

A KÖZPOLITIKAI CÉLOK MEGJELENÉSE A JOGBAN

A kötet e fejezete a közpolitikai célok, illetve általában a közpolitikai szemlélet megjelenését, annak lehetőségét és korlátait vizsgálja a hazai jogalkotási és jogalkalmazási folyamatokban. Az összességében meglehetősen kritikus hangvételű tanulmány jelzi, hogy a közpolitikai célok meghatározása szinte teljességgel hiányzik, ami a folyamat egészének racionalitását alapjaiban kérdőjelezi meg. Az alkalmazott eszközök – amelyek szinte kizárólag jogiak, illetve ilyenként értelmezettek – hatásmechanizmusa végig gondolatlan. Különösen feltűnőek a megvalósítás hiányosságai. A megvalósítás folyamatának tervezése, a szükséges erőforrások meghatározása elmarad, így a megvalósítás nagyon gyakran eleve ellehetetlenül. A közpolitikák olyan gyorsan és olyan nagymértékben, nemritkán száznyolcvan fokban változnak, hogy egyszerűen nem tudnak „kifutni”. Olykor még fel sem áll a működés rendszere, már megváltoztatják azt, de szinte soha nincs elég idő arra, hogy a közpolitikák hatásai, eredményei érvényesülhessenek. Számos ok miatt szinte teljesen hiányzik a közpolitikák hatáselemzése, jogi terminológiával a hatályosulás elemzése, az utólagos hatásvizsgálat, ami a tanulás és az erre alapozott, az eredményesebb működést biztosító fejlesztés alapja lehetne. A közigazgatásban domináns jogi szemlélet, jogias megközelítés ezeknek az anomáliáknak jelentős részben oka. Több jel mutat arra, hogy a szimbolikus (látszólagos, a problémákat valójában nem kezelő) közpolitikák működtetéséhez a jogi szemlélet nagyon megfelelő szakmai háttérnek bizonyul, amennyiben elfedi azok szimbolikus jellegét.

1. BEVEZETÉS – A FEJEZET CÉLJA, ESZKÖZEI ÉS KORLÁTAI

A kötet e fejezete a közpolitikai célok, illetve általában a közpolitikai szemlélet megjelenését, annak lehetőségét és korlátait vizsgálja, elsősorban a hazai jogalkotási és kisebb részben a jogalkalmazási folyamatokban.¹ Ehhez előbb áttekintem a közpolitikai megközelítésmód legfontosabb elemeit, fogalmait. Ezután azt mutatom be tömören, pontokba szedve, hogy miben ragadhatók meg a közpolitikai és a jogi szemlé-

¹ A dolgozathoz nyújtott kritikai megjegyzéseikért köszönettel tartozom Hajnal Györgynek, Perger Évának, Kovárik Erzsébetnek és Horváth M. Tamásnak.

let közötti alapvető eltérések – elsősorban e két szemlélet „ideáltípusából”, racionális modelljéből kiindulva. Majd kísérletet teszek annak – elkerülhetetlenül felületes – elemzésére, hogy a két szemlélet miként jelentkezik (vagy sem) a hazai gyakorlatban. Sarkosan és kritikusan fogalmazva, egyben előre vetítve a dolgozat következtetéseit: a „termékeny együttlétezés” helyett miképpen torzul el mindkét megközelítésmód a magyar ugaron. Ezt mutatom be részletesebben is a dolgozat második részében, négy nagyobb területen, illetve konkrét példán is.

E fejezet jellegét tekintve inkább esszészzerű. A szerző a területen szerzett több évtizedes kutatói tapasztalatára, kutatási eredményeire támaszkodik, de mivel átfogó képet kíván adni a kérdésről, fel kell adnia a szigorú értelemben vett tudományos munkákkal szembeni elvárásokat: a témák meghatározása némileg szubjektív, és az állítások tudományos bizonyítása gyakran nem történik meg. Mindössze az azok melletti érvelésre törekszem, elsősorban a tájékozott olvasó által is valószínűleg ismert példákra hivatkozva, azokat néhány esetben egészítve ki tudományos eredményekkel.

Noha a közpolitika és jog összefüggése értelemszerűen felmerül az önkormányzatok esetében is, e dolgozat a központi kormányzatra koncentrál. Időbeli fókuszát tekintve megkísérel olyan összefüggéseket megfogalmazni, amelyek a rendszerváltás utáni időszak egészére, sőt részben talán az azt megelőző időszakra is érvényesek. Ez jelentős kihívás, hiszen miközben a közpolitikai szemlélet relevanciája a kormányzati gyakorlatban alig változott (minimális maradt), addig a joggal kapcsolatos kormányzati attitűd teljesen átalakult 2010 után, amit a jog, illetve a jogállam iránti tisztelet és a jog belső logikája iránti érzékenység ugrásszerű csökkenésével jellemeznék.

2. A KÖZPOLITIKAI MEGKÖZELÍTÉSMÓDRÓL

Feltételezve, hogy e könyv olvasóinak többsége jogász, akik a fogalom és a mögöttes szemlélet mibenlétével nem feltétlenül vannak tisztában, ebben a fejezetben áttekintem a legalapvetőbb ismereteket e területen. Már itt hangsúlyozom, hogy itt elsősorban a közpolitikának egy ideális-racionális modelljéről lesz szó, amelyet az e területen dolgozó szakemberek úgy sajátítanak el, ahogyan a jogászok a jogi alaptárgyakat, miközben tudható, hogy a gyakorlat ettől az elmélettől lényegesen eltér. Ugyanakkor az elsajátított ismeretek, a mögöttes magatartási minták és attitűdök nagymértékben formálják a cselekvők szemléletét és így tényleges cselekvési mintázataikat; egyfelől olyan értelmezési keretet biztosítva, amelyeken keresztül a világ jelenségei értelmezést nyernek, másfelől pedig kijelölve a helyes cselekvés körét is. Ebben az értelemben tehát a két szemléletet kifejezetten két szakmai kultúraként értelmezem.

2.1. RÖVID SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS

A közpolitika hazánkban is egyre ismertebb, bár gyakorta még ma is tévesen használt kifejezés. A nemzetközi (értsd elsősorban: angolszász) szakirodalomban a fogalom több mint fél évszázada széles körben ismert és alkalmazott. Kizárólag a könyvek

között keresve, a GoogleBooks 1,84 millió találatot ad a „Public Policy” (közpolitika) kifejezésre. Magyar nyelven kifejezetten a közpolitikával foglalkozó könyvek jóval ritkábbak. A témakör általános, átfogó bemutatására tudomásom szerint két kötet vállalkozott: Jenei György és Gulyás Gyula² munkája a közpolitikához a magas elméleti absztrakció szintjén közelít. Gajdusчек György és Hajnal György kötete³ három nagy részre tagolódik. Az első a legáltalánosabb kérdéseket és fogalmakat tekinti át; a második a közpolitika politikatudományi irodalmát mutatja be; míg a harmadik a gyakorlati szakembereknek kíván jelentős részben praktikus megközelítésmódot kínálni. Figyelemre méltó még a hazai könyvforgalomba sajnálatos módon be nem került Közpolitika címet viselő, Kolozsvárott kiadott munka.⁴ Bár a könyv címe és fókusza a közpolitika irányába mutat, a mintegy háromszázötven oldalon a szerző számos olyan kapcsolódó, a szűk értelemben vett tematikán túlmutató témával is foglalkozik, mint az igazságosságproblematika a közszektorban, a „közszektor” filozófiai-elméleti háttere, vagy a közszolgálat részletes elemzése. Összességében a közszektor általános, elsősorban elméleti irányultságú bemutatásának tekinthető a könyv.

Természetesen a közpolitika fogalma már jóval korábban megjelent a hazai szakirodalomban, bár hosszabb ideig még maga a fordítás (kormányzati politika, szakpolitikák, közpolitika) is vitatott volt. Általában Ágh Attila nevéhez köthetjük a fogalom megjelenését,⁵ de többek, így Jenei György, Vass László, Gallai Sándor és Pesti Sándor, s természetesen még sokan mások hozzájárultak a fogalom megismertetéséhez és a jelenség elemzéséhez.

Számos munka irányult a hazai közpolitikai folyamatok megértésére és kritikus elemzésére is.⁶ A Pesti által végzett, illetve vezetett kutatások óriási előnye a közpolitikai döntés-előkészítő folyamatok részletes és a valóságos folyamatok leírására

² GULYÁS Gyula – JENEI György: *Bevezetés a közpolitikába* (Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda – Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem 1998).

³ GAJDUSCHEK György – HAJNAL György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete es az elmélet gyakorlata* (Budapest: HVG-ORAC 2010).

⁴ BODÓ Barna: *Közpolitika* (Kolozsvár: Scientia 2011).

⁵ ÁGH Attila: „Közpolitika” in GYURGYÁK János (szerk): *Mi a politika?* (Budapest: Századvég 1994).

⁶ Ilyenek a teljesség igénye nélkül PESTI Sándor: „Közpolitikai döntéshozatal Magyarországon” in GAJDUSCHEK György – TONY ROSSITER (szerk.): *A közpolitika formálásának gyakorlata a brit és a magyar közigazgatásban* (Budapest: Civil Service College – Magyar Közigazgatási Intézet 2002); PESTI Sándor – FARKAS Anikó – FRANZEL Richárd: „A kormány működési és szervezeti rendje (1990–2014)” in KÖRÖSÉNYI András (szerk): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* (Budapest: Osiris 2015); FRANZEL Richárd: „Kormányzati döntéshozatal 2010–2014 között” *Kodifikáció és Közigazgatás* 2015/1. 5–38; GAJDUSCHEK György: „A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről” *Politikatudományi Szemle* 2012/4. 29–49; HAJNAL György: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz* (Budapest: KSH 2008) és az ezt összefoglaló HAJNAL György: „Újszerű kudarcmechanizmusok a magyar közpolitika világában” *Politikatudományi Szemle* 2009/4. 61–81; MÜLLER György: „A második és harmadik Orbán-kormány döntési rendjének sajátosságairól” *MTA Law Working Papers* 2014/62. 7–8; valamint VASS László: „A közpolitika és magyarországi környezete” *Politikatudományi Szemle* 1999/3. 91–106. és VASS László: „A politika és a közigazgatás viszonya” *Politikatudományi Szemle* 2010/3. 65–80. Bizonyos értelemben ilyennek tekinthetők BERÉNYI Eszter [et al.] (szerk.): *Tudás és politika: A közpolitika-alkotás gyakorlatának nyomában* (Budapest: L’Harmattan 2013) c. kötet II. és III. részében szereplő esszetalományok. A kötetet az teszi igazán érdekessé, hogy mind a nemzetközi, mind a hazai közpolitikai szakirodalmat lényegében figyelmen kívül hagyva (más koncepciók mentén gondolkodva) közelíti meg a témát.

törekvő megközelítésmódja, amely ilyenként egyedülálló a hazai szakirodalomban. Hasonló, bár kevésbé átfogó céllal született Müller dolgozata is. Vass tanulmányai a közpolitikai szemlélet érvényesülését, illetve az adekvát döntéshozatali és megvalósítási mechanizmus kialakítását gátló tényezőket tekinti át. Hajnal három közpolitikai esettanulmányból kiindulva keresi a közpolitikai kudarcok sajátos, a nemzetközi szakirodalomban kevésbé tárgyalt okait. Könyvének érdeme ezek beazonosítása (és az alkalmazott módszertan eredetisége mellett) az is, hogy áttekinti a közpolitikai kudarcok nemzetközi irodalmát is. Jómagam több publikációban is utaltam a hazai közigazgatás működésének rendkívül jogias jellegére, jelezve ennek okait és elemezve negatív következményeit is. Ezekre e dolgozatban is utalni fogok, amiként nagyban építék a 3. lábjegyzetben említett munkánk 52–58. oldalain megjelenő elemzésekre is.

3. A KÖZPOLITIKAI SZEMLÉLET

A közpolitika szó az angol „*public policy*” kifejezés szó szerinti fordítása. Ahol a magyar és egyébiránt számos más európai nyelv is a „politika” fogalmát használja, ott az angol három, egymástól eltérő tartalmú kifejezés között tesz különbséget. A „*polity*” kifejezést inkább csak a tudományban, az értelmiségi diskurzusban használják, ahol a politikai rendszert, azon belül elsősorban a struktúrákat (szervezeti felépítés) és intézményeket (jogintézmények: például választási szabályok, iratlan szabályok stb.), a jogász talán azt mondaná: az alkotmányos kereteket jelöli. A „*politics*” kifejezés a politikai élet konfliktusos folyamataira utal, ahogyan az a magyarban a „pártpolitika” kifejezésben vagy az olyan félmondatokban jelenik meg, mint „ez csak a szokásos politikai hacacaré”. A „*policy*” a kormányzati politika tartalmi oldalára utal. Ez a „politika” a kormányzat egy-egy területet, társadalmi szférát érintő elképzeléseit jelöli. Erősen leegyszerűsítve, de a különbség lényegét mégis jól érzékeltetve azt szokták mondani, hogy a *politics* az, amit az államhatalom megszerzéséért és megtartásáért tesz egy párt. A *policy* pedig az, amit már e hatalom birtokában, kormányként megtesz. Ezért és ilyen értelemben használjuk a *közpolitika* kifejezést, vagy – lényegében azonos tartalommal – a „szakpolitikák” kifejezést. Ez a tartalom akkor válik nyilvánvalóvá, mindannyiunk által érzékelhetővé, ha konkrét szóösszetételben találkozunk vele. Így beszélünk például külpolitikáról, agrárpolitikáról, oktatáspolitikáról vagy szociálpolitikáról, utóbbin belül például munkanélküliséggel kapcsolatos politikáról, hajléktalanpolitikáról stb. Ebben az esetben a szó „közpolitika” értelmében használjuk a „-politika” kifejezést; e kifejezések tehát sajátos közpolitikai területeket jelölnek. A szakpolitikák magukban foglalják az adott területtel kapcsolatos kormányzati célokat, értékeket és a megvalósításukhoz kapcsolódó eszközöket is.

A közpolitikának számos fogalma ismert a legegyszerűbbtől (bármilyen, amiről a kormány úgy dönt, hogy megteszi vagy nem teszi meg⁷) az összetettebben át (mindazon kormányzati tevékenységek összessége – történjen ez akár közvetlen kormányzati

⁷ Thomas R. DYE: *Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall 2005) 1.

cselekvésként, akár közvetetten, más szervezetek közbeiktatásával –, amelyeken keresztül a kormányzat az állampolgárok életét befolyásolja⁸⁾ a praktikus iránymutatást nyújtóig (az a folyamat, amelynek során a kormányok politikai víziókat programokba és intézkedésekbe ültetik át, azért, hogy 'eredményeket', azaz a mindennapi életben szükséges változásokat valósítsanak meg⁹⁾). Bár a definíciók jelentősen eltérőek, néhány *általánosítható fogalmi elem* mégis meghatározható. Ezek közül itt a következők érdemelnek kiemelését:

1) Valamilyen társadalmi problémára, igényre reagál. A közpolitika valamely társadalmi probléma, feszültség, szükséglet, igény kezelését célozza. Ez a társadalmi feszültség határozza meg a közpolitika tartalmát, ez a kiváltó oka, és végső soron ez lesz sikerességének értékmérője is. Ha úgy tetszik, a társadalmi probléma a közpolitika kiváltó oka (kezdeté) és a közpolitika tárgya, amire a közpolitika hatni kíván (a folyamat végén). Így lesz a társadalmi probléma a későbbiekben tárgyalandó közpolitikai ciklusnak kezdeti és végpontja is egyben.

2) Magában foglalja a célok (mit akarok az 1. pontban jelzett társadalmi problémával kezdeni?) és az azokat szolgáló eszközök lehető legpontosabb meghatározását is. Ez tovább részletezve, pontosítva, egyfajta normatív kontextusba helyezve azt jelenti, hogy:

a) A célok pontosan meghatározottak, lehetőleg oly módon, hogy azután a célérés mértéke ellenőrizhető is legyen.¹⁰ Erre használják például az Európai Unióban a különféle indikátorokat.

b) Az eszközök a célok ismeretében kerüljenek kijelölésre, a célok elérésére irányuljanak, és legalábbis elvileg legyenek alkalmasak a célok elérésére.

c) A célok és eszközök alapos végiggondolása (utóbbiaké előbbiek fényében) jelenti meggyőződésem szerint a közpolitikai szemlélet legfontosabb üzenetét a hazai kormányzati működés, illetve a jogalkotás számára is.

3) Magában foglalja a döntés megvalósítását, illetve annak szervezését is. Csak akkor beszélhetünk tényleges közpolitikáról, ha a kormányzat valós lépéseket tesz a – társadalmi feszültség kezelésére hozott döntés végrehajtására, eszközöket rendel kinyilvánított szándékai megvalósításához és a gyakorlatban alkalmazza is azokat. (Így például az olyan jogszabály megalkotása, amely végrehajtásáról nem gondoskodnak, nem felel meg a közpolitika e definíciójának.) A meg nem valósított, vagyis csak meghirdetett közpolitika valójában inkább – a szó „*politics*” értelmében vett – politikai deklaráció, kinyilatkoztatás.

Mindezt az alábbi egyszerű logikai-folyamat ábrában összegezhethetjük: Társadalmi probléma → Célok → Eszközök → Megvalósítás

A közpolitikával bevezető jelleggel foglalkozó, jellemzően tankönyvnek szánt munkák leggyakrabban három témát áttekintve kísérik meg bemutatni a közpolitika alapjait. E témák: a) a közpolitikai folyamat, b) a közpolitika résztvevői, a kormányzati és

⁸ Guy PETERS: *American Public Policy* (Washington, DC: CQ Press 2010) 4.

⁹ GAJDUSCHER–RISSITER (6. l.) 135.

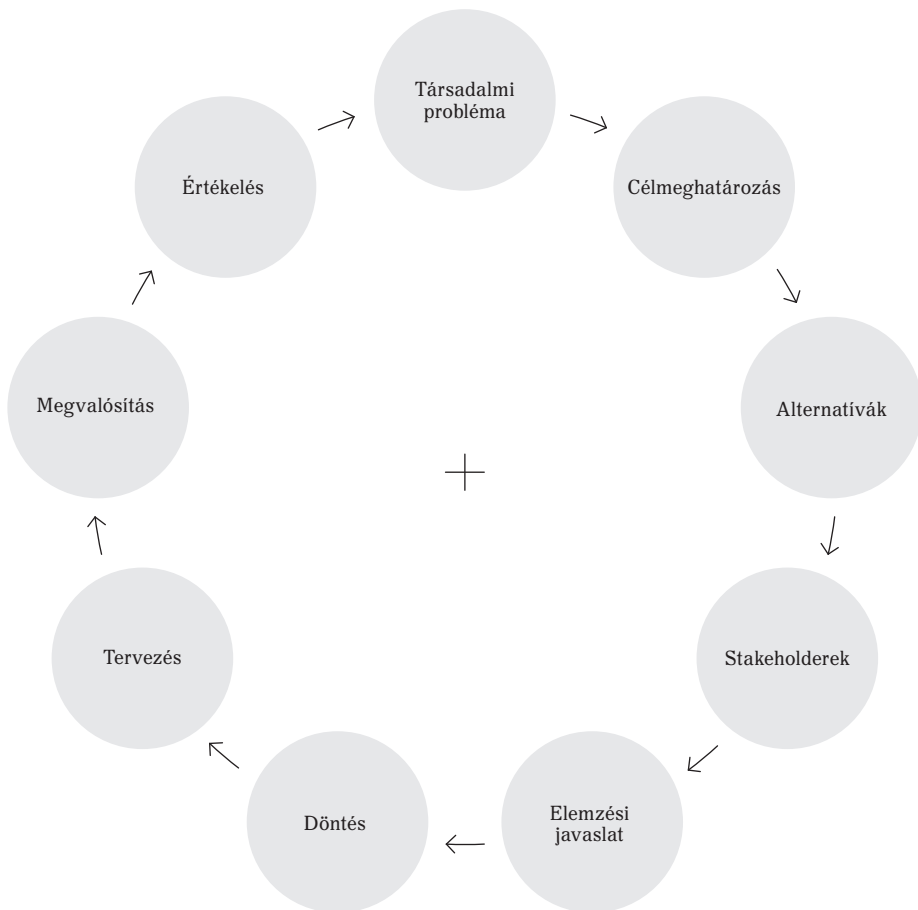
¹⁰ A célok legyenek időben, mennyiségileg és minőségileg pontosan meghatározottak, ahogyan azt a gyakran emlegetett angol betűszó: TQQ (*time, quality, quantity*), vagy némileg bővebben a SMART (*specific, measurable, relevant, achievable, time-bound*) sugallja.

azon túli közpolitikai aktorok, és c) a közpolitikák típusai, illetve a lehetséges közpolitikai eszközök áttekintése.

3.1. A FOLYAMAT

A közpolitikai folyamatot általában egy ciklus formájában szokták megjeleníteni, amint azt az 1. ábra szemlélteti.

1. ábra. A közpolitikai ciklus egy részletes modellje



3.2. AZ AKTOROK

Egy tipikus „Bevezetés a közpolitikába” tankönyv a közpolitikai folyamatban érintett szereplőket, az ún. *stakeholdereket* is részletesebben elemzi, hiszen ez a kör jóval túlterjed a kormányzati szereplőkön. A szereplők egy lehetséges, tagolt felsorolását mutatom be az alábbiakban:

Nemzetközi aktorok. A globalizáció következtében a nemzetállamok közpolitika-alkotási folyamata nagymértékben kitett a nemzetközi hatásoknak, beleértve ebbe a világgazdasági tendenciákat és az ideológiai, kulturális áramlatokat is, amilyen volt például a neoliberalizmus hatása a nyolcvanas évektől nagyjából 2008-ig. A nemzetközi hatásokat szervezetekben megragadva:

- a) nagy nemzetközi politikai szervezetek, különösen az ENSZ,
- b) egyéb meghatározó, elsősorban pénzügyi és „tanácsadó” jellegű szervezetek:
- c) Nemzetközi Valutaalap (IMF), Világbank (WB), illetve az OECD,
- d) az Európai Unió tagjai számára meghatározó az EU intézményeinek és döntéseinek hatása.

Állami szereplők, amelyek között jelen vannak államhatalmi és egyéb állami szervek is, vagy más tagolás szerint a közpolitikák megalkotásában és azok megvalósításában részt vevő szereplők. Előbbi körbe sorolható a törvényhozás és a kormány, utóbbiba a közigazgatás, kisebb részben a bíróságok, és jelentős mértékben az államilag működtetett szolgáltató szervezetek, amilyenek az iskolák, kórházak, idősotthonok stb. E szereplők elemzése kapcsán a nemzetközi szakirodalomban jelentős szerepet kap a szakmai és politikai elem közötti viszonyok, valamint a különböző szereplők hatalmi és szakmai „erősségének” az elemzése.

Társadalmi szereplők. Ilyenek mindenekelőtt:

- a) Közvélemény (amelynek hangulata azonban gyorsan változik és manipulálható);
- b) Pártok (amelyek szerepe a legtöbb országban domináns a közpolitikai irányok meghatározásában);
- c) Nagy érdekcsoportok (amelyek a munkavállalók, munkáltatók nagy csoportjai mellett, számos kisebb részérdeket jeleníthetnek meg);
- d) Mozgalmak (amelyek elsősorban értékalapon és nem érdekek alapján szerveződnek, gyakran kevésbé intézményesültek, mint az érdekcsoportok);
- e) Média (amely meghatározó szerepet játszik a modern tömegdemokráciákban, amely ugyanakkor sajátos szempontrendszert követ, s amelynek szerepe meglehetősen vitatott);
- f) Szakértői csoportok, tudomány, az ún. *think tankek*.

3.3. A KÖZPOLITIKAI ESZKÖZÖK

Egy tankönyv végül feltétlenül szólna a közpolitikában alkalmazható eszközökről, módszerekről (*policy instruments*) valamiféle rendszerezésben. Egy ilyen lehetséges, nagyon általános felsorolást mutatok be:

Közvetlen feladatellátás (közigazgatás, közintézmények, közüzemek; például kormányablakok, iskolák, kórházak, tömegközlekedési vállalatok stb.);

Szabályozás (*command and control* típusú, klasszikus értelemben vett jogi szabályozás, de lehet pozitív jogkövetkezmények alkalmazása, ösztönzők működtetése, és egyéb megoldások, elsősorban a felelősségmegosztás szabályozásával).¹¹

Gazdasági-pénzügyi eszközök (érdekeltségi rendszerek, támogatások, hitelpolitika, adópolitika stb.);

Információ (tájékoztatás, meggyőzés).

4. A JOGI ÉS KÖZPOLITIKAI SZEMLÉLET MEGJELENÉSE A HAZAI MŰKÖDÉSBEN

4.1. A KÉT SZEMLÉLET IDEÁLTÍPUSA KÖZÖTTI ELTÉRÉSEKRŐL

A két megközelítésmód között számos elvi-elméleti eltérést lehet meghatározni. A legfontosabbak talán a következők:

1) A cél-eszköz logika hiánya a jogban. Az általában vett racionalitás lényege, hogy az eszközöket a célokhoz igazítjuk, olyan eszközöket választunk (racionális döntés), illetve alkalmazunk (racionális cselekvés), amelyek céljainknak leginkább megfelelnek. A jog és a jogász ezzel szemben intézményekben, jogintézményekben gondolkodik és az egyes intézmények, illetve az ezeket reprezentáló jogi fogalmak közötti logikai összefüggések (például következmények okainak, feltételeinek viszonyában, rész-egész viszonyban stb. történő) meghatározása és ezzel a jogrendszer egészének szintjén az összhang megteremtése, fenntartása meghatározó a jogász logika, ha úgy tetszik: a jogi racionalitás szempontjából. Ez a két gyökeresen eltérő szemlélet egymásra reflektálatlanul van jelen a hazai jogalkotási környezetben, ami csak azért nem okoz komolyabb kommunikációs problémát, mert a jogász szemléletteljességgel domináns.¹²

2) A kiindulópontot általában nem egy megoldandó társadalmi probléma, vagy konfliktus jelenti, hanem gyakran valamilyen jogszabályi probléma: joghézag, ütközés, pontatlanság, vagy más jogszabályváltozási igény. A 2010 utáni időszakban ez jelentősen átalakult. Egyfelől az adatok azt mutatják, hogy a jogszabályok változtatására elsősorban azok előkészítetlensége miatt van a korábnál is gyakrabban szükség.¹³ Másfelől a jogász, de minden más szakmai szempontot is egyértelműen felülír a direkt, voluntarista politikai utasítás szerepe.

¹¹ A *command and control* típusú szabályozási mód meghatározza az érintettektől elvárt magatartási szabályt, aminek betartását az állam ellenőrzi, ill. kikényszeríti. Ezzel szemben számos szabályozási lehetőség van, amely az állampolgárok egymás közötti viszonyát szabályozza úgy, hogy ezekkel az intézményi keretekkel befolyásolja az érintettek magatartását. Lásd erről pl. BARTUS Gábor – SZALAI Ákos: *Környezet, jog, gazdaságtan: Környezetpolitikai eszközök, környezet-gazdaságtani modellek és jog-gazdaságtani magyarázatok* (Budapest: Pázmány Press 2014). A tulajdon- és szerződési jog: 147–210, a kártérítési jogot tekintve 181–210.

¹² Lásd erről GAJDUSCHEK (6. l.), valamint e kötetben az „Előkészítetlenség...” c. fejezet.

¹³ GAJDUSCHEK (6. l.).

3) Míg a közpolitikai szemléletben a reguláció egy lehetséges eszköze a célok eléré-
sének, a jogi szemléletben a cél maga a jogszabály, hiszen az egyetlen lehetséges kor-
mányzati eszköz is (éles ellentétben a fentiekben felvillantott különféle közpolitikai
eszközökkel). Ezen belül is alapvetően az ún. *command and control* típusú, az érin-
teteket valamilyen magatartásra kötelező és a szabályszegést felügyelő-szankcionáló
szabályozás jelenik meg, talán a klasszikus-kontinentális, államközpontú jogfelfogás
okán is. Ezzel együtt, minden más közpolitikai eszköz (támogatások, adókedvezmény,
intézmény létrehozása, működtetése) is valójában jogiként értelmeződik (az adójog-
szabály megváltoztatása, az oktatási vagy egészségügyi törvény végrehajtása, ti.
iskolai oktatás, kórházi gyógyítás keretében) és ilyenként is kezelik.

4) Következésképpen az elsődleges kérdés a működés jogszerűsége, s csak ezután
vethető fel a működés eredményessége (képes-e kiváltani a kívánt célt) és hatékony-
sága (milyen ráfordítással váltja ki a kívánt célt). Ám a legtöbb esetben e kérdések
nem vetődnek fel, illetve azok is a jog szemüvegén keresztül értelmeződnek (például,
mint a hatékony gazdálkodás kötelezettségének megszegése).

5) Egészen más a helyzet és a teendők strukturálása is. A jogász a jogrendszer bel-
ső logikája szerint strukturálja a kérdéseket: jogrendszer – jogágak – jogszabályok –
paragrafusok szerint keresi a legmegfelelőbb elrendezést. Így például az egy tematika-
kába tartozó elemeket igyekszik egyetlen nagy kódexbe szerkeszteni. A közpolitikai
szemléletben a társadalmi probléma és az annak leküzdésére szolgáló eszközök jelö-
lik ki a tematikus elemeket, ami egy egészen eltérő „elrendezést” eredményez. (Már
csak azért is, mert egy eszköz számos közpolitikai célt szolgálhat, illetve egy célt szá-
mos eszközzel esetleg azok egymás melletti vagy együttes, szinergikus alkalmazásával
is lehet szolgálni.)

6) A jogi szemlélet szempontjából a jogszabály megalkotása magában hordja önma-
ga megvalósulását is: amit a jogszabály elrendel, azt be kell tartani, aki nem tart-
ja be, azzal szemben a jog szankciót nevesít és így, aki nem tartaná be önként az is
betartja.¹⁴ A jognak ez az „önbeteljesítő” szemlélete gyakran azzal jár, hogy nem is
gondolkoznak el a jog megvalósulásának mikéntjéről, így különösen a jogalkalmazás
feltételeinek biztosításáról. A jogalkalmazás biztosításához ugyanis gyakran idő-
re van szükség (az érintettek megismerjék és megtanulják alkalmazni azt), a betarta-
táshoz pedig megfelelően képzett, megfelelő nagyságú személyi állományra, technikai
eszközökre, ehhez pedig pénzre van szükség. Ám ezek szisztematikus áttekintése és
főként figyelembevétele a legtöbb jogszabály megalkotása során nyilvánvalóan hiány-
zik. A jogi szemlélettel éles ellentétben, a közpolitikai szemléletben a megvalósítás
(implementáció) meghatározó súllyal van jelen, mert

a) míg elvi szinten, jogszabályról akkor beszélünk, amikor azt – a megfelelő módon
– megalkották, addig valódi közpolitikáról csak akkor és olyan mértékben beszél-
tünk, amikor és amilyen mértékben azt meg is valósították; ezért is

¹⁴ „A jogkövetés kérdésének elemzése az (arany)röghöz tapadt prókatori gyakorlatiasság álláspontjáról
nem tűnik különösebben fontosnak: ha az emberek követik a jog előírásait – ha érvényesül a szabály – jól
van, nincs mit vizsgálni; ha nem, ott a bírós a poroszló, hogy érvényesítse az előírásokat.” SAJÓ András:
Jogkövetés és társadalmi magatartás (Budapest: Akadémiai Kiadó 1980) 9. A könyv első mondata,
amelynek a könyv egésze cáfolatát adja.

b) a közpolitikai vizsgálódásnak meghatározó területe az implementáció kutatása,¹⁵
 c) a megvalósítás során a közpolitika tartalma lényegesen eltérhet a tervezettől (jogalkotói szándéktól).¹⁶

d) A megvalósítás kutatása során az ún. *top-down* megközelítés mellett fokozatosan teret nyert a *bottom-up* megközelítés. A jogi szemléletben kizárólag az előbbi elképzelhető: a jogszabályt „fent” megalkotják, „lent” pedig végrehajtják. Nyilvánvaló azonban, hogy a gyakorlatban számos olyan tényező érvényesül, amely azt a világos láncolatot torzítja, sőt a tényleges megvalósítást akár el is lehetetlenítheti.¹⁷

7) Abból a jórészt reflektálatlan, ám kétségkívül meghatározó erővel érvényesülő feltevésből, hogy a jogszabály önmagát valósítja meg, az is értelemszerűen következik, hogy nincs szükség a közpolitikai szemléletben oly meghatározó monitoring és programértékelés (*evalváció*) alkalmazására. A fenti ábrán ez az elem a ciklus utolsó pontja, mielőtt a folyamat újraindul. Ennek során tekintik át, hogy mennyiben sikerült a célokat megvalósítani, az eredmények és folyamatok ismeretében lehetőség van a tanulásra, az alkalmazott megoldások javítására, csiszolására. (Hogyan lehet legközelebb eredményesebben kezelni a problémát?)

8) A jogi és közpolitikai szemlélet közötti, a kormányzati cselekvést érintő további meghatározó eltérés a „mérték” meghatározása. A jog logikája, hogy a cselekedetek, helyzetek vagy jogosak, vagy jogtalanok.¹⁸ A közigazgatási ügyet vagy elintézik a megadott határidőn belül, vagy sem. Ha van ilyen szabály, a mentő vagy kiér megadott időn belül, vagy sem; utóbbi esetekben pedig jogszabálysértés történik, aminek elvileg szankciója kell, hogy legyen.¹⁹ Ha úgy tetszik, a jog csak kétértékű indikátorokat képes kezelni. A közpolitikai szemlélet ennél jóval érzékenyebb indikátorokkal képes dolgozni. Így például egy közpolitikai dokumentum célul tűzheti ki, hogy a mentők, amelyek jelenleg a nagyvárosokban az esetek 70%-ában érnek ki húsz percen belül, ezt az arányt 80%-ra növeljék, míg a kisebb településeken a jelenlegi átlagosan huszonhat perces kikerkezési időt huszonnégy percre csökkentse a következő három évben.

¹⁵ A kutatási irány „alapító” munkája Jeffrey L. PRESSMAN – Aaron WILDAVSKY: *Implementation* (Berkeley: University of California Press 1973). A kutatási eredmények összefoglalója pl. Dean L. FIXSEN [et al.]: *Implementation Research: A Synthesis of the Literature* (Tampa, FL: University of South Florida 2005).

¹⁶ Erre elméleti szinten már Antony DOWNS egy korai munkája is utal [*Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown and Co. 1967)], amikor azt fejtegeti, hogy az egyes döntéshozó szintek, ahogyan az általános elképzeléseket tovább konkretizálják, elkerülhetetlenül el is térhetnek attól. Számos szintet feltételezve még kisebb eltérések esetében is a végeredmény meglehetősen jelentős is lehet. Pressman és Wildavsky már könyvük címében is jelzik, hogy a központban meghatározott céllal elindított programok, helyi szinten már egészen más szempontok szerint működnek, más célokat szolgálnak.

¹⁷ A *bottom-up* szemlélet irányadó munkája Michael LIPSKY: *Street Level Bureaucracy* (New York: Russell Sage 1979). Ebben a szemléletben a kutatók azokat a hatásokat vizsgálják, amelyek között a közpolitikák megvalósításáért felelős személyek (rendőrök, tanárok, szociális munkások stb.) végzik a munkájukat. Ez tehát a tényleges működést vizsgálja, amelyben a hivatalos közpolitika, ill. jogszabály csak egy a számos hatás közül, különösen akkor, ha a jogszabályok betartatását különösebben nem ellenőrzi-szankcionálja senki.

¹⁸ Pokol Béla Luhmann-t idézve ezt különösen sarkosan fogalmazza meg, amikor a jogos-jogtalan értékduálról szól. POKOL Béla: *A jog szerkezete* (Budapest: Gondolat 1991).

¹⁹ Más kérdés, hogy az ilyen szabályoknak gyakran elvileg sincs szankciójuk (*lex imperfecta*) és különösen a gyakorlatban nincsenek, vagy elvéve érvényesülnek a szankciók.

9) Van azonban mindezek mögött egy jóval általánosabb eltérés a két szemlélet között, amit talán a mindennapi társadalmi valósághoz való viszonyban lehet megragadni. Nem tudnám megmondani, hogy ez általában jellemzi-e a jogi szemléletet vagy inkább csak a kontinentális jogi, esetleg (gyaníthatóan) inkább csak a németes orientáltságú, s különösen a magyar jogi-jogászi szemléletet.²⁰ Ennek lényege a valóság elutasítása, helyette kizárólag a jogi szövegeken, azok belső logikáján való orientáció. Ennek a habitusnak az átadása jelentős részben az egyetemi oktatásban, annak jellegén keresztül történik meg. Ez történik abban az általános gyakorlatban, amikor például az egyes büntetőjogi tényállások tanulása során a gyakorta alkalmazott tényállásokat pontosan ugyanúgy kell tanulni, mint a ritkán, lényegében soha nem alkalmazottakat; amikor a logikai-fogalmi összefüggések mellett a bizonyítás kérdéséről, annak nehézségéről, esetleg nyilvánvaló szinte teljes lehetetlenségéről szó sem esik (mert az túl van a jog keretein). A jogász professzor ideálja az, aki a társadalmi valóság „mocskát” maga mögött tudja hagyni és kizárólag a jogi szövegek magas szférájában mozog. Nyilvánvalóan ellentétes ezzel a közpolitika gyakorlatorientált, a társadalmi valósághoz elvi szinten is szorosan kötődő megközelítésmódja.²¹

5. EGYES JELLEMZŐK, ANOMÁLIÁK RÉSZLETESEBB BEMUTATÁSA

Az alábbiakban, néhány olyan jellemzőt tárgyalok részletesebben, amelyek a közpolitikai szemlélet szempontjából anomáliákként értékelhetőek a hazai jogalkotási és jogalkalmazási tevékenységben.

Már itt hangsúlyozni szükséges, hogy a közpolitika tényleges folyamata sehol sem felel meg annak az alapvetően a racionális feladatmegoldás normatív modelljét tükröző rendnek, amelyet az 1. ábra bemutat. A folyamat jóval kevésbé rendszeres és rendezett, valójában a *politics* értelmében vett elemek meghatározó szerepet játszanak benne, ami azután a racionális modelltől rendkívüli mértékben téríti el magát a folyamatot és a végeredményt is. Nem túlzás azt mondani, hogy a szakirodalom nagyobb része, és főként a jelentősebb munkák az utóbbi évtizedekben éppen azt mutatták be,

²⁰ A kérdés számos oldalról megközelíthető, de ennek bemutatása nem illeszkedik a dolgozat keretei közé.

²¹ Fleck Zoltán az Egyesült Államokban (ahol több ok miatt is azt feltételezhetjük, hogy a jogászi szakmai ideál jóval kevésbé áll távol a valóságtól) a jogászok szakmai szocializációjáról végzett kutatásokat összefoglalva így ír: „[a] jogászképzés első évében a hallgatók új nyelvet sajátítanak el, amely formálja szemléletüket, világlátásukat és saját szerepeiket. Ez a jogászi nyelv elsősorban dekontextualizálja a jogi szabályozást, vagyis megfosztja társadalmi, kulturális vonatkozásaitól. Azok az oktatók dominálnak, akik elhatárolódnak a *policy* jellegű szempontok vállalásától, szigorúságuk a látszólagos objektivitást követeli meg. A jogászképzés hagyományos intellektuális alapja az ideológiai, társadalmi szempontok és tapasztalatok kizárása a jog működéséből, a jogi érvelés zárttságának elfogadtatása. Ezt szolgálja a más képzésekben tapasztaltakkal szemben az objektív, technikai tudáson alapuló autoriter oktatói pozíció fennmaradása. Ezzel a képzéssel leszűkül a jogász végzettséggel rendelkezők tudásának hasznosíthatósága, érzéketlenné válnak a társadalmi környezettel szemben.” FLECK Zoltán: „Jogállami kultúra és oktatás” in FLECK Zoltán – KRÉMER Ferenc – NAVRATIL Szonja – USZKIEWICZ Erik (szerk.): *Technika vagy érték a jogállam? A jogállami értékek átadása és az előítéletek csökkentése a jogászok és rendőrtisztek képzésében* (Budapest: L'Harmattan 2012) 94.

hogyan hol, miért és milyen hatással tér el a valóság az ideáltól.²² Mindezt tették azon országok kapcsán, amelyek Magyarország és a régió számára követendő ideált jelentenek. Más szóval, a magyar kormányzati működés anomáliáiról beszélni meglehetősen problematikus, tudományosan nehezen védhető állítás. E dolgozatban mégis megkockáztatom ezt a megközelítést, részben mert szakmai meggyőződésem, hogy vannak ilyen sajátosan magyar, illetve regionális jellemzőként értelmezhető anomáliák, ahogyan ezt több idézett munkámban kifejtettem, részben mert más szerzők, különösen Hajnal, jelentős módszertani apparátusra támaszkodó díjazott munkája is amellett érvelnek, hogy igenis vannak sajátosan magyar kudarcmechanizmusok.²³

A tárgyalt témák kapcsán azt is hangsúlyozni kívánom, hogy azok semmiképpen nem felelnek meg az általában megfogalmazható elvárásoknak: Nem tekinthető egy teljes áttekintésnek, amely minden érdemi problémára kitér (vagyis nem felel meg a teljesség igényének), és nem tekinthető jól elhatárolt, egymást át nem fedő problémák listájának (egymást kölcsönösen kizáró felsorolás elvárásának) sem. Valójában a témák kiválasztását egyfelől az a végső soron szubjektív szempont határozza meg, hogy a szerző mit tart fontosnak és jellemzőnek, másfelől pedig az, hogy a rendelkezésre álló elméleti és empirikus munkák alapján miről tud érdemi gondolatokat megfogalmazni. Végül, a módszert tekintve: példákkal próbálok alátámasztani (semmiképpen sem bizonyítani) az állítások megalapozottságát, ami inkább felel meg egyfajta posztmodern, kommunikatív megközelítésnek, mint az általam preferált pozitivistá tudományideálnak, ám e ponton csak ennyire tudok vállalkozni.

Elsősorban a következő információforrásokra támaszkodom: az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpontban 2014 ősze és 2015 tavasza között lezajlott, az egyes közpolitikai területeket áttekintő beszélgetéssorozatra.²⁴ Saját korábbi kutatásaimra; különösen az 1997-ben zajló, számos interjút magában foglaló, a kormányzati döntéshozatalt vizsgáló, nem publikált kutatás. Továbbá a Hajnal Györggyel a közigazgatási alap- és szakvizsgaprogramok evalvációjára irányuló kutatásra,²⁵ valamint a fentebb, elsősorban a 6. lábjegyzetben hivatkozott publikációkban megjelent elemzésekre.

Mindezeket szem előtt tartva az alábbiakban három nagyobb témakörre térek ki: 1) a közpolitikai döntések megjelenésének módjára; 2) a célok definiálatlanságára és az eszközök megválasztásának esetleges voltára, valamint 3) a döntés utáni szakasz

²² Olyannyira igaz ez, hogy az utóbbi évtizedekben, részben a tudomány önfejlődése, különösen a racionális ideálban, vagy legalábbis annak megvalósíthatóságában való csalódás, másfelől pedig a posztmodern szemlélet hatására dominánssá látszik válni a racionalitás lehetőségének elvi elvetése is. Lásd erről magyarul pl. SZABÓ Márton: „Közpolitikai diskurzuselemzés” *Politikatudományi Szemle* 2012/3. 7–31. Ugyanakkor azonban erősödik az az elvárás is, hogy a közpolitikák tudományosan, ill. szakmailag megalapozottak legyenek. Ez jelenik meg az „*evidence based policy making*” ideáljában, amely egyes területeken ma már megkerülhetetlen. Ilyen pl. az egészségügyben a különféle terápiák befogadásáról és finanszírozásáról való döntés számos nyugat-európai országban.

²³ Lásd HAJNAL 2008 (6. l.).

²⁴ Lásd jog.th.mta.hu/kozpolitikak-es-jogi-kornyezetuk.

²⁵ Publikálva GAJDUSCHEK György – HAJNAL György: „A közigazgatási alapvizsga- és szakvizsgaprogramok eredményhatékonyságáról” *Magyar Közigazgatás* 2001/6. 343–352; György GAJDUSCHEK – György HAJNAL: *Evaluation of the Hungarian General Civil Service Training Program* (Budapest: OSI/LGI 2000) 35.

jellemzőire. Végül egy konkrét jogszabály elemzésével kísérlek meg alátámasztani néhány általános állítást.

5.1. KÖZPOLITIKAI DÖNTÉSEK MANIFESZTÁCIÓJA

Az alkalmazni tervezett közpolitikák megjelenítésére elvileg számos fórum adódik. Bizonyos értelemben ilyenek tekinthetők a pártok választási programjai,²⁶ majd megválasztásuk után azok kormányprogramja.

Ennél konkrétabb, egy közpolitikai területre irányuló dokumentumokat illetően az angolszász országok jelentős részében alkalmazott megoldás az ún. *green* és *white paper* (hivatalos magyar fordításban: Zöld és Fehér könyv). Előbbi – kormányzati elköteleződés nélkül, mintegy felvetésként, vitaindítóként – egy társadalmi probléma kapcsán bemutatja annak kormányzati értelmezését és a kormányzati szándékokat. A Zöld könyvre az érintettektől (*stakeholderektől*) érkező reakciókat (az azokban foglalt érdemi-szakmai felvetéseket, és a kirajzolódó várható politikai támogatást és ellenállást is) figyelembe véve, vagyis alapos és hosszan tartó konzultatív előkészítő munka után alakítja ki a kormányzat a Fehér könyvet, amely már határozott kormányzati szándéknyilatkozatként értelmezhető az adott közpolitikai területen. Mind a Zöld, mind a Fehér könyv magában foglalja a társadalmi probléma értelmezését, a közpolitikai célok meghatározását és az alkalmazni kívánt eszközök megjelölését, utalva a várt hatásmechanizmusokra is. A Zöld és Fehér könyv ilyen jellegű alkalmazása hosszabb ideje jellemzi az Európai Uniót is,²⁷ és talán ennek hatására, talán ettől függetlenül számos európai országot is.

Magyarországon a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet szabályozza a tanulmány szempontjából közpolitikai dokumentumoknak tekinthető, nem-jogi dokumentumok típusait. A rendeletnek érdemi előzménye nem volt. Ilyen jellegű dokumentumok ugyan korábban is léteztek, ám ezek státusza meglehetősen bizonytalan volt, illetve legtöbbjük, mint arra a záró rendelkezések 43. §-a is utal, jogi formában vagy nem-jogi állami normaként jelent meg. Valójában a jogszabályi forma mint az egyetlen hivatalos, ilyenként az államot magát is kötelező, azon számonkérhető, általános állami akaratnyilvánítási forma egyedülként létezett a közpolitikai döntések megjelenítési módjaként. Egyebek mellett alighanem ez is az egyik oka annak, amit Herbert Küpper a kötetben megjelenő tanulmányában sajátos magyar jelenségként érzékel, nevezetesen a deklaratív jellegű, valódi jogi szerkezetet és funkciót nélkülöző jogszabályok nagy számának. Ezekben az esetekben a közpolitikai jellegű tartalom és a jogi forma között a jogász számára is jól érzékelhető, éles ellentmondás áll fenn.

Az említett kormányrendelet ezt az anomáliát látszik kiküszöbölni. Ez azonban alighanem csak a látszat. A rendeletben nevesített tízféle dokumentumtípus jelentős része

²⁶ Lásd erről e kötetben Ságvári Ádám és Gyulai Attila tanulmányában a mandátumelméletről írottakat. Ennek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy az utóbbi két választás során a kétharmados parlamenti többséghez jutó párt egyik karakteres jellemzője a választási program nyíltan vállalt hiánya volt.

²⁷ Lásd ec.europa.eu/green-papers/, valamint ec.europa.eu/white-papers/index_en.htm.

nehezen értelmezhető közpolitikai dokumentumként. Így például a miniszteri program, az intézményi stratégia és munkaterv inkább intézményi logikát követ. Az egyes dokumentumtípusok egymáshoz való viszonya is meglehetősen nehezen áttekinthető. Például a „stratégia” és a „program” mibenléte közötti viszony nem tűnik kikristályosodottnak. Kézenfekvő lenne a „program” egyfajta „*action plan*”-ként való, a stratégia megvalósításának operacionalizálását szolgáló értelmezése, de ezt illetően nehezen értelmezhető, hogy miért kellene a programnak tartalmaznia „a vonatkozó stratégiákban kijelölt, mérhető célokat”? (36. § (1) a) A célok belefoglalása ugyanis ellentmond egy ilyen értelmezésnek. Elvileg nehezen tisztázható, az intézményi jellegű miniszteri és intézményi stratégia/program/munkaterv viszonya a funkcionális jellegű szakpolitikai stratégiához/programhoz. Végül nyilvánvaló, hogy a rendelet 17. pontjában nevesített Fehér könyv, és a 21. pontjában nevesített Zöld könyv teljességgel kéri a többi elem közül, semmiféle logikával nem illeszkedik annak rendjébe. Emellett a tény, hogy a Fehér könyvet (amely az általános gyakorlat szerint később jelenik meg) előbb szabályozzák és a 38. § (2) a) pontja szerint annak tervezetét társadalmi vitára kell bocsátani (noha az éppen egy, a Zöld könyv által kezdeményezett vita lezárása lenne), illetve hogy ennek kapcsán nem történik utalás a Zöld könyvre, illetve sehol nincs utalás a két dokumentum közötti fent bemutatott kapcsolatra, azt látszik jelezni, hogy a rendelet megalkotói nem voltak tisztában e dokumentumok valós funkciójával, alkalmazásuk bevett módjával.

A jogszabályi elemzésnél azonban – általában, s különösen a régióban – többet mond a gyakorlat elemzése. E dolgozat elkészítése során az interneten rákerestem a „zöld könyv” és „fehér könyv” kifejezésekre. Tekintve, hogy a Zöld könyv a nemzetközi gyakorlatban és az idézett rendelet szerint is egy közpolitika kapcsán széles körű társadalmi vita kezdeményezésére szolgál, ésszerűnek tűnt egy egyszerű Google-kereséssel indítani. Az első harminc találat között négy olyan volt, amely kormányzati dokumentumként értelmezhető, ám ezek közül kettő még 2010 előtti. A 2010 utáni két dokumentum (amely azonban a harmincas listában többször is előkerült): a) „Zöld könyv az infokommunikációs szektor 2014–2020 közötti fejlesztési irányairól” és a b) „ZÖLD KÖNYV az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről”. Már címük alapján sem tekinthetők ezek klasszikus Zöld könyv-i témának. Előbbi esetében ezt a benyomást egyértelműen megerősíti a szöveg hossza (157 oldal), jellege, amiről jól árulkodik a tartalomjegyzék, de a nem Zöld könyv-i jelleget a bevezetés első bekezdése is rögtön világossá teszi:

A dokumentum célja egyrészt a Nemzeti Infokommunikációs Stratégiában meghatározott intézkedések részletesebb kifejtése, az egyes intézkedések céljának, operatív teendőinek, becsült forrásigényének, az intézkedéstől várt eredmények és megvalósításért felelős intézmények megjelölése, másrészt a 2014–2020-as uniós tervezési ciklusban az érintett Operatív Programok (GINOP, VEKOP, EFOP, KEHOP, KÖFOP, IKOP, TOP) keretein belül megvalósításra kerülő intézkedések koncepcionális megalapozása.

Utóbbi dokumentum a keresés idején (2016. január 8.) még Zöld könyv tervezetként (sic!) jelent meg az interneten. Ez jellegét tekintve (húsz oldal, érthető és vitatható

általános jellegű szöveg) már közelebb áll a Zöld könyvhöz, ám a tucatnyi, a köztisztviselők által követendő értékek különféle bontásban történő felsorolása, majd tizenhat érték leírása valódi kihívást jelent az értelmes vita számára.

Tekintve, hogy itt kormányzati dokumentumokról van szó, ésszerűnek tűnt egy keresés a kormány honlapján (*www.kormany.hu*). Itt a „zöld könyv” karaktersorra keresve, tizenhárom találatot kaptam (2016. 01. 08.), amelyek egyike sem foglalja címébe a „zöld könyv” kifejezést, így az említett két dokumentumot sem. A listában megjelennek szerződések, jogszabálytervezetek, minisztériumi SZMSZ-ek és három olyan stratégiai dokumentum, amely legalább közpolitikai tartalmú, ha nem is Zöld könyv.

Tekintve, hogy a Fehér könyv kifejezetten a kormány álláspontját rögzíteni hivatott dokumentum, ezt már kifejezetten csak a kormány honlapján kerestem. Összesen hat találatot kaptam, amelyek közül címük alapján egyik sem Fehér könyv, sőt egyik sem tekinthető közpolitikai jellegű dokumentumnak.

Lehetséges azonban, hogy ezeket a megoldásokat ugyan beemelte a jogalkotó a rendeletbe, de a valóságban más dokumentumtípusokat alkalmaz. Erre látszik utalni, hogy valóban számos területen találunk kormányzati stratégiai dokumentumokat, amelyek ezt a címet viselik és felépítésüket, tartalmukat tekintve meg is felelnek ennek a fogalomnak. A stratégia általában egy hosszabb távra vonatkozó, általánosabb, a prioritásokat, célokat és az azok elérésének módját is nagy vonalakban megjelölő dokumentum, amelynek célja, hogy a mindennapokban a működés vezérfonalául szolgáljon, és viszont, az operatív működés, a kormányzati cselekvés egyes lépései szolgálnak a stratégiában foglaltak megvalósítására. Míg azonban számos területen ilyen stratégiák léteznek, több tényező is arra utal, hogy a fenti értelemben vett valós funkciójukat nem töltik be. Mindenekelőtt jól érzékelhető, hogy a legtöbb esetben e stratégiák az Európai Unió által megfogalmazott kötelező elvárások miatt jönnek létre, nem pedig egyfajta belső, kormányzati igény miatt. Az említett közpolitikai kerekasztal-beszélgetések során ez a vélemény spontán (rákérdezés nélkül) és explicit módon fogalmazódott meg elsősorban a környezetvédelem, de részben az egészségügyi és szociális terület kapcsán is, míg az agrárpolitika kapcsán széles körben tárgyalt a meghirdetett stratégiai célok és a kormányzati cselekvés közötti összhang hiánya. Számos más közpolitikai területen is világossá vált, hogy a stratégiák inkább szimbolikus dokumentumok, nem pedig a tényleges kormányzati cselekvést vezérlő eszközök – ilyen funkciója a stratégiáknak a legtöbb esetben nincs.

Igaz ez az Orbán Viktor által vezetett, egységes kormányzati irány követésére egyedül képes kormányokra is. Más kormányok esetében ugyanis – ahogyan arra például Pesti Sándor és Müller György is utalt a közpolitikai beszélgetéssorozat első ülésén, illetve Pesti és szerzőtársai részletesen bemutatták²⁸ – a minisztériumi önállóság olyan centrifugális erőt jelentett, amely az egységes kormányzati irányok követését lehetetlenné tette. Mindez az Orbán kormányokra nem áll, azok egységes irány követésére alkalmasnak bizonyultak. Ha a stratégiáknak még sincs jelentős szerepük a kormányzati cselekvés befolyásolásában, annak oka nyilván másban keresendő –

²⁸ Lásd 6. ljt.

minden valószínűség szerint abban, hogy e dokumentumoknak nincs valóságos, releváns kormányzati akaratot tükröző, cselekvést meghatározó funkciója. Így örvendetesnek is nevezhetjük, ha ezek a dokumentumok nem jogszabályi formában jelennek meg, nem rontják tovább a jogrendszer megbízhatóságába vetett bizalmat.

5.2. A KÖZPOLITIKAI CÉLOK HIÁNYA, A HATÁSMECHANIZMUSOK ÁTGONDOLATLANSÁGA

Utaltam arra, hogy a célok meghatározása a közpolitikai szemlélet kulcsa, ami talán a legmeghatározóbb eltérését is jelenti a jogias szemlélettől, mivel a „jogi racionalitás”, illetve logika gyökeresen tér el a cél-eszköz értelmében vett racionalitástól. A célok meghatározásának a közpolitikai szemléletben foglalt ideál szerint meglehetősen világosnak kell lennie, időben, mennyiségileg és minőségileg egyaránt, mert ez a kulcsa a közpolitikai ciklus majd minden további elemének. Ám a célok átgondolása szinte mindig hiányzik.

Jól érzékelhető volt ez az utóbbi mintegy két évtizedben számos vezető köztisztviselővel folytatott interjúm²⁹ során – bár, tekintve, hogy itt metakommunikatív, illetve nem-verbális jelenségekről van szó, nehéz ezt módszertani értelemben megbízható módon rögzíteni. Arról van szó, hogy amikor egy-egy intézkedés kapcsán azt az egyszerű kérdést teszem fel, hogy mi az intézkedés (tipikusan egy jogintézmény bevezetésének, átalakításának) célja, akkor nagyon gyakran meghökkenéssel, megrökönyödéssel találkozom. Az interjúalany mimikájából, gesztusaiból azonnal érzékelhető, hogy ez a kérdés sem benne, sem a döntés-előkészítési folyamatban általában nem merült fel. Gyakran az is érzékelhető, hogy a kérdezett a kérdést a hozzá nem értés jeleként értelmezi: aki ilyen kérdést tesz fel, az nyilvánvalóan nem érti a kormányzati működés és/vagy jogalkotás folyamatát, nyilvánvalóan dilettáns. Az interjúban a következő lépés általában a „racionalizáció”, amikor a kérdezett megpróbálja megindokolni, megmagyarázni a döntést. Az indok gyakran a jogrendszer működésére utal, máskor szélesebb általánosságokra, általános értékekre. Valójában meglehetősen gyakori – kutatókollégák beszámolója szerint egyébként nemcsak Magyarországon, hanem a régióban is –, hogy valamiképpen a „nyugat elérése” motiválta a cselekvést (például Magyarországon és Lengyelországban az egyetemi végzettségűek arányának radikális növelésére).

Határozottan érzékelhető volt mindez a közigazgatási alapvizsgaprogramok értékelése során.³⁰ Amikor ezt a programot mintegy kísérletképpen értékelni kívántuk, első lépésként azt kellett meghatároznunk, hogy mi az alapvizsgaprogram célja (hiszen a programértékelés klasszikus módszere szerint arra irányul, hogy felmérje: milyen mértékben sikerült a célokat elérni). Ehhez előbb megkerestük a minisztérium közigazgatási államtitkárát, akiről tudott volt, hogy a vizsga bevezetését aktívan támogatta, majd a vizsga felügyeletéért felelős minisztériumi fősztályvezetőt, végül a

²⁹ Mindez elsősorban a 2010 előtti időszakra vonatkozik. 2010 után lényegében lehetetlen vezető köztisztviselővel, sőt általában köztisztviselővel interjút felvenni.

³⁰ Lásd 25. ljt.

vizsgaprogram működtetéséért felelős intézményi vezetőt. Mindhármukat érzékelhetően meglepte a kérdés, és hirtelen nem tudtak rá válaszolni. Végül a kutatóknak kellett rekonstruálni (mintegy az alkalmazott eszközökből visszakövetkeztetni) a célokat. Valójában világos volt, hogy ez esetben egy, a nemzetközi közszolgálati gyakorlatban széles körben alkalmazott módszert (jogintézményt) kívántak átvenni, anélkül, hogy a célok, s így persze az, hogy a módszer alkalmas-e a célok elérésére, végiggondolásra kerültek volna.³¹

Célok hiányában csak eszközök vannak. Ezek az eszközök legalábbis formálisan szinte kizárólag jogiak. Célok hiányában az ún. programmodell meg sem határozható. A programmodell meghatározása annak logikai átgondolását jelenti, hogy az alkalmazott módszer miként vezethet el a kívánt célok kiváltásához.³² Ám a legtöbb esetben hiányzik még a kormányzati cselekvés várható következményeinek bármiféle tudatos feltárása is (előzetes hatásvizsgálat, *ex-ante* közpolitika-elemzés), sőt az erre való törekvés is, noha ez a célok ismerete nélkül is megtehető. Szinte mindig hiányzik a gyakorlatból megszerezhető tapasztalat, a közpolitikák működése eredményességének vizsgálata (utólagos hatásvizsgálat, *ex-post* elemzés, monitoring, programértékelés).³³

Az eszközöket általában a minisztériumok „Elvi és jogi” vagy hasonló nevet viselő, dominánsan vagy inkább kizárólag jogászokból álló főosztályai dolgozzák ki, és öntik legtöbbször azonnal jogszabályi formába – ami egyben dekódolhatatlanná is teszi a szöveget a dilettánsok, de gyakran a kívülálló jogászok számára is. A közpolitika-alkotás lényegében egybeesik a jogalkotással. Abban meghatározó szerepe a jogi és nem a szakmai főosztályoknak van. Más minisztériumokban kidolgozott tervezeteket, ahogyan azt Jugovits,³⁴ Pesti és szerzőtársai, és mások is jelzik, kizárólag a jogi osztályok véleményezik. Jugovits munkája elsősorban a jogalkotással kapcsolatos szakkönyvekre koncentrál. Rámutat, hogy azokban a tartalmi (közpolitikai-szakmai) elem minimálisan jelenik csak meg, sőt esetleg a jogalkotástól idegen, szükségtelen tényezőként értelmeződik.³⁵

A célok világos megfogalmazásának hiányáról, illetve a célok és eszközök felcserélődéséről a napi híreket hallgatva is meggyőződhetünk. Az angol nyelvre nehezen fordítható, ám a hazai közbeszédben meghatározó közpolitikai területként megjelenő „nemzetpolitika” (bármit jelentsen is a fogalom) meghatározó területe a határon túli magyarság helyzete. Teljességgel tisztázatlan azonban, hogy mi ezen a területen az

³¹ Érdemes megjegyezni, hogy ezt a vizsgát a közszolgálati tisztviselők mintegy 85–90%-ának le kell tennie, különben elvesztik állásukat. A vizsgafelkészítő háromnapos, maga a vizsga egy további napot jelent, és legalább néhány napos otthoni felkészülést is igényel, tehát költségvetési értelemben vett költségei meglehetősen jelentősek, társadalmi költségei pedig még inkább. A közszolgálat területén maradvára hasonló, a nyugati minta átvételéről szóló „története” van pl. az egyéni teljesítményértékelés bevezetésének is.

³² Pl. az alapvizsga bevezetése a jogszerűbb, szakszerűbb, esetleg hatékonyabb kormányzati működéshez.

³³ Erről részletesen írtam e könyv „Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat hiánya” című fejezetében. Ezért ennek tárgyalására itt külön nem térek ki.

³⁴ JUGOVITS Károly: „A jogalkotás tartalmi megalapozottsága a jogi oktatás tükrében” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2016/1. 36–49.

³⁵ Egyértelműen így értékeli a „szakmai anyagok” szerepét TAMÁS András: *Legistica* (Budapest: Szent István Társulat 2009) 201.

egyes kormányok célrendszere (azon kormányok esetében is, amelyek ezt a területet meghatározó jelentőségűnek hirdetik). Vajon kik tekinthetők határon túl élő magyaroknak (például a magyar szülők magyarul nem vagy alig beszélő gyermeke az-e?); egyértelmű cél-e a határon túli magyarok szülőföldjükön (határokon túl) tartása (ha igen, miért?), vagy inkább támaszkodni kívánunk erre a csoportra kulturálisan nem idegen migránsokként, akik választ adhatnak a népességsökkenés miatt jelentkező problémákra? Ha előbbi a közpolitikai cél, akkor vajon a magyar nyelven képző, ám az adott országokban tipikusan alacsony presztízsű (tehát az adott országban a kívánatos munkavállalást inkább megnehezítő) felsőoktatási intézmények létrehozásában és finanszírozásában való aktív állami részvétel adekvát közpolitikai eszköz-e?

Más, a nemzetközi szakirodalomban is jól ismert szakpolitika felé fordulva, az oktatáspolitikai területének az utóbbi évtized nagy vitáit tekintve³⁶ emlékezhetünk az első osztályban az osztályzás eltörlésével kapcsolatos vitákra, vagy 2010 után előbb az iskolakötelezettségi korhatár leszállítására, majd a nyolcra kilenc osztályos általános iskola kialakításával kapcsolatos kormányzati elképzelésre. Vegyük észre, hogy ezek „eszközök”, amelyek annak fényében értékelhetők, hogy milyen cél kívánnak szolgálni. Erről azonban nem, vagy csak véletlenszerűen és áttételesen esett szó. Az oktatás területén az oktatás általános színvonala ugyanakkor folyamatos kritikák céltáblája volt, amelyhez a mindenkori ellenzék szívesen használta, mintegy „adat”-ként, a tényalapú közpolitika (*evidence-based policy making*) eszközeként a PISA-jelentéseket. Ám az adatok azt mutatják, hogy Magyarország nemzetközi összehasonlításban nem áll kiugróan rosszul (bár számos negatív jelenség detektálható). A valódi, nemzetközi összehasonlításban kiugró, Európában talán a legrosszabb eredményeket az iskola kiegyenlítő szerepében tapasztalhatjuk. A magyar iskola, a legtöbb EU-ország iskolarendszerével ellentétben nem csökkenti az otthonról hozott hátrányokat, különbségeket, hanem még növeli is azokat. E tény – noha társadalmi hatása rendkívüli mértékben negatív – jobbra csak szakmai (politikán túli, a média és a szélesebb közönség figyelmét elkerülő) vitákban jelenik meg, s azokra az oktatáspolitikai érzékelhetően alig reflektál. Igaz, hogy ez olyan probléma, amelyet tisztán jogi eszközökkel aligha lehet kezelni.³⁷

A célok tisztázatlanságának, az eszközök esetlegességének számos következménye van. Az egyik ilyen, már említett következmény, hogy a *policy instrument* értelemben vett eszközök közül lényegében csak a jogi eszközök, azokból is tipikusan a *command and control* típusú eszközök merülnek fel. A folyamat eleve olyan, hogy kevésbé teszi lehetővé a közpolitikák érdemi megvitatását, hiszen azok már eleve jogi formába kódolva jelennek meg.³⁸ Ebben a kontextusban az eszközök hozzájárulnak létrehozásukhoz, mintegy utólagosan, egyfajta értelmező, illetve racionalizációs folyamatban a célokat.

³⁶ A terület áttekintéséről lásd BAUER Lilla Erzsébet: *Közpolitikai kényszerek és mozgásterek. Közpolitikai elemzés a rendszerváltást követő időszak magyar közoktatás-irányításának eredményeiről és kudarcairól* [PhD-értekezés] (Budapest: Corvinus Egyetem 2014).

³⁷ A szociálpolitikai kapcsán egy némileg részletesebb elemzéssel szolgálók e dolgozat záró fejezetében.

³⁸ Ebben az értelemben tehát a közpolitikák megvitatása már az ezt kifejezetten kerülő kormányzati akarat megjelenése előtt is meglehetősen nehéz volt.

Mindez a szerepek radikális felcserélődését, illetve összekuszálódását jelenti. Ideális esetben a politikusok jelölik ki a fő irányokat, a fő célokat, míg a szakemberek, elsősorban a minisztériumokban, ehhez rendelik hozzá a megfelelő eszközöket. Ezzel szemben, mint láttuk, gyakorta a köztisztviselők határozzák meg az eszközök megválasztásával a közpolitikai célokat – nem ritkán tudattalanul, reflektálatlanul – míg a politikusok nem ritkán paragrafusokon, azok szövegezésén vitatkoznak. Ez a jelenség meglehetősen stabilan van jelen a magyar kormányzati működésben, bár az 1990 előtti és a 2010 utáni időszakot a politikai akarat karakteresebb jelenléte miatt talán kevésbé jellemzi.

5.3. DÖNTÉS UTÁNI SZAKASZ

A közpolitikai szemléletben a döntés meghozatalát a megvalósítás szakasza követi – némi, inkább csak formai hasonlóságot mutatva a jogalkotás-jogalkalmazás, funkcionális, időbeli és intézményi tagolásával. Az eltérés tartalmára a fentiekben már utaltam.

A közpolitikai szemléletben a megvalósítás nem automatikus, az jelentős erőfeszítést és erőforrásokat igényel. Ezek felméréséhez, előrejelzéséhez és megtervezéséhez különféle tervezési technikák alkalmazhatóak. Ezek a magyar közigazgatásban csak az utóbbi egy-két évtizedben jelentek meg, szinte kizárólag *exogén* jelenségeként, az EU-s projektek hatására. Ilyen például a logikai keretmátrix, amely az általános célok részcélokra való lebontására épül, amely célok megvalósítása cselekvéssorokon keresztül történhet, amely cselekvéseket logikailag és időben is strukturálni kell, jelölve a végrehajtókat; végső soron pedig a cselekvések erőforrásainak tervezésére van szükség. Az ilyen jellegű, lényegében projekt-logikát követő tevékenységek tervezését számos más technika (például Gantt-diagram, PERT-folyamattervezés) segítheti. Ez a racionális működést jellemző szemlélet azonban alapvetően mindvégig idegen maradt a magyar kormányzati működésben, zárványként létezik csak.

A döntések megvalósításának tervezése legtöbbször elmarad. Emögött, amint jeleztem, feltételezésem szerint meghatározó okként van jelen az a sajátos jogászai gondolkodás, amely a jogszabályok megalkotásával, azok automatikus megvalósítását is feltételezi. Amennyiben a végrehajtás vagy annak kikényszerítése felmerül, akkor azt legtöbbször elintézik azzal, hogy majd a meglévő apparátusok (elsősorban közigazgatási, esetlegesen más államhatalmi szervek) gondoskodnak arról. Ez azon alapul, hogy e szervek valódi kapacitásméretezése soha nem történik meg, mindig lehet tehát arra hivatkozni, hogy ezzel a feladattal még terhelhetőek.³⁹

³⁹ Ritkán válik ez teljesen nyilvánvalóan lehetetlenné. De ha ez mégis megtörténik, az sem jelent valódi problémát és nem indukál rendszerszintű változást. Ilyen egyértelmű eset volt, amikor 2006-ban a közgyógyellátás rendszerének átalakításakor a jogszabály jelentős további ellenőrzési feladatot rótt az Országos Egészségpénztár ellenőrzéssel foglalkozó részlegére, amely miatt az egyáltalán nem tudta rendes ellenőrzési feladatát ellátni, helyszíni ellenőrzéseket végezni. (GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene* (Budapest: KSZK 2008) 156. Hasonló esetek tucatjait mutatom be ebben a kötetben, amiként olyan esetekre is utalok, amikor a szükséges technikai feltételek nem biztosítottak (pl. a szabálysértés detektálásához és bizonyításához szükséges mérőeszközök), vagy gyakorta a végrehajtási rendelet kiadásának hosszú (akár éves) késedelmé nem teszi lehetővé a jogszabály betartatását.

Más kérdés, hogy az esetek jelentős részében valószínűleg nem is áll rendelkezésre az az erőforrás, amely a jogszabály tényleges betartatását, vagy más terminológiával a közpolitikai implementációját biztosítani tudná. Úgy tűnik tehát, hogy a jogi szemlélet dominanciája, a közpolitika aspektusából szemlélve ugyan rendkívül inadekvát, ám egy sajátos „egyensúlyt” képes biztosítani, amely elsődlegesen szimbolikus eredmények elérését teszi lehetővé. A jogalkotással olyan látszólagos, illetve szimbolikus közpolitikai cselekvés történik, amely határozott, radikális, és adott esetben rendkívül gyors kormányzati cselekvés képét jeleníti meg. „A kormány érzékelte a problémát és azonnal, határozottan cselekedett, amikor rendeletben írta elő, hogy az érintett [...]” A széles közönség számára, mindaddig legalábbis, amíg a cselekvők és érintettek hisznek a jogszabálynak valamiféle önmagában vett és magából adódó valóságot konstruáló erejében, a szavak tetteként működhetnek, illetve jelen esetben helyettesíthetik azokat. A jog szimbolikus, így közpolitikai eszközként működik⁴⁰ és ilyenként, legalábbis a régióban, úgy tűnik, jól működik. Ez pedig a közpolitikai döntéshozók (ti. a választott politikusok) számára rendkívül előnyös, elsősorban ott, ahol gyors, érdemi javulást nem lehet elérni, vagy ahol annak olyan költségei vannak, amelyeket nem tudnak finanszírozni. Bizonyos értelemben előnyös lehet ez a jog szempontjából is, különösen, ha a legmagasabb szintű nemzetközi jogelvek érvényesülését szeretnénk látni egy némileg elmaradottabb régióban, amilyen Közép-Kelet-Európa is. Érdemes felidézni a betegjogokkal kapcsolatos szabályozás körüli vitákat. Rendkívül magas szintű jogokat lehet ugyanis biztosítani a betegeknek papíron a jogszabályokban, ha eltekintünk a megvalósulás feltételeinek hiányától (az orvos számára rendelkezésre álló idő, a térbeli és egyéb feltételek hiánya stb.).

Ezek a szimbolikus előnyök persze azzal állnak szemben, hogy a jogszabályok végrehajtása, betartása gyakran elmarad, ami a jogrendszer egészére kihat, a jog társadalmi értelemben vett hatékonyságát jelentősen gyengítve. Hasonlóképpen, legalábbis a pozitivistá episztemológia talaján állva, nyilvánvaló, hogy a szimbolikus közpolitikák általában nem alkalmasak a társadalmi problémák megoldására. Ugyanakkor a meghatározó résztvevők – elsősorban a politikai döntéshozók és vezető köztisztviselők, de számos más résztvevő számára is – a jog szimbolikus közpolitikai eszközként való rendszeres és hosszú távú alkalmazása „kifizetődő”, nem utolsósorban azért, mert a társadalom jelentős része „vevő” arra.

A közpolitikák egy jelentős része tehát a folyamatok tervezetlensége és a szükséges erőforrások hiánya miatt eleve nem tud megvalósulni, illetve megvalósulása esetleges. Más esetekben a szükséges idő nem adott. A közpolitikák megvalósulása gyakran hosszabb időt vesz, venne igénybe. Ellentétben a jogi szemlélettel, amely a hatálybalépés pillanatával a jogszabályt megvalósultnak feltételezi, a közpolitikák tervezése, bevezetése, sőt egyes modellekben a „fenntartás” fontosságának hangsúlyozása jelzi, hogy ez egy hosszabb folyamat. A közpolitikai szemlélet a közpolitikák működését ezért hosszabb távra teszi, a döntést követően ténylegesen akár hosszú hónapokkal, akár évekkel később kezdődik el a közpolitika alkalmazása. Mindez a közpolitika és a társadalmi környezet sajátos és korántsem mindig kiszámítható viszonyában történik.

⁴⁰ Talán egy újabb ok a Küpper által megfigyelt nem jogként működő jogszabályok nagy száma mögött.

Egy vállalkozásokat segítő kedvezményes hitelprogram effektív működésének kialakítása a döntés után még hónapokig eltart, a hatások pedig előre nehezen becsülhetőek és érzékelhetően csak évek múlva érvényesülnek, amikor a hitelekből megvalósuló (esetleg meg nem valósuló) beruházások hatása jelentkezni kezd, például a kisvállalkozói szektor megnövekedett aktivitásában, majd azon keresztül esetleg a munkanélküliség csökkenésében, stb. Az idő szerepe még nyilvánvalóbb az olyan területeken, mint az oktatás, ahol a hatás csak nyolc, vagy még több év után jelentkezik. Ugyanakkor az egymás váltó kormányok számos közpolitikai területen gyökeresen új közpolitikákat kezdenek, a korábbi közpolitikákat feladva.⁴¹ Bauer⁴² az oktatáspolitikára kapcsán bemutatja, ahogyan az egymást váltó kormányok rendszeresen felülírják a korábbi közpolitikai döntéseket. Ez azt jelenti, hogy a közpolitikák még nem válhatták ki esetleges hatásukat, ám már új közpolitika kezd működni, amelyre azonban valószínűleg hasonló sors vár. Mindez amellel, hogy a közpolitikák hatástalanságával jár, számos további negatívumot generál. Ilyen például az a tény, hogy a változtatás elkerülhetetlenül jelentkező költségei mellett az eredmények nem jelentkeznek, emellett az érintettekben idővel elkerülhetetlenül kialakul a reform-fáradtság (*reform fatigue*), amely az új közpolitika elszabotálására, formális, nem-érdemi végrehajtására kondicionál, mindezzel mintegy aláásva egy későbbi, esetlegesen érdemi közpolitika megbízható működtetését is.

Amiként elmarad a közpolitikák *ex-ante* elemzése, illetve a várható hatások feltárása, ugyanúgy elmarad az utólagos hatásvizsgálat.⁴³ Az utólagos hatásvizsgálat képet ad a korábban követett közpolitika hatásáról: mennyiben tudta a társadalmi problémát orvosolni, az esetleges sikertelenségnek milyen okai voltak, főképpen pedig: milyen módosításokkal lehet a jelenlegi közpolitika eredményhatékonyaságán javítani, avagy milyen eltérő megközelítés lehet jóval eredményesebb a probléma kezelésében. Ilyen szisztematikus vizsgálatok szinte teljességgel ismeretlenek a hazai kormányzati működésben, noha az a racionális problémamegoldás meghatározó eleme lenne.⁴⁴ Benyomásom szerint, amelynek igazolása azonban további kutatást igényelne, amennyiben ilyen jellegű tevékenységre egyáltalán sor kerül, akkor annak valódi célja szinte soha nem a közpolitika sikeresebb tétele érdekében történő információszerezés, tanulás, hanem úgymond a felelősök meghatározása – amely azonban szinte minden esetben sajnálatosan kudarcra, de legalábbis az érdemi felelősök felelősségre vonásának hiányával végződik. A vizsgálódás már eleve azt feltételezve indul, hogy a közpolitika sikertelen (nem pedig az eredményesség, hatékonyság mérésére irányul, miként az az elsődleges feladata lenne⁴⁵), szinte soha nem terjed ki a hasznosítható

⁴¹ Ez egyébként a régió egészét általában jellemző, a nyugat-európai gyakorlattól élesen elkülönítő jelenség. Meyer-Sahling, a térség egyik legjobb ismerője gyakori totális kormányzati váltásokról beszél (*frequent, wholesale government changes*), mint a régió egyik meghatározó sajátosságáról. Jan-Hinrik MEYER-SÄHLING: „Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession” *SIGMA Papers* 2009/1, [dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en](https://doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en).

⁴² Lásd 36. ljt.

⁴³ Erről részletesen szólok másutt: 33. ljt.

⁴⁴ Nem véletlen, hogy az evalvációhoz nagyon hasonló kontroll a menedzsmentciklusnak is záró, „tanulási” szakasza. Lásd DOBÁK Miklós: *Szervezeti formák és vezetés* (Budapest: KJK-Kerszöv 2000) 157–180.

⁴⁵ Igaz, ezt nagyban nehezíti, hogy az eredményeket a célokhoz kellene mérni, amelyek azonban nem kerül-

tapasztalatok szisztematikus elemzésére és arra épülve a közpolitikai eredményességet javító javaslatok megfogalmazására; nem előre, hanem hátra tekint, nem pozitív, hanem negatív szemlélettel.

Összegezve: a közpolitikai ciklusnak a döntés meghozatala utáni szakasza általában töredékes, esetleges. A ciklusok teljes lezáratlansága a jellemző. Új közpolitikák kerülnek elfogadásra gyakran mielőtt a korábbiak egyáltalán működni kezdtek volna, illetve eredményeik érzékelhetőek lennének. Az értékelés és tanulás teljességgel elmarad, részben mert célok hiányában elvileg is lehetetlen értékelni, részben mert a programok kifutása nélkül nincs mit értékelni és – benyomásom szerint – meghatározó részben azért, mert az adminisztratív kultúrából hiányzik is az igény az ilyen jellegű elemzésre. Ehhez jöhet még az azzal kapcsolatos félelem, hogy az elemzések negatív eredményei (amelyek a szimbolikus politikák esetében borítékolhatóak) napvilágra kerülnek (amire a szimbolikus politikák különösen érzékenyek) és negatív politikai következményekkel járnak.

6. EGY PÉLDA: A SZOCIÁLPOLITIKA, ILLETVE A SZOCIÁLIS TÖRVÉNY

A közpolitikai szemlélet és a jogász szemlélet kapcsán kitűnő példa lehet az *1993. évi III. tv. a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról*, amelyet röviden „a szociális törvényként” is szoktak emlegetni. Ha elfogadjuk azt a felvetést, hogy a jogszabályok, különösen a törvények esetében az egyik minőségi indikátor az lehet, hogy mennyi ideje van hatályban, akkor a törvényt ezt tekintve kifejezetten jól vizsgáljuk: az 1993-ban elfogadott mintegy másfélszáz törvényből jogi értelemben is csak hét van hatályban. Eközben a szociális törvény ugyan több kisebb és mintegy kilenc jelentős módosításon ment keresztül, mégis meghatározóan stabil eleme a magyar jogrendszernek.

A jogszabály megalkotásának módjáról elsőként a fent említett, 1997-ben végzett kutatás során értesültem, ám jóval később mások is megerősítették az anekdotikusnak tűnő történetet. Amint az egyik résztvevő azt büszkén meséli: hármukat, ti. a minisztérium Elvi és jogi főosztályának három jogász munkatársát leküldték a minisztérium egy balatoni üdülőjébe (szezonon kívül), és azt mondták nekik, hogy addig nem jöhetnek fel, amíg a törvény el nem készült. Néhány nap alatt elkészítették a jogszabályt – mondta interjúalanyom különös büszkeséggel. Arra a kérdésre, hogy hogyan lehetséges a szociális ügyeket, a szociális tevékenységet alapvetően meghatározó szöveget kizárólag jogászokkal megírni, ti. szociális szakember részvétele nélkül, azt a választ kaptuk a minisztérium egy helyettes államtitkári szintű vezetőjétől, hogy ezek az emberek „szakjogászok” (sic!), akik hosszú évek óta dolgoznak a minisztériumban (ekkor ez valóban így is volt) és ezért jól ismerik a szakterület összefüggéseit. Évekkel később egy előadáson, amikor ezt a jellemzőnek vélt történetet felvettem, a hallgatóságból felállt valaki, jelezte, hogy ő volt e három személy egyike, és elmondta, hogy

tek meghatározásra, legalábbis nem mérésre alkalmas módon. (Ezalól az uniós projektek szintén bizonyos értelemben vett kivételt jelentenek.)

valójában akkor a minisztériumban már hosszabb ideje folyt a jogszabály előkészítése. Abban a mintegy egy hétben ők ezekre az előkészítő anyagokra, az ezekből szerzett ismeretekre támaszkodtak és így állították össze a jogszabályt. És valóban úgy tűnik, hogy egy időtálló, felépítésében alig változó jogszabály jött létre, amely képes rugalmasan befogadni a változó jogintézményeket. Másként fogalmazva, jogi értelemben a jogszabály valóban jól felépített, egy meglehetősen összetett jogterület számos, rendkívül eltérő jogintézményét kódexszerűen magában foglaló, jól strukturált törvény.

A törvény célját tekintve meglehetősen kevés fogódzót ad az egymondatos preambulum és a „törvény célját” tárgyaló, egy paragrafusból, három bekezdésből álló rész. Nyilvánvaló és természetes, hogy e rendelkezések a törvény és nem a törvénybe foglalt jogintézmények célját határozzák meg. Másként fogalmazva, nem a közpolitikai cél meghatározása történik e ponton. Más kérdés ugyanakkor, hogy a közpolitikai célok megfogalmazása másutt sem történik meg a jogszabályban, és az is érzékelhető, hogy a jogalkotó (a fogalomba hangsúlyosan beleértve a szociológiai értelemben vett jogalkotót, a jogszabály előkészítőit, szövegezőit is) el sem gondolkodott azon, hogy mi lehet általában a szociálpolitika célja. Mivel gyaníthatóan az e dolgot olvasók jelentős részének sem világos e problémafelvetés, utalok itt néhány lehetséges célra: 1) a szociálisan hátrányos helyzetűek megélhetésének (túlélésének, vagy valamilyen szintű életvitelének) biztosítása; 2) a hátrányos helyzet megszüntetése (akár az érintettek esetében, akár a következő generációra való „átörökítés” megakadályozásával); 3) a jobb módúak „védelme” a szegényektől, illetve a létükkel való szembesülés esetleg kellemetlen élményétől. Bár e célok nem féltétlenül zárják ki egymást, azok alapvetően eltérő eszközrendszert követelnének meg. Ezek végiggondolása azonban már a célok tisztázatlansága miatt lehetetlenné válik. Mindezt azonban a logikus jogszabályszerkezet – a nem kifejezetten közpolitikai logikában gondolkodók előtt – elfedi, sőt egy nagyon összetett és átgondolt kormányzati cselekvés képét nyújtja.

A jogszabály felépítésében követi a hasonló funkciójú jogszabályokat. A célra vonatkozó rövid I. cím után a hatállyal foglalkozó, mintegy hetven bekezdésből (ideértve az egyes bekezdések alpontjait is) álló rész az e területen oly fontos fogalmak meghatározását is magában foglalja. Ezt az eljárási kérdéseket tárgyaló, egyben a szervezetrendszert is megjelenítő III. cím követi, amelynek – nézetem szerint abszurd – sajátossága, hogy több mint felét az „Adatkezelés”-re vonatkozó rész teszi ki.

A szociális területen alkalmazott jogintézmények csoportosítása határozza meg a jogszabály következő részének struktúráját, ami egyértelműen a jogszabály meghatározó erőssége. Itt elkülönülnek a pénzbeli és a természetben nyújtott ellátási formák, valamint az intézményi ellátások, amelyet azután a törvény altípusokra bont. Előbb ezek nevesítése és leírása történik meg, majd ettől elkülönülve a törvény későbbi részében a különféle eljárási szabályoké, amelyek egyfelől az „ügyfél”, az igazgatási szervezet és az esetleges ellátást biztosító szervezet közötti kapcsolatok megjelenítői, bár ebben – gyaníthatóan a későbbi számos módosítás, illetve az életviszonyok alakulása miatt (például magánintézmények, civil segítő szervezetek megjelenése) – a jogszabály már jogi szempontból is jóval kevésbé tűnik átgondoltnak.

Összességében a jogszabály anyagi jogi jogintézményeket (szervezeteket és ellátási formákat) sorakoztat fel, viszonylag jól strukturált formában, kiegészítve azokat a

vonatkozó eljárási szabályokkal. A jogszabály igyekszik a legkülönbélebb szociális területeken, amilyen a hajléktalanok, a szellemi és a testi fogyatékosok, az idősök ellátása, vagy a gyermekvédelem, meghatározni az alkalmazható jogintézményeket, amelyek megközelítésünkben tehát a szociálpolitika eszközei. Ebből a logikus jogszabályi szerkezetből magától értetődően következik, hogy például a hajléktalanság⁴⁶ kérdése a 3. § és a 117/C. § között 29 paragrafusban és több bekezdésben fordul elő, hiszen a hajléktalanok számos ellátási formára lehetnek jogosultak, amelyek közül egyesek kifejezetten csak a hajléktalanokat segítik, míg mások számos más szociális rászoruló esetében is alkalmazhatóak. Ám ez azt is jelentheti, s alighanem jelenti is a gyakorlatban, hogy a különféle szervekhez telepített, különféle módokon finanszírozott és kontrollált, különféle ellátási formák mint jogintézmények remekül működhetnek, csak éppen teljességgel alkalmatlanok a probléma kezelésére, mert ahhoz éppen egy problémaorientált, például az adott hajléktalan helyzetéhez igazodó, több intézmény együttes, szinergikus működésére lenne szükség, ez pedig nem kis részben a szabályozás módja miatt szinte lehetetlen.

Eltekintve néhány civil szervezettől, kevésbé ismerünk olyan példákat, amelyek egy-egy – tipikusan halmozott – szociális problémákkal küzdő személy vagy család problémáinak megoldására törekednének. Amellett, hogy a jogszabályban semmi nem is ösztönzi erre az érintett állami szerveket, talán lehetetlen is lenne, hogy ezt egy állami szerv tegye, hiszen azzal könnyen átléphetné illetékességi és/vagy hatáskörét (amelyet a jogszabály világosan meghatároz). Némileg sarkítva tehát, az a világos jogszabályi struktúra, amely a jogszabály erénye, egyben a közpolitikai sikertelenség egyik kulcsa is.

Sikerről vagy sikertelenségről persze csak a célok fényében lehetne beszélni, ám a célok teljességgel meghatározatlanok, így a társadalmi mutatókban végső soron jól megragadható kudarc sem állapítható meg a közpolitika-elemzés klasszikus eszközeivel, akkor sem, ha a szociális terület utóbbi néhány évtizede aligha tekinthető másnak.

7. ÖSSZEZGÉS

Jelen dolgozatban az ideális közpolitikai szemléletet vetettem össze a hasonlóképpen értelmezett jogi szemlélettel. Nagyon lecsupaszítva a közpolitikai szemlélet lényege ebben a kontextusban egyszerűen annak feltételezése, hogy a kormányzat nagy vonalaiban a racionális gondolkodás és cselekvés logikája szerint viselkedik (célokat jelöl ki, s ahhoz választ eszközöket), miközben a célok kijelölésénél figyelembe veszi a közérdeket, ösztársadalmi érdeket is. A jogi szemlélet másfajta logikát követ, amelynek

⁴⁶ Érdemes megjegyezni, hogy nemcsak általában a szociálpolitika, hanem – mondhatnánk természetesen – egyes részterületek, amilyen a hajléktalanpolitika, esetében is hiányzik a célok meghatározása. (Cél lehet a járványos betegségek terjedésének kontrollálása, a hajléktalanlét nehézségeinek enyhítése, a hajléktalan élethelyzetbe, majd a létformába való belecsúszás megakadályozása, ill. utóbbi bekövetkezte előtt, a hajléktalanságból való kimentés, stb.) A korábbi hajléktalanpolitikában alkalmazott eszközökből arra a domináns célra következtethettünk, hogy a hajléktalanok ne fagyjanak meg télen nagy számban, jelenleg pedig arra, hogy ne látsszon a „nagyközönség” számára, hogy (milyen sokan) vannak.

középpontjában – legalábbis a kontinentális jogban – a jogi szövegek belső logikájának biztosítása, illetve ilyen értelmezése áll; és ilyenként érzéketlen a fenti értelemben vett racionalitásra, a társadalmi problémákra, általában a jogi szövegeken túli világra. A két megközelítésmód ellentéte tehát nyilvánvaló, bár az legalább részben feloldható azzal a megfontolással, hogy a jogi logika nem zárja ki a racionális kormányzati viselkedést, pusztán szakmai érdeklődésének körén kívülre, a politikai szférába helyezi azt.

Magyarországon a kormányzati tevékenység elméleti megközelítése is a jogi paradigmában történik és a kormányzati adminisztráción belül is ez a megközelítésmód a szemléletformáló, ahogyan ezt másutt magam is bizonyítottam, és mások is erre a következtetésre jutottak, empirikus elemzések alapján.⁴⁷ Így a politikai szereplők feladata az értelmes és a társadalmi problémákra, illetve közérdekre reflektáló célkijelölés és legalább részben az eszközök megtalálása is. A jogász ezt önti jogi formába, illetve a későbbiekben a jogszabályt alkalmazva végrehajtja a jogszabályt, illetve az azzal azonosított közpolitikát.⁴⁸ Ezzel a szemlélettel az a probléma, hogy a politikus döntéshozó nem kap, nem kaphat az apparátustól segítséget a célkijelölés és a tudatos eszközválasztás folyamatában, noha utóbbi még a klasszikus weberi elmélet szerint is a szakhivatalnokok feladata lenne. A kereslet és kínálat hiánya a kormányzati tevékenységben – sajátos ördögi körként – így egymást erősíti, miközben azt a benyomást keltheti a részvevőkben, hogy „alapvetően minden rendben van”. Talán a politikai döntéshozó nehezményezi, hogy nem kap valódi segítséget a társadalmi problémák kezeléséhez (ha ilyen igénye merül fel), illetve az apparátus minden elképzelésével kapcsolatban megmagyarázza neki, hogy az adott jogi környezetben az miért nem lehetséges, de az összképet ez csak kis mértékben módosítja.

A közpolitikát nem alkotó politikusok és a jogászai szemléletet képviselő – elsősorban minisztériumi – állami szakemberek közötti interakcióban így egy sajátos egyensúly jön létre. Szakmai szempontból nem problematizálódik a kormányzati működés teljes ésszerűtlensége, a társadalmi problémák kezelhetlensége. A vakrepülészerű, a társadalmi tények ismeretének hiányában, a közpolitikai beavatkozás várható társadalmi hatásának felmérése nélkül meghozott döntések nem találkoznak elsöprő kritikával a szűkebb szakmában, mert az nem tűnik fel a kormányzati szakértőknek. Sőt, a célok megjelölésének hiánya ezekben a szakmai körökben nemhogy problémaként nem vetődik fel, hanem épp a célok firtatása tűnik dilettantizmusnak. Eközben a jogalkotás kitűnő szimbolikus közpolitikai eszköz. A jogalkotás erős, határozott, egyértel-

⁴⁷ GAJDUSCHEK (6. l.); György HAJNAL: „Diversity and Convergence: a Quantitative Analysis of European Public Administration Education Programs” *Journal of Public Affairs Education* 2003/4. 245–258, valamint a 2010 utáni változásokra is tekintettel: György HAJNAL: „Illiberal or Simply Unorthodox? Public Administration Education in Hungary and Europe: A Comparative Perspective” *Teaching Public Administration* 2015. December 30.

⁴⁸ Egészen tisztán jelenik meg ez a jogászai szemlélet DRINÓCZI Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában* (Budapest: HVG-ORAC 2010) könyvében. A politikusnak világos „instrukciót” kellene adnia – a tizlépcsős jogalkotási folyamat első lépcsőjeként. Az instrukcióktól elvárható, hogy: „tartalmazzák a szükséges háttér-információkat, a jogalkotás céljának világos és teljes meghatározását; az alapvető cél eléréséhez szükséges eszközöket; az összes eddig ismert [...] tapasztalatot, az ezekből levont következtetéseket, illetve a várható nehézségeket.” (292.)

mű kormányzati cselekvés benyomását kelti kifelé, ami rendkívül előnyös a politikus számára. A problémát azt jelentheti, ha a jogszabályokat be is tartják, tartatják. Ez azonban egyfelől tartalmatlan, deklaratív jogszabályokkal kezelhető, másfelől pedig azzal, hogy a jogszabályokat nem kell betartani/betartatni. Ehhez – paradox módon – ismét a jogias szemlélet nyújt fedezéket, amennyiben az a jogszabályok „hatályosulását” lényegében automatikusnak, a jogszabályt önbeteljesítőnek tekinti, ezért mintegy mentesíti a kormányzatot attól, hogy erőforrásokat rendeljen a megvalósításhoz. Másfelől ez a szemlélet „szükségtelemné” is teszi a megvalósulás/megvalósítás szisztematikus nyomom követését, ellenőrzését, ami a közpolitikai szemléletnek meghatározó eleme. Így azután nincs olyan mechanizmus, amely szisztematikus felszínre hozná a – többségében előre látható és nyilvánvaló – közpolitikai kudarcokat. Összességében tehát ez az egyensúly a domináns kormányzati szereplőknek (politikusoknak és vezető köztisztviselőknek) megfelelő. Másfelől pedig a társadalom előtt is megfelelőnek tűnik, hiszen negyedszázada vagy talán jóval régebben működik.⁴⁹

Nyilvánvaló persze, hogy eközben a problémák, amennyiben ezeket nem tisztán „társadalmilag konstruálnak”, hanem valamiképpen „objektívnek” tételezzük, nem oldódnak meg és összességében a társadalmi viszonyok (GDP-ben, életminőségi mutatókban stb. megnyilvánuló) romlásához vezetnek.

Miközben számos eleme fennmaradt, a fent felvázolt viszonyok jelentősen át is alakultak 2010 után, az Orbán-kormány hatalomra jutásával. Erősen leegyszerűsítve és sarkosan fogalmazva: megmaradt az átgondolt közpolitikák teljes hiánya, és a jogi megközelítésből mindaz, ami abban hasznos lehet, ám a jogi szemlélet önállósága, a jogi aspektus belső logikájának elismerése (amely egyben a politikai cselekvés korlátja is lehet, például a visszaható hatály tilalmával, általános jogelvek tiszteletben tartásával, stb.) megszűnt. A *politics*, illetve a rövidtávú támogatás-maximalizálás értelmében vett politikai szempontok a közpolitikai mellett a jogi megközelítésmód szakmai szempontjait is felülírják.

⁴⁹ Ennek oka mindeztidáig megválaszolatlan és túl is feszítené a dolgozat kereteit. Mindenesre elgondolkodtató, hogy mi lehet a magyar társadalomban a jognak az a misztikus ereje, amely úgy is működik, hogy közben az érintettek tudják, hogy a jogszabályok nagy része a gyakorlatban nem működik. A jogászias magyar politikai kultúráról lásd még Tölgyessy Péter írását a jelen kötetben.