

Felelős társadalmi kormányzást!

I. (előzetesen)

1. Demokratikus politikai viszonyok között a kormányzati pozíció megszerzésért pártpolitikai küzdelem folyik, de a kormány elvileg nem pártküzdelmet folytat, hanem *jó és sikeres* kormányzása törekszik, az ország javára. Arra természetesen próbálnak ügyelni a kormányzó pártok, hogy kormányzásuk során ne ássák alá saját kivívott pozícióikat. Ez egy elfogadható demokratikus minimum. Ezért az a párt, amely folyamatosan alárendeli a kormányzati közpolitikai döntéseket saját hatalmi ambícióinak, a megnyert választásnak már a másnapján elkezd az új választási kampányt, ráadásul kormányzati pénzeket, egész egyszerűen nem demokratikusan működő párt.

2. A kormányzásban mindig *több szereplő* (aktor) vesz részt, akik a döntéshozatal különböző szintjein helyezkednek el. Így van ez még az erősen központosított, sőt a diktatórikus kormányoknál is. Ez esetben a végső igent vagy nemet mondó potentát ugyan a fő- de nem az egyetlen szereplője a döntéseknek. Demokratikus kormányzás esetében pedig eleve kollektív döntések születnek, még akkor is, ha ebben a döntési folyamatnak különböző „jogosítványok” vannak, akár a javaslatételre, akár a választásra (döntésre) vonatkozna ezek a lehetőségek.

3. A kormányzati döntés nem egyszeri aktus, hanem *folymat*. Ez azt jelenti, hogy egyrészt időben elnyúlik a döntés előkészítése, másrészt azt, hogy a záró döntést sok *részdöntés* előzi meg. Ezért aztán a sietség és a kapkodás többnyire rossz döntéshez vezet, vagyis megalapozott kormányzati döntésekhez kellő idő szükséges: máról holnapra nem születhetnek jó döntések. Továbbá az előzetes döntések egyáltalán nem lényegtelen elemi a kormányzásnak, hiszen sokszor ezek kapcsán válnak világossá fontos összefüggések, amelyek erőteljesen befolyásolják a végső döntést.

4. A demokráciát jellemző kollektív kormányzati döntések fő problémája a döntéssel járó *felelősség* „elkenése”. A jó és sikeres döntés mindenkié, az elhibázott döntés viszont senkié. Két dolog segíthet ezen túljutni. Egyrészt az előkészítő döntések dokumentálása, „jegyzőkönyvezése”, másrészt annak világossá tétele, hogy ki és miként foglalt állást az adott napirend tárgyalása során, ki hogyan döntött. A képtelenségek netovábbja, a kollektív felelőtlenség csimborasszója az a közismert tény, hogy az Orbán-kormány nem jegyzőkönyvezi még saját üléseit sem.

5. A kormány egy szervezet, a *kormányzás* pedig az az összetett tevékenység – csúcán a parlamenttel, a kormánnyal, valamint az államigazgatási szervezetekkel –, amelynek során az országot érintő legfontosabb döntések megszületnek és ennek nyomán az erre jogosítottak „működtetik” az országot. A kormányzás ezért nemcsak központi hatalomgyakorlás, hanem olyan összetett tevékenység, amely átfogja és érinti a társadalmi problémák megoldását, az erőforrások feletti rendelkezést, a stratégiai irányok kijelölését és bizonyos értelemben a közösség politikai vezetését is. Jelentősége tehát messze túlmutat azon, hogy éppen ki „uralkodik”, s egyben hatékony társadalmi kontrolért „kiált”.

6. A kormány közpolitikai döntéseket hoz és *közpolitikát* valósít meg: gazdaság-, oktatás-, kultúr-, egészség-, szociál-, nyugdíj-, zöld-, közlekedés-, lakáspolitikát és másokat. Mindez értékpreferenciákkal, választásokkal, és komoly következményekkel járó politikai döntéseket jelent, amelyek súlyosságát azonban az állampolgárok nem mindig érzékelik. Ráadásul a politika szinte teljes elbulvárosodása, a lájkolások üldözése azzal járt, hogy a nyilvánosságban az extrém

jelenségek kerültek a középpontba: a pártok acsarkodásai, korrupciós ügyei, a politikusok hazudozásai és nemtelen cselekedetei. Egyáltalán: a pártpolitika, annak is vállalhatatlan vonásai. A közpolitikát ezzel szemben tömény unalom veszi körül, miközben ez az a politika, amely alapvetően meghatározza az állampolgárok életét. Mindez súlyos ártalmára van a közösségnek.

7. Ebből a deprimált helyzetből a kiutat *a felelős társadalmi kormányzás* mutatja meg. Ez alapvetően azt jelenti, hogy a kormány kormányzati tevékenységét ki kell tágítani a pártokhoz köthető döntések köréhez képest a közösségi-társadalmi részvétel felé. De nem afféle senkit semmire nem kötelező társadalmi vita vagy nemzeti konzultáció irányába, hanem érdemi részvételt és beleszólást biztosító kodifikált eljárások megteremtése felé. Ez egyben azt is jelenti, hogy így rögzíthetővé válik, hogy ki hogyan nyilatkozik, mely testület képviselői és milyen módon vesznek részt a kormányzati döntésének előkészítésében, ennek következtében az érdem és a felelősség perszonalifikálható lesz.

II. (történeti összefüggések)

1. Még a 19. század végén és a 20. század elején is a kormányok csak a külügy (diplomácia) és a hadügy, a pénzügy és a belügy (bűnüldözés, rendfenntartás) területeit intézték, amihez a megtermelt nemzeti jövedelem 4-5 százalékát használták fel. A 20. században az állami-kormányzati feladatok sokszorosára nőttek, a hatalompolitikai tennivalókhoz fokozatosan társadalompolitikai feladatok zárkóztak fel. Ezeket nevezzük közpolitikai területeknek, közülük legutóbbi ilyen a nagyjelentőséggel bíró környezetvédelmi vagy zöldpolitika. Mind ennek a megvalósításához a kormányzati szerveknek ma már az éves nemzeti jövedelemnek nem 4, hanem mintegy 40 százaléka áll rendelkezésére, ami igen jelentős összeg, és amit adók révén adnak össze az állampolgárok.

2. Ez a történeti változás jelentősen átalakította a kormányzati módszereket és a kormányzási stílust is. A hosszú 19. század végéig a kormányzás monarchikus és arisztokratikus jellegű volt. Nemcsak a hatalombirtoklásra születettek kiváltsága volt a kormányzati pozíciók birtoklása, hanem néhány személy bölcs belátása és szakértelme, illetve ezek hiánya, döntötte el, hogy jó vagy rossz döntések születnek. Kormányzati pozíciókban csak ritkán tűntek fel polgári származású személyek, ennél alacsonyabb státusúak pedig mutatóban sem. Változást a szabadelvű, azaz liberális polgári társadalom kifermálódása jelentette, mégpedig annak függvényében, hogy milyen mértékben sikerült az úri-rendi osztályokat háttérbe szorítani és felszámolni a feudális kötöttségeket.

3. Hazánkban ez a változás lassan haladt előre. A két világháború közötti kormányok kibővültek ugyan „polgári elemekkel”, de egy-két szakpolitikai terület kivételével maradt a személyközpontú (erősen kultuszos jellegű) hatalmi politika, amelyet még fel is erősített a revíziós törekvések kibontakozása és háborús helyzet. Nem beszélve arról, hogy a kormányzati tényezők lényegében a rendi kiváltságok őrzésére törekedtek. A Horthy-éra minden kormánya félfudális vonásokat mutat, amely az úriság és a modernség furcsa keveréke volt.

4. Domináns kormányzási örökségünk, amely a 45 utáni időkre is vonatkoztatható, az erős központi hatalom és egy omnipotens vezető utáni vágy, amely egészen 1990-ig uralta is a magyarországi kormányzás módszerét és stílusát. Igaz, ennek konzerválásába belejátszott az oroszországi politikai kultúra (a megszálló szovjethatalom képében), amely egyébként mind a mai napig ilyen jellegű. A Rákosi és a Kádár féle rendszerek s kormányzatok erősen különböztek ugyan egymástól, de mindkettő dominánsan hatalompolitikai jellegű volt. Kizárták az

alternatívát, üldözték és felszámolták ennek lehetséges képviselőit, és mindent felülről, egyetlen központból próbáltak megoldani. Ezért voltak kemény és puha politikai diktatúrák. Más kérdés, hogy konkrétan milyen közpolitikát valósítottak meg.

5. A rendszerváltozást követő kormányzatok leszámoltak a diktatórikus örökséggel, és egy új közjogi helyzetben demokratikus rendszer és kormányzási mód kialakításába kezdtek. Utólag jól látszik: meglepően sikeresen. Kibontakozott a kompetitív pártrendszer, a parlamenti választások törvényesen zajlottak, sikeresek voltak kormányalakítások, és a kormányok a választási ciklus végéig kitartottak. Úgy tűnt, konszolidált demokrácia és kormányzási mód felé halad az ország. A győztes pártok azonban választási legitimitáción és az önfényező propagandán kívül egyéb módon nem próbálták elfogadtatni a közpolitikai döntéseiket. S ha elvesztették a választást, ezért kizárólag a „rossz kommunikációt” okolták. Fel sem merült a kormányzati döntési mechanizmusok átalakítása, ennek valamilyen jellegű társadalmosítása, annál inkább az igazgatási apparátusok újjászervezése, de ez szinte folyamatosan.

6. A 2010-es években azonban ez kezdett egyik komoly feladattá válni, tekintettel a gazdasági fejlődés megtorpanására és a kormányzati teljesítmények visszaesésére. Először a két ciklusban kormányzó MSZP kísérletezett ezzel. Ennek lényege egy *technokratikus* kormányzás volt, amely éppenséggel a laikus elemeket is preferáló társadalmosítás ellenpólusa. Mintája a vállalatvezetés volt, amely döntően az irányítási szakértelemre épül és erősen hierarchizált, csúcsán a főnökkel. Érdeemes tudni, hogy a kommunista társadalom első kísérletének irányítói is így gondolkodtak: egy érdek- és konfliktusmentes, jól szervezett „gyártársadalmat” akartak megvalósítani. Nyugodalmas és gyarapodó viszonyok között ez még működik is, amint azonban jönnek a nehézségek és konfliktusok, mint egyébként az évtized mások felében nálunk, a módszer akadozni kezd.

7. Orbán Viktor másfelé indult el. Ő nem az észszerűséget és szakszerűséget, különösképpen nem a kormányzati tevékenység társadalmosítását tűzte a zászlójára, hanem a tekintélyt, az engedelmisséget és a mindenhez értő onnipotens vezető középpontba állítását. Vagyis a *diktatúrát*, vissza a múltba. Ezt olykor ki is mondta, amikor például a diktatúrák iránti elismerését hangsúlyozta vagy a nem-szabadelvű (illiberális) társadalmat élte. Erre készült ellenzékbeli két választási cikluson át, s ezt valósította meg lépésről-lépésre, három cikluson át, hatalmi pozícióból.

8. Az orbáni kormányzásnak a lényege az egyszemélyes centralizált döntés. Sokan leírták már ennek a természet általában és az Orbán-kormányokra konkretizálva is. Azt érdemes itt és most kiemelni, hogy ez a kormányzási mód alapvetően bürokratikus és katonai jellegű. Kulcskifejezései: utasítás-végrehajtás, parancs-engedelmesség. Minden jó és rossz a fentről, végsősoron Orbántól ered, aki az idő múlásával, mint minden diktátor, kénytelen agyondicsérni saját intézkedéseinek a következményeit. Hiszen saját magát nem láthatja rossznak, eredménytelennek. De talán mégis az leginkább problémás ebben a kormányzati módban és rendszerben, hogy lefojtja a lakosság széles köreinek kezdeményező készségét, alkotó energiáit, s ezzel együtt a magyar társadalom legrosszabb hagyományait revitalizálta: a szolgálkúséget, kussolást, a főnről jövő jó várását, a tehetetlenség érzését.

III. (javaslatok)

1. A magyar politika megújulásának egyik alapvető irányát a fenti két kormányzati „filozófia” meghaladása jelenti: sem elvont racionalitásra, sem diktatórikus alkalmazkodásra nem építhető

eredményes és sikeres kormányzás. Látni kell, hogy mindkét felfogás – eltérő megközelítéssel ugyan – egy mindentudó és mindenható központ ideájára építi a kormány működését. Vagyis minél okosabb és minél több döntési jogosítvánnyal rendelkezik az államérendek nevében fellépő kormány, annál jobb a kormányzás, állítólag. S ha „benne vagyunk” ebben a gondolkodásmódban, akkor itt minden civil vagy társadalmi vélemény felesleges okvetetlenkedés lesz és minden döntési jogosítvány szinte észrevétlenül „csúszik” fölfelé. A résztvevők jót akarnak ugyan, de rosszat tesznek.

2. A kilépés első fázisa a politika új felfogás. Szinte gúzsba köti a gondolkodásunkat az a széles körben osztott felfogás, hogy a politika a hatalomról szól, és semmi másról: kik és hogyan próbálnak hatalomhoz jutni és ha már övék a főhatalom, hogyan próbálják azt megtartani. Így lesz a politika véget nem érő, mocskos hatalmi harc, és a legkevésbé sem a közösségépítés és -gyarapítás „aprómunkája”. Ebből a felfogásból kifejezetten *a közpolitika marad ki*, vagy válik jelentéktelenné, azok a területek és tevékenységek tehát, amelyek egyébként a mindenkori kormányzatok fő tevékenységét jelentik és az állampolgárok életlehetőségeit is döntően befolyásolják. Ilyen alapon lehet undorító kommunista diktatúraként – habzó szájjal vagy cinikusan – átkozni a 90 előtti évtizedeket, zárójelbe téve a korszak közpolitikai eredményeit: a megkésett iparosítás elindítását, a tömeges nyomor felszámolását, az infrastrukturális fejlesztéseket, az alsó néprétegek felemelkedését vagy éppen az oktatás és művelődés demokratizálást. De ezen a szemléleti alapon lehet az Orbán kormányok vészesen alacsony közpolitikai teljesítményéről elterelni a figyelmet, hiszen a politika lényeg állítólag a hatalmi harc, a háború, az ellenség legyőzése és az ország védelme. S ebben a kormány aztán igazán jól teljesít.

3. A legfontosabb változtatás ezért a kormányzati *közpolitika megújítása*. De nem pusztán szavakban, mert az eddig is jól ment mindenkinek: nemzeti sorskérdés az egészségügy vagy az oktatáspolitikai, elodázhatatlanok a klímapolitikai döntések, megszüntetjük a szegénységet és a munkanélküliséget, integráljuk a cigányságot, és így tovább, sorban és sorban. Ígéretes szép szavakban eddig sem volt hiány, ami jelzi, hogy azért tudják a kormányzati tényezők is, hogy mi lenne jó az országnak, hogy „mit kíván a magyar nemzet”, de a vonatkozó programok rendre kudarcba fulladtak vagy alig valami valósult meg belőlük. Elsősorban azért, mert a kormányzati döntési pozíció birtokosai maguknak vindikálták a közpolitikai programok kidolgozását, amihez megalkották a megfelelő jogszabályokat, a megvalósításhoz pénzügyi támogatást rendelték, s úgy vélték a sikerhez már csak némi agitáció kívántatik, amivel meggyőzik az érintetteket arról, hogy milyen jó lesz ez a számukra. Aztán a programok így vagy úgy, de rendre kudarcosak lettek. Vajon miért?

4. A fő ok vélhetően abban rejlik, amit egyszer egy diáktüntetés résztvevői jelszószerűen így fogalmaztak meg. „*Semmit rólunk nélkülünk!*” Ha ugyanis nem vonják be sem az országos sem a helyi közpolitikai döntési folyamatokba az érintetteket, akkor nem is várható el, hogy ők majd maguknak érzik s gondolják a meghozott döntéseket, azt pláne nem, hogy közreműködnek a megvalósításukban. A bevonás és részvétel biztosítása persze időigényes és macerás eljárás, nem is beszélve arról, hogy a politikai potentátok és az igazgatási tótumfaktumok tekintélyén is csorba eshet, hiszen kiderülhet: nem mindenhez értenek jól, és még a hatalmuk sem átfogó.

5. Szögezzük le ismét: a bevonás nem következmények nélküli kolzulgálgatás, pár órára szorított véleménykérés, vagy „panasznapként” felfogott társadalmi vita, hanem a kormányzati döntési folyamatokba „becsatornázott” érdemi részvétel, aminek a működését törvényi garanciák biztosítják. Ez nevezzük *felelős társadalmi kormányzásnak*, ami öt plusz egy szintű kormányzási

struktúra kialakítását jelenti, mármint a közpolitikai döntési folyamatok előkészítése és megvalósítása során.

6. Első szintjét természetesen a *pártok* kompetenciája jelenti, hiszen mégis csak pártok alakítanak kormányokat, amelyek miniszteriális tagjai meghatározó módon vesznek részt a kormányzásban. De egyrészt van egy jogi logika, amelyhez nekik is alkalmazkodniuk kell, ilyen például az alkotmányosság elve vagy más jogszabályokkal való koherencia elve, másrészt a közpolitikai döntéseket az ország javára és érdekében illendő hozni, a pártpolitikus kormánytagoknak is. A probléma velük kapcsolatban az, ha kisajátítják a döntéseket és kontrollálhatatlanná teszik saját működésüket, vagy éppen egyetlen személytől, jelesül a kormányfőtől teszik csak függővé.

7. A második szintet az *ellenzéki* pártok képviselik. A felelős társadalmi kormányzás azt is jelenti, hogy a jelentős támogatottsággal bíró ellenzéki pártok képviselői elvileg részt vehetnek a szakpolitikai döntéselőkészítési folyamatokban elképzeléseik és javaslataik által. Már amennyiben igénylik ezt. Közöttük is vannak szakpolitikusok, akik már voltak kormányzati pozícióban, és esetleg képesek hasznos javaslatokkal előállni. Tévedés ne essék: nem ők döntenek, ám javaslataikat figyelembe lehet venni. Jót tenne ez a társadalmi békének is, ráadásul a szerepek előbb-utóbb cserélődnek. Egy ilyen politikai légkörben még arra is nyílna lehetőség, hogy a pártok választási ciklusokon átívelő közös közpolitikai programokat dolgozzanak ki, például az oktatásügyben, az egészségügyben, vagy a cigányság társadalmi felemelkedése ügyében.

8. A társadalmi kormányzás harmadik szintjét a *közigazgatási apparátus* képezi. Tagjaiban komoly szakmai tudással rendelkeznek, amely nélkülözhetetlen a közpolitikai döntések előkészítése s ezek megvalósítása során. Egyébként is ez a szakmájuk, ezért is a „bürokraták” kihagyhatatlanok a kormányzati közpolitikai tevékenységből. A probléma velük kapcsolatban nem az igazgatási szakértelem, hanem a saját érdekek már-már rafinált érvényesítése. Rendre képesek „megvezetni” a politikusokat, amennyiben prominensei úgy látják, hogy hátrányosan érinti őket a tervezet, a meghozott közpolitikai intézkedés. Ők azok is, akik leginkább képviselik a jog uralmát a közpolitikában, azt véelve, hogy a megfelelő jogszabályból megfelelő cselekedetek következnek. Az ő esetükben – mert eleve részt vesznek közpolitikai döntésekben – a kontroll megteremtése tűnik fontosnak.

9. A negyedik szintet vagy csoportot a polgármesterek, *területi* önkormányzati szervek képviselői jelentik. Ők maguk dönthetik el, hogy közülük ki és milyen véleménnyel és állásponttal vesznek részt egy-egy közpolitikai döntés előkészítésében. A fontos az, hogy ezekben a döntésekben jelenjenek meg a területiség és a lokalitás szempontjai is, amelyet nyilvánvalóan ők képviselnek leghitelesebben. Ezen a szinten kapcsolódhatnak be a folyamatokba a *külhoni* magyarság képviselői szervei is, amelynek prominensei ezen a fórum bővebben is kifejtethetik a napirenden lévő témával kapcsolatos észrevételeiket, különösképpen azokban, amelyek közvetlenül velük foglalkoznak.

10. Az ötödik szintet az *érdekképviselők és a civil szervezetek* jelentik. Ez nyilván sokszínű és nagylétszámú társaság, közös jellemzőjük viszont, hogy közülük senki sem számít hatalmi-kormányzati tényezőnek. Az ő szervezett és tartós bevonásuk a döntési folyamatokban az új közpolitikaformálás kifejezetten innovációs eleme lenne, és valószínűleg örömmel fogadnák az invitálást, hiszen gyakran panaszkodnak a mellőzésük miatt. Míg az előző négy szint képviselői adottak, ezek közül a szervezetek közül azokat tanácsos meghívni, amelyek közvetlenül érintettek a napirendi témákban, amelyek kifejezetten olyan ügyekkel foglalkoznak, amelyek

éppen trágyalásra kerülnek. Tekintettel a nagyobb számú és közös témával foglalkozó szervezetekre, esetleg fel lehet őket kérni, hogy egy előzetes tanácskozás során próbáljanak közös álláspontot kialakítani, s ezt képviselni.

11. A kulcskérdés azonban az, hogy miként lehet *működtetni* egy ilyen sokrészrtvevős tanácskozást, egy ilyen Közpolitikai Fórumot. Először is összehívásukat a kormány kezdeményezi, ennek előfeltételeként közzé tesz egy tézisztervezetet, amely a vita és megbeszélés alapját képezi. Másodszor a Fórum folyamatosan és szakaszosan működik. Azaz minden fontos közpolitikai döntésselőkészítés során össze kell hívni a jelzett öt szint képviselőit, de csak akkor. Harmadszor a megbeszéléseknek nyilvánosaknak kell lenniük, ezt neveztük korábban plusz egy szintnek. Az írott sajtó munkásai, a rádiók, a televíziók képviselői kapjanak szabad közvetítési, beszámolóji jogot ezekről a tanácskozásokról. Szűnjön meg tehát az a titkolózás, amely ma kíséri a kormányzati tevékenységet. Negyedszer, a tanácskozásokról készüljön jegyzőkönyv, felvétel, hogy nem merüljön feledés; ki milyen álláspontot képviselt az adott témában.

12. A mindenkori kormány feladata utólag reflektálni a Fórumon elhangzottakra, és egyértelműen jelezni, hogy a döntésébe mit tud és mit nem tud figyelembe venni és a döntésének mik az indokai. Ez lesz a kormány felelősségi területe. A döntések végrehajtása azonban már nem a Fórum tagjaira hárul, ennek szervezése az államapparátus kötelessége lesz. A Fórumon azonban később lehet értékelni a döntés sikerességét.

13. Isten ments attól, hogy a Közpolitikai Fórumot bárki is afféle második kamarának tekintse. De minden további nélkül tarthatja tanácskozásait a Parlament szinte mindig üresen tátongó felsőházi termében: legalább lesz ott némi élet. S a Ház patinája, történelmi levegője vélhetően jótékony hatással lesz a résztvevőkre.

Budapest, 2021. augusztus