

BAUER LILLA

NÉHÁNY GONDOLAT A RENDSZERVÁLTÁST KÖVETŐ MAGYAR KORMÁNYZATOK KÖZPOLITIKÁJÁRÓL – HERMENEUTIKAI MEGKÖZELÍTÉSBEN

Az a tény, hogy a közpolitika egyes szereplői nem tudják saját igazukat bizonyítani (legfeljebb érvelni tudnak mellette), fontos következménnyel jár: azzal, hogy az adott közpolitikáról való döntés a tudomány területéről a politika világába, a hatalmi játékok terepére lép át. Az adott közpolitikáról ezután már nem a tudományos bizonyítások és cáfolatok, a logikai érvek és ellenérvek kontextusában döntenek, hanem a politika törvényszerűségeinek alapján: olyan negatív technikák arzenáljával, mint amilyenek pl. a fenyegetések, politikai-gazdasági, hatalmi-közigazgatási korrupció, a különféle politikai csereüzletek. Vagyis, épp a túlságosan szigorú és holisztikus, idealista elvárásokra épülő aprólékos racionalizmus nyit teret az ellenőrizhetetlen, átláthatatlan és ezért irracionális elemeknek a közpolitikai programalkotásban és értékelésben.

A rendszerváltás után a fejről a talpára kellett állítani a szocialista időszak ideológiája nyomán elferdült, felfordult viszonyokat mind a társadalmi lét valóságos kereteit megszabó jogi és intézményi, igazgatási struktúrákban, mind pedig az individuumnak a közösséghez, az állampolgárnak az államhoz való eszmei-érzületi viszonya tekintetében. Noha a fizikai, materiális közegben tűnik egyszerűbbnek a változások végbevitel, mégis jól látható, hogy *eszmei-érzületi* – vagy a kissé elhasznált kifejezéssel élve – *szemléleti* fordulat nélkül a reformok során bevezetett intézményi, jogi, igazgatási változások nem gyökeresednek meg, nem működnek. Ezeket, a valódi változásokat váró társadalmi igényeket érzékelve voltak éppen ezért minden politikai választáson sikeresek a valóságot válságként „*leírók*”, és a válság felszámolására gyökeres változást, reformokat „*ígérők*”. Jelen tanulmányban a gadameri hermeneutika perspektívájából szeretném a közpolitikát megközelíteni, és egy párbeszédet iniciáló, megértést segítő közpolitika-csinálást vizionálok – bízva abban, hogy az állandósult válságok közepette ez a magatartás jobb túlélési stratégia, mint a mindenkori kormányzatok szélsőséges kritizálása.¹

A kelet-közép-európai régióban, a választások gyakran – *Meyer-Sahling* [2012] kifejezését használva – a nyugati demokráciákban szokatlan, az ideológiai blokkok közötti teljes váltásokat hoznak magukkal, amelyek hatására egy sor területen teljes átalakulásokra kerül sor, függetlenül azok ténybeli szükségességétől és lehetséges-

¹ „A jelenlegi válság jellegzetessége, hogy nem pontszerű, hanem folyamatszerű, a közigazgatási rendszerek adott hatékonysági szintjéről tovább kell, hogy lépjenek a következőre ... ezért kiemelkedően fontos, hogy a reformok stratégiai iránya világos legyen, azok egymást követő hullámai ne rontsák le a korábbiak hatásait, hanem építsenek azokra.” [Gellén, 2013: 213]

ségétől. Ez egyfajta paradoxonhoz vezet, amit a kormányzati közpolitikák területén is jól érzékelhetünk. Eltérőek a változások célkitűzései (ha vannak egyáltalán ilyenek), eltérőek az alkalmazott eszközök, az intézményes keretek stb. Tulajdonképpen egyetlen dolog tűnik állandónak, stabilan kiszámíthatónak: a szüntelen – és alapjában hatástalan – változások állandósága.

1. KORMÁNYZATI HATÉKONYSÁG, EREDMÉNYESSÉG ÉS HASZNOSSÁG – HERMENEUTIKAI NÉZŐPONTBÓL

A kormányzás nem valami felhőkben megvalósítandó, örök szubsztanciák közötti választások és döntések összessége, hanem sokkal inkább a földi világ folyamatosan változó és relatív állapotainak „elég jó” igazgatása. Nincs elvi kormányzás. A gyakorlat pedig sosem nélkülözi az előre nem tervezhetőt, az irracionálist. Ezért érdemes az irracionálitást ebben az értelemben a kormányzati döntések és megvalósítások racionális alapfeltételének tekinteni. Amikor tehát próbáljuk megtalálni a kormányzati modellek közül a legjobbat, akkor naivan cselekszünk. Egyetlen *best practice* sincs. E helyett az adott helyzetre alkalmazható jó megoldások összessége van, amelyek akkor a legjobbak, ha számosan vannak. Hogy a sokféleséget adaptációs zsákunkba képesek legyünk befogadni, ahhoz nyitottnak kell lennünk. Márpedig a rendszerváltás utáni politika éppen ebben gyenge. Önmagát rendre az elhatárolódással fogalmazza meg, s az elhatárolódó-elkülönülő ideológiához csak hozzá illő, szintén elhatárolódó-elkülönülő gyakorlatokat választhat. Ezért volna jó, ha a politika a közpolitika kezét ezen a ponton elengedné. A politika egyik lába szükségképpen az ideológiák barokkos világában van, olyan világban, amelyben nem meglepő a kőből formázott felhő. A másik lába pedig szükségképpen a földön van, hiszen a felhőkből származó magas társadalmi célokkal a földi működést kellene jobbat tenni. Ebben partnere a közpolitika, amelynek alfája és omegája a megvalósítás és a megvalósíthatóság. Míg a politika lényegét tekintve absztrakt, hajlama van az elszigeteltségre, eredendően izolál, addig a közpolitika szubsztancionálisan szituatív. Ha a közpolitika a korábban már ismertett kormányzati modellértékeket ideológiától mentesen, s az adott szituáció igényeire figyelemmel tudná az adott szituációban alkalmazni, akkor képessé válna a horizontok összeolvasztására: a megértésre. „A horizont fogalma azért jó – írja *Gadamer* [1984: 254] – mert kifejezi azt a fölényes messzelátást, amelyre a megértőnek képesnek kell lennie. Horizontra szert tenni mindig azt jelenti, hogy képessé válunk messzebb látni a közelinél és a túl közelinél, de nem azért, hogy eltekintsünk önmagunktól, hanem hogy egy nagyobb egészben és helyesebb arányokban lássuk a dolgokat [...] Az igazán történeti tudat mindig látja saját jelenét is, mégpedig úgy, hogy mind önmagát, mind a történeti másikat helyes viszonyokban látja. Kétségkívül külön erőfeszítésre van szükség ahhoz, hogy történeti horizontra tegyünk szert. A közelihez mindig reményeket fűzünk, vagy félünk tőle, így fogságában vagyunk, s ilyenénképpen elfogultanul fordulunk a múlt dokumentumai felé [...] ez az elkülönülés folyamataként játszódik le. Nézzük meg, hogy mi rejlik az elkülönülés fogalmában. Az elkülönülés mindig kölcsönös viszony. Ami elkülönül, annak valamitől kell elkülönülnie, s megfordítva: ennek a valaminek is

el kell különülnie attól, ami tőle elkülönül. Ezért minden elkülönülés láthatóvá teszi azt is, amitől valami elkülönül. (Ezt fentebb az előítéletek játékba hozásaként írtuk le.) Abból indultunk ki, hogy a hermeneutikai szituációt azok az előítéletek határozzák meg, amelyeket magunkkal hozunk. Ennyiben egy jelen horizontját alkotják, mert azt képezik, amin túl már nem tudunk látni. Mármost azonban nem szabad azt gondolni, hogy léteznek azon vélemények és értékelések állandó készlete, amelyek meghatározzák és körülhatárolják a jelen horizontját, s amelyektől a múlt másága mint valami szilárd alaptól különül el. A jelen horizontja valójában szüntelenül alakul, amennyiben előítéleteinket állandóan próbára kell tennünk. Ilyen próbára tevés nem utolsó sorban a múlttal való találkozás és annak a hagyománynak a megértése, amelyből eredünk. A jelen horizontja tehát egyáltalán nem alakul ki a múlt nélkül. Magában véve ugyanúgy nem létezik, mint a történeti horizontok, amelyekre szert kellene tennünk. A megértés inkább mindig az ilyen állítólag magukban véve létező horizontok összeolvadása. [...] A hagyománnyal való minden találkozás, amelyet történeti tudattal hajtunk végre, tapasztalja a szöveg és a jelen közti feszültséget. A hermeneutikai feladat abban áll, hogy ezt a feszültséget ne leplezzük le naiv összehangolással, hanem tudatosan kibontsuk. Ezért a hermeneutikai hozzáálláshoz szükségképp hozzátartozik a történeti horizont felvázolása, amely különbözik a jelen horizontjától. A történeti tudat tisztában van saját máságával, s ezért a hagyomány horizontját elkülöníti saját horizontjától. Másrészt azonban ő maga, mint igyekeztünk kimutatni, csak szuperpozíció a továbbható hagyomány felett, s ezért az egymástól elválasztottakat nyomban újból egyesíti, hogy a történeti horizont így megszerzett egységében eggyé váljék önmagával. A történeti horizont felvázolása tehát csak egy fázisa a megértés végrehajtásának, s nem merevedik egy múltbeli tudat önmagától való elidegenedésévé, hanem a jelen megértés horizontja vonja magába. A megértés végrehajtásában igazi horizontösszeolvadás történik, amely felvázolja a történeti horizontot, s ugyanakkor meg is szünteti. Az ilyen összeolvadás ellenőrzött végrehajtását a hatástörténeti tudat feladatának neveztük. Míg az esztétikai-történeti pozitívizmus a romantikus hermeneutikát követve elfedte ezt a feladatot, itt most valóban rábukkantunk az egész hermeneutika központi problémájára. Ez a probléma az alkalmazás, amely minden megértésben benne rejlik.”

Ez a kissé hosszabb gadameri szöveg a jelen dolgozatban arra hivatott, hogy árnyalja a politika önmeghatározását, új megvilágításba helyezze politika és közpolitika viszonyát, és hogy a felhívja a figyelmet arra, hogy a kormányzás sikere, a különböző kormányzati modellek alkalmazásának sikere abban a megértésben rejlik, amelynek célszerű létrejönnie az összes szóba jöhető relációban: politikák és közpolitikák egymás közötti és egymáshoz való viszonyában, s a kormányzati döntés és végrehajtás folyamatában.

A politika önmeghatározása tekintetében az elkülönülés mozzanata és a horizontösszeolvadása egyaránt figyelemre méltó konklúziót jelenthet. A rendszerváltó országok értelemszerűen konfliktusok közepette tekintenek múltjukra és diszszonánsan viszonyulnak hagyományaikhoz. Hajlamosak nehéz múltjukat zárt ügyként maguk mögött hagyni, ez azonban hagyományaik megtagadását is magával vonja. *Friwaldszky* aggódva figyel a nemzetállam megteremtésére irányuló jelenlegi elképzeléseket Közép-Kelet Európa újdonsült demokráciáiban: szerinte félő,

hogya a „paternalisztikus etatizmus” vagy „agresszív nacionalizmus” kevésbé üdvös ösvényeire tévednek [Frivaldszky, 2012.]. S vajon nincs-e ebben szerepe éppen annak, hogy nem tudnak a gadameri szövegben foglaltak szerint, helyesen tekinteni múltjukra? Nem épp azért kell erőltetni a nemzeti hagyományokat „agresszív nacionalizmussal”, mert a feldolgozhatatlan múlt miatt féltő, hogy elvesztik eleve és mindig is meglévő, eredeti hagyományait, nemzeti öntudatukat? Gadamer arra hívja fel a figyelmet, hogy „nem szabad azt gondolni, hogy létezik azon vélemények és értékelések állandó készlete, amelyek meghatározzák és körülhatárolják a jelen horizontját, s amelyektől a múlt mássága mint valami szilárd alaptól különül el.” Létezésünk kizárólag folyamat voltában nyer értelmet, s voltaképpen „a történeti horizont felvázolása csak egy fázisa a megértés végrehajtásának, s nem merevedik egy múltbeli tudat önmagától való elidegenedésévé, hanem a jelen megértés horizontja vonja magába.” Be kell látnunk, hogy „a jelen horizontja tehát egyáltalán nem alakul ki a múlt nélkül.” Ebben nem pusztán az időhorizont összeolvadása hordoz magasabb megértést, hanem az ideologikus elkülönülés megszüntetésére törekvés is: ez a „fölényes messzelátás” képessége, „a dolgok nagyobb egészben és helyesebb arányban látásának” képessége. A tanulmány szerzője talán nem téved nagyot, ha úgy véli, hogy az árokásó nagy- és kispolitika, az egymást totális egzisztenciális ellenségnek, és nem politikai ellenfélnek tekintő politikai szereplők harcai szellemi háttérnek, működési logikájának hajszálpontos leírását adja ehelyütt Gadamer. És, tulajdonképpen a megérteni akaró olvasó számára a kiutat is megmutatják az előbb idézett gondolatok. „A hermeneutikai feladat abban áll, hogy ezt a feszültséget ne leplezzük le naiv összehangolással, hanem tudatosan kibontsuk.” Tegyük ezt azért, hogy tehát a történeti tudattal végrehajtott találkozásunk a hagyománnyal, amely szükségképpen feszültséggel jár, se művivé, egyfajta sokáig úgysem tartható kirakatkonszenzussá, se eltagadott örökséggé, se gyűlölt ellenséggé ne tegye múltunkat és hagyományainkat, ideológiai és/vagy politikai ellenfeleinket. A tudatosság elemző fényében válik láthatóvá az is, hogy sem az adatalapú, rideg pozitivizmus, sem a múltat érzelmi ködbe burkoló romantikus attitűd nem válik javunkra. A hatástörténeti tudat feladata a múlt és a jelen idősíkjainak, illetve az egyazon gondolati tengely végpontjaiként meghatározható ideológiák horizontja összeolvadásának ellenőrzött végrehajtása.

Ez a politikák egymáshoz való békésebb viszonyulásának, s ennél fogva, a kormányzati lehetőségek szempontjából a társadalmi problémák messze hatékonyabb és produktívabb kezelésének útja. Ezen a horizontösszeolvadási ponton, ebben a szituációban „valóban rábukkantunk az egész hermeneutika központi problémájára. Ez a probléma az alkalmazás, amely minden megértésben benne rejlik.” A politika alkalmazásának területe pedig nem más, mint a kormányzati cselekvés, vagyis a közpolitika. S valóban: a kormányzati szereplők, a közpolitikai aktorok által indított összes program, döntés és végrehajtás akkor hoz az egész társadalom számára eredményeket – akkor valósul meg egy-egy program végső célkitűzése, egy adott területen, probléma megoldásában az, ami a köz számára hasznos, más néven: ami a közjó – ha a célkitűzés a megértés talaján született. Ha elég jók vagyunk közgazdaságból és kapacitástervezésből, az indított közpolitikai program lehet költségghatékony: „economy” és „efficiency”. Ha elég jók vagyunk emellett még stratégiai tervezésből is, és a program tervét végrehajtó bürokrácia jó folyamatszabályozással, jó jogsza-

bályok megfelelő alkalmazásával, jól működő intézményi és humánerőforrás-kapacitással végrehajtja ezt a programot, teljesítve az előre megadott sikerkritériumokat, akkor eredményesek is voltunk: vagyis a program „effectiveness” is. Ha pedig mind a program terve, mind pedig végrehajtása a megértés talaján született, akkor esélyünk van arra, hogy a közpolitikai program a társadalom egy szélesebb része számára hasznos volt: vagyis a program „efficacy” is.² Pontosabban: csak ekkor van erre esélyünk.

2. A KÖZIGAZGATÁS VAGY A KORMÁNYZAT KUDARCAINAK OKAIRÓL

Jelen tanulmányban a szerző nem vállalkozhat a kormányzati kudarc fogalmának meghatározására, és a kudarcok okaira vonatkozó fejtegetésekbe sem bocsátkozhat. Inkább csak ajánl egy sajátosan pozitív megközelítést arra, ahogyan a kudarcot, krízist vagy válságot értelmezhetjük. *Boros János* a minőségi oktatásra vonatkozó reformok és az oktatás válsága kapcsán írt, *Bokros Lajos* [2007] által jegyzett gondolatokra válaszul, a következőket jegyzi meg: „...az élet maga válság. Ahol élet van, ott mozgás van, ahol pedig mozgás, ott állandóan megújuló, pillanatnyi döntések, hogy merre haladjon tovább a mozgás a következő pillanatban vagy útleágazásnál. A döntések választási helyzetek, a vál(asztásos)ság helyzetei. Csak a halott szervezet nincs válságban. Amikor a Bokros Lajos és társasága által jegyzett vitaanyag első mondatában azt olvashatjuk, hogy »a magyar felsőoktatás szerkezeti válságban van«, akkor ez az első olvasat számára annyit mond, hogy a magyar felsőoktatás él, tehát mozog, és mint ilyen, folytonos válaszúton van.” [Boros, 2010]. Ez a kudarchoz, krízishez, válsághoz való óvatosabb és szofisztikáltabb megközelítés hasznos lehet a közpolitika-csinálás vonatkozásában éppúgy, mint a közigazgatási reformok értékelése kapcsán. Nem mintha nem volna helyénvaló az, hogy egy-egy reform vagy közpolitikai program esetében a világos céltételezések és sikerkritérium esetében kudarcról beszéljünk akkor, amikor világosan látható és tételesen bizonyítható, hogy mi sikerült és mi nem. De sem a közpolitikai reform, program szükségességét indukáló társadalmi problémák összességét, sem pedig a kevésbé eredményes és hatásos, már lezajlott programokat követő állapotokat nem kell feltétlenül krízisként definiálni. Ezzel a szemlélettel ugyanis szélsőséges, illuzórikus elvárásokat dekódolunk a közpolitikai programokhoz. A *válság*, *kudarc*, *krízis* szavak folyamatos sulykolásával világmegváltó, radikális és azonnali jobblétet teremtő erőt tulajdonítunk a programokat megfogalmazó, bevezeté-

² *Easton* szubsztanciális elemekre mutatott rá: minden társadalmi probléma értékösszetevőkkel bír, így elemzésük során nem nélkülözhető az értékteremtő, értékörző motivációk és hatások feltárására irányuló elemzői szemlélet és törekvés. Valójában ekkor születik meg a ráfordítás és hozam viszonyának mérésére alkalmazott fogalom, a *hatékonyság* (efficiency) és az egész folyamat társadalomra tett hatásának, a *hatásosság* (efficacy) fogalmának elkülönítése [Easton, 1953]. *Ágh Attila* a *Közpolitika* c. írásában használja az effectiveness fogalmát is: „Az *eredményesség* (effectiveness) holisztikus fogalom, azaz az egész folyamatot átfogja, és egészében jellemzi. Egészében véve arról van szó, hogy a tervezett folyamat lényegében megtörtént-e vagy sem, függetlenül attól, hogy mennyi erőforrást fordítottak rá, és milyen volt az érdekeltek szerepe a folyamatban. A tulajdonképpeni kormányzati politika csak az eredményességre koncentrál, mert ezzel vizsgálják a választók előtt” [Ágh, 2004: 155].

sükről döntést hozó politikai erőnek. Éppen ezzel gátoljuk meg azután azt, hogy a kis lépésekben való haladásnak, az egyes problémákon való átevíckelésnek [Lindblom, 1959] teret adjunk. Látókörünkéből kiesnek a részsikerek, a töredékes megvalósulások, és hajlamosak vagyunk ezen apróbb pozitívumok negligálása révén a teljes programot, sőt, a program célját magát is kudarcnak tekinteni és 180 fokos fordulatot venni. A négyéves politikai regnálás után pedig dühödten leszavazni azt a kormányzatot, ami nem váltotta valóra elvárásainkat (amiket persze, ők maguk is megígérték). Ez az a magatartás, ami azután vákuumot teremt, és fragmentált programok koncepciótlan és stratégiát nélkülöző egyvelegét mutatja fel kormányzati cselekvésként. S valójában éppen azzal mélyítjük el a válságot, hogy válságról beszélünk már akkor, amikor még csak az élet normális, természetesen problémáktól és konfliktusoktól nem mentes történései zajlanak. Ezekben a történésekben mindig vannak diszfunkciók és diszkrepanciák, széttartó elemek és ellentmondások, azonban nem segíti ezek feltárását és megértését, a kis lépésekben megvalósítható hibaelhárítás sikereit, ha nyomban az egész folyamatot egy mély és veszélyes krízisnek tekintjük.

Ezen a ponton idézzük fel *Lindblom* inkrementalista kritikai megoldását a H. Simon-féle korlátozott racionalizmusra. Eszerint a közpolitika tudományos megalapozási kísérlete problematikussá válik, az elfogult, partikuláris érdekek és nézőpontok között pedig pártatlan külső megfigyelő nélkül nem lehet preferenciasorrendet megállapítani. Az a tény, hogy a közpolitika egyes szereplői nem tudják „saját igazukat” bizonyítani (legfeljebb érvelni tudnak mellette), fontos következménnyel jár: azzal, hogy az adott közpolitikáról való döntés a *tudomány* területéről a *politika* világába, a hatalmi játékok terepére lép át. Az adott közpolitikáról ezután már nem a tudományos bizonyítások és cáfolatok, a logikai érvek és ellenérvek kontextusában döntenek, hanem a politika törvényszerűségeinek alapján: olyan negatív technikák arzenáljával, mint amilyenek pl. a fenyegetések, politikai-gazdasági, hatalmi-közigazgatási korrupció, a különféle politikai csereüzletek. Vagyis, épp a túlságosan szigorú és holisztikus, idealista elvárásokra épülő aprólékos racionalizmus nyit teret az ellenőrizhetetlen, átláthatatlan és ezért irracionális elemeknek a közpolitikai programalkotásban és értékelésben. A józan politikust a maximalizmus helyett inkább jellemzi a fennálló társadalmi állapotok megítélésében tanúsított óvatosság, szerénység, több szempontú mérlegelés. A társadalmi beavatkozás hatására vonatkozó elvárások ennek megfelelően szintén szerényebbek és realisabbak lesznek. Ez az attitűd segíti elő az éberség és megértés horizontjának megszületését, vagyis azt, hogy érzékeljük a beavatkozást szükségessé tevő pillanatot és felismerjük a közpolitikai folyamat minél több szereplőjének motivációját és mozgásirányát. Éber helyett vakok, sőt elvakultak, megértő helyett elfogultak az egyedülként elismert saját igazságuk mellett azok, akiknek „a beszédben az a fontos [...], hogy igazuk legyen, nem pedig az, hogy belátást nyerjenek a dologba” [Gadamer 1984: 254].

Lindblom lemondott arról a feltételezésről, hogy a közpolitikus valamely ideáltipikus követelményrendszerre emelheti tekintetét: ehelyett a legtöbb, amit tehet, hogy kis lépésekben az adott, konkrét szituáció adta lehetőségek között, átevíckél a problémán („muddling through”). Jelen dolgozat keretében a *H. Simon*, Lindblom, *Dror* és *Etzioni* által folytatott vitát nem idézem fel, lábjegyzetben teszek csupán

néhány utalást legjellemzőbb fordulataira.³ Most nem is a vita egyes mozzanatait idézem fel, hanem inkább Lindblom optimizmusát szeretném kiemelni. A közpolitika-tervezés, végrehajtás és értékelés hármában, annak minden aktorára nézve javasolható az önfegyelem a túlzott elvárásokat illetően, és a pánikhangulatot illetően is. Konszenzusra és párbeszédre ugyanis csak akkor van esély, ha józan belátás és önfegyelem válik jellemzővé a közpolitika-csinálók körében. *Jenei György* utal arra is, hogy ez az optimizmus Lindblomban magában is megroggyant az ellenérvek és a saját tapasztalatok hatására, s idővel kritikussá és szkeptikusabbá vált [Jenei 2008: 73–74]. Dror kritikája pedig álláspontunk szerint is messzemenően bizonyosodott: az óvatos, kis lépésekben való haladás közpolitikája igazi erejének feltétele a történeti folytonosság és a társadalmi stabilitás. A magyarországi viszonyok tekintetében a dolgozatíróban erősen munkál az a félelem, hogy amíg nincs minimális társadalmi stabilitás és az ennek talaján megszületni képes józan önfegyelem, addig a valóságra és a többi közpolitikai aktorra megértően és folyamatosan reflektálni képes, kis lépésekben haladó, és a kis eredményeknek is örülő, optimista közpolitika-csinálás sem lehetséges. Addig maradnak a túlzó elvárások programalkotó politikával és közpolitikával szemben, a szélsőséges helyzetmegítélések a közpolitikai programok bevezetésének szükségességéről és később a végrehajtásuk eredményeiről. Valamint, mindebből következően, az éppen fennálló helyzetekbe való durva beavatkozás fogja jellemezni a programok bevezetéséről döntő politikát, és passzív rezisztencia az azt elszenvedő bürokráciát. Jenei voltaképpen hasonlóan pesszimista ebben a vonatkozásban. Így ír: „Felvetődik azonban az a kérdés, hogy a fentiekben elemzett (H. Simon, Lindblom, Dror, Etzioni) döntéshozatali modellek mennyiben alkalmazhatóak diktatórikus körülmények között, ahol a hatalom strukturáltsága legfeljebb ideologikus burokokban, a politikai szimbólumok világában létezik? A totalitárius társadalmak, a diktatúrák első időszakában minden történelmi előzményt tagadnak, és vertikálisan új elgondolásokkal lépnek fel, amelyek nem

3 A racionalista modellben (*Max Weber*hez kapcsolódik a racionális döntéshozatal ideáltipikus modellje) a programalkotó, a kormányzat, előírásokat, normákat fogalmaz meg a döntéshozatali folyamattal szemben. Kezdetben Simon is úgy látta, hogy a közigazgatási folyamatok alapvetően a racionális választás sémáit követik, azaz a lehetőségek és az implementációs alternatívák mérlegelésén alapszanak. Későbbi gondolataiban azonban egyre nagyobb teret kap a közpolitikai döntések tapasztalati, intuitív eleme, amely korántsem nevezhető racionálisnak. Ugyanakkor azonban, egyfajta korlátozott racionalizmussal a döntéshozónak mégsem kell lemondania a jó döntés reményéről: ha a racionális nem befogható alternatívák közül a konkrét közérdeket tartja szem előtt, döntése realisztikus lehet [Simon, 1957].

Etzioni szerint a kis lépések taktikája, az araszolva haladás eredményes lehet, ugyanakkor azonban átütő sikert mégis akkor lehet nagyobb valószínűséggel elérni, ha van egy lineáris erő a háttérben, egy „döntéshozó szív”, amely a realista alkuk okozta kacskaringók ellenére sem szűnik meg tétélezni az eredetileg kitűzött célt és kitartani mellette. Ezért megkülönbözteti az alapvető jelentőségű és a részleges jellegű döntéseket a teljes közpolitikai folyamatban [Etzioni, 1967].

Dror természettudományos precizitással próbálja minimalizálni a nem kontrollálható elemeket: 18 fázisban írja le az optimális döntéshozatalt. S bár így aggályosan kitér mindenre: a metapolitikai változásoktól a politikai rendszerek átalakításán, az alternatívák vizsgálatán és a döntések meghozatalán át az utólagos értékelésig minden elemre, éppen ez a túlzott körülményesség, amellyel a gyakorlatban szerette volna biztosítani a jó döntést és a döntés sikeres végrehajtását: éppen emiatt nem alkalmazható a gyakorlatban [Dror, 2010].

tapasztalatokon, hanem hitelveken nyugszanak, és utópikus alakot öltenek.” [Jenei 2008: 74] Ide szükséges kapcsolni Gadamer gondolatait: „A jelen horizontja valójában szüntelenül alakul, amennyiben előítéleteinket állandóan próbára kell tennünk. Ilyen próbára tevés nem utolsó sorban a múlttal való találkozás és annak a hagyománynak a megértése, amelyből eredünk. A jelen horizontja tehát egyáltalán nem alakul ki a múlt nélkül.” [Gadamer 1984: 217] „Erre a szükségletre (a hitelvek és utópiák iránti szükségletre) holisztikus szemléleti alapokon nyugvó átfogó tervezés illeszkedik, amelyben a fenti döntéshozatali módszereknek semmi szerepük sem lehet. A későbbiekben viszont, a kezdeti lendület megtörése, az ösztönös spontaneitás kudarcai után a diktatúrák is konszolidált feltételeket teremtenek, és olyan bürokratikus jellegű intézményi struktúrákat építenek ki, amelyek a folyamatosságot, a kiegyensúlyozottságot hivatottak garantálni. A diktatúrákban működő bürokrácia ekkor érdeklődéssel fordul a közpolitikai döntéshozatali modellek felé. Nem a pluralista értékbázis érdekli, hanem a cselekvési technológia, a döntéshozatali folyamatban alkalmazott eszköztár.” [Jenei, 2008: 74] Amennyiben tehát a múlttal való szembenézés nem történik meg, és nem zárul le a múlt a jelen horizontjába történő beleolvadással, úgy a kormányzatok társadalomjobbító közpolitikai reformjai, programjai téves helyzetértékelésre épülnek: nem tapasztalatokon, hanem hitelveken fognak nyugodni. Például, azon a szélsőséges hitelen, hogy minden (erkölcsi) válságban van, mert a szörnyként palackba zárt múlt mindent tönkretett. S így, az éppen aktuális, jelen politikai erőnek előről kell kezdenie mindent, a múlttól tudomást nem véve. Ez a kormányzati attitűd azonban tipikusan utópia, hiszen feltételezi önmagáról, hogy a „kizökkent időt ő majd helyretolja”, s megteremti az ideális társadalmat. Eltúlzott, utópikus, a realitásokat nem figyelembe vevő céljai és a rájuk épülő programok, reformok valójában ezért már megszületésükkor kudarcra vannak ítélve. Mert még ha el is érnek eredményeket, azok az eredmények az elvárakhoz képest nüanszynyinak fognak tűnni. A választópolgároknak így azután a programokban, reformokban tobzódó kormányzati érák is azt a meggyőződést szülik és erősítik, hogy ezen reformok és programok sokasága dacára, nem történt semmilyen lényeges változás – jó irányú legalábbis nem. Ebben a helyzetben kapkodás, dúlás benyomását keltik mind a nagy számban hozott jogszabály-módosítások, mind a nyomokban zajló intézményi struktúraátalakítások. Ez pedig állandósítja a társadalom válságérzetét, amelyért a választópolgárok a tehetetlen politikát és az alkalmatlan bürokráciát okolják. *Roger Scruton* az utópikus téveszmét elemezve, *Kolnait* idézi: az utópikus hajlam „sóvárgás érték és lét valamiféle feszültségmentes egysége után” [Kolnai, 2005:70]. *Scruton* az utópikus *téveszmék* kártékonyaságáról, vagy *Jenei* előbbi szóhasználatában: a *hitelvekről* így ír: „De az utópikus téveszme elárul valami fontosat az optimizmus szélsőséges és hajthatatlan változatairól is. Aki minden probléma megoldását egyetlen végső megoldással helyettesíti, annak a valóság reménytelen és megoldhatatlan. Más öntőformába kell kényszeríteni, és ehhez a kormányzás új formáira és új, széles körű hatalomra lesz szükség. Így az utópia mögött egy másik törekvés készülődik, a vágy, hogy bosszút álljunk a valóságon.” [Scruton, 2011: 66–67]

Jenei diktatúrákat jellemzett az előbbieken idézett szövegrészben. De azt azért semmiképp sem állíthatjuk, hogy az 1989–90-es fordulatot követően Magyarország még mindig diktatúra, totalitárius állam volna. Ugyanakkor azonban, a dolgozatiró

a politológiai, közpolitikai és közigazgatás-tudományi fejtegetéseket, vitákat nyomon követve, saját államigazgatási tapasztalatait átgondolva, ki meri jelenteni, hogy a korábbi, 40 éves diktatúra lezárultát követően – sőt, Jenei a bizantiánus hagyományokra hivatkozva *évszázados szervilizmus* lelkületét diagnosztizálta a közép-és kelet európai újabb EU-tagállamok politikai elitjének beidegződésein⁴ – még napjainkban is munkálnak a diktatúrában élő társadalmakra jellemző attitűdök a magyar társadalomban. A hazai politikát, politikai kommunikációt és érvelést sajátságos szemlélet tartja szellemi-lelkületi béklyóban, amely szerint – Gadamert idézve, aki ezt természetszerűleg negatívumként említi – „a beszédben az a fontos [...], hogy igazuk legyen, nem pedig az, hogy belátást nyerjenek a dologba” [Gadamer 1984: 254]. A hermeneutikai megközelítési mód azonban – noha a racionális érvelést egyáltalán nem helyezi sem lomtárba, sem az asztalfiókba nem dugja el – a vitában nem feltétlenül a konszenzust kívánja elérni (bár persze nem hátrány, ha az létrejön). Sokkal inkább azt, hogy kialakuljon a másik felé való odafordulás, a másik helyzetébe való belehelyezkedés, aminek a révén a verbálisan elhangzó nyelvi megnyilvánulások mögött meghúzódó rejtett motívumok és valóságelemek felszínre kerülhetnek. A résztvevők racionalitásának és okosságának lehetséges összehangolására törekszik oly módon, hogy javaslatokat fogalmaz meg. Ennek alapja egyrészt a konkrét, tapasztalati realitás iránti erős elkötelezettség, másrészt pedig az, hogy világosan megkülönbözteti egymástól a sokféle beszédet, a bennük megjelenő érveket és azt a vitát, amelynek során a szereplők kísérletet tehetnek cselekedeteik összehangolására.

Dye arra hívta fel a figyelmet, hogy a közpolitikai folyamatban a kutatóknak inkább a kormányzat retorikájára, mint a kormányzati tevékenységekre célszerű összpontosítaniuk [Dye, 1976]. Ez azt is jelenti, hogy a közpolitikai döntések valódi természete, a döntések, avagy az akciók elmaradása nem érthető meg a szimbolikus politikai terek, az emberi kapcsolatok közpolitikába való bevonása nélkül. Ez a tény pedig reflektorokat irányít *Charles Taylor* gondolatára: „Az eljövendő évszázad nagy kihívása, mind a politika, mind a társadalomtudomány számára, a másik megértése [Taylor, 2002: 126].”

IRODALOM

Ágh A.: Közpolitika, in *Mi a politika?*, Osiris, Budapest, 2004.

Bokros L.: Minőségi oktatást és kutatást eredményező reform körvonalai a hazai felsőoktatásban, *Élet és Irodalom*, 2007. 17. Szám.

⁴ „The political parties not only restricted the autonomy of the public administration, but also politicized the activities of the bureaucracy. This means that the legal-rational principle of the Weberian theory on bureaucracy was only partly accomplished. It turned out that no imitation of any Western model is possible, because of the impact of the Byzantine historical heritage. It resulted in that the legal-institutional framework was set up, but political behavior was not adequate to the framework and it caused serious deficiencies.” [Jenei 2010: 36] Az itt írtakat kiegészíteném azzal, hogy nem csak a politikusok, vagy a politika attitűdjei archaikusak ebben az értelemben, hanem az őket megválasztó állampolgárok is azok.

- Boros J.: A tudomány, a tudás és az egyetem. *Iskolakultúra*, Veszprém-Budapest, 2010.
- Dror, Y.: Muddling through – Science or Inertia? *Public Administration Review*, 24. 2010.
- Dye, T. R.: *Policy Analysis*. University of Alabama Press, Alabama, 1976.
- Easton D.: *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. Knopf, New York. 1953.
- Etzioni, A.: Mixed Scanning: A Third Approach to Decision-Making. *Public Administration Review*, 27. 1967.
- Frivaldszky J.: A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről. in: Szigeti Sz., Frivaldszky J. (szerk.): *A jó kormányzásról: Elmélet és kihívások*. Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2012.
- Gadamer, H. G.: *Igazság és módszer*, Gondolat, 1984.
- Gellén M.: *Állam és közigazgatás új szerepben – Közigazgatási reformok és az államszerep változásai*, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2013.
- Jenei Gy.: *Bevezetés a társadalompolitikába*, Aula Kiadó, Bp. 2008.
- Jenei Gy.: Solidifying system of democracy in the central and eastern european new EU members, *Society and Economy* 32, 2010.
- Kolnai A.: *The Utopian Mind and other Essays*, London, Athlone 2005.
- Lindblom, C. E.: The Science of Muddling Through, *Public Administration Review* 19, 1959.
- Meyer-Sahling, J.,-Veen, T.: Governing the Post-Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicisation in Central and Eastern Europe. *East European Politics* 28, 2012.
- Scruton, R.: *A pesszimizmus haszna és a hamis remény veszélye*, Noran Libro, Budapest, 2011.
- Simon, H.: *Administrative Behaviour*, Macmillan, New York, 1957.
- Taylor, C.: Gadamer on the human sciences. In: R. J. Dostal (szerk.): *The Cambridge Companion to Gadamer*. Cambridge–New York, Cambridge University Press, 2002.