

ÁGH ATTILA

A demokratikus átmenet feltételrendszere

Az utóbbi évek vitái azon kérdés körül sűrűsödtek össze a hazai politikatudományban, hogy voltaképpen demokrácia van-e Magyarországon a nyolcvanas évek vége óta, s mennyire haladt előre vagy torzult el a demokratizálás az első parlament, avagy az Antall–Boross-kormány idején. A válaszokat nemcsak az adott szerző vérmérséklete és politikai hozzáállása határozta meg, hanem tudományunk állása is, ugyanis a politológia ez ideig nemzetközileg sem tudott megbirkózni két alapvető problémával, egyrészt a demokratikus és autoriter rendszerek kombinációinak és kettős-vegyes tradícióinak kezelésével, másrészt az átmeneti demokratikus formák – statikus bemutatásuk helyett – dinamikájának ábrázolásával.

Magyarán, nagyrészt hiányzik az az elméleti alapvetés és fogalmi apparátus, amelyre építve felvetni és kifejteni lehetne a köztes, vegyes formákat. Ehelyett az elemzések többnyire csak a demokrácia és az autoriter rendszerek üres ellentétében mozognak, jóllehet a valóságos társadalmak nagy része ennek a demokrácia és az autoriter rendszer közötti kontinuumnak a mentén foglalt és foglal valahol helyet. Hiányzik annak az adekvát elméleti-fogalmi kifejtése is, hogy az átmeneti jellegű demokráciák mennyiben különböznek a már konszolidált típusoktól, s ezért az utóbbiak fogalomrendszerét gyakran, igen erőltetetten, „ráhúzzák” a dinamikusán átalakuló társadalmakra.¹

Kende Péter *Működik-e a demokrácia intézményrendszere Magyarországon?* című tanulmánya árnyaltabb közelítést választ, egyrészt magát az átmenetet és annak mértékét vizsgálja, másrészt a működés konkrétabb folyamata felől közelíti meg a kérdést. Mindazonáltal nem elég fogalmi szigorúsággal és nem a demokrácia elmélete eddigi nemzetközi vitáiba ágyazva tekinti át a hazai demokratizálás helyzetét,

ezért az átfogó ábrázolásra törekvése ellenére is csak töredékes képet nyújt. Írása egyébként termékeny vitákra stimulál, de egy rövid hozzászólásban csak néhány fontosabb kérdésre lehet kitérni, s nem az általa felvetett összes problémára. A magam részéről a címben rejlő kihívásra válaszként csak három kérdést tárgyalok, a „működés”, a „demokrácia” és az „intézményrendszer” vonatkozásait.²

A MŰKÖDÉS INTÉZMÉNYRENDSZERE

Kende tanulmánya a jó működés ismérveiről értekezve alkalmazza a „legpuhább” fogalmi megközelítést és nem tisztázza magát a működés-működtetés fogalmát sem. A felsorolt tíz pont meglehetősen esetleges és eklektikus, és összekeveri a rendszer demokratikus jellegét a működtetéssel, a „demokrácia akkor létezik, ha” kérdést a hatékonysággal. A mai nemzetközi politikatudomány viszont markánsan elválasztja az intézmény jellegét (government) működtetésétől (governance) mint hatékonysági kritériumokkal is jellemezhető és jellemezendő folyamattól. Egy jó intézményrendszer is működtethető alacsony, egy gyengébb is viszonylag magas hatékonysággal, s ez a modern politológia számára alapkérdés – így került a közpolitikai megközelítés az egész politikatudományi gondolkodás középpontjába. Egyszerűen szólva, a második világháború utáni modern politikai rendszereket az jellemzi, hogy nem pusztán demokratikus jellegűek, hanem egyúttal és mindjobban működtetésük mikéntje legitimálja őket, vagyis a modern államtól nemcsak azt várják el, hogy demokratikus, hanem azt is, hogy hatékony legyen. A demokratikus intézményrendszer átfogó és részletes hatékonysági elemzése a fejlett országokban már a politikatudomány mindennapi betevő falatja, s amennyire látjuk, a magyar polgár elvárása is az, hogy a politika ne csak demokratikus legyen, hanem egyben – a gazdasághoz hasonlóan, de a maga módján – „gazdaságosan” is működjön.³

A jó működés ismérveiről vannak tehát elfogadható elméletek, amelyek megkülönböztetik az eredményesség, a hatékonyság és a hatásosság (alkalmazhatóság) kritériumrendszerét. Az eredményesség holisztikus, átfogó kategória, az egész rendszer működését minősíti abban a tekintetben, hogy lényegében sikerült-e elérni a megkívánt eredményt, betölteni az adott funkciót, illetve kialakítani az új politikai formákat és intézményeket. Az eredményesség igen–nem válaszokat jelent, például az első magyar parlament esetében feltehető az a kérdés, hogy eredményes volt-e a saját belső rendszerváltásában, s a válasz egyértelmű nem, hiszen nem tudta meghozni az új Hárszabályt. A hatékonyság mint az erőforrások felhasználása a politikai intézményrendszerben már a részletekre vonatkozik, és az igen–nem kettőssége helyett fokozatokban fejezhető ki. Az eredményesség kiterőszakolható a hatékonyságban mutatkozó nagy áldozatok árán is, mint „nagy befektetéssel” és erőforrás-pazarlással elért politikai ered-

mény (amilyen például a kárpótlás). Végül a hatásosság vagy az alkalmazhatóság azt mutatja, hogy a politikai döntések mennyire valósíthatóak meg. Hatékony döntési folyamatok (output) eredménye (outcome) is lehet gyenge termék, ami kontraproduktív hatásra vezet a társadalomban, mint az előző parlament törvényeinek jelentős része, amelyeket többször is módosítani kellett, hogy valamelyest alkalmazhatóak legyenek, mint a kéttucatszor átalakított föld- és szövetkezeti törvények.

Az elmúlt négy év ilyen konkrét politikatudományi vizsgálata igen fontos lenne, hogy lássuk, valóban „működött-e”, s hogyan és mennyire, a demokrácia intézményrendszere Magyarországon az első parlament idején. Kende Péter utal annak szükségességére, hogy az újabb, a második parlament hatékonyabb törvényhozást produkáljon, de nem nyújt ehhez kritériumrendszert és nem is teoretizálja az egész problémát. Egészében pedig megállapítható lenne, hogy az Antall–Boross-kurzus idején a demokrácia intézményrendszere nem volt eredményes, nagyon alacsony hatékonysággal működött és állandóan ütközött a társadalmi valósággal, ahelyett hogy érdemileg megvalósítható döntéseket hozott volna.

Milyen is volt akkor ez a demokrácia? Hát bizony, demokráciának is meglehetősen gyengécske volt, míg Kende Péter konklúziója szerint „a mérleg [tehát] inkább kedvezőnek mondható”. Kérdés, hogy nincse szükség jobb, szigorúbb és pontosabb „mérlegre”.

A HIBRID POLITIKAI RENDSZEREK TÍPUSAI

A demokratizálás az autoriter és a demokratikus rendszerek között átvezető folyamat. Közbeeső állapot és rendszer, amelynek leírására sajátos fogalmi apparátus szükséges a „mi mennyi?” logikája alapján. A demokratizálás folyamatát ennyiben evolutívnek fogjuk fel, azaz lehetnek benne visszaesések, de egészében megy előre a folyamat, illetve az még elképzelhető, hogy megtorpan valahol „ütközben”, és úgy marad, vagyis egy közbeeső állapot stabilizálódik. Még bonyolultabb azonban a helyzet, ha Közép-Európát vizsgáljuk, itt ugyanis egyszerre jelentkeznek a demokratizálás és a fő útvonalról való letérés, az úttévesztés folyamatai. Jogos a kérdés az elmúlt négy évet illetően, „demokrácia”-e az, amiről beszélünk, aminek a „működését” vizsgáljuk, s ha igen, akkor milyen típusú. Kende Péter eleve csak az evolutív folyamatban gondolkodik, s ezért félretolja a demokrácia típusával kapcsolatos egész kérdést.

Nemrégben Philippe Schmitter foglalkozott behatóan az új demokráciák típusaival, majd utóbb tipikus torzulásaival és zsákutcáival. A demokráciák evolutív fejlődése szerinte korántsem valamiféle történelmi szükségszerűség, éppen ellenkezőleg, az új demokráciák történelmi tanulsága a torzulások és a megtorpanások veszélyét jelzi a kezdeti határtalan optimizmus után. A globális demokratizálás harma-

dik hullámában (S. Huntington) ritka a demokrácia „hirtelen halála”, azaz az autoriter uralomhoz való gyors visszatérés, mert a demokratikus procedurális minimumok („szabad választás”) betartását többnyire kikényszerítik a külső, nemzetközi körülmények, amit magam kényszer-demokráciának, illetve homlokzat-demokráciának neveztem el. De annál gyakoribb az új demokráciák hosszabb távú instabilitása, amelynek Schmitter szerint Argentína a klasszikus példája. Ez az „argentinizáció” fenyegeti, érvel Schmitter, a közép- és kelet-európai új demokráciákat is. A demokratikus intézményrendszer konszolidációjának hiánya az új demokráciákban olyan új struktúrák kialakulásához vezet, amelyek hibrid jellegűek, azaz tartósan egyesítik magukban az autoriter és demokratikus elemeket.⁴

A hibrid társadalmak azonban végigkísérték Közép-Európában az utóbbi száz év történetét, ezért azt kellene korról korra pontosan meghatározni, hogyan változott bennük az autoriter és a demokratikus elemek viszonya és aránya. Még hangsúlyosabban vetődik fel ez a kérdés az elmúlt négy év vonatkozásában, amikor elméletileg és módszertanilag új helyzet alakult ki: egyszerre jelentkezett a radikális demokratizálás programja és az autoriter elemek gyors újjáéledése. Ennek a sajátos helyzetnek a leírása és teoretizálása kellene, hogy a centrális kérdés legyen a „működik-e” a demokrácia tárgykörében, amennyiben a „működés” Kende szóhasználatában a demokrácia meglétét és funkcióit jelenti. Nem elég ugyanis a „közszabadságok” megsértésére utalni a média kapcsán és a politikai elitet illetően a lakosság lesújtó véleményére. Az igazi kérdés az, hogyan áll ez az egész össze egy neotradicionalista politikai rendszerré, amelyben az újabb nemzeti konzervatív párt megpróbálja betölteni a hegemon párt hagyományos szerepét.⁵

A „demokrácia” kérdése Közép-Európában tehát egyfelől az autoriter megújulással (authoritarian renewal) kapcsolatos elméleti kérdések felvetését és szisztematikus megtárgyalását igényli, amelynek számos rangos példája van a nemzetközi sajtóban, például Adam Michnik vagy Claus Offe írásai. Ahogy Nancy Bermeo az „új demokráciák betegségeként” bemutatja, egész Európában – de különösen „Keleten” – előretörték az „idegengyűlölő autoritarizmusok” (Adam Michnik), és a figyelem már a „zsarnokság nem-kommunista formái” (Leszek Kolakowski) felé fordult.⁶

Az átfogó elméleti kérdések felvetése mellett ugyanakkor elkerülhetetlen a demokratikus intézményrendszer egyes elemeit külön-külön érintő konkrét kérdések alapos, szakértői vizsgálata is. Így például az, hogy az elmúlt négy évben, az első parlamenti ciklusban a parlament és bizottságai betöltötték-e a kormányzatot ellenőrző funkciójukat. Csak a konkrét vizsgálatok összegezése után mondható ki a verdikt, hogy demokrácia volt-e az, ami itt „működött”, mennyire és miként volt az.⁷

AZ INSTITUCIONALISTA ÉS A KULTURÁLIS MEGKÖZELÍTÉS

A rendszerváltás politológiai szakirodalmában két konkurens megközelítés él, az egyik az institucionalista, a másik pedig a kulturális. Kende Péter nemrégben érdekes elemzést publikált az utóbbi aspektusról. A jelenlegi tanulmány címe alapján okkal elvárhatnánk, hogy ezúttal az intézményi aspektus elemzését adja, a megfelelő markáns kérdésfelvetéssel. Az újabb írásban azonban ez a két szempont összerosódik, a cím ígérete ellenére a demokratikus intézményrendszer kiépítésének sajátos szempontjai alig kapnak teret. A kétféle megközelítés természetesen kiegészíti és feltételezi egymást, de ehhez azt is tisztázni kell, hogy milyen öntörvényű fejlődésük van, s a rendszerváltás egyes szakaszaiban melyikük kerül előtérbe, s hogyan kapcsolódik a másikhoz.⁸

Nem tudni tehát, hogy mit is jelent „a parlamenti többség összefonódása a végrehajtó hatalommal”. Egyrészt Kende Péter is azt írja, hogy ez minden „egykamrás parlamenti berendezkedés” sajátja, mivel a törvényhozó és végrehajtó hatalom szigorú elválasztását csak a prezidenciális rendszerek valósítják meg. Másrészt azonban arról értekeznek, hogy ez „alkotmányos szempontból” rendben van, de „a demokrácia működési elvei szempontjából”, úgymond, „némi más a helyzet”. Korántsem világos akkor, hogy melyek a demokrácia működési elvei (legfeljebb annyit tudunk meg, hogy a működés „a demokrácia értékeinek van alárendelve”), s hogy az intézményi és kulturális szempontok eltérő logikájára utal-e a szerző (az intézmény már kiépült, de a kulturális deficit miatt még nem működőképes), vagy egyáltalában a nemzetközi szakirodalomban a „többség zsarnokságának” nevezett jelenségre, amiben bőven volt részünk az elmúlt négy évben. Ha nem választjuk szét világosan az intézményrendszer kiépítését – belső fogyatékoságaival és ellentmondásaival együtt – a demokratikus politikai kultúra geneziséstől, akkor a magyar helyzetre alkalmazva azt sem tudjuk megválaszolni, miért éppen az új koalíció kapcsán aggódunk a régi koalíció torzulásai miatt, s egyáltalán, megint a demokrácia típusainál és sajátos hibridjeinél vagyunk. Nem az a probléma természetesen, hogy most Kende Péter jobban féltene a demokráciát, mint az előző négy évben, hiszen nyilvánvalóan fordítva áll a helyzet, hanem az, hogy ezeket a problémákat nem rendszerezzi elméletileg, csak impresszionisztikusan tekinti át, köztük az intézmények és a politikai kultúra kölcsönhatását is.

VÉGSZÓ: JAVASLAT ÉS ELLENJAVASLAT

Kende Péter tanulmányán végigvonul a választási rendszer és a parlamenti képviselő problémája. Végül javaslatokkal is előáll, amelyek jó irányba mutatnak, de szerintem nem kellően megalapozottak. Az első javaslat az, hogy jöjjön létre francia mintára a „Gazdasági és

Szociális Tanács”, amelyben, úgymond, helyet kapnának a gazdasági érdekképviselők és különböző (vallási és etnikai) csoportokat képviselő társadalmi szervezetek. Ám az Érdekegyeztető Tanácsról és a küszöbön álló szociális paktumról szó sem esik a tanulmányban, pedig ez a befolyásos intézmény tényleg létezik, s éppenséggel körülötte kavarnak a hazai viták. A javaslat úgy lenne reálisan megfogalmazható, hogy szükséges-e ennek az országos testületnek a kibővítése más társadalmi szervezetek bevonásával, s hogyan és milyen alapon lehetne ezeket összekapcsolni.

A másik javaslat a parlament kettévágásáról – képviselőházra és szenátusra – éppen ezen a problematikus ponton kapcsolódik az előző javaslathoz. Mit, milyen érdekeket képviselne a szenátus, ha leválasztjuk ezekről a reális érdekekről? A szenátorok sehol sem eminensen és pusztán pártlistáról választott „pártképviselők”, ahogy a javaslat szól, de a képviselők sem pusztán helyi érdekeket hordozó egyéni jelöltek. A parlament reformja nem lehet öncél, s az sem önmagában igaz, hogy túl sok a képviselő. Az egyéni választókerületekben megválasztott képviselőház által megalakított kormány viszont az aránytalanság és a bizonytalanság erős mozzanatait vinné bele a politikai életbe, amelyet nem tudna még megfékezni – az angol modell szerint – a demokratikus politikai kultúra. Nem a parlament „főlé”, hanem „elé” kell beiktatni a társadalmi érdekcsoportokat kifejező testületet, amely nem korlátozza, hanem kiteljesíti a parlamentarizmust azzal, hogy feltárja és a politikai rendszerbe becsatornázza az érdekeket.

Bele kell nyugodnunk abba, hogy a magyar választási rendszer állítólagos bonyolultsága csak a politológusokat izgatja, a magyar átlagpolgárt egyáltalán nem. Ez a választási rendszer már két alkalommal is bevált, mind a reprezentativitás, mind pedig a kormányzati stabilitás tekintetében, érdemi reformja nem várható és nem is szükséges. Hasonló a helyzet magával a parlamenttel, amely számos belső reformra szorul – ezek egy része már el is kezdődött az új Házzsabály kimunkálásával –, de nem egy nagyobb sebészeti beavatkozásra. A lebegő pártrendszert és parlamentet csak a valós érdekek világához kötődés, és egy nemzeti programcsomag révén az azokon való felülemelkedés kapcsolhatja össze a társadalommal, a mindennapok világával – ez az út adott az ÉT jogainak kibővítésével és intézményesítésével.⁹

A tanulmány zárószöveivel egyébként messzemenőig egyetértek, mind a magyar társadalomnak a választásokon tanúsított érettségét, mind pedig az újrakezdés történelmi pillanatának élvezetét illetően.

JEGYZETEK

- ¹ Az utóbbi időben megjelentetett írásaimban a demokrácia elméletének erre a két vonására koncentráltam. A kiábrándulás kora című tanulmányomban (*Valóság*, 1993. 10.) megpróbáltam felvázolni a hibrid formákat, a Pokol Béla könyve körüli vitában pedig az átmenetnek a „statikától” eltérő logikáját (A tárgyalásos demokrácia dinamikusan egyensúlyozó hatalmai. *Társadalmi Szemle*, 1993. 11.).
- ² Gerardo L. Munck: *Democratic Transitions in Comparative Perspective (Comparative Politics*, April 1994.) összefoglalja a demokratizációs elmélet legújabb szakirodalmát. Lásd emellett Ch. G. A. Bryant – Edmund Mokrzycki: *The New Great Transformation? Change and Continuity in East Central Europe* (Routledge, London 1994.) című munkáját is.
- ³ A közpolitikai megközelítésnek a német politikai rendszerre való alkalmazásáról lásd például Adrienne Héritier (szerk.): *Policy-Analyse* című vastkos kötetét, amely a *Politische Vierteljahresschrift* különszámaként jelent meg (1993. 24.).
- ⁴ Philippe C. Schmitter: *Dangers and Dilemmas of Democracy. Journal of Democracy*, April 1994.
- ⁵ A két világháború közötti magyar politikai rendszert – így a hegemonisztikus pártrendszer természetét is – széles komparatív anyagon elemzi Hirata Takesi: A bethleni konszolidáció jellege a nemzetközi szakirodalom tükrében című tanulmánya (*Valóság* 1993. 11). David Jodge is felveti a hibrid rendszerek problematikáját Közép-Európában az *East Central European Parliaments: The First Steps* című tanulmányában, in: Attila Ágh (ed.): *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps* (Budapest, Hungarian Centre for Democracy Studies, 1994).
- ⁶ Nancy Bermeo: *Democracy in Europe (Daedalus*, Spring 1994. 160–161. old.). Lásd még például *The Great Deformation: Polanyi, Poland and the Terrors of Planned Spontaneity (New Left Review*, 205, May/June 1994.), vagy Claus Offe: *Der Tunnel am Ende des Lichts, Erkundungen der politischen Transformation im neuen Osten*. Campus Verlag, Frankfurt–New York 1994.
- ⁷ Lásd például Soltész István: Az országgyűlési bizottságok szerepe a kormányzat ellenőrzésében (1990–1994) és Somogyvári István: A magyar országgyűlés című tanulmányait (Budapest *Papers on Democratic Transition*, magyar sorozat, 36. és 37. füzet, 1994.).
- ⁸ Kende Péter: Politikai kultúra, civil társadalom, elit című írására gondolok itt, amely jóval rendszerezettebb és átgondoltabb, mint a jelen tanulmánya (in: Gyurgyák János: *Mi a politika? Bevezetés a politika világába*. Századvég, Budapest 1994.).
- ⁹ Nem akarok most a korporatizmus körüli vitákba belebonyolódni. Szerintem e fogalom pozitív jelentésű, s valamennyi nyugat-európai országban létezik az érdekegyeztetésnek ez az intézményesített formája. Nagyon helyes lenne tehát végre a tárgyalásos átmenet után a tárgyalásos demokráciára visszatérni. Ezekről az összeurópai perspektívákról lásd legutóbb Hermann Schwengel: *Eine europäische sozialdemokratische Revolution. Die Neue Gesellschaft – Frankfurt Hefte*, Juni 1994.