

# A KORMÁNYZÁS KÉT ARCA A MAGYAR POLITIKA PÉLDÁJÁN

## INTÉZMÉNYEK ÉS SZEMÉLYEK

A politikatudomány egyik állandó témája, hogy a politikai intézmények és a politika csinálói – vezetők és vezetettek – hogyan kapcsolódnak egymáshoz, melyik szereplő miként hat a másikra. Elég könnyen belátható, hogy a két tényezőt egymás nélkül értelmezni sem nagyon lehet. Merészebb kérdés, hogy vajon lehet-e normatív kapcsolatot igazolni a kettő között, vagyis igazolható-e valamiképpen, hogy az intézmények fontosabbak, mint a személyek, vagy fordítva. Akár lehet, akár nem, nyilvánvaló, hogy ilyen igazolási kísérletek folyamatosan napirenden vannak. Talán abban sem tévedünk, ha úgy látjuk, hogy a tudományos konszenzus az intézmények (tegyük hozzá: általában ’jó’ intézményeket értve ezen) elsődlegességét vallja, de legalábbis föltételezi; ez a korábbi konszenzus azonban töredezni látszik. Ez egyrészt fölfedezés (vagy inkább újrafölfedezés), amit a politikai realizmus erősödő áramlata bizonyít;<sup>1</sup> másrészt normatív – revíziós – mozzanata is van: ez a politika és a kormányzás ’fölszabadításának’ és korábbi ’jogaiba való visszahelyezésének’ doktrínája.<sup>2</sup> A magam részéről úgy látom – s ezt kívánom az alábbiakban érvekkel alátámasztani, a magyar rendszerváltás óta eltelt évtizedeket áttekintve –, hogy a két oldal szoros összetartozását a normatív szempontok és igazolási kísérletek tartósan elhomályosíthatják, ámde meg nem szüntethetik; s hogy ezért nem észszerűtlen az a normatív álláspont, amely szerint érdemes az aktuális ’kilengés’ csillapítására törekedni.

Az intézmények és a személyek közötti megkülönböztetés önmagában is problematikus. A személyekkel viszonylag egyszerűbb a dolgunk, amennyiben azok természetesen adóttak. Két nehézséget azonban nem árt megemlíteni. Az egyik a mesterséges személlyel mint politikai konstrukcióval, illetve a megszemélyesítő gondolkodásmóddal kapcsolatos. Meg szoktuk személyesíteni az államot, a népet, a szuverént, a választót/választókat; kitágított értelemben pedig cselekvést szoktunk tulajdonítani olyan

vélt vagy valós entitásoknak, mint a ’társadalom,’ a ’piac,’ (vagy a részpiacok, pl. a ’pénzügyi piacok’) a ’kapitalizmus,’ valamint többé vagy kevésbé szervezett csoportoknak is (’munkavállalók,’ ’lakástulajdonosok’). A másik nehézség a releváns személyek körének meghatározása. Az, hogy kit tartunk a politika ’csinálójának,’ eldönti, hogy mit tekintünk politikai cselekvésnek és fordítva. Az pedig közhely, hogy a politikai cselekvésekre nem csak a politikusok és a választók vannak tudatos és jelentős hatással.

Az intézmények esetében ontológiai nehézségekkel is szembesülünk.<sup>3</sup> Egyes intézmények fizikai értelemben is érzékelhetők (hivatalok, testületek), mások legalább szervezetszociológiai értelemben. Ma már teljesen bevett azonban az az intézménydefiniáció, amely ennél absztraktabb entitásokat is idesorol, például a törvényt (a törvények összességét, törvényes rendet, jogrendet), a szokásokat (szokásjogot) vagy akár a családot.<sup>4</sup> Ennek a kategóriának

az alapja éppen a vonatkozó elment: *ceteris paribus* intézménynek tekinthető minden olyan nem természetes és nem személyes tényező, amely a politikai cselekvő cselekvését exogén módon korlátozza. A továbbiakban az okfejtés általánossága miatt mindig a legtágabb definíciókat tartom szem előtt.

Az intézmények és személyek megkülönböztetése normatív ér-

telemben is klasszikusnak számít, és pedig Plátón óta: a filozófus a *Politeiában* (s persze számos dialógusban) köztudomásúlag az arra alkalmas személy vagy személyek (filozófusok, örök) uralmát tartotta a jó rend és kormányzás *sine qua non*-jának; a *Törvények*-ben viszont – részben saját, nem éppen sikeres személyes szürakuszai tapasztalatai alapján – éppen ellenkezőleg, a helyes törvények uralmában találta meg ugyanezt. Arisztotelész fejtegetéseiben ugyanez a probléma tér vissza, nála a megoldás – ha egyáltalán annak nevezhető – a jól ismert kiegyensúlyozottság jegyében alakul. A jó kormányzáshoz jó vezetőkre van szükség, akik viszont a jó intézmények (ideértve a tág értelemben vett szokásokat, erkölcsöket, nézeteket) függvényei – s persze megfordítva: jó törvé-

BÁRMENNYIRE IS INSTITUCIONALIZÁLJUK A ’JÓ KORMÁNYZÁS’ FOGALMÁT, ABBAN MINDIG BENNE MARAD A KORMÁNYZÁS, ÓHATATLANUL UTALVA A SZEMÉLY, A VEZETŐ, A SZEMÉLYES TELJESÍTMÉNY ÉS TULAJDONSÁG (POZITÍV ÉS NEGATÍV EGY-ARÁNT) DIMENZIÓJÁRA

nyeket, jó intézményeket csak jó vezetők tudnak alkotni.

A totalitárius rezsimekkel és egyéb – abszolutista, fölvilágosult, terrorelvű, vezérelvű, forradalmi és antiforradalmi – zsarnokságokkal kapcsolatos, régre nyúló és lehangoló történelmi tapasztalatok miatt a második világháború után nagyjából konszenzusos nézetté vált, hogy Arisztotelész felfogása helytelen, s a késői Platónnak van igaza: minden személyes kormányzás zsarnoksággal fenyeget, ezt viszont ellensúlyozni lehet a politikai cselekvő elé állított intézményi korlátokkal. A témát többféleképpen is földolgozták: a játékelmélet (lásd Gordon Tullock és James Buchanan úttörő munkásságát: ők a szabályokban látják a legfontosabb intézményeket; náluk az önkorlátozás a szabályalkotás spontán folyamataiból következik);<sup>5</sup> a posztkommunista rendszerek átmenetéről szóló irodalom (Jon Elster,<sup>6</sup> A. Arato,<sup>7</sup> Stephen Holmes<sup>8</sup>); a kelseni alkotmányelmélet és az amerikai alkotmányfejlődés irodalma. Markánsabban normatív elméletnek tekinthetjük Habermas kommunikatív-deliberatív alkotmányozáskonceptióját, amely elvben viszonylag nyitottnak képzei el a demokratikus folyamatokat, tehát az intézményekre vonatkozólag nem ad konkrét irányelveket. Indirekt támpontokat azonban igen, elsősorban éppen a gazdasággal és a politikával szembeállított civil társadalom 'intézményeit' formájában (Claus Offe, Ralph Dahrendorf).<sup>9</sup> Végül utalni kell a politikaelmélet saját elméleti hagyományaira. Ide tartoznak a hatalmi ágak elválasztásának, a jogállamiságnak, illetve a joguralomnak (az előbbi a 'Rechtsstaatlichkeit', az utóbbi a 'law and order' hagyományát idézi föl), a 'fékek és egyensúlyok'-nak, a mérsékelt kormányzásnak, a korlátozott szuverenitásnak, a hatalom és a tekintély megkülönböztetésének az elvei. Ezek is általános útmutatóként, szabályként szolgálnak az intézmények létrehozásának, illetve azok egymáshoz képesti elrendezésének politikai döntéseihez.

Ez a konszenzusos nézet, amely masszívan befolyásolta a politikatudomány érdeklődési terét, valamint a kutatáshoz mindig szükséges axiómarendszerét, elfogadja azt a normatív tételt, hogy az intézményeknek mint a személyes politikai (hatalomelvű) cselekvés korlátjaiként elsőbbséget kell élvezniük. A tételt azonban erőteljes kihívás érte a millenium idején: ezt a fejleményt többnyire populista fordulatként szokták emlegetni, nem csak a politikatudomány berkein belül, hanem a politikai életben is.

A fordulat egyik jellemzőjének éppen az intézményellenességet szokás tartani: a populista politikus a szabályok és korlátok lebontását, valamint a korlátlan személyes politikusi akarat érvényesülését tartja helyesnek. Persze a populizmus népelvűsége, elitellenessége, a megfellebbezhetetlen többségi erő elvve emelése maga sem más, mint a demokrácia szükség-szerű velejárója, ha akarjuk, intézményi összetevője. Az intézményellenesség mint hangulat, mint ellenakarat szabályosan visszatérő jelenség, a demokratikus rezsim része. Az antropológia sokféle 'lázas-intézményt' ismer, kezdve a római szaturnáliákkal, folytatva a középkori karneválokkal, bolondünnepekkel, egészen a modern forradalmak ritualizált formáig (demonstrációk, rendbontások, akár sportesemények ürügyén is). Voltaképpen magának a demokratikus, szabályozott választásnak (ideértve a népszavazást is, leglátványosabban a Brexit ügyében) az intézménye sem más, mint az érzelmek, indulatok kiélésének terepe, még ha erről a politikatudomány szemérmesen hallgat is, vagy esetleg úgy tesz, mint ha a racionális és az irracionális szavazó között objektív különbséget lehetne tenni (populistának mindig az állítólag 'irracionális'-nak tartott szavazókra hajtó párt számít).

Az azonban mégsem tagadható, hogy a rutinszerű kormányzás és a mégoly rutinszerű lázadás nem ugyanolyan politikai cselekvés, különösen akkor nem, ha a lázadó, az establishment kihívója, a politikai *enfant terrible* maga kerül kormányra, amire például bőségesen találunk az Egyesült Államoktól Ukrajnáig, Olaszországtól Görögorszáig. De nyugtalanító lehet a rendszertranszformerek (akik nem lázadók, de az intézményi *status quo* felforgatásában komoly érdemeket szereztek és szereznek) generációjának impozáns névsora is, Oroszországtól Magyarorszáig, de akár Ausztriáig is.<sup>10</sup> Mégis: ebben az új populista-autoritárius hullámban

logikusnak és várhatóan értékelhető, kiegyensúlyozó hatást is érzékelhetünk – megfelelő történelmi távlatból nézve. Magyarán: aminek tanúi vagyunk, az egészen egyszerűen a politika, a kormányzás személyes oldalának a nyilvánvalóvá válása. A politikatudomány erről mindig is tudott, Platón és Arisztotelész is igazán fajsúlyos tekintélyek. (Idézhetném még Thuküdidészt is, akit a kelletténél kevesebbet olvasunk.) Ha pedig kedveljük a párhuzamban való gondolkodást, akkor a nyilvánvalóan intézményelvű (persze nem éppen a korlátozott kormányzás elmé-

letéről ismert) Thomas Hobbeshoz képest a kormányzást a lehető legszemélyesebb ügyként tárgyaló Niccolò Machiavelli a megfelelő ellenpont (természetesen ez csak *A fejedelemre igaz, a Beszélégetésekre* éppen nem: abban az intézmények fontossága mellett érvel). S miközben Machiavelli sosem került ki a politikai filozófia és a politikaelmélet *történeti* kánonjából – a politika *tudománya* nem nagyon tudott vele mit kezdeni –, jellemző viszont, hogy Hobbes a játékelméleti szakmunkák állandó idézettje.<sup>11</sup> A populizmus címkéje tehát gyakran csak a normatív berzenkedést leplezi: azt a gyanakvó, vagy inkább elutasító attitűdöt, ami a magától értetődőség megkérdőjelezőjének kijár.

Az ezredforduló után masszívan meg is erősödött a politikai realizmusnak nevezett irányzat, amely eleve abból indul ki, hogy a politikának van egy kiküszöbölhetetlenül személyes oldala. Bármennyire is institucionalizáljuk a 'jó kormányzás' fogalmát, abban mindig benne marad a kormányzás, óhatatlanul utalva a személy, a vezető, a személyes teljesítmény és tulajdonság (pozitív és negatív egyaránt) dimenziójára. Noha a realista irodalomnak nem minden képviselője fogadja el, hogy az intézményeknek háttérbe kellene szorulniuk, de vannak, akik ebbe az irányba tapogatóznak.<sup>12</sup> Az utóbbiak érvelése szerint az intézmények igen gyakran kerékkötői azoknak a döntéseknek, amelyeket – jellemzően válság idején – meg kell hozni; az intézmények képtelenek a szükséges érzelmi lojalitás biztosítására, a bizalom megteremtésére; továbbá nem jó ötlet elfedni azt aényt, hogy az intézményeket is emberi lények irányítják, használják, alakítják, s a fontos – nem mechanizálható, rutinizálható – döntéseket is ők hozzák. Mondani sem kell, hogy ezekre az érvekre robusztus kormányzati ideológiák építhetők (itt is igaz a paradoxon: ha ideológiáról beszélünk, akkor intézményesülésről is), s ezek, valamint a lehetőséggel élő politikai cselekvők (bohócok és sanda zsarnokok, kótyagos, forrófejű, esetleg csak ostoba választók) túltenghetnek, s valódi károkat okozhatnak sokfelé. Van tehát normatív okunk arra, hogy a túltengéssel szemben, figyelmeztetve az aktuálisan háttérbe szorított igazság bosszújára, lehetőség szerint csökkentsük ezeknek a károknak a mértékét.

Tulajdonképpen Hobbes és Machiavelli, a modern politikaelmélet két ősforrása egyaránt tudta ezt. Hobbes a társadalmi megállapodással, az ahhoz szükséges szabályok és elvek lefektetésével, a szuverén mesterséges személyek kidolgozásával igen erős intézményi keretet – mindenekelőtt gondolkodási ke-

RITKÁN TŰNIK FÖL, DE ÉP-PEN INNEN LÁTSZIK A LEG-JOBBAN, HOGY A POLITIKA LEGTERMÉSZETESEBB CSELEKVŐJE, MAGA A VÁLASZTÓ MENNYIRE KIMARADT AZ INTÉZMÉNYEK ELVONT URALMÁNAK RENDSZERÉBŐL

retet – alkotott meg, de azon belül közismerten korlátlan cselekvési szabadságot kívánt adni a kormányzatnak. Machiavelli fordítva látta: a korlátlan cselekvési szabadság logikáját igyekezett megérteni, s megkeresni azokat a politikai aktusokat (például az alapítását), amelyek képes hatékonyan korlátozni mások (például az utódok) cselekvését. Nincs más hátra most, mint a fenti belátások révén számba venni a rendszerváltás óta eltelt harminc esztendőnk politikáját és kormányzását.

## INTÉZMÉNYEK ÉS SZEMÉLYEK A MAGYAR RENDSZERVÁLTÁS ÓTA

Ellentétben a cseh és a lengyel átalakulással, a magyar rendszerváltásnak nemigen voltak sem hősei, sem antihősei. A nagy rendszer-átalakító tárgyalások gondosan zárt ajtók mögött rejtőzködve folytatták, s az új konszenzusból alig látszott ki valaki (mondjuk, ilyen volt Krassó György).<sup>13</sup> Szinte vegytisztán az institutionalista föltevések és elvárások jegyében fogantak az alkotmánymódosítások, születtek meg a sarkalatos törvények, kovácsolódtak ki a nagy kompromisszumok, jöttek létre az új rend intézményei: az alkotmányban rögzítettek mellett a gazdasági erőforrások centrumaiként funkcionáló szervezetek, vállalatok, bankok; a magán- és az állami szektorban egyaránt. Ezeket a folyamatokat természetesen mindig befolyásolták személyes aspirációk, kapcsolatok, lekötelezettségek, félelmek és ígéretek, de – tekintve, hogy új keretek kialakításáról volt szó – már csak a dolgok logikájánál fogva – sem lehetett egyetlen szereplő akarátát perdöntőnek tekinteni. Az első szabadon választott miniszterelnök sem habitusánál, sem tekintélyénél, sem meggyőződésénél fogva nem volt alkalmas többre, mint amit véghezvitt (ez nem volt kevés), de hajszálpontosan ugyanez igaz az ellenzék vezetőire éppúgy, mint a köztársasági elnökre, a reprezentatív miniszterekre, a tévéelnökre és másokra is. A többi szférából sem lehetett, illetve kellett számolni mértékadó politikai cselekvővel: Mindszenty József már régen halott volt; csakúgy, mint Bibó István; sem megkérdőjelezhetetlen autoritású író vagy költő, sem neves száműzött, emigráns (magyarul: bujdosó) nem volt a láthatáron. Ennélfogva a gigászi gazdasági-társadalmi válság szinte *teljes politikai terhét* az intézmények (összefoglalóan: a kapitalista és liberális demokrácia) voltak kénytelenek hordozni.



Igaz, hogy a miniszterelnöki kormányzás koncepciója elvben megadta a lehetőséget a személyes politikai felelősség kidomborítására. Ezt azonban, legalábbis 2010-ig, több intézményi ellensúly nehezítette. Ezek egyikeként a koalíciós kényszer négyévenként változó belső politikai szabályrendszereket (magyarán: alkukat) írt elő a mindenkori miniszterelnök számára. A másik ilyen volt az a pártszervezeti modell, amely – nagyjából a kilencvenes évek végéig – a kormányzás felelősségét szétterítette a pártok informális (vagyis csak belülről ismert szabályok, illetve inkább szokások szerint cselekvő) korifeusai között. A harmadik ellensúlyt a nem kevésbé informális, mégis – az itt használt értelemben – nagyon is intézményesültnek tekinthető értelmiségi, tágabb értelemben társadalmi elit tartós politikai befolyása jelentette. Ez utóbbi tényező sajátossága éppen abban állt, hogy az elit számos tagja magát a rendszerváltás valódi hordozójának, örökösének és őrzőjének tekintette, intézményi szakértelménél fogva pedig pótolhatatlannak; ezzel mutatva be – szándékolatlanul – azt, hogy ez az 'intézmény' éppen a legfontosabb politikai tettet, az alapítást vindikálja magának. Többek között ebből eredt az a skizofrén helyzet, hogy az intézmények megalkotóinak mindenáron úgy kellett tenniük, mintha nem politikai cselekedetek, hanem egyfajta önnemzés révén – ha tetszik, a történelmi haladás hegeli logikájának következtében – jött volna létre az új demokratikus-kapitalista rend. Az ellensúlyok között természetesen meg kell említeni a legláthatóbb szférát, azaz a közjogilag is konstituált autonóm-félautonóm szervezeteket (az Alkotmánybíróságtól a települési önkormányzatokig); valamint a legkevésbé látható, de nagyon is valóságos és befolyásos gazdasági érdekcsoportokat; erős civil szervezetekről, egyházakról, szakszervezetekről és társadalmi mozgalmakról nem beszélhetünk.

Ritkán tűnik föl, de éppen innen látszik a legjobban, hogy a politika legtermészetesebb cselekvője, maga a választó mennyire kimaradt az intézmények elvont uralmának rendszeréből (miközben persze nap mint nap megtapasztalja, hogy az intézmények mennyire képtelenek segíteni rajta, mennyire nem képesek perspektívát kínálni számára). Négyévenként két választás, azok is majdnem egyszerre: ez igen kevés, főleg, ha a demokratikus döntéshozatalt, a korban amúgy is népszerű Habermas és mások nyomán, ugyancsak fontos intézménynek tekintjük. Az alkotmányjogászok és más szakemberek

főlöleseknek ítélték a köztársasági elnök közvetlen választását; nem tartották szükségesnek a kétkamrás törvényhozást; nem gondolták szükségesnek az esküdtszék visszaállítását; a népszavazást legfőbb helyi szinten, helyi ügyekben tartották értelmes intézménynek. Az egyetlen politikailag releváns személy, akire ebben a demokráciában szavazhattak – és szavazhatnak ma is – a választók: a polgármester. Ennél jobban kivonni a politika savát-borsát – azaz a személyes szerep- és felelősségvállalást – a polgárok demokratikus életéből nem is lehetett volna. (Hozzá tartozik, hogy a helyi önkormányzatok belső demokratikus kultúrája azóta is siralmas szinten maradt; csak illusztrációként említem az úgynevezett közmeghallgatás – azaz panasznapi – archaikus intézményét, amiből évente egyet ma is kötelező tartani, s amelyen jellemzően mindig ugyanaz a néhány, illetve néhány tucat polgár jelenik meg.)

A magyar politika 2002 után egyre gyorsuló ütemben perszonalifikálódott. Ahogyan jeleztem, ez részben nemzetközi trendnek is tekinthető, amelyet az említett inga visszalengéseként is észlelhetünk, hiszen az intézményelvű normatív konszenzus nem csak a rendszerváltó ország átalakulását vezérelte (még a 'hősök', Havel és Wałęsa is igen gyorsan betagozódtak ebbe a konszenzusba), hanem – többek között – az Európai Unió fejlődését is, amely pedig a tagállamok uralkodó institucionalizmusát képezte le. De kétségtelen, hogy ez a sokféleképpen értelmezett változás (prezidencializálódás, vezérdemokrácia kialakulása)<sup>14</sup> Magyarországon látványosabb volt, a korábbi konszenzust nagyobb erővel rúgta föl talán, mint másutt; s ebben a korai szélsőségesen institucionalista alkotmányozásnak, rendszeralapozásnak a természetes ellenpólusát fedezhetjük föl.

A részleteket a magyar olvasó nyilván jól ismeri, de érdemes fölfigyelni arra, hogy hajszálpontosan a fent felsorolt intézményi ellensúlyok, akadályok voltak azok, amelyeknek a lebontását 2002 után Orbán Viktor megkezdte. Ebben a folyamatban nagyon fontos szerepet töltött be az akkori miniszterelnök is, de a helyszüksége miatt ennek részleteire itt nem tudok kitérni. Maradva tehát a jelenlegi kormányfőnél: a koalíciós kényszert megszüntette; a Fideszt teljes egészében saját pártjává tette; eleinte erőforrásként használta a polgári körökbe szervezett és intézményesített jobboldali értelmiséget (ideértve – s ez fontos – a vidéket is), majd látványosan eltávolította a politikától;

A DEMOKRATIKUS POLITIKAI ERŐTÉRNEK IS ALAPSZABÁLYA, HOGY AKARAT ELLEN- AKARATOT SZÜL, AZ ELLEN- AKARAT PEDIG DEFINÍCIÓ SZERINT AZ, AMIT ÉN NEM AKAROK. HA AZ ERŐTERET MEGSZÜNTETEM (BETILTOM AZ ELLENZÉKET), AKKOR SAJÁT MAGAM ELŐL ZÁROM EL A MEGBÍZHATÓ INFORMÁCIÓHOZ JUTÁS LEGBIZTOSABB MÓDJÁT

végrehajtotta számos alrendszer centralizálását; végül hozzá lojális (azaz akaratát képviselő) személyekre bízta nemcsak a központi igazgatástól és kormánytól független intézmények, hanem a központi igazgatás fontos szerveinek (kormányhivatalok) vezetését is. Politikai cselekvési szabadságával mindenekelőtt úgy élt, ahogyan azt Machiavelli javasolja: elsősorban az alapító gesztusát igyekezett földélni. Pontosan ezért volt fontos, hogy az Alaptörvény a lehető legminimálisabb intézményi kötődéssel rendelkezék, azaz ne legyen se az alkotmányozás korábbi konszenzuális elfogadási rítusához (egyeztetések, alkuk, közös szabályok) kötve, se kitüntetetten valamilyen ideológiához; s amennyire lehet, a jogi korlátok (AB-kontroll, parlamenti vita) se akadályozzák. A későbbiekben is azt látjuk, hogy a miniszterelnök számára kiemelten fontos, hogy személyes politikai autonómiája, cselekvőképessége, szuverenitása a lehető legkevésbé legyen korlátozott. Ez pedig már nem csak a fent számba vett lépésekben, hanem a mindennapos gyakorlatban is egyre jobban érzékelhető (megjósolhatatlan személyi döntések, ideológiai cikkcikkok, ugyanakkor megfellebbezhetetlen autoritás). A miniszterelnök a politikai teret éppúgy belakja (elképzelése szerint maga határozza meg a pártok szerepét: lásd a centrális erőter koncepcióját), mint az országot (fejlesztési programok, 'új honalapítás'), a gazdasági szférát (az új nemzeti burzsoázia kinevezése), a tudomány intézményeit (felsőoktatási átalakítások, alternatív akadémiák). A demokratikus fölhatalmazás megmaradt a kormányzás végső legitimációs elvének. Ugyanakkor egyrészt látványosan elmaradt a demokratikus jogok gyakorlásának kiterjesztése (térben, időben, gyakoriságban), vagyis a nép – az emberek – továbbra sem vesznek részt érdemben a politika alakításában, a kormányzásban (ami kimondottan nem populista megoldás); másrészt a legtöbb klasszikus hatalomkorlátozó politikai elvet (jogállam, hatalmi ágak elválasztása, bírói függetlenség, önkormányzati autonómia, föderalizmus, szubszidiaritás) is erős támadások érik. Mindehhez a normatív indokolás is elérhető immár, ahogy jeleztem: a válsággal csak erős cselekvő tud szembeszállni; az intézményekkel szembeni bizalom eleve illúzió, ha nincs mögöttük valódi politikai akarat és cselekvőképesség; s formát, értelmet, célt adni sem tud más egy politikai közösségnek, csak a politikai vezető.

Az institucionalista normatív konszenzus képviselői mindezt természetesen elborzadva szemlélik.

TERMÉSZETESEN AZ ÉRTELMI-SÉG MINT VIRTUÁLIS, DE HATÉKONY 'INTÉZMÉNYI ELEMENSZŰRŐ' SEM IKTATHATÓ KI MARADÉKTALANUL, HISZEN A MODERN POLITIKA ÉS KORMÁNYZÁS NEM MŰKÖDTETHETŐ – MÉG AUTORITÁRIUS REZSIMEKBEN SEM – IDEOLÓGIAI PROFIL NÉLKÜL

Érveiket nem idézem föl; elég jól ismertek, méltányolhatók, és sok tekintetben jogosak, noha talán még mindig hiányzik belőlük az önkritika, illetve annak tudomásul vétele, hogy ami történt és történik, az nem egyszerűen rosszindulat, hanem a politika természetéből is következő fejlemény. Amire talán kevésbé számítanak, vagy másként tekintenek rá, az az inga szükségszerű visszalengése. Nincs ugyanis olyan politikai cselekvés, amely intézmények nélkül bármit is elérhetne. Ez a truizmus persze még nem vigasz, főleg nem akkor, ha számításba vesszük, amit már korábban is említettem: vannak és lesznek 'rossz' intézmények is, amelyek létezése kevésbé kívánatos. De fékező hasznuk ekkor sem mellékes. Az az egyszerű tény, hogy irányítani rutinok, szabályok, a lojalitás megismerhető játékszabályai nélkül nem lehet, önmagában is lehetetlenné teszi az omnipotens kormányzást. A miniszterelnök egyrészt szemmel láthatóan a személyes kormányzást igyekszik követni (a számára közvetlenül elérhető államtitkárok, kormánybiztosok, miniszterelnöki tanácsadók, egyéb reszortfelelősök létszámának növekedése ezt igazolja), másrészt az is törekvése, hogy a feladatokat ne aprózza el (kis létszámú kormány): a két ellentétes erő és logika olykor egyensúlyban van, olykor nincs; viszont egymás hatékonyságát gyakran korlátozzák, ezáltal jelentős a súrlódási és fékezőerejük.

A demokratikus fölhatalmazás szükségességének fikciója és valóságos elvárása nagyon kemény korlát.<sup>15</sup> A demokratikus politikai erőternek is alapszabálya, hogy akarat ellenakaratot szül, az ellenakarát pedig definíció szerint az, amit én nem akarok. Ha az erőteret megszüntetem (betiltom az ellenzékét), akkor saját magam elől zárom el a megbízható információhoz jutás legbiztosabb módját. Ezt pótolni már csak erőszakszervezettel (titkosszolgálat, rendőrség), azaz erre a célra konstruált apparátusokkal lehet, azok pedig éppen ezért – tehát a látható ellenség hiánya miatt – töltik be a legfontosabb, természetesen nem 'demokratikus', de hatékony intézményi korlát szerepét.

Magyarországon ilyesmiről nincs szó, hiszen létezik valós ellenzék; de azért – legalábbis ez idő szerint – a kormánypárt saját apparátusa (még mindig jelentős részben önkéntesek), valamint vélhetően az államapparátus is jelentős energiákat fordít az ellenzéki politikai erők fölmérésére és tevékenységük nyomon követésére. Ez komoly szervezési és koordinációs feladat. Lehetséges, hogy a kormánypártra elsősorban mint a kormányfői akarat végrehajtójára gondolunk,

de legalább ennyire fontos azt is figyelembe venni, hogy egy magas szinten szervezett, bonyolult érték- és érdekviszonyokat működtető politikai üzembről van szó, amely kialakítja a maga szervezeti logikáját és orientációs pontjait, és ezáltal óhatatlanul intézményi korlátként jelentkezik a korlátlan szuverenitást igénylő központi akarattal szemben.

Természetesen az értelmiség mint virtuális, de hatékony 'intézményi ellensúly' sem iktatható ki maradóképpen, hiszen a modern politika és kormányzás nem működtethető – még autoritárius rezsimekben sem – ideológiai profil nélkül. A profilt kitalálni, megformálni, igazolni, versenyképessé tenni olyan feladat, amelyhez speciális fölkészültségre, tudásra és tekintélyre van szükség. Ebben a tekintetben is érzékelhető a reinstitucionalizálódás. A kormányfő megkérdőjelezhetetlen szellemi autoritás maradt ugyan, aki ráadásul kedveli az útmutató megnyilatkozásokat, de mára pontosan kirajzolódott a szellemi kormányzás intézményrendszere is. A legkönnyebb a kormányzati háttérintézmények és agytrösztök azonosítása, de a médiában sincs nehéz dolga az elemzőnek, hála a szintén föltűnően, közvetlen kormányzati instrukciók révén működtetett orgánumoknak. A kulturális szférában kevésbé kontúrosak, de már egyre jobban azonosíthatók ezek az intézmények; az egyetemi/akadémiai szférában jóval bonyolultabb átteleken keresztül, de rendszerint fölismerhető a szándék.

Hangsúlyozni kell, hogy mindezzel nem minősítem sem jónak, sem rossznak a kialakulófélben lévő új kormányzati rendszert. Pusztán igazolni akartam, hogy a perszonalifikációs (részben tévesen populistának nevezett) korszakot mindenképpen követni fogja egy institucionalizálódó korszak, amelyben akár még a legfelsőbb vezető karizmája is intézményesülhet. Egy esetleges kormányváltás esetén ez a folyamat felerősödhet, főleg akkor, ha a kormányváltás egyik kiváltó oka éppen a perszonalifikációval szembeni ellenérzés, illetve akkor, ha az ellenzéki politikai erők olyan intézményi innovációkkal tudnak élni, mint amilyenre példa a 2019-es budapesti önkormányzati előválasztás, a személyes ambíciók kezelése révén, valamint a választói akarat fölértékelésének közös intézményeként. Viszont érdemes szem előtt tartani, hogy a rendszerváltáskori institucionalizmust jelentős mértékű – részben ideológiai alapú – illúzió jellemezte: az az elvárás a politikával szemben, hogy a törvényhozás politikai tumultusából a kormányzás emelkedjék ki egyfajta üzemmént (végrehajtó hatalom, államirányítás), s az egészet fogja megfelelő szilárdságú keretbe valamiféle szabadon lebegő institucionalizált autoritás (az alkotmány). Ettől az illúziótól azonban egy időre talán megszabadultunk.

Hozzá kell tenni: a kiábrándulás Nyugaton is zajlik, s ebben nincs is semmi inherensen rossz.

## JEGYZETEK

1. A legismertebb és legtöbbet kommentált modern realista alapszöveg: Bernard WILLIAMS: Realism and Moralism in Political Theory, in *In The Beginning Was the Deed. Realism and Moralism in Political Argument*, ed. Geoffrey HAWTHORN, Princeton, Princeton University Press, 2005.
2. Az első fontosabb munkák közül kiemelendő Tilo SCHABERT: *Boston Politics: The Creativity of Power*, de Gruyter (Studies On North America Vol. 4), 1989, valamint Harvey C. MANSFIELD: *Taming the Prince. The Ambivalence of Modern Executive Power*, Free Press, 1989.
3. Political Ontology, in *The Oxford Handbook of Contextual Analysis*, eds. Robert E. GOODIN – Charles TILLY, Oxford, Oxford University Press, 2006, 3–34.
4. Lásd John R. SEARLE: What is an Institution? *Journal of Institutional Economics*, 2005/1, 1–22.
5. Gordon TULLOCK – James BUCHANAN: *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1990.
6. Jon Elster ma is aktívan folytatja a kelet-európai rendszerváltáskor megkezdett alkotmányelméleti munkásságát; lásd *Constituent Assemblies*, eds. Jon ELSTER et al., Cambridge, Cambridge University Press, 2018. Korábbi elméleti összegzés tőle: Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process, *Duke Law Journal*, 1995/2, 364–396.
7. ARATÓ András: *Civil társadalom, forradalom és alkotmány*, Budapest, Új Mandátum, 1999.
8. Stephen HOLMES: Conceptions of democracy in the draft constitutions of post-Communist countries in *Markets, states, and democracy: The political economy of post-Communist transformation*, ed. Beverly CRAWFORD, BOULDER, WESTVIEW, 1995, 71–82.
9. JON ELSTER – Claus OFFE – Ulrich A. PREUSS: *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea (Theories of Institutional Design)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
10. Az új „leadership”-irodalom terén általános vonatkozásban és a magyar kontextusban is jól használhatók Körösényi Andrásnak és munkatársainak a legújabb írásai: Andras KÖRÖSÉNYI – Gabor ILLÉS – Rudolf METZ: Contingency and Political Action: The Role of Leadership in Endogenously Created Crises, *Politics and Governance*, 2016/2, 91–103.; Andras KÖRÖSÉNYI – Veronika PATRÓS: Variations for Inspirational Leadership: The Incumbency of Berlusconi and Orbán, *Parliamentary Affairs*, 2017/3, 611–632.

11. Legkorábban David GAUTHIER: *The Logic of Leviathan: The Moral and Political Theory of Thomas Hobbes*, Oxford, Clarendon Press, 1969.
12. Két nagyobb lélegzetű munkát érdemes kiemelni: Andrew SABL: *Ruling Passions*, Princeton, Princeton University Press, 2002; Mark PHILP: *Political Conduct*, Cambridge, Mass; London, Harvard University Press, 2007.
13. A legfontosabb és legismertebb intézményépítések közül Sólyom László politikusi és tudósi karriert egyaránt folytatott, de számottevő politikai tekintélyre nem tett szert; Tölgyessy Péter pedig elemzőként ismert, de politikai tekintéllyel ő sem rendelkezik.
14. KÖRÖSÉNYI András: Politikai képviselés a vezérdemokráciában, *Politikatudományi Szemle*, 2003/4, 5–22. Andras KÖRÖSÉNYI: The Theory and Practice of Plebiscitary Leadership: Weber and the Orbán regime, *East European Politics and Societies*, 2019/2, 280–301.
15. Richard BELLAMY: *Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007.