

Szabó Márton

A KÖZÜGY POLITIKAELMÉLETE

Szabó Márton

A KÖZÜGY POLITIKAELEMÉLETE

Nemzeti Köszolgálati Egyetem
Budapest, 2014

*Könyvemet apám, Szabó Márton (1912–2006)
novaji gazdálkodó parasztember emlékének ajánlom,
kinek életében ötször kellett a gazdaságát nulláról felépítenie,
és akit a falu lakói, ha szabadon dönthettek,
mindig vezetőjüknek választottak.*

Szerző:

© Szabó Márton, 2014

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa, 2014

Kiadja:

© Nemzeti Közsolgálati és Tankönyv Kiadó, 2014

Felelős kiadó:

Szentkirályi-Szász Krisztina

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve más adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz és rögzítéshez a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI
ÉS TANKÖNYV KIADÓ

Kiadói szerkesztő:

Dávid Tamás

Olvasószerkesztő:

Tiszóczi Tamás

Tördelés, borítótér, nyomdai előkészítés:

NKTK Zrt.

ISBN 978-615-5344-55-8

Tartalomjegyzék

Bevezetés

A res publica megismerése	9
---------------------------------	---

I. RÉSZ

Közügyek a közvetlen kapcsolatok keretei között	19
---	----

1. fejezet – Közügy a primer közösségek világában

1.1 Községek közpolitikája és a hagyomány.....	21
1.2 Családi-rokoni kapcsolatok és szerepük a családalapításban	24
1.3 Közfeladat a családban: a gyermek születése és felnevelése	29
1.4 Az idős emberek helyzete.....	33
1.5 Szomszédsági-lakóhelyi közösségek és a kölcsönös segítség politikája.....	37
1.6 A köztulajdon gondozása és a közlegelő esete.....	42

2. fejezet – Civilszervezetek és közügyek

2.1 Civil társadalom és civil szerveződés	49
2.2 Közgazdaságtani, szociológiai és politológiai értelmezések	51
2.3 Ami nem civil: profitorientált, állami és hatalmi.....	56
2.4 Ami civil: közcélúság, önkéntesség és önkormányzó működés	63
2.5 Közügyek a civilszervezetekben.....	70

3. fejezet – Közügyek a tanácskozó testületek előtt

3.1 Testületi közösségek	75
3.2 Az instrumentális racionalitás kérdőjelei.....	78
3.3 Deliberatív (diszkurzív) logikák.....	83
3.4 A tanácskozó testületek funkciói	88

II. RÉSZ

Közügyek szervezeti képviselete	93
---------------------------------------	----

4. fejezet – Közjő a képviseleti demokráciában

4.1 Közügy és közjó	95
4.2 Normatív közjó és objektív közérdek.....	97
4.3 Az (újra)értelmezett közjó	100
4.4 Képviselet-elméletek.....	103
4.5 Ankersmit a politikai reprezentációról	107
4.6 A diszkurzív közügy	111

5. fejezet – Közigazgatás és közügy

5.1 A közigazgatás szervezete és jogszerűsége	117
---	-----

5.2 A közigazgatás legitimitása: demokratizmus és hatékonyság.....	120
5.3 Kiszámíthatóság, egyenlőség, biztonság, szervezés.....	125
5.4 Közügyek és közfeladatok a közigazgatásban.....	129
5.5 Szakpolitikák: testek, tudások, közösségek, tárgyiságok	133
6. fejezet – Népszavazás közügyekről	139
6.1 A népszavazás mint jogi és politikai intézmény.....	139
6.2 Érvok a népszavazás ellen és mellett.....	144
6.3 A népszavazási kérdés megfogalmazásának nehézségei.....	149
6.4 Mire és miért szavaz az állampolgár	153
6.5 A népszavazási eredmény értékelése és értelmezése.....	156
III. RÉSZ	
Vizsgálatok a köz véleményéről és a közügyekről.....	163
7. fejezet – Közvélemény-kutatás és a köz véleménye	167
7.1 A közvélemény-kutatások jelentősége	167
7.2 Kutatások és eredmények	170
7.3 Előfeltevések és érvényességek	176
7.4 Közügyek a közvélemény-kutatások tükrében.....	182
8. fejezet – Közügyek napirenden.....	187
8.1 A napirendkutatás és az agenda setting sztori.....	187
8.2 Hatások és összefüggések: eredmények és problémák a napirendkutatásban	190
8.3 Küzdelem a témák meghatározásáért: a magyarországi kutatások eredménye....	194
8.4 Az agenda setting és a közügy.....	199
9. fejezet – Közügyek diszkurzív vizsgálata	205
9.1 Szavak és szövegek a politikában.....	205
9.2 A politikai szövegek jellege és státusa.....	208
9.3 A diszkurzuselemzés módszerei és eljárásai	213
10. fejezet – Közpolitikai diszkurzuselemzések	223
10.1 Kudarok és kiütkeresések a közpolitikai vizsgálatokban.....	223
10.2 Argumentatív diszkurzuselemzés.....	225
10.3 Narratív közpolitikai elemzés	230
10.4 Kulturális közpolitikai elemzés	233
10.5 Etnográfiai közpolitikai elemzés	237
10.6 A diszkurzuskoalíció kérdései.....	241
Irodalom	243

Bevezetés: A res publica megismerése

A politikát az teszi létezővé és az ad neki értelmet, hogy a résztvevői és érintettjei közügyeket helyeznek a „köz asztalára”, közügyekről vitatkoznak, közügyeket gondolnak és valósítanak meg. Egy adott közösség vezetője, bármilyen posztot is tölt be, minden esetben a közösségre tartozó ügyekkel foglalkozik, az ott élő emberek gondjainak megoldásán fáradozik. Ez az alapvető feladata, s a politika egész masinériája ezt igyekszik szolgálni. A közösség tagjai is akkor elégedettek valamennyire a politikával, ha azt tapasztalják, hogy az a közproblémák megoldásának a terepe. Mindez sokféle formát ölthet, realizálása is összetett praxis, de a politikában minden a közügyek körül forog. A hatalom is. A közügyek megállnak magukban, például az az igény, hogy óvjuk a természetet vagy gyógyítsuk a beteg embereket, a hatalom viszont mindig ideológiai mankóra, a közügy mankójára szorul. A közügy a politika legfontosabb témája és területe.

Ennek ellenére a közügy – valamint a szinonimájaként értett közjó, közérdek és közfeladat – a jogi és a politikatudományi munkák kifejtetlen előfeltevése. Az elméleti munkák természetesnek veszik, hogy jelen van a politikai életben, de evidenciája okán sem léte, sem tulajdonsága, sem működése nem átfogó tárgya a vizsgálatoknak. Úgy vagyunk vele, mint a levegővel, avagy a politika éltető közegével: a *hiányát* szoktuk szóvá tenni, azt is a politikai viták során. Felpanaszoljuk, hogy a másik ember nem közügyet és közérdeket, hanem privát ügyet és magánérdeket igyekszik érvényesíteni, holott az lenne a dolga, hogy a köz javára munkálkodjon. Mindennek igazolásához elegendő belenézni bármely egyetemi tankönyvbe vagy politikatudományi lexikonba. Természetesen nem gondolom, hogy „a szavakon kellene lovagolni”, azaz szómagyarázaton és szófejtéseken múlna a dolog. De azt biztosan állítom, hogy a közügy-probléma empirikus megragadása, teoretikus értelmezése és a politikatudományon belüli helykijelölése nélkülözhetetlen tudományos feladat. Ez a munka erre tesz kísérletet.

Ugyanakkor a politika tudományos értelmezéseiből nem hiányzik a közügy *közvetett* értelmezése, mondhatni, a problémára számtalan utalás történik. A huszadik század első felétől kibontakozott empirista politológia művelői szenvedélyesen kutatják a közvéleményt, tudakolják a különböző preferenciákat, próbálják feltárni a választók értékrendjét és igényeit a közügyek tekintetében is. A kormányzástan (governance studies) azt igyekszik kikutatni, hogy miként és hogyan működhetnek a kormányzatok különböző szintjei és szereplői leginkább a köz javára. A köz- és szakpolitika (public policy) pedig, mint a politikatudomány egyik területe, kifejezetten közügytanként értelmezhető, hiszen elsőrendűen azzal foglalkozik, hogy a hatalom birtokosai a rendelkezésükre álló eszközökkel és adott körülmények között hogyan és milyen hatásokkal dolgoznak a közfeladatok megvalósításán, a közügyek eredményes intézésén, azaz milyen jellegű és minőségű közpolitikát valósítanak meg.

Úgy vélem, ennek a különös helyzetnek egy *tudományszemléleti korlát* az alapvető oka. A közügy ugyanis elsőrendűen *értelmezett* politikai realitás. Nehéz azt mondani bármely közügyre, kivéve a biológiai létezésünk alapfeltételeit, hogy társadalmi igénye-

ink ugyanolyan objektív realitások, mint a fizika törvényei, még akkor is, ha egy-egy adott közösségben „magától értetődőnek” tekintik, hogy szükség van például rendőrségre vagy iskolákra. Ugyanis közügyek azért léteznek, mert az adott helyen élők ezeket fontosnak gondolják s mondják, ennek megfelelően cselekszenek kézzel-lábbal, ésszel-fejjel. A kórházakat, a könyvtárakat, aínházakat, az egyetemeket vagy éppen a kerékpárutak építését semmiféle objektív politikai törvényszerűség nem determinálja, ezek azért vannak, működnek és fejlődnek, mert az adott közösség tagjai megteremtésüket és fenntartásukat közügynek *tekintik*, és *tesznek* is azért, hogy ez így legyen: mindenekelőtt beszélnek róluk, s a beszédekkel együtt teremtik és alakítják őket valamilyen módon.

Két dolgot állítok tehát. Az egyik az, hogy közügy akkor jön létre vagy marad fenn, ha valakik valahol az adott közösség szempontjából valamit fontosnak vélelmeznek, ezt kinyilvánítják és megvitatják, s a továbbiakban ennek megfelelően cselekszenek. A másik állításom az, hogy a közügy csak akkor lehet szisztematikus témája a politikatudománynak, ha azt nem valamiféle természeti adottságnak tekintjük, amely eleve és objektíve van, hanem értelmezett (és természetesen kívánatos) valóság. Amikor tehát a közügy szisztematikus vizsgálatát állítjuk egy terjedelmes munka centrumába, ez egyben azt is jelenti, hogy az *interpretatív* vagy *diszkurzív politikatudomány* szemlélete alapján vizsgáljuk a kérdést. S ez legkevésbé személyes választás kérdése: a közügyről a diszkurzív szemléletű tudományoknak eredeti mondanivalója lehet.

Mindez még egyértelműbb lesz, ha a közügyet a közérdekkel hasonlítjuk össze. A *közérdek* kifejezésnek ugyanis mind az állampolgárok, mind a politikusok, mind a kutatók többnyire objektív tartalmat tulajdonítanak, olyan közös javakat értve rajta, amelyek fennállása *független* a tudatosulástól, a megvalósítási szándéktól vagy éppen a definiálástól és a róla szóló beszédétől. A közérdek, amely persze lehet tagolt, egy kettéosztott valóság – emitt a lét, amott a tudat – magyarázó és konstituáló kategóriája, a 19. században kialakuló modernista társadalomtudományok egyik kulcsfogalma, amellyel a teológia és a morálfilozófia fennhatósága alól megszabadított történelem és társadalom folyamatait próbáljuk azóta is leírni. Pandanja az *ideológia*, amely ugyan képes az érdeket kifejezni, befolyásolni vagy éppen eltakarni, de mindenképpen másodlagos jelentőségű valóságot jelöl. A „komoly” tudományos munkák és a politika, vallja az érdeket preferáló tradíció, a cselekedetek vonatkozásában mindig az érdekről szól, nem pedig a „komolytalan” és bizonytalan státusú eszmékről és szavakról, hiszen csak az érdekek pontos ismeretében lehet „kezeln” az embereket és irányítani a társadalmat. Vagyis a politika nem látványos szócsata, hanem rejtett és kemény érdekküzdelem – ez az érdekelvű felfogás alaptétele. Nem lehet véletlen, hogy az érdek szó példátlan karriert futott be az elmúlt százötven évben, hiszen „összeforrasztotta a politikai spekulációt a politikai harccal” (Geertz 1994a: 31.), és kézenfekvő magyarázatot kínál minden társadalmi-politikai jelenségre, miközben sok bírálat érte egyoldalúsága és trivialitása miatt. Hadállásai azonban ma is szilárdak. Érvényességét az a praxis tartja fenn, amely a *kinyilvánított-megnevezett* konkrét érdeket mindig objektívnek, szubjektivitástól mentesnek, retorikailag pedig cáfolhatatlannak ábrázolja.

A közügy ilyen értelemben a közérdek rivális fogalma. Nagyjából ugyanarra a valóságterületre vonatkozik, de eleve tartalmazza a beszélő szempontjait: aki közügyről beszél, az kategóriálisan is kifejezi, hogy a köz ügyei *megfogalmazott* és megvitatott ügyek, hogy a köz ügyeit ezen ügyek megbeszélése és megvalósításuk akarása tartja életben. A közügyet a politizálók nem felfedezik vagy kikutatják egy ember alatti vagy ember feletti világban, mint az érdeket, hanem *megfogalmazzák*; vagyis megvitatják és elutasítják, átgondolják, emlékeztetnek rá, és így tovább. Nem mondjuk azt sem, hogy „objektív” közügy, ezt a jelzőt az érdek szóhoz szoktuk illeszteni. A közügynek az emberek a közbeszédben nem objektivitást, hanem *érvényességet* tulajdonítanak, ez adja értelmét és cselekvést vezérlő szerepét. S ez igen figyelemreméltó fejlemény. A politikai diskurzus olyan kategóriája áll előttünk, amely *eleve értelmező karakterű*, magyarul mondván, közügyek köztudottan is, elsődleges jelentésük szerint is csak azért léteznek, mert tudunk és beszélünk róluk. Segítségével nem olyan állapotot és folyamatot jelölünk, amely láthatatlanul és sorsszerűen alakítja életünket, mint ezt az érdekről vélelmezzük: a közügy egy politikai közösségben a nyilvánosan megfogalmazott és megvitatott dolgokat jelenti, amelyet egy konverzációs praxis, a beszéd s a nyelv teremt és tart életben. Kitűzése természetesen nem önkényes cselekedet, nem idioszinkretikus aktus, hiszen rendezettség van benne, és működését szabályok alakítják.

A közügy jól ismert szó, nem is csak a magyar nyelvben. A latin *res publica* kifejezést például közügynek szoktuk fordítani, ám a magyarhoz képest fontos jelentéstoppletet tartalmaz, s ez a többlet pontosabban fejezi ki a könyv tartalmát, mint a magyar közügy szó. Ehhez némi szómagyarázattal szolgálnék. A respublica (köztársaság) kifejezést ma két értelemben használjuk, egyrészt „a politizáló emberek közössége” jelentésben, másrészt pártpolitikai törekvéseket jelölünk vele. Történetileg tekintve azonban a szó jelentése ennél átfogóbb volt. Reinhart Koselleck írja, hogy a „respublica” kifejezés a görög-római közéletben a politikai állapotok és törekvések gyűjtőfogalma volt, a közösségi cselekedetek és az ezeket szabályozó törvények (alkotmány) megnevezésére használták. Később azonban, döntően a modernitás időszakában, a szó jelentése leszűkült, többnyire pártpolitikai törekvések megjelölésére szolgált, ilyen módon már csak arra formált igényt, hogy az egyik legitim politikai törekvés megnevezése legyen. Vagyis a köztársaság szó, amely egykoron „szisztematikus jellegű átfogó fogalom volt, később egy időbeli célfogalommal, egy elvárás-fogalommal változott, amely hozzá lett kötve a mozgalmi jellegű és integráló igényű »republikánus« kifejezéshez.” (Koselleck 1972: xii.).

Könyvemben a közügy vizsgálata kapcsán szeretnék visszatérni a *res publica* görög-római jelentéséhez. A *res* főnév ugyanis *ügyet és dolgot* jelent konkrét és elvont értelemben egyaránt, a *publicus* melléknév pedig jelölhet *ismert, nyilvános, valamint állami-hivatali és közösségi* dolgokat. Ennek megfelelően a *res publica* kifejezés a következő három dolgot jelenti: 1. állami és közösségi *javakat* és ezek kezelését; 2. a nyilvános megállapodások intézményesített világát, amely politikai közösséget konstituál, ezért a közjavak létezésének és kezelésének a *színtere*; 3. jelenti továbbá a *közügyet* egészen általános értelemben, vagyis a politikai közösségre tartozó, általa kezelt és értelmezett dolgok összességét. Ennek megfelelően a *res publica* kifejezés a nyilvános, ezért közösségi ügyek világát jelenti: egyrészt mindazt, ami tárgyilag és tematikusan egy politikai

közösségre tartozik, másrészt pedig azt, ahogyan ezeket a dolgokat a közösségben értelmezik, kezelik, használják. A *res publica* tehát egyszerre jelent nyilvánosságot, közösséget és közösségi témát, valamint mindennek a közös és szabályozott alakítását. Könyvem a közügy vizsgálatát ilyen átfogó értelemben tartalmazza.

A közügy kifejezés tehát eminens diszkurzív fenomén. Elsődleges jelentése éppen ez; a közösség ügyei és dolgai nincsenek „objektíve készen”, valahol az adott közösség alatt „nagyon mélyen”, mint például a közérdek, vagy a közösség felett „nagyon távol”, mint például a történelmi szükségszerűség, amelyet az emberek akaratuktól függetlenül tudattalanul valósítanak meg. A közügy minden érintett nyilvános és közös *jelentésadó* cselekedetében jön létre minden konkrét formájában, vagy ahogyan Paul Ricœur írta, demokráciában a közjó meghatározása nem monopolizált, hanem értelmezett, és nincs centruma (Ricœur 2000a). Ha szabad ezt mondanom: a közérdek a politika arisztokratikus felfogásáról árulkodik, a közügy viszont demokratikus praxisra utal.

A közös jelentésadó cselekvésben azonban összefonódik egymással teória és praxis, nyelvi és testi cselekedet. Ennek következtében a közügy politikaelmélete egyszerre íródik a tudomány *tárgnyelvén* és *metanyelvén*. Azaz olyan tárgyak és témák, állapotok és események elemzésével foglalkozik, amelyekről a politizálás tárgnyelve és az aktivistacselekvő politikatudomány is szól. A könyv ezért olyan témákat fog vizsgálni, amelyek egyszerre tárgyai a politikáról szóló politikai és tudományos diskurzusoknak, mind az objektivistáknak, mind az értelmező tudománynak, amelyek egyben strukturálják és értelmezik is a politikai valóságot, mind a politizáló, mind a tudós ember szempontjából.

A jelzett összefonódás vagy együtteség azonban nem módszertani, hanem elsődlenül *szemléleti* kérdés, amelynek lényege, hogy megpróbálom *nem* elválasztani egymástól a praxist és a teóriát. Mégpedig azért, mert a közügy értelmezése ezt nem teszi lehetővé. Mindez éles ellentétben áll bizonyos tudományértelmezésekkel. A felvilágosodásnak ugyanis van egy olyan hagyománya, amely leginkább a filozófiát és a társadalomtudományokat érinti igencsak negatívan, bár mélyen áthatja a közgondolkodást is. Nevezetesen, hogy mind tárgyaink, mind életünk formálása egy egyszerű séma alapján történik: *először* kigondoljuk, sőt teoretikusan kidolgozzuk és „megalapozzuk”, hogy mit akarunk tenni, *utána* ezt megfelelő eszközök felhasználásával megvalósítjuk. Például kidolgozzuk a demokrácia működési elveit, majd bevezetjük ezeket, megtervezünk s modellezünk egy társadalmi beavatkozást, majd következetesen megvalósítjuk. Mindezt egyesek az ész diadalaként, a ráció és a szakszerűség győzelmeként képesek ünnepelni, a kudarccokat pedig az irracionizmus fenyegető rémeként. Pedig nincs szó másról, mint teória és praxis, szó és tett, beszéd és realitás, ráció és érzelmek, a tervezés és kivitelezés radikális és egyben indokolatlan szétszakításáról. Nem figyelve arra a tudománytörténeti evidenciára, hogy a nagy múltú bölcsészet, a humán kultúra és a társadalomtudományi műveltség a *cselekvő szavakról és a gondolkodó tettekről* szól, immár hosszú évtizedek óta.

Ugyanis a politika „közönséges” résztvevői, a politikusok és az állampolgárok, közös dolgaik megvalósítása során elsődlenül nem teóriák be- vagy levezetésével foglalkoznak, hanem az életük feltételeit képező anyagi és materiális dolgokkal: ezekről

beszélnek, ezeket értelmezik, és ezeknek próbálják megszervezni a számukra kedvező strukturált és szabályozott kezelését. A klerikus és a világi értelmiségiek szerint viszont a politikában az *eszmék* s a népesség / az állampolgárok *tudatossága* játssza a főszerepet, a mindenkorai politikai elit szerint pedig a politika központi problémája az, hogy *kik vannak hatalmon*, hogyan lehet oda eljutni vagy éppen bennmaradni. Egyik tényező sem felesleges, de ezeknek a problémáknak a vizsgálata elsősorban a dologról ilyen módon *beszélők* önlegitimációját szolgálja. Ráadásul a hatalomban a politikusok sem elsődlenül eszmei, hanem *anyagi-materiális* dolgokkal foglalkoznak, és nem is tévedésből, netalán a szellemi tényezők iránti közömbösség vagy műveletlenség okán. A népesség egésze szempontjából ugyanis elsősorban annak van jelentősége, hogy a politikai közösség tagjainak, külön-külön és együttesen is, milyen a testi-szellemi állapota, valamint az ezt körülvevő emberi és természeti környezet, hiszen ezek megfelelő állapota és közösségi gondozása tesz bennünket társadalmi élőlénné, és teljesíti ki lehetőségeinket. Mindkét szó fontos: *élőlény* és *társadalmi*.

Mindennek tudomásulvétele nem a szellem és a ráció kiebrudalása a politikából, még kevésbé a műveltség és a kulturáltság mellőzése. Egyrészt mindezek a területek a maguk adekvát formájában és módján szintén részei a politikának, másrészt a különféle módon „működő” emberi test messzemenően intelligens realitás, az anyag sokféle formája pedig mindig beszél hozzánk, amennyiben képesek vagyunk ezt a beszédet meghallani, megérteni és a köz javára működtetni. A jelzett tény elismerése nem is a fennköltség hiánya és „az” értékek elvetése, avagy „piszkos realizmus” és az „anyagiaság diadala”. Sokkal inkább a valamennyiünk által meg- és átélt mindennapi közösségi élet jogainak a tudományos elismerése, a plebejusi lét gazdagon burjánzó valóságának és elsőpró erejének elfogadása. Ez a realitás rendkívül gazdag és összetett, hozzá képest minden egyéb létező halovány és erőtlen: az eszmék fennkölték, a tudomány érthetetlen, a hatalom pedig vészjóslóan komoly. Csak a materiálisan is szerveződő politikai élet összetett annyira, hogy egyidejűleg önnön ellentétét is tartalmazza: egyszerre fenséges és neveléses, okos és rögeszmés, tragikus és komikus, mint a hrabali regényhősök élete.

Mindez nem a *politics* és a *policy*, nem a hatalom és a kormányzás különbsége, bár ez a kettősség mutat valamit a problémából. Annyit mindenképpen, hogy ha a politikát azonosítjuk a hatalom megszerzésével és megtartásával, s persze azzal, hogy ezt éppen kik gyakorolják, akkor „bedőlünk” a hatalmi elit játékának, s a közélet közösségi szerveződésének egyik eszközét kizárólagos céllá változtatjuk. A sokak életét játékszernek tekintő vagy ezt közömbösen szemlélő hatalom fungálása persze szemkápráztató dolog, már évszázadok óta az, akár a királyi udvarokban játsszák, akár a pártpolitikai csatatereken űzik, de mégiscsak színpadi látványosság, egyesek nagy tételekre menő véres játéka, amelybe sokakat megpróbálnak belerángatni, miközben az érintett közösség tagjai hozzájuk képest más elvek és értékek mentén élik a maguk közéletét, azaz más politikájuk.

Nem nehéz belátni, hogy a választópolgár legendás „politikautálata” is a hatalmi politika utálatát jelenti, s mindazt, ami ezzel jár: agresszió, önzés, csalás, megbízhatatlanság, intrika, és így tovább. Az utálat nyilvánvalóan nem terjed ki azokra a dolgokra, amelyek őt magát személyesen és közvetlenül is érintik, de valahogyan el van vele hi-

tetve, hogy ezek nem politikai kérdések. Pedig a respublikát éppen a res publica teszi, azaz a mindenkire tartozó és mindenkinek fontos *ügyek*. A hatalom maga s a hatalom eszméje természetesen a kis és nagy hatalom embereinek fontos elsősorban, a választópolgárt viszont, mint ezt szintén jól tudjuk, egészen „piti” dolgok foglalkoztatják: legyen hol laknia, van-e munkája, mennyit keres, el tudja-e tartani a családját, hogyan tanul a gyerek, egészséges-e, biztonságban tud-e élni, el tud-e utazni oda, ahová akar, és így tovább. Vagy ahogyan a politikai témameghatározás (agenda setting) kutatói jelzik, a médiát nemigen érdeklik „a helyi vonatkozású »filléres« ügyek [...]”, pedig éppen ezekkel találkoznak a fogyasztók mindennapi életük során” (Griffin 2001: 374.). Mint a „nagy politikust” is egyébként, ha nem a hatalmi csatákban vesz éppen részt. Kevesebb gyalázatos ideát ismerek, mint azt az öntelt nézetet, amely politikai közömbösséggel vádolja a közembert, mert nem érdekli a politikai színpad látványa, helyett olyan jelentéktelen dolgok kötik le az idejét, hogy mondjuk jobb lakást építsen magának és családjának. Természetesen létezik közemberi gyalázatosság is, de az más dimenziók mentén szerveződik.

Azt a kérdést kell tehát feltennünk, hogy *miről és hogyan* beszélnek a politika különböző rendű és rangú alakítói a „kis” választótól a „nagy” politikusig, ha nem közvetlenül a hatalmi problematika áll az értelmezés középpontjában. Vagyis azt kell megvizsgálnunk, hogy milyen evidens és releváns elemei vannak a népesség közéleti-politikai diskurzusának, és ezek az elemek milyen módon, milyen diskurzusokban jönnek létre. Egészen nyilvánvaló, hogy az állampolgárok nem a beszédről beszélnek, ez ugyanis nagyon értelmiségi dolog, hanem azokról a reáliákról, amikkel találkoznak, amiket kezelnek és szerveznek életünk jobbítása érdekében: *a politizálás tárgynyelven* és nem metanyelven zajlik. A tárgynyelv pedig tényleg tárgyokról, dolgokról, testekről szól, nem pedig egy testetlen világról. Bizonyos dolgok léte és nemléte ugyanis értelmezésfüggetlen adottság számunkra. Például „romlékony” és halandó testünk van, amely gondozást igényel. Emberi és természeti környezetben élünk, amit csak formálni tudunk, megszüntetni nem. És így tovább. Az érdekes viszont nem ez a tény önmagában, hanem az, hogy mindez *miként* kap értelmet és jelentést, de ez sem negligálja, hogy az embernek például ennie és innia kell, s más emberekre van szüksége, különben elpusztul. Vagy ahogyan Karl Marx mondotta volt: az éhség ugyan éhség, de egészen más az olyan éhség, amit az ember nyers húst marcangolva csillapít, mint az a fajta éhség, amit asztalnál ülve, kést és villát használva főtt hússal elégít ki.

A könyvem abból indul ki, hogy a politika minden egyes szereplője valamilyen módon közügyeket tárgyal, a politikában ezért minden közügy, mert ha nem közügy, akkor nem témája és tárgya a politikának. A megvitatott és megvalósított közügyek esetében azonban empirikusan vagy ténylegesen nem válik el egymástól szó és tett, ráció és érzem, realitás és képzelet, elmélet és gyakorlat. A közügyek nem úgy állnak elő, hogy valakik valahol, mondjuk, isteni sugallatra kinyilvánítják vagy tudományosan kiokoskodják és megtervezik, hogy mi a jó a közösségnek, aztán mások, jó sok pénzzel és jó nagy apparátussal megvalósítják mindezt. Sokan vannak persze, akik erről így gondolkodnak. Ez az idea azonban nem más, mint a modernitás rémálma, egy

technicizált társadalomalakítási vízió, amely nemcsak statikussá teszi a politikát, hanem önpusztítóan belefoglalja önmagába; a közösség egyik részét veszélyes intellektuális kalandokra és az anyagi erőforrások gátlástalan pazarlására csábítja, a másik részét pedig örök elégedetlenségre és tehetetlenségre kárhoztatja. A modernitás strukturális boldogtalanságának forrásvidékén járunk; a rendiség származás szerinti megosztottsága után itt mutatkozik meg az a gazdasági *munkamegosztás* vagy szétदारaboltság, amely az egyik alapját képezte a huszadik századi diktatúráknak, csakúgy, mint a természet kifosztásának. Mindez a ráció nevében és tudományos eszközökkel végrehajtva, sőt azt a képzetet keltve, hogy a politikai ügyek a tudomány logikája szerint szerveződnek: minden a jó „társadalommérnökökön” és a még jobb „társadalom-technikusokon” múlik.

Kérdés azonban, hogy miként lehet úgy beszélni a közügyekről, hogy ne essünk bele az objektív valóság – szubjektív értelmezés kettősségének a csapdájába, ebbe a pusztító dichotómiába. Az adekvát válaszhoz ki kell lépni a tudományértelmezés megszokott kereteiből. Röviden: olyan módon, ha világossá tesszük, hogy a közügyek prezentálásának, megbeszélésének és intézésének se nem praktikus, se nem teoretikus, hanem *drámai szerkezete és logikája van*. A közügyeket érintő politizálás eminens témái ugyanis nem előzetesen vannak kitalálva, elméletileg értelmezve, tudományosan megalapozva, szakszerűen modellezve és hatástanulmányokkal ellátva, hogy aztán a politikai realitást belekényszerítsék ezen „racionalitások” Prokrusztész-ágyába. Sokan ezt tekintik a gyakorlati politikának mint olyannak. Kétségtelenül gyakorlatról van szó, bár meglehetősen sikertelen, kudarcot kudarca halmozó gyakorlatról, még a pénzügypolitikában is, ahol pedig igazán jól lehet számolni és modellezni.

Friedrich Nietzsche *A tragédia születése* című írásában, mint ezt Sloterdijk (2001) hangsúlyozta, azt mutatta meg, hogy a drámai tudat képes megszabadulni a teória és a praxis kettősségétől, amely kettősséget pedig a felvilágosodás képviselői oly erősen hangsúlyoztak. Ennek megfelelően a közpolitikára vonatkozó ismeret nem olyan elgondolt „szép” eszme, amelyet csak bele kell vinni a „csúnya” gyakorlatba, hogy az megszépüljön és megjavuljon, hanem olyan idea, amely akkor és úgy létezik és ismerhető meg, ahogyan és amikor azt *egyáltalán gyakorolják*. A valóságos politikai eszméknek és elméleteknek nincs egy fogalom-mennyországa, amely szemben áll a realitások földi poklával, a politikatudósok sem angyalok, akik szemben állnak a politikus ördögökkel, a politikus sem zseni, szemben az agyalágyult és tehetetlen tömeggel.

Ennek a kettősségnek a tarthatatlanságára többször rámutattam *A diszkurzív politikatudomány alapjai* (2003), a *Politikai idegen* (2006) és a *Politikai episztemológia* (2011) című könyveimben, egyben több kísérletet tettem differenciált viszonyuk tisztázására. *A közügy politikaelmélete* azonban nem a probléma alkalmi és esetleges vizsgálata. Maga az egész könyv annak a jegyében íródik, mely szerint a közügyek nem efféle kettősségben léteznek: teoretikus vagy gyakorlati, racionális vagy érzelmi, képzeletbeli vagy valóságos, szimbolikus vagy reális, és még sorolhatnánk hosszan ezeket a tetszetős és terméketlen, vagy ahogyan Paul Ricoeur mondja, pusztító dichotómiákat. Könyvem a közügyeket nem ilyen statikus kettősségek mentén értelmezi, hanem a cselekvésben megmutakozó és változó *dramatikus* mozzanatok szerint, ezáltal is prezentálja azt a szemléleti elvet, hogy korunk közléte, legalábbis Közép-Európa egyik országából néz-

ve, nem hasadt világok külsődleges viszonya, hanem a tettek összetett realitása, ahol mindezek együtt vannak, és együtt adják ki a közélet drámai valóságát. Ennek megfelelően a drámaiságon a következőket értem.

(1) A politikában – csakúgy, mint a drámában – a *cselekvés és gondolkodás* egységben van, egymásra vonatkozik. A színpadon és a vásznon-képernyőn az elmélkedés is cselekvés, a cselekvés pedig szüntelenül értelmezve van szavakkal vagy mozgásokkal. A szereplők folyamatosan reflektálnak egymásra szóval és tettel, fejjel és kézzel meg lábbal, egyébként nincs dráma. Mindez így zajlik a politika színterein is, legyen az egy kocsmai pult, parlamenti pulpitus vagy éppen a gyógyítás kiterjedt praxisa.

(2) A politikában – csakúgy, mint a drámai valóságában – *tér és idő* is korrelál egymással. A színjáték ideje ugyan nem az élet ideje, de a látott-hallott (színpadi) térben elmúló idő csak ott és azzal a tartalommal múlik el, s azáltal, hogy a szereplők belakják és „átcselekszik” az időt. Minden ott történik és addig él, amíg a darab tart, hasonlóan a politikai akciókhoz. A megfilmesített dráma sem más, mint a színpadi, csak a médiumnak van lehetősége egy grandiózus illúzióra: a filmvásznon-képernyőn látott világ valóságos világnak tűnhet, csak éppen képileg rögzítve (ezért újrakisítható). A politikában pedig még az illúzióra sincs szükség: a teret a politika szereplői lakják be, s az idő az ő tetteik révén ott és akkor múlik el, amikor cselekszenek.

(3) A politikában – csakúgy, mint a drámában – a *szereplők és a helyzetek* sem válnak el egymástól. Az persze lehetséges, hogy nem látunk minden történetet, de a színpad és a vászon mindig a szereplők tetteinek és viszonyainak a színtere, tehát a szereplő azáltal van, hogy cselekvéseinek és viszonyainak van színtere, a színtér pedig azáltal, hogy szereplőink belakják. Mint a politikában, amely csak azáltal és ott van, ahol a homo politicus él és cselekszik. Szereplő nélküli színdarab és politika nem létezik, film persze (a médium specifikuma okán) készül a természetről vagy a tárgyakról is.

(4) A drámában és a politikában ezért *egyén és közösség* is korrelál egymással. Minden egyes szereplőnek az a közössége, amit a színen látunk, illetve azok a szereplő személyek, akik a darabban felvonulnak, azokhoz fűzi cselekvő kapcsolat, mások nem számítanak, legfeljebb említve vannak. A dráma közössége így a szereplők összessége, ami soha nem sima stáblista, hanem a viszonyok bonyolult szövevénye. A politika sem létezik közösség nélkül, hiszen eleve a köz dolgaival foglalkozik, s az egyén ebben a közben válik politikai valakivé. Az egyén és a köz konfliktusa sem az egymásra való vonatkozásukat kérdőjelezi meg, hanem viszonyuk természetéről szól.

(5) S végül a drámában, hasonlóan a politikához, nem válik el egymástól *kontempláció és akarat*. Ha valaki csak elmélkedik a cselekvésről, de semmit sem tesz, akkor vagy nem drámát látunk, hanem értekezést olvasunk, vagy az efféle tehetetlenség maga a cselekvése. A dráma minden szereplője akaró (és cselekvő) szereplő, s hogy mit „kontemplál”, az a cselekedeteiben nyilvánul meg, s hogy mit cselekszik, az folyamatos cselekvő kontemplációk tárgya. Vagyis a politika és a dráma egymást magyarázzák.

A politika drámaisága arra ad lehetőséget, hogy elszakadjunk a hagyományos politológiák (politics, polity, policy) hagyományos értelmezési elveitől, felosztásaitól és témáitól, s ez a törekvés egyben megpróbál reflektálás lenni a világban zajló változásokra. Jó okkal vélelmezhető ugyanis, hogy *horizontváltás* (Palonen 2009) zajlik körülöttünk,

vagy egy *fordító idő* (Koselleck 2003) részesei vagyunk. Születőben a világtársadalom, amelyet vélhetően a kommunikációs nemzetek fognak alkotni. Talán a politikát mint a cselekvések évszázadát a politika mint diskurzus váltja fel, még ha ezt nem is pontosan így nevezik majd, amelynek formálódnak az elméleti keretei, szemben az eddigi politikaelméleti felfogásokkal (részletesen: Szabó 2012). Mindez természetesen csak vélelmezhető. De talán egy könyv erejéig érdemes keresni azokat a témákat és összefüggéseket, specifikusan a közügyek vonatkozásában, amelyek benne is vannak a politikai diskurzusokban, meg ki is vezetnek az uralkodó értelmezés keretei közül. Vagyis már ma is a politizálás eminens témái, de nem érzékeljük ezek jelentőségét, vagy ha igen, elhárítjuk magunktól, esetleg itt kavarognak körülöttünk, de hiányoznak hozzá a szavaink, esetleg ezek az összetett jelentések olyan síkjai, amelyek most kezdtek csak világra jönni. Mindez nyilván más, mint az obligát témák s témakörök, az ezekkel megfelelő tanulmányok, kézikönyvek és egyetemi jegyzetek. *A közügy politikaelmélete* erről a valóságról szól és ilyen felfogásban.

Mindehhez előzetesen két filológiai megjegyzés kívánczik még. A könyv két fejezete korábban már publikálásra került. A VII. fejezet *Közvélemény-kutatás és közvélemény* címmel a *Századvég* című folyóirat 2011. évi 4. számában jelent meg, a X. fejezetet pedig *Közpolitikai diskurzuselemzés* címmel a *Politikatudományi Szemle* 2012. évi 3. számában publikáltam.

I. RÉSZ

Közügyek a közvetlen kapcsolatok keretei között

A közpolitikai tudományokban van egy széles körben osztott téves felfogás: *a közügyek megvalósítása állami és hatósági feladat*, amibe esetleg besegítenek a civilszervezetek. Okkal alakul ki az emberben az a benyomás, legalábbis Magyarországon, hogy a közügyek nem az állampolgároknak, hanem csak a hatóságoknak tartoznak. A témát régóta kutató kollégától hallottam egyszer a következő megjegyzést. A közpolitika elemzői és „ügyintézői” egyrészt meg vannak győződve saját abszolút kompetenciájukról, másrészt arról, hogy a sikerhez csak megfelelő jogszabályok és elegendő pénz szükséges. Eszükbe sem jut, mondta a kutató, hogy a programok által érintett személyek mégsem az ő hatósági akaratuk pusztá megvalósítói, hanem a folyamat *aktív* ágensei.

Könyvem megpróbál kilépni ebből az egyoldalú, döntően hatósági és jogias megközelítésből, miközben keresi a hatóság és a jog tényleges helyét a folyamatban. Kiindulópontja az, hogy a közügyek felmerülésének és megvalósításának *két nagy társadalmi területe* van. Az egyik a *közvetlen*, a másik a *közvetett* emberi kapcsolatok világa. Mindkét relációban léteznek közügyek és közfeladatok mind az értelmezés, mind a megvalósítás szintjén, csak éppen más módon és formában, miközben a két terület kapcsolódik is egymáshoz.

A közvetlen emberi viszonyok világát a család, a rokonság és a szomszédság alkotja, illetve választható és konstruált formában a baráti közösségek és civilszervezetek, továbbá azok a tanácskozó és döntéshozó testületek, amelyeket közfeladatok megoldására hozunk létre. Ezekben a közösségekben a közügyeket maguk az *érintettek* intézik egy kölcsönös cselekvési és értelmezési folyamatban, vagyis a közfeladat alanya és tárgya igen közel van egymáshoz, merthogy azok intézik a közügyeket, akiket ez egyébként érint, illetve azok javára végzik a munkát, akikkel egyébként tartós és közvetlen kapcsolatban állnak. Ráadásul ez egy kölcsönös folyamat: a primer közösségeket az élteti, hogy résztvevői közösen oldják meg közös feladataikat.

Úgy vélem, a közvetlen kapcsolatok keretei között felmerülő közügy kapcsán a legtöbb gondot a családi, rokonsági, szomszédsági, baráti kapcsolatok világában konstituálódó közügy okozhatja számunkra. Merthogy úgy tudjuk; „ezen a szinten” személyes ügyek és magánproblémák vannak, ezért is közügyek csak akkor merülnek fel egyáltalán, ha elhagyjuk ezeket a magánéleti kereteket. Ez azonban tévedés. A közügyek és feladatok tekintélyes része ezekben a *primer* emberi közösségekben merül fel és oldódik meg valamilyen módon, méghozzá nemcsak a hagyományos, hanem jórészt a modern társadalmakban is. Mi több, a hatósági intézkedések tekintélyes része a közösségi életnek ezt a szintjét „célozza meg”; erre vonatkozik és ezt próbálja valahogyan befolyásolni. Figyelemre méltó tény az is, hogy a hatóság „népboldogító” praxisa dön-

tően az ezekhez köthető *közösségi szokásokon*, nem pedig az emberek „elmaradt tudatán” törik meg.

A családi és a rokonsági kapcsolatok a *kölcsönös gondoskodás*, a szomszédsági-lakóhelyi viszonyok a *szervezett törődés* színterei. Ennek megfelelően az első rész első fejezete a család és a rokonság, a szomszédság és a lakóhelyi közösség keretei közötti beszédesség és cselekvő beszédek révén formálódó közügyekkel foglalkozik.

A második fejezet a civilszervezeteket vizsgálja. Ezek döntő mértékben viszonylag kis létszámú, szemtől szembeni viszonyokra épülő kollektívák, még nagyvárosi körülmények között is, ezért önkormányzó jelleggel működnek: a szervezet tagjai egyszerre végzik vállalt feladatukat és irányítják saját szervezetük működését, természetesen megfelelő munkamegosztásban. Ezek nem elsődlegesen adott s ezért kényszeres, hanem *létrehozott és választható* közösségek, amelyek viszont változatlanul *közvetlen* kapcsolatokra épülnek, hasonlóan a családi-rokoni és szomszédsági közösségekhez, és ilyen feltételek és körülmények között gonddozzák a közügyeket.

A civilszervezetek azonban már közvetlenül részesei egy összetett politikai struktúrának és szervezettrendszernek. A családi-rokonsági köteléket még tekinthetjük *magánszférának*, ahová az állampolgár visszavonulhat a „nagyvilág” eseményei elől, s talán ezért is tűnik úgy, hogy itt nem valósulnak meg közfeladatok. Ezzel szemben egy civilszervezet már teljes mértékben a közélet része, még ha közvetlen emberi közösség is. Másképpen mondva, a hangsúly náluk már átkerül a másik oldalra. A családi-rokonsági és szomszédsági közösségek esetében a személyközi viszonyok alapján értelmezhető a működés, a civilszervezetek esetében viszont már a *nyilvánosság* s így más politikai-társadalmi szervezetek és intézmények viszonylatában lehetséges ez. Mindez eléggé „megbonyolítja” a civilszervezetek értelmezését és működését.

A harmadik fejezet a tanácskozó közösségek vagy testületek keretei között megvalósuló közügyekkel foglalkozik. Ugyanis a *közvetlen viszonyokban* történő közügyeknek van egy olyan kerete is, amely nem köthető kizárólag a primer közösségekhez vagy a civil szerveződésekhez, bár ezekben tipikusan van jelen. Ezek a különféle testületek és bizottságok, vagyis a *tanácskozási és döntési céllal* létrehozott és működő *szűkebb* körű együtttesek, akár rövidebb, akár hosszabb ideig maradnak fenn, akár nyilvánosan, akár nem nyilvánosan működnek. Ilyenek például a képviselő-testületek vagy a különféle bizottságok és vezetőségek.

Közös vonásuk, hogy mindig viszonylag *kis létszámúak*, ezért módot adnak egyrészt a személyes ismeretségre és kapcsolatra, másrészt arra, hogy a résztvevők megbeszéljék a közös dolgaikat, tartozzanak ezek csak rájuk vagy *általuk képviselt* egyénekre és közösségekre. Ezért ezek a testületek sem eleve adottak, hanem külön szervezőtevékenység eredményeként, legtöbbször *megbízás* révén, jönnek létre, maradnak fenn és működnek. Nem kevésbé ilyenek az általuk gonddozott közügyek: ha az érintettek nem akarják és nem vitatják meg őket, akkor nem létezik az adott közügy. Valójában a civil szerveződések is lehet ilyen tanácskozó közösségnek tekinteni, de a bonyolultan szerveződő nagy szervezetek világában is vannak a szervezet egészétől elváló tanácskozó és döntéshozó *funkcionális* testületek, gondoljunk például a pártok, az érdekvédelmi szervezetek vagy a közigazgatás szűkebb körű tanácskozó testületeire.

1. fejezet

Közügy a primer közösségek világában

1.1. Közösségek közpolitikája és a hagyomány

1) A közvetlen kapcsolat és a primer közösség azt jelenti, hogy az emberek egymás *közelében* élnek, egymással közvetlenül érintkeznek, kapcsolatuk *face-to-face*, azaz szemtől szembeni. Ezeket a kapcsolatokat az emberek alapvetően nem választják, bár alakítják. A közvetlen kapcsolatok valóságába *beleszületünk*, vagyis bizonyos emberek akaratunktól függetlenül életünk részei, akik akkor is ott vannak mellettünk vagy a közelünkben, ha a kapcsolat kialakítására és a velük való együttműködésre nem teszünk külön erőfeszítést. Ennek két alapvető formája van: a család és a rokonság, illetve a szomszédság.

A *családi és a rokonsági* kapcsolatok azonban nemcsak a szoros összetartozás, hanem a *kölcsönös gondoskodás* színterei is. A házastársak, a szülők és a gyermekek, a testvérek vagy a további leszármazottak nemcsak tudják és „érzékeli” az összetartozásukat, hanem egyrészt az összetartozásukat különböző módokon újból és újból megerősítik, másrészt a rendelkezésükre álló eszközökkel egymás számára kiterjedt gondoskodást valósítanak meg „a bölcsőtől a koporsóig”, változatos módon, bonyolult tevékenységformákban és munkamegosztásban. Ezáltal fontos közfeladatot oldanak meg.

A *szomszédsági-lakóhelyi* viszonyok ennél lazább kapcsolatokat jelentenek ugyan, de ahogyan mindenkinek vannak rokonai, ugyanúgy mindenki lakik valahol, általában tartósan, ezért az elkerülhetetlen közelség és a folyamatos találkozás itt is megteremti az érintettek számára adódó közös feladatok megoldásában a közvetlen együttműködés kényszerét és lehetőségét. Főleg az életfenntartás és a napi működés tekintetében: élelmiszer-előállítás és -ellátás, vásárlás, lakásfenntartás, utazás, a közvagyon s a közterek gondozása, és így tovább. A család a kölcsönös gondoskodást valósítja meg a hagyomány által kialakított módokon, a lakóhelyi közösség pedig a *szervezett* törődés színtere, amely egyrészt már kevésbé az egyén közvetlen igényeire, mint inkább a szomszédok és lakosok *közös* gondjaira s feladataira épül, másrészt a lakóhelyi közösség tagjai az ezekkel való törődését külön *szervezik*, mert úgymond ezek a problémák maguktól nem oldódnak meg.

De vajon *mi szervezi és irányítja* a családi és a szomszédsági közösségek keretei között a közös feladatok kitűzését és megvalósítását? Feltűnő módon nem a különféle jogszabályok, az állami-hatósági intézkedések. Ahhoz, hogy a családi-rokoni és a szomszédsági-lakóhelyi közösségek jól funkcionáljanak és közfeladatokat oldjanak meg, nincs szükség jogszabályokra és formális előírásokra, sőt nemritkán ezek ellenében működnek jól. A primer közösségek működését nem elvont belátás, tervszerű elgondolás vagy

kalkuláló racionalitás szervezi és irányítja, hanem a *hagyomány*. Az a hagyomány, amely nem letűnt szokásrendszert vagy haladást akadályozó mentalitást jelent, hanem *intézményt*, amely formálja az egyént és alakítja a közösséget.

2) A társadalmi *intézmények* értelmezésében négy nagy szakaszt tudunk megkülönböztetni: jogi, történeti, szociológiai, diszkurzív felfogásokat (részletesen: Szabó 2011: 125–149.). Ennek tapasztalatai arra figyelmeztet bennünket, hogy az intézmény nem elsősorban jogias szervezet, hanem *magatartásmód*, ismétlődően követett cselekvés, amelyet a hagyomány és az ennek adott közös értelmezés formál. Érdeemes tudni, hogy az erősen individuális magatartás is hagyományra épül, vagyis még a hagyomány tudatos felrúgása is hagyományt követ. Különösképpen így van ez a családi-rokoni, valamint a szomszédsági-területi viszonyok között élő emberek esetében, akiknek a tetteit és magatartását alapvetően éppen ez alakítja, az érintettek a mások által is követett szokások alapján valósítanak meg közfeladatokat, nem pedig azért, mert van valamilyen hatósági-igazgatási előírás, amit be akarnak tartani. Van persze itt változás. Az úgynevezett hagyományos, döntően falusi-paraszti közösségekben ezeken a területeken az állami szervek minimális szerepet játszottak, a huszonegyedik század elején viszont megnőtt a szerepük. Magyarországon azonban a hagyományos társadalmak hagyományos közösségei egészen a huszadik század közepéig domináns szerepet játszottak az emberek életében, s nem csak falun.

A hagyomány követése általános *kötelezettség*, amely erős „erkölcsi nyomás” révén valósul meg, ezért nehéz előle kitérni. Ez maga „a társadalom belső, önszabályozó ereje”, írja a népi hagyományokat feldolgozó jogtörténész (Tárkány Szücs 1981: 405.). És kötelezettségei a modern individuumnak is vannak. Sok mindent elő lehet írni és formális szabályokba foglalni természetesen, ennek ellenére ma is „a *szokás* a családi struktúra és funkció rendezésének legaktívabb tényezője” (uo.; kiemelés – Sz. M.). Bármely elemét nézzük is például a családi-rokonsági viszonnak (párvalasztás, eljegyzés, házasodás, családalapítás, szülés, gyermekgondozás, az idősekkel való törődés), ezt a hagyományos közösségekben kizárólag a tradíció szabályozta, s még a modern nukleáris család tagjaitól sem várhatjuk el, hogy minden tettüket csak a formális jogi szabályok irányítsák és szervezzék: a szokások itt is komoly szerepet játszanak. Vagyis az ember családtagként és szomszédként egy közösség részeként cselekszik ennek normái és hagyományai szerint, nem pedig „szabadon lebegő” individuumként valamiféle tervező ész jogias előírásait követve. A közpolitikai kudarcok egyik oka éppen ez szokott lenni: az irányítók zárójelbe teszik a hagyományt és a közösséget, racionális magatartásnak csak az individuális belátást és az önérvényesítő kalkulációt tekintik.

3) A hagyomány egyrészt olyan módon szabályozza az életet, hogy a felnőtté válás közös cselekvései során mintegy „belénk ívódik” a tradíció, külön „okítás” nélkül is, másrészt olyan módon, hogy a jónak tartott tradicionális magatartás követését a közösségi vélemény ismételt kinyilvánításával megkísérli erkölcsileg kikényszeríteni a tagjaiból.

A szokás attól szokás, hogy *mindenki* ismeri, fel sem merül, hogy valaki ezen a területen tájékozatlan. Ha mégis, akkor az illető nyilván idegen az adott közösségben. Ez

a bensőséges viszony úgy jön létre, hogy a felnőtté váló ember fokozatosan „belenő” a hagyományba. S a hagyományos társadalmakban pontosan ez történik. A gyerekek elől *nincs elzárva* a felnőttek világa; életkoruk és fejlettségük mértékében fokozatosan bevonják őket a felnőttek tevékenységébe, a munkavégzésbe és más tevékenységekbe is, külön feladatuk van például a lakodalomban, testvérei gondozásában, de még a temetéseken is. A növekvő gyermek tehát bizonyos munkamegosztás szerint *együtt* tevékenykedik a felnőttekkel. Nemcsak „papolással” próbálják beleverni a hagyományt, hanem úgy, hogy ő maga is felelősséggel vesz részt ennek alkalmazásában és fenntartásában. A gyermeket nem tanítják a hagyományra, hanem a közösségi tevékenységben tanulódik a hagyomány.

Tévedés azt gondolni, hogy ez csak a hagyományos falusi-paraszti társadalomban van így. A mai családban felnövő gyerek is tanulja a felnőttek világát. Normális esetben sok mindent együtt végez a szüleivel, főleg a háztartás különféle munkáit, ugyancsak életkorának megfelelően. Ezen túlmenően résztvevője a családi-rokoni-baráti eseményeknek: kirándulás, vásárlás, ünnep, lakodalom, mozi-színház, és így tovább, ahol ő is *tevékeny* részese az esemény kivitelezésének. S közben ő is, mint a hajdani parasztyerek, „agyába és mozdulataiba” vési, hogy mit is szoktunk mi csinálni, mi a normális és elvárt dolog „minálunk”. Vagyis ő is átvesz egy hagyományt, alapvetően azzal, ahogyan a családtagok együtt folytatnak valamilyen tevékenységet.

Túl ezen, ezek a közös tevékenységek ugyanezen közösségekben folyamatosan a nyilvános *megbeszélés* és *megítélés* tárgyai. Sőt a „nagyvilág” dolgai is. A hagyományos társadalmakkal kapcsolatban írja a kutató: a közösség lakóinak tevékenysége, „a kisebb-nagyobb események kellően értékelve, mindenki előtt ismertté váltak, beszéltek róluk, hallották s látták a problémák megoldásait” (Tárkány Szücs 1981: 780–781.). Ennek számtalan színtere volt: nemcsak a téli esték családi tanácskozásai, hanem a felnőttek disputái az istállóban, a kocsmában, a különféle közös munkák során. Ezeken ugyan a gyermeknek és a fiatalnak hallgass volt a neve, de sohasem küldték el: figyelhetett a felnőttek érdekfeszítő történeteire és beszélgetéseire. A közös „átbeszélési gyakorlat” nem ismeretlen a mai életben sem. Nemcsak személyes tapasztalataink vannak erről, hanem például egy antropológiai kutatás azt mutatta ki, hogy a nagyvilág eseményei, a tv műsorai például, sohasem „egy az egyben” vevődnek át, hanem a kisebb közösségek megbeszélési-értékelési tevékenysége révén válnak az emberek életének részévé (Bíró A. 1993), beleértve ebbe a fiatalokat is.

A hagyomány megtartásáról nem elkülönült intézmény gondoskodik tehát, hanem a közösség tagjainak általános „fenntartó” praxisa és megítélése, amelyet már az „átbeszélések” is világosan mutatnak, de ehhez egyedi elítélések is társulnak, ha a közvélemény képviselői szerint valaki nem ennek megfelelően él és cselekszik. A közvélemény nem csak a modern társadalomban tud erős és hatékony lenni, talán még erősebb a hagyományosan zártabb és kisebb közösségekben. Hogy mi a jó a közösségnek, és ezt a jót miként kell megvalósítani, nos, ezt a falusi közösség véleménye újból és újból kifejezte és megerősítette. Kitérni előle alig lehetett, az egyéniség csak olyan mértékben érvényesülhetett, ahogyan az illető „előnyös vagy előnytelen tulajdonságait a család még elviselte” (Tárkány Szücs 1981: 408.), amilyen mértékben a közösség ezt tolerálni tudta.

Tárkány Szücs Ernő, mások kutatásait is felhasználva, tipizálta azokat az erkölcsi kényszerítő eszközöket, amelyek révén a hagyományos közösségek elítélték azokat, akik megszegték a hagyományt. Tizenegy eljárást írt le. (Tárkány Szücs 1981: 787–793.) Ezek többsége ma már ismeretlen az erkölcsi elítélés kifejezésére, de például a hírbehozás (pletyka), a csúfolás, a szitok, a megfélemlítés ma is alkalmazott verbális elítélő eszközök azokkal szemben, akikről azt tartják, hogy megsértették a szokást.

Példaként álljon itt *a házasságkötésre való erkölcsi kötelezés* néhány eljárása, amelynek alapja az, hogy „a nép a házasságot a felnőtt emberi élet normális [...] társulási formájának tartotta, és lenézte, aki nem ezt tette, tehát idejében nem házasodott; az ilyeneket különböző módokon igyekeztek is a házasságkötésre rávenni.” (Tárkány Szücs 1981: 248–249.). Vagyis: „Az aggregényeket és a vénlányokat a társadalom nem becsülte; kifejeződött ez például a megszólításukban is, mert még öreg korukban is letegezték őket.” (Uo. 178.) Volt, ahol disznóvályút kötöztek a vénlány derekára, „és az egyik legény ostorral hajtotta”. Máshol „beszennyezték a ház kapuját, tornácát”, ahol vénlány vagy vén legény lakott (uo. 177–178.). Ezek és az ehhez hasonló eljárások embertelen és mélyen megszégyenítő eszközök voltak, de nyilván arról van szó, hogy a társadalom a házasságkötést közügynek és nem magánügynek tekintette. Így van ez ma is, jóllehet a „rábírás” eszközei megváltoztak. Az állami hatóságok különféle „népesedéspolitikai” ösztönző eszközök révén próbálják növelni a „gyerekszámot” az országban, a család és a rokonság pedig szelíd erkölcsi nyomással próbál hatni az ifjú párra, már ha erre egyáltalán szükség mutatkozik.

1.2 Családi-rokoni kapcsolatok és szerepük a családalapításban

1) A szűkebb-tágabb család tagjai vérségi kötelékek, beházasodások-együttélések és önkéntesség révén tartoznak össze. A családi-rokoni körbe tartoznak egyrészt a *vérrokonok*, vagyis a szülők és a gyermekek, ezek gyermekei, és a testvérek; másrészt az *oldalági rokonok*, amit gyakran sógorságnak neveznek, vagyis a nászok, az ángyok, a nagynénik, a nagybácsik, az unokatestvérek, ők eredetileg a férj és a feleség vérrokonai, s ez az oldalági rokonság a házasodás után jön létre; végül a *vállalt* rokonok, akik lehetnek örökbe fogadott gyermekek és keresztszülők. A rokonság összlétszáma messze meghaladja az elemi család létszámát, azaz a szülők és gyermekeik s azok gyermekeinek a számát, jóllehet a 21. század elején leginkább már csak a *lakodalmak* és *temetések* idején gyűlik össze az egymástól többnyire távol élő (majdnem) teljes rokoni kör. De létszámuk nagyságát jól mutatja, hogy általában több tucat, nemritkán ötven-száz emberről van szó.

A rokonok közötti összetartozás erőssége változó. Legsorosabb a kapcsolat a házastársak, a szülők és a gyermekek, a nagyszülők és az unokák, valamint a testvérek között, de egyre lazuló mértékben a rokonság más tagjai is részesei a rokoni kötelékeknek. Mivel a családi-rokoni közösségbe, ennek valamilyen formájába mindenki beleszületik, ezért ezt *primer*, azaz elsődleges emberi közösségnek is nevezik, hiszen minden egyén

számára az emberi kapcsolatok elsődleges közegét ez jelenti. Az elsődlegesség azonban nem jelent magánléteezést. A családi-rokoni közösségek egyre táguló körben a *közösségi létezés* szinterei is, ezért is tapasztaljuk azt, hogy a családi-rokoni közösségek számtalan *közfeladatot* is megoldanak. Mindenekelőtt *átfogóan gondoskodnak tagjaikról*, ezzel a tágabb közösség, a társadalom fennmaradását és gazdagodását is szolgálják.

A családi-rokoni közösségek tagjai a hagyomány intenciója és kényszere nyomán egymást illetően átfogó és differenciált gondoskodást valósítanak meg, ami alapvető mind az egyén, mind a társadalom szempontjából. A családi és rokoni kötelékek, még a legcsököttebb formájukban is, az egymásra utaltság és az egymáson való segítség viszonyai. Az együtt élő (*házastársak*) egymás támaszai, a *szülő* gyámolítja a gyermeket, a *testvérek* gyakran összefognak egymásért, a *nagyszülők* gyerekeik és unokáik „természetes” segítői, és így tovább, szó szerint is, hiszen gyakran a *távolabbi rokonra* is lehet számítani, ha a szükség úgy hozza, például egy házépítő kalákában való részvételnél. Lehet ugyan azt mondani, hogy ezek a támogató tevékenységek „házon belül” maradnak és csak a családra tartoznak, vagyis magánügyek, s így semmi közük a közügyekhez és (köz)politikához, de súlyosan félreértjük a közügyek természetét, ezzel együtt a létrejövételüket is, ha kiszakítjuk őket az ember *elemei* közösségi létéből.

A család és a rokonság tagjai együtt számtalan olyan feladatot oldottak meg egykoron, amely a nukleáris család dominánssá válásával és a rokoni kapcsolatok lazulásával – a folyamat az iparosodás és a városiasodás nyomán játszódik le – később hatósági-állami feladattá vált; a ma köz- és szakpolitikának nevezett s államilag szervezett és finanszírozott tevékenységek tekintélyes részét hazánkban mintegy hetven-nyolcvan éve még családi-rokoni körben oldották meg. S bizonyos szinten még ma is itt oldják meg. Ennek következtében a politikai-közigazgatási szférában megvalósuló közpolitikai programok nem elhanyagolható része irányul a családi „működés” javítására. Vagyis *a mai közpolitika egyik legfontosabb bázisa a családi-rokoni kötelék, innen transzformálódik és ide tér vissza*. Kérdésünk, amit a következőkben megvizsgálunk, ezért a következő: milyen közfeladatokat oldottak s oldanak meg az emberek hazánkban családi-rokoni körben? A kérdést úgy is meg lehet fogalmazni, ahogyan a szociológia vagy az etnográfia felteszi: vajon mi a *társadalmi funkciója* a családi-rokoni kötelékeknek? Azaz a tágabb közösség mit vár el a családoktól s a rokonoktól, a hagyomány minek teljesítésére készítette s készíti ezeket a közösségeket?

Ezek a feladatok *az emberi élet alapvető fázisaihoz* vagy állomásaihoz kapcsolódnak. Egy új család a mi kultúránkban két ember *házasodásával* és együttélésével veszi kezdetét. A családban *gyermek születik*, akit a szülők gondoznak, (fel)nevelnek, és segítik őt abban, hogy felnőtté válva maga is új családot alapítson. S végül *az élet elmúlása*, az öregedés gondjainak az enyhítése és a halott családtag eltemetése szintén a családtagok, az utódok gondja és kötelessége. Ez a három sorsfordító eseménysor a hagyományos társadalmakban azzal egészül ki, hogy a családtagok egyben közösen is gazdálkodnak, azaz a család itt nemcsak érzelmi, gondoskodó és gyerekeknevelő közösség, hanem termelési egység is. A polgári gazdálkodás és az iparosodás kibontakozása nyomán azonban ez az egység felbomlik és periférikussá válik, itt a család gazdaságilag tekintve már csak *fogyasztói egység* vagy közösség. Ezzel együtt a családokra új feladatok hárulnak: a szü-

lőknek gondoskodniuk kell a családból kiszakadó és elköltöző gyermekeik jövőjéről, ami alapvetően két dolgot jelent. „Kenyérkereső” *szakmához* kell juttatni őket (iskoláztatás, munkahely), valamint segíteni kell őket az első önálló *lakás* megvásárlásában, felépítésében.

Kérdés, hogy ezeket mind politikailag, mind tudományosan köz- vagy magánfeladatoknak tekintjük-e. Azt leszögezhetjük, hogy itt nem individuális megoldású ügyekről van szó, ezért egyrészt azon fordul meg a dolog, hogy hol húzzuk meg a közös megoldású ügyek határait, másrészt azon, hogy az állami feladatokat hogyan értelmezzük. Én azzal a nem túl nagyszámú törekvéssel értek egyet, amelynek képviselői nem húznak merev határt a közvetlen és a közvetett közösségek közügyei közé, mert ez egyik közösség típusra sem előnyös, másrészt az állami-hatósági közfeladatok összetett világa (fogjuk ezt később elemezni) nem szakítható el sem a személyes igényektől, sem a szűkebb körű közösségek világától. Az kétségtelen, hogy az állampolgárok többsége ezeket nem *par excellence* közügyeknek tekinti, hanem családi és egyéni kötelességnek, de ezek még így is számtalan ponton érintkeztek és ma is érintkeznek a tágabb közösségek praxisával, s ez az értelmezésekben is megjelenik.

2) Egy család létezése azzal veszi kezdetét, hogy két ember valamilyen formában „összszeköti az életét”, összeköltöznek, *összeházasodnak*. Ez természetesen nem spontán folyamat, még a modern kor viszonyai között sem, s még kevésbé volt az a hagyományos közösségekben. De ami legalább ilyen fontos, ez sohasem csak a sorsukat összekötő két ember ügye; a házasság érinti a családtagokat, a rokonokat, de a tágabb közösséget is. Hogy csak egy nyilvánvaló dologra utaljak: egy lakodalom rokonságot hoz létre egymást eddig nem vagy kevésbé ismerő egyének között, így elindítja közöttük azt a folyamatot, amelynek során együtt segítik majd az új családot. A lakodalmak pompája és vidámsága gyakran elfeledteti az emberekkel, sokszor a kutatókkal is, hogy itt egy új emberi közösség alapítottság, amely számára szükség van anyagi-megélhetési feltételekre és támogatásra, hogy egyáltalán életképes legyen, és gyermeket tudjon nevelni például. A hagyományos társadalmakban az új „családhoz termelési gazdasági egységet kellett létrehozni, ami nem kis feladat” volt, írja a népszokások kutatója (Tárkány Szücs 1981: 249.). A polgári és városi társadalom és az üzemi termelés viszonyai között a házasságkötés elveszti ezt a funkcióját, itt a szülők anyagilag leginkább „lakáskulccsal” szokták s tudják segíteni az életben együtt induló fiatalokat. Érdemes azonban hangsúlyozni, hogy a házasságkötés *életek összekötése*, ezért, főleg a hagyományos közösségekben, bonyolult folyamatokon keresztül halad előre, aminek nyilvánvaló közfunkciója van: megpróbál időt adni minden érintett félnek a megfontolt döntésre, ezzel együtt a minél tartósabb házasságra, s egyben *involválja* a széles rokonságot az új család támogatásába.

Pár évtizeddel ezelőtt, egészen a huszadik század közepéig, a magyar falvakban három fázison áthaladva házasodtak össze a fiatalok. Első fázis volt természetesen a *párválasztás* (a), amely nem egyszerűen csak a fiatalok érzelmi ügye volt, hanem a család és a rokonság megfontolása is. „Régen [...] a fiataloknak a hagyományos megkötések ropant tömegével kellett szembenéznük, és ennek következtében nem azt választották házastársul, akihez a szívük és az eszük húzta őket. Nem házasodhattak más községből

vagy községrészből, figyelembe kellett venniük a vallás, a nemzetiség, a vagyon, a presztízs (a rang) szempontjait. A döntés jogát, még ezen adottságok mellett is, rendszerint a szülők tartották fenn maguknak.” (Tárkány Szücs 1981: 289.) S ez nem a messze múlt, hiszen „döntő változást az újabb idők sem hoztak e téren, egészen az 50-es évekig” (Fél–Hofer 2010: 152.). Mindez azonban, jól tudjuk, radikálisan megváltozott a huszadik század második felében: a társadalmi kötöttségek szinte teljesen eltűntek, és a párválasztást szinte teljes mértékben a kapcsolatra lépő felek egyéni szándéka határozza meg, sőt „a családalapítás lehetőségét [...] ma már az országhatárok sem korlátozhatják” (Tárkány Szücs 1981: 289.).

Ha a felek akarata egyértelmű lett, tehát megtörtént a párválasztás, ez még nem jelentett azonnali esküvőt, ezt még megelőzte a *jegyesség* (b) szakasza, amely egyrészt nyilvánossá tette a közösség előtt a szándékokat, másrészt lehetőséget teremtett az érintetteknek az „elállásra” elmarasztalás és súlyos következmények nélkül. A jegyesség létrejöttéhez illendő volt *megkérni* a leány kezét, ehhez a fiú személyesen ment el a lányos házhoz, vagy „felkért követet küldött maga helyett”, aki többnyire egy idősebb rokon volt (uo. 324.). Egy jól előkészített kéretésnél a válasz nem volt kétséges, de persze lehetett ez elutasítás vagy halogatás is. Ezért is a megkérésnek és a válaszádnak bonyolult szimbolikája alakult ki.¹ A megkérést rövid idő után követte egy kisebb ünnepség a lányos háznál, ez volt a *kézfogó*. Ekkor a jelen lévő szűkebb rokonság előtt „a legény és a leány kötelező ígéretet tesz arra, hogy egymással házasságra lép” (uo. 320.). Erre kezecskét adnak, és jegyajándékokkal (jegykendő, jegygyűrű) pecsételik meg az ígéretet. Mindezt kisebb lakoma és ivászat követi.² Ezzel jön létre a tulajdonképpeni jegyesség, aminek az ideje alatt a házasulandókat bejegyzik esküvőre, és többször kihirdetik őket a templomban. A leendő párnak, a helyi szokásnak megfelelően, a jegyességre utaló külső „jeleket is hordaniuk kellett” (uo. 340.). Ekkor lesz a nevük menyasszony és vőlegény. A két fiatal igyekszik minél több időt eltölteni egymás családjában és egymás társaságában.

Az új családalapítás leglátványosabb eseménye természetesen a *lakodalom* (c), amely „az egész család, a rokonság, a szomszédság, a falu, a közösség ünnepe, kiemelkedő jelentőségű esemény” (uo. 368.). A jelentőségéhez mérten igen összetett esemény ez különböző standard szereplőkkel, szokásrendekkel és szakaszokkal (uo. 367–402.). Ezek egy része ma is őrződik: például az örömszülők kiemelt szerepe, a tanúk, a vőfély, a menyasszonytánc, az ajándékozás. Azonban nem egyszerűen pompázatos evés, ivás és mulatozás, hanem olyan esemény, amely egy új család alapját veti meg, mégpedig „két

¹ Az érintettek különböző kötelező beszédfordulatok, eljárásformák s szimbólumok révén nyilvánítják ki az akaratukat, gyakran még a kéretés előtt. Például: a legény „ottfelejtí” a szűrét a lányos háznál, aztán lesi, hogy vajon „kitették-e a szűrét”, vagy nem, a leány piros almát küld másnap, esetleg olyan koccintási és ivási szokás van, hogy abból derülnek ki a szándékok. Gyakran elvárták a többszöri kéretést az igenhez.

² Én magam gyermekkoromban még fültanúja volt szülőfalum kézfogóinak, szó szerint is. Ugyanis az volt a szokás, hogy a helyszínen „tepsit vertek”; a kézfogót tartó ház körül általában tíz-tizenöt ember összegyűlt, és rossz tepsit, fazekat verve adták hírül a falu lakóinak az eseményt. A hangoskodástól nem volt szabad megsértődni, sőt illett a „verőket” megkínálni, akik, emlékeim szerint, fél-egy óra hangoskodás után távoztak.

család új, sokrétű kapcsolatában, a rokonság és a falu egészének a közreműködésével” (uo. 369.). A hagyományos lakodalomban minden erről szólt. Például a nagyszámú vendégsereg, a hívatlanok kínálása, a falun való átvonulások, a két háznál váltva tartott multság, a búcsúztatók, az ágyátvitel vagy a (viszont)ajándékozás.

A 21. század elejének lakodalma persze már más. Elsősorban a rokonok, barátok, munkatársak vigassága, közös ünnepe. Ezzel együtt azonban a mai lakodalom is „köz-hírré” teszi és tudomásul veszi, sőt szentesíti és ünnepli egy új család létrejöttét, valamint megteremti az alkalmat ahhoz, hogy megkezdődjön a két, vér szerinti rokonság oldalává válásának folyamata, a nagyobb rokonság létrejötte, középpontjában az új családdal. De amilyen erős lesz majd az új, nukleáris család belső köteléke, olyan gyenge marad a két rokonságé, a szülők s talán a testvérek kivételével. Hiszen tagjai általában távol élnek egymástól, gyakran nem is azon a településen laknak, és nincsenek közös dolgaik. Leginkább „a lakásprobléma megoldása”, a gyerekek születése és nevelődése vet fel számukra közös feladatokat, de ezek megoldása manapság már többnyire hatósági szakpolitikai feladat. Az egyesülő szélesebb rokonság tagjai között valamivel erősebb kapcsolat leginkább személyes szimpátia nyomán jön létre, nem pedig egy szokásrend alapján, mint a hagyományos társadalomban.

A modern, nukleáris család és a szabad párválasztás mellett gyakori érv az egyén autonómiája és szabadsága, különösképpen a hagyományos családalapítás erős kényszereivel összehasonlítva. Ezt én is komoly értéknek gondolom. Tudnunk kell azonban, hogy ezzel el is veszik valami olyasmit, amire egyébként nagy szüksége van egy családnak, ha ez a szükség nem is rögtön az esküvő napján jelentkezik, és amit egyelőre a hatóságok csak helyfel-közzel tudnak pótolni, esetleg különféle önkéntes szervezetek segítik ebben a fiatalokat. Mindez éppen a közfeladatok és a közpolitika szempontjából válik világossá. Gondoljuk meg ugyanis a következőket: a hagyományos társadalmakban a párválasztás és a házasság bonyolult „diplomáciája” bevonja a széles rokonságot a fiatalok családalapításába, így a rokonságnak szinte minden tagja, bár nem egyenlő mértékben, *felelősséget* is vállal a család sorsáért. Vagyis nem csak maguk a fiatalok és szüleik. Ha azonban a fiatalok egyénileg választanak maguknak párt, mint tudjuk, döntően érzelmi alapon, s ebből mindenkit igyekeznek kizárni, akkor természetesen nem is számíthatnak a rokonság támogatására később, legfeljebb a szülők segítségére. Tömegesen ez a helyzet a 21. század elején, ennek következtében folyamatosan hárul az államra és a civilszervezetekre mindaz a feladat, amit korábban a család és a rokonság oldott meg. Ez előfordult száz évvel korábban is, de csak kivételesen, ma azonban ez lett az általános helyzet.

A lakodalmak valamelyest enyhítik ezt a kirekesztő gesztust, hiszen aki részt vesz az esküvőn és a multságban, egyben „áldását is adja” a házasságra. Ettől az egyszerű aktustól azonban a vendégsereg tagjainak sok köze nem lesz az ifjú pár későbbi életéhez. S ha most arra gondolunk, hogy az együtt élő s gyermekeket nevelő párok mintegy fele köt csak házasságot, ezért a rokonság mintegy véletlenül értesül a családalapításról, akkor még inkább világos a tendencia: száz év alatt a családalapítás egyértelműen két ember *magánügye* lett. Csakhogy mindaz, ami *ezután* történik a családdal és a család körül, nos, az már *közügy*: a lakhatás, a gyerekek száma és születése, csecsemőgondozás, a kis-

gyermek nevelése és a nagyobbak iskoláztatása, hogy csak a gyermekekkel kapcsolatos elemi feladatokra utaljunk.

Ismét csak az a kérdés, hogy értelmezhetjük-e úgy ezeket a folyamatokat, hogy közüggé vált az, ami korábban nem volt az. Okkal mondhatjuk például azt, hogy korábban mindenkinek az egészségi állapota magánügy volt, ma viszont az egészségügy jó működése az egyik legfontosabb közfeladat? Akkor igen, ha úgy véljük, hogy a gyógyítás egyre kiterjedtebb és eredményesebb állami praxisa tette a gyógyítást közüggé. Ez azonban nincs így: a gyógyítás mindig túlterjedt az egyén magánvilágán, természetesen abban a mértékben és azon a módon, ahogyan az adott helyen és időben a társadalom viszonyai ezt megkívánták és lehetővé tették. Mint egyébként minden más mai közügy. A merev elválasztás nemcsak történetileg indokolatlan, hanem ez alapján a jelen viszonyok sem érthetők jól. A két szféra között fontos kapcsolatok vannak, amik teoretikus értelmezést, kutatást, gyakorlati tennivalókat egyaránt involválnak. Ettől még gondolhatjuk azt, hogy a 21. századra az állam vált a közügygondozás centrumává, ami egyébként így is van, de fontos, hogy még egy „államhívó” is lássa ezeket a kapcsolódásokat. A hagyományosabb, de Magyarországon a 20. század közepéig élő közvetlen közügygondozás elemzésének is ez ad értelmet: azt mutatja meg, hogy a szűkebb körű közösségek is képesek hagyománnyá formálni a közfeladatok megoldását. Az állam omnipotenciájának hite és praxisa ezért nemcsak egyoldalú etatista szemléletet fejez ki, hanem öngyengítő praxis is.

1.3 Közfeladat a családban: a gyermek születése és felnevelése

1) A családban *gyermek születik és nevelődik*, ezzel a család a társadalom szempontjából az egyik legfontosabb közfeladatot valósítja meg: gondoskodik a közösség életének folyamatosságáról, fennmaradásáról. A modern társadalmakban ezt egyre differenciáltabb ágazati politikák vagy szakpolitikák segítik: népesedéspolitika, családpolitika, egészségpolitika, oktatáspolitikák, ifjúsáspolitikák. A hagyományos társadalmakban a feladatot a rokonság és részben a közösség oldotta meg. A következőkben ennek szakaszait vizsgáljuk meg, ugyanis a modern ágazati politikák – mutatis mutandis – lényegében azokról a közfeladatokról szólnak, amit a hagyományos családoknak is meg kellett oldaniuk. Ennek négy szakasza a következő: a gyermeklétszám szabályozása (a), a szülőanya segítése és a kisbaba gondozása (b), a kisgyermek befogadása a közösségbe (c), a gyermek felnevelése és elindítása az életben (d).

A *gyermeklétszám* (a) minden közösségben kardinális kérdés nemcsak a közösség fennmaradása, hanem a család léte és „működése” szempontjából is. A modernizálódott társadalmakban – csakúgy, mint a hagyományos közösségekben – a gyermekek születését (és felnevelését) *elvárják* a családoktól, s különböző módokon *támogatják* őket ebben. A hagyományos közösségekben a hagyomány által támogatott erős kényszer, hogy a család gyereket neveljen. Sok helyen a nőt csak akkor tekintik és nevezik

asszonynak, amikor már szült, sőt van közösség, ahol számukra külön asszonyavatót tartanak, s ezzel a közösségben viselt státusa is megváltozik. „A gyermek születése avatja a lányt asszonnyá, nem az esküvő” – írják a kutatók. Leírnak egy esetet, amikor is valakinek „nem lett gyereke a házasságkötést követő évben. Többen kérdezték tőle, idős férfiak: Mikor lesz már asszony, te, Madarász lány?” (Fél–Hofer 2010: 136.) Ehhez a kötelezettséghez társul az a meggyőződés, hogy gyermek nélkül nem teljes a felnőtt ember élete. „Ahun gyerek nincs, ott nincs élet”, mondta például egy férfi a kutatóknak (uo. 136–136.).

Hogy legyen gyerek, az nem kérdés, de hogy *ennyi* legyen, nos, ezt már nem lehet ilyen egyszerűen megválaszolni. Ez ugyanis nemcsak a szülők akaratán múlik, hiszen a fogantatás titkai s a gyermekhalandóság is befolyásolja a szándékokat, másrészt azonban a konvenció ezt is szabályozza. S ahogyan a 21. század elején a modernizált nukleáris családban, úgy a korábbi hagyományos családban is számtalan megfontolás és motívum hatott a „gyermekvállalási hajlandóságra”, nem csupán az anyagi-megélhetési kérdések, mint ezt ma sokan gondolják. „A gyermekek számáról való véleményekben több gondolat keveredik – írják a kutatók. – A gyermek Isten ajándéka, a ház ékessége. A nagyszámú leszármazó öröm, és biztosíték az öregedő szülőknek. Az apa családfői szerepe is csak a leszármazók népes körében bontakozik ki teljesen.” (Uo. 136.) Nem beszélve arról, hogy kell a dolgozó kéz, már a növekvő gyermeké is, hiszen a hagyományos család egyben gazdálkodási-termelési egység is. Ugyanakkor a „sok gyermek felnevelése a szegényebb háztartásokban jelentős anyagi terhet” jelent a szülők számára (uo.). Az adott településen „a különböző megoldásokat egyeztetette mintegy az a nézet – írják a kutatók –, hogy »egy rendes családban két-három gyereket kell nevelni«. Egy gyerek az kevés. »Egy gyerek van vagy nincs.« Ha meghal, oda van a család, mintha magtalanok volnának. Az Isten számítását nem tudjuk, de ahol két-három gyerek van, mégis nagyobb a reménység.” (Uo.) Tudható persze, hogy nem mindenütt volt ez így. Ezek a nézetek és az ennek nyomán kibontakozó gyakorlat „mintegy közbülső helyen állnak olyan csoportok felfogása között, ahol sok gyermek van, és érdemnek tartották a sok gyermeket, valamint az olyan csoportok között, ahol erős születéskorlátozást, egyke rendszert (egy gyermek) vezettek be” (uo. 137.).

2) A gyermekek kíváncsi érkezése nyilvánvalóan azzal veszi kezdetét, hogy *a nő áldott állapotba kerül, megszüli a gyermeket, és gondoskodik a kisbabáról* (b). A hagyományos közösségekben azonban ennek a folyamatnak a segítése és óvása nemcsak az anya és a szülők, hanem az egész közösség, a rokonok és a szomszédok kötelezettsége is, aminek igen változatos és a hagyomány által szentesített formái alakultak ki. Ezek mind arról szólnak, hogy a gyermek fogadása nemcsak a szülők kötelessége, hanem az egész rokonságé, sőt a szomszédságé is, amelynek tagjai ilyenkor összefognak, és különböző módokon segítik a családot az új gyermek érkezésének nehéz időszakában, ami általában addig tart, amíg a gyermekkel a szülők, esetleg a nagyszülők is „elbírnak” már. Az alapprobléma nyilvánvalóan az, hogy a szülőanya ugyan nem beteg, de „a szülést követően [...] nem képes munkát végezni, magát és a családját étellel ellátni. Ez a feladat így, a helyi szokásoknak megfelelően, a rokonságra, a komákra, a szomszédokra

hárult.” (Tárkány Szücs 1981: 134.) Ez a szokás általános volt Magyarországon. „Hagyományosan a fiatal anya hat hétig fekszik gyerekágyat, amit megkönnyít az a szokás, hogy ez idő alatt a látogatók: szülők, testvérek, első- és másodfokú unokatestvérek, keresztkomák, esetleg szomszédok főzik és viszik az ételt az egész háznépe számára.” (Fél–Hofer 2010: 138.) Általában is a közösség tagjai „védelemben részesítették a terhes, várandós anyát, a méhmagzatot és az újszülött gyermeket. [...] A kíméleti idő a nő terhességének 2. 3. hónapjától a szoptatási időszak befejezéséig tartott.” (Tárkány Szücs 1981: 119–120.)

A hagyományos közösségekben mindig nagy gond a kisbaba gondozása, hiszen a családnak általában szüksége van az anya munkájára mind a háztartásban, mind a mezőn, a határban. A kicsi gondozása ezért családi, rokoni, szomszédsági összefogásban zajlik. „A fiatal anya 3-4 hónapnál tovább nem maradhat otthon kisbabájával, inkább rövidebb ideig. Korán szoktatják a csecsemőt evésre, hogy anyja eljárhasson a határba. Napközben azután a nagyanyja vesződik vele, anyja pedig reggel és este szoptatja. Magános családnál a fiatal anya hátán hordja a csecsemőt a határba is.” (Fél–Hofer 2010: 137.) Túl ezen, ha van „dédszülő, az vigyázgat rá, vagy pár évvel idősebb testvér ringatja a bölcsőjét. Ezek híján át-át hívnak egy szomszéd gyereket is a bölcsőt ringatni, hogy a felnőttek dolgozhassanak a gyerektől.” (Uo. 139.)

3) Van a gyermek születésének egy olyan eleme, amely nem kevésbé fontos, mint testi jelenvalósága és egészsége, s ez *társadalmi megérkezése és közösségi befogadása* (c). Ugyanis mindenki háromféle módon válik, ha szabad így mondani, emberré és egy közösség tagjává, mint ahogy az életből is ezek megszűnésével távoznak, ha nem is mindig mindhárom révén egyszerre: *testileg, szellemileg és társadalmilag*. A szellemi „emberré válás” a gyermek felnevelése, erről később lesz szó.

A társadalmi befogadás első stációja viszont a születés körül játszódik le. Először is az *apának* is tanúsítani szükséges, hogy a gyermek az övé. Ennek szokásrendjét így írják le egy hagyományos közösségben: „A bába a megfürdetett kisbabát előbb anyja, majd apai s úgy anyai nagyanyja kezébe adja, hogy megcsókolják. Amikor az édesanyát is rendbe tették [...] behívják az apát is, s kezébe adják a pólyás babát.” (Fél–Hofer 2010: 138.) S ha átveszi, elismeri, hogy az övé a gyermek.

Másodszor a *rokonságnak* is illendő bemutatni az újszülöttet, ami az anya kötelessége. Amikor már fel tud kelni a gyermekágyból, sorba járja a kicsivel a rokonokat, ugyanis úgy „illő, hogy a fiatal anya bemutassa kisbabáját a rokonoknak, szomszédoknak, keresztszülőknek, elsősorban azoknak, akik őt »kifőzték«, ételt vittek, amíg ő gyerekágyas volt” (uo. 139.). Harmadsorban az egész *közösség* számára meg kell adni a lehetőséget az újszülött befogadására, ez maga a keresztelő és a névadás eseménye. A keresztelőt általában a szülés után pár hétre tartották, kivéve, ha a szülők tartottak a gyermek idő előtti halálától. A templomban és a közösség színe előtt tartott szertartáson a keresztszülők tanúként vannak jelen: tanúsítják a gyerek nevét, nemét, anyja s apja nevét. „A névadás hatósági ténykedése régen kizárólag az egyház hatáskörébe tartozott és két részből állt: az ünnepélyes névadásból [...] és a név regisztrálásából (anyakönyvi bejegyzés).” (Tárkány Szücs 1981: 128–129.) Akár egyházi, akár állami

ténykedésről van szó, a gyermek végleges „megérkezése” a társadalomba a névadással és a nyilvántartásba vételével történik meg.

A névadáshoz és a keresztelőhöz kapcsolódik a hagyományos közösségek egy olyan intézménye, amely feltétlen említést érdemel, mert a gyermekről való gondoskodás érdekében *kibővíti* a rokonságot, azaz külső személyeket vont be a rokoni körbe. Ez a *keresztkomaság* intézménye, amely csökevényeiben ma is él. Ez kölcsönös keresztszülőiséget jelent a két család minden gyerekére kiterjedően. A keresztkoma általában nem rokon, és lehetőleg helybéli. A felkérés és az elfogadása egyrészt megtiszteltetést jelent, másrészt kötelezettségekkel jár. A keresztszülők valójában *fogadott* apja és anyja lesznek a megkeresztelt gyermeknek, akiknek „kezeséget kellett vállalniuk a gyerekért, így a gyerek egész életében szerepet játszottak” (Tárkány Szűcs 1981: 130.). A keresztszülők jelen vannak keresztyekekük iskolai vizsgáin, ünnepélyein, a konfirmáción, tőlük kapja a legdrágább ajándékot, ha ennek alkalma van. Keresztyekekük lakodalmán is övék a fő szerep: a keresztapa a násznagy, aki a fő helyen ül, a keresztanya a fő gazdaasszony. Ha esetleg a szülők elhanyagolják a gyerekeiket, vagy árván marad, és a rokonság sem tudja nevelni, a keresztszülők kötelessége fogadott gyermekük felnevelése. Ezért aztán „a komaság többet jelentett sokszor a rokonságnál, a szomszédságnál, és [...] aktív intézménynak tekinthetjük, amelyben részben a gyermekért való felelősség társadalmiasult” (uo. 133.). Vagyis „az intézmény fő célja a gyermek jövőjének biztonságosabbá tétele érdekében a szülők segítése, szükség esetén a szülők helyettesítése [...], úgy is mondhatnánk, hogy a családok számára a kollektív biztonságnak elemi fokát nyújtotta” (uo. 134.).

4) A *gyermek nevelése, önálló életkezdéshez való segítése* (d) is családi keretek között zajlik, azzal a nem elhanyagolható ténnyel együtt, hogy a 20. század folyamán egyre nagyobb szerepet kap benne a szervezett képzés, vagyis a bölcsőde, az óvoda, az alsó-, a közép- és a felsőfokú iskola. A hagyományos családban általában „a gazdaasszony neveli, gondozza a gyerekeket: a *magáéit* és az unokákat is. Ő a *háza népének* tanítója: az énekeket, az imádságokat, a köszöntő alkalmi rigmusokat tőle tanulják el a gyerekek, nemegyszer a felnőttek is. Ő a viselkedés normáinak a betartója”, míg a férfiak a paraszti munkavégzésre tanítják meg a gyermekeket (Fél–Hofer 2010: 133.). Ebben a társadalomban a tudás alapvetően a tapasztalaton alapul, amit a hagyomány rögzít. Egyre többet és többet bízva rájuk, mind a fiút, mind a lánygyermeket a felnőttek fokozatosan vezetik be az érvényes tudásba, a megfelelő szokásokba, a gazdálkodási és háztartási ismeretekbe és a munkákba. Nincs külön intézményes oktatás és nevelés, a közösen végzett munkák során a gyermek „belenő” a felnőtté válásba, minden tudást és készséget elsajátít, ami egy új család alapításához és fenntartásához szükséges.³

³ Az intézményes iskolai oktatás általánossá válásához kellett a családi és a termelési egység szétválása, a családtól, sőt a településtől távolabb lévő munkahely, amelynek a működéséről a szülők már kevés ismerettel rendelkeznek, és annak kényszere, hogy a megélhetéshez a fiatalok ezekben a gyárakban, üzemekben, hivatalokban vállaljanak munkát.

Az ifjú embert a hagyományos család akkor tekintette felnőttnek, ha elért egy bizonyos kort és ezzel együtt bizonyos tulajdonságokat. Lányoknál ez általában 16-17 év volt, fiúknál 20 év, illetve ha leszolgált a katonaidőt. A felnőtté válás fokozatosan, mondhatni lépcsőzetesen történt: „A fokozatokat bizonyos életkor elérése, új korcsoportokba való kerülés vagy meghatározott tapasztalatok megszerzését bizonyító feltételek teljesítése jelentette. A fokozatok elérését a társadalom szokásszerű próbákhoz kötötte [...], majd ezek sikeres bizonyítása után az eredmény alapján az ifjút felavatta.” (Tárkány Szűcs 1981: 165.) Ilyen próbák voltak a fiúknál például helytállás bizonyos nehéz munkákban (kaszálás, szekér megrakása szálas takarmánnyal stb.), fizikai erejük és ügyességük bizonyítása, megvendéglés. A lányoknál nem volt külön próba, de a házimunkákban jártasságot kellett tanúsítaniuk, és bizonyos életkor után átöltöztették őket másféle ruhába. Az avatás azt jelentette mindkét nemnél, hogy udvarolhat és fogadhat udvarlókat, vagyis kész lett a családalapításra (uo. 165–171.). A modern társadalmakban mindezt leginkább meghatározott iskolai fokozatok elvégzése jelenti, az ezzel járó bizonyítványok és oklevelek átvételét, illetve az iskolából való kilépés ünnepélyes alkalmát, a *ballagást*, amely a felnőtté válásról szóló bizonyosságtétellel újabb kori népszokás lett. A szülők és rokonok meghatott és ünnepélyes magatartása ilyenkor világosan jelzi, hogy komoly eseményről van szó, ami mögött sok-sok törődés, anyagi áldozat és munka van, hogy a gyermekük számára az általános iskolai, a szakmunkás, vagy az érettségi bizonyítvány, az egyetemi diploma valóban a felnőtté válás tanúbizonysága. Vélhetően igaza van a kutatónak: az avatás „társadalmi jelentősége sokkal nagyobb [...], mint ahogyan azt eddig értékelték” (uo. 172.).

1.4 Az idős emberek helyzete

1) Az élet harmadik nagy fázisa, a *megöregedés* és az *elmúlás* szintén családi körben történik, azzal a nem elhanyagolható különbséggel, hogy az ezzel járó gondokból is egyre több kerül állami-hatósági „kézbe”. Hogy egyetlen tényre utaljak ezzel kapcsolatban: a nyugdíjjárulék be- és kifizetésének általánossá válása egyik legnagyobb gondjától szabadítja meg a családokat és az idős embereket: az öregkori anyagi kiszolgáltatottság rémétől. Egy korábbi gondolatot folytatva: az ember háromféle módon távozik az életből, testileg, szellemileg és társadalmilag, miközben hajlamosak vagyunk az elmúlást csak a *test* hanyatlásának tekinteni, aminek persze megvan a jó oka: ha a biológiai test megszűnt létezni, akkor általunk érzékelhető módon számunkra már nincs tovább sem társadalmi, sem szellemi létezés. Ám egy egészséges, biológiailag elfogadhatóan funkcionáló test még nem jelent feltétlen szellemileg is ép életet, hiszen az idősödő ember gyakran szellemileg hamarabb „leépül” mint testileg. A társadalmi halál pedig még gyakoribb, amikor is az idős ember bár testileg-szellemileg még ép, de feleslegessé válik, se dolga, se gondja, csak elvan valahogy, leginkább mindenki útjában és terhére. Vajon hogyan szembesülnek a családok és a közösségek a megöregedés gondjával és terhével, tekintettel az ember három testére, a biológiai, a szellemi és a társadalmi testre?

A hagyományos közösségekben a biológiai test volt a legkiszolgáltatottabb; nemcsak a gyermekhalandóság volt számottevő, hanem az emberi élet is sokkal rövidebb volt, mint a 20. század vége felé. Mindez nyilván összefügg az orvostudomány fejlettségével s a járványok visszaszorulásával. Ezért is a hagyományos társadalmakban az öregkor általában sok-sok testi szenvedéssel járt, miközben a modern társadalmakban ez már általában nincs így, ami feltétlenül jó dolog, s biztató mindenki számára. Ugyanakkor a szellemi és a társadalmi öregedést és elmúlást a hagyományos társadalom mintha sikeresebben oldotta volna meg, mint a modern nagyvárosi civilizáció. A szellemi halált, az elbutulást persze óvatosan kell kezelni: nem nagyon vannak erről adataink, de jó okkal feltételezhetjük, hogy a társadalmilag aktív és tevékeny idős ember, akinek komoly feladatai vannak a közösségben, és személyét tisztelet övezi, nos, ez az idős ember kevésbé hajlamos a „szellemi halálra”, sőt a testi bajokra is kevésbé fogékony. Márpedig a hagyományos közösségekben ez volt a helyzet. Ezzel szemben a modern társadalmakban lassan az emberek tevékeny életük mintegy harmadát feladat nélküli nyugdíjasként, fokozatosan lépülő emberi viszonyok között töltik, vagyis a „kiteljesedő” társadalmi halál állapotában. Ez nyilvánvalóan senkinek sem jó. Kérdés, vajon a család és a rokonság mit tudott és tud tenni az öregedés gondjainak enyhítésében, azért tehát, hogy az életből való eltávozás tisztességgel és méltósággal történjen meg, ha már egyszer ez mindannyiunk sorsa.

A hagyományos közösségben nem volt kérdéses, hogy ennek a kerete a család. „Családi körbe születik bele a csecsemő; abban nevelkedik a gyermek; családján belül s annak érdekében végzi munkáját a felnőtt; kíváncsi, hogy halála is családjá körében érje, ott sirassák, búcsúztassák, onnan temessék el.” (Fél–Hofer 2010: 115.) Ennél is fontosabb azonban, hogy a családtagok ügyelnek rá, mert a hagyomány ezt írja elő, hogy az emberek „szépen tudjanak megöregedni” (uo. 117.). Mit jelent ez? Először is azt, hogy a megöregedés és az elmúlás nem magányügy, sőt nem is dugdosni való szégyenletes esemény, amely állítólag az orvostudomány tehetetlenségének a bizonyítéka, leginkább pedig valamilyen váratlan baleset, hanem az emberek életének *természetes* része, amiről kell és szabad is beszélni, a gyerekek előtt is természetesen. Ráadásul a hagyományos közösségekben azt a tény, „hogy valaki a társadalomból örökre eltávozik, ugyanúgy közügynek tekintették, mint a születést és a házasságot, s így [...] a halál bekövetkeztének módjában, a gyászban, az eltemetés sokféle kötelezettségében, a halott emlékének tisztelésében éppen úgy osztoztak a távolabbi vérségi és lokális csoportok, mint maga a család” (Tárkány Szűcs 1981: 179.).

Mindez nem egyéni elhatározásokon múlt. A közösség felépítése és működése olyan volt, hogy abban az idők életük végéig, ha bírták erővel és egészséggel, részt vehettek. Egyszerűen szólva, volt munkájuk és feladatuk, nem is csak valamiféle hobbi- vagy játszadozás féle, hanem *meghatározó* tevékenység: az apa vagy nagypapa irányította a családi gazdaságot, az anya vagy nagymama pedig a háztartást, amit persze a fiatalok néha nehezen tűrtek, de tudomásul vettek. Még a dédszülőknek is volt feladata: általában hozzáértést és odafigyelést igénylő, de könnyebb munkákat végeztek, a nők például ul szövést, varrást, kerti munkákat, a férfiak állatgondozást, könnyebb mezei munkát.

Ebben a kultúrában nagy jelentősége volt a munka- és az élettapasztalatnak, ezért a közösség a fontos döntésekben mindig számított az öregek véleményére, sőt a „vének” gyakran viseltek vezető tisztségeket. Ezek a feltételek és körülmények azonban igen sokat változtak az elmúlt száz évben.

2) Leginkább azonban az különbözteti meg egymástól a hagyományos és az új családokat az idősekhez való viszony tekintetében, hogy a hagyományos családok soha, semmilyen körülmények között nem igyekeztek megszabadulni az idős és magatehetetlen szülőktől, akiket így a halál is családi körben ért. Kivéve azokat a tragikus eseteket, amikor tartós éhség vagy éhínség sújtotta a közösségeket. Sőt a hagyományos család kifejezetten befogadó volt a magatehetetlen emberek tekintetében. Azt írják a kutatók: „Olyan személyek, akik – testi vagy szellemi fogyatékoságuk miatt – családalapításra alkalmatlanok, szintén családi körben maradnak. Családi körben keres menedéket a magára maradt, megözvegyült, utód nélküli idős személy is.” (Fél–Hofer 2010: 116.) Ha szabad ezt így mondani: a hagyományos családban megoldották mindazt a feladatot, amelyet ötven-száz évvel később a szociálpolitika próbál „kezelni” valahogy, többnyire elfeledkezve arról, hogy ezek egy része ma is a családra hárul, ami önmagában nem baj, de érdemes lenne talán pontosabban tudni, hogy milyen együttműködésre van itt lehetőség a hatóság és a családok között.

A modern társadalom azért is „végzi ki” az időseket, mármint a társadalmi testüket, mert egyrészt maga is „munkahiánnyal” küszködik, és a kormányzatok inkább a fiatalokat próbálják munkához juttatni, másrészt azért, mert a munkavégzést igen leszűkítetten értelmezi: csak a szervezett és statisztikailag regisztrálható tevékenységet tekinti hasznos munkának. Semmit vagy alig valamit tud kezdeni például a háztartási munkával, a gyermeknevelési tevékenységgel, a kölcsönös segítségként végzett munkákkal, a ház körüli kertekben és nem főállásban végzett mezőgazdasági munkával, a közösség javára végzett sokféle segítséggel és szolgáltatással például. Ráadásul a munkát valami rettentő szenvedésnek, gyötremnek tartjuk, leszámítva persze az értelmiség alkotó tevékenységét, amitől ezért legjobb minél előbb megszabadulni. A fizikai és a szellemi robotolás természetesen nem nagy öröm, de ennél csak egy nagyobb baj érheti az embert, ha már ez sincs, csak valami kevés nyugdíj és a semmittevés „öröme”. Egy-két hónapig általában jólesik „örök szabadságon” lenni, de utána jön a feleslegesség érzése, ami igen gyilkos kór, és ha az idős ember nem keres és nem talál magának új, hasznos foglalkozást, akkor a társadalmi halált rövidesen követi a biológiai halál. Különösképpen, ha az illető lemenői hozzátartozójukat az idősek rezervátumába, közismertebb nevén idősek otthonába zárják, hiszen a gyerekeknek tényleg dolgozniuk kell egész nap, s nem képesek törődni idős szüleikkel, rokonaikkal.

A modern társadalom továbbá azért is igyekszik megszabadulni az idősektől, mert az ipari-technikai civilizáció újító és innováció igényét a fiatalok és a középgeneráció tagjai jobban képesek szolgálni és kielégíteni, mint az idős emberek. A piaci hódítás kényszere és a folyamatos fogyasztásbővítés is hamar elavulttá teszi „a régit”, ami nem kedvez az „ötven felettieknek” sem mentalitásban, sem értékrendben. Ez nem jelenti azt, hogy az életkorral való elavulás „korparancsa” egyformán érint mindenkit. Több foglalkozás

is van, amelyben az emberi és a szakmai tapasztalatok felhalmozódása komoly értéket képvisel, és az érintett egyének általában ötven felett tudnak leginkább hasznára lenni a közösségnek, ráadásul a kor előrehaladtával ez a hasznosság még növekszik is. Ilyen szakma a tudomány művelése, a tanítás, a közösség vezetése-irányítása, a bíraskodás, a gyógyítás, a művészetek művelése, vagy bizonyos speciális szakmunkák, általában is az alkotó tevékenység, amelyet mindig egyénileg fejleszthet ki bárki is, így az ő esetleges pótlásukban nem működik a bürokratikus elv: „egy ember az egy ember”. Ezért a közösség súlyosan vét önmaga ellen, ha ezen tevékenységek művelőitől pusztán életkoruk és nem testi-szellemi lépülésük okán igyekszik megválni. Az sem lehet véletlen, hogy a jelzett szakmák művelői nem is töreksenek a nyugdíjas semmittevésre, és sok ország jogszabálya lehetővé is teszi számukra a „továbbszolgálatot”, sőt ösztönzi őket a maradásra. A foglalkozások különbsége azonban az öregedés és a nyugdíjazás szempontjából így is súlyos dilemmákat hordoz. A legalapvetőbb talán az, hogy a testet-lelket gyöttrő, monoton és nehéz munkák végzői, és ők alkotják a társadalom többségét, szeretnének minél előbb nyugdíjba vonulni, a szellemi és fizikai alkotó munkák végzői pedig szeretnék munkájukat minél tovább végezni. Így a nyugdíjba vonulás egységes ideje, úgy tűnik, senkinek sem jó. Aki menne, azt nem engedik, sőt a finanszírozás gondjai miatt emelik a nyugdíjazási életkort, aki pedig maradna, azt küldik, hiszen elérte a nyugdíjkorhatárt.

4) A modern idős ember akkor persze mindig „visszakerül” a családba, ha megfelelő szokásrend szerint végül is el kell őt *temetni*. A régi és az új család között ebben kevés a különbség, legfeljebb arról van szó, hogy a hagyományos közösségben ez is közügy, a modern társadalomban viszont szigorúan a család ügye, amihez igénybe veszi az állami szervek segítségét, illetve a szolgáltató cégek által kínált lehetőségeket. A temetés olyanmilyra közösségi cselekedet volt korábban, hogy sok helyen nem is a család, hanem „a céh, az utca, a szomszédság vagy az a társadalmi kör szervezte és finanszírozta a temetést – esetleg tagjai munkájának igénybevételével –, amelyhez a halott tartozott. A múlt század második felétől közös vállalkozással temetkezési társulatok létesültek, majd ezeket váltották fel az üzleti alapú temetkezési vállalkozások.” (Tárkány Szűcs 1981: 188–189.) Ennek van egy modern változata, bár ez csak a „nagy embereket” illeti meg: amikor az elhalálozott személy hivatala, munkahelye, szervezete az elhunytat „saját halottjának tekinti”.

A tisztességes eltemetésen túl a meghalt családtag *emlékének az ápolása* is szokás-szerűen megkövetelt közfeladat. Ez a halott joga is, ahogy a szokások jogtörténésze írja (Tárkány Szűcs 1981: 180.), amit a halott nevében minden rokon megkövetelhet, elsősorban a családtagoktól, de a rokonság tagjaitól is, ezért elmaradása erős rossz-aszalást von maga után. Nevezetesen, hogy gondozzák a sírt, emlékezzenek meg az elhunytról például a halottak napján, sőt beszéljenek róla a fiatalabb családtagoknak, rokonoknak. A megemlékezés kultuszának azonban vannak kitüntetett személyei is: a közösség jelentős tagjai, akinek az emléket különböző közösségi rituálék révén (az életút megörökítése, szoborállítás, köztérelnevezés, évfordulós megemlékezések stb.) a tágabb közösség gondozza és ápolja, elérve azt, hogy testi halála után a szellemi halála

ne következzen be. Mindez természetesen csak részben szól az elhunyról. A halottak emlékének ápolására az élőknek van szüksége, egyénileg és közösségesileg is. Ahogyan a születő gyermekek a biológiai folytonosságot biztosítják, úgy biztosítja a halottak emlékének ápolása a szellemi-kulturális folytonosságot, aminek a hiányában a közösség szintén megszűnne létezni.

1.5 Szomszédsági-lakóhelyi közösségek és a kölcsönös segítség politikája

1) A települési közösség egészét vagy egy részét szintén primer közösségnek tekintjük, hiszen minden család egyben lakik is valahol, ezért a családi és rokon kör tagjainak szomszédjaik és lakóhelyi társaik vannak, akiket éppen úgy nem választhatunk meg, mint a rokonainkat, s akikkel éppen úgy szemtől szembeni viszonyban élünk, mint a családtagokkal és a rokonokkal. Ez a közelség azt is jelenti, hogy az emberek egyrészt kölcsönösen látják egymást, ismerik a többiek tevékenységét és sorsuk alakulását, másrészt számíthatnak egymás megsegítésére, ha a szükség úgy hozza magával.⁴

A lakóhelyi közösség azonban már kevésbé szoros kapcsolatot jelent, mint a családi-rokon kötelek, de még mindig hordozza a közvetlen viszonyokból adódó lehetőségeket, gyakran a kényszereket is. Ugyanis vannak olyan ügyek és feladatok, amelyek megoldását az adott lakóhelyen muszáj megszervezni és valamilyen együttműködés révén közösen megoldani. Természetesen a település lélekszámának növekedésével együtt ezt egyre kevésbé lehet minden érintett közvetlen részvételével tenni, de például a *szomszédsági viszony* még a nagyvárosi lépcsőházakban is társadalmilag nagyjából ugyanolyan, mint a falusiak vagy a kertés házak utcáinak lakói között. Azzal a különbséggel, hogy nem írja elő szokás, legfeljebb a józan megfontolás, hogy ismerjük és szükség esetén segítsük ki a szomszédainkat, a városokban is.

A lakóhelyi közösség tagjai közös feladataik egy részét közvetlen részvétel útján oldják meg, más részét *közvetve*, megbízás révén, amelyhez különböző szervezetek, önkormányzó testületek és hatóságok jönnek létre és működnek. Eredetileg ezen feladatok nagy része is közvetlen szerveződésben funkcionált, a lélekszám-növekedés és a városiasodás azonban az elkülönült szervezetek létrehozása felé terelte az érintetteket, a települések vezetőit.

⁴ Mint ahogyan családi-rokon, a szomszédsági-lakóhelyi viszonyokat sem kívánom idealizálni. Természetesen nemcsak gondoskodás és segítség van ezekben a kapcsolatokban, hanem közömbösség és viszály is, falun és városban egyaránt. A viszályok elsimítása természetesen közfeladat, s ez nem csak a jogszolgáltató szervekre tartozik (Tárkány Szűcs 1981: 796–806.), a közömbösség, azaz valaminek a hiánya azonban nem az. Ezért is szól ez a fejezet a primer közösségek pozitív tetteiről, az együttműködés különböző módozatairól.

Mindennek alapvetően három nagy területe van. Az egyik az *élelmezés*. Az önellátó közösségekben közösen csak az *ivóvizet* kellett biztosítani kútásásokkal, továbbá a kuttak és források használatának a biztosításával, illetve inség esetén valamilyen módon segíteni kellett a bajba jutott családokon. A második volt a *védelem*, mégpedig a különböző károk és károkozó személyek ellen. Védekezni döntően a víz- és tűzkárok, a viharok pusztításai, illetve a lopások ellen kellett. Ehhez a közösségek gátépítéseket szerveztek, vízelvezető árkokat ástak, tűzoltóegyleteket hoztak létre, illetve csőszöket és éjjeliőröket fogadtak. Végül a települések *iparosokat* fogadtak be és tartottak el: kovácsmester, kerékgyártó, asztalos, kosárfonó, fazekas, borbély, szabó, cipész és így tovább, valamint különböző *üzleteket* tartottak fenn: korcsma, szatócsbolt, mészárszék, piacozóhely stb. Külön kell említeni a szellemi foglalkozású személyeket, akiket a közösségek hosszú ideig maguk alkalmaztak és tartottak el: bába, tanító, pap, kántor, orvos. Ezek a települési közfeladatok azonban fokozatosan intézményesedtek, mármint olyan értelemben, hogy egyre inkább hatósági feladattá vált a konkrét feladatok megoldása, még inkább a növekvő lélekszám révén keletkező közfeladatok megoldása. Példaként álljon itt az úgynevezett közüzemek működése, vagyis az áram- és a gázellátás, a víz- és a csatornahálózat, a szemétszállítás, amelyek valójában teljesen új civilizációs városi igények, hiszen a családok működését szolgálják ugyan, de pár évtizede még mindezeket a feladatokat (világítás, fűtés, vízigény, hulladékok felszámolása) a családok maguk oldották meg.

A következőkben két olyan tevékenységformát vizsgálunk meg részletesen, amely még nagyvárosi viszonyok között is megmaradt valamilyen formában a szomszédságilakóhelyi közösségekben együtt élő emberek közvetlen „hatáskörében”. Az egyik a *kölcsönös kisegítések* gyakorlata, amely igen eredményesen működött a hagyományos közösségekben, de városi viszonyok között is élnek különböző módozatai. A másik a *közvagyon* vagy a közterület gondozása és használata, amely szintén él napjainkban is, bár kevésbé erőteljesen, mint a falusi közösségekben anno.

2) A *kölcsönös segítés* gyakorlatának két alapvető módja van: az egyik a használati *tárgyak és eszközök* kölcsönzése, a másik a *munkával* való kisegítés rokoni, szomszédsági és települési körben. Ezeket természetesen viszonzni vagy ellentételezni kell, de ez sohasem pénzzel történik, mint manapság, például gépkölcsönző cégek működése során, vagy a napszám-ban végzett munka esetén, hanem valamilyen egyenértékűnek tartott vizontszolgálat fejében. A kutatók írják: „A kisegítésnek egyik leggyakoribb módja a kölcsönadás (például tárgyaké, eszközöké), a másik a szomszéd személyének, erejének igénybevétele.” Néha a kettő kombinálódik is, azaz „a tárgyaknak és a személyeknek, sőt az egész háznak mintegy a szomszéd szolgálatba való állítása” (Fél–Hofer 2010: 184.), például lakodalom esetén, amikor is a szomszéd „nemcsak a felszerelését, ülőbútorait, edényeit, abroszait stb. adja kölcsön, de szinte az egész házat, portáját. Az egyik szomszédban vidéki rokonokat szállásolnak el, a másiknál a menyasszonyt vagy a vőlegényt öltöztetik, ismét másikhöz átpakolják a felesleges bútort a lakodalmas háztól.” (Uo. 188.)

Bár minden esetben csere történik, a pénz az ügyletben nem játszik szerepet, sőt kifejezetten idegen tőle. Két ok miatt: egyrészt azért, mert a szükségét szenvedő fél saját tárgyaival és munkájával viszonzni tudja a kölcsönt, másrészt azért, mert a felek

között tartós kapcsolat van, ezért nincs szükség személytelen csereszkozre; mindenki biztonsággal számíthat arra, hogy előbb vagy utóbb megkapja az ellentételt. Fontos kérdés persze tárgyak és munkák kölcsönzése esetén is, hogy mi számít *ellentételnak*, hogy pontosan mivel kell viszonzni a kapott segítséget. Vannak ugyan félreértések és viták, feledékenységek is, ennek ellenére minden közösségben kialakul ennek a szokásrendje, természetesen nem általában, hanem nagyon is konkrétan, mondhatni személyre és családra szólóan, amit az alakít, hogy kinek mije van és mije nincs, azaz mire van szüksége alkalomadtán, és mivel tudja egyáltalán viszonzni a kölcsönt. Gondnak leginkább az számít, ha valaki tönkreteszi a kölcsönkért eszközt, vagy hanyagságból elfelejti visszaadni vagy viszonzni a munkát. Ez esetben az érintett minden további nélkül szóvá teszi a hibát és a mulasztást, amit zokszó nélkül illik korrigálni.

A kutatók így írják le ennek a rendszernek a működését egy konkrét esetben. „Orbán Ferencnek például nincs hengere, és hiányoznak a szőlőfeldolgozáshoz használatos nagy szerszámai is. Viszont van vetőgépe, amelyet cserébe kölcsönöz a hengerért az egyik szomszédval, a másikkal pedig a szőlőfeldolgozó eszközért. A henger kisebb értékű a vetőgépénél, ezért a henger gazdája a cserén felül időnként megajándékozza Orbán Ferencet egy-egy szerszámmal, gereblyefejnek való fával.” (Fél–Hofer 2010: 185.) A kölcsönzések azonban nemcsak a mezőgazdasági szerszámokra, hanem a háztartásokra is vonatkoznak. „Török Ferencnek van mákdarálója, amelyet 5-6 alkalommal szokott használni egy évben. Orbán Ferencnek nincsen mákdarálója, de nem is kíván venni, neki ugyanis mérlege van, amely viszont Török Ferencéknél hiányzik, és amit rendszeresen cserélhet a darálóval.” (Uo. 185–186.) És ehhez hasonlóan más családok és szomszédok esetében is, és más munkaeszközök és használati tárgyak esetén is. Ugyanakkor nem minden eszköz része a kölcsönös cserének, elsősorban azok nem, amelyek személyes használatúak, például a ruházat, beleértve ebbe a lovak „ruházatát” is, azaz a lószerszámot, de a személyre igazított munkaeszközök sem, például a kasza.

A tárgyak és eszközök kölcsönös cseréjében egyszerre játszik szerepet a szegénység és a józan megfontolás. Az iménti esetek falujában például két verdikt is volt mindezzel kapcsolatban: „Az ember úgy iparkodik, hogy ne kelljen kölcsönkérni.” Másrészt viszont „nem mondhatja senki, hogy én nem szorulok másra, mert olyan ember nincs, akinek mindene vóna” (uo. 183.). Ráadásul a kölcsönkérések általános gyakorlata meg is erősíti a kapcsolatokat: a kölcsönadás ugyanis *segítségnyújtás*, amely nemcsak viszonzással jár, hanem a „jó érzés” tudatával is, hogy lehet a másakra számítani, hogy ők valahogyan összetartoznak. Vagy ahogyan valaki mondta egyszer a kutatóknak dicsekvően: nekem a „község fele segítőtársam, mert akitől kérek, mind ad” (uo. 185.). Városi körülmények között ez a segítő és „közösségépítő” gyakorlat, jól tudjuk, háttérbe szorult. Nem azért, mert az emberek rosszabbak lettek, hanem azért, mert megváltoztak a körülmények. Már nem önállóan gazdálkodó, termelési egységeket képező családok élnek egymás szomszédságaiban, sok- és különféle igénnyel, hanem *fogyasztói* egységek. Ezért is szűkül le a kölcsönkérés a háztartási eszközök, fűszerek kérésére, már ha nincs a közelben egy éjjel-nappal nyitva tartó élelmiszerüzlet például, vagy a javító, szerelő munkára. Bár a kölcsönkérési praxis egyáltalán nem elhanyagolható még városban sem.

3) A *munkával* történő kíségetés sokban hasonlít a tárgyak-eszközök kölcsönzésének a gyakorlatához. Ugyanúgy a szükség táplálja és ugyanúgy viszonyozni illik, mint az eszközök igénybevételét, a viszonzás mértéke viszont általában egyszerűbb, mert idővel mérik, például egy napi munkát egy napi munkával kell viszonyozni. „Ez a segítségnyújtás lehet rövid, pár percig tartó: terhet kell megemelni, állatot lefogni, de lehet huzamos, és kiterjedhet egy időben több személyre is.” (Fél–Hofer 2010: 186.) Az utóbbit nevezik *kalákának*, aminek sokkal nagyobb a közfeladatokat megoldó és közpolitikai jelentősége, mint amit általában neki tulajdonítanak, amit az is bizonyít, hogy nemcsak a hagyományos társadalmakkal foglalkozó néprajzosok vizsgálják a működését, hanem a modern társadalmakat vizsgáló szociológusok is (Sik 1988).

A kalákamunka több rokon és szomszéd, esetleg távolabbi „jó ismerős” *közösen* végzett segítő munkája, amit természetesen a kíségetett családnak viszonyozni kell. „A segítőmunka azt jelenti – írják az etnográfusok –, hogy a meghívott testvérek, sógorok, unokatestvérek [tegyük hozzá: a szomszédok és ismerősök] ingyen dolgoznak, csupán bőséges étkezés jár a végzett munkáért, amit szépen megköszönnek és egyenértékű munkával viszonyoznak.” (Fél–Hofer 2010: 126.) Ilyen munkák szerveződnek hagyományos társadalmakban a cséplés, a szüret, a kukoricafosztás, a tollfosztás, a napraforgóverés elvégzésére például. Általában is a betakarítás munkálataihoz, amelyhez egyrészt sok munkáskéz kell, másrészt adott időszakban el kell végezni. Kisebbségi létszámú csoportokat hoz össze viszont például a kapálás, az aratás, a répaszedés, a disznóölés. Ezekben általában a legközelebbi rokonok vesznek részt, de minél kiterjedtebb a munka, annál több a kaláka résztvevője. Legtöbb ember kalákában a *házépítésnél* segítkezik, manapság is, miközben egy ilyen munkavégzésnek vannak szakavatott mesterei is, akik irányítják a kalákamunkát. A kutatók így írnak le egy ötven évvel ezelőtti házépítést: „A rokonság házépítéskor igen nagy számban jön össze, hogy ingyen, »segítőmunkával« hordja össze az építőanyagot, készítse el az épület alapzatát s húzza fel a falait. Mindhárom munkaszakasz egy-egy napig tart. A mérsékelt ütemű munkát állandó itatás, borkínálás kíséri, végén bőséges áldomás van. Egy 1959-ben megfigyelt építkezés 54 résztvevője közül 40 volt rokon, a többi szomszéd, koma, barát.” (Uo. 171–172.)

A szociológus írja a kaláka használatának elterjedéséről: „Munkavégzésenként eltérően alakul a kaláka alkalmazásának gyakorisága. A mezőgazdasági munkák összességében csökken, de ez alól van kivétel, a házépítés gyakorlatában viszont változatlan a kaláka használata.” (Sik 1988: 43.) Ugyanis „a házépítés során a vidéki háztartások többsége ma is kalákázik”, írják ezt a huszadik század vége felé (uo. 37.). Sőt a termelőszövetkezetek létrejöttével és az ingázás kialakulásával még erősödött is a kaláka szerepe. „Az ingázó férfiak házépítő, mezőgazdasági kalákaikat az ingázás nemhogy megszüntette volna, de az otthon töltött idő rövideje miatt a korábbinál jobban kényszerültek munkaerejük koncentrált kihasználására a kalákák által.” (Uo. 51.)

4) Kérdésünk természetesen az, hogy „mi köze” a kalákának a közfeladatokhoz és a közpolitikához. Nyilvánvalóan nem sok, ha közpolitikán kényszeresen nem értünk mást, mint a hatóságok és a szakigazgatási szervek szakpolitikai ténykedését, az általuk álla-

milag értelmezett, szervezett, irányított és „kezelt” közügyeket. A primer közösségek működésének mégoly vázlatos vizsgálata is azt mutatja azonban, hogy a közfeladatok egy tekintélyes része az emberek primer közösségeiben keletkezik és oldódik meg, hogy ezek a közösségek is közügyeket gondoznak és oldanak meg, például a hagyományok által terelt kaláka révén is. Persze csak akkor, ha úgy vélem, hogy közügyek a közösnek látott és mondott ügyek és feladatok, amelyeket lényegében minden felnőtt állampolgár annak tart s mond. Közös pedig az, ami rajtam kívül másoknak is fontos, szűkebb-tágabb körben egyaránt. Ennek egyik s nem kizárólagos eleme az állami közügy.

Mindennek illusztrálásra egy településről szóló esetleírást ismertetek. Úgy vélem, részletesebb elemzés nélkül is kellően bizonyítja, hogy nagyon is közfeladatnak tekinthető mindaz, amit a település lakói a kölcsönös segítő munkák során egymás számára elvégeznek. A kutatók a Békés megyei Vésztő nagyközségben vizsgálták meg 1982-ben a kölcsönmunkák praxisát. Jelentésükben a következőket írják: „Vésztőn az összes háztartási cseréügylet közül [...] a legelterjedtebb a betegápolás és a disznóölés volt. Az előbbi a háztartások 83, az utóbbit 81%-a végezte. Kisebb arányú a háztartások közötti apróbb szolgáltatások általánossága – például javítás (74 %). A bajban (árvíz, lopás, baleset, tűz) segítséget nyújtó vagy kapó háztartások aránya még kisebb, de az ilyen altruista cseremunkában is a háztartások 60%-a vett részt.” (Sik 1988: 80.) Tegyük hozzá, ezek rendkívül komoly arányok, s hogy ez a kölcsönös kisegítés mit is jelent konkrétan, arról pedig a következőt olvashatjuk: „Betegség esetén a nők ápolnak, ellátják a háztartást és a gyereket, főznek, mosnak takarítanak. De gyakran a gyors segítséget és a betegség körüli ügyeket is ők intézik, vagyis a nő beutalóért szalad, gyógyszerert vesz, pénzt ad orvosságra és az orvosnak, hívja a doktort, de főleg az ápolás közvetlen munkáiban tevékenykedik.” (Uo. 81.) A férfiak inkább a házzal és a gépekkel kapcsolatos javító-szerelő munkákat végzik el kölcsönösen egymás számára, akár egyénileg, akár kalákában. „Vésztőn javítottak egymásnak a háztartások motort, cipzárt, villanyt, csapot, autót, olajkályhát, kaput, biciklit, magnót, járdát WC-t, rádiót, lószerszámot, hajszerítőt, darálót, traktort, lovas kocsit, tetőt; segítettek egymásnak vízteleníteni, költözni, parkettázni, képkeretezni, bútort tolni, szemetet szállítani, disznót karikázni, nyúlketrecet készíteni, csatornázni, hordót dongázni, hegeszteni, zárat felrakni, varrni, fűrészelni, gyereket őrizni, levelet címezni, ólat, színt, kerítést építeni, téasztát gyúrni, gerendát lepakolni, gyalulni, nehéz dolgokat arrébb rakni, falat hengerelni, kutat ásni, üvegezni, vásárolni és foltozni.” (Uo. 81–82.) A feladatok egy része láthatóan egy városias településen adódik csak, ami igazán figyelemreméltó a kaláka virulenciája tekintetében. A kutatók szerint a kölcsönös segítések két specifikus, bár egyáltalán nem rendkívüli helyzet nyomán jönnek létre: „vagy mert a háztartás munkaereje átmenetileg lecsökkent (betegség, távollét, szaktudáshiány, öregség), vagy mert a munka jellege olyan, hogy a teljes háztartás nem elég hozzá (mert sok ember közös fizikai erejét vagy mert szakember gyors segítségét igényli)”. Ezekben a helyzetekben a kaláka, vagyis *az egyéni gondok megoldásának közösségi módja*, mintegy adja magát, különösen, ha a közösségben ennek hagyománya is van, márpedig általában ez a helyzet.

1.6 A köztulajdon gondozása és a közlegelő esete

1) A szomszédsági és a lakóhelyi közösségekben kialakuló közügyek másik nagy csoportját a közös tulajdonok és birtokok, a közösen használt területek kezelése és gondozása jelenti. Ezek számosak lehetnek és lehetnek ma is. Manapság az utak, terek, parkok, játszóterek és középületek: orvosi rendelők, bölcsődék, óvodák, iskolák, sportpályák, művelődési házak, színházak, hivatali épületek képezik ezek többségét, és fenntartásuk általában állami feladat, amiben legfeljebb *besegítenek* az érintett közösség tagjai. A hagyományos társadalomban azonban a termelési alapot jelentő földterületek is lehetnek a közösség osztatlan tulajdonában, aminek használatát maga a település szervezte meg. A közbirtokossági földek, erdők, legelők, kaszálók közös használata a magyar múlt egyik figyelemre méltó demokratikus hagyománya, amelynek esetei egyben a közügyek lokális intézésének is szép példáit nyújtják, a messzi utódok számára is.

Ezek közül a *közlegelők* kérdését tekintjük át részletesebben, annál is inkább, mert ez ma is része a közbeszédnek, bár nem a hazai hagyományok alapján. A közlegelő dilemmáját ugyanis minden szociológus, közgazdász és politológus ismeri, ezért néha az értelmiségi közbeszédben is lehet találkozni vele (Hankiss 1986). Ez a racionális kalkuláció egyik sokat idézett esete, matematikai modell arról, hogy a magánérdeket követő kalkuláció miként ütközik bele a rendelkezésre álló közvagyon (common) használatának korlátaiba. Az elnevezés Gerrett Hardin *A közlegelők tragédiája* című cikke nyomán vált ismertté, amely egy közlegelő használatának dilemmáit vázolja mutatja be a problémát (Hardin 1968).

Hardin modellje szerint ez a legelő optimálisan tíz tehenet tud eltartani, és valóban ennyi is legel a réteken, minek fejében napi tíz liter tejet adnak, a tehéntartó gazdák pedig szabadon dönthetik el, hogy hány tehenet hajtanak ki a legelőre, s Hardin azt modellezi, mi történik akkor, ha egyre több és több gazda nem egy, hanem két tehenet hajt ki a legelőre. Modellje szerint az első élelmes gazda még kifejezetten jól jár. Igaz ugyan, hogy így kevesebb fű jut a teheneknek, ezért nem tíz, hanem csak kilenc liter tejet adnak, de az illető két tehén után így is tizenennyolc liter tejhez jut. Amikor a második és a harmadik gazda is kihajt még egy tehenet, a trend folytatódik: egy-egy literrel mindig kevesebb tejet adnak az állatok, de az eredeti tíz liternél még így is több tejhez jutnak. Egészen addig, amíg olyan kevés lesz a fű, hogy egy tehén már csak négy liter tejet képes adni. Hardin modellje szerint ez akkor következik be, amikor már nyolc gazda tart két tehenet.

Mit példáz ez a modell? Azt, hogy szabad versengés során *előnyös* a korlátozottan rendelkezésre álló erőforrások *önző* módon való ki- vagy felhasználása, hiszen így a többiek csekély kárára előnyhöz lehet jutni, sőt minél korábban „ébred” valaki, annál nagyobb a „versenyelőnye”. Ám csak egy bizonyos határig, egészen pontosan addig, amíg az erőforrások mennyisége nem csökken le arra a szintre, amely már mindenkinek a hátrányára van. A kérdés ezért Hardin szerint az, hogy mikor viselkedik *racionálisan* a tehéntartó gazda; ha önkorlátozóan betartja a mindenki számára előnyös „egy gazda

egy tehén” szabályt, vagy tehenei számának növelése révén megpróbál egyre többet „kihasítani” a közvagyonból, még akkor is, ha magatartása végül a legelő lepusztulásával jár. Hardin a dilemmát az *idő* bekapcsolásával oldja fel. Szerinte rövid távon megéri az egyénnek megszegni a közérdeket képviselő előírásokat, hosszabb távon azonban nem. Ezért a racionálisan kalkuláló gazda a kettő feszültségében hozza meg a döntést.

A felfogást és a modellt sokan bírálták, elsősorban azért, mert ökológus kidolgozója nem vette számításba, hogy a cselekvőt nemcsak haszonra törekvő kalkuláció vezérli, hanem értékrendje, ízlése, érzelmei is, továbbá más céljai is lehetnek, nemcsak a haszon maximalizálása, ráadásul tévedés azt képzelni, hogy az emberek képesek pontosan átlátni a helyzetet és kiszámítani a jövőt. Én ehhez hozzá tennék még valamit: mind a modell, mind a bíráló egy *közös* fogyatékossgal bírnak; feltételezik, hogy a közlegetők *szabadon* rendelkezésre állnak a kalkuláló *individuális* cselekvők számára, akik annyi tehenet hajtanak ki, amennyit *akarnak*. Vagyis ez egy absztrakt modell, amely a haszonmaximalizálás lehetőségeit és korlátait mutatja be egy zárt rendszerben.

2) A valóságos közlegetők vagy közbirtokok azonban nem így működnek. Mindenekelőtt birtokosai és használói – bár egyedileg cselekszenek – sohasem egyéni tetteket hajtanak végre, hanem egy közösség tagjaként tesznek bármit is. Az egyszerű tény, hogy miként *használja* bárki is a közlegetőt, oda hány jószágot hajt ki, és mennyit használ el a közvagyonból, nos, ez nem szeparált egyéni cselekedet, hanem szokások és szabályok által alakított és mások által is felügyelt közösségi tett. Nem beszélve arról, hogy az egyedi közhasználatnak is vannak előfeltételei. A Hardin-féle legelő-„lerabláshoz” például a gazdának vásárlás vagy birtoklás révén eleve több tehénnel kell rendelkeznie, mint amennyit aktuálisan legeltet. De maga a valóságos közlegető sem csak úgy van valahol, hanem egyrészt létrejön és változik, tehát *története* van, másrészt fenntartása és működtetése *közfeladat*. Az érintettek számára mindez abszolúte közpolitika, ami ráadásul a *lokalitás* keretei között létezik, hiszen a közlegetők valóságosan mindig egy-egy településhez tartoznak, s használatuk szervezése azok közös feladata, akik együtt laknak az adott településen, faluban vagy városban, s azon közösen legeltetik az állataikat.

Nem állítom, hogy a közvagyonot nem lehet elpusztítani, tönkretenni, hogy Hardin figyelmeztetése indokolatlan. Jól ismertek a túlnépesedés tragédiái vagy a felelőtlen gazdálkodás esetei, amelynek során a közösség tagjai kiirtották az életfenntartásukban döntő szerepet játszó hal- és vadállományt, kizsigerelték a termőföldet, elpusztították a legelőket és az erdőket, elszennyezték a talajt, a levegőt s a vizeket, előidézve ezzel ökológiai válságokat, éhínségeket, háborúkat. Ezeket a szörnyűségeket azonban *nem akarják* a közösség tagjai, csak éppen „nem látnak túl az orrukon”, vagy közülük egyesek mérhetetlenül önzőek. Hardin modellje erről a veszélyről szól, miközben javaslata régi tudást aktualizál, imperatívusként fogalmazva: *ne pusztítsd el azt, amiből élsz*. A pusztítás maga azonban mégsem közfeladat, sokkal inkább az ellenkezője lenne az. A következőkben ezért azt vizsgáljuk meg, hogy miként „működött” egy valóságos közlegetőt *fenntartó és megújító* közösségi praxis egy észak-alföldi magyar faluban, *Átányon* a 20. század első felében, hogy a közösség tagjai miként oldották meg a legelőhasználat

során felmerülő, mindenkire tartozó közfeladatokat, hogy miként teremtetek dinamikus egyensúlyt a legelőhasználatban. Ez egyben *példája* a lokális közösség közügyeket megvalósító képességének, természetének és gyakorlatának, azaz demokratikus közpolitikájának.

3) Hazánkban a szabadon használható közösségi legelők a jobbágyszabadítás után alakultak ki. A korábban is legeltetésre használt földesúri területekből az úrbérrendezés során meghatározott előírások szerint a telkes jobbágyok és zsellérek számára osztatlan tulajdonú és közös használatú legelőterületeket hoztak létre a községek és városok határában. A közlegelők kialakítása Átány esetében az 1863 és 1865 közötti, úgynevezett „mérnöki rendezés” során történt meg, írják a kutatók, amikor is több mint 1000 hold legelőt különítettek el a földesúri birtokokból. Egy jobbágytelek után 8 hold, egy zsellértelek után 1200 négyszöglől legelő járt, bár a zsellérek legelőilletékességük helyett felerészben szántót kértek, erre ugyanis volt mód. „Így jött létre az egykori jobbágyok 950 holdas és a zsellérek 110 holdas legelője.” (Fél–Hofer 2010: 323.) Az így létrejött legelőhöz egyben *legelőjog*, pontosabban legeltetési jog is társult; egy-egy *teljes* jog megfelelt a legelőnagyság alapját képező 8 holdnak, illetve az 1200 négyszöglőnek, és így mindenki adható-vehető és örökölhető legelőjogot szerzett, akit számításba vettek a falusi közlegelő kímérésekor.

A közlegelők használatát maguk az érintettek, azaz a legelőjog tulajdonosai, *közösen* szabályozták. A szántóföldek közös használatának már volt hagyománya a településen, amit a legelők közös használata során is figyelembe vettek, de az 1913. évi X. törvénycikk újrendezte ezeket a viszonyokat. Ennek megfelelően a tulajdonosok testületei, vagyis a faluban a *Nagy Legeltetési Társulás* és a *Kis Legeltetési Társulás* „köztestületnek számítottak, maguk alkották meg működési szabályzatukat, ezt azonban a közigazgatás hagyta jóvá, s az állam ellenőrizte a pénzügyeket is” (Fél–Hofer 2010: 323.). Megjegyzendő, hogy ezek a társulások egészen 1950-ig fennálltak, amikor is feloszlatták őket, mert a legelők egységesen községi tulajdonba kerültek. Innen kezdve a legelők kezelését a helyi tanácsok mellett megalakult *Legeltetési Bizottság* vette át, amelynek tagjait a legeltetésben érdekelt gazdaságok, termelőszövetkezetek, a volt legelőbirtokosságok és egyéni gazdák adták. Feladatuk azonban nem változott: a közlegelők karbantartását és közös használatát kellett szabályozniuk és szervezniük, változatlanul önkormányzati keretek között.

Településünkön a társulásoknak három évre megválasztott vezetősége volt, amely munkamegosztásban irányította a legelők használatát. A közvetlen vezetés négy tagból állt: elnök, legelőgazda, pénztáros, jegyző. Továbbá három évre ellenőrző bizottságot is választottak. Két vezető kapott némi díjazást: a legelőgazda egy hold kaszálót, a pénztáros csekély évi tiszteletdíjat. Mindenki más ellenszolgáltatás nélkül végezte a munkáját. Az irányítás elég bonyolult adminisztrációt is igényelt, főleg „a legeltetési jogok szétaprózódása miatt” (uo. 324.), de a pénzkezelés is precíz munkát kívánt; „sokszor szoroztuk a filléreket egész éjszaka”, mondta például a kutatóknak egy hajdani pénztáros. A legelőjoggal bíró tagok évente egyszer, általában december első időszakában közgyűlést tartottak. Ezen a vezetők beszámoltak az elvégzett munkáról, beszéltek a jövő évi feladatokról, és bemutatták a zárszámadást, azaz az évi bevételeket és kiadásokat.

A tagság a beszámoló elfogadásáról nyílt szavazással döntött. A közgyűlésen mindenki felszólalhatott, aki állatott hajtott ki, de csak a legelőjoggal bírók szavazhattak.

4) A társulat tagsága és vezetése a következő öt alapvető közügyet vagy közfeladatot oldotta meg: szabályozta a legelő igénybevételét, karbantartotta a legelőterületet, gondoskodott az apaállatokról, megválasztotta és irányította a pásztorok s a kerülők munkáját, megoldotta a napi kihajtással járó gondokat.

A legelő igénybevételét a Társulat a legelőjoghoz, illetve legelőbérhez kötötte. Egy teljes legelőjog ellenében egy tehén vagy egy ló, kettő két éven aluli csikó vagy borjú, négy juh, továbbá negyven liba volt kihajtható a legelőre. Ám „a kihajtott jószág száma többnyire nem vágott össze legelőjoggal” (Fél–Hofer 2010: 324.), ezért is az állatokra legelőbért állapítottak meg. Ha valaki nem használta ki a legelőjogát, pénzbeli kártérítést kapott, többletkihajtásért pedig fizetni kellett. Ha valaki legelőjog nélkül hajtott ki állatot, akkor dupla bért fizetett. Lovat, marhát, disznót egyénileg nem lehetett kihajtani, csak közös nyájakban, amelyek mellé a Társulat pásztorokat fogadott. A juhnyájak egyetlen gazda vagy néhány gazda birtokában voltak, ezért ezek tulajdonosai külön bérelték a legelőt a Társulattól, és maguk gondoskodtak a legeltetésükről. A libanyájakat viszont mindenki egyénileg hajthatta ki a közlegelő falu melletti részére, többnyire a gyerekek pásztorkodása mellett, főleg amíg a libák kicsik voltak. Ezt *libalegelőnek* vagy *gödörnek* hívták, mert innen termelték a házépítéshez és házfenntartáshoz használt földet is. Az év során megerősödött állatokat aztán összezsapták egy nagy közös libanyájba, amit már fogadott libapásztor őrzött egészen aratás végéig, ekkor ismét mindenki egyénileg hajtotta ki a saját libáit a tarlóra. A legelőre kihajtott állatokat minden gazda köteles volt megjelölni (még a libákat is), hogy az esetleg elkóborolt állatok tulajdonosa azonosítható legyen.

A Társulat vezetése gondoskodott a legelők karbantartásáról, a legeltetés feltételeiről. *Ivókat* ásatattak, *vályúkat* szereltek fel, és gondoskodtak ezek karbantartásáról. *Kunyhókat* állítottak fel a pásztoroknak, s az állatok számára egyszerű *karámokat* építettek. Szervezték a legeltetési társulat tagjainak *közmunkáját*, például a tövissek kiirtására, az utak karbantartására. Átányon is, mint más falvakban általában, az apaállatokat a legeltetési társulatok tartották fenn. Átányon bikát, csődört és kan disznót tartott fenn a társulat. Részükre istállót építettek, takarmányozásukra a legelő egy részét elkülönítették kaszálónak. Gondoskodtak a cseréjükéről, ha ez szükségessé vált. Az apaállatok legeltetési időszakban együtt voltak a legelő állatokkal, téli időszakban az istállóban tartották őket, s ápolásukról a pásztorok gondoskodtak.

Mivel a legeltetés kulcsszereplői a pásztorok, az ő hozzáértő és gondos munkájukon múltott a legelő állatok napi gyarapodása, s hogy miként térnek vissza az istállóba esténként, ezért a pásztorok gondos kiválasztása s munkájuk irányítása volt a Társulat és a vezetés egyik legfontosabb közfeladata. Átányon évente választottak pásztert, mégpedig nyilvánosan. Előre kihirdették a faluban, hogy pásztorválasztás lesz, és jelentkezzen a Társulat elnökénél az, aki pásztor szeretne lenni a következő évben. A választáson „a jószágtartó gazdák többsége személyesen is megjelent” (Fél–Hofer 2010: 324.), a jelentkezőknek viszont egyelőre otthon kellett maradniuk. A „gazdaggyűlésen” a résztvevők nyilvánosan

megtárgyalták a jelentkező személyeket, majd döntés hoztak arról, hogy kik lesznek a pásztorok a következő évben. Amikor ez megtörtént, elküldtek a kiválasztottakhoz, akiket egy rituális kézfogás során bíztak meg a munkával, és megállapodtak velük a bérben.

Elsősorban az állatok kártételének megelőzését szolgálta a kerülők vagy csöszők munkája. Őket éppen olyan metódussal választották meg egy-egy évre, mint a pásztorokat, s velük egy időben. Feladatuk volt, hogy vigyázzák a vetéseket, hogy a nyájak kárt ne tegyenek bennünk. Ha tilosban találtak egy-egy elkóborolt állatot, azt behajtották az erre kijelölt helyre, és a gazda csak büntetés kifizetése után kaphatta vissza. Volt egy hírvivői szerepük is. Naponta körbe kellett járniuk a nyájakat, megtudakolni a pásztoroktól, hogy mi újság a nyájak körül, s nekik kellett jelenteni az utak és hidak, kutak és itatók, karámok és kunyhók esetleges hibáit a legeltetési társulat elnökének, hogy minél előbb ki lehessen javítani azokat. Mind a kerülők, mind a pásztorok munkájának irányítása az elnök feladata volt. Ő szabta meg a tavaszi *kihajtás* és az őszi *beterelés* napját is, valamint azt, hogy mikor melyik részét legeltessék a legelőnek. A pásztorok s a kerülők neki számoltak be, ha valami rendkívüli esemény történt.

A legeltetés egyik legbonyolultabb része az állatok napi kihajtása a legelőre, ami a pásztorok kötelessége volt, de az egész állattartó közösség tagjainak az együttműködését igényelte. Átányon ezt a következőképpen oldották meg. Tavasztól őszig már egészen korán, általában hajnal három előtt a tehéncsorda pásztorra végigdudálta a falut *fejőre*. A túlköléssel felébresztett asszonyok megfajták a teheneket, közben, a fejés ideje alatt a csikósok kihajtották a ménest. Amikor a lovak pora elszállt, a csordás elkezdett *hajtóra* dudálni, s kihajtották a teheneket. Ha volt borjúcsorda, akkor ők követték a teheneket, s végül a disznókat, vagyis a kondát hajtották ki. Minden pásztornak külön dudája volt, s így a gazdák pontosan tudták, hogy mikor ki hajt, s messze van-e még a házatól. A kihajtás pontosan meghatározott *útvonalon* történt, nagyjából azonos időben. Ezen haladva egyre több állat gyűlt össze. A gazda kötelessége volt a saját állatát odahajtani a vonuló csapathoz. Szerencséje volt, ha az útvonal az ő portája elé esett. A hazahajtás ennél sokkal egyszerűbb volt. Ha eljött az este, a pásztor *hazacsapta* az állatokat. Elhajtotta őket a legelő végébe vagy a falu széléig, s onnan már minden állat magától hazatalált. A gazdának arra kellett ügyelnie, hogy nyitva legyen a kapu és az ólajtó, amikor az állatok hazaérnek, ezért ha nem voltak otthon, valamelyik szomszédot kérte meg az állat beengedésére és bezárásra. Problémát jelentett, hogy a hazatérő állatok néha *idegenbe tévedtek*, azaz megdézsmáltak a friss vetést, a kertet, a kukoricát és más haszonnövényeket, sőt némelyik rászokott a kóborlásra. A gazda kötelessége volt, hogy kimenjen a legelőre az ilyen *haszontalan* állatért, és maga hajtja haza.

5) Bármelyik elemét nézzük is egy ilyen konkrét közlegelő valóságos használatának, nem találunk benne haszonelvű racionális kalkulációt, legfeljebb periférikusan. Annál inkább vannak itt akár kényszerből, akár szokásból, akár jól felfogott érdekből egymással *együttműködő* egyének konkrét cselekedetei. Az érintettek a számukra itt is jelzett fontos közügyek megvalósítására: a legeltetés igénybevitelére, a legelők és „felszereléseik” karbantartására, a pásztorok és a kerülők munkájára, az állatok napi kihajtásában való együttműködésre közösen elfogadott szabályok szerint töreksenek. Ráadásul

mindezt egy *demokratikus* praxisban: évi számadó közgyűlés, évente közösen pásztor és kerülő választása, háromévente vezetőségválasztás. Mindezek a formák és alkalmak megfelelő kereteket biztosítanak a vélemények kifejtéséhez, a közös problémák közös megbeszéléshez és közös szabályok elfogadásához.

De maga a közlegelő sem egyszer s mindenkorra adott, korlátozott mennyiségű és tartalmú absztrakt tény, hanem történetileg formálódó konkrét realitás, aminek az „eltartó képessége” is változott az időjárás, a karbantartás s természetesen a rajta legelő állatok számának függvényében, mint ezt Hardin is modellálja. Csakhogy a „túllegeltetés” ritka volt, mint a fehér holló, hiszen, mint itt is látjuk, a hagyományos közösség egy dinamikus egyensúly fenntartására törekszik. Átányon például a századelőn az 1060 holdra egy-egy évben naponta kihajtottak 150–200 lovat, 700–800 szarvasmarhát, a tehéncsordával együtt 70–80 ökröt és 100–120 borjút, valamint 500–600 sertést, de a libanyáj „egyedszáma” is mintegy 1000 volt (Fél–Hofer 2010: 327.). Mindehhez társult a legelők gondos karbantartása, a szakaszos legeltetés és a nyájak megfelelő terelése mint közfeladat. Ezt a valóságos közlegelőt az érintettek közösen tartották fenn és közösen éltek belőle, mégpedig, mint láttuk is, megfelelő „közgondossággal”.

2. fejezet

Civilszervezetek és közügyek

2.1 Civil társadalom és civil szerveződés

1) A civilszervezetekkel foglalkozó szakirodalom visszatérő problémája annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy milyen szervezetet lehet egyáltalán civilszervezetnek tekinteni. Mégpedig azért, mert egyrészt sok hasonló természetű, bár nem civil szerveződés működik a társadalomban, amelyeknek még valamilyen kapcsolódása is van a civilszervezetekhez, másrészt nemcsak a legújabb kortól kezdve figyelhető meg különböző közcélú „személyegyesülések” működése.

A témával foglalkozó szakmunkák általában adnak egy elsődleges definíciót. Ezek szerint *a civilszervezet közösségi céllal s önkormányzóan működő „személyegyesülés”, amelynek tagjai önkéntesen és önzetlenül végzik közhasznú munkájukat.* Ez az elsődleges tárgykijelölés azonban a konkrét elemzésekben mindig kiegészül további jegyekkel, vélhetően a konkrét működés bonyolultságai okán, sőt gyakran a civil (polgári) jelző is vitatott, merthogy a kifejezés nem a polgári társadalmat jelöli általában, hanem csak annak bizonyos (civil) szerveződéseit, közösségeit, miközben gyakran egymás szinonimájaként használják a kettőt.

A civilszervezet kifejezés azonban nyilvánvalóan nem a civil *társadalmat* jelöli. Itt négy kifejezést érdemes egymástól megkülönböztetni a tisztánlátás érdekében. Az első a *polgári társadalom*. Az angol *civil society* vagy a német *bürgerliche Gesellschaft* kifejezés eredetileg éppenséggel magát azt a *polgári* társadalmat jelentette, amelyet több évszázados küzdelemben a polgárság kialakított Európában. Ezért is volt a kifejezésnek alapvetően *antifeudális* tartalma. Mindez világosan megmutatkozik abban a tényben például, hogy Hume, Hegel vagy Marx műveiben a fenti két kifejezést polgári, nem pedig civil jelzővel fordították magyar nyelvre. Ilyen értelemben tehát a *civil society* és a *bürgerliche Gesellschaft* a rendi társadalom *ellenfogalma*, amely azt az új társadalmi-hatalmi berendezkedést nevezi meg, amelyet a polgárság hozott létre Európában az elmúlt évszázadokban.

A második kifejezés a *civil társadalom*, amely ennél szűkebb jelentéssel a huszadik században vált egészen általánossá, mégpedig a polgári társadalom megszilárdulásának nyomán. Ellenfogalomként a civil jelző ebben a relációban azt jelenti, hogy *nem állami-hatósági* szervezetről és tevékenységről van szó, hanem a polgári társadalom olyan szférájáról, amelyben az állampolgári kezdeményezés, az önkéntesség, a szabad választás és az önkormányzó szervezkedés dominál. Viszont a kifejezés változatlanul a *hatalmi-politikai* berendezkedésre vonatkozó vagy arra irányuló civil tevékenységet nevezi

meg, a társadalom hatalmi-politikai szféráját kritizálja, próbálja változtatni és korrigálni, mégpedig „alulról jövő” igények és kezdeményezések nyomán, alapvetően a polgári társadalom „rég”i eszméinek alapján, amit ezért is a demokratikus hatalomgyakorlás javításának az ethosza hat át. A civil társadalomról írt számtalan munka pontosan erről szól; azaz miként lehetne javítani a polgári társadalom egészének működésén alulról fölfelé építkezve (Alexander 1998; Anheier–Glasius–Kaldor 2004a; 2004b; Arató 1999; Hall 1995; Seligman 1997).

Ezzel együtt nem egyszerű a polgári társadalom és a civil társadalom megkülönböztetése a politikai praxisban, különösképpen a társadalmi feladatok történelmi torlódása esetén. Jól megfigyelhető volt ez a kelet-európai rendszerváltozások idején, hiszen nem mászt jelentettek ezek a nagy horderejű változások, mint a *polgári társadalom* megteremtésének a kezdeteit, miközben majd mindenki, az elterjedt kifejezést használva, a civil (és nem a polgári) társadalom kiépítéséről beszélt (Csefkó–Horváth 1999).

2) A harmadik kifejezés a *civilszervezet*, amelynek léte és működése viszont nem erről, nem a polgári vagy a civil társadalom egészének az általános vagy megfelelő működéséről szól, hanem az adott (polgári) társadalom keretei között létrejövő speciális szervezetekről. Az ismert angol kifejezéssel szólva, a civil társadalom inkább a *politics* területére, a civilszervezet viszont inkább a *policy* szférájára vonatkozik. Jóllehet a polgári társadalomban a hatalom a választók elvileg önkéntes döntései nyomán nyeri el a legitimitását, ami nemcsak ismétlődő választásokat jelent, hanem civil kezdeményezésre és szerveződésekre épülő pártrendszert vagy éppen szakszervezetei mozgalmat. Másrészről a választópolgárok szerveznek olyan szervezeteket is, amelyek elvileg nem a csoportérdekek érvényesítésére és a hatalmi küzdelmek befolyásolására töreksenek, hanem *közvetlenül tagokat és/vagy a lakosságot érintő ügyek gondozására, közfeladatok megoldására* hivatottak. Ezeket nevezik civilszervezeteknek, míg a hatalmi küzdelmek megvívására szerveződött civil csoportokat, a világos elkülönítés érdekében, javasolom, nevezzük *civil mozgalmi szervezeteknek*, civil politikai mozgalomnak vagy civil politikai szervezetnek. Ez a negyedik kifejezés. Természetesen mindkettő *közhasznú szervezet*, ahogyan például az 1997. évi CLVI. számú közhasznú szervezetekről szóló törvényünk 2. § 1. bekezdése nevezi is őket, de *másként* közhasznúak.

Ezzel együtt a négy kifejezéssel jelölt szerveződés között meghatározó összefüggés van. Egyrészt a civil (polgári) *társadalom* az alap vagy feltétel, amelynek talaján az újkori civil (polgári) *mozgalmak és szervezetek* létrejönnek vagy létrejöhetnek, mármint a *polgári jellegű* civilszervezetek. Ezért is jár együtt velük a polgári társadalmakra általánosan is jellemző magatartásmód, értékrend és kultúra, mindenekelőtt az emberek társadalmi egyenlőségének elismerése, az egyéni önállóság elfogadása és az emberi méltósága tisztelete. Mondhatjuk úgy is, hogy a szabadság és az egyenlőség elvei mellett szervezetenként a civil mozgalmak és szervezetek a *testvériség* vagy közösségiség elvének megvalósítói, aprópénzre váltói.

Másrészt nehezen képzelhető el a polgári társadalom létezése civil mozgalmak és szervezetek *nélkül*, s ezzel a mindenkori hatalom képviselői is tisztában vannak. Ez ugyanis olyan társadalom, amely nem tud működni állampolgári kezdeményezés és

aktivitás nélkül, legyen ez a helyhatósági és a parlamenti választások összetett rendszerének működése vagy a közügyek gondozásának megosztása a hatóságok és az állampolgárok között, esetleg hatalmi szervezetek működése. Ezért is a demokratikusan működő társadalmakban az állami szervek kitartóan támogatják a civilszervezeteket, mindenekelőtt megfelelő jogszabályok megalkotásával, a működésükhöz biztosított közpénzekkel, sőt együttműködnek velük a közjó előmozdítása érdekében.

Fontos azonban tudnunk, hogy *sokféle* civil szerveződés létezik s létezik mind hazánkban, mind más országokban, mind a jelenben, mind a múltban. Ez a sokféleség megjelenik a célokban és működésmódokban, továbbá a szervezeti struktúrában és létszámban, valamint a piaci, az állami, a versengő hatalmi szférához való viszonyban egyaránt. Az első vonatkozásában vannak például karitatív, művészi, kulturális, sport, hobbi jellegű, közbiztonsági vagy éppen természetvédelemmel foglalkozó civilszervezetek. A második vonatkozásban beszélhetünk társadalmi szervezetről, egyesületről, alapítványról és másokról elsősorban az alapján, hogy milyen jogi keretek állnak rendelkezésre egy civilszervezet működése számára. A harmadik vonatkozásban beszélünk például fogyasztói közösségekről és lakásszövetkezetekről, közalapítványokról és köztestületekről, szakszervezetekről és civil politikai mozgalmakról.

2.2 Közgazdaságtani, szociológiai és politológiai megközelítések

1) A társadalomtudományok, jelesen a közgazdaságtan, a szociológia és a politikatudomány egyik vizsgálati témája a civilszervezetek leírása és értelmezése. Figyelemre méltó, hogy a három diszciplína egy közös és általános vélekedés alapján közelít a civilszervezetek értelmezéséhez. Nevezetesen, hogy sem a profitorientált piaci, sem az állami-hatósági szervezetek nem képesek minden társadalmi problémát megoldani, vagyis a huszadik század közepén megrendült a hit ezen szférák *omnipotenciájában*. Ebben a felfogásban nemcsak az eredmény figyelemre méltó, nevezetesen, hogy a civil szféra nem profittermelő ágazat és nem az állami-hatósági szervezetek meghosszabbítása, hanem ezek mellett egy harmadik szektor vagy szféra, hanem az alappozíció enyhe hübrisze. Ahogy a kutatók fogalmaznak: „A klasszikus piacgazdaságban a piaci, az államszocialista gazdaságban az állami szektorról derült ki, hogy nem képes valamennyi társadalmi kihívásra választ adni.” (Kuti–Marschall 1991: 9.)

Ha ez így van, s ennek hangsúlyozása fontos, akkor mindenképpen meg kell kérdenünk, vajon kik és „milyen alapon”, milyen szféra nevében képzelik azt, hogy minden kérdésre s kihívásra tudják a választ, és minden társadalmi problémát meg tudnak oldani. Chaim Perelmannak (2003: 18.) van erre egy szellemes válasza: az efféle omnipotenciák mintája az isteni mindentudás és korlátlan akarat, amit persze az illetők szekularizált formában vezetnek elő. Így aztán – folytatódnak a fenti sorok a piacra és az államra vonatkozó állítólagos omnipotencia megrendüléséről – „a társadalmi problémák megoldásában még a piaci szektor és a kormányzati szektor szoros együttműkö-

dése esetén is marad tér a harmadik szektor, a nem profit elvű, többé-kevésbé közösségi finanszírozású, de nem állami irányítás alatt működő, öntevékeny szervezetek számára” (Kuti–Marschall 1991: 9.).

Tényként persze rögzíthetjük, hogy az úgynevezett harmadik szektorral foglalkozó társadalomtudományi leírások és magyarázatok akkor bontakoztak ki, amikor szétfeszültek a piaci és az állami működést kísérő illúziók, s azt is, hogy ezek után a kutatókat azt kezdték firtatni, hogy vajon „mi teszi nélkülözhetetlenné a nonprofit szervezeteket a társadalom életében; melyek azok a funkciók, amelyeket jobban, rugalmasabban, hatékonyabban tudnak betölteni, mint a piac vagy az állami intézmények” (uo. 9.). Ez az elsőre akceptálható és világos pozíció azonban igen erős korlátot jelöl ki a civilszervezetek számára. Előfeltevésének következtében ugyanis arról szól, hogy a harmadik szektor csupáncsak rugalmasan *kiegészíti*, esetleg *korrigálja* a „nagy rendszereket”, ott működik, ahová a piac és az állam már nem ér el, vagy csak súlyos veszteségek árán. Tehát valami maradékféle vagy pótlék, amire nem lenne szükség, ha az állam és a piac jól működne.

2) A közgazdaságtani elméletek relevanciáját az adja, hogy a civilszervezet is egyrészt valamilyen *kínálatot* nyújt és *szükségletet* elégít ki, mint a gazdálkodó szervezetek általában, másrészt működéséhez szüksége van tárgyi-anyagi és pénzbeli *feltételekre*, amely javak hozzátartoznak a szervezet normál működéséhez. Ennek következtében a civilszervezetek léte és működése értelmezhető közgazdasági kategóriák segítségével és elméletek révén is, miközben egy civilszervezet nyilvánvalóan más céllal és másképpen működik, mint egy termelőüzem vagy egy üzleti vállalkozás.

A közgazdasági felfogások szerint a civilszervezet alapvető vonása a *profithoz való viszony* specifikuma. Ugyanis egy civilszervezet működése során is keletkezhet többletjövedelem, hiszen ennek elérése számukra sem tilos. Ám ha egy gazdálkodást is végző szervezet a működése során keletkezett jövedelmi többletet nem osztja fel tagjai, vezetői és alkalmazottjai között, hanem ezt a szervezet szolgáltatásainak fejlesztésére fordítja, illetve a szervezeten kívüli személyeknek és szervezeteknek adományozza, akkor ez egy nonprofit működésű, ezért civilszervezetnek tekinthető. Lehet ez esetleg egy magasan organizált szervezet, például egy alapítványi egyetem, de ez akkor sem a benne tevékenykedők anyagi gyarapodására van megszervezve, hanem mások igényeinek a kielégítésére és a közösségük szolgálatára. A civilszervezetek nonprofit jellege ezért a közgazdasági felfogások kérdésessé nem tett és nem is vizsgált közmegegyezéssel kiindulópontja, amely legfeljebb osztályozási kérdéseket vet fel, azaz annak eldöntését, hogy egy-egy szervezet milyen *mértékben* felel meg a „valódi” nonprofit szervezet normájának. Vagyis a civil szféra szervezetei ugyan nem profitmaximalizálási és „öngazdagodási” céllal működnek, de közgazdaságilag (is) értelmezhető a tevékenységük.

Ennek megfelelően maguk a vizsgálatok és értelmezések arról szólnak, hogy miként működnek és hol helyezkednek el a nonprofitok a gazdálkodás egész rendszerében, azaz a kereslet és a kínálat szempontjából milyen gazdasági szerepet töltenek be. Henry Hansmann áttekintése szerint (1987) mind a kereslet, mind a kínálat oldaláról négy

karakteres közgazdaság-tudományi értelmezés alakult ki a civilszervezetek nonprofit jellegének megítéléshez.

A kereslet kielégítése felől vizsgálva, amit a közgazdászok a nonprofit szervezet esetében is alapfunkciónak tekintenek, elsőként a hetvenes években kidolgozott *(1) közjavak elméletét* kell említeni. Ez azt hangsúlyozza, hogy a nonprofit szervezetek azért jönnek létre és működnek, mert az állami szektor csak az átlagpolgár szükségleteit elégíti ki, így az átlagostól eltérő szükségletek kielégítetlenek maradnak, s a nonprofitok ezeket a reziduális igényeket elégítik ki. A *(2) szerződések kudarcának elmélete* viszont az állítja, hogy nonprofit szervezetek azért alakulnak, mert a szolgáltatást igénybe vevő személy vagy a vásárló tájékozatlannak és kiszolgáltatottnak, néha pedig becsapottnak érzi magát, s így inkább olyan szervezetekhez fordul, amelyekről biztosan tudja, hogy nem működtetőinek egyéni gyarapodását szolgálják. A *(3) támogatási elméletek* szerint a nonprofit szervezetek azért jönnek létre és erősödnek meg, mert az állam különböző kedvezményekkel segíti ezek működését. Különösen szembeütő ez a tendencia ott, ahol for-profit és nonprofit szervezetek egyidejűleg vannak jelen a közszolgáltatások piacán. A *(4) fogyasztói árelenőrzés elmélete* szerint a nonprofit szervezet létrejöttében s működésében az játssza a döntő szerepet, hogy bizonyos személyek fogyasztásuk maximalizálása vagy az árak alacsonyan tartása érdekében kontrollt akarnak gyakorolni a termelők és szolgáltatók felett. S úgy vélik, hogy ezt egy többnyire zárt tagságú nonprofit szervezetben tudják elérni, különösképpen ha kollektív fogyasztási javakról van szó.

A kínálat oldaláról megfogalmazódó felfogások pedig arra keresik a választ, hogy a nonprofit szervezetek mit akarnak s kínálnak, vagyis hogyan viselkedik a szervezet, mi a működésének a célja. Az első értelmezés *(1) az optimális modell* felfogás, amely azt próbálja kideríteni, hogy egy-egy civilszervezetnek mi a tulajdonképpeni célja, túl azon, hogy ellátja konkrét feladatát, amiért köztudottan létrejött. Mondjuk, bővítse tevékenységét, emelje szolgáltatása minőségét, esetleg szerezzen több pénzt a működéséhez vagy csökkentse költségeit? A válaszok rivalizálnak egymással, vagyis nem könnyű a „célfüggvény” s az optimális modell megtalálása. A *(2) hatékonysági elmélet* szerint viszont egy nonprofit szervezetnek, bármi is a célja, mindenképpen alacsony a gazdasági hatékonysága, mert működéséből hiányzik a profitcél, ezért az irányítók inkább a természetbeni juttatásaikat igyekeznek gyarapítani és a személyes presztízstüket próbálják növelni. A *(3) kínálati rugalmasság elmélete* arra világít rá, hogy a nonprofit szervezetek a profitorientált szervezetekhez képest sokkal lassabban reagálnak a környezetük igényeinek a változására, hiszen bővíteni csak hitelből, adományokból és saját forrásokból tudnak. Ráadásul anyagilag a vezetőknek sem éri meg a rugalmasan változó és bővülő tevékenység forszírozása. A *(4) bevételeket növelő magatartás elmélete* szerint elég általános a nonprofit szervezeteknél is a pénzügyi források növelése, hiszen csak úgy tudnak működni, hogy folyamatosan vannak anyagi eszközeik, ami származhat adományból, tagdíjból, (csökkentett) szolgáltatási díjból, adókedvezményből, pályázati támogatásból, állami juttatásból és más forrásból is.

A nonprofit közgazdasági elemzések szerint tehát a civilszervezeteknek sajátos viszonya van a gazdasági környezetükhöz és a működésükhöz használt pénzügyi-anyagi esz-

közökhöz. Egyrészt ott jönnek létre, ahol kielégítetlen kereslet van az állam által adott közszolgáltatásokból, és az állampolgár a szervezet által kínált javakhoz olcsóbban, garantáltan jobb minőségben és megbízhatóbb módon jut hozzá, mint esetleg a piacon. Másrészt a civilszervezetek is töreksenek az eredményes gazdálkodásra, azaz bevételeik gyarapítására és kiadásaik csökkentésére, de ezt nem képesek a piaci szektorhoz képest elég hatékonyan tenni, mert működésükből hiányzik a profitszerzési motívum, ezért nem tudnak elég gyorsan alkalmazkodni környezetük változó igényeihez. Vagyis *alacsonyrendű* gazdálkodási egységek, amelyek nem elég hatékonyan működnek, persze ettől még lehetnek hasznosak valakiknek.

3) A civilszervezeteket leíró és értelmező *szociológia* viszont nem gazdálkodó egységnek tekinti a civilszervezetet, hanem társadalmi *szervezetnek*, ami nyilván azért indokolt, mert ezek valóban szervezetek is, azaz olyan személyegyesülések, amelyek igyekeznek szervezeti *egésként* működni. A nonprofit szervezetekkel gazdag *szervezetszociológiai* irodalom foglalkozik, amiről Paul DiMaggio és Helmut Anheier 1990-ben publikált tanulmánya ad egy áttekintést, ám igencsak lehangoló eredménnyel: írásuk, enyhén szólva is, a vonatkozó szervezetszociológiai kutatások eredményeinek *összemérhetlenségéről* és *terméketlenségéről* szól.

A szociológusok ugyanis kitűztek maguk elé egy (társadalom)tudományos célt: empirikus kutatások alapján általánosan érvényes oksági magyarázatot kívánnak adni a civil szektorhoz sorolható szervezetek létrejöttéről és működéséről. Azaz meg akarták válaszolni egyrészt azt a kérdést, hogy milyen feltételek és determináló tényezők vezetnek el a civilszervezetek keletkezéséhez, másrészt azt, hogy milyen tényezők okozzák ezen szervezetek adott tulajdonságait és működését. DiMaggio és Anheier erősen önkritikus tanulmánya arra a következtetésre jut, hogy a szociológiai kutatások nem tudják megválaszolni saját kérdéseiket, legfeljebb mondanak valami *használatát* a témában.

Olyan megállapításhoz persze eljutnak a kutatások, hogy „a nonprofit szektor társadalmi-gazdasági szerepe erősen függ attól, hogy különböző társadalmakban milyen körülmények között jönnek létre [...] és milyen kapcsolatban vannak az állami és a piaci szektorral” (DiMaggio–Anheier 1991: 84.). Kérdezném: hát mi mástól függhetnének „valahogyan”, mint közvetlen történelmi és társadalmi közegüktől? Vagy azt az evidenciát is meg tudják állapítani, hogy „a nonprofit szervezetek létrejötte és magatartása nem csak azokkal az ösztönző rendszerekkel és haszonfüggvényekkel függ össze, amelyekre a közgazdászok helyezik a hangsúlyt” (uo.). Hát persze; a közgazdász egyrészt a nonprofit szervezeteknek is a gazdasági természetű működését elemzi, másrészt ezzel nem meríti ki a nonprofitok működését, ez csak egy fontos szempont lehet itt, még ha némely közgazdász azt vélelmezi, hogy ezzel kimerítően leírta a civilszervezeteket.

DiMaggio és Anheier azt találták, hogy a szociológiai elemzések már a civilszervezetek funkcióinak leírásával is bajban vannak, mert egymást kizáró vonásokat kénytelenek számba venni: „A nonprofit szektort a szociológiai irodalom hol a pluralizmus biztosítékának, hol a privilégium forrásának, hol a demokrácia, hol az uralom eszközének, hol innovációs, hol bénító erőnek, hol az állam eszközének, hol az állam versenytársá-

nak tekinti.” (Uo. 84.) Így aztán „a »nonprofit jelleg« sem nemzetközi, sem történeti összehasonlításban nem egységes.” (uo. 84.) Leginkább pedig az a gond, hogy eddig a „nagyszámú vizsgálat [...] sok ellentétes eredményt” hozott (uo. 81.).

Vagyis a szociológusok nem találták meg a civilszervezetek természetének, létrejöttének és működésének általános vonásait és okait, bármennyire is ambicionálták ezt. Ma már ezért csak egy minimálprogramban reménykednek; talán képes lesz a szociológia „az eddigieknél árnyaltabb és empirikusan jobban megalapozott magyarázatot adni a nonprofit szervezetek eredetére és magatartására” (uo. 84.) Úgy vélem azonban, hogy ez is hiú remény. Osztom a szerzők szkepszisét: „Nem hiszünk [...] a nonprofit szervezetek általános elméletének a kidolgozhatóságában”. (Uo.)

Az „eredménytelen eredmények” láttán „indokolt feltenni a kérdést, hogy helyes-e a megközelítés, jól vannak-e megfogalmazva a problémák” (uo. 81.). Egyetértek a szerzők sugalmazásával, szerintem nem. Ez a válasz azonban már szemléleti váltást involválna, ami túlmutat a szervezetszociológia horizontján, nevezetesen az diszkurzív szociológia és az értelmező politológia felé, amely egyrészt a nonprofit szervezet részének tekinti azt, ahogyan minden érintett személy értelmezi saját tevékenységét és helyzetét, másrészt nem próbál kimutatni egyébként kimutathatatlan kauzális determinációkat. Ennek következtében a kutatók a meghatározónak vélt, de elvileg kideríthetetlen „miért éppen így” kérdés helyett a „hogyan van a dolog” problémára helyezhetik a kutatás és az értelmezés hangsúlyát.

4) A civilszervezetekkel foglalkozó politológiai irodalom azonban egyelőre messze van ettől a szemlélettől, s talán még a szociológiánál is súlyosabb teherterelt hordoz a vállán: az *érdekérvényesítő hatalmi harc* szempontjából próbálja meg a civil szférát leírni és értelmezni. Legalábbis a *mainstream* ezt teszi.

James Douglas politikatudós adott egy áttekintést arról, hogy a politikatudomány képviselői hogyan értelmezik a civilszervezeteket. Azt találta, hogy a politológiai szakirodalom szerint „a nonprofit szervezetek három más formájú társadalmi szervezettel folytatnak versenyt a túlélésért. Versenytársaik a család, a profitorientált vállalkozások és a az állami szervezetek.” S ebben a küzdelemben „a család egyre kevésbé tekinthető versenytársnak”, miközben az állami és a piaci szervezetek komoly konkurenciát jelentenek számukra (Douglas 1991: 85.). Továbbá, írja, a politológusok vizsgálják a civilszervezetek társadalmi beágyazottságát is, mégpedig a közgazdászok haszonkalkulációs elvével összhangban azt vizsgálják, hogy miért éri meg az állampolgároknak inkább a civilszervezetek nyújtotta szolgáltatásokat igénybe venni, mint az állam vagy a piac kínálatát.

Vagyis Douglas azt találta, hogy a politikatudományi értelmezések szerint az a legfontosabb tényező, hogy a civilszervezetek miként helyezkednek el s működnek a társadalom egészének *versengő és hatalmi* struktúráiban. Nem meglepő, ha ebből a nézőpontból tekintve az látszik, hogy a civilszervezetek száma ugyan folyamatosan nő, de *nem számítanak komoly „politikai” (értsd: hatalmi) tényezőnek*, vagyis újra és újra háttérbe szorulnak egyéb területekkel szemben, hiszen sem a hatalmi harci, sem a haszonkalkuláció nem erősségük.

Ezzel a felfogással azonban a politikatudomány idegen, de minimum periférikus szempontot húz rá a civil szférára, egész egyszerűen „félrekatja” és félreértelmezi. Kevés jele van ugyanis annak, hogy a civilszervezetek azért és úgy működnek mind tagjaik céljai, mind használóik szempontjából, hogy kiszorítsák a „politikából” a piaci és az állami szférát, s az állampolgárok sem igen végeznek önérték-elvű haszonkalkulációt szolgáltatásaik igénybevételekor. Ez a felfogás a hatalomszerzési törekvéseket és a gazdaság haszonmaximalizálást vetíti rá a civilszervezetek működésére, indokolatlanul.

Ugyanez a helyzet az állam felől nézve is. Ebből a pozícióból áttekintve azt látjuk, írja Douglas, hogy a kutatások szerint létezik egy nehezen meghatározható „politikai jó” fogalom, amit mind az állami szervek, mind a civilszervezetek megpróbálnak képviselni és realizálni. Ez természetesen nem azonos a közgazdaságilag értelmezett jó, vagyis az anyagi hasznosság fogalmával, de mindenképpen állítható, hogy az *állam* ezt a jót képviseli, avagy az állami szervek jogilag szabályozott módon is az adott közösség számára fontos és jó dolgok letéteményesei és megvalósítói. Éppen ezért a civilszervezetek vonatkozásában a kutatók azt tekintik releváns politikatudományi kérdésnek, hogy „miért kell az állami szektor által nyújtott széles körű szolgáltatásokat a nyilvánosság által nehezen ellenőrizhető magánforrásokkal kiegészíteni”, azaz magánpolgárok civilszervezeteit működtetni ott, ahol vannak állami-hatósági szervezetek és szolgáltatások az állami jó szolgálatában (Douglas 1991: 86.).

Ha az imént azt mondtuk, hogy a politológiai szakirodalom kérdésfelvetése a civilszervezetek tekintetében egy általános hatalomközpontúság felől nyer értelmezést, akkor most azt állapíthatjuk meg, hogy másrészt *államközpontú*, azaz az állami működés felől értelmezi a civil szférát, s még csak véletlenül sem fordítva, esetleg a civil *társadalom* felől. Az „eredmény” ismételten: a civilszervezet valami független vagy kiegészítés az állam „testén”, amely akár el is maradhat, ha a hatóság jól végzi a dolgát, szervezetei megfelelően működnek.

2.3 Ami nem civil: profitorientált, állami és hatalmi

1) A három társadalomtudományi diszciplína három fontos tanulmánya a társadalom egy-egy adott szférája felől nézve és vizsgálódva kísérli meg a civil szférát tudományosan megragadni, úgy vélem, paradigmaticus érvényességgel, de mint látjuk, nem túl sikeresen. Arra persze rávilágítanak, hogy a civilszervezetek a társadalom összetett struktúráiban működnek, különböző más szerveződések és tevékenységi területek között, ezektől elkülönülten s hozzájuk kapcsolódva valamilyen módon. Mindenekelőtt azt kell megállapítanunk, hogy a civil szféra *eleve közösségi és nyilvános, ezért politikai szerveződés*, azaz meghatározott közcélokkal működő személyegyülés. Így tekintve a civilszervezetek nyilvánvalóan a közélet, a *politikum* részeként léteznek és működnek.

Ez a közéleti vagy politikai karakter azonban azzal jár, hogy a civilszervezet mind a politikai praxisban, mind az értelmezésekben újra meg újra szembesül azzal az igény-nyel, hogy derüljön ki a társadalom és a politikum más területeihez és intézményeihez

viszonyított *különbsége*. Ezek a *viszonyítások* végigkísérték a civilszervezetek értelmezésének és szabályozásának történetét. De a mindenkori praxisban is gyakori, sőt általános a törekvés, hogy minden érintett tudja és lássa a civilszervezetek elkülönült önállóságát a nyilvánosan működő más specifikus társadalmi szférákhoz képest. Az eredményes praxis érdekében a jogszabályalkotó vagy a közigazgatási szakember például tudni szeretné, hogy a sokféle társadalmi és politikai szervezkedés és szervezet *között* hol helyezkedik el a civilszervezet, mire lehet azt mondani, hogy ez és ez a konkrét kollektíva civilszervezetnek tekinthető.

Ez az igény hívta életre a civilszervezetek *megkülönböztető* értelmezését, amit lehet akár negatív definiálásnak is nevezni. Ennek a tudományos és gyakorlati attitűdnek az a jellegzetessége, hogy azt próbálja kideríteni és rögzíteni, hogy mi választja el a civilszervezeteket a társadalom és a politika más szerveződéseitől vagy területeitől. Vagyis azt, hogy mi *nem* civilszervezet, miközben a másik, amelytől megkülönböztetjük, szintén szervezet. Ez a különbségeket értelmező praxis három nagy területhez viszonyítva értelmezi a civilszervezeteket: az üzlet-piaci, az állami-hatósági és a hatalmi-politikai szférához viszonyítva, ezektől megkülönböztetve és elhatárolva. Az első összevetés nyomán alakult ki a *nonprofit* elnevezés, a második nyomán nem-állami, vagyis maga a *civil szféra* megnevezés, a harmadik nyomán pedig a nem hatalmi állampolgári szervezet, vagyis *civil mozgalom*. Ezek a megnevezések döntően különbségeket írnak le, de egyben utalnak pozitív vonásokra is.

2) A *nonprofit szektor* meglehetősen félreérthető kifejezés, bár igen elterjedt a for-profit megnevezés ellenpárjaként. Ebben a relációban a pontos elnevezés nyilvánvalóan a *non-for-profit* kifejezés lenne. Ugyanis egy civilszervezetnek is lehet profitja, azaz nyeresége, ami egyszerűen azt jelenti, hogy egy-egy ügylet végén vagy egy időszak egész tevékenységére vetítve a bevételek meghaladják a kiadásokat, azaz a civilszervezetnek „gazdálkodási többlet” keletkezett. És még csak az sem okozhat gondot, hogy a szervezet tagjai és vezetői *akarják* ennek a többletnek a létrejöttét, akár azt is mondhatjuk, hogy gazdálkodói tevékenységük során nyereséget szeretnének realizálni. A civilszervezet ilyen szempontból egyáltalán nem különbözik az üzleti vagy piaci, azaz a for-profitnak nevezett szférától, itt is, ott is akarnak profitot realizálni, másképpen mondva, nem szeretnének veszteségesen működni. A különbségek másban és máshol vannak, és nem abban, hogy keletkezik-e vagy sem többletpénz a szervezet gazdálkodása során. Ezt a különbséget a *non-for-profit* kifejezés, magyarul a *nem profitért* végzett tevékenység írná le megfelelő pontossággal.

A piaci szereplőket s szervezeteket egyrészt az a tény képes életben tartani, hogy termékeikre piaci kereslet van, s a csereügylet során a vevők elismerik a szervezetben dolgozók bérköltségeit is, természetesen sok egyéb költség mellett. Másrészt pedig az, hogy ha ezek után, vagyis a bevételek és a kiadások összevetése után, marad pénze a szervezetnek, azaz nyereséget vagy profitot tud realizálni. Ezt a gazdálkodó szervezet általában szabadon használhatja fel; juttathat belőle tagjainak is, többnyire azonban felújítást végez belőle, gépeket vásárol, korszerűsít, fejleszt, piacutatást végez, képezi a tagjait, és így tovább, azaz a jövőjébe investál. Ezért is a nyereség vagy profittermelő

képesség kulcskérdés a piaci szereplők esetében, okkal mondhatjuk tehát, hogy for-profit, azaz *profitért* dolgozó szervezetről van szó, miközben súlyosan félreértjük őket, ha azt hisszük, hogy *semmi másért nem* dolgoznak, csak a magánhaszonért. Hogy csak egy nyilvánvaló dolgot említsek; vásárlói-vevői igényeknek kell megfelelniük, méghozzá többnyire a konkurenciával való összevetésben.

A civilszervezet viszont nem ilyen tartalommal és céllal működik. Egyrészt *nem kell eltartania* tagjait, hiszen ők ellenszolgáltatás nélkül végzik a munkájukat. Legfeljebb bizonyos szervezői vagy szakmai tevékenységeket finanszíroz meg tagjainak vagy külső személynek; tipikusan ilyen a pénztárosi vagy a könyvelői munka. Ez azt is jelenti, hogy a civilszervezetnek nincs tagjaival szemben olyan jellegű és súlyú egzisztenciális felelőssége, mint mondjuk egy vállalatnak. Másrészt *nem piaci csereügylet* keretei között kínálja szolgáltatásait, hanem *közvetlen viszonyok* révén, azoknak eljutatva s adva azt, amit adni tud, akik erre igény tartanak, s akikre tekintettel egy civilszervezet egyébként is működik. Ennek ellenére kérhet ellenszolgáltatást termékeiért, azaz *gyűjthet* pénzt ilyen módon is, nemcsak önkéntes egyéni adományok vagy pályázatok (külső finanszírozók) révén. De nem erre jött létre, nem az anyagi haszongyarapítás a fő tevékenysége. Harmadrészt a működése során keletkeztetett anyagi juttatások, bevételek, esetleges keletkező többletpénzek nem képezik semmilyen formában sem a szervezet tagjainak magánvagyonát, s nem is növelhető belőle a személyes jövedelmük. Ennyiben a *non profit* pontos kifejezés: nem magáncélok szolgálatáról van szó. A civilszervezet a *közjó közvetlen szolgálatára* szerveződik, nem pedig magánszemélyek jövedelemnövelésére, vagyonuk gyarapításra vagy egzisztenciájuk fenntartására. Ennek a piaci szféra a területe, vagy az állami közszolgálat. Végül pedig a civilszervezet vagy szféra nonprofit szervezetként való megnevezése nemcsak azért problémás, mert a civileknél is keletkezhet profit, hanem azért is, mert a kifejezés ambicionálói ezt a tényt a civilszervezet átfogó és kimerítő leírására használják, miközben a civilszervezetek *egyik* vonásáról van csupán szó. A *non profit*, sőt a *non-for-profit* kifejezés ugyanis *nem specifikálja* a civilszervezeteket, csupán megkülönbözteti őket a piaci szereplőktől s a vállalati szférától.

Az utóbbit hangsúlyozza Kuti Éva is, aki könyvének címében azt javasolja: *Hívjuk talán nonprofitnak*, mármint a civil szektort vagy szférát, miközben: „a nonprofit szektor közkeletű definíciója [...] alapvetően negatív meghatározás” (Kuti 1998: 13.). Ez szerint konkrétan azt jelenti, hogy „a szervezeteket nem profit célok vezérlik, ezért nem tartoznak a piaci szektorhoz, működésük nem annak logikáját követi” (uo. 14.). Ám az elnevezést ő is generalizálja és definícióként kezeli. Egyrészt az elnevezés szerinte „azokat a jellegzetességeket próbálja megadni, amelyek a nonprofit szervezeteket minden más intézménytől megkülönböztetik” (uo. 13.), holott csak a for-profit szervezetektől különböztetik meg. Másrészt felsorolja azokat a belsőnek nevezhető tulajdonságokat is, amelyek *általában is* jellemzik a civilszervezeteket (önkéntesség, működési autonómia, közhasznúság stb.). Ezeket viszont sem levezetni, sem hozzákötni nem lehet a nonprofit tartalomhoz. Kutinak abban igaza van, hogy az elnevezés körül sok a bizonytalanság, nem kevésbé sok a bizonytalanság a jogalkotásban és a közigazgatási praxisban is, ennek ellenére a *non-for-profit* csak azt jelenti, hogy nem profitorientált szervezetről van szó. Azt persze lehet javasolni, hogy a civil (állampolgári) szervezeteket

nonprofit szervezetnek nevezzük el, de ennél sokkal pontosabban fejezi ki a fontos összefüggéseket a *civil*, mint a nonprofit jelző, hiszen a szervezetben tevékenykedő állampolgár politikai alany, s a civilszervezet politikai szervezet, míg a profitszerzési vagy nem-szerzési törekvés a gazdálkodó egyén alapján történő értelmezés. Vagyis a nonprofit elnevezés a burzsoá, míg a civilszervezet a citoyen személyek és magatartásuk alapján írja az öntevékeny közhasznú szervezeteket.

Domaniczky Endre ennél élesebben fogalmaz, amikor azt írja, hogy a nonprofit elnevezés „fából vaskarika” (Domaniczky 2009: 85.), hiszen a szervezet termel profitot, legfeljebb, mint láttuk, nem profitlétrehozási céllal működik. Viszont a szervezet minden más jellegzetességének kevés köze van a profit vagy nem profit problémához, ezért félrevezető a teljes szférát és elvileg minden szervezetét ezzel a névvel illetni. Egy fontos és partikuláris célt persze jól szolgál a profittal való operálás: a közgazdászszakma igényét a szektor kizárólagos vagy döntő értelmezésére és kezelésére. De még így sem képes átfogni a teljes szektort, hiszen „nem tartoznak alá a nem jogi személyiségű szervezetek (más szóval a civil közösségek), a pártok és az egyházak” (uo. 87.).

3) A civilszervezet továbbá nemcsak nem profitért dolgozó közösség, de *nem is állami vagy hatósági szervezet*, jóllehet az állami szervek és intézmények – a kormányzattól a helyi közigazgatásig – szintén a közjó közvetlen megvalósításán munkálkodnak. Ez első megközelítésben egyszerűen azt jelenti, hogy a szervezet nem állami kezdeményezésre jött létre és nem állami-hatósági szerepvállalással működik, hanem az egyének, az állampolgárok maguk kezdeményezik és működtetik a szervezetet. Tehát civil kezdeményezésről és civilszervezetről van szó, amit a professzionális szereplőkkel és jogilag stabilizált állami-hatósági szervezetrendszerrel szemben szoktak, tegyük hozzá, jó okkal, civil területnek vagy *civil szférának* nevezni.

Ebben a vonatkozásban is vannak azonban egyezések és nem csak különbözőségek az állami és a civil szerveződések között, ahogyan ezt a non-for-profit működés esetén is láthattuk, pontosabb azonban úgy fogalmazni, hogy demokratikus rendszerekben az állami-hatósági intézményrendszer és a civilszervezetek világa ugyan két különböző terület, de kapcsolódások vannak közöttük, sőt egymásra utaltak. A két terület összetétele során mind hasonlóságokat, mind eltéréseket megfigyelhetünk, akár a civilszervezet politikai, akár politikai jellegét vetjük össze egymással. Vagyis mindkettő *politikai* szervezet, de természetesen másmilyen politikai szervezet az egyik és a másik. Továbbá mindkettő *szervezet*, de a civilszervezet nem olyan módon szervezet, mint az állami-hatósági intézményrendszer.

A *politikai jelleg* megítélése természetesen azon múlik, hogy mit értünk egyáltalán politikán, amit megpróbálunk vonatkoztatni mind az állami, mind a civil szférára. Ha azt gondoljuk, hogy a politika a pártharcok és a hatalmi küzdelmek világát jelenti, akkor persze sem az állami, sem a civil szféra nem politikai szerveződés, hiszen működtetői nem közvetlenül a hatalmi pozíciók megszerzése és megtartása körül forgolódnak, ez a vonás csak a civil mozgalmakra vonatkozhat. Egy ilyen leszűkített felfogásnak azonban következményei vannak. Mindenekelőtt választ kell adni arra a kérdésre, hogy minek nevezzük akkor a közélet *más* területeit. *Szakmai* ügyek világának, amit az okos-

ság és a józan belátás szervez, szemben a hatalmi politika elvakultságával és önzésével, mint ezt a magyarországi közéletben gyakran halljuk, esetleg az angolszász nyelvekben elterjedt politics, policy és polity fogalmi hármasság alapján a hatalmi politikát jelentő politicstól elválasztott *közpolitikának és politikai intézménytan*nak?

Bármelyik megoldást preferáljuk is, a hatósági szervezetrendszer és civil szerveződés nem vonható ki a politika hatálya alól, legfeljebb egy önkényes döntéssel. Ilyen és ehhez hasonló anomáliák azonban elkerülhetőek, és a tényleges praxisnak is jobban megfelel az, ha a politikát a közügyek közös és szabályozott intézésének tekintjük. Ehhez a politikához természetesen hozzátartozik valamely adott konkrét emberi együttélési mód – melynek tagjai jól strukturált nyilvános és közös értelmezések és cselekvések részesei –, egy működő jog- és intézményrendszer, a hatalom birtoklása és ennek érvényesítése, nem kevésbé azok az eszmék, hitek és nézetek, amik a politika cselekvőit áthatják, és más vonások is. Az így értelmezett politikának nyilvánvaló nincs lényege, például a hatalom, mint sokan gondolják, hiszen lényegből mindig csak egyetlen „valami” van, ami mindent determinál, hanem strukturált tulajdonságokkal bír, amely vonások különböző fontos oldaláról mutatják meg a politikát.

Ha így fogjuk fel a politikát, akkor nem kétséges, hogy mind az állami-hatósági, mind a civilszervezetek léte és működése politikai létezés és működésmód. Csak éppen másként az egyik s a másik. Az állami-hatósági szervezet a közügyeket *hatalmi eszközök* birtokában s ezek használata révén valósítja meg, a civilszervezet viszont nem, mert nincs birtokában ilyen eszközöknek. A közigazgatási szervezeteknek jogszabályi felhatalmazásuk van a cselekvésre, amiben benne foglaltatik a kényszerítés és a büntetés lehetősége is. A civilszervezetek viszont *önkéntesen* működtetett szerveződések, amelyek nem a kényszerek mentén működnek. Továbbá az állami-hatósági szervezetek működtetői *foglalkozásszerűen* dolgoznak a közjó realizálásán, ezért számukra a politikai tevékenység egyben megélhetést is biztosít, ezért ilyen értelemben a politika munkái, szó szerint is a köz tisztviselői, vagyis közszolgálatot látnak el. A civilszervezet tagjainak viszont nem ez tevékenység a megélhetésük forrása, hiszen szabadidejükben és többnyire ellenszolgáltatás nélkül dolgoznak a szervezetben a köz javára. Végül az állami-hatósági szervezetek a közügyeket *generalizáltan* kezelik mind az ügyek, mind az érintettek körét tekintve, azaz a közjavakat és szolgáltatásokat minden érintett állampolgár számára azonos elvek szerint és egyenlő mértékben próbálják biztosítani és eljuttatni. A civilszervezetek viszont csak az általuk meghatározott, azaz *kiválasztott ügyeket* gondozzák, s azt is csak egy adott közösségben és ezen közösség konkrét tagjai számára.

A másik azonos és azonosságban is különböző vonások együttese a *szervezeti* létezés. Itt is érdemes azonban utalni arra, hogy a szervezet és az intézmény nem azonos valóságszférát nevez meg, miközben gyakran szinonimaként használjuk a két kifejezést. A társadalmi s így a politikai intézmény vagy intézményesedettség a cselekedetek szabályszerű, ismétlődő vonásaira vonatkozik s ezt értelmezi, vagyis azt, amit az emberek adott közösségben és adott helyzetben legnagyobb valószínűséggel megtesznek, vagy éppen nem tesznek meg. Ezt a hagyományos felfogás azonosította a jog által konstituált kényszerítő és megengedő, nagyrészt állami szabály- és intézményrendszerrel. A huszadik század közepétől azonban világossá vált, hogy a társadalmi intézményesedettséget

nemcsak a jog alakítja, mert az állampolgárok cselekedeteinek sok más motívuma, célja, eszköze és kerete is van. Ennek megfelelően került át a hangsúly a jogiságról a magatartásokat tanulmányozó politikai szociológiára, történettudományra és az értelmező humán tudományokra a tartós, a stabil, a kiszámítható és a jó eséllyel előre jelezhető politikai viselkedések leírásában (részletesen: Szabó 2011: 125–149.).

A *szervezet* viszont ehhez képest egyszerűen csak azt jelenti, hogy az emberek „összeszerveződnek”, azaz nem egyedül, hanem másokkal együtt s másokkal együttműködve cselekszenek, vagy ahogyan a jogtudomány régebben fogalmazott, személyegyesülésről van szó. A szervezet működésében természetesen van intézményesedettség, mondhatni, egy szervezet is intézményszerűen működik, de ha szervezetről beszélünk, akkor nem a stabil magatartásokra koncentrálunk, hanem az *együttességre*, a szerveződésre, arra, hogy több ember együtt, azaz kisebb-nagyobb szervezetben eredményesen csinál valamit. Ezt a tényt nézve pedig azonnal feltűnik egyrészt az állami-hatósági szervezetek átfogó terjedelme, szemben a civilszervezetek döntően *kis létszámával* és *lokális* jellegével. Mindez nyilvánvalóan összefügg azzal, hogy az állami apparátusnak az egész népet, elvileg minden állampolgárt kell szolgálnia, míg egy-egy civilszervezet többnyire csak egyfajta specializált szolgáltatást nyújt egy szűkebb kör számára.

Másrészt azt láthatjuk, hogy míg a hatóság jól strukturált, elsősorban hierarchizált szervezet, amely képes a társadalom egészét átfogni, addig a különféle civilszervezetek *egymás mellett* vannak, és a szervezet belső élete is *alig hierarchizált*, legtöbbször kétszintű, azaz tagok és választott vezetők különíthetők el egymástól. Ez még akkor is így van, ha egy civilszervezet nagy létszámú vagy a civilszervezeteket összefogó szervezetként működik, bár ezek már kezdik felvenni a bürokráciára jellemző vonásokat.

Harmadrészt az állami-hatósági szervezetek működését egy szigorú utasítási-engedelmisségi, kötelezettségi-felelősségi rendszer jellemzi, a civilszervezetek viszont alapvetően *demokratikusan* működnek, sőt leginkább a közvetlen demokrácia jellemzi őket, azaz tagjaik *megegyeznek* abban, hogy mit és hogyan csinálnak. Ez a tény pedig azzal van szoros összefüggésben, hogy egy-egy civilszervezet léte és működtetése alapvetően tagjaik akaratán és önkéntes elhatározásán múlik.

Negyedsorban azt tudjuk regisztrálni, hogy az állami-hatósági szervezetrendszer stabilitása és átfogó hierarchikus működése okán erősen homogenizált és nehezen mozduló, meglehetősen rugalmatlan szervezet. A civil szféra viszont ehhez képest nemcsak *sokréteűbb*, hanem *mozgékonyabb* is, mondhatni, ők alkotják a közügyek „könnyűlovasságát”, sőt akár kísérletezési terepül is szolgálhatnak.

Végül pedig ötödik vonásként azt láthatjuk, hogy az állami-hatósági működéshez képest a civil szféra olyan szervezetekből áll, amelyek működéséhez hiányoznak a kiszámítható és stabilan rendelkezésre álló anyagi, tárgyi és személyi feltételek, szemben a hatósági szervezetek minden szempontból stabil működésével. Működési feltételeiket, bármilyen nehéz is, döntően maguknak a szervezeti tagoknak kell megteremteniük, ráadásul ez nem is közvetlenül a vállalt feladatról szól. Panaszkodnak is a civilek emiatt, ám minél inkább kiépül mindennek a biztosítása, mondjuk hatósági támogatással, annál inkább kezd elveszteni a szervezet a civil jellegét. Úgy tűnik, hogy ez a működési bizonytalanság az egyik ára a civilszervezetek szabadságának.

4) Végül pedig a civilszervezeteket *nem hatalmi szervezetek*, azaz nem hatalmpolitikai céllal működnek, mondjuk függetlenek a pártoktól. Ezt azért fontos kiemelni, mert szép számmal vannak olyan állampolgári (vagyis nem állami és nem piaci) szervezetek, amelyek a politika egyetlen területéhez kötődnek valamilyen formában, nevezetesen a hatalomhoz. Pontosabban, tagjai önkéntes részvétellel, szabadidejükben, ellenszolgáltatás nélkül dolgoznak azért például, hogy egy politikai párt választást nyerjen, valamelyik egyház növelje a befolyását, a munkavállalók érdekében eljárva a munkáltatóktól engedményeket csikarjanak ki, esetleg olyan tartós vagy egyszeri akciót szerveznek, például egy nagy tüntetést, ami a kormányzást és a politikai rendszert érinti. Ezeket a hatalmpolitikai elkötelezettséggel, de civil jelleggel működő szerveződéseknek döntően céljaik és vállalt feladatuk különbözteti meg a civilszervezetektől. A politikai berendezkedés javítása, a kormányzati döntések befolyásolása, a hierarchikusan működő vállalati vagy egyházi szervezet erősítése nyilvánvalóan más célrendszert jelent és más eszközöket kíván, mint az állampolgárok életét közvetlenül érintő közfeladatok gondozása. Ennek megfelelően anyagi forrásaik is döntően a támogatott hatalmpolitikai szervezetüktől származnak.

A világos beszéd érdekében ezt már korábban is *civil mozgalomnak* neveztük a szak-szervezetei mozgalom vagy a pártmozgalmak mintájára. A mozgalom kifejezés ugyanis elég pontosan utal az ilyen állampolgári tevékenység általában harcosan hatalmi természetére, a *mozgalmár* ugyanis elkötelezett ügyharcos, aki azért küzd, hogy valamely ügyet képviselő szervezet döntési kompetenciák birtokosa lehessen, mégpedig más ilyen szervezetekkel rivalizálva, sőt velük harcolva, minek nyomán egyre szélesebb területre terjesztheti ki a befolyását. Civil mozgalmi szerveződésnek tekinthető például a pártok, a szakszervezetek, a szakmai érdekképviselések vagy az egyházak támogatására szerveződött civil mozgalmak.

Természetesen van erős hasonlóság a civilszervezet és a civil mozgalom között. Ez éppen a *civil jelleg*. Nevezetesen az egyszerű tény, hogy a civil mozgalmak szerveződéseiben sem hivatásos személyek dolgoznak, tehát nem pártpolitikuskok, képviselők, szakszervezetei funkcionáriusok vagy egyházi személyek, hanem „közönséges” állampolgárok, akik éppen úgy, mint például egy karitatív civilszervezetben, önként, szabadidejükben, kenyérkereső munkájuk mellett és ellenszolgáltatás nélkül dolgoznak „az ügy érdekében”, többnyire az apparátussal együttműködésben. Még az is hasonlatossá teszi őket a civilszervezetekhez, hogy a támogatott szervezethez képest sokkal flexibilisebbek és mozgékonyabbak, hiszen nem köti őket sem a kenyérkereset kényszere, sem a szervezeti fegyelem. Egy pártból, szakszervezetből vagy egyházból bármikor ki lehet lépni, és abba lehet hagyni az addig végzett áldozatos munkát. Sőt el lehet kezdeni új párt, szakszervezet vagy egyház gründolását.

Mindez világosan jelzi a demokratikus politikai berendezkedés erős kötődését a civil egyének igényeihez, akaratához és törekvéseihez. A helyi és a központi hatalom megszerzésére törekvő párt, a munkavállalókat képviselő szakszervezet, egy-egy szakma érdekképviselője vagy a lelki szükségleteket kielégítő egyház léte azon is múlik, hogy az állampolgárok akarják-e és éppen így akarják-e ezek működését. Ezek a hatalmi szervezetek ezért ismételt erőfeszítéseket tesznek állampolgári bázisuk kiszélesítésére mind a

vonzáskörükben működők létszámát tekintve, mind azon törekvések és ügyek tekintetében, amit a mozgalom tagjai fontosnak tarthatnak.

Nem gondolom tehát, hogy a civilszervezet értékesebb lenne, mint a civil mozgalom. A hasonlóságok ellenére egyszerűen „másról szól a történet” itt, mint egy civilszervezet esetében. Ezt már csak azért is érdemes hangsúlyozni, mert mind az állami, mind a nem-állami hatalmi szervezetek tagjai részéről nagy a hajlandóság arra, hogy a civilszervezeteknek nyújtott segítség kapcsán befolyásolják, sőt bekebelezzék őket. Ez nem is a felszámolásukat jelenti, hanem az *elbűrokratizálásukat*, ahogyan a szociológiai és a politológiai szakirodalom fogalmaz (Douglas 1991). Mindenekelőtt növekszik a civilszervezet szabályozottsága, márpedig a szabályokat be kell tartani, amihez stabilan használható eszközök, esetleg hivatásos irányítók kellenek, akik aztán az előírások betartásáról és a működésükről rendszeresen beszámolnak az illetékeseknek, és így tovább. Márpedig a civilszervezet nem bürokratikus szervezet, s ha mögüle hiányzik a szervezet önmeghatározó képessége és önálló működése, akkor az nem tekinthető civilszervezetnek, legfeljebb a hatóság vagy egy párt szatellit-szervezetének.

Ezzel együtt ez a megkülönböztetés azt is világossá teszi, hogy a hatalmi szervezetek minden további nélkül létrehozhatják a maguk civil *mozgalmi* vagy *társadalmi* szervezeteit, teremthetnek maguknak tömegbázist, sőt tagolt szervezetrendszerben működő állandó tagságot is szervezhetnek, de az így létrehozott szervezet céljait és működését tekintve nem tekinthető civilszervezetnek, még ha így is nevezik néha. Azért sem, mert a testek, a lelkek, az anyagi javak és a társadalmi viszonyok uralása érdekében kialakult hatalmi szervezetek a közös *közvetett* letéteményesei. Több áttételen keresztül munkálkodnak a közös realizálásán, miközben a civilszervezetekben olyan egyének tömörülnek, akik egy-egy érintett közösség *közvetlen* igényeinek a kielégítésével, a közvetlenül felmerülő közproblémák megoldásával foglalkoznak, mégpedig egy közvetlen viszonyrendszerben mind a végzett munka, mind a nyújtott szolgáltatás tekintetében. Például felkészülnek a településen keletkezett tüzek eloltására vagy az árvizek megelőzésre, ennivalót juttatnak az éhező lakosoknak, rendszeresen megtisztítják a folyópartot a szeméttől, énekarba járva saját épülésükön túl közönségüket is gyönyörködtetik fellépéseiken, vallási közösséget szerveznek azoknak, akik lelki igényeiket a „hivatalos” kínálaton túl keresik, és így tovább.

2.4 Ami civil: közcélúság, önkéntesség és önkormányzó működés

1) Az előző pontban a civilszervezetek sok fontos vonása vált nyilvánvalóvá a piaci, az állami és a hatalmi szervezetekkel való összehasonlításban. Ezek a vonások azonban nem a civilszervezetek „saját jogán” váltak láthatóvá, hanem egy összevetésben, egy „ahhoz képest, hogy” logika alapján. Kérdés ezek után, hogy vajon mi jellemzi őket „saját joguk” szerint, azaz olyan módon, ha nem azt nézzük, hogy más területekhez képest kicsodák, hanem azt, hogy önmagukban nézve milyen pozitív vonásokkal bírnak. Ezt az értelmezést annál inkább megtehetjük, mert egy civilszervezet tagjai is ezt

teszik: nem az foglalkoztatja őket, hogy vajon rugalmasabbak-e, mint a hatóság, vagy az, hogy mi újság a pártok hatalomszerzési törekvései körül. A civilszervezetek tagjai sokkal inkább azzal foglalkoznak, hogy *konkrétan mit és hogyan tudnak tenni* vagy kellene tenniük ott, ahol élnek, és azok javára akik között élnek. Ez az attitűd három fontos pozitív (meglévő) vonásban ölt testet: a *közcélúságban, az önkéntességben és az önkormányzatiságban*.

A civilszervezeteket elsősorban *céljuk és feladatuk* specifikálja, nevezetesen, hogy *közügyek közvetlen megvalósítására*, a közjó közvetlen szolgálatára szerveződnek. Az állítás mindkét eleme fontos: közügy és közvetlenség. Az, hogy a civilszervezetek által megvalósított közügy voltaképpen mi is és miként értelmeződik, külön vizsgálat tárgya lesz a következő pontban. Itt csak annyit jegyzek meg, hogy semmi evidencia nincs abban, hogy egy civilszervezet éppen azt a közfeladatot gondolja, amit gondol, és éppen úgy teszi ezt, ahogyan teszi. Csak általánosságban elgondolva evidens, hogy egy civilszervezet közügyekkel foglalkozik, amikor azonban azt kell megmondani, hogy itt és most akkor mit tegyünk, ráadásul ez a megállapítás máshol és más időpontban már nem is érvényes, nos, akkor az általában vett közügy igencsak küzdelmes és bonyolult közüggé változik. Az élet burjánzó gazdagsága, összetettsége és esetlegessége itt sem könnyen szorítható bele a jól kigondolt sémákba.

A közügy *közvetlen* megvalósítása tehát legalább olyan fontos vonása a civilszervezetnek, mint az, hogy egyáltalán közügyeket gondol és nem privát előnyök szerzésén munkálkodik. Az üzleti-vállalati szféra, az állami-hatósági intézmények és a hatalmi szervezetek is közügyekkel foglalkoznak, hiszen egy-egy szűkebb-tágabb *közösség tagjai számára* adnak valamit, nyújtanak szolgáltatásokat, valósítják meg közös törekvéseiket. Létezésük és működésük ezért is fontos a közösség számára, azt is mondhatjuk, valamennyiünk ügye, hogy létezzenek, valamint jól és eredményesen működjenek. Amit aztán ezek a szervezetek konkrétan tesznek, vagyis az a tartalom, amit megvalósítanak, egy igen összetett szervezeti struktúrában realizálódik. Ezen szerveződések révén az állampolgári igények és szükségletek, vágyak és törekvések csak *többszörös áttételen keresztül* nyernek kielégítést. Nem véletlen az, hogy gyakran nem világos az állampolgárok előtt, hogy ténylegesen miként is működik az állampolgárok javára egy vállalat, egy hatósági szervezet vagy egy párt. Ezért tesznek ezek *külön erőfeszítéseket* arra, hogy bizonyítsák társadalmi hasznosságukat. A kötelező penzum azonban világosan jelzi, hogy még ezek a bonyolult szerveződések is abból nyerik legitimitásukat, hogy bár közvetlen és sokszoros áttételen keresztül, ők is közügyeket szolgálnak és valósítanak meg.

A civilszervezeteknek nincs ilyen általános legitimációs kényszere. Az egyszerű tény, hogy itt állampolgárok fognak össze közvetlen társadalmi és emberi „környezetük” gondozására, segítségére, működésének jobbítására, esetleg saját közös igényeik kielégítésére, feleslegessé teszi, hogy bárki számára bizonygassák – kivéve azokat, akiktől külön támogatást remélnek –, hogy ők közügyekkel foglalkoznak, vagyis az adott közösségben élő emberek számára fontos dogokkal foglalkoznak. Ezt maga a fennállás és működés igazolja, legalábbis normál esetekben. Nem valószínű, hogy bárki elkezd szervezni horgászegyesületet olyan településen, ahol sem közel, sem távol nem található folyó vagy állóvíz, de még csak horgász sem. Ott viszont, ahol sok a víz és sok a

horgász, adja magát egy olyan civilszervezet, amely a horgászó emberek, a horgászok és a nem horgászok közös gondjaival – például a vízpartok tisztaságával – foglalkozik. A civilszervezetek nagy ereje éppen ebben az egyszerű tényben rejlik.

A családi-rokonsági és szomszédsági viszonyokban felmerülő közös feladatok esetében sem kétséges, hogy az emberi viszonyoknak már ezen az elemi szintjén közügyek képesek megjelenni, amelyek megvalósítása persze túlnyúlhat az adott viszonyokon. Itt is ez a helyzet. Azzal a nyilvánvaló különbséggel, hogy a felmerülő gondok és problémák, ügyek és feladatok eleve közösségi jellegűek, azaz *nyilvánosak és közösek*. A civilszervezet ab ovo azzal foglalkozik, ami a körülötte élő és a szervezetben dolgozó emberek számára bizonyos szempontból együttesen fontos; ha nem ezt teszi, nem tud működni. Azt is mondhatjuk, hogy a közügy és a civil szféra egymást definiálja, mert egyazon dolog két oldalát képezik. Nincs közügy, ha ezt az emberek nem fogalmazzák meg, és nem törődnek az üggyel. Ennek pedig a szervezeti kerete és *elsődleges* színtere a civilszervezetek világa, a maga közvetlen viszonyaival.

A közvetlenség azonban nemcsak a problémák felmerülésére, hanem a megoldásukra, a közügyek képviselésére és az érte való fáradozásra is vonatkozik. A különféle civilszervezetek abban is egyöntetűek, hogy tagjaik nem mástól várják el a munkát, hanem *saját maguk oldják meg a problémákat*, legalábbis kitartóan dolgoznak ezen, lehetőségeik függvényében. Külső támogatást persze szívesen vesznek, sőt gyakran rá is vannak erre utalva. Vagyis nemcsak hogy nem delegálják a megoldandó feladatokat máshová, hanem az érintettekkel együttműködve, személyesen és közvetlen kapcsolatok részeseként dolgoznak ezek megoldásán. Nem elmennek a nép közé, hiszen eleve ott vannak, sőt ők maguk a nép, az önmagukat elsődleges szinten politikaivá formáló állampolgárok, akik egyszerre mondják és teszik, hogy mire van szükségük, nekik maguknak és azoknak, akiket ismernek, akikkel együtt élnek, s mindezt tesznek is valamit. A civilszervezeteknek ez a karaktere ezért is a társadalom politikai szövetének az alapja, s így a demokrácia egyik fundamentuma.

2) A civilszervezetek *önkéntes működése* szervesen következik a vázolt közcélúságból, ami három vonatkozásban konkretizálódik. Az első az a tény, hogy a civilszervezetben dolgozó egyént semmilyen külső fizikai-biológiai erő nem kényszeríti a civil munka végzésére. Vagyis a civilszervezetekben dolgozó személyek nem kenyérkereseti, megélhetési céllal dolgoznak a szervezetben, mint például a piaci szférában, vagyis nem ez a munka a hivatásuk vagy foglalkozásuk, mint például a közszolgálatban dolgozók vagy a „pártmunkások” esetében, akik szintén közügyek megvalósításán dolgoznak, de egyben ebből a munkából élnek. A kényszer itt egyszerűen azt jelenti, hogy az embernek „a pusztulás terhe mellett” kötelező valamilyen jövedelemszerző tevékenységet végezni, azaz kell legyen valamilyen megélhetést biztosító jövedelme, „kenyérkereső” foglalkozása, munkája és munkahelye. A civilszervezetekben dolgozó személyek viszont nem ilyen kényszer hatására végeznek munkát, sőt egyáltalán nem is kötelező ezekben a szervezetekben tevékenykedniük. Természetesen lehet, sőt kívánatos az itt végzett munka, de ezt az emberek *maguk választják* vagy belső motivációk, vagy mások késztetése alapján. *Önkéntes munkáról* van szó tehát, ahogy gyakran mondjuk is.

A második vonás az, hogy a civilszervezetekben az emberek nemcsak önkéntesen vesznek részt, nem is személyesen maguknak és a maguk hasznára dolgoznak, hanem *másokért*, mások hasznára és javára végeznek munkát. Ez az egyszerű tény azonban fontos dolgot konstituál; a civilszervezetek által gondozott ügyek *ab ovo közügyek*, nem pedig magánügyek. Személyes ügyek léteznek természetesen, gondoljunk például a karitatív szervezetek által gondozott egyének problémáira, de bárki személyes igénye vagy gondja, amennyiben ezt *mások tényleges igénynek ismerik el*, merthogy dolgozni hajlandók a kielégítésén s a megoldásán, már nem magánprobléma többé, hanem közügy. A gondozása és a vele való törődés bekerült egy nyilvános térbe és egy közösségi együttműködésbe, ami megváltoztatja az igény minőségét és az értelmét. S itt a mások ügyeivel való törődést már nem a kikerülhetetlen vérségi-rokonsági és szomszédsági viszonyok alakítják, hanem az a helyzet, hogy valamennyien tagjai vagyunk egy ezen átívelő emberi együttélésnek, amely nem létezik és működik, ha az emberek nem törődnek és foglalkoznak *közvetlenül is* egymás gondjaival, azaz közös problémáikkal. Mindennek elsődleges színtere egy olyan közvetlen közéleti szerveződési mód, amit ma leginkább a civilszervezetekben figyelhetünk meg.

Ennek következtében nehéz túlértékelni a *közvetlenül mások javára* végzett közéleti tevékenység politikát konstituáló természetét és természetesen kiemelkedő közösségi hasznát. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a politika nem azzal veszi kezdetét, amikor az egyik ember megkísérli maga alá gyűrni a másikat gyilokkal vagy manipulációval, egyénileg vagy csoportosan; ez szimplán erőszak vagy erőszakoskodás, mint ezt például Hannah Arendt is észrevételezte (2002), hanem azzal, amikor az egyik ember segítőt, de minimum együttműködési szándékkal odafordul ahhoz a másikhoz, akihez egyébként nem kellene odafordulnia, mert nem él vele kényszerű együttműködésben. De azzal sem konstituálódik politika, amikor valakik egy megfoghatatlan entitás – legyen az a túlvilág összes lakója, a szent emberiség, az imádott haza, a küldetéses osztály – nevében lépnek fel saját közösségükben és követelnek maguknak s elváratainknak pozíciót és erőforrást a közösség „megjavítására”. Az efféle absztrakt, távoli és ködös „valóságok” talán jók „önfényezésre” s persze az erőszakoskodások igazolására, de a közösség közvetlen gondjainak a megoldására már kevésbé. Ha szabad ezt imperatívuszként megfogalmazni: nem a „megfoghatatlan” emberiséget, hazát, munkásosztályt, avagy az embereket, a magyarokat, és a szegényeket kell szeretni úgy általában, hanem egész egyszerűen segíteni kell azt az ismerőst, aki bajban van, s azt a konkrét másikat embert vagy embereket, akikkel egy közösségben élünk. Ráadásul velük *együttműködésben*, nem pedig rájuk oktrojálni dolgokat mindenféle „szent hitek” nevében. Körülbelül úgy tehát, ahogy a civil szerveződések működnek.

A harmadik vonás az, hogy a civilszervezetben tevékenykedő egyének nemcsak önkéntes elhatározás alapján dolgoznak másokért, mások javára s másokkal együtt, hanem klasszikusan vagy ideálisan *ellenszolgáltatás nélkül* végzik a munkájukat. Értve ezen azt, hogy nem jövedelemszerzésre használják a civilszervezetet, valamint nem kérnek és kapnak bért az itt végzett munkáért. Egyesek csodálkozni is szoktak ezen. Hogy miért fontos ez? Elsősorban azért, mert ez a tény világosan mutatja a közéleti-politikai tevékenység talán legfontosabb vonását: vagyis azt, hogy a másokért végzett munka

öncélú tevékenység, önmagában hordja jutalmát, vagyis ellenértéke maga a másokért végzett munka. S talán azt is, hogy saját közösségünk tagjainak a segítése és boldogítása az ember egyéni életének is az egyik értelme. Ahogyan Marcus Tullius Cicero, a tragikus véget ért ókori politikus és filozófus is fejtegette: az állam javára és a közösség hasznára végzett önzetlen munka a legnemesebb emberi tevékenység, amely „az erény legfőbb bizonyítékát” jelenti (Cicero 1995: 1.20.33.), ezért aztán ezt akkor is végzi a tisztességes állampolgár, ha nem kap érte külön elismerést, sőt közömbösséggel, netalán gáncsoskodással találkozik.

3) A civilszervezetek *önkormányzó módon működnek*. Ez azt jelenti, hogy az általános szabályok és a specifikusan rájuk vonatkozó törvények betartása mellett saját maguk szervezik és irányítják az általuk végzett munkát. Az önkéntes önszerveződéshez önirányítás társul, ami szintén a demokratikus működés egyik alapeleme. A szervezetek ezen vonása megjelenik mind az irányítási módban, mind a működési feltételekben. Az előbbi azt jelenti, hogy a civilszervezetek elvileg nem más szervezetek befolyása alatt végzik a munkájukat, hanem tagjaik által elgondolt és kivitelezett módon. Az utóbbi pedig azt, hogy az önkormányzatiságban testet öltő önállósághoz az a kényszer társul, hogy a civilszervezetnek magának kell előteremtenie a működéséhez szükséges pénzbeli, tárgyi és személyi feltételeket.

A civilszervezeteket működését sokan segítik és támogatják, mégpedig kívülről: szponzorok, vállalatok, hatóságok, politikai szervezetek. Ez legtöbbször valamilyen anyagi juttatás, amire a civileknek komoly szükségük is van, hiszen nem for-profit szervezetről van szó, miközben tárgyi feltételek és eszközök nélkül nem tudnak működni. A támogatás lehet szervezeti, eszmei vagy személyi jellegű: potentátok lobbiznak a megfelelő szabályozás mellett, más szervezetek vezetői nyilvánosan kiállnak egy-egy civilszervezetért, vagy köztisztviselők és politikusok vesznek részt valamilyen módon a szervezet munkájában, esetleg az irányításában is. Ez a segítség azonban ritkán van „ingyen”. A támogatók gyakran várnak cserébe valamit a civilszervezettől, ami néha azzal jár, hogy „rátelepszenek” a szervezetre. A kutatások ezért azt is megállapítják, hogy a szponzor vagy az önkormányzatot képviselő személy megpróbál beavatkozni a civilszervezet életébe, nemcsak támogatni, hanem irányítani is akarja annak működését.

Holott a civilszervezet attól civilszervezet, hogy egyebek mellett *maguk a tagok* irányítják a szervezet életét és az általuk végzett munkát. Mondhatni, saját magukat. Ez azt jelenti, hogy meghatározott időre vezetőket választanak maguk közül, akik koordinálják a szervezet tagjainak a munkáját, gondoskodnak a működési feltételek biztosításáról, és képviselik a szervezetet „kifelé”. A vezetők azonban nem tömörülnek apparátusba, hanem pusztán elsőbbséget vesznek az egyenlők között, akik végzett munkájukról kötelesek rendszeresen beszámolni, s természetesen leválthatóak. Ők tehát a civilszervezetben végzett ellenszolgáltatás nélküli munka mellett még további pluszfeladatokat is vállalnak. Ezért is van az, hogy néha a tagok úgy döntenek, az általuk végzett munka, ennek mennyisége és minősége okán, nem látható el megfelelően anyagi juttatás nélkül.

Ez az önrányítás azonban mindig egy közvetlen viszonyrendszerben működik, hiszen azok alkotnak egy-egy jól vagy kevésbé jól formalizált civilszervezetet, akik jól ismerik egymást, s a munkájuk is közvetlen együttműködésben valósul meg. Ezért is a civilszervezetek önkormányzó működése egyben a *közvetlen demokrácia* működése. Ez nem is nagyon lehet másként. Hiszen minden „normálisan” működő civilszervezet tagjai egymással összeszövetkezve, maguk meghatározta módon közösen dolgoznak valamilyen közös ügyért, a közösen megbeszélt és kitűzött feladatokért. Ez éppenséggel maga a közvetlen demokrácia, a sokat hiányolt „alulról jövő kezdeményezés”, sőt a *megvalósított* kezdeményezés.

Ismét azt mondanám tehát, hogy ebből a szempontból sem lehet eléggé túlértékelni a civilszervezetek létét és munkáját. Nemcsak hiányt elégitenek ki vagy szolgáltatásokat bővítenek, ami a piaci vagy az állami szféra felől nézve válik láthatóvá, hanem mindezt demokratikusan teszik, sőt tették már jóval a polgári társadalom kialakulása előtt, vagy tették s teszik ezt az önkényuralom és a politikai diktatúra viszonyai között is. Nem véletlen, hogy az átfogó struktúrákat és a hatalmi működést preferáló tudománynak kevés érzéke van a civilszervezetek politikumára, s ezért a kelet-európai megkésett polgárosodás nyomán például úgy beszél általános demokráciahiányról, hogy az önszerveződés elemi szintjein mégiscsak létezett demokratikus hagyomány Európának ezen tájain is.

4) Az önkormányzó önállóság azonban azzal is jár, mint jeleztem, hogy a civilszervezet maga kénytelen gondoskodni működésének *anyag-tárgyi* feltételeiről, ami azért is nehéz feladat, mert lényege szerint nem olyan szerveződésről van szó, amely ezek „termelésére” jött létre. A civilszervezet külső támogatásra szorul, kivéve, ha működését tagjai finanszírozzák vagy mégiscsak végez többletet hozó gazdálkodási tevékenységet, amit saját működésére és céljai megvalósítására fordít. A pénzügyi forrásokat összeadhatják, illetve „kitermelhetik” maguk a szervezet tagjai, továbbá egyéni vagy közösségi szponzorok, de származhat az állampolgárok adójából is, ami a helyi vagy központi költségvetésen keresztül jut el hozzájuk.

A *magánpénzek* juttatása egyszerű helyzetet jelent: mindenki annyit ad sajátjából közcélokra, amennyit gondol, annak adja, akinek akarja, akár anonim módon, akár nem, sőt még le is mondhat arról, hogy juttatása felhasználásáról konkrét ismeretei legyenek. Ezt az állam is segíteni szokta különböző adókedvezményekkel. Mondhatjuk, hogy a civilszervezetek magánszponzorálása is civil jellegű, miközben a szervezetek részéről ezek megszerzése nem könnyű feladat. Elsősorban működésükkel kell bizonyítani, hogy méltóak a támogatásra, de a külön kérések és az önbemutatások, a rábeszélések és a pályázások is részesei lehetnek a magánszponzori támogatások elnyerésének.

Sok országban a civilszervezetek egyik legfőbb bevételi forrása a *költségvetés*. Ennek működtetése azonban már hatósági feladat. Először is meg kell teremteni mindennek törvényi feltételeit, továbbá működtetni kell valamilyen elosztási rendszert, és természetesen ellenőrizni kell a juttatott pénzek felhasználását is. Ugyanis az adóbevételek elosztásáról senki sem dönthet egyénileg, és a felhasználása sem történik teljesen szabadon. Ha egy civilszervezet költségvetési forrást vesz igénybe, ami persze nem kötelező,

akkor vállalni kell a külső ellenőrzést is, a kontrollált közigazgatási szervezetek működéséhez hasonlóan.

Magyarországon például a törvényi feltételeket megteremtették ahhoz, hogy az állampolgárok személyi jövedelemadójának egy százaléka a civilszervezeteké legyen, ami komoly summa, ráadásul az állam ezt még meg is duplázza. Ennek a működtetésére hozták létre 1997-ben a törvénnyel együtt a *Nemzeti Civil Alapprogramot*. Az NCA rendszerének a működéséről 2009-ben és 2010-ben volt egy vita a *Politikatudományi Szemlében*.

A vitát kezdeményező Szabó Máté a rendszer megszüntetését javasolta, mert szerinte ennél jobb eszköz lenne a magánvagyonból adható egyéni adomány, amelyhez „jelentős adókedvezmény, illetve az adományhoz kötelezően társuló állami kiegészítés járulhatna” (Szabó Máté 2009: 160.). Úgy érvelt, hogy az elosztás bürokratikus és a korrumpálódás veszélyeit rejt magában, de „a neokorporatív bürokratikus növekmény” (uo. 162.) mellett az igazán súlyos probléma az, hogy ez a támogatási mód a „gyámkodó demokratikus despotizmus” csökevénye, amely nem segíti a civil magatartás terjedését, vagyis „az autonómia, a szolidaritás, a kreativitás és a tolerancia szellemét” (uo.).

A vitába bekapcsolódó Tőkés Rudolf egyetértett Szabó felvetésével, mert szerinte is az egy százalék és az NCA rendszere „a polgári államfűggés legújabb intézményesített reinkarnációja” (Tőkés 2009: 169.). Ennek azonban, véli, nemcsak a tovább élő régi bürokrácia az oka, hanem az állampolgári mentalitásunk is, amely egyrészt elvárja az államtól a gondoskodást, másrészt keresi a kiskapukat, a civilszervezetek tagjaként is. Balázs Zoltán szerint is az NCA kritikája jogos, hiszen minden előnye mellett „a jelenlegi támogatási rendszer vagy a közvetlen anyagi haszonszerzés (önmagunk számára), vagy a politikai haszonszerzés logikáját erősíti [...] egyre erőteljesebben” (Balázs 2009: 173.). Ő azonban a kiutat nem további állami beavatkozásban, célzott intézkedésekben, esetleges technikai módosításokban látja, hanem a jó gyakorlatok támogatásában és elterjesztésében. Mint írja: „Komoly pozitív változást a magam részéről inkább a megfelelő és sikeres példák szaporodásától várok. Ilyenek most is vannak, talán többen is, mint gondolnánk.” (Uo. 174.) Nizák Péter a vitában azt hangsúlyozta, hogy jóllehet jogosak Szabónak a *Nemzeti Civil Alapot* bíráló észrevételei, ő különösen fontosnak tartaná például az összeférhetetlenségek tisztázását, de ma még nem látszik annak lehetősége, hogy „egy NCA-típusú, etatista megközelítésű forrást helyi magánadományok, magánforrások kiváltsanak” (Nizák 2009: 133.). Az NCA két munkatársa, Nagy Ádám és Marusza Zoltán egyszerűen utópiának minősítik Szabó Máté javaslatát. Mint írják: „Bizonyára az lenne az önszerveződés aranykora, ha az államnak egyetlen forintot sem kellene költeni a civil szektor támogatására. Ki vállalná azonban a felelősséget az idea megvalósításának súlyos mellékhatásaiért, amellyel – csak példaképpen – a civilek adminisztrációs háttérének összeomlása, munkahelyek ezreinek elvesztése, a civilek nemzetközi kapcsolatainak leépülése esetén jelentkeznének?” (Nagy–Marusza 2010: 154–155.) Domaniczky Endre a vitában a következőt írta: „Szabó Mátéval sok tekintetben egyetérték, s a gyakorlat az ő meglátásait igazolja. Mégse látom szükségszerűnek az NCA eltűnését, még ha a mostani, szűk kört eltartó, átláthatatlan és drága, bürokratikus szerkezet ellen többször is felszólaltam.” (Domaniczky 2010: 141.) Ennek meg-

felelően javaslatokat terjeszt elő egyrészt a civileknek adott sok más költségvetési forrás egységes és átlátható juttatására, másrészt az NCA működésének javítására. Például szerinte „a kollégiumok [...] maradhatnak, de kisebb létszámmal és kizárólag tanácsadó testületként, amelynek tagjai évente egyharmadnyian rotálódva cserélődnek. Az NCA elé így bemehetnének jogszabálytervezetek, támogatási kérelmek, és ki lehetne kérni a tanácsukat pályázati elvekkel kapcsolatban is. Azonban sosem szabad elfelejteni, hogy ebben a viszonyrendszerben az állam az erősebb fél, nála van pénz, információ és hatalom, vagyis a döntés joga” (uo.).

Úgy vélem, hogy ez az érdekes vita jól mutatja a civilszervezetek anyagi állami támogatásának problémáit, különösképpen három dolgot. Az egyik: ha egyszer a civilszervezet pénzt fogad el a hatóságoktól, akkor számolnia kell azzal, hogy a hatóság valamilyen mértékben be fog avatkozni a szervezet működésébe is. A második: amennyiben a civilszervezet kizárólag az „állam emlőin” kíván élni, akkor előbb-utóbb elveszti civil jellegét. A harmadik: bármilyen nehéz is ezt megvalósítani, a civilszervezeteket anyagiilag is a civil egyéneknek érdemes eltartaniuk, akár közvetett módon, akár közvetlen támogatások formájában.

2.5 Közügyek a civilszervezetekben

1) Az előző részekben a civilek alapvető vonását a szervezetek közvetlenül közcélú működésében jelöltük meg, amit aztán ellenszolgáltatás nélkül és önkormányzóan valószínűsítanak meg. A közcél és a közfeladat, avagy a közügyekkel való törődés és a közjó szolgálata azonban nem magától értetődő, láttuk ennek eddig több vonatkozását, elsősorban a megvalósítás *feltételei* tekintetében. A közügy azonban olyan értelemben sem magától értetődik, hogy maga a *közügy mint probléma vagy feladat* is értelmezésre szorul, jóllehet a tudományos leírások és értelmezések *adottnak* veszik a tényt, hogy a civilszervezetek közügyeket gondolnak.

Az előfeltételnek tekintett „közügység” azonban egyáltalán nem magától értetődődik. Mármint a maga *konkréttságában*. Természetesen a civilszervezetek mindig valamilyen közüggyel foglalkoznak, mondhatni, a „közrossztól” próbálják megvédeni az állampolgárokat, és a közjót igyekeznek eljuttatni hozzájuk, csakhogy ennek az általános feladatnak a konkrét értelmezése és megvalósítása egyáltalán nem könnyen és egyszerűen adódik. Nem is csak azért, mert sok minden függ a feltételektől és eszközöktől, sőt a munkatársaktól és az érintettektől is, hanem azért sem, mert maga a közügy vagy közfeladat, amit az adott szervezet megvalósít, csak speciálisan és konkrétan, a *maga egyediségében* értelmezhető. Ez azt jelenti, hogy a civilszervezetben realizálódó közügyeket külön vizsgálándó és értelmezendő tárgynak kell tekintenünk.

A gyakorlat azt mutatja, hogy minden közügy lehet, amit egy önkéntesen és önkénteseiből alakult szervezet annak minősít, amiért tagjai dolgozni hajlandók és a tágabb közösség ezt a törekvést tőlük elfogadja, munkájukat igényli. Elvileg *nyitott* területről van tehát szó, amit az állampolgárok maguk formálnak és alkotnak meg. Nemcsak egy-

egy szervezet létrehozása függ tehát a polgárok szándékától és tenni akarásától, hanem *maga az ügy* is, amiért ők dolgozni hajlandók. Ezt gyakran elfelejtik a civilszervezetek kutatói, pedig van olyan fontos, mint az önkéntes szerveződés: legalább olyan erővel jelzi a civilszervezet állampolgári jellegét, mint maga a szervezet. Talán az sem véletlen, hogy a beavatkozásra kész hatóságok nemcsak azt igyekeznek „beszabályozni”, hogy miként működhet egy civilszervezet, hanem azt is, hogy *mivel* foglalkozhat egyáltalán.

Ezeket az ügyeket tematikusan csoportosítani szokták a végzett feladat *jellege* szerint. A KSH például hazánkban jelenleg tizennyolc kategóriába sorolja a civilszervezeteket az általuk végzett közügy típusa szerint. Ezek a következők: oktatás, kultúra, kutatás, sportolás, hobbi, hirtélet, egészségmegőrzés, szociális ellátás, polgári védelem, tűzoltás, közbiztonság, környezetvédelem, településfejlesztés, jogvédelem, gazdaságfejlesztés, adományozás, nemzetközi kapcsolatok ápolása, egyéb. Mint minden osztályozás, ez is vitatható, mert nem fed le minden tevékenységet, ezért kiegészíthető, illetve öszszemos nehezen „egy kalap alá” vehető szervezeteket, de a kategóriák jól mutatják a civil tevékenység sokféleségét, azt, hogy működésük elvileg a közélet minden lehetséges területére kiterjed, azaz számukra elvileg minden közügy lehet. Ennek a nyitott és sokféle közügynek hat olyan vonása van, amely együttesen jellemzi a civilszervezetek által gondozott közügyeket.

2) Az első: a civilszervezet által megvalósított közügy mindig *konkrét és egyedi*, s pontosan ezért lehet a cselekvés tárgya, hiszen például olyan cél, hogy segítsük az elesetteket vagy szervezzünk tűzvédelmet, legfeljebb morális magyarázat és általános keret lehet, de segíteni csak konkrét helyzetekben lévő valóságos embereken lehet. mint ahogyan tüzet oltani is adott településen égő házat vagy bármi más lehet. Az élet sohasem az általánosságok derivátuma, ezért egy civilszervezet nem közgazdasági, szociológiai, biztonságpolitikai vagy etikai szabályok realizálásával foglalkozik, hanem *konkrét emberek egyedi helyzetekben felmerülő problémáival*. Természetesen fel lehet tárni ezek közös vonásait, vagyis lehet ezeket úgymond általánosítani, csak hogy ez már a kutató s nem a cselekvő ember tudása lesz. Sőt, erre a cselekvőnek magának még csak szüksége sincs, annál több ember-, tárgy-, hagyomány- és helyismeretre, persze segítheti valamelyest, ha tudja, sok hasonló helyzet és eset fordul el, s ezeknek vannak közös vonásai.

A második: a konkrétság egyben *lokalitás* is. Már a tágabb szomszédsági kapcsolatokban is megjelenik a civilszervezetek egyik legfontosabb jegye, a *lokális szerveződés*. A családot és a rokonságot körülvevő tágabb közvetlen viszonyok elsődleges területe a lakóhely vagy település, amely a kistól a nagyvárosig terjedhet. Modern körülmények között a lakóhelytől elváló munkahely is lokális jellegű, hiszen egy vállalat „telephellyel” rendelkezik, egy hivatalnak pedig „székhelye” van. Vagyis a civilszervezetek mindig konkrétan valahol működnek, tagjaik átlátható közösségei egy-egy földrajzilag és közigazgatásilag jól körülhatárolható területhez köthetők, ami természetesen ma már lehet maga a Glóbusz is. Ez nem törvényi előírás vagy általános kíváncsi, hanem szociológiailag rögzíthető helyzet: egy-egy civilszervezet a földrajzi és társadalmi tér adott területén működik, *adott* lakó- vagy munkahelyen, adott tágabb emberi környezetben fejt ki tevékenységét a feladatul tűzött cél függvényében. A helynek pedig *ereje* van.

Egyrészt olyan értelemben, hogy a civilszervezetek céljai és feladatai szorosan kötődnek az ott élő és dolgozó emberek életéhez, még akkor is, ha esetleg „világtendenciákat” próbálnak „helyi szinten” megvalósítani, vagy mondjuk nemzetközi együttműködés keretei között (is) dolgoznak. Vagyis egy civilszervezet azok számára dolgozik, akik között él. Másrészt olyan értelemben is, hogy nincsenek egyedül a „terepen”. Elsősorban az önkormányzatokat, vagyis az állami hatóság helyi szerveit találják maguk mellett, amelyek ugyancsak közfeladatok megoldásán munkálkodnak, természetesen más módon és más eszközök révén. Továbbá egyéb *szervezet*, netalán rivális civilszervezet is működik ott, de *vállalatok* és intézmények is, amelyek szintén részt vesznek közügyek realizálásában valamilyen módon. Végül pedig ott vannak a településen a magánélet kereteit adó *családok*, amelyek a városiasodás nyomán egyre több külső segítséget igényelnek s kapnak, amiben a civilszervezetek is komoly szerepet vállalnak.

A harmadik: a konkrét közügy, amivel a szervezet tagjai foglalkoznak, nem valami objektív adottság, amely mint valami természeti tárgy hever előttük, hanem *az érintettek közös értelmezésében* formálódik, s lesz az, amivel nekik dolguk van, ráadásul *ez* az értelmezési tevékenység végigkíséri az ügyrealizálás egész folyamatát. A hangsúly itt azon van, hogy nemcsak egy külső személy értelmezi vagy értelmezheti a felmerülő közügyeket, mondjuk a politikus, a törvényhozó, a közszolga vagy a tudós, hanem maguk az érintett cselekvő személyek is, s ez nem kevésbé *fontos* a közügy természete szempontjából, mint az, amit erről például a tudományos kutató mondani tud, vagy amely tudás birtokában a törvényhozó rájuk nézve jogszabályokat alkot. Sőt, a cselekvő sokkal inkább értelmezési kényszer alatt van, mint a külső szemlélő vagy a befolyásoló személy. Ugyanis a civilszervezet valóságos munkáját nem külső valakik, hanem maguk a szervezet emberei végzik, azaz ők maguk szervezik magukat és a velük kapcsolatban állókat, mégpedig azzal a tapasztalattal és tudással, amivel rendelkeznek, és amit közösen alakítanak saját működésükre nézve saját tapasztalataik alapján, különösképpen azzal az üggyel kapcsolatban, amivel éppen foglalkoznak. Tudományos tévedés ennek mellőzése, s ezt a tudást helyettesíteni az érintettek által soha nem gondolt s mondott absztrakt elvekkel, szabályokkal és definíciókkal. Ez csak a külső magyarázónak magyaráz meg valamit, az érintetteknek vajmi keveset.

A negyedik: a civilszervezet tagjai által értelmezett konkrét közfeladatok megvalósítása nehezen *prognosztizálható* pontosan. Természetesen nem egy folyamat általános lefolyása problematikus, hiszen minden akció mindig eljut valahová, amiről lehet valami „értelmeset” jelezni, hanem a ténylegesen lezajló esemény a maga konkrétságában. Ennek során maga az ügy is változhat, hiszen nem biztos, hogy annak, aki például anyagi segítséget kért, nem valami másra van szüksége. A segítség persze rendben lévő, de hogy merre halad a „segítési folyamat”, különösképpen pedig az, hogy miként történik, az elsősorban a benne részt vevő személyek reakcióin és együttműködésén múlik, nem pedig valamilyen előre jól látható algoritmust vagy képletet követ. A jövő bizonytalansága azonban nem hátránya, hanem előnye a közügyek megvalósításának. Ebben ugyanis a cselekvők szabadsága rejlik, annak a lehetősége, hogy folyamatosan újraértelmezhetik az ügyeket, újradefiniálhatják a tennivalókat, feltárva egyrészt az aktuális

lehetőségek körét, másrészt kiválasztva s rögzítve ezek közül azokat, amelyek megvalósítása ott és akkor kívánatosnak s reálisnak mutatkozik.

Az ötödik: a civilszervezetekben megvalósított cselekedet, legyen ez akár a közfeladatok kitűzése vagy ezek realizálása, olyan jellegű tett, amely *argumentatív* s nem pedig apodiktikus karakterrel rendelkezik. Magyarán szólva, egyetlen civilszervezetben megvalósított cselekedetnek sincs „cáfolhatatlan” igazsága, amely kizár minden más megoldást, hanem *nagy valószínűséggel helyes* tett, amelynek a tényleges jóságához és eredményességéhez hozzátartozik a folyamatos önreflexió és az önkorrekció. Rendkívül meggyőző erővel szól erről az a beszámoló gyűjtemény, amelyet a Máltai Szeretetszolgálat munkatársai állítottak össze saját segítő akcióikról (Fehér–Marozsán–Patterman 2011). Ha valahol, akkor itt igazán világosan látszik mindent előre megtervező ész és doktriner mentalitás termékétlensége. Ha azonban a közügyek kitűzését és megvalósítását ilyen módon végezzük egy szűkebb közösségben, akkor az is látszik, hogy tetteinknek nem tárgyi-fizikai természete van, amely elháríthatatlanul szakad ránk, mint a viharos égből a zivatar, hanem értelmezett és változtatható természete. A tettekkel ugyan mindig igazolunk valamit, amit tehát másként is lehetne tenni, de mi jó okkal gondoljuk s prezentáljuk, hogy éppen ez a helyes cselekedet. Érvelve bizonyítunk, még a fizikai cselekedetekkel is, azaz azt fejezzük ki, hogy *lehet* így is tenni a köz javára.

A hatodik: a civilszervezetekben megvalósuló személyes együttműködés kényszere nem teszi sikeres magatartássá a doktrinerséget, legyen ez politikai, morális vagy tudományos „elvdiktátum”. Ez másképpen a civilszervezetek *változatosságát és rugalmasságát* jelzi és jelenti, amit pontosan mutat be a politikatudomány és a politikai szociológia főárama is, összehasonlítva a civil szerveződések az állami apparátusok működésével (Douglas 1991). A civil szektor ugyanis, mert nincs kötelezettsége az állampolgárok vagy a lakosság összessége felé, a partikuláris, szűkebb csoportokra korlátozódó igények kielégítésével is foglalkozhat, sőt többnyire ezzel foglalkozik. Ezen túlmenően pedig az állampolgárok szűkebb csoportja akár kockázatosabb vállalkozásokba is belefoghat, s ha „az adott eljárást, módszert az önkéntes szervezetek már kipróbálták és életképesnek találták, akkor a kormány követheti őket, felhasználva tapasztalataikat” (uo. 91.). Különös, de igaz „történelmi tény, hogy a mai állami jóléti szolgáltatások zömét eredetileg az öntevékeny szektor látta el” (uo. 92.). Éppen ennek alapjairól szót egyébként az előző fejezetünk.

3. fejezet

Közügyek a tanácskozó testületek előtt

3.1 Testületi közösségek

1) Az előző két fejezetben azt vizsgáltuk, hogy mi a közügyek természete, és miként vannak jelen olyan közösségekben, amelyek eleve vannak vagy a közügyek gondozására hozzák létre őket. Elemzésünk minden esetben a közvetlen közösségekből indult ki, ezek sajátosságait számba véve kerestük s találtuk meg bennük a közügyek helyét, struktúráját és intézésének módozatait. Közben többször szóba került, hogy ezekben a közösségekben a közügyeket *értelmezve* intézik, vagyis az érintettek megbeszéljük, hogy mi az adott közös feladat, mit értenek rajta, és pontosan mit kívánnak tenni, illetve milyen eredményre jutottak, ha már ténylegesen cselekedtek. Ezek a közügyértelmezések és diskurzusok, a közösségek jellegéből adódóan, mindig közvetlen viszonyokban, szemtől szembeni kapcsolatok keretei között zajlanak

A közügyek *közvetlen viszonyokban* történő intézésének azonban van olyan formája is, amelyet kifejezetten a közügyek megbeszélése és intézése céljából hoznak létre. A közéletben sok ilyen *szűkebb körű* tanácskozó testület van. Szerepük kifejezetten jelentős a településtől az országig, sőt az Unióig terjedően. Két ok miatt is. Egyrészt azért, mert visszatérően és demonstratív módon bizonyítják, hogy a közügyek soha nincsenek eleve készen, ezeket mindig egy tanácskozó testületben folyó közös *értelmezési praxis* alakítja ki a „családtól a parlamentig” bezáróan. Másrészt azért, mert ezekben a testületekben *döntések* születnek, sőt a közügyekre vonatkozóan ezek meghatározó többsége itt születik meg. Ezek a testületek tehát nem „vitaklubok”, itt nem csak beszélgetnek és csevegnek valmiről.

Jelentőségüket az a helyzet teremti meg, hogy a közügyek dolgában senki sem lehet elég okos, még egy ország nagy hatalmú vezetője sem, ám beszélgetni vagy konzultálni nem lehet egy egész országgal vagy nemzettel, minden választópolgárral, a párt teljes tagságával, egy szakma minden művelőjével vagy egy város felnőtt lakosságával. Kettesben vagy néhány ember társaságában természetesen lehet, s ilyen *ad hoc* megbeszélés szinte bármikor megszervezhető, de a közéletben tartós tanácskozó testületek működnek már „időtlen idők óta”: *előljárásságok, tanácsok, képviselő-testületek, parlamentek, különféle bizottságok, tanácsadói testületek, munkabizottságok* és mások.

2) A tanácskozó testületek sokfélék lehetnek ugyan, de valamennyi mesterséges együttes, amelyek nem lennének, ha valakik nem akarnák, hogy ezek legyenek. És ez a konstrukciós elv nem pusztán a testület tagjaira vonatkozik, mint például a civilszervezetek

esetében, amelyeknél néhány állampolgár önkéntes elhatározása nyomán jön létre. A különféle tanácskozó testületek tagjait ugyanis *választják és delegálják*, mégpedig azok az állampolgárok, akiknél ez a hagyomány, vagy úgy döntenek, hogy magukból tanácskozó és döntéshozó testületet választanak ügyeik intézésére. Gyakran differenciált funkciókra, például egy bizottság esetében, elnököt, titkárt és tagokat választanak, vagy csak a pozíciók vannak kijelölve, s ezek betöltését rábízák a testület tagjaira, vagy még ez a munkamegosztás is a testület szabad döntésén múlik.

A tanácskozó testület ezért nem tévesztendő össze a *közvetlen demokrácia* intézményével, jóllehet ott is tanácskozás folyik elvileg minden érintett részvételével. Csakhogy a közvetlen demokrácia nem ismeri a *delegálást*; a görög agorán és a római fórumon a település minden szabad polgára részt vett, vagy elvileg részt vehetett, ahol egyrészt minden közügyet a teljes nyilvánossággal megvitatták, s a közösség tisztségviselőit nyílt viták után közvetlenül választották meg. A modern kori választott tanácskozó testület, továbbá ezek gyakran bonyolult rendszere és hierarchiája alapvetően más, mint a közvetlen demokrácia keretei között folyó tanácskozás és döntéshozatal. Működése sokkal inkább tartozik a képvisleti demokrácia intézményrendszeréhez, bár annak egy különlegesen figyelemreméltó formája. A nagy létszámú közösségek a közügyek *operatív* intézésére hozzák őket létre, azaz egy olyan funkcióra, amit a közösség egésze képtelen lenne ellátni. Egyben azonban ezek olyan testületek is, amelyek mégiscsak hasonlítanak a közvetlen demokrácia intézményére: tagjaik elvileg szabadon tanácskozhatnak, és önkéntes belátás alapján hozhatnak döntéseket a közösséget érintő ügyekben.

Ez azonban csak akkor lehetséges, ha a testület tagjai *szabad mandátummal* rendelkeznek. Azaz arra kapnak felhatalmazást, hogy a testületben a közjót vagy a közügyet képviseljék, esetleg egy meghatározott területen – tipikusan ilyen egy-egy adott témát gondozó bizottság – természetesen a delegáló közösség javára. Vagyis delegálásuk nem kötött, azaz nem egy konkrét ügyet kell „tűzön-vízen keresztül” megvalósítaniuk. Megbízásuk jellege ezért nem valamiféle nyílt lobbizás, amely egy konkrét csoport konkrét ügyét kívánja érvényesíteni. Ha mégis, akkor ez egy „együgyű” testület, amely kevés teret enged a tagok egyéni kezdeményezésének. Végül is a keretek a döntőek. Egy településen például a képviselő-testület tagjai szabad mandátummal rendelkeznek, a sportkör vezetésének működési köre viszont kötött; nyilván nem foglalkoznak a színjátszó csoport gondjaival, sportügyekben viszont legjobb belátásuk szerint cselekedhetnek. S végül, ha a sportköri vezetés úgy dönt, hogy mindent félretéve női kézilabdacsapatot hoz létre, akkor ez a döntés köti a testület tagjait; egyrészt tagjai nem akadályozhatják a döntés megvalósítását, másrészt kifejezetten ezen a feladaton kell dolgozniuk.

Az ilyen szabad mandátumú tanácskozó testületek nagy problémája, hogy miként lehet ellenőrizni tagjaik működését és korrigálni az esetleges rossz döntéseiket. Erre egy generális elv alakult ki a közéletben: a *határozott időre* történő megbízás, amely esetleg meghosszabbítható vagy ismételhető. Ez általános gyakorlattá vált, talán azért is, mert mind az alkalmatlanság, mind az elfásulás, mind a „hatalomba való beleszeretés” ellen védelmet nyújthat egy viszonylag egyszerűen működtetett technika révén. Tudható, hogy az ilyen testületekbe történő delegálás alapvetően egy arisztokratikus elvet követ, szemben a sokak által demokratikusnak tekintett sorsolással szemben. Azaz

a közösségek igyekeznek az őket képviselő és értük dolgozó testületeikbe művelt, okos és bölcs polgárokat delegálni, akik ráadásul ismerik a közösség igényeit és gondjait, s talán idejük és késztetésük is van arra, hogy dolgozzanak a közért, akár grátisz is. Ezért a lecserélés nem egyszerű feladat, viszont a közösségek mégis vállalják, mert vélhetően a szakértelem és az áldozathozatal mellett egyenrangú érvnek gondolják a hatalomhoz való ragaszkodás elkerülését, netalán a közéleti korrupció kizárását.

3) A tanácskozó testületek, ahogy már fentebb jeleztem, változatos formákban léteznek. Döntően azt az igényt fejezik ki, hogy egy-egy adott témában vagy területen a hatékony cselekvés érdekében szükség van a különféle nézetek megismerésére és valamilyen egyeztetésére. „Egyes hivatalnokok kinevezését megelőző tárgyalások, a parlamenti frakciók közti egyezkedések, »paktumok«, vesztegetési ügyek, köztestületek eltérő politikai nézeteket valló tagjai közti megegyezések – mind ide tartoznak. Egy integratív, azaz érdekegyeztető bizottság felállítása rendszerint már eleve azt a felismerést tükrözi, hogy szükség van egyezkedésre.” (Edelman 2004: 113.)

A tanácskozó testületek két nagy típusát tudjuk egymástól megkülönböztetni. Az egyik típus *konkrét feladatokhoz* kapcsolódik, általában erős konfliktusok feloldását szolgálja, s maga a tanácskozó testület is addig él s működik, ameddig maga a megoldandó probléma él, avagy ameddig a problémát az érintettek meg akarják oldani. Ezek az *ad hoc* tanácskozó testületek lehetnek igen jelentősek, de mindig csak meghatározott ideig és feladatorientáltan léteznek. „Állandó” csak az, hogy a hatalmi és a közigazgatási politikában mindig vannak provizórikus működésű tanácskozó testületek és bizottságok, jóllehet számuk és feladatuk változik.

Típusaik követik a politikai konfliktusokat és jelentős akciókat. „Tipikus tárgyalási szituáció a munkaadók és munkavállalók közötti bértárgyalás, a különböző pártok kormányalakítási megbeszélése, vagy egy lobbítárgyalás a honatyák és az érdekcsoportok képviselői között. Külpolitikában a fegyverszüneti megbeszélés és a béketárgyalás, egy konferencia, amely valamilyen szerződés megkötése érdekében zajlik, de a diplomáciai kapcsolatok egész rendszere.” (Dieckmann 2000: 92.)

A tanácskozó testületek másik nagy típusát a *képviselőre* létrehozott és tartósan működő tanácskozó testületek alkotják, amelyeket nem egy konkrét probléma megoldására hoztak létre, hanem azzal a céllal, hogy egy szűkebb-tágabb közösség javára és nevében megvitasson ügyeket, és döntéseket hozzon ezek megvalósítására, esetleg irányítsa ezek megvalósítását. Itt a konkrét feladatok változnak, vagyis a tartósan működő testület több feladatot gondoz, akár egyszerre, akár egymás után. Ad hoc testületeket tipikusan a hatalmi politikai problémák kezelésére hoznak létre, míg állandó tanácskozó szervezetek az állam- és közigazgatás területein működnek, továbbá a különféle szervezetek, például a pártok és érdekvédelmi szervezetek ügyeinek operatív intézésére.

Ennek eminens helye és intézménye természetesen a parlament, a plenáris üléseken zajló tanácskozásokkal és döntésekkel. De nemcsak itt folynak folyamatos tanácskozások. „Tanácskozás van a parlamenti bizottságokban, a kormány ülésein, a bíróságon, a végrehajtó hatalom belső köreiben, a pártok vezérkarában, vagyis mindenütt, ahol kisebb vagy nagyobb csoportok közösen hoznak döntéseket.” (Dieckmann 2000: 98.)

Fentebb éppen az ilyen jellegű testületeket neveztük *tipikus* tanácskozó testületnek, mert itt kevésbé a másik fél legyőzésére megy ki a „játék”, gondoljunk például a békekötésekre vagy a bértárgyalásokra, hanem a megegyezésre, a kölcsönös előnyök megtalálására és a legkisebb veszteség elérésére. Nem diktátum van tehát, amelyben rajtam kívül mindenki más csak eszközként funkcionál és díszletként van jelen, hanem alku, amelyben nagyjából egyenrangú felek keresik a legjobb megoldásokat. Mindez azt is jelenti, hogy a tanácskozások nem az instrumentális, hanem a diszkurzív racionalitás mentén szerveződnek és működnek.

3.2 Az instrumentális racionalitás kérdőjelei

1) A különféle tanácskozó testületekben – akár ad hoc szerveződtek egyedi politikai problémák megoldására, akár tartósan működnek képviselve és intézve nagyobb közösség vagy szervezet változó ügyeit – a felmerülő problémák kezelése viták és megbeszélések révén zajlik, vagyis a napirendre kerülő ügyek sorsa a *tanácskozások* logikáját követi. Természetesen minden tanácskozáson vannak instrumentalizáló törekvések, elsősorban az egyének részéről, de egy tanácskozás csak addig tanácskozás, amíg valamely erős résztvevő nem gyűri maga alá az egész testületet a neki tetsző cél–eszköz–eredmény megvalósítása érdekében. Ennek a különbségnek tisztázása meghatározó jelentőségű abból a szempontból, hogy helyesen értjük-e a tanácskozó testületekben folyó munkát.

Kissé leegyszerűsítve a problémát: vajon úgy fogjuk-e fel a közügyek kezelését és megoldását, mint egy szuperésszel megáldott szinguláris vagy kollektív „egyed” omnipotens cselekvését, aki az objektív valóság teljes ismeretében, megfelelően megválasztott eszközök révén egy világosan kitűzött célt valósít meg, lényegében maradéktalanul. Vagyis instrumentális szempontok szerint elgondolva a közügy realizálását. Vagy pedig úgy, hogy a politikai cselekvés, bárki is az alanya, a lehetőségek terében mozog, ezért versengő s egyeztetett értelmezések révén valósul meg. Ennek során egy elfogadható homályos cél realizálódik, maga a folyamat pedig nem objektív és nem szubjektív, hanem *értvényes* valóságot realizál, amely az érintettek közös konstrukciója.

Azt tapasztalhatjuk, hogy az elvi és eljárási individualizmus hagyománya okán nagy a kísértés arra, hogy a közügyek és közfeladatok intézésének értelmezése az instrumentális racionalitás logikája alapján történjen. Ennek bizonyosságául elegendő kézbe venni a közpolitikai menedzsmentet tárgyaló szak- és kézikönyvek szinte bármelyikét. Ezek a munkák a köz- és szakpolitikai *döntéseket* az instrumentális egyéni tettek mintájára és kiterjesztéseként értelmezik. A döntési folyamatot lényegében a célracionalizáló egyedi tettek mintájára írják le, és ennek megfelelően látják el jó tanácsokkal a politikai szereplőket: tervezés és célkitűzés, megfelelő személyzet és anyagi-pénzügyi eszközök biztosítása, a végrehajtás megszervezése és irányítása, visszacsatolás és korrekció, az eredmények bemutatása és értékelése. Mindehhez a közigazgatásban a jogszerűség követelménye társul, valamint az igény, hogy a döntések kövessék az előírt formákat és a szervezet nevében szülessenek meg.

A döntéseméleti munkák két területen próbálnak eltávolodni ettől az instrumentális és egológikus szemlélettől. Az egyik az igény, hogy a döntésekbe be kell *számítani* a közreműködők és az érintettek igényeit és törekvéseiket. A másik pedig a tapasztalat, hogy sohasem születik ideális, hanem csak *optimális* döntés, és ezeket is csak korlátozottan sikerül megvalósítani. Mindkét felvetés arról szól, hogy a döntési folyamatnak sok szereplője van, akik sokféle igénnyel és törekvéssel bírnak, amelyeket valahogyan össze kell hangolni. A döntéseméletek szerzői ennek ellenére nem jutnak arra a következtetésre, hogy a politikai döntéseket nem a „racionálisan” önző egyéni tettek mintájára kellene elképzelni. Több társadalomtudós viszont kifejezetten megkülönböztette egymástól az egyedi tettek mintájára elképzelt célszerűségi-instrumentális és a több ember együtműködésében tetten érhető diszkurzív-deliberatív (tanácskozó) racionalitást.

2) Jürgen Habermas *A kommunikatív cselekvés elmélete* (1981) című munkájában részletesen megvizsgálta mind az instrumentális, mind a kommunikatív (diszkurzív) racionalitást. Értelmezése szerint az instrumentális racionalitás az arisztotelészi célok-sági fogalom modern kori örököse, amelynek középpontjában az egyedi cselekvő cél-megvalósító, azaz teleologikus cselekvése áll. A modell szerint a célkitűző szinguláris ember világosan megfogalmazott célja eléréséhez megfelelő eszközöket választ, s ezek alkalmazásával kieszközli a kívánt eredményt. Központi fogalma a döntés, amely a cselekvés különböző fázisaiban felmerülő lehetőségek közötti választást jelenti, beleértve a körülmények és a következmények mérlegelését is. A teleológiai cselekvés stratégiai cselekvéssé bővül, írja, amikor az ember tettei nem tárgyakra irányulnak, hanem egy másik emberre, azaz azt akarja elérni, hogy a másik is az ő céljainak és szándékainak megfelelően cselekedjen. Talán ezért is lett, írja Habermas, a célkitűző instrumentális racionalitás a különböző döntés- és játékelméleti felfogások modellje.

Az instrumentális racionalitás képviselője abból indul ki, hogy kétféle valóság van; egy szubjektív, amely szellemi és megfoghatatlanul illékony, és egy objektív, amely viszont kézzelfogható és materiális. A cselekvés az objektív valóság átformálásra irányul, amit viszont szelektíve értelmez; csak az számít objektív realitásnak, ami a cselekvési cél szempontjából számításba vehető. Ennek megfelelően az instrumentális-teleológiai cselekvésben az embert a valósághoz megismerési és átalakítási viszony fűzi. Azaz „egyrészt a létező tényállásokról (észleletek révén közvetített) *véleményeket*, másrészt pedig *szándékokat* képes kialakítani abból a célból, hogy megkívánt tényállásokat hozzon létre” (Habermas 1985: 50.). Ennek alapján a világhoz való instrumentális viszonynak két területe alakul ki. „Az egyik irányba az a kérdés merül fel, hogy sikerül-e a cselekvőnek észleleteit és véleményeit összhangba hozni azzal, ami a világban tényszerűen létezik. A másik irányban pedig az a kérdés tolu fel, hogy sikerül-e a cselekvőnek azt, ami a világban van, összhangba hozni a kívánságaival és szándékaival.” (Uo.) Mindennek következtében a teleológiai és instrumentális cselekvő tettei az igazság és a hatékonyság kritériumai alapján minősíthetők, ezek itt az érvényesség és az érvénytelenség eldöntésének szempontjai. Az instrumentális elvek szerint cselekvő „*igaz* vagy *hamis* állításokat tehet, célra irányuló beavatkozásokat eszközölhet, amelyek sikerülnek vagy balul ütnek ki, azaz *eléri* vagy *elhibázzák* a világban előidézendő hatást” (uo. 50.).

Jóllehet egy objektív valósággal egyedül szemben álló ember megismerési és beavatkozási cselekvése elég általános, semmi sem indokolja, mondja Habermas, hogy az instrumentális felfogást tekintsük a racionalitás ősmintájának. Még kevésbé indokolható az, amit egyébként a közgazdasági racionális választás (rational choice) változatai képviselnek nagy erővel, hogy a felfogást a haszonszerzéssel azonosítsuk, még akkor sem, ha az önzés és az agresszió a cél- és eszközracionalitás nyelvén szokott beszélni. Tévedés az is, hogy csak az számít létezőnek, amit meg lehet fogni, és az ésszerű, ami alapján be lehet avatkozni a dolgok menetébe. Habermas szerint ez leginkább egy *technikai* racionalitás, hiszen a mérnöki tudományok jellegzetes észkonstrukciója áll előttünk. Egész emberi világunk azonban nem terelhető be egy know-how típusú tudásba, nem rendelhető alá egy instrumentális ésszerűség uralmának.

3) John Dryzek írja az általa *diszkurzív demokráciának* nevezett pozíció alapján, hogy a felvilágosodástól kezdődően a racionalitás két dolgot fejezett ki. Az egyik a hatékony *instrumentális cselekvés*. „Ennek megfelelően az instrumentális racionalitás olyan szellemi képesség, amely arról szól, hogy az ember miként szelektál és hogyan hoz létre dolgokat, vagyis tisztázott célokhoz hogyan választ hatékony eszközöket.” (Dryzek 1990: 3–4.) A második az *objektívizmus*. Nevezetesen az, hogy a racionálisnak tekinthető választásaink mindig valamilyen ténylegesen létező dolgokra vonatkoznak. Ennek következtében „egyrészt egyetemlegesen alkalmazhatóak, másrészt elfogadhatóak minden egyes egyén számára” (uo. 4.). Továbbá megállapítja, hogy „az instrumentális és az objektív racionalizmus kéz a kézben járnak”. Valamint a kettő együtt „tisztá és jól elrendezett világot mutat fel, amelyet a modern tudomány, technológia és gazdaság együtt hoznak létre” (uo.). Miközben, mondja Dryzek, a társadalom ennél több is, más is, és tágabb lehetőségekkel rendelkezik.

Az instrumentális racionalitás például indokolatlanul sajátítja ki maga számára az emberi cselekvést és magatartást. Napjainkban, írja, „a közgazdászok – egyre növekvő számban a politikatudósok, sőt a szociológusok is – azt feltételezik, hogy az instrumentális racionalitás fejezi ki minden lehetséges emberi magatartás lényegét. A nemzetközi viszonyok sok elemzője komolyan hiszi, hogy ezzel az elvvel le lehet írni az államok külpolitikai tevékenységét. A kormányzat tanácsadói vagy éppen kritikusai, beleértve ebbe a hivatásos politikaelemzőket is, a közpolitikát a világos célok adott készlete instrumentálisan racionális megvalósításának igyekeznek beállítani.” (Dryzek 1990: 4.) Holott ez a legkritikábban működik így. Vajon mi a problémája Dryzeknek az instrumentális racionalitással? Hat érvet hozza fel ellene.

Egy. „Az instrumentális racionalitás rombolja az emberi együttélés eredeti, spontán és egyenlőségen alapuló, lényegében értelemfelteli aspektusait.” (Dryzek 1990: 4.) Közismert, hogy Max Weber a 20. század elején a bürokrácia működését az instrumentális racionalitás elvével jellemezte, később mások, például Jürgen Habermas is, arról írtak, hogy ez a működési elv kiterjedt az életszféra egészére, és maga alá gyűrte az egyént is. Azaz „az instrumentális racionalitás elve szerint olyan világban élünk, amelyben az egyének alapvetően gazdasági lények – kalkuláló gépezetek” (Dryzek 1990: 5.). Ennek megfelelően lehet és kell őket irányítani és ügyeik intézését szervezni.

Kettő. „Az instrumentális racionalitás antidemokratikus elv.” (Uo.) Ugyanis az instrumentális anyanyelvét beszélő „bürokratizálódás maga után vonja a politikai hatalom koncentrációját” (uo.), amely viszont ellentétes a demokratikus egyenlőség elvével. Vagyis egyrészt vannak az egymással nyilvánosan versengő és tárgyalóképes politikai erők, másrészt pedig az a tény, hogy a megválasztott egyéneknek és csoportoknak a társadalmat „irányítaniuk és szervezniük kell; ez az, amiért hatalmuk lehet mások felett” (uo.). Ezért aztán az instrumentális racionalitás és a demokratikus egyenlőség elvei közötti feszültség tartós jelenség.

Három. „Az instrumentális racionalitás elnyomja az egyéneket.” (Uo. 5.) Az instrumentális racionalitás ugyanis egyrészt létrehozza azt a hatalmi gépezetet és technológiát, amely megfelelő anyagi feltételeket teremt a jólét és szabadság kibontakoztatásához. Másfelől viszont „elnyomja azt a *játékosságot és kreativitást*, amelyre szüksége van az egyéneknek ahhoz, hogy ezt a szabadságot realizálni tudják” (uo.; kiemelés – Sz. M.).

Négy. „Az instrumentális racionalitás – és azok a politikai intézmények, amelyekben ez jelen van – nem működik hatékonyan akkor, ha összetett társadalmi problémával kerül szembe.” (Uo. 5–6.) Ugyanis ez a szemlélet olyan elemzői attitűdöt képvisel, amely a komplex jelenségeket, hogy meg tudja őket magyarázni, alkotóelemeire szedi. Hívei valamiféle bürokratikus laboratóriumnak képzelik a társadalom irányítását, ahol minden összetett probléma részeire darabolható, majd újra összerakható. Így azonban csak a gépek, nem pedig a társadalmak működnek.

Öt. „Az instrumentális racionalitás lehetetlenné teszi a megfelelő és hatékony közpolitikai elemzést.” (Uo. 6.) Ennek ellenére a közpolitikai programok megvalósításában és az ezeket segítő elemzésekben az eszköz jellegű kalkuláció az uralkodó felfogás. Ennek következtében „a főáramlatot képviselő közpolitikai elemzők büntársak a különféle erőszakos és egyébként pedig nem hatékony közpolitikai programok kivitelezésében” (uo.).

Hat. „Az instrumentális racionalitás használhatatlan és terméketlen társadalomtudományi kutatási eszközökkel és módszerekkel dolgozik.” (Uo.) Így aztán az általa ajánlott és „sokak által elfogadott és széles körben alkalmazott efféle eszközök csak arra jók, hogy különösen kifinomult módon erősítsék meg a domináns politikai hatalom némely nehezen elviselhető vonását” (uo.).

4) Michel Oakeshott bírálatainak tengelyében az a tény áll, hogy a politika *törékeny és esetleges* valóság, amelyben sok az előre nem látható *véletlen* elem, így a politika szinte minden eseménye elvileg történhetett volna másképpen is. Ez a tény azonban nem fogyatéka a politikának, még ha sokan gondolják is ezt, amelyet az objektivitásba vett hittel és racionális kalkulációval fel lehet vagy fel kellene számolni. „Jómagam azt a nézetet vallom – írta *Politikai racionalizmus* című esszéjében –, hogy az európai nemzetek mindennapi gyakorlati politikája beszorult a racionalizmus satujába, hogy sikertelenségük [...] jórészt a racionalista stílus fogyatékaiból ered.” (Oakeshott 2001: 145.) Ő ezt elítélően racionalista hitpolitikának nevezi.⁵

⁵ Oakeshott nézeteinek bemutatásához, itt és máshol, felhasználtam egy korábbi munkám egyes részeit (Szabó 2003a: 98–113.).

Ennek híve úgy véli, hogy a politikai tennivalók megalapozhatóak egy kontextusmentes absztrakt értelmezés révén. Oakeshott szerint ez az idea a politika *technicista* felfogása, „*társadalommérnöki*” *politizálás*. Ezek szerint a helyes és sikeres politika érdekében először is kimerítően fel kell tárni a helyzetet, és meg kell fogalmazni a tennivalókat. Ennek alapfeltétele a függetlenség és a szakmaiság. Utána ezeket a terveket és programokat tanítani és terjeszteni kell, vagyis meg kell ismertetni és el kell fogadtatni az érintettekkel. Végül a hatalom birtokában meg kell őket valósítani, aminek érdekében érdemes egyrészt vonzó célokat kitűzni, másrészt félreérthetetlenül kell beszélni, hiszen „a pontos megfogalmazhatóság kölcsönzi a technikai tudás számára a bizonyosság látszatát” (uo. 130.). Ő ezt a felfogást sikertelen és káros nézetnek tekinti.

Ellenérvei a következők. Először is, a felfogás *perfekcionista*, mert nem tud elképzelni olyan problémát, amelynek ne lenne efféle „*racionalista*” megoldása. Másodszor, *irracionalis racionalizmus* jellemzi, mert „a terveket a tiszta intelligencia termékének” tekinti (uo. 206.). Harmadszor, *elutasítja a sokféleséget* és a változatosságot, mert mélyen hisz abban, hogy a politikai tevékenység az „egyforma tökéletesség kiterjesztése” (uo. 127.). Negyedszer *általános bizalmatlanság* jellemzi, mert ezt a politikát ugyan jobbító szándékok szervezik, de a jobbító törekvések egy előre látó lezabályozottság részei, ezért semmit nem akar az emberekre bízni. Ötödször *életidegen*, mert az efféle eltervezett program szerinti cselekedetek, minden erőfeszítés ellenére, „üres térben bontakoznak ki” (uo. 124.). Hatodszor a racionalista politizálás feltűnően *könnyed*, mert nincs egyszerűbb annál, mint öngerjesztően tervezgetni; az igazgatás és az adminisztráció különösképpen ért ehhez. Hetedszer, és ez bizonyos mértékű összegzés is, mert a *tudományos politika* téves és realizálhatatlan ideáját követi. Az efféle racionalizmus a *science*, vagyis a természet- és matematikai tudományok szemléletének ráhúzása a politikai gyakorlatra, miközben ez, középpontjában a tökéletlen ember esetleges megoldásaival, egészen más szabályok szerint szerveződik és működik.

5) Hannah Arendt először is megkülönbözteti egymástól a dolgokat előállító tevékenységet és a közösségi együttműködést megvalósító (politikai) *cselekvést*. Az élelmiszereket, munkaeszközöket, gépeket, épületeket, műtárgyakat létrehozó vagy előállító tevékenység meghatározó módon különbözik, írja, a politikai cselekvéstől. „Az előállítás folyamatát teljes mértékben a *cél és eszköz* kategóriái uralják.” (Arendt 2008: 182.) A tárgyi dolgok létrehozásának azonban van egy súlyos problémája: az emberek hajlamosak túláltalánosítani a sajátosságait. Vagyis úgy vélik, hogy minden emberi cselekvést az instrumentális racionalizmus modellje szerint kell leírni, megérteni.

Réges-régi az embereknek az a próbálkozása, írja Arendt, hogy a politikai tetteket úgy értelmezzék, mintha az ember itt is tárgyakat állítana elő, „hogy az emberi cselekvés haszontalanságán és mulandóságán az előállítás értelmezésével kerekedjenek felül” (Arendt 1995: 88.). Ez a gondolkodásmód már kiindulópontjában téves, ennek ellenére rendkívül virulens. „Valahányszor olyan nagyszabású politikai célokról hallunk, mint egy, az igazságosságot örökre biztosító társadalom létrehozása, vagy egy minden háborúnak véget vető háború megvívása, vagy az egész világra kiterjedő demokrácia megvalósítása, akkor ennek a gondolkodásnak a területén járunk.” (Uo.)

Vagyis azt feltételezzük, hogy a politikai tettnek ugyanolyan (a) *egyértelmű, rögzíthető és pontosan megvalósuló célja* van, mint egy tárgy létrehozásának. Továbbá, az ilyen típusú fals értelmezések azt is feltételezik, hogy (b) a politikai cselekvések során *pontos kezdeteket és befejezéseket* tudunk rögzíteni, mint a tárgyak létrehozása során. Továbbá ugyanaz a hierarchizált és fegyelmezett (c) *szervezeti egység* az ideális egy politikai közösség életében is, mint egy munkahelyen. Végül (d) *az egyéni felelősség* ugyanolyan pontosan rögzíthető és megállapítható a politikában is, mint a munkavégzésben.

3.3 Deliberatív (diszkurzív) logikák

1) Az előző részben bemutatott értelmezéseket és kritikákat összegezhetjük úgy, hogy az instrumentális (kalkulatív) felfogás az objektív valósággal szemben álló individuális cselekvő tárgyszeremtő és önfenntartó racionalitását fejezi ki és egyben generalizálja; a társadalmi élet és a politika irányítás egészét az instrumentális racionalitás szempontjai szerint véli eredményesen megvalósíthatónak. Ebben a felfogásban a másik ember vagy akadály, vagy eszköz a világos célokat követő, jól kalkulálható és adott centrumból vezérelt programok sikeres megvalósításában.

A probléma valóban a másik ember, hiszen konkrétan mindig csak egy ember beszél és cselekszik, azaz minden megnyilatkozásunk individuális jellegű. Ebből azonban nem következik, hogy a közélet vagy a politika az a valami lenne, ami mindenkiben közös, esetleg a sok egyedi megnyilatkozás átlaga és összege. Ha azt az elemi tényt nézzük, hogy a politikában nem katonai parancsok vak teljesítése zajlik, hanem mindig valamilyen célirányos *együtműködés*, akkor jól látható a viták, a tanácskozások jelentősége. Nem elhanyagolható az a már említett tény sem, hogy a politika minden szintjén különféle tanácskozó testületek működnek, mégpedig meghatározó jelentőséggel.

Márpedig ezek a testületek nem úgy dolgoznak, mintha gigantikus egyedi cselekvők lennének, és működésük nem is a szinguláris ember önhaszonra törekvő elveit követi. Ezekben a testületekben tanácskozások, viták, megbeszélések zajlanak, amelynek során elvileg minden testületi tag megszólalhat és befolyásolhatja a dolgok menetét. Ez a jelen idejű és kölcsönös egymásra vonatkozás azt jelenti, hogy a testületek munkáját nem lehet az egológikus ráció alapján adekvátan értelmezni; a tanácskozó testületek tevékenysége a megbeszélések speciális logikája alapján ragadható meg. Nevezik ezt deliberatív, kommunikatív, diszkurzív racionalitásnak is, a vitatkozás és a megegyezés ésszerűségének. Döntően azok a társadalomtudósok képviselik e felfogást, akik bírálták az instrumentális racionalitást generalizáló felfogásokat.

2) Habermas írja, hogy a beszélgetésnek vagy kommunikatív cselekvésnek más cselekvésektől eltérő, speciális vonásai vannak. Kommunikáción azonban ő nem egyszerűen csak közlést és információátadást ért, hanem minimum két személy között zajló, ráadásul megegyezésre orientált cselekvést. Ahogyan írja, „a *kommunikatív* cselekvés fogalma legalább két beszéd- és cselekvőképes személy interakciójára vonatkozik, akik (akár

szóbeli, akár szóbeliségen kívüli eszközökkel) személyközi viszonyba lépnek. A cselekvők a cselekvési helyzetet illetően kölcsönös megértésre törekszenek, hogy cselekvési terveiket – s ezzel cselekvéseiket – egyetértően összehangolhassák.” (Habermas 1985: 49.) Az nem állítható, mondja Habermas, hogy az emberek csak nézetegyeztetési céllal beszélnek egymással. Az instrumentális modellben például a nyelv az eszközök egyike, amely arra szolgál, hogy a beszélő a többieket rávegye: az ő érdekének és szándékának megfelelő nézetet és akaratot képviseljek. Beszél tehát, de saját céljaival van elfoglalva. A kommunikatív-diszkurzív modellben viszont arra törekszenek, hogy „közös helyzet-meghatározást alkudjanak ki” (uo. 56.).

Ennek pedig a meghatározó eszköze a nyelv, vagyis a beszéd, ami ezért maga is cselekvés, ráadásul a cselekvés demokratikus eszköze, hiszen minden érintettnek elvileg a rendelkezésére áll. De azért is demokratikus eszköz, mert a beszélők elvileg egyenrangúak, ami a kölcsönös megértésre való törekvést és az értelmezési monopólium hiányát jelenti. A cselekvéskoordináló kommunikáció résztvevői ezért is „megértő módon” viszonyulnak a másikhoz, azaz megkísérlik megérteni a másik igényeit és törekvéseit, motívumait és céljait, mindenekelőtt persze mondandójának értelmét. Ezzel együtt kölcsönösen „viszonylagosítják megnyilatkozásaikat, számolva azzal a lehetőséggel, hogy azok érvényességét más szereplők kétségbe vonják” (uo. 58.). Vagyis az egyenrangú szereplőket mások megértésére való törekvés és önkritikus attitűd jellemzi.

A folyamat azonban nem mentes a nehézségektől. Mi van akkor, ha a két fél értelmezése és helyzetmeghatározása eltér egymástól? Habermas kissé bonyolult megfogalmazása szerint „az értelmezési feladat mindkét fél számára az, hogy a helyzetnek a másik fél számára való jelentését olyan módon vonjam be a saját helyzetértelmezésembbe, hogy a revideált változatban az »ő« külvilágát és az »én« külvilágomat a »mi« életvilágunk háttérének a segítségével »világ«-gá viszonylagosítsuk” (uo. 59.). Ezzel Habermas a tárgyalás résztvevőinek kölcsönös egymásrautaltságát hangsúlyozza. A beszélők helyet cserélhetnek egymással, cselekvéseikbe kölcsönösen beszámítják egymást, mondandójukat egymás számára fogalmazzák és egymáshoz viszonyítva léteznek. Ennek során közös értelmezéseket alakítanak ki az előttük fekvő tárgy tekintetében, vagyis képesek felülvizsgálni saját elképzeléseiket egy közös „világ” kialakítása érdekében.

Habermas szerint a kommunikatív-diszkurzív cselekvések külső megfigyelése és leírása is sajátos problémát vet fel. Ugyanis „a kommunikatív cselekvéseket nem lehet *két ütemben* értelmezni: előbb tényleges lefolyásukat megérteni s csak azután összevetni ezt egy ideáltipikus modellel” (uo. 65.). Vagyis a külső értelmező nem tudja világosan elválasztani egymástól a jelentést és az érvényességet. Egyszerűbben szólva, egy harmadik fél csak akkor tudja megérteni két személy egyezkedését, ha ő maga is része annak a kultúrának és gondolati világnak, amely alapján közöttük a párbeszéd és egyezkedés folyik. Vagyis nem magának az egyezkedésnek a résztvevője, hanem annak a kultúrának a részese, amelyhez az egyezkedők tartoznak. Ennek hiányában nem érti sem a helyzetet, sem a felek egyezkedését. Ez esetben azonban leírása radikálisan különbözik a természettudós pozíciójától, aki nem része semmilyen formában vizsgálatá objektumának. Hogyan lehetséges akkor itt a tárgyilagos leírás? Olyan módon, mondja Habermas, hogy a kommunikatív cselekvésben rejlik egy kritikai potenciál, amit a beszélők önma-

guk vonatkozásában is érvényesítenek, és ezt a kritikai potenciált bontakoztatja ki az értelmző is a saját, jelen esetben tudományos normái alapján.

John Dryzek egyetért Habermas felfogásával abban, hogy a kommunikatív cselekvésnek és racionalitásnak specifikus vonásai vannak. Azt írja: „A kommunikatív *cselekvés* kölcsönös megértésre való törekvést, diszkusszió révén történő koordinációt és a közösség tagjainak szocializációját jelenti. (Lásd Habermas *A kommunikatív cselekvés elmélete* című könyvét.) A kommunikatív *racionalitás* pedig az, ami a részt vevő aktorok gondolkodó megértése révén ezt a típusú cselekvést áthatja és jellemzi.” (Dryzek 1990: 14.) Mindazonáltal bírálja Habermas nézetének erősen normatív jellegét. Azt írja, hogy a Habermas által leírt kommunikatív cselekvési „szituáció mentes a csalástól, az önbecsapástól, a stratégiai viselkedéstől és a hatalmi dominanciától. Jóllehet a kommunikatív racionalitás az interszubjektív diskurzusnak, nem pedig az individuális maximalizálásnak a sajátossága, de alapvetően inkább tartozik a normatív ítéletekhez és a cselekedetekhez, mint a jelentések és célok szelekciójához.” (Uo.)

Ennek a felfogásnak nagy a hagyománya az európai kultúrában, írja Dryzek – Arisztotelész, Kant, Rousseau nevét említi a régiek közül, az újak közül pedig Gadamer, Arendt, MacIntyre neve kerül szóba –, ám az erős filozófiai tradíció ellenére „a hierarchia, az adminisztráció és a technokrácia igénye szerinti instrumentális racionalitás” megkísérli eljelentékteleníteni a kommunikatív racionalitás szerepét; igyekszik a perifériára szorítani vagy posztmodern relativizmusnak bélyegezni (uo. 14–15.). Dryzek azonban a korábban idézett kritikai megjegyzéseivel együtt sem a tényleges deliberációkra kíváncsi. Könyve másról szól: „a diszkurzív demokrácia annak a megragadási kísérlete, hogy mi az *a* rejtett és általa formált alternatíva, amely a »modern öntudat struktúráiban« (Habermas terminusát használva) megmutatkozik” (uo. 21.).

3) Michael Oakeshott is úgy véli, hogy a ténylegesen zajló politikai folyamatok még csak nem is hasonlítanak az instrumentális racionalizmus által ábrázolt és megragadni vélt folyamatokhoz; „aki ebbe a mintába próbálja beleerőszakolni a [politikai] tevékenységet, az valójában meghamisítja, anélkül hogy a kívánt jelleggel tudná felruházni” (Oakeshott 2001: 211.). A kérdés az, mondja Oakeshott, hogy a sokféle politikai törekvést, ideológiát és véleményt miként lehet „összefogni” és egy valamennyire is egységes cselekvést kovácsolni belőlük. Korábban idézett gondolatai szerint erre alkalmatlan a hatalommal párosult és az instrumentális racionalitás elvei szerinti eltervezett tevékenység és az ennek megfelelő döntésméletek.

A politikában természetesen döntéseket kell hozni, ezért olyan tudásra van szükség, „amelynek birtokában el tudjuk dönteni, merre haladjunk tovább” (uo. 429.). De ha ezt nem racionális hit és társadalommérnöki tervezés jelöli ki, akkor vajon mi? Oakeshott úgy véli, hogy ezt az érintettek *egyezkedő megbeszéléseiben* találjuk meg. Mint írja, „a politika nem egy technika alkalmazása, hanem végső soron diplomácia” (uo. 142.). Vagyis tárgyalás, konverzáció, vita, a különböző diskurzusokban születő (köz)megegyezés, amelynek integráns része az önkorlátozás, más ideák és célok elviselése. Sokan idegenkednek azonban a politikában megnyilvánuló sokféle gondolkodástól és beszédtről, nemcsak azért, mert talán a másik nem azt tartja igaznak és hasznosnak,

mint amit mi annak tartunk, hanem azért is, mert sok bennük *az esetlegesség és a bizonytalan kimenetel, a pontatlanság és a homályosság*. Ezért is tapasztalhatunk gyakran „lobogó idegenséget mindennel szemben, ami alkalmi és átmeneti” (uo. 125.).

Ennek ellenére, mondja Oakeshott, el kell fogadnunk, hogy *a vita és a megbeszélés* politikaalakító tényező. Azért is, mert a politikai események nem engedelmeskednek a szükségszerűség szorításának, minden, ami benne megy, elvileg lehetne másként is. Vagy ahogyan írja, „a politika helyzet olyan helyzet, amelyre nincs *szükségszerű válasz*” (uo. 176.). A politikai diskurzus viszont éppen az a tudásforma, amely „kontingenciákkal dolgozik, nem pedig szükségszerűségekkel; valószínűségekkel, nem pedig bebizonyítható bizonyosságokkal; feltételezésekkel, nem pedig bizonyítékokkal; vélekedésekkel és találgatásokkal, nem pedig számításokkal” (uo. 182.).

A racionális bizonyosságkeresés azonban olyan erős, hogy hívei rendre megkísérelték és megkísérlik felszámolni a politika kontingens természetét. A „legyőzés” módja az, írja Oakeshott, hogy újra és újra megkísérelik a valószínűségi logikájú politikai beszédet a szükségszerűség logikáját hordozó *bizonyító* diskurzussá változtatni. A törekvésnek két alapiránya alakult ki. „(1) Úgy vélték, bizonyító politikai diskurzus akkor jelenhet meg, ha léteznek az abszolút bizonyosság, valamint egyetemes alkalmazása ismert alapelvei vagy axiómái, amelyre minden politikai javaslat hivatkozhat annak érdekében, hogy meghatározza erőnyeit. (2) Vagy pedig úgy vélték, hogy akkor jelenhet meg, ha abszolút biztos információval rendelkezünk az emberi cselekvésről, az emberi viszonyokról, az események menetéről és a politikai társadalom úgynevezett feltételeiről, amelyek lehetővé teszik, hogy ne csak találgassuk a különféle döntések következményeit” (uo. 184.).

Az axiómát és a biztos információt favorizáló felfogásokkal Oakeshottnak alapvetően nem az a problémája, hogy haszontalanok lennének, hanem az, hogy tévesen ítélik meg saját státusukat, és folyamatosan gyanút ébresztenek a különböző megbeszéléseken és tanácskozásokon is megfigyelhető politikai diskurzusok iránt, ami súlyos hiba, hiszen „a diskurzus, amely feltételezésekkel és lehetőségekkel foglalkozik, valamint az érvek és ellenérvek latolgatásával, igenis értelmes okfejtés, ráadásul a politikai ügyek esetében az egyetlen alkalmas okfejtéstípus” (uo. 194.). Ezért aztán a cáfolhatatlan állításokat hajszólo, „állítólag bizonyító politikai diskurzust olyan diskurzusnak kell elismerni, amely úgy akar meggyőzni, hogy közben bizonyítani törekszik. S minthogy bizonyosan léteznek olyan körülmények, amelyek között el is tudja érni célját, nem pusztán tévedésnek kell minősíteni, hanem egy olyan diskurzusnak, amely bizonyos fajta hallgatóság számára megfelelő.” (Uo. 193.)

4) A politikai cselekedetek Hannah Arendt szerint alapvetően különböznek az instrumentális racionalitást követő, dolgokat előállító technikai felfogástól, mint ez a már idézett kritikai megjegyzései kapcsán is jeleztem. Öt specifikus vonását írja le, amelyből egy nyilvános és közös értelmezési racionalitás képe rajzolódik ki.

Egy. A politikai tevékenység mindig *közösségben zajló közösségi* tevékenység. Munkát végezni lehet egyedül is, politikai tevékenységet nem. A politikai cselekvés „kifejezetten ahhoz a tényhez [kapcsolódik], hogy az élet mindig az emberek, az egymással egyenrangúak közt élt életet jelenti” (Arendt 2008: 189.).

Kettő. A politikai cselekedetek döntően nem testi aktivitást jelentek, hanem *értelmezéseket, beszédeket, diskurzusokat*. Ezért is a politikai „cselekvés és a beszéd között igen szoros a kapcsolat, hiszen [...] nem létezik néma cselekvés, s ha mégis, akkor az nem lényeges; beszéd nélkül a cselekvés elveszti a cselekvőt, hiszen csak akkor lehet tettek végrehajtója bárki, ha egyúttal szavak szószólója is, aki cselekvőként azonosítja magát, és közli, mit tesz vagy szándékozik tenni.” (Uo.)

Három. A politikai cselekvés *következményeinek* elvileg nem lehet meghúzni a határát. Azaz a közösségi-politikai „cselekvés kezdetét talán pontosan megállapíthatjuk, azonban nincs kijelölhető vége” (uo. 183.). Így aztán a politikai tettek következményei *kiszámíthatatlanok*; „még a legkorlátozottabb keretek között végrehajtott legapróbb tett is magában hordozza a [...] kiszámíthatatlanság csíráját; néha egyetlen tett, egyetlen gesztus vagy szó elég ahhoz, hogy az egész helyzet megváltozzon” (uo. 191–192.). Mindez nem azért van, mert rosszak a modellszámítások és a forgatókönyvek, vagy éppen a tudomány előrejelzése még nem eléggé fejlett. Az ok roppant egyszerű: a politika *pluralitása*, azaz hogy másokkal együtt kell cselekednünk. „Ha a nagyszámú és ellentétes célok színteréül szolgáló viszonyok szövedékében gondoljuk el az emberi cselekvést [azaz politikai cselekvésről beszélünk tehát!], azt látjuk, hogy szinte sosem váltja valóra eredeti szándékát; nincs olyan tett, amelyet végrehajtója azzal a boldog bizonyossággal mondhatna magáénak, mint amellyel bármiféle alkotás létrehozója tekinthet művére. Annak, aki cselekedni kezd, tudnia kell, hogy olyasmibe fog, aminek a végét nem képes előrelátni, ha másért nem, hát azért, mert máris mindent megváltoztatott s még kiszámíthatatlanabbá tett.” (Arendt 1995: 94.)

Négy. Az egyszer megtett politikai tett *visszavonhatatlan* és megismételhetetlen. „Nincs szerző vagy alkotó, aki érvényteleníthetné vagy semmissé tehetné a történeteket, ha az eredmény nem kedvére való, vagy ha a következmények végzetesnek bizonyulnak.” (Arendt 2008: 192.) Ez persze nem azt jelenti, hogy az adott helyzetben ne lehetne másként cselekedni, mint ahogyan valaki éppen cselekszik, sőt mind a történelemmel, mind a politikával kapcsolatban éppen ez a legfontosabb kérdés: hogyan és hányféleképpen lehetett volna *még* cselekedni.

Öt. A politikai cselekedetek *mulandóak*, mert elenyésznek a megtétellel egy időben; „hacsak nem őrzi meg őket az emlékezet, a leghiábavalóbb és legmulandóbb dolgok a világon; nem élük túl magát a cselekvést és önmagukban sohasem törhetnek arra az állandóságra, amellyel még a készítőjük életén túl megmaradó közönséges használati tárgyak is rendelkeznek, nem beszélve az évszázadok távlatából hozzánk szóló műalkotásokról” (Arendt 1995b: 94.). Egyebek mellett ez a tény „ad magyarázatot arra, hogy miért alkot a cselekvés mindig, akarva-akaratlanul történeteket” (Arendt 2008: 190.), amelyek egyrészt rögzítik, hogy mi történt, másrészt pedig megkísérlik ezt értelmezni is.

Arendt tehát a politikai cselekvést mulandó és megismételhetetlen, következményeiben kiszámíthatatlan közösségi tettként írta le, amely ezért nem racionális kalkuláció szerint szerveződik, hanem a közös értelmezések és beszélgetések logikája szerint. Ha nincs diskurzus, nincs politika, írta, ami azt is jelenti, hogy a politikaalakítás a diskurzusformák felől (is) értelmezhető.

3.4 A tanácskozó testületek funkciói

1) Ezek után az a kérdésünk, hogy a politika diszkurzív természetét karakteresen kifejező tanácskozó testület vajon *milyen politikát* mutat fel, azaz a közügyek miként valósulnak meg ezekben a testületekben. Másképpen mondva, a *tanácskozások révén* milyen funkciót képesek betölteni a testületek. Nos, a közügyeket gondozó testületek három fontos funkciót valósítanak meg. Ezek: megismerés (a), mérlegelés (b) és döntés (c).

Mindezen feladatok teljesítése összefüggésben van azzal, hogy a tanácskozó testületek vitái önmaguk működésének szabályain túl döntően *tartalmi* kérdésekről folynak. A tagok ügyeket, problémákat, feladatokat vitatnak meg, méghozzá azzal a szándékkal, hogy a vonatkozó ismeretek birtokában döntéseket hozzanak, azaz segítsék a napirendre került problémák megoldását. Működésükkel azonban további funkciót is teljesítenek, bár ezt nem szokták napirendre tűzni. Nevezetesen, azt demonstrálják, hogy cselekvőképes közösségről van szó, még akkor is, ha nem minden tagja vesz részt aktívan a közügyek intézésében; ez azonban már túlmutat a közvetlen közösségek életén és a képviselő kérdésait veti fel. Mindez egyben viszont az a *tanácskozó racionalitás*, amelyet szerzőink olyan invenciózusan jártak körbe.

A fentiek világossá teszik, hogy a *politikai tanácskozás nem üzleti megbeszélés*, még ha sok közös vonásuk is van. Az üzleti megbeszélést ugyanis *nyerésre* játsszák, ilyen alapon különítik el egymástól például a disztributív és az integratív tárgyalást; az előbbiben csak egyetlen győztes lehet, a másodikban mindkét fél nyertesnek érezheti magát (Hofmeister–Mitev 2007: 247–310.). A politikai testületek tanácskozásain viszont nem a résztvevők legyőzése és kizorítása zajlik, hiszen olyan szerveződésekről van szó, amelyek azért jöttek létre, hogy közös ügyeket képviseljenek, és irányítsák ezek megvalósítását. Munkájuk inkább hasonlít a vállalatvezetés tevékenységéhez, mint az ellenérdekelte felekkel folytatott tárgyalódelegációk ügyeskedéséhez. A politikában talán a diplomáciai jellegű, ad hoc tanácskozás olyasmi, mint az üzleti tárgyalás; ezek is azért jönnek létre, hogy kölcsönös egyezkedéssel megoldjanak egy súlyos konfliktust, elhárítsanak valamilyen akadályt a normális működés útjából.

2) A politikai tanácskozások (a) *megismerési* funkciója a közügyek összetettségével és tapasztalati jellegével függ össze. A tanácskozások résztvevői ugyanis nem egy személytelen tárgyi valósággal vannak kapcsolatban, aminek egyetlen, bár kellően nem ismert helyes értelmezése létezik, s az érintettek sem azért gyűltek össze, hogy egyre mélyebbre és mélyebbre hatoljanak ezen világ titkaiba. Egy politikai szervezet nem kutatólaboratórium, egy tanácskozás résztvevői nem teammunkában dolgozó kutatók, jóllehet használnak olyan kifejezéseket, amelyekkel a *science* munkásai írják le saját tevékenységüket: *nézzünk a dolgok mélyére, lássuk a lényegét, mellőzzük a szubjektivitást, tárjuk fel a dolgok igazi természetét, ne a felszínnel foglalkozunk*, és így tovább. Mindez komolyságot kölcsönöz a beszélő szavainak, de a tudományos modorban való beszélés bizonyosan nem jelenti azt, hogy a politikai tanácskozások résztvevői képesek lennének megragadni megbeszélésük tárgyának *egyetlen igaz* természetét. Oakeshott jól

látja, hogy a politikai beszédekben használt efféle fordulat és érv a vitapartner vagy a néző meggyőzésére használt retorikai eszköz, „amely bizonyos fajta hallgatóság számára megfelelő”.

Politikai vitákra és megbeszélésekre éppen azért van szükség, mert a politikában nem létezik egyetlen tárgyilag adott és önmagában identikus „valóságdarab” sem. A politika nem közzethalmaz, amit darabolunk, mikroszkóp alá teszünk, vegyi anyagokba mérítünk, és így tovább, hogy pontosan ismételhető vizsgálatokkal minél alaposabban megismerjük, kumulálva Földünk összes „közetszakértőjének” tudását, akik számára vizsgálatuk tárgya tőlük függetlenül létezik és ugyanaz, bárhol élnek is. Ezért a „politikai tárgy” megismerése nem ugyanolyan természetű valóság megismerése, mint az objektív természeti dolgok lényegének és működési törvényeinek a feltárása. A társadalom és a politika, az emberek és közösségek jelenléte folytán valójában az általunk ismert legbonyolultabb valóságot jelenti, ezért megismerése tudományosan is nehezebb feladat, mint mondjuk a „közvetvizsgálat”.

A politikai tanácskozások és megbeszélések nem is arról szólnak tehát, hogy „rakjuk össze” ismereteinket egy-egy adott politikai témáról, bár betölthetnek efféle ismeretterjesztő szerepet is. A résztvevők pontosan fogalmaznak, amikor azt mondják, hogy azért szervezik meg a megbeszélését, avagy a testület azért ült össze, hogy lássák, *ki hogyan látja az adott témát és helyzetet, s ki mit akar tenni*. Vagyis a résztvevők elsősorban egymásra kíváncsiak, persze nem általában, hanem az adott ügy kapcsán, ezért a megismerési igyekezetük is erre irányul, ami igazán sokféle lehet, és gazdag tartalommal jelenhet meg: mit akar a másik, mit gondol a célokról, mennyit hajlandó engedni, hogyan értékeli a szituációt, milyen érvei vannak, mi a véleménye rólunk, hogyan gondolkodik a feltételekről és a következményekről, és így tovább. Mindez elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy az érintettek tisztában legyenek a konkrét ügy vitelének, egy-egy probléma megoldásának a lehetséges módozataival.

Ismételten mondanám, hogy ez azért tekinthető ismeretszerzésnek, mert a politikai ügyeknek mindig többféle lehetséges megoldása van, a politika kontingens, azaz más-ként is lehetséges valóság. Vagy ahogyan Oakeshott mondta, a politikai helyzetekre soha nincs szükségszerű válasz, vagy Arendt szerint a politikai tettek következményei beláthatatlanok, Habermas pedig azt mondta, hogy a politika közös helyzetmeghatározások révén írható le. Minderről egykor Arisztotelész azt írta *Rétorika* című munkájában, hogy „azokról a dolgokról, amelyek másként nem lehetnének, nincsenek és nem lesznek, senki sem tanácskozik, ha helyesen értelmezi, mert nincs választási lehetőség” (1357a). Márpedig ha ez a helyzet, akkor a politikai tanácskozások, viták és megbeszélések eminens módon hordozzák a folyamatosan változó, alternatívákban mozgó és választások által realizálódó politikai valóság természetét. Benne magában ismeret jelenik meg magáról a politikáról, a helyzetről, az ügyekről, a megoldott és megoldásra váró feladatokról. Egy-egy tanácskozás után ezért is az érintettek tájékozottabbak, mint előtte voltak.

3) A politikai tanácskozás (b) *mérlegelő* szerepe azt jelenti, hogy az érintettek megkísérik számba venni a különböző lehetőségeket s ennek következményeit, áttekintik a ren-

delkezésre álló eszközöket, mérlegelik a különböző megoldások előnyeit és hátrányait. Vagyis innovatív módon gondolkodnak és beszélnek minden politika legfontosabb kérdéséről, nevezetesen arról, hogy *mi a teendő* egy adott ügyben.

A mérlegelés a tanácskozásoknak az a része vagy szakasza, ahol a résztvevők elsősorban azzal szembesülnek, hogy nemcsak az adott közügy összetett dolog, mert az érintettek többféle módon képzelik el a sajátosságait, hanem azzal is, hogy többféle úton-módon lehet elősegíteni a kívánatos dolgok realizálását. Ez a „minden ízében” megjelenő többféleség a politika egyik legfontosabb vonását involválja: a politikában nincs *tökéletes* megoldás, minden megvalósításnak vannak előnyei és hátrányai. Egyrészt azért, mert a jónál is lehetne jobb megoldás, ha például volna elegendő erőforrás, ember és akarat, másrészt azért, mert a megoldások eltérő következménnyel járnak azokra nézve, akiket érint a dolog. Ráadásul az összes következményt nem is lehet előre látni, mint erre mások mellett Hannah Arendt is felhívta a figyelmet. Mindennek következtében a mérlegelés során az érintettek *preferenciákat* jelölnek meg, és rangsorolják a feladatokat.

A tanácskozás ezen szakaszát a „ha, akkor” típusú gondolkodás dominálja, aminek az általános alapját Arisztotelész a következőképpen fogalmazta meg a *Metafizikában*: „Ami képes arra, hogy legyen, az éppen úgy képes arra, hogy legyen, mint arra, hogy ne legyen.” Vagyis egy tanácskozás résztvevői azzal igyekeznek számot vetni, hogy mit kell tenni ahhoz, hogy meglegyen egy olyasvalami, ami még nincs, avagy fordítva, ha megteszik ezt vagy azt, akkor ennek milyen következményei lesznek. A mérlegelés ezért nemcsak arról szó, hogy mit tegyünk, hanem arról is *mit ne tegyünk*, pedig megtehetnénk, és arról is, hogy mit lenne jó megtenni, ám a feltételek híján ezt egyelőre nem tudjuk megtenni. Mindez világosan mutatja, hogy a politikai tettek mennyire nem a szükségszerűség uralma alatt állnak, jóllehet bizonyos keretek és feltételek között tud bárki is cselekedni.

A „ha, akkor” típusú mérlegelő gondolkodás pregnáns dokumentumai a politikai forгатókönyvek, amiket természetesen nem a testületi tanácskozások során készítenek el, hanem az ezek háttérében dolgozó apparátusok produkálják. Nevezetesen: az apparátusok és szakértők gyakran különböző utakat és eljárásokat dolgoznak ki egy-egy probléma megoldására, vagyis megkísérlik számba venni és részletesen leírni, hogy milyen különböző módokon lehet megoldani egy adott problémát, mi történik akkor, ha egy adott intézkedést meghoznak. Nem véletlen, hogy amikor egy-egy közprobléma megoldása felmerül, vagy a hatalom életbe léptet valamilyen közpolitikai intézkedést, gyakran felteszik a következő kérdést: mérlegelték a lehetőségeket és a következményeket, tehát milyen forгатókönyv alapján cselekedett bárki is?

4) A (c) *döntést* a következőképpen szokták megfogalmazni: a tanácskozásnak az a célja, hogy tisztázza a problémákat és segítsen egyetértést teremteni a megoldást illetően. Ez általában a vita és a tanácskozás lezárását jelenti, vagyis a megegyezést a konkrét tennivalókat illetően. Vagyis határozathozatalt. Ezt a szervezetek hatékony működése szempontjából úgy fejeznek ki, hogy vita a célkitűzésében, egység a megvalósításban. Ulrich Sarcinelli ezt a tanácskozások hatékonysági funkciójaként írta le. Úgy érvelt, hogy a viták segítik a meglévő intézményi keretek jobb kihasználását, csökkentik a működési

veszteségeket, hiszen az érintetteknek egyrészt módja van kritizálni és javítani, másrészt a megbeszélés növeli az akaratképzésbe való involváltságot, tehát elősegíti a közös cselekvések kialakítását és a jó döntés meghozatalát (Sarcinelli 1990: 34.).

Gyakori ellenérv, egyben politikai törekvés is, hogy a deliberációnak nem szabad komoly jelentőséget tulajdonítani a bonyolult szervezetszerű modern társadalomban, mert éppen hogy csökkentik a szervezeti hatékonyságot. Sarcinelli ezzel szemben úgy látja, hogy a tanácskozás és a vita „a politikai irányítás betegségeinek legyőzésének királyi útja” (uo. 41.). Számtalan tény és vizsgálat bizonyítja ugyanis szerinte, hogy a politika intézményi kontúrjai egyre bizonytalanabbak, és a jogállami kereteket kiegészíti egy formális és informális cselekvési és beszédsszövevény. A politikai irányítás súlypontjai is az intézményesített versenystruktúrákról ezekre helyeződtek át, ezért a modern társadalom a többségi demokráciából egy koordináló-kooperatív politikai rendszer felé halad. Az egész folyamatot és átstrukturálódást a megbeszélések és a politikai viták hordozzák, amelyek egyben a hatékonyságnövelés és a problémamegoldás új potenciáljait is jelentik (uo. 41–42.).

A döntés meghozatala egyben a tanácskozások és viták legfontosabb funkciója, a már jelzett két funkció is ebbe az irányba mutat. A megismerés vagy feltárás során a vitázók arról beszélnek, hogy mi egyáltalán a helyzet, milyenek a dolgok, a szükségletek, a kívánságok, a lehetőségek és a kényszerek, s ki hogyan látja a dolgot, mit szeretne elérni. A mérlegelés és a *szelektálás* pedig arról szól, hogy az egymással a rivalizáló, esetleg egyaránt értékes és fontos feladatoknak csak egy részét lehet megoldani, ezért itt előnyök és hátrányok keletkeznek. A vitázók folyamatosan érvelnek egyik vagy másik döntési lehetőség mellett, egyben mások ellen, tehát szelektálnak, értékelnek és minősítenek. A döntéssel záródik le a megbeszélés, és lép túl önmagán.

A döntések felől nézve a megbeszéléseknek mindig komoly jelentősége és tétje van, mert a dolgok értelmezéséért, a feladatok kitűzéséért és a problémák megoldásáért zajlik a csata, méghozzá gyakran egy kizsárolási folyamatban, bár ennek eredménye ritkán jelent személyes előnyt, szemben az üzleti tárgyalásokkal. Ennek ellenére a viták néha hevesek, érzelmileg telítettek, vagyis az esetleges személyeskedés és taktikázás is ennek a helyzetnek a következménye, nem pedig a résztvevők emberi hibája; csak a tét nélküli vita mentes az érzelmektől. A megbeszéléseken tanúsított a meggyőzési igény sem egyszerűen csak szónoki fogás, hanem kifejezi a vitatott probléma jelentőségét, és egyben hordozza a közös cselekvés lehetőségét.

Dönteni *mindig* kell, ha mást nem, akkor azt a döntést kell meghozni, hogy a testület ott és akkor az adott kérdésben nem döntött; elhalasztotta az állásfoglalást, illetve a témát ideiglenesen vagy végérvényesen levette a napirendről. Más oldalról ez a politikai nem-cselekvés cselekvése, ami a politikának legalább olyan fontos eleme, mint az effektív meghozott intézkedés és ennek konkrét megvalósítása. A fel nem ismert probléma, a döntéssel való késlekedés vagy a tudatos halasztás semmivel sem kisebb jelentőségű, mint a véghezvitt tett. Másrésztől akkor is dönteni szükséges, ha nincs meg az egyetértés a testület tagjai között, mert ellenkező esetben a testület munkája megbénul. Erre a formális lezárás intézménye alakult ki: valamilyen mértékű többségi szavazással születik meg a döntés, esetleg a testület vezetője van felhatalmazva a patthelyzet feloldására.

II. RÉSZ

Közügyek szervezeti képviselte

A könyv első részében vizsgált három forma közvetlen viszonyokra épül, az érintettek többé-kevésbé személyesen ismerik egymást, és a felmerülő közös feladatokat ők maguk igyekeznek „önkormányzó módon” és egymással tanácskozva megoldani. Életünknek azonban legalább ilyen súllyal részei a *közvetett* viszonyaink is. Sok olyan ember van, akiket nem ismerünk személyesen, ennek ellenére összetartozunk velük valamilyen módon. Ez az összetartozás alapvetően azt jelenti, hogy a személyes kapcsolatok és találkozások hiányának ellenére vannak közös ügyeink.

Ilyen közvetett kapcsolatok révén jönnek létre a jól ismert nagyszervezetek és integrációk, amelyek személytelenségük ellenére fontos szerepet játszanak minden ember életében. Ilyen például a város, a járás, a megye, a tájegység, a régió, a nemzet, a foglalkozási csoport, az állam, az Unió. Aligha vitatható, hogy ezek a szervezetek sok olyan egyént fognak át, akiknek közös igényeik, gondjaink és közös feladataik vannak, amit maga a szervezet próbál valamilyen módon megoldani.

Ennek módja azonban gyökeresen eltér a közvetlen közösségekben követett eljárásoktól, kettős értelemben is. Egyrészt a közvetlen viszonyok világában az érintettek maguk intézik a rájuk tartozó ügyeket, a nagyszervezetek vonatkozásában azonban az emberek lemondanak erről, a közügyek intézését másokra bízák, vagyis delegálják a közügyek gondozását az őket *képviselő* személyekre. Másrészt az efféle nagyszervezetekben a közügyek gondozása professzionális feladat, gondozását az állampolgároktól elkülönült *apparátusok* végzik, amelynek tagjai hivatásszerűen, önálló munkakörben és egy hierarchikus szervezet tagjaiként dolgoznak a közfeladatok megvalósításán. Nem más ez egyébként, mint a politikai és állami-hatósági szervezet létezése, a törvényhozás és a közigazgatás működése.

Ahogy a közvetlenségben, úgy a közvetettségben is van egy kényszerű mozzanat. Minél nagyobb integrációk részese az állampolgár (nagyváros, régió, ország, Unió) annál inkább van ilyen kényszerhelyzetben. Ezen nagyobb integrációk közügyeit és közfadatait is intézni kell ugyanis, de ezekben az érintett állampolgárok összessége már nem tud közvetlenül részt venni. Nemcsak nem ismerik azokat az „országpolgárokat”, akikkel közös ügyeik vannak, de olyan nagyszámú egyénre terjed ki az integráció, s a közügyek is olyan szerteágazóak és összetettek, hogy egyszerűen nem várható el az állampolgárok közvetlen és öntevékeny részvétele az ügyek intézésében. Az iparosodás és a városiasodás, a növekvő lélekszám, az egyéni szabadság és az individualizáció egyidejű kiteljesedése nyomán tehát egyre több közfeladat megoldása hárul az állami-hatósági szervezetekre, miközben egyáltalán nem szűnik meg a családi-rokoni, a szomszédsági-lakóhelyi vagy éppen a civilszervezetek közügygondozó szerepe. Sőt ezek a nagyszervezetek is az állampolgároktól kapják a megbízást, nyerik el a legitimitásukat. Kérdés, milyen módon.

A könyv második részének első fejezetében ezt a megbízást vagy a delegálást, vagyis a *képviselet* kérdését fogjuk vizsgálni, amely nem korlátozható a parlamenti vagy önkormányzati képviselők megválasztására és működésére. Ez ugyanis egyszerre személymegbízás és ügyképviselet, tehát vizsgálandó a kérdés, vajon mit jelent a közügyek értelmezésének és megvalósításának közvetettsége, vagyis milyen módon konstruálódik az a közügy, amely a megbízási és képviseleti viszonyt létrehozza. Sokan látnak itt egy igen egyszerű problémát: valaki képvisel valakit, és eljár a nevében; vagy pedig feloldhatatlan ellentétet: a közvetített közügy fából vaskarika. A problémacsomót úgy próbáljuk átvágni, hogy egyrészt megvizsgáljuk a közjó és közérdek, közügy és közfeladat jelentését, másrészt magának a képviseleti módoknak a természetét, középpontjában azzal a problémával, hogy miben rejlik a politikus közügy konstituáló képessége és ereje. Mindennek kapcsán tudjuk világossá tenni azt, hogy a képviselt közjó, a közügy különösképpen, nem készen talált objektív realitás, hanem egy bonyolult folyamatban konstituálódó diszkurzív politikai képződmény.

Ezt követően vizsgáljuk a közügyek *realizálására* kialakult közigazgatási apparátus működését, amely elkülönült szervezatként végzi a közfeladatok megvalósítását, ennek minden jó s esetleg negatív következményeivel egyetemben. Éppen ezért lehetetlen túlértékelni a közigazgatási apparátusok létét és működésének jelentőségét a társadalom életében. Különösképpen a huszonegyedik századi Európában, ahol gyarapodó létszámú apparátusok egyre differenciáltabb munkát végezve, az állampolgárok mindennapi életét átfogva, egyre több közpénzt felhasználva egyre kiterjedtebben tevékenykednek. A fejezet egyrészt vizsgálja azt a két kényszert, amely a közigazgatás működésének alapfeltétele, nevezetesen a jogiasság és a legitimitás kérdését. Másrészt azt, hogy minként valósítja meg a közigazgatás a közügyeket az adott kényszerek és feltételek között, nevezetesen milyen az eljárási módja és a tartalma azoknak a közügyeknek, amiket az igazgatás realizál.

A második rész utolsó fejezetében azt a kérdést tesszük fel, hogy az állampolgárok ezen nagyszervezetek tagjaiként milyen módon nyilvánítanak véleményt a közügyekről, méghozzá *közvetlenül* és nem a képviselőik révén. Azaz miként fogalmazzák meg, hogy mire van igényük és szükségletük, mit szeretnének konkrétan megvalósítani a közösségben és a szervezetben. Közvetlen viszonyok között ennek a módja, mint láttuk is, a *megbeszélés*, a vita, a tanácskozás, ami azok között zajlik, akik szemtől szembe tudnak egymással kerülni, akár szó szerint is, akár technikai közvetítő eszközök révén (levél, telefon, világháló). A közügyről történő politikai véleménynyilvánítás másik módja az állampolgárok egyenkénti megkérdezése, amely elvileg működhet a nagy organizációk keretei között is. Ennek formája a *népszavazás*, amely egy-egy érintett ügyben javaslattevő vagy ügydöntő jelleggel, országosan vagy regionálisan az urnákhoz szólítja a választópolgárokat. Kérdés azonban, mint majd látni fogjuk, hogy ilyenkor miről nyilatkozik az állampolgár: közpolitikai problémáról vagy hatalmi kérdésről?

4. fejezet

Közjó a képviseleti demokráciában

4.1 Közügy és közjó

1) A közvetlen kapcsolatok társadalmi valóságában minden dolog, ami fontos a közösségnek, *konkrétan és közvetlenül* jelentkezik be, mint a közösség közös ügye. A rokonság összefog az újszülött érkezésekor, az utca lakói megszervezik a régóta hiányzó járda megépítését, a képviselő-testület tagjai megállapodnak abban, hogy kiknek adnak szociális segélyt, és így tovább, személyes tapasztalatok, konkrét helyi ismeretek alapján hozva meg a döntést és végezve el a munkát. Ilyen és hasonló közösségi problémák megválasztásához és a belőle következő feladatok teljesítéséhez nincs szükség elvont eszméken való töprengésre, nemes ideák iránti elkötelezettségre vagy mondjuk társadalomtudományos ismeretekre. A közösség tagjai egyszerűen *ügyekkel* foglalkoznak, teljesítve egy mindenkire vagy sokakra tartozó feladatot, amihez tökéletesen elegendő *a tapasztalat, a józan belátás, az emberi tisztesség* és természetesen *az aktivitás*, amely ilyen esetekben is szükséges a problémák megoldásához.

A közösségi feladatok kitűzése és megvalósítása azonban a nagy, a szekunder közösségekben *közvetett* formát ölt. Ez alapvetően két dolgot jelent. Egyrészt azt, hogy az állampolgárok nem közvetlenül maguk oldják meg a közügyeket, hanem a feladattal *másokat bíznak meg*, akik *megfogalmazzák* az állampolgárok igényeit és *szervezik* ezek megvalósítását, organizált hierarchikus szervezetekben, többnyire hivatásszerűen, önálló munkakörökben. Az előbbi korunkban a választások, a pártok és a törvényhozás képviseli, az utóbbit a közigazgatás differenciált és hierarchizált szervezetrendszere. A helyzet két tipikus szereplője a hivatásos *politikus* (döntően pártpolitikus) és az államigazgatás különböző szintjein dolgozó *köztisztviselő*. Ők azok, akiket a közösség tagjai bonyolult eljárások révén a közjó képviselésével és a közügyek gondozásával bíznak meg, s akik nemcsak a megélhetésüket biztosító fizetésüket, de a legitimitásukat is abból nyerik, hogy a közösség érdekében végzik napi munkájukat. Hátterükben ugyanis mindig ott van egy nagyobb közösség igénye, amelynek nevében és javára maga a szféra és szervezetei is létrejöttek, fennállnak és működnek.

Másrészt ez a helyzet létrehozza és alakítja a helyzettel adekvát értelmező és igazoló *fogalmakat*, eszméket is. A józan belátás és emberi tisztesség nem veszi el értelmét és értékét, de megjelennek azok az ideák, amelyek a nehezen átlátható és összetett helyzetet, mindenekelőtt az *állami működést*, a közemberek számára is érthetőnek és elfogadhatónak mutatják be. A *közjó*, később a *közérdek* a két alapkategória, amely köré a feladat csoportosul. Egyik sem új keletű kifejezés. Közös sajátosságukat az adja, hogy a két

kifejezés minden esetben valamilyen absztrakt és átfogó, a közvetlen tapasztalatokon és egyéni törekvéseken túli cél és érték megfogalmazását jelenti. Implikációjuk szerint kell legyen valami nemes és *felemelő* idea, ami kiemeli (vagy éppen eljelentékteleníti) az egyes embert a „nagy egészhez” képest. Ennél konkrétabban, ha a közjót és a közérdeket megfelelően megfogalmazzák és sokan elfogadják, választ kapunk arra a kérdésre, hogy az eltérő törekvésekből és a sokféle véleményből hogyan lesz közös jó és közös akarat egy elvileg átláthatatlan emberi közösségben.

2) A *közügy* a közjóhoz és a közérdekhez viszonyítva földhözragadt idea. Egyrészt *semleges* jelentésű kategória. Egy ügy, amellyel a közösség tagjai, vezetői vagy szervezetei foglalkoznak, önmagában se nem jó, se nem rossz, bár nyilvánvalóan *fontos* dolog lehet, hiszen azért foglalkoznak vele. Ám lehet ez egy „közrossz” is, amelyet az avat közügyggyé, hogy bekövetkeztét igyekeznek elhárítani, vagy hatását megpróbálják mérsékelni. Jelentésében egyszerűen az fejeződik ki, hogy *nem egyéni* vagy magánproblémáról, hanem sokakra tartozó és sokakat érintő ügyről van szó. Másrészt a közügy, a közjóhoz vagy a közérdekhez viszonyítva, döntően *cselekvést*, sőt bizonyos célok *realizálást* jelölő kategória, ezért sokkal inkább *praktikus* jellegű, mint a közjó vagy a közérdek, amiket lehet általában is megfogalmazni különösebb gyakorlati konzekvencia nélkül. A közügy viszont az a valami, amivel az adott közösségben *konkrétan törődnek*, egész egyszerűen az, amivel foglalkozunk, ami cselekvésünk s megbeszélésünk tárgya.

Sokat segít a közügy jelentésének feltárásában, ha felidézünk a kifejezés közbeszédbeli használatát és specifikálását. Az *ügy* a mindennapi nyelvben az a sokféle valami, amivel foglalkozunk, amivel törődünk. Ennek megfelelő van *nehéz* ügy, *kis* és *nagy* ügy, vagy az élet különböző területei kapcsán beszélünk *üzleti*, *bíróági*, *városi* vagy *országos* ügyről, és így tovább, s persze *közügyről* és *magánügyről*. Figyelemre méltó az ügy- szótóból képzett szavak jelentése. Aki mindig készen áll a dolgok elintézésére, az nemcsak *ügyes*, hanem *ügybuzgó* is, s akinek ez a munkaköri kötelessége, az *ügyeletes*, történetesen az *ügyeleten*. Mint tudjuk, a bíróságok *szabálysértési* ügyeket és *bűnügyeket* tárgyalnak az *ügyész* és az *ügyvéd* jelenlétében. De ilyen szempontból legpregnansabb talán a közigazgatás, ahol minden az ügyek körül forog: *ügyirat*, *ügykezelés*, *ügymenet*, *ügyrend*, *ügyvitel*, *ügyhátralék* stb. A hozzájuk forduló állampolgár elnevezése pedig *ügyfél*, akik *ügyfélkört* alkotnak, s akiket az *ügyfelfogadási* időben fogad az *ügyfélszolgálat*. A köztisztviselő beosztása szerint gyakran *ügyintéző*, aki az egy adott *ügyosztály* dolgozójaként végzi a munkáját. Az *akta* szó sem egyszerűen csak írott papírt jelent (kérelem, panasz, határozat stb.), hanem a latin *acta* szó jelentésének megfelelően azt a cselekvést és intézkedéssorozatot, amelyet a hivatal a rögzített ügy kapcsán tesz.

Mindez világossá teszi, hogy a közügyet miért kell döntően *praktikus* kategóriának tartanunk, amely átfoghatja ugyan a nagyobb közösségek életét, történetesen az államét is, hiszen vannak államügyek, külügyek, belügyek, és így tovább, de a közügy specifikációja minden esetben valami olyasmire utal, amit a köz javára vagy érdekében *konkrétan* meg kell *tenni*, végre kell hajtani. Szinonimája talán a *közfeladat* lehet, hiszen néha valóban beszélünk állami, hatósági feladatokról is. A közjó (közérdek) ehhez képest elvont idea, amely nem foglal magában praktikus tennivalókat, de nem is erre hasz-

náljuk. Elsősorban *integrációs és identifikációs* kategória, amely a nagyobb, átfogóbb közösségek fennállását és működését támogatja, azaz értelmezi és igazolja. Mindez, mint később látni fogjuk, *intézményesen* is megjelenik és elkülönül. Ugyanis a közjő vagy a közérdek *politikai képviselő* kérdése, ami alapvetően a törvényhozó politikusi tevékenységéhez kötődik, s mint ilyen, néhány fontos eszmei-ideológiai alapvetésben jelenik meg. A sokféle közügy vagy közfeladat pedig a közjót „lebontva” megvalósító közigazgatáshoz köthető, amelyben a közfeladatoknak sajátos struktúrája és kiterjedése van (lásd erről: Lőrincz 2010: 205–234.), vagy a lokális közösségek sokaságában van jelen, ahol az integráció és az identitás nem kérdéses. Az elválasztás a gyakorlatban azonban nem éles, hiszen a primer közösségekben eleve jónak tartják azt, amit gondoznak, de a törvényhozónak is gondolnia kell a megvalósításra, a közigazgatási apparátus pedig az „ügyek intézése” során nem mellőzheti a közjő eszméjét.

4.2 Normatív közjő és objektív közérdek

1) Mind a normatív közjő, mind az objektív közérdek a nagyközösséget integráló és identifikáló kategória. Jellemző vonása, hogy az egyes állampolgárhoz képest *adottsá-gokról* van szó, amelyek persze appericiálhatóak, sőt kíváncsok az elfogadásuk. De normatív és objektív létezőknek vannak beállítva, amelyet a társadalom egyik, arra hivatott része megfogalmaz, a másik, a nagyobbik része pedig elfogad. A „történet” természetesen nem ilyen egyszerű, de az alaphelyzet mégiscsak ez: a társadalom politikai elitje megújuló erőfeszítéseket tesz a közjő megfogalmazására és realizálására, az állampolgárok pedig közreműködnek annak az államnak és társadalomnak az építésében és alakításában, amelyet ezen integráló-identifikáló eszmék jegyében szerveznek és működtetnek.

A *közjő* a régebbi keletű kifejezés, használták már az antikvitás és a középkor szerzői is, mégpedig olyan értelemben, hogy a közjő az *isteni rend* társadalmi megjelenése és részleges megvalósítása, ezért is a társadalmat összefűző és a közösség sorsát alakító *leg-főbb* jó, amely felette áll minden egyéni igénynek és törekvésnek. *Arisztotelész* szerint a közjő (koinon agathon) minden szeparációnak és önzésnek az ellentéte, ennek eszméje hozza létre az államot, és megvalósítása teremti békét, gazdagságot és közboldogságot. *Cicero* azt tartotta, hogy közösség a természeti törvény szerint működik, amely egy magasabb rendű értelemből ered, s a *vita activa* képviselőjének az a feladata, hogy ennek megvalósításán munkálkodjon. *Aquinói Szent Tamás* szerint pedig a közjő az ésszerű rend eszméjével áll összefüggésben, s ezt az *isteni értelem* képviseli. A „régiek” szerint tehát a közjő, mint a közösség legfőbb java, egyrészt nem emberi, hanem isteni eredetű, ezért nem alakítható szabadon, másrészt azonban nem lehet pontosan és kimerítően realizálni, hiszen eredendően maga az abszolút (isteni) tökéletesség. *Regulatív* ideáról van tehát szó, amellyel kapcsolatban mindig is két alapvető kérdés merült fel: egyrészt az, hogy *ki fogalmazza* meg és képviseli, másrészt az, hogy *miként lehet közelíteni* hozzá.

Az első kérdésre az volt a válasz, hogy a közjő letéteményese és megfogalmazója a mindenkor *uralkodó*, de nem azért, mert éppen ő uralkodik, és nem más, hanem azért,

mert ő képviseli a földön az „isteni törvényt”, vagy ahogyan még Thomas Hobbes is tanította, az uralkodó a „végső indítékok ismerője”, ezért a közjó értelmezése alá van vetve az ő akaratának, tehát az a közjó, amit ő szuverénként annak nyilvánít (Hobbes 2001: 287.). Fontos azonban azt is tudni, hogy bár az uralkodó elvileg kritizálhatatlan, önkényesen ő sem járhat el; azt kellett prezentálnia, hogy jól ismeri isten törvényeit, és ezt a *népe javára* használja, hogy alattvalóinak gondját viseli, hogy „jó pásztor” az embereknek.

A közjó *megvalósítása* pedig a „régiek” gondolkodásában azt a problémát jelentette, hogy ha már az arra hivatottak ismerik a közjót, akkor vajon kik és miként képesek ennek megfelelően élni és cselekedni. Az emberek többsége ugyanis nem ezen elvek szerint él, csak keveseknél lehet megtapasztalni az „isteni törvényt” vagy a másokért való feltétlen munkálkodás igényét. Vagyis a közjó megvalósítása nem az államrend vagy a politikai berendezkedés kérdése, hanem *magatartás* kérdése, az isteni rend szerinti élet. Márpedig erre csak a *legkiválóbbak* képesek. Nevezetesen csak az uralkodók és környezetük, a tudósok és a tanítók, a nemesek, a lovagok, a klerikusok, az apácák, szerzetesek, vagyis mindenki, aki képes túllépni saját korlátozott énjén, önző vágyain és magánpasszióin. Mindez a *kötelességteljesítés* imperatívuszában öltött testet, amely, mint Szent Tamás írja a *Summa Theologiae*-ben, a teljes alárendelődés révén jöhet csak létre: „Nyilvánvaló, hogy akik valamely közösséghez tartoznak, úgy viszonyulnak a közösséghez, mint részek az egészhez. A rész pedig, amint van, az egészé, ezért a résznek minden javát az egész javára kell irányítania.” Aki erre a feltétlen áldozathozatalra képes, az kiemelkedik a köznépből, szentnek és hősnek kell őt tekinteni. Ezt a kettősséget pedig maga a status quo hordozta. Egy modern kori kategóriával szólva leginkább *munkamegosztási közjóképviselőnek* lehet nevezni ezt, amikor is bizonyos, főleg hatalmi helyzetben lévő csoportokról eleve feltételezik a közjó demonstratív képviselőtét, és egyben el is várják tőlük, miközben mások ennek eleve nem aktív részesei, hanem passzív elfogadói.

2) A felvilágosodás nyomán s a *modern polgári társadalom* kialakulása során megváltozik a közjó „előállása”, értelmezése és megvalósítása. A „régiek” szerint a társadalom azért tökéletlen, mert néhány eltévelyedett hatalmasság miatt és a népesség többségének tökéletlensége miatt még nem emelkedett fel az univerzális (isteni) ideákhoz. Az újkor eszméje szerint viszont a társadalom azért tökéletlen, mert a vezetők és az állampolgárok még *nem formálták eléggé jóra*. Vagyis a közjó eszméje egy *szekularizált* ideává és *emberi* üggyé változik, ezért ennek elvileg *mindenki* a birtokában lehet. A hajdani világi és/vagy egyházi hatalmasságok egykoron mindenre és mindenkire vonatkozó igényt fogalmazhattak meg a közjó tárgyában, amihez képest az egyén igénye vagy törekvése súlytalan volt. Az újkori ideákban viszont az állampolgárnak joga van megszólalni a közjó nevében, és nem is azt várják el tőle, hogy egy „égi” abszolút jóhoz igyekezzen erkölcsileg és szellemileg felemelkedni, hanem az a kíváncsi, hogy a társadalmi berendezkedés és működés *feleljen meg* az állampolgári igényeknek. Ezért az aktuális hatalomnak sem az a dolga, hogy rábeszélje az állampolgárokat a tökéletesedésre, vagy belekényszerítse őket az égi birodalom földi másába, hanem az, hogy olyan

igazságos és jól működő társadalmi rendet alakítson ki, amely, mint *Kant* mondotta volt, még egy ördögökből álló nemzet tagjait is jóra vezérli.

A közjó igazolásának és elfogadásának a súlypontja is megváltozik. Ez a „régiek” értelmezésében egy mindent átható identitás keretei között nyert értelmet. Ugyanis, bizonyos fokozati és megjelenési különbségeken túl, szubsztanciális azonosságot tételeztek fel a túlvilág és a földi világ, a teremtő és az uralkodó, az emberek és a vallás, a monarcha és az alattvalók között. Ezért az igazolta a közjót, ha ismert hatalmi személy elfogadott módon nyilatkozott a köz dolgairól. Az újkorban azonban ezek az identitások széttöredeznek és a hierarchikusan szervezett hatalmi központok működését felváltják az egyenrangú, gyakran egymással rivalizáló szerveződések. Mindezek középpontjában azonban az *állampolgár* van, az ő közjóra vonatkozó igénye, amit viszont éppen ezek a szervezetek képviselnek. Sőt még az a különös eszme is elterjed, hogy az egyéni jónak, mint *John Locke* fogalmaz, nem minden eleme áldozható fel a közjó oltárán. Vagyis „az újkor kezdetén felvetődött és általánosan elfogadottá vált egy ropant különös gondolat. Nevezetesen az, hogy előadódhatnak olyan helyzetek, amikor az egyént a saját közösségével s annak jogszerű formát öltött államrendjével szemben kell megvédeni. E gondolat két axiómán alapul. Egyrészt azon, hogy a közösség rendje – az állami berendezkedés és jogrendszere – szabadon *alakítható*, másrészt azon, hogy a közjó megfogalmazója *tévedhet*, sőt *visszaélhet* helyzetével.” (Takács 2011: 13–14.)

A szekularizált társadalomban természetesen a közjó nem úgy valósul meg, hogy „levezetik” az égből a földre, a fennkölt eszméből a közönséges gyakorlatba, hanem olyan módon, hogy megszerveződnek az állampolgári igényeket és törekvéseket hordozó szervezetek. Vagyis a közjó realizálása a felértékelt *egyénből* indul ki (és igazolásért is az egyénhez fordul), aki a korábbi társadalmi kötöttségeitől mentesen élheti mind magán-, mind közéletét. Egy ilyen individuális kiindulópontból elgondolkodva s realizálva a dolgokat a közjó megvalósításának két központi problémája és feladata lesz. Egyrészt az, hogy miként lehet *felismerni* a közjót az egyéni igényekben, másrészt a *magánönzés* körülményei között miként lesz az egyéni törekvésekből közjó. Ez a változás azonban azzal járt, hogy a normatív és eszmei jellegű közjót fokozatosan felváltja egy materiális jellegű fogalom, a *közérdek*. Ez számos elemében őrzi a közjó vonását, azonban szekularizált és materiális tartalmú kategória.

Jelentősége azzal összefüggésben nőtt meg az újkortól kezdődően, hogy megváltozott a társadalmi-politikai kifejezések és értelmezések bázisa. A „régiek” esetében a magasabb (isteni) valóság létezése volt az alapja a közjónak, s az ennek eszméiben és értékeiben való részesedés, a belőlük való következtetés igazolta azt, ami jó és hasznos a közösségnek. A modern társadalomban viszont, amikor is sokféle és egymással rivalizáló jogosultság lépett fel az egyéni igények jogosultságára alapozva, egy *új értelmezési és érvényességi érv* terjedt el, paralel a természettudományok térhódításával és a világ „varázstalanodásával”. A különböző felfogásokat az alapján kezdték megítélni, hogy ki állítja az „objektív közjót”, vagyis a közérdeket, ki az, aki a közre nézve kerül az idioszinkretikus (önkényes) tételezéseket, ki tárgyilagos és nem szubjektív. Így lett az új helyzet új kategóriája az a *közérdek*, amely szintén *objektivitással* bír, mint a divinális

természetű közjó, de nem transzcendens eredetű és szellemi természetű, hanem társadalmi eredetű *materiális* valóság.

A közérdek létét általában és konkrétan is az igazolja, ha objektivitását kétséget kizáróan bebizonyították, de legalábbis a megfogalmazott közérdekben minimum a többség nem kételkedik. De hol ez az objektív és vitathatatlan közérdek? És ha van, akkor vajon ki vagy kik képviselik, és hogyan jutottak a birtokába? Nem az történik-e itt, hogy a közösségi önzés kötelező jónak kiáltja ki magát? Michael Oakeshott szerint a modern kori fejlődésben a különböző parciális közösségi törekvések (például államérdek, nemzeti érdek, osztályérdek) egyetemes jóvá, sőt világmegváltó tényezővé való stilizálása elvezetett ahhoz, hogy a közérdek kvázi természeti törvényként szakad a nyakunkba, amelyet újkori próféták tukmálnak ránk, újabban már tudományos manírokkal és persze „cáfolhatatlan” bizonyítékokkal alátámasztva (Oakeshott 2001). Az „objektív közjó” is vannak felkent tudói, mint „az isteni közjó”, ezért ezt sem lehet megvitatni, hanem csak *felismerni* és *feltárni* a társadalmi és politikai adottságok alapos vizsgálata, sőt felmerése során. És minél jobb a vizsgálati eszközünk vagy tükrünk, annál pontosabban fogjuk látni és tudni, hogy mi az igazi, a valódi, az objektív közérdek. El lehet ezt véteni és torzítani is persze, de ezt mindig „a másik” teszi, akivel esetleg vitánk van a közérdekről. „Neki” ideológiája van, nekünk viszont tudományos tudásunk, amely cáfolhatatlan az objektív közérdek tekintetében.

Az érdek szó példátlan karriert futott be az elmúlt százötven évben. Sikerének titka, hogy kézenfekvő magyarázatot kínált minden társadalmi-politikai problémára és jelenségre. Ez konkrétan azt jelentette, hogy a magánérdekkel szembeállított *közérdek* vált a különböző közösségi javak és feladatok értelmezésének, igazolásának és megvalósításának kulcskategóriájává. A nyilvánosságban mindenki a közérdeket képviseli, aki a köznek fontos dolgokban fáradozik, legalábbis ezt szoktuk mondani. Érvényességét az a diszkurzív praxis tartja fenn, amely a kinyilvánított konkrét érdeket mindig *objektívnek*, szubjektivitástól mentesnek, retorikailag tekintve pedig *cáfolhatatlannak* ábrázolja (Szabó 2003a: 279–288.). A közérdek megvalósítása ennek megfelelően úgy történik, hogy mi (és nem más) hatalmunk és tetteink révén „kiteljesítjük” az objektív társadalmi folyamatokat, amelyek megvalósulása (előbb vagy utóbb) persze mindenkinek a javára válik.

4.3 Az (újra)értelmezett közjó

1) Azzal párhuzamosan azonban, hogy az objektív érdekfogalom kialakult, s a materialista társadalom- és politikafelfogás általánossá vált és áthatotta a politizálás nyelvét, a *közjó jelentése* átalakult és új tartalmakkal telítődött. Ez azzal járt, hogy a közjó és a közérdek egymás strukturális riválisa lett. Az új közjó-fogalom már nem magasabb értékekből levezett konkrét tennivalókat jelent, hanem azt a közösségi jót, amely nincs eleve és objektíve adva, mint a közérdek, amely csak felfedezésre vár, vagy az isteni jó, amely bevezetésre vár, hanem olyan közösségi jó, amely csak azáltal van, hogy a *közösség*

tagjai beszélnek róla. Tartalmilag jelentheti azt is, mint az érdek, de az újrafogalmazott közjó eleve tartalmazza a *szubjektivitás* mozzanatát, de nem az önkényesség, hanem az érintettség és elkötelezettség értelmében: aki a közjóról beszél, az tudja, hogy a kategória jelentését meg lehet *vitatni*, hogy realizálása érdekében beszélni kell róla, hogy ezt a „jót” a jó *akarása* tartja életben. A közérdekekkel más a helyzet: ez eleve van, csak még nem ismerte fel mindenki vagy minden érintett. A közjót tematizáló diskurzusokban viszont nyoma sincs a kategória objektivizálásának: az aktuális közjót a politizálók nem felfedezik vagy kikutatják, hanem *megfogalmazzák*, megvitatják, átgondolják, emlékeztetnek rá, elutasítják, és így tovább. A közérdek távoli és félelmetes, a közjó viszont emberközeli és barátságos kifejezés.

Nehéz pontosan megmondani, hogy ez az újraértelmezett vagy diszkurzív közjó jelent meg, de az biztos, hogy szorosan kapcsolódik a modernitás önreflexiójának kibontakozásához, amit akár posztmodernnek is nevezhetünk. Nyilvánvalóan vele fejeződik be a társadalmi valóság szekularizációja, hiszen ennek már a *szerkezete* is más – és nem pusztán a tartalma –, mint amit a szellemi vagy materiális közjó előállása mutat, amik ezért akár egymás ekvivalensei is lehetnek. Az isteni közjót ki lehet cserélni az objektív közérdekre, és fordítva, a tartalmi különbségek ellenére a kettő szerkezete és funkciója ugyanaz. A diszkurzív közjó esetében viszont az emberek nem objektivitást tulajdonítanak a közjónak, hanem *értvényességet*, ez adja értelmét és cselekvést vezérlő szerepét, ami igen figyelemreméltó fejlemény. A politikai közbeszéd olyan kategóriája áll tehát előttünk, amely *eleve értelmezett karakterű*, magyarán mondván, a közjó köztudottan is csak azért létezik, mert tudunk és beszélünk róla, mert valamilyen jelentést adunk neki. Segítségével nem olyan állapotot és folyamatot jelölünk, amely láthatatlanul és sorsszerűen alakítja életünket. A közjó egy politikai közösségben nyilvánosan megfogalmazott és megvitatott „jó”, amelyet egy *konverzációs* praxis, a beszéd s a nyelv teremt és tart életben.

A közjóról a modern kor emberének van egy közös tapasztalata: a politika szereplői a „kocsmától a parlamentig” a legelkeseredettebb csatákat egymással éppen a közjó nevében vívják. Nincs még egy fogalomkör, amelynek igazságát a politizálók olyan élesen kérnék számon egymástól, mint éppen a vitákban formálódó közjó tartalmát, és amiben olyan nehezen tudnak megegyezni. Bárki, aki csak valamit is akar a politikában, a közjó nevében szólal meg, és a másik ember közjóakarását is a közjó nevében vitatja vagy utasítja el. Hol van hát és mi a közjó, ha azok sem tudják megmondani, akiknek éppen a definiálás lenne a dolguk, vagy kifejezetten a fogalom meghatározására törekzenek?

Közös tapasztalatunk, hogy a közjó nem csak dichotóm értelmezésre és morális ítékezésre ad lehetőséget. Az a tény, hogy a közjó fogalmát mindig mindenki a szájára veszi, nem elítélendő magatartás, hanem elemzésre érdemes jelenség, amely mindekelőtt egy *diszkurzív kényszer* jele. Kényszer, mert a politikában kötelező a köz javára tenni, és diszkurzív kényszer, mert meg kell mondani, esetleg másokkal vitázva, hogy a cselekvő hogyan képzei el a szűkebb-tágabb közössége boldogulását. S mindez rajta később számon kérhető, azaz ez „a közjó nem olyasmi, amit egy adott pillanatban valaki *hatalmi* szóval megfogalmazhatna és másokkal *normatív* módon közölhetne.

Nincs olyan helytartó és helynök, miniszter és miniszterelnök, szenátor és gubernátor, intendáns és komiszár, prefektus és prokurátor, kormányzó és államelnök, aki pusztán pozíciója okán másoknál jobban tudná, hogy egy adott esetben mi a közjó [...], a közjó mibenlétéről ugyanígy tudnak, mint mások. Vagyis meglehetősen keveset. Ez a *kevés* azonban – az övék is, a másoké is – egy folyamatos *diskurzus* keretében *összeadódik*, vagy inkább összeadódhat.” (Takács 2011: 16–17.)

2) Ám ha ez igaz, akkor ez egy gyökeresen új helyzet, ami azt jelenti, hogy megszűnt a közjó korábbi *egysége és szilárdsága*, ezzel együtt megfogalmazásának abszolút *hiteles helye és cáfolhatatlan személye*. Paul Ricœur egyik tanulmánya részletesebben a foglalkozik ezzel az új történelmi helyzettel (Ricœur 2000a). Azt írja, hogy a modernitás kibontakozása során a közjó egyre inkább *törékeny idea* lett, bármilyen formában és tartalommal került is megfogalmazásra. (Lásd erről részletesebben: Szabó 2003b.) Elvesztette korábbi integratív jellegét is, és a huszadik századra már legalább három, egymástól elég jól elkülöníthető *szintje* alakult ki. Mindegyik szintnek mások a kulcsfogalmai, a szereplői, a vonatkozási területei és a funkciói.

Az első szint, írja Ricœur, a *rivális politikai erők vitáinak szintje*, ahol a szervezett akaratképzés és a szervezett politikai beszéd képviselői, vagyis a különböző pártok, szakszervezetek, civilszervezetek és lobbicsoportok küzdenek egymással a közjó számukra kedvező meghatározásáért, és azt igyekeznek eltalálni, hogy éppen mire van égető szüksége egy közösségnek, s ezt ki tudná leginkább megvalósítani. A második a *jó kormányzás* értelméről folyó viták szintje, ahol olyan kulcsszavak vitája zajlik, mint biztonság, jólét, szabadság, igazságosság, egyenlőség, és az a kérdés, hogy mely politikai rendszer képes ezeket az ideákat leginkább megvalósítani. A harmadik az *értékek* horizontja, véli Ricœur, ahol a mindenkori kormányzás az *ideális élet* képzetével szembesül, vagyis azzal a dilemmával, hogy vajon a „világpolitika” az értékes és boldog élet irányába visz-e bennünket, embereket. A tudás és a nyelv itt már nemcsak homályosságokkal és kétértelműségekkel szembesül, hanem feloldhatatlan ellentmondásokkal. A modern emberek a közjóra való egyetemes törekvéseik ellenére sem tudják világosan eldönteni, hogy közösségüket földi vagy „égi”, hedonista vagy spirituális értékek szerint rendezék-e be, vagy hol húzzák meg a határokat az individuum és a közösség, az emberek és a természet szükségletei között.

A problémák abból fakadnak – állítja Ricœur –, hogy *a közjót sem tudományosan, sem dogmatikusan nem lehet egyértelműen meghatározni*. Nincs olyan társadalmi hely és szervezet, ahonnan ezt abszolút bizonyossággal érzékeltetni lehetne, de nincs olyan személy sem, akinek a közjó tudása elve a birtokában lenne, akinek minden szava cáfolhatatlanul a politikai közösség akaratát fejezné ki, s cselekvése a köz javára lenne. A közjó a politikai közösség *diszkurzív produktuma* és retorikai tevékenységének eredménye. Ezért a közjó *elvileg kisajátíthatatlan*, bárhogyan is törekszenek erre a pártok, az állam egyes intézményei vagy éppen a politikusok, esetleg a köznapi ember. Az ilyen kísérletek ellenére sem tűndökölhet senki a közjó egyedüli letéteményeseként, ott vannak mellette mások, akik mást mondanak jónak, vagy ugyanazt a jót másként képzelik el megvalósíthatónak.

Figyelemre méltó, hogy a *diktatúrák* is a közjó nevében beszélnek, miközben monopolizálják definiálását és megvalósítását a hatalmi központ jogosítványává teszik. Egy többpártrendszer pártjai nem bölcsőbbek a közjó ügyében, mint a totális rendszer egyetlen pártja, sőt a többi párt kizorítása is ott munkál bennük, ám egy olyan rendszer szervezetei, amelyben a közjó meghatározása *megosztott és rivalizáló* jellegű. A közjó monopolizálhatatlansága a demokrácia diszkurzív feltétele, ám ez nemcsak a szabad politikai beszéd intézményét jelenti, hanem a rendszer *nyitottságának és rugalmasságának* is a feltétele. Vagyis a közjót lehet ugyan, de nem érdemes cáfolhatatlan igazságokká merevíteni, fogalmait pedig szilárd, de halott jelentésekkel feltölteni, hiszen választásra és tényleges felelősségre csak akkor van lehetőség egy politikai közösségben, ha a dolgok másként is lehetnének, mint ahogyan éppen vannak, s amellet, ahogyan éppen vannak, a közösség tagjai nyilvánosan elkötelezik magukat.

Ez nem jelenti azt, hogy minden politikai beszélő és minden politikai szervezet azonos felelősséggel és lehetőséggel beszél a közjóról és cselekszik megvalósítása érdekében. A politikai szerepek és szervezetek hierarchiába való elrendezését a közjóért viselet *felelősség* „szervezi”. A hatalom mindig levizsgáztatható a közjó nevében, mert minden politikus és politikai szervezet a közjó képviseletére és megvalósítására kapott megbízatást, amit sem elhárítani nem tudnak maguktól, sem kisajátítani nem tudnak, ezért a politikai küzdelmekben a kontingenciák (a másként is lehetséges helyzetek) felszámolására töreksenek. Ez nem határátlépés, hanem kizorítási törekvés, még a közjó nevében. A közakaratképzés szervezeteit a kompetitív demokrácia intézményrendszere tereli afelé, hogy ne rabolják el végérvényesen egymástól a közjó értelmezését és képviseletét.

4.4 Képviselet-elméletek

1) A politikai képviseletről *több elmélet* kifejtésre került már, hiszen ez a politikai valóság egyik *alapviszonya*, amely *telítettsége* miatt kínálja magát a többféle értelmezésre. Olvasván ezeket a teóriákat, nem nehéz arra a következtetésre jutni, hogy az értelmezőket súlyosan befolyásolta a tudományos tradíció, amelynek talaján nézeteiket megfogalmazták. Feltűnő, hogy az elemzők milyen erősen preferálják a *szervezeti, intézményi és jogi* értelmezéseket. Ezek a megközelítések természetesen nem téves értelmezések, csak éppen *hiányosak* vagy egyoldalúak. Kikerülni nem tudják a képviselet nyilvánvalóan *értelmező* természetét, de néhány kivételtől eltekintve inadekvát módon ragadják meg. Pusztá *tükrözésnek* tekintik, amelynek a *tartalma* az érdekes, nevezetesen az, hogy a politikai képviselet hogyan fejezi ki a képviselteket, és a képviselő mire kap és mire nem kap felhatalmazást. A legkevésbé azzal foglalkoznak, hogy mi a képviselet specifikus jellege és értelmező megvalósulásának módja. Így aztán erről a kardinális politikai viszonyról megtudhatjuk, hogy milyen szervezeti keretek között működik, milyen ismétlődő magatartások valósítják meg, s milyen jogi feltételek esetén képez hatalmat, azt azonban nem tudjuk meg, hogy milyen értelmezési folyamatban valósul

meg mindez, miközben a képviselet maga többszintű és összetett *értelmezési tevékenységek* sorozata, ahogyan például Paul Ricœur is leírta.

Körösenyi András egyik könyvében ad egy áttekintést a jelzett képviselet-elméletekről, ennek alapvetően négy változatáról (Körösenyi 2005: 164–195.). Megtudhatjuk tőle, hogy a politikai képviseletet értelmező elméletek egyik iskolája (1) *formális jogi és intézményi szempontok* alapján írja le a képviseleti viszonyt. Ezek szerint a képviselet *felhatalmazás* és egyben *felelősség*. A felhatalmazás során, amely eredhet választásból és megbízásból, az állampolgárok adott csoportját képviselő személy olyan cselekvési és döntési jogosultsághoz jut, amellyel korábban nem rendelkezett, s döntéseinek következményei a választókat is terhelik és kötelezik. Mint Max Weber is írja: „A képviseleti hatalmat (hatalmi megbízást) az érvényes rendnek megfelelően vagy – 1. minden megnyilvánulásban és minden szinten elsajátítják (személyre szóló hatalmi megbízás), vagy – 2. bizonyos jegyinek megfelelően tartósan vagy időről időre kiosztják, vagy pedig – 3. a résztvevők vagy kívülálló személyek meghatározott aktus keretében átmenetileg vagy tartósan átruházzák (tételesen szabályozott hatalmi megbízás).” (Weber 1987: 71.) Ennek következtében „a) a kapcsolat *minden egyes* résztvevőjének cselekvését az *összes* résztvevőnek (az »egymással szolidáris társaknak«) *tulajdonítják*, illetve b) meghatározott résztvevők (a »képviselők«) cselekvését más résztvevőknek (a »képviselteknek«) *tulajdonítják*, hogy tehát mind a lehetőségek, mind a következmények előnyeit élvezik, illetve terheit viselik” (uo.). Ezért a képviselő, hangsúlyozzák mások, felelősséggel tartozik megbízóinak és választóinak, aminek két következménye van. A felelősségvállalásra késztetett politikus egyrészt kénytelen figyelembe venni választói akarátát, másrészt megbízói és megválasztói elszámoltathatják végzett tevékenységéről.

A képviselet *eszmei és szimbolikus jellegét* (2) kiemelő elméletek sajátossága az, hogy a képviselet ideáját és gyakorlatát olyan társadalmi-politikai jelenségnek tekintik, amely tükrözi és kifejezi (szimbolizálja) egy adott állampolgári csoport társadalmi jellemzőit, politikai nézeteit és akarátát. Az iskolának két irányzata alakult ki, a leképezési és a szimbolikus képviselet-elmélet. A leképezési vagy tükrözési elmélet hívei azt vizsgálják, hogy a képviselők milyen módon, avagy mennyire hűen képesek kifejezni képviseltjeiket, aminek van egy társadalmi feltételekhez kötött és egy véleményekhez kötött módzata. Mindkettő erősen normatív karakterű elmélet, ugyanis az *arányos és a hű* képviselethez méri a képviseleti rendszer érvényességét. Egyrészt a proporcionális (arányos) képviseletet tartják jó képviseletnek. A jól működő parlamentnek például tükrözni kell a társadalom tagozódását; minden politikailag jelentős társadalmi csoportnak vagy rétegnek kell legyen parlamenti képvisellete, mégpedig társadalmi súlyának megfelelő mértékben. Másrészt úgy, hogy a képviseleti rendszernek a választói politikai nézetek arányos képviselését kell megvalósítania, azaz „a képviselőház funkciója a politikai közvélemény hű – azaz arányos – megjelenítése” (Körösenyi 2005: 168.).

A képviselet eszmei jellegét kiemelő elméletek másik irányzata nem a hű leképezést vizsgálja és értelmezi, hanem a képviselet *szimbolizációs* karakterét. Már csak azért is, mert a leképezési felfogást erős *determinizmus* hatja át. Hívei azzal az implicit előfeltetelezéssel élnek ugyanis, hogy az emberek társadalmi jellemzői meghatározzák nézeteiket és a cselekvéseiket is, ezért az a jó képviselet, amely „a kicsiben a nagyot”

a lehető legpontosabban visszatükrözi. Miközben az a helyzet, hogy az egyes ember tetteire nézve ez a determinizmus nem áll fenn, valamint a képviselet sokkal inkább helyettesít (szimbolizál), mint pontosan leképez. A képviseleti szimbolizáció ígéretes felfogás lehet, legalábbis úgy, ahogyan bizonyos elemeiben például Frank Ankersmit (2002) leírja, ám ha pusztán *specifikus* tükrözésnek, a szimbólumot pedig különleges „valaminek” tekintjük, akkor keveset tudunk megmagyarázni a politikai képviseletből. Körösenyi, látható egyetértéssel, így foglalja össze ezeket a felfogásokat. „A politikai képviseletben gyakran szerepet kapnak a szimbólumok; valami olyat reprezentálnak, ami valójában nincs jelen.” (Körösenyi 2005: 169.) Ezek a szimbólumok, írja, lehetnek tárgyak, amik többet jelentenek pusztá anyaguknál, vagy személyek, akik nem csak magukat képviselik, például „egy király, egy államfő, egy nagykövet az egész nemzetet képviseli” (uo.). Ezeknek a társadalmi szimbólumoknak, írja Körösenyi, az a sajátossága, hogy a konvencionális vagy absztrakt szimbólumokhoz (algebrai jelekhez, közlekedési táblákhoz) képest nemcsak információforrások, hanem *érzelmeket* is keltenek az emberekben. Ezért a politikai képviselet szimbolizációelmélete a leképező felfogással szemben „nem a külső fizikai-materiális hasonlóságra épül, [...] hanem szubjektív-irracionális hiten nyugszik. A szimbolikus reprezentáció alapja az, hogy a képviseltek (és a képviselők) hisznek benne, elfogadják. A szimbolikus képviselet nem cselekvés, tevékenység vagy valamilyen aktivitás, hanem passzív megjelenítés, a dolgok állásának kifejeződése.” (Uo.)

A *szubsztantív cselekvéelmélet* (3), ahogyan Körösenyi nevezi, a képviselő politikai *aktivitását* állítja a középpontba, de ezt elszakítja a képviselet eszmei vagy szimbolizációs karakterétől, ami állítólag pusztán jó tükrözés vagy érzelmet keltő szimbolikus tárgy vagy személy lehet, és semmi esetre sem „cselekvés, tevékenység vagy valamilyen aktivitás, hanem passzív megjelenítés”. A képviseletet cselekvésként akkor fogjuk fel helyesen, állítja ennek az elméletnek híve, ha a képviselő másokért végzett tevékenységének szubsztanciáját vagy a tartalmát állítjuk az elemzésünk központjába. Azaz „a képviselet itt cselekvést, mégpedig mások (a képviseltek) érdekében történő, szubsztantív értelemben vett cselekvést jelent” (uo. 169–170.). Az elmélet ennek a tartalomra koncentráló, a vélemények és akaratok divergálását és összehangolását vizsgáló cselekvésnek négy jellemző vonását rögzíti. Egy: a képviselő mindenkor saját ítélete és intenciója szerint cselekszik, még akkor is, ha kötött a mandátuma. Kettő: ezzel együtt döntéseiben tekintettel van a képviseltek vágyaira és törekvéseire. Három: a képviselő törekszik arra, hogy a közte és a képviseltek között kialakuló véleményeltérések megoldódjanak valamilyen formában. Négy: ha a képviselő mégis választóinak véleményével és akaratával szembeszállva hoz döntést, akkor cselekedetét megindokolja, mégpedig választói számára érthető és elfogadható módon.

És végül a képviselet-elméletek egy tekintélyes része a *képviselő személyét* (4) állítja az értelmezés fókuszába, konkrétan azt, hogy bizonyos körülmények között a képviselő *vezérré és diktátorrá* lesz, azaz meghatározó politikai befolyásra tesz szert a képviseltek felett. Ez a sokat elemzett jelenség két alapvető tényen nyugszik. Az egyik, hogy a politikai közösség csak akkor tud cselekvő közösséggé válni, ha van vagy lesz egy vagy több *szószólója*, aki képes beszélni és cselekedni mindenki más nevében és mások helyett.

A másik, hogy az ilyen pozícióba jutott személyek többnyire kitartóan munkálkodnak saját *önfelszentelésükön*, mint Pierre Bourdieu mondja erős szarkazmussal. Azaz megpróbálják elhitetni az állampolgárokkal, hogy ők politikailag nélkülözhetetlenek, a közjó tudása és megvalósítása az ő tulajdonuk, továbbá egész életük kizárólag a közösségért végzett önfeláldozó tevékenység, s mindennek következtében egyek a közösséggel, vagyis nélkülük „meghalna” a politikai közösség (Bourdieu 1988).

Ennek a lehetőségnek nem is a diktátorrá váló politikus az igazán figyelemreméltó figurája, hanem a *demokráciák politikai vezére*, akit a közösség választások révén emel maga fölé, létrehozva ezzel az úgynevezett *vezérdemokráciát*, amely a tömegdemokráciák perszonifikált változata. Ezt a különös képviselőt a demokrácia alábbi vonásai teszik lehetővé (Körösenyi 2005: 172.). Egy: a képviselőket kiválónak vélt személyes adottságaik és korábbi teljesítményük alapján választják meg az állampolgárok, és kevésbé programjaik vonzereje miatt. Kettő: a választók és a politikus közötti viszony aszimmetrikus, a politikus aktív és cselekvő, a választók passzívák és reaktívák. Három: a politikus, mert képes manipulálni a választói véleményeket és akaratosakat, ezt gyakran meg is teszi, bár ehhez nem használhat fel minden rendelkezésre álló eszközt. Négy: a politikus felelősséget visel választóiért, ami azonban azt is jelenti, hogy megpróbálhat minél szélesebb, de vitatható „tömegigényt” is szolgálni. Öt: ezzel együtt politikai riválisaival is meg kell küzdeni, ami azzal jár, hogy végérvényesen ugyan nem sajátíthatja ki a hatalmat, de a megszerzéséért folytatott küzdelemben gyakran használ illegitim eszközöket. Ez a helyzet kialakít egy karizmatikus jellegű politikustípust, aki a képviselői demokráciákban is komoly befolyásra tesz szert. „Maga a politikai vezető a szimbólumteremtő, aki tevékenysége (és személyes karizmája) révén válik a politikai közösség elfogadott, azt szimbolikusan képviselő vezetőjévé. Nem hagyományos, az eddig tárgyalt értelemben vett képviselőtről van szó. [...] Hanem olyan tevékenységről, amely a politikai vezetőkkel szembeni hitet, lojalitást és elégedettséget segíti elő. A képviselőt a »hatékony vezetés« szinonimájává válik.” (Uo. 174.)

2) A politikai képviselőt obligát elméletei láthatóan három megoldatlan problémával küzdenek. Az első a *jogi* feltételek és az *intézményi* jellegű cselekvések középpontba állításának elégtelen volta annak megértéséhez, hogy miként jön létre, áll fenn és szűnik meg a közjó képviselője. Ezek az elméletek ugyanis arra koncentrálnak, hogy a politikai szereplői milyen státuszban vannak, milyen megbízást adnak és vállalnak, mit tehetnek és mit nem, továbbá milyen jogosultságok keletkeznek itt. Mindez nem tévedés, csak éppen elégtelen, hiszen az „intézmény nem minden”. Például a státusokból és a jogosultságokból még nem következik automatikusan a közjó tartalma és minősége; mondjuk a kötött és szabad mandátum legfőlőbb a kereteit szabja meg a képviselt közjónak. Ha szabad ezt mondani, a felfogás híveit elvakítja a jog nélkülözhetetlensége, amely az állami szervezetek eredményes közcélú működéséhez valóban mellőzhetetlen, de ettől még a jogintézményi magyarázat nem lesz univerzális elmélet.

A második a képviselőben jelen lévő *eszmei tényező leszűkített* felfogása. Ez több vonatkozásban is tetten érhető. Egyrészt feltűnő ennek *statikus és passzív* jellege, mintha ez nem is lenne több pusztá leképeződésnél, a közösség strukturális vagy véleménybeli

képmásánál, esetleg szimbolikus helyettesítőjénél. Bármelyik is, a felfogás szerint az eszmei tényező a képviselet passzív eleme, amely valahogyan (vajon hogyan?) befolyásolhatja ugyan a képviselet „igazi” – vélhetően jogintézményi – valóságát, de ő maga *ab ovo* nem játszik komoly szerepet a képviseletben. Másrészt, ez az erőltetetten csak tükrözés- vagy leképeződés-felfogás azzal jár, hogy az iskola hívei a képviseletben igen-csak meghatározó szerepű *nyelviségről* és beszédről még csak tudomást sem vesznek. Miközben a képviselet létrejötté és működése döntően nyelvi közvetítéssel zajlik, sőt, ha van a képviseletben univerzális vonás, az éppen a nyelvileg (is) kivitelezett tett.

A harmadik a képviseleti *cselekvés* problematikus értelmezése, amely ezt egyrészt leszűkíti *tartalmi és akarat*i kérdésekre. Vagyis itt döntően az számít, hogy a képviselő mit és hogyan tud másokért tenni. Ez kétségtelenül fontos tényező, de ez magának a cselekvőnek a szempontja, ezért ha semmi mást nem tudunk erről mondani, mint hogy feltérképezzük a helyzet bonyolultságát, mint láttuk, a fenti öt szempont kapcsán, akkor szimplán deskripciót végeztünk el, nem pedig elméleti magyarázatát adtuk a dolognak. Másrészt ezekben az obligát felfogásokban a képviseleti cselekvés *individuális* jellegű. Már az első pont kapcsán is felvethető ez, hiszen az egyedi cselekvőről tudjuk azt elmondani, hogy tevékenységének tartalma és célja a meghatározó. De világosan látszik ez a vezérdemokrácia kapcsán is, hiszen a vezérré váló képviselő nem más, mint egy fantasztikus *egyéni* cselekvő, az állampolgárban rejlő cselekvési lehetőség bámolni való megvalósítása. Holott a politikai cselekvés nemcsak nyilvános, hanem *közösségi* cselekvés is, azaz a képviselet sohasem értelmezhető adekvát módon csak az egyéni tettek összegzése vagy ezek alapos kivizsgálása révén. Vagyis a közjó *értelmezve és megvitatva* áll elő, nem pedig egy társadalmi-politikai helyzet evidens eredménye.

4.5 Ankersmit a politikai reprezentációról

1) Frank Ankersmit az obligát felfogásokhoz képest azt hangsúlyozza, hogy a politikai képviseletet nem a jogi intézmények, nem a szociológiai cselekvésemléletek és nem is a tükrözésfelfogások felől lehet értelmezni, hanem a *reprezentáció* felől, amihez még azt is hozzáteszi, hogy a reprezentáció alapvetően *esztétikai* kategória (Ankersmit 2002: 117.). Én még azt is hozzátenném, nyelvészeti kategóriai is. Kérdezhetjük, vajon mit keres a „szépészettan” a „kemény” valóságban, amit nem költemény, regény és festmény alakít, hanem test, hatalom, pénz, érdek és más ehhez hasonló „materialitás”. Ez kétségtelenül így van, csakhogy mindezeket a materialitásokat a képviselet gyakorlata és eszméje is mozgatja, amit viszont nem az úgynevezett „kemény”, hanem a humán tudományok írnak le, középpontban az ember alakító és alkotó képességével. A *képviselet* ugyanis egyaránt jelenti a személyek képviseletét ott, ahol ők nincsenek jelen, ennyiben kifejezetten politikai viszonyt jelent, és a tárgyaknak vagy dolgoknak szellemi képmásukkal való helyettesítését, amit viszont a humán tudományok írnak le és értelmeznek. Ezért mellőzhetetlen a kettő egymásra való vonatkozása. Nevezetesen annak megmutatása, hogy micsoda valójában és hogyan vonatkozik egymásra a megjelenítés és a képviselet.

A reprezentáció esztétikai kategória tehát, hangsúlyozza Ankersmit. A fogalom a művészetelméletben alakult ki, összefüggésben azzal az egyszerű ténnyel, hogy a művészi ábrázolatok – képek, szobrok, szövegek – valóságot reprezentálnak vagy ábrázolnak. A reprezentációnak két, egymástól világosan elkülönülő része van; a *hasonlóság* és a *helyettesítés* (részletesen Ankersmit 2001: 1. és 8. fejezet). A hasonlóság (resemblance) azt jelenti, hogy a képmás vagy ábrázolás valamilyen módon és mértékben hasonlít arra, amit ábrázol, amire vonatkozik. Legalábbis annyira, hogy az adott közösségben nincs leküzdhetetlen akadálya annak, hogy „az eredeti és a képmás” összetartozását felismerjék. Ennek ellenére a hasonlóság nem problémamentes dolog, írja Ankersmit. Egyrészt nincs elfogadott kritériuma. Nemcsak tárgycsoportonként, hanem ugyanazon téma tekintetében is változik, korszakonként mindenképpen, hogy mit tekintenek valósághű ábrázolásnak. Az is probléma, hogy valójában mi hasonlít mire. Közismert, hogy a műalkotások jobban hasonlítanak egymásra, mint a valóságra. A nyelvi ábrázolás pedig különösen problematikus, hiszen a szövegek nem hasonlítanak arra, amiről szólnak.

A reprezentációban megjelenő *helyettesítés* (substitution) lehetősége pedig arról szól, hogy reprezentáció révén jelenlévővé tehető az, ami nincs jelen. „A” tehát akkor reprezentálja „B”-t, írja Ankersmit, ha elfoglalja a helyét. Szöveg esetén ez nyilvánvaló, hiszen például azért írunk történelmet, hogy helyettesítsük (és megjelenítsük) vele a múltat, amely ennek hiányában nem létezik az utódok számára. Ez képek esetén is lehetséges, ha a hasonlóságot megfelelőnek gondoljuk, sőt az ikon, ha az ábrázolás követi a konvenciót, nem is kép, hanem maga a jelen lévő szentség.

A reprezentáció a politikában a *képviselet* elvében és gyakorlatában ölt testet, aminek Ankersmit szerint szintén megvan ez a két aspektusa. A *hasonlóság* elvét a mindennapi politikai praxisban többnyire intuitív módon elfogadjuk. Ez azt jelenti, hogy az állampolgárok által megválasztott reprezentánsok, azaz képviselők véleményére úgy tekintünk, mint a választók véleményére. Nem mintha ez evidencia lenne, hangsúlyozza. A legerősebb ellenérvet Rousseau fogalmazta meg, aki a képviselet minden formáját elutasította, önellentmondásnak és megvalósíthatatlan ideának tartva őket. A politikai *helyettesítés*ben pedig az a kulcskérdés, véli Ankersmit, hogy *mit* helyettesít a képviselő. Idézi erről Edmund Burke híres szavait: „A parlament *egy* nemzet *egyetlen* közös érdekekkel rendelkező *tanácskozó* testülete, amit nem a helyi érdekek és előítéletek, hanem a közjó alapján kell vezetni, ez pedig az egészre vonatkozó általános ésszerűségből következik. Az emberek képviselőt választanak maguknak, de ha már megválasztottak valakit képviselővé, akkor az illető nem bristoli, hanem *parlamenti* képviselő lesz.” (Ankersmit 2002: 112.)

Ezzel a felfogással Ankersmit egyetért. Szerinte a képviselet *nem delegálás*, nem egy konkrét ügy elintézésére adott egyszeri megbízás, hanem a képviselő *felhatalmazása* olyan ügyek gondozására/vitelére, amellyel maguk a választók *nem foglalkoznak, bár fontosak* a számukra. Ez azt jelenti, hogy a képviselőnek van „bizonyos függetlensége és autonómiája azokhoz a szavazókhoz képest, akik őt a parlamentbe vagy a kongresszusba delegálták. Miután azonban meg lett választva, már nem választóinak a véleménye, hanem a saját, ésszerűnek gondolt véleménye, ellenfeleinek elfogadható nézetei és az általa vállalhatónak érzett kompromisszumok azok, amik az *emberek* politikai repre-

zentálójának politikai cselekedeteit irányítják.” (Uo.) Mindez nem jelenti, hogy nincs tekintettel választóinak nézeteire és véleményére, hiszen jól tudja, hogy működése során is, de a megbízásának lejárta után választói mindenképpen értékelik és minősítik a tevékenységét. De nyilvánvaló, írja Ankersmit, hogy a képviselet olyan politikai működési elv, amelyben a politikusi „döntéseket nem determinálják a választói vélemények. Ezért aztán a gyakran van egy *rés* vagy *eltérés* [gap or difference] a választók véleménye és a parlamentben vagy a kongresszusban képviselt vélemény között.” (Uo.)

2) Mindennek a képviselet praxisára és értelmezésére is komoly következménye van, hangsúlyozza Ankersmit. Először is az összetett közösségek működéséhez (ezeket neveztük korábban szekunder közösségeknek vagy nagyszervezeteknek) „szükségünk van a politikai képviseletre, de egyáltalán nem azért, hogy kompenzáljuk magunkat, mert az egész nemzet képtelen összegyűlni egyetlen nagy nemzeti agorán, ahol aztán a maga a nemzet hozna politikai döntéseket” (uo. 115.). Vagyis nem a közvetlen demokratikus formák, a kisközösségekben zajló szemtől szembeni politikai megbeszélések és viták iránti *nosztalgiából*, még ha ennek az athéni demokrácia is az ősmintája.

A politikai reprezentációt Ankersmit olyan általános elvnek tekinti, amely áthatja a közvetlen és a képviseleti demokráciát egyaránt. Nem más ez, mint a politika aktív *megjelenítése* önmagunk és mások számára, hasonlósági alapon és helyettesítéssel, vagyis értelmezési és cselekvési mező, amely a politikát mint olyat egyáltalán létezéshez juttatja. Mint írja: „*Politikai reprezentáció nélkül fogalmunk sem lenne arról, hogy milyen a politikai valóság – a reprezentált – mint olyan; e nélkül a politikai valóságnak nem lenne arca és nem lennének kontúrjai.*” (Uo.; kiemelés – Sz. M.) Például, mondja, „a nemzet politikai realitása csak azután jön létre, miután a megjelenítette magát reprezentáltként, ha egy reprezentációban reprezentálódik mint reprezentált.” (Uo.) És a konklúzió: „Reprezentáció nélkül nincs demokratikus politika.” (Uo.) Ez semmi mást nem jelent, mint azt, hogy *meg kell jeleníteni* a politikát ahhoz, hogy egyáltalán legyen, a politika ebben a reprezentációban egzisztál, nem pedig emberen kívüli valósággént. Akár közvetlen ez a demokrácia, akár parlamenti (képviseleti).

Ankersmit ennek a fontos ténynek négy következményére hívja fel a figyelmet. Az első a *közvetlen és a képviseleti demokrácia* lehetőségeinek a megítélése. A közvetlen demokrácia, mondja, olyan ügyek intézésével foglalkozik eredményesen, amelyek a primer közösségek keretei között merülnek fel, és ezeket itt át is lehet tekinteni. „Jó példa erre olyan szűkebb körű probléma, mint a szomszédsági viszonyok javítása, a lerobbant városi területek megfiatalítása, a városközpont rehabilitációja, a tömegközlekedési rendszer hibáinak korrigálása.” (Uo.) Ezeket az ügyeket, mondja, természetesen meg lehet vitatni az állampolgárokkal, de általában „az a legjobb, ha hallgatunk az ügyben érintett és az ügyhöz értő emberekre, és követjük a tanácsaikat” (uo.). Úgy látja, hogy a közigazgatás is gyakran igen innovatív ilyen dolgok elintézésében, „így aztán az a legcélravezetőbb, ha az ilyen relatíve helyi és lokális problémák megoldását rábízuk a közvetlen demokratikus formák és a bürokrácia összjátékára” (uo. 116.). A *képviseletre* viszont akkor kell támaszkodnunk, véli, ha a dolgok szélesebb kontextusban merülnek fel, azaz „ha a politikai probléma olyan értelemben kérdéses, hogy csak azok után lehet

vele adekvátnan foglalkozni, hogy más politikai problémákhoz való viszonya alaposan meg lett vizsgálva és beszélve” (uo.).

„A második következményt a művészetek felől lehet világosan megmutatni” – írja (uo.), jóllehet őt itt a *politikus tehetség* lehetősége és természete érdekli. Arra mutat rá, hogy egy műalkotás abban a részben vagy távolságban jön létre, ami a mű és a valóság között mindig megtalálható; ez a területe a művész alkotóképességnek. „Ugyanez a helyzet a politikában is – véli. – A tehetséges politikus annak érdekében, hogy megoldja a problémákat, képes egy területhez tartozó témában összebékíteni a látszólag összebékíthetetlen politikai pozíciókat. Ez nyilvánvalóan függ a politikus képességétől, az akció sikere pedig azon múlik, hogy az egyet nem értekek olyan módon vannak-e újraformulázva, hogy ez az egyetértés lehetővé váljon. Másképpen kifejezve, a politikusnak rendelkeznie kell egy lényegét tekintve *esztétikai* tehetséggel, egyébként nem képes a politikai valóságot új és eredeti módon kifejezni. Ezért is tekintjük jelentéktelen politikusnak azt, aki ilyen talentum híján a politikai valóságnak pusztán csak a »fényképét« tudja számunkra prezentálni.” (Uo.)

A harmadik következmény ahhoz az általános nézethez kapcsolódik, mely szerint manapság a demokratikus képviselet legnagyobb problémája, hogy egyre nagyobb a *távolság az állampolgárok és a képviselők között*. Azaz: „Mintha az állampolgárok és a képviselők teljesen eltérő valóságban élnének, és már egyiket sem érdekli az, amit a másik csinál. Mindennek következtében nő a választók politikai érdektelensége, hiszen, úgy tűnik, a politikai gyakorlat már nem az ő igényeikkel foglalkozik.” (Uo. 117.) Van ennek alapja, véli Ankersmit. Például politikai pártok zavaros működése, „az ideológia virtuális halála, a kormányzás bürokratizálódása, amely az emberek képviseletét és a parlamentet, de gyakran a politikusokat is pusztán alkotmányos dísznek tekinti” (uo.). Így aztán a fontos politikai ügyek az állampolgárok nagy többsége által felfoghatatlan absztrakciókká vagy aprólékos technikai részletekké változnak, azaz valamilyen titkos és bürokratikus tudássá, „amellyel az állampolgár többé már nem tud azonosulni” (uo.).

A közjó azonban önmagában nem ezen múlik, állítja Ankersmit, még ha ezek a tendenciák valóban aggasztóak is. A jelzett távolság ugyanis elengedhetetlen, hiszen enélkül nincs képviselet, de mértékének vagy tartalmának megítélése sok mindentől függ. A „nagy távolság” gyakori emlegetése leginkább a politikusok és a bürokrácia regulázására szolgál, és kevésbé a tényleges helyzet leírására és értelmezésére. Sőt Ankersmit szerint mintha „ez a rés mára inkább túlságosan keskeny, mint túlságosan széles lenne” (uo.). Úgy látja, hogy mind a gyakori politikai demagógia, mind a bürokrácia megpróbál olyan közel férközni az állampolgárokhoz, amilyen közel csak tud. Holott a közelség, a reprezentáció elve szerint, éppen hogy akadályozza a dolgok megfelelő látását. „Gondoljunk a festészetre: csak akkor tudjuk megfelelően értelmezni azt, amit egy festményen láthatunk, ha a kép bizonyos távolságra van tőlünk, mert ha teljesen az orrunk elé tartjuk, a festmény összes kontúrja értelmezhetetlen ecsetvonással torzul. A politika nem különbözik ettől: a politikai »jelentés« is csak azután válik létezővé, miután felcseréltük a bürokratikus »zárttságot« az esztétikai »különbségre.«” (Uo. 117–118.) Ebből adódóan a képviseleti demokrácia akkor működik jól, mondja Ankersmit, ha a politikusok az állam vagy a nemzet egészére vonatkozó érthető és von-

zó programokat fogalmaznak és valósítanak meg, nem pedig azt a nehezen realizálható viszonyt próbálják egyre szűkebbre vonni, ami a kormányzati intézkedések és az egyes állampolgár helyzete között van.

A negyedik következmény a *legitim hatalom* kérdését érinti. Képviseleti demokráciában, írja Ankersmit, mivel elválik egymástól a választópolgár és a képviselő, azaz az állampolgár és a politikus, a közöttük létrejövő résben vagy különbségben találjuk meg az átruházott hatalom *igazolását* is. Vagyis „ahol a népesség önmagát képviseleti csoportban jeleníti meg, s az emberek egy másik csoportja pedig képviselője az előbbinek, elég jól tudunk tájékozódni a legitim hatalomról a két csoport közötti mélyedés alapján, ha szabad ezt így mondanom.” (Uo. 118.) Vagyis „*képviseleti demokráciában a legitim politikai hatalom lényegét tekintve esztétikai jellegű*” (uo.). Ami nem azt jelenti, hogy „költemény és irodalom”, hanem azt, hogy ember által *megformált*, nem pedig valamilyen tárgyi dolog, amit birtokolni lehet. A képviseleti demokrácia pedig sokszereplős, ezért a legitim hatalmat sokan alakítják és sokan akceptálják. Vagy mint Ankersmit írja, „képviseleti demokráciában a legitim hatalmat nem birtokolja sem szavazó, sem képviselő, sem az állam. Sőt még azt is mondhatjuk, hogy a választó a négyéves periódus erejéig pusztán rábízta a legitim politikai hatalom *használatát* egy bizonyos politikát megvalósító adminisztrációra. De a politikai hatalmat mint olyat, eltekintve pusztá használatától, képviseleti demokráciában senki sem tekintheti saját tulajdonának.” (Uo.)

4.6 A diszkurzív közjó

1) A közjó megfogalmazása történhet individuális kijelentés és megbeszélés révén. Ám demokratikus viszonyok között a közjónak, mint láttuk is, senki sincs a birtokában, a megválasztott vezető is arra kötelezett, hogy ne egyszerűen individuálisan kinyilatkoztassa, hanem *beszélje* a közjót. Ezt nevezzük diszkurzív közjónak vagy közügynek, s vele kapcsolatban az alapvető kérdés az, hogy az *értelmezett* és *megbeszélt*, nyitott és flexibilis közjó miként válhat az összetett és bonyolult közösségek regulatív fogalmává, miként kapcsolódhatnak hozzá az egész közösségre vonatkozó gyakorlati tennivalók, ügyek és feladatok.

Ugyanis a megbeszélt közjó létrehozásában sokan, méghozzá nyelvilag kvázi egyenrangú állampolgárok vesznek részt, akik igencsak különbözőképpen képzelik el a közjót s a közös ügyeket. Ráadásul tevékenységük eredménye a közösség egészére vonatkozik, mondhatjuk tehát, hogy magát a közösséget teszik cselekvővé, miközben maga a *közösség nem tud beszélni*. Még az utcákon és tereken összegyűlt tömeg sem képes erre, legfeljebb egyetértően hallgatja a szónokot, jelszavakat skandál, a résztvevők táblákat mutatnak fel, közösen vonulnak valamerre, esetleg rombolásra vetemednek. Vagyis demonstrálnak valami mellett vagy ellen, de olyan nincs, hogy a tömeg, mint alany, beszélne. Ez a tény nem számosság kérdése, hiszen még egy családi megbeszélésen vagy egy képviselő-testületben sem a család vagy testület maga beszél, hanem azok a szemé-

lyek külön-külön, akik tagjai az adott közösségnek. Még inkább ez a helyzet a közvetett viszonyok, a sok embert átfogó szerveződések esetében. Sem egy település lakossága, sem egy párt vagy egy szakszervezet tagsága, sem egy régió vagy egy ország népessége nem lehet aktív alanya semmilyen megszólalásnak és beszédnek. A beszélni tudás képessége és praktikuma *csak az egyéneknek* adatott meg, bárkikhez tartozik is az egyén, és bármilyen helyzetben is van.

Az evidens tényből adódóan viszont választ kell adni egy egyszerűnek tűnő, ám nehezen megválaszolható kérdésre: hogyan lesz az egyéni megszólalásokból a köz egészére tartozó megállapítás. Ha ugyanis *csak az egyes ember tud beszélni*, akkor jó okkal feltételezhetünk két dolgot. Az egyik, hogy a megszólalók állításai csak a *saját tapasztalataikról* szólnak, merthogy senki sem tud mások helyett tapasztalni, és ez is olyan módon van prezentálva, ahogyan az illető egyáltalán képes gondolkodni, megismerni és a dolgokat elbeszélni. Megválaszolatlan marad tehát a kérdés, hogy *miként* szól ez mások tapasztalatairól, igényeiről és vágyairól. Ez már egy következő kérdés lenne, amit nem tekinthetünk megválaszoltnak azzal, ha valamilyen oknál fogva deklaráljuk az egyedi kijelentés sokakra vagy mindenkire való vonatkozását. Arra is válaszolnunk kell ugyanis, hogy *hogyan és miért* van ez, ha így van egyáltalán. A másik jó okkal feltételezett tény, hogy az ember nem egyszerűen csak a saját tapasztalatairól beszél, hanem döntően a saját *egyéni gondjairól és igényeiről*, vagyis nem a közjót és a közérdeket fogalmazza meg, hanem a magánérdekét és magánjává igyekszik mások számára érthetővé és elfogadhatóvá tenni. S ha ez így van, márpedig sok „egyszerű” állampolgár és „bonyolult” politikus gondolja ezt, akkor kérdés, hogy miként lesz a „magánönnésből közboldogság”, avagy a magánérdekből közérdek, az egyéni gondból a közösség gondolja, az egyéni jóból közjó.

Erre két válasz formálódott ki: a radikális *elválasztottság* és a teljes *összetartozás* eszméje. Amennyiben úgy véljük, hogy magán és köz radikálisan szemben áll egymással, akkor ebből adódik a szükségszerű tennivaló: a közjó érdekében az egyéni igényt és a magánérdeket *el kell nyomni*, ha manipulációval nem megy, akkor erőszakkal. Az identikus összetartozás eszméje pedig azt jelenti, hogy van egy különleges személy a közösségben, aki eleve képes *mindenki nevében* beszélni, tehát ha ő megszólal, „mindenki” beszél, de legalábbis majdnem mindenki azt *érzi*, hogy mondjuk a király, a vezér és az elnök helyette beszél, annál is inkább, mert az állampolgárok vele egyetlen szubsztanciális vagy holisztikus közösséget alkotnak. Mindkét esetnek azonban van egy súlyos belső dilemmája. Ha még van is valaki, aki *ab ovo* birtokolja a közjót, akkor is nyitva marad a kérdés: miért éppen az adott valaki és *nem más* képviseli a közérdeket és a közjót?

Ám ha feltételezzük az egyszerű tényt, hogy *minden felnőtt ember maga tudja*, hogy mi az igénye és mi jó neki, ezért engedni kell őt erről beszélni, és hagyni, hogy ezért valamit tegyen is, persze a tévedések kockázatával, de a korrigálási lehetőségekkel együtt, akkor új politikai és értelmezési helyzetben találjuk magunkat, aminek összetartozó kulcsmozzanata a *közvetítés és a képviselőlet*. Ez azonban már kilépés a magán és a köz radikális elválasztottságának és közvetlen azonosságának tételezett valóságából.

2) Két úton tudunk elindulni a *közvetített közjó* megértése felé. Az egyik az, amikor elvárjuk az állampolgároktól, hogy a nyilvánosságban ne saját gondolataikról és igényeikről beszéljenek, hanem a közösség érdekében és javára emeljenek szót. Ezzel együtt feltételezzük, hogy ők erre az emelkedett attitűdre képesek, ezért nem lehetetlen kérünk tőlük, hanem azt, hogy „jobbik énjük” szerint viselkedjenek. A másik út az, ahol már elfogadjuk az elemi tényt, hogy a politika sok *egyenrangú*, bár nem egyenlő helyzetű résztvevő és beszélő közös műve, ezért a közjó nem egyszerűen csak egyéni belátás eredménye, hanem *nyilvános és közös értelmezés*, vagyis diskurzus nyomán születik meg, amelynek vannak értelmezési feltételei és szervezeti garanciái egyaránt.

Az első megközelítéshez figyelemre méltó érveket találunk Hannah Arendt munkásságában, aki azt írja, hogy bármilyen ismeret és tudás akkor lesz politikai, tehát a közre irányuló, ha az állampolgár nem egyszerűen csak saját igaznak és jogosnak gondolt gondolatait fogalmazza meg, hanem, mondja Arendt, „úgy alkotok véleményt, hogy tudatomban felidézem azok álláspontját, akik nincsenek jelen; vagyis képviselem őket” (Arendt 1995: 248.). Azaz „a politikai gondolkodás reprezentatív jellegű”, ezért mások véleményének „figyelembevétele a fémjelzője minden szigorú értelemben vett politikai gondolkodásnak” (uo.).

De vajon *hogyan jön létre* ez a másokat képviselő, az ő gondolataikat is reprezentáló tudat? – kérdezi Arendt. Leszögezi, hogy ez nem jelent sem empátiát, sem csatlakozást másokhoz. Azaz, nem egyszerűen arról van szó, hogy – mint egy író vagy költő – átélem mások örömeit és bánatát, vagy „lecsatlakozom” egy csoporthoz, és mindenkinél pontosabban és hangosabban mondom, amit ők egyenként szoktak mondani. Arendt szerint ez sokkal inkább egy *kölcsönösségi viszony*, amelyben a politika képviselője nem oldódik fel a reprezentáltak tudásában. Hanem, ahogy ő mondja, „*saját egyéniségem szerinti létezésemet és gondolkodásmódomat helyezem oda, ahol éppen nem vagyok*” (uo.; kiemelés – Sz. M.). Talán mondhatjuk: ez azt jelenti, hogy egynek gondolom magamat azokkal, akikkel egy politikai közösségbe tartozom, és megkérdem magamtól, ott és akkor, ahol ők vannak és cselekszenek, vajon én mit tennék és gondolnék. Arendt egyben ennek fokát tekinti a közjó eltalálása mértékének is. Azt írja: „Minél jobban el tudom képzelni, hogy miként éreznék és gondolkodnám én az ő helyükben, annál erőteljesebb lesz a reprezentatív gondolkodásra való képességem, annál érvényesebb lesz végső következtetésem, véleményem.” (Uo.)

Mindez azonban csak akkor jöhet létre, véli, ha kilépünk egoizmusunkból, hátrahagyjuk személyes korlátainkat, ha tehát a fentebb jelzett politikai *képzelőerőhöz*, amit egyébként Kant „kiterjesztett gondolkodásmód”-nak nevezett, *önzetlenség* is társul. A közjó feltétele ugyanis az egyén részéről „az önzetlenség, a személyes érdektől való megszabadulás”, valamint a pártatlan vélemény, merthogy „egy vélemény minősége [...] pártatlanságának mértékétől függ” (uo.). Ez nem könnyű feladat senki számára, hiszen „alkothatók olyan véleményt, amely kizárólag saját érdekeimet vagy annak a csoportnak az érdekeit veszi tekintetbe, amelyhez tartozom”, s ez a magatartás szerinte igen gyakori „még a legműveltebb emberek körében is” (uo.).

Ez a figyelemre méltó arendti értelmezés nyilvánvalóan annak a felvilágosító nézetnek a rekapitulálása, amely morálisan helyeselhető ugyan, de amelyet politikailag *erőt-*

lenni kell tartanunk. Természetesen nem azt állítom, hogy nincsenek ilyen önzetlen egyének minden kisebb s nagyobb közösségben, és jó, ha ők a hangadók és a vezetők, de demokratikus társadalomban önmagában erre nem építhető a közérdek és a közjó megvalósítása. Mégpedig azért nem, mert az arendti felfogás a közérdek és a közjó ügyét benntartja az *egyéni tudatban*, amelyet legfeljebb *példaadással* lehet valamelyest hatékonyra tenni. Vagy ahogy Arendt írja, az elvont közjó mint absztrakt igazság „csak akkor válhat »gyakorlativá«, és csak akkor ösztönözheti a cselekvést a politikai világ szabályainak megszegése nélkül, ha példa formájában tud megnyilvánulni” (uo. 254.)

De azért sem építhető közjó-megvalósítás az egyéni belátásra, mert a szinguláris pozícióból következik még valami, jöllehet ennek korlátai kevésbé nyilvánvalóak, mint a korlátozott és önző egyéni attitűd, nevezetesen, hogy az elvi-módszertani individuális felfogásban a közjó *pusztán tematikus* ügy. Ez azt jelenti, hogy itt magánprobléma és közprobléma között az a választóvonal, hogy valaki *miről* beszél és minek a dolgában jár el. Vagyis az a közjó, ami sok emberre, a magánprobléma pedig az, ami csak egy egyénre tartozik. A közprobléma és a közjó megfogalmazása tehát tisztán jól értelmezhető tartalmi megkülönböztetés kérdése, ezért semmivel sem nehezebb feladat a köz dolgairól jól és érvényesen szólni, mint a saját igényekről. Ki ne tudna különbséget tenni például a tömegközlekedés működtetése és a személyautó fenntartása között. Ergo, a szinguláris pozícióból gondolkodó egyén eleve *késznek* veszi a közjót, tulajdonképpen objektív realitásnak tekinti, amit csak fel kell ismerni és meg kell tudni nevezni, és emberileg késznek kell lenni az érte való munkálkodásra, szemben a magánérdekkel.

Ha azonban abból a reális tényből indulunk ki, hogy a közjó nincs készen, tehát nem feltárára és megnevezésre vár, hanem „megcsinálásra”, akkor a közjó tudása és megvalósítása nem az egyéni belátások „mélyítésén” és ezek „mennyiségének” a növelésén múlik, hanem közösségi aktusok sorozatán, amelynek mindig több szereplője van. Ez esetben azt találjuk, hogy a közjó *nyilvános beszédekben és vitákban, azaz diskurzusokban* létezik és formálódik, s ennek legfeljebb következménye és a esete az egyéni belátás. Vagyis ha mások véleményének „figyelembevétele a fémjelzője minden szigorú értelemben vett politikai gondolkodásnak”, mint fentebb idéztük Arendtet, akkor ennek sikere nem elsősorban egyéni képzelőerőn múlik, hanem egy többszereplős és dinamikus változó értelmezési együttműködésben jöhet csak létre. Ezt egyébként Arendt is így véli, bár nem bontja ki a problémát. Mint írja, „gondolkodásunk a vélemény tekintetében [...] diszkurzív, úgyszólván egyik helyről a másikra, a világ egyik részéről a másikra csapong a legkülönbözőbb, egymással összecsapó nézeteken át” (Arendt 1995: 248–249.). Még világosabban: „*a vita a politikai élet lényegét jelenti*” (uo. 247.; kiemelés – Sz. M.).

Ezt Michael Oakeshott úgy mondta, hogy a közösségek közös tennivalói sem axiomatikusnak vélt politikai ideákból nem vezethetők le, mint hajdan Platón vélte, sem a társadalom tudományos törvényeiből nem eredeztethetők, mint például Karl Marx vélelmezte, hanem politikai diskurzusokban születnek meg. Akkor is így van ez, ha gyanakodva szoktuk szemlélni a politikai beszédek áradását és sokféleségét, és kitarátóan keressük a közjó, a közérdek és a közügy biztos fundamentumait. Ezért aztán „a bizonyító politikai érvelés utáni vágyakozás elégedetlenséget ébreszthet bennünk a

hétköznapí politikai diskurzussal szemben, amelyet, minthogy nem bizonyító, hajlamosak vagyunk az értelmetlenség egy válfájának tekinteni. Ez végzetes tévedés volna. Tévedés azért, mert a diskurzus, amely feltételezésekkel és lehetőségekkel foglalkozik, valamint az *érvek és ellenérvek* latolgatásával, igenis értelmes okfejtés, ráadásul a politikai ügyek esetében az egyetlen alkalmas okfejtéstípus. Ebben a kérdésben Arisztotelész és Iszokratész jobb kalauz, mint Platón és Marx.” (Oakeshott 2001: 194.)

5. fejezet

Közigazgatás és közügy

5.1 A közigazgatás szervezete és jogszerűsége

1) A közigazgatás köztudottan hierarchikusan felépülő és ekképpen egy erős engedelmisségi láncolatban cselekvő szervezetrendszer, amely két nagy feladatcsoportot valósít meg, vagy ahogyan gyakran mondják, kétféle *jogosítványa és kötelezettsége* van. Az egyik a *hatalmi jogosítvány*, amely egyrészt az állampolgárok egészére vagy szűkebb csoportjára vonatkozó törvények meghozatalát jelenti, másrészt azt, hogy az apparátus gondoskodik ezek végrehajtásáról, akár kényszerítő eszközök alkalmazása révén is. Hazánkban például „*jogalkalmazásra* évente 8-10 millió esetben kerül sor, ami akkor is nagy szám, ha az ügyek egy részében rutin jellegű jogalkalmazásról van szó (pl. igazolás kiállítása)” (Lőrincz 2010: 23.). A másik a *közzolgáltatási* feladatok ellátása, amely nem hatalmi funkció, és nem is jelent konkrét kötelezettséget, jóllehet a huszadik században ez egyre kiterjedtebbé vált. Nevezetesen, az állampolgárok részére a különböző közszükségletek hozzáférhetőségének biztosítása, mégpedig lehetőleg azonos feltételek mellett.

A közigazgatás a közzolgáltatási feladatok ellátásához létrehoz és működtet egyrészt *közüteményeket* (kórházak, szociális gondozók, bölcsődék, óvodák, iskolák, könyvtárak, színházak stb.), másrészt *közüzemeket* (útfenntartás, közlekedés, víz-, csatorna-, hőszolgáltatás, szemétszállítás stb.). Mindennek személyi és dologi költségeit döntően állami forrásokból fedezik, vagyis az állampolgári adófizetés és az ehhez kapcsolódó állami újraelosztás (döntően az éves költségvetési törvény) teszi lehetővé a közigazgatás létét és alakítja konkrét működését, beleértve ebbe a közigazgatásban dolgozó köztisztviselői kar, apparátus működését is. Itt érdemes megjegyezni, hogy „a magyar közigazgatásban szolgálatot teljesítők száma százezer körüli, az Amerikai Egyesült Államokban hárommillió körüli (vagyis a lakosság 1%-a itt is, ott is)” (uo. 23.).

Vagyis a közigazgatás, egy esztétikai kategóriát használva, elképesztően monstruózus és összetett világ, amelyben sok-sok ember, különböző szinteken dolgozva végzi a közügyek gondozását a legkisebb településtől a fővárosig, sőt azon túl is a különböző nemzetközi szervezetekben. A feladatok is sokszínűek, nem kevésbé sokan vannak és sokfélék az állampolgárok, akikkel a köztisztviselők kapcsolatba kerülnek ügyfélként vagy együttműködő partnerként különböző közzolgáltatások ellátásánál, a közösséget érintő vagy éppen szorongató problémák megoldásakor.

A közigazgatási apparátusok Európában, s hazánkban is, egyrészt szigorú törvényi keretek között végzik a munkájukat. Ezen túlmenően maguk is alkotnak jogi előírá-

sokat, méghozzá nagy számban: „A világ minden országában legalább négyszer-ötször több a közigazgatás által évente meghozott jogszabályok száma a törvényeknél.” (Uo. 209.) Mindez mégsem azt jelenti, hogy minden szabályozott. Azaz megvan a tere annak, hogy a köztisztviselő a konkrét helyzet és a konkrét személy ismeretében innovatív módon hozzon döntéseket és valósítson meg együttműködést az állampolgárokkal. Hiszen a közigazgatás *közzszolgálat*, márpedig ez csak úgy működhet, ha a köztisztviselő nem tér ki az élet gazdagsága és konkrétsága elől.

Ahhoz kevés kétség fér tehát, hogy az újkori közigazgatás *legálisan*, azaz törvényesen működik. A modern állam kifejezetten gondot fordít arra, hogy a közigazgatás egészét, szervezetrendszerét, ennek felépítését, az apparátus rekrutációját, működését és döntéseit, az állampolgárokkal való viszony sokféle formáját szigorúan jogszabályi keretek között tartsa. Jogszabályok tömege gondoskodik arról, hogy a közigazgatás törvényi előírások szerint épüljön fel, és a benne dolgozó tisztviselők törvények, rendeletek és végrehajtási utasítások szerint lássák el a munkájukat.

Az európai fejlődés sajátossága, hogy külön *közigazgatási jog* formálódott ki a 19. századtól kezdődően, döntően Franciaországban és Németországban, méghozzá a polgárság társadalomátalakítási törekvései folytán. Ha egyszer az ország már nem a király tulajdona többé, aki gyakran önkényesen cselekszik, hanem a nemzeté – fogalmazódott meg a korabeli *ideológiákban* –, akkor a köztisztviselő sem a korona, hanem az állam szolgálatában végzi a munkáját. Ezért aztán az állam az a szervezet, amelynek segítségével a nemzet létrehozza parlamentjét és kormányát, szervezi a közzszolgáltatást.

Ezek a törekvések a közigazgatásra vetítve egy máig ható kettős igényben konkretizálódtak. Ezek egyike az volt, hogy az abszolutista hatalom sokszor önkényes működésével szemben az állam és képviselője csak azt tehesse meg, amit *jogszabályok* engednek, s így működése legyen átlátható és kiszámítható a polgárok számára. A másik pedig az a belátás és igény volt, hogy ha egyszer a közigazgatás a magántörekvésekkel szemben a közérdek és a közjó megvalósítója, akkor a közigazgatási szervezetet s irányítóit jogszabályokban garantált *prerogatívák*, azaz előjogok és kiváltságok illessék meg, hogy a közjó megvalósításán eredményesen tudjanak munkálkodni. Magyarország, mint általában az európai kontinens többi országa is, saját közigazgatási jogának megalkotásában döntően a német és a francia mintát követte, azaz ennek a kettős elvnek a mentén alakította ki közigazgatását, alkotta meg a közigazgatási jogot és szervezte meg működését.

2) A közügy szempontjából is figyelemre méltó azonban, hogy a polgári társadalomnak ez az alapeszméje más módon konkretizálódott az Egyesült Királyság és az USA közigazgatásában és jogalkotásában, mint az európai kontinensen. Az Egyesült Királyságban mind a mai napig elvileg egyenértékűnek tekintik a magánérdeket és a közérdeket, ezért a kettő konfliktusát nem a magánérdekek háttérbe szorításával vagy elnyomásával, hanem a vitatott konkrét ügyben történő *kölcsönös egyezkedéssel* és *egyeztetéssel* igyekeznek feloldani. Ez a felfogás egyébként áthatja a brit demokrácia és a parlament működését is (Cs. Kiss 2002). Az USA-ban pedig a közigazgatás problémáit döntően *hatékony szervezési* kérdésként fogják fel, amihez mintát a vállalatirányítás és üzemszervezés gyakorlata, a *scientific management*, azaz a tudományos vezetés diszciplínája

szolgáltatja. A három eltérő fejlődési út azonban egyaránt a közigazgatás megerősödésével járt, ami azt jelenti az euroatlanti kultúrában, hogy a közügyek megfogalmazása és megvalósítása döntően a közigazgatás keretei között történik.

A 19. század elejére mind az USA-ban, mind a kontinentális Európában és Nagy-Britanniában egyértelművé vált, hogy a szabad verseny gazdaság két súlyos társadalmi problémával jár: egyrészt gazdasági monopóliumok jönnek létre, másrészt, és ezzel is összefüggésben, a gazdálkodás új rendje nem általános jólétet, hanem egyesek gazdagsága mellett tömeges nyomort hoz létre. Erre a súlyos tapasztalatra az érintett országokban a *szervezett közigazgatás* és az *erős állam* kialakítása volt a válasz, ami megkísérelte korlátozni a monopóliumokat és felszámolni a nyomort. Ez sikeres törekvés volt, ami azzal járt, hogy megszűnt az állami bürokráciával szembeni erős fenntartás, és minden érintett azt kezdte keresni, hogy a közigazgatást hogyan lehetne hatékonyabbá tenni. Mindennek az lett következménye, hogy bár eltérő módon oldják meg a közügyeket, de az USA-ban és Európában is az eltelt közel kétszáz évben nőttön-nőtt nemcsak a meghozott jogszabályok, hanem a közigazgatás által kezelt közfeladatok száma is. Ezt a tendenciát mindennél világosabban jelzi, hogy az államok a 20. század elején a GDP-nek 5-10 százalékát fordították önmagukra és a közszolgáltatásokra, a század végén viszont ennek a tízszeresét, 40-50 százalékát.

3) Ez a nagyarányú növekedés és feladatbővülés nem játszódhatott volna kizárólag a hatalmi központ szándéka szerint vagy a lépésről lépésre kiépülő apparátus önerősítő működése nyomán. Már csak azért sem, mert ez egyben a demokratikus társadalmak fokozatos kiépülésének is az időszaka mind Európában, mind az USA-ban. Vagyis mindehhez kellett a társadalom nagy többségének *elfogadó* attitűdje, sőt erre vonatkozó igénye és *együtműködése*. Természetesen az apparátusok működését okkal lehet kritikával is illetni (például Crozier 1981), de téves az a túláltalánosító nézet, hogy a közigazgatási szervezeteket a politikusok és a köztisztviselők önérdéke működteti. Már a jelzett legalitás is arról szól, hogy a közigazgatási apparátusok szabályozott módon és külső ellenőrzés mellett végzik a munkájukat. A döntő tényező azonban az ehhez társuló *legitimitás*, azaz az általános állampolgári elfogadás. Ennek hiányában ugyanis semmilyen apparátus nem tud tartósan fennmaradni, legalábbis demokratikus berendezkedésű társadalomban. A közigazgatás társadalmi igazoltságát és elfogadottságát pedig *a közjó és a közügy* teszi érthetővé. Úgy is mondhatjuk, hogy az apparátusok azért tudnak fennmaradni és működni, mert igazolható és megtapasztalható módon az állampolgárokért vannak.

A következőkben ezért megvizsgáljuk, hogy a közigazgatás, adott jogi és szervezeti keretek között, miként valósítja meg a közügyeket. Ennek két nagy területe van, az egyik *eljárási*, a másik *tartalmi* kérdés. Az eljáráson nem munkaszervezési kérdést fogunk érteni, ez ugyanis az apparátusok belső ügye, hanem legitimitási kérdést, vagyis azt, hogy az apparátusok milyen eljárásokkal érik el, hogy a társadalom vagy éppen egy adott konkrét közösség elfogadja és támogassa létezésüket és az adott konkrét működési módokat. Ez ugyanis nem magától értetődő. Fogjuk látni, hogy ezek az eljárások nem befelé, hanem *kifelé*, a közösség tagjai felé irányuló tartós működési módokat vagy

éppen akciókat jelentenek. Mindegyik arról szól azonban, hogy a köztisztviselők vagy akár az apparátus egésze is az állampolgárokért van, az ő javukra és hasznukra dolgozik. Egyrészt demokratikus és takarékos, másrészt meg tapasztalhatóan is átlátható módon, az egyenlőség elvét szem előtt tartva, a közösség tagjai számára biztonságot nyújtva, sőt szervezőmunkát is végezve dolgozik. Mindezek a közügyek létezésének a *keretfeltételeit* alkotják, és egyben *általános* biztosítékát adják annak, hogy a közigazgatás valóban közügyeket gondoz. Mondhatjuk tehát, hogy vannak ezek olyan fontosak, mint a konkrétan realizált közfeladatok, például az eredményes oktatáspolitikai vagy az elesettek gondozása. Ezekkel a kérdésekkel foglalkozik a fejezet 2. és 3. pontja.

A fejezet másik nagy egységét (4. és 5. pont) a közügyek tartalmi, vagy mondjuk így, szubsztanciális kérdései alkotják. A feltételek és legitimáló eljárások önmagukban ugyanis még csak a kedvező lehetőségét alkotják a közügy-realizálás összetett folyamatának. A közügyek ugyanis mindig *konkrétak*, vagyis az egyes állampolgárig eljutó intézkedéseket és tetteket jelentenek, ami nem intézhető olyan szlogenrel, hogy a közigazgatás az egyéni törekvésekkel szemben a közjót képviseli, vagy hogy itt közszolgálatról van szó. A kérdésünk ezért az lesz, hogy milyen jellegű és tartalmú ügyek ezek, és mit tud tenni a közigazgatás azért, hogy generalizáló intézkedései jótékonyan ériék el az egyes konkrét állampolgárokat. Nagyon egyszerűen fogalmazva: már maga az is a közigazgatás elfogadását segíti, hogy egyenlően bánik az állampolgárokkal, de leginkább az, ha ennek eredményeként konkrétan segíti az arra érdemes, nehéz helyzetben lévő állampolgárait.

5.2 A közigazgatás legitimitása: demokratizmus és hatékonyság

1) Kérdésünk az, hogy az állampolgárok *miért és milyen módon* fogadják el a közigazgatási apparátusok létét és működését. Azt például, hogy az állam a létrehozott nemzeti össztermék mintegy a felét begyűjti és újraosztja, hogy az apparátus az állampolgárokkal szemben hatalmi pozícióban és fölényben van, hogy minden századik ember itt dolgozik, ráadásul különféle kiváltságok birtokában. Tudnunk kell, hogy mindez nem magától értetődik. Különösképpen akkor nem, ha azt is számításba vesszük, hogy az állampolgárok többsége sem átlátni, sem érdemben megítélni nem tudja a közigazgatási apparátusok munkáját. Elsősorban provizórikus véleményük van róla, amit főleg a konkrét „találkozások” formálnak, s ezek a vélemények leginkább a tartózkodás, a követelés, az elmarasztalás és kevésbé az elfogadás, a dicséret skáláján szóródnak.

A közigazgatással kapcsolatban megkerülhetetlen a kérdés, hogy a társadalom miért tartja el, s most hadd fogalmazzak cinikusan, az irodai léhűtőket vagy az egyenruhában parádézókat, vajon miért jár nekik pénz, paripa, fegyver, sőt mindenféle kiváltság. Az oktató-nevelő munka, a gyógyítás, a szemétszállítás vagy tűzoltás, precízebben fogalmazva a közintézmények és közüzemek dolgozóinak szolgáltató tevékenysége rendben lévőnek tűnik: ezek munkásai napi rendszerességgel, konkrétan és személyre szólóan se-

gítik az állampolgárokat gondjaik megoldásában. De vajon mire való a sokféle állami-közigazgatási hivatal, amelynek az állampolgár sem a struktúráját, sem személyzetét, sem a működését nem ismeri, s napi kapcsolatban sincs vele? Legfeljebb azt tapasztalja, hogy az apparátustól időnként felszólítások és fenyegetések érkeznek hozzá, hogy valamit tegyen vagy ne tegyen. Ismételten mondanám: az állampolgárok nézőpontjából egyáltalán nem evidens, hogy állam- és közigazgatás egyáltalán létezik, és olyan módon működik, ahogyan éppen működik.

Az apparátus tagjainak az ilyen problémákon való rágódás természetesen nem tartozik hozzá a napi rutinjukhoz, a köztisztviselőnek az a dolga, hogy az eléje kerülő ügyet legjobb tudása szerint megoldja. Ennek ellenére a közigazgatás sem egészében, sem részleteiben nem képes jól működni, sőt hosszabb távon súlyos károsodás nélkül fennmaradni, ha önmaga létét és konkrét működését nem tudja elfogadtatni az állampolgárokkal. Ez a *közigazgatás legitímációs kényszere*, amely semmivel sem kisebb, bár kevésbé látványos, mint a választott politikus azon törekvése, hogy feleljen meg valahogyan a választói igényeknek, egyébként nem lesz rá szükség, és nem választják újra. Az is tudható persze, hogy sem a politikus, sem a köztisztviselő „nem boldog”, ha ilyen igazolási és elfogadtatási igényekkel s kényszerekkel kerül szembe, de ezt maga a közösség egésze önös érdekből nem mellőzheti.

A közigazgatástan a legitimitást a közigazgatás *alapelveinek* kérdéseként vizsgálja. Azt a kérdést teszi fel, hogy vajon miként érvényesül a közigazgatás társadalmi beágyazottsága, és ez miként hatja át a közigazgatás minden területét. Vagy ahogyan egy kézikönyvben olvashatjuk: a közigazgatási „*alapelvek nélkülözhetetlen politikai tartalmú tudományos konstrukciók, amelyek összegzik a közigazgatásra vonatkozó társadalmi elvárások lényegét*” (Lőrincz 2010: 72.). Ez abban a *maximában* ölt testet, hogy a közigazgatásnak közvetlenül vagy áttételeken keresztül, konkrétan vagy távlatosan, szűkebb vagy tágabb körben, de mindig az állampolgárokat kell segíteni gondjaik megoldásában és lehetőségeik kiteljesítésében, hogy tehát a közigazgatás mindenekelőtt *közzszolgálat*. Ennek megfelelően az alapelvek a közigazgatási működés mércéinek tekinthetők, amit a közigazgatáson kívüli, de hozzá kapcsolódó két nagy tényező, a *hatalompolitikai* irányítás és az *állampolgárok* fogalmaznak meg, s amit a közigazgatás az ő irányukba prezentál.

A közigazgatás-tudomány eddig két olyan alapelvet fogalmazott meg, amelyben ez az elvárás és igény megvalósul, többnyire konkrét eljárási szabályok szintjén is, vagyis nem csak absztrakt tudományos konstrukcióként. Az egyik a közigazgatás *demokratizmus*a, a másik a *hatékony működése*. Az első azt jelenti, hogy a demokratikus berendezkedésű társadalomban a közigazgatásban is érvényesülnie kell valamilyen módon az állampolgári *részvételnek és beleszólásnak*, a másik pedig azt, hogy a nagy létszámú és sok adóforintot felemésztő apparátusban adott idő alatt a lehető legkevesebb anyagi és emberi ráfordítással kell megoldani a feladatokat. A két elvnek azonban nemcsak a realizálása, hanem az összebékítése sem könnyű, hiszen egymást keresztező maximákról van szó. Alapvetően két kérdés tehető fel mindezzel kapcsolatban. Az egyik: miként tudja ezeket az elveket a közigazgatási apparátus *megvalósítani*, a másik: mit jelent ez a két elv a közigazgatás legitímációs kényszere szempontjából, azaz *elégéssé-e* ez a két

maxima a közigazgatás társadalmi elfogadásához, sőt állampolgári támogatásához. Előre jelezném: nem elégséges.

2) A közigazgatás demokratizmusa egyrészt a közszolgáltatóság *általános* elvét foglalja magába, amit ezért is megfogalmazni könnyű, a megvalósulását megítélni viszont kifejezetten nehéz. Másrészt azt jelenti, hogy az állampolgárok *konkrétan* hogyan vesznek részt a közigazgatás munkájában, milyen módokon kapcsolódnak be személyesen is az apparátusi tevékenységekbe.

A közszolgáltatóság eszméjének nyilvánvalóan van egy könnyen belátható jelentése: az apparátus az állampolgárokért van, értük dolgozik, vagyis a köztisztviselő az állampolgárokat szolgálja. Ez rendben is van, halljuk gyakran, ám igazán az számít, hogy konkrétan mi történik, márpedig az apparátusok néha vétének a norma ellen. A közszolgáltatóságot mint legitimációs elvet azonban akkor értjük jól, ha nem egyszerűen csak a konkrétan megtett intézkedések eseti igazolására használjuk, vagy belőle próbáljuk ezeket levezetni. Gondoljunk arra, hogy személyes ügyeink megvalósítása során is hozunk áldozatot, tanúsítunk lemondást, vagy éppen egy családi feladat megoldásában alávetjük magunkat mások döntésének, sőt hátrányokat is el tudunk viselni. Nincs ez alapvetően másként a közéletben sem. Ezért szükségképpen előáll az ellentét a közéleti „szent” eszmék és a „profán” ügyek, a norma és a tett között. Ezt elég világosan kifejezik az apparátusi preferenciák és rangsorolások, az tehát, hogy a közigazgatás nem képes minden jogos igényt belátható időn belül kielégíteni és mindig mindenkivel jót tenni. Ennek ellenére ez a „rendszerbe épített” kollízió nem cáfolja az idea érvényességét, sokkal inkább megerősíti azt.

A közszolgálat és az állampolgároknak való megfelelés eszméje legitimáló elvként a demokratikus társadalom *legerősebb normája* az államigazgatás és a közigazgatás vonatkozásában. Két fontos dolgot jelent. A norma egyik jelentése a normák általános funkciója felől érthető meg; ha van norma, akkor van mihez *mérni* a konkrétan megvalósított feladatokat, elintézett ügyeket, ami normaként nem tudna működni, ha norma és tett fedné egymást. S mivel ezt a mércét az apparátus is elfogadja, egyrészt neki is törekednie kell ennek realizálásra, másrészt pedig ezen elv alapján megítélhetők az egyes apparátusi cselekedetek, sőt az apparátus egészének a működése. Az apparátusi elfogadást világosan jelzi, hogy tagjai kitartóan igénylik és sürgetik a közszolgálat és a közérdek kifejezések *pontos definícióját*, ami nyilván azt jelenti, hogy olyan fogalmakról van szó, melyeknek tartalma homályos, jelentésük bizonytalan. Csakhogy egy ilyen feladatot senki sem tud teljesíteni, egy ilyen cél megvalósíthatatlan. Tudható, hogy a jog dolgozik a legprecízebb fogalmakkal, ám a közigazgatási munkát képtelenség jogi fogalmakkal kimerítően leírni, mi több, fontos jogi kategóriák jelentése gyakran homályos és bizonytalan, különösképpen az erősen normatív tartalmúaknak. Ezzel kapcsolatban mondta Murray Edelman, hogy a jog a legprecízebb homályos nyelv, miközben kiterjedt ítélkezési gyakorlat épül olyan nehezen definiálható fogalmakra, mint a közérdek, a nép erkölcsi érzéke vagy éppen a terrorizmus. Amit világosan el lehet dönteni, az egy konkrét direktíva: sebességkorlátozás, határidők betartása, adófizetési kötelezettség, károkozási tilalom stb. (Edelman 1972).

A norma másik jelentése önmaga negatív másában ölt testet, még inkább egy ilyen összevetésben értelmezhető és érthető meg világosan a tartalma. A közszolgálat vagy a közérdek és a közügy ugyanis azért „jó” norma, mert a történelemből ismerhetünk olyan praxist és ennek eszmei kifejeződését, amely a magán- vagy a részérdekre épül, amely mellőzte az illetékességi területen élő *minden* állampolgár szolgálatát. Az önző államról, a magáncélú igazgatásról, esetleg a megszálló erők hatalmi működéséről van szó, ami Kelet-Európában, a megkésett polgári fejlődés okán is, jól ismert jelenség. Vagyis a közigazgatás közszolgáltatóságának mint legitimáló elvek az értelme az, hogy működése nem szolgálhat szűk csoportokat sem nyíltan sem rejtetten, hanem a népesség egészének javára és hasznára kell működnie, legalábbis egy demokratikus berendezkedésű társadalomban, amelyben az valamennyi állampolgár egyformán értékes individuumnak számít. Ezért is törekszik a közigazgatási apparátus arra, hogy megismerje az állampolgárok igényeit és elvárásait, illetékességi területén a lehető legszélesebb körben.

A közszolgálat mellett a demokratizmus másik legitimáló elve viszont nagyon is konkrét, mint fentebb említésre került, és az állampolgárok *részvételét* jelenti a közigazgatási tevékenységekben, annak teljes vertikumában; a döntéshozatalban, az ügyek intézésében és az ellenőrzésben egyaránt. A *döntésekben való részvétel* elsősorban véleménynyilvánítást és javaslattevényt jelent, főleg olyan ügyekben, amelyekben az állampolgárok vagy adott csoportjuk érintett és érdekelt; szociális ügyek, kulturális kérdések, kommunális problémák, és így tovább. A döntést azonban nem az állampolgárok hozzák meg, hanem a közigazgatási apparátus, de az állampolgári javaslatok alapján. A demokratikus döntés tipikus esete azonban az, amikor a civil állampolgárok döntéshozó testületet alkotnak, ami azt jelenti, hogy erre felhatalmazott polgárok döntenek el, mit kell tennie az apparátusnak. Ilyenek például a helyi közigazgatás képviselő-testületei és különféle állandó bizottságai. Egy ilyen testület is tévedhet persze, de nehezen vitatható, hogy közügyeket fogalmaz meg.

A közigazgatási *feladatok* ellátásában való részvétel természetesen nem a törvényhatósági munkára vonatkozik, hanem a szervezési munkát jelentő közfeladatok megvalósításában való közreműködésre. Közismert, hogy szép számmal dolgoznak önkéntesek és társadalmi munkások a szociális gondozásban, polgári védelemben, a kulturális élet területén, akár egyénileg, akár csoportosan valamely civilszervezet tagjaként. Erre elsősorban helyi szinten van lehetőség, ami a közigazgatás centralizációjával csökken, decentralizációjával viszont növekszik. Az állampolgári részvétel eminens kerete a civilszervezet, hiszen ez kifejezetten ilyen céllal működik: a közügyek megvalósításában való állampolgári aktivitás számára biztosít lehetőséget. Ezért is figyelhető itt meg egyrészt az, hogy a hatóságok anyagilag is támogatják őket, másrészt az, hogy kooperál egymással a közigazgatás és a civilszervezet.

Az állampolgároknak azonban megvan az a lehetősége is, hogy ellenőrizzék az államigazgatás és a közigazgatás munkáját. Természetesen nem „napi szinten”. Ez a mindenkor felettes személynek és felettes hatóságnak, valamint a belső ellenőrzésnek a kötelessége és munkája. Az állampolgár részt vehet például a képviselő-testület nyilvános ülésein és beszámolóin, elmehet a falugyűlésre, és kérdéseket tehet fel a polgármesternek és a hivatal dolgozóinak, elmondhatja a véleményét a végzett munkájukról, de elmehet a közmeghallgatásra is, ahol mondjuk a szemétszállítás gondjainak a megold-

dásáról ad számot az, aki ezzel meg van bízva. Ezek az állampolgári ellenőrzések nem a közigazgatás konkrét működését, ügykezelését vizsgálják, sokkal inkább a „kimenet”, az output felől fogalmaznak meg megfigyeléseket.

3) A demokratizmus mellett a közigazgatás másik legitimáló elve a hatékonyság. Ennek igénye és fontossága a szervezet működéséből következik, amit sokan és sokféleképpen bíráltak már a bürokratikuság címke alatt. Éppen ezért már itt érdemes leszögezni, hogy a közigazgatási apparátus nem tud nem bürokratikus lenni, hiszen működésének eredményességét hierarchikus felépítése és eljárásainak jól szabályozott jellege biztosítja. Nem ez tehát a probléma, ha van probléma, hanem az, hogy az apparátusban, mint minden apparátusban, nagy a hajlandóság az öncélúságra és a külső kontrollok kiiktatására, ezért ahogyan a demokratikus működés, úgy a hatékony működésre való törekvés sem tartozik hozzá a közigazgatási apparátus belső természetéhez. Sokkal inkább az ellenkezője: a feladatoktól alig függő létszám- és eszköznövelés. Az apparátus tagjai ugyanis roppant meggyőzően tudják egymást egyre több és több munkával ellátni, szinte függetlenül a közösség vagy az állampolgárok igényeitől és szükségleteitől. A hatékony és célszerű működést táplálhatja a köztisztviselő személyes igénye és elkötelezettsége is, de döntően külső hatalmi aktorok és akaratok képviselik.

Ez a gyakran politikai igényként aposztrofált hatékonysági követelmény nemcsak azért fontos, hogy az apparátus ne önműködésre fordítsa energiái nagy részét az állampolgárokkal és az állampolgári ügyekkel való törődés helyett, hanem azért is, hogy ne kerüljön indokolatlanul sokba az adófizető állampolgároknak, vagyis adott idő alatt a lehető legkevesebb anyagi ráfordítással intézze el az eléje kerülő ügyeket.

Érezhetően azonban a hatékonysági követelmény önmagában olyan norma csupán, amit, mint a demokratizmus elvét, megfogalmazni könnyű, megvalósítani viszont annál nehezebb. A közigazgatás ugyanis nem piac, egy közigazgatási szerv vagy intézmény nem vállalat, még ha van is hasonlóság a kettő között. A hatékonyság ugyanis az anyagiakban és pénzben jól mérhető piaci-vállalati szféra viszonylag világos és jól érvényesíthető működési elve. De vajon mit jelent a hatékonyság a közigazgatásban? Ugyanazon feladat elvégzése esetén kevesebb köztisztviselőt és kevesebb költséget? De vajon mit jelent itt az „ugyanaz” és a „kevesebb”? A piac itt például nem tud szelektálni, hiszen nincsenek egymással versengő apparátusok, mi több, nincs mihez mérni az egyetlen apparátust, és a finanszírozása sem a hatékonyság mércéjét követi, hanem az elvégzendő feladathoz rendelik hozzá a támogatást. Egyáltalán nem evidens tehát, hogy a közügyek hivatali intézése jól megítélhető bármilyen „haszonkalkulus” alapján, jóllehet van itt személyzet, amortizálódó épület és „eszközpark”, szellemi kapacitás, és persze pénz és munka, amelyet elemészt a múlt idő.

A közigazgatás hatékonysága ezért nem elsősorban a társadalmi-politikai környezetével való viszonyban értelmezhető, hanem a *belső működésében*, amit viszont maga az apparátus végez el vagy éppen nem végez el. Közismert elnevezése ennek a szervezet *racionalizálása*. Ennek során a hivatali vezetés – néha külső segítséggel – igyekszik például egyszerűsíteni a nyilvántartási rendet és az ügyintézés menetét, feladatokat csoportosít át, munkaköröket von össze vagy választ szét, szervezeti egységeket hoz létre vagy

szüntet meg, és így tovább. Mindez különösen fontos a pénzügyek területén, hiszen a köztisztviselők harmada-fele a pénzügyi igazgatásban dolgozik. Vagyis a közigazgatás „önmagától” is folyamatosan törekszik a pontosabb és gyorsabb munkavégzésre, az anyagi és szellemi ráfordítások mérséklésére.

5.3 Kiszámíthatóság, egyenlőség, biztonság, szervezés

1) A demokratizmus és a hatékonyság ugyan hozzátartozik a közigazgatás társadalmi elfogadottságához, de attól még nem legitim a közigazgatási rendszer, ha az apparátusba való bekerülés nyitott minden képzett felnőtt állampolgár előtt, ha a laikus állampolgár véleményt mondhat a közigazgatási apparátus munkájáról, sőt döntési pozícióba is kerülhet a közügyek tekintetében. És attól sem, ha az apparátus „feladatarányosan” költ magára, azaz nem többet a szükségesnél, és folyamatosan javítja, teszi egyre hatékonyabbá saját működését.

Az állampolgárok ennél többet és mást is igényelnek, éppen ezért nem elegendő csak annyit mondani, hogy a közigazgatás működése legitim, ha a lakosság és a politikai fórumok elégedettek a működésével. „Megelégedett a lakosság, a politika a közigazgatással mindaddig, amíg ennek az ellenkezőjét nem hangoztatja. Ha viszont elégedetlen, joga van elmarasztalni, sőt ennek a legsúlyosabb konzekvenciáját is levonni.” (Lőrincz 2010: 82.) Úgy vélem, hogy a dolog megítéléshez kevés egy ilyen absztrakt nézőpont, másrészt az „elégedettségi mutató” nem ilyen „fehér vagy fekete” alapon működik. Hiszen így a közigazgatás állampolgári elfogadottsága absztrakt elégedettségként mindaddig fennáll, amíg a (majdnem) teljes elutasítása demonstratív módon nem nyilvánul meg.

A közigazgatás állampolgári, sőt politikusi legitimálásának vannak ennél *konkrétabb* eszközei és árnyaltabb, differenciáltabb eljárásai is, túl a demokratikus beleszóláson és a takarékoszágon. Ráadásul ezek az állampolgárok részéről is megtapasztalhatók és átélhetőek. Azt is mondhatjuk, hogy ezek az állampolgári demokratizmus kiterjesztései és specifikálásai, hiszen egyáltalán nem biztos, hogy ez az elv a közigazgatásban a képviseleti „pártdemokrácia” vagy a civilszervezetnél jól működő közvetlen demokratikus eljárások átviteleként értelmezhető csak. Négy olyan terület van, amely a közigazgatás egész masinériáját az állampolgárok előtt tartósan igazolhatja és elfogadottá teheti: kiszámíthatóság, egyenlőség, biztonság, szervezés.

2) A közigazgatás kiszámíthatósága a jogias jellegével függ össze, bár egyáltalán nem olyan értelemben, hogy itt minden beszorítható lenne jogi kategóriákba és jogszabályokba. Sőt az kifejezetten önromboló attitűd, ha a köztisztviselő nem konkrét embe-
reket lát maga körül a társadalomban, hanem absztrakt ügyfeleket, jogalanyokat vagy jogtárgyakat. Nagy hagyománya van ennek a magyar közigazgatásban, és még ma is döntő eleme a köztisztviselők ügyekhez és állampolgárokhoz való viszonyának, mint erre Gajduschek György rámutatott egyik tanulmányában (Gajduschek 2012).

A kiszámíthatóság itt a *szabályok mentén* való működést jelenti, ami azzal jár, hogy az állampolgárnak a közigazgatással való kapcsolatában minimálisra redukálódik a *fortuna* és az *önkény* szerepe, vagyis jogszabályi és ügyrendi előírások szabályozzák, hogy bizonyos esetekben mit lehet és kell tennie mind az állampolgárnak, mind a hatóságnak. Ezért aztán az állampolgár számíthat rá, hogy ha bizonyos szabályokat nem tart be, akkor ennek következménye lesz, például, ha iskolaköteles gyermeke nem jár iskolába, vagy „kedve szerint” kezd el építkezni, akkor ezért a hatóság büntetni, sőt kényszeríteni fogja. De arra is, hogy a hatóság közszolgáltató üzemai révén heti rendszerességgel gondoskodik a személyszállításról vagy éppen az utak karbantartásáról. Esetleg bizonyos feltételek esetén segélyre, támogatásra számíthat. A véletlen és az önkényes cselekedet itt szabálytól eltérő, rendszeridegen tett, bár megtörténik olykor.

A jogszabályok azonban itt kétféle módon működnek, *dogmaként* és *szabályként*. A dogmák, írja Edelman, döntően az egyéni élet, a tulajdon és a közösség biztonságát védő tiltó előírások, mint például a bántalmazás és a gyilkosság, a lopás és a betörés, a fosztogatás és a gyújtogatás, a kémkedés és a hazaárulás tilalma. Megszegőit az emberek erkölcsileg is elítélik, társadalomellenesnek, sőt társadalmon kívülinek tekintik őket. „Ahol a törvényt dogmának tekintik, a kihágás eretnokséget jelent.” (Edelman 1964: 47.) A dogmák természetével függ össze, hogy megalapozott gyanú nélkül a hatóság nem tételezheti fel senkiről, hogy nem tartja be ezeket az erős normákat. Következésképpen: „Soha nem juthat eszébe még a legbuzgóbb rendőrségi alkalmazottnak sem az a javaslat, hogy az embereknek jó lenne megesküdni arról, hogy nem követnek el gyilkosságot, rablást vagy betörést.” (Uo.)

A *szabályoknak* más a jellege és a természete; ezek az emberi együttélés és együttműködés kívánatos rendjét írják elő. Ilyenek például az építésügyi előírások, az adózási törvények, a közlekedési szabályok, az idegenrendészeti és a közegészségügyi előírások. Nyilvánvalóan ezek betartásának hátteréből hiányzik az elfogadás erős erkölcsi parancsa, valamint a kihágást szankcionáló apparátus ereje és fenyegető súlya. Ezért is ezen szabályok betartását, írja Edelman, nem az erőpróba törvénye, hanem a *játék* szimbolikája szabályozza. Közismert például, hogy az autósok tekintélyes része alkalmanként megsérti a sebességkorlátozási előírásokat, a közlekedésrendészetek azonban a gyorsajtások többségét nem fedik fel, akinél viszont felfedik, azt megbüntetik, és az emberek vonakodva bár, de fizetnek. A normaszegés ugyanis itt egy kalkulált kockázat, avagy a „szellemesség próbája” (uo.). Ezzel együtt kiszámítható dologról van szó.

A gond abból adódik, ha egyrészt az állampolgár nem tudja, hogy az áthágás nyomán milyen mértékű büntetésre számíthat, vagy ha a felfedett normaszegés büntetlen marad. A hatósági intézkedésnek ugyanis *demonstrációs* jellege van. A szabályozás abból indul ki, hogy az emberek általában vétenek az ilyen előírások és szabályok ellen, éppen ezért van különös jelentősége annak, hogy a felfedett normaszegést szankcionálják-e vagy nem. A szabályok ereje tehát nem az emberek, hanem a *hatóság morálján* múlik. Ezért semmi sem rombolja jobban az adminisztratív szabályokat, mint az, amikor a hatóságok maguk járnak elől a normaszegésben, például autóik „százötvennel” száguldoznak, a rendőrök „saját zsebre” büntetnek, vagy az építésügyi hatóság elnézi az építési előírások durva megsértését.

3) Az *egyenlőség* legitimációs elve a közigazgatásban az erkölcsi normák és a jogi előírások *mindenkire* kötelező érvényét jelenti. Ez ismételten a hatósági magatartás jelentőségét húzza alá, amit már a szabályszegés demonstráció jellege kapcsán is kiemeltünk. Az állami létet ugyanis egy sajátos ellentét feszíti, amelynek a feloldása nélkül nem jöhet létre legitim közpolitika. Egyrészt a hatósági-állami szervek a közjó és a közérdek letéteményesei, feladatuk és funkciójuk az általános jó érvényre juttatása, vagyis az állami-hatósági intézményeket és eszközöket a köz javára kell használni, mint ezt fentebb többször is kiemeltük. Másrészt viszont ezeket az eszközöket mindig az embereknek egy kis csoportja működteti, nevezetesen az apparátus tagjai, mintegy az ő kezükbe van letéve a közösségi gyarapodás elkülönített potenciálja. Az emberek nem hiszik, véli Edelman, hogy a hatóság emberei és a politikusok munkájuk során saját érdekeik és érdekcsoportjaik ellenében cselekednének. Hogyan lehetséges akkor a közérdek érvényre juttatása, mi legitimálja az állami bürokrácia működését?

Az egyenlőség elvét két eljárást biztosítja. Az első: a *közjó* és a *közérdek* szimbólumainak kötelező használata. A hatalmon lévők és a köztisztviselők általában kényszerrel arra, hogy mindig a szűkebb és tágabb közösség *nevében* beszéljenek. Ez nem képmutatás, ez a politikai valóság kényszere és szükséglete. A nyilvánosan kimondott szavak ugyanis kötelezik a beszélőt, és a gyakran bírált nyelvi magatartásnak az alternatívája nem az absztrakt őszinteség lenne, hanem a magáncélok nyíltan hangoztatott gátlástalan képviselete. A közcélok szimbolikájának még a látszatát is őrizni kell tehát, ami nyilván nem jelenti „a nagy szavak mögé bújó” korrupt hivatalnokok leleplezésének a tilalmát. A második: a szabályozás általános érvényessége. A törvények és rendeletek, a hatósági előírások és szabályok elvileg mindenkire és azonos módon vonatkoznak, továbbá vannak az egyénre nézve előnyei és hátrányai egyaránt. Az egyenlőség elve súlyosan sérül, ha a hatóság emberei kivonják magukat a saját maguk által meghozott törvények és szabályzatok alól. Az emberek akkor hiszik el, hogy a politikusok és a hivatalnokok valóban a közért dolgoznak, ha az állami előírásokból adódó előnyöket nemcsak ők, hanem a lakosság széles körei is élvezik, a hátrányos következmények alól viszont a politikai elit tagjai és a hatóság emberei sem tudnak kibújni.

4) A *biztonság* mint a közigazgatást legitimáló elv az állampolgári együttélés két jellegzetességére épül. Az egyik az, hogy a közéletet konfliktusok és viták tarkítják, a másik az, hogy a közösség gyakran tapasztal meg közös veszélyt. Az előbbi esetében a biztonságot a kiküzdött egység jelenti, a második esetben az elhárított veszély. Mindkettő megvalósítása közügy.

A közélet közismerten konfliktusos terep: eltérő érdekű és szándékú csoportok mozgása, ütközése és szövetsége. A közigazgatási apparátusnak azonban lehetőleg intaktnak kell maradnia ezektől a konfliktusoktól, sőt éppen azzal tudja kifejezni fontosságát és hasznát, ha képes a közös feladatokra koncentrálni és az adott közösség egységét, összetartozását is kifejezni. A különböző társadalmi szervezetek, érdekképviseleti csoportok, pártok és szövetségek megengedhetik maguknak a parcialitást, szervezkedhetnek és agitálhatnak más parcialitások ellen. De a közigazgatás ezt nem teheti meg, mert elveszti legitimitását, kivéve természetesen a területi tagozódást.

Az állami hatóságoknak jut az a feladat egyébként, hogy az együttműködés szabályait megalkossák és működtessék, betartásukat ellenőrizzék. A vitázó feleknek és a külön utakat keresőknek el kell fogadniuk, hogy létezik egy náluknál erősebb instancia, amelynek képviselői megalkotják a játékszabályokat és „vezetik” a politikai „mérkőzéseket”. A hatóság a konfliktusokban általában arra mutat rá, hogy az ellenét egy egységen belül létezik, képviseli a jelen nem lévőket, és figyelmeztet a konfliktus veszélyeire.

A politikai élet egyik kulcskifejezése a „közös veszély”. A veszélyt okozó tényezők sokfélék lehetnek: személyek, csoportok, eszmék, intézmények, események, eszközök. Az okozás módja is sokféle: hiány vagy erős jelenlét, dominancia vagy gyengeség, láthatóság vagy megfoghatatlanság, és így tovább. A veszély maga nem mindig igazolható konkrétan: az idegen templom, a másik nemzet és az új politikai program vagy veszélyes, vagy nem, mindenesetre kérdésessé tesz egy értéket és egy dogmát, ami viszont elegendő a veszélyesség *érzetéhez*. De lehet a veszély igazolt jelenség is: közlekedési baleset, járvány, betegség, szegénység, nyomor. A hatóság feladata, hogy megvédje polgárait a veszélyektől, megteremtse biztonságukat.

A hatóság tevékenysége először is arra irányul, hogy értelmezze és „súlyozza” a veszélyt. Egyrészt képviselői megmondják, hogy konkrétan mi a veszély, másrészt pedig rámutatnak nagyságára és realitására. Az állami szervek kitüntetett helyzetben vannak: a társadalmat veszélyeztető tényezők megnevezésében „hiteles helynek” számítanak. Ebből ered óvatosságuk, viszont a veszélyeket konkrétan meg kell ahhoz nevezni, hogy küzdeni lehessen ellenük. Ha ezt bizonyítottan megteszik, akkor az állampolgárok elfogadják mind a hatósági intézkedéseket, mind az áldozathozatalt.

5) Végül a közigazgatás legitimálásának negyedik sajátossága az apparátus *szervezőkészsége és innovációja*. Ugyanis sem az országos, sem a területi, sem a helyi igazgatás nem a felsőbb hatóságoknál meghozott törvények és szabályok *szolgái* alkalmazója. Egyrészt minden előírás a konkrét helyzetek és emberek konkrét ismeretében alkalmazható eredményesen és elfogadható módon, ezért alkalmazása innovációt kíván. Másrészt a közigazgatásnak nemcsak hatósági, hanem közéletet szervező feladatai is vannak.

A huszadik században ez a szervező feladat egyre kiterjedtebb és fontosabb lett, ami nem az apparátus belső működésére vonatkozik természetesen, hanem arra, hogy a köztisztviselők miként vesznek részt, együttműködve az állampolgárokkal és civil közösségekkel, a közügyek megoldásában, az adott településen, régióban, országban. A köztisztviselő ugyanis nemcsak reggeltől estig hivatalban „üldögélő és körmölő” állami alkalmazott, hanem a helyi közélet fontos szereplője, akinek gyakran anyagi eszközei is vannak bizonyos közfeladatok megoldásához. Ilyen szempontból azonban differenciált az apparátusok felépítése és munkamegosztása. Például az önkormányzatokban döntően a jegyzőre és az adminisztratív munkát végzőkre hárul a hatósági munka, a vonatkozó előírások szerinti belső működés biztosítása és az állampolgárokat érintő jogalkalmazás. Ez természetesen nem a helyi közösség közéletében való részvétel felé tereli ezeket a köztisztviselőket, tőlük inkább azt várják el az állampolgárok is, hogy a körülmények mérlegelésével hozzák meg szükséges, méltányos *egyedi* döntéseiket.

A polgármesterek és a képviselők munkája, még inkább a hivatal által üzemeltetett közintézmények és közüzemek működése azonban már kikerülhetetlenül és közvetlenül része a közösség közéletének. Mondhatjuk úgy is, hogy közpolitikájuknak. Közismertek azok az erőfeszítések, amiket például az önkormányzatok tesznek azért, hogy a településen legyen mondjuk orvos és gyógyszerár, működjön bölcsőde, óvoda és iskola, legyen ivóvízhálózat és szennyvízcsatorna, rendben tartott úthálózat, könyvtár, művelődési ház, ifjúsági klub, színjátszó kör, tánccsoport, focicsapat, öregek napközi otthona, vagy mondjuk szüreti felvonulás és fesztivál. Tudható, hogy ezeknek a létesítését és működését igénylő komoly szervezőmunkát nem a köztisztviselők végzik csak, de nélkülük, még inkább támogatásuk nélkül ezek nemigen lennének s nem működnének igazán jól.

A közigazgatás dolgozói tehát különféle formákban *szolgáltatásokat* nyújtanak az állampolgároknak, ami egyértelművé teszi, hogy az apparátus értük dolgozik, méghozzá „napi szinten”, tehát munkájuk, gondozott ügyeik elfogadásához kétség sem fér. A lakossági észrevételek és bírálatok is nagyrészt ezen szolgáltatások *javítására*, nem pedig elutasítására vonatkoznak. Másrészt ebben a közéleti szervező munkában az apparátus dolgozói személyesen is részt vesznek, mégpedig sokféle formában. Ha tudnak, pénzt adnak, helyiséget és más eszközöket biztosítanak, lobbiznak és kijárnak, összehívják az érintetteket, agitálnak és tárgyalnak, értékelnek és jutalmaznak, és így tovább. Nem kétséges, hogy ez a kiterjedt szervező munka a közjót szolgálja, a szervezés közügyekre irányul, tehát messzemenően, az állampolgárok által is meg tapasztalható módon legitim, sőt igényelt tevékenység.

5.4 Közügyek és közfeladatok a közigazgatásban

1) A fentiekben a közigazgatás közügyekhez való viszonyát legitimitási problémaként vizsgáltuk. Azt állítottuk, hogy a közigazgatás demokratizmusa és hatékony működése, továbbá kiszámíthatósága, egyenlőségre törekvő attitűdje, biztonságteremtése és az apparátus tagjainak szervező munkája olyan eljárások, amelyek együttesen igazolják az állampolgárok előtt, hogy a közigazgatás értük és javukra van. Fennállása tehát közérdek, s működése közügyet realizál.

A közigazgatás azonban a közügyekkel és közfeladatokkal egészen *konkrétan* foglalkozik. Mondhatjuk azt, hogy a közigazgatás egész masinériája *ab ovo* egyedi és konkrét közügyeket gondoz, annak minden szintjén az államigazgatástól a területi szerveken át a helyi igazgatásig bezáróan. Vagyis nemcsak az önkormányzatoknál beszélhetünk erről, hanem a nagyobb közösségek esetében is erről van szó, hiszen vannak konkrét államügyek, külügyek, belügyek, és így tovább, de a közügy specifikációja minden esetben valami olyasmire utal, amit a köz javára vagy érdekében *konkrétan* meg kell tenni, végre kell hajtani. Egyszerűen szólva, nem lehetséges *általában* jól kormányozni a települést, a régiót, az országot vagy az uniót; kormányozni mindig konkrétan lehet,

ügy, hogy az érintettek pontosan fogalmazzák meg a tennivalókat, és jól oldják meg az eléjük kerülő konkrét közügyet, még inkább az ügyek sokaságát.

A konkrét közügyek közigazgatási intézésének van egy áttételes és közvetlen szintje. Az *áttételes* szint a közigazgatás hatósági működésére vonatkozik, nevezetesen a különféle jogszabályok és előírások betartása, még inkább az apparátus általi betartatása. Nehéz vitatni, hogy alkotmányunk és törvényeink, az együttműködést szabályozó előírások nem a közjót szolgálják, megvalósításuk ne lenne közérdek. Ennek ellenére az állampolgárok egy része nem így gondolja, vagyis megszegi a törvényeket és a szabályokat. Mivel a mind az egyedi, mind a tömegesebb szabályszegés árt a közösségnek, az apparátus ilyenkor hatóságként viselkedve megpróbálja kikényszeríteni a közjót megfogalmazó előírások betartatását. A jogszabályokban lefektetett *közvetett közügy* megvalósítása azonban mindig konfliktussal jár egyén és hatóság között, mert az emberek egy része nem látja be az előírás közösségi hasznát, ezért keresi a kikaput az elkerülésükre és a kijátszásukra. Ilyen esetekben természetesen nem az ügyeskedő állampolgár, hanem a hatóság képviseli a közjót és a közérdeket. Ez nem jelenti azt, hogy nem szület-
het alkotmányba ütköző, a közjót elveto vagy éppen rosszul fogalmazott előírás, amit aztán korrigálni szükséges, de a közigazgatás hatóságai minden esetben az érvényes rendelkezések szerint kötelesek eljárni. Természetesen mérlegelhetnek, enyhíthetnek, sőt halogathatnak is, de sohasem kelthetik azt a *látzatot*, hogy törvényellenesen járnak el.

A közvetlen közügy realizálása viszont nem más, mint a *közszolgáltatási* feladatok konkrét elvégzése: a közterületek gondozása, útkarbantartás, szemétszállítás, árvízvédelem, tömegközlekedés, óvodafenntartás, és így tovább, településenként és területenként külön-külön meghatározható konkrét módokon. Ezek egyre nagyobb számban hárulnak az igazgatásra, mint ezt már többször hangsúlyoztuk, nem elsősorban apparátusi, hanem az állampolgári igények alapján. Az apparátusok igyekeznek ezeket a konkrét igényeket kielégíteni a megfelelő feltételek biztosítása révén, ami jól jelzi, hogy itt valóban közügyről és közügyről van szó.

A közügyet ugyanakkor legtöbbször *tagadásként* fogalmazzuk meg; vagyis azt mondjuk, hogy ilyenkor nem a saját hasznát néző önző állampolgár ügyéről van szó, hanem olyan dologról, ami sokakat érint és sokaknak fontos. A megvalósítását pedig az *alárendelés* ideájaként definiáljuk: a közérdek akkor érvényesül, ha az egyén korlátozza vagy alárendeli magántörekvéseit a parlament által megfogalmazott és a közigazgatás által realizálandó közérdeknek. Ha azonban nem tagadásként, hanem állításként beszélünk a közügyről, azaz nem azt hangsúlyozzuk, hogy mi *nem* közérdek és közügy, hanem azt, hogy mi *igen*, azaz mi vagy milyen is a közügy, még inkább azt, hogy miként realizálódik, akkor három vonását tudjuk rögzíteni, amelyek egyaránt megtalálunk a közigazgatás napi praxisában és az állampolgárok mindennapi életében. Ezek a következők: a közügyek egyedi jellege, kooperativitása és értelmezett természete.

2) A közügyek és közfeladatok *egyedi* jellege azt jelenti, hogy a megoldandó közfeladatok mindig konkrétak és megismételhetetlenek, ezért provizórikusak is. A közügynek ezt a vonását nem lehet eléggé hangsúlyozni. Ugyanis a témában alkalmanként

megszólaló társadalomtudósok, jogászok, politikusok és értelmiségiek hajlamosak arra, hogy a közügyekről „nagy általánosságban”, hatalompolitikai összefüggésekben írjanak s beszéljenek. Ez azzal jár, hogy az állampolgár sokszor nem érti, hogy pontosan miről is van szó, az általános közügy megfogalmazójának viszont így lehetősége lesz arra, hogy a konkrét ügyet, amivé aztán végül az általánosság változik, kedve szerinti alakítsa.

A fentiek alapján érdemes elgondolkodni azon, hogy amikor a hatóság által is támogatott közfeladat a „területen”, avagy az életben ténylegesen megvalósul, akkor vajon mit őriz meg a jogi fogalmakban, a pénzügyi előírásokban, a tudományos konstrukciókban, a politikai beszédekben és természetesen a közigazgatási elképzelésekben és határozatokban tételezett általános természetéből. Vélhetően keveset. Ezzel azonban nem ezek feleslegességét kívánom hangsúlyozni, hanem azt a *feszültséget*, ami az általánosság valamilyen síkján kezelt közügy s annak konkrét megvalósítása között rejlik. Olyasmi ez, mint ami egy épület tervezése és kivitelezése között is rendre megfigyelhető, s mint tudjuk, egy ház gyakran a kettő súlyos konfliktusai közepette épül fel, s akkor még szó sem esett a tulajdonos igényeiről. Azt lehet tehát mondani, hogy miközben a közigazgatás átfogóan és tartósan, ezért az általánosítható vonások alapján is foglalkozik közügyekkel, azonközben ezek bármilyen konkrét megvalósítása ettől mindig eltér. Az ügyintéző *tapasztalata és innovációja* szükséges ahhoz, hogy ezek megvalósítását érdemben tudja segíteni vagy éppen maga intézze el a dolgot.

A közügyek provizórikus jellege is a konkrét egyediségükkel van összefüggésben. Bármely közügy adott tér- és időkeretek között létezik csak, amit csak ott és akkor lehet elintézni és megoldani. Ezt az apparátus vagy felismeri, vagy nem, vagy tud tenni valamit akkor éppen, vagy nem, de pontosan tudható, hogy egy *időben* megtett intézkedés vagy akció lehet csak eredményes, amiről természetesen le is lehet késni, vagy világra segítségét el is lehet sietni. Az pedig még nyilvánvalóbb, hogy ami az egyik közösségben súlyos probléma, az a másikban egyáltalán nem az, vagy másként probléma és feladat. Gyakran nevezik ezt történeti és kulturális meghatározottságnak, ami ugyan nem tévedés, de túlbonyolítja azt az egyszerű ténnyt, hogy a közügyek mindig is azon egyéneknek az ügyei, akik adott helyen élnek.

3) A közügy második vonása *kooperatív* vagy egyeztetett természete, vagyis az a tény, hogy a közügyek megvalósítása *sokszereplős* folyamat. Ez nemcsak azt jelenti, hogy még a legegyszerűbbnek tetsző közfeladat is több érintett egyén összehangolt munkája révén valósul meg, hanem azt is, hogy ez magának a közügynek a *tartalmát és jelentését* is erősen befolyásolja. Szó sincs tehát arról, hogy bárki önmagában képes lenne megmondani, hogy mi a konkrét közügy és közfeladat. Minél általánosabban fogalmaz valaki, annál inkább igaza lesz persze, hiszen melyik közszereplő ne akarná mondjuk a „haza üdvét” vagy „települése javát” szolgálni, de amikor ebből konkrét program, sőt megvalósítandó feladat lesz, akkor elkezd fogyni az egológikus értelmezés érvényessége és ereje, annál inkább lesz világossá, hogy ha mindehhez mások nem teszik hozzá saját tudásukat és akaratukat, a nemes eszme „írott malaszt” marad csupán. Esetleg erődemonstráció. Ezek a hozzátételek azonban nem az általánosabb és magasabb ideából történő lépcsőzetes lebontások vagy levezetések, hanem átalakítások és összeadódások.

Csak az absztrakt közügy marad állandó, a konkrét közügy folyamatosan formálódik. Ebben van valami nyugtalanító vonás, különösképpen a kényelmességet kedvelők és a dogmatizmusra meg a parancsolgatásra hajlamos egyének számára. Miközben a helyzettől való idegenkedés nem egyéni sajátosságokon múlik. A jogász elég pontosan megfogalmazta ennek az okát a közérdek kapcsán: „A közérdek *megfogalmazása* nem könnyű feladat. A közérdek ugyanis több tekintetben relatív fogalom [...], relativitása *térben és időben* is kimutatható.” (Lőrincz 2010: 77–78.)

A megoldás vagy a kiút azonban nem a fogalmak precizizálása, nem efféle jogtudori vagy ideológiai okoskodás, hanem annak az ténynek az elfogadása, hogy a közügyeknek nemcsak a megvalósítása, hanem a jelentése is kooperációban születik meg és formálódik. Persze ha radikálisan elválasztjuk egymástól a beszédet és a tettet, akkor nincs semmi probléma. Emitt a tiszta beszéd, amott a zavaros cselekvés, amit fel kell emelni az egyértelmű és világos gondolkodás szintjére, s ezt persze a mindenkori felettes képviseli. Még a hierarchikusan szervezett és utasítási láncolatokban cselekvő szervezetek esetében sem érvényesül azonban ez a metódus, még ott is megvan a lehetősége a végrehajtó személynek arra, hogy értelmezze és lefordítsa a konkrét helyzetre a parancsot. „Ebből vannak a bajok” – sugalmazzák a szituációra vonatkozó szentenciák. Csakhogy nincs olyan tett, amit ki lehetne gondolni és végre lehetne hajtani szingulárisan, s ez különösképpen vonatkozik a közügyekre. A közügy sokak ügye, a közügyek tartalma és jelentése sokak értelmező és jelentésadó tevékenysége révén áll elő, bármi is az.

4) A közügy harmadik vonása a fentiekkel van összefüggésben. Nevezetesen, a közügyek mindig *értelmezett* közügyek és közfeladatok, mégpedig sokak által értelmezett ügyek. A közügyek *se nem objektívek, se nem szükségszerűek*, mármint természetük szerint, miközben az értelmezési vitákban sokan mondják az általuk favorizált elképzelést abszolúte szükségszerűnek és kikerülhetetlenül objektívnek. A közbeszédnek ez a jól működő retorikai eszköze azonban nem leírja a helyzetet, hanem *rábírja* a vonakodókat a beszélő által képviselt értelmezés elfogadására. S ha ezt a különbséget nem látjuk, akkor a beszéd elől menekülve éppen hogy a beszédek csapdájába kerülünk, vagyis minél jobban kapálódzunk a közéleti beszéd jelentősége ellen, úgymond az igazi, a tényleges valóság nevében, annál jobban belegabalyodunk az így előálló problémákba.

A közügyek azért vannak egyáltalán, mert vannak olyan személyek mind az állampolgárok, mind a köztisztviselők, mind a választók, mind a politikusok között, akik *akarják*, hogy legyen az adott közügy és közfeladat, méghozzá a maga konkrétságában. Ezt teljesen világosan jelzi a közigazgatás huszadik századi megerősödése, vagy éppen az újonnan belépő közügyek, mint például a természetvédelem ügye. Egy ilyen folyamatot vagy jelenséget nem egyetlen személyre kell vonatkoztatni, nem is a mindenkori beszélő énre, ám valakik mindig akarták s akarják, hogy legyen az adott közügy, amibe a megnyilatkozó egyén belefolyhat, esetleg maga is kezdeményezheti közfeladatok kitűzését. Az akarat itt elsősorban szándékot jelent, motiváltságot és elköteleződést fontosnak tartott ügyek mellett, amely vagy találkozik mások törekvésével, vagy nem, ám esélye a realizálódásra csak akkor lesz, ha ez a „találkozás” létrejön. Nem szabad itt

csak a hatalom körüli csatározásokra gondolnunk, egy közigazgatási apparátus is úgy dolgozik, hogy tagjai szűkebb-tágabb körben értelmezik és megbeszélik a tennivalókat.

Harold Lasswell, az empirikus politikatudomány egyik alapítója írta, hogy a politika nyelvi formái, például a politikusok és a hivatalnokok beszédei az ókori retorikusok óta izgatják a gondolkodókat, s hol mágikus erőt tulajdonítanak a nyelvnek, hol valóságot eltakaró lepelnek vélik. Ezzel szemben ő azt állítja, s ebben a munkatársaival végzett kiterjedt kutatásai is megerősítették, hogy a politikai nyelv mint beszéd se nem mágia, se nem lepel, hanem a politikaalakítás nélkülözhetetlen eszköze. Ahogy írja: „A szavak bele vannak szőve a hatalomba, hiszen a hatalom külső jelei főként verbálisak.” (Lasswell 2000b: 26.) Vagyis bármely politikai cselekvés és döntés *beszéd által kivittelezett* cselekvés. A beszéd politikai funkciója éppen ez: „Amikor a cél a hatalom befolyásolása, és érvényesül valamilyen hatalmi hatás, a nyelv politikai funkciójáról beszélünk.” (Uo.) Mindez természetesen nemcsak a hatalmi pozíciók versengő megragadására vonatkozóan igaz, hanem a közügyek nem kevésbé fontos, előnyöket és hátrányokat hozó szintjén versengő intézésre is.

Hogyan történik ez? – kérdezi Lasswell. Először is, írja, a politikai valóságban soha senki nem tapasztal meg semmiféle absztrakt politikai létezőt. Ezért empirikusan egyszerűen nem vizsgálhatók olyan dolgok, mint hatalom, állam, érdek, közjó, nemzet stb. Nemcsak azért, mert konstrukciókról van szó, hanem azért sem, mert ezek különböző *jelek* révén állnak elő, és csak ezek révén tehetők meg cselekedetünk tárgyaivá: szavak, szimbólumok, személyek, épületek, beszédek, viták, szövegek, iratok, döntések, események stb. Másodszor, a jelek mindig értelmezésre szorulnak, és folyamatosan értelmezzük is őket, aminek eminens eszköze a nyelv. A politikai döntéseket befolyásoló beszédet azonban nem úgy kell felfogni, mint egy pontosan teljesítendő mérnöki tervrajzot vagy katonai parancsot, esetleg fizikai erőt, amelynek hatásra egy test elmozdul az ellenkező irányba. A politikai beszédek és értelmezések *nem okilag* hatnak a hatalomra vagy a hatalmi döntésekre, hanem olyan módon, hogy „*befolyásolják a hatalommal kapcsolatos feltételezéseket*” (uo. 27.). Vagyis olyan módon, hogy megmutatják a *lehetséges értelmét* és irányát a dolgoknak, ám mindig többféle értelmet és irányt fogunk találni. Éppen ezért kell tanácskozni, vagyis azért, hogy tudjunk választani és döntéseket hozni, természetesen a közügyekről és a közfeladatokról is.

5.5 Szakpolitikák: testek, tudások, közösségek, tárgyiságok

1) A közigazgatás egyik nagy kérdése, hogy *tárgyilag* vajon mivel foglalkoznak az állami és az önkormányzati szervezetek és a bennük dolgozó köztisztviselők, túl azon, hogy a közösség javára közügyeket gondoznak, s ehhez létrehozzák és működtetik önmaguk kiterjedt apparátusát, szervezetrendszerét. A kérdés ennél konkrétabban úgy merül fel, hogy a közigazgatás milyen *szakpolitikai vagy ágazatpolitikai* témákat és területeket gondoz, merthogy szép számmal vannak ilyenek. A szakirodalom erre az evidens kérdésre többnyire elhárító gesztussal válaszol; *áttekinthetetlenül sokfélélt*. A sokféleség

vitathatatlan, elegendő egy pillantást vetni bármely állami és önkormányzati struktúrára, amely szervezeti tagozódása szerint és feladatköri beosztása alapján a folyamatosan végzendő közügyekhez s közfeladatokhoz igazodik.

A sokféleség és a számosság azonban nem elegendő indok arra, hogy letegyük előtte a fegyvert, s azt mondjuk, ráadásul egy elemi tájékoztatónak szánt kötetben, hogy mivel „a szakpolitikák a társadalmi élet egészét átfogják”, ezért itt „a felsorolás szinte a végtelenségig folytatható” (Ágh 1994: 85.), s ezen oknál fogva kísérletet se tegyünk ezek értelmezésére és osztályozására. Ez az elemzői attitűd és érv azóta is visszaköszön a hazai szakirodalomban. Egy pár évvel később megjelent tankönyv szerint a közpolitikai programokat a következő három nagyobb csoportba lehet sorolni: anyagi és nem anyagi, pénzügyi és infrastrukturális, általános (jog) és egyedi jellegű szakpolitikák (Bayer 1999: 250–251.). Túl azon, hogy ennek a felosztásnak szempontja nem egységes, az is problematikus, hogy a lista, a váltakozó szempontok ellenére, nem fogja át a szakpolitikai témákat és területeket. Egy nem sokkal később megjelent, szintén oktatásban használt szöveggyűjtemény szerkesztője a szakpolitikai jellegű szövegek beválogatásával kapcsolatban azt írja, hogy a terület „rendkívül szerteágazó volta miatt természetesen az összes ágazati politika területéről még magyar viszonylatban sem kerülhetett be írás” a kötetbe (Pesti: 2001: 7.).

De vajon mi lenne ez az „alig áttekinthető” számú „összes ágazati politika”? Figyelemre méltó, hogy ennek a súlyos kérdésnek a megválaszolására egy újonnan induló folyóirat tett kísérletet, természetesen a szaklap *egész* működése révén. A 2007-ben indult *Nemzeti Érdek* című negyedéves folyóiratról van szó, amelynek nyitó számában a lap főszerkesztője ezt a szándékot jelezte. Ennek megfelelően jelentek meg tanulmányok a szakpolitika sok területéről a folyóirat első öt évében (adó, pénzügy, nyugdíj, egészségügy, szociálpolitika, foglalkoztatás, energiakérdések, építésügy, környezetpolitika, vidék- és agrárpolitika, területfejlesztés, oktatás, kutatás, közművelődés, sport stb.). 2012-ben azonban a lap kiadója új folyamatot indított, amelyben tematikusan már a kormányzás általános kérdései dominálnak, és a tanulmányok mellett az esszék és a publicisztikai jellegű rövid írások is egyre nagyobb szerepet kapnak.

A közpolitikai problémát tárgyaló szak- és tankönyvek ritkán foglalkoznak a nehezen értelmezhető szakpolitikai problematikával. Öröndetes kivételnek tekinthető a Gajdusчек–Hajnal szerzőpáros *Közpolitika* című könyve, amely kifejezetten értelmezni próbálja a közpolitika tematikus sokszínűségét. Azt írják: „A közpolitikákkal kapcsolatos legkézenfekvőbb tipológia a *megcélzott problématerület szerint* osztályozza azokat. Ennek megfelelően beszélhetünk pl. jóléti, biztonság-, verseny-, közlekedés- vagy oktatáspolitikáról; vagy – finomabb bontásban, az előbbieik közül a legelső kategóriára koncentrálván – munkanélküliségi, család-, gyermek-, hajléktalan- vagy fogyatékosügyi politikáról. A közpolitikák ilyen jellegű címkézése nem ritka, sőt a (politikai) közbeszédben egyenesen tipikus.” Szerintük ez a felosztás „kézenfekvő, közérthető” ugyan, de számos hátránya van (Gajdusчек–Hajnal 2010: 61.).

Konkréten három súlyos problémát látnak a szakpolitikák témák szerinti értelmezésében. Egy: „Az alkalmazható, illetve az alkalmazandó kategóriák száma, tartalma, egymástól való elhatárolása nélkülöz minden elvi alapot, teljes mértékben (homályos és

változékony) konvención alapul.” (Uo. 62.) Kettő: „Ebből fakadóan nemcsak időben és térben (országok vagy régiók közötti összehasonlítás során) rendkívül változékony, hanem sokszor egy adott időben és helyen ésszerű módon el nem dönthető ellentmondást generál.” (Uo.) Három: „Miközben a közpolitikáknak a megcélzott problématerületek szerinti csoportosítása a megismerésnek a leírásen kívüli, további céljait – a magyarázatot és az előrejelzést – általában nem szolgálja, mivel a közpolitikákkal kapcsolatos általánosítható oksági összefüggések (törvényszerűségek) általában nem azzal kapcsolatosak, hogy az adott közpolitika pl. éppen a hajléktalanokat vagy a lakással rendelkező munkanélkülieket célozza-e meg.” (Uo.)

Ezek a cáfoló érvek figyelemre méltóak, tanúságosak és talán tipikusak is. Az első kettő szerint a közpolitikák tartalmi megnevezései nélkülözik az elvi alapot, ezért homályosak, továbbá mind nemzetközi, mind egy országon belüli összevetésben változékonyak és ellentmondások. Ez természetesen igaz, amennyiben úgy véljük, hogy itt *pusztán* nevekről van szó, semmi másról, mert mondjuk a közpolitikai valóság ezek alatt vagy mögött található. (Zárójelben mondom: amit persze szintén hívunk valahogy, tehát nevet kap.) Fontos azonban tudni, a filozófia nyelvi fordulata, valamint az empirikus és elméleti társadalomtudományok huszadik századi fejlődése döntően éppen arról szól, hogy értelmezési formáinkkal, szavainkkal is, *cselekszünk*, nem pedig önkényesen és homályosan tükrözünk valamit. De érdemes itt a *megfelelő elnevezésekért* folyó heves politikai csatározásokra is gondolnunk, hogy világos legyen előttünk, a „nevek és a dolgok” bizony együtt mozognak. A harmadikként felemlített érv szerint önmagában az, hogy valamit egészségpolitikának vagy szociálpolitikának nevezünk, nem ad választ a terület oksági vagy törvényszerű összefüggéseire, amelyek nem egyes szakpolitikai területhez köthetők. Természetesen ez is igaz, amennyiben azt várjuk el a tudománytól, hogy kauzális összefüggéseket definiáljon és egyetemes törvényeket találjon. De vajon hol van ez a törvény? Összefüggéseket, együtt-járásokat, elő- és utóidejűségeket találhatunk persze, de ezek is minél általánosabbak, annál semmitmondóbbak.

Itt egyébként leginkább arról van szó, hogy a szerzők a szakpolitikai problémákat az szociológiában kidolgozott absztrakt cselekvési logika mentén kívánják értelmezni, mint általában a közpolitikai tudományokban teszik ezt, s a *cél, eszköz, eredmény, hatás* mentén történő értelmezés önmagában valóban „tárgyfüggetlen”. De hát éppen ez a problémája: egy olyan elv, ami a társadalomban mindent átfogóan megmagyaráz, valójában semmi konkrét dolgot nem magyaráz meg. Ezzel nem azt mondom, hogy egy ilyen értelmezés eleve értelmetlen, persze az *érvényessége* világosan kijelölendő, inkább arra hívnám fel a figyelmet, hogy lehetséges más szempontú megközelítés is.

2) Sok a baj tehát a szakpolitikák sokféleségének értelmezésével, azzal, hogy ezek lefedik a társadalmi tevékenységek szinte teljes spektrumát. Ám ha igaz, hogy ez a sokféleség az élet sokfélesége, amelyhez többé-kevésbé igazodik a közigazgatás apparátusa is mind szervezeteiben, mind tevékenységében, akkor a szakpolitikák révén gondozott közügyek megnevezései nem egyszerűen csak szavak és nevek, amelyeken túl fogjuk megtalálni a törvényszerű lényegét, hanem szerves részét képezik egyrészt a politikai valóságnak, másrészt a szakpolitikai cselekvéseknek.

Ezért amikor a közügyek felől közelítünk a közpolitikához, egyáltalán nem tűnik feleslegesnek a szakpolitikák olyan megragadása, amely megkísérli áttekinteni és osztályozni ezeket. Még hozzá olyan szempont alapján, amely nem a szervezetek belső rendje vagy az apparátusi menedzsment működése, és nem is a politikai megrendelések szerint differenciál, bár tudja, hogy ezeknek meghatározó a szerepe, hanem aszerint, hogy a szolgáltató állam az élet minden fontos területén megjelent és működik. Mondhatjuk ezért, hogy a szakpolitikai feladatokká váló közügyek az egyéni és a társadalmi-közösségi élet egészét felölelő ügyek, hasonlóan ahhoz, ahogyan az elsődleges emberi közösség esetében lehetett ezt megfigyelni. Ezért is bírnak ezek egyébként társadalmi legitimitással. Ilyen módon nézve négy nagy terület különül el egymástól: testek, tudások, közösségek és tárgyiságok gondozása. Ez azt jelenti, hogy ezek mindegyikére kiterjedt és differenciált szakpolitikai tevékenység irányul, mind az igazgatási, mind szolgáltatási tevékenység szempontjából, mind a köztisztviselők, mind a közszolgáltatásban dolgozók részéről. Mindezt a következő egyszerű, bár kissé zsúfolt áttekintéssel tudjuk igazolni.

Az *emberi test gondozása* a „bölcsőtől a koporsóig” a mai közpolitikák egyik legkiterjedtebb, legtöbb erőforrást felemészítő szakpolitikai nagy területe. Mindez a következőket jelenti. Egy: az éhínségek és a társadalmi méretű tartós éhezés felszámolása, az egészséges ételkészítés, ivóvíz, környezet és az egészséges életvitel lehetőségének a biztosítása. Kettő: a járványok megszüntetése és megelőzése, a beteg test gondozása és gyógyítása, a szenvedések enyhítése. Három: a test óvása az időjárás viszontagságaitól; gondoskodás a megfelelő lakásról, fűtésről, ruházatról. Négy: az ember testi fáradtságának enyhítése, tevékenységének könnyítése; energiatermelés, gépesítés, közlekedési eszközök és utak építése. Öt: a biológiai-teszt működésünk során keletkezett felesleges anyagok kezelése; szennyvízhálózat és -tisztítás, a háztartási hulladék kezelése. Hat: a magatehetetlen gyermekek és a magatehetetlenné lett felnőttek, a szellemi és testi fogyatékosok, a társadalomból kiszakadt emberek, özvegyek és árvák gyámolítása. Hét: a sporttevékenységek, az iskolai és a tömegsport, a szabadidős sportok támogatása. Nyolc: az életből való eltávozás közösségi szintű gondozása; hospice-munka, temetés, a temetők gondozása.

Az *emberi tudás, a szellemi javak gondozása és fejlesztése* a szakpolitikák második nagy területe, konkrétabban a következők. Egy: a tudományos kutatás intézményrendszerének kiépítése, a kutatások támogatása. Kettő: a közoktatás kiépítése, az iskolahálózat fenntartása és működtetése. Három: a középfokú képzés, a szakoktatás és a szakmunkásképzés szervezése, irányítása. Négy: az egyetemi és felsőfokú képzés kiépítése és működtetése. Öt: a felnőttképzés és a továbbképzés segítése, intézményeinek kiépítése. Hat: a közművelődési tevékenység intézményeinek kiépítése, működtetése; könyvtárak, művelődési házak, klubok, szórakoztató intézmények. Hét: a hivatásos művészeti tevékenységek segítése, mecénatúrája, intézményeinek gondozása; művészképzés, filmgyártás, mozik, színházak, könyvkiadás, zenekarok, táncegyüttesek. Nyolc: a társadalmi információs rendszer kiépítése és a közösségi tájékoztatás működtetése; telefonhálózat, újságok, rádió, tv, világháló, közszolgálati médiumok működtetése. Kilenc: a nemzeti tudás, emlékezet és művészet őrzése és megismertetése: múzeumok, levéltárak, képtárak, könyvtárak, archívumok, hangtárak.

A közpolitika harmadik nagy területe a *közösség védelme és a különböző embercsoportok gondozása*, a közösségi együttműködés elősegítése. Ez a közösségi szakpolitika következő-

ket jelenti: Egy: az ország integritásának védelme az esetleges külső támadás ellen: hadsereg, diplomácia. Kettő: az ország belső egységének és nyugalmanak megőrzése normaszegők és rendbontók ellenében: rendvédelmi szervek, ügyészség, bíróság. Három: az elítéltek őrzése, visszavezetése a társadalomba; javító-nevelő intézetek, börtönök, utógondozás. Négy: migrációs politika; bevándorlók, honosítások. Öt: nemzetiségi és kisebbségpolitika; a kisebbségi népcsoportok életkörülményeinek javítása, kultúrájuk ápolásának segítése. Hat: térségi szakpolitika; területfejlesztés, lemaradó térségek és közösségek felzárkóztatása. Hét: gyermek-, család- és ifjúságpolitika; anya- és csecsemővédelem, védőnői hálózat, családtámogatás.

A különböző *közösségi tárgyak*, *közösségi létfeltételi eszközök* létrehozásának segítése a szakpolitikák negyedik, mindenképpen meghatározó területe. Az állam és a közigazgatás maga természetesen nem termelő üzem, de egyrészt irányíthat akár állami, akár önkormányzati tulajdonú közszolgáltató vállalatokat s üzemeket, sőt a kelet-európai szocialista-kommunista kormányzatok szinte az egész termelő ágazatot állami tulajdonba vették, másrészt a közigazgatás maga normál működés során is folytat gazdálkodást. Ez a következőt jelenti. Egy: adópolitika, vagyis adókat vet ki és szed be; adóhivatali, adóhatósági munka. Kettő: költségvetési szakpolitika; ez a mindenkori központi és helyi kormányzatok legmeghatározóbb tevékenysége; annak meghatározása és végrehajtásának ellenőrzése, hogy a kormányzatok mire mennyit költenek, beleértve a különböző szakpolitikákat is. Három: tervezési politika; elsősorban a központi kormányzatok hosszabb távú programjainak a kidolgozása, tervhivatal, tervtanács. Négy: közbeszerzési politika; a kormányzatok közpénzen történő megrendelése, pályáztatások. Öt: ipari, bányászati és mezőgazdasági szakpolitika. Hat: külkereskedelelem- és belkereskedelempolitika. Hét: természetvédelmi politika. Nyolc: közterület-fenntartó politika: utak, parkok fenntartása, köztisztaság.

Tisztában vagyok azzal, hogy az összesen *harminckét* közügyet megnevező kategória kiegészíthető és talán korrigálható is. Egy dolgot azonban világosan jelez, túl azon, hogy tényleg elképesztő mértékben megnőtt az állami közfeladatok mennyisége. Nevezetesen, hogy a közigazgatás szakfeladatainak megnevezése nemcsak hagyomány diktálta és értelmes szempont nélküli tett, amely semmit nem mond a tényleges tennivalóról, hanem fontos tényezője lehet a szakpolitikák számbavételének. Nem hiszem tehát, hogy itt elvont képletek alkalmazásával sokra megyünk. Nem ugyanazt a jellegű feladatot jelenti ugyanis mondjuk az oktatásügyek irányítása, mint a pénz- és adóügyek intézése. És a sor folytatható. Van bennük közös is, csak éppen az nem szakpolitika, hanem a szervezeti cselekvések elvont váza. Ráadásul tudományoskodó hókuszpókusz nélkül is lehet tudni, hogy a cselekvő ember először tervez, aztán számba veszi a körülményeket és az eszközöket, majd cselekszik, a közigazgatásban sok mindenkivel együtt, s végül regisztrálja az eredményt és a hatást, s korrigál, ha tud, valamint tanul a történelemből, és az sem árt, ha külső személyek ellenőrzik az egész folyamatot. Csakhogy minden tényleges közfeladatot konkrétan, egy pontosan soha meg nem ismétlődő helyzetben, sokféle törekvéssel rendelkező „emberi közegben” kell megvalósítani, amiben leginkább az intelligencia, az okosság, a tapasztalat, az együttműködési készség, a kitartás és a bölcsesség segítheti a köztisztviselőt, nem pedig elvont „képletek” akarnok alkalmazása.

6. fejezet

Népszavazás közügyekről

6.1 A népszavazás mint jogi és politikai intézmény

1) A népszavazás során az ország és a település *minden* állampolgárának a közügyekre vonatkozó igényét és vélekedését próbálják feltárni, megtudni. Ez technikailag kivitelezhetetlen olyan módon, mint a tanácskozások esetében: több millió állampolgárral vagy egy nagyobb település minden lakójával lehetetlen beszélgetni vagy konzultálni. Ennek kialakult formája a *népszavazás*, amely egy-egy konkrét ügy kapcsán szólítja meg az állampolgárokat, és hívja őket a szavazóurnákhoz országos vagy helyi ügyekben. Eljárását tekintve ezért a népszavazás olyan, mint a képviselő-választás, jóllehet a szavazás során nem személyeket bízunk meg szabad mandátummal egy-egy közösség és szervezet képviseletére, ezzel együtt közügyek megvalósítására, hanem különböző kezdeményezések és kötelezések nyomán konkrét és egyedi közügyről kérik ki az állampolgárok véleményét. A népszavazás tehát nem egyszerűen csak vélemények kinyilvánítása, hanem igencsak fontos politikai intézmény, amelynek egy-egy konkrétan megvalósított eseménye számottevő hatással van a közösség életére. Ezért is jogilag szabályozott és összetett politikai intézmény, amelynek különböző következménnyel járó és eltérő formái alakultak ki mind az országos, mind a helyi népszavazások esetében. Mindennek megismerése elengedhetetlen ahhoz, hogy értelmezni tudjuk a népszavazások közügy-alakító természetét.

A szavazást elindító alany szempontjából két alapvető népszavazási formát lehet megkülönböztetni. Az egyik a *kötelező*, másik a *fakultatív* népszavazás. Azt a népszavazást nevezzük kötelezőnek, amelynek a megtartását egy ország alkotmánya vagy más jogszabály előírja meghatározott ügyekben. Hazánkban sem az 1990-től érvényben volt Alkotmány, sem a 2011-ben elfogadott Alaptörvény nem ír elő semmilyen tárgyban kötelező *országos* népszavazást. Ez nem minden országban van így. Svájcban például az alkotmánymódosításokat kötelező népszavazásra bocsátani (Kriesi 2009). Figyelemre méltó viszont, hogy hazánkban is kötelező népszavazást elrendelni a települések közigazgatási határainak a megváltoztatásáról, erről az önkormányzati 2011. évi CLXXXIX. törvény 98., 100., 103. és 105. §-a rendelkezik. Ezzel együtt hazánkban a népszavazások döntő többsége fakultatív jellegű, ami azt jelenti, hogy valaki vagy valakik *kezdeményezik* a népszavazást.

A kezdeményezők politikai *státusa* alapján a (fakultatív) népszavazásokat két típusba lehet sorolni. Ha a népszavazást „alulról” kezdeményezik, azaz egy aktív állampolgár, vagy valamely állampolgári csoport vagy szervezet a kezdeményező, akkor *iniciatíváról*

(változtatási szándékú kezdeményezésről) szokás beszélni. Ha azonban a kezdeményezés „felülről”, valamely hatalmi szervtől vagy potens hatalmi személytől indul ki, lehet ez az államfő, meghatározott számú parlamenti képviselő, a kormány és a kormányfő, valamely párt vagy egy területi-helyi hatalmi szerv, akkor *referendumról* (tájékoztatásról) szoktunk beszélni.

A kezdeményezők egyben valamilyen határozott *szándékkal* és ennek megfelelő *eredménnyel* kísérelnek meg népszavazást tartani, túl persze azon az evidencián, hogy minden kezdeményező sikeresen és számára kedvező eredménnyel próbálja bonyolítani az adott szavazást. Az eredmény és az ennek megfelelő szándék az adott tárgyban azonban nem minden esetben jelent közvetlenül döntést, illetve nem mindig irányul döntésre. Közvetlenül maguk az állampolgárok ugyanis a népszavazások révén egyaránt *dönthetnek* is és *javasolhatnak* is. Vagyis a népszavazás lehet *ügydöntő*, amikor is az eredményt a törvényhozásnak és a végrehajtó szervezeteknek kötelező figyelembe venni és ennek megfelelően dönteni, de lehet *javaslattevő* is, amikor a népszavazás eredménye pusztán megfontolásra ajánlott.

2) A hat alapesetet (kötelező–fakultatív, iniciatíva–referendum, ügydöntő–javaslattevő) elvileg sokféleképpen lehet kombinálni, de közülük egy-egy országban csak néhány honosodott meg. A hazai gyakorlatban ismert például az állampolgárok által kezdeményezett (iniciatíva) olyan jellegű népszavazás, amely nem döntést akar kikényszeríteni, hanem kezdeményezői azt szeretnék elérni, hogy a szavazás eredményét a döntéshozók valamilyen módon vegyék figyelembe, ez a *petíció*. Speciális formája a *népi kezdeményezés*, amely az adott téma *napirendre* vételét szeretné elérni, akár országos, akár helyi szinten.⁶ De lehet a népszavazási javaslattevél referendum is, azaz felülről indított *konzultáció* is. Ilyenkor „a törvényhozás, az államfő vagy a kormány a nép véleményét kéri valamilyen ügyben, de nem kötelezi el magát előre, hogy a többségi válasznak megfelelő döntést hoz” (Körösenyi 2009: 39–40.).

Figyelemre méltó, hogy demokratikus államokban viszonylag kevés az *ügydöntő*, azaz *törvényalkotói iniciatíva*. Ilyen például az olasz *abrogatív* népszavazás, amelynek során egy hatályos törvényt egy új törvény hatálybaléptetésével kísérelnek meg érvényteleníteni. A példaként sokat emlegetett Svájcban is az a helyzet, hogy ez csak kantonális szinten létezik. „Nemzetállami szinten ugyanis csak az alkotmányozó vagy alkotmánymódosító iniciatíva létezik, és nem lehetséges »törvényalkotó iniciatíva«, azaz a közvetlen népi törvényhozás.” (Uo. 41.) Svájc mellett az USA nyugati államai számítanak az iniciatíva másik őshazájának. Az agrár-populista mozgalmak hatására 1889 és 1918 között 23 tagállamban vezették be az iniciatíva, a referendum és a petíció valamilyen formáját, majd a hetvenes évektől kibontakozó reformok során az iniciatíva mellett

⁶ A népszavazásról szóló 1998. évi III. tv. 1. § 1. bekezdése például így rendelkezik: „Országos népi kezdeményezést legalább 50 000 választópolgár nyújthat be. Az országos népi kezdeményezés arra irányulhat, hogy az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdést az Országgyűlés tűzze a napirendjére. Az országos népi kezdeményezésben megfogalmazott kérdést az Országgyűlés köteles megtárgyalni.”

más közvetlen demokratikus formák is teret nyertek. 1989 után több kelet-európai országban (Szlovákiában, Lettországbán, Litvániában) is bevezették a törvényalkotó iniciatíva valamilyen formáját.

Referendumnak, vagyis amikor az államhatalom valamely képviselője kezdeményezi a népszavazást és fogalmazza meg szavazásra feltett döntési alternatívát, két fő formája alakult ki. Az egyik az *alkotmányos* referendum. Ilyenkor a népszavazás egy új alkotmány jóváhagyásáról vagy elutasításáról szól, illetve a meglévő alkotmány módosításáról. A másik a *kormányzati* referendum, amikor is a kormányzat kezdeményezi a népszavazást olyan ügyekben, amelyeket különösen jelentősnek ítélt meg az ország sorsát illetően. Ilyen például az, amikor a népszavazás arról szól, hogy csatlakozzunk-e valamilyen nemzetközi vagy nemzetek feletti szervezethez (NATO, Európai Unió), esetleg váljunk-e ki ezek valamelyikéből. A referendumok mindig olyan ügyekről szólnak, amelyről elvileg dönthetne a parlament is, de a nagyobb támogatottság és legitimitáció érdekében ügydöntő népszavazást írnak ki a kérdésről. Referendumnak tekinthető a külön névvel illetett *plebiszcitum* is, amelynek az a sajátossága, hogy a törvényhozás megkerülése érdekében írják ki a hatalom valamely képviselője, például az államfő, a kormányfő kezdeményezésre. Általában a kisebbségben lévő ellenzék szokott plebiszcitumot kezdeményezni olyan esetekben, amikor gyengének érzi a befolyását, ezért az állampolgároktól szeretne felhatalmazást nyerni valamely ügy elintézéshez.

3) A jelzett tények és eljárasmódok világosan mutatják, hogy a népszavazás a demokratikus berendezkedésű társadalmakban nem egyszerűen csak közügytudakozó szereppel rendelkezik, hanem egyben *hatalmi intézmény* is. Mind a kezdeményezése, mind a lebonyolítása, mind az eredménye komolyan érinti az adott hatalmi struktúrákat, elsősorban azért, mert a népszavazás közvetlen hatalomgyakorlási mód, ezért mindig feszültségteljes viszonyban áll a képviseleti demokrácia intézményeivel. Összehangolásuk nem egyszerű feladat. Az iniciatíva például inkább divergál, míg a referendum vagy a plebiszcitum inkább konvergál a képviseleti demokrácia intézményével. Ezért legtöbb államban „a népszavazás intézményét [...] rendkívüli döntéshozatali válságmegoldási eszközként használják. A demokratikus korszak és a népszuverenitás eszméje térhódításának hatása, hogy a rendkívüli, az állam, az alkotmány, a politikai közösség alapjait érintő ügyekben az állam képviseleti intézményei a »szuverenitás forrásához«, a néphez fordulnak.” (Körösényi 2009: 39.) Ezt az összeegyeztetési próbálkozást mutatja a népszavazások eredményének a hatalomra nézve eltérő kötelezettsége. A „néppel” lefolytatott konzultáció, a javaslat és a napirendre vétel egyike sem törvényalkotás vagy kormányzati intézkedés, ez ugyanis a parlament és a kormányzat dolga. A nép mint olyan ugyanis nem tud intézkedni, szervezni és kormányozni.

A javaslattevő és véleménykérő népszavazások viszont azt is jelentik, hogy eleve vannak olyan népszavazások, amelyeknek az eredményét a döntésre jogosult szervek megismerik ugyan, de nem használják, nem veszik figyelembe, esetleg ezek ellenében hoznak döntést. Kérdés, *mit jelent* ez esetben a az állampolgárok döntése. Netalán színtiszta tévedés, esetleg korlát vagy inspiráció? Politikai fegyver, amelyet mindenki kedve szerint forgathat és használhat?

Egy népszavazás kapcsán azonban nemcsak az a kérdés, hogy születik-e törvény és kormányzati intézkedés a megtörténése után, erősíti vagy gyengíti valamely politikai potentát és szervezet hatalmát, hanem az is, hogy egyáltalán *miről* szavaznak az állampolgárok. A népszavazásoknak ugyanis mindig van valamilyen tárgya vagy témája, vagyis valamilyen közügyről vagy közfeladatról kérdezik meg az embereket, ráadásul *minden* választópolgárt az országban, illetve helyi népszavazásoknál az adott területen élőket. Nem mondhatjuk tehát, hogy itt csak az a fontos, hogy milyen *intézkedéseket* tesznek vagy nem tesznek a szavazások után. A népszavazások mégiscsak közügyekről szólnak.

Az a tény pedig, hogy az állampolgárokat a *közügyekről* kérdezik meg, már *önmagában* is jelentőséggel bír, ami jól látszik, ha a népszavazást a képviselő-választással hasonlítjuk össze. Mindkettő általános eljárást jelent, hiszen minden állampolgárt a szavazóurnák elé szólítanak, tehát elvileg mindenki véleményt nyilváníthat. A képviselő-választásokon azonban nem ügyekről döntenek a választók, hanem *személyekről*. A képviselő természetesen ügyeket reprezentál, és többnyire másmilyen, mint a másik aspiráns, de egyrészt a választók többsége nemigen látja át a jelöltnek és szervezetének (pártjának) közpolitikai és szakpolitikai javaslatait teljes részletességgel, másrészt a jelölt, ha nyer, szabad mandátumot szerez, azaz kötött ideig ugyan, de szabadon cselekedhet a közjó megvalósítása érdekében. A választók tehát félig-meddig politikusi „zsákbamacskát” szavaznak be a parlamentbe és a képviselő-testületbe, bár múltja és tervei alapján valószínűsíthető a magatartása és intézkedése.

Ehhez képest a népszavazások maguk a megtestesült konkrét közügyek. Igaz, hogy ebből meg rengeteg van, de az egyáltalán nem mindegy, hogy azt a néhányat, amit ebből „népszavazásra visznek”, ki hogyan érti és értelmezi, s mi lesz a sorsa a szavazás után. Vagyis a képviselő-választáshoz képest a népszavazáskor más a hangsúly, és eltérő az irány. Amikor a pártok és szervezetek azért versengenek, hogy a választók képviselőiket (és ezek révén a szervezetüket) jutassák döntési-hatalmi pozíciókba, akkor ehhez képest alárendeltté válik, hogy konkrétan milyen ügyeket fog megvalósítani a választási ciklus időszakában. Népszavazáskor viszont a választók konkrét ügyekről döntenek, s ehhez képest alárendelt tényező lesz, hogy vajon miként lehet a szavazás eredményét realizálni, jóllehet a népszavazással foglalkozó törvények kifejezetten hangsúlyozzák, hogy a népszavazás témája nem mondhat ellent a fennálló törvényeknek. Vagyis az alárendeltség egyik esetben sem azt jelenti, hogy mellékes és elhanyagolható dologról lenne szó, hanem azt, hogy a választáskor min van éppen a *hangsúly*. Népszavazáskor mindenképpen magán a témán és az ügyön.

A népszavazások témái széles spektrumot fognak át. Bizonyos korlátozással elvileg minden közre tartozó országos és helyi ügyről megkérdézhető az állampolgárok, nagyjából azokról, amikről az országgyűlés és a képviselő-testület is dönthet. Ezeket a *hatókör* (országos és helyi) mellett további szempontok szerint szokták csoportosítani. Ilyen a *közjogi* vonatkozás, aminek megfelelően a szavazásra feltett kérdés érintheti az alkotmány elfogadását és módosítását, az ország nemzetközi szövetségi rendszerét vagy az állampolgárság kérdését. Hazánkban például 2004-ben a külhoni magyarok állampolgárságáról tartottak népszavazást. Elég gyakori népszavazási téma a közigazgatási *terület*

megváltoztatása, esetleg az országhatár módosítása. Ilyen volt a soproni népszavazás 1921-ben, vagy, mint láttuk is, a magyar törvények a közigazgatási határok módosítási szándékát kötelező helyi népszavazáshoz kötik. Ismeretesek azok a népszavazások, amelyek döntően *lelkiismereti-világnézeti* kérdéseket érintenek, ilyen például az abortusz, a válás, a halálbüntetés kérdése. A leggyakoribbak azonban a *közpolitikai* témákban tartott népszavazások, amelyek egyrészt a parlamenti törvényhozást, másrészt az országos kormányzati munkát és a helyi igazgatást érintik, vagyis olyan ügyeket, amelyeket általában ezek a szervek intéznek. Ilyen volt hazánkban a 2008. évi népszavazás, amely három kérdéssel szolgált: fizessen-e a beteg kórházi napi díjat, rendelőintézeti vizitdíjat és felsőoktatási tandíjat. Mindez azt mutatja, hogy az állampolgárok elvileg bármilyen közügyben bármikor megszólalhatnak, befolyásolva ezzel a közösség sorsát, hatalmi struktúráját és ügyeinek alakulását. Két *kodifikált* korláttal. Az egyik tematikus, a másik eljárási korlát.

Népszavazás ugyanis nem minden témában indítható, s ennek a tilalomnak két iránya van. Az egyik egy általános tematilalom, a másik a jogi koherencia elvének konkrét érvényesülése; nevezetesen az, hogy a népszavazásra feltett kérdés nem írhatja felül az érvényes és hatályos jogszabályokat. Az első tiltást általában az alkotmány tartalmazza, a másodikat külön testület vizsgálja minden konkrét esetben, hazánkban az Országos Választási Bizottság (OVB), illetve ennek helyi testületei és szervei.

Hazánk 2011. április 25-én hatályba lépett Alaptörvénye 8. cikkelyének (3) bekezdése a tilalmas témákról úgy rendelkezik, hogy nem lehet országos népszavazást tartani tíz témában: alkotmánymódosítás, költségvetési és adózási kérdések, képviselő-választási törvények, nemzetközi szerződések kötelezettségei, a képviselő-testület feloszlátása, a parlament feloszlátása, a parlament hatáskörébe tartozó személyzeti és szervezeti ügyek, közkegyelem gyakorlása, rendkívüli, szükség- és hadiállapot kihirdetése, katonai műveletekben való részvétel. Ezek a tilalmas témák alkotmányonként és országonként változnak. Hazánk korábban érvényes Alkotmányában például tilalmas téma volt az alkotmány *népszavazásról* szóló rendelkezésének a módosítása (28/C. § 5. pont c. bekezdés), az új alkotmányban viszont már *a teljes alaptörvény* módosítása tilalom alá esik (8. cikk 3. bekezdés). Az is változás, hogy megszűnt a kormányprogramról elrendelhető népszavazás (28/C. § 5. pont f. bekezdés) tilalma, viszont bekerült a választási törvények módosításának a tiltása (8. cikk 3. bekezdés c. pont).

Mindebből az is következik, hogy minden más témáról lehet népszavazást tartani. A tiltott témák láthatóan egyetlen irányba mutatnak: a választópolgárok nem kérdezhetők meg az adókról és a költségvetésről, a hatalmi berendezkedés alapjairól és működéséről, a nemzetközi kötelezettségek teljesítéséről, valamint az ország fegyveres állapotáról és hadászati műveleteiről. Egy-egy téma kiírásának engedélyezése vagy tilalma pedig minden esetben a kezdeményezett kérdés konkrét vizsgálatát jelenti, amelyet hazánkban az OVB végez el, illetve fellebbezés esetén az arra hivatott bíróság. A tematikus korlátok mellett természetesen az *eljárási szabályok* is „terelik” a népszavazás folyamatát, annak minden fontos szakaszát, mint minden más fontos hatalmi intézmény esetében.

6.2 Érvek a népszavazás ellen és mellett

1) Fentebb már szóba került, hogy a népszavazás közvetlen, a képviselő pedig közvetett demokratikus hatalomgyakorlási mód, s ezek összeegyeztetése nem könnyű feladat sem elvi, se gyakorlati szinten. Sokan gondolják például azt, hogy a népszavazás idegen a képviselői demokráciától, és nem is minden demokratikus ország építette be jogrendjébe annak intézményét. Mindennek az a következménye, hogy a népszavazás mellett és ellen egyaránt hozhatók fel tehát érvek, ráadásul a demokrácia nézőpontjából, sőt védelmében.

Az előző részben a témák felől vizsgáltuk a korlátozás problémáját, de más szempontok alapján is érdemes mérlegelni a dolgot. Körösi András szerint a népszavazások mellett öt érvet szoktak felhozni mind a politika praxisban, mind a tudományos gondolkodásban. Ezek szerint a népszavazással született döntésnek nagy a legitimitása, a népszavazás megteremti az állampolgárok egyenlőségét, növeli az állampolgári részvételt és elkötelezettséget, továbbá informáló és nevelő hatása van, végül eredménye a valódi népakaratot fejezi ki. Mindehhez annyit tennék hozzá, hogy a támogató érvek egyrészt *ideális* feltételekkel számolnak, másrészt a *hatalom* gyakorlása felől ítélik meg a problémát.

Természetesen egy népszavazás *növelheti* bármely országos vagy helyi szerv döntésének a legitimitását, azaz elfogadottságát (1), ha nemcsak kihirdetik, hanem megkérdőzik róla az állampolgárokat, és az állampolgárok többsége egyetért a döntéssel, miközben el is utasíthatná azt. Ilyen jellegű például az a népszavazás, amelyet az alkotmány vagy alkotmánymódosítások tárgyában, az ország szuverenitását meghatározó ügyben vagy más alapvető és rendkívüli kérdésben (például egy atomerőmű-építésről) tartanak, de az is, amely egy helyi rendeletről kérdezi meg a település polgárait. Egy-egy ügyben hozott döntés természetesen nem illegitim attól, hogy a politikus szabad mandátum birtokában tesz valamit a tárgyban. Ehhez *viszonyítva* azonban kétségkívül legitimitás-növelő tényező a népszavazás, hiszen egy adott konkrét közügyben, a döntés előtt vagy után, de megpróbálják megtudakolni az állampolgárok véleményét.

Erősen kérdéses viszont az a támogató érv, hogy a népszavazás az állampolgárok valódi *egyenlőségét* (2) teremti meg. Az érv szerint ugyanis az állampolgárokat megillető egyenlő szavazat elve csak a képviselők kiválasztásában érvényesül, a döntéshozatalban már nem, sőt ott semmilyen részvétel nincs. A népszavazás viszont biztosítja ezt a részvételt minden állampolgár számára, ráadásul az egyenlőség elve alapján. Körösi szerintem okkal kifogásolja az elvet mind tapasztalati, mind elméleti alapon. A népszavazás ugyanis nem teremt állampolgári egyenlőséget. A fakultatív jelleg például azzal jár, hogy már a szavazásra kerülő témák kiválasztása is erőik küzdelmében dől el, a népszavazási kampányok finanszírozása sem egyenlő erőik küzdelméről szól, és a részvétel is igencsak differenciált. Megfontolandó az elméleti ellenérv is: „A képviselői és a közvetlen demokráciában másra vonatkozik az állampolgári egyenlőség: míg az előbbiben a képviselők megválasztására, addig az utóbbiban a konkrét ügyek eldöntésére.” (Körösi 2009: 53.) Márpedig kevés közügyben lehet közvetlenül döntést hozni.

Általában igaz az az érv, hogy a népszavazás jótékony hatással van az állampolgárok politikai tudatosságára, mert *informálódnak* a köz dolgairól, s egyben növekszik az *elkötelezettségük* (3). Ám az érv olyan általános tapasztalat konkretizálása csupán, ami keveset mond magáról a népszavazásról. Hiszen mindenki csak azt a tárgyat ismeri meg, amivel foglalkozik, a mellett a dolog mellett tud csak elköteleződni, amivel valamilyen kapcsolata van. Nyilván ennek vannak fokozatai, de egyrészt a teljes tájékozatlanság kivételes dolog, mint ahogy a folyamatos állampolgári részvétel is az. „A kutatások [...] nem igazolják, hogy az emberek szélsőségesen tudatlanok lennének a napirenden szereplő ügyekben, de az ellenkezője sem bizonyosodott be.” (Uo. 49.)

Amit állíthatunk; a népszavazás vélhetően *nem csökkenti* a tájékozottságot és az elkötelezettségi hajlandóságot, jöllehet néhány jelentős népszavazás vált már a pártpolitikai csaták martalékává, és lehet manipulálni a népszavazást már a kérdés megfogalmazásával is. Figyelemre méltó Giovanni Sartori ellenérve is: „Ha a participáció személyes részvételt jelent, akkor a részvétel valódisága és hatékonysága fordított arányban áll a résztvevők számával.” (Sartori 1999: 66.) Vagyis minél több ember vesz részt egy politikai döntésben, annál kevésbé lesz alapos és megfontolt, hiszen az ilyen döntés viták és megbeszélések révén formálható csak ki.

És ha úgy véljük, hogy a népszavazás a *valódi népakarat* kifejeződése (4), akkor azt is állítjuk, hogy létezik valódi vagy igazi népakarat. Márpedig „a népszavazások valódi népakaratot és közérdeket megjelenítő tézise nemcsak [...] teoretikusan cáfolható állítás, de empirikusan sem tekinthető érvényesnek” (Körösi 2009: 47.). Ezt támasztja alá egyrészt az a tapasztalat, hogy a népszavazást gyakran a hatalom képviselői és a pártok kezdeményezik, sok országban az állampolgárok nem is kezdeményezhetnek népszavazást, ezért a választás többnyire az ő szándékaikról, nem pedig a népakaratról szól. A manipulálási lehetőség mellett szóló másik érv szerint az állampolgárok nem képesek kompetens módon dönteni, mert, ahogy Schumpeter híres infantilizmus-tézise szól, a saját ügyekben megfontoltan cselekvő állampolgárok a politika területén többnyire gyermekként viselkednek (Schumpeter 1987: 258–261.). Vagyis kellő tudás hiányában, érzelmektől vezetve, önző módon nyilvánulnak meg.

Ennek fényében értelmezhető Enyedi Zsolt összefoglaló megállapítása. „A vezető liberális és konzervatív gondolkodók, kevés kivételtől eltekintve, mindig is óva intettek ennek a döntéshozatali technikának az alkalmazásától. Elsősorban a tanulatlan, türelmetlen, manipulálható és tekintélyelvű tömeg befolyásától, a kellően át nem gondolt döntésektől, a többség zsarnokságától, a karizmatikus vezetők ellensúly nélküli uralmától, a felelősségre vonás lehetőségének a hiányától, a megalapozatlan vágyakat követelő, megalapozatlan kormánypolitikától és a közvetítő intézmények elsorvadásától tartottak.” (Enyedi 2009: 18.)

2) A 2008. évi „szociális népszavazást” megelőzően volt egy sajtópolemia nálunk a *Népszabadságban*, amelyben többé-kevésbé a fenti támogató és cáfoló érvek hangoztak el a már kiírt, de még nem lebonyolított népszavazás kapcsán. A vitát Kis János kezdeményezte. Vitaindítója, mint írja, arról szól, hogy miért alkotmányellenes, hogy Orbán Viktor pártelnök, korábban pedig Gyurcsány Ferenc miniszterelnök, „a néphez felleb-

bez a parlamenttel szemben” (Kis 2007a). Kis először is arra hívja fel a figyelmet, hogy az alkotmány szerint egy ügydöntő országos népszavazás ugyan kötelezi az országgyűlést, de maga a szavazási eredmény még nem törvény, ebből törvényt a parlament alkot a maga bonyolult jogalkotási procedúrája során. Ehhez képest a referendum túlzottan egyszerű eljárás, sőt már a szavazásra feltett kérdés is leegyszerűsíti a problémákat, vagyis a népszavazás nem alkalmas körütekintő közösségi döntések kihordására.

Kis azt is vitatja, hogy csak azokról a kérdésekről tilalmas népszavazást tartani, amit az alkotmány taxatív megad. Egyrészt utal az Alkotmánybíróság (AB) 25/1999. évi határozatára, amely azt mondja ki, hogy az alkotmányból egyéb korlátok is levezethetők, másrészt arra, hogy a népszavazások szükségképpen leegyszerűsített válaszaiból „nem állapítható meg a szavazók akaratát”. De ha megállapítható lenne is, érvel Kis, a népszavazás nem vonhat el törvényhozói jogkört sem a parlamenti többségtől, sem a kisebbségtől. Mivel szerinte „a jogalkotásra utasító népszavazás összeegyeztethetetlen a képviselői függetlenség elvével”, népszavazással csak arra lehet kötelezni az országgyűlést, hogy ne hozzon meg egy törvényt, de jogalkotásra nem utasítható. Mint ahogyan a kormányozhatóság sem korlátozható, ezért sem lehet költségvetési kérdésekről népszavazást tartani.

A tervezett konkrét népszavazásról Kis kifejezetten negatív véleményt fejt ki. „Az a három kérdés, melyhez a Fidesz már összegyűjtötte az aláírásokat, a népakarat elvébe ütközik. Egyik sem szembeesíti a megkérdéztetett az alternatívákkal, melyek közt választani fog. Prognosztizálható a rossz döntés.” Elmarasztalja az Alkotmánybíróságot, mert a fellebbezések után úgy értelmezte a népszavazási kérdéseket, hogy azok nem érintik a költségvetést, amit egyébként az Alkotmány taxatív is tilt, holott ez nem igaz. Azzal, hogy átengedte a kérdéseket, állítja Kis, az AB önkényes és rossz döntést hozott, és a pártokkal együtt közösen mállasztják „a parlament és a népszavazás tekintélyét”.

3) Kis vitairatára elsőként Fricz Tamás reagált (Fricz 2007) és homlokegyenest másként értelmezte az alkotmány vonatkozó passzusait. Kis szofisztikált érvelésével szemben leszögezi, az Alkotmány 28/B. § 1. pontja, amely szerint „Országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet”, azt mondja ki, „hogy a népszavazás éppen az Országgyűlés döntési jogát veszi át azokban a kivételes esetekben, amikor a referendum érvényes és eredményes”. Ez az állítás azonban, tenném én hozzá, több sebből vérzik. Először is Fricz összekeveri a referendumat az iniciatívával, másodsor a „hatáskör” kifejezést azonosítja a döntési joggal, ami nyilvánvaló csúsztatás, harmadszor elkerüli a figyelmét, hogy a „népi kezdeményezés” nem döntésre, hanem napirendre vételre irányul. De a következőt is állítja: 2006-ban Magyarországon nem voltak „szabad és tiszta választások”, mert a győztes párt „száz apró trükkkel” verte át a választókat, nem tárta fel „az ország valós társadalmi-gazdasági helyzetét”. Ezzel szerinte „rendkívüli helyzet” állt elő az országban, tehát le kell váltani az „erkölcsileg lejáratódott, legitimációjával küszködő, teljesíteni képtelen kormányzatot”, s ezen cél eléréséhez „nem szabad visszariadni a különleges megoldásoktól sem”. Nos, Fricz nyilvánvalóan összekeveri a szabad választást a tiszta választással, a népszavazást a parlamenti választással, miközben Kis egyetlen érdemi felvetésére sem reagál. Kis

(2007b) arra figyelmezteti Friczet, hogy szövetszerűen is kilépett a hatályos alkotmány keretei közül, mert arra biztatja a politikai közösség tagjait, hogy népszavazással keressék el a kormányt, miközben ezt az alkotmány tételesen is megtiltja (lásd: 28/C. § 5. bekezdés c. pont).

Sok ponton Körösenyi András sem ért egyet Kis Jánossal (Körösenyi 2007), az ő érvei azonban nem a politikai propaganda tartományába tartoznak, mint Fricz Tamás mondatai. Vitatja ugyanis, hogy a „népszavazási kezdeményezések alkotmánysértőek lennének”. Szerinte Kis a kezdeményezésekkel kapcsolatos elvi és politikai fenntartásainak „közjogi-alkotmányos magalapozást kíván adni”, holott ezeket „egy vagy több más hasonló elv is korlátozza”, másrészt Kisnél a „politikai és elméleti érvelés összemosódik az alkotmányos érveléssel”. Ugyanis szerinte a létező ellentétek feloldását nem lehet kizárólag az alkotmányból megítélni. Véleményének alátámasztásához Körösenyi sorra veszi Kis János érvelésének négy sarokpontját, amelyek szerinte korlátozzák a népszavazást.

Az első az, hogy a *népakaratnak* a népszavazásból egyértelműen ki kellene derülni, mert ennek hiánya kétséges teszi szavazást. Körösenyi szerint azonban a népakarat fogalma olyan homályos tartalmú kategória, amelynek a feltételezett igazi tartalma feltárhatatlan, ezért a népakarat csak a megragadására irányuló procedúráként értelmezhető. Ennek pedig mindig van eredménye, ami valamire mindig kötelezi a parlamentet (például az adott törvények meghozatalának a tilalmára), de sohasem helyettesítheti a parlamenti döntéshozatalt. Kis második érve a *képviselői függetlenség* elve, amelyet szerinte nem írhat felül a népszavazás. Körösenyi azonban arra hívja fel a figyelmet, hogy ha ezt elfogadjuk, akkor egyáltalán nem is tartható ügydöntő népszavazás, jöllehet a képviseleti és a közvetlen demokrácia összeegyeztetésére különböző érvényes és működő megoldások születtek Európában s így hazánkban is. A harmadik érv az, hogy Kis szerint a népszavazás korlátozhatja a parlamenti többséget a *kormányzásban*, ami megengedhetetlen. Csakhogy, érvel Körösenyi, a többségi elvet számos más tényező is korlátozza, döntően a hatalommegosztás gyakorlata, s ezek egyike történetesen a népszavazás. A negyedik érv az, hogy a népszavazás korlátozza a *kisebbségi vétőt*, ami szintén megengedhetetlen. Ez a kétharmados többséggel meghozandó döntésekkor áll elő, amit Kis szerint nem lehet elvenni a kisebbségtől. Körösenyi szerint azonban itt helyettesítésről van szó. Az egyik korlátozási módot egy másik helyettesíti, ami szintén nem alkotmánysértő.

Szilágyi Péter rövid hozzászólásában azt a problémát veti fel (Szilágyi 2007), hogy a „Kis János által kifejtett jogelvek nem azonos természetűek”. Felhívja a figyelmet arra, hogy az alkotmányos elvek és a jogpolitikai elvek eltérése fontos tényező a népszavazás megítélésében. Szilágyi szerint az alkotmányból nem vezethető le a képviselő egyéni meggyőződésen alapuló döntése, amit állítólag még a népszavazás sem korlátozhat, mint Kis állítja. És különösen problémásnak tartja azt az elvet, hogy csak a jogalkotást megállító népszavazás tekinthető alkotmányosnak. Mindezek az elvek nem az alkotmányból, hanem a Kis által képviselt jogpolitikai felfogásából következnek. Ezzel együtt bírálja a népszavazással foglalkozó alkotmányos passzusokat, mert nincsenek tekintettel arra, hogy „a jelenlegi magyar jogrendszerben de facto három külön jog-

forrási szintet képeznek az alkotmány, a minősített törvények és az egyszerű többséget igénylő törvények”.

Csizmadia Ervin álláspontjának a legfontosabb eleme, hogy a tervezett népszavazás-kérdésben s az azt körülvevő éles politikai vitában a jelenlegi alkotmány nem nyújt eligazodást. A kezdeményezés ugyanis egy olyan polarizált politikai helyzetben zajlik, amelyben a kormánypártok erőszakos hatalomszerzéssel vádolják az ellenzék, az ellenzék pedig illegitimitással a fennálló kormányzatot, vagy ahogy írja, két „zsarnokságkoncepció” áll egymással szemben. Csizmadia igyekszik a vitába történeti érveket bekapcsolni, de álláspontjának lényege mégiscsak az, hogy „mindkét nézőpont alkotmányos”, vagyis „a magyar alkotmány nem áll egyértelműen sem a képvisleti, sem pedig a részvételi demokrácia oldalán”, ezért szerinte „hozzájárul a közélet hiszterizálódásához”. Mindebből azt a következtetést vonja le, hogy az országnak új alkotmányra lenne szükség.

4) Kis János vitazáró válaszában (Kis 2007b) részletesebben Körösényi ellenvetéseivel foglalkozik. Csizmadia érvére az a rövid válasza, hogy szerinte „az alkotmányt nem lecserélni kell, hanem megvédeni”, és eszerint cselekedni, legalábbis addig, amíg érvényben van. Szilágyi Péter megjegyzése kapcsán pedig, írja, érdekelné az a törvényi hely, amely szerint *csak* a jogalkotást megállító népszavazás tekinthető alkotmányosnak, mert szerinte ilyen passzus nincs az Alkotmányban.

Ezek után Kis két általános elvet vet fel. Vitatja Körösényi azon érvét, hogy az „alkotmányunk parlamentáris és populista intézmények eklektikus kombinációja volna”. Kis azt állítja, hogy alkotmányunkban a népszavazással kapcsolatban olyan megkötések vannak, amelyek „alkotmányos rendszerünket a parlamenti demokráciák családjában” tartják, mert az alkotmány tematikusan csak annyit állít, hogy a parlament hatáskörébe tartozó ügyekben lehet népszavazást tartani, de nem ruházza fel a népszavazást törvényhozói jogosítvánnyal. A másik általános érve azzal a kérdéssel foglalkozik, hogy állításai az alkotmányból következnek-e, vagy általános elvi-politikai nézetek folyamánai, mint Körösényi állítja, illetve Szilágyi szerint ez csak egy esetben, a képviselő lelkiismereti döntése kapcsán áll fenn. Kis ellenvetése az, hogy ő minden érvét az alkotmányból vezette le, továbbá az Alkotmánybíróság vonatkozó érveihez kötötte.

A fentiek szellemében Kis sorra veszi azt a négy, korábban már emlegetett elvet, amelyek szerinte korlátozzák a népszavazás intézményét, bírálói szerint viszont nem. Az első a *népakarat* elve. Egyetért Körösényivel annyiban, hogy a népakarat mindig valamilyen procedura során nyilvánulhat meg, ám még egyértelmű eljárás esetén is manipulálható a választópolgár. Szerinte összetett problémák egyetlen eldöntendő kérdésként feltéve félrevezetik az állampolgárt, s így a válaszok nem a tényleges akaratot tükrözik. A második a *képviselői függetlenség* elve, amiről Körösényi azt állítja, hogy a népszavazás eredménye csak a parlamentre ró valamilyen kötelezettséget, de a képviselőkre személyesen nem. Ha ez így lenne, állítja Kis, akkor ez sértené a jogbiztonságot, és alkotmányos zűrzavarhoz vezetne. Megerősíti korábbi álláspontját: egy eredményes ügydöntő népszavazás csak tiltásként értelmezhető, de törvényalkotására nem utasíthatja a képviselőt. A harmadik a *többségi kormányzás* korlátozása. Itt Kis szerint vita-

partnere félreérti, szerinte is lehet népszavazással korlátozni a kormány munkáját. Ám ha sok ilyen témában egyszerre indul népszavazás, akkor nyilvánvalóan nem korlátozásról van szó, hanem a kormányzati munka ellehetetlenítéséről, ami alkotmányellenes. S a negyedik a *kisebbségi vétő* kérdése. Ebben Kis szerint vitapartnerének azért nincs igaza, mert a kétharmados törvények nem közönséges döntéshozatali szabályok, hanem a demokratikus intézmények alapjait érintik. „Megkerülésük az alkotmányos demokrácia alapjait kezdi ki.”

6.3 A népszavazási kérdés megfogalmazásának nehézségei

1) Az obligát felfogások láthatóan *hatalmi és jogi* problémaként tárgyalják a népszavazás témáját. Az természetesen helyénvaló és fontos tény, hogy jogi keretek vannak biztosítva a népszavazás intézménye számára is (ezért is igyekeztünk ennek alapvonásait vázolni), de az már magyarázatra szorulna, hogy a témával foglalkozók nem lépnek ki ezekből a keretekből, még a fentebb elemzett kiterjedt vita résztvevői sem. Mint láttuk, a fő kérdés itt az volt, hogy mire van jogosultsága a népszavazásnak, és mire nincs.

Ezen túlmenően azonban a népszavazás *speciális értelmezési kérdéseket* is felvet, amit nem lehet mellőzni a téma politikatudományi megítélése során. Enyedi Zsolt írja erről az általa szerkesztett népszavazás-kötet bevezető írásában: „A parlamenti vagy elnöki választások eredményét a követendő kormányzati intézkedések szempontjából értelmezni nehéz feladat, hiszen a szavazólapon személyek és pártok nevei szerepelnek csupán. A népszavazások esetében azonban a szavazólapon maga a döntés található. Valójában persze az interpretációk a népszavazások esetében is szerepet kapnak. Időnként a népszavazásra feltett szöveg sem egyértelmű, de a gond inkább abból adódik, hogy a népszavazásoknak gyakran tágabb, politikai tétjük is van, és ezek, természetükből adódóan, mindig értelmezést igényelnek.” (Enyedi 2009: 23.)

Kérdés tehát, hogy milyen értelmezési kérdéseket vet fel a népszavazás. Három ilyen nagy értelmezési területet tudunk megjelölni. Az első *maga a kérdés*, ennek feltehetősége és megfogalmazása. A második az a probléma, hogy *az állampolgár mit ért* a feltett kérdésen, egyáltalán megértette-e a kérdésben megfogalmazott témát, tudja-e pontosan, hogy mit kell eldöntenie, s miért éppen úgy dönt, ahogyan döntött. A harmadik pedig az *eredmény* értelmezése. Mindez egy egymásba fonódó három szakaszt jelent, egy olyan *történetet* tehát, amelyet az események három részre tagolnak. A fejezet következő három részében ezt a problémát fogjuk részletesen megvizsgálni.

2) Az eseménysor elő szakasza *megelőzi* a szavazási eseményt, azt a napot tehát, amikor az érintett polgárok elmennek szavazni. Túl a szándékon és az elegendő számú aláírás összegyűjtésén, itt minden résztvevő két speciális értelmezési problémával szembesül. Egyrészt azzal, hogy az adott témában indítható-e egyáltalán népszavazás, s ha igen, akkor pontosan milyen kérdés szerepeljen a szavazólapon. A másik probléma pedig az, hogy a kezdeményező mit várhat a népszavazástól, miért kezdeményez egyáltalán

szavazást az adott tárgyban. A két kérdés összefügg egymással, s a kezdeményező fel is teszi magának azt a kérdést, hogy milyen haszna és értelme lesz annak, ha elindítjuk a népszavazási kezdeményezést az adott témáról.

Vagyis már maga a *kezdeményezés* is komoly megfontolás tárgya bármely politikai szereplő esetén. A megfontolás egyaránt irányul arra, hogy a feltett kérdés vajon *érdekli-e* az állampolgárokat, tartják-e olyan fontosnak, hogy elmenjenek szavazni, s ha érvényes a szavazás, akkor olyan eredmény születik-e, amit a kezdeményezők vártak. Népszavazást ugyanis egyetlen politikai szereplőnek sem kötelessége kezdeményezni. Kezdeményezői minden esetben kockázatot vállalnak, vagyis gondolniuk kell arra, hogy mivel járhat a választás konkrét eredménye, bármi lesz is az. Továbbá arra is, hogy vajon miként fogják értelmezni a választók és a politikai riválisok a népszavazást, és mindez miként alakíthatja a kezdeményezők politikai státusát és sorsát. Igaz ugyan, hogy a népszavazás mindig ügyekről szól, de ezeket adott személyek viszik az ország és a település nyilvánossága elé, továbbá nyíltan felvállalják a kérdésre adott valamelyik választ, azaz kampányolnak mellette és a másik ellen. Ezért szólnak a népszavazások a szavazási procedúrában magukat elkötelező szervezetekről és pártokról is, az ő legitimitásuk erősödéséről vagy gyengüléséről és nem csak a feltett kérdésről.

Ha egy politikai szervezet vagy szereplő úgy döntött, hogy egy adott tárgyban tartott eredményes népszavazás minden szempontból kedvező lehet számára, és az országnak vagy a területnek is hasznára lesz, mi több, ő a választási procedúrát keresztül is tudja vinni és pozitív eredménnyel sikeresen tudja zárni, mindezek előtt szembesül egy közismert értelmezési feladattal: az adott témában *pontosan milyen módon megfogalmazott kérdést* lehet népszavazásra feltenni. A magyar jogrendben erről az Országos Választási Bizottság dönthet, mint ezt korábban már jeleztem, azaz bármit is szeretett volna egy kezdeményező megkérdezni a választópolgároktól, népszavazást csak azokban az eldöntendő kérdésekben lehet tartani, amit a OVB jóváhagyott, amely a saját honlapján így ír erről, figyelmeztetvén azokat, aki népszavazási kezdeményezést terveznek: „A népszavazást kezdeményezőnek a népszavazásra bocsátani kívánt kérdést meg kell fogalmaznia [...]. A kérdés megfelelő megfogalmazása kiemelkedően fontos, mert a konkrét kérdést a népszavazási kezdeményezésben benyújtott formában kell népszavazásra bocsátani.” (OVB 2013.) Vagyis az OVB senki helyett nem fogalmaz meg kérdést, s ha nem találja megfelelőnek a benyújtott kérdést, elutasítja, márpedig meghatározott időn belül ugyanazon témában nem tartható népszavazás.

Láttuk, hogy milyen témákban nem tartható népszavazás. S arról is volt szó, hogy a témának összhangban kell lennie más, vonatkozó jogszabályokkal is. Magyarán, jogilag is értelmezhető korrekt kérdés jöhet csak szóba. Figyelemre méltó, hogy, túl ezen, a törvények még egy kifejezetten hermeneutikai, azaz értelmezéstani kérdést is megfogalmaznak. „A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.” (1998. évi III. tv. 13. § 1. bekezdés.) Az OVB pedig ennél is konkrétabb: „a népszavazásra javasolt konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen, igennel vagy nemmel lehessen válaszolni” (OVB 2013). Vagyis a népszavazási kérdésnek egyetlen mondatban megfogalmazott *eldöntendő* kérdésnek kell lennie, vagyis bármennyire bonyolultnak tűnik is a probléma, azt egy igennel és nemmel eldönthető alternatívára kell redukálni.

3) Ez az egyszerűsítés azonban nem könnyű feladat és számtalan buktatót rejt magában. Kis János például azért bírálta a 2008. évi úgynevezett szociális népszavazást, mint láttuk is, mert a feltett három kérdés szerint olyan mértékben leegyszerűsítette az itteni problémákat, hogy a kitűzött tárgyban alkalmatlan volt az érdemi döntésre, ezért is leginkább a kezdeményező ellenzéki párt hatalmi törekvéseit szolgálta (Kis 2009). Megjegyzem, hogy az efféle legitimáló vagy delegitimáló szándék és eredmény nem áll távol a népszavazásoktól. Nemcsak azért, mert politikusok, politikai szervezetek és pártok kötelezik el magukat mellettük, hanem azért is, mert néha *expressis verbis* erre (is) használják. „De Gulle például minden esetben egyértelművé tette, hogy a népszavazás tétje a személyébe vetett bizalom (is). Ennek megfelelően le is mondott, amikor elveszítette a soron következő referendumot.” (Enyedi 2009: 24.)

Kis János egyrészt a *pozitív felelősség* elve alapján úgy érvel, hogy ha a törvényhozónak kötelessége elfogadni a népszavazás eredményét, akkor ennek „egyértelmű összefüggésben kell állnia azzal, hogy milyen döntést kívántak támogatni a szavazatukkal” (Kis 2009: 70.). Ennek megfelelően az igenre és a nemre irányuló szándék nem zavarható össze. Vagyis úgy kell az egész eljárást lefolytatni, hogy ha például a választó az igen győzelmét akarta, akkor az eredményben ez jelenjen meg, nem pedig a nem válasz támogatásának valamilyen formája. Márpedig a vizitdíjra vonatkozó kérdésnél ez történt, ugyanis az igen válasz jelentette az eltörlést. Ennek a problematikusságát egy érdekes ellenkísérlet is alátámasztotta, amikor is világossá vált, „fennáll annak a veszélye, hogy pusztán a kérdések átfogalmazásával eredményét tekintve egymással ellentétes állásfoglalásra lehessen rávenni a választókat” (Enyedi 2009: 24.). Több vizsgálat igazolta, hogy „ha a népszavazásokon feltett kérdések olyan módon vannak megfogalmazva, hogy az »igen« válasszal egy adott politika ellen, míg egy »nem« válasszal mellette lehet voksolni, a leadott szavazatok 10-20 százaléka »téves«” (Körösenyi 2009: 49.).

Másrészről Kis János a *választói inkompetencia* tényét is fellelte a 2008. évi népszavazásban. Pozitívan fogalmazva; a kérdést úgy kell feltenni, hogy a választó számára kellő részletességgel megfogalmazva világos legyen, hogy miben kell döntést hozni. Ezt azonban az alternatívába rendezett ügyek és az igen–nem típusú válaszok a legritkábban tudják megvalósítani. Kis szerint a kérdést így csak akkor lehet feltenni, ha annak az eldöntéséről van szó, hogy valami legyen vagy ne legyen. „Sok kérdés azonban nem arra vonatkozik, hogy *egy bizonyos dolog* legyen vagy ne legyen, hanem arra, hogy két vagy több dolog közül *melyik* legyen meg. Minden kérdés ilyen, mely azt kívánja a választótól, hogy valamely cél megvalósulásának hasznát a költségeivel együtt mérlegelje.” (Kis 2009: 70–71.) Márpedig a 2008-as népszavazás kérdései kifejezetten ilyenek, nem pedig eldöntésre váró igen–nem dolgok. Amit itt el kellett dönteni, azt sok országban tilos népszavazásra feltenni, írja, vagyis hogy akarja-e, hogy olyasmért kérjenek pluszpénzt, ami eddig ingyen járt Önnek. Ráadásul ez a „biztos eredmény” kérdése, hiszen előre tudható, hogy a választópolgárok elsöprő többsége hogyan fog válaszolni egy ilyen kérdésre.

A három akkor feltett kérdés közül egyik eredeti kérdés így szólt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért a jelen kérdésben megtartott népsza-

vazást követő január 1-jétől ne kelljen kórházi napidíjat fizetni?” Kis szerint azonban egyrészt ezt így felesleges megkérdezni, mert tudható rá a válasz, másrészt nem a teljes probléma megfogalmazása, hiszen a befolyó kórházi napidíj az intézménynél maradna, tehát emelné az ellátási színvonalat, ha pedig nem folyik be, akkor a költségvetésből kell ezt pótolni. Kis szerint tehát a jól feltett kérdés, amely nem manipulatív és nem is „inkonzisztens választói preferenciákat összegez” (Kis 2009: 70.), valahogy így kellene kinézzen: „»Mit részesít Ön előnyben a következő lehetőségek közül: azt, hogy a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől ne kelljen kórházi napidíjat fizetni s az állam ne emeljen adót, noha ennek következtében romlani fog a kórházi ellátás színvonala; vagy azt, hogy ne kelljen kórházi napidíjat fizetni és a kórházi ellátás színvonala ne romoljon, viszont az állam adót emeljen; vagy pedig azt, hogy az állam ne emeljen adót és a kórházi ellátás színvonala se romoljon, viszont a betegek továbbra is kórházi napidíjat fizessenek?« Az »igen«-nel és a »nem«-mel megválaszolható kérdés nem *ezzel* a döntéssel szembesít.” (Kis 2009: 71.)

Egyetlen megjegyzéssel zárnám le a népszavazási kérdés megfogalmazásának nehézségeit. Nevezetesen, én úgy látom, hogy maga a népszavazás intézménye vet fel olyan problémát, amit vélhetően nem lehet *jó megfogalmazással* korrigálni. Ha ugyanis igaz van Kis Jánosnak és a témában adekvát kérdés csak ilyen módon tehető fel, akkor a kérdése talán pontos, de bonyolultsága okán nem írható rá a szavazólapra, mert a szavazók nem fogják érteni, hogy mit kérdeznek tőlük. Ergo, ezt, és vélhetően a legtöbb közügyet, nyilvánvaló összetettsége okán, ügydöntő ígérennyel nem lehet népszavazással eldönteni. Ugyanis összetettsége viták és tanácskozások nyomán mutatkozik meg, vagyis ezeken átmenve lehet csak kompetens döntést hozni az adott tárgyban, nem pedig egy-két lehetőségre történő szimplifikálás révén. A javaslattevő, napirendre vételt ambicionáló népszavazás azonban nyilvánvalóan mentes ettől a problémától. Egyrészt azért, mert a „legyen, ne legyen” mentén könnyen értelmezhető, másrészt azért, mert nem döntésre irányul, hanem az adott téma megbeszélésére próbálja rávenni a döntéshozókat.

Kis János egyetértően idézi az Amy Guthmann – Dennis Thompson szerzőpáros 2004-ben megjelent és a tanácskozó demokrácia mellett elkötelezett könyvének (*Why Deliberativ Democracy?* New York: Harper and Row, 60.) néhány mondatát. „Széles körben elterjedt hiedelem szerint – írják a szerzők – a demokrácia ideális válfaja a közvetlen demokrácia, míg a képviseleti demokrácia csupán tökéletlen pótlék, amelyre ott van szükség, ahol a közvetlen demokrácia megvalósíthatatlan. Ez a vélekedés téves. A modern demokráciák nem jobb híján választják a képviseleti rendszert a – nagy és komplex társadalomban működésképtelen – közvetlen demokrácia helyett. A népszavazásos rendszer, még abban a körben is, ahol működőképes, jóval kevésbé alkalmas tájékozott és megfontolt döntéshozatalra, mint a képviseleti. Ezért csak különleges helyzetekben és esetekben célszerű hozzá folyamodni. A parlamenti demokrácia egyebek között azért méltó a támogatásra, mert lehetővé s egyben elkerülhetetlenné teszi a döntésre bocsátott kérdések alapos megvitatását.” (Kis 2009: 82.)

6.4 Mire és miért szavaz az állampolgár

1) A népszavazások célja és értelme alapvetően az, hogy a kezdeményezők a feltett kérdésekben megtudakolják az állampolgárok véleményét, kiderítsék az adott közügy mellett elkötelezettség vagy elutasítás mértékét. Maga a népszavazás mint politikai eljárás szoros rokonságot mutat a képviselő-választásokkal, jóllehet más közjogi konzekvenciákkal jár az egyik, mint a másik. A hasonlóságnak három fontos eleme van: az egyedi kikérdezés, a vélemények aggregálása és az eredmény mennyiségi szempontú értékelése.

A népszavazások középpontjában is az állampolgárok megkérdezése áll, aminek vannak előkészítő fázisai, mint láttuk, és lesznek következményei is természetesen. A feltett kérdésre vagy kérdésekre a választ az állampolgár azonban mindig a szavazófülke magányában adja meg, illetve szavazhat „lábbal” is, amennyiben nem megy el szavazni. Mind a képviselő-választás, mind a népszavazás tehát az egyes állampolgár egyedi véleménynyilvánító tetteire irányul, azt próbálja mindkettő kideríteni, hogy az állampolgárok külön-külön mit gondolnak a feltett kérdésekről, s a kapott válaszokat egyenlő értékűnek tekintve, ezek összegezett mennyiségei alapján hoznak politikai döntéseket. Mindez *elvi és eljárási individualizmus*, amelynek középpontjában az egyes állampolgár individuális megfontolása áll. Demokratikusnak azért tekintik az elvet és eljárást, mert egyrészt minden állampolgár kinyilváníthatja a véleményét, másrészt minden kinyilvánított véleményt azonos súlyúnak tekintenek és egyenlő mértékben vesznek számításba.

Mindennek az a következménye, hogy felértékelődik az egyes állampolgár általános politikai tájékozottsága és meggyőződése, közösség iránti elkötelezettsége. Mind a választás, mind a szavazás *eszménye* a fenti értelemben vett tudatos állampolgár, amit azonban a tapasztalatok ritkán igazolnak vissza. A népszavazások kezdeményezői és kutatói ezért is kitartóan érdeklődnek aziránt, hogy miért s milyen motívumok alapján cselekszik az „empirikus állampolgár” a népszavazáskor, esetleg lehetne-e valahogy jelezni, netalán pontosan tudni a várható eredményt. Tapasztalatai és sejtései sok mindenkinek vannak természetesen akár a várható eredményről, akár az eredmény „mögöttes okairól”, de pár évtizede kutatások segítenek feltárni ezeket az összefüggéseket.

A népszavazások esetében az a helyzet, hogy „az állampolgárok maguk hoznak döntéseket olyan politikai kérdésekben, amelyekről elvileg választott képviselőik is dönthetnének. Normatív szempontból a fő kérdés az [...], hogy a választók elég kompetensek-e ahhoz, hogy valóban maguk hozzanak meg bizonyos döntéseket” (Karácsony 2009: 198.). A következőkben ezért először azt vizsgáljuk meg, hogy mi ez a kompetencia, és a szavazók milyen módon s mértékben vannak ennek birtokában. Ennek kiderítéséhez, illetve az itt felmerülő problémák értelmezéséhez egy olyan vizsgálatot hívunk segítségül, amely egyebek mellett a 2008. évi országos, úgynevezett szociális népszavazás állampolgári attitűdjeit próbálta feltárni.

2) A kutatás a kompetenciát három kérdésre bontotta. Egyrészt megpróbálta kideríteni, hogy a szavazópolgárok mennyire *tájékozottak* a népszavazásra feltett kérdésekben,

másrészt próbálta tisztázni azt a nehezen tisztázható kérdést, hogy az állampolgárok mennyire *manipulálhatóak*, s végül azt, hogy az illetők milyen mértékben tartották szem előtt a közösség javát és a hosszabb távú érdekeket, azaz mennyire *tudatosak*.

A kutatók először „elméleti megfontolások” (Karácsony 2009: 198.) alapján vizsgálták meg a három problémát. A *tájékozottság* azt jelenti, olvashatjuk a jelzett kutatási beszámolóban, hogy az állampolgárok figyelembe veszik a témával kapcsolatos megfontolásokat, vagyis véleményük nem felszínes és egyoldalú. Az empirikus kutatások szakirodalma szerint a túlságosan bonyolult problémák nem kedveznek a tájékozottságnak, ezért is kísérli meg minden résztvevő leegyszerűsíteni az összetett politikai témákat. Kérdés azonban, hogy mi tekinthető a közproblémák egyszerű megfogalmazásának, túl azon, hogy a népszavazás során ezeket eldöntendő kérdésekké kell formálni, ami viszont már könnyen lehet akár félrevezetés is. A kutatási tapasztalatok szerint a *hosszabb* ideje napirenden lévő problémákban az emberek tájékozottabbak, mint az újonnan felmerültekben. Az állampolgárok nehezen tudnak eligazodni a politikai cselekvés bonyolult eszközeiben és a technikai részletekben, szemben a célokkal és az igényekkel, amelyekben meglepően tudatosak és tájékozottak. Nyilvánvalóan a tájékozottság *növelhető*, például egy népszavazási kampány során is, és erre szükség is van, hiszen „a szavazók tájékozottsága javítja a népszavazási döntések minőségét” (uo. 199.).

A kompetencia második eleme az, hogy a népszavazás során az állampolgár vajon képes-e *koherensen* választani, azaz meggyőződése és politikai elkötelezettsége alapján dönti-e el, hogy a felkínált alternatíva melyik elemét választja, vagy éppen az utoljára hallott érvek, az ígéretések és a fenyegetések hatására cselekszik. Vagyis politikailag szilárd meggyőződése alapján szavaz-e, vagy *manipulálható*. A választópolgárok manipulálása gyakori és súlyos problémája ugyanis a közéletnek. Egy „méltán népszerű” modell szerint (uo. 200.) a manipulálhatóság azon múlik, hogy a stabil, bár ritkán konzisztens nézetek miként kerülnek relációba a konkrétan felmerülő problémákkal. A véleményeket ez a találkozás formálja ki, de ebbe a részbe tud a propaganda is beférkőzni, és a kedve szerint, bár nem korlátlanul, alakítja a kapcsolatot, s ezzel együtt a szavazók véleményét.

A *tudatosság* alapvetően a közösség, sőt a közösség távlatos és átfogó érdekeinek figyelembevételét jelenti a szavazás során. Ezzel kapcsolatban gyakran hallani egy sztereotíp választ: az emberek a szavazófülkékben is önző módon viselkednek, „oda szavaznak”, ahonnan egyéni hasznot remélnek. A tapasztalatok azonban nem igazolják ezt a sommás és generálisan negatív megítélését. Ugyanis az emberek „nem egocentrikusan, hanem szociotropikusan szavaznak” (uo. 201.) A „társadalmilag kíváltott válasz”-nak fordítható kifejezés azt jelenti, hogy bár mindenki hajlik arra, hogy azt tartsa igazságosnak, ami neki személy szerint is jó, ám bonyolult kérdéseknél nehezen látható át, hogy mi lenne itt az egyén személyes haszna. Ha viszont egyszerűen és közvetlenül arra kérdezzük rá, hogy anyagilag mi jó valakinek, akkor a válasz „borítékolható”. Vagyis minél egyszerűbb és az egocentrizmust megcélzó a népszavazási kérdés, annál inkább várható az önző szavazás, s az ilyen népszavazás ráadásul még meg is erősíti az állampolgári egoizmust.

A kutatás a népszavazás általános körülményeinek vizsgálatán túl a három elv realizálódását is igyekezett a 2008. évi népszavazás kapcsán megvizsgálni. Az összegző megállapítás szerint ezen a népszavazáson „a többség úgy érezte, hogy fel tudja mérni

a szavazásra bocsátott kérdéseket”, a részvételi arány is a rendszerváltozás után először haladta túl az 50 százalékos határt, s a szavazás „a szokásosnál nagyobb arányban bírta részvételre az alacsony jövedelmű és képzetlen szavazókat”. Mi több, a szilárd meggyőződések is kimutathatóan alakították az eredményt. Nemcsak a pártok törzsközsége kapott világos támpontot a szavazáshoz, nevezetesen azt, hogy ez a népszavazás a fungáló kormány legitimitásáról is szól, hanem mások is, akik „egyszerűen a saját jól felfogott érdeküket követték”. Összességében és egészében „ezen a választáson a szavazók vagy a pártjuk szavára hallgattak, vagy főleg a saját rövid távú érdekeiket nézték – a közérdekek, a közösség hosszú távú szempontjaival kevesen törődtek” (uo. 218.).

3) Ez a kutatás is azonban, mint más *survey* típusú vizsgálat, egyrészt pontosan modellezi magát a népszavazási szituációt, másrészt azonban, elvi és módszertani individualizmusa okán, nem képes választ adni arra a súlyos kérdésre, hogy pontosan mire is szavaznak az állampolgárok, és pontosan miért úgy szavaznak, ahogyan szavaznak. Azokhoz a tudásokhoz rendel *menyiségi mutatókat*, amelyeknek egyébként is a birtokában vagyunk, ami persze nem elhanyagolható ismeret, de ez nem új, hanem *megeősítő* ismeret.

Megvan ennek a megeősítésnek a maga haszna és funkciója természetesen. Semmi új, semmi eredeti, semmi mély vagy felforgató meglátás, csak az, amit úgy is tudunk, de valamiért bizonytalanok vagyunk benne. Akkor legyen ez olyan formára hozva, hogy szűnjön meg a bizonytalanság, és legyen bebizonyítva mindenki számára, hogy a köztudomású dolog igaz ismeret. Vagyis a status quóra reagáló retorika ez, hiszen minden érintett számára csak az számít igaz tudásnak, ami, ahogy Oakeshott mondja, abszolút biztos információként van bemutatva. És mert tömegdemokráciáról van szó, ahol a szavazatok mennyisége döntő tényező, ez a tény a tudományt is számolásra készíti: az igazi közvélemény-kutatás és a tudományos politikatudomány az, ami képes számokkal bizonyítani.

Nézzük meg ezt a problémát a kompetenciával kapcsolatban! Ez az egyébként itt is vizsgált elv azt mondja ki, hogy a népszavazás eredménye annál inkább tükrözi a „valós” helyzetet, minél tájékozottabbak az állampolgárok a szavazásra feltett kérdésben. Ennek a kérdésnek a számszerűen bizonyított empirikus igazolásához azonban az kellene, hogy pontosan meg tudjuk mondani, mit lehet politikai tájékozottnak vagy szakértelemnek nevezni. „Ez a kérdés azonban még az egyes konkrét népszavazási témák esetében sem válaszolható meg empirikusan, hiszen nehéz lenne megállapítani, hogy hol húzható meg a szakértelem elégséges szintje. Bár elvileg mérni lehetne, hogy az állampolgárok hozzáértése mennyire tér el a választott képviselőétől, akikkel kapcsolatban adott esetben szintén lehetnek kételyeink.” (Karácsony 2009: 198.) Vagyis ez a kérdés egy *relációban* vizsgálható csak, ami azt jelenti, hogy tartalmát és mértékét az határozza meg, hogy mihez viszonyítunk. Márpedig viszonyítani sok mindenhez lehet.

A legkomolyabb probléma azonban mégiscsak az, hogy mind a szavazás, mind a kutatás *statikusnak* tekinti a választók pusztán a status quót *lereagáló* véleményét, amelyet mindenki egyénileg hordoz *magában*. Holott egyik feltételezés sem igaz. Minden népszavazási kérdésben dinamikusan változik az állampolgárok véleménye, ami egy szűkebb-tágabb körű diskurzus nyilvánosságában formálódik, s amely ezért nemcsak

tükrözi vagy lereagálja azt, ami körülötte van, hanem alakítja is ezt a valóságot, már a kikérdezések előtt. Fényesen bizonyítja ezt két dolog is.

Az egyik a *deliberatív* közvélemény-kutatás. Ez a James Fishkin (1991) által kezdeményezett eljárás a következőt jelenti. „Kiválasztanak egy lakosságot reprezentáló mintát, s egy kérdőív segítségével felméri a mintába került személyek véleményét az adott témában. Ezután [...] a résztvevők a terület szakértőitől kapnak információt, másrészt kiscsoportos beszélgetések során egymás véleményét, az adott témával kapcsolatos tapasztalatát, érveit és ellenérveit is megismerhetik, ütköztethetik azokat, végül a résztvevők a szakértőknek közvetlenül is feltehetik kérdéseiket. [...] A vizsgálat lezárásaként a résztvevők újra kitöltik – a felmérés előtt egyszer már megválaszolt – kérdőívet.” (Dukay-Szabó–Závecz 2009: 254.) A kutatók a 2008. évi népszavazás kapcsán alkalmazták ezt a módszert. Azt találták, hogy „a vitát követően 7 fő (a résztvevők egytizede) véleménye változott meg. A bizonytalanok közül 1 hallgató az »igen«, 1 a »nem« mellett tette le a voksát. A korábban a »nem« pártján állók közül pedig 5-en álltak át az »igen« oldalára. Azok közül, akik korábban is a vizitdíj eltörlésének a pártján álltak, senki sem változtatta meg a véleményét.” (Uo. 261.) Összegző véleményük szerint „a népszavazási eszmecsere elérte a résztvevők döntési kompetenciájának növelését mint a deliberatív közvélemény-kutatások által megfogalmazott egyik minőségi célt. Fontos azonban kiemelni, hogy a tájékozottságot növelő ismeretek átadásában, mivel az személyesen, közvetlen interakciók révén valósul meg, kiemelkedő jelentőségű az információ forrásának személye, személyisége.” (Uo. 266–267.)

A másik a helyi népszavazások sajátossága. Ez ugyanis, különösképpen, ha kisebb, maximum pár ezer fős közösségben valósul meg, eleve *deliberatív* karakterű. Mint korábban már elemeztük, a hatályos törvények kötelezően elrendelik a helyi népszavazást bármely közigazgatási területi módosítás esetében. Minden ilyen esetben azonban heves helyi közéleti viták bontakoznak ki arról, hogy kiváljon-e például egy településrész az adott közösségből, és legyen önálló, avagy csatlakozzon-e a település egy másik településhez, cseréljen-e megyét. Így van ez más témák esetében is. „A 2008. április 6-ai szentgotthárdi népszavazás során például a választópolgárok az osztrák heiligenkreuzi hulladékégetővel és a Rába és Lapincs folyók Ausztria felől érkező szennyezésével kapcsolatban nyilvánítottak véleményt, a hulladékégető megépítése ellen tiltakoztak.” (Majer–Tábit 2011: 13.) Ezt a népszavazást is közéleti viták, fórumok sokasága előzte meg, ahol az állampolgárok egyrészt involválódtak, másrészt tájékozódhattak a szűkebb körű közösség egészét érintő problémáról.

6.5 A népszavazási eredmény értékelése és értelmezése

1) Minden népszavazásnak van egy vagy több konkrét témája, amiről az állampolgárok véleményt nyilvánítanak. Nem magától értetődő, mint láttuk is, hogy egyáltalán milyen kérdés tehető fel népszavazásra az állampolgároknak, és az sem, hogy a szavazásra feltett ügyet miként érti meg az állampolgár, mi motiválja döntése meghozatalában.

Nem kevésbé ez a helyzet egy-egy népszavazás eredményének az értékelésében és értelmezésében. Ugyanis minden eredményes és sikeres népszavazás kötelemeket ró a hatalomra, minimum azt, hogy valamely testülete és szerve tűzze napirendre a problémát, foglalkozzon valamilyen módon és mértékben vele. Különösen így van ez az ügydöntő népszavazás esetében, amikor is a hatalom képviselőinek törvényalkotási kötelezettségét írják elő a magyar jogszabályok.

Így lesz kardinális kérdéssé egy *értelmezési* probléma. Nevezetesen az, hogy pontosan *miként* is kell érteni a népszavazás eredményét, mire szavaztak vagy nem éppen nem szavaztak az állampolgárok, milyen jogi és politikai következményei vannak a szavazás végeredményének. A válasz nem intézhető el egykönnyen. Nem elsősorban azért, mert a politika különböző szereplői hajlamosak a „saját szájuk íze szerint” magyarázni a történeteket, hiszen ez esetben csak a pártatlanság és tárgyilagosság normáit kell szembebeszögezni velük, hanem azért, mert maga a *helyzet* sem egyértelmű.

Két dolog miatt is. Egyrészt legkésebb a szavazás lezárulása után szét kell szálazni az igen–nem kérdésre leszűkített ügyet, azaz szembe kell nézni azzal, hogy a közügyek *konkrét megoldása* sokkal összetettebb és bonyolultabb annál, mint amit erről a szavazás sugallt. Másrészt azért, mert a választópolgárok ilyenkor sohasem csak a szavazásra feltett konkrét közügyről nyilvánítanak véleményt, hanem azokról a politikai erőkről és szereplőkről is, akik s amelyek a szavazást kezdeményezték, és az igen vagy a nem mellett kampányoltak. Ezt a két elemet sokan szeretnék szétválasztani, azaz elérni, hogy a szavazás szűken csak magáról a szavazásra feltett közügyről szóljon, ám az állampolgárok, mint láttuk is, ritkán teszik meg ezt a distinkciót, de ebben sokszor partnerek a politikusok is.

A fejezet záró részében azt vizsgáljuk meg, hogy milyen problémákat vet fel a népszavazási eredmény értékelése. A kérdést azonban nem általánosságban tekintjük át, hanem egy konkrét esetet fogunk megvizsgálni. Ez a 2008. évi népszavazási eredmény parlamenti vitája rögtön a szavazás másnapján, március 10-én.⁷ Az ellenzéki pártok által kezdeményezett március 9-i szavazáson az állampolgárok három kérdésben hoztak döntést: eltörölték az orvosi vizitdíjat, a kórházi napidíjat és a felsőoktatási tandíjat. Úgy tűnt, mind közjogilag, mind hatalompolitikailag egyértelmű döntés született. Egyrészt meg kell változtatni a vonatkozó törvényeket, másrészt a kormányzó párt súlyos vereséget szenvedett, hiszen az ellenzéki erők az első pillanattól kezdve világossá tették, a népszavazással a kormány lemondását is el akarják érni. A problémát úgynevezett „napirenden kívüli felszólalások” során próbálták tisztázni.

2) A vita során a kormányfő és a kormánypárti politikusok kitartoán védték azt az általános politika felfogást és a belőle következő szakpolitikákat, amelyet a kormány által korábban bevezetett három térítési díj képvisel, és amelyet most a választók elutasítottak. A kormányfő szerint itt arról van szó, hogy a rendszerváltozással megnőtt

⁷ Országgyűlés 2008. A továbbiakban a vita minden résztvevőjének szavait ebből a forrásból idézem, ezért az idézetek helyét külön nem jelölöm.

szabadság egyben az öngondoskodás igényét is jelenti. Ez a „filozófia” azonban, hangsúlyozta, szembemegy a megszokással, mely szerint „eddig is megkaptuk valahogy ezeket a szolgáltatásokat, hadd kapjuk meg ezentúl [...]. Ha úgy tetszik, borzasztóan erős az ingyenesség illúziója. Borzasztóan! Ezzel szembemenni nagyon veszélyes.”

A kormánykoalícióban lévő SZDSZ frakcióvezetője ezt azzal igyekezett alátámasztani, hogy „Magyarországon az emberek kétharmada nem fizet az egészségügyi ellátásért semmiféle járulékot, és háromnegyede nem fizet adókat sem. Ilyen módon Magyarországot egynegyednyi adófizető polgár, a magyar társadalombiztosítás szolgáltató rendszerét pedig az összes állampolgár egyharmada tartja el.” Ezen a tarthatatlan helyzeten akart változtatni a szocialista–szabaddemokrata kormány, amit most a népszavazás keresztül vert. A problémát azonban előbb vagy utóbb meg kell oldani, mondta.

A kormányfő arról is beszélt, hogy egészségügyi reformprogram keretében jó lépések is történtek az elmúlt években. Például „a gyógyszergyártók most már egy ideje annak érdekében licitálnak, hogy ki tudja olcsóbban adni ugyanazt a gyógyszert”. A jövő pedig a mi törekvéseinket fogja igazolni, mondta. Úgy véli, hogy „öt-tíz-húsz év múlva meg fogják ítélni napi politikai indulatoktól mentesen, hatalmi harcoktól mentesen, hogy akkor ott, 2008 környékén, amikor volt egy kormány, amely sok mindent át akart alakítani, annak a kormánynak a dolgok fő folyamatát illetően, a lényegét illetően igaza volt vagy nem, arrafelé kereste-e a megoldásokat, amerre a világ ment, vagy inkább azoknak volt igaza, akik lassítani kívánták ezt a folyamatot.” Mindebből az is következik, hogy a kormány szerint *indokolatlan* volt népszavazást tartani az adott kérdésekről.

Az ellenzéknek erre kétféle válasza volt. Egyrészt vitatták, hogy itt bárki is az ingyenesség illúziójába ringatná magát. Azaz az emberek *közzetetten* eleget fizetnek ezekért a szolgáltatásokért, állították, vagy ahogyan Fidesz frakcióvezetője mondta, „ha [már] az emberek elég sokat fizetnek ezekért a szolgáltatásokért, akkor talán nem kellene róluk még egy bőrt lehúzni”. A KDNP frakcióvezetője szerint pedig nálunk az emberek irreálisan nagy járulékot, „irreálisan nagy adókat fizetnek”. Tehát itt szó sincs ingyenségről. Másrészt pedig azt mondták, hogy a kormány rossz *gazdaságpolitikát* folytat, nincs költségvetési forrása az oktatásra és az egészségügyre, ezért kénytelen még külön is megsarcolni az állampolgárokat.

Ezt természetesen vitatták a kormánypártok képviselői, továbbá arról beszéltek, hogy a népszavazásra feltett három kérdés súlyos alkotmányos kérdéseket is felvet. A kormányfő szerint hiba volt, hogy az Alkotmánybíróság engedélyezte ezeknek a kérdéseknek a népszavazáson való feltételét. Egyrészt azért, mert szerinte ez a három kérdés *költségvetési* kérdéseket érint, márpedig ezt tiltja az Alkotmány. Másrészt azért hiba, mert felelős polgári demokráciában nem szabad „olyan kérdést feltenni a választóknak, hogy szeretnél-e valamilyen közszolgáltatásért kevesebbet fizetni, szeretnél-e adót, járulékot csökkenteni”. Hiszen ilyen kérdésekre a válasz előre *tudható*.

Az MSZP frakcióvezetője az utóbbi érvhez kapcsolódva mondta, hogy ha a világban „bármely országban fölteszik azt a kérdést népszavazásra, hogy akar-e ön villamosjegyet venni, valószínűleg a válasz az, hogy nem akarnak”. Az SZDSZ frakcióvezetője is hasonlóan érvel: „a népszavazás intézménye úgy lett megalkotva, hogy az emberek

maguknak ne szavazhassanak meg kétszeres fizetést, ingyenes autót”. Ugyanis „beláthatatlan következményei lennének annak, ha ez megváltozna”. Márpedig itt konkrétan egy ilyen demagóg népszavazás történt.

A két politikus hasonlóan érvelt abban a kérdésben is, hogy vajon ez a három kérdés érint-e költségvetési feladatokat. Azért érint, állították, mert a kieső bevételeket pótolni kell a költségvetésben. Ugyanis, mondja az MSZP frakcióvezetője, a népszavazási eredmény végrehajtása érdekében módosítani kell a költségvetést. Az SZDSZ frakcióvezetője szerint pedig „ha ki lehetett írni ebben a három kérdésben népszavazást, akkor nem lehet ennek költségvetési hatása”. Márpedig még KDNP frakcióvezetője is ezt követeli. „Mi megtettük a javaslatainkat, mondja [...]. Idén a kormányzati luxuskiadásokból, jövőre pedig a szerencsejáték adójából megoldást adunk a felmerült kérdésekre.”

A kormánypártok képviselői tehát nemcsak indokolatlannak és jogtatlannak tekintették a népszavazást, hanem demagógnak, az emberek becsapásának is. A kormányfő, a Fidesz elnökének címezve szavait, mondta a következőket: „Az a portéka, amit ön árult, arról szól, hogy fizessen több pénzt a kormány és az állam, de azt nem mondta meg, hogy honnan fizesse ezt a több pénzt. [...] Ön úgy próbál meg udvarolni a magyar népnek, hogy azt mondja, miközben önök kevesebbet fizetnek, kaphatnak többet. Szép álm! Egy olyan országban, amelyben évszázadok óta nem tanuljuk meg a közös felelősségvállalást, elcsábítható erre sok ember.”

3) Ezzel együtt, vagy ennek ellenére, ez egy sikeres és eredményes ügyszavazás volt, vagyis következményei alól senki sem vonhatta ki magát. A *közjogi* következmény egyértelmű volt, és a kormánypárt ezt „fogcsikorgatva” ugyan, de tudomásul vette. A témában elsőként megszólaló miniszterelnök ezzel kapcsolatban két dolgot mondott. Egyrészt tudomásul vette a döntést, és jelezte, hogy a kormány megteszi a szükséges intézkedéseket. Ehhez a bejelentéshez azonban hozzáteszi, hogy ő személy szerint ezzel a meghozandó döntéssel nem ért egyet, mert „szerintem ez egy nem jó döntés”. Ez így is történt: „Március 17-én az Országgyűlés döntése folytán határozat született a vizitdíj, a kórházi napidíj és a képzési hozzájárulás eltörléséről, annak ellenére, hogy a népszavazási döntés jogilag csak 2009. január 1-jétől szabt a kormány és az Országgyűlés kötelezettségéül a díjak megszüntetését. [...] Így a három ágon bevezetett fizetési kötelezettséget nem 2009. január 1-jétől, hanem már 2008. április 1-jétől eltörölték. Bizonytalanság csak abból adódott, hogy milyen forrásokból pótolják az egészségfinanszírozási és a felsőoktatási finanszírozási rendszerből kieső bevételeket.” (Szoboszlai 2009: 247.)

Ezek a pótlások azonban nem kevésbé fontosak, mint a törlésről hozott jogszabályok. Egyrészt rávilágítanak arra, hogy a népszavazás eldöntendő kérdésre egyszerűsített le bonyolult problémákat, amiket végül mégiscsak felszínre kell hozni, továbbá arra is, hogy itt súlyos költségvetési feladatok hárulnak a kormányra. Erről a kormányfő a következőt mondta: „Amikor úgy döntött több mint 3 millió ember, hogy támogatja azt a kérdést, hogy ne kelljen fizetni vizitdíjat, vagy ne kelljen fizetni napidíjat a kórházban, vagy éppen tandíjat, akkor természetesen arról a kérdésről nem mondott semmit, hogy na jó, de akkor ki fizessen. Ki? És honnan?” Mint mondja, a „népszavazásnak

igazi nagy fogyatékosága az, hogy egyszerű kérdéseket tud feltenni: igen vagy nem – de mi lesz az egész rendszerrel?” Ugyanis ha a leszavazott hozzájárulásokat kivesszük a rendszerből „ennek egy csomó következménye van”, ami érinti a működés egészét.

Az SZDSZ frakcióvezetője is a kieső pénzek hiányáról és pótlásának szükségességéről beszélt. Mint mondta, „a három díj eltörléséből az következik, hogy jelentős mennyiségű pénz esik ki az orvosok és az egyetemek kasszájából. Ezzel elveszett a lehetőség az ösztöndíjak emelésére, a kórházi ellátás javítására. Ezt a pénzt most már kizárólag a költségvetésből, tehát az emberek adójából lehetne pótolni.”

Az ellenzék képviselői viszont másként látták a népszavazás szakpolitikai konzekvenciáit. A Fidesz frakcióvezetője szerint a kieső források pótlása nem nehéz feladat. „Vannak források, mindenki tudja. [...] Ha megnéznénk a költségvetést, nyugodtan lehetne még ott találni pénzt. Összességében bőven lehet pótolni a forrásokat.” A KDNP frakcióvezetője pedig arról beszélt, hogy „a szociális népszavazás megmentette az embereket a vizitdíjtól, az ápolási díjtól és a tandíjtól, ezek emelésétől, újabb és újabb sarcok bevezetésétől”. Ez szerint összhangban van a kereszténydemokrácia egyik legfontosabb tanításával, mely szerint „a gazdaságban a piacnak kell érvényesülnie, de az egészségügyben, az oktatásban és a kultúrában a szolidaritásnak és az állami felelősségvállalásnak”.

4) Feltűnő, hogy az ellenzéki pártok mind a népszavazási kérdés alkotmányosságának megítélésében, mind a közjogi és közpolitikai következmények megvitatásában kifejezetten passzívan viselkedtek. Ezekben a tartalmi ügyekben, mint látjuk is, csupán periférikusan reagáltak a kormánypártok felvetéseire. Annál aktívabbak, sőt kezdeményezők voltak annak a kérdésnek a megválaszolásában, hogy ki a *győztese* a népszavazásnak. Ami azért figyelemre méltó, mert a népszavazás, mint ezt az alkotmány is így kodifikálja, köz- és szakpolitikai ügyekről kéri az állampolgárok véleményét. Ennek függvényében vagy ennek alárendelten vélhetik úgy az állampolgárok, hogy esetleg a szavazási témákat támogató és védő erőkről is véleményt nyilvánítanak, különösképpen, ha a kezdeményező ettől teszi függővé a hatalomban maradását. De az országos népszavazás nem parlamenti választás. A Fidesz és a KDNP azonban ezt a népszavazást kormánybuktató „választásnak” tekintette, amelynek győztese és vesztese van, mint egy parlamenti választásnak.

Ebben a kérdésben a Fidesz elnöke teljesen egyértelműen fogalmazott. Felszólalásában elsőként felidézte a népszavazási kezdeményezés idejét, a 2006. évi eseményeket, amikor is a magyar demokrácia súlyos válságát élte. „Ekkor döntöttünk úgy, hogy népszavazást kezdeményezünk” – mondja. A kezdeményezéssel az ellenzékben lévő pártnak három célja volt: „véget vetni a hazugság politikájának, összefogást teremteni és visszaadni a magyarok önbecsülését”. Úgy látja, hogy 2008. március 9-én ezek a célok teljesültek. Ugyanis szerint „ilyen összefogás Magyarországon a rendszerváltoztatás óta még nem volt”. Továbbá az emberek kezükbe vették a sorsuk alakítását, ezért „március 9-e a mi számunkra az önbecsülés napja” is. Elsősorban azonban az emberek egy régen megbukott kormány felett mondtak ítéletet. „A választók döntöttek: új irányt, más irányt akarnak Magyarországnak számára.” Ezért a választás minden magyar győzelme, a

vesztes pedig a kormány, ugyanis az emberek „leszavazták [...] a kormánypártok átgondolatlan politikáját”, ezért „a kormánypártok politikája mától a múlté”.

A Fidesz elnöke tehát egyértelművé teszi, hogy a szociális népszavazás nem a három feltett konkrét kérdéstről szól, hanem a kormány egész működéséről, sikere ezért kormánybuktatást jelent, legalábbis a szavazók szerint ezt akarják. A kormánypárti képviselők közbeszólásai ellenére következetesen *választókról* és nem szavazókról beszélt, és az értékelése is inkább egy új kormányprogramot körvonalazott, mint a három probléma megoldására vonatkozó konkrét elképzelést. Ehhez elvi igazolással is szolgált. Mind mondta, „népszavazás az erőszakmentes népi mozgalmak legmagasabb rendű formája”, vagyis elvileg felülírhatja még a parlamenti választást is, bár ezt így áperté nem mondta ki. A KDNP frakcióvezetője máris követelte a kormány lemondását, az állítván, hogy ha a népszavazás után a miniszterelnök „vállalná a felelősséget, már nem ülne abban a székben”. Felszólalását egyenesen úgy kezdte, hogy egy bukott miniszterelnök szólalt fel a parlamentben, „egy olyan bukott ember, aki önmagát miniszterelnöknek képzei”.

Az MDF frakcióvezető-helyettese ennek szellemében mind a kormányzó pártokat, mind a Fidesz–KDNP-pártszövetséget elmarasztalta a népszavazás ügyében. Úgy látta, a két nagy politikai erőt nem az ország ügyei érdekelték a népszavazás során, hanem ismételten egymásnak akartak jókora pofont adni. A Fidesz magatartásának alapvető eleme az volt, hogy „kitaláljanak valami nagyon egyszerű, lehetőleg zsebre, pénztárcára menő, kockázatmentes kérdést, ami a biztos győzelmet eredményezheti, aztán boldogan revánsot vegyenek a kormánypártokon. A következményekre nem gondoltak, ami a fellépő válságra tett megoldási javaslatukból teljesen egyértelműen kiderül.” A kormánypártokat pedig az jellemezte, hogy meggondolatlanul próbáltak megvalósítani fontos dolgokat, amire válaszul „az ország egy világos üzenetet küldött a kormánynak: elég a reformkapkodásból”.

A reformkapkodás bírálatát a kormány elfogadta. A kormányfő szavai szerint „az elmúlt mintegy másfél év változásainak mélységével, tempójával, mennyiségével és nem egy esetben valószínűleg irányával nagyon sokan nem tudtak azonosulni, és nem tudtak vele egyetérteni”. Vagyis a kormányzat által kezdeményezett és egyéni hozzájárulást is tartalmazó reformok elfogadtatásában hatalom hibát követett el: nem volt képes maga mellé állítani az állampolgárok tekintélyes részét. Ezt az MSZP frakcióvezetője is így látta. Úgy véli, a vereségből tanulnia kell a pártnak, mindenekelőtt az állampolgárokkal folytatott „még alaposabb, még mélyebb, még tehetségesebb párbeszédre van szükség”.

A népszavazást azonban nem követte a kormány lemondása. Ezzel együtt, mint ez az ellenzéki pártok vezetőinek triumfáló szavaiból látható, számukra a népszavazás nem cél volt valamilyen közügy megnyugtató megoldása érdekében, „hanem politikai eszköz volt annak érdekében, hogy a 2006 tavaszán megtartott parlamenti választások vesztese, a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség (Fidesz) minél közelebb kerüljön a kormány ellehetetlenítéséhez, a Magyar Szocialista Párt (MSZP) és a Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) által alkotott koalíciós kormány megbuktatásához, az előre hozott választások kikényszerítéséhez.” (Szoboszlai 2009: 245.) Ez esetben azonban komoly és mellőzhetetlen a kérdés, hogy vajon egy ilyen törekvés nem a népszavazás lehetőségével való visszaélés-e.

III. RÉSZ

Vizsgálatok a köz véleményéről és a közügyekről

A huszadik századi tudomány egyik legfigyelemreméltóbb fejleménye volt az *empirikus társadalomtudomány* kialakulása, amely átalakította a társadalom és a politika elméleti értelmezését is. Nemcsak azzal, hogy a „nagy testvért”, a természettudományt mintának tekintve, tárgyára vonatkozóan minden megállapítást igyekezett módszertanilag megalapozott empirikus kutatásokra építeni, hanem azzal is, hogy ezen közben fokozatosan kialakította önálló szemléletét és specifikus módszertanát, amely különbözik a természetkutatástól és a természetszemlélettől. A leválás folyamata nem volt könnyű, és ma sem befejezett, ám mindenképpen abba az irányba tart, ahol a társadalmi-politikai valóság kutatójának már nem kell kényszeresen a természettudósokat utánoznia. Ugyanis éppen az empirikus társadalomkutatások nyomán derült ki, hogy a társadalmat „nem annyira kifinomult gépezetnek vagy egyfajta szervezetnek” kell tekintenünk, hanem sokkal „inkább egy komoly játéknak, utcai drámának és viselkedéstani szövegnek”, amelynek megvannak az sajátos és adekvát vizsgálati módszerei (Geertz 1994c: 272.).

A közügyek empirikus vizsgálatában jól nyomon követhető ez a folyamat, szoros összefüggésben azzal, hogy a kutató *milyen* politikai gyakorlatot vizsgál, s ezzel együtt mit tekint egyáltalán politikának. A politikát vizsgáló kutató ugyanis megválaszthatja a saját tárgyszemléletét és kutatási módszerét. Ezt azért fontos hangsúlyozni, mert „a tudományüzem zakatolása” közben hajlamosak vagyunk elfeledkezni arról, hogy a vizsgálati módszerünk háttérében vagy előfeltevéseként mindig egy meghatározott társadalomfelfogás és politikakép található, vagyis nem az általában vett objektív politikai valóságot vizsgáljuk, amely mindenkinek mindig ugyanaz, jóllehet nem mindenki egyformán képes titkainak „mélyére hatolni”. A társadalom ugyanis nem felfedezésre váró titkokat rejt el előlünk, hanem bonyolult és összetett valóságként áll előttünk, amelynek egyik meghatározó eleme a társadalmat és politikát alkotó egyének *nyilvános és közös értelmezése*.

Mindez azt jelenti a közügyet vizsgáló empirikus kutatások tekintetében, hogy itt is világosan elválik egymástól a két eltérő szemlélet és módszer. A természetszemléletnek megfelelő módszert a *közvélemény-kutatás* és a *napirendkutatás* képviseli. Ezt vizsgálja könyvünk VII. és VIII. fejezete. Ezek művelője a politikai valóságot objektíve adott realitásnak fogja fel, amelyről az egyének külön-külön gondolnak és esetleg mondanak valamit, azaz reakcióként van valamilyen politikaképük és közügyelképzelésük, de ők maguk a folyamat *passzív egyedi tükrözői*. S legfeljebb abban bíznak, hogy a vélemé-

nyük vagy a véleményük nyomán született hatalmi döntések valamilyen mértékben mégiscsak hatnak a politika objektív folyamataira.

Ennek megfelelően a közvélemény-kutatások a közügyet egyénileg keletkező *menyiségi* problémaként fogják fel: ha elég sokan gondolják és mondják, hogy valami érdekli őket és fontos a számukra, akkor a dolog az érdeklődés-ismertség és a fontosság-jelentőség *mértékében* közüggé válik. Az egyes állampolgárok egyedi és izolált kikérdezése révén a közvélemény-vizsgálatok azt igyekeznek kideríteni, hogy adott politikai közösségben egy-egy ügy kapcsán milyen számosságú, arányú és eloszlású az elfogadás-elutasítás, illetve hogy az attitűdöknek mik lehetnek az objektív okai, s mindez miként kötődik a társadalom statisztikailag is megragadható nagyobb csoportjaihoz, például nemhez, életkorhoz, foglalkozáshoz, lakóhelyhez, jövedelemhez, valamint az úgynevezett politikai aktivitáshoz, s mindezen tényezők egymással milyen összefüggésben állnak.

A politikai napirendvizsgálat látszólag kilép az „objektív politika – szubjektív vélemény” dualizmusból, hiszen kutatóját közvetlenül eszmei ügyek érdeklik. Azt vizsgálja ugyanis, hogy a *tömegműediumokban*, vagyis a televízióban, a rádióban és az újságokban vagy újabban a neten milyen politikai témák fogalmazódnak meg, miért pont ezek, s mi ezek sorsa és hatása a politika egészének működésére nézve. Vagy ahogyan a politikai napirendkutatás magyarországi kutatója fogalmaz: „A napirendkutatás a politika témáival foglalkozik, a naprend(ek)en megjelenő ügyek jellemzőit, sorsát és hatását vizsgálja. *Jellemzőit*, hiszen arra törekszik, hogy pontos leírását adja a napirenden lévő témáknak. *Sorsát*, hiszen arra kíváncsi, hogy hol keletkeznek és hová jutnak el az egyes ügyek. És végül a *hatását*, hiszen arra keresi a választ, hogy a napirenden lévő témák hogyan formálják a politika, a média és a közvélemény világát.” (Török 2005: 19.) Csakhogy a politikai témakészletet ugyanolyan objektíve realitásnak tekinti, mint a közvélemény-kutató a kikérdezett állampolgárt körbevevő politikai intézményi és szervezeti valóságot. S az agenda setting kutatója ezt az *objektív* nézetrendszert kvázi természeti valósággént vizsgálja: keresi az egyetemes törvényszerűségeit, oksági determinációit, biztos projekcióit.

A másik típusú vizsgálati módszer, amelyet a könyvünk két utolsó fejezetében bemutatott kutatók képviselnek, más karakterű politikai valóságról más módszereket követve kísérel meg empirikus tudást szerezni és ennek megfelelő elméleti belátásra jutni. Mindkettő két ponton radikálisan különbözik a közvéleményt és a politikai napirendet vizsgáló eljárásoktól. Egyrészt az állampolgárt kiveszi a passzív tükröző szerepéből, és feltételezi, hogy nemcsak véleménye van a politikáról, hanem más állampolgárokkal együtt *alakítja* is azt. Másrészt a politikai valóságot nem tárgyi-fizikai valóságnak tekinti, hanem *értelmezett* világnak, amelynek objektivitásához hozzátartozik az, amit a politika szereplői interszubjektív értelmező tetteik révén benne és általa realizálnak.

A IX. fejezet ennek a módszertani szemléletnek az általános vonásait mutatja be, konfrontálva ezt a metodológiát az objektivista közügyvizsgálatok korlátaival. Ezt a módszert összefoglalóan diszkurzív vizsgálatnak nevezzük, és középpontjában két tény áll. Egyrészt az, hogy nem egyedi megnyilatkozásokat vizsgál, mint az előző két módszer, hanem *szövegeket*, amelyeknek több létrehozója van, s amiket az érintettek a

nyilvánosságban a politikai tevékenység során fogalmazzuk meg, másrészt a politika egészét *jelentéssel* valóságnak tekinti, amely mind a politikai szereplők, mind a kutatók által értelmezhető vagy olvasható. Ezért is ez a fejezet megvizsgálja a politikai szövegek státusát és jellegét, majd a diskurzuselemzés konkrét eljárásait, lehetséges szabályait, metódusait, valamint néhány konkrét elemzés rekapitulációja révén bemutatja a szemlélet használhatóságát.

A könyv utolsó fejezetében külön megvizsgáljuk a közpolitikai programok diszkurzív elemzését, ennek irányzatait és iskoláit. Ez a fejezet a közügy szempontjából igen fontos területen, a közpolitikában kísérli meg bemutatni a diszkurzív elemzés hasznosságát, ami kiterjed magának a programoknak a megvalósítására és az elemzésekre egyaránt. Az uralkodó felfogás szerint itt csupán szakértelmet igénylő anyagi, jogi és kommunikációs feladat van, vagyis a sikeres közpolitikai programhoz a hatóságok „társadalommérnöki” tevékenységére van szükség. A sok-sok kudarc nyomán kibontakozó diszkurzív elemzések arról szólnak, hogy ezzel szemben a közpolitikai programok sikerre nem elsősorban hatósági akciókon múlik, hanem az állampolgárok és a hatóságok tartós együttműködésén és közös értelmezésén s az így kifejezhető *diskurzuskoalíció*n.

7. fejezet

Közüvélemény-kutatás és közvélemény

7.1 A közvélemény-kutatások jelentősége

1) Paul Lazarsfeld 1957-ben publikált klasszikus tanulmánya szerint a demokratikus politikai gyakorlat fontos fejleménye volt, hogy a huszadik század első harmadának végétől a köz véleményére vonatkozó értelmiségi és politikai *spekulációkat* viharos gyorsasággal kezdte felváltani az USA-ban lassan teret hódító szociológia egyik nagy „találmánya”, a standard kérdőívek alapján történő személyes kikérdezés, a *survey*, mert ez lehetőséget adott arra, hogy a természettudomány, azaz a *science* elvei szerint *egzak*t módon vizsgálják az emberek politikai véleményét, értékeit és attitűdjét, s az így feltárt szubjektív tényezőket objektív társadalmi adottságokkal kapcsolják össze. Lazarsfeld azt konstatálja, hogy ma még (vagyis az ötvenes években) sokan idegenkednek a „kérdőívezéstől”, vitatják hasznosságát, de ő határozottan támogatja az új módszerek terjedését, miközben arra is figyelmezteti az „újdonszókat”, hogy a korábbi felfogásokban is sok volt a megfontolandó elem, például a *reprezentáció* mibenlétére való rákérdezés (Lazarsfeld 2007). Ötven év távlatából jól látszik, hogy a vitában Lazarsfeldnek és a survey híveinek volt igaza: a közvélemény-kutatás és a survey-metódus nemcsak a társadalomtudományok egyik elismert területévé vált, hanem a politikai és a gazdasági élet szervezésének egyik fontos eszköze lett.

A huszadik századi kelet-európai politikai diktatúrák tapasztalatai külön is alátámasztják a közvélemény-kutatások társadalmi jelentőségét, és világosan jelzik a módszernek a demokratikus rendszerbe való ágyazottságát. Ezekben az országokban ugyanis nem volt politikai közvélemény-kutatás, nem működtek olyan intézetek, amelyek az állampolgárok politikai véleményét szisztematikusan és tárgyilagosan kutatták volna. Azok az intézetek, amelyek nevükben közvélemény-kutatók voltak, mint például a Szecskő Tamás által alapított és vezetett, kiválóan dolgozó Tömegkommunikációs Kutatóközpont, illetve jogutódja, a Magyar Közvélemény-kutató Intézet, sem végeztek klasszikus értelemben vett politikai közvélemény-kutatást. A tény nem a „véletlen műve”. A szocialista-kommunista országokban nem volt sem versengő pártrendszer, sem szabad választás, így az állampolgárok nem voltak abban a helyzetben, hogy választhattak volna a főhatalom megragadására vonatkozó különböző elképzelések és egymással versengő erők közül. A hatalmi központ egyetlen dologra volt kíváncsi: vajon polgárai támogatják-e a rendszer *egészét* és az azt működtető apparátust, s az ismétlődő parlamenti választások majdnem százszázalékos eredményei újból és újból megerősítették az állampolgárok igen válaszát erre a látens kérdésre. Figyelemre méltó, hogy a

politikuskok itt is gyakran használták a *közérdek*, a *közjó*, sőt a *közvélemény* kifejezéseket, de megnyilatkozásaik nem hagytak kétséget afelől, hogy ők úgy gondolják, „történelmi küldetésük” és pozíciójuk okán *ab ovo* birtokában vannak a közjónak, a közérdeknek és közvéleményre vonatkozó tudásnak.

A két történelmi helyzet eltérése világossá teszi, hogy közvélemény-kutatás a *demokratikus politika gyakorlat adekvát kutatási eljárása*, amelyre akkor támad komoly társadalmi igény, amikor az állampolgár *választása ügydöntő* jelentőségűvé válik a főhatalomért versengő különböző politikai erők küzdelmében, elsősorban persze *mennyiségét* tekintve. Ezért is alakult ki a közvélemény-kutatás mint eljárás és specifikus metódus a pártok és a képviselők támogatottságának mérésére, a parlamenti választások eredményének előrejelzésére.

2) Mindezek alapján a politikai közvélemény-kutatások szükségességét és hasznosságát a következő öt pontban tudjuk rögzíteni.

(1) A közvélemény-kutatások elterjedésével a közgondolkodásra vonatkozó beleérző és erősen spekulatív jellegű ismeretet egy *tárgyilagosságra törekvő*, átfogó és szisztematikus tudás próbálja felváltani. Ami azért is üdvözlendő, mert a közakarat képviselete a demokratikus politika rendszer *legitimációjának* alapja, márpedig a „nép nevében” sok politikus és értelmiségi nyilatkozott, s nyilatkozik ma is, meglehetősen aggálymentesen, így sok felületes nézet kering arról, hogy mit gondolnak s mit akarnak a választópolgárok különböző politikai kérdésekről. A közvélemény-kutatás – immanens korlátaival együtt – azért is hasznos instancia, mert mindenkit, aki a köz véleményéről nyilatkozik, a realitások felé terel. Ezért is olyan deprimáló, amikor egy-egy közvélemény-kutató intézet és kutató előrejelzéseiben eléggé nyilvánvalóan és szisztematikusan valamelyik politikai irányzat javára téved.

(2) A közvélemény minél pontosabb megismerése nemcsak a demokratikus rendszer legitimációjához tartozik hozzá, hanem a versengő politikai erők, szervezetek, sőt személyek *politikai sikeréhez* is. A hatalomért versengő politikus számára felettébb hasznos ismeret annak tudása, hogy adott politikai közösségben milyen törekvéseket, szervezeteket-pártokat és politikusokat támogatnak az emberek, a támogatásoknak mik a motívumai, és mindez miként oszlik meg különböző társadalmi csoportok között. Mindenekelőtt persze annak tudása fontos, hogy mi a fogadtatása pártjuk programjának, népszerűek-e a politikusaik, és mi várható a legközelebbi választáson. Természetesen a demokráciában is lehet spekulálni az állítólagos népakaratról, sőt a politikus nem csak a diktatúrában szokta magát orákulumnak tekinteni, csak éppen sikeresebb lehet az a vezető, aki munkájához használja a tárgyilagosságra törekvő véleményvizsgálatok eredményeit. Ezért is olyan sok a pártok részéről az úgynevezett belső felhasználásra készülő közvélemény-vizsgálat, főleg a választások előtt.

(3) Nemcsak a rendszerigazolás, a hatalom megszerzése és megtartása szempontjából hasznos instancia a közvélemény-kutatás, hanem *kormányzási eszközként* is, méghozzá „minden szinten”, a központi kormánytól a helyi közigazgatásig. Ennek a ténynek az alapja az, hogy a *lakosság támogatása* nemcsak a hatalom megszerzéséhez szükséges a demokráciában, hanem a konkrét intézkedések, közpolitikai programok megvalósí-

tásához is. Különösképpen, ha a politikus számít az érintettek közvetlen részvételére vagy legalább az illetők ellenállásának hiányára. Angelusz Róbert és Tardos Róbert írják egyik tanulmányukban: „Az a tény, hogy a modern nyugati demokráciák kormányzatai egyre nagyobb mértékben támaszkodnak a közvélemény-kutatásokra, és figyelembe veszik – nem csupán a választások előtt – a lehetséges állampolgári reakciókat, [...] a közvélemény fontos szerepe mellett szól.” (Angelusz–Tardos 2009: 295.)

(4) A közvélemény-kutatás azért is hasznos instancia, mert a kikérdező személy *közvetlenül* fordul az állampolgárokhoz. A közvéleményt kutató személy akár levélben, akár telefonon, akár online, akár szemtől szemben vizsgálódik, mindig egy konkrét, élő és valóságos állampolgárt keres fel, azaz személyesen szólítja őt meg, és igyekszik a véleményét megtudni bizonyos kérdésekről. Ezt a tényt nem lehet eléggé nagyra értékelni, különösen annak fényében, hogy tömegtársadalomban élünk, ahol a politikai döntések a választópolgároktól távoli terekben születnek és onnan „vezénylik” a megvalósításukat is. Két mozzanatra kell itt mindenképpen utalnunk. Az egyik: az ismeretlen személy érdeklődő „odafordulásának” *önmagában* is politikai jelentősége és haszna van. Ennek érzékeltetésére egy munkaszervezési vizsgálatra utalnék, amelyből a „human relations in industry” sikeres irányzata kinőtt. Valamikor a 30-as években a Western Electric vállalat hawthorne-i üzemében (ez Chicago egyik külvárosa) azt tapasztalták, hogy a munkamegosztásra épülő és jól ösztönzött üzemből nem javulnak a teljesítmények, hiába növelik az ösztönző prémiumot és javítják a munkavégzés konkrét feltételeit. A problémák okát kiderítendő, a Harvard Egyetem munkatársai elkezdtek interjúolni a dolgozókat, s nem sokra rá az üzem vezetői döbbenet tapasztalták, hogy lényegesen nőttek a munkateljesítmények, anélkül hogy bármit változtattak volna a munkakörülményeken. Mint utólag kiderült, pusztán azért, mert a dolgozók úgy érezték, a vezetés odafigyel problémáikra. A másik: a tömegkommunikációs eszközök elterjedése és erős befolyása miatt sokan gondolják azt, hogy a köz véleménye ab ovo benne van a médiában, hogy mondjuk „a tévé szava a nép szava”, azonban ez koránt sincs így. Létezik ugyanis „a közvetlen szükségletekhez, belátható terekhez kapcsolódó – voltaképpen az állampolgárok java része számára meghatározó – témáknak egy olyan tartománya, ahol a közvetlen tapasztalatok, illetve a szűkebb környezet szerepe és a »mindennapi józan ész« kompetenciája aligha vitatható, s amelyek a közvélemény formálódásában is meghatározó szerepet játszanak.” (Angelusz–Tardos 2009: 295.) S erről a tudásról a közvélemény-kutatás egyéni és személyes jellege folytán elvileg képes tudósítani.

(5) A közvélemény-kutatások jelezhetik azt a *diszkrpanciát*, ami a politikailag aktív egyének és a választópolgárok tömegeinek a véleménye között van. Vannak, akik hajlamosak arra, hogy túlbecsüljék az elit tagjainak és az elkötelezetten politizáló egyének véleményének súlyát. Ez azonban nem maga a közvélemény, még ha ez is a *leghangosabb* és a *legcizelláltabb* vélemény. Ez nemcsak a tartalomra vonatkozik, hanem az attitűdre is. Figyelemre méltó, hogy az erősen és kitartóan politizáló egyének véleménye általában *radikálisabb*, mint az általuk képviselt csoportok gondolkodása. A különböző közvélemény-vizsgálatok rendre azt mutatják, írja az amerikai Philip Converse, hogy „az egyes érdekcsoportok vezetői szélsőségesebb álláspontot foglalnak el, mint a csoport tagsága”. A jelenséggel, írja Converse, először az 50-es évekbeli felmérésekben

szembesülhettek, „mégpedig olyan – mind baloldali, mind jobboldali – irányultságú érdekcsoportok körében végzett felmérésekben, mint a szakszervezetek, az amerikai orvosi társaság [...] vagy a gyártók országos egyesülete”. Sőt a kutatók azt is megtanulhatták, hogy ez nemcsak a harcos érdekvédő szervezetek hangadóira jellemző, hanem „igaz a politikai pártok vezetőire is, összehasonlítva saját támogatóikkal és nagyközön-ségükkel” (Converse 2007: 746.).

7.2 Kutatások és eredmények

1) A következőkben megpróbálok konkrét lenni. Felteszem azt a kérdést, hogy vajon mit tekintenek politikai véleménynek a közvélemény-kutatók, s a hazai közvélemény-kutatások eredményei alapján *mit* tudhatunk meg a magyar választópolgárok politikai véleményéről, ennek elmúlt évekbeli változásáról. Ehhez a *Magyar Politikai Évkönyv*ben megjelent kutatási jelentéseket használom, ugyanis a könyvsorozat évente kiadásra került számainak mindegyikében általában öt-hat közvélemény-kutató intézet teszi közzé kutatási beszámolóit az előző év politikai közvéleményének állapotáról és alakulásáról. S ezekben a jelentésekben azt láthatjuk, amit egyébként máshol is, hogy a közvélemény-kutatások, túl azon, hogy gyakran tájékoztatják az olvasót az alkalmazott *módszereikről*, általában *négy nagy témakört* vizsgálnak: *pártpreferenciákat*, a *politikusk* népszerűségét, a politikai *intézkedésekre* és eseményekre vonatkozó véleményeket, illetve bizonyos társadalmi-politikai *helyzetekről* és állapotokról szóló állampolgári megítéléseket.

A *pártok ismertségének és elismertségének* mérése a közvélemény-kutatások slágertémája. Ezek egy lehetséges parlamenti választás körülményeit és eredményét igyekeznek modellezni: mindenkinek ismétlődően ugyanazokat a választási lehetőségeket tartalmazó kérdéseket teszik fel, mindenkit külön-külön kérdeznak ki, s aztán az egyenlő súlyú egyéni válaszokat megszámozzák, összegzik, s közöttük arányokat és összefüggéseket állapítanak meg. Sőt gyakran még azt is megkérdezik: elmenne-e egyáltalán szavazni a meginterjúvált, kire szavazna és kire nem, ha a választások „most vasárnap lennének”. A kutatók a szigorú mintavételi, kikérdezési és feldolgozási eljárások alkalmazásának eredményeként általánosítani tudnak a teljes választói népszerűsége vagy annak valamilyen szociodemográfiai csoportjára vonatkozóan, így az eredmények nemcsak a viszonylag kevés számú kikérdezettet jellemzik, hanem ennél sokkal szélesebb népesség véleményét *reprezentálják*, természetesen a megkérdezett-kikutatott témák tekintetében.

Ha az ember tanulmányozza ezeket a vizsgálatokat és kutatási beszámolókat, akkor az első benyomása az, hogy egyrészt olyan tudást tárnak fel s prezentálnak, amely *általános* tájékozódás és tapasztalat révén is ismert lehet, ami azonban magából a módszerből következik, hiszen azt a tudástartalmat igyekeznek kideríteni, mintegy „a legkisebb közös többszörös” elve alapján, amit sokan birtokolnak. Más kérdés persze ezek súlya vagy társadalmi összefüggésrendszere, amiket a kutatás számokkal és matematikai relációkkal igyekszik alátámasztani. Másrészt a „kikutatott” közvélemény, jelesül itt a

pártokra vonatkozó közvélekedés, alapvetően „*érzelmi vélemény*”, azaz a kutatás az elutasítást és az elfogadást, illetve ennek valamilyen mértékű tagoltságát és mértékét tárja fel. Harmadsorban pedig egészen nyilvánvaló, hogy ezek között a kutatások között alig van *különbség*, valójában az intézetek nagyjából ugyanazt a tárgyat, ugyanolyan módon és eredménnyel prezentálják az érdeklődő olvasó számára, legfeljebb hangsúlybeli különbségek és tematikus mozgásokat figyelhetünk meg. Külön kérdés persze egy választási aktus eredményének *előrejelzése*, de ennek problémái már kivezetnek a *létező* vélemények világából.

Illusztrálnám mindezt egy kutatási beszámoló tipikus részletével, amelyben a pártok nevét az ábécé betűire cseréltem: „A 2008-as év elején az *A* párt nagy előnnyel vezette a pártok rangsorát, két-két és félszer több híve volt, mint a *B* pártnak. A népszavazási kampány bővítette és aktivizálta az ellenzék táborát, s ez a lendület még májusban is tartott. A *B* párt szimpatizánsai nagyon lassan, a nyár elejére heverték ki a március 9-i kudarcot. Az igazi fordulatot a pártpreferenciákban az állítólagos *O.* beszéd kiszivárgása jelentette, az ott elhangzottak hírére ugyanis az *A* párt 6 százalékpontnyi veszteséget szenvedett el. Utána ezen a szinten, 31-32 százalékon maradt az ellenzéki párt, ami 2,5 millió támogatót jelentett. A *B* párt hívei júniustól stabilan tartották a 18-19 százalékot, azaz a nagyjából másfél milliós tábor. Az utolsó hónapok a két párt erejének állandóságát mutatták, hiába volt aktív a közélet, ez tőlük nem hozott s vitt el szavazókat. Egész évben megfigyelhető volt, hogy az *A* párt tábora nagyobb egységet mutatott, mint a *B* párte. Aktívabbak voltak, önbizalmuk egy pillanatra sem lankadt s határozottabban kiálltak politikusaik mögött. A *C* párt támogatottsága 2-3 százalékos volt, amivel rendre megelőzte az 1-2 százalékos *D* pártot. A két párt az előző évhez képest érezhetően visszaesett, a belső konfliktusok lényegében megfelezték a szavazótáborok méretét. Az *E* párt az év elején még az alig mérhető politikai erők közé tartozott, az utolsó negyedévben utolérte, majd meg is előzte az *F* pártot és a *G* pártot.” (Závecz 2009.)

Mit tudunk meg egy ilyen és az ehhez hasonló beszámolóból? Négy dolgot mindenképpen. Egy: milyen mértékű egy-egy párt *támogatottsága* a reprezentatív mintavétel eredményeként az ország minden választópolgára vetítve, illetve ezen belül további rétegeknél, attól függően, hogy miként differenciálják a mintasokaságot például életkor, lakhely, iskolázottság, vallási elköteleződés vagy más szerint, vagy a tényleges választási hajlandóság szerint, túl magán az általános pártszimpátián vagy ellenszenv. Kettő: mindez *hogyan változik* egy-egy jelentősnek vélt intézkedés vagy esemény nyomán, amit a vizsgálatok rendszerint a változás okaként jelölnek meg. A fenti szövegben például így: „Az igazi fordulatot a pártpreferenciákban az állítólagos *O.* beszéd kiszivárgása jelentette, az ott elhangzottak hírére ugyanis az *A* párt 6 százalékpontnyi veszteséget szenvedett el.” Három: a preferenciák és diszpreferenciák *időbeli változását*, akár hosszabb távon is és akár „havi bontásban”, amennyiben készültek ilyen panelvizsgálatok, továbbá „*térbeli*” *erejét* és gyengeségét más pártok támogatottságához viszonyítva. Négy: a jelzett kutatási eredmények felhasználásával viszonylag kis hibaszázalékkal lehet *predikciókat tenni* arra nézve, hogy például egy közelgő parlamenti választáson milyen eredmény várható.

Amennyiben ezt a négy eredményt együtt vesszük szemügyre, megállapíthatjuk, hogy a kutatás minden párt mindenkori *vezetése számára* talán a legfontosabb ismereteket prezentálja: *a párt általános megítélését és politizálásának fogadtatását azok körében, akik egy lehetséges választáson a potenciális szavazóbázist alkotják*. Mindez azonban nemcsak a pártok vezetőit érdekli, hanem mindazokat, akiknek fontos, hogy mely politikai erők kormányozhatnak, vagy a kormányzó erőknek milyen mértékű a támogatása, különösképpen egy-egy kormányzati intézkedés hatására.

2) A *politikusok népszerűségének mérése* a pártpreferenciák feltárásához képest „egyszerűbb történet”, bár fontos és népszerű téma ez is, gyakran a napilapokban is olvashatjuk az erre vonatkozó aktuális listákat. A „felmért” politikusok általában pártpolitikusok, de a mindenkori köztársasági elnök vagy miniszterek is gyakran szerepelnek a két-három tucat nevet tartalmazó listákon. A survey kérdései egyszerűek: ismeri vagy nem ismeri a politikust, s ha igen, akkor hol helyezné el egy népszerűségi skálán, amit aztán a kutatók, ahogy egy beszámoló fogalmaz, az összehasonlítás érdekében „a nemzetközi és a hazai közvélemény-kutatási gyakorlatnak megfelelően 0-tól 100-ig terjedő pontszámokká” (Kéki 2005) alakítanak át. Az alapinformációt a kutatás során ez esetben is kiegészítik szociodemográfiai és más mutatókkal, például az interjúalany gazdasági aktivitásával, pártpreferenciájával. Egy-egy intézet a kutatást havonta ismétli ugyanazon standardok alapján, így a mindenkori beszámolók figyelemre méltó *történetekké* állnak össze a politikusok elfogadottságának és elutasításának alakulásáról és az ezt kondicionáló társadalmi-politikai közegről. Ezt szó szerint értem: a *Magyar Politikai Évkönyv* minden kutatási jelentése egy-egy érdekes történet *elmesélése* arról, hogy mi lett a „sorsa” a listára került politikusoknak a közvélemény megítélésének tükrében, s bizonyos együtt-járások, azaz a *post hoc ergo propter hoc* (utána, tehát miatta) elvet elfogadva a kutató a változás okát is megkísérli bemutatni.

„2004-ben a korábbi években megszokottnál nagyobb kritikát kapott a politikai elit a választóktól. Nyáron kivétel nélkül mindenkinek csökkent a népszerűségi pontszáma, és erről a mélypontról csak lassan és keveset tudtak emelkedni politikusaink. Mi történhetett? A kétpólusúvá váló politikai szerkezet, az egyre kíméletlenebb pártharcok eléggé lerombolták az ország irányítóinak tekintélyét. Rontja a politikusok megítélését az is, hogy java részük a rendszerváltás óta jelen van a közéletben, és a választókban kialakult a »már mindenkiben csalódtam« érzése. Az alacsony rokonszenvmutatók másik fontos oka, hogy az elmúlt években erősebb érzelmek kerültek a politikai versengésbe, ami a választók politikusokról alkotott képét is nagymértékben meghatározza. Az egyre negatívabb véleménynyilvánítások szinte mindenkire jellemzőek voltak, s így az élen állókat sem kímélték. A második félévben többször is előfordult, hogy a legkedveltebb politikusok pontszáma – egy százfokú rokonszenvskálán – 60 pont alá szorult. Korábban olyan sem volt még, hogy 50 körüli népszerűségi indexekkel az élmezőnybe lehet kerülni. 2004-ben ezt csaknem minden hónapban megfigyelhettük.” (Závecz 2005.) 2011-ben pedig, tenném hozzá, a legnépszerűbb magyar politikus olyan népszerűtlen, hogy még a 40 pontot sem éri el.

A népszerűségi index minden listán szereplőre kiterjedő és panelszerű vizsgálata mellett a kutatók időnként más módszerekkel is kísérleteznek, például elvégzik néhány prominens politikus összehasonlítását, esetleg párba állítva őket, mégpedig olyan módon, hogy bizonyos tulajdonságok listáját tárják az interjúalanyok elé azzal a kéréssel, hogy ezeket, esetleg ezek mértékét, rendeljék hozzá a politikusokhoz. Tipikusan ilyen vizsgálat például a *miniszterelnök* és a helyére pályázó jelölt politikusi-emberi vonásainak az összehasonlítása.

„2007 őszén második alkalommal szerepeltek felmérésünkben Gyurcsány Ferenc és Orbán Viktor politikusi profiljának összevetését célzó kérdések. 2007 februárjához képest nem történt jelentős elmozdulás a két politikus imázs profiljában, amit az mutat leginkább, hogy egyik tulajdonság esetében sem történt »helycsere«, azaz egyiket sem tartották nagyobb arányban másakra jellemzőbbnek, mint februárban. Őszi felmérésünkben öt tulajdonságot találtak legalább 3 százalékponttal nagyobb arányban jellemzőnek Gyurcsány Ferencre nézve a megkérdezettek, ezek (a különbség mértéke szerint csökkenő sorrendben): inkább újító szellemű, inkább hosszabb távon gondolkodó, határozottabb, magabiztosabb, szélesebb látókörű, műveltebb. Ugyanakkor tíz tulajdonságot tartottak többen jellemzőnek Orbán Viktorra: az emberek problémáira odafigyelő, tisztességesebb, hitelesebb, megbízhatóbb, érthetőbb, őszintébb, tapasztaltabb, rugalmasabb, megfontoltabb, jobb megjelenésű. Különösen az »emberek problémáira odafigyelés« esetében jelentős a volt miniszterelnök előnye (21 százalékpont). Azt is észre kell azonban venni, hogy – februárhoz hasonlóan – épp azokban az esetekben volt a legnagyobb az eltérés Orbán javára (emberek problémáira odafigyelő, tisztességesebb, hitelesebb, megbízhatóbb, érthetőbb, őszintébb), ahol a legtöbben (17–22%) mondták azt, hogy ez a tulajdonság egyikükre sem jellemző. Egyértelműen kevesebben gondolták felkészültebbnek, valamint határozottabbnak Gyurcsány Ferencet, mint 7 hónappal korábban, míg szignifikáns emelkedést csak az akkoriban legkevésbé jellemzőnek tartott tisztességesség esetében tapasztaltunk. Orbán Viktor arányai jó néhány tulajdonság esetében emelkedést mutattak, különösen igaz ez a magabiztosságra, a határozottságra, az érthetőségre és az újító szellemre.” (Jelenfi–Rosta–Szegedi 2008.)

Úgy vélem, ahogyan a pártok támogatottságának „számszerű” alakulása, úgy a politikusok népszerűségi indexe vagy tulajdonságainak feltételezése és ezek elfogadottsága is leginkább a mindenkori pártvezetés és a kormányzat számára jelent fontos információt, hiszen emberek *tömegtámogatottságának ismerete* a párt- és kormányzati politika nélkülözhetetlen eleme. Nem beszélve arról a nyilvánvaló tényről, hogy magának a politikusnak is fontos „visszajelzések” ezek a mutatók és listák, akár még a belső hatalmi küzdelmek eszközeként is. Ezzel együtt a politikusok ismertségének és népszerűségének indexe fontos tudás arról, hogy milyen habitusú és háttérű politikusokat követnek szívesen az emberek, *közvetetten* tehát arról, hogy a választópolgárok mit tartanak fontosnak és kevésbé fontosnak a hatalmi-politikai küzdelmekben, hiszen minden politikus valamilyen tartalmú politikát és valamilyen stílusú politizálási módot képvisel.

3) A pártok és politikusok megítélése mellett a közvélemény-kutatások harmadik nagy területe annak vizsgálata, hogy miként vélekednek az emberek a különböző politikai

intézkedésekről és eseményekről. Egyrészt a politikusok fontos beszédeiről és vitáiról, másrészt a különböző programokról és kormányzati intézkedésekről, harmadrészt pedig a többnyire váratlanul bekövetkezett eseményekről. Az első csoporthoz tartoznak a választási viták, az éértékelő beszédek, egy-egy prominens politikus megnyilatkozása és egyebek. A másodikhoz egy minisztercseré, egy bejelentett intézkedéssorozat, a választási kampány, adóváltoztatás és így tovább. A harmadikhoz egy váratlan külpolitikai esemény, valamilyen belpolitikai elégedetlenség kirobbanása, kormányválságok és egyebek.

Vajon mit tárnak fel ezekről a dolgokról a közvélemény-kutatások? A *fogadtatást*, olvashatjuk visszatérően a kutatási riportokban, ami nyilvánvalóan a vizsgált terület sajátosságából következik. Itt ugyanis nem versengés van, hanem *bekövetkezés*, azaz megtörténik valami, ami vélhetően sokakat érint, s a kutatók arra kíváncsiak, hogy a választópolgárok hogyan reagálnak az eseményre, mit gondolnak róla, hogyan ítélik meg. Ennek megfelelően ezt a harmadik nagy területet a következő specifikus vonások jellemzik. Egy: a vizsgált konkrét események száma változó és viszonylag *sok*, legalábbis nem oly mértékig adott és standard, mint a pártok és a politikusok száma. Kettő: a kutatások által megtudakolt esemény mindig *kiválasztott* esemény, amit vélhetően a megrendelések és a kutatói érdeklődések alakítanak. Néhány jelentős esemény kikerülhetetlenül adja magát vizsgálatra, de az biztos, hogy a kutatók nem minden fontos eseményről készítenek véleményvizsgálatot. Három: a feltett kérdések sem könnyen standardizálhatók, ezek minden esetben igazodnak az egyedi esemény *tárgyához* s az így felmerült problémához, és gyakran elmozdulnak az egyszerű minősítő véleményektől a téma összetettebb értelmezése felé, bár itt is leginkább az elfogadás és az elutasítás mértékét tárlják fel.

Az utóbbihoz példaként bemutatnám az egyik intézet felmérését a 2006. évi takarékosági vagy megszorító csomagról, amelyben azt tudakolták, hogy milyen mértékben tartják elfogadhatónak a kormány tervezett vagy lehetséges megszorító intézkedéseit. Nem általában, hanem konkrétan: a minisztériumi autók és irodahelyiségek számának csökkentését, az adóellenőrzés megszigorítását a vagyonosok körében, a létszámleépítést az államigazgatásban, magasabb személyi jövedelemadó-kulcs bevezetését az évi 6 millió feletti jövedelmekre, ingatlanadózt az átlagosnál értékesebb ingatlanokra, az alkohol és a cigaretta jövedéki adójának emelését, a munkavállalók tb-járulékának emelését 2 és fél százalékkal, tandíj bevezetését a felsőoktatásban, a tömegközlekedési viteldíjak emelését, egészségügyi vizitdíj bevezetését, a gáz és a villanyáram díjának az emelését. Megjegyezném, hogy az eredményt nem nehéz megjósolni: minél inkább negatívan érinti a takarékosági csomag egy-egy eleme az egyéni és a családi büdzsét és minél inkább tűnik az összeg soknak, annál nagyobb a „közegellenállás” (Bakonyi et al. 2007).

A politikusi beszédek és viták gyakran vizsgált fogadtatásáról egy olyan kutatási jelentést nézünk meg, amelynek tárgya egyben váratlan eseménynek is számít, nevezetesen Gyurcsány Ferenc Balatonöszödön zárt körben elmondott beszédének nyilvánosságra kerülését 2006 őszén. „A zártkörű lelkesítő beszédről mindenki hallott és a többséget lelembosztta – nagyjából így foglalhatnánk össze az ominózus Gyurcsány-beszéd fogadtatását a közvéleményben. Nyilvánosságra kerülése után mindössze egy nappal szinte

mindenki hallott a beszédéről, sőt, majdnem minden második állampolgár hallott vagy olvasott is belőle részleteket, közel negyedük pedig – saját állítása szerint – az egész beszédet megismerte. A legtöbben a választási hazugságok beismerését tudták felidézni a szövegből, és azt is sokan számon tartották, hogy a kormányfő trágár kifejezéseket használ benne. Azt, hogy Gyurcsány a reformok és a változtatások szükségességéről is beszélt, csak kevesen emlegették – nagyrészt azok, akik az egész szöveget megismerték. Megoszlott az emberek véleménye arról, hogy ki hozhatta nyilvánosságra a beszédet – 25 százalék szerint az ellenzék, 37 százalék szerint Gyurcsány MSZP-n belüli riválisai, 13 százalék szerint maga a kormányfő – de a többség szerint ebből az ellenzék húzott hasznot. A beszéd nagyjából annyi embert győzött meg arról, hogy a kormányfő szenvedélyes és elszánt politikus (46 százalék), mint ahányan inkább a durvaságot és az agresszivitást érezték ki a beszédből (45 százalék).” (Bakonyi et al. 2007.)

4) A közvélemény-kutatások ritkán ugyan, de tudakolják az állampolgárok véleményét az *ország társadalmi állapotáról és politikai helyzetéről* is, vagyis olyan tényezőkről, amelyekkel minden állampolgárnak és politikusnak, minden pártnak és kormánynak *adottságként* kell számolnia, amelyek léte, úgy tűnik, túl van a politikai akaratok világán és a hatalom kompetenciáján, például az európai uniós tagságunk megítélése, a világgazdasági válság, az ökológiai helyzet vagy a történelmi múltunk egyes elemeihez való viszony.

Ilyen az a kutatás, amely 2007-ben az európai uniós tagságunk megítélését vizsgálta. „A szeptemberi felmérés eredményei szerint – szól az összegzés – a válaszadók kevesebb mint fele, 46%-a gondolt inkább pozitívan az ország európai uniós tagságára. A csatlakozásról negatívan a megkérdezettek egyötöde vélekedett, semleges álláspontot pedig egyharmadnyian foglaltak el: ők sem pozitívnak, sem negatívnak nem tekintették az ország uniós tagságát.” (Dukay-Szabó 2008.) Vagy ilyen a klímaváltozással kapcsolat közvélemény felmérése. „A magyar felnőtt lakosság kilenczede szerint az elmúlt években megváltozott az időjárás, és szokatlan időjárási folyamatokat tapasztalhatunk. A megkérdezettek csaknem fele gondolja, hogy ezek a folyamatok már napjainkban is közvetlenül veszélyeztetik a Föld népességét, és kétharmaduk van azon az állásponton, hogy a politikusok túl keveset foglalkoznak a környezetvédelemmel” (Bognár–Dencső–Sik 2008). A válaszokat aztán ezekben az esetekben is, csakúgy, mint más vizsgálatoknál, a kutatók tovább differenciálták például szociáldemográfiai mutatók, politikai aktivitás vagy idősorok szerint, s így különböző összehasonlításokat tudtak tenni az EU-s tagságunkra vonatkozó vélemények elsőre tagolatlanak tűnő tömegében.

A társadalmi-politikai adottságokkal foglalkozó közvélemény-kutatások azonban kilógnak a vizsgálatok obligát rendjéből. Specifikumuk négy vonatkozásban érhető tetten. Egy: elvileg nemcsak sok dologról, hanem *bármiről* készülhet ilyen típusú véleményvizsgálat. Minden azon múlik, hogy a kutató vagy megrendelője mit vélemez olyan közügynek, amely adottságként befolyásolja a közösség életét. Vagy, ahogyan az egyik jelentés fogalmaz, feladatunk „az egyébként magától értetődő jelenséget problematizálni” (Marelyin–Dénes 2005). Kettő: mivel a véleményvizsgálat itt nem kevés számú, változó és egyszeri, hanem stabilan fennmaradó tényezőkre vonatkozik, a

kutatás gyakran elmozdul az *attitűd* irányába, amely a köz ügyeivel kapcsolatban nem annyira állampolgári véleményeket, mint inkább habitust, magatartást igyekszik feltárni. Három: a vizsgálatokban még az önreflexív és önkritikus elemek is képesek megjelenni. Ilyen az, amikor például a kutató arról érdeklődik, hogy mire lehetünk büszkéek vagy éppen nem büszkéek a történelmünkben (Bognár–Dencső–Sik 2008), vagy milyen jó és rossz tulajdonságai vannak a magyaroknak (Dencső–Fábián–Sik 2007). Négy: ez az a tematika, amelyben a kutatók határozottan eltávolodnak attól a durván leegyszerűsítő felfogástól, amely a politikát azonosítja pártok működésével és a hatalmi küzdelmekkel, a politikai aktivitást pedig az így felfogott politika iránti érdeklődéssel. Az egyik ilyen vizsgálat például tizennyolc politikai szervezet iránti „bizalomindexet” igyekezett feltárni, s közülük csak három (pártok, kormány, parlament) tartozik a leszűkített felfogott politikába (Bakonyi et al. 2007). Egy másik a lakóhellyel kapcsolatos elégedettséget vizsgálva szám szerint *hatvan* közösségileg szervezett tényezőről kérdezte az emberek véleményét (Marelyin–Dénés 2005).

7.3 Előfeltevések és érvényességek

1) A közvélemény-kutatások kétségtelen eredményeik és sikereik ellenére azonban súlyos belső problémákkal küzdenek, amelyek elsősorban megállapításaik érvényességében és felhasználhatóságában manifesztálódnak. A szakma művelői *módszereik finomításával* igyekeznek a gondokat megoldani, ennek következtében egyre bonyolultabb mintavételi és matematizált feldolgozási eljárásokat dolgoznak ki, ami kétségtelenül meggyőzőbbé teszi a kutatásokat és megbízhatóbbá az eredményeket, ám ennek súlyos ára van: egyre belterjesebb lesz a kutatás, aminek így már az eredményeit is csak a szakma hivatott művelői képesek egyáltalán megérteni. Ennél is nagyobb gond azonban, hogy a közvéleményt kutatók, minden módszertani cizellálás ellenére, nem látnak ki saját kutatásaik keretei közül, azaz erősen *vitatható implicit előfeltevések* alapján próbálják a közvéleményt feltárni. Elsőként néhány fontos szerző kritikáját tekintjük át.

Pierre Bourdieu fogalmazta meg ezzel kapcsolatban az egyik leghíresebb és legélesebb kritikát enyhén provokatív című írásában: „A közvélemény nem létezik” (1997). Először is bemutatja a kutatások politikai manipulációjához vezető praxist, amely azonban független kutatóintézeti működéssel és szakmai tisztességgel kivédhető, állítja. Ennél azonban sokkal súlyosabb problémának tekinti a közvélemény-kutatások explicitté nem tett előfeltevéseit és immanens korlátait, amelyek akkor is léteznek, ha a kutató finomítja módszereit, továbbá pártatlanul és szakmailag korrekt módon végzi munkáját. Három ilyen vonásra mutatott rá.

Az első az előfeltevés, *hogy a politikai problémák eleve adottak, ismertek és elfogadottak*. A közvélemény-kutatásoknak, írja Bourdieu, van egy általánosan elfogadott, bár explicitté soha nem tett kiindulópontja: „mindenki egyetért abban, hogy milyen kérdéseket érdemes is egyáltalán feltenni”, vagyis létezik valamilyen általános egyetértés a fontos problémákról, és a közvélemény-kutatások éppen ezeket a kérdéseket teszik

fel (Bourdieu 1997: 136.). Ez a rejtett posztulátum azonban nem állja meg a helyét, írja, nem magától értetődik azoknak a közügyeknek a köre, amelyről az embereket kikérdezzük, s ezért az sem evidens, hogy nekik erről véleményük van. Ezért aztán a megkérdezettek tekintélyes része tartózkodik a választól, továbbá sokan nem értik vagy félreértik a kérdést, sőt kitalálnak valamilyen választ, hogy ne okozzanak csalódást a kérdezőbiztosnak, s ne tűnjenek tájékozatlannak.

A közvélemény-kutatások második előfeltevése a vélemények megfogalmazásával kapcsolatos *naiv demokratizmus*. A kikérdezések ugyanis eleve feltételezik, hogy a fel-tett kérdésről „mindenkinek lehet véleménye, másként fogalmazva: mindenki képes véleményt alkotni”, ezért elvileg mindenkit meg lehet kérdezni, természetesen ugyan-arról a problémáról (uo.). Ez azonban tévedés, hangsúlyozza Bourdieu. Ha fel is téte-lezzük, írja, hogy mindenkinek van valamilyen politikai véleménye, ebből még nem következik, hogy mindenki egyformán és egyenlő eséllyel képes a véleményét kialakíta-ni és kifejezni. „Más szavakkal: annak valószínűsége, hogy valakinek véleménye legyen mindazon kérdéssel kapcsolatban, amelyek politikai ismereteket feltételeznek, nagyjá-ból párban jár annak valószínűségével, hogy az ember jár-e múzeumba.” (Uo. 139.) A „jól elgondolt” témák lekérdezése s a vélemények tagolása ezért nem a köz véleményt mutatja – véli –, így a „eredmény” nem kevésbé jellemző a *kérdezőre*, mint a kérde-zettre. Bourdieu szerint a köz tényleges véleményéhez úgy juthatnánk közelebb, ha a kikérdezetteket nem egyenlő véleményekkel bíró absztrakt és szinguláris lényeknek tekintenénk, hanem a politikai mező aktív ágenseinek, akiknek a véleménye bármely kérdésben alig összehasonlítható módon tagolt.

A közvélemény-kutatások harmadik előfeltevése, hogy a vélemények *egyenértékű-ek*. Azaz elvileg minden regisztrált véleménynek azonos értelme és politikai súlya van, éppen ezért lehet őket összegezni, tipizálni, átlagolni és különböző aritmetikai műve-letnek alávetni. Bourdieu azonban úgy látja, hogy a köz tényleges véleménye egyálta-lán nem mennyiségi kérdés, és főleg nem absztraktn egyenlő adatok összege. Ezzel kapcsolatban a nem válaszolók helyzetének a vizsgálata érdekes problémákra világít-hat rá, állítja. Arra például, hogy mely rétegek fogékonyak a politikára, kik értik meg egyáltalán a politikai ismereteket feltételező kérdéseket, vagy arra, hogy az emberek a köz problémáit leggyakrabban nem politikai fogalmakban tudatosítják. A mennyiségi arányokra kifutó összegzések ezért egyrészt összemérhetetlen dolgokat mosnak össze, másrészt éppen a lényeket takarják el vagy hamisítják meg: a köz véleménye nem egyedi vélemények elvont összege és nem semleges átlaga, hanem „mindig is erőviszonyok és feszültségek rendszere”, amely közösségi cselekedetekben realizálódik. A közvélemény-kutatások azonban nem erről szólnak (uo. 137.).

Hát akkor miről szólnak? – kérdezhetjük. Bourdieu szerint a közvélemény-kutatá-sok egyetlen, bár fontos politikai helyzetet alapul véve próbálják megragadni a közgon-dolkodás természetét, egészének működését, és ez a *választás* leginkább a képviselő-vá-lasztás; a közvélemény-kutatások modellje a parlamenti választás. Ezekre az jellemző, hogy egyrészt a választás lehetőségeit az egyéntől függetlenül megszületett *kész listák* jelentik, másrészt a választás aktusa valóban izolált egyéni tett, sőt *magányos cselekedet*, harmadrészt ilyenkor a *vélemények valóban egyenlő súlyúak* és csak az összegzett meny-

nyiségi különbségek számítanak. Az analógiaként használt modell azonban igen szűkre szabja a közvélemény-kutatások következtetéseinek érvényességét: kész helyzetekre történő egyéni reagálásokról talán közvetítenek némi töredékes ismeretet.

Ezzel szemben a *reális és hatékony* politikai közvélemény közösségi *vitákban* születik, amelynek során az emberek mások meglévő véleményét fogadják el vagy alakítják át. A politikai vélemény ezért először is mindig *nyilvánosan és diszkurzív* formákban jelenik meg, s leginkább élő, valóságos politikai szövegekből rekonstruálható. Továbbá a vélemények *nem egyenlő* súlyúak, vannak befolyásos és kevésbé befolyásos véleménnyel bíró személyek még egy kisebb közösségben is. Harmadrészt az emberek véleményválasztása nem egyszerűen csak a véleményekről szól, hanem ezzel együtt *személyeket és csoportokat* is választanak, elfogadnak vagy elutasítanak. Negyedrészt pedig a vélemények mindig *mozognak és változnak*, hasonlóan a politikai-társadalmi helyzetekhez.

Ehhez viszonyítva, mondja Bourdieu, a közvélemény-kutatás kifejezetten mesterkelt, kimódolt és életidegen, állítólagos eredménye „egész egyszerűen művi konstrukció (*artefact*)”, ami arra szolgál, hogy egy-egy politikai erőnek legitimitást biztosítson, ráadásul mindezt az objektivitás látszatába öltöztetve (uo.). Ennél már az is jobb lenne, véli Bourdieu, ha a felmérés az élethez hasonlóan „a legdurvább módon megszege a semlegesség és az objektivitás tudományos kíváncsalmait” (uo. 142.), és nem kényszerítenék az embereket olyan problémákon való töprengésre, sőt választásra, amikről alig hallottak, legfeljebb a médiából valamit, nem is érdekli őket, s ha mégis, nem tudják rá a választ.

2) Nem kevésbé éles kritikát fogalmazott meg Murray Edelman a közvélemény-kutatásról, amit egy általános politikaelmélet részeként fejtett ki. Kiindulópontja, hogy a politikai valóság nem kész állapot vagy struktúra, hanem mindig *nyitott és változó* valóság, hiszen az események másként is történhetnének, mint ahogyan éppen gesznek, továbbá a politika más szereplői gyakran a miénktől eltérően értelmezik a politikát. Cselekvés közben, írja Edelman, a politikai valóság nemcsak „kaméleonszerűnek bizonyul”, hanem „olyan fenyegetéseket, biztatásokat és perspektívákat vet fel, amelyek nem feltétlenül vannak összhangban a más helyzetben vagy más szemlélők által látottakkal” (Edelman 2004: 152.). Ez a helyzet azonban a praxisban folyamatosan meghaladásra kerül, mert a politika ágensei az eredményes cselekvés érdekében *redukálják*, azaz szűkítik a politikai valóság lehetőségeit, és *kerülik* a bizonytalanságot. Edelman szavai szerint: „A racionális stratégiák megtervezésekor biztosnak szoktuk venni a politika világának körvonalait és viszonylagos állandóságát.” (Uo.) Fontos tudni, hogy ez a redukció nem hiba, hanem a cselekvés feltétele, hiszen nem szünteti meg a politikai valóság eredendően nyitott természetét, pusztán arról szól, hogy egyszerűen nem tudnánk cselekedni, ha nem ezt tennénk: akkor is választanunk kell, ha történetesen a *jót* utasítjuk el.

Edelman hangsúlyozza, hogy ez a redukáló bizonyosságkeresés és a saját egyértelműségekre való törekvés a politizálási tevékenység szükségszerű velejárója, amelytől azonban a *politikatudomány* mentesnek kellene maradnia. Ennek ellenére nagy a kísértés arra, írja, hogy ne csak a mindennapi életben, hanem a tudományos kutatásban is „egyértelműséget és bizonyosságot akarjunk: hogy feltárjunk olyan indikátorokat, amelyek megmutatják, »valójában« mik is a különféle szerveződések és programok céljai, mit is

akarnak a vezetők »tulajdonképpen«, milyen viselkedésmód »igazságos« vagy »konzervatív«, s hogy milyen stratégia milyen eredményekre vezet” (uo. 160–161.). Edelman arra figyelmezteti a kutatókat, hogy mindez *politikai állásfoglalás* is. Azt írja: „Ha egy sokértelmű létezőt (vagy nem-létezőt, amilyen az állam) úgy definiálunk, mintha egyértelmű lenne, az már eleve politikai aktus.” (Uo. 161.) Edelman a *tudományszemlélet* révén történő politikai elkötelezettség eseteként írja le a közvélemény-kutatást.

A következőket mondja: „Sohasem tudhatjuk biztosan, hogy milyen mértékű támogatást vagy elutasítást élvez vagy szerezhethet egy-egy program. Mivel a vélemények konstrukciók, ráadásul változókonstrukciók, ezért nincsenek megbízható indikátoraink. A közvélemény-kutatás: a bizonytalanságok egyértelműségekre való redukálásának egyik eszköze.” (Uo.) Magyarán, tudományos eszközökkel végzett politizálási tevékenység, bár kétségtelenül nem feltétlenül valamilyen pártszolgálatban végezve.

Vajon miért illeti Edelman ilyen szigorú kritikával a közvélemény-kutatókat? Négy érve van állítása mellett. „(1) A megkérdozett személyek absztrakt módon ki vannak szakítva mindennapi életükből, közös politikai vitáikból és cselekedeteikből. (2) Véleményük ezért szintén merő absztrakció – nem feltétlen van köze bármilyen magatartáshoz, amelyet a felmérésen kívüli politikai tevékenységek során bármikor, például szavazáskor, tanúsítanak. (3) Ebben a mesterséges helyzetben a kinyilvánított vélemény függ a kérdésekben rejlő »hívószavaktól«, egyes múltbeli helyzetek változó emlékeitől, valamint a jövővel kapcsolatos forgandó várakozásoktól. (4) A felmérések olyan számokat generálnak, amelyek dramaturgiai kemény tényeknek, ismeretelméletileg viszont változókonstrukciók képzelgéseinek látszanak.” (Uo.⁸) Vagy ahogyan egy módszertani kézikönyv szerzője írja: „A kérdőíves felvételek [...] csak múltbeli, illetve jövőbeli, feltételezett cselekvésekről adott önbeszámolókat tudnak összegyűjteni.” (Babbie 2008: 309.) Miféle „kemény tény” vagy „igazi valóság” lehet azonban, bármilyen formában is találjuk, a *feltételezett cselekvésről szóló bizonytalan önbeszámoló*? Az ilyen szemlélet erőltetése helyett, mondja Edelman, észre kellene vennünk, hogy „a politikának több köze van az irodalomhoz és a művészethez, mint az olyan versengő vagy együttműködő vállalkozásokhoz, amelyben érdekkövető emberek vesznek részt” (Edelman 2004: 152.).

3) Nemcsak a nemzetközi szakirodalomban találunk azonban példákat a közvélemény-kutatók kritikájára, hanem a hazai irodalomban is. Angelusz Róbert és Tardos Róbert több tanulmányukban is kritikailag értékelték saját szakmájukat, azaz a közvélemény-kutatókat, főleg annak módszertanát és érvényességi határait. Ezek közül egy 2009-ben publikált tanulmányt vizsgálunk meg abból a szempontból, hogy a szerzőpáros milyen megállapításokat tesz a közvélemény-kutatók immanens korlátairól. Megállapításaiknak tárgyunk szempontjából két lényeges eleme van, az egyik a *kvantitatív* elvének súlyos sérülése, a másik a közvélemény-kutatás *érvényességének* szűkösége.

Az első kapcsán abból indulnak ki, hogy a parlamenti választásokon alapuló közvetett demokrácia működése és a közvélemény-kutatók a közvélemény szempontjából

⁸ A tagolás számait én illesztettem a szövegbe – Sz. M.

egymás *ekvivalensei*, még ha a *survey*-kutatásoknak semmiféle közjogi konzekvenciája nincs is. Egyrészt: „Aligha vonható kétségbe, írják, hogy a választás a közakarat értelmében vett közvélemény egyik legfontosabb kristályosodási formája.” (Angelusz–Tardos 2009: 293.) Másrészt: „A közvetett demokrácia intézményei között [...] a közvélemény kifejeződésének kvantitatív – nem utolsósorban a hagyományos (»egy ember egy vélemény« jellegű) *survey*-ken alapuló válfajai nyerhetnek teret.” (Uo. 299–300.) Merthogy ez az a speciális kutatási mód, amelyben feltáruhatnak „a választási szituációnak megfelelő kvantitatív aggregációk” (uo. 300.).

A szerzőpáros tehát a parlamenti választást és a közvélemény-kutatást egyaránt átható *menyiségi* elvet hangsúlyozza, amely az individuális szavazó polgárok szavazatának és az egyénileg kikérdezett kutatási alanyok véleményének jól szabályozott összegzését jelenti. Ezt a kutatási eljárást ezért nem is tekintik eleve gyanús vagy hibás módszernek, mint például Bourdieu és Edelman, hanem ennek a menyiségi elvnek az érvényességi feltételére kérdeznak rá. Ennél konkrétabban: vajon mit tár fel egy abszolút korrekt módon kivitelezett közvélemény-vizsgálat, ha egyébként a mintasokaságba kerülés körül problémák támadnak. Ugyanis csak akkor lehet egy ilyen kutatás demoszkópikus, írják, azaz egész népességre érvényes, *ha minden állampolgárnak elvileg egyenlő esélye van a kutatási mintába való bekerülésre* és így a véleménynyilvánításra. Mint ahogyan a parlamenti választások érvényességének is ez az egyik alapfeltétele, mármint az, hogy minden választásra jogosult személy felkerüljön a választási névjegyzékre.

Ezen a területen azonban az utóbbi időben sűrűsödnek a gondok, állítják. A választásokon résztvevők csökkenő száma azzal jár, hogy bizonyos rétegek akarata szinte egyáltalán nem kap képviseletet, a közvélemény-kutatások mintasokasága pedig – bizonyos, nem túl gyakran emlegetett tényezők hatására – általában *alkalmatlan* a demoszkópikus következtetésre, azaz nem reprezentálja a választópolgárok egészének közösségét. A szerzők ennek két okát említik. Az egyik: a *válaszadói készség hanyatlása*. Ez önmagában nem lenne probléma, írják, ha a nem válaszolók és a választástól távolmaradók mutatói közel lennének egymáshoz. Csakhogy nem ez a helyzet. Azaz „a demoszkópiai abszencia [...] tendenciái sokban különböznek azoktól a mintáktól, amelyeket a választási aktivitással kapcsolatban tapasztalhatunk” (Angelusz–Tardos 2009: 304.). Vagyis nem azok a rétegek nem válaszolnak a kérdezőbiztosoknak, amelyek nem mennek el választani, és azok is szép számmal válaszolnak, aki egyébként nem szavaznak. A problémát a kutatók súlyozással próbálják áthidalni, vagyis a hiányzó adatokat a meglévők alapján kiegészítik. „Az ilyen súlyozási eljárások arra a feltevésre épülnek, hogy a hasonló társadalmi-demográfiai paraméterekkel jellemezhető válaszolók – egymást behelyettesítve – más paraméterek, így például a politikai attitűdök, illetve a véleménynyilvánítási készségek esetében is hasonlóak lesznek, azonban gyakran nem ez a helyzet.” (Uo. 305.) A másik ok a kutatási alanyok *elérhetőségének* problémája. Itt ugyanolyan elvnek kellene működni, mint a választói névjegyzék összeállításánál: a kikérdezésre kijelölt mintasokaságba elvileg azonos eséllyel kellene bárkinek listára kerülni. A lista talán még így is áll össze, azonban a kikérdezés praxisa ezt alaposan átszabja. Hivatkoznak egy vizsgálatra, amely a hazai nagy véleménykutató intézetek 1994 és 2003 közötti felvételi gyakorlatát elemezte, többek között azt, hogy milyen eredményre

vezetett a véletlen mintavételek alapján megadott címek elérése. A tapasztaltak egyenesen megdöbbentőek, írják, merthogy Magyarországon „40-50 százalékosra süllyedt a szóban forgó elérési lefedési arány”, ráadásul „mindez nemzetközileg nem is egyedülálló” (uo. 306.). Márpedig ha az elérhetőség aránya meghaladja a kétötödöt, vagyis a 40 százalékot, a torzítás olyan mértékű, hogy az egész népességre vonatkozó reprezentativitás kérdésessé válik a véleményvizsgálatoknál, illetve a személyes interjúknál és az attitűdvizsgálatoknál egyaránt. Márpedig a hazai tapasztalatok szerint „a manapság megfigyelt kiesési értékek átlagosan messze meghaladják a [...] kritikus (kétötödös) szintet” (uo.). Miközben a kutatási beszámolókból szinte sohasem tudhatjuk meg, hogy „a hagyományos mintacím szerinti személyes megkeresések során a megcélzott mekkora részét sikerült elérni” (uo. 305.). Sőt, a kutatók akkor is aggálymentesen beszélnek demoszkópiáról, ha ennek ez az alapfeltétele nem messzemenően teljesült.

A szerzőpáros által tárgyalt másik probléma a kvantitatív elvnek súlyos sérülése mellett a közvélemény-kutatások *érvényességének* szükségessége. Tegyük fel ugyanis, hogy a kutatók megoldják az első problémát (zárójelben jegyzem meg, hogy sajnos nem tudják, bár a torzító hatásokat képesek csökkenteni), egy további súlyos kérdés akkor is fennmarad: vajon mit mér fel a közvélemény-kutató, azaz mire vonatkoznak a megállapításai: „A *survey*-kutatás érvényességét és megbízhatóságát tekintve a mintával összefüggő kérdések a problémáknak csak egy szeletét képezik, és a jelzett konstrukciós gondok a kérdőívek tervezésétől az adatok értelmezésig, esetleges publikációs torzulásig nem kisebb mértékűek.” (Uo. 320.) Mindez a kutatás általános érvényességének a kérdését veti fel. Nevezetesen: „a közvélemény valid feltárása nem csupán a megbízható és leleményes módszertani technikák alkalmazásának függvénye, hanem a nyilvánosságbeli és participációs feltételeknek is, amelyek a vélemények formálódását, és nyíltabb és rejtettebb kifejezését – mint az ilyen kutatások közvetlen közegét – is alapvetően meghatározzák” (uo.).

Ez a kissé bonyolult mondat arról szól, hogy az emberek nem magányos otthonulók, akik pontosan értik a kutatók kérdéseit, a kérdésekre mindig korrekt válaszokat adnak, s ezen válaszaik alapján cselekszenek is, hanem a nyilvánosság különböző színterein eltérő módon s mértékben jelen lévő beszélő-cselekvő emberek, s véleményük ebben a közegben születik meg és változik. S ha netalán valaki még külön is megkérdezi őket erről, miután már a participációik során ezt egyszer tétre menően kinyilvánították, bizonyára reflektálnak nekünk saját korábbi véleményükre és elgondolkodnak azon, hogy „hogyan is gondolkodnak a politikáról”, és „mit tennének, ha...”. Ám mindez vérszegény okoskodás ahhoz képest, amit akkor mondanak, amit „nyilvánosságbeli és participációs” feltételek közepette mondanak és tesznek, ráadásul mindez „módszertanilag” is elérhető. Ezt a területet a közvélemény-kutatók nem vizsgálják, sőt hajlamosak kutatásaikat a közvélemény mint olyan feltárásának beállítani, miközben ennek csak egy igen szűk szeletét érik el.

Angelusz és Tardos azonban világossá teszi ezt a súlyos problémát, amit úgy specifikálnak, hogy a közvélemény-kutatás csak a *közvetett vagy képviselési* demokrácia működése szempontjából releváns vélemények elérést ambicionálja, és semmi mást. Ezzel szemben, írják, „a közvetlen demokrácia elemei leginkább közeghez illő módon a ki-

sebb méretű – közösséghez közelebb – politikai entitások, illetve a konszenzusos akaratképzés talaján érvényesülhetnek. Ebben a kontextusban a véleményalakulás közvetlen interakción, *network* jellegű áramlásokon alapuló szervezettebb, minőségibb formáinak kedvezőbb a táptalaja.” (Uo. 299.) Amiket „a maguk természetes megnyilvánulásaikban (sajtótartalmak – sőt, ma már internetes fórumok, blogok, gyűlések, fórumok stb. útján)” lehet megismerni (uo. 300.). Szerzőink ezért, ahogy ők mondják, „a közvélemény és a közvélemény-kutatás világos szétválasztásának szükségessége mellett” (uo. 296.) teszik le a voksukat.

7.4 Közügyek a közvélemény-kutatások tükrében

1) Az nemigen lehet kétséges, hogy a komoly tradícióvá formálódott közvélemény-kutatási ipar – minden belső problémája és általánosítási nehézségei ellenére – a mindenkori közösség közügyeinek s a köz véleményének vizsgálatában komoly szerepet játszik és érvényes megállapításokat tud tenni. Ezeknek a megállapításoknak azonban komoly korlátai és határai vannak, ami összefügg azzal, hogy a közvélemény-kutató milyen *politikafelfogás, emberkép és tudományszemlélet* jegyében végzi a munkáját.

A közvélemény-kutatások abból az alapelvből indulnak ki, hogy a demokratikus politikai rendszerekben a politikai döntések nem hatalmi önkényre vagy jó szándékú vezetői képzelgésekre épülnek, hanem a közösség tagjainak *véleményére és akaratára*, ezért ennek minél pontosabb ismerete a demokráciák működésének elengedhetetlen feltétele. A kutatók éppen ezt igyekeznek feltárni. Ezzel a törekvéssel maximálisan egyet lehet érteni, ez a tény adja a közvélemény-kutatások jelentőségét és társadalmi hasznát, mint ezt korábban is hangsúlyoztuk. A közvélemény-kutatások kimondatlan előfeltétele és kiindulópontja azonban az, hogy az állampolgárok szempontjából fontos és vizsgálatra érdemes közösségi-politikai ügyek és tényezők eleve adottak, az egyén ezeket *készen* találja: a pártokat és politikusokat, vagy éppen az adóemeléseket és a gazdasági válságokat, és így tovább. A hazai közvélemények tematikus áttekintése során láthattuk ennek variációit. Éppen ezért a megkérdezett egyénnek „a politika létezésére” nincs érdemi befolyása, véleménye természetesen lehet és van is róluk; a kutatások éppen ezt igyekeznek feltárni. A köz véleménye így nem más, mint a közösség életét meghatározó objektíve adott tényezőkre történő *szubjektív reakció*, az objektív helyzet szubjektív képmása, tükrözése.

A közvélemény kutatója szerint a szubjektív tudást politikaivá azt teszi, hogy közösségi-politikai dolgokra vonatkozik, és nem másra, azaz *az emberek véleménye azért politikai, mert tartalmilag a politikáról szól*, tudásuknak ez a tárgya és a témája. Módszerei révén a kutató más véleményt is fel tud tárni, például konzum fogyasztási javak iránti igényt, jelen esetben azonban politikai témákról kérdezi az embereket, ezért munkája *politikai* közvélemény-kutatás. Ennek megfelelően a kutatás feladata az egyedileg létező, a szubjektumban rejlő és reaktívan létrejött politikai tartalmú tudásnak az elérése külön-külön minden egyénnél, különféle eszközökkel és változatos módon, ami

a közvélemény-kutatást valóban hasonlatossá teszi a parlamenti választásokhoz. Vagyis a közvélemény-kutatások *homo politicus*a *magányosan* cselekvő és gondolkodó individuum, akinek a társadalmiságát két tényező határozza meg. Egyrészt szociodemográfiai tulajdonságai vannak (nem, életkor, lakhely stb.), másrészt reagál a társadalmi-politikai környezetére, azaz van véleménye róluk.

A közvélemény-kutatások tehát *nem* abból indulnak ki, hogy az ember *eleve közösségben* él, és politikai véleménye is közösségeiben jön létre és formálódik, és nem is abból, hogy politikai valóságának ő maga is *teremtő-alakító* tényezője valamilyen módon. Nem túl nehéz tehát a közvélemény-kutatások emberképét azonosítani, ez a *behaviorizmus*, amely szociológiai irányzatként akkor élte virágkorát a huszadik század közepe táján, amikor a közvélemény-kutatás, döntően választáskutatásként az USA-ban, kialakult. Azt persze lehet jó okkal állítani, hogy a parlamenti választások valamilyen egyéni-tudati reflexek kész helyzetekre, az azonban már egyáltalán nem állítható, hogy a politikai közösségek tagjainak politikai véleménye sem lenne más, mint reflektáló egyéni tudati tartalmak összege és eloszlása. Ráadásul a tudományban is történt egy s más az elmúlt hatvan-hetven évben.

2) Mint tudható, a választásokon a választás mértékének és a szavazatok *mennyiségének* közjogi konzekvenciája van: azok a politikusok és pártok kapnak mandátumot és kormányalakítási megbízást, akik és amelyek a „legtöbb szavazatot” kapták. Látnunk kell azonban, hogy a parlamenti választás egy bonyolult szituáció *leegyszerűsítése* abból a célból, hogy a választópolgárok képesek legyenek valahogy átlátni a politika összetett világát, legalábbis a hatalmi-döntési pozíciókkal való megbízás szempontjából. Ki állíthatja azonban komolyan, hogy ez a rekrutációs küzdelem egyben a politika *kimerítése* is lenne, leszámítva azokat, akik a demokratikus politikai praxisban is csak „királydrámákat” és „udvari bohózatot” látnak a „lelki szegények” nagy öröme? A politika ugyanis elsősorúan a közösség közös ügyeinek szabályozott és közösségi alakításainak intézése. Vagyis nemcsak a tudomány fejlődése, hanem a politikai praxis is arrafelé terelné a kutatókat, hogy a köz véleményét ne szűkítsék le az individuális reakciók mennyiségének mérésére.

A mennyiségi elv azonban nemcsak szemléletében problematikus, hanem megvalósításában is veszélyes csapdákat rejt magában, márpedig a közvélemény-kutatások következetesen ragaszkodnak a véleményvizsgálatok mennyiségi szempontú feltárásához és mennyiségi alapú értékeléséhez. Egyrészt minden megvizsgált tartalmi problémát, akár a kérdés, akár a feldolgozás során, viszonylag kevés számú *item*mé alakítanak át, hogy technikailag megoldható legyen a lekérdezés és a kódolás, jöllehet, mint az Angelusz–Tardos szerzőpáros írta, valószínűleg senki nem „skálaszerűen” gondolkodik a közügyekről. Másrészt az egyéni válaszokból aggregált mennyiségi mutatókat a kutatók azonosítják az adott közügy fontosságával vagy jelentőségével. Azt állítván, hogy *minél többet gondolják külön-külön és egyenként ugyanazt a dolgot ugyanolyan módon, annál inkább fontos a közösség számára*.

Hol vannak itt a csapdák – kérdezhetjük. Először is ott, hogy a parlamenti választások kényszerű szűkítése *életszerű*, már csak azért is, mert a cselekvések esetében ez

mindig előfordul valamilyen formában, láttuk ezt Edelman érvelésében is. A kutatások bevett szűkítése viszont *mesterséges* redukálás, *artefact*, mondta Bourdieu, amely viszont elvileg elkerülhető lenne. Másodszor, a vélemények érvényességének és jelentőségének az összekapcsolása ezek mennyiségével azzal jár, hogy a kutató óhatatlanul is „*a legkisebb közös többszörös*” elve alapján fogja megtalálni *a legelterjedtebb és legjelentősebbnek vélt* közügyeket, hiszen ezek azok, amelyek mindenkinél vagy a választók többségénél előfordulnak. Harmadszor, a redukció azzal is jár, hogy a köz felmért véleménye, még ha sok kérdésre irányul is, mindegyik esetben néhány egyszerű választ jelent csak: igen és nem; tetszik vagy nem teszlik; nagyon igen, kicsit igen, kicsit nem, nagyon nem; stb. Ezek leginkább érzelmek, elfogadások és elutasítások, illetve ezek valamilyen fokozata, aminek a „számszerűsített” változatával persze a kutató bonyolult összefüggéseket tud kimutatni. Vagyis az individualitás és a mennyiségi elv alkalmazása arra készíti a kutatókat, hogy vélemények bonyolult világát a *számszerűsíthetőség igényének* rendeljék alá, ami vagy közismert dolgok mennyiségi mutatókkal való alátámasztáshoz vezet el, mint „eredményhez”, vagy olyan mértékű leegyszerűsítéshez, melynek következményeként a megállapítások már leginkább a kutatások mérőszámai csupán.

A közvélemény-kutatási *adatokkal* pedig az a legnagyobb probléma, hogy egy mesterséges helyzet kimódolt eredményei, mint erre például Bourdieu és Edelman is rámutattak. Azaz a kutató feltételezi azokat a dolgokat, amiket egész egyszerűen nem lehetne feltételezni. Először is azt, hogy minden megkérdezettnek problémája az, amiről neki kérdéseket tesznek fel, ezért van rá értelmezhető válasza. Másodszor: az illető a kérdéseket, a kérdésben lévő fogalmakat pontosan érti, illetve azt érti rajta, amit a kérdező biztos. Harmadszor: az interjúalany a válaszait őszintén és minden külső befolyástól mentesen fogalmazza meg a számára ismeretlen egyénnek. Negyedszer: ez a három feltétel minden megkérdezett személy esetében egyformán, egyenlő módon érvényesül, mert egyébként a válaszokat nem lehetne egységes típusokba sorolni.

3) S ha ezek után feltesszük a legfontosabb kérdést, nevezetesen, hogy mi az *érvényessége* a közvélemény-kutatási adatoknak és eredményeknek, akkor erre adható egy igen szűk, bár érvényes válasz: a megkérdezett személyek adott szituációban, adott kérdésekre ezeket a válaszokat adták. És adható egy sokkal tágabb körű, bár erősen vitatható válasz: a szóban forgó kérdésekben a népesség adott csoportjának ez és ez a véleménye. A vitathatóság oka a vizsgálat szemlélete és az általánosítás módja: a kutató azt keresi, ami a vélemények tekintetében közös minden vagy sok emberben. Csakhogy ez ettől még nem lett politikai vélemény, akkor sem, ha a témája politikai. Ezt a problémát Hannah Arendt a következőképpen fogalmazta meg. Bármilyen nemes eszme is az „Isten egyedülvalóságának képére teremtetten ember”, ez az ember nem gondolható el politikai lényként. Ugyanis „innen nézve csak *az ember* lehetséges, *az emberek* nem lehetnek mások, mint ugyanannak a többé-kevésbé sikeres ismétlődései” (Arendt 2002: 23.). Márpedig „a politika az emberek pluralitásának a tényén nyugszik” (uo. 21.). Más szavakkal: „a politika *az emberek-közöttben* jön létre, vagyis teljességgel *az emberen kívül*” (uo. 23.). A közvélemény-kutatással az a gond, hogy egyrészt az érdeklő, ami az emberekben külön-külön benne van, vagyis nem az, ami viszonyaikban található,

másrészt „ugyanannak a többé-kevésbé sikeres ismétlődései”. Vagyis nem a politikai valóságban létező effektív politikai véleményeket tárja fel, hanem a politikai valóságra vonatkozó egyedi reflexiókat gyűjti össze mesterséges szituációkban. Aminek a nem-politikai jellegét még külön alátámasztja a jól ismert tény: egyáltalán nem biztos, hogy a kikérdezett állampolgár „élesben” is ezen a véleményen van, s különösképpen nem biztos, hogy a megvallott véleménye alapján fog cselekedni.

Az egészben az a legkülönösebb, hogy a politikai közvélemény-kutatások adatainak politikai jelleget leginkább *maga a kutatás* ad, pontosabban a kutatási eredmények *közvetítése*. Érdemes elgondolkodni azon, hogy az eredetileg egyéni véleményként létező tudásnak mi a sorsa a közvélemény-kutatás folyamatában. A sok-sok egyedi véleményt birtokló egyének nemigen tudnak egymásról, nem tudják azt, hogy nekik esetleg valamiben sokakkal egyező véleményük van, amíg valaki ezt tudomásukra nem hozza akár politikusként, akár közvélemény-kutatóként. Nyilvánvaló ezért, hogy „a nyilvános *survey*-eredmények maguk is a közvélemény konstitutív elemei” (Angelusz–Tardos 2009: 296.). Vagyis egy eredetileg nem politikai szituációt a kutatás révén politikaiá tesztünk: a közvélemény-kutatás közvéleményt alakít.

A közvélemény-kutatásnak nevezett *metódus tehát nem képes az aktív, hatékony és tétre menő vélemények megragadására, azaz a köz dolgait tevélegesen is alakító, közvetlenül politikai jelentőséggel bíró vélemények megragadására*. Ilyenné leginkább ő maga teszi a véleményeket saját eljárásával. A metódus nem ismeri sem a cselekvő szavakat, sem az értelmezett cselekedeteket. Amit tud: megállapítani a kikérdezett absztrakt polgár elvont politikai tudását, ennek eloszlását, belső viszonyait, időbeli változását, illetve a statisztikai-társadalmi jegyekhez való kapcsolódását. Ez természetesen jobb annál, mintha még ezt sem tudnánk, s helyette mindenféle spekulációk terjednének. Jól látható tehát, hogy a politikai közvélemény-kutatások által feltárt vélemények a politika-csinálás *társadalommérnöki szemléletére* épülnek, ahol egy szűk politikusi és apparátusi réteg „csinálja” a politikát, s ehhez hasznos eszközként igyekszik használni politikájuk fogyasztóinak és elszenvedőinek minél pontosabb ismeretét, beleértve ebbe reflektáló tudásukat és véleményüket arról, amit vezetőik tettek és tenni szándékoznak.

A közvélemény-kutatók egy része látja ezeket a problémákat. Ezért nemcsak folyamatosan finomítják a metodológiájukat, hanem keresik a kitörési pontokat politikaképük és tudománysszemléletük korlátaiból. Az elsőt jól illusztrálja az Angelusz–Tardos szerzőpáros már idézett megállapítása arról, hogy a közvélemény-kutatások nem tudják feltárni a *közvetlen demokrácia* működésének terepét, ahol is „a véleményalakulás közvetlen interakción, *network* jellegű áramlásokon” alapul, és a vélemények „a maguk természetes megnyilvánulásaikban [...] is megismerhetőek” (Angelusz–Tardos 2009: 299.). A tudománysszemlélet korlátaiból való kitörési igyekezetre pedig a *deliberatív* közvélemény-kutatás a példánk, melynek hívei azzal kísérleteznek, hogy ne csak kikérdezzék az állampolgárokat adott politikai témákról, hanem a mintasokaság egy részével kisebb csoportokban külön megbeszéljék a feltett kérdéseket (Price–Neijens 2007; Dukay-Szabó 2008). Ezek a törekvések sem tudják azonban megszüntetni a politikai közvélemény-kutatások immanens korlátait, nevezetesen, hogy kutatásuk tárgyát, a

politikai véleményt egyedileg és reaktív módon létrejövő tudásnak tekintik, amelyet mennyiségi vonások alapján írnak le.

S végül, ha azt kérdezzük, hogy a *közügy és a közvélemény*, illetve ennek kutatása miként viszonyul egymáshoz, akkor azt az egyszerű összefüggést tudjuk megállapítani, hogy a közvélemény-kutató természetesen közügyekről szóló véleményeket igyekszik feltárni, a kutatások tematikája ezért a közügyek gazdag készletét mutatja, különösképpen ha a véleményvizsgálat a politikai intézkedésekre és állapotokra vonatkozik. Ezeket az ügyeket azonban a megkérdezettek készen kapják, mondhatni, *vannak*, s a kutatás a hozzájuk való tudati *viszonyulás* viszonylag egyszerű formáit próbálja feltárni. Az a kérdés azonban megválaszolatlan marad, hogy a felvetett problémát valóban közproblémának tartják-e a megkérdezettek, ezenkívül milyen fontosnak vélt ügyek vannak a közösségükben, ők maguk miként vesznek részt ezek formálásában és megoldásában. A közvélemény-kutatásokban prezentált közügyek a *kutatók* és a *megrendelőik* által vizsgálatra érdemes közügyek, nem pedig az érintett állampolgárok által javasolt közügyek. Csak bízhatunk abban, hogy a megrendelők igényei nem manipulatív céllal kerülnek megfogalmazásra és vizsgálatra, és abban is, hogy a kutatók tájékozott állampolgárként és előzetes kérdezősködés után a megkérdezetteket komolyan foglalkoztató ügyekről folytatnak kutatásokat. Másokkal egyetemben nem hiszem azonban, hogy a közügyek megismerésének *adekvát* eljárása a survey-módszer lenne, hiszen mára Lazarsfeld hajdani megállapítása is kérdésessé vált, mely szerint az állampolgárok közügyekre vonatkozó véleményfeltárásának királyi útja a kérdőíves vizsgálat lenne. A kérdőívezés szemlélete és jól működő „tudományüzeme” azonban, minden megoldatlan belső problémájával együtt, addig nincs komoly veszélyben, amíg virulens és domináns az a politikai praxis, amellyel szimbiózisban él, és amelynek a fenntartásához a közvélemény-kutatók is folyamatosan szállítják a muníciót.

8. fejezet

Közügyek napirenden

8.1 A napirendkutatás és az agenda setting sztori

1) A politikai napirend, az úgynevezett *agenda setting* kutatói eredendően a tömeg-médiumok politikai témáit, jellemzőit és hatását vizsgálják. Ennek ellenére a politika agenda nem köthető kizárólag a tömegmédia működéséhez, hiszen a politika egyéb helyein s fórumain keletkeznek s forognak közügyek és politikai témakészletek. Ez a szűk értelmezés annak a következménye, hogy a kutatási irány keletkezése a médiahatás kiderítéséhez kapcsolódik, s ennek máig erő következményei vannak. A kutatások ezért is a politikai napirendek médiában megjelenő készletét és hatását igyekeznek feltárni, vagyis nem csak a médiáról szólnak (azaz nem szimplán médiakutatásról van szó), miközben a súlypont egyértelműen a média „napirend-alakító” természete. Ezt akkor is leszűkített értelmezésnek kell tekinteni, ha tudható, hogy a politika szervezetei és intézményei számára elsőrendűen a tömegmédia szállítja a témákat, vagyis az állampolgári ügyek is a tömegmédiumok *közvetítésével* lesznek politikai ügyekké, s a politikus is főleg a médiában bemutatott ügyekkel foglalkozik.

A helyzet tulajdonképpen egyszerű. A politikai folyamatok tekintélyes része az állampolgárok közvetlen tapasztalatain és ismeretein túli világban zajlik, beleértve ebbe más állampolgárok lokális valóságát is, ezért ők erről azt tudják, és annyit, amit/amenyit a (tömeg)médium, nevéhez híven, *közvetít* a számukra. Még csak azt sem mondhatjuk, hogy ez új jelenség lenne. Hajdanában a *világlátott* emberek (papok, katonák, kereskedők, iparosok, diákok, utazók) voltak a hírhozók, így az emberek az ő élőszóban előadott vagy leírt beszámolóik alapján tudtak meg valamit más közösségek életéről, manapság a könyv, az újság, a rádió, a tévé, a világháló a „közvetítő közeg”. Ha pedig az emberek a *közvetlen környezetükön túli* világról, tehát arról a világról, ahol nem mozognak, és amivel nincsenek közvetlen kapcsolatban, a *média révén* tájékozódnak, akkor nem csoda, hogy azok lesznek a nagyvilág dolgai és ügyei, amiket ezek a médiumok közvetítenek s prezentálnak számukra. Az állampolgároknak természetesen vannak *közvetlen* tapasztalatai is. Ezért a közvélemény-kutatások kapcsán tett distinkcióhoz hasonlóan itt is hangsúlyozni szükséges, hogy a magát politikai napirendkutatásnak nevező paradigma nem egyenlő a politikai témák és napirendek kutatásával *en bloc*. Ez a kutatás pusztán ennek egyik lehetséges területe.

2) A történet az Amerikai Egyesült Államokból indult s teljesedett ki a huszadik század utolsó harmadában. Hívei és művelői egy 1972-ben publikált kutatást tekintenek az agenda setting kutatások kiindulópontjának, amit Maxwell McCombs és Donald Shaw egy USA-beli kis településen, Chapel Hillben végzett az elnökválasztás kapcsán 1968-ban. „Kutatásukban a központi kérdés az volt – írják egy tudománytörténeti munka szerzői –, hogy feltárják, mennyire befolyásolja a közvéleményt a média tematizálásának mértéke” (Rogers–Hart–Dearing 2007: 269.). Ehhez egyrészt tartalomelemzéssel feltárták a lakosok által „fogyasztott” médiumok híreit, másrészt survey-módszerrel kikérdeztek száz helyi lakost arról, hogy szerintük mik a legfontosabb politikai problémák az országban. Ez alapján rögzítették a legfontosabbnak tekintett öt-öt médiahírt és lakossági problémát, vagyis az előfordulás mennyiségi adatai alapján felállították a médiahírek és a válaszokban megjelölt közproblémák rangsorát, majd megállapították ezek relatív fontosságát, „amit azzal mértek, hogy a közönség egyes tagjai által felállított fontossági sorrendben egymáshoz képest hányadikként szerepel az egyazon időben jelentős öt hír” (uo. 269.)

A kutatók azt találták, hogy „az öt téma sorrendje majdnem azonos volt mindkét listán” (Griffin 2001: 372.). Vagyis a kutatók „magas korrelációt találtak *a*) az elnökválasztási kampányokról szóló híradásokban az öt ügy kiemelkedése és *b*) ezen ügyeknek a megkérdezettek által érzékelt relatív kiemelkedése között”. Konklúziójuk az volt, hogy „a média anyaga tematizálta a közvéleményt”. Ezzel az állítással, írják elemzőink, „megszületett a tematizációs kutatás alapvető paradigmája” (Rogers–Hart–Dearing 2007: 270.).

Ez azonban egy hosszú történet harmadik szakasza csak. Az első ennél sokkal korábbi esemény, amely a polgári demokráciák kialakulásának és működésének első időszakához kapcsolódik, amikor is a közügyek a politikusok és a választópolgárok *közvetlen találkozásain* nyertek kifejeződést. Egyrészt a politikusok különféle *tanácskozásain*, másrészt a különböző szintű *vezetőválasztások* során, tehát azokban a megbeszélési és/vagy retorikai szituációkban, ahol a politika művelői egyetlen közös térben voltak jelen, s az így megfogalmazott s lejegyzett közügyeket azok az intézmények valósították meg, amelyek a politikusok és az állami szervezetek aktivitásának a keretei és színterei voltak. A huszadik század utolsó harmadának vége felé azonban *új szereplők* jelentek meg a közügyek alakításának világában, a *tömegmédiumok* (újság, rádió, telefon, film, televízió, újabban a világháló; általában is a gondolat-, a hang-, a képrögzítés s mindezek terjesztésének sokféle eszköze), amelyek nemcsak művészeti-kulturális, szórakoztató-nevelő feladatot láttak el már kialakulásuk óta sem, hanem a közügyek alakításába is tevőlegesen beavatkoztak azzal, hogy közügyeknek tartott híreket és témákat mutattak be, tárgyaltak, értelmeztek és értékelték. Az akkortájt formálódó empirikus társadalomtudomány kutatói reagáltak erre a jelenségre.

Eredeti kiindulópontjuk az volt, legalábbis az USA-ban, hogy a média *közvetlenül és igen nagy erővel* befolyásolja a választópolgárok gondolkodását és magatartását. Mondhatni, a kutatók egyrészt úgy vélték, hogy a média „megmondó ereje” nem sokban különbözik a politikus vélemény-meghatározó szerepétől, másrészt elkápráztatta őket a tömegmédia által jelentkező hatás és befolyásolási lehetőség. Ennek következtében „arra számítottak, hogy a média jelentős hatását fogják mérni” (Rogers–Hart–Dearing

2007: 268.), ki fogják majd mutatni, hogy a média közvetlenül hatással van a közönség általános véleményére, sőt az emberek konkrét viselkedésére is.

Ezek a hipotézisek azonban nem igazolódtak; kiderült, hogy a médiában közvetített tartalom nem determinálja közvetlenül a befogadóknak sem a tudását, sem a cselekedeteit. Vagyis a kutatók az erős médiahatás helyett „a minimális hatás jelenségével találkoztak”, aminek az lett a következménye, hogy egyre jobban elfordultak a médiahatás vizsgálatától (uo. 269.)

Ebben a média iránt lecsökkent érdeklődésben lépett a színre az úgynevezett agenda setting kutatás, ami tudománytörténetileg tekintve a történet harmadik szakaszának számít, és az 1960-as években domináló minimális médiahatás paradigmájából nőtt ki. A minimálisnak mért hatás ugyanis arra ösztönözte a kutatókat, hogy a médiának ne a gondolkodásra, a tettekre vagy a magatartásra gyakorolt *közvetlen* és alig kimutatható hatásával foglalkozzanak, hanem azzal, hogy a média miként befolyásol valami *mást*, valami olyasmit, ahol a hatás egyértelmű és világos. Azt ugyanis tudták, hogy a média hatással van az állampolgárokra s így a közéletre is, csak éppen azt nem tudták, hogy mi ez a hatás, és hogyan érvényesül.

A kutatók abból a hipotézisből indultak ki, hogy a média valóban nem közvetlenül hat az emberekre, hanem közvetve, nevezetesen a médiában bemutatott témákon, *témakészleten (agenda setting) keresztül*, méghozzá olyan módon, hogy ez a készlet valamilyen módon kapcsolódik az állampolgárok témaválasztásához és a közügyekről való gondolkodásuk irányához, kereteihez. Ez a kutatási irány már kifejezetten sikeresnek bizonyult. Egy áttekintés szerint „1992-ig 223 tematizációs jellegű publikáció jelent meg. [...] Többségükben a McCombs- és a Shaw-féle keresztmetszet jellegű és több ügyet vizsgáló megközelítést alkalmazták: a tartalom (a média tematikájának mérése céljából történő) elemzését társították a közönség (a közbeszéd operacionálásának) felmérésével.” (Uo. 272.) Ez a kissé bonyolult mondat arról szól, hogy a kutatások fókusza megváltozott: a kutatók már nem azzal foglalkoztak, hogy a médiatartalmak közvetlenül alakítják-e, s ha igen, miként az állampolgárok tetteit és magatartását, hanem azzal, hogy a média közügy-tematizációja miként befolyásolja azt, hogy *miről* gondolkodnak az emberek, vagyis azt a hipotézist igyekeztek igazolni, hogy „a média tematikája hatással van a nyilvánosság tematikájára” (uo. 272.; kiemelés – Sz. M.).

Maguk az elemzők mintegy húsz év távlatából a következőképpen értékelték saját hajdani vizsgálataikat: azt tudtuk megállapítani, írják, hogy „a tömegmédiának ugyan csekély befolyása van az attitűdök irányára vagy intenzitására, de [...] a tömegmédia határozza meg minden egyes politikai kampány témáit úgy, hogy befolyásolja az egyes témák iránti érdeklődés erősségét” (McCombs–Shaw 2007: 253.). Mégpedig azért, mert „a szavazók tanulnak a kampány során elérhető óriási mennyiségű információból” (uo. 252.), s „tanulásuk egyenesen arányos a tömegmédia által egyes témákra helyezett hangsúllyal” (uo. 252–253.). Sokan idézik erről Cohen frappáns megállapítását, mely szerint a média „nem képes megmondani az embereknek, hogy mit gondoljanak, de elképesztő sikerrel jelöli ki nekik, hogy *miről* gondolkozzanak” (Cohen 1963: 13.; kiemelés – Sz. M.).

8.2 Hatások és összefüggések: eredmények és problémák a napirendkutatásban

1) Később a kutatók természetesen differenciálták a kutatást, és így árnyalni tudták az feltárt összefüggéseket. Nem egyszerűen csak azt vizsgálták, hat-e, s ha igen, hogyan a média tematikája a közvéleményt foglalkoztató témákra, hanem azt is például, hogy „hogyan áll össze a média tematikája” (Rogers–Hart–Dearing 2007: 272.), vagy azt, hogy mi befolyásolja ezt a tematikát, vagy azt, hogy miként hat a média a politikai döntésekre. Ezeket a kérdéseket azonban már nem lehetett megválaszolni az eredeti koncepció alapján, azaz egy szűk időintervallumra korlátozódó tartalomelemzéssel és a közönség érdeklődésének egyszeri kérdőíves felmérésével. Ezért elkezdődtek longitudinális (időbeli változást feltáró) kutatások és a strukturált összefüggéseket feltáró összetett vizsgálatok.

A „megizmosodott” agenda setting kutatások a tematizáció három, egymástól elváló nagy területét különítik el: a közvélemény, a média és a politika. Azaz a kutatók szerint külön napirendi készlete van a közgondolkodásnak, a médiának és a politikának, ezért is gyakran vizsgálják a közügyeket külön-külön ezeken a területeken, de a középpontban természetesen a média van. Azt próbálják megmutatni, hogy egyrészt adott helyen és időben miért pont az a médianapirend, ami, másrészt ennek milyen hatása van a politika más területeire. A kutatások konkrétan három nagy területet fognak át: (1) mi a média napirendje, és miért olyan, amilyen; (2) a média napirendje hogyan befolyásolja a közvéleményt; (3) a média napirend-alakító képessége kiterjed-e, s ha igen, milyen módon a politika területére.

(1) Általános nézet, hogy a média politikai témakészlete a politikai valóság média-beli tükre, már ha „komoly” médiáról van szó, vagyis a média *valódi politikai problémákat* mutat be pontosan és kimerítően, s ezeket aztán értelmezi és értékeli, a média napirendje tehát a tényekről szól, és a politikai valóság fontos dolgairól. Ez azonban csak többé-kevésbé van így. Sőt, „a szakirodalom egységes abban a kérdésben, hogy a napirendi jelenlét és a valódi fontosság között az esetek jelentős részében nincs egyenes arányosság” (Török 2005: 149.). Mégpedig azért, mert „a hírszerkesztőket gyakran más szempontok vezetik, mint a politikai vagy társadalmi fontosság” (uo. 133.).

Ezek a más szempontok, mint ezt több vizsgálat is kimutatta, a következők lehetnek. Egy: a médiumban dolgozók *személyes* tulajdonságai, vagyis életút, szaktudás, jellem, szerepfelfogás, politikai elkötelezettség. Kettő: a médium *szervezeti* működése, vagyis hagyománya, szervezeti felépítése, irányítási módszere, anyagi biztonsága. Három: *külső* befolyások, vagyis a tulajdonos személye és igényei, érdekcsoportok nyomása, a kormány elvárásai, uralkodó nézetek, más médiumok. Négy: a *hírszerkesztés* sajátosságai, vagyis szelekciós mechanizmusok, az újdonságok megítélése, lehetséges értelmezések és átértelmezések, a megfelelő nyelv megtalálása (uo. 132–139.).

Természetesen a média nem hazudik, úgy *en bloc*, hanem érző és akaró, gondolkodó és okos „lény”, ennek következtében megvannak például a *saját szempontjai*, amikor politikai eseményeket mutat be és híreket közöl. Ezért is egy médiumban leginkább

témaformálás zajlik, nem pedig témakészlet van. Önideológiája szerint persze a média szigorúan csak a tényeket közli és a politikai valóságot írja le, majd esetleg kommentálja, de a jól ismert tükrö-metaphorát nem tanácsos szó szerint venni, hiszen így például csak az általunk jónak tartott médium szól a valóságról és a fontos dolgokról, a többi nyilvánvalóan félrebeszél és elterel. Az agenda setting vizsgálatok világosan mutatják, hogy a politikai médium *politikai tényező*, ezért sem véletlen a hatalom s a hatalomra törekvő erők intenzív érdeklődése a média iránt, vagy az európai hagyományban gyökerező azon igény, hogy a média lehetőleg legyen független a kormányzati erők közvetlen befolyásától.

A médianapirend tehát már létrejöttékor sem értelmezhető az objektív politikai valóság torzítatlan ábrázolásának, és nem gondolhatjuk komolyan azt sem, hogy mindig a legfontosabb társadalmi-politikai problémákra koncentrál, ezeket mutatja be, majd értékeli. Van olyan médium, amely erre törekszik, egy másik kevésbé, az egyik szenzációt hajszol, a másik tárgyilagosan próbál beszélni, és így tovább. Tehát *tagolt* területről van szó. A közügy szempontjából azonban fontos a média tematizáló szerepe, hiszen az állampolgárok többsége a médiából értesül, ha egyáltalán értesül, a közvetlen *tapasztalatain túli* politikai valóság természetéről, működéséről, kényszereiről és lehetőségeiről.

2) Nem véletlen, hogy az agenda setting legtöbbet vizsgált kérdése éppen az, hogy *a médianapirend miként befolyásolja a közvéleményt*. Avagy „a média és a közvélemény közötti hatások módszeres vizsgálata máig a napirendkutatások vezető irányzatának számít” (Török 2005: 112.). Maga a paradigma is ebből a kérdésfeltevésből született meg, amint ezt a történeti részben láttuk. Ebben a vonatkozásban a kutatók sokáig nyitva hagyták még azt az alapkérdést is, hogy vajon a média az embereket foglalkoztató ügyekre egyszerűen csak reagál-e, vagy inkább formálja azt. Show és McCombs kutatásának saját maguk, majd mások által történő megismétlése azonban azt igazolta, hogy az óvatosság indokolatlan: *a médiának közvélemény-alakító hatása van*, bár a kutatási eredmények szerint „a személyes tapasztalatok alapján megítélhető témák esetében az »agenda setting« hatás kevésbé érvényesül” (uo. 116.). Azaz *a média a mindennapi élettől távol eső témák befogadására van számottevő befolyással*, akár még úgy is, hogy valaki nem is tájékozódik a médiában, csak éppen elfogadja a közösség tekintélyes embereinek a véleményét arról, hogy „mi van a tévében”.

A kutatók újabb és újabb vizsgálatokban próbálták kideríteni a médianapirend pontos hatását a közvéleményre. Azt érdemes tudni, hogy itt két összetett rendszer egymásra hatásáról van szó, s mindkét rendszer számtalan elemből áll. A kutatás lehetővé teszi ezek egy részének kiemelését és hatásmechanizmusának megvizsgálását. Ennek során mutatták ki a kutatók például azt, hogy témafüggően különböző *idő* szükséges ahhoz, hogy a médiában megjelenő napirendből közvélemény legyen. Iyengar és munkatársai vezették be a *priming* kifejezést, amit leginkább előhangolásnak fordíthatunk, és ami azt mutatta meg, hogy miként befolyásolja bizonyos témák médiában történő kiemelése és mások elhanyagolása a választásra készülő állampolgárok orientációját. Mások egy-egy téma bemutatásának azt a *kritikus mennyiségét* vagy gyakoriságát próbálták feltárni, ami ahhoz szükséges, hogy a hírnek egyáltalán hatása legyen a közgondolkodásra.

Megint mások azt találták, hogy témák jó vagy rossz *előléte* is hatással van azok későbbi befogadására. McCombs egy későbbi könyvében (2007) arról számolt be, hogy a médiában megjelenő *értékelések* is hozzájárulnak ahhoz, hogy az értékelés alapjának számító tényekről és személyekről az emberek miként vélekednek. Ilyen hatást próbált feltárni az a kutatás is, amely az USA-beli médiában bemutatott külföldi országok megítélését próbálta meg kimutatni a közvéleményben, s elég szoros összefüggést találtak a *gyakori pozitív bemutatás* és az elfogadás között. (Lásd erről részletesen: Török 2005: 111–130.)

Természetesen tovább lehetne szaporítani a példákat és a hivatkozásokat. Nemcsak az itt jelzett idő, szelekció, ismétlés, értékelés vagy a témabemutatás gyakorisága hathat arra s annak mértékére, hogy egy adott közvélemény mit gondol politikai ügynek, hanem sok minden más. Ez valóban egy befejezhetetlen projekt, hiszen egyrészt mind a ható részben, mind a következmény részben alkotóelemek sokasága van jelen, másrészt az elemek közötti viszonyok száma átfoghatatlan, legalábbis az empirikus kutatás számára. Nem látom megvalósíthatónak azt az erős szándékot, hogy ezt az összetett valóságot egy pontos és kimerítő modellel fedjük le. Itt inkább közelítésekről beszélhetünk és többé-kevésbé akceptálható összefüggésekről a vizsgált tényezők vonatkozásában. A médiamunkás persze sok fontosat megtudhat saját munkaeszközéről, de a politikatudomány számára itt leginkább csak az derül ki, hogy *a média azokra a politikai témákra van befolyással, amelyeket ő prezentál az állampolgároknak.*

3) A média politikára (pontosabban a politikusokra, illetve a politikai döntéshozatalra) gyakorolt hatásának vizsgálata vélhetően az a terület, amely a politikatudomány szempontjából legtöbb relevanciával bír a közügyek alakulását tekintve. Kérdésünk ismételt az, vajon mit tudunk meg erről az agenda setting vizsgálatok alapján, amelyek végzői kifejezetten hangsúlyozzák, hogy kutatásaik empirikus jellegűek, s eredményeik a politikai valóságot mutatják be. Ezek a kutatások három nagy területet ölelnek fel.

A kutatások egy része azt mutatja meg, hogy milyenek azok a közügyek, amelyeket a politikusok és a politikai szervezetek egyáltalán *komolyan vesznek*. Stone (1989) kutatásai itt egy alapfeltételre mutattak rá: a komolyan vétel csak akkor lehetséges, ha az érintettek a problémát nem a sors szeszélyeként vagy a természeti folyamatok függvényeként prezentálják, hanem *emberi* tényezőktől függő ügynek, továbbá olyan köznapi történetként adják elő, ami mindenki, főleg a politikus által *megérthető* és átélhető. Cobb és Elder (1972) kutatásai szerint a közügyeknek öt olyan jellemzője van, amely meghatározza, hogy milyen sikerrel juthatnak el a politikai döntésekig. A társadalmi *jelentőség*, azaz minél fontosabbnak tűnik egy ügy, annál inkább várható vele kapcsolatban politikai intézkedés. Az *előzmények* befolyása, azaz a teljesen új ügyek lassabban „ragadják meg” a politikusokat, mint a régi problémák. Az ügyek *időigénye*, azaz a rövid idő alatt elintézhető ügyek gyorsabban kerülnek „befogadásra”, mint a hosszú életűek. A *specifikálás* foka, azaz a jól megfogalmazott konkrét ügy nagyobb eséllyel jut el a politikai döntéshozók asztaláig, mint az általános téma homályos megfogalmazása. A témák *összetettsége*, azaz az egyszerűbb ügyek könnyebben elintéződnek, mint a nagy apparátust igénylő komplikáltabbak. (Részletesen: Török 2005: 149–176.)

A kutatások második iránya a *média politikai napirendet befolyásoló természetét* igyekezett feltárni. Közvetlen hatást azonban senki semmilyen összefüggésben nem tudott megállapítani. „Az USA-ban a nyolcvanas évektől kezdődően napjainkig számos esettanulmány született azzal a céllal, hogy a politika és a média napirendje között viszony leírására valamilyen generális szabályt alkosson.” (Uo. 158.) A kutatások azonban, hiába ambicionálták, nem találtak olyan általános törvényszerűséget, amely ennek a hatásnak az eseteit leírna.

Számos tanulmány próbálta például az USA elnökének beszédeit és a média tematizációs viszonyát tisztázni, sikertelenül. Walgrave és munkatársai (2004) például a média és a politika mindenféle hatására találtak esetet, a nullától az erősig. Pippa Noris és munkatársai azt vizsgálták, hogy mi volt a médiakampány szerepe a brit Munkáspárt győzelmében. Találtak ugyan különböző összefüggéseket, ám a média befolyásoló képességéről azt tudták csak megállapítani, hogy hatása néha kimutatható, néha pedig nem, hogy itt nincs semmilyen általánosan érvényesülő szabály (Noris et al. 1999: 138.). Sőt, elsősorban a „valóságban” fogalmazódnak meg a közügyek, a médiumok és a politikusok pedig, bár gyakran önjáróak, kénytelenek a valóságnak tartott problémákhoz kapcsolódni. Vagyis a médiabefolyás a politikára esetleges: „a média elsősorban arra képes, hogy a *szimbolikus* politikai napirendet befolyásolja, de kevésbé van hatással az *intézményi* napirendre” (Török 2005: 163.). Azaz *a média azt a napirendet képes leginkább befolyásolni, amit maga teremt*. Például: különleges eset bemutatása, ellentétek felnagyítása, botrány stb.

A kutatások harmadik iránya viszont igyekezett *valamennyi terület egymásra hatását* megnézni. Baumgartner és munkatársai a kilencvenes évek elején kezdtek bele keresztmetszeti és longitudinális vizsgálataikba, ami lassan húsz éve folyik. Azt vizsgálják, hogy közvélemény által is fontosnak tartott témák (nukleáris energia, növényvédelem, drogház, gyermekek elleni erőszak, alkoholizmus stb.) miként jelennek meg a sajtóban és a politikában, pontosabban a törvényhozásban és a költségvetésekben. Azt állapították meg, hogy a sajtóbeli megjelenés hatással van a politikára, aminek van egy időbeli ritmusa: a hosszú és lassú változások időszakát megszakítják a rövid ideig tartó és gyors változásokat hozó időszakok. Egy ügy mindig drámai események nyomán éri el a kiemelt státust. Ilyenkor intézményi változások is bekövetkezhetnek. Utána viszont ismét nyugalom van, a témát az intézmények rutinszerűen kezelik. A szerzők szerint ez maga a társadalom ügyfeldolgozó mechanizmusa: észlelés, megvitatás, megcsinálás (intézményesítés).

4) Dearing és Rogers (1996) foglalták össze azokat a kutatásokat, amelyek a média, a közvélemény, a szakpolitika napirendje, továbbá a személyes tapasztalatok és az úgynevezett valódi fontosság összefüggéséről folytak. Úgy látják, hogy a különféle kutatások kölcsönhatásokat állapítottak meg ezen tényezők között, amely szerint „a valódi fontosság általában megelőzi a média napirendjét, bár a fontos ügyek még nem automatikusan kerülnek a média látókörébe. [...] A szerzők úgy találták, hogy a közvélemény napirendjén előbb jelenik meg egy téma, mint a szakpolitika napirendjén. A média közvetve képes hatni a szakpolitikai napirendre – a közvélemény napirendjén keresztül.

A legerősebb kapcsolat pedig – mint azt számos kutató kimutatta – éppen a média és a közvélemény napirendje között áll fenn.” (Török 2005: 173–174.)

A *valódi fontosság* egyébként is a napirendi kutatások egyik legnehezebben értelmezhető területe. Az agenda setting egyik fontos, longitudinális és strukturálisan tagolt kutatásában Funkhouser és munkatársai (2007) azt próbálták kideríteni, hogy a médiatematika, a közvélemény és az objektív politikai valóság hogyan hat egymásra, milyen törvényszerűséget lehet kimutatni a három tényező vonatkozásában. De már a „mi micsoda” kérdés megválaszolása is súlyos nehézséget okozott. A médiatematika feltárását a kiválasztott lapok tartalomelemzésével végezték el, az országos ügyekre vonatkozó közvélemény-tematika feltárásához pedig a Gallup Intézet által évtizedek óta végzett és évente ugyanazt a kérdést feltevő kérdőíves kutatásait használták fel. A kutatóknak azonban szinte leküzdhetetlen nehézséget okozott a társadalmi-politikai valóságnak már az értelmezése is, az ennek megfelelő evidens tények megragadása és operacionalizálása. Ugyanis *„egyrészt nehéz felmérni, mit tekinthetünk ténynek, másrészt eltérőek az elvárások azzal kapcsolatban, hogyan is kellene szólnia az igazságnak”* (Funkhouser 2007: 261.; kiemelés – Sz. M.). A kutatók a súlyos nehézségekhez képest elég egyszerűen oldották meg a problémát. *„A Stistical Abstract of the United States* számkra többé-kevésbé megfelelő pontossággal reprezentálta” a hatvanas évek valóságát (uo.), továbbá *„azon kevés témánál [...] amelynél nem találtunk megfelelő adatokat (például diáklázadás, gazdaság), a látható trendeket vettük alapul”* (uo. 262.). Vagyis minden értelmezési nehézség ellenére a kutatók szerint a társadalmi-politikai valóságot egyrészt a *statisztikai adatok* jelentik, másrészt azok a *becslések*, amelyekkel maguk a kutatók próbálták felmérni „a látható trendeket”, nyilván saját tapasztalataik alapján, ami elég különös magatartás egy objektivitást ambicionáló empirikus vizsgálatban.

8.3 Küzdelem a témák meghatározásáért: a magyarországi kutatások eredménye

1) A magyarországi empirikus politikai napirendkutatás elsősorban Török Gábor és kollégái munkásságához kapcsolódik. Török egy monográfiában külön is bemutatta a politikai napirendkutatás nemzetközi trendjeit és megállapításait (Török 2005), de túl ezen a kutatók folyamatosan végeztek empirikus vizsgálatokat a kilencvenes évek végétől közel tíz éven át, melynek eredményeit számtalan tanulmányban és egy könyvben (Tóth–Török 2002) tették közzé. Ezek a kutatások lehetőséget adnak arra, hogy felvázoljuk a magyarországi politikai napirend-alakulás néhány fontos tendenciáját és megpróbáljuk értékelni a paradigma lehetőségét.

A jelzett dekád kb. feléjében Török úgy minősítette a kutatásait, hogy ezek az összetett témakör egyetlen, bár legfontosabb területére koncentrálnak, arra, hogy *a médianapirend miként ágyazódik bele a politika egészébe*. Azaz, mint írja, kutatásaink „a magyar média napirendjének vizsgálatára irányultak, de olyan módon, hogy a politikai témák megjelenésére, a politikai »beavatkozásra« koncentráltak” (Török 2005: 166.).

Ez egyébként, mint láttuk is, megfelel a nemzetközi trendeknek. Úgy látta ekkor, hogy az öt éven át folytatott empirikus kutatásai eredménye nyolc pontban foglalható össze.

Egy: a kutatások kimutatták, hogy a kormányzati pozícióban lévők előnyben vannak más szereplőkkel szemben a politikai napirend meghatározásában. Kettő: a tömegmédiák általában nemcsak hírt adnak a politikai ügyekről, hanem értékelik is ezeket valamilyen értelmezési keretben. Három: könnyebben bekerül a médiába egy ügy, ha erről a pártok valamilyen látványos eseményt szerveznek, mintha csak szokásos módon kezdenének el róla beszélni. Négy: a média napirendje nem automatikusan követi az állampolgárok és a politikusok politizálását: megvannak a maga szempontjai akkor, amikor vezető hírré avat valamit. Öt: a média inkább szereti az ideologikus-pártpolitikai témákat, mint a napi elosztási-materiális ügyeket. Hat: a médiába kerülő politikai témák jelentős része nem szakpolitikai jellegű, hanem párcsata, botrány, bulváresemény, szimbolikus történet. Hét: a szakpolitikai témák (oktatás, egészség, foglalkoztatás, közlekedés stb.) fontossága és a médianapirendek között alig mutatható ki összefüggés. Nyolc: a vezető politikai híreket egyrészt pártpolitikai témák uralják, másrészt a kormány tehetetlenségéről és balfogásairól szóló beszámolók (Török 2005: 166–167.).

Ezek természetesen figyelemre méltó megállapítások, de úgy tűnik, hogy a kutatások első öt éve egyrészt semmilyen specifikus hazai vonást nem tárt fel, ami persze akár eredménynek is tekinthető, másrészt viszont ezek a tételek, ha szabad ezt így mondani, nem túl mély és invenciózus meglátásokat tartalmaznak. Valószínűleg kutatások nélkül is tudható ugyanis, hogy a hatalmi pozícióban lévő egyének tudják leginkább befolyásolni a médiában megjelenő ügyeket, hiszen egy pártelnök, miniszter vagy miniszterelnök szavára szinte mindig figyelnek, miközben „kutyaugatás nem hallik az égig”. Az is tudható, hogy a média nem a politikai folyamatok igazi vagy torz tükré, hiszen a politika minden szereplőjének megvannak a maga szempontjai és értelmezési keretei, ráadásul a tevékenykedő ember mindig is alakító ember, nem pedig megismerő-tükröző lény. S az sem igen kétséges azon személy előtt, aki nyitott szemmel figyeli a média és a politika működését, hogy a rendkívüli és feltűnő politikai ügyekre a média inkább „ráharap”, mint a mindennapi élet kereteit alakító feltételekre és ismétlődő eseményekre. És folytathatnánk a sort tovább.

Mint jeleztem, a magyarországi agenda setting kutatások mintegy tíz évig folytak, kérdés tehát, vajon a második kb. öt évben – s így összességében – a vizsgálatok milyen eredményre vezettek. Mint a kutatóktól tudhatjuk, „2001-től kezdődően már összehasonlítható, azonos módszertan alapján történik az adatfelvétel, ezért az azt követő változások releváns információkat tartalmaznak a magyar politikai napirend szerkezetének átalakulásáról” (Török 2008). A kutatások három nagy területet öleltek fel: (1) a magyarországi médianapirend jellege és változása; (2) a politikai pártok és a politikusok médiajelenléte; (3) a vezető politikai hírek kötődése (ügybirtoklás-probléma).

2) *A médianapirend jellegének és változásának* vizsgálatához a kutatóknak mindenekelőtt egy fontos módszertani döntést kellett meghozniuk: milyen csoportosításban vizsgálják a média politikai témáit, hiszen elvileg több releváns tipizálás lehetséges.

„A vezető témák számos változó mentén elemezhetők – írja Török is. [...]. Ezek közül politikai relevanciával leginkább kettő bír: az ügyek típusának és terjedelmének vizsgálata.” (Török 2008⁹). Ez alapján a kutatók három-három csoportot különítettek el: „a típusoknál szimbolikus, materiális és botrány jellegű, míg a terjedelemtől politikán belüli (politics), a politika akaratát kifejező (output) és külső ingerre reagáló (input) ügyekről beszélünk” (uo.). Ezek a típusok nyilvánvalóan nem „légből kapottak”, és a konkrét témák besorolhatók ezek valamelyikébe, de ismételten az a kérdés, amely minden ilyen kategorizálás alapkérdése: miért pont ezek és nem mások? Ugyanis ezek után már ez lesz maga a „valóság”, amelyet a kutató feltár.

Török így összegezte tízéves kutatásai eredményét: „Magyarországon a kilencvenes években empirikus adatok nélkül, csupán a politikai folyamatok megfigyelése alapján is meg lehetett állapítani, hogy a legnagyobb érdeklődéssel követett és a szereplők részéről a legkomolyabb energia-befektetéssel menedzselt ügyek alapvetően szimbolikus-ideológiai-politics jellegűek. Az első napirendi vizsgálatok ezt a toposzt megerősítették: 1999-ben, 2000-ben és 2001-ben más és más módszer mellett is hasonló eredményre jutottunk. Ráadásul azt találtuk, hogy a szimbolikus ügyeknek csak elenyésző kisebbsége olyan, amelyben megjelenhetne a politikai döntés, azaz a politikai akaratképzés a társadalom számára is értelmezhető lenne (output ügyek). Sokkal inkább a politikai elit belső vitái, a választók életét befolyásoló szakpolitikai döntésekhez nem vezető konfliktusai és eseményei mutatkoztak meg ezekben a témákban (politics ügyek).” (Uo.) Ez a tematika azonban 2003-tól megváltozott: „2003 után a materiális és output ügyek egyre nagyobb szerephez jutottak, s ez az erősödés oda vezetett, hogy 2006–2007-ben a témák közel fele már ezekbe a kategóriákba tartozott. A magyar politikai napirend ideologikus jellege – legalábbis a vezető híreket tekintve – tehát csökkent, és egyre fontosabbá váltak a mindennapi életre hatással lévő ügyek és viták. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a magyar politika »szakmaibbá« vagy »pártpolitika-mentesebbé« vált volna, de azt igen, hogy a pártversenyben a szakpolitikák és az egyes megoldási javaslatok szerepe – a politika kommunikáció leegyszerűsítő technikái mellett is – megerősödött.” (Uo.)

Én ezt a média-napirendváltozásra vonatkozó megállapítást igen jelentősnek gondolom. Az agenda setting kutatások nyilvánvalóan képesek *regisztrálni* a médiában megjelenő témákat, hiszen ez egy *közvetlen* számbavétel: a vezető hírek például mindig szólnak valamiről, s hogy miről, azt éppen maguk a hírek mondják el. Ezt lehetséges regisztrálni, áttekinteni és csoportosítani. S a témák készlete, időbeli változása és mennyiségi arányai mutatnak valamit abból, hogy mi foglalkoztatja az adott politika közösséget. Sőt ezek az átfogó s egyben „vékony” adatok komoly összehasonlításra adnak lehetőséget a közösség korábbi állapota és más politikai közösségek nyilvános politikai napirendjei között, vagyis lehetőséget adnak eltérések és hasonlóságok megállapítására. Leginkább azonban *kiindulópontok*: fontos tudni például, hogy az „újságok”

⁹ A Török 2008 alatt jelzett idézetek egy DVD-n olvasható digitális könyvből valók, ezért pontos oldalszámokat nem lehet melléjük rendelni.

2008-ban Magyarországon hosszú évek után először, dominánsan már nem a pártokkal és politikusokkal foglalkoztak, hanem az embereket közvetlenebbül érintő „materiális ügyekkel”. De a regisztráció arra is alkalmas, hogy az érdeklődő megkapja a médiában szereplő politikai témák változó *listáját* s ezek *együtt-járását* a különböző politikai feltételekkel és eseményekkel.

3) *A pártok és a politikusok megszólalásai és médiajelenléte* kapcsán a kutatók két szempont alapján folytattak vizsgálatokat. Az egyik nyilvánvalóan adódott: melyik párt vagy politikus milyen gyakorisággal beszél, vagy ahogyan gyakran mondják, „ki került be a médiába”. A másik annak vizsgálata volt, hogy a megszólaló vajon mit érhetett el ezzel a cselekedettel. A kettő viszonya ugyanis nem evidens, bár sokan gondolják ezt, figyelmeztetnek a kutatók: „A szereplésszám nem döntő eleme a napirendi versenynek: a megjelenések »automatikusan« csak az ismertséget növelik, a népszerűséghez más feltételeknek is meg kell felelni.” (Török 2008)

Miről tudósítanak a kutatások? „Első kutatásaink – írja Török – 1999-ben, 2000-ben és 2001-ben is – más-más módszertan mellett – a kormányzó erők napirendi dominanciájáról számoltak be [...]. 2002 után ez a jelleg hosszú ideig változatlan maradt, már-már törvényszerűséggé növelve a »kormány dominál« tételt; azaz azt, hogy a kormányzati pozíció a szereplések tekintetében olyan előnyt jelent, amelyet lehetetlen más módon kiegyensúlyozni vagy megfordítani. A 2006-os választásig legfeljebb egy-egy hónap akadt, amikor a Fidesz megközelítette az MSZP-t, de túlszárnyalni nem tudta. Az éves összesítésekből azonban kiderül, hogy 2005 után ezzel ellentétes tendencia indult be: az MSZP fokozatosan teret veszített, míg a Fidesz növelni tudta jelenlétét. A 2006-os választási kampány ténye még a korábbi értelmezési keretben is magyarázhatta ezt a jelenséget, ám a legmeglepőbb az volt, hogy a győztes választás után sem tudott érdemben kiemelkedni az MSZP. A Fidesz a vereség utáni rövid háttérbe húzódás után életre kapott – ebben természetesen segítette a pártot a politikai klíma is: a megszorító csomag bevezetése és az őszi beszéd nyilvánosságra kerülése miatt a kormány csak nagyon rövid győzelmi-kegyelmi időszakot kapott, és második felétől nem engedte a kormányzati napirendi dominanciát érvényesíteni. Egy sajátos »kettős hatalom« alakult ki a napirenden, az első számú ellenzéki pozíció társszereplővé tette a Fideszt, olyannyira, hogy 2007-ben már összesítésben is többet szerepeltek politikusai a vezető hírekben, mint a szocialistákéi (a kormánytag szocialistákat is ide számítva!).” (Uo.)

Túl azon, hogy a kutatások beszámolnak a kisebb pártok (SZDSZ, MDF, KDNP) nem túl nagyszámú napirendre kerüléséről, illetve ennek változásáról, a fenti figyelemre méltó történet a politikai pártok küzdelmeinek egyik fontos területére vet egy pillantást: a média elfoglalásáért vívott küzdelemre, amely egyrészt pártos médiumok kialakítását, másrészt a „minél több médiába minél többször bekerülni és ott minél jobban szerepelni” maximáját jelenti. A politikai pártok szinte élet-halál kérdésnek tekintik a médiában márpedig „látszódní kell” elv megvalósulását, amit jól illusztrál a közismert tény, a politikai kudarc okainak számbavétele szinte mindig így kezdődik: rossz volt a kommunikációnk. A hazai kutatások jól mutatják az itt működő általános trendnek egy magyarországi szeletét: szinte mindig a kormányzó pártok dominálnak

a médiában, kivéve talán akkor, ha súlyosan megrendül a hatalmuk, és erős ellenzék működik az országban, esetleg azt a különös helyzetet, amikor a kormánypárt kiszorítja az ellenzékét a médianyilvánosságból.

A politikusok médiaszereplése követte a pártoknál tapasztalt helyzetet és trendet, derül ki a kutatásokból. Azaz, a médiában „minden évben az aktuális miniszterelnök szerepelt a legtöbbet” (uo.). Vannak persze aránybeli különbségek. A 2005-ben és 2006-ban kormányzó miniszterelnök szinte állandóan a vezető hírekben szerepelt, mégpedig „döbbenetes napirendi jelenlétre” utaló számban: „mindkét évben többet volt jelen a napirendben a kormányfő, mint a listán második és harmadik helyen szereplők együttesen” (uo.). A mintegy harminc politikusot figyelő és havi bontásban elkészített regisztrációk azonban érdekes további összefüggések feltárására is lehetőséget adnak: hogyan alakul a médiajelenlét egy-egy párton belül, a miniszterek között, vagy éppen a közélet össze szereplője esetében. Ezek figyelemre méltó és érdekes adatok, úgy vélem azonban, leginkább az illetők politikai karrierjei szempontjából, illetve azok számára, akik a közéletet elsősorban politikusok küzdelmeként látják.

4) Az úgynevezett ügybirtoklás vizsgálata azt jelenti, hogy a napirendre került ügyek mely politikai erőknél kedvezhetnek leginkább. Ezt kiderítendő a kutatók a vezető hírekben megjelent témákat három csoportba sorolták: „kormánypárti, ellenzéki és semleges témákról beszélünk” (uo.). S vajon mit találtak a kutatók a jelzett adatok alapján? Nos, nem sok olyasmit, amit az általános megfigyelői-elemzői pozícióból ne lehetne látni, s ezt maguk a kutatók is jelezték: „az ügybirtoklási adatok az esetek többségében alátámasztják a megfigyelői véleményeket, a ki áll jobban – ki rosszabbul politikai klímaérzéseket” (uo.).

Ennél részletesebben: „A 2002-es választások után majdnem egy évig a kormánypárti témák domináltak, ám 2003 nyarától fokozatosan az ellenzék számára kedvező ügyek kerekedtek felül. 2004 elején Medgyessy Péter a közjogi javaslatokkal kísérletet tett a trend megfordítására, de csak rövid időre volt képes erre. Bukását követően 2004 második felében – Gyurcsány színre lépésével – időnként az ötven százalék fölé is emelkedett a kormánypárti dominancia, ám 2005 elején visszaesés volt tapasztalható. A hosszú kampányban 2005 második felében a kormányoldal szerzett előnyt, de aztán az ellenzéki tematizáció is komoly sikereket ért el az év végén. A 2006-os választási győzelem után nagyon rövidnek bizonyult a már korábban érintett kegyelmi időszak, az önkormányzati választás előtt páratlan ellenzéki felfutás, majd az őszi válság végén hasonlóan komoly ellenzéki eltűnés következett. 2007 első felében kiegyenlítettek lettek az arányok, aztán az év második felében a kormányzati témák ismét fokozatosan kiszorultak. Az évente összesített adatokban is megmutatkozik ez a változás: 2007-ben több mint három százalékponttal nyerte ezt a versenyt az ellenzék, miközben 2002-ben majdnem hússzal még a kormány állt jobban.” (Uo.)

A „kinek kedvező” egy-egy téma vizsgálata tehát arról tudósít, hogy nemcsak a „médiába kerülni” törekvés lehet fontos a pártok és politikusok számára, hanem az is, hogy nem akármilyen témával érdemes szerepelni. Az ellenzéki vagy kormánypárti napirend-tematizáció 2002 és 2007 közötti években feltárt hazai arányai azonban

arról szólnak, hogy az ügyek tartalmának meghatározására irányuló törekvések nagyjából paralel futnak az adott politikai erők eredményességével, vagyis *a politikai siker egyben tematizációs siker* is, avagy fordítva. Mindez ismételten felhívja a figyelmünket arra, hogy „médiában jelen lenni” és „politikát csinálni” nem két külön dolog, sokkal inkább egyetlen dolog két különböző vonatkozása, ezért a politikus médiajelenléte s megnyilatkozása nem pusztán szereplés, ez egyébként is a színészek dolga, hanem politikai cselekvés.

8.4 Az agenda setting és a közügy

1) Úgy tűnik, hogy az agenda setting kutatás a közügyek vizsgálatának *evidens* diszciplínája, hiszen azt vizsgálja, hogy milyen politikai témák foglalkoztatják az embereket, továbbá miért éppen ezek, s miként hatnak ezek más területekre. Ha azonban azt a kérdést tesszük fel, hogy mit tudunk meg végül is a közügyekről ezen vizsgálatok alapján, akkor elég lehangoló következtetésre jutunk. Először is megtudhatjuk azt, hogy egy-egy szűkebb vagy tágabb politikai közösségben mindig van valamilyen politikai témakészlet, amely természetesen feltárható, csoportosítható, tipizálható, összehasonlítható más témakészletekkel, vagy éppen megnézhető, hogy miként függ össze más társadalmi-politikai tényezőkkel. Ennek alapján pedig tehetünk valamilyen általános, s egyben persze „vékony” megállapítást. Például azt, mint láttuk is, hogy a magyarországi médianapirendben a 2010-es években fokozatosan dominanciába kerültek a szakpolitikai témák, vagy azt, hogy szinte mindig a kormánypártok témameghatározása érvényesül. Másodszor talán azt, hogy ezeknek a témáknak a készlete és sorsa nem véletlen, mert valamilyen hatásmechanizmus alakítja ki és formálja, azaz modellezhető a működése. Kimutatható például az, mint láttuk is, hogy a médianapirend erőteljesen befolyásolja azt, hogy milyen politikai témákról gondolkodnak az állampolgárok, vagy az, hogy a médianapirend és a politikai szervezetek intézkedései között nincs meghatározó összefüggés.

Amit azonban nem tudunk meg az agenda setting kutatásokból, az a következő: hogyan alakul ki és hogyan hat egy-egy konkrét közügy vagy ezek valamilyen készlete egy-egy konkrét politikai közösség sorsára? A tömegmédia közvetítő szerepének középpontba állítása azt is jelenti, hogy az agenda setting „országos” témákat és összefüggéseket vizsgál, vagyis csupa olyan politikai ügyet, amelynek természetesen van „lecsapódása” az állampolgárok mindennapi életére, de egyrészt ezekről a témákról az embereknek nincsenek közvetlen tapasztalatai, másrésztől befolyással sincsenek rájuk. Mondhatjuk, hogy ezek olyan *specifikus* közügyek, amelyek az állampolgárok életének általuk alig megtapasztalható keretfeltételeit alkotják, s alakításuk *kormányzati-hatósági* kompetencia. Ahogyan a közvélemény-kutatás egy passzív-reagáló állampolgár véleményét igyekezett feltárni, ugyanúgy az agenda setting kutatás is egy rögzült status quót vizsgál a politikai témák léte és mozgása alapján. Ezért is súlyos hiba lenne az agenda setting kutatást a nagybetűs közügykutatás királyi diszciplínájának nyilváníta-

ni. Megalapozottan csak annyit mondhatunk róla, hogy egy bizonyos politikakép és az ezzel adekvát tudományos szemlélet alapján feltár valamit a közügyek létrejöttéről és működéséről.

2) Az agenda setting kutatás ugyanis fontos *előfeltevésekkel* dolgozik, amelyek kimondatlan evidenciaként szabják meg, hogy művelői miként gondolkodnak a társadalomról, a politikáról és a tudományról. Ezek az előfeltevések a következők.

Az első a *demokrácia* elve. Ez azt jelenti, hogy a rendszer minden szintjén elvileg mindenki szabadon fogalmazhat meg közügyeket, és ezeket a témákat szabadon képviselheti a rendelkezésére álló közvetítő eszközök (médiumok) segítségével. A második a *politika mint szervezeti* valóság. Ez azt jelenti, hogy a kutatás a politikát egymástól jól elkülönült szervezeti realitások létének látja, amelyben a közügy-meghatározásban is versengő erők működnek a nagyobb témabefolyás és az ennek megfelelő intézkedések elérése érdekében. A harmadik a *témahordozás egyéni* jellege. Ez azt jelenti, hogy a politikai témák egyedileg kerülnek megfogalmazásra akár az állampolgárokat, akár a médiát, akár a politikát tekintjük, s a kutató ezeket tárja fel, összegzi és tipizálja. A negyedik a politikai *témák lezártsága*. Ez azt jelenti, hogy az agenda setting kész és befejezett témákat vizsgál, olyan egyedi kijelentéseket, amelyek világosan körülhatárolhatóak és jól azonosíthatóak. Az ötödik a *strukturált rendszer* elve. Ez azt jelenti, hogy a kutató a politikai témákat és környezetüket egy világosan áttekinthető rendszernek látja, amelyben a szubjektív témákat objektív feltételek alakítják, és maga a témakészlet is kimutatható hatással van a rendszer más elemeire. A hatodik az *oksági modell* elve. Ez azt jelenti, hogy a kutató az agenda setting hatásokat determináló jellegűnek vélelmezi, azaz úgy gondolja, hogy létrehozható a politikai témakészlet létezésének és működésének a tudományos modellje, amely oksági magyarázatot ad a konkrétan létező közügyek természetére és sorsára egyaránt.

Ez a magyarázat azonban elmarad. Az elsőként említett demokratikus elv még rendszerben lévőnek tűnik, onnan kezdve azonban az agenda setting paradigma már olyan előfeltevésekkel él, amelyek csak egy bizonyos nézőpontból elgondolt politika létéről és működéséről tudósítanak, például a kutató tud adni egy listát arról, persze *saját* elsődleges csoportosításában, hogy egy adott médiában és adott időben milyen témák fordultak elő. Az összetett és kimerítő magyarázatok, az egyértelmű összefüggések, sőt törvényszerűségek feltárása azonban rendre elmarad, és nem is csak a kutató személyes korlátai vagy az eszközök elégtelensége okán, hanem a *tudományos szemlélet* problémái miatt. Ezért is egy más lehetséges szemlélet és metodológia irányába történő útkeresés érdekében két pontban jelezném részletesebben az agenda setting gondjait.

3) Az agenda setting kutatások arra kitűnően használhatók, hogy a kutatók szorgos munkával feltárják, osztályozzák és csoportosítsák a médiában és a politikában, ezek különböző színterein s fórumain azt, hogy mi ott a politikai napirend adott készlete. Ez a regisztráció fontos lehet, hiszen külön érdeklődés nélkül mindezt esetleg elnyelné a múltó idő. Az így létrejövő adatbázis „segítségével pontosan megállapítható azoknak a témáknak a köre, amelyek a napirend(ek)en szerepelnek” (Török 2005: 181.). S már

első rápillantásra olyan megállapításokat tehetünk, hogy „a 2002-es magyar választási kampányban szinte egyáltalán nem merültek fel szakpolitikai témák, s a médiába kerülő vezető politikai hírek majdnem kizárólag pártpolitikai konfliktusokról szóltak” (uo. 180.). Ezek az adatok egyrészt eligazítóak azok számára, akik az adott területről beszélnek, másrészt minden további ilyen szemléletű elemzés alapját képezhetik.

A kérdés csak az, hogy milyen *jellegű* politikai témákat s ügyeket tár fel és prezentál így a kutatás. A válasz szinte magától adódik, hallhatjuk is eleget: nyilvánvalóan *valóságos* politikai témákat, mégpedig azokat, amelyeket valakik valahol kinyilvánítottak, megfogalmaztak. Érdemes ezeket minél pontosabban ismerni, hiszen az állampolgár, az értelmiségi, a médiamunkás, a politikus, a kutató nem lehet mindenhol személyesen jelen, ezért a kutatás „feltárja” a politikai életnek a tőlünk *távoli* területeit, illetve a sajátunk *egészét*, amelyet egyedi pozíciónk okán nem vagyunk képesek áttekinteni. Úgy vélem, itt a feltárás és az áttekintés a két kulcsszó. Az agenda setting kutatás ugyanis olyan politikai tematizációs valósággal szembesít bennünket, amelyet nem ismertünk vagy nem így ismertünk. Ezek a politikai ügyek vagy témák nemhogy általunk alakítottak vagy befolyásoltak, hanem egyenesen *ismeretlenek* számunkra, legalábbis olyan tipizálásban és viszonyrendszerben, ahogyan a kutatás bemutatja őket.

Láthatóan azonban ez egy lezárt és *kész* kijelentéseggyüttes, amely *individuuálisan* került megfogalmazásra, mindenek következtében *nélkülözi a dinamikát*. Teljesen világos, hogy az agenda setting kutatás alapegységei azok a *kész* mondatok vagy megnyilvánulási egységek, amelyek valamilyen fórumon nyilvánosságra és rögzítésre kerültek, ahogyan erre már utaltam is. A kutatás azt tárja fel, hogy kik, milyen médiumban és milyen tartalommal fogalmazták ezeket meg. Vagyis a témakészlet egy már mindenki rendelkezésére álló objektívált kijelentéseggyüttes, amelyben a kutató megpróbál rendet tenni, és az általa kialakított leírás és magyarázat alapján prezentálja ezt az érdeklődőknek. A maga korlátozott eszközei révén tehát állapotleírásokat ad, esetleg periodikusan ismétlődő állapotok egymás utáni sorát a longitudinális vizsgálatokban. A változások megmagyarázásához külső determinánsokat próbál találni, melynek révén aztán bonyolult összefüggéseket próbál prezentálni. Nem vonja be azonban a vizsgálatba az érintettek *dinamikusan* változó és változtató tevékenységét. Abból, ami a médiában megjelenik, vagy amit az állampolgár a kérdezőbiztosnak mond, igen nehéz visszakövetkeztetni az előtörténetre, különösképpen úgy nehéz, hogy a kutató a tipizálás és az összehasonlítás érdekében folyamatosan absztrahálja és szűkíti még a figyelembe vett témákat is.

Ilyen „politikai állat” azonban nincs, legfeljebb a kutatók „boncasztalán”. Először is az a *befejezett és halott* valóság, ahogyan az agenda setting leírja a politikai témakészletet, legfeljebb a messze múlt tanulmányozása kapcsán fogadható el, és nem a kortársak által formált társadalmi-politikai valóság értelmezésében. Természetesen sokkal kényelmesebb úgy a társadalomkutatás, hogy az objektívált kész formákat vizsgáljuk, mintha a dolgokat *in statu nascendi* próbálnánk megragadni, s úgy, ahogyan ténylegesen léteznek. Másodszor, a módszertani *individualizmus* is a dolgok könnyebb elintézése, hiszen minden megnyilatkozásnak van szerzője, azaz köthető valakihez, de egyetlen politikai beszélő sem egyedül beszél, még ha a kész mondatokon nem is látszik önmaguk előz-

ménye és kontextusa. Az agenda setting úgynevezett módszertani individualizmusa a politikai témák legfontosabb vonására érzéketlen, azaz *politikai* jellegére, amely nem az egyéni megnyilatkozások politikai *tartalma* okán áll elő, hanem az egyéneket összefűző beszédviszonyok révén. S ez a harmadik vonás; a politikában a témák s ügyek nemcsak nyilvános, hanem valamilyen formájú s lefolyású *közös* tevékenység (viták, dialógusok, tanácskozások stb.) révén jönnek létre, amelyet félreértünk, ha eltekintünk többsze-replős természetétől és folyamatosan alakuló-változó vonásától. *A nyilvánosság, a közösségiség és a dinamika a közügyek három talán legfontosabb vonása, amelyre azonban az agenda setting paradigma érzéketlen.*

4) Az itt jelzett problémák azonban nem egyes kutatók kvalitásának vagy az eszközök elégtelenségének a következményei. A gond ennél számottevőbb: mindez a tudomány-szemléletből adódik. Minden agenda setting kutatás mélyen elkötelezett a *modernista paradigma strukturalista-funkcionalista, objektivista-pozitivist* szemlélete mellett. Ez azt jelenti, hogy a kutató itt általában öt, egymástól jól elkülönült valóságterület (közvélemény, média, politika, valódi problémák, személyes tapasztalatok) létezését feltételezi, amelyek maguk is számtalan további, egymástól többé-kevésbé független elemből állnak. Túl azon, hogy már ezek pontos lehatárolása és tagolása is súlyos problémákat hordoz, gondoljunk például a politika összetett világára vagy arra a kérdésre, hogy mit jelent a „valódi probléma”, az agenda setting kutatója makacsul ragaszkodik ahhoz az ideához, hogy átvilágítja ezt a bonyolult rendszert, nevezetesen, kutatásai révén feltárja, hogy mi miért történik, minek mi a következménye vagy az oka, döntően a média tematizációs hatását a középpontba állítva. A vizsgálatra kiválasztott alkotórészek között egyértelműen determináló okok feltárását ambicionálja, szigorú szabályokat keres, átfogó törvény létezését feltételezi. Bízik abban, hogy megtalálja a médiatematika létrejöttének okait, következményeinek törvényszerűségeit, azaz *modellálhatja* a média politikai napirendjének működését. Hogy tehát magyarázatot talál arra, miért pont ez a téma került megfogalmazásra, s mi ennek a pontos hatása a politikai élet más területeire.

Van abban valami furcsa és elszomorító dolog, ahogyan ezek az „égre törő” akaratok végül is szétporladnak a kutatók kezei között. Se szeri, se száma azoknak a „vallomásoknak”, amelyeket a kutatás elején kitűzött egyértelmű összefüggés és determináló hatás kimutathatatlansága okán fogalmaznak meg. Az egyik kutató azt állítja például, hogy az agenda setting kutatás nem tud oksági erővel működő törvényszerűségeket feltárni, mert itt *mechanizmusok* vannak csupán (Elster 1995: 17–18.), sőt a másik kutató szerint csak „többé-kevésbé működő mechanizmusok” (Welgrave et al. 2004: 40.). De persze nincs ok a csüggedésre, előre az úton, mert „ha általános válaszok nincsenek is, működésmódokat mindenhol találunk” (Török 2005: 179.). Csendesen kérdezném: hol nincs egyáltalán „működésmód”, hiszen minden, ami létezik, az működik valahogyan?

Igaza van az agenda setting kutatás hazai mesterének: „minden egyes empirikus kutatás jutott valamilyen eredményre azzal kapcsolatban, hogy milyen irányú és mekkora hatás (korreláció) áll fenn a vizsgált elemek között. Csak éppen generális szabályo-

kat nem tudtunk felállítani” (Török 2005: 178.). Ám ha ez így van, s bizonyára így van, akkor miért keresik mégis a generális szabályokat, a biztos okot és a cáfolhatatlan hatást. S ha már nincsenek ilyenek, akkor miért beszélnek úgy, mondjuk a politikai elemzésekben, mintha ilyenek lennének, illetve miért keseregnek azon, hogy egy-egy politikai jelenség és összefüggés azért nincs „rendesen” megmagyarázva, mert még nem találtuk meg hozzá „a generális szabályokat, a biztos okot és a cáfolhatatlan hatást”. Vagy talán bíznak abban, hogy egyszer mégis meglelik ezeket? Mint a hajdani alkimisták az aranykészítés titkát? Persze a kutató mindig tud mondani *valamit* a különböző tényezők közötti együtt-járásokról, mechanizmusokról, működésmódokról, logikákról. Még akkor is, ha „a kutatások során talált mechanizmusok egy része banális” (uo. 179.), más része azonban lehet „érdekes és tanulságos” is (uo. 180.). Természetesen így van, attól függ, *kinek* prezentáljuk eredményeinket.

5) Végül is az agenda setting kutatások alapvető problémája leginkább az, hogy művelői nincsenek tekintettel a politikai témák és közügyek eredendően politikai, azaz nyilvános és közös természetére, vagyis arra, hogy a közügyek különböző közösségek közös konstrukciói, még akkor is azok, ha egyedileg kerülnek megfogalmazásra. Egészen egyszerűen elvétik a tehát a politikai valóságot, ami elég különös dolog egy empirikus igényű iskolánál. A politikai valóság ugyanis nem az állampolgár, a média és a politikus előtt, mögött, alatt vagy felett van, tőlük függetlenül valamilyen objektívált állapotban, hanem a politikai valóság éppen az, amit ezek a szereplők együtt *létrehoznak* és alakítanak. Egy-egy konkrét esetben ez a valóság a közügyek felmerülésének *keretét* alkotja, de elemei között akkor sem találhatunk oksági viszonyokat, még kevésbé átfogó és kimerítő determinációt, aminek a feltárását ezek a kutatások oly igen ambicionálják. A politika „objektív” valóságát ugyanis *megvalósult közügyek* képezik, nem pedig, mint az agenda setting tételezi, egy mindentől és mindenkitől független realitás, aminek az objektivitását egyébként is, mint látjuk, például jól *megkonstruált* statisztikai adatok vagy a kutatók által is *feltételezett* tendenciák adják.

Ezért is, ha szabad itt egy esztétikai kifejezést használni, mérhetetlenül *elszomorító* olvasni azokat az eredménytelen erőlködéseket és elvileg lezárhatatlan eszme-futtatásokat, amelyek egy-egy úgynevezett tény- és valóságterület létének „nagyon bonyolult” összefüggésrendszerét és vitathatatlan épp-így-létét nagy magabiztossággal vezetik elő, váltogatva ezt a tájékozott közember közhelyszerű találgatásaival, hiszen az efféle nagy igényű magyarázatok gyakran „alig jelentenek többet tájékozott találgatásoknál” (Beyme 2003: 497.). A politikai szféra ugyanis nem a kauzális szükségszerűségek, hanem az *értelmezett lehetőségek* hatálya alatt áll, mint erre az elmúlt bő kétezer évben Arisztotelészről kezdve oly sokan igyekeztek rámutatni. Mindezek a súlyos zavarok a közügyek feltárásának másféle tudományszemlélete és másféle módszere felé terelnek bennünket.

9. fejezet

Közügyek diszkurzív vizsgálata

9.1 A szavak és szövegek a politikában

1) A közvélemény-kutatásoknak és a napirendvizsgálatoknak van két fontos közös vonása. Egyrészt azokat a politikai ügyeket vizsgálják, amelyekről az állampolgároknak mediális, azaz *közvetített* ismereteik vannak, tehát nem a közvetlen tapasztalataikból származik a tudásuk, ilyenek legfeljebb kiegészítik és árnyalják ezeket, másrészt a vizsgálatok ezeknek a távoli, de közvetített ügyeknek az *individuális* befogadását, értelmezését és hatását igyekeznek feltárni. Ennek következtében az elemzett szövegek tartalmilag az állampolgártól távoli közügyeket mutatnak be, másrészt ezeket egyedileg kezelt, egymástól izolált kijelentések formájában teszik vizsgálat tárgyává. Ennek megfelelően a kikérdezés során eleve egymástól független mondatokat hoznak létre, vagy a fellelt szövegeket szavakká és mondatokká bontják, hogy elemezhetőek legyenek. Amikor itt a diskurzuselemzés kapcsán visszapillantunk a két közügyvizsgálati módszerre, akkor egyrészt a már ott megtejt észrevételek és kritikák összegzésére vállalkozunk, másrészt ezt azért tesszük, hogy a diskurzuselemzés karakterét világosan meg tudjuk fogalmazni.

Mindkét nagy hatású kutatási irányzat *országos*, de legalábbis az állampolgárok közvetlen közösségein túl létező politikai ügyekre fókuszál. Ezek kétségtelenül fontosak a szűkebb-tágabb közösség működése és fejlődése szempontjából, különösképpen hosszabb távon, ezért a mindenkori politikai vezetés okkal foglalkozik velük. Az állampolgárok azonban, akiknek a politikai témákhoz való viszonyát és véleményét ezek a kutatások megpróbálják feltárni, az országos politikai ügyeket nem képesek sem ki-merítő pontossággal érteni, sem jól „kezelni” vagy megoldani, ez, mondhatni, nem az ő asztaluk vagy kompetenciájuk. Ezért is a közügyek, amelyeket mindkét kutatás általában problémamentesen „a” politikai ügyek készleteként fog fel, döntően a *politikások* ügyei, olyan ügyek, amelyeket a politikai elit és az országos média hoz létre, és „kezelésük” az állami-bürokratikus szervezetek keretei között zajlik, s következményeit aztán az állampolgárok többnyire vagy elszenvedik, vagy élvezik. Mindezt többnyire a média közvetíti a számukra.

A politikai elit, már csak jól felfogott önértékből is, természetesen mindent megtesz annak érdekében, hogy ezek a *hatalompolitikai közügyek* ne szakadjanak el a „valós problémáktól” és az állampolgárok igényeitől. A két empirikus kutatói iskola hatalomtechnikai szempontból tekintve ennek a két távoli területnek, nevezetesen a politikai irányításnak és az állampolgárnak az egymásra találását, az egymásnak való megfelelési törekvéseket szolgálja, s ez kifejezetten a javukra írható. Mindez azonban világosan

mutatja azt a politikaképet, amelyet ezek a kutatások evidenciaként kezelnek: a politika mint olyan az úgynevezett „nagypolitika” világa, amelynek a színterein különböző politikailag formált erők, elsősorban pártok s politikusok küzdelme zajlik, egyebek mellett közügyek kimunkálása és elfogadtatása érdekében.

A politikai ügyek és témák tekintetében ez olyan módon fejeződik ki, hogy mindkét kutatás abból indul ki: a közügyek *készen* vannak, pontosabban eleve azok vannak, amelyeket a médiában és a fenti értelemben vett politika egy-egy színterén kifejeznek valamilyen formában, például az aktuális kormányzat megoldandó feladatként tűzi ki őket. A kutatók azt próbálják kideríteni, hogy ezek a témakészletek miként jöttek létre, hogyan hatnak más területekre, vagy mit gondolnak erről az állampolgárok különböző csoportjai, esetleg milyen kondíciók alakítják ezekről a témákról a köz véleményét.

A kutatások során fel sem merül a témák s ügyek *létrejöttének s történetének* bonyolult folyamata, esetlegessége és változékonysága, legfeljebb ugyanazon téma máshol vagy más időben történő ismételt elfordulása a komparatív és a longitudinális vizsgálatok kapcsán, illetve mindezek eltérő készlete. A kutatások kiindulópontja éppen ezért a közügyek kész készletének a feltárása a kvalitatív és kvantitatív tartalomelemzés cizellált módszereivel, illetve a kutatók által fontosnak vélt s a kutatási feladathoz kapcsolódó politikai ügyek listájának az összeállítása azzal a céllal, hogy ezekről kikérdezzék az állampolgárokat. Másképpen szólva, a kutatók a mindenkori politikai vezetés számára szállítanak ismereteket arról, hogy az általuk preferált ügyekről s az általuk végzett tevékenységről „most éppen” hogyan gondolkodnak az emberek, illetve arról, hogy milyen témák s ügyek forognak a közéleti játéktérben, ezek közül mikre s milyen *mértékben* érdemes figyelni, főleg mennyiségi súlyuk miatt.

2) A közügyeket és témákat vizsgáló két domináns iskola másik közös vonása az is, hogy az állampolgárt *individuális* politikai lénynek tekintik, s ennek megfelelően a közügyekre vonatkozó egyedi és egyszeri megnyilatkozásait vizsgálják. Már a „nagypolitikai” ügyek témakészlete is egy vonatkozásban arról szólt, hogy ezeket a kész témákat vagy egy kollektív egyén, vagy egy személyes individuum hozza létre. A kutatások ugyanis nem tekintik semmilyen szempontból *közösségnek* sem a médiamunkásokat, sem a politikusokat, sem az apparátusok dolgozóit, és természetesen az állampolgárokat sem. A közügyeket és köztémákat prezentáló véleményvizsgálatok és napirendkutatások nem foglalkoznak a politikai problémák *közösségi képződésének* dinamikájával, csak a „kész termék” érdekli őket, aminek a létrejöttéről és hatásáról két utat vizsgálnak meg. Egyrészt a nagyközösségeket átfogó politika összetett világát „fekete doboznak” tekintve, cselekvőinek a *produktumait* listázzák és vizsgálják, így azt tudjuk meg, hogy a különböző szervezetben hol, mikor és milyen politikai ügyek keletkeznek és léteznek. Másrészt azt próbálják kideríteni, hogy ezek az ügyek miként hatnak az állampolgárookra, s hogyan *reagálnak* rájuk külön-külön. A vizsgált témákat tehát differenciálatlan és homogenizált tématermelő közösségek hozzák létre, például az aktuális kormányzat, valamelyik párt vagy médium és így tovább. Ennek a kollektív vagy homogén individuumnak a „párja” az individuális állampolgár, akinél pedig azt próbálják kideríteni, hogy mit gondolt minderről, hogyan hathat rá mindez, avagy mi lenne esetleg a saját napirendje.

Ebben az individualitást felértékelő szemléletben azonban van valami súlyosan megévesztő mind a közösség, mind az egyén szempontjából. Ha ugyanis a politikatudományi vizsgálatok érdektelennek tekintik például a médiaműhelyek és a szerkesztőségek, a pártok és a kormányok, vagy mondjuk a civilszervezetek és az igazgatási szervezetek *belső* világát, jelen esetben az értelmezéseket, a vitákat, a javaslatokat a közügyek és politikai témák létrejötte szempontjából, akkor nem kevesebbet állítanak, jöllehet közvetve, mint azt, hogy ezek egyrészt *áttekinthetetlenek*, másrészt *csak* kész és kinyilvánított formájukban léteznek, ami óhatatlanul is az apológia felé viszi a vizsgálatokat, s így a status quo megőrzését szolgálja. Az egyén szempontjából pedig azért súlyosan problematikus a pozíció, mert egyrészt védtelenné teszi őt a jelzett apológiával szemben, hiszen csak reagáló lény voltját vizsgálja, másrészt pedig eltekint vele kapcsolatban az egyik legelemibb tapasztalatunktól: mindannyian valamilyen kisebb-nagyobb politikai közösségben élünk, s változó politikai véleményünk, a fontos ügyek készlete is, ebben a közösségben formálódik különböző beszélgetések, viták során. Ebben semmi rendkívüli nincs, hiszen a társadalmi érintkezés egyben beszédérintkezés is, a politikai viszony egyben értelmezési viszony is. Az emberek politikai véleménye a legritkábban kész és lezárt „valami”, sokkal inkább olyasmi, ami a beszédérintkezések révén jön létre, alakul és változik, rögzül ideiglenesen, vagy éppen lényegtelenül válik az, ami korábban még lényegesnek tűnt. Ha erre egy vizsgálat nincs tekintettel, akkor talán a legfontosabbat mellözi: *a közügyeket az állampolgárok is alakítják, méghozzá másokkal együttműködve*, nem pedig csak egyénileg „lereagálják” valamilyen módon a máshol született ügyeket.

A fentiekkel szemben ellenérvként fel lehet hozni, hogy mindez csak a kevés létszámú és lokális politikai közösségekre érvényes. Úgy vélem, ebből az ellenvetésből azt lehet akceptálni, hogy egy átfogóbb közösség, például egy állami szervezet, *más módon* kénytelen politikai témákkal foglalkozni és közügyeket megoldani, mint például egy aktivizáló erejű civilszervezet. Ez azonban nem érvénytelenít két dolgot.

Az egyik: „az országos jelentőségű szervezetek” is valamilyen jellegű *beszédközösségek*, amelyek folyamatosan zajló külső-belső vitákban hozzák létre a közügyeiket s próbálják megvalósítani őket. Ilyen szempontból nem elvi, hanem fokozati különbség van a politikai beszédközösségek között. Természetesen politikailag nem minden diskurzus egyforma, úgy érve, hogy nem csak a tematikájuk különbözteti meg őket egymástól. Ami a praxisban leginkább számít: mi a *tétje* a megbeszéléseknek és vitáknak, vagyis annak, hogy ki, mikor s milyen ügyek mellett kötelezi el magát, illetve hoz erre vonatkozóan döntéseket. Tényleg nem mindegy, hogy kedélyesen beszélgetünk egy politikai szalonban, vagy törvényt hozunk, miközben mindkettő beszéd révén zajlik.

A másik: az állampolgár *sohasem magányos* lény, jöllehet izolálható akár tényelelesen, akár egy vizsgálat erejéig. Itt azonban nem az a fontos, hogy begubózhatunk-e magunkba, vagy miként gondolunk magunkra, hanem az, hogy amikor politikailag cselekszünk, akkor nem magányos cselekvők vagyunk, jöllehet mindig egyénileg teszünk s mondunk valamit. A politikai cselekvés másokkal együtt, másokhoz képest, másokra reagálva zajlik, s az, hogy éppen mit tudok, mi a véleményem egy-egy konkrét ügyben, az ennek a változó beszéd- és értelmezési szövevénynek a terméke. A közvélemény-kutatást és az agenda setting vizsgálatokat azonban nem érdekli ez a kontextus,

lezárt és jól azonosítható egyedi tudástartalmakat igyekeznek feltárni, rögzíteni és ezek összefüggéseit „felfedezni”. Azaz izolált tudástartalmakat, egymástól elkülönített szavakat és kijelentéseket vizsgálnak, nem pedig szövegeket.

Ezzel függ össze, hogy mindkét vizsgálati iskolában kiemelt szerepet játszanak a *menyiségi* mutatók. Már maguk a vizsgálatok úgy vannak megtervezve és kivitelezve, hogy az eredmények lehetőleg számszerűsíthetők legyenek. Nehéz eldönteni, hogy pontosan mi hozza létre a kutatások „számközpontúságát”; az a tudományos sugallat, hogy a bizonyítás feltétlenül igényli a megszámlálhatóságot, vagy az a politikai praxis, amelynek leginkább individualizált, ezért megszámlálható állampolgárra van szüksége. Mindenesetre a két kutatási iskola megújuló erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy vizsgálataikhoz megszámlálható empirikus valóságot hozzon létre, melynek az adataival aztán bonyolult összefüggéseket próbál kimutatni. Természetesen erre korrekt módon megvan a lehetőség. Az igazi gond itt mindig a tények *létrehozása*. Ugyanis a tények sohasem „kószálnak szabadon”, nem is „megszámlálható” állapotban vannak, és nem is „beszélnek önmagukért”; ezek az aktuális kutatás nézőpontjából számítanak tényeknek, így például a vélemények s témák csoportosítása, típusba sorolása, megszámlálása és közöttük összefüggések, sőt determinációk megállapítása azért lehetséges csak, mert az állampolgár politikai témáit s véleményét a kutató leválasztotta éltető közegéről, nevezetesen a közösségi vitákról, s zárt és kész, egyedi és individuális adatnak tekinti. Ezt már lehet számszerűsíteni, összegezni és így tovább, csak éppen az a probléma vele, hogy részben szól a tényleges politikáról, a politikaalakítás empirikus folyamatairól. Kétségtelenül odafordul az állampolgárhoz, vagyis megkísérli „tényezőnek” tekinteni, de csak mint a *status quo*-ra valamilyen választ adó *egyént* veszi számításba. Ezért kell azt mondanunk, hogy ezek a kutatások, minden sikerük ellenére, egyoldalú politikaképpel operálnak, s megállapításaik érvényessége is erősen korlátozott.

Ha tehát arra vagyunk kíváncsiak, hogy a politika más rétegeiben és régióiban hogyan léteznek a közügyek, akkor új utakra kell indulnunk. Ez azonban együtt jár más-milyen politikafelfogással is, vagyis hangsúlyozottan nem arról van szó, hogy ki kell *terjeszteni* vagy ki kell *egészíteni* a közvélemény-kutatásokat és az agenda setting vizsgálatokat új területekre s területekkel, hanem arról, hogy az eddig mellőzött politikai valóság új szemléletet és metodológiát kíván. Ezt nevezzük interpretatív módszernek és politikai diskurzuselemzésnek, amelynek a *szöveg* az elemzési egysége, nem pedig az izolált egyedi megnyilatkozás.

9.2 A politikai szövegek jellege és státusa

1) Kérdésünk a következő: mi van akkor, ha a politika szereplőinek *nyilvánosan és együttesen* létrehozott szövegeit kezdjük el vizsgálni, még hozzá olyan módon, hogy a vizsgálat során nem kíséreljük meg ennek a jellegét és státusát megváltoztatni, mint teszlik ezt például a különböző tartalomelemzések, amik leginkább feldarabolós „szöveggyilkolások”. Azaz úgy vizsgáljuk a különböző politikai szövegkorpuszokat, hogy az elem-

zés során megtartjuk létrejöttük *interperszonális és cselekvő* jellegét. Nos, az egyszerű metodológiai változás messzire visz el bennünket: másmilyen politikaképpel kezdünk dolgozni, mint a közvélemény- és a napirendkutatók. A változás kulcsmozzanata a szöveg *státusa*. Ha ugyanis azt gondoljuk, hogy a politika szereplői szövegeket hoznak létre, s diskurzusaik révén is alakítják a politikát, akkor egyben a politikát szabályozott közösségi létezésnek is gondoljuk, amelyben a hangsúly a közösségi létezésen van, s ennek van alárendelve a hatalmi működés is. A beszélő-cselekvő közösség itt nem érték, hanem leíró kategória. Azt jelenti, hogy a politikát, bármilyen szinten, *több ember együtt* csinálja, hatalmi centrumokat kialakítva, szabályokat alkotva és megváltoztatva, anyagi eszközöket koncentrálva és szétosztva, megoldandó közfeladatokat rangsorolva és megoldva, és így tovább. Bármit is tesznek azonban, ezt mindig beszélve és vitatkozva, a dolgokat értelmezve teszik. Az így felfogott politikának pedig sajátos értelmezési formája van: a diskurzus vagy szöveg.

A diskurzus először is azt jelenti, hogy nem egyedül gondolunk valamit vagy mondunk el valakinek valamit, s aztán kész, jöhet a kutató vagy a politikus, aki értelmet ad a szavainknak. A politikai diskurzus az, ahogyan én és a politikai szituáció más szereplője beszélünk a dolgokról, ahogyan a közügyeket értelmezve szövegeket hozunk létre, amelyek persze az éppen jelen nem lévők szövegeihez is kapcsolódhatnak, és szólnak azokhoz is, akikhez csak hallomásból vagy olvasva jut el, amiről beszélünk vagy írunk. A politikai közösség mint együttes létezés és a politikai beszéd nem is két külön valóság, hanem egyazon realitás két különböző vonatkozása. Az így keletkező politikai szövegeknek pedig öt karakteres vonása van: *nyilvános és közös, primer, rögzített, tétre menő*, valamint *dinamikus* szövegekről van szó, amely vonások a konkrét vizsgálatokat is befolyásolják. A szöveg státusa ezért egyben a diszkurzív elemzési módszer konstituálója is.

2) A vizsgálatra kiválasztott élő szövegvalóság elsősorban tehát (1) *nyilvános és közösségi* beszéd. De hát, kérdezhetjük, milyen lehet egyáltalán egy politikai diskurzus? A tény azért kell hangsúlyozni, mert a közvélemény-kutatás és az agenda setting paradigma számára nem evidencia az evidencia, láttuk ezt a fejezet iménti részében. Mi több, a közvélemény-kutatás magánmegnyilatkozásokat összegez, a napirendvizsgálatok pedig szétdarabolják és elvékonyítják az élő diskurzusokat, szinte a felismerhetetlenségig, hogy a kutatás és magyarázat adataivá tudják őket tenni. Hogy aztán mindezek *háttérben* mégis ott van egy gazdag politikai szövegvilág, az nem kétséges, még ha a kutatók ezt többszörös „desztillációs” folyamatnak vetik is alá, s ezzel gyakorlatilag eltüntetik az eredeti szövegek gazdagságát (részletesen: Szabó 2011: 33–37.).

A jelzett vonás a kutatások empirikus bázisa tekintetében azzal a következménnyel jár, hogy a közügyek diskurzusz vizsgálata szövegeket és nem mondatokat, beszélgetéseket és nem monológokat vizsgál, hiszen a közösségi megnyilatkozás mindig többszereplős. Akkor is az, ha éppen beszédet mond a politikus, vagy az állampolgár „levelet ír az újságnak”, hiszen *másoknak* beszélnek, akik várható reagálását beszámítják már a megszólalásukba, esetleg az érkező válaszokra viszontválaszt adnak. Vagyis, ahogy Foucault mondja, a politikában szöveg-szövevény jön létre, nem pedig különálló kijelentések szabadon szétválasztható és összegezhető halmaza. A közügyek jelentése és értelme

is csak szövegek alapján rekonstruálható. Ezért is a közügyek diskurzuselemzése sokkal közelebb van a politizáló világához, mint a kérdőíves vizsgálatok eredménye vagy a többszörös absztrahálással előállított *itemek* elemzése: a közügyek valóságos formálása közösségi akció, s a politika – a kocsmától a parlamentig, a munkahelyi beszélgetéstől a bizottsági tanácskozásig – tele van ilyen közös és nyilvános alkalmakkal.

3) A diskurzuselemzés empirikus bázisa mindenkor (2) *primer* szöveg, szemben a vélemény- és napirendvizsgálatok *szekunder* szövegeivel, amiket a kutatók hoznak létre vizsgálati céllal: olyan módon, hogy kikérdezik a választópolgárokat különböző politikai témákról, vagy az általuk kigondolt s vizsgálatra alkalmassá tett s aritmetikailag kezelhető típusokba sorolják a meglévő szövegeket, amikkel aztán különböző operációkat hajtanak végre. Ezek a konstruált állítások az eredeti szövegek izolációi vagy derivátumai, tehát nem kitalált dolgok, de semmi esetre sem a politikaformálás folyamatában cselekvésként vagy annak részeként előforduló beszédek és szövegek, s különösképpen nem azok bonyolult viszonyrendszere. Ezt azért fontos hangsúlyozni, mert minden hasonlóság ellenére nincs állampolgár és politikus, aki „skalászerűen” vagy „itemtípusokban” gondolkodna s beszélne a politikáról. Mindkét iskola, a kutatás érdekében, érzelmi-értelmi reakciók skálájára egyszerűsíti vagy mesterséges szövegekké bonyolítja a politizáló ember politikai tudását.

A primer szövegek viszont mindig „élő és valóságos” szövegek, még rögzítve is azok, bár rögzítve már élhetik a maguk utólagos és külön életét. A politikai élet, a politikaformálás folyamatában állandóan termelődnek a szövegek, akár rögzítik őket, akár nem. A köz dolgait ugyanis *nem némán* végezzük, hanem beszédek és beszélgetések, viták és egyetértések s más beszédformák révén. A politikai cselekvés egyben értelmezés is. Ezeket a szövegeket senki sem a kutatóknak mondja el egy tudományosan teremtett intim szituációban, mintegy bevallva lelke politikai titkait, vagy nem maguk a kutatók hozzák őket létre bonyolult beszéd típusok megalkotásával. Ezek a „valóságos” emberek valóságos szövegei, amiket a politikai élet különböző eseményei során mondanak el egymásnak vagy vitatnak meg egymással azzal a céllal, hogy az éppen adott politikai ügy világos legyen, a felmerült probléma megoldást nyerjen. Mindenki, aki éli az életét és „csinálja” a közéletet, folyamatosan „mondja a magáét”, termeli a szövegeket, legyen nagypolitikus vagy kisember. Hatalmas politikai beszédfolyam áramlik tehát körülöttünk, amelyet adekvátan vizsgálni lényegesen nehezebb, mint „kikérdezni” néhány száz vagy néhány ezer embert, illetve tartalmi listákba rendezni a média vagy a politika napirendjét.

4) A diskurzuselemzés is (3) *leírt vagy rögzített* szövegvalóságot vizsgál természetesen, mint a napirendkutatás vagy a közvélemény-vizsgálat, hiszen az *elszálló* szó vagy az *elgondolt* cél, bármilyen fontos is esetleg, önmagában nem lehet empirikus társadalomtudományi elemzés tárgya. Ez azért okoz komoly gondot a közügyek vizsgálatában, mert a politikaformálás nagyrészt *élőszóban* zajlik, márpedig sem a kimondatlan szándékok és célok, sem a pillanattal elmúló beszéd empirikusan nem vizsgálható. Természetesen vannak olyan politikai beszédek és viták, olyan élőszóban zajló politikai események,

amelyeken a résztvevők megnyilatkozásait, elsősorban az esemény jelentősége folytán s a megvitatott dolgok téje miatt, *eleve* dokumentálnak, „jegyzőkönyveznek”, például a parlamenti üléseket, a politikai testületek tanácskozásait. Sőt vannak eleve írásban vagy más módon rögzítve születő politikai megnyilatkozások: publicisztikai polémiák, újságcikkek, politikai programok s mások.

A rögzítve születő vagy dokumentált politika elsősorban a politikusok és az értelmiségiek tevékenységének a velejárója. Az állampolgárok politikai megnyilatkozásait azonban ritkán rögzítik, ami komoly gondot okoz minden empirikus elemzés, így a diskurzuselemzés számára is. A problémát a közvélemény-kutatások úgy oldják meg, hogy jól irányított mesterséges helyzetekben kérdezik ki az állampolgárt, s az így létrehozott szövegeket tekintik empirikus valóságnak. Az agenda settingnek vannak ugyan „valódi” szövegei, de ezeket, elég különös módon, nem tekintik használható szövegeknek: ezekből maga a kutató hozza létre az egymástól jól elválasztható kijelentések készletét, mondhatni a rendezett beszéddolgok halmazát, s aztán a résztvevők által soha el nem mondott szöveg alapján magyarázza meg, hogy ki mit, milyen ok folytán és milyen céllal mondott valójában. Nyilvánvalóan azonban sem a kikérdezéssel létrehozott mesterséges beszéd, sem a tudományos konstruálással létrehozott *szuperszöveg* nem a politikaformálás szövege, többek között ezért is kétséges, hogy a belőle levont következtetésekkel mit lehet egyáltalán magyarázni.

A diskurzuselemzés viszont törekszik arra, hogy vizsgálatának empirikus anyagai minél kevésbé legyenek, Bourdieu kifejezésével szólva, artefactumok, s így maga az elemzés képes legyen minél pontosabban visszaadni a politika szereplőinek helyzetét, törekvését és közügyértelmezését. Ezért a valóságghűség szempontjából fontos megválaszolni a kérdést, hogy vajon a rögzített-leírt s ezért vizsgálhatóvá tett beszéd tekinthető-e az előszóban folyó praxis elvileg is hiteles másának, vajon a rögzített szöveg képes-e visszaadni vagy hordozni az élőbeszéd tulajdonságait. Paul Ricœur ezt a kérdést vizsgálta meg egy 1978-ban megjelent terjedelmes tanulmányában (Ricœur 2002), és arra következtetésre jutott, hogy ez lehetséges, ugyanis az élőbeszéd leírása során nem valamiféle absztrakt nyelvi rendszert vagy elvont szabályegyüttest rögzítünk, hanem egy olyan beszédet, amely a valóságos helyzet és esemény része, amelyben egymásnak beszélő és együtt cselekvő emberek vesznek részt, s ezt a leírt-lerögzített beszéd képes megőrizni. Ennek megfelelően rekonstruálható belőle (a) magának a beszélőnek a személye: szándéka, tette, a tett következményei, a reagálások és a viszontreagálások összetett folyamata; (b) a beszéd helye és időbeli lefolyása: az előzmények, a körülmények és feltételek, a beszédek jelentésének időbeli változása, dinamikája, a beszédek sokfélesége és változó hatása; (c) az a valóság, amelyről a résztvevők beszélnek, azok a jelentések, amelyeket a beszélők adnak saját szavaiknak és másokénak; s végül (d) az a kommunikációs vagy beszédhelyzet, amelyben a résztvevők egymáshoz beszélnek, és ahogyan szavakkal bánnak egymással, tehát a másik ember is, akihez a mindenkor megszólaló a szavait intézi (részletesebben: Szabó 2003a: 30–43.; 2011: 33–37.).

5) Az élő és primer megnyilatkozásoknak további fontos vonása, szemben például a kérdezőbiztosoknak adott állampolgári válaszokkal, hogy (4) *tétellel* bír, életet alakító

szövegek, egyrészt a beszélők, másrészt a közügy szempontjából. Általában is úgy van, hogy a valóságos élethelyzetekben az ember nem beszél sem összevissza, sem játszi könnyedséggel, sőt nem is hazudozik, vagy ha ez teszi, akkor *ilyen* módon cselekszik. Vagyis nem mondhatjuk, hogy nem számít komolyan, amit a politizáló ember mond politizálás közben a közügyekről, s majd a tudományos kutatás dönti el, hogy mit is gondolt s mondott ő „valójában”, mi volt a valódi motívuma s az igazi célja. A politikailag cselekvő ember számára nem is kétséges, hogy ő szavaival is cselekszik, ezért egy külső szemlélő számára sem lehet kétséges, hogy perdöntő jelentősége van a közéletben zajló valóságos beszédeknek, annak, hogy az emberek miként beszélnek együtt, egymáshoz, egymás számára. Ezt szoktuk szlogenszerűen úgy kifejezni, hogy a politikus a beszédeivel is cselekszik.

Ez nyilván nem jelenti azt, hogy minden politikai megnyilatkozásnak egyforma a tétje, de pontosan tudható, hogy tét nélkül még „csevely” sincs, nemhogy a közügyekről szóló szervezett beszéd. Őszintén szólva, nem is nagyon érthető, hogy miféle kényszerek terelnek egyeseket afelé, hogy beszorítsák ezt a tétre menő s gazdagon burjánzó élő szövegvalóságot valamilyen mennyiségileg kezelhető absztrakt kategóriarendszerbe, amely messzebb van attól, amiről az ember ténylegesen diszkutálnak egymással, mint Makó vitéz Jeruzsálem városától volt anno. Hacsak nem a tudomány *tehetetlensége* az élőbeszéd elérése s elemzése tárgyában, de ezt meg talán nem kellene tudományos elvvé tüpírozni. A fontosság, a jelentőség, az intenció, vagyis a *tét* benne van a közügyekről beszélő ember szövegében magában, megfogalmazva van benne, s nem a kutató feladata, hogy kitalálja ezt, pláne nem, hogy ráfogjon a beszélőkre vagy tulajdonítson nekik bármit is valamilyen bonyolult eljárás segítségével. Korábban ezt a szövegen belüli „belső determinációt” kíséreltem meg feltárni és bemutatni a *kritérium, feltétel, eljárás és stratégia* kategóriák kidolgozásával (Szabó 2003a: 216–222.).

6) A diskurzuselemzés szövegtörzsei (5) *dinamikus* szövegek is. A kategória azt fejezi ki, hogy a politikaformálás effektív szövegei *változó és mozgó* szövegek, még ha változatlanok is tűnnek egy külső szemlélő számára azután, hogy dokumentálták vagy rögzítették őket valamilyen formában. Tudható azonban, hogy az állampolgár véleménye nem egyszer s mindenkorra adott, esetleg már ma sem az, ami tegnap volt, még egyazon ügy esetében sem. A politikusok „témakezelése” sem standardizálható, nem beszélve a politikai témák igazán dinamikus változó karakteréről például a médiában. A közvélemény- és a napirendkutatások is fel tudják tárni a változásokat, hiszen képesek eltérő időpontokban tartalmilag ugyanazt az ügyet és témát „lekérdezni” egy longitudinális vizsgálati eljárásban, ezáltal a rögzített pontok változásának hosszú sorait tudják prezentálni akár, de azt nem, hogy *miként jut el* az egyik rögzült végpont a másikba. A tartalomelemzések is képesek feltárni a beszédek összetettségét, a szövegek belső viszonyait és a beszéd egyes elemeinek összefüggését rajta kívüli tényezőkkel, de a beszédváltozások bonyolult dinamikáját nem tudják megmutatni.

Pedig a diskurzusdinamika megmutatása fontos követelmény, ha az empirikus politikai valóság feltárására törekszünk. Gondoljunk arra, hogy milyen ritka vagy kevés

az a közügy, amelyről nekünk mint állampolgároknak rendíthetetlenül ugyanaz a véleményünk már „évek óta”, vagy amelyről hitünk szerint biztos tudásunk van, talán néhány sztereotip ítéletet vagy érzelmi viszonyulást leszámítva. Se nem magától értetődő, se nem „tartós állapot” tehát, hogy éppen mit tartunk fontos közügynek, vagy hogy konkrétan mely politikai problémáról mi a véleményünk. Ezért is fontos tudni, amellettt hogy *mit* gondolunk s mondunk a közügyekről, azt is, hogy ezek az ismeretek és vélemények miként vagy *hogyan* formálódnak a múltó időben s a változó helyzetekben. Ezek kerete pedig mindig az a szűkebb-tágabb közösség, amelyben élünk, s amelyben valamilyen rendszerességgel mindig megbeszéljük másokkal a „köz dolgait”. S az itt létező dinamika diskurzuselemzéssel tárható fel.

A fenti öt vonás egyetlen fontos pontban összegezhető, amely egyben radikálisan megkülönbözteti a diskurzuselemzés politikai szövegeit a közvélemény-kutatás és napirendvizsgálat szövegeitől: a diskurzuselemzés szövegei *cselekvő* szövegek. Természetesen a két paradigma is komolyan veszi a politikai szövegeket; nem tekinti őket sem összevissza fecsegéseknek, pusztá szólamoknak vagy hazugságok halmazának, hiszen a politikai valóság komolyan veendő tényeiként vizsgálja őket. Csakhogy ezekben a vizsgálatban ezek szimpla beszédbeli *tükrök* vagy a politikai valóság *jelei*. Ha azonban tudjuk, hogy a politikai beszéd a politikai praxis szerves része, amely a nyilvános és közös küzdelmekben megfogalmazva dinamikusán alkalmazkodik a változó helyzetekhez, s főleg hogy tétje van annak, ki hogyan beszél, akkor talán az is világos, hogy ezek olyan szövegek, amelyek közvetlenül is alakítják a politikai valóságot, azaz cselekvő politikai szövegek. Kérdés persze, hogy *milyen módszerek* révén lehet ezeket a szövegeket vizsgálni, ha egyszer más politikai praxisról szólnak, mint amit például a survey-vizsgálatok feltárnak.

9.3 A diskurzuselemzés módszerei és eljárásai

1) Ezen a ponton érkeztünk el a diskurzuselemzések egyik legfontosabb s egyben legtöbb vitát kiváltó területére. Ha ugyanis az a kiindulópontunk, hogy a politikai diskurzuselemzés más politikai praxist igyekszik feltárni, mint a survey-vizsgálatok vagy a hagyományos strukturalista tartalomelemzések, akkor szükségképpen más módszereket kell használnunk, sőt a vizsgálati módszert *más elvek* szerint kell működtetni, mint az esetben, ha az emberek politikai megnyilatkozásait egy alig áttekinthető nagy szerveződés jeleinek, megismerésüket pedig ezen nagy szerveződés formálását segítő tudományos eszköznek tekintjük. Azt is kérdezhetjük: vajon milyen elemzési módszerekkel lehet feltárni s értelmezni azt a politikai beszédfolyamot, amelyben nemcsak a politikus cselekszik, hanem az állampolgár is, amelyben nemcsak a jogalkotás vagy a szervezeti keretek alakítása számít politikai cselekedetnek, hanem a szó és a beszéd is? Továbbá, ha a „jól kezelhetőség” érdekében nem egyneműsítjük az összetett politikai valóságot, hanem meghagyjuk a maga sokoldalúságát és összetettségét, sőt dinamikusságát is.

A viták alapja döntően az, hogy az obligát metodológiák hívei saját szempontjaik alapján ítélik meg az új módszertanokat, amik viszont nem felelnek meg ezeknek, ezért hajlamosak nem érteni, sőt tudománytalannak minősíteni őket. Például számon kéri a diskurzuselemzésen, hogy a kutatás miért nem követ egységes elemzési szabályokat, miért nem alkalmazza ugyanazon metodológiákat, miért nem tár fel egymással jól összehasonlítható kutatási adatokat, hiszen állítólag csak ezek tekinthetők megbízható adatoknak. A politikai diskurzuselemzés, s ezt újra és újra hangsúlyozni szükséges, más elemzési szabályokat és módszertani eljárásokat követ, ennek következtében mások az eredményei is. A következőkben áttekintjük ennek legfontosabb pontjait. Először a szövegkiválasztás problémáját (a); ezt követően megvizsgáljuk a politikai diskurzus-elemzési eljárásokat és módszereket (b); utána a kutatási eredmények általánosításának a nehézségeit tekintjük át (c); végül megvizsgáljuk a kutató státusát saját vizsgálatához viszonyítva (d).

2) A diskurzuselemzés első problémája (a) az elemzési tárgy elkülönítése, azaz a szövegkiválasztás ügye. Vagyis, miért pont ez és nem más szöveg a vizsgálat tárgya? Ez két további kérdést foglal magában: mitől politikai egy szöveg, továbbá miért pont ezt és nem más politikai szöveget vizsgálunk?

Egy szöveget *politikai* szöveggént témája és beszélője specifikálja. Aki politikáról beszél, az politikai szöveget hoz létre. De ki beszél politikáról? Ennek van egy elsődleges tapasztalata, amelynek eldöntése nem tudományos, hanem felnőttiség vagy általános tájékozottság kérdése. Nagyjából az, hogy aki a közösség ügyeit valahol és valamilyen módon szóba hozza, az, mint Michael Oakeshott mondta, a magukat összetartozónak gondoló emberek „általános viszonyaival” foglalkozik. Egy ilyen beszédnek a határai eléggé bizonytalanok, de a középpontja nagy biztonsággal megjelölhető. Ennél többre nincs is szükség ahhoz, hogy tudjuk, politikai szöveget „termelünk” és „fogyasztunk”. A konkrét témák száma pedig elvileg meghatározhatatlan, minden politikai ügynek számít, amit adott beszélők annak tartanak, vitáik során politikai ügyként kezelnek, konkrétan természetesen már korlátozott számban. Ilyen szempontból éppen a diskurzus-elemzés hívja fel a figyelmet egy komoly tendenciára, a politika határainak folyamatos tágulására. „Még csak néhány évtizeddel ezelőtt is értelmetlen lett volna megkísérelni politikaivá tenni új témákat. Valami vagy politikai volt vagy nem, és nem volt számottevő törekvés e határok megváltoztatására.” (Carver–Hyvärinen 1997: 3.) Ma már más a helyzet, ezért „nagyértékben kitágultak a politika tanulmányozásának lehetőségei” (uo.). És ezt a változást éppen a politikai diskurzus-elemzések mutatták meg.

Egy politikai „szövegtermelésnek” nincs eleve kijelölt és kitüntetett beszélője; egy demokratikus társadalomban mindenki politizálhat, és kisebb-nagyobb rendszerességgel sokan meg is teszik ezt. A beszéd elvileg mindig „kéznél” van, mindenkinek a rendelkezésére áll, ez a legdemokratikusabb és legáltalánosabb politikai eszközünk. Talán ezért is van az, hogy a „hatalomközpontú” tudomány a politikai beszédet komolytalan tényezőnek tekinti. Kétségtelen, hogy a diskurzív politikatudomány szempontjából elvileg nincs különbség a politikai beszélők között: számára egyaránt elemzés tárgya lehet egy világbirodalom vezérének szónoklata vagy titkos tárgyalása és a politikai „talk-

show”-ba dühödten betelefonáló hallgató véleménye. Mindketten politikáról beszélnek és politikát konstruálnak, mindkettőjük beszédcselekvése hatással van a környezetükre, más emberek életére. A terjedelem pedig nem elvi különbség.

Ezzel együtt is a politizálás konkrét szövegei nem határtalanok és nem egyenletesen „folynak”, hanem csomópontjaik vannak. Az elemző ezeket a *diszkurzív csomópontokat* igyekszik megtalálni és vizsgálni. A politikai beszédfolyam áramlása ugyanis nem egyenes vonalú és egyenletes: szakaszok, elágazások és összefolyások tarkítják, zsilipek és gátak szakítják meg, áradások és apadások váltják egymást. Vagyis *tagolt* valóságról van szó. A diskurzuselemző a folyam egy-egy szakaszát vagy részét választja ki, s tesz kísérletet ennek a feltárására és a „folyamaton” belüli viszonylatok megragadására. Vagyis határolt szövegeket vizsgál. Ez a tény akár még evidens is lehet, ám tudható, hogy a beszéd folyamatosan áramlik körülöttünk (például egy adott témáról sokan, sokféle helyzetben beszélnek, akár még ugyanaz a személy is), ezért a beszéd szakaszolása vagy határok közé kényszerítése nem magától értetődő, szemben például a tárgyiságokkal és a szervezetekkel, egysége és lezártága nem látszik „első ránézésre”. De a beszédeknek is vannak határai, amelyek elsősorban a beszélők, a témák és a fórumok vonatkozásában tagolják a politizálást. Vagy ahogyan Bahtyin mondta, az egymással dialógust folytató személyek *válaszolhatóvá* teszik megnyilatkozásaikat; témájukat kimerítik, elmondják tárgygyal kapcsolatos fontos mondandójukat, kitöltik a rendelkezésre álló diszkurzív kereteket (Bahtyin 1986). Tagolásunk tehát nem önkényes, követi a beszélők elválasztó, lehatároló eljárásait. Ez a tény vezet át bennünket a *jelentőség* problémájához.

A beszélők ugyanis nemcsak szakaszolnak, hanem *kiemelnek*, azaz a beszédfolyamnak vannak olyan egységei, amelyek valamilyen oknál fogva különleges jelentőségre tesznek szert: a politizálók tartósan és szenvedélyesen taglálnak valamit, prominens személyiségek szólnak meg a tárgyban, többfordulós vitát rendeznek belőle, formalizált kereteket teremtenek a megbeszélésére, „rangos” fórumokon lesz vita tárgya, és így tovább. A politikai beszéd nem egyenletes mormolás (Foucault kifejezése), és nem is homogén szakaszokból áll. Vannak olyan részei, amelyekben *összesűrűsödik* a politizálás, mert ennek a résznek a beszélők jelentőséget vagy inkább a többi megnyilatkozásnál nagyobb jelentőséget tulajdonítanak. Így jönnek létre a diszkurzív csomópontok. A politikai fogalomtörténeti kutatások esetében például ez az alapja az elemzésre kiválasztott fogalmaknak: a korabeli beszélők által leginkább értelmezett és vitatott fogalmakról van szó, ezért nagy a szemantikai telítettségük, és jól rekonstruálhatók általuk a korabeli események. A szövegkorpuszok kiválasztásánál érdemes követnünk a beszédpraxisnak ezt a sajátosságát: természetesen elemezhetünk periférikus beszédegységet is, ez esetben *mi* tulajdonítunk fontosságot az adott beszédnek.

3) Az elemzési *eljárások és módszerek* általános alapelve az (b), hogy igazodik a tárgyhöz, ami a politikai diskurzuselemzés során is megfigyelhető. Ha egyszer az a politikai valóság, amelyet a diskurzuselemzés vizsgál, a beszédek által is közösen alakított, dinamikusan változó, lokalizálható és összetett politikai valóság, az empirikus vizsgálati eljárásoknak egyrészt meg kell őrizniük a realitás ezen vonásait, másrészt ezek feltárására és értelmezésére kell törekedniük. Hogyan lehetséges ez?

Először is egy elhatárolódást kell világossá tenni: a diskurzuselemzés *nem tárgyi ok-sági viszonyt* tár fel, mert ha ezt tenné, akkor nem a jelzett politikai valóságot vizsgálná. A survey által feltárt lokalizált és homogenizált „tudásdarabok” például eleve igénylik a „mi okozta őket?” kérdést, hiszen e nélkül pusztán listák és regisztrációk lennének. A közügyekre vonatkozó, így megmutatott vélemények és szövegek „mögé és alá” aztán viszonylag könnyen lehet rajta kívüli okokat rendelni, hiszen mindig valamilyen társadalmi-politikai viszonyrendszerben fordulnak elő, s az így tételezett okozatiság bemutatásával megmagyarázotttnak is szokták tekinteni a dolgot. A magyarázatok képlete ez: *azt mondták ezen oknál fogva*. S az elemző minél tágabb körre tudja ezt az összefüggést vonatkoztatni s minél tartósabbnak bemutatni, annál érvényesebbnek szokták tekinteni a magyarázatát. A diskurzuselemzést azonban nem a „mit mondott” és „mi okozta” kérdés érdekli, sokkal inkább az, hogy milyen *körülmények* között és *hogyan* állnak elő a politikai vélemények, tudásformák, egyebek mellett a közügyek tekintetében. Az interszubjektív módon cselekvő politikai beszédek s szövegek ugyanis nem egyszerűen valamit állítanak a közügyekről, hanem ezek *valahogyan alakítják* az érintettek politikai valóságát, beavatkoznak a politikai valóságba. Ezért a diskurzuselemzésben a *mit*nél fontosabb a *hogyan*, az *oknál* fontosabb a *feltétel* s a *következmény*. Mindez területileg lokalizálható megjelenésben, hiszen a cselekvő politikai diskurzusok valóságos emberek egyedi szövegei, valóságos helyzetekben és konkrét helyeken megfogalmazva.

Másodszor, a diskurzív elemzésnek, szemben például a közvélemény-kutatásokkal vagy a tartomelemzésekkel, nem adhatók meg előzetesen az elemzési szabályok *alkalmazásának módjai*. A kutató nem gondolja, hogy a tudományos igazságot csak a jó módszer helyes alkalmazása szavatolja. Ezt túlformalizált eljárásnak tekinti, amely ráadásul a kutatókat tudáshierarchiában rendezi és tevékenységüket formalizálja; a kutatástervező és szűk csapata bír csak valamilyen innovációval, mindenki más a kitűzött elveket igazoló módszerek szimpla alkalmazásával járul hozzá a valóság feltáráshoz és magyarázatához. Ennek a metódusnak gyakran előnyére írják, hogy képes akár „világméretben” is ugyanazt a problémát megvizsgálni, ami igaz, de ez többnyire már olyan „vékony” tudás, aminek nincs releváns magyarázó ereje a konkrét helyzetekre nézve. Talán ezért is tekintik sokan ezt a tudományos gyarmatosítás álcázott eszközének.

Harmadszor, a diskurzuselemzés természetesen követ és alkalmaz szabályokat az empirikus elemzés során, de *nincs kitüntetett metodológiája*. Ennek ellenére gyakran felmerül vele kapcsolatban a kérdés: vajon mi a módszere a diskurzuselemzésnek? Az ilyenféle kérdésben benne rejlik a feltételezés; kell legyen valamilyen *kitüntetett és egységes* módszere a diskurzuselemzésnek, mint például a közvélemény-kutatásban a survey, vagy a napirendkutatásban a tartalomelemzés. A diskurzuselemzésnek azonban nincs királyi útja, pontosabban ebben a birodalomban több út vezet el a király palotájába. Nem állítható ezért, hogy „a diskurzuselemzés bármilyen értelemben is homogén terület lenne. Szép számmal vannak itt különböző irányok” (Mottier 2004: 156.). A napjaikra kialakult sokféle empirikus vizsgálati módszer egy része viszont nem vagy alig alkalmazható a diskurzuselemzés során, más része közel áll hozzá; például a nyitott kérdések alapján végzett véleményvizsgálat, az életútinterjú, a résztvevői megfigyelés, a

konverzációanalízis vagy a tartalomelemzés nyitott változatai. Általában is a kvalitatív metodológiák egy része, szemben a kvantitatív vizsgálati eljárásokkal (Phillips–Hardy 2002).

Mindez elsősorban a vizsgálati tárgyak tagoltságában és *összetettségében* rejlik, amelyet, mint jeleztük, a vizsgálat során mindenképpen meg kell őrizni. Vagyis: „A pozitívista módszer kényszerzubbonyából való kiszabadulás egyik eredménye, hogy [a diskurzuselemzés] elfogadja a szinkretizmust, még hozzá nemcsak legitimnek, hanem szükségesnek is. Azt mondanám ezért, hogy a módszertani pluralizmus nemcsak valamiféle ismeretelméletileg átgondolatlan kiugrás a rigorózus kutatási előírásokból, sokkal inkább a vizsgálati »tárgy« sokoldalúságának és összetettségének a következménye.” (Bleicher 1997: 145–146.) Egy diskurzuselemzéseket tartalmazó kötet előszava például a következő alkalmazott metodológiákat, illetve ezek szemléleti kereteit sorolja fel: A kötetben, írják a szerkesztők, találhatók tanulmányok, amelyek használják „az igazság és magyarázat hermeneutikai felfogását, a nyelvi és szimbolikus reprezentációt, a posztwittgensteiniánus filozófiában végrehajtott »nyelvi és retorikai fordulatot«, a fogalmi elemzésben követett dekonstrukciót, a tudás antiesszencialista perspektívát, illetve a nyelvi elemzésben használt kontextualizmust.” (Carver–Hyvärinen 1997: 3.)

Negyedszer, a beszédbeli cselekvések *hogyanjának* feltárása azt jelenti, hogy az elemző a biztos okok vagy a társadalom „természettörvényeinek” feltárása helyett *jelentéskibontást* végez, vagyis azt próbálja kideríteni, hogy a politizáló emberek hogyan vitatják meg a közügyeket különféle fórumokon, mit értenek ezen, s miként alakítják a szituációt. Nevezik ezt a vizsgálatot egy régi metaforával *olvasásnak* is (Carver–Hyvärinen 1997), hiszen az elemző megkísérli *megérteni*, amit empirikusan tapasztal, ami természetesen nem azt jelenti, hogy egyetértően el is fogadja a beszélők érveit s az általuk támogatott valóságot. Ennek során a diskurzuselemző egyrészt a politizálási szövegek s cselekedetek *jelentéseinek kibontását* végzi el, másrészt az eredeti politizálási szöveget *tágítja* a tudományos beszéd s gondolkodás felé.

A közügyekről zajló viták, szövegek elemzése során a kutató értelmezéseket értelmez, magyarázatokat magyaráz. Nem szünteti meg az elsődleges értelmezések és magyarázatok érvényességét, és nem is arra kíváncsi, hogy a politikai diszkutálók eltalálták-e a realitást, vagy hogy milyen rajtuk kívüli törvények determinálják az életüket. Az elemzés során kibontja a beszéd lehetséges és aktualizált jelentéseinek viszonyát, a nézőpontok összeolvadásait és átalakulásait, az eltérő értelmezések sorsát, az intenciókat és a megvalósulásokat. De mindig belül maradva a konkrét szövegen, még akkor is, ha a határát feszegeti, vagy éppen átlép rajta. A vitázó ember például „nehezen lát ki önmagából”, de ha az elemzés során a vitázókat *együtt* vizsgáljuk, vagy megnézzük a beszélő *korábbi* önmagát, képesek leszünk a szituációban adott jelentések tág köreire rámutatni. A diskurzuselemző nem akarja tehát lezárni a közügyekről folyó politikai viták jelentéseit a „tudomány erejével” és az érintetteknek jobban tudni, hogy mi lenne jó nekik. Célja a lehetségesek és valószínűségek világában mozgó politikai beszéd elágazásainak a nyomon követése, a közügyekről folyó határoltan differenciált beszéd jelentéseinek és tagolódásainak a feltérképezése.

A *jelentéstágítást* azért kell hangsúlyozni, mert a közügyek diszkurzív elemzése nem a beszélőkhöz képest radikálisan más, azaz tudományos nyelvezet kialakításával próbálja magyarázni a vizsgált tárgy sajátosságait, mint teszi ezt például a „matematizált” vizsgálat, a strukturalista-funkcionalista szemléletű kutatás vagy a hosszú folyamatokat magyarázó történettudományi vizsgálat. A diskurzuselemzésben egy primer (politikai) és egy szekunder (tudományos) beszéd kapcsolódik egymáshoz, de az elemzés nem az előbeszéd ellenében, annak diametrális ellentétéként lesz tudományos jellegű. A diszkurzív elemzés *kitágítja* a közügyekről folyó politikai viták jelentéseit, s viszi ezek szavainak jelentését olyan irányba, amely benne van ugyan a primer jelentésben, bár ezeket ott esetleg nem vagy esetlegesen használják. Ennek során az elemző nyugvó jelentéseket elevenít fel, zárójeleket bont ki, emlékeztet a tegnapi szavakra, a korábbi jelentésekre s mások értelmezéseire, látja az ismétlődéseket, észreveszi a hasonlóságokat. Másképpen szólva, felerősíti a mindennapi fogalomhasználat *reflexív elemeit*, ami nem idegen elem a mindennapi nyelvben sem: a politizálásban rendre felbukkannak a saját jelentésadás feltételeire való rákérdezés tényezői.

Ötödösör, a közügyekről folyó diskurzusok szövege, amelyet elemzésre kiválasztunk, sohasem a politikai valóság szükségszerűen fennálló tényeit, struktúráit és összefüggéseit tárja fel tehát, hanem, ahogy Terrell Carver írja, „mindig is azt a valóságot mutatja meg, amely a *lehetőség* tárgyaként van adva a számunkra, és nem azt, amelyik objektív adottságként vesz körül bennünket, amit aztán le is lehetne ellenőrizni” (Carver 2004: 145.). A diskurzuselemzés ezért egyebek mellett az előtt a feladat előtt áll, hogy *miként* lehet feltárni a politikai valóság politikai diskurzusokban megjelenő *lehetőség-termesztét*. Vajon milyen empirikus vizsgálatok, metodológiák és eljárások révén lehet megmutatni, hogy az a politikai valóságterület, amelyről szereplőink beszélnek s vitáznak, miként hordoz különböző lehetőségeket, természetesen nem bármilyen lehetőséget, hanem adott *keretek* közötti lehetőségeket?

Ez valójában, ha szabad így mondani, nem túl nehéz és bonyolult feladat. Minden az alappozíción áll vagy bukik. Ha a diskurzuselemző már elfogadta a politikai valóság lehetőség-termesztét, amelyet sem a hatalom, sem a tudomány, sem egy egységesített nyelv nem tud megszüntetni, viszonylag egyszerű dolga van, amit persze nem könnyű megvalósítani, de mindenképpen azon eljárások vagy *szabályok mentén* kell végeznie a vizsgálatokat, amelyek megmutatják ezt a lehetőség-termesztet. Például nem érdemes eldönteni már előre, hogy a politikai vitázók közül ki birtokolja az igazságot, s ki téved, ehelyett az értelmezések *összetettségére és dinamikájára* érdemes koncentrálni. Azzal sem érdemes kísérletezni, hogy elemzésével mindenki másnál „mélyebbre ásson” a politika felszíni rétegei alá hatolva, ehelyett azt érdemes megmutatnia, hogy a közügyek diszkurzív valósága egyszerre az elérhető felszín és a mély valóság is egyben, mert az „elért” legmélyebb politikai valóság is csak nyelvi formált módon áll a kutató rendelkezésére.

4) A diszkurzív elemzés számára az egyik legnehezebben megoldható feladat megállapításainak *általánosítása* (c). Eddig ugyanis az elemzés konkrétságát és egyediségét hangsúlyoztuk, amelyből az következik, legalábbis a bevett elképzelések szerint, hogy a

kutatási eredmények érvényessége nem terjed túl saját kutatási tárgyán. Tudható, hogy például a survey számára az általánosítás nem jelent problémát: a mindenütt előforduló azonos dolgok megvizsgálása lehetővé teszi, hogy érvényes megállapításokat tegyünk az egészről is, amelyben a meg nem vizsgált konkrét dolgok előfordulnak. A diszkurzív elemzési korpuszok azonban nem a mindenütt előforduló „közös osztóból” állnak.

A diszkurzív elemzésen túlmutató általánosítás alapja *más típusú generalizáció*; nevezetesen a beszéd- és cselekvő politikai közösségekben létező *cselekvő általánosítás*. Vagyis az a jól ismert tény, hogy a politika cselekvő résztvevői is „túllépnek önmagukon”, de ennek során nem a tudomány által feltárt absztrakt törvények vagy elvont fogalmak és normák mozgatják őket, hanem *más* konkrét egyének, tettek, szövegek. Figyelemre méltó, hogy ezt a tényt Arisztotelész úgy konkretizálta a *Rétorikában*, hogy az elvont tudományos igazságok, bármennyire részletesek és pontosak is, alkalmatlanok a meggyőzésre és a politikai cselekvésekre, mert ezek alapját az érintettek által használt közös tudás képezi, aminek a természetét az enthümea, a példa, a gnóma és a toposz hordozza (Arisztotelész 1999). Vagyis a homo politicus is általánosít, de nem olyan módon, hogy fokozatosan átváltoztatja a politikai valóságot valamilyen absztrakt és homogen realitássá, amely néhány tudományosan igazolt politikai „építőközből” épül fel.

A politizáló ember úgy tudja magáról, hogy ő mindig fontos dolgokról beszél, sőt tettei s szavai is rajta kívüli fontos dologhoz kapcsolódnak. A jelentőségnek ez az egyedi tetteken túlmutató praxisa egyben a homo politicus által tett és mondott dolgok *kiterjesztése* is az egyedi tetteken túlra, elmozdulás más konkrét dolgok felé, akár szélesebb körben is. Mondhatjuk ezért, hogy az általánosítás is a politizálás „közönséges” eseménye, már ha ezt cselekvő módon fogjuk fel. Az elemzés ezért elsősorban azzal képes általános megállapításokat tenni, ha olyan szövegeket választ ki elemzésre, amely szövegeket *maguk a szereplők is önmagukon túlmutató általános vonással ruháznak fel*, s ennek megfelelően viszonyulnak hozzájuk. Ezeket nevezzük példának, különleges eseményeknek, tipikus eseteknek és másoknak. Közös vonásuk, hogy „vonzák” mások tetteit, s így mindig túlmutatnak önmagukon (Szabó 2011: 41–61.). Ezt a cselekvő általánosítást is el lehet természetesen véteni, mint a szemlélődő általánosítást.

Mindennek megfelelően az elemzésre kiválasztott szöveg, bármi is az, jelentőséggel bíró szöveg, az elemzés *példaszerű* esete. Nem illusztráció, amellyel a kutató a könnyebb érthetőség kedvéért példálódzik, kiemelve egyet a sok hasonló konkrétum közül, és nem is rábeszélés, amellyel meg akarja győzni az olvasót állításainak hitelességéről, analógiát konstruálva a lezárult és a nyitott eset között. A diszkurzív elemzés szövege nem pedagógiai és nem retorikai eszköz, hanem *szimbolikus* erejű eset vagy esemény, amely a tényleges beszédben lett jelentőssé, azaz a politizálók maguk végezték el az általánosítást: a kiemelés és a jelentések *összesűritését*. Az így létrejövő és „messzire ható” csomópontok szövegei ezért *megvilágító* esetek. Egy politikai közösség életében sok „diszkurzív sűrítmény” fordul elő: választásokat tartanak, politikai botrányok robbannak ki, beszédet mond a miniszterelnök, vitanap van a parlamentben, tüntetést szerveznek, az expolitikus önéletrajzot ad ki, olimpiát akar rendezni az ország, autószerhada-nyomvonalat jelölnek ki, nukleáris erőművet akarnak építeni, emlékművet emelnek, és így tovább.

A cselekvő általánosítást értetlenkedve nézők gyakran érvelnek úgy, hogy az adott politikai közösség *egészét* nem jellemzik ezek a tettek és vonások, hogy egyetlen, bármilyen messzire ható cselekedetből sem szabad „*messzemenő következtetést*” levonni, nem szabad általánosítani. Csakhogy egy egész közösségre vonatkozó átfogó ismeret tárgyi-fizikai jegyek halmazára vonatkozik, amit a statisztikai hivatalok tárnak fel periodikusan és rendszerezett formában, vagy ha a tudásmódokat próbáljuk ehhez hasonló elemi részek halmazaként és viszonyainak struktúrájaként leírni, akkor közhelyes tudásokat „bonyolítunk meg”, ráadásul inadekvát módon. Ha szabad ezt mondani, a politikatudománynak nem sok vesztenivalója van, ha egyrészt új utakat keres, másrészt ezeket az utakat nem választja el radikálisan a politikai praxistól, mint az obligát metodológiák. Gondoljuk el: a politikai élet még a „megbízott általánosságot” is ismeri, mert mi más egy vezető, képviselő s politikus, mint olyan személy, aki egy-egy politikai közösség nevében, külön felhatalmazással beszél, akar és cselekszik, azaz *ő a közösség egy személyes általánossága*. Hasonló „konkrét általánosságok” a közügyek és egy-egy esemény kapcsán is előfordulnak. Ezeket, jelentőségüknél fogva, nem az átlag, hanem a kivételesség specifikálja, a politikai közösség diszkurzíve éppen ezek révén teremti, alakítja és ezekben szemléli önmagát.

Mindezen módszertani elvek követése természetesen nem akadályozhatja a kutatót abban, hogy az empirikusan vizsgált és a praxisban fellelhető általánosítási gyakorlatot *tovább általánosítsa*, esetleg bátrabban elszakadjon a szituációtól, és a „szemlélődő általánosítás” felé tegyen lépéseket. Ha például a kutató a fenti értelemben vett több tipikus esetet vizsgál meg – ezeket módszertani terminológiájával szokták *esettanulmányoknak* is nevezni –, akkor módja van ezek összehasonlítása révén olyan megállapításokat tenni, amelyek a cselekvő általánosítások közös vonásait mutatják meg. De itt is szeretném hangsúlyozni: a diskurzuselemző általánosítása egyrészt akceptálja a politikailag cselekvő emberek általánosító praxisát, másrészt ezeket *továbbgondolva* tesz tudományos megállapításokat, amelyek akár az effektív praxisban is elfordulnak valamilyen formában.

Illusztrálnám mindezt három konkrét diszkurzív elemzéssel a gazdag hazai „kínálatból”. Szűcs Zoltán Gábor könyve azt mutatja meg részletesen dokumentált diszkurzív esetek elemzésével, hogy az 1990 körüli rendszerváltozás idején az „alapító atyák”, mindenekelőtt Antall József pártelnök és miniszterelnök, miként használták fel a magyar múlt egy-egy eseményének megidézését a demokratikus jogállam kiépítésére – az újonnan alakult országgyűlés legitimításáról, a köztársasági elnök jogállásáról, a reprivatizációról, az új címerről, az önkormányzatiságról és a pártok viszonyáról szóló vitákban. Majd összegzésként azt elemzi, hogy ezek a viták hogyan szolgálták a politikai közösség önmeghatározását, a politikai cselekvések modellálását és egy lehetséges távlatos politikai program megalapozását (Szűcs 2010). Pál Gábor terjedelmes tanulmánya az 1994 és 2004 közötti magyarországi gyűlöletbeszéd-vitákat elemzi. A történeti előzmények vázolása után hat esettanulmány, nevezetesen a 2001. évi viták, a 2002. évi választási kampány eseményei, a 2003. évi gyűlöletbeszéd-törvénytervezet vitája, a Tilos Rádió körül kirobban botrány, valamint az *Élet és Irodalomban* lefolytatott viták elemzésén keresztül mutatja be, hogy miként nyert ez a nemzetközi kifejezés (*hate*

speech) sajátos magyar tartalmakat, és szolgált eminens keretként az ideológiai-politikai csaták megvívásához, majd külön összegzi ő is ezek legfontosabb vonásait, megmutatva a gyűlöletbeszéd jelentésmezőit, metaforizációit és funkcióit (Pál 2011). Egyetlen téma diszkurzív elemzésének egyik lehetséges módját példázza Glózer Rita *Diskurzusok a civil társadalomról* című könyve, amely azt mutatja be, hogy a magyar értelmiség a rendszerváltó években miként értekezett négyféle diszkurzív értelmezési keretben a civil társadalomról, azaz a recepció, a helymeghatározás, a mérhetőség és a fejlesztő beszédmódokban (Glózer 2008).

5) Talán kiderült az eddigiekből: a diskurzuselemzés során kulcsszerepben nem a módszer van, hanem a *kutató* (d). Ha a módszerből magából eleve következik az igaz megállapítás, akkor a kutatónak kevés feladata van; jól kell alkalmaznia az előírt metodológiát. Látjuk ezt sok területen; mi itt éppen a közvélemény- és a politikai napirend-vizsgálatot tekintettük át, s ezek ezt a módszertani kánont követik. A diskurzuselemzés esetében azonban a kutatóktól innováció és egyéni meglátás szükségeltetik. Innovatív módon kell kiválasztania az eljárást, és annak alkalmazása során kénytelen a saját alkotóképességét használni, hogy a vizsgált szövegtörzset alapján minél többet, érdekesebbet és igazabbat mondjon el elemzése tárgyáról.

Ez a metodológia nem számolja fel a közös kutatásokat, de a kutatói személytelenséget nehezen tolerálja: nem névvel ellátott „tudománygépek” készítik a kutatásokat, hanem valódi személyek, valódi tudással, tudományos ízléssel, képességgel és nagyfokú társadalmi érzékenységgel, ahogyan ezt a következő fejezetben látni fogjuk. Mindez nem az önkény melegágya és „irodalmi” képzelgések tudományos modorban való elővezetése, hanem a kutató *szabadságának* a terrénuma. Tetszik vagy sem, minden kutatónak magának kell megküzdenie a vizsgálati anyagával, amiben természetesen támaszkodhat a tudomány normáira, sőt kíváncsi is, hogy ezt tegye, de magát a vizsgálatot ő koncipiálja és valósítja meg. Abból a tényből adódóan azonban, hogy a diskurzuselemzés során a kutató nem bújhat a módszer gépies alkalmazása mögé, nemcsak a szabadsága nő meg, hanem a *felelőssége* is.

A szabadság és felelősség azonban határozott *kereteket* jelöl ki a következtetések és megállapítások számára: az idioszinkretizmus itt a helyzet félreértése vagy pusztá vádaskodás. Ha azt az egyszerű ellenkérdést tesszük fel, hogy vajon mi biztosítja például a survey-kutatások vagy a tartomelemzések megállapításainak igazságát, avagy azt ambicionáljuk, hogy az eltérő témákon dolgozó sok-sok kutató megállapításai egymással összehasonlíthatóak és összeadhatók legyenek, sőt a kutatás pontosan megismételhető legyen, akkor nem tudjuk azt mondani, hogy itt valami objektíve identikus, a természeti objektumokhoz hasonlatos tárgy áll a rendelkezésünkre, amelyet aztán a kutatás színről színre feltár, s megállapításainak igazságtartalma minden kétséget kizáróan ellenőrizhető. Mint többnyire a természeti tárgyak esetében. A társadalmi-politikai valóság tényei, beleértve ebbe a beszédbeli-nyelvi tényeket is, közösségi konvención és az eredményes praxison alapulnak. Vagy ahogyan Perelman fogalmaz, a tény *egyértetűsége* az objektív realitásra vonatkozó adatokban, s mint ilyen, érveléseikben előfeltevésként szolgál, amelyeket nem vitatunk, hanem használunk: „Egy tény, amely előfeltevésként

szolgál, vitathatatlan tény.” (Perelman–Olbrechts-Tyteca 1969: 16. §.) Nem igazolást igényel, hanem érthető megfogalmazást. A társadalmi tények kontextuálisak és konstruáltak.

Ezért ha azt feltételezzük, hogy az „objektvista-pozitivista” empirikus tudatvizsgálók valami jól ellenőrizhető „tisztá” valóságról tárnak fel apodiktikus igazságokat, akkor egy *soha meg nem valósuló normatív igényt tekintünk realizált gyakorlatnak*. Ennek következtében a politikai diskurzuselemzéstől sem indokolt számon kérni azt a normát, amit a „számon kérő” *maga sem tud teljesíteni*. Annál inkább tere van itt a kontextuális igaz tudásnak, a „ha, akkor” nézőpont elfogadásának, amely ráadásul nem lesújtja, hanem felemeli a tudományt, egyszerre jelölve ki a tudós-kutató szabadságát és ennek kereteit, a felelősségét és ennek határait. Ennek következtében a diskurzuselemzők megállapításai ugyanúgy *tárgyilag* megállapítások lehetnek, mint a kérdőíves vizsgálatok adatai, ugyanúgy *értékes* adatokra mutathatnak rá, mint akár egy statisztikai számsor. Ha a tudományos praxis ezt elfogadja, a közösség pedig ennek jegyében (is) eredményes gyakorlatot folytat, akkor legfeljebb tudományos „belharc” kérdése, hogy kinek van inkább igaza, ki tud pontosabb megállapításokat tenni a politikáról.

Ezzel együtt tagadhatatlanul előáll itt egy régtől ismert probléma, nevezetesen az, hogy *a kutatói szubjektivitás rendszeren belül tartása* megkérdőjelezi a megállapítások objektivitását. Kétségtelen ugyanis, hogy „a diskurzuselemző nem a »sehol« nézőpontjából írja le az eseteket és mutat be ok-okozati viszonyokat, hanem explicitté teszi saját politikai helyzetének kötöttségeit, és elméleti előfeltevéseinek exponálásával együtt *feltételelesen értékes tudást* fogalmaz meg” (Carver 2004: 144.; kiemelés – Sz. M.). Csak-hogy a saját nézőpont felvállalása nem eleve önkényesség, mint sokan mondják, hanem a megállapítások érvényességi feltételeinek kijelölése, hiszen empirikusan többféle racionalitás és igazság létezik. Természetesen előírhatjuk a politikai diskurzuselemző számára, hogy tárja fel a közügyek működésének egyetemes törvényeit, kauzális struktúráit, általános működését, s még találni is fogunk efféle „remek dolgokat”, de ezek nem kevésbé fognak magáról a kutatóról szólni, mint a diszkurzív elemzés megállapításai.

A kulcsprobléma az *előfeltevések megmutatása* vagy elrejtése. Ha az úgynevezett objektivista igényű vizsgálat felmutatná saját előfeltevéseit, kiderülne, hogy ugyanolyan feltételelesen értékes igazságokat tud csak megfogalmazni, mint a diskurzuselemzés. Ebben rejlik a diskurzuselemzés egyik legfőbb erénye és előnye, de egyben akceptálásának talán legnagyobb akadálya is: nyilvánvalóan *más módon* szavatolja a tudományos igazságot, mint az eddigi metodológiák. Eljárásait és eredményeit nem apodiktikus, hanem *argumentatív* bizonyítás jellemzi (Perelman–Olbrechts-Tyteca 1969), azaz nem szükségszerűen igaz megállapításokat tesz, hanem *nagy valószínűséggel igaz* megállapítások elérésére törekszik. Mindezek világosan körvonalazódnak a közpolitika diszkurzív elemzései során is.

10. fejezet

Közpolitikai diskurzuselemzések

10.1 Kudarckok és kiútkeresések a közpolitikai vizsgálatokban

1) Nemcsak jó közpolitikát, hanem jó közpolitikai elemzést is nehéz csinálni. Ráadásul a kettő összefügg egymással; a közpolitikai programok megvalósítását szakértők és tanácsadók segítik, a döntéshozók és végrehajtók pedig többnyire tudományos érvekkel védik álláspontjukat. A közpolitikai programok azonban olyanok, mint a neveletlen gyermekek, létrehozói és alakítói rendre azt tapasztalják, hogy a gondozott önfejlően viselkedik, legfeljebb többé-kevésbé lesz az, amivé tenni szeretnék. Erre szoktuk azt mondani, hogy közpolitikai programjaink általában *kudarcosak*. Egy hazai szakértőt idézve, kudarc akkor van, „ha erős, meggyőző érvek szólnak amellett, hogy az adott szakpolitika deklarált – illetve ezek általános volta vagy hiánya estén: implikált – céljait a lehetségesnél csak jóval kisebb mértékben és/vagy jóval alacsonyabb társadalmi költséghatékonyság mellett teljesíti” (Hajnal 2008: 16–17.). Márpedig ez általános jelenség.

Látszólag pedig egyszerű lenne minden; világos és pontos *célmeghatározás*, megfelelő *eszközök* a végrehajtáshoz (anyagi feltételek, jogi „környezet”, jó kommunikáció), sőt a *teljesülés* menet közben is ellenőrizhető a szándékok s a megvalósulás összevetése révén, és így lehetséges még a korrekció is. Ennek ellenére a közpolitikai kudarc a „rendszerbe épített”, ahogyan sok rendszerkutató feltételezi, legfeljebb ennek módja és mértéke kérdéses. Egy vonatkozó kutatás például tizenhét jól azonosítható általános kudarcot sorol fel, miközben a szerző azt állapítja meg kellő öniróniával, hogy „a vizsgált közpolitikai kudarcok magyarázatával kapcsolatban megfogalmazott hipotéziseknek természetesen nem létezik, elvileg sem létezhet valamiféle »bizonyítéka«” (uo. 63.). Ezért itt oksági összefüggéseket nem tudunk bizonyítani, hanem *érvelünk* egyik vagy másik mellett, s azt nézzük, melyik érv tűnik meggyőzőbbnek (uo. 64.).

Ez a tény azonban *rendkívüli horderejű*, már ha bárki is komolyan belegondol abba, mit is jelent az, hogy a közpolitikai programok krónikus alulteljesítésének nem találjuk a pontos okait, lefolyásának apodiktikus, azaz szükségszerű bizonyítékait. Magyarázat-félünk vannak, elfogadhatóbb vagy kevésbé elfogadható érveink arról, hogy mi miért történt, nem pedig pontos okok és kimerítő tudásunk a tárgyban.

S vajon hogyan reagált erre a súlyos problémára a közpolitikai kutatók és tanácsadók többsége? Egyrészt több tudományt és szakértelmet követelt a folytatott közpolitikai elemzések számára, másrészt hatásosabb és gazdagabb eszközkészletet a megvalósításhoz. Vagyis, mondták, ugyanazt kell csinálni, mint eddig, csak jobb hatásokkal.

2) Van azonban egy másik út is, amely szerint a kudarcoknál nem a tudás kevés és az eszköz elégtelen a problémák megoldásához, hanem mélyen problematikus maga *szemlélet* is mind a tudomány, mind a politika vonatkozásában. Ezt a felfogást nevezik összefoglalóan *közpolitikai diskurzuselemzésnek*. Képviselői Európában és az USA-ban bő harminc éve vannak jelen, méghozzá jelentős számban és komoly pozíciókban, még ha erről a magyarországi tudományosság szinte tudomást sem vesz. Mindennek nyomán a közpolitikai programok elemzésében, az ajánlások kidolgozásában és megvalósításában századunk elejére episztemológiailag két karakteres szemlélet alakult ki.¹⁰

Az egyik a közügyek megvalósítását *speciális szakmai* feladatnak tekinti, amelyben a jog, a közgazdaságtan, a szociológia, az igazgatástan és a vezetéstudomány kiképzett művelői vesznek részt. Feladatuk egy-egy döntésre érett közügy megvalósításához az optimális megoldások kidolgozása, a kitűzött feladatok irányítása, a folyamat eredményeinek ellenőrzése és értékelése. A másik szemlélet hívei a közügyek realizálását ennél tágabban hömpölygő folyamatnak tartják. Azt mondják, hogy az állampolgárok a közügyek megvalósításának nemcsak kényszeríthető vagy ösztönözhető tárgyai, hanem aktív *megvalósítói* is. Egy köz- és szakpolitikai program csak akkor eredményes, ha kitűzése és intézése nem kizárólag a szakapparátusok ügye, hanem valamilyen formában az érintett *állampolgárok* részvételével is zajlik. Ezt a szemléletet nevezte Harold Lasswell a huszadik század közepén demokratikus közpolitika-tudománynak (policy science of democracy).¹¹

A második esetben az állampolgárok bevonásával együtt a laikus tudást is „beengedik” a policy világába, és azt állítják, hogy a demokratikus társadalmakban a közérdeknek vagy a közjónak sem a meghatározását, sem a megvalósítását nem lehet kisajátítani sem a politikusoknak, sem a szakapparátusoknak. A közügy ugyanis egyrészt *vitákban* születik és realizálódik, másrészt az érdekelt és érintett egyének *involváltsága* nélkül lehetetlen optimálisan megvalósítani. Mindez felértékeli az *értékek* szerepét a döntéshozatalban, és azt is világossá teszi, hogy a közösen megvalósítandó köz- és szakpoli-

¹⁰ Természetesen más szempontok szerint is lehet a közpolitikai vizsgálatokat egymástól megkülönböztetni és csoportosítani, s ezek akár iskolaszervező jelentőséggel is bírnak. Ilyen például a kritikai, a feminista vagy a marxista policy-elemző irányzat, vagy a különböző szakpolitikákhoz kötődő iskolák. Az itt képviselt episztemológiai szempontú különbségtétel jelentősége az, hogy egyrészt minden törekvő és iskola számára alternatív szemléletet és módszert kínál, másrészt politika felfogása átfogó, mert a közpolitikai folyamat minden résztvevőjét igyekszik bevonni a cselekvésbe és az elemzésbe, vagyis a különbségeket nem a szakértő–laikus ellentét mentén vonja meg.

¹¹ „Kétségtelen, írta Lasswell, hogy a társadalomtudományok és a pszichológia területén dolgozó szakemberek fogják kidolgozni a közpolitika-formálás folyamatának alapvető elemzési módjait. De nem kizárólag a társadalomtudósok járulnak hozzá a közpolitika-tudományhoz. Ugyanis a közpolitika alakításában aktívan részt vevő emberek a tények olyan aspektusait képesek felvetni, amit a tudós szakértők nem látnak, ezáltal komolyan hozzájárulhatnak a közpolitikai problémák megértéséhez. A közügyekben érdekelt emberek gyakran nagy intellektuális kíváncsisággal és tárgyilagossággal figyelik magukat és másokat, azt, ahogyan részt vesznek az üzleti életben, a kormányzati munkában, és más hasonló intézmény munkájában. Néhányan közülük olyan meglátásokat fogalmaznak meg, amelyek figyelmes kritikát érdemelnek nemcsak a szakértői vélemények, hanem a tényleges kutatás fényében is.” (Lasswell 1951: 13.)

tikai ügyek esetében a szakmai tudás nem magától értetődő módon áll felette a laikus tudásnak.

A fenti két gyakorlat és felfogás világosan elkülöníti a közügyek elemzésnek (*policy analysis*) két különböző szemléletét. Az elsőt egy ismert metaforával „társadalommérnöki” elemzésnek nevezhetjük, s mivel a huszonegyedik század elején ez a domináns irányzat, se szeri, se száma azoknak a munkáknak, amelyek ennek szellemében készültek. A másik felfogás hívei akceptálják a fenti kritikákat, ezért a közügyeknek és közpolitikai programoknak nemcsak a megfogalmazását, hanem a *realizálását is* értelmezési folyamatnak tekintik. Ennek megfelelően vizsgálataik *a közös értelmezések és feltételek lehetőségeit* és tendenciáit célozzák meg. Ezt nevezzük *diszkurzív közpolitika-elemzésnek*.

10.2 Argumentatív diskurzuselemzés

1) A diszkurzív közpolitikai elemzők szerint a közpolitikai programok diszkurzív folyamatokban formálódnak ki és valósulnak meg; a résztvevők mindig írnak és beszélnek arról, hogy mi a feladat és a probléma, hogyan kellene s lehetne ezt megoldani a rendelkezésre álló lehetőségek között, s végül arról, hogy a program milyen eredménnyel valósulhat s valósult meg. A közpolitikai diskurzuselemző ezért azt mondja, hogy vizsgáljuk meg ezeket a diszkurzív kereteket és formákat, ezek konkrét használatát, hogy pontosabban értsük a programokat, s eredményesebben lehessen segíteni a politika résztvevőinek. Vagyis ne csak azzal foglalkozunk, hogy az érintettek *mit* mondanak a dolgokról, és hogyan *cselekszenek* céljaik elérése érdekében, hanem azzal is, hogy *milyen értelmezési keretekben* teszik ezt, hogyan s *milyen formákban érvelnek* igazuk érdekében és mások meggyőzése céljából.

Vajon miért használnak érveket a cselekvők – tehetjük fel az egyszerű kérdést. Vélhetően két oknál fogva. Az első az, hogy maga a *cselekvő sem érti* és tudja, hogy mit s miért tesz, amíg nem értelmezi saját helyzetét, és nem fogalmazza meg valamilyen formában, hogy miért éppen azt s úgy akarja tenni, ahogyan azt tenni szándékozik vagy teszi. A második; *senki sem egyedül cselekszik*, legalábbis a politikában nem, ezért mások számára is prezentálnia kell saját igényeit s azt, hogy az adódó lehetőségek közül miért az egyiket és nem a másikat kell megvalósítani. Vagy ahogyan a közpolitika-tudomány egyik klasszikusa írta: „Minden politikus pontosan tudja, hogy érvekre szüksége van, s nemcsak azért, hogy világossá tegye saját pozícióját egy üggyel kapcsolatban, hanem azért is, hogy más emberekkel elfogadtassa az általa támogatott pozíciót.” (Majone 1989: 2.)

A közpolitikai diskurzuselemzések kiindulópontja s egyben differenciáló tényezője az a tapasztalat, hogy a közpolitikai cselekvők érvei lehetnek egyrészt egy cselekvési sor lefolyása szerint elrendezve, másrészt különböző témák szerint csoportosítva. Az első esetben a szaktudomány *narratíváról* beszél, a másodikban *argumentációról*. Mindkettő nyelvileg formált, beszéd és írás által kivitelezett akció, s mindkettő tartalmaz indokokat arra nézve, hogy mi van és mit kell tenni, csak éppen az elrendezés módja

különböző: a narratíva az érveket a változó és előre haladó *idő* mentén rendezi el, az argumentáció pedig egy társadalmi-politikai *térbe* helyezi el.

2) Az itt felmerülő kérdések megválaszolásához először is érdemes világosan megkülönböztetni egymástól az *apodiktikus*, vagyis a szükségszerűségi és az *argumentatív*, vagyis a valószínűségi bizonyítási módot, egyben jelezve, hogy a közpolitikai programok során a benne résztvevők s az ezekről gondolkodók egyaránt argumentatív érvelést használnak.

Az *apodiktikus* bizonyítás kiindulópontján jól definiált fogalmakban testet öltő *evidens* állítások találhatók, amelyekből az érvelő egyetlen igaz következtetésre akar jutni, ezért olyan logika mentén gondolkodik, amelynek nyomán *szükségszerűen* áll elő az egyetlen elfogadható következtetés. Ilyenek a geometria és a matematika tételei, a matematikailag bizonyított tudományos megállapítások vagy a formális logika eljárásai. A felfogás a tudományos gondolkodás szinonimájává vált az elmúlt pár száz évben, sőt ez lett *maga az ésszerű és logikus* gondolkodás, hirdetik már Descartes óta a felfogás hívei.

Csakhogyan van vele két súlyos probléma. Az egyik a racionalitás nevében elkövetett *intellektuális agresszió*. Ugyanis apodiktikus logika mentén gondolkodva „a szükségszerű állítások olyan rendszerét fogjuk létrehozni, ami minden racionálisan gondolkodó lényre rá akarja kényszeríteni magát [...]”. Ennek következtében itt a beszélővel való egyet nem értést eleve hibának tekintik. »Bármikor, amikor két ember ugyanazon dologgal kapcsolatban ellenkező módon dönt« mondja Descartes, »akkor az egyik közülük bizonyosan téved« (Perelman–Olbrechts-Tyteca 1971: 2.).¹² A másik probléma az, hogy az apodiktikus bizonyítási mód *alig használható* a humán és a társadalomtudományok, valamint a társadalmi praxis különböző területein, például a jogban, a politikában, a pedagógiában. Itt nemcsak lehetetlen vállalkozás apodiktikus bizonyításra törekedni, de felesleges is, hiszen enélkül is lehet eredményesen cselekedni és másokkal együttműködni. Már Arisztotelész azt tanította, hogy az emberi és a társadalmi élet *a nagyobb valószínűségek elfogadása* mentén szerveződik, ezért is itt ez a gondolkodás az ésszerű és logikus gondolkodás.

Ennek a bizonyítási módnak a neve *argumentáció* vagy argumentatív bizonyítás. A legjelentősebb huszadik századi érvelésméleti mű szerzői írják: „A dolgok megbeszélése és az érvelés természetük szerint ellentétesek a szükségszerűséggel és az evidenciával, mivel senki sem tanácskozik olyan dolgokról, amiknek a megoldása egyértelmű, és senki sem érvel olyan állítás ellen, ami nyilvánvaló és magától értetődő. Érvelni ugyanis a *hibető, az elfogadható, a valószínű* dolgok mellett szoktunk, olyasmik mellett, amik bizonyos mértékig kívül vannak a biztos következtetéseken.” (Perelman–Olbrechts-

¹² Van Perelmannak egy figyelemre méltó érve a felfogás elterjedéséről. Azt állítja, hogy alapja és mintája a feltételezett isteni mindentudás: „annak előfeltételezéséből kiindulva, hogy Isten a maga mindentudó hatalmánál fogva mindenféle (elméleti és gyakorlati) probléma megoldását ismeri, elkerülhetetlenül arra következtetésre jutunk, hogy minden kérdésre egyetlen igaz válasz van – az, amit az isteni értelem öröktől fogva ismer, és aminek a megtalálására az emberi értelem is hivatott.” (Perelman 2003: 18.)

Tyteca 1971: 1.; kiemelés – Sz. M.) A politika bármely területe abszolúte ilyen valóság, a közpolitika is természetesen.

3) Az argumentatív közpolitikai elemzés erre a tudomány szemléletre épít, és ebből a felfogásból táplálkozik. A programok empirikus vizsgálata alapján az elemzők a közpolitikai argumentációk *öt alapvető* vonását emelik ki.

Egy: Az érvelések eleve magukban foglalják az *egyet nem értés* valamilyen fokát, s így a vitát is, ami nem jelenti szükségképpen az egyik fél tévedését, hiszen különböző nézőpontokból látjuk a dolgokat, és gyakran különbözőképpen képzeljük el a hasznos és sikeres cselekvést vagy éppen az együttműködést. Túl ezen, az egyet nem értéseknek és a vitáknak még politikai nevelő szerepe is van: „A nyilvános vita mozgósítja az emberek tudását, tapasztalatát és érdeklődését, miközben a figyelmüket az ügyek meghatározott területére irányítja. Minden résztvevőt arra ösztönöz, hogy javítsa a valóságra vonatkozó nézeteit, esetleg változtasson valamit az értékein.” (Majone 1989: 2.)

Kettő: Ezzel együtt *egyetértésre* irányuló törekvések nélkül nem tudunk és nem is szoktunk érvelni a közpolitikai vitákban, hiszen nem magunkat győzködjük ilyenkor, hanem a többieket, akik részesei az eseményeknek. Ahogy Majone is írja: „Még ha egy közpolitikai programot a lehető legjobban magyaráznak is el azok a csoportok, amelyek ebben saját céljaik megvalósítását látják, mindazoknak, akik egy közpolitikát igazolni próbálnak, muszáj közös érdekekre és a dolog intellektuális vonatkozásaira hivatkoznunk.” (Majone 1989: 2.) Mondhatni, mindenki kilép önmagából és olyan érveket használ, amelyeket mások is akceptálni tudnak. Ennek célja és értelme a közös cselekvés valamilyen fokának az elérése. A diskurzus elemzők azt tanítják, hogy a sikerhez kell persze megfelelő jogi keret s lehetőleg jó sok pénz is, és az ezekről rendelkező hatalmi kompetencia, de a komoly közpolitikai kudarcok is abból erednek, hogy sok politikus és elemző kizárólag ezeket látja. Márpedig „nagy hibát követünk el, ha a közpolitikai tevékenységet kizárólag a hatalom, a befolyás és az alku terminusaiban gondoljuk el, kizárva belőle a vitát és az érvelést” (Majone 1989: 2.).

Három: *Tartalmilag* tekintve az érvek sokfélék lehetnek, ami azzal jár, hogy az emberek igyekeznek ezeket *redukálni*, azaz a témára vonatkozó érveiket *fontossági sorrendbe* állítják. A közpolitikai programok megértésének egyik kulcsa annak feltárása, hogy melyek az érintettek további magyarázatra nem szoruló úgynevezett *végző*, azaz redukálhatatlan érvei, s hogy ezek között milyen konvergencia lehetséges. Ezeket az érveket Kenneth Burke *god terms*-nek nevezte: „Isteni kategória az, amely egy uralkodó rendszerben a végző érv vagy szubsztancia.” (Burke 1969: 355.) Mary Douglas a következőt írta erről az „*Environment and Risk*” (1972) című írásában: „Az idő, a pénz, az Isten és a természet, nagyjából ugyanebben a sorrendben, a mi legáltalánosabb aduink, amelyeket végző érvként szoktunk kívánni.” (Lásd Jaspers 1992: 317–318.)

Négy: Nem önmagukban az érvek fontosak azonban, hanem az, ahogyan az érintettek az érveket *használják* a vitatkozó-megbeszélő diskurzív folyamatokban a közpolitikai helyzetek és pozíciók alakítására. „Az argumentatív diskurzus elemzés [...] azt igyekszik feltárni – írja a holland Maarten Hajer –, hogy az emberek hogyan *pozicionálják* egymást nyelvhasználatuk révén, vagy hogy hogyan *helyezik el* egymást a tágon alkal-

mazott és értelmezett diskurzusok segítségével.” (Hajer 2004: 164.) Ebben a vonásban az figyelemre méltó, hogy az érvek ugyan mindig valamilyen témáról vagy tárgyról szólnak, de az érintettek az érveikkel viszonyokat formálnak, igyekeznek kijelölni maguk és mások számára a közpolitikai cselekvések kereteit és irányait. Mindez azt jelenti, hogy éppenséggel a diskurzusok alkotják a közpolitikai programok megvalósításának gyakorlati valóságát és kutatásnak legfontosabb empirikus bázisát.

Öt: Az argumentáció a konkrét gyakorlathoz és az egyes cselekvőkhöz igazított *praktikus és lokális* észjárás. Frank Fischer írja a közpolitikai vizsgálatok megújítását bemutató könyvében, hogy az érvelésnek három lényeges vonása van. „A gyakorlati argumentáció mindig véleményekből, értékelésekből és egymással is versengő nézőpontokból indul ki [...]. Továbbá az argumentatív érvelés azt ambicionálja, hogy a beszélő megszerezze azon partikuláris közönség tagjainak az egyetértését, akiknek az igényeihez igazítja az érveket. És végül a gyakorlati argumentáció nem tisztán intellektuális egyetértés elérésére törekszik, sokkal inkább arra, hogy egy elfogadható és közös ésszerűséget alakítson ki a cselekvés szempontjából releváns választás megértéséhez (vagyis cselekvési készséget a megfelelő időpontban).” (Fischer 2003: 108.) Vagyis: véleményekre építés, támogatás elérése és cselekvési lehetőségek felmutatása. Mindez nem más, mint egy közösség *közös tudásának* a mozgósítása, aminek a formáit a retorikai tradícióban toposznak, példának, gnómának vagy locus communisnak nevezik.

4) Mit tesz tehát a közpolitikai elemző, amennyiben az „argumentatív fordulat” jegyében végzi a munkáját egy-egy program vizsgálata és ajánlásainak kidolgozása során? Alapvetően három dolgot.

Először is *bekapcsolja* az elemzésbe a résztvevők érveit, amelyet a fenti öt vonás jellemmez. Ez egyszerre jelent tagadást és állítást. Tagadását annak, hogy létezik a programnak valamilyen absztrakt ésszerűsége alapuló célja, egyértelmű törvényi előírása, kizárólagosan érvényes gazdasági-ösztönző közege vagy objektív technikai eszközrendszere. S annak állítását, hogy a szereplők az összes feltételt úgy használják és alakítják, ahogyan ezt maguknak és másoknak értelmezni tudják s elmondják. Az elemző igyekszik felderíteni ezt az összetett argumentatív közeget s ezek alapján fogalmazza meg az elfogadható célok körét, a megtehető tettek körét, s a programok lehetséges következményeit. Nem a jogi intézményi kényszer, vagy a gyakran bonyolult gazdasági ösztönzés számít önmagában, hanem az, ahogyan ezt az érintettek értik és értelmezik, azaz hogy miként érvelnek mindevel kapcsolatban.

Másodszor azt vizsgálja meg, hogy az érvek hogyan épültek vagy épülhetnek be a tágabb társadalmi és intézményi közegbe. Vagy ahogyan egy elemző írja: „Az argumentatív diskurzuselemzés számára a legnagyobb kihívás a következő: meg kell találnia és elemeznie kell annak a kombinációnak a módjait, ahogyan a valóság diskurzív megalkotása és a vonatkozó társadalompolitikai gyakorlat összekapcsolódik különböző társadalmi struktúrák keletkezésével, amelyeknek maguk az aktorok is részesei.” (Hajer 2004: 164.) Ez is világosan jelzi, hogy az argumentatív közpolitikai diskurzuselemzőt nem egyszerűen a diskurzus érdekli, hanem a politikai valóság a maga összetettségében.

Harmadszor, a diskurzus elemző olyan *ajánlásokat* igyekszik megfogalmazni, amelyek alapján nagy valószínűséggel elérhető az érintettek egyetértése és együttműködése, ezzel együtt a program sikeres megvalósítása, még ha ez lokális és provizórikus is. Az elemző nem akar mindenkinél okosabb lenni, hanem *a résztvevők racionalitásának és okosságának lehetséges összehangolására tesz javaslatokat*. Ez egyrészt az empirikus realitás iránti mély elkötelezettségből táplálkozik, másrészt abból, hogy világosan megkülönbözteti egymástól a sokféle beszédet, a beszédekben megjelenő érveket és azt a diszkussziót vagy vitát, amelynek során az érintettek megkísérlik vagy megkísérlelhetik összehangolni cselekedeteiket. Vagy ahogyan az elemző fogalmaz, „a diszkusszió, a diskurzus és a deliberáció közti viszony döntő fontosságúvá vált az argumentatív diskurzusanalízis számára” (uo. 167.).

5) A közpolitika-tudomány diszkurzív fordulata után természetesen számtalan program elemzés és esettanulmány született az argumentatív diskurzus elemzők vizsgálatai nyomán, szűkebb körű vagy tágabb témákról egyaránt. Vizsgálták például az ökológiai modernizációs programok megvalósulásának folyamatát az Egyesült Királyságban és Hollandiában (uo. 104–209.). Elemezték a németországi korai nyugdíjazás kérdéseit, egy konkrét egyetem (MIT) komputerezációs programját, vagy az USA egyik államának a nyolcvanas évek elején kezdődött hajléktalan-programját (Schön–Rein 1994: 61–161.).

Közülük az egyik azzal foglalkozik, hogy miként reagáltak a hatóságok és az érintettek arra a tényre, hogy a brit erdők elkezdtek tömegesen pusztulni valamikor a hetvenes-nyolcvanas években, mégpedig nyilvánvalóan valamilyen külső tényező hatására. Az eseménysor a „savas esők” általi erdőpusztulásként vált aztán később ismertté, ám ez a tény kezdetben egyáltalán nem volt evidens. Ahogyan általában a környezetszennyezések során megfigyelhető, a kezdeti titkolás és bagatellizálás után hosszú út vezet a beismerésig, majd a reparációig, különösképpen a baj feltételeinek megszüntetéséig.

A folyamatban, írja az elemző, az elutasító és elfogadó érvelésnek meghatározó szerepe volt. „A környezeti diskurzus tanulmányozása során megpróbáltam megmutatni, hogy miként képes valaki eltávolodni a »szennyezés« »realista« felfogásától, eljutva egy sajátos diszkurzív szerkezethez. [...] Az biztos, hogy a halott fák nagy csoportjai önmagukban nem tekinthetők társadalomstrukturáló tényezőknek. Az a kérdés, hogy miként értelmezzük a halott fákat. Ebben az értelemben véve sok lehetséges valóság van. Az ember tekintheti a halott fákat a szárazság, a hideg vagy a szél által okozott természeti hatás következményének, vagy tekintheti őket a környezeti szennyezés áldozatainak. A szennyezés tehát egy adott jelenség értelmezésének a módja. A savas eső narratíva a halott fákat a szennyezés áldozatainak tartja, ennek következtében a »halott fák« »természeti« jelenségből politikai problémává változnak. [...] A savas eső esetében például a diskurzus egyaránt utal a környezeti problémák kezelésének sajátos hagyományára, a felügyelet szerepével kapcsolatos esetleges ötletekre és az iparágaknak a szennyezéssel kapcsolatos teendőire, illetve az ezekre vonatkozó sajátos fogalmakra.” (Hajer 2004: 164–165.)

Az elemzés azért is figyelemre méltó, mert a kutató azt mutatta ki, hogy itt nem egyszerűen a biológiai-kémiai folyamatok felismerése játszott szerepet, miközben volt természetesen tudásfelhalmozás is az eseménysorozatban, hanem a probléma létrehozásában és kezelésében szerepet játszó szereplők értelmezési kerete és érvrendszere. Természetesen senki sem akart rosszul járni az akcióban, mint ahogyan máshol sem ez jellemez bennünket embereket, de az érdekek alapján itt semmilyen tényleges konkrét eseményt nem lehetett értelmezni. A döntő tényező az volt, hogy a résztvevők milyen érvekkel és hogyan voltak képesek és hajlandók diszkutálni az eseményeket, amelyekkel mind önmaguk mind mások számára kijelölték a kívánatos és a megtehető cselekedetek körét (uo. 104–174.).

10.3 Narratív közpolitikai elemzés

1) A narratív közpolitikai elemzés azt igyekszik feltárni, hogy a szereplők *hogyan beszélnek el* a közpolitikai eseményeket egy időbeli lefolyás által strukturált sztori révén, amelynek, mint az elemzők gyakran megjegyzik, mindig van kezdete, közepe és befejezése.

Miért fontos a narratíva s ezek elemzése? Azért, mert a „dolgok elbeszélése” közös képességünk és közös kincsünk, ami olyannyira általános, hogy nemcsak valóságos emberek és kitalált lények történeteit meséljük el egymásnak nap mint nap, hanem, *horribile dictu*, a közpolitikai programokról is többnyire sztorikat, időben lefolyó eseménysorokat adunk elő. Azt eldönteni nehéz és felesleges is, hogy az argumentáció vagy a narratíva a fontosabb-e és a gyakoribb a közpolitikai értelmezési folyamatokban, hiszen a szereplők mindkettőt bőségesen használják, ráadásul ezek gyakran átfedik egymást vagy átfordulnak egymásba, s mindkettő diszkurzíve kivitelezett eljárás. S ahogyan az elemzők írják, a történeteket egyrészt mindenki megérti, másrészt a döntéshozók és a politikusok is legszívesebben történetekbe rendezve beszélnek a közpolitikai programokról.

Az elemzők a közpolitikai narratívák négy jellegzetes vonására mutattak rá.

Egy: A közpolitikában használt narratívák *valóságos* emberek valóságos történetei. Ezt akár evidenciának is lehet tekinteni, de hangsúlyozni szükséges, mert sokan vélik azt – a helyzet félreértése és a szituáció félremagyarázása következtében –, hogy a közpolitika formálása során előadott történetek csak afféle *mesék és kitalációk* arról, hogy az érintett mit képzel el a dolgokról, hogyan keres mentséget magának, s miként hárítja másokra a tennivalókat és a felelősséget. Természetesen vannak ilyen elbeszélések is, de nem okos dolog csak ezeket látni, s pláne nem bölcs minden narratívát ilyennek láttatni, hiszen így eleve feleslegesnek fogjuk találni a velük való társadalomtudományi foglalkozást, miközben a narratívák meglepően fontosak a szereplők számára.

Kettő: A narratíváknak sajátos *szerkezete* van, amit három vonás jellemez. Először is, az előadott történetnek mindig van *eleje, közepe és vége*. Az elbeszélő szerint az események valahonnan valamin keresztül tartanak valami felé vagy valahová, s ez az *időben*

lefolyó változás a dolgok értelmének a kerete, ami egyben az értelmezés számára is iránymutatásul szolgálhat. Másodszor, a narratíva nem csupán időben egymást követő dolgok leírása, vagyis nem csupán krónika, hanem ezen alkotórészek között *összefüggések* keresése és megállapítása, azaz elbeszélés, történet, narratíva. Paul Ricoeur híres példája szerint a „meghalt a király, majd meghalt a királyné is” a krónikák tipikus mondata, viszont az a mondat, hogy „meghalt a király, majd *végtelen bánatában* meghalt a királyné is”, már narratíva, mert az elbeszélő összefüggést állapít meg a krónika két eseménye között (Ricoeur 2000b: 16–17.). Harmadszor a narratívának öt alapeleme van: „a cselekvő, a tett, a helyszín, a cselekvési mód és a szándék [agent, act, scene, agency, purpose] (ki, mit, hol, hogyan és miért) [who, what, where, how, why]” (Kaplan 1993: 178.). Az így strukturált történet egyben strukturált valóság is, amely a cselekvők számára megmutatja a beavatkozások és cselekvések értelmét, lehetőségét és hasznát.

Három: A narratívák nemcsak a lezajlott és megtörtént eseményeket írják le, hanem a beszélők előtt álló *lehetőségeket* is felmutatják. Vagyis nemcsak a múltra, hanem a *jövőre* is vonatkozhatnak. „A történeteket a mindennapokban nemcsak arra használjuk, hogy események magyarázatát adjuk, hanem arra is – ami a közpolitikai elemzés szempontjából lényegesebb –, hogy összetett tanácsokat adjunk a jövőre vonatkozóan.” (Kaplan 2000: 556.) Sőt: „A narratív forma minden másnál alkalmasabb arra, hogy lefesse, miként fog a program működni és milyen változásokat fog elérni, márpedig ez az az információ, amire a döntéshozók az erőforrások odaítélése előtt kíváncsiak.” (Uo. 559.) Tipikusan jövőre irányuló narratívák a széles körűen használt *forгатókönyvek*, amelyek „bemutatják, hogy miként fog egy adott program működni a jövőben, de felhívhatják a tervező figyelmét a megvalósítás esetleges problémáira” (uo. 563.).

Négy: A narratívák *koherenciát* teremtenek a közpolitikai folyamatokban. Ez azért fontos, mert nincs olyan közpolitikai szereplő, akár résztvevő, akár megfigyelő az illető, aki elsőre nem azt látná, hogy a „szeme előtt lévő” program alig áttekinthetően sokféle és reménytelenül szerteágazó. Emery Roe arra hívja fel a figyelmet az általa szerkesztett *Narrative Policy Analysis* (1994) című könyv bevezetőjében, hogy a közpolitikai folyamatok összetettek, polarizáltak és bizonytalan kimenetelűek, ami azzal jár, hogy eleve hiányzik belőlük a jó választáshoz és a sikeres cselekvéshez szükséges szelekció és koherencia. A narratíva ezt az egyszerűsítő koherenciát igyekszik megvalósítani. Így aztán „egy koherens elbeszélés hiteles magyarázatot kínál akkor is, amikor a külső feltételek meghatározatlanul sokfélék vagy nehezen verifikálhatóak” (Boda 1997: 127.).

2) Ezek a vonások azt mutatják meg, hogy miként folyik a közpolitikai programok kialakítása és megvalósítása azáltal, hogy az érintettek narratívába rendezik tapasztalataikat, törekvéseiket és tetteiket, azaz egy lehetséges elbeszélés révén adnak értelmet a közpolitikai folyamatnak, illetve a számukra kíváncsi eseménysornak. Maga a *narratív közpolitikai elemzés* nem különbözik ettől annyiban, hogy maga is narratíva lesz, jól lehet már egy *másodfokú* narratíva, amely a meglévő elbeszélésekből táplálkozik, ezeket rendezi újra. Hogyan végzi ezt a munkát a narratív közpolitika-elemző?

Először is *feltérképezi* „a döntéshozók, az érintettek, a problémát tematizáló, elmesélő, magyarázó” egyének elbeszéléseit (Boda 1997: 128.). Ezek képezik magát a közpo-

litika empirikus valóságát, s így ez a lépés nem is más, mint az empiria feltárása, rendezése. Mint más esetekben, ez sem egyszerű feladat. Vagy eleve rendelkezésre állnak ezek a narratívák különböző beszámolók, jegyzőkönyvek, esetleg valamilyen kép- és hangrögzítés révén, vagy maga az elemző is részt vesz ezeken az eseményeken, s ott ő maga rögzíti a vitázó, beszélgető egyének szavait és mondatait.

Második lépésként *elemzi* a résztvevők narratíváit: Figyelemre méltó, hogy a közpolitikai narratívák, írják az elemzők, milyen sokrétűek és összetettek. A sztorik szólni szoktak a problémáról, a körülményekről, a résztvevők törekvéseikről, a másokhoz való viszonyokról, a motívumokról és az okokról, a sikeres és a sikertelen akciókról, következményekről, a hatásokról, és így tovább. Főleg pedig arról, hogy a beszélő egyén milyen módon és milyen mértékben involvált az adott programba, s mit gondol mások hasonló magatartásáról. Mindez mindig is egyéni módon előadva, s az elemző feladata megtalálni ennek a főbb pontjait.

Harmadik lépésként az elemző kísérletet tesz egy *metanarratíva* létrehozására. Ez azt jelenti, hogy megkísérli egyesíteni a folyamatban résztvevők narratíváit, illetve ezek legfontosabb megállapításait egy átfogó narratívában. Ez egyrészt rámutat a résztvevők narratíváinak közös és szétartó elemeire, koherens vagy inkonzisztens részeire, másrészt egy minden érintett által akceptálható új sztori megalkotására tesz kísérletet. Ez nem könnyű feladat. „Csak nagyon gyakorlott elemző képes olyan elbeszélést alkotni, amely tartalmas, kongruens, konzisztens, amely magában foglalja az összes releváns igaz történetet, integrálja a sok, megfontolást igénylő tényezőt, és amely az olvasó számára nem csupán azt teszi lehetővé, hogy behelyezze magát a történetekbe, de azt is, hogy közben másként kezdje látni magukat a történeteket. Ezt az utolsóként említett követelményt különösen nehéz teljesíteni.” (Kaplan 2000: 562.)

Különösen azért, mert ez nem gépies munka. A narratív közpolitikai elemzésnek, ahogyan más diszkurzív elemzésnek, nincs egyetlen jó és kizárólagos eljárása, „nincs operacionalizálható módszere” (Boda 1997: 129.). Ahogyan sok elemző megjegyzi, *önállóság, invenció és képzelőerő* szükséges hozzá, már csak azért is, mert ahány közpolitikai program, annyiféle specifikus, más programokkal alig összehasonlítható eset. Szempontjai vannak természetesen, mint fentebb láttuk is, de ezek nem írják elő önnön alkalmazásának szabályait. Ez összefügg a másik problémával. Minden narratív közpolitikai elemző *eseteket* vizsgál, úgy is mondhatjuk, hogy esettanulmányokat ír, ami azt jelenti, hogy megkísérli az adott programot minél *teljesebben* feltárni, mintegy „újraalkotja” az érintettek közpolitikai narratíváit úgy, hogy benne is marad az eredeti értelmezésekben, de ki is lép belőlük. Nem egyszerűen összegzi és megismétli a szereplők történeteit, hanem új történetet mond el és ajánl elfogadásra az érintetteknek. S ez nem valamiféle szebb „mese”. Egy népszerűsítő könyv szerzői „a következőt javasolják a közpolitikai elemzőknek és tervezőknek: »ne azt kérdezd, mi a probléma, kérdezd azt, hogy mi a sztori, s így azt is ki fogod találni, hogy mi a valódi probléma«” (Forester 1993: 186.).

3) Természetesen sokféle narratív közpolitikai elemzés készült az elmúlt évtizedekben. Közülük az egyiket Thomas Kaplan és csoportja végezte valamikor a nyolcvanas években az USA-ban, s egy három intézményből álló egészségügyi szervezet kálváriájához

kapcsolódott, ami szellemi fejlődésben visszamaradt egyéneket gondozott. Az intézmény működését régóta érték kritikák, ezért a szövetségi állam 1965-ben elfogadott egy olyan programot, mely lehetővé tette a helyzet javítását, ám ezt kivételezésekkel érték el, amit később más intézmények erősen kritizáltak. Ennek engedve, az egészségügyi kormányzat 1984-től egységes, alapvetően szanatóriumi működéshez szabott költségvetési pályázati rendszert vezetett be, aminek azonban az lett a következménye, hogy a mi intézményünk gyorsan hanyatlani kezdett. Így merült fel az elemzőkben és a döntéshozókban, hogy a hosszú kálvária után „talán először azt kellene egyszer s mindenkorra meghatározni, hogy végül is mi az intézmények küldetése. [...] A közpolitika-elemzők hajlottak arra a véleményre, hogy amíg a döntéshozók nem tudják [ezt] megválaszolni [...], addig a problémát nem lehet megoldani.” (Kaplan 2000: 549.) Az erre irányuló kísérletek azonban sorra kudarcba fulladtak, s folytatódott az intézmény hanyatlása.

Ebben a helyzetben fordultak az érintettek a narratív közpolitika elemzőihez. Ők egyrészt minden korábbi dokumentumot áttanulmányoztak, külön-külön meghallgatták az érintetteket, továbbá részt vettek a különféle tanácskozásokon, informális beszélgetéseken, arra figyelve, hogy milyen történeteket olvasnak és hallanak az intézmény sanyarú sorsáról és a lehetséges kiutakról. A narratív közpolitikát elemzők azonban nem a kritériumok küzdelmébe kapcsolódtak be, mint minden közpolitika-elemző tette korábban, hanem a résztvevők *kritériumértelmezését* vizsgálták meg, és ez alapján fogalmazták meg javaslataikat. „Az áttörés akkor következett be – írja a kutatást vezető Thomas Kaplan –, amikor sikerült egy olyan átfogó történetet írni, amely került az a priori kritériumok explicit alkalmazását, és egyszerűen csak elmesélte a Központok múltban betöltött funkcióit, valamint azt, hogy miként alakultak ki a jelenlegi problémák, és ezek megoldására javaslatok sorával élt. [...] Amikor az intézmény vezetői a teljes történettel szembesültek, általában elismerték, hogy az teljesíti elvárásait. A javaslat végül elkerült az állam törvényhozásába, és az legtöbb pontját hosszú vita után bár, de elfogadta.” (Uo. 558.) Jóllehet a javaslat nem volt tökéletes, de megállította az intézmény hanyatlását, és minden érintett szerint elfogadható feltételeket teremtett a működéséhez.

10.4 Kulturális közpolitikai elemzés

1) A közpolitikai programok diszkurzív vizsgálata két kiindulópontból történik. Az egyik a jelentésképzés *nyelvi* folyamataira helyezi a hangsúlyt: ezt nevezzük közpolitikai beszédvizsgálatnak, s mint az előző részben láttuk, két alapvető irányzata alakult ki: az argumentatív és a narratív közpolitikai diskurzus elemzés. A másik megközelítés a cselekvők *magatartására* helyezi a hangsúlyt, és azt vizsgálja, hogy a közpolitika résztvevőinek cselekvéseit milyen feltételek és tényezők alakítják. Az elemzők azonban nem azt mondják, hogy a közpolitikai tetteknek objektív okai vannak, hogy az érdekből kell levezetni őket, vagy jogi kényszerítések és anyagi ösztönzők formálhatják hatéko-

nyan. Az értelmező vagy diszkurzív tudomány mellett elkötelezettként azt mondják, hogy egyrészt a tetteknek *szövegszerű struktúrája* van (Szabó 2011: 103–123.), másrészt a *magatartás kulturális jelenség*, nem pedig időtlen vonásokkal bíró absztrakt tény. Ahogyan a közpolitikai beszédvizsgálatok a diskurzusok cselekvő-alakító természetét mutatják ki, a kulturális elemzések a magatartás *jelentésképző és jelentésalakító* vonásait hangsúlyozzák. Ilyen értelemben ugyanazon jelenség két megközelítéséről van szó.

A kulturális közpolitikai elemzésnek is két alapvető irányzata alakult ki, attól függően, hogy a kutatók miként értelmezik a magatartást alakító kultúrát. Az egyik a kultúra általánosabb, lokalitásokon átívelő természetére építi a közpolitikai folyamatok magyarázatát, a másik a lokalitások középpontba állítására. Közös vonásuk, hogy a kultúrát nem az emberi alkotóképesség csúcsteljesítményeként megszületett művészi vagy tudományos alkotások összességének tekintik, hanem a *mindennapi életet átható szokásrendszernek*, amely meghatározó módon van jelen a közpolitikai programok megvalósításában is. Jóllehet csak az előbbi nevezi magát kulturális közpolitikai elemzésnek, az utóbbi etnográfiai vagy antropológiai elemzésnek, de kétségtelenül ez is a probléma kulturális szempontú megközelítése.

2) A kulturális közpolitikai vizsgálatokat bemutató Boda Zsolt szerint „a politika kultúrák elmélete a közpolitika formálóinak kulturális-intézményi beágyazódottságából indul ki” (Boda 1997: 117.). Ez azt jelenti, hogy a közpolitikai folyamatok résztvevőinek látásmódját és tetteit, tudását és magatartását azok a hagyományok és intézmények szerveződött pozíciók alakítják, amelyek között a szereplők cselekszenek. Hívják ezt kulturális meghatározottságnak is, s nyilvánvalóan másról szól, mint a közpolitikai elemzés fő árama által képviselt felfogás, amely a szereplők általános, kultúráktól független objektív determinációját vallja. A kulturális közpolitikai elemzés mintegy negyedszázada vált bevett eljárássá a közpolitika-tudományban, elsősorban azok után, hogy megjelent Schwarz és Thomson (1990) nagy hatású írása a politikai kultúra *differentiált* felfogásáról.

A kulturálisan kondicionált közpolitika és közpolitikai elemzés négy alapvető vonását tudjuk rögzíteni.

Egy: Éles *oppozíció* jellemzi a közpolitikai elemzés főáramlatával szemben, két vonatkozásban is. Az első a politikai *valóság* értelmezésének a kérdése. A kulturális elemzés hívei szerint téves az a felfogás, hogy a társadalmi valóság tényei mindenhol és mindenki számára egyformán és objektív módon adottak, s nem a tájékozottság vagy az elfogulatlanság mértéke okán. Ugyanis még a látszólag legegyszerűbbnek tűnő tény is összetett, vagyis kiiktathatatlan belőle valamilyen bizonytalansági tényező, ezért nem lehet őket annyira redukálni, hogy a politikai tettek az önazonos tények kezelésének sikeres vagy sikertelen technikái lennének. A másik *oppozíció az érdekefelfogásra* vonatkozik. A kulturális elemzők arra hívják fel a figyelmet, hogy az érdek nem operacionalizálható kategória, hiszen mindig kinyilvánítva érzékelhető, ezért csak jelentésformáit tudjuk megtapasztalni és vizsgálni. Mindennek következményeként a kulturális elemző olyan módon vizsgálja a közpolitikát, hogy egyrészt a program külső feltételeit *befolyásoló* (s nem okozó) tényezők rendszerének tekinti, másrészt a közpolitikai program résztvevő-

inek tetteit *értelmezési folyamatokban* realizálódó (s nem érkedeterminált) magatartásnak tekinti.

Kettő: Az opposíció jelöli ki a *kulturális meghatározottság* jelentését. Ugyanis mi, emberek politikai cselekvőként sokféle módon azonosulunk tetteinkkel, és sokféle motívum alapján teszünk valamit, de mindig olyan *kulturális feltételek* közepette, amelyek „döntően meghatározzák azt a módot, ahogyan a problémához közelítünk, az információkat elrendezzük, a következtetéseket levonjuk” (Boda 1997: 118.). A kultúra vagy szokásrendszer nem determinálja, hanem *befolyásolja* a közpolitikai cselekvőket, s ez a befolyás mindig valamilyen értelmezésen keresztül érvényesül. Vagy ahogyan Clifford Geertz írta: „Az ember a jelentések maga szötte hálójában függő állat. A kultúrát tekintem ennek a hálónak, elemzését pedig éppen emiatt nem törvénykereső kísérleti tudománynak, hanem a jelentés nyomába szegődő értelmező tudománynak tartom.” (Geertz 1994b: 172.)

Három: Az elemzők különböző *kultúrátípusokhoz* kötik a közpolitikai programok lefolyását, amely keretei között az emberek beszélnek és cselekszenek egy-egy közpolitikai program megvalósítása során. Ismertek a politikai kultúrának azok a tipológiái, amelyek a tipizálást eltérő politikai rendszerekhez, illetve az ezek mögött álló történeti hagyományokhoz kötik. Almond és Verba tipológiája például a politikai kultúra olyan nagy típusait írta le, amelyek leginkább a különböző régiók történeti hagyományaihoz kötődnek (Almond–Verba 1980). Ilyen szempontból figyelemre méltó Lasswell tipológiája is, aki a demokráciát és az önkényuralmat eltérő szokás- és magatartásrendszerként jellemezte (Lasswell 2000a). Ezek a tipológiák azonban *túl általánosak* ahhoz, hogy a konkrét közpolitikai folyamatokat befolyásoló feltételrendszerekként lehessen őket azonosítani. Ezért is az értelmezések és szokások ennél differenciáltabb tipológiájára volt szükség.

Négy: Az elemző a kulturális típusoknál *különböző racionalitásokat* azonosít, miközben a közpolitikai elemzések objektivista és pozitivistá főárama *egységes* racionalitás mentén igyekszik a köz- és szakpolitikákat leírni. A kulturális elemzés szerint viszont a kutató konstruálhat ugyan ilyen egységes, absztrakt és technikai jellegű racionalitást, de ez szinte semmit nem képes elmondani az összetett közpolitikai programok alakulásáról. Ugyanis „a politikai kultúra elmélete [...] arról szól, hogy a percepció sémák gyakran olyannyira összemérhetetlenek, a döntésben érdekelt felek olyannyira »különböző nyelveken beszélnek«, hogy a kompromisszum esélye kicsi, ráadásul számos nagyobb léptékű vagy rendszer-átalakító intézkedés esetén *de facto* sem képzelhető el valamiféle fokozatos megvalósítás.” (Boda 1997: 123.) A közpolitikai programok eltérő racionalitások mentén szerveződnek, s a kulturális értelmezés segíthet abban, hogy ezeket a racionalitásokat azonosítani s az elemzésben használni tudjuk.

3) A kulturális közpolitikai elemzésben Schwarz és Thomson (1990) kultúrátipológiája bizonyult a legsikeresebbnek. A mi elemzési modellünk, írják, az érdekfelfogás kritikájából nőtt ki és egységes keretbe foglalta a kulturális pluralizmust és az intézményi cselekvőket. Azt állítjuk tehát, hogy „a közpolitikai cselekvők olyan társadalmi arénában cselekszenek, amit ők maguk együttesen formálnak és tartanak fenn, miköz-

ben többféle módon megvalósuló, kulturálisan befolyásolt elköteleződés jellemzi őket” (Schwarz–Thompson 1990: 62.). A szerzők Mary Douglas tipológiájára is építve négy politikai kulturális típust írnak le: egalitárius, hierarchikus, individualista és fatalista. Megadva ezek jellegzetességeit (uo. 66–67.), arra tesznek kísérletet, hogy ezek valamelyike alapján értelmezzenek egy-egy közpolitikai programot.

Felfogásuk három episztemológiai sarokpontját ők maguk így határozzák meg. „Az első sarokpont az, hogy az eltérő magatartások és értelmezések mindegyike lehet racionális. A második, hogy mi, emberek sohasem fogunk teljes mértékig egyetérteni abban, hogy milyen is a mi világunk. A harmadik pedig az, hogy az érdekkövetés nem szükség-szerű feltétele a racionális viselkedésnek.” (Uo. 57.) Mindez hozzásegíti őket ahhoz, hogy elkerüljék a racionalitás versus irracionalitás csapdáját, mert világossá teszi „hogy a különböző cselekvők különböző érdekei mögött különböző meggyőződések vannak, alapvetően arról, hogy milyen is a világ és milyenek maguk az emberek: márpedig a probléma különböző definíciói egyben a problémamegoldás eltérő módjait is jelentik.” (Uo. 59.)

A kultúra-felfogás politikára vonatkozó alkalmazása azonban nem új jelenség. „Ezek-től bennünket megkülönböztet az, írják, hogy a mi kulturális keretelméletünk szerint egy politikai térben többféle politikai kultúra létezik.” (Uo. 62.) Továbbá az, hogy „a mi felfogásunk szerint a társadalmi intézmények szervezett kultúrákat hoznak létre a magatartási, azaz a döntéshozatali folyamatok révén. Ennél fogva a politikai kultúra pluralitása felfogása konceptuális bázist jelent ahhoz, hogy megértsük a magatartásban jelenlévő azon különbségeket is, amelyek lehetővé teszik, hogy az elemzés azonos modelljén belül különböző szimbólumok és nézetek létezzenek, s amik egyben igazolják is az adott magatartást.” (Uo. 63.)

4) Schwarz és Thompson könyve (1990) a közpolitika kulturális elemzéséről nem elméleti konstrukció, hanem különböző empirikus kutatásokra épülő tanulságok összegzése. Ezek témája a természet- és technológiáfelfogások vizsgálata a különböző programok során. Egyike ezeknek a következő figyelemre méltó eseménysor, a *The rim-blocks story*.

Egy lakóházépítéssel foglalkozó hatalmas multinacionális vállalat olyan, speciális műanyagból készült eszközöket és tárgyakat épített be a lakásokba, ami kaucsukot, benzolt és színező anyagokat tartalmazott. A tárgyak azonban, ha víz érte őket, fokozatosan laza szerkezetűvé váltak, s mint az elemzők írják, „olyanok lettek, mint a sütemény (szó szerint is, hiszen a gyerekek elkezdtek enni őket, de ez már egy másik történet lenne)” (Schwarz–Thompson 1990: 3.). A probléma először Hollandiában, majd az akkori Nyugat-Németországban derült ki. S az is hamar világossá vált, hogy a cég évente milliószámra gyárt ilyen tárgyakat, s nem csak a saját lakásaiba szerelik be őket.

Elsőre úgy tűnt, hogy az ügy rendezhető lesz a szokásos módon, vagyis cserével és kártérítéssel, de aztán egyszer csak megjelentek a németországi zöldök, és azt állították, hogy ez nem egyszerű kártérítési ügy, hanem súlyos *környezetszennyezés* is, mert a nevezetes anyag mérgező és természetidegen. Különös módon azonban a bejelentést semmilyen nyilvános vita nem követte, mert a cég azonnal visszavonta a piacról a szóban forgó termékeket, alternatív megoldás után kezdett kutatni és három hónap múlva

meg is találták, ráadásul az új anyag sokkal jobb volt, mint a régi. Amikor kikerült a piacra az új termék, egy nyílt levélben köszönték meg a zöldeknek, hogy felhívták a cég figyelmét a dologra.

A kutatók a következő kérdéseket tették fel: Miért nem volt vita és küzdelem a felek között? A zöldek miért nem tudták meglepni a céget? S vajon miért volt gyors és eredményes a reakció?

A kérdésekre a mi válaszuk az – írták a szerzők –, hogy a természeti környezetünk percepciója konfliktusos, itt ugyanis *ellentétes bizonyosságok* léteznek. A zöldek a természetet az emberi beavatkozások által megsebzett dolognak látják, s ezt szerintük mindig azok követik el, akik megkísérlik átalakítani a természetet, amire bizonyíték maga a beavatkozás. A mi multinacionális cégünk azonban szintén támogatta természetvédelmet és ellenezte a környezetpusztítást, de a természetet a zöldeknél robusztusabb tényezőnek tekintette, ezért is „szerintük ésszerű dolog új anyagokat bevezetni az ökoszisztémába” (uo. 3–4.).

Vagyis mi történt itt? Az, hogy a multinacionális cég nagyon is tisztában volt azzal, mit művel, ezért *készült a változásra*. Ezt azonban nem igyekezett elsietni, mintegy várta, hogy egy külső kritika figyelmezteti, s amikor megtörtént, gyorsan változtatott. Schwarz és Thompson szerint a változtatás nem értelmezhető hagyományos módon: az érdekekből levezetve vagy a szereplők szaktudása alapján. Itt ugyanis úgy jött létre *modus vivendi*, hogy az érintettek teljesen mást gondoltak cselekvésük tárgyáról, vagyis a természetről. Ezért az elemzés kiindulópontja sem lehet más, mint ez a kulturálisan *keretezett* felfogás. S amikor összegezték a közpolitikai programokban a természetre s a technikára vonatkozó empirikus tapasztalatokat, akkor a négy politikaikultúra-típus (hierarchikus, egalitárius, individualisztikus, fatalista) jellegzetességeit huszonkét szempont szerint mutatták be (uo. 66–67.). Mindez megfelelő mintául szolgált a további kulturális közpolitikai elemzések számára.

10.5 Etnográfiai közpolitikai elemzés

1) A kétezres évek elejétől Nyugat-Európában és az USA-ban megerősödött egy társadalomtudományi diszciplína, amely figyelemre méltó eredményt mutat fel a közpolitikai elemzések területén is, jóllehet önmagát nem tartja közpolitika-tudománynak. Önelnevezése szerint ez a *szervezeti etnográfia* (organisational ethnography), amelynek művelői elsősorban különböző helyi közösségek és lokális szerveződések kulturálisan jellemző vonásait tanulmányozzák, ezért okkal tekinthetjük törekvéseiket a diszkurzív közpolitikai elemzés negyedik iskolájának. Ám az etnográfiai közpolitikai elemzés, mint látni fogjuk, a klasszikus politikai kultúra szemléletéhez képest *konkrétabb és differenciáltabb*, mindenekelőtt azonban *egyedibb* módon vizsgálja a közpolitikai programokat.

A szervezeti etnográfia egyik művelője írja: „Az etnográfia valójában kutatási módszer, amelyet eredetileg antropológiai terepen fejlesztettek ki, és amelyet manapság már széles körben s különböző kutatások során használnak (például [...]) a vezetéstu-

ományban, a szervezetelméletben és a kultúrakutatásban).” (Neyland 2008: 1.) Az irányzat művelői 2012-ben megindították saját folyóiratukat, amelynek első számában, a szerkesztőségi bevezetésében olvashatjuk a következőket: „a folyóirat arra a növekvő érdeklődésre is épít, amely az etnográfiai kutatások iránt megnyilvánul a szervezet- és vezetéstudományok művelői részéről.” (Brannan–Rowe–Whortington 2012: 5.)

De vajon miért érdekli a vezetéselmélet és a szervezettudományok művelőit egy olyan diszciplína, amelyet egykor a gyarmatosítók képviselői fejlesztettek ki a bennszülött kultúrák tanulmányozására, illetve amelyekkel manapság az emberek mindennapi életét próbálják feltárni? Nos, elsősorban azért, mert minden szervezet *konkrétan* szerveződik, *lokálisan* működik, és irányítása *egyedi* eszközöket kíván, ráadásul meghatározó eleme az, ahogyan a szervezet résztvevői *értelmezik* önnön működésüket. Azaz *minden szervezet kulturális jellegű*, állítják a kutatók, márpedig a kultúra egy mégoly differenciált felosztása, mint Schwarz és Thomson tipizációja, sem ad választ arra a kérdésre, hogy miért pont így (és nem másképpen) működik egy szervezet, miként lehetne még eredményesebben működtetni, vagy hogyan lehetne növelni a hatékonyságát.

2) Tekintettel a szervezetek és szerveződések konkrét és lokális jellegére, az etnográfiai közpolitika-elemzésnek öt, egymással is összefüggő vonása van.

Egy: Az irányzat szinte mindegyik szerzője hangsúlyozza, hogy a szervezeti etnográfiai elemzés *terepen végzett tartós kutató munka*, más szavakkal, a kutató *részt vesz* annak a közösségnek az életében, amelyet közvetlenül megfigyel, mégpedig tartósan, szükség esetén akár évekig. Emlékeztetnék arra, hogy ezt a „teljes odaadással” végzett kutatómunkát egyetlen más iskola és módszer sem igényli: a survey, a kvalitatív elemzés, a beszéldek vizsgálata vagy a kulturális magatartások feltárása elegendőnek tartja az egyszeri vagy ismétlődő külső megfigyelést. Az etnográfiai (közpolitikai) elemzés viszont az elemzésre kiválasztott szervezet és közösség *teljes* életének a tartós és a lehető legteljesebb megfigyelését igényli.

Kettő: Egyetlen más kutatás esetében sem figyelhető meg olyan határozottan, mint itt, a *konkrét lokalitás* mindent elsöprő ereje, amely egyaránt vonatkozik a kutatás tárgyára és eredményeire. Az etnográfiai elemzésekben mind a cselekvő személyek, mind ezek tettei mindig az *adott kontextusban* kerülnek feltárássra és bemutatásra. Ez a konkrét egyediség „azt ígéri, hogy az elemzés képes orvosolni sok szervezetvizsgálat történelmietlen, a kontextusoktól és a folyamatoktól független vonását” (Yanow – Ybema – van Hulst 2012: 8.). Mondhatjuk, egyszerűen arról van szó, hogy az etnográfiai közpolitikai elemzés azt tárja fel, hogy egy-egy konkrét közpolitikai program egy-egy konkrét közösségben hogyan valósul meg igen különböző státusú szereplők közreműködése révén, akár évek hosszú során keresztül. Vagyis nem általában, absztrakt módon elgondolva, néhány „vékony vonás” alapján, hanem ott és akkor, az adott lokális körülmények között, a maga összetettségében.

Három: Ez törekvés új *kutatói magatartást és eljárást* is jelent. A szervezeti etnográfia művelői visszatérően arról beszélnek, hogy az etnográfusnak *érzékenységre* van szüksége, ezzel együtt innovatív képességre, nem pedig előírt módszerek gépies alkalmazására. A fogékonyság vonatkozik a tanulmányozott közösség és a közösségi tevékenység teljes

spektrumára: a helyszínre és a terepviszonyokra, a cselekvők tudására és viszonyaira, az időbeli változásokra, a kutató saját szerepének és tevékenységének megítélésére, a kutatás etikai dimenzióira, sőt még arra is, hogy a kutató egyáltalán mit tesz közzé a tapasztalataiból, vagy milyen javaslatokkal él (Neyland 2008). „Az érzékenységnak természetesen nem ugyanaz a státusa – írja egy módszertani könyv szerzője –, mint az előírásnak és az ismétléseknek, de ez sem a kutatási eljárást (method), sem a módszertant (methodology) nem teszi bizonytalanná vagy inkoherenssé.” (uo. 11.) Ráadásul inkább előnyei, mint hátrányai vannak. „Túl azon, hogy a szervezeti etnográfia be tudja mutatni a szervezetek mozgalmas életét, két további olyan szempont tisztázását is lehetővé teszi, amelyekre más módszerek, például a survey-eljárások, kevésbé alkalmasak: (1) a szervezetek működésének »rejtett« dimenzióit, és (2) a szereplői viszonyok kontextusát.” (Yanow – Ybema – van Hulst 2012: 7.)

Négy: Ezzel együtt a szervezeti etnográfia kutatójának szembe kell néznie az *általánosítás nehézségeivel*. Vagyis azzal a problémával, hogy ha egy egyedi közösség életét és viszonyait tanulmányozza, s a közösség tagjai által végzett és pontosan soha meg nem ismételt tevékenységeket vizsgál, akkor vajon megállapításai az adott konkrét közösségen túl mire vagy kikre vonatkoznak még. A kutatók először is erre azt a választ adják, hogy az etnográfiát és antropológiát a *saját mércéjével* kell mérni, nem pedig a társadalom egészére vagy strukturális nagycsoportjainak értelmezésére kifejlesztett módszerek eredményeit kell rajtuk számon kérni. Másodszor arra mutatnak rá, hogy az általánosítás más módon is lehetséges, nemcsak úgy, hogy a mindenütt előforduló „ugyanazt” mutatjuk fel. Ugyanis a szervezeti etnográfia az egyedi „szubjektív tapasztalatot és az egyéni cselekvést érzékenyen kombinálja a tágabb értelemben vett társadalmi beállítódásokkal, valamint történeti és intézményi dinamikával, amelyeknek keretei között ezek testet öltenek [...], így aztán a teljes »világot egy porszemben szemléli« [...], vagyis az általánost a lokálison és az egyedin keresztül tárja fel és mutatja be.” (Yanow – Ybema – van Hulst 2012: 8.)

Öt: a szervezeti etnográfia kutatója nemcsak tartósan jelen van az adott közösség életében, hanem *javaslatot tesz a tanulmányozott program jobbitására is*, hiszen nemcsak megfigyelő, hanem résztvevő is. „Ezek a javaslatok meglehetősen erőteljesek, mivel a helyi résztvevőkkel való együttműködésben születnek meg (bevonva őket a folyamatba), a kutatók figyelme kiterjed a tagok érdeklődéseinek részleteire (ennek megfelelően informálják őket), és azt is lehetővé teszi, hogy a kutatási javaslatok ismétlődően a részvétel nyomán szülessenek meg (és ez ne a vezetők által erőltetett témakészlet vagy a kutatásvezető döntése legyen).” (Neyland 2008: 2.)

3) Az etnográfusok tehát szak- és közpolitikai programok megvalósításán dolgozó közösségek munkájában vesznek részt, tanulmányozva és egyben segítve a közösség tagjait a programok realizálásában. Ennek következtében az etnográfiai közpolitikai elemzés eredményeit leginkább az *esettanulmányokban* tanulmányozhatjuk. A következőkben röviden bemutatok egy ilyen programot vagy esetet, egy amerikai kutató jelentését arról, hogy mit tapasztalt egy izraeli település kulturális programjainak megvalósítása során.

Dvora Yanow 1972 és 1975 között belügyminisztériumi megbízásból két izraeli település közösségi központjában dolgozott egyrészt mint szervező, másrészt mint felügyelő (néhány szomszédos települést is beleértve). A településeket a különböző országokból érkező bevándorlók alapították távol a nagyvárosoktól, és még mindig zajlott az infrastruktúra kiépítése és a közösség integrálása. Yanow feladata az volt, hogy szervezze a szabadidős művelődési és kulturális tevékenységeket, ezzel is segítve „a helyi lakosok közösségi-állami integrálását és nemzeti kultúrájuk adaptációját” (Yanow – Ybema – van Hulst 2012: 14.). Funkciójából adódóan egyrészt a települések és a lakosok minden lehetséges dokumentuma és adata a rendelkezésére állt, másrészt egyik szervező-irányító személyiségként maga is aktív részese volt a közösség életének. Ezzel együtt folyamatosan igyekezett megfigyelni az eseményeket, a közpolitikai programok megvalósítását, s minderről feljegyzéseket készített. 1980-ban hat hónapra még visszatért, de ekkor már csak megfigyelőként: interjúkat készített, további dokumentumokat szerzett be, és igyekezett a korábbi tapasztalatait kiegészíteni. Ezekből a megfigyelésekből és kutatásokból nőtt ki a könyve, amely azzal foglalkozik, hogy miként függ össze egymással a közpolitika értelmező felfogása és a közpolitikai programok effektív szervezése (Yanow 1996).

Kutatásom alapkérdése, írja, saját korábbi tapasztalataimból táplálkozott, s ezt itt is átélhettük: „Vajon miért olyan nehéz mind számomra, mind a közösségszervező kollégáim számára a terepen megvalósítani mindazt, amiről azt gondoljuk, hogy elég egyértelmű, s amire egyébként megbízásunk is van?” (Yanow – Ybema – van Hulst 2012: 14.) Válasza egyszerre szól a közpolitika-tudomány főáramának terméketlen arisztokratizmusáról és a kiút lehetőségéről. „A politikatudományi alapképzettségem arra készítetett – írja –, hogy a kutatásaimat úgy fogjam fel, mint a közpolitika-tudomány alkalmazását [...]. Hogy értem a programok sorsát, tudnom kellett valamit azokról a szervezetekről, amelyeknek az a feladata, hogy a közpolitikát a gyakorlatban is megvalósítsák. A szervezetelméletek a technikai jellegű racionális döntéseket és az instrumentális célmegvalósításokat hangsúlyozzák, ezek azonban egyáltalán nem segítettek abban, hogy megértsem az általam átélt tapasztalatokat. Szerencsére az Egyesült Államok társadalomtudománya már ekkor nyitott volt olyan tudományok előtt, mint a hermeneutika és a fenomenológia, vagyis a »nyelvi fordulatnak« nevezett változások előtt, [...] s ezek ösztönzései vezettek ahhoz, hogy tanulmányozzam a szimbolikus és kulturális antropológiát és a társadalomtudományok filozófiai problémáit. Ezek azt tanítják, s én is így láttam, hogy az események és a körülmények tanulmányozásából kiiktathatatlan a közpolitikai problémák kommunikációja és a szervezetben létrejövő jelentések megismerése [...]. Azt tapasztaltam ugyanis, hogy a programok kivitelezése vagy megértődik vagy összezavarodik azon jelentésbeli megkülönböztetések és azonosítások révén, amiket a közpolitikai programok és a szervezetek létrehozói és vezetői adnak a dolgoknak, továbbá elemei úgy kerülnek elfogadásra és megvalósításra, hogy a települések lakói és más érintettek kommunikációjában ezek megkapják jelentéseiket. Miután a jelentések kerültek a kutatásom fókuszába, nem tudtam elképzelni, hogy más módon végezzem a vizsgálatokat.” (Yanow – Ybema – van Hulst 2012: 15–16.)

Vagyis a technikai jellegű racionális döntések és az instrumentális célmegvalósítások nem magyarázták a kutató számára azt, amit a közpolitikai programok megvalósítása során ténylegesen megtapasztalt. Annál inkább magyarázatot talált ehhez abban a praxisban, ahogyan az érintettek próbáltak jelentést adni a programnak, ezek elemeinek, és ahogyan ezeket értelmezték és diszkutálták az adott közösségben. Külön figyelemre méltó, hogy Yanow ezt a pozíciót nem „teoretikusan vezette le”, hanem saját megfigyelései és tapasztalatai alapján jutott erre a következtetésre.

10.6 A diskurzuskoalíció kérdései

1) A diszkurzív közpolitikai elemzőket egy figyelemre méltó közös törekvés jellemzi: azt ambicionálják, hogy a programok eredményes megvalósítása érdekében létrejöjjön egy-egy program *valamennyi* érintett szereplőjének szűkebb-tágabb körű *együttműködése*. A hagyományos közpolitikai elemzők inkább a *döntéshozókat* igyekeznek jó tanácsokkal ellátni a megfelelő programok bevezetése és szervezése érdekében, s ennek felel meg náluk az integráció eszméje: rejtett érdekek felszínre hozása, közvetlen jogi vagy gazdasági kényszer, hatásos kommunikáció, illetve az ezeknek megfelelő cél-eszköz jellegű racionalitás.

A diszkurzív közpolitikai elemzők viszont a programokat szélesebb bázison tartják eredményesen megvalósíthatónak, s ennek felel meg az integrációjuk eszméje is. A kérdésük az, hogy ha egyszer nem a szakértők és a politikusok kezében lévő hatalmi eszközök integrálják a közpolitikai program résztvevőit, akkor vajon mi. A válaszuk az, hogy egy olyan eszköz, amely egyrészt mindenki rendelkezésére áll, másrészt alakítóan vesz részt a programok megvalósításában, s ez maga a diskurzus. Ezt a kutatók *diskurzuskoalíciónak* nevezik.

Jól tudjuk, egyáltalán nem általános a nézet, hogy a közös és nyilvános diskurzusok a *policy* területén döntő fontossággal bírnának, s közös felfogásokhoz és értelmezési szövetségek kialakulásához vezetnének. Ennek éppen az ellenkezője az elterjedt; a kommunikációs akciók és a viták arra valók, hogy minden érintett elfogadja a *mi* javaslatainkat, hiszen mi szakemberek, politikusok és tisztviselők tudjuk csak a jót, az igazat és a hasznosat, amit kényszerrel, ösztönzéssel vagy rábeszéléssel fogadtatunk el a velünk egyet nem értőkkel. Nem nehéz észrevenni, hogy a felfogás a *pártküzdelmek logikájának rávetítése a közpolitikára*, ahol viszont ez a szemlélet „nem működik”. Mind ezt hatékonyan támogatja a közpolitika objektivista-pozitívista, technikai-racionalista felfogása, amely adotttnak veszi a problémákat, és csak egyféle megoldást tud elfogadni.

2) Frank Fischer szerint (2003: 94–114.) a diskurzuskoalíció éppen ellentéte a hatalmi kényszerítés és az anyagi ösztönzés nyomán megteremtett cselekvési egységnek. Ezt persze nem így hívják: érdekeszámítás és érdekegyeztetés a neve, de hogy mi is lenne a közösség „valódi” érdeke, azt „igazán” csak a fontos pozíciók birtokosai tudják. A

közpolitikai elemzésekben ezt *támogató koalíciónak* (advocacy coalition) nevezik. Hívei azt a nézetet képviselik, Fischer konkrétan Sabatier és Jenkins-Smith felfogását vizsgálja s kritizálja, hogy a közpolitikai programok megvalósításához szükséges szövetségek implicit érdekek és explicit értékek mentén jönnek létre. Ez „a közpolitikai változások megértésének szigorúan empirikus oksági modellje”, amely egy neopozitivistá metodológia alapján vizsgálódik (uo. 100.). Vagyis szubsztantív módon értett és individuálisan fungáló értékek és az érdekek létét feltételezi, aminek az *egységét* a politikus és a kutató teremti meg, nem pedig az érintettek. Sabatier koalíciófelfogása, írja Fischer, egy előzetesen rögzített problémára kínál megoldást egy kognitív közösségen belül. Azaz, ha teljes az egyetértés arról, hogy mik a tények és a feladatok, továbbá ha a tényekben egyetértők gondolkodása is lényegileg azonos, akkor külön értelmezések és viták nélkül is adódik a közös megoldás, hiszen az illetők érdekei vagy eleve közösek, vagy ha mégsem, a probléma megoldása érdekében önmaguktól is belátják az együttműködés szükségességét, már ha helyesen gondolkodnak (uo. 113.).

Az értelmező vagy diszkurzív koalíció viszont abból a tapasztalatból indul ki, hogy a közpolitikai programok esetében már az is kérdéses, hogy mik egyáltalán a (fontos) tények, amikre a program épül. Az érintettek tudása sem egyszerűen egy jól formalizált egyéni tudás, amit a kutató összegez, hanem olyan tudás, amelyet az jellemez, hogy „az individuumok más individuumokkal lépnek interakcióba azért, hogy létrehozzák a jelentéseknek azt a hálózatát, amelynek segítségével képesek értelmet adni a komplex realitásoknak” (uo.). Erre szolgálnak például az érvek és a történetek. De ezek egyben közösségi akciók is, hiszen az emberek ezeket mindig másoknak mondják el, akik aztán válaszolnak ezekre. Így jön létre a közpolitikai probléma és a problémamegoldás valamilyen *közös értelmezése*, az a diszkurzív koalíció, amely egyrészt összefűzi az érintetteket, másrészt amelyre a megoldások is épülnek. Ráadásul ez sokkal szélesebb körű, mint a személyes érintkezések köre, különös tekintettel a világhálóra és más újabb kommunikációs érintkezési formákra. „A diskurzuskoalíció interaktív dinamikája”, írja Fischer, régóta háttérbe szorította a fizikai tetteknek és érintkezéseknek mindent meghatározó szerepét, amellyel még Sabatier is számol, s amelyet a politikatudomány még ma is az egyetlen valódi cselekvésnek tekint. Mi más ez, mint a közügyek közös megvalósításának demokratikus és egyre bővülő valósága.

Irodalom

- ALEXANDER, Jeffrey (szerk.) (1998): *Real Civil Societies. Dilemmas of Institutionalization*. London, Sage.
- ALMOND, Gabriel – VERBA, Sidney (1980): *Civic Culture Revisited*. London, Sage Publications.
- ANGELUSZ Róbert – TARDOS Róbert (2009): Demoszkópiai reprezentativitás és demokratikus reprezentáció. In: Enyedi Zsolt: *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. Bp. DKMKA – Századvég Kiadó. 293–325.
- ANHEIER, Helmut – GLASIUS, Marlies – KALDOR, Mary (szerk.) (2004a [2001]): *Globális civil társadalom*. 1. kötet. Fordította Gyárfás Vera. Bp. Typotex Kiadó.
- ANHEIER, Helmut – GLASIUS, Marlies – KALDOR, Mary (szerk.) (2004b [2002]): *Globális civil társadalom*. 2. kötet. Fordította Gyárfás Vera. Bp. Typotex Kiadó.
- ANKERSMIT, R. Frank (2001): *Historical Representation*. Stanford, California: Stanford University Press.
- ANKERSMIT, R. Frank (2002): *Political Representation*. Stanford, California: Stanford University Press.
- ARATÓ András (1999): *Civil társadalom, forradalom és alkotmány*. Fordította Berényi Gábor. Bp. Új Mandátum Kiadó.
- ARENDT, Hannah (1995 [1975]): *Múlt és jövő között. Nyolc gyakorlat a politikai gondolkodás terén*. Fordította Módos Magdolna. Bp. Osiris Kiadó.
- ARENDT, Hannah (2002): Mi a politika? Fordította Mesés Péter. In: Uő: *A sivatag és az oázisok*. Bp. Gond Kiadó – Palatinus Kiadó. 21–222.
- ARENDT, Hannah (2008 [1963]): Munka, előállítás, cselekvés. Fordította Högyszki Éva. In: Balogh László Levente – Bíró-Kaszás Éva (szerk.): *Fogódzó nélkül. Hannah Arendt olvasókönyv*. Pozsony: Kalligram Kiadó. 171–193.
- ARISZTOTELÉSZ (1999): *Rétorika*. (1354a–1420b) Fordította Adamik Tamás. Bp. Télosz Kiadó.
- ÁGH Attila (1994): Közpolitika. In: Gyurgyák János (szerk.): *Mi a politika? Bevezetés a politika világába*. 81–122. Bp. Osiris Kiadó.
- BABBIE, Earl (2008 [2001]): *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Fordította Kende Gábor és Szaitz Márton. Bp. Balassi Kiadó.
- BAHTYIN, Mihail Mihajlovics (1986): A szöveg problémája a nyelvészetben, a filológiában és más humán tudományokban. Fordította Orosz István. In: Uő: *A beszéd és a valóság: Filozófiai és beszédelméleti írások*. Bp. Gondolat Kiadó. 479–514.
- BAKONYI Eszter – HANN Endre – KARÁCSONY Gergely – LAKATOS Zsuzsa (2007): A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2008-ról*. Harmadik kötet – Digitális könyvtár.

- Bp. Kiadja a Demokrácia Kutatások Magyar Központja. [A tanulmány oldalszámozást nem tartalmazó DVD-mellékletben jelent meg.]
- BALÁZS Zoltán (2009): Lassú civilizálódás. *Politikatudományi Szemle*, XVIII. évf. 3. sz. 171–175.
- BAYER József (1999): A politika tartalmi oldala. (Policy). In: Uő: *A politikatudomány alapjai*. Bp. Napvilág Kiadó. 245–262.
- BEYME, Klaus von (2003 [1996]): Politikaelmélet: empirikus politikaelmélet. Fordította Holló István. In: Robert E. Goodin – Hans-Dieter Klingemann (szerk.): *A politikatudomány új kézikönyve*. Bp. Osiris Kiadó. 497–507.
- BÍRÓ A. Zoltán (1993): Centralizált hatalmi beszédmód: kiindulópontok a szocialista médiaszervezetek pragmatikai szintjeinek elemzéséhez. *Antropológiai Műhely*, 2: 37–56.
- BLEICHER, Josef (1997): Invention and community. Hermeneutics politics in Europe. In: Terrell Carver – Matti Hyvärinen (szerk.): *Interpreting the Political. New Methodologies*. London – New York, Routledge. 143–164.
- BODA Zsolt (1997): Narratív közpolitika-elemzés. In: Szabó Márton (szerk.): *Szövegvalóság. Írások a szimbolikus és diszkurzív politikáról*. Bp. Scientia Humana. 113–132.
- BOGNÁR Ákos – DENCŐ Blanka – SIK Endre (2008): Globális kérdések, lokális válaszok. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2008-ról*. Harmadik kötet – Digitális könyvtár. Bp. Kiadja a Demokrácia Kutatások Magyar Központja. [A tanulmány oldalszámozást nem tartalmazó DVD-mellékletben jelent meg.]
- BOURDIEU, Pierre (1997 [1973]): A közvélemény nem létezik. Fordította Léderer Pál. *Szociológia Figyelő*, 1–2. 136–145.
- BOURDIEU, Pierre (1988): A képviselet és a politikai fetisizmus. *Valóság*, 4: 116–120.
- BRANNAN, Matthew – ROWE, Mike – WORTHINGTON, Frank (2012): Editorial for the Journal of Organizational Ethnography: Time for a new journal, a journal for new times. *Journal of Organizational Ethnography*. Vol. 1, Issue 1. 5–14.
- BURKE, Kenneth (1969 [1945]): *A Grammar of Motives*. Berkeley – Los Angeles: University of California Press.
- CARVER, Terrell (2004 [2002]): Diskurzuselemzés és a „nyelvi fordulat”. Fordította Szegedi Gábor. *Politikatudományi Szemle*, XIII. évf. 4. sz. 143–148.
- CARVER, Terrell – HYVÄRINEN, Matti (1997): Introduction. In: Uők (szerk.): *Interpreting the Political. New Methodologies*. London – New York, Routledge. 1–6.
- CONVERSE, Philip (2007 [1999]): A közvélemény-kutatás térnyerése és a politikai kutatások. Fordította Rohonyi András. In: Angelusz Róbert – Tardos Róbert – Terestyéni Tamás (szerk.): *Média, nyilvánosság, közvélemény*. Bp. Gondolat Kiadó. 733–749.
- CICERO, Marcus Tullius (1995): *Az állam*. Fordította, a bevezető tanulmányt és jegyzeteket írta Hamza Gábor. Bp. Akadémiai Kiadó.
- COHEN, Bernard C. (1963): *The Press and Foreign Policy*. Princeton N. J.: Princeton University Press.
- CROZIER, Michel (1981 [1963]): *A bürokrácia jelensége*. Fordította Sebes Anna. Bp. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba (szerk.) (1999): *Magyar és európai civil társadalom*. Pécs, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület.

- CSIZMADIA Ervin (2007): A képviselő és részvétel. *Népszabadság*, december 14.
- DEARING, James – ROGERS, Everett (1996): *Agenda-Setting*. Thousand Oaks: Sage Press.
- DENCŐ Blanka – FÁBIÁN Zoltán – SIK Endre (2007): A magyarországi közvélemény „mádatárlatból”. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2008-ról*. Harmadik kötet – Digitális könyvtár. Bp. Kiadja a Demokrácia Kutatások Magyar Központja. [A tanulmány oldalszámozást nem tartalmazó DVD-mellékletben jelent meg.]
- DEZSŐ Márta (2002): Népszavazás és népi kezdeményezés In Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan*. Bp. Osiris Kiadó. 145–168.
- DIECKMANN, Walther (2000 [1969]): A politikai kommunikáció stílusai. Fordította Szabó Márton. In: Szabó Márton – Kiss Balázs – Boda Zolt (szerk.): *Szövegváltozatok a politikára: Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus*. Bp. Universitas – Nemzeti Tankönyvkiadó Rt. 79–113.
- DIMAGGIO, Paul – ANHEIER, Helmut (1990): Sociology of Nonprofit Organisations. In: *Annual Review of Sociology*. A tanulmány áttekintő összefoglalását magyarul lásd: Kuti Éva – Marschall Miklós (szerk.): *A harmadik szektor. Tanulmányok*. Bp. Nonprofit Kutatócsoport, 1991. 71–84.
- DOMANICZKY Endre (2009): A jogállam és a civil szektor Magyarországon, különös tekintettel a helyi önkormányzatokra. Pécs, Publikon Kiadó.
- DOMANICZKY Endre (2010): Civil kurázi. Hozzászólás Szabó Máté vitaindítójához. *Politikatudományi Szemle*, XIX. évf. 2. sz. 137–144.
- DOUGLAS, James (1987): Political Theory of Nonprofit Organisation. In: Powell, W. W. szerk: *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. New Haven, Yale University Press. 43–54. A tanulmány áttekintő összefoglalását magyarul lásd: Kuti Éva – Marschall Miklós (szerk.): *A harmadik szektor. Tanulmányok*. Bp. Nonprofit Kutatócsoport, 1991. 85–96.
- DUKAY-SZABÓ Szilvia (2008): Nyilvános eszmecsere az Európai Unióról. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2008-ról*. Harmadik kötet – Digitális könyvtár. Bp. Kiadja a Demokrácia Kutatások Magyar Központja. [A tanulmány oldalszámozást nem tartalmazó DVD-mellékletben jelent meg.]
- DUKAY-SZABÓ Szilvia – ZÁVEZC Tibor (2009): Népszavazási eszmecsere. A deliberatív közvélemény-kutatás tanulságai. In: Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és szerte a világban*. Bp. Századvég Kiadó. 253–268.
- DRYZEK, John (1990): *Discursive democracy: politics, policy and political science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- EDELMAN, Murray (1972 [1971]): *Politics as Symbolic Action, Mass Arousal and Acquiescence*. Chicago: Markham Publishing Company.
- EDELMAN, Murray (2004): *A politika szimbolikus valósága*. Fordította Hidas Zoltán. Bp. L'Harmattan Kiadó.
- ENYEDI Zsolt (2009): Referendumdemokrácia. In: Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és szerte a világban*. Bp. DKMKA – Századvég Kiadó. 17–35.

- FEHÉR Angéla – MAROZSÁN Csilla – PATTERMAN Kinga (szerk.) (2001): *Jelenlét – módszertani mesék a telepi munkáról*. Bp. Magyar Máltai Szeretetszolgálat Kiadása.
- FÉL Edit – HOFER Tamás (2010 [1969]): „*Mi, korrekt parasztok...*” *Hagyományos élet Átágyon*. Bp. Korall Társadalomtudományi Egyesülés.
- FISCHER, Frank (2003): *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.
- FISHKIN, James (1991): *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven, New Haven University Press.
- FRICZ Tamás (2007): Kis János téved. *Népszabadság*, november 29.
- FUNKHOUSER, Edward T. (2007 [1991]): A hatvanas évek sajtótémái. A közvélemény dinamikájának alakulása. Fordította Torma Péter. In: Angelusz Róbert – Tardos Róbert – Terestyéni Tamás (szerk.): *Média, nyilvánosság, közvélemény*. Bp. Gondolat Kiadó. 261–266.
- GAJDUSCHEK György (2012): A magyar közigazgatás jogias jellegéről. *Politikatudományi Szemle*, XXI. évf. 4. sz. 29–49.
- GAJDUSCHEK György – HAJNAL György (2010): *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Bp. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó.
- GEERTZ, Clifford (1994a): Az ideológia mint kulturális rendszer. Fordította Fejér Balázs. In: Uő: *Az értelmezés hatalma: Antropológiai írások*. Bp. Századvég Kiadó. 22–62.
- GEERTZ, Clifford (1994b): Sűrű leírás. Út a kultúra értelmező elméletéhez. Fordította Berényi Gábor. In: Uő: *Az értelmezés hatalma*. Bp. Századvég Kiadó. 170–199.
- GEERTZ, Clifford (1994c): Elmosódott műfajok. A társadalmi gondolkodás átalakulása. Fordította Kovács Éva. In: Uő: *Az értelmezés hatalma*. Bp. Századvég Kiadó. 268–285.
- GLÓZER Rita (2008): *Diskurzusok a civil társadalomról. Egy fogalom transzformációi a rendszerváltó évek értelmiségi közbeszédében*. Bp. L'Harmattan Kiadó.
- GRIFFIN, Em (2001 [2000]): A témameghatározás elmélete: Fordította Szigeti L. László. In: Uő: *Bevezetés a kommunikációelméletbe*. Bp. Harmat Kiadó. 369–381.
- HABERMAS, Jürgen (1981): *Theorie der kommunikativen Handelns: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*. 1–2 Bde. Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.
- HABERMAS Jürgen (1985): *A kommunikatív cselekvés elmélete*. Kézirat. Az összefoglalásokat írta: Némédi Dénes és Somlai Péter. Bp. Kiadja ELTE Szociológiai Intézet és Továbbképző Központ – Filozófiaoktatók Továbbképző és Információs Központja.
- HAJER, Maarten (1995): *The Politics of Enviromental Discourse*. Oxford, Oxford University Press.
- HAJER, Maarten (2004 [2002]): Diskurzuselemzés és a szakpolitikák vizsgálata. Fordította Szegedi Gábor. *Politikatudományi Szemle*, XIII. évf. 4. sz. 161–167.
- HAJNAL György (2008): *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Bp. Kiadja a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ.
- HALL, John (szerk.) (1995): *Civil Society. Theory, History Comparison*. Cambridge: Policy Press.
- HANKISS Elemér (1986): *Diagnózisok 2*. Bp. Magvető Kiadó.
- HANSMANN, Henry (1987): Economonc Theory of Nonprofit Organisation. In: Powell, W. W. (szerk.): *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. New Haven, Yale University

- Press. 27–42. A tanulmány áttekintő összefoglalását magyarul lásd: Kuti Éva – Marschall Miklós (szerk.): *A harmadik szektor. Tanulmányok*. Bp. Nonprofit Kutatócsoport, 1991. 29–44.
- HARDIN, Garrett (1968): The Tragedy of the Commons. *Science*, 162. sz. 1243–1248.
- HOBBS, Thomas (2001 [1651]): *Leviathán*. Fordította Vámosi Pál. Kolozsvár, Polis Könyvkiadó.
- HOFMEISTER-TÓTH Ágnes – MITEV ARIEL Zoltán (2007): *Üzleti kommunikáció és tárgyalási technika*. Bp. Akadémiai Kiadó.
- JASPERS, James (1992): The Politics of Abstractions: Instrumental and Moralistic Rhetorics in Politics. *Social Research*, Vol. 52. No. 2. (Summer) 315–344.
- JELENI GÁBOR – ROSTA Gergely – SZEGEDI Péter (2008): Politikai közvélemény, 2007. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2008-ról*. Harmadik kötet – Digitális könyvtár. Bp. Kiadja a Demokrácia Kutatások Magyar Központja. [A tanulmány oldalszámozást nem tartalmazó DVD-mellékletben jelent meg.]
- KAPLAN, Thomas (1993): Reading policy narratives: Beginnings, Middles and Ends. In: Fischer, Frank – Forester, Frank (szerk.): *Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham–London, Duke University Press.
- KAPLAN, Thomas (2000 [1986]): A közpolitika-elemzés narratív struktúrája. Fordította Boda Zsolt. In: Szabó Márton – Kiss Balázs – Boda Zsolt (szerk.): *Szövegváltozatok a politikára. Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus*. Bp. Universitas – Nemzeti Tankönyvkiadó. 547–565.
- KARÁCSONY Gergely (2009): A pártok szava és a nép zsebe. A népszavazási döntések motivációi Magyarországon. In: Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és szerte a világban*. Bp. DKMKA – Századvég Kiadó. 197–221.
- KÉKI Nóra (2005): Mérlegen a kormány 2004-ben. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2008-ról*. Harmadik kötet – Digitális könyvtár. Bp. Kiadja a Demokrácia Kutatások Magyar Központja. [A tanulmány oldalszámozást nem tartalmazó DVD-mellékletben jelent meg.]
- KIS János (2007a): A népszavazási versenyfutás. *Népszabadság*, november 10.
- KIS János (2007b): A népszavazásvitáról. *Népszabadság*, december 15.
- KIS János (2009): A népszavazás a köztársasági alkotmányban. In: Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és szerte a világban*. Bp. DKMKA – Századvég Kiadó. 63–85.
- KOSSELLECK, Reinhart (1972): Einleitung. In: Koselleck, Reinhart – Brunner, Otto – Conze, Werner: *Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Band 1. Stuttgart, Klett-Cotta Verlag. xii–xxvii.
- KOSSELLECK, Reinhart (2003): *Elmúlt jövő. A történelmi idők szemantikája*. Fordította Hidas Zoltán, Szabó Márton. Bp. Atlantisz Kiadó.
- KÖRÖSÉNYI András (2005): *Vezér és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok*. Bp. L'Harmattan Kiadó.
- KÖRÖSÉNYI András (2007): Alkotmányos-e a népszavazás? *Népszabadság*, december 1.

- KÖRÖSÉNYI András (2009): A népszavazások és a képviseleti demokrácia viszonya. In: Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és szerte a világban*. Bp. DKMKA – Századvég Kiadó. 37–61.
- KRIESI, Hanspeter (2009): Közvetlen demokrácia. Svájc esete. In: Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és szerte a világban*. Bp. DKMKA – Századvég Kiadó. 87–106.
- KUTI Éva (1998): *Hívjuk talán nonprofitnak*. Bp. Nonprofit Kutatócsoport kiadása.
- KUTI Éva – MARSCHALL Miklós (szerk.) (1991): *A harmadik szektor. Tanulmányok*. Bp. Nonprofit Kutatócsoport.
- LASSWELL, Harold (1951): The Policy Orientation. In: Lasswell, Harold – Lerner, Daniel (szerk.): *The Policy Science: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford CA., Stanford University Press. 3–15.
- LASSWELL, Harold (2000a [1949]): A politikai nyelv stílusa. Fordította Boda Zsolt. In: Szabó Márton – Kiss Balázs – Boda Zsolt (szerk.): *Szövegváltozatok a politikára. Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus*. Bp. Universitas – Nemzeti Tankönyvkiadó Rt. 63–78.
- LASSWELL, Harold (2000b [1949]): A hatalom nyelve. Fordította Kiss Balázs. In: Szabó Márton – Kiss Balázs – Boda Zsolt (szerk.): *Szövegváltozatok a politikára. Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus*. Bp. Universitas – Nemzeti Tankönyvkiadó Rt. 11–27.
- LAZARSFELD, Paul (2007 [1957]): A közvélemény és a klasszikus hagyomány. Fordította Somogyi Ágnes. In: Angelusz Róbert – Tardos Róbert – Terestyéni Tamás (szerk.): *Média, nyilvánosság, közvélemény*. Bp. Gondolat Kiadó. 750–765.
- LIPPMANN, Walter (1922): *Public Opinion*. New York, Macmillan.
- LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Harmadik, átdolgozott kiadás. Bp. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó.
- MAJER Viktor – TÁBIT Renáta (2011): A helyi népszavazás és népi kezdeményezés néhány önkormányzati rendelet tükrében – különös tekintettel a közép-magyarországi régió önkormányzataira. *Pro Publico Bono, Állam- és Közigazgatás-tudományi Szemle*. Online, Támpo Speciál, 1–22.
- MAJONE, Giandomenico (1989): *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven, Yale University Press.
- MARELYIN KISS József – DÉNES Attila (2005): Ha helyben jól mennek a dolgaink. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2008-ról*. Harmadik kötet – Digitális könyvtár. Bp. Kiadja a Demokrácia Kutatások Magyar Központja. [A tanulmány oldalszámozást nem tartalmazó DVD-mellékletben jelent meg.]
- MCCOMBS, Maxwell E. – SHAW, Donald L. (1972): The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36: 176–187.
- MCCOMBS, Maxwell E. – SHAW, Donald L. (2007 [1991]): A tömegmédia témakijelölő funkciója. Fordította Torma Péter. In: Angelusz Róbert – Tardos Róbert – Terestyéni Tamás (szerk.): *Média, nyilvánosság, közvélemény*. Bp. Gondolat Kiadó. 252–260.
- MOTTIER, Véronique (2004 [2002]): Diskurzuselemzés és az identitás/különbözőség politikája. Fordította Szegedi Gábor. *Politikatudományi Szemle*, XIII. évf. 4. sz. 155–159.
- Nagy Ádám – Maruzsa Zoltán (2010): Neokorporativizmus vagy forráselosztás? *Politikatudományi Szemle*, XIX. évf. 1. sz. 151–157.

- NEYLAND, Daniel (2008): *Organizational Ethnography*. London, Sage Publications.
- NIZÁK Péter (2010): Nagykorú magyar civil társadalom. *Politikatudományi Szemle*, XIX. évf. 2. sz. 129–136.
- NIETZSCHE, Friedrich (1986 [1872]): *A tragédia születése*. Fordította Kertész Imre. Bp. Európa Kiadó.
- NORIS, Pippa et al. (1999): *On message: Communicating the campaign*. London, Sage Press.
- OAKESHOTT, Michael (2001 [1962 és 1974]): *Politikai racionalizmus*. Fordította Kállai Tibor és Szentmiklósi Tamás. Bp. Új Mandátum Könyvkiadó.
- Országgyűlés 2008. március 10-i ülésének jegyzőkönyve. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2008-ról*. Harmadik kötet – Digitális könyv; Országgyűlési Napló 1998–2008. DVD-melléklet. Bp. Demokrácia Kutatások Magyar Központja – Arkánus Kiadó, 2009. [A forrás oldalszámozást nem tartalmaz.]
- OVb az országos népszavazásról (2013). http://www.valasztas.hu/hu/ovb/42/42_0.html
Letöltés: 2013. február.
- PALONEN, Kari (2009 [2006]): *Küzdelem az idővel. A cselekvő politika fogalomtörténete*. Fordította Vincze Hanna Orsolya. Bp. L'Harmattan Kiadó.
- PÁL Gábor (2011): *A gyűlöletbeszéd fogalma a magyar politikai diskurzusban, 1994–2004*. Kézirat. Bp. ELTE ÁJTK Politikatudományi Doktori Iskola.
- PERELMAN, Chaim – Olbrechts-Tyteca, Lucie (1969 [1958]): *The New Rhetoric: A Treatise of Argumentation*. Translated by John Wilkinson and Purcell Weaver. Notre Dame – London, University of Notre Dame Press.
- PERELMAN, Chaim (2003 [1966]): Egyetértés hiánya és a döntések racionalitása. Fordította Varga Csaba. In: Varga Csaba (szerk.): *A jogi gondolkodás paradigmái*. Bp. Kiadja a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jogbölcseleti Intézete. 17–23.
- PESTI Sándor (szerk.) (2001): *Közpolitika*. Szöveggyűjtemény. Budapest Rejtjel Kiadó.
- PHILLIPS, Nelson – HARDY, Cynthia (2002): *Discourse Analysis. Investigating Processes of Social Construction*. London – New Delhi, Sage Publications.
- PRICE, Vincent – NEIJENS, Peter (2007 [1998]): A deliberatív közvélemény-kutatás. Fordította Rohonyi András. In: Angelusz Róbert – Tardos Róbert – Terestyéni Tamás (szerk.): *Média, nyilvánosság, közvélemény*. Bp. Gondolat Kiadó. 698–732.
- REIN, Martin – SCHÖN, Donald (1993): Reframing Policy Discourse. In: Frank Fischer – John Forester (szerk.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. 145–166. Durham, NC – London, Duke University Press.
- RICŒUR, Paul (2000a [1990]): Politikai nyelv és retorika. Fordította Boda Zsolt. In: Szabó Márton – Kiss Balázs – Boda Zsolt (szerk.): *Szövegváltozatok a politikára: Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus*. Bp. Tankönyvkiadó – Universitas. 53–62.
- RICŒUR, Paul (2000b [1994]): Történelem és retorika. Fordította Asztalos Éva és Somlyó Bálint. In: Thomka Beáta (szerk.): *Narratívák 4. A történelem poétikája*. Bp. Kijarat Kiadó. 11–24.
- RICŒUR, Paul (2002 [1978]): A szöveg mint modell: a hermeneutikai megértés. Fordította Szabó Márton. *Szociológiai Figyelő*, 1–2: 60–76.
- ROGERS, Everett M. – HART, William B. – DEARING, James W. (2007 [1997]): A napirend-kijelölés kutatásának paradigmatisztikus története. Fordította Somogyi Ágnes. In: Angelusz

- Róbert – Tardos Róbert – Terestyéni Tamás (szerk.): *Média, nyilvánosság, közvélemény*. Bp. Gondolat Kiadó. 267–272.
- ROE, Emery (szerk.) (1994): *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham–London, Duke University Press.
- SARCINELLI, Ulrich (1990): Auf dem Weg in eine kommunikative Demokratie? Demokratische Streitkultur als Element politischer Kultur. In: Uő (szerk.): *Demokratische Streitkultur*. Opladen, Westdeutscher Verlag. 29–51.
- SARTORI, Giovanni (1999): *Demokrácia*. Bp. Osiris Kiadó.
- SCHÖN, Donald – REIN, Martin (1994): *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York, Basic Books.
- SCHWARZ, Michael – THOMPSON, Michael (1990): Political Cultures: A New Framework for Policy Analysis. In: Michael Schwarz – Michael Thompson: *Divided We Stand: Redefining Politics, Technology and Social Choice*. New York, Harvester Wheatsheaf. 56–80.
- SELIGMAN, Adam (1997 [1992]): *A civil társadalom eszméje*. Fordította Náday Judit. Bp. Kávé Kiadó.
- SIK Endre (1988): *Az „örök” kaláka*. Bp. Gondolat Kiadó.
- SLOTERDIJK, Peter (2001 [1986]): A gondolkodó a színpadon. Nietzsche materializmusa. Fordította Bendl Júlia. In: Uő: *A gondolkodó a színpadon. A jó hír megjavítása. Nietzsche-tanulmányok*. Bp. Helikon Kiadó. 15–174.
- SZABÓ Márton (2003a): *A diszkurzív politikatudomány alapjai*. Bp. L'Harmattan Kiadó.
- SZABÓ Márton (2003b): A közjó diskurzusai. In: Uő: *A diszkurzív politikatudomány alapjai*. Bp. L'Harmattan Kiadó. 279–288.
- SZABÓ Márton (2006): *Politikai idegen*. Bp. L'Harmattan Kiadó.
- SZABÓ Márton (2011): *Politikai episztemológia*. Bp. L'Harmattan Kiadó.
- SZABÓ Márton (2012): A politikaelméletek elméleti pozíciói. In: Illésné Kovács Mária (szerk.): *Docēre et movēre: Bölcsészeti- és társadalomtudományi tanulmányok a Miskolci Egyetem Bölcsészettudományi Kar 20 éves jubileumára*. Miskolc, Kiadja ME Bölcsészettudományi Kara. 37–48.
- SZABÓ Máté (2009): Autonómia és etatizmus a magyar civil társadalomban. *Politikatudományi Szemle*, XVIII. évf. 3. sz. 157–163.
- SZOBOSZLAI György (2009): Országos népszavazás 2008-ban. Előzmények, következmények, szabályozások és értelmezések. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról*. Első kötet. Bp. Demokrácia Kutatások Magyar Központja. 243–272.
- SZÜCS Zoltán Gábor (2010): *Az antalli pillanat. A nemzeti történelem szerepe a magyar politikai diskurzusban, 1989–1993*. Bp. L'Harmattan Kiadó.
- TAKÁCS Péter (2011): A közjóról. *Pro Publico Bono. Állam- és Közigazgatás-tudományi Szemle*, 1. sz. 8–16.
- TÁRKÁNY SZÜCS Ernő (1981): *Magyar jogi népszokások*. Bp. Gondolat Kiadó.
- TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor (2002): *Politika és kommunikáció. A magyar politikai napirend témái a 2002-es választások előtt*. Bp. Századvég Kiadó.

- TÖRÖK Gábor (2005): *A politikai napirend. Politika, média, közvélemény és az „agenda setting” hatás.* Bp. Akadémiai Kiadó.
- TÖRÖK Gábor (2008): A „rég” és az „új” napirend. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2007-ről.* Bp. Kiadja a Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány. [Digitális könyv DVD-n, Arcanum Kiadó.]
- TÖKÉS Rudolf (2009): Civil társadalom: Államfüggő alattvaló vagy autonóm állampolgár? *Politikatudományi Szemle*, XVIII. évf. 3. sz. 164–171. p
- WEBER, Max (1987): *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai.* Fordította Erdélyi Ágnes. Bp. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. (A „Képviselő” című rész: 295–301.)
- YANOW, Dvora – YBEMA, Sierk – VAN HULST, Merlijn (2012): Practicing Organizational Ethnography. In: Gillian Symon – Catherine Cassell (szerk.): *The Practice of Qualitative Organizational Research. Core Methods and Current Challenges.* London, Sage.
- YANOW, Dvora (1996): *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions.* Washington DC., Georgetown University Press.
- ZÁVE CZ Tibor (2005): Előnyben a Fidesz-MPSZ. A pártok és a politikusok megítélése 2004-ben. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2008-ról.* Harmadik kötet – Digitális könyvtár. Bp. Kiadja a Demokrácia Kutatások Magyar Központja. [A tanulmány oldalszámozást nem tartalmazó DVD-mellékletben jelent meg.]
- ZÁVE CZ Tibor (2009): Magabiztos Fidesz-vezetés. Pártok és politikusok megítélése a közvéleményben 2008-ban. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2008-ról.* Harmadik kötet – Digitális könyvtár. Bp. Kiadja a Demokrácia Kutatások Magyar Központja. [A tanulmány oldalszámozást nem tartalmazó DVD-mellékletben jelent meg.]

SZABÓ MÁRTON (1942)

Filozófus, politológus, professor emeritus, az interpretatív szemléletű diszkurzív politikatudomány jeles képviselője. Az MTA Politikatudományi Intézet külső munkatársa, az intézetben működő Diszkurzív Műhely vezetője. Mester tagozatokon és doktori iskolákban óraadó professzorként tanít az ELTE Jogtudományi és Társadalomtudományi Karán, a BCE Társadalomtudományi Karán, a NKE Közigazgatás-tudományi Karán, a kolozsvári Babeş–Bolyai Tudományegyetem Politikai, Közigazgatási és Kommunikációtudományi Karán. Szerkeszti a Posztmodern politológiák c. könyvsorozatot, továbbá magyar és külföldi szakfolyóiratok *editorial board*-jának tagja, a *Politikatudományi Szemle* szerkesztőbizottságának elnöke.

Szabó Márton könyvei

Munka és morál. A munkához való erkölcsi viszony funkciójának és értelmezésének történelmi változása. Budapest, Kiadja a Művelődési Minisztérium, 1981.

Erkölc – eszmény és valóság (szerk.). Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1985.

Vélemények – ellenvélemények erkölcsi kérdésekről (szerk.). Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1987.

Tükör által homályosan. Tanulmányok az ideológiáról (társszerkesztő). Budapest, Kiadja a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Intézete, 1990.

Szövegvalóság. Írások a szimbolikus és diszkurzív politikáról (szerk.). Budapest, Scientia Humana, 1997.

Diszkurzív térben. Tanulmányok a politika nyelvről és a politikai tudásról. Budapest, Scientia Humana, 1998.

Az ellenség neve (szerk.). Budapest, József Műhely Kiadó, 1998.

Politikai tudáselméletek. Szemantikai, szimbolikus, retorikai és kommunikatív-diszkurzív értelmezések a politikáról. Budapest, Universitas – Nemzeti Tankönyvkiadó, 1998.

Szövegváltozatok a politikára. Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus (társszerk.). Budapest, Universitas – Nemzeti Tankönyvkiadó, 2000.

Beszélő politika. A diszkurzív politikatudomány teoretikus környezete (szerk.). Budapest, József Műhely Kiadó, 2000.

Fideszvalóság. Diszkurzív politikatudományi értelmezések (szerk.). Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2006.

A diszkurzív politikatudomány alapjai. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2003.

Politikai idegen. A politika diszkurzív szereplőinek elméleti értelmezése. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2006.

Politikai episztemológia. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2011.

Kötőjelek. Írások politikáról, tudományról, közéletről. Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2014.

JEGYZETEK

