

G. FODOR GÁBOR • STUMPF ISTVÁN

# A „JÓ KORMÁNYZÁS” KÉT ÉRTELME

## *Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*

„A liberalizmus olyan, mint egy ingovány, lehet rajta ugyan járni, de ha egyszer bajba kerülsz, bizonyosan kapaszkodók nélkül maradsz.”

### A PROBLÉMA FELVETÉSE

#### *A kormányzati teljesítményértékelés kérdése*

A hazai politikatudományi erőfeszítések meg-megújuló tárgya a kormányzati teljesítményértékelés kérdése. Körösenyi András abban az írásában (Körösenyi 2006, 253–293.), amelyben a kormány elszámoltathatóságának a kérdését feszegeti, azt is kifejti, hogy az elszámoltathatóság mélet 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 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 kontingenciaprobléma 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 információk előnyük következtében a politikusok képesek kibújni a szavazók, vagyis az elszámoltathatóság kontrollja alól (i. m. 285–286).

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 megítélésének relativizálása a jelentéktelenség ingoványába taszítja az olyan alapkérdések végiggondolását is, mint hogy „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 e 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 (vö. G. Fodor–Stumpf 2007, 70–72).

## A NEOLIBERÁLIS PARADIGMA – A GOOD GOVERNANCE MODELL

### A *governance* fogalom karrierje

A *governance*, *gouvernance* egy régi angol, illetve francia kifejezés (első megjelenését a XIII–XIV. századra teszik (Benz 2004, 15; Pierre–Peters 2000, 1), de igazán csak a XVI–XVII. században válik igazán jellegzetes fogalomná), amely azonban az utóbbi évszázadokban úgyszólván kikerült a használatból (Blumenthal 2005, 1149–1180). Csupán a legutóbbi néhány évtized nyitotta meg a pályát újbóli megjelenése előtt, mindeközben azonban maga a kifejezés fontos jelentésváltozáson ment keresztül: eltávolodott a kormány (*government*) fogalmától (i. m. 1151), és az állam kormányzása helyett a különböző társadalmi aktorok nagyrészt önkéntes önszabályozó tevékenységére kezdték alkalmazni (i. m. 1149).

A jelentésváltozást jól jelzi a terminológiai távolság igénye is: például Kooiman *governing as governance*-ről (2003), Rosenau és Czempiel *governance without government*-ről beszél (1992), világossá téve, hogy a kormányzás nem szorítható kizárólag az állam tevékenységi körére.

A *governance* fogalma egyébként az intézmény-közgazdaságtanból (Ronald Coase vezeti fel a problémát még a harmincas években) került át a politika területére, ahol is elsősorban a Világbank fellépésével hozható összefüggésbe. A Világbank az afrikai helyzetről szóló 1989-es jelentésében említi először a politika kontextu-

sában a kormányzás mint *governance* válságát (*crisis of governance*) (Blumenthal 2005, 1152). A Willy Brandt vezette Commission on Global Governance 1992-ben ekképp úgy határozta meg a kormányzást: „Azon módok összessége, 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.” (Idézi Boda 2006.)

Tehát a *governance* fogalma általánosságban az állami (kormányzati) és nem állami szereplők (nyereségérdekeltek és nonprofit 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 partnership*-nek nevezett jelenség biztosítja, ami elsősorban a nem állami szereplők állami testületekbe történő kooptálásában, az intézményes döntéshozatalban való részvételben, állami feladatok és hatáskörök átengedésében, illetve magánosításában, valamint szabályozási jogkörök átruházásában nyilvánulhat meg. Ugyanakkor a *governance* értelmében vett kormányzás az úgynevezett „kockázattársadalom” kihívására is nyújthat egyfajta megoldást, hiszen értelmezhető úgy is (Guy Hermet), mint „a komplexitás kezelésé-

nek módja” (Hermet–Kazancigil–Prud’homme 2005), 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. Néhányan egyenesen paradigmaváltásról beszélnek (például Renate Mayntz), míg mások szerint csupán hangsúlyeltolódásról van szó (Julia von Blumenthal), mondván, míg a kormányzás régi felfogása elsősorban aktorcentrikus volt, addig a kormányzás új felfogása már elsősorban folyamatközpontú (Blumenthal 2005, 1170–1175).

lami szabályozás csúcspontjához, ez azonban hanyatlással párosult. Ma az állam túlzottan 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 elkezdtek magánosítani a közszolgáltatásokat. Aki ennek a folyamatnak próbál ellenszegülni, tulajdonképpen az újításnak áll ellen. Egy olyan visszafordíthatatlan folyamatról van tehát szó (ez lenne az úgynevezett „mondializáció”), amely a kormányzás forradalmasításával jár együtt. A „forradalom” két lépést foglal magába: egyrészt meg kell haladni a közigazga-

### A kormányzás régi és új fogalma

„RÉGI”	„ÚJ”
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
A kormányzás szubjektumának és tárgyának határozott elkülönítése	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), Blumenthal (2005), Benz (2004) és Kooiman (2005) alapján.

### A kormányzás forradalma

Pierre Calame egyenesen a kormányzás forradalmáról ír (2003, 7–35). Meglátása szerint az utóbbi két évszázad során eljutottunk az ál-

tás és az államigazgatás eszméjét; másrészt fel kell ismerni, hogy a jelenlegi kormányzás nem alkalmazkodik az aktuális társadalom szükségleteihez. Ezért új gondolkodásmódra és eszmékre van szükség. E forradalom közepontjában 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 egy országban kezeli. A *good governance* kifejezés a közügyek megkülönböztetés nélküli és látható gazdálkodására utal (Calame 2003). Vagyis, ahogy Boda Zsolt állítja, hiányról van szó: a *good governance* az, ami nincs, amire szükség lenne az átalakuló és fejlődő országokban.

A *good governance* meglehetősen egyoldalúan liberális, sőt neoliberális koncepció, amely egyfelől az állam vonatkozásában csak a legszűkebb „éjjeliőr állam” funkciókra összpontosít, másfelől *explicit*e teret nyit a magánszervezetek társadalmi koordinációs funkciójának, nyersebben fogalmazva a vállalatok intézményesített érdekérvényesítésének (Boda 2006). A *good governance* a liberalizmus idiomájában szólal meg, mint ahogy azt Boda Zsolt Kaufmann tanulmánya alapján összegzi, ez a koncepció a *rule of law*, azaz a joguralom, jobbiztonság normatív igényét, a *voice and accountability*, azaz az elszámoltathatóság, a számonkérhetőség, a döntéshozók bírálatának, a tiltakozás kifejezésének intézményesített lehetőségeit hangsúlyozza; valamint a korrupció visszaszorítására tett intézkedéseket részesíti előnyben.

A *governance* irodalmához tartozó tanulmányok megállapítják, hogy

- a jó kormányzás elősegíti a gazdasági növekedést és a 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 évtized-

ben – annak ellenére, hogy a Világbank globálisan a gazdasági mutatók javulását regisztrálta);

- a transzparencia, az átláthatóság, a számonkérhetőség kulcsfontosságú, ha javítani akarunk a kormányzás minőségén. Azokban az országokban, amelyekben a kormányzat elszámoltathatósága, számonkérhetősége hiányos, ott gyakran tapasztalható a *state capture*-nek nevezett jelenség: az államot a gazdasági érdekcsoportok (vagy egyes nagyvállalatok) tartják a befolyásuk alatt (Boda 2006).

A koncepció értelmében nem elegendő tehát a kormányzat intézményeire, a jogszabályokra, a formális autoritásokra, azaz a „hardver”-re összpontosítani, ha javítani akarunk a kormányzás minőségén. A *governance* értelmében vett kulcsváltozókra, azaz a transzparencia, a számonkérhetőség biztosítására, az érdekelték 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 míg az előbbi két problémán – vagyis a demokratikus legitimitásén és a felelősségén – nemhogy javítana, hanem egyenesen ront; addig az utóbbi két dimenzióban is legfeljebb csak a kompetencia kérdésében jelent kedvező elmozdulást (a civil szakér-

tők bevonása révén), a döntésképeség problémáját azonban nem tudja megoldani (vö. Blumenthal 2005).

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*” (idézi Blumenthal 2005). Voltaképpen a participáció válik a megfelelő döntések előfeltételévé, így a *governance* ebben az értelemben az állam megváltozott szerepének megértéséről szól (i. m. 1163).

## A *governance* modell: összegzés

A *governance* modell szerint tehát

- a formális és informális elemek egyformán jelentősek; vagyis az intézmények (a „hardver”) mellett legalább olyan fontos a magatartás, a normák változása, az újszerű működési mód;
- a társadalmi önszabályozás, az aktorok együttműködése 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;

- 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 konszenzuseresés mechanizmusa; a következmény: a döntéshozatal folyamata potenciálisan végteleníthető lesz;
- teret kell nyitni a magánszervezetek társadalmi koordinációs funkciójának (a kritikusok egyértelműbben fogalmaznak, szerintük a modell a vállalatok, a nagy hatalmú gazdasági szereplők érdekérvényesítésének nyit teret, ezáltal a *governance* koncepciója a demokrácia képviselői funkcióját is lerontja – lásd például Hermet);
- rögzített eljárások helyett a kormányzást a vita, a tárgyalás, a megegyezés működteti;
- létezik 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 túlzottan autoriter, végtelenül bürokratikus, impotens és korrupst. 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 ökonomikus kormányzás így válik a *good governance*-ként értett jó kormányzás megfelelőjévé. A neoliberálisok kormányzásfelfogásában a társadalmi önszabályozás, a magánszervezetek társadalmi-gazdasági együttműködése lép a korábban domináns pozíciójú 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 államtanítás 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 vállalja. A jó kormányzás gondolata szerint a jólétet, a szolidaritást, a méltányosságot és az ezek eléréséhez szükséges együttműködésben való részvételt *mindenki számára* biztosítani kell. Ezt pedig csak valamilyen konkrét aktor teheti. A kormányzati teljesítményt ily módon értékelni lehet, a kormány pedig – legalábbis elvileg – felelősségre vonhatóvá, elszámoltat-

hatóvá válik. Ezekon az alapelveken nyugszik a demokratikus kormányzás programja.

Stein Ringen, az Oxfordi Egyetem szociológiai professzora komoly és nagy hatású könyvekben<sup>1</sup> tett kísérletet arra, hogy a kormányzati teljesítményértékelés kérdését a demokrácia normatív követelményeivel kapcsolja össze. A kormányzás kérdését a *good government* problémájaként értelmezi, ami azonban nem azonos a fent tárgyalt *governance* jelenségkörével.

Annyiban mindenesetre rokonítható vele, hogy a gazdasági és szociális erőforrások kezelésével és a demokrácia eszméjével áll kapcsolatban, de létezik 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 államról, sőt az állam nemcsak a jó kormányzás *feltételeinek* megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás *feladatait* is magára kell vállalja. Vagyis Ringen felfogásának a centrumában a *government* és az állam áll. A kormány a képviselő 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 „jó kormányzaton”:*...by which I mean how democratic governments can be effective given that they are severely constrained in the means allowed them*<sup>2</sup> (Ringen honlapja: <http://users.ox.ac.uk/~gree0074/>).

1 Ringen 2005, 2006, 2007a. Az általunk használt szöveg: Ringen 2007b; 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. (Lásd Ringen 2007a).

A KÉT KONCEPCIÓ KÖZÖS VONÁSAI	FUNDAMENTÁLIS KÜLÖNBÖZŐSÉGEK
radikális változások következtek be, a kormányzás korábban nem létező problémákkal kerül szembe	a „ki kormányozzon?” kérdésre az állam a válasz
a kormányzás feladata a gazdasági és szociális erőforrások kezelése	az állam végső döntéshozó
a kormányzás kapcsolatba hozható a demokrácia eszméjével	az állam feladata nemcsak a jó kormányzás feltételeinek megteremtése, 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 <i>mindenki szempontjait tekintetbe véve</i> 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 elméletek, vagyis a jóléti állam válságáról és végéről szóló *grand theoryk* hitelességét meg kell kérdőjelezni. Ehhez pedig nem egy rivális elméletre, 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 természetesen nem nélkülözi a konfliktusokat, de ez a házasság, még ha viszályokkal terhes is, 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.”* (Ringen 2006.) A jóléti állam tehát képes az ambíció és a szükségletek közötti kompromisszum elérésének képességével túljutni a működését fenyegető krízishelyzeteken.

Ebből a szempontból nézve a jóléti állam válságának gondolata csupán tetszetős intel-

lektuális 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, melyek azonban változatlanul megmaradnak.

Ringen szerint viszont a demokratikus kormányzat korántsem cselekvésképtelen, a problémák léte nem a kormányzás fogyatékosságáról árulkodik (a problémák állandósága tehát nem arra utal, hogy a kormányzat képtelen megoldani őket), 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.”* (Uo.) A reformpolitika (amely mindig a kontingenciákkal számoló problémamegoldás eszköze) a piacfetisizisták

egydimenziós logikájával áll szemben, amely mindig is bizonyosságokkal számol. „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;
- 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 új társadalmi szerződésre van szükség – még hozzá a nemzedékek között, az *intergenerational fairness* helyreállítása céljából. Vagyis a jóléti politika fenntartása kívánja meg a nemzedékek 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*) – magyarárra 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*) (uo.).

Ugyanakkor mind a nyugdíjreform, mind az „aktivizáció politikája” az együttműködés cselekedeteiként értendők (*acts of co-ordi-*

*nation*). Vagyis a jólét, a szolidaritás és a generációk közötti méltányos viszony fenntartása egyaránt együttműködést követel. Ám éppen a jólét, a szolidaritás, a méltányosság és a kooperáció biztosítása miatt van szükség egy kitüntetett aktorra, az államra. Az államnak kell felügyelnie az együttműködés cselekedeteit.

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 politikát kell folytatni, 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 pedig sürgetőek, ezért a családbarát politikát a demokratikus integráció politikájának kell kíségetnie. 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*” (uo.).

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 elmélete 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 vállalja;
- feladata tehát a gazdasági, szociális erőforrások kezelése, a közügyek megkülönböztetés nélküli és látható gazdálkodásának fenntartása; a jólét, a szolidaritás, a méltányosság és az együttműködés biztosítása;
- vagyis a kormányzás értelme a közjó elősegítése;
- a közjó eszménye a jó demokrácia normatív tartalmával válik azonossá;
- a „jó kormányzás” gondolata azonban elképzelhetetlen aktív, intelligens és erős állam nélkül.

### 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 ÖSSZELETÉSE

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 együttműködésben való részvételt tekintet nélkül mindenki számára biztosítsa. Szükség van tehát egy aktív, intelligens és erős államra, amely újra és újra végiggondolja, hogy melyek a 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 képviselő (mindenki képviselője, aki az adott politikai közösséghez tartozik);

célja a közérdek érvényre juttatása (elvileg mindenki érdekét érvényre kell juttatnia). A piac elve viszont (az önkéntes) koordináció, 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” kitélen 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?

### *Helyzetleírás*

Mi azt látjuk, hogy

- Magyarországon a rendszerváltás óta nincs egyensúlyban a társadalom jóléti és szociális igényeinek képviselete.
- Hasonlóképpen nem történt meg az állami funkciók, a szolgáltatói-ellátói szerep-

vállalás, a gazdaságszervezés 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 (vö. Esping-Andersen 2002, 1–26).

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, hogy e tekintetben is érvényesül az egydimenziós látásmód vaksága: a piacfetisiszták kizárólag a makrogazdasági, illetve a piaci megközelítés aktorait keresik bennük. A metodológiai individualizmus erejét azonban gyengíthetik bizonyos komunitárius megfontolások. A neoliberaisok 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, értekeken, 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 magyarázóit a krízisek okát a régi szervezőelvek idejéért 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 magyarázómodell 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 (2007, 3), a magyar nemzetgazdaság jelenlegi állapotában az úgynevezett öngondoskodás sem lehet a megoldás generálkulcsa. Ugyanis ha csak a korábbi társadalmi-hozzájárulási és minőségi feltételeket akarnánk tartani, akkor is olyan kereseteket kellene biztosítani a mindenki számára elérhető és színvonalas öngondoskodáshoz, amelyek a forrásoldalon előteremthetetlenek és/vagy versenyképtelen bérterheket okoznának a reálgazdaságban. A

szociális szféra teljes piacosítása társadalmi (államháztartási) finanszírozási szempontból csak akkor oldható meg, ha társadalmi szinten az egyes ellátási formák és szintek (minőség) igénybevételét valójában nem a „kínálatból választás kérdésével”, hanem egy szűkebb körben biztosított egyéni lehetőségteremtéssel, illetve ezzel párhuzamosan az általános szolgáltatási szint csökkenésével és a hozzájárulás korlátozásával oldanánk meg (i. m. 25).

## *Az egydimenziós magyarázómodell következményei*

A döntő kérdés ugyanis az, hogy *képes-e biztosítani a piaci logika abszolutizálása a jólét, szolidaritás, méltányosság és együttműködés feltételeit – tekintet nélkül mindenki számára*. Megítélésünk szerint ez a két modell közötti választás lényege. Nem a *hatékonyság vélelmezett elve* (misperint az állam jól vagy rosszul végzi-e feladatát), hanem a *szolidaritás politikai kötelezettsége* (misperint mindenki jóléte egyaránt számít) a kormányzók elsődleges feladata.

Kérdezzük meg nyugodtan neoliberais 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 a rászorultság rémét maguktól távol érző „javaslattevők” számára ezek a kérdések félreérthetetlen módon irrelevánsnak minősülnek. Magánvéleményként ez a szélsőségesen elitista, antihumánus 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 bök-

kenő 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 ratiója*.

Ennek fényében különösen feltűnő, hogy a magyar gazdaságot és a magyar társadalmi újratermelési alrendszereket a rendszerváltás óta sajátos módon időről 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 érhető 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 piacosítását 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 – köreiben 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 alrendszereinek „piacosítási” programja. A vonatkozó empirikus kutatási tapasztalatok már ma is egyértelműen azt mutatják, hogy egyre inkább stabilizálódik a piacosított közszolgáltatások igénybevételére képes jómódúak szűk rétege, szemben a másik pólussal, ahol a végle-

gesen 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 (vö. Stumpf 2007).

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

### *A probléma leírása*

1. Az állam leépítése, a közszolgáltatások feltétlen 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 aktív, intelligens és erős államra van szükség.

### *A kormányzás visszavétele: előfeltételek*

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

1. Diskurzusváltásra van szükség. Ki kell szabadulnunk az uralkodó neoliberális

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 társadalmopolitikai víziójuk megvalósítására. 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 működőképességéért. A közpolitikai döntéshozatalnak tehát az az értelme, hogy a közjót szolgálja, a politikai közösség minden tagjának az érdekeit hivatott elősegíteni (vö. Báger–Kovács 2007, 6). 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 képviselet (reprezentáció). A pártok nem tökéletesen visszatükrözik (mimézis), hanem csak képviselik, illetve megjelenítik a választói akaratot (vö. G. Fodor 2007, 120–134).

3. A politikai erőter jelenlegi struktúrájának az átalakítására van szükség. Ha tehát a pártok kiiktatása nemkívánatos, 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 1873–1875-ös költségvetési válságot elemezve arra a következtetésre jut, hogy az államháztartás válságának kialakulása nem vezethető vissza egyetlen tényezőre, például a „meggondolatlan költsékezésre”. 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 te-

hát 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 mélyektől, hanem struktúráktól is függenek. A strukturális feltételek lényeges eleme a párttagoltság, mert a „szerkezet”, a politikai erőter döntő mértékben befolyásolja a kormány cselekvőképességét. Az 1873–1875-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 (Schlett 2007, 22–23).

4. Beszéljünk világosan! Mivel nem eszmecseréről, 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 gondolják, hogy mindenki jóléte egyformán számít – szintén partnerei lehetnek az együttgondolkodásban a szolidaritás és a felelősség elvét képviselő konzervatív erőeknek. 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 számít, s ebből a nézőpontból kell a javaslatokat megfogalmazni.

Persze már az is vitakérdés lehet, hogy miként definiáljuk az „állami feladatot”. Mi a magunk részéről az állami feladatokat meglehetősen szélesen fogjuk fel. Idetartozik a közszolgáltatások egészen széles sora, amelyek adó- és járadékbefizetéseink forrásait jól hasznosítva közösségi „hasznot” hoznak, és amelyek szervezését és teljesítését nem tudjuk egyénileg vállalni (vö. Báger-Kovács 2007, 2). 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 piacfetisizták 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 piacfetisizta logika következetlenségére: vajon magára vállalja-e a „piac” a szakképzett munkaerő „kitermelését”, vagy pedig elvárják, hogy az „termelődjék ki”? Kérdés: ki biztosítsa a „piac” számára a megfelelő a munkaerőt, ha a „piacnak” nem éri meg, hogy saját maga tegye meg?

5. Szükség van egy minimális konszenzusra. A pártok közötti minimális konszenzus a közpolitikák végrehajtásának minimális feltétele. Mi a magunk részéről nem hiszünk a nagy összebörülésekben. 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, amit meg lehet vitatni, 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 stratégiának (komprehenzív-plurális modell) kell felváltania, 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 (vö. Stumpf 2007).

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

A neoliberálisok persze felteszik az alapvető kérdést: „hogyan is?”. A javasolt megoldás az állam – és ennek következtében a családok – részesedésének növelését jelenti a „piac” – a tőkések – rovására? Vagy az állami rész is csökken, és ezáltal több jut a családoknak? Ha mindez nagyobb beavatkozást jelent a szűken vett versenyszektorba is (például adók, elvonások növelése, a vállalatok kötelezettsége jóléti vagy nyugdíj kiadásokra stb.), akkor ez hogyan hat a jövedelemtermelő 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 idejémulttá is vált volna, hogy a társadalmi békének, a munkaadók–munkavállalók együttműködésének kedvező hatása van a jövedelemszerző képességre, hogy tehát a kooperáció nem zérus összegű játék. Mert fel kell tenni az a kérdést is, hogy van-e költsége a társadalmi békének, s azt ki fizesse.

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

Ez általában 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 neoliberaisok 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 agrárszubszenciák – WTO-egyezmények megsértése, az EU-alkotmány állampolgárok általi vétója). A szabadpiaci elvek (globalizáció, nemzetközi kereskedelmi egyezmények, nemzetközi jogszabályok, keretegyezmények, a munkaerő, az áruk, a szolgáltatások szabad áramlása) nem törölték, nem is törölheték el a nemzeti keretekhez kapcsolódó patriotizmust. Míg az előbbieket racionális, ökonomiai fogalmak és jelenségek, az utóbbi társadalompszichológiai, morális és emocionális kérdés. Persze nem csak az, mert léteznek racionális gazdasági szempontok is. Az a multinacionális cég, 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 (hacsak nem fejleszt, fektet be külföldi leányvállalataiban). De a leányvállalatok nyeresége 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 beiersdorfi Niveát, a németek félttek, hogy amerikai kézbe kerül a nagy múltú cég, politikai ügyet csináltak a kérdésből. A felvásárlás végül nem sikerült, a tartományi politikások és főleg Hamburg városa sikerrel fokozták a közhangulatot az amerikaiak ellen. Vagy, hogy magyar vonatkozású példát is említsünk, a Banca Comerciale Romana magánosításából 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 pénzintézetet indítani, illetve olyan bankot tudott megszerezni, ami török érdekeltségi körbe tartozott. És hogy arra is mutassunk példát, hogy még a piacpártiak is állami beavatkozásra szorulnak, nézzük a francia Sanofi-Synthelabo esetét (Kitta 2004). A magyar Chinoint is birtokló cég a francia kormány ösztönzésére 2003-ban felvásárolta a kisebb versenytársának számító Aventist. A francia–német társaság 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 egyesülés. Amikor a bázeli konszern közel 10 milliárd euróval túllicitálta a Sanofi által megajánlott vételárat, 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 csúcstalálkozót sürgetett, miközben igyekezett borús képet festeni a francia munkahelyek és gyógyszerárak helyzetéről. A burkolt állami kampány során az ellenérdekeltek is hallatták 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 piacfetisisták is örömmel fogadták, hogy a magyar kormány felemelte 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). Mindenesetre kijelenthetőnek látszik az is, hogy lehetnek olyan helyzetek, amikor még az ingoványon járó neoliberaisok is kapaszkodóért, az állam segítséget nyújtó kezéért kiáltanak.

3. Növelni kell a munkaerőpiac befogadó-képességét 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,

köztük 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 „megkötését” le lehetne modellezni a racionális döntésmélet 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 biztonságnak, 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 részvételével 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 jövődő 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 újra-gondolni. Mert megítélésünk szerint a felelősség elve a kormányzás központi motívuma.

### Az eredmény: jó kormányzás

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

Intelligens államra van tehát szükség, amely újra és újra végiggondolja, hogy hol vannak feladatai.

Az államnak kell kiigazítania a piac mechanizmusait – méghozzá mindenki érdekében.

Az állam ugyanis nem piaci vállalkozás, hanem szolidaritásközösség.

Mivel a mindenkit magába foglaló szolidaritás erősebb kell legyen, mint egyesek magánhaszna, ezért nem az állam leépítése, 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 felelősségre 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 vesztette el Magyarországon a legitimitását. Maga az állam leépítése körüli vita a választói tömegek számára 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 ma már a legszofisztikáltabb médiamanipulációk ellenére sem áll a nemzeti erőforrások további „piacosításának” pártján. Éppen ez a körülmény teszi – ha lassan is, de bizonyosan – egyre idősebbé a kormányzás visszavételének programját.

### IRODALOM

- Báger Gusztáv – Kovács Árpád: *A politikai és gazdasági szféra kapcsolatának néhány vetülete – a minimális konszenzus alapjai*. 2007 (kézirat).
- Benz, Arthur: *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden, 2004. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blumenthal, Julia von: *Governance – eine kritische Zwischenbilanz. Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2005/4., 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*. Párizs, 2003. Descartes et Cie.
- Esping-Andersen, Gøsta: *Towards the Good Society, Once Again?* In uó: *Why we need a New Welfare State*. Oxford, 2002. Oxford University Press. 1–26.
- G. Fodor Gábor: Janus-arcú stabilitás – Politikai fenomenológia: a mátrixpolitizálás természetrajza. In Sándor Péter – Tolnai Ágnes – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2007*. I. Budapest, 2007.
- G. Fodor Gábor – Stumpf István: *Ki kormányoz(zon)? Avagy a kormányzás visszavétele*. *Heti Válasz*, 2007/38., 70–72.
- Hermet, Guy – Kazancigil, Ali – Prud'homme, Jean-François: *La gouvernance. Un concept et ses applications*. Párizs, 2005. Karthala.
- Kitta Gergely: Gyors felépülés. *Heti Válasz*, 2004/19. <http://hetivalasz.hu/showcontent.php?chid=9212>
- Kooiman, Jan: *Governing as Governance*. London, 2003. Sage.
- Körösenyi András: *Elszámoltatható-e a kormány? Képviselő, demokrácia és a 2006. évi választások*. In Karácsony Gergely (szerk.): *Parlamenti választás 2006*. Budapest, 2006. DKMKKA – BCE PTI. 253–293.
- Mayntz, Renate: *Governance-Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie*. In Schuppert, Gunnar Folke (szerk.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden, 2005. Nomos. 11–20.
- Pierre, Jon – Peters, B. Guy: *Governance, Politics and the State*. New York, 2000. University of New York Press.
- Ringen, Stein: *Citizens, Families and Reform*. 2nd edition with a new introduction. New Brunswick, 2005. Transaction Publishers.
- Ringen, Stein: *The Possibility of Politics*. 3rd edition with a new introduction. New Brunswick, 2006. Transaction Publishers.
- Ringen, Stein: *What Democracy Is For: On Freedom and Moral Government*. Princeton, 2007a. Princeton University Press.
- 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, 2007. május 7–8.
- Rosenau, James N. – Czempiel, Ernst-Otto (szerk.): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, 1992. Cambridge University Press.
- Schlett István: *Válságkezelés, rendszerváltoztatás vagy a pártstruktúra átalakítása? (Politikai dilemmák és válaszok az 1873–1875-ös pénzügyi válság idején)*. 2007 (kézirat).
- Stumpf István: *Új közteherviselés – új társadalmi szerződés*. *Nemzeti Érték*, 2007/1.