

Boda Zsolt

NEM, ENNÉL MÉG NEM TALÁLTAK KI JOBBAT

A demokrácia kultúrájának megerősítése

Az utóbbi időben egyre többet lehet hallani arról, hogy a demokrácia válságba jutott. Az állításnak több verziója van forgalomban aszerint, hogy a megfogalmazói mit értenek demokrácia alatt vagy hogy milyen előjellel kezelik a demokrácia – állítólagos – válságát. Ami az első szempontot illeti, van, aki szerint csak a nyugati típusú liberális demokrácia (és a hangsúly itt a liberálison van) szembesül növekvő problémákkal, ami nem zárja ki, hogy más jellegű, de alapvetően demokratikus politikai rendszerek virágozzanak, akár az előző romjain is. Mások viszont úgy érvelnek, hogy a demokrácia mint olyan került hátrányba az autokratikus rendszerekkel szemben, amelyek hatékonyabban működnek, gyorsabb és effektívebb döntéshozatalra képesek, ráadásul gazdaságilag is sikeresebbek. Ezt igazolná az a tény is, hogy a demokrácia terjedése az utóbbi évtizedben megállt, és több országban visszarendeződés következett be. Ami pedig az előjelet illeti, míg egyesek sajnálkozva állapítják meg, hogy a demokratizáció folyamata megakadt, addig mások üdvözlendő fejleménynek tartják, hogy a „túlhajtottan liberális”, „kozmpolita” nyugati demokrácia önkorrekcióra kényszerül. A demokrácia jelenéről és jövőjéről zajló vita világszerte folyik, és olyan fejlemények, mint a populista pártok előretörése, a Nagy-Britannia EU-ból való kilépéséről döntő népszavazás (Brexit) vagy Donald Trump amerikai elnökké választása különös aktualitást kölcsönöznek neki.

A polémia azonban van hazai szála, méghozzá több vonatkozásban is. Orbán Viktor 2014-es híres-hírhedt tusnádfürdői beszédében azt vetette fel, hogy a magyar politikai rendszer demokrácia ugyan, de nem feltétlenül liberális, valamint csatlakozott azokhoz, akik szerint a nyugati típusú politikai rendszerektől eltérő rezsimek komoly sikereket tudnak felmutatni világszerte. A beszéd komoly visszhangot és felzúdulást váltott ki a hazai és a nemzetközi nyilvánosságban egyaránt. Ettől a kijelentéstől részben függetlenül a közéletben és a tudományos életben is vita bontakozott ki arról, hogy Magyarország (még) demokráciának tekinthető-e mindazon intézmé-

nyi változások fényében, amelyeket a Fidesz – országgyűlési alkotmányos többségének felhasználásával – 2010 és 2014 között véghezvitt.

Jelen esszé ez utóbbi kérdéskörre utal ugyan, de ebben nem kíván állást foglalni, egyszerűen azért, mert az alapos tárgyalás olyan fogalmi és módszertani tisztázásokat kívánna, amelyek kimerítenék az írás kereteit. A kiindulópontunk mindazonáltal az, hogy a liberális demokrácia intézményrendszere és különösen a kultúrája súlyosan erodálódott Magyarországon, és hogy e leromlás gyökerei ugyan jóval 2010 elé nyúlnak vissza, ám a legjelentősebb változások mégiscsak 2010 után estek.

Az esszé bevallottan demokráciapárti alapállásból született, ami nyilvánvalóan átsüt a sorain. Ugyanakkor a célja nem az, hogy kiáltványként szolgáljon, és alapvetően nem kíván értékvitába sem bonyolódni. Tárgyilagosságra törekedve igyekszik 1. megvizsgálni a demokrácia hanyatlásának tézisést és ezzel összefüggésben 2. azt a feltevést, amely szerint Magyarország problémáit az új évezredben a túlzásba vitt liberális demokrácia okozta volna. A fejtegetések fő tanulságát előlegezve az esszé amellet érvel, hogy bár a demokratizáció ún. harmadik hulláma elülni látszik, a hosszú távú történelmi trendek alapján korai még temetni a demokráciát; valamint hogy ugyan a nyugati demokráciák kétségkívül mutatnak válságjelenségeket, azonban nincs arra bizonyíték, hogy az autokráciák sikeresebbek lennének. Magyarország vonatkozásában pedig azt állítjuk, hogy a problémákat nem a demokrácia, hanem inkább a demokratikus kultúra gyengesége okozta.

Az esszé második felében a hazai demokratikus kultúra gyengeségének egynémely okát elemezzük és javaslatokat fogalmazunk meg e kultúra megerősítése érdekében.

A DEMOKRÁCIA ÉRTELMÉRŐL

Témánk kifejtéséhez először is meg kellene mondanunk, hogy mit is értünk demokrácia alatt. Ez azonban egyáltalán nem könnyű feladat. A demokráciáról fogalmi viták is zajlanak – mit is jelent pontosan, és egyáltalán létezhet-e vagy inkább egy ideálnak kell-e tekintenünk. Vannak politikatudósok, akik szerint a demokrácia mint a nép uralma – a kisebb közösségek világán túl – szigorú értelemben megvalósíthatatlan, és a legtöbb, amire törekedhetünk, az a megosztott, többközpontú hatalmi berendezkedés.

De ha el is fogadunk valamilyen demokráciadefiníciót, további problémát jelent ennek a mérése a való világban. Például a „szabad és méltányos választások” megléte minden demokráciafogalom fontos kritériumát képezi. De hogyan lehet ennek teljesülését mérni a valóságban? Ha a kritérium egyértelműen sérül (például tömeges választási csalás történik), akkor

nincs vitának helye. De mi van abban az esetben, ha csak kisebb mértékű és jelentőségű problémák adódnak? Például a kormányzó párt többet szerepel a közmédiában, mint az ellenzék; a parlamenti többség saját maga számára kedvező változtatásokat eszközöl a választókerületek beosztásán; vagy adminisztratív hiba miatt néhányan kimaradnak a választói névjegyzékből. Ilyen vagy ehhez hasonló problémák szinte minden fejlett demokráciában előfordulnak. Mikor mondhatjuk, hogy a „szabad és méltányos választások” kritériuma sérült?

Hogy ez nem csak teoretikus probléma, azt jól illusztrálja, hogy a 2014-es magyar országgyűlési választások kapcsán az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (az EBESZ, amely nagy tekintélyű államközi szervezet, és többek között a választások megfigyelésével foglalkozik) jelentése egy sor olyan problémát fogalmazott meg, amely súlyosan aggályos a választások méltányossága szempontjából: a médiát és a köztéri hirdetéseket a kormány és a kormánypárt uralta, ráadásul a pártfinanszírozást és a közfinanszírozást nehéz volt elkülöníteni; a médiahatóság pártatlansága nem volt biztosított; a választási törvényt nem sokkal a választások előtt módosították; a nemzetiségi kisebbségi listákon szavazók voksa nem kapott ugyanakkorra súlyt, mint a pártokra szavazóké; a határon túli szavazók listája nem volt hozzáférhető és így tovább. Az EBESZ jelentése nem üti rá egyértelműen a bélyeget a magyar választásokra, de a leírtakból tulajdonképpen az következik, hogy azok „szabad, ám nem méltányos” választások voltak. A jelentés hozzájárult a magyar politikai rendszer demokratikusságát mérlegre tevő vitákhoz, amelyekre fentebb már utaltunk.

A demokráciáról szóló, itt említett fogalmi és módszertani problémákat kétféle módon lehet kezelni. Az egyik szerint precíz fogalomhasználatra és minuciózus elemzésre kellene törekedni, leszűkítve és pontosan azonosítva értekezésünk tárgyát. Ez azonban nehezen egyeztethető össze ezen esszé műfajával. Ezért mi a másikat követjük: a részleteken átlépve, hozzávetőleges munkadefiníciókat használva az általános képet, azt a bizonyos „*big picture*-t” szeretnénk felvázolni, vállalva a pontatlanság vádját is, remélve ugyanakkor, hogy az itt leírtak bizonyos alapproblémák megértéséhez mégis hozzájárulhatnak.

Demokrácia alatt tehát a továbbiakban olyan politikai berendezkedést értünk, ahol intézményes garanciák szolgálják azt, hogy a hatalmon lévők békés úton, méltányos választások révén leválthatók; ahol az alapvető politikai és polgári jogok biztosítottak (tehát például mindenki elmondhatja a véleményét, a hatalmon lévők kritizálhatók, az állampolgárok szabadon alakíthatnak társadalmi és politikai szervezeteket, a tulajdonát mindenki biztonságban tudhatja stb.); ahol általában is biztosított a joguralom (tehát a törvények a hatalommal bírókra éppúgy vonatkoznak, mint az egy-egy polgárra). Egy demokráciában tehát biztosítva van az állampolgári

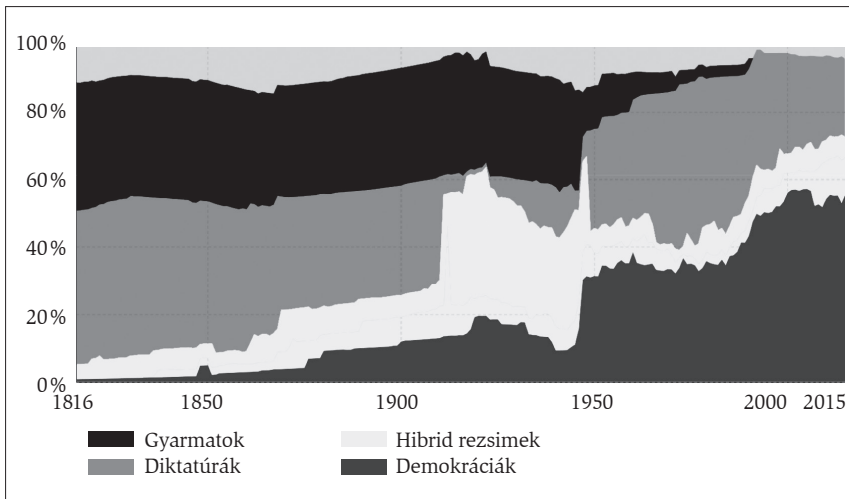
szabadság és nincs zsarnokság. A hatalmon lévők leválthatósága és (akár jogi) számonkérhetősége miatt a demokráciákban többé-kevésbé felelős kormányzás zajlik – mindenképpen felelősebb, mint a diktatúrákban, és ezt nemcsak az elméleti érvek, de a számok is bizonyítják (erre még alább visszatérünk).

Definícióból az következik, hogy a mai demokrácia csak liberális lehet: abban a minimális értelemben mindenképp, hogy biztosítva van benne a joguralom, a hatalmi ágak elválasztásának intézményes garanciái vannak, és biztosított az alapvető politikai és polgári szabadságjogok védelme. Ezek a mai demokrácia nélkülözhetetlen elemei – legalább olyan fontosak, mint a „népuralom”, vagyis hogy a többségi álláspont mentén szülessenek a döntések. Hogy „mennyre” legyen liberális egy demokrácia, azon persze lehet vitatkozni: például hogy mekkora szerepe legyen az alkotmánybíró-ságnak vagy az emberi jogok katalógusának bővítésében meddig menjünk el. De az „illiberális demokrácia” fából vaskarika: az unfair választások, a szaporodó és súlyosbodó jogsértések, vagyis a lopakodó zsarnokság hona, amely előbb-utóbb nemcsak nem liberális, de nem is demokrácia már.

Válságban van-e a demokrácia?

Samuel Huntington híres tézise szerint a demokrácia az elmúlt kétszáz év során hullámokban terjedt el a világon. Az első hullám a 19. század második felétől a 20. század húszas éveiiig tartott, utána pedig visszaesés következett be, és több, korábban demokratikus országban diktatúra alakult ki – a leghíresebb példa Németorszáé. A demokratizáció újabb hullámára a második világháború után került sor: a legyőzött országok, majd a gyarmati sorból függetlenné váló számos állam hozott létre demokratikus államberendezkedést. A hatvanas–hetvenes években stagnálás, sőt visszaesés következett be: korábban demokratikus országok tekintélyuralmi fordulatot vettek (lásd például Chile vagy Uruguay példáját). A hetvenes évek közepétől azonban elkezdődött az, amit Huntington a demokratizáció harmadik hullámának hív: nemcsak a dél-európai országokat és 1989 után majd’ az egész keleti blokkot, de ázsiai és latin-amerikai országokat is a hátára kapott (HUNTINGTON 1991). Az új évezredre a világtörténelemben először többen éltek demokráciában, mint tekintélyelvű vagy diktatórikus rezsimekben (lásd 1. ábra).

Kétségtelen azonban, hogy az elmúlt másfél évtizedben a demokratizáció harmadik hulláma kifulladásra látszik, sőt visszalépésekre is sor került. A „demokratikus átmenettel” foglalkozó szakirodalom a politikai változásokat hajlamos volt egyirányú utcának tekinteni, azonban számot kell vetni azzal, hogy a demokratizáció folyamata megfordulhat, a demokrácia minősége romolhat (mint például hazánkban is megtörtént), és tekintélyelvű fordulat következhet be (mint például Oroszországban vagy Törökországban). Bár a 2011-ben kirobbant „arab tavasz” újabb reményt nyújtott a demokrá-



1. ÁBRA • A világ népességének százalékos megoszlása különböző politikai berendezkedések alapján, 1816–2015

Forrás: ourworldindata.org

cia híveinek, az elmúlt évek eseményei során a legtöbb érintett országban válságok, tekintélyelvű visszarendeződés vagy egyenesen anarchikus állapotok alakultak ki.

Némi vigasz lehet, hogy a demokratizációnak a világban tapasztalható megtorpanása nem a legsötétebb diktatúrák, hanem a némileg szelídebb tekintélyelvű rendszerek tényeresével járt, amelyeket hívnak „hibrid rezsimeknek”, „illiberális” vagy „korlátozott” demokráciáknak. Ezeket az jellemzi, hogy rendszeresen tartanak ugyan választásokat, ám ezek nem felelnek meg a fentebb már említett „szabad és méltányos” kritériumnak. A politikai verseny korlátozott: lehet adminisztratív módon is nehezítve (például a pártalapítás szabadsága nem biztosított), vagy a hatalmon lévők fenyegetésekkel, esetleg az állami elnyomó apparátust – rendőrséget, adóhatóságot – felhasználva lehetetlenítik el a valódi ellenzék megjelenését. A média túlnyomó részét a hatalom ellenőrzi, a kritikus hangokat, a civilszervezeteket, független médiumokat, újságírókat zaklatják. A politikai, polgári jogok sérülnek, a bíróságok nem függetlenek a hatalomtól, az ügyészség, rendőrség politikai megrendelésre dolgozik, a tulajdonjogok nem érinthetetlenek (például az ellenséges oligarchák vagyonát elkobozzák) és így tovább. Az elemzések szerint a hibrid rezsimek a valódi diktatúráknál stabilabbak és hosszabb ideig képesek fennmaradni, jóllehet azért sérülékenyek, hiszen mindig fennáll a lehetősége annak, hogy a növekvő társadalmi feszültség a választásokon áttörést eredményez. Ugyanakkor az is tény, hogy a korlátozott demokratikus intézményrendszer és a fejletlen

demokratikus kultúra „ragadós”: a korábbi hatalmat kritizáló új elit gyakran rövidesen ugyanolyan módon kezd viselkedni, mint az elődje...

A demokrácia válságának egyik jele lehet tehát az, hogy a terjedése megállt, és több helyen visszalépés következett be. A durva visszaesések mellett átlagosan is visszalépésről beszélhetünk. A *The Economist Intelligence Unit* (EIU) demokráciamutatója szerint 2016-ban a demokrácia átlagos minősége romlott a világban: 72 országban regisztráltak romlást és csak 38 országban javulást (míg 57 országban nem volt változás a demokrácia minőségében). A legjelentősebb romlás Kelet-Európában következett be. Azonban a demokrácia válságtünetei a fejlett nyugati országok liberális demokráciáit is elérték: sok helyütt csökken a politikai bizalom, és előretörték a „rendszerkritikus”, populista, sőt sokszor szélsőséges pártok. Az EIU indikátorai szerint az amerikai demokrácia minősége is sokat romlott – és ez még Donald Trump megválasztása előtt történt.

Mindezek kapcsán több fontos kérdés merülhet fel. Az egyik ilyen, hogy ha a demokrácia válságban van, annak mi az oka. A demokrácia működése maga okozza ezt, vagy csak a politikai rendszeren csapódnak le bizonyos társadalmi problémák?

Nehéz erre pontos választ adni, és a különböző elemzők mást és mást mondanak. Legalább százéves – ha nem régebbi – hagyománya van a Nyugat és azon belül a demokrácia válságáról beszélni, miközben az elmúlt száz év inkább ennek ellenkezőjét bizonyította. A demokrácia problémáiról Jürgen Habermas és mások a hetvenes évek közepén is meggyőző okfejtéseket adtak közre – miközben az volt az az időszak, amikor a demokratizáció harmadik hulláma kezdődött. Ettől még igaz lehet, hogy a demokrácia működése a saját logikája szerint képes anomáliákat létrehozni. Ilyennek tartjuk például a túlzott politikai polarizációt.

Teljesen természetes, hogy a demokráciában az egymással a hatalomért vetélkedő csoportok, pártok igyekeznek megszervezni támogatóikat, megerősíteni identitásukat, és ezzel együtt jár a másik fél iránti kritikai, elutasító attitűd. Ha azonban a székértábor-logika eluralkodik és az ellenfelet ellenségnek kezdjük tekinteni, akkor a politikai közösség léte forog kockán. És ez korántsem csak elméleti probléma: ha hiányzik a minimálkonszenzus és az alapvető együttműködési készség a politikai szereplők között, akkor az lerontja a kormányzás hatékonyságát és erodálja a demokrácia minőségét. Képzeljük el a következőket: mivel nincs a pártokon átívelő minimális konszenzus sem arról, hogy mi szolgálja az ország érdekét, ezért kormányváltáskor az új hatalom leállít minden programot, amelyet az előző kormány kezdett, kirúgja az államigazgatás vezető tisztségviselőit, mert nem bízik bennük; nem lehet minősített többséggel semmilyen döntést elfogadni az országgyűlésben (kivéve, ha a kormánypártnak egymagában minősített többsége van), akkor sem, ha ez az ország érdekét szolgálná, mert az ellen-

zék nem hajlandó együttműködni a kormánypárttal és így tovább. A politikusok elszámoltathatósága nehézségekbe ütközik, mert amit az egyik szekértábor mond, azt a másik úgysem hiszi el; a média és a közvélemény két részre oszlik, és már a tényekben sem tudnak megegyezni. Ismerős? Sajnos itthon is hasonló a helyzet, és erre még visszatérünk. De az itt elmondottak elég jól jellemzik az Egyesült Államok mai politikai helyzetét, ahol az elmúlt húsz évben drámai mértékben megnőtt a politikai széthúzás, a polarizáció. Az aktuális eredmény Donald Trump megválasztása.

A demokrácia minősége tehát romolhat, ha a demokratikus kultúra gyengül – aminek a túlzott polarizáció egy megnyilvánulása a sok közül. De szinte bizonyos, hogy a politikán kívüli tényezők is szerepet játszanak a demokrácia válságtüneteinek létrehozásában. Van, aki a médiát okolja: a vádak szerint mivel a mai uralkodó bulvármédia a szenzációs hírek, botrányok iránt mutat csak érdeklődést, ezzel hozzájárul a politika lejáratásához. Talán ennél is fontosabb lehet, hogy a sokszínű médiavilágban és azon belül a közösségi oldalakon mindenki egyre inkább a saját szűkebb társadalmi-politikai közösségébe van bezárva. Csak olyan hírek jutnak el hozzá, amelyek megközelítésével szimpatizál, csak a vele egy véleményen lévő emberekkel és szervezetekkel áll kapcsolatban. Ez hozzájárul a fentebb említett polarizációhoz és a demokratikus közösség fragmentálódásához.

Mások a növekvő társadalmi egyenlőtlenség problémáját emelik ki. A jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségek nőttek az elmúlt húsz évben a világ legtöbb országában és azon belül a fejlett demokráciákban – és meggyőző vizsgálatok igazolják, hogy ennek számos nagyon komoly negatív társadalmi hatása van, mint például a bizalmatlanság növekedése. Az egyenlőtlenség és az ezzel járó frusztráció pedig a politikát is befolyásolja: a relatíve leszakadó alsó középosztály haragja áll (más tényezőkkel együtt persze) a sikeres Brexit-népszavazás, Donald Trump elnökké választása vagy az európai populisták növekvő népszerűsége mögött. A növekvő egyenlőtlenségeknek több oka van. A gazdasági globalizáció az egyik, amely kielezi a különbséget a nemzetközileg versenyképes tudással bíró és az ilyennel nem rendelkező munkavállalók között. De a tudásgazdaság térnyerése önmagában is ezzel a hatással jár. Thomas Piketty nagy vitákat kavaró könyve szerint pedig a tőkeakkumuláció logikája önmagában is a vagyoni, majd a jövedelmi egyenlőtlenségek növekedését eredményezi (PIKETTY 2015).

A legkockázatmentesebb, ha feltesszük: a demokratikus politika saját működéséből, valamint a társadalmi-gazdasági folyamatok okozta problémák (mint például az egyenlőtlenség) politikai lecsapódásából egyaránt eredeztethetők bizonyos válságjelenségek, amelyek ma a demokráciákat – és köztük a legfejlettebbeket is – sújtják.

A következő kérdés az, hogy vajon a demokrácia képes-e megoldani ezeket a problémákat, vagy pedig a demokrácián kívüli, esetleg kifejezetten tekintélyelvű megoldások jöhetnek csak szóba.

Véleményünk szerint a demokrácia egyik fő erőssége éppen az önkorrekcióna való képessége. Ha a polarizáció megnő, a politikai szereplők között eluralkodik a viszály és az együttműködésre való képtelenség, akkor várható, hogy előbb-utóbb színre lép egy integráló vezető, vagy a törésvonalakat meghaladó politikai alakulat – erre számtalan példát lehet találni a demokráciák történetében. Ha megnőnek az egyenlőtlenségek, akkor megjósolható, hogy előbb-utóbb valamelyik párt a programjává teszi ezek mérséklését, és ha ez rezonál a közvéleményben, akkor a többi párt hasonlóan fog cselekedni. Ha a politikai elit túlságosan elszakad a közvélemény számára fontos problémáktól, akkor populisták politikusok jelennek meg, akik tematizálják ezeket a kérdéseket és így tovább.

Sem elméleti érvek, sem a tények nem szólnak amellett, hogy a demokrácia válságjelenségeit – származzanak azok „belülről”, tehát a politikai rendszer működéséből, vagy „kívülről”, a társadalmi-gazdasági folyamatok politikai lecsapódásaiból – demokrácián kívüli eszközökkel kell vagy érdemes kezelni. A demokrácia elmúlt kétszáz éve nemcsak a demokrácia térbeli elterjedéséről szolt, hanem az elmélyüléséről; a választójog és a demokratikus politikai közösség kiterjedéséről; az alapvető emberi jogok katalógusának hosszabbodásáról; a 19. század minimális liberális államából a mai, számtalan társadalmi-gazdasági problémával foglalkozó, mindenhol jelen lévő kormányzat kifejlődéséről; a jóléti állam létrejöttéről. Mindezek a változások az éppen aktuális politikai, társadalmi kihívásokra válaszul születtek. Amikor válságjelenségekről beszélünk, akkor talán csak az történik, ami a jól működő demokratikus rendszertől elvárható: visszacsatolás. Más szóval meglehet, hogy a válságjelenségek nem egyszerűen problémák, hanem a megoldás részei.

Összefoglalva: a demokrácia most éppen válságban van, ha azt nézzük, hogy teret nyer vagy veszít-e a világban, ugyanis most éppen stagnál vagy némileg visszaszorulóban van. A hosszú távú történelmi trendek alapján azonban nincs okunk azt feltételezni, hogy a jelenlegi visszarendeződés, egy helyben topogás végzetes csapást mérne a demokráciára. A válságtünetek valószínűleg a megoldás felé mutató lépések. A történelmi tapasztalatok alapján ugyanakkor az sem zárható ki, hogy a – meglehet, csupán átmeneti – visszaesés súlyos válsággal járjon egyes országok vagy akár a nemzetközi rend vonatkozásában is. Ami történelmi léptékkal mérve nem más, mint önkorrekcióna, az itt és most súlyos dráma lehet.

HATÉKONYABBÁK-E A KORLÁTOZOTT DEMOKRÁCIÁK?

A demokrácia válságáról szóló vélemények egy része – aggódva vagy kárörvendve – arról is szól, hogy a tekintélyelvű vagy a liberális demokrácia kritériumait nem teljesítő államok jobban teljesítenek. Nemcsak a közvélekedésben, hanem a politikatudományi-közgazdasági szakirodalomban is megfogalmazódott a szingapúri vezető után Lee-tézisnek nevezett állítás: az alulfejlett országokban a gazdasági növekedés (mint fejlődés) feltételeinek megteremtését a demokrácia nehezíti, ugyanis akadályozza a szükséges piaci reformokat, ezért a fejlődést inkább az autoriter rezsimek, a „fejlesztési diktatúrák” szolgálják.

Az erről szóló kutatások sokáig nem adtak egyértelmű eredményt: úgy tűnt, hogy a demokrácia néhol segítette a fejlődést, máshol nem, és ugyanez mondható el a tekintélyelvű rezsimekről is. A kilencvenes évek folyamán azonban egyértelmű hangsúlyeltolódás következett be a gazdasági fejlődés és a demokrácia viszonyáról való gondolkodásban, és előtérbe kerültek azok a megközelítések – például a Világbank retorikájában is –, amelyek a demokráciát, a „jó kormányzást” (*good governance*) a fejlődés előfeltételének, vagy akár kifejezett részének, elemének láttatják. Ezekben a megközelítésekben már nem általában a demokrácia, hanem a *jól működő* demokrácia szerepel. A kelet- és közép-európai államok rendszerváltásainak és demokratizálódásainak története számos tanulsággal járt a politikatudomány és policy-gondolkodás számára. Világossá vált, hogy az egyes országok eltérő társadalmi-kulturális hagyományai igen különböző kontextust, lehetőséget vagy korlátot jelentenek a demokrácia megerősödése szempontjából. Az is kiderült, hogy demokrácia és demokrácia között jelentős különbségek vannak, nem „csupán” normatív demokráciaelméleti szempontból (ti. mikor mondhatjuk, hogy egy demokrácia „igazi” demokrácia, nem csupán rendszeresen választásokat tartó, formális politikai változó gazdaság valódi politikai alternatívák nélkül, oligarchacsoportok irányítása mellett), hanem a gazdasági-társadalmi teljesítmény szempontjából is. A „jó kormányzás” problematikája abból indul ki, hogy a valódi demokrácia és jogállam nemcsak normatív helyesíthető, hanem ráadásul egyértelműen pozitív hatása van a gazdasági fejlődésre is – ezt a tények is igazolni látszanak.

A Világbank a kilencvenes években kidolgozta a jó kormányzás (*good governance*) mérését szolgáló indikátorait, amelyekkel immár húsz éve monitorozza a kormányzati rendszereket. Ezek a következők:

- *rule of law*, azaz joguralom, jogbiztonság;
- „*voice and accountability*”, azaz a beleszólás, az elszámoltathatóság és a döntéshozók kritikálásának, a tiltakozás kifejezésének intézményesített lehetőségei;

- politikai stabilitás;
- a szabályozás minősége;
- a kormányzás hatékonysága;
- a korrupció visszaszorítására tett intézkedések minősége.

Az indikátorok közül tehát a második a demokráciát méri, az elsővel együtt pedig a liberális demokrácia mércéjének tekinthető – és ideköthető az utolsó, a korrupció megfékezésére tett erőfeszítések indikátora is, amelyik az intézményi minőség egy indirekt mutatója. (A többi három inkább a kormányzati teljesítményt méri.)

Mármost a különböző tanulmányok (erről lásd BODA 2013) megállapítják:

- Az indikátorok együtt járása magas szintű: ahol rosszul működik a demokrácia, ott a kormányzás teljesítménye is rosszabb. De a demokrácia és a jogállam is együtt jár: ez alapján nem nagyon van olyan valódi demokrácia, amely közben illiberális lenne.
- A jó kormányzás elősegíti a gazdasági növekedést és az egyéb dimenziókban (például várható élettartam) mért társadalmi fejlődést. Ez nagyon fontos megállapítás, amely a fejlődést okságilag a (jól működő) demokráciához kapcsolja.
- Megfordítva azonban a dolog nem igaz: a gazdasági növekedés, a jövedelmek emelkedése nem eredményezi automatikusan a kormányzás minőségének a javulását. Egyes fejlődő országokban élnek, éltek ilyen illúziók, de ezt a kutatások cáfolják. A politikai intézmények minősége, a normakövetés nem következik a jólét növekedéséből, a társadalmi élet egymástól független dimenzióiról van szó – ami korántsem konstraintív megállapítás egyébként, inkább az a meglepő, milyen sokszor sugallják az ellenkezőjét.
- A transzparencia, az átláthatóság, a számonkérhetőség kulcsfontosságú, ha javítani akarunk a kormányzás minőségén. Ott, ahol a kormány például megteheti, hogy eltitkolja, meghamisítja a makrogazdasági adatokat, nem elég független és kritikus sajtó, az országgyűlés nem képes megfelelően ellenőrizni a kormányt stb., ott a kormányzás minősége romlik. Megfordítva: a transzparencia előmozdítása a legfontosabb megteendő lépés, ha javítani akarunk a kormányzás minőségén. Az egyik tanulmány leszögezi, hogy bár a transzparencia (értve tehát ez alatt az érdekeltek – *stakeholder*ek – számára biztosított hatékony információáramlás legfontosabb jellemzőit, úgy mint hozzáférés, aktualitás, relevancia, a gazdasági, társadalmi, politikai adatok minősége) nem egyenlő a jó kormányzással, ám annak talán legfontosabb mozzanatát képezi.
- Ráadásul a transzparencia az a jellemző, ahol az állami funkciók minősége szoros összefüggést mutat a privát szféra hasonló funkcióival.

Azokban az országokban, amelyekben mondjuk a kormányzat elszámoltathatósága, számonkérhetősége hiányos, ott gyakran tapasztalható a „*state capture*-nek” nevezett jelenség, amikor az államot a befolyásuk alatt tartják a gazdasági érdekcsoportok vagy akár csak egyes nagyvállalatok. A politikai és a gazdasági folyamatok összefonódnak, az illegitim lobbizás lesz a szabály. Fontos, de bizonyos értelemben mindebből logikusan következő jelenség, hogy ilyenkor a gazdasági szereplők átláthatósága is csökken. Egy tanulmány összefüggést talált például a kormányzati politika transzparenciája és a bankszektor minősége között.

Az itt ismertetett kutatási eredmények nagy mintás vizsgálatokból, tehát sok ország tanulmányozásából származnak, és elég erős érvek mellett, hogy a jól működő demokrácia jobb gazdasági eredményeket produkál, valamint a társadalmi jólétet is hatékonyabban képes növelni, mint az autokráciák. Ez tulajdonképpen elég logikus, két alapvető okból: maga a kormányzás is jobban működik, valamint a társadalmak potenciálja is jobban ki tud bontakozni.

Először is, a demokráciákban a hatalmon lévők elszámoltathatók: a politikai közösség, a sajtó, a politikai ellenfelek figyelme és kritikája irányul rájuk, és ha rosszul végzik a dolgukat, végső soron leválthatók. A releváns információkat nem vagy csak nehezen tudják eltitkolni, és a kritikusok véleménynyilvánítási szabadságát védik a törvények. Ilyen körülmények között a hatalmon lévőknek nyilvánosan igazolniuk kell döntéseiket – és emiatt fokozottabban igyekeznek jó döntéseket hozni, mint az autokrata vezetők, akiknek nagyobb a döntési szabadságuk, és tehetik azt, amit jónak látnak vagy ami nekik személyesen és a köreiknek előnyös. A Nobel-díjas Amartya Sen például kimutatta, hogy demokráciákban sohasem fordult elő éhínség: a közvélemény nyomása alatt a kormányok megtalálják a módját annak, hogy a bajban lévőkön segítsenek (SEN 2014). Szemben a diktatúrákkal, ahol akár politikai eszközként is használták az éheztetést egyes régiókban (lásd a szovjet vagy a kínai példákat). De az autokráciákban ugyanezért általában nagyobb a pazarlás és a korrupció (ez alól nagyon kevés kivétel akad, ilyen például Szingapúr), mint a demokráciákban – példaként hadd hivatkozzunk a 2014-es szocsi téli olimpiára, amelynek megrendezési költsége sokszorososan felülmúlta a korábbi hasonló eseményekét, és ezt nehéz mással, mint az orosz állam rossz működéséből fakadó pazarlással és lopással magyarázni.

Továbbá a demokrácia intézményrendszere, a sajtó, a civilszervezetek, érdekszervezetek, pártok stb. működése értelmezhető mint információgyűjtő mechanizmus, amely azonnal jelzi a problémákat a kormányzat felé. Nemcsak a közelítő éhínséget, hanem számtalan kisebb-nagyobb tár-

sadalmi problémát, amelyek kormányzati cselekvést, törvényalkotást, döntést igényelnek. Az előző bekezdés arról szólt, a hatalmon lévők nyomás alatt vannak, hogy ezekre az információkra odafigyeljenek – de az is fontos, hogy ezek az információk megvannak, elérhetők, és segítik a kormányzást. A demokráciák és az autokráciák kormányzását tanulmányozók arra figyeltek fel, hogy az utóbbi rendszerekben nagyobbak a „rángatózások” a közpolitika-csinálásban, valószínűleg azért, mert csak akkor foglalkoznak egyes társadalmi problémákkal, amikor már muszáj, mert nagy a baj, és ekkor nagyobb változásokra van szükség.

Másodszor, ahogy említettük, a demokráciákban a polgárok jobban ki tudják teljesíteni képességeiket, ami segíti a gazdasági növekedést és társadalmi jólét javulását. A fentiek miatt ebben a kormány is jobban segíti őket: a demokráciákban általában tovább élnek és egészségesebbek az emberek (például mert jobb az egészségügyi ellátás), kevesebb az írástudatlan (mert jobb az oktatási rendszer), és jobban működnek az állami intézmények. De talán ennél is fontosabb, hogy mivel az emberek biztonságban érezhetik magukat és vagyonukat, ösztönözve vannak arra, hogy kibontakoztassák tehetségüket, vállalkozásokba fogjanak, javítsanak maguk és családjuk helyzetén.

Így érvel magyarul is megjelent könyvében az Acemoğlu-Robinson szerzőpáros is: történelmi példák sokaságán keresztül bizonyítják, hogy a zsarnokság és a szabadság hiánya hogyan fojtja el a társadalmi kezdeményezőkédvet (ACEMOĞLU–ROBINSON 2013). A zsarnokok néha ostobaságból, de sokkal gyakrabban mohóságból és hatalomféltésből útját állják az új kezdeményezéseknek; elkobozzák a sikeres vállalkozók vagyonát, és mindezzel összezúzzák a változtatásra, innovációra irányuló motivációkat. Márpedig a társadalmi-gazdasági fejlődésben a kulcsmozzanat az emberi erőforrás: ha annak képességei nem tudnak kibontakozni, akkor a fejlődés is csak átmeneti és törékeny lehet. Ez a mai tudás gazdaságban még világosabb, mint valaha. Tegyük hozzá, hogy a demokrácia növeli az emberek megelégedettségérzését, valamint a bizalmat is – miközben ezek az életminőségek is fontos elemei, maguk is hozzájárulnak a fejlődéshez.

A gazdasági fejlődés persze összetett jelenség, sokféle oka lehet, és a közelmúlt néhány példája azt mutatja, hogy az autokráciák is tudnak gyors növekedést produkálni. Ennek azonban gyakran valamilyen értékes természeti erőforrás az oka: az arab országok vagy Oroszország gazdasági fejlődése az olajnak és a gáznak köszönhető. Ám ezen országok gazdasága kicsi diverzitású, fejletlen struktúrájú és ki van szolgáltatva az olaj áringadozásának. Az olaj árának csökkenése az utóbbi években komoly problémákat okozott Oroszországnak, amelynek egyébként nem nagyon vannak versenyképes szektorai, és a tőke, ha teheti, menekül az országból, részben éppen a politikai bizonytalanság és a zsarnokság miatt. Más országok – pél-

dául Kína, Törökország vagy Brazília – gyors fejlődésében szerepet játszott alacsony bérszínvonaluk és relatíve képzett munkaerjük. Alacsonyabb színtről könnyebb lehet nagy növekedést elérni. Azonban ezek a sikerek még mindig csak viszonylagosak: Kína minden erőfeszítése ellenére is jóval le van még maradva a fejlett nyugati országok mögött innovációban és a szabadalmak számát illetően. (A Bloomberg 2017-es listáján a húsz leginnovatívabb gazdaság között Szingapúr az egyetlen olyan állam, amelyik nem liberális demokrácia.) Az elharapózott korrupció, az intézmények gyengesége és a demokratikus visszaesés komolyan veszélyezteti Brazília vagy Törökország jövőbeli kilátásait.

Acemoğlu és Robinson is amellett érvel, hogy az erőforrások átszervezésével, a hatékonyabb szektorokba terelésével ideig-óráig akár a diktatúrák is komoly növekedést tudnak produkálni. Hazánk például az ötvenes években a háborús újjáépítés és az erőltetett iparosítás miatt gyorsan fejlődött, ám ennek tartalékai a hatvanas évekre kimerültek, és a hetvenes évektől már csak adósságból tudtuk szinten tartani a jólétünket. Hiányzott ugyanis az az intézményrendszer, amely felszabadította volna az egyéni energiákat és megfelelő teljesítményösztönzést jelentett volna.

Végezetül a demokráciát a kritikusai szokták döntésképtelenséggel vagy lassú döntéshozatallal jellemezni – az érvek szerint az autokráciák gyorsabban tudnak reagálni a válságos helyzetekre. A lassú döntéshozatal kritikájában persze van valami, bár mint fentebb láttuk, ez adott esetben jobb döntéseket is jelent. Ám azért a demokráciáknak is vannak rendkívüli eljárásai válsághelyzetekre, és nincs arra szisztematikus bizonyíték, hogy a válságokat rosszabbul kezelnék, mint a tekintélyelvű rendszerek. Ami azt illeti, a demokráciák a háborúik túlnyomó többségét megnyerték az elmúlt kétszáz évben.

És ha már háború: régi megfigyelés, hogy a demokráciák nem háborúznak egymással. Már Immanuel Kant is úgy érvelt *Örök béke* című művében, hogy a békés nemzetközi viszonyok egyik feltétele, hogy minél több állam demokratizálódjon.

Összefoglalva: nincs arra meggyőző, szisztematikus bizonyíték, hogy a tekintélyelvű rendszerek vagy diktatúrák bármilyen dimenzióban jobban teljesítenének, mint a demokráciák. Éppen ellenkezőleg: az elméleti érvek és a tények is a demokráciák jobb működése mellett szólnak.

TÚLZOTT DEMOKRÁCIA MAGYARORSZÁGON?

Vannak olyan vélemények Magyarországon, amelyek szerint a liberális demokrácia lenne az egyik oka az elmúlt 10-15 év gazdasági és politikai nehézségeinek. Egyrészt az állítólag túlhajtott jogállam miatt, másrészt a dön-

tésbe beleszólni akaró sokféle politikai aktor miatt lelassult, hatékonyságát veszítette a döntéshozatal.

Az állítás néhány igazságmorzsa alapján általánosít. Ugyanis valóban lehet amellet érvelni, hogy az 1989-es alkotmány által létrehozott közjogi rendszer erős, sőt talán túl erős „fékeket és ellensúlyokat”, intézményi garanciákat hozott létre az esetleges kormányzati túlhatalom korlátozására. A választási rendszer többségi típusú volt, ám kompenzációs mechanizmusokkal, amelyek az arányos képviselési logika felé billentették a rendszert, így kétharmados többségre nehéz volt szert tenni benne – miközben számos fontos törvény módosításához alkotmányos többségre lett volna szüksége a mindenkor kormánytöbbségnek. Az alkotmánybíróságunk nemzetközi összehasonlításban is erős jogosítványokkal rendelkezett, amelyeket a Sólyom László vezette testület maximálisan ki is használt. Az önkormányzati rendszer decentralizált lett, viszonylag nagy helyi autonómiával. Az ombudsmani rendszer kiterjedt volt, és az ombudsmanok többsége hatósági jogosítvánnyal rendelkezett.

Mások arra is felhívták a figyelmet, hogy bizonyos területeken a „perverz jogállamiság” logikája uralkodott. Emiatt sokáig nem lehetett megbüntetni a gyorsajtókat (azok ugyanis egyszerűen azt állították, hogy egy családtagjuk vezette a kocsi, akire ők nem kötelesek terhelő vallomást tenni) vagy elbontani az engedély nélkül épített házakat (mert a tulajdonos minden egyes téglá felett tulajdonjoggal rendelkezett). Vagy az oktatáskutatók szerint a szabad iskolaválasztás joga gátolja a jó oktatási rendszer kialakítását, hiszen önmagában a szegregációt erősíti. A példák még sorolhatók.

Mindez igaz, ugyanakkor kár volna túlbecsülni a jelentőségüket. Például az intézményi fékek nem gátolták meg, hogy 1990 óta minden választáson létrejöjjön az országgyűlésben a kormányzóképes többség, sőt 1994-ben, majd 2010-ben alkotmányos többség; hogy olyan jelentős közpolitikai reformok valósuljanak meg, mint az állami vállalatok, sőt az energiarendszer privatizációja vagy a magánnyugdíjrendszer létrejötte, majd megszűnése; hogy csatlakozzunk a NATO-hoz és az EU-hoz; hogy az egyes kormányok képesek legyenek markánsan eltérő közpolitikákat folytatni; hogy a lejárt alkotmánybíróági helyeket a pártok ne tudják előbb vagy utóbb betölteni és így tovább. Nem állítjuk, hogy az intézményi fékek ne gátolták volna a kormányzást és hogy ez bizonyos helyzetekben ne akadályozta volna a közjó szempontjából kedvezőbb kimeneteket. Bizonyára volt ilyen eset: az intézményekről szóló szakirodalom legfőbb tanulsága, hogy az intézmények lehetőségeket éppúgy jelentenek/jelenthetnek, mint korlátokat. Az intézmények haszna vagy kára nem mindig becsülhető meg pontosan. Azt azonban állítjuk, hogy a 2011 előtti közjogi rendszer nem volt működésképtelen, és önmagában nem okolható az ineffektív kormányzásért. Például az Alkotmánybíróság 1995-ben több ponton is korlátozta a megszorító intéz-

kedéseket tartalmazó, gazdaságstabilizáló céllal elfogadott Bokros-csomag kitételeit. A Bokros-csomag azonban így is elérte fő célját, a rövid távú gazdaságstabilizációt, de számos, az Alkotmánybíróság által kifogásolt intézkedés célszerűsége és haszna tárgyilagosan nézve is megkérdőjelezhető volt.

A „perverz jogállamiság” esetei pedig sokkal inkább tekinthetők rossz szabályozásnak (amelyben a „jogokra” való hivatkozás valójában téves vagy egyoldalú értelmezésnek tulajdonítható), mint túlzásba vitt valódi jogvédelemnek. Miközben persze az is igaz, hogy a jogok kiterjesztése és az ebből fakadó konfliktusok a mai nyugati társadalmak „normál üzletmenetéhez” tartoznak. De mint az előző alfejezet érvelése mutatta, ezek nem bénítják le végzetesen e társadalmak fejlődési potenciálját.

Mi a helyzet a „mindenki beleszól mindenbe” típusú érvvel? A magunk részéről ezzel sem tudunk egyetérteni. A kormányzás Magyarországon mindig is meglehetősen antidemokratikus, „fönről lefelé” irányított volt. A korábban említett nagy közpolitikai reformok közül egyet sem az emberek szavaztak meg: azokat a politikusok és szakértők találták ki, és többnyire még a választási programok apró betűs részében sem szerepeltek. Az állampolgári aktivitás, politikai részvétel és mobilizáció mindig is alacsony szintű volt hazánkban. Ha néhány döntést meg is akadályoztak (például az egészségbiztosítási rendszer privatizációját 2008-ban vagy az internetadó bevezetését 2014-ben), ez messze alatta marad annak a szintnek, amelyről a fejlett demokráciák polgárai és civilszervezetei beleszólnak a kormányzásba tőlünk nyugatra. A környezetvédelmi és engedélyezési szabályok helyi szinten nyújtottak ugyan lehetőséget egyes beruházások megakadályozására, de ezek a szabályok is többnyire nemzetközi kötelezettségből (például az aarhusi egyezményből, uniós irányelvekből) fakadtak, tehát máshol éppúgy léteznek. (Az elmúlt évek jogilag megkérdőjelezhető fővárosi fairtasai pedig csattanós választ adnak azoknak, akik szerint korábban a zöldek túlzásokba estek volna...)

Összefoglalva: nem látjuk általános érvénnyel bizonyítottnak azt a tézist, hogy a túlságosan erősen védett jogok, a túlzásba vitt liberális intézményrendszer vagy a mindent megbénító demokrácia okozta volna Magyarország fejlődésének lelassulását az elmúlt másfél évtizedben.

Ehelyett azt állítjuk, hogy az intézményrendszer is azért vált egyre korlátozóbbá, mert a demokratikus politika anomáliái (például a fokozódó polarizáció) kiéleződtek. A problémát sokkal inkább a politika működésének diszfunkciói, mint maga az intézményrendszer okozta. Erre a következő fejezetben térünk vissza.

Azt is állítjuk, hogy a liberális demokrácia és az intézményrendszer minősége szorosan összefügg hazánk fejlődési potenciáljával, méghozzá nem negatívan, hanem pozitívan. Vagyis jobb minőségű demokrácia nagyobb fejlődést produkál nálunk is.

Először is, mint fentebb már volt róla szó, számos vizsgálat bizonyította a jó kormányzás intézményei és a fejlődés közötti szoros kapcsolatot. Úgy tűnik, ez az összefüggés az európai fejlődési modellben még erősebb. Európában egyértelmű kapcsolat van az intézmények minősége, a demokrácia minősége, valamint a gazdasági és társadalmi fejlődés különféle mutatói között. Egyszerűen fogalmazva: az észak-európai országok a legdemokratikusabb, egyszersmind a leggazdagabb társadalmak, a leginnovatívabb gazdasággal és a legmagasabb várható élettartammal. Utánuk következnek a kontinentális nyugat-európai államok, majd a déliek és végül a keletiek. Hogy mi az ok és mi a következmény, az persze nagy kérdés, valószínű a körkörös összefüggés, de minden jel arra mutat, hogy az intézmények és a politika minősége önálló jelentőséggel bír. Nincs okunk azt gondolni, hogy Magyarország bármilyen szempontból kivétel tudna lenni az európai fejlődési modellhez képest.

Másodszor, hazánk relatív intézményi fejlettsége és politikai stabilitása a kilencvenes években nagyon is a hasznunkra volt: szomszédainkhoz képest gyors fejlődést tudtunk produkálni és jelentős volt a külföldi működőtőkét vonzó képességünk is. Vessük össze a kilencvenes évekbeli hazai fejlődést Mečiar Szlovákiájának állapotával! Különös, hogy a nehézségeinket állítólag okozó intézményrendszer és demokrácia akkor még a versenyelőnyünk része volt.

Harmadszor, a Világbank jó kormányzás indikátorai a 2000-es évek elejéig javuló tendenciát mutatnak, majd némi stagnálás után elindulnak lefelé – ez a trend máig tart (lásd 2. ábra). Nagyjából ez az időszak egybeesik a növekvő gazdasági nehézségekkel, politikai válságokkal, növekvő polarizációval. Kérdés, hogy a társadalmi-gazdasági válságjelenségek okozták a kormányzás minőségének romlását vagy fordítva. Elvileg nem kizárt persze, hogy egyáltalán nincs köztük oksági kapcsolat, de ez a szakirodalom megállapításai szerint kevésbé valószínű. Ha van kapcsolat, akkor az kétirányú lehet. Egyfelől nem kizárt, hogy a lassuló gazdaság és a fokozódó költségvetési nehézségek sarkallták arra a politikusokat, hogy megkerüljék az intézményi rendet és a demokráciát romboló döntéseket hozzanak. (Emlékezzünk például arra, hogy Gyurcsány Ferenc a 2006-os választások előtt nem merte feltárni a nehézségek mértékét, és a választókat alapvetően félrevezető kommunikációt folytatott.) Másfelől az is lehet, hogy az egyszerre polarizálódó, destabilizálódó, ugyanakkor a szabályokat kijátszó, ám egyre ineffektívabb politika nem volt képes megfelelő intézményi környezet biztosítani a fejlődés számára. Végezetül a két különböző irányú hatás „ördögi körben” is összekapcsolódhatott. A magam részéről az „ördögi kört” nagyon is valószínűnek tartom, azonban elméletileg és tényszerűen is a politika elsőbbségét feltételezem. Elméletileg azért, mert bármilyenek is a körülmények, a politikának meg kell próbálnia megtalálni a legjobb – vagy



2. ÁBRA • A jó kormányzás indikátorainak változása Magyarországon, 1996–2015

Forrás: Worldwide Governance Indicators

legalább a legkevésbé rossz – válaszokat. Tényszerűen pedig azért, mert érveim szerint erre a magyar politika nem volt képes – erre még visszatérünk.

Negyedszer, ha a túlhajtott liberális demokrácia intézményrendszere okozta volna hazánk fejlődési problémáit, akkor az elmúlt években elvileg javulnia kellett volna a helyzetnek. 2011 óta új alkotmánya van az országnak (Alaptörvény), és bármit gondolunk is a magyar demokrácia állapotáról, az tényszerűen leszögezhető, hogy a „fékek és ellensúlyok” rendszere 2010 után meggyengült. Közjogilag is, valamint *de facto* is, hiszen a Fidesz kétharmados parlamenti többsége és a párt centralizált döntéshozatali struktúrája azt eredményezte, hogy Orbán Viktor politikai akaratának nem volt korlátja (ez 2014-et követően némileg megváltozott). Ennek ellenére nem mondhatjuk, hogy az ország látványos fejlődést produkálna, még a nagyvonalú EU-s támogatások ellenére sem.

Összefoglalva: állításunk szerint a liberális demokrácia 1989 után kialakult intézményrendszere megfelelő keretet biztosított a gazdasági és társadalmi fejlődés számára. Nincsenek meggyőző érvek arra nézve, hogy a „túlhajtott” jogállam vagy pláne a „mindent elborító” demokrácia okozta volna hazánk relatív fejlődési lemaradását az elmúlt 10-15 évben. Éppen ellenkezőleg. Tézisünk az, hogy politikai tényezők állnak a romló intézményi és gazdasági teljesítmény mögött.

TÉZISEK A DEMOKRÁCIA KULTÚRÁJA MELLETT

Az esszé emellett érvel, hogy a politikai tényezők okozták a politikai polarizáció növekedését, a kormányzás ineffektívebbé válását és a demokrácia minőségének romlását. Ezeket a politikai tényezőket a „demokratikus kultúra” kifejezéssel fogjuk összefoglalni. Az érvelés három tézis mentén halad tovább.

1. tézis: a demokrácia nem tud működni demokratikus kultúra nélkül

A demokrácia nemcsak egy intézményi rend, hanem egy társadalmi-politikai kultúra is. Bár Immanuel Kant annak idején még azt gondolta, létezik olyan intézményi rend, amelyik „az ördögökből is angyalokat csinál”, a játékelméleti és intézményi kutatások azt erősítik meg, hogy ez nem lehetséges. Tökéletes intézményi elrendezés, amely egyértelműen meghatározná az egyéni cselekvéseket és előállítana egy valahogyan meghatározott társadalmi optimumot, nem létezik, sem a gazdaságban, sem a politikában. Abban persze jelentős különbségek vannak, hogy egy intézményi rend mennyire rossz: mint fentebb láttuk, általában a demokrácia számos dimenzióban jobbnak bizonyul az autokráciáknál. Ám minden intézményi elrendezés akkor működik a legjobban a saját célrendszere szerint, ha a szereplők önként törekednek az alapvető normáinak betartására, és bizonyos tekintetben önkorlátozást gyakorolnak. „Demokratikus kultúra” alatt tehát azokat a normákat, értékeket és az ezeknek megfelelő magatartást értjük, amelyek támogatják a demokrácia működését és segítik céljainak megvalósítását. Lássunk néhány példát!

A demokrácia a hatalom korlátozására, ellenőrzésére alapul. Ennek vannak intézményes garanciái is, de sokkal jobb, ha ezt a normát a szereplők belsővé teszik: nem feszegetik a végsőkig, azaz a jogilag adott lehetőségekig vagy még azokon is túl hatalmuk határait, „nem mennek el a falig”. Ez jellemzi például a brit demokráciát, amelynek ugyan nincs írott alkotmánya, az alpnormáit mégis mindenki tiszteletben tartja. A magyar demokrácia történetében az 1994 és 1998 között regnáló szocialista-liberális koalíció volt az utolsó kormányzó erő, amely nem használta ki teljesen hatalmi lehetőségeit (alkotmányozó többségét). Azóta az önkorlátozás nem dívik.

A demokrácia a hatalmi ágak elválasztásának elvén alapul. A demokratikus kultúra azt feltételezi, hogy a hatalmon lévők ezt tiszteletben tartják, például nem próbálják befolyásuk alá vonni a független intézményeket. 2010 után az alkotmányozó többség élt a lehetőséggel, és köztársaság elnökké, az Alkotmánybíróság tagjaivá, a médiahatóság vagy a Magyar Nemzeti Bank élére a saját politikai táborából nevezett ki személyeket, a

közmédiát politikai kontroll alá vonta, a civilszervezeteket fenyegeti stb. Ugyanakkor már 2010 előtt is jellemző volt, hogy az aktuális parlamenti többség egyre kevésbé veszi figyelembe a másik tábor javaslatait a személyi döntéseknél (például 2005-ben a szocialisták saját politikusukat, Szili Katalint szerették volna köztársasági elnöknek, az Alkotmánybíróság bíráit konszenzus híján nem tudták megválasztani stb.). Vagyis a hatalmi ágak és intézmények függetlensége régóta nyomás alatt van. Idekapcsolható az a fejlemény is, hogy 2006, majd 2010 után a kormányok egyre nagyobb politikai kontroll alá helyezték a közigazgatást és a kormányzati bürokráciát is, ami rombolta a jó kormányzás feltételeit.

A demokrácia – bizonyos korlátokkal – a többségi politikai akarat megvalósításáról szól. Nyilván nem felel meg a demokrácia eszméjének, ha valaki a választók félrevezetésével jut politikai felhatalmazáshoz (ennek a legegyszerűbb példája Gyurcsány Ferenc és a 2006-os választás volt), vagy ha a választók a valódi program ismerete nélkül szavaznak (2014-ben a Fidesznek nem volt választási programja).

A demokrácia arról szól, hogy az állampolgárok beleszólhatnak az őket érintő döntésekbe. Ez ideálisan nem egyszerűen a jogi lehetőség megteremtését, hanem a részvétel ösztönzését, az „*empowermentet*” is jelenti. Az elmúlt 25 évből az első tíz a részvételi lehetőségek kiterjesztéséről szólt, ám azóta a jogi, intézményi lehetőségek is szűkültek. A részvétel gyakorlata, működtetése pedig sohasem volt a politika homlokterében. Hány helyen szólhattak bele a helyiek a településük fejlesztési terveibe? Hány fontos közpolitikai kérdésben kérdezték meg az emberek véleményét? Az adatok azt mutatják, hogy – a választásokon kívül – a politikai részvétel mértéke nagyon alacsony Magyarországon: e tekintetben nemcsak a nyugat-európai országoktól vagyunk messze lemaradva, hanem a szűkebb régióinktól is. Míg nálunk a megkérdezettek 16%-a mondta azt, hogy valamilyen formában (politikus megkeresése, petíció aláírása, tüntetés stb.) részt vett a politikában, ez az arány Lengyelországban 23, Csehországban 28%, míg a nyugat-európai országokban 50–60% (a *European Social Survey* adatai alapján).

Már Bibó István is megfogalmazta, hogy a demokrata nem fél a más véleményektől. A demokráciához kell önbizalom, magabiztosság és belső hitelesség. Nem tudni, ezek közül melyik hiányzik, de a magyar politikát egyre kevésbé jellemzi a valódi párbeszéd, a vita. Orbán Viktor miniszterelnök például hosszú évek óta nem vállalt nyilvános vitát, de még csak egy kritikus újságíróval folytatott valódi interjút sem. A demokratikus kultúrához hozzátartozik a kommunikáció kultúrája: a vélemények szabad megfogalmazásának lehetősége éppúgy, mint az álláspontok ütköztetése.

A demokratikus kultúra gyengeségéhez sorolhatjuk azt is, hogy korrupciós okokból vagy vállalhatatlan döntések miatt botrányba keveredett poli-

tikusok, közéleti szereplők nem mondanak le, nem távoznak a közéletből: szilárd demokráciákban ez önként megtörténik. Nálunk az azonosító nélkül viperázó rendőrök felettesét kitüntetik, a hazugságát beismerő miniszterelnök nem mond le (majd miután mégis lemondani kényszerül, tovább politizál), a szeretőjét és annak családtagjait milliós állásokban alkalmazó nemzetibank-elnök a helyén marad és így tovább. A politikusok vagy bevallásainak nincsen valódi jelentőségük a politikusok ellenőrzésében, és meghökkentően kevés politikus ellen indult egyáltalán bármilyen ügyben eljárás – és többségükben azok is felmentéssel végződtek. Talán nem kell bizonygatnunk, hogy a példák hosszan sorolhatók.

Állításunk az, hogy a magyar politika nem tudta megszilárdítani a demokrácia működését stabilizáló normarendszert. Hankiss Elemér a kilencvenes években a demokratikus kultúra problémáival szembesülve még azt remélte, hogy a társadalom egy tanulási folyamaton keresztül elsajátítja a demokratikus jogállam normáit. A problémák, a konfliktusok, botrányok ugyanis természetes velejárói a demokraciának – ilyen értelemben a demokrácia mindig „válságban van”. Ahogy azt fentebb felvetettük, ezek az ügyek visszajelzésként szolgálnak. A magyar társadalomnak történelmi okokból nem volt erős a demokratikus kultúrája, és mint sokan mások, Hankiss is azt gondolta, hogy ez a normarendszer erősödni fog, belsővé válik az állampolgárok számára éppúgy, mint a politikusoknak. Ha ez nem így történt, abban az elitet minden bizonnyal komoly felelősség terheli. Elsősorban a politikusokat, akik a demokratikus normákat nem erősítették, hanem folyamatosan feszegették, és kialakították a szélsőséges polarizáció szekértábor-logikáját (amire a következő pontban térünk vissza). Sajnálatos módon ebben a véleményformáló értelmiség is készséges partnerük volt.

2. tézis: a magyar politika túlzott polarizációja aláássa a demokrácia működését

A demokratikus kultúra problémái közül a polarizációt emeljük ki, mert bizonyos jelek arra utalnak, hogy e tekintetben hazánk különösen rosszul teljesít. A polarizáció azt jelenti, hogy az állampolgárok politikai nézetei nem konvergálnak, hanem széthúznak. Például a szavazók jelentős része nem a politikai centrumban helyezi el magát ideológiailag, hanem jobb- vagy baloldalként határozza meg magát; erősen kötődik választott pártjához és elutasítja a többi pártot. Szélsőséges esetben „szekértábor-logika” alakul ki, amelyben a politikai ellenfelet morálisan diszkreditálják, ellenségnek tekintik.

A politikai polarizáció sok helyütt növekvő probléma, lásd például az Egyesült Államok esetét, amelyre fentebb is utaltunk. Az adatok azt mutat-

ják, hogy a pártos elfogultság szempontjából Magyarország Európában a leginkább polarizált országok közé tartozik. Mi lehet ennek az oka?

Patkós Veronika kutatásaiból kiderül, hogy a demokrácia gyenge minősége, valamint a gazdasági nehézségek fokozzák a polarizációt – Európában is inkább a dél-, valamint a kelet-európai országokra jellemző az erős politikai megosztottság. Ugyanakkor hazánk még ezekhez képest is meglehetősen polarizált, ráadásul az adatok azt sugallják, hogy ez fokozatosan alakult ki: a kilencvenes években a politikai megosztottság kisebb volt (PATKÓS 2017).

Körösényi András egy tanulmányában amellett érvel, hogy Magyarországon az elit polarizálódott, és ez húzta maga után az állampolgári polarizáltságot (KÖRÖSÉNYI 2012). Az adatok valóban arra utalnak, hogy a politikai elit (amely nem csupán politikusokból, hanem szakszervezeti, civilszervezeti vezetőkből, köztisztviselőkből stb. áll) az állampolgároknál hamarabb és erőteljesebben polarizálódott. Körösényi szerint a szekértábor-logika kialakításában az értelmiségi holdudvarok, „megmondóemberek” legalább olyan fontos szerepet játszottak, mint aztán maguk a pártok és főleg azok vezetői. Ebben az értelemben Orbán Viktor és Gyurcsány Ferenc a 2000-es évek meglóduló polarizációjának kulcsfigurái.

Miközben az adatok szerint a gyenge demokratikus minőség „hajlamosít” a polarizációra, az összefüggés fordítva is fennállni látszik: a politikai széthúzás a demokráciát is rombolja. Körösényi szerint ugyanis a polarizáció csökkenti a demokratikus elszámoltathatóság lehetőségét, méghozzá öt mechanizmuson keresztül.

Egyrészt a politikai elfogultság hatással van az információ szelektálására és értelmezésére. A politikai táborok eleve a saját információs forrásaikat, médiumaikat figyelik csak, és párhuzamos „médiavalóságok” tudnak kialakulni. De még ha el is jut független vagy „másik oldalbeli” információ az állampolgárokhoz, az elfogultság gátolja a befogadását, tárgyilagos mérlegelését. Így megszűnik az a közös tudás, amelynek fényében értékelni lehetne a politikai teljesítményeket.

Másrészt az elfogultságnak „morális hatása” is van. A szinte törzsi azonosságtudat kialakulásával elnézőkké válunk a „mieink” botlásaival szemben, ám hajthatatlannak mutatkozunk a másik tábor erkölcsi megítélésében. Más szóval megszűnik a közös normák, a közös morális alapreferenciája.

Harmadszor, a patronázshatás azt jelenti, hogy a politikai táborok, ha hatalomra kerülnek, igyekeznek a saját embereiket pozíciókba juttatni – már csak azért is, mert nem bíznak az előző kormány kinevezettjeiben. Ha pedig a jelöléshez a politikai táborokon átívelő konszenzus kell (mint például az Alkotmánybíróság tagjainak kinevezéséhez 2010 előtt), akkor egyre nehezebben találni konszenzusos jelöltet, hosszabbodik az idő, amíg

a poszt nincs betöltve, és nagyobb eséllyel neveznek ki középszerű jelöltek. Ez is – akárcsak a saját emberek helyzetbe hozása – az állami hivatalok minőségének romlásához vezet.

Negyedszer, a polarizáció a politika delegitimálását eredményezi: a táborok egymás lejáratására törekednek és kriminalizálják a politikát (bűncselekményekkel vádolják ellenfelüket). Mindez aláássa a demokratikus rendszer legitimitását és növeli az állampolgári cinizmust.

Végezetül a polarizáció rossz kormányzáshoz is vezet, amiről fentebb már szóltunk.

Mindezek együtt azt eredményezik, hogy a polarizáció meggyengíti a demokrácia kultúráját. A hatalomba került politikusok rezponzivitása csökken (hisz a saját táboruk ügyis elfogadja, bármit is tesznek, a másik meg amúgy sem), megnehezül a demokratikus elszámoltathatóság, legitímációs válságba kerül a demokratikus politika.

De a polarizációnak további súlyos következményei vannak: nemcsak az elméleti érvek, hanem az adatok is azt mutatják, hogy a politikai megosztottságtól sújtott országok rosszabbul működnek. Valóban rosszabb a demokrácia minősége, valamint lassúbb a gazdasági növekedés és magasabb a munkanélküliség.

A politikai megosztottság költségeit pedig egész Magyarország viseli.

3. tézis: a demokrácia megújítása intézményi innovációkat tesz szükségessé

Hogyan lehetne javítani a demokrácia minőségét, fejleszteni a demokratikus kultúrát Magyarországon? Nincs módunkban, sem szándékunkban részletes programmal szolgálni, csupán néhány lehetséges forgatókönyvet és javaslatot szeretnénk felvillantani.

A fő probléma a demokrácia minőségének a javításával, hogy ezt annak a politikai elitnek kellene elhatároznia, amely korábbi döntéseivel a jelenlegi állapotot létrehozta. Fennáll a veszélye, hogy erre nem képes és nem hajlandó, és Magyarország végtelenen benne ragad a polarizált politika, a romló minőségű demokrácia és a korlátozott fejlődés rossz körében. Amíg az uniós pénzek „lélegeztetőgépen” tartják a magyar gazdaságot és az EU, ha korlátozottan is, de örökdió az intézmények minősége felett, addig a politikai és a gazdasági helyzet romlása feltehetően bizonyos határokon belül marad. Ha azonban ez a támogatás és kontroll bármilyen oknál fogva elvész, akkor fennáll a veszélye a politikai rendszer további hibridizációjának, a tekintélyelvű irányba történő határozott elmozdulásnak. Kétséges ugyanis, hogy a megtépázott demokratikus kultúrájú magyar társadalom határozottan fellépne egy tekintélyelvű fordulat ellen.

Ugyanakkor a dezintegrációs tendenciák megteremthetik az integráció politikai igényét is. Az ilyen helyzetekben gyakran új, integratív politikai vezetők vagy mozgalmak, pártok tűnnek fel, akik és amelyek átlépnek a régi törésvonalakon. Persze ami azt illeti, nincs arra garancia, hogy az új, integratív vezető demokratikus elkötelezettségű legyen – a történelmi példák sokszor az ellenkezőjét sugallják, és végső soron megint csak a társadalom demokratikus reflexei fognak irányt szabni az eseményeknek.

Végül az sem kizárt, hogy a meglévő pártok és politikusok „szelídülnek meg” esetleg egy részleges elitváltás révén és új pártok feltűnése által noszogatva. Ez valószínűleg csak úgy lehetséges, ha a legmegosztóbb politikusok távoznak a közéletből, és a politikai, valamint az értelmiségi elit legalább részben kicserélődik. Mivel ezt részben maga az idő elvégzi, a magunk részéről nem záránk ki ezt a forgatókönyvet sem.

Bárhogyan is jön létre a demokratikus kultúra megerősítését lehetővé tévő politikai fordulat, jó érvek szólnak amellett, hogy érdemes bizonyos intézményi változásokkal ösztönözni ezt a folyamatot – hiba volna csak a politikai szereplők önkorlátozására alapozni. Abból indulunk ki, hogy a magyar társadalomban jelen vannak azért a demokratikus attitűdök, és ha lehetőséget kapnak, akkor ki is bontakoznak és cselekvéshez vezetnek. Például Oross Dániel kutatásában a dél-alföldi régióban zajló, helyi szintű ifjúsáspolitikai modellprogramokat hasonlított össze, és azt találta, hogy ahol az ifjúsági szervezeteknek valódi részvételt biztosítottak az önkormányzati működésben, ott a fiatalok politikai részvétele, aktivitása nagyobb volt, és a demokratikus attitűdök is megerősödtek (OROSS 2016).

Ez tehát a másik oldala annak, hogy a magyar állampolgárok egyébként nemzetközi összehasonlításban is kevésbé hisznek a demokráciában és a saját politikai képességükben a döntések befolyásolását illetően. A helyzet nem jó, de talán nem is reménytelen.

A demokratikus kultúra megerősítését valószínűleg két irányból érdemes elvégezni: „fentről” és „lentől”. „Fentről”: nyilván szükség lenne a politikusok egyrészt szimbolikus, másrészt tényleges elköteleződést mutató megnyilvánulásaira, döntéseire, amelyekkel megerősítik a jogállami és demokratikus intézményeket, valamint értékeket és normákat. Felmerülhet, hogy érdemes lehet az arányos rendszer jellemzőit erősíteni választási rendszerünkben – amelyek most is megtalálhatóak benne, bár 2014 előtt erőteljesebb volt a jelenlétük. Ugyanis a polarizáció erősebb a kevesebb párttal rendelkező és a választások során a többségi elvet érvényesítő demokráciákban, és alacsonyabb ott, ahol több a párt és a választások az arányos képviselői rendszer logikájára épülnek. (A valódi arányos rendszerben nincsenek helyi képviselők, és a pártok a kapott szavazatok arányában jutnak parlamenti helyekhez – egy 7%-ot elérő párt az országgyűlési helyek 7%-ához jut.) A többségi elv gyengítése ugyan elvben a kormányozható-

ság (a kormányalakítás) esélyeit rontja, de kérdés, hogy ez-e Magyarország baja, vagy pedig a rossz kormányzás és a demokratikus minőség romlása.

„Lentről”: az állampolgári politikai kultúrát helyben, az iskolákban, a településeken, az önkormányzatoknál is érdemes erősíteni. A részvételi demokrácia intézményeit legegyszerűbben helyi szinten lehet bevezetni – úgy, ahogyan erre fentebb, az ifjúságpolitikai intézmények kapcsán is utaltunk. Abból a példából általánosítva azt kell feltételeznünk, hogy a döntésekbe való beleszólás lehetősége erősíti a demokratikus kultúrát. Kutatások azt is kimutatták, hogy a civil társadalom támogatása, fejlesztése nemcsak a társadalmi tőkét növeli, hanem a közéleti aktivitásra is ösztönzőleg hat. Nyugat-Európában az állam mindenhol támogatja a civil társadalmat annak számos pozitív hatása és társadalmi jótéteménye miatt (az amerikai példa a kivételes, ahol az állam nem vállal szerepet ebben, hanem csak az egyének és vállalatok tartják fent a civilszervezeteket).

Persze a demokratikus kultúra helyreállítása nem lehetséges egy sor társadalmi feltétel nélkül. Rauschenberger Péter egy esszéjében amellettt érvel, hogy a valódi demokrácia lehetőségét a társadalom szétszakadása, a több millió honpolgárunkat sújtó kilátástalanság, szegénység ássa alá (RAUSCHENBERGER 2013). A demokrácia az állampolgári egyenlőség eszméjén alapszik, de tévedés azt gondolni, hogy a jogi és politikai egyenlőség működhet akkor, ha a legalapvetőbb életesélyekben óriásiak a különbségek. Amíg a társadalmi egyenlőséghez nem közelebb, hanem attól messzebb jutunk, addig csökken a remény a demokrácia megerősödésére.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

- ACEMOĞLU–ROBINSON 2013 Daron ACEMOĞLU – James A. ROBINSON: *Miért buknek el nemzetek? A hatalom, a jólét és a szegénység eredete*, ford.: GARAMVÖLGYI Andrea, Budapest, HVG, 2013.
- BODA 2013 BODA Zsolt: *Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában*, Budapest, Argumentum – MTA TK Politikatudományi Intézet, 2013.
- HUNTINGTON 1991 Samuel P. HUNTINGTON: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- KÖRÖSÉNYI 2012 KÖRÖSÉNYI András: „A politikai polarizáció és következményei a demokratikus elszámoltathatóságra” in BODA Zsolt – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában*, Budapest, MTA Politikatudományi Intézet – Új Mandátum, 2012, 284–309, politologia.tk.mta.hu = goo.gl/2BBGmn
- OROSS 2016 OROSS Dániel: „A részvételi fordulat esélye egy hazai ifjúsági részvételi modell tanulságai alapján” in ANTAL Attila

- (szerk.): *A civilek hatalma: A politikai tér visszafoglalása*, Budapest, Noran Libro, 2016, 162–186.
- PATKÓS 2017 PATKÓS Veronika: „A pártos polarizáció okai és következményei az európai demokráciákban” (doktori disszertáció tervezete), Budapesti Corvinus Egyetem, 2017.
- PIKETTY 2015 Thomas PIKETTY: *A tőke a 21. században*, ford.: BALOGH-SÁRKÖZY Zsuzsanna, Budapest, Kossuth, 2015.
- RAUSCHENBERGER 2013 RAUSCHENBERGER Péter: Arcal a sárban – hozzászólás Kis János cikkéhez a köztársaság bukásáról, *Beszélő*, 2013. október 2., *beszelo.c3.hu* = goo.gl/hjYrRr
- SEN 2014 Amartya SEN: *A fejlődés mint szabadság*, ford.: HEGEDŰS Judit, Budapest, Európa, 2004.