a vállalatok intézményesített érdekérvényesítésének<sup>17</sup>. A „good governance” a liberalizmus idió-

<sup>15</sup>Calame, Pierre: La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance. Descartes & Cie, Paris, 2003. 7-35.

<sup>16</sup> Calame 2003

<sup>17</sup> Boda 2006

májában szólal meg, mint ahogy azt Boda Zsolt Kaufmann tanulmánya alapján összegzi, ez a koncepció a „rule of law”, azaz a joguralom, jogbiztonság normatív igényét, a „voice and accountability”, azaz az elszámoltathatóság, a számon kérhetőség, a döntéshozók kritizálásának, a tiltakozás kifejezésének intézményesített lehetőségeit hangsúlyozza; valamint a korrupció visszaszorítására tett intézkedéseket preferálja.

A *governance*-irodalomhoz tartozó tanulmányok megállapítják, hogy

- a jó kormányzás elősegíti a gazdasági növekedést és társadalmi fejlődést;
- megfordítva azonban a dolog nem igaz: a gazdasági növekedés, a jövedelmek emelkedése nem eredményezi automatikusan a kormányzás minőségének a javulását (a kormányzás minősége a világon kevéssé javult az elmúlt évtizedben – annak ellenére, hogy a Világbank globálisan a gazdasági mutatók javulását regisztrálta);
- a transzparencia, az átláthatóság, a számon kérhetőség kulcsfontosságú, ha javítani akarunk a kormányzás minőségén. Azokban az országokban, amelyekben a kormányzat elszámoltathatósága, számon kérhetősége hiányos, ott gyakran tapasztalható a „state capture”-nek nevezett jelenség, amely azt jelenti, hogy az államot a gazdasági érdekcsoportok (vagy egyes nagyvállalatok) tartják a befolyásuk alatt<sup>18</sup>.

A koncepció értelmében nem elegendő tehát a kormányzat intézményeire, a jogszabályokra, a formális autoritásokra, azaz a „hardware”-re összpontosítani, ha javítani akarunk a kormányzás minőségén. A *governance* értelmében vett kulcsváltozókra, azaz a transzparencia, a számon kérhetőség biztosítására, az érdekeltek döntésekbe való bevonására, új kommunikációs – és ellenőrző – fórumok, valamint a magánszféra önszabályozó intézményeinek létrehozására, a verseny tisztaságának biztosítására, a civil aktivizmus és a független sajtó megerősítésére is szükséges energiákat fordítani.

## A GOOD GOVERNANCE-JELENSÉG NORMATÍV DIMENZIÓI

Ugyanakkor a kormányzás új fogalma kétségtelenül normatív kérdéseket is felvet, többek között a demokratikus legitimitás, a felelősség, a kompetencia és a döntésképeség kérdéskörével is kapcsolatba hozható. Azonban a kritikusok szerint

.....  
<sup>18</sup> Boda 2006

míg az előbbi két problémán – vagyis a demokratikus legitimitás és a felelősség problémáján – nemhogy javítana, hanem egyenesen ront; addig az utóbbi két dimenzióban is legfeljebb csak a kompetencia kérdésében jelent pozitív értelemben vett elmozdulást (a civil szakértők bevonása révén), a döntéssel bíró autoritás problémáját azonban nem képes megoldani<sup>19</sup>.

Egy másik dimenzióban a hatékonyság és a részvétel közötti feszült viszonyt szokás kiemelni, a kritika lényege szerint a részvételi kormányzás (*participatory governance*) modellje nem teszi hatékonyabbá a kormányzás folyamatát. Ezen a feszültségen a modell képviselői úgy kerekednek felül, hogy átalakítják a kérdésfeltevést: „...the opposition runs probably less between these two notions [system effectiveness, citizen participation] than between system effectiveness through mechanism of governance and citizen participation through a democratic elected government.”<sup>20</sup> Voltaképpen a participáció válik az adekvát döntések előfeltételévé, így a „governance” ebben az értelemben az állam megváltozott szerepének megértéséről szól.<sup>21</sup>

## A GOVERNANCE-MODELL: ÖSSZEGZÉS

A *governance*-modell szerint tehát

- a formális és informális elemek egyformán jelentősek; vagyis az intézmények (a „hardware”) mellett legalább olyan fontos a magatartás, a normák változása, az újszerű működési mód;
- a társadalmi önszabályozás, az aktorok kooperációja lép a korábban domináns pozícióban lévő állam helyére;
- az állam feladata maximum csak a jó kormányzás feltételeinek a megteremtésére irányulhat; de az állam megszűnik kizárólagos / meghatározó aktor lenni;
- a közügyek és a magánszféra közötti érintkezés megteremtése a feladat;
- ennek csak horizontális, s nem pedig vertikális struktúrák kiépítésével lehet eleget tenni;

<sup>19</sup> Vö. Blumenthal 2005.

<sup>20</sup> Idézi Blumenthal 2005.

<sup>21</sup> Blumenthal 2005: 1163.

- éppen ezért ki kell iktatni a végső döntéshozót, vagyis le kell értékelni az államot, így a „döntés” funkcionális helyét átveszi a tárgyalás geometriája és a konszenzuskeresés mechanizmusa; a következmény: a döntéshozatal folyamata potenciálisan végteleníthető lesz;
- teret kell nyitni a magánszervezetek társadalmi koordinációs funkciójának (a kritikusok egyértelműbben fogalmazzák, szerintük a modell a vállalatok, a nagy hatalmú gazdasági szereplők érdekérvényesítésének nyit teret, ezáltal a governance-konceptió a demokrácia képviselői funkcióját is lerontja – lásd például Hermet);
- rögzített eljárások helyett a kormányzást a vita, a tárgyalás, a megegyezés működteti;
- létezik egy olyan, a végső kontroll szerepét betölteni hivatott társadalmi nyilvánosság, amely képes mérlegre tenni a különböző érvek ésszerűségét és normatív igazságtartalmát; így a koncepció saját filozófiai igazolását – és így gyengeségeit is – a deliberatív demokráciaelméletben és diskurzusetikában találja meg.

Összegezve tehát azt mondhatjuk, hogy a neoliberálisok szerint a piacnak és nem az államnak kell kormányoznia. Az állam ma túl autoriter, végtelenül bürokratikus, impotens és korrupt. A kormányzás problémáját egyszerűen úgy lehet „megoldani”, ha leépítjük az államot, piacosítjuk a közszolgáltatásokat, abszolutizáljuk az öngondoskodás modelljét, ha minden életszférára kiterjesztjük az ökonómiai racionalitás elvét. Az ökonómikus kormányzás így válik a *good governance*-ként értett jó kormányzás megfelelőjévé. A neoliberálisok kormányzásfelfogásában a társadalmi önszabályozás, a magánszervezetek társadalmi-gazdasági kooperációja lép a korábban domináns pozícióban lévő állam helyére. Az állam feladata maximum csak a jó kormányzás *feltételeinek* a megteremtésére irányulhat, de megszűnik meghatározó szereplő lenni. A kritikusok szerint azonban a modell valójában a vállalatok, a nagy hatalmú gazdasági szereplők érdekérvényesítésének nyit teret, s így nem megoldja, hanem csak fokozza a „*state capture*”-nek nevezett jelenséget, amely azt jelenti, hogy az államot a gazdasági érdekcsoportok (vagy egyes nagyvállalatok) tartják a befolyásuk alatt, gyengítve ezzel a felelősség és a demokratikus képviselő elvét.

## A DEMOKRATIKUS KORMÁNYZÁS PROGRAMJA – A GOOD GOVERNMENT-MODELL

Az államtalanítás híveivel szemben megfogalmazódó *good government* koncepció viszont éppen arra támaszkodik, amiről a rivális gyakorlat lemond. A modell szerint az állam nemcsak a jó kormányzás *feltételeinek* megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás *feladatait* is magára kell hogy vállalja. A jó kormányzás gondolata arról szól, hogy a jólétet, a szolidaritást, a méltányosságot és az ezek eléréséhez szükséges kooperációban való részvételt *mindenki számára* biztosítani kell. Ezt pedig csak valamilyen konkrét aktor biztosíthatja. A kormányzati teljesítményt ily módon értékelni lehet, a kormány pedig legalábbis elvileg, felelősségre vonhatóvá, elszámoltathatóvá válik. Ezeken az alapelveken nyugszik a demokratikus kormányzás programja.

Stein Ringen, az oxfordi egyetem szociológiai professzora komoly és nagy hatású könyvekben<sup>22</sup> tesz kísérletet arra, hogy a kormányzati teljesítményértékelés kérdését a demokrácia normatív követelményeivel kapcsolja össze. Ringen a kormányzás kérdését a „good government” problémájaként értelmezi, ami azonban nem azonos a fent tárgyalt *governance* jelenséggel.

Annyiban mindenesetre rokonítható vele, hogy a gazdasági és szociális erőforrások kezelésével és a demokrácia eszméjével áll kapcsolatban, de van egy fundamentális különbség, amelyre már a két megfogalmazás közötti különbség is utal. Az oxfordi professzor nem iktatja ki a végső döntéshozót, nem mond le az államtalanításról, sőt az állam nemcsak a jó kormányzás *feltételeinek* megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás *feladatait* is magára kell, hogy vállalja. Vagyis Ringen felfogásának a centrumában a *government* és az állam áll. A kormány a képviselő

.....  
<sup>22</sup> Ringen, Stein: *Citizens, Families and Reform*. 2nd edition with a new introduction. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005.; Ringen, Stein: *The Possibility of Politics*. 3rd edition with a new introduction. New Brunswick: Transaction Publishers, 2006.; Ringen, Stein: *What Democracy Is For: On Freedom and Moral Government*. Princeton University Press, 2007. Az általunk használt szöveg: Ringen, Stein: *What is Democratic Quality*. Prepared for the conference. The Attractiveness of the European and American Social Models for new Members and Candidate Countries of the European Union. Berlin 7-8 May 2007. A conference on the occasion of the German EU Presidency, jointly organised by the Social Science Centre, Berlin and the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin. Adapted by Ringen, Stein: *What Democracy Is For: On Freedom and Moral Government*. Princeton University Press, 2007.

aktora, feladata a közérdek érvényre juttatása. A kormánynak kell gondoskodnia a gazdasági és szociális erőforrások kezeléséről, a közügyek megkülönböztetés nélküli és látható gazdálkodásáról. Ezután talán már világos, hogy mit is ért Ringen „jó kormányzaton”: „...by which I mean how democratic governments can be effective given that they are severely constrained in the means allowed them.”<sup>23</sup>

A két koncepció közös vonásai	Fundamentális különbségek
radikális változások következtek be, a kormányzás korábban nem létező problémákkal kerül szembe	
a kormányzás feladata a gazdasági és szociális erőforrások kezelése	
a kormányzás kapcsolatba hozható a demokrácia eszméjével	
	a „ki kormányozzon?” kérdésre az állam a válasz
	az állam végső döntéshozó
	az állam feladata nemcsak a jó kormányzás feltételeinek megteremtésében áll, de a jó kormányzás feladatait is magára kell vállalnia
	az állam feladata a közérdek érvényre juttatása abban az értelemben, hogy a gazdasági és szociális erőforrások kezelését <b>mindenki szempontjait tekintetbe véve</b> kell elvégeznie

## GOOD GOVERNMENT ÉS GOOD DEMOCRACY

Ringen szerint abból kell kiindulni, hogy a jóléti állam nincs válságban. Ahhoz, hogy elfogadjuk ezt a helyzetértékelést, a képzeletet magával ragadó nagy teóriák, vagyis a jóléti állam válságáról és végéről szóló *grand theory*-k hitelességét kell megkérdőjelezni. Ehhez pedig nem egy rivális teóriára, hanem „csak” empirikus kutatások sokaságára van szükség. Vagyis Ringen megközelítése tudatosan pragmatikus. Azt állítja, hogy a jóléti állam továbbra is működik, és képes igazodni a megváltozott körülményekhez. A demokrácia és a kapitalizmus házassága ter-

<sup>23</sup> Stein Ringen homepage. <http://users.ox.ac.uk/~gree0074/>

mészetesen nem nélkülözi a konfliktusokat, de ez a házasság, még ha viszályokkal is terhes, fenntartható. A kulcs a jóléti állam szenzitivitásában és innovációs erejében rejlik: „The welfare state was never created, it emerged. It was never an established thing but always a moving target... That is why democratic governance is effective, because it is sensitive to the need for shifting compromises between aspiration and necessity.”<sup>24</sup> A jóléti állam tehát képes az ambíció és a szükségletek közötti kompromisszum elérésének képességével túljutni a működését fenyegető krízishelyzeteken.

Ebből a nézőpontból nézve a jóléti állam válságának gondolata csupán egy tetszetős intellektuális idea, ami azon a feltételezésen alapul, hogy a demokratikus kormányzat képtelen megoldani a jelentkező problémákat. A jóléti állam végének koncepciói tehát a demokratikus kormányzat tehetetlenségéből indulnak ki („assumption of democratic impotence”). A „vég” teoretikusai azért bélyegzik „böszmének” a jóléti államot, mert azt látják, hogy a demokratikus kormányzat állandóan ugyanazokkal a problémákkal foglalkozik, a problémák azonban változatlanul megmaradnak.

Ringen szerint viszont a demokratikus kormányzat korántsem cselekvésképtelen, a problémák léte nem a kormányzás fogyatékoságáról árulkodik (a problémák állandósága tehát nem arra utal, hogy a kormányzat képtelen azokat megoldani), hanem a sajátossága annak (mármint, hogy a kormányzás lényege nem más, mint problémamegoldás). A jóléti állam működőképessége éppen abban áll, hogy képes igazodni a megváltozott körülményekhez. A norvég professzor szerint tehát nem szakítani kell a jóléti állam koncepciójával, hanem módosítani kell azt: „It does not aim to slay but to modify.” Módosítani kell, méghozzá demokratikus reformpolitika révén. „Democratic governance is for the rulers to be expected to rule powerfully but with their hands tied behind their backs. That I called reform.”<sup>25</sup> A reform-politika (amely mindig a kontingenciákkal számoló problémamegoldás eszköze) a piac-fetisizták egydimenziós logikájával áll szemben, amely mindig is bizonyosságokkal kalkulál. „Módosításra” pedig azért van szükség, mert új problémák jelentek meg a színen. A megváltozott helyzetben a kormányzati problémamegoldás tárgyává válik

- a demográfiai kihívás (csökkenő népességszám Európában)
- a globalizáció

<sup>24</sup> Ringen 2006.

<sup>25</sup> Uo.

- az új technológiák megjelenése
- a szegénység (*poverty*) problémája.

### STEIN RINGEN MEGOLDÁSI JAVASLATAI

Ringen a problémák megoldása érdekében többek között azt javasolja, hogy mivel a jóléti állam számára mindig is a biztonság volt az első, és az egyenlőség csak a második, ezért ha újra bizalommal akarunk tekinteni a jövőbe, a biztonság érdekében egy új társadalmi szerződésre van szükség – társadalmi szerződésre a generációk között, az *intergenerational fairness* helyreállítása céljából. Vagyis a jóléti politika fenntartása kívánja meg a generációk közötti társadalmi szerződés újraírását („rewrite the social contract between the generations”). Az „újraírás” azonban nem történhet ideologikus módon, hanem szigorúan pragmatikusnak kell lennie („with necessary adaptations to new facts on the ground”). Az új társadalmi szerződés értelmében van szükség nyugdíjreformra, és az „aktivizáció politikájára” is (ez lenne a „workfare”, „welfare to work”) – magyarul, arra kell ösztönözni a polgárokat, hogy dolgozzanak. Mind a két eszköz azt a célt szolgálja, hogy a polgárokat nyomás alatt tartsa, hogy azok gondoljanak a jövőjükre, fokozzák megtakarításaikat, mert csak így tartható fenn a szociális biztonság („under pressure to save”)<sup>26</sup>.

Ugyanakkor mind a nyugdíjreform, mind az „aktivizáció politikája” az együttműködés cselekedeteiként értendők („acts of co-ordination”). Vagyis a jólét, a szolidaritás, és a generációk közötti méltányos viszony fenntartása egyaránt együttműködést követel. De éppen a jólét, a szolidaritás, a méltányosság és a kooperáció biztosítása miatt van szükség egy kitüntetett aktorra, az államra. Az államnak kell diszponálnia az együttműködés cselekedetei felett.

Ringen a koordináció jegyében tesz javaslatot két új eszköz alkalmazására, ami hite szerint ráadásul még Európa versenyképességét is biztosíthatná az Amerikai Egyesült Államokkal folytatott gazdasági és jóléti versenyben. Egyrészt megítélése szerint a „family policy” jegyében családbarát politikára van szükség, mert a társadalomnak gyerekekre van szüksége („society needs children”). Kétség sem férhet hozzá, hogy az ösztönzők révén a családbarát politika aktora is az állam. De mivel a „family policy” természeténél fogva hosszú távú politika, a problémák

.....  
<sup>26</sup> Uo.

pedig sürgetőek, ezért a családbarát *policy* a demokratikus integráció politikája kell, hogy kisegítse. Ez alapvetően a mobilitás támogatását jelentené, amelyet megint csak az egyes államoknak kell irányítaniuk. A mobilitás politikája ugyanis csak akkor lehet eredményes és legitim, ha ennek keretében az integráció politikája szolgál. Az integrációt pedig a demokrácia eszméje képes biztosítani: „we believe that everyone who lives in these democracies has a right to an equal stake in and to co-ownership to community, society and systems of governance.”<sup>27</sup>

Zárjuk rövidre Ringen érvelését: a jóléti állam fenntarthatósága a demokratikus kormányzat minőségén áll vagy bukik. A kormányzás aktora a demokratikus kormány, feladata a közjó elősegítése. A közjó homályos eszméjét a demokrácia normatív tartalma tölti ki. Vagyis a jó kormányzat teóriája a jó demokrácia normatív eszményének (és pragmatikus gyakorlatának) a függvénye.

## A GOOD GOVERNMENT-MODELL: ÖSSZEGZÉS

*A good government-modell szerint*

- a kormányzás problémamegoldás, aktora a demokratikus kormány;
- a problémamegoldás eszköze a demokratikus reform (aktuálisan: új társadalmi szerződés, nyugdíjreform, *workfare*, *family policy*, a demokratikus integráció politikája);
- a jó kormány szenzitív és innovatív, amely képes kezelni a felmerülő új problémákat;
- az állam nemcsak a jó kormányzás *feltételeinek* megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás *feladatait* is magára kell hogy vállalja;
- feladata tehát a gazdasági, szociális erőforrások kezelése, a közügyek megkülönböztetés nélküli és látható gazdálkodásának fenntartása; a jólét, a szolidaritás, a méltányosság és a kooperáció biztosítása;
- vagyis a kormányzás értelme a közjó elősegítése;
- a közjó eszménye a jó demokrácia normatív tartalmával válik azonossá;
- a „jó kormányzás” gondolata azonban elképzelhetetlen egy aktív, intelligens és erős állam nélkül.

.....  
<sup>27</sup> Uo.

## A GOOD GOVERNMENT-MODELL ÉRTELME

A modellnek az az „értelme”, hogy a jó kormányzás igényét összekapcsolja a demokrácia normatív tartalmával, méghozzá oly módon, hogy felteszi a kérdést: „hogyan/mennyiben is jó a demokrácia?” („how good a democracy is?”). Vagyis ebben a modellben a demokrácia egyáltalán nem önérték, hanem csak instrumentum: „The purpose of democracy is not to be democratic. Democracy is for something.”

Mire jó tehát a demokrácia, miért hordoz értéket számunkra? Ringen számára a demokrácia azért értékes, mert biztosítja azokat a feltételeket (a szabadság körülményeit), amelyek között az egyének értelmezése szerinti jó és ésszerű élet mindenki számára megélhető. A demokrácia „értelme” világítja meg a demokratikus kormányzás kötelezettségeit:

1. Ezt ugyanis valamilyen aktornak kell biztosítania.
2. Ezek biztosításáért valamilyen aktornak kell felelősséget vállalnia.
3. Az aktor tevékenységét ily módon értékelni lehet.
4. Az aktor tehát elvileg felelősségre vonhatóvá, elszámoltathatóvá válik.

## A KÉT MODELL ÖSSZEVETÉSE

Ha összevetjük a két modellt, azt látjuk, hogy a neoliberális koncepció nem tud felmutatni ilyen aktort. A piac önjáró folyamataitól ugyanis önmagában nem lehet elvárni, hogy a jólétet, a szolidaritást, a méltányosságot és az ezek teljesüléséhez szükséges kooperációban való részvételt tekintet nélkül mindenki számára biztosítsa. Szükség van tehát egy aktív, intelligens és erős államra, amely újra és újra végiggondolja, hogy hol vannak feladatai. Vagyis az államnak kell kiigazítania a piac mechanizmusait – méghozzá mindenki, a piac érdekében is. Ha jól megnézzük, ez korántsem piacellenséget, hanem egyenesen piacpártiságot jelent – piacpártiságot, de korlátokkal. Azt gondoljuk ugyanis, hogy „az állam vagy piac” mesterségesen felállított dichotómiája egyszerűen tévedés. A „vagy-vagy” kérdés feloldásának kulcsa a kormányzás demokratikus felfogásában keresendő. A kormányzás nem más, mint képviselet (mindenki képvisellete, aki az adott politikai közösséghez tartozik); célja a közérdek érvényre juttatása (elvileg mindenki érdekét érvényre kell, hogy juttassa). A piac elve viszont (az önkéntes) koordiná-

ció, az értékmérés és a haszon. Vagyis világos, hogy nem a piacnak, hanem az államnak kell kormányoznia, mert csak az állam képes biztosítani azokat a feltételeket, amelyek között az egyének értelmezése szerinti jó és ésszerű élet *mindenki számára* megélhetővé válik (a hangsúly a „mindenki számára” kitételen van). A dilemma feloldása tehát a „vagy” „és”-re cserélésében áll: állam *vagy* piac helyett állam és piac a józan válasz (még a legelvetemültebb piacpártiak sem gondolhatják komolyan, hogy nincs az államnak gazdaságpolitikai szerepe, a piac működtetését és működését alakító, szabályozó feladata). Az intelligens állam pedig azt jelenti, hogy az állam kiszabadul egy-egy csoport, egy-egy logika fogságából, és tudatában van a *vagy*-ok és-re cserélhetőségének értelmében. A piaci logika abszolutizálásában érdekelt egydimenziós nézőpont hívei számára viszont nyers egyszerűséggel kell világossá tennünk: az állam nem üzleti vállalkozás, hanem szolidaritásközösség. A két modell közötti választás a szolidaritás („mindenki számára”) és a felelősség („számonkérhetőség”) elvén fordul meg: szükség van tehát egy erős, intelligens és aktív államra – „mindenki számára”.

## MI A HELYZET MA MAGYARORSZÁGON?

### Helyzeti leírás

Mi azt látjuk, hogy

- Magyarországon a rendszerváltás óta nincs egyensúlyban a társadalom jóléti és szociális igényeinek képviselője.
- Hasonlóképpen nem történt meg az állami funkciók, a szolgáltatói-ellátói szerepvállalás, a gazdaság szervezés és -szabályozás rendszerszerű újragondolása sem.
- Az elmúlt 16 évben, de azt megelőzően sem jött létre az egyensúly a jóléti társadalom tartópillérei között, vagyis nem alakult ki a piacok, az állam és a családok harmonikus együttműködése<sup>28</sup>.

Itt szükséges egy megszorítást tennünk. A fenti diagnózis neoliberais vitatói rendszerint azzal a kritikával állnak elő, hogy a fenti fogalmak (piac, állam, család) túl homályosak, illetve semmit sem mondanak számukra. Ennek magyarázata vélhetően abban keresendő,

.....

<sup>28</sup> Vö. Esping-Andersen, Gøsta: Towards the Good Society, Once Again? In Esping-Andersen tsa: Why we need a New Welfare State. Oxford: University press, 2002. 1-26.

hogyan tekintetben is érvényesül az egydimenziós látásmód vaksága: a piac-fetisizták kizárólag a makrogazdasági, illetve a piaci megközelítés aktorait keresik bennük. A metodológiai individualizmus erejét azonban gyengíthetik bizonyos kommunitarista megfontolások. A neoliberálisok számára a piacot a fogyasztói tömegek jelentik; a széles tömegekkel ellentétben a család tudatosan szerveződik, határozott igényekkel, jövőképpel rendelkezik. A család számára fontos az identitás, a kapcsolattartás, az önirányítás jogának, autonómiájának megtartása. A család igényei a piac számára nehezen értelmezhetők és kezelhetők. A családban az egyéni motivációkon, értékeken, érdeken könnyen felülkerekedhet a közösségi szellem.

- Megítélésünk szerint ennek az egyensúlyhiánynak a következménye a sorozatosan előálló társadalmi és fiskális válság.

## A PIACI LOGIKA DIAGNÓZISA ÉS AZ ÁLTALA FELKÍNÁLT TERÁPIA

A piacelvű séma szerint az a baj, hogy az állam túlságosan sok feladatot vállal magára, a magyar gazdaság ehhez nem képes előállítani a szükséges bevételeket. A folyamatok piacelvű magyarázója a krízisek okát a régi szervezőelvek idejétmúlt uralmában vélik felfedezni, azt kifogásolják, hogy még nem történt meg a régi szervezőelvek és struktúrák lebontása, s emiatt nem érvényesülhet a piac mindenható logikája. Vagyis a fiskális és társadalmi válsághelyzet oka a piaci magyarázó modell szerint éppenséggel a piaci szervezőelvek hiányában fedezhető fel.

A megoldást a piacelvű stratégia szükségképpen a logika abszolutizálásában látja. Eszerint

- ökonomizálni kell a társadalmat,
- abszolutizálni kell az öngondoskodás modelljét,
- ezzel párhuzamosan az állam lényegében a társadalom összes alrendszerében a lehető legkisebb mértékűre korlátozza a közreműködését.

A felkínált diagnózisra tehát az üdvözítő terápia: az alrendszerek szolgáltatásainak a lehető legnagyobb arányú piacosítása. Vagyis a piacpárti reformerek elképzelése az, hogy a piac működési elvei szerint kell megszervezni az élet szinte minden területét.

De ahogy Báger Gusztáv és Kovács Árpád rámutat<sup>29</sup>, a magyar nemzetgazdaság jelenlegi állapotában az úgynevezett öngondoskodás sem lehet a megoldás generálkulcsa. Ugyanis, ha csak a korábbi társadalmi-hozzájutási és minőségi feltételeket is akarnánk tartani, akkor is olyan kereseteket kellene biztosítani a

<sup>29</sup> Báger Gusztáv – Kovács Árpád: A politikai és gazdasági szféra kapcsolatának néhány vetülete – a minimális konszenzus alapjai. Kézirat, 2007. 30p, 3.

mindenki számára elérhető és színvonalas öngondoskodáshoz, amelyek a forrásoldalon előteremthetetlenek és/vagy versenyképtelen bérterheket okoznak a reálgazdaságban. A szociális szféra teljes piacosítása társadalmi (államháztartási) finanszírozási szempontból csak akkor megoldható, ha társadalmi szinten az egyes ellátási formák és szintek (minőség) igénybevételét valójában nem a „kínálatból választás kérdéseivel”, hanem egy szűkebb körben biztosított egyéni lehetőségeteremtéssel, illetve ezzel párhuzamosan az általános szolgáltatási szint csökkenésével és a hozzájárulás korlátozásával oldanánk meg<sup>30</sup>.

### AZ EGYDIMENZIÓS MAGYARÁZÓMODELL KÖVETKEZMÉNYEI

A döntő kérdés ugyanis az, hogy *képes-e biztosítani a piaci logika abszolútizálása a jólét, szolidaritás, méltányosság és kooperáció feltételeit – tekintet nélkül mindenki számára?* Megítélésünk szerint ezen a kérdésem fordul meg a két modell közötti választás kérdése. Nem a *hatékonyság vélelmezett elve* (miszerint az állam jól vagy rosszul végzi-e feladatát), hanem a *szolidaritás politikai kötelezettsége* (miszerint mindenki jóléte egyaránt számít) a kormányzók elsődleges kötelezettsége.

Kérdezzük meg nyugodtan neoliberális vitapartnereinket, mi legyen a szegényekkel, a rászorulókkal, a gyengékkel, az öregekkel. Bírjuk rá őket, hogy hagyják el nemzeti közösségünket? Vagy a „piac” majd – egyszer talán, hosszú távon, de elméletileg mindenképpen – megoldást kínál számukra is? A szegénység és rászorultság rémét maguktól távol érző „javaslattevők” számára ezek a kérdések félreérthetetlen módon irrelevánsnak minősülnek. Magánvéleményként ez a szélsőségesen elitista, anti-humánus álláspont az egyéni intellektuális szabadság tiszteletben tartásának jegyében még akár elfogadható is lenne. Probléma akkor adódik, amikor ez az elképzelés kormányzati társadalompolitikai programként próbál rátelepedni egy nemzeti közösségre. A bökkenő éppen az, hogy ez a politikai program a gyakorlatban minden jóérezésű ember számára elfogadhatatlan következményekhez, egyfajta elitista totalitarizmushoz vezet. Nem véletlen, hogy az emberi természet megváltoztatásának a programja a Taigetosz-liberalizmus *ultima ratio*ja.

Ennek fényében különösen feltűnő, hogy a magyar gazdaságot és a magyar társadalmi újratermelési alrendszereket a rendszerváltás óta sajátos módon idő-

.....

<sup>30</sup> Uo. 25.

ről-időre sújtó fiskális krízisek megoldását az uralkodó hazai gazdaságpolitikai irányzat egyre hangsúlyosabban és egyre sietősebben próbálja a piaci logikájú módozatok felé terelni. Mintha csak valamifajta sürgetést éreznének, ami annyiban érthető is, hogy ha záros határidőn belül nem sikerül a magyar társadalmi újratermelési rendszer – egyre számosabb vélemény szerint talán nem is véletlenül kialakult – súlyos fiskális zavarait az érintett alrendszerek teljes, vagy minél nagyobb mértékű piacosítására kihasználni, a „nagy lehetőség” esetleg elvész. A fiskális problémák miatt az állam kivonulását, a közszolgáltatások piacosítást szorgalmazó javaslatok esetében ugyanis egyelőre még csak a közösségi érdekekért aggódó értelmiségiek szűk – és tegyük hozzá, az aktuális hatalmi diszpozíciókat tekintve a politikai döntések vonatkozásában egyelőre legalábbis kevésé releváns – köreiből fogalmazódnak meg az állam „kivonulásának” programjával szemben komoly ellenvetések. Nem lényegtelen azonban, hogy minden egyes újabb ismeret és tapasztalat szerint a magyar társadalom egyre gyorsuló ütemű kettészakadásához, ugyanakkor versenyképességének csökkenéséhez vezet a társadalmi újratermelés alrendszerének „piacosítási” programja. A vonatkozó empirikus kutatási tapasztalatok már ma is egyértelműen azt mutatják, hogy egyre inkább stabilizálódik a piacosított közszolgáltatások igénybevételére képes jó módúak szűk rétege, szemben a másik pólussal, ahol a véglegesen és végzetesen leszakadó szegények csoportjai találhatók.

A nemzetközi tapasztalatok mindeközben éppen azt jelzik, hogy az olyan közösségi szolgáltatások, mint az oktatás, az egészségügy, a kultúra, vagy a szociális ellátás (vagyis a nemzeti stratégiák fundamentumai) erőteljes állami szerepvállalással szervezhetőek meg hatékonyan és hosszabb távon is fenntartható módon, nem pedig az „öngondoskodás” abszolutizált és önkényes modellje szerint<sup>31</sup>.

.....  
<sup>31</sup> Vö. Stumpf István: Új közteherviselés - új társadalmi szerződés. Nemzeti Érdek 2007/1.

## MI TEHÁT A PROBLÉMA ÉS MI LEHET A MEGOLDÁS?

### A probléma leírása

1. Az állam leépítése, a közszolgáltatások feltételen piaci logikának való feltétlen kiszolgáltatása nem a megoldás, hanem a probléma maga;
2. a governance-modell irányába való elmozdulás nem megoldaná, hanem súlyosbítaná az egyidejűleg fennálló társadalmi és fiskális válsághelyzetet.
3. A feladat: a kormányzás visszaszerzése – vagyis egy aktív, intelligens és erős államra van szükség.

### A KORMÁNYZÁS VISSZAVÉTELE: ELŐFELTEVÉSEK

Azt gondoljuk, hogy a krízis leküzdéséhez magát a probléma gyökerét kell orvosolnunk: vagyis a társadalmi és jóléti igények összhangját kell megteremtünk. Magától értetődő a kérdés, hogyan és milyen feltételek között?

1. Diskurzusváltásra van szükség. Ki kell szabadulnunk az uralkodó neoliberais diskurzus idiómájából, s kísérletet kell tennünk egy másik értelmezési keretben a helyzet leírására, hogy az uralkodó diskurzus nyelvén megfogalmazódó kérdések ne határozzák meg már eleve, mintegy automatikus módon a szóba jöhető válaszokat is. Úgy gondoljuk, ez a feltétele az állam szerepéről folytatható értelmes vitának.
2. A politikai erőter jelenlegi struktúrájának az átalakulására van szükség. A politikai erőter jelenlegi szerkezete a háborús logika, a bunkermentalitás és a szavazat/politikai profit-maximalizálás előfeltevései alapján működik. Ez többek között azzal a következménnyel jár, hogy a közpolitikai kérdések alárendelődnek a pártpolitikai küzdelmek taktikai lépéseinek. Tisztázzunk két dolgot: a pártpolitikai küzdelemnek az az értelme, hogy az egymással versengő pártok kormányra jutva lehetőséget kapnak társadalompolitikai víziójuk realizálásra. A „szabadság valamire” a kreativitás a kormányzás egyik eleme. A másik azonban a felelősség. A pártok kormányra jutva elsődlegesen felelősek nemcsak a jog- és intézményrendszer működéséért, hanem a közpolitikák kialakításáért, eredményes végrehajtásáért, vagyis többek között a gazdaság zavartalan működéséért, a társadalom működő-

képességéért. A közpolitikai döntéshozatalnak tehát az az értelme, hogy a közjót szolgálja, a politikai közösség minden tagjának az érdekeit hivatott elősegíteni<sup>32</sup>. A kontextus válságára tehát nem az a megoldás, hogy kiiktatjuk a pártokat. Pártok nélkül nincs demokratikus politika. Nem a pártok létezésében, hanem a pártok szerepfelfogásában keresendő a probléma. Ha a pártok azt gondolják magukról, hogy a közvetlen demokrácia helyettesítőivé válhatnak, ezzel saját szerepüket értik félre és önnön létalapjukat semmisítik meg. A demokrácia alapelve nem az identitás, hanem a képviselő (reprezentáció). A pártok nem tökéletesen visszatükrözik (mimézis), hanem csak képviselik, illetve megjelenítik a választói akaratot<sup>33</sup>.

3. A politikai erőter jelenlegi struktúrájának az átalakítására van szükség. Ha tehát a pártok kiiktatása nem kívánatos, ugyanakkor a jelenlegi politikai erőter „stabilitását” is károsnak gondoljuk, nem marad más hátra, változtatni kell. A folyamatok természetének pedig többnyire megvan a sajátossága, hogy nemcsak úgy „keletkeznek” vagy „létrejönnek”, hanem útjukra kell indítani őket. A politikai válság megoldása (azt gondoljuk, elsősorban erről van szó) tehát csak politikai eszközökkel lehetséges.

Schlett István az 1873-75-ös költségvetési válságot elemezve arra a következtetésre jut, hogy az államháztartás válságának kialakulása nem vezethető vissza egyetlen tényezőre, például a „meggondolatlan költekezésre”. A fiskális politika csak része a kormányzati politika egészének, amelyet nem csupán egyetlen logika, egyetlen (mondjuk, fiskális) racionalitás határoz meg. A válságkezelés során nemcsak az okok megtalálása nehéz, hanem a helyzet megértése is. A helyzetértékelés ugyanis – mivel nem a tudományos, hanem a politikai megismerés célja, a „mi a teendő” kérdése vezérli – a politikai gondolkodás szabályszerűségeit követi. Ilyenkor a terápia és a diagnózis nem válik el egymástól; sőt, a jövőkép döntően befolyásolja a helyzetértékelést. A politikai szembenállás szükségképpen teremt meg az eltérő értékeléseket, amelyek tehát nem az ismeretelméleti értelemben vett helyesség alapján különböznek egymástól.

A pénzügyi válság leküzdése ugyanakkor a politikusok számára a nem kalkulálható tényezők – mint a konjunktúrák változása, az „idők járása”, a „gondviselés beavatkozása” – mellett kormányzati, tehát politikai jellegű döntéseket igényel. A sikeres kormányzásnak politikai feltételei is vannak: a kormánynak nemcsak koncepcióval, hanem a döntések végrehajtásához szükséges képességekkel és eszközökkel is rendelkeznie kell.

Ezek a képességek pedig nem csupán személyektől, hanem struktúráktól is függenek. A strukturális feltételek lényeges eleme a párttagoltság, mert a „szerkezet”, a politikai erő-

<sup>32</sup> Vö. Báger – Kovács 2007: 6.

<sup>33</sup> Vö. G. Fodor Gábor: Janus-arcú stabilitás – Politikai fenomenológia: a mátrix-politizálás természetrajza) 2007. In Sándor Péter – Tolnai Ágnes – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2007. I. 120-134.

tér döntő mértékben befolyásolja a kormány cselekvőképességét. Az 1873-75-ös költségvetési vita konstellációja azt mutatja, hogy a pártstruktúrát meghatározó törésvonalak kormányzati válsághoz, a kormány cselekvőképességének blokkolásához is elvezethetnek. Ilyen esetekben a sorrend meghatározott: a politikai tagoltság átalakulása nélkül a pénzügyi válság nem enyhíthető. Az államháztartás rendezése mindaddig lehetetlen, amíg a kormányzati válság oka, a párttagoltság adott állapota meg nem változik<sup>34</sup>.

4. Beszéljünk világosan. Mivel nem eszmecszeréről, hanem végső soron politikai küzdelemről van szó, fel kell mérnünk a frontokat. Az állam kérdésében ma Magyarországon nincs szociáldemokrata álláspont, Gyurcsány Ferenc a baloldalinak nevezett párt hajóját az államról szóló vitában is a neoliberalizmus kikötőjébe vezette. Nincs tehát szociáldemokrata álláspont, de vannak szociáldemokraták. Ezek mellett az igaz-liberálisok (akiknek nincsen pártjuk és kevesen vannak ugyan, de mégis többen, mint a hamis Taigetosz-liberalizmus képviselői) – mivel alapelvük a morális egalitarizmus, és mert úgy kell, hogy gondolják, hogy mindenki jóléte egyformán számít – szintén partnerei lehetnek az együttgondolkodásban a szolidaritás és a felelősség elvét képviselő konzervatív erőknek. Nem arról van szó ugyanis, hogy nem folytatható vita az állami feladatokról (éppen ellenkezőleg), hanem, hogy ebben a vitában nem a piac és egyesek magánhaszna, hanem a közösség és mindenki érdeke az, ami számít, s ebből a nézőpontból kell a javaslatokat megfogalmazni.

Persze már az is vitakérdés lehet, hogy hogyan definiáljuk az „állami feladatot”. Mi a magunk részéről az állami feladatokat meglehetősen szélesen fogjuk fel. Idetartozik a közszolgáltatások egészen széles sora, amelyek adó- és járadék befizetéseink forrásait jól hasznosítva közösségi „hasznot” hoznak, és amelyek szervezését és teljesítését nem tudjuk egyénileg vállalni<sup>35</sup>. Az így értett kollektív javak köre tehát igen széles, nemcsak a nagy ellátórendszerek működtetése tartozik ide, hanem a pénzügyi biztonság, a gazdasági feltételteremtés és –stabilitás, a jogbiztonság garantálása, és a társadalmi béke biztosítása is. Ki vitathatná, hogy ezeknek is megvan a maga „ára”, de adott helyzetben még a piac-fetisiszták is érvelhetnének úgy, hogy megéri nekik ez az ár (ki ne gondolná, hogy a fenti feltételek biztosítása ne lenne szükséges ahhoz, hogy működjön a piac, s ki ne gondolná úgy még a legelvetemültebb piacpártiak között is, hogy ezt nem a piacnak, hanem az államnak kell megteremtenie). Csak egy példa a piac-fetisiszta logika következetlenségére: vajon magára vállalja-e a „piac” a szakképzett munkaerő „kitermelését”, vagy pedig elvárják, hogy az „termelődjék ki”? Kérdés: ki biztosítsa „piac” számára a megfelelő a munkaerőt, ha a „piacnak” nem éri meg, hogy saját maga biztosítsa?

<sup>34</sup> Schlett István: Válságkezelés, rendszerváltoztatás vagy a pártstruktúra átalakítása? (politikai dilemmák és válaszok az 1873-75-ös pénzügyi válság idején). Kézirat, 2007., 24p., 22-23.

<sup>35</sup> Vö. Báger – Kovács 2007: 2.

5. Szükség van egy minimális konszenzusra. A pártok közötti minimális konszenzus a közpolitikák végrehajtásának minimális feltétele. Mi a magunk részéről nem hiszünk a nagy összeborulásokban. Abban viszont igen, hogy lehetséges olyan kérdéseket megfogalmazni, amelyek a problémákat kiemelik a jelenlegi politikai erőter szerkezetéből (ahol, mivel rosszul fogalmazódnak meg a kérdések, szükségképpen rossz válaszok is születnek).
6. Szükség van tehát egy programra. Egy olyan programra, ami megvitatásra bocsátható, amely egy lehetséges kompromisszum kiinduló alapja lehet. Mivel tisztában vagyunk a politika logikájával, azt is tudjuk, hogy ez nem univerzális érvényű kompromisszum lesz. A Taigetosz-liberálisok kívül vannak az elérhető konszenzuson. Az ingovány azonban mégiscsak ingovány. A lefektetett pontok egy liberális-konzervatív platform lehetőségét körvonalazzák, és a demokratikus kormányzás feltételrendszerét teremtik meg.

## A KORMÁNYZÁS VISSZAVÉTELE: A PROGRAM

Úgy látjuk, hogy az eddig uralkodó neoliberais gazdasági doktrínát (az egydimenziós nézőpontot) olyan gazdaság- és társadalompolitikai stratégia (komprehenzív-plurális modell) kell, hogy felváltsa, amelyik megszünteti a piaci érdekek korlátlan érvényesülését, egyensúlyt teremt a profitmaximalizáló törekvések és a társadalom szociális és jóléti szükségletei között.

A megoldás: a kormányzás visszaszerzése és közgazdasági paradigmaváltás<sup>36</sup>.

1. Meg kell változtatni a redisztribúciós arányokat a családok, a piacok és az állam egyensúlyának helyreállítása érdekében.

A neoliberaisok persze felteszik az alapvető kérdést: „hogyan is?”. A javasolt megoldás az állam – és ennek következtében a családok – részesedésének növelését jelenti a „piac” – a tőkés – rovására? Vagy az állami rész is csökken, és ezáltal több jut a családoknak? Ha mindez nagyobb beavatkozást jelent a szűken vett versenyszektorba is (pl. adók, elvonások növelése, a vállaltok kötelezettsége jóléti vagy nyugdíj kiadásokra stb.), akkor ez hogyan hat a jövedelem termelő képességére? Két dolgot szükséges leszögeznünk: 1. Az arányok, a mérték megtalálása a jó kormányzás kritériuma (a „vagy” helyett az „és”). 2. Korábban azt feltételezték, s nem biztos, hogy azért mert korábban is feltételezték, már idejét múlttá is vált volna, hogy a társadalmi békének, a munkaadók – munkavállalók kooperációjának pozitív hatása van a jövedelemszerző képességre, hogy tehát a koope-

.....  
<sup>36</sup> Vö. Stumpf 2007.

ráció nem zérus összegű játék. Mert fel kell tenni azt a kérdést is, hogy van-e költsége a társadalmi békének, s azt ki is fizesse?

2. Át kell rendezni a gazdaságpolitikai prioritásokat azt a célt szem előtt tartva, hogy a gazdaságpolitika intenzíven támogassa a magyar tulajdonú vállalkozások tőketermelő képességének fejlődését és a versenyképességének a javulását.

Ez általában egy olyan pont, amelynél még a türelmes és nyitott neoliberálisok is felhagynak a szöveg olvasásával, mert ugye „miért is jobb a magyar?” Szükséges tehát néhány megjegyzést fűzni a fenti követeléshez. Amit a Western Civilization fogalmi körén belül protekcionizmusnak hívnak, azt a neoliberálisok nálunk előszeretettel gazdasági nacionalizmusnak nevezik. Mi azt látjuk, hogy Európa vezető gazdasági hatalmai visszatérnek a nemzetállami keretekhez (ennek persze sok oka van: bizalomvesztés az EU intézményrendszerében, erősödő nemzeti honvédelem – gyengülő közös biztonságpolitika, nemzeti agrár szubvenciók – WTO egyezmények megsértése, az EU-alkotmány állampolgárok általi vétója). A szabad piaci elvek (globalizáció, nemzetközi kereskedelmi egyezmények, nemzetközi jogszabályok, keretegyezmények, munkaerő, az áruk, a szolgáltatások szabad áramlása) nem törölték, nem is törölheték el a nemzeti keretekhez kapcsolódó patriotizmust. Míg az előbbiek racionális, ökonómiai fogalmak és jelenségek, az utóbbi társadalompszichológiai, morális és emocionális kérdés. Persze nem csak az, mert léteznek racionális gazdasági szempontok is. Az a multinacionális vállalkozás, amely magyar vállalkozású, magyar székhellyel rendelkezik (MOL, OTP, RICHTER, EGIS), feltehetően jobban ismeri a magyar társadalmi-közéleti viszonyokat, gazdálkodása könnyebben ellenőrizhető, a megtermelt tőkét nagyobb valószínűséggel hagyja itthon (ha csak nem fejleszt, fektet be külföldi leányvállalataiban). De a leányvállalatok profitja is egy idő után szintén itthon köt ki, ami a magyar GDP-t növeli. Fontos hangsúlyozni, hogy a protekcionizmus nemzetközi gyakorlat. Amikor például 2003-ban a Procter&Gamble meg akarta venni a német, beiersdorfi Niveát, a németek féltek, hogy amerikai kézbe kerül a nagy múltú cég, politikai ügyet csináltak a kérdésből. Az akvizíció végül nem sikerült, a tartományi politikusok, főleg Hamburg városa sikerrel fokozta a közhangulatot az amerikaiak ellen. Vagy, hogy magyar vonatkozású példát is említsünk, a Banca Comerciala Romana privatizációjából kizárták az OTP-t, mert feltehetőleg nem akarták magyar kézbe adni a céget. A feltételezést alátámaszthatja, hogy az OTP Romániában több tenderen is indult, és csak zöldmezős beruházásként tudott pénzügyet indítani, illetve olyan bankot tudott megszerezni, ami török érdekeltségi körbe tartozott. És hogy arra is mutassunk példát, hogy még a piacpártiak is az állami beavatkozásra szorulnak, nézzük a francia Sanofi-Synthelabo esetét<sup>37</sup>. A magyar Chinoint is birtokló cég a francia kormány ösztönzésére 2003-ban felvásárolta a kisebb versenytársának számító Aventist. A francia-német cég felvásárlásával a Sanofi-Synthelabo már korábban is próbálkozott, de az Aventis befektetői jobbnak látták megkérdezni a svájci székhelyű Novartist is: vajon nekik mennyit érne meg a lehetséges fúzió. Amikor a bázeli konszern közel 10 milliárd euróval túllicitálta a Sanofi által megajánlott vé-

<sup>37</sup> Kitta Gergely: Gyors felépülés. Heti Válasz. 2004. / 19. [www.hetivalasz.hu/showcontent.php?chid=9212](http://www.hetivalasz.hu/showcontent.php?chid=9212)

telárat, a francia honatyák politikai súlyukat latba vetve kezdtek lobbizni az ágazat francia kézben tartása mellett. Jean-Pierre Raffarin francia miniszterelnök a megbékélés jegyében Aventis-Sanofi csúcstalálkozott sürgetett, miközben igyekezett borús képet festeni a francia munkahelyek és gyógyszertárak helyzetéről. A burkolt állami kampány során az ellenérdekelték is hallaták hangjukat. A német kancellár, Gerhard Schröder óvott a francia intervenciótól, Joseph Deiss svájci elnök pedig a szabadpiaci elvek betartása mellett emelt szót. Végül Párizs járt sikerrel: A Sanofi-Synthélabo 14 százalékkal, 54 milliárd euróra emelte vételi ajánlatát, Igor Landau Aventis-elnök pedig elfogadta azt. S emlékezhetünk, hogy még a magyar piac-fetiszták is örömmel fogadták, hogy a magyar kormány feleremelte hangját a MOL-OMV ügy kapcsán. Ráadásul még törvény is készült az OMV ellen, azért, hogy az osztrák állam által is tulajdonolt cég ne tehesse rá a kezét a stratégiai fontosságú magyar olajvállalatokra (persze az is érdekes, hogy a magyar kormány nem ágált a CEZ tulajdonszerzése ellen, pedig ott is nagy stake-je van a cseh államnak). Mindensetre kijelenthetőnek látszik az is, hogy lehetnek olyan helyzetek, ahol még az ingoványon járó neoliberálisok is kapaszkodóért, az állami segítséget nyújtó kezéért kiáltanak.

3. Növelni kell a munkaerőpiac befogadóképességét a magyar tulajdonú vállalkozások előnyben részesítésével.
4. Szükséges a munkavállalók bérének felzárkóztatása, mert a munkabéreknek stabilan fedezniük kell a családon belüli generációs újratermelés forrásigényét, ugyanakkor megfelelő adó- és bérjárulékot kell képezniük a közfeladatok finanszírozásához.
5. Módosítani kell a közteherviselés szerkezetét, mégpedig úgy, hogy az a jövedelem, a tulajdon és a fogyasztás dimenziójában megkülönböztetés nélkül és progresszív jelleggel jusson érvényre.
6. Úgy kell módosítani a redisztribúció szerkezetét, hogy a humán gazdaság újratermelési szférái kapjanak prioritást, közöttük is elsősorban az oktatás és az egészségügy.

A korábban elmondottak ennél a pontnál is érvényesek: az arányok, a mérték megtalálása a jó kormányzás kritériuma (a „vagy” helyett az „és” megtalálása). Ráadásul a kormányzás mindig preferenciarendezésről is szól.

7. Egy új generációk közötti társadalmi szerződés megkötésére van szükség. Klasszikus kifogás: „Ez mi? Ki köti, kivel, mire, milyen garanciális feltételek mellett?” A „generációk közötti társadalmi szerződés gondolata” szimbolikus értelmű: természetesen nem arról van szó, hogy azt az „öregék” kötnék meg a „fiatalokkal” – fair vagy méltányos körülmények között; vagy netán valamelyik „generáció” jobb alkupozíciójánál fogva rá tudna kikényszeríteni egy megállapodást a kedvezőtlenebb alkupozícióban lévő „generációra”. S arról sincs természetesen szó, hogy a szerződés „megkötése” lemodellezhető lenne a racionális döntésemélet bármely axiómarendszerével; nincs tudatlanság fátyla, nincs eredeti helyzet; nem áll meg a „racionális önérdékkövető lények ésszerű megállapodás megkötésére irányuló vágya” sem. Helyette van viszont egy átfogó reflexió arra vonatkozóan, hogy mit is jelent egy meghatározott közösségben élni, mi a feltétele a biztonság, a szolidaritásnak és a stabilitásnak stb. A közösséget alkotó polgárok partneri

viszonyának fennmaradásáért az államnak kell felelősséget vállalnia. Az újraírás ugyanis nem történhet ideologikus módon, hanem szigorúan pragmatikusnak kell lennie. Fordítsuk le: az állam az aktív, a kezdeményező fél. A „társadalmi szerződés” keretében a politikai elitnek a civil társadalom részvétel kell végiggondolnia a fejlesztés-és reformpolitika céljait, az ezt elősegítő intézményrendszer kiépítését és működtetését, az állami újraelosztás kereteit, az állami jelenlét és beavatkozás szükséges és célszerű mértékét, a generációk közötti teher- és előnymegoszlás megfelelő mértékét – s mindezt a társadalmi béke és biztonság, a szolidaritás, a stabilitás fenntartása érdekében.

8. Életbe kell léptetni az aktivizáció politikáját, el kell érni, hogy az embereknek megérje dolgozni jövőendő biztonságuk érdekében.
9. Családbarát politikára van szükség, mert a magyar társadalomnak egész egyszerűen gyerekekre van szüksége.
10. A közszolgáltatások kérdését az állami felelősség nézőpontjából kell újrágondolni. Mert megítélésünk a felelősség elve a kormányzás központi motívuma.

## AZ EREDMÉNY: JÓ KORMÁNYZÁS

A fenti lépések nem hajthatóak végre egy aktív, intelligens és erős állam hatékony kormányzása nélkül.

Szükség van tehát egy intelligens államra, amely újra és újra végiggondolja, hogy hol vannak feladatai.

Az államnak kell kiigazítania a piac mechanizmusait – még hozzá mindenki érdekében.

Az állam ugyanis nem piaci vállalkozás, hanem szolidaritásközösség.

Mivel a mindenkit magában foglaló szolidaritás erősebb kell, hogy legyen, mint egyesek magánhaszna, ezért nem az állam leépítésre, hanem az állam megerősítése a feladat.

A jó kormányzás értelmét a demokratikus kormányzás kötelezettségei felől lehet megközelíteni.

Nem a piac, hanem csak az állam képes biztosítani azokat a feltételeket, amelyek között az egyének értelmezése szerinti jó és ésszerű élet *mindenki* számára megélhetővé válik (éppen ezért nem a piacnak, hanem az államnak kell kormányoznia).

A kormányzás értelme tehát a közérdek, a közjó érvényre juttatásában áll.

A fenti feltételek biztosításáért éppen magának a kormánynak kell felelősséget vállalnia. A kormány teljesítményét ily módon értékelni lehet. Ezáltal elvileg fele-

lősségre vonhatóvá, elszámoltathatóvá válik. Mivel ma Magyarországon az elszámoltathatóság követelménye nem teljesül, s az állam leépítésének programjával mindenütt csak a rossz kormányzás nyomai jelennek meg, elkerülhetetlenné válik a „kormányzás visszavétele”.

Az állam „kivonulásának”, „leépítésének” programja szigorúan vett tapasztalati alapokon veszítette el Magyarországon a legitimitását. Maga az állam leépítése körüli vita a választói tömegek számukra túlságosan ideológiai, éppen ezért egyelőre nem is tudnak kapcsolódni hozzá, így ezt a saját jövőjüket ugyanakkor nagyon is érintő vitát még nem befolyásolhatják. De az látszik, hogy többségük már a legszofisztikáltabb médiamanipulációk ellenére sem áll a nemzeti erőforrások további „piacosításának” pártján. Éppen ez a körülmény teszi – ha lassan is, de bizonyosan – egyre időszerűbbé a kormányzás visszavételének programját.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Báger Gusztáv – Kovács Árpád: A politikai és gazdasági szféra kapcsolatának néhány vetülete – a minimális konszenzus alapjai. Kézirat, 2007. 30p.
- Benz, Arthur: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 2004.
- Blumenthal, Julia von: Governance – eine kritische Zwischenbilanz. Zeitschrift für Politikwissenschaft. 2005. Heft 4. , 1149-1180.
- Boda Zsolt: A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában: a governance-koncepció. [http://polvgy2006.ektf.hu/eloadasok/boda\\_zsolt.doc](http://polvgy2006.ektf.hu/eloadasok/boda_zsolt.doc)
- Calame, Pierre: La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance. Descartes & Cie, Paris, 2003.
- Dror, Yehezkel: The Capacity to Govern. Frank Class, London – Portland, 2002.
- Esping-Andersen, Gøsta: Towards the Good Society, Once Again? In Esping-Andersen tsa: Why we need a New Welfare State. Oxford: University Press, 2002. 1-26.
- Erhard, Ludwig: Jólétet mindenkinek. Konrad Adenauer Alapítvány, Budapest, 1993.
- G. Fodor Gábor: Janus-arcú stabilitás – Politikai fenomenológia: a mátrix-politizálás természetrajza. 2007. In Sándor Péter – Tolnai Ágnes – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2007. I. 120-134.
- G. Fodor Gábor: A kormányzás-tudás válsága (Ars combinatoria: a pantomim-kormányzás természetrajza). Kommentár. 2007/1. 61-76.
- G. Fodor Gábor – Stumpf István: Ki kormányoz(zon)? Avagy a kormányzás visszavétele. Heti Válasz 2007. / 38. 70-72.
- Goldsmith, Stephen – Eggers, William D.: Governing by Network. The New Shape of the Public Sector. Brookings Institutions Press. Washington D.C. 2004.
- Hermet, Guy – Ali Kazancigil – Jean-François Prud’homme: La gouvernance. Un concept et ses applications, Karthala, Paris, 2005

- Kitta Gergely: Gyors felépülés. *Heti Válasz*. 2004. / 19.<http://.hetivalasz.hu/showcontent.php?chid=9212>
- Kooiman, Jan: *Governing as Governance*. London, 2003.
- Körösényi András: Elszámoltatható-e a kormány? Képviselő, demokrácia és a 2006. évi választások. In Karácsony Gergely (szerk.): *DKMKKA – BCE PTI*, Budapest, 2006., 253-293.
- Mayntz, Renate: *Governance-Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie*. In Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden, 2005. 11-20.
- Pierre, Jon: *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press, 2000.
- Pierre, Jon – Peters, B. Guy. *Governance, Politics and the State*. New York, 2000.
- Potucek, Martin (ed.): *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. NISPAcee, Bratislava, 2004.
- Ringen, Stein: *Citizens, Families and Reform*. 2nd edition with a new introduction. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005.
- Ringen, Stein: *The Possibility of Politics*. 3rd edition with a new introduction. New Brunswick: Transaction Publishers, 2006.
- Ringen, Stein: *What Democracy Is For: On Freedom and Moral Government*. Princeton University Press, 2007.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto (eds.): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, 1992.
- Schlett István: *Válságkezelés, rendszerváltoztatás vagy a pártstruktúra átalakítása? (politikai dilemmák és válaszok az 1873-75-ös pénzügyi válság idején)*. Kézirat, 2007., 24p.
- Stumpf István: *Új közteherviselés - új társadalmi szerződés*. *Nemzeti Érdek* 2007/1.









