

---

# TÁJÉKOZÓDÁS

---

ÁGH ATTILA

## Az európai közpolitika

### AZ EURÓPAI KÖZPOLITIKAI RENDSZER

Az európai politikai rendszereket közelről tekintve a rendkívüli változatosság, tarkaság jellemzi, ám a politikai rendszerek tipológiájában az európai rendszerek mint különálló típusok különbözőségének a középpontba állítása maga is az Európa-centrizmus maradványa. Valójában a világ bármelyik nagyobb térsége, régiója csak messziről látszik egységesnek, közelről tekintve viszont variációk sokasága tárul fel (így van ez például Latin-Amerikával is). Ha áttekintjük a világ politikai rendszereit, ebből a globális nézőpontból inkább az európai rendszerek közös vonásai a szembeötlőek. Különösen így van ez akkor, ha az amerikai és a nyugat-európai közpolitikai rendszereket hasonlítjuk össze. Az európai közpolitikai rendszert csak Nyugat-Európa vonatkozásában vizsgáljuk, amely egyben példa, modell és közvetlen normarendszer Közép-Európa számára is, egyrészt a demonstratív effektusa, másrészt az európai integráció kötelező szabály-rendszere révén.

Az európai politikai rendszerek alapvonásait első közelítésben az alábbiak szerint így foglalhatjuk össze.<sup>1</sup>

1. *Államközpontúság* – Az európai politikai rendszerekben (szemben az amerikaival) a központosított állam, a végrehajtó hatalom – a maga kiterjedt államapparátusával – játszik domináns szerepet és tényleges hatalmat gyakorol az ország egész területe felett (szemben a harmadik világ államaival).

2. *Parlamentarizmus* – A parlament tölti be a hatalommegosztásban a főhatalom szerepét, mint egyben az egész nyilvános politikai élet fő színtere és a (pártokká szervezett) politikai erők harcának fő célpontja is.

3. *Pártelvűség* – A politikai élet főszereplői pártokként vannak megszervezve, amelyek a politikai alternatívákat megfogalmazzák és a nagy társadalmi csoportok érdekeinek kifejezésében is döntő szerepet játszanak.

4. *Polarizált értéktagság* – Az európai politikai erők hagyományosan a jól tagolt bal- és jobboldali értékrend tengelye mentén helyezkednek el, s ez szolgál a lakosság nagy többsége politikai tájékozódása és tevékenysége alapjául is.

5. *Hivatásos politikai elit* – Kiemelkedett egy professzionális politikai és pártelit a maga közös normáival és nyelvezetével, amely szoros kapcsolatban van az adminisztratív elittel, s létrehozta a képzés intézményesült formáit is.<sup>2</sup>

Az európai politikai rendszerben markánsan elkülönül a döntéshozó tartalmi-politikai és a formai-adminisztratív állam szervezete. Maga a közpolitikai rendszer hármassztruktúrájában jelenik meg, nevezetesen:

– adminisztráció: a közigazgatás országosan kiterjedt, centralizált, de többszörösen tagolt szervezete;

– érdekképviseletek: a társadalmi szereplőknek az érdekelletétek mentén artikulált rendszere;

– civil szervezetek: a társadalmi tevékenységformák sokszínű intézményrendszere.

Az európai struktúrában az adminisztráció – viszonylagos önállósága és a szintek differenciáltsága ellenére – a makropolitika, az állami nagyintézmények dimenzióját képviseli a közpolitikában, az érdekképviseletek a mezopolitikát, a nagy társadalmi szereplők által benépesített középszintet, és végül a civil szervezetek sokasága alkotja a társadalom alapszintjét, a mikropolitikát – ez a kispolitika, a tulajdonképpen civil társadalom világa.<sup>3</sup>

A jellegzetes szereplők mellett a három szint világos tagolódása és szerves összekapcsolódása is az európai rendszerek sajátossága. Mindez összegződik abban, hogy Európában a demokráciának sajátos szociális tartalma, az állampolgárságnak pedig szociális dimenziója van, míg az amerikai demokráciafelfogás jobbra csak a demokratikus berendezkedés formális jegyeit tartalmazza. Az amerikai rendszerben a hármassztruktúra nagyon éles, a szintek egységes rendszerré integrálódása azonban igen kezdetleges, az európai közpolitikai rendszer kialakulását viszont az utóbbi évtizedekben éppenséggel a három szint belső átalakulása és újfajta intenzív kölcsönhatása jellemzi.<sup>4</sup>

## AZ EURÓPAI KÖZPOLITIKA KETTŐS ALAPZATA

A közpolitika újkeletű jelenség, amint tudjuk a második világháború után alakult ki az Egyesült Államokban, majd némi késéssel Nyugat-Európában és másutt. Pontosabban szólva, egyes közpolitikai funkciók már jóval korábban is jelentkeztek és világszerte elterjedtek, de maga a közpolitikai rendszer mint a politika sajátos alrendszere és egyben

a politikai rendszer fejlődésének legújabb periódusa viszonylag újkeletű. A közpolitikai rendszer létrejötté mint sokszereplős politikacsínálási folyamat egyrészt a politikai rendszer kiszélesedésének eredménye, másrészt a társadalmi folyamatok bonyolultabbá, komplexebbé válásának terméke, azaz a közpolitikai rendszernek egyszerre és összekapcsolódóan van participációs és szakértői eleme. A közpolitika a fenti két elem sajátos szervesülése, szemben a korábbi rendszerekkel, amelyeket a politikacsínálás szűkebb résztvevői köre és szakmai bázisa jellemzett – egészen a történelmi kezdőpontig, a 18–19. századi angol parlamentarizmus elitista rendszeréig visszamenően, amelyben az úriemberi politizálás képviselői az egyedüli politikai szereplők voltak, és a felmerülő csekély számú, kevéssé bonyolult ügyeket még személyesen is át tudták tekintetni.

Az európai politikai rendszer hármastagozódása évszázados fejlődés eredménye. Az egyes szintek és kölcsönviszonyaik azonban történetileg többször is átalakultak, fejlődésük a strukturális differenciálódás Almond-féle fogalmával jellemezhető. A közigazgatás mint centralizált államigazgatás jött létre történelmileg, a mezoszint az államnak feszülő társadalmi mozgalmak eredményeként, a civil társadalom alapszintje pedig az emberi jogok kiterjesztése nyomán, lassan és fokozatosan. A 19. század végén került sor alapvető fordulatra a tömegpártok megjelenésével és az általános választójog ezt követő elfogadásával, ami strukturálisan átalakította és egyben radikálisan kiszélesítette a politika terepét, létrehozva a teljes hármastagozódást.

A legújabb történelmi fordulatra már a második világháború után, a hatvanas-hetvenes években került sor, amely meghozta az európai közpolitikai rendszer kettős – „korporatív” és „konszociációs” (consociational) – alapzatának kialakulását. Ez a kettős rendszer a hármastagozódás egészét áthatja, dominánsan és közvetlenül azonban a mezoszinten, az érdekképviseletek világában jelent meg, ahol a politika átalakulása és kiszélesedése a hatvanas évektől kezdve végbement. Ennél is újabb fejleménynek tekinthető persze az „új politika” (new politics), amely a hetvenes-nyolcvanas években a posztmaterális értékkel jelent meg a civil társadalomban, és szintén nagy hatással volt az európai közpolitikai rendszerekre, különösen Németországban.

A „consociatio” későközépkori terminusát Arend Lijphart élesztette fel 1967-ben a brüsszeli IPSA-kongresszuson mint a „többségi” demokráciákkal szembenálló modellt. Elméletét átfogóan először a *Democracy in Plural Societies* (1977) című könyvében fejtette ki mint alternatívát az etnikailag–vallásilag–nyelvíleg heterogén kis országok (például hazája, Hollandia, vagy Svájc és Belgium) demokratikus berendezkedése számára. A korábbi demokráciaelméletek ugyanis a nagy és relatíve homogén országok tapasztalatait tükrözték, ahol a többségi (majoritarian) szavazási és/vagy kormányzati rendszer működött, ezért kétségbe vonták, hogy az etnikai–vallási–kulturális ellentétektől szabdaltságot tartalmazó társadalmakban lehetséges demokrácia. Lijphart elmélete az említett országok valóságos politikai struktúrájára és

gyakorlatára hivatkozva azt állította, hogy ez nemcsak lehetséges, hanem az ilyen „plurális” országok demokráciája fejlettebb is, ha a konszociációs elveket követi.

Az elmélet lényege az, hogy a kulturálisan megosztott társadalmaknak nem kompetitív, kizárásos döntéshozatali vagy politikacsínálási folyamatot kell intézményesíteniük, hanem konszenzuálisat, amelyben kompromisszumok sorozatán keresztül valamennyi érintett fél részt vesz a döntési folyamatban. A közpolitikának ebben a megközelítésben három alapvető ismérve van:

a) valamennyi döntéshozatali fórum, beleértve a kormányt is, a „nagykoalíció” elvére épül, vagyis részt vesz benne érdemileg a kulturálisan megosztott társadalom valamennyi jelentős eleme,

b) minden egyes szubkultúrának az őt érintő lényeges, életfontosságú kérdésekben vétőjoga van,

c) az össztársadalmi erőforrásokat és a közigazgatási-közhivatali pozíciókat a szubkultúrák között arányosan kell elosztani.

Az elmélet gyakorlati, közpolitikai alkalmazásának természetes korlátokat szabnak az alábbi feltételek:

1. a szubkultúrák egyike sincs hegemon pozícióban,
2. a szubkultúrák határa világos és könnyen azonosítható,
3. mindegyiknek van legitim érdekképviselője és vezetője,
4. az ország mint politikai egység valamennyiük által elfogadott,
5. nincs zavaró külső hatás, ami a belső egyensúlyt felborítja,
6. az országban megvan a kompromisszumkeresés tradíciója,
7. az országot terhelő egyéb konfliktusok sem megoldhatatlanok.

A konszenzuális demokrácia elve és gyakorlata fordulatot jelentett az európai közpolitikában, akárcsak a hatvanas években kiteljesedő másik rendszer, a korporatizmus. Míg a konszociációs rendszer a kulturális fragmentáltság kezelésének „technikája”, addig a korporatizmus a funkcionális demokrácia eszközeként a társadalmi érdekközpont szabályozza a foglalkoztatottsági struktúra oldaláról. A két rendszer kiegészíti és alátámasztja egymást, amit gyakori együttes előfordulásuk is bizonyít a nyugat-európai kisállamokban, bár a korporatizmus önmagában véve is előfordul, s alapjában véve az egész nyugat-európai közpolitikai rendszert jellemzi.

A korporáció szintén középkori eredetű kifejezés, amelynek sokféle jelentése van. Különösen zavaró a két világháború közötti fasiszta korporatizmussal való összezavarás lehetősége, amit a neokorporatizmus vagy liberális, demokratikus korporatizmus kifejezésekkel igyekeznek elkerülni. A továbbiakban erről a korporatizmusról lesz röviden szó, még hozzá nemcsak annak leszűkített értelmében (a korporatizmus kiteljesedett rendszere Németország vagy Ausztria esetében), hanem főleg az általános jegyei felől, amelyek valamennyi nyugat-európai országban megjelennek.

A modern korporatizmus lényege Nyugat-Európában a politika középső szférájának, a mezopolitikának demokratikus megszervezése és szabályozása, az érdekképviselők világának organikus összekap-

csolása alulról a mikro-, felülről pedig a makropolitikával. Európában, mivel erős államok és pártok vannak, ez azt jelenti, hogy az állam „kiegyezik” az érdekképviselőkkel, bizonyos közjogi státust biztosít számukra, azaz félállami jogosítványokkal ruházza fel őket az adott terület szabályozásában. Ez a szerepmegosztás csökkenti az állami szabályozás terheit és egyben lehetővé teszi, hogy a társadalmi követelések és támogatások szervezeten, tagoltan és kompromisszumra alkalmas formában jelenjenek meg egyfelől a politikai rendszer bemeneteként (input), másfelől a politikai rendszer döntései, kimenetei (output) alkalmazhatók legyenek, valóságos eredménnyé (outcome) változzanak az érintettek bevonása és aktív közreműködése révén. Ez a rendszer azt feltételezi, hogy noha maguk a pártok is betöltenek Európában érdekképviselői szerepet, s többnyire kitüntetett kapcsolatban állanak egyes szervezett érdekcsoportokkal, de ezek a kapcsolatok nem kizárólagosak, hanem valamennyi érdekszervezetre kiterjednek, és a velük való intenzív tárgyalások után alakítják ki a pártok a programcsomagjukat, azaz sajátos, versengő politikai alternatívájukat.

A modern korporatizmus klasszikus modellje a kormány, a munkavállalók és munkáltatók hármás intézményrendszerén nyugszik. Legkitaljesedettebb formájában az utóbbi kettőt egy-egy csúcsszervezet képviseli, amelyek tárgyalnak egymással és a kormánnyal, s mint „külső” parlamenti kamara előkészítik és/vagy véleményezik a törvényjavaslatokat is az őket érintő kérdésekben. Sokan azonban indokolatlanul leszűkítik a korporatizmust erre a kitaljesedett formára, például Németország vagy az északi országok esetére. Holott itt voltaképpen csak a mezopolitika makroszintjének kitaljesedett és szimmetrikus formájáról van szó. Másutt a makroszint erőteljesen fejlett ugyan, de aszimmetrikus (a kormány és az üzleti körök szervezett kapcsolata Franciaországban), megint másutt a korporatizmus jobbára csak vállalati (mikro-) és ágazati vagy regionális szinten (mezo-korporatizmus) alakul ki, de ezeken a szinteken tényleges és meghatározó szerepet játszik az érdekegyeztetésben. Ezért, mint az egyes országok példáján látni fogjuk, egyrészt indokolatlan lenne a korporatizmust csak a kitaljesedett rendszerekre értelmezni, másrészt mivel a korporatizmus mértéke országonként változó és általában is ciklikus mozgásban van, hiba lenne a csökkenés periódusában a „korporatizmus válságáról” elmélkedni.

A korporatizmus kitaljesedésének két nagyobb konkrét oka van. Rendszerint kis országokban fordul elő, amelyek igen érzékenyek a világpiac változására, ezért közpolitikai rendszerük optimalizálja az érdekegyeztetést, hogy kivédje a gyors változásokkal járó káros hatásokat. Ugyanakkor a korporatizmus kitaljesedik olyan nagyobb országokban is, ahol erős és egységes munkavállalói érdekképviselő van, amely kikényszeríti a makropolitikában a partnerként való elismertetést. Általánosságban tekintve azonban a korporatizmus a fejlett ipari társadalmak egyik, európai típusának sajátos finomszabályozása

(az állami durvaszabályozáson túl, illetve annak keretein belül), amely elősegíti a konfliktusok csökkentését avagy kezelését – azaz egészében véve a közpolitika optimalizációját szakértői és részvételi vonatkozásban egyaránt –, s ezzel az ország kormányozhatóságát. A korporatizmus azonban a túlszabályozottság és ezzel a megmerevedés veszélyét is inherensen magában hordozza, ezért is szükség van ciklusokra, a megmerevedett és a társadalmi-termelési struktúráknak már nem megfelelő érdekképviselési térkép átrajzolására.

A közjogi feladatok és jogosítványok átruházása azonban egy sor veszélyt is rejt magában, belső túlszabályozásra és külső monopolizációs törekvésekre vezet, amelyeket időről időre szintén fel kell oldani, mert erősen lecsökkentik a demokratikus döntési folyamat legitimitását és hatékonyságát. Végül, mivel a dolog lényege állami döntési és szabályozási jogosítványok átruházása az érdekképviseltekre mint „magánkormányokra” (private governments), ezért a harc közöttük nem is egy-egy konkrét ügy eldöntésében éleződik ki, hanem az válik hosszabb távra alapvető kérdéssé, hogy a konkurens felek milyen jogosítványokhoz és erőforrásokhoz jutnak. A harc tehát ezekért folyik, mégpedig többnyire egyenlőtlen feltételek között, s bizonyos mértékig igazságtalan, aszimmetrikus végeredménnyel. A korporatizmus ezért minden eredményessége és hatékonysága ellenére magában foglalja önmaga belső kritikáját, különösen nyilvánvalóvá teszi ezt a rendszerbe még be nem tagozódott érdekcsoportok nyílt konfrontáció-kereső, a játékszabályokat tagadó magatartása.

A korporatizmusnak egyetlen országban sincs „végleges” rendszere, a kialakult struktúrák állandó ostrom alatt vannak. Ez a belső gyengesége és változékonysága azonban egyben a korporatizmus legnagyobb erőssége, azaz előnye is: a folytonos változás és megújulás képessége, az állandóság a változásban nagymértékben növeli a rendkívül komplex, többszörösen strukturált modern társadalmak konfliktuskezelő potenciálját. A többszörösen strukturált társadalmakban minden egyén egyidejűleg több érdekcsoportnak a tagja, amelyek ellentmondásba is kerülhetnek egymással, illetve az egyének számára való fontosságuk igen változó. Számos problémája ellenére a korporatizmusnál hatékonyabb és demokratikusabb intézményesült szabályozási formát mint közpolitikai rendszert még nem találtak ki a modern társadalmak funkcionális érdekellentéteinek finomszabályozására.<sup>5</sup>

Az európai közpolitikai rendszerek alapvető hasonlóságot mutatnak abban is, hogy a központi kormányzat milyen forrásokat fordít közpolitikára. Az európai rendszerek ilyen kiadásai a GDP 30 és 50 százaléka közötti sávban mozognak, amihez még hozzáadódnak a különböző szintű helyi kormányzatok kiadásai. Ugyanakkor ezekben az állami jövedelemszerzési politikákban (extractive performance) az Egyesült Államok és a távol-keleti országok ennél alacsonyabb sávban mozognak, a volt szocialista országok pedig ennél magasabb sávban voltak. Közös vonásokat mutatnak fel a nyugat-európai országok az

elosztási politikában is (distributive performance), nevezetesen szociális kiadásokra a központi kormányzat a GDP mintegy húsz százalékat fordítja, míg az Egyesült Államok ennek csak a felét. Végül a szabályozási politikában a helyzet sokkal kevésbé számszerűsíthető, de Nyugat-Európában láthatóan nagyobb az állam szabályozó szerepe és több társadalmi területet fog át, mint az Egyesült Államokban – ahogy ez már a bemutatott konzociációs és korporatív rendszerekből is következik. Ebből adódnak aztán a véget nem érő viták az amerikai és az európai közpolitikai rendszerek hatékonyságáról, amelyet igencsak eltérően ítélnek meg az Atlanti-óceán két oldalán (vö. Almond–Powell 1992: 109, 111).

## A KÖZPOLITIKA NEMZETI VARIÁNSAI NYUGAT-EURÓPÁBAN

### *1. A félerős állam Angliában*

Európában úgy tartják, hogy az angol állam gyenge, valójában igen erős, centralizált és hatékony államhatalom van Angliában, s vele olyan jól szervezett társadalom, amelyben az állami intézkedéseket szigorúan betartják – legalábbis az Egyesült Államokkal összehasonlítva. A többi nyugat-európai államhoz képest azonban az angol állam kevésbé erős és centralizált, ezért tekinthetjük félerősnek, ami az egész közpolitikai rendszer lényegét megszabja.<sup>6</sup>

Angliában a központi döntéshozatali folyamatokat az erős miniszterelnök és a tőle függő – hivatásos politikus és a közpolitikában „generalista” – miniszterek jellemzik, továbbá szakértői kabinetek százai, amelyek a döntéseket előkészítik. A politikusok és az adminisztrátorok (és szakértők) világa élesen elhatárolódik egymástól (bizonyos átfedésekkel a csúcson). A közszolgálat avagy adminisztráció nem törekszik politikai szerepre, kevés kapcsolata van a parlamenttel, és általában lojális a kormányzathoz. Nemcsak politikailag, hanem abban is, hogy nem tanúsít adminisztratív-szervezeti ellenállást a politikai döntésekkel szemben. Az adminisztratív szerkezet csúcsait azonban nem a magasan képzett szakértők (professionals) uralják, hanem a generalisták, akik hagyományosan nagy humán műveltséggel rendelkeznek. A központi döntéshozatali folyamatban tehát a szakértői véleményeket a közszolgálat zömét adó generalisták közvetítik a politikusokhoz, s végül a miniszterek prezentálják a végső döntésre jogosult kormányfőnek. A Fulton-jelentés már 1968-ban megkérdőjelezte a hatékonyságát ennek az „úriemberi” műveltségre és jómodorra épített közpolitikai rendszernek, de annak mind a politikai, mind pedig az adminisztratív eleme ellenállt a tervezett változásoknak, a szakértői jelleg erősítésének.

Angliában a pártok markáns profiljukkal fontos szereplői a közpolitikai rendszernek, és az ellenzéki párt(ok)nak komoly szerep jut a

politikai innovációban, bár sokan vitatják, hogy a kormányváltások olyan határozott közpolitikai fordulattal járnának, mint ahogyan ez ideológiai szinten megfogalmazódik. A legfontosabb és legszélesebb terep Angliában is az érdekcsoportok konfliktusai, illetve a kormányzattal, egymással és a pártokkal való állandó konzultációjuk. Az állandó konzultáció azt is jelenti, hogy ritkán kerül sor látványos, írásos megállapodásokra, „paktumokra”. Nem annyira az intézményesült politikai formák és folyamatok, hanem a konszenzusos, „úriemberi” politikai kultúra adja a megállapodások biztosítékát, amelyeknek végrehajtásában is kisebb szerep jut a jogi kényszernek és több az önkéntességnek, mint másutt.

Az érdekcsoportok mint nyomásgyakorló csoportok Angliában igen erősek és aktívak, de rendszerint nem állnak össze koncentrált csúcsszervezetekké, illetve az olyan csúcsszervezetek, mint a CBI (Confederation of British Industry) és a TUC (Trade Union Council), csak korlátozott ellenőrzést tudnak gyakorolni tagszervezeteik felett. Ezért a politikai mezoszféra legfelsőbb, makroszintje fejletlen, a tripartit megállapodások ritkák és nem játszanak komoly szerepet a közpolitikai rendszerben. Lejebb, mezoszinten azonban a korporatizmus annál erősebb: az érdekcsoportok közvetlen kapcsolatot alakítanak ki a kormányzattal, a törvényhozással és az adminisztrációval, és gyakran kötnek kompromisszumot egymással is. Sőt az egyes minisztériumok kifejezetten törekedtek „szatellit” szervezetek (quasi governmental organizations – quangos, félkormányzati szervezetek, az alattuk lévő zónában nem kormányzati szervezetek, non governmental organizations – ngos) létrehozására vagy támogatására, amelyek ellátták őket információval és szakértői anyagokkal, és segítettek a döntések végrehajtásában. Ezek a szervezetek viszont apolitikusak, jó partnernek bizonyultak mind a politikusok (kormányzat, parlamenti bizottságok stb.), mind pedig az adminisztrátorok és kormányzati szakértők számára. Ebből a háromszögből áll össze a „közpolitikai közösség” (policy community), amelynek tagjait érdekközösség köti össze, nem annyira egymással csatáznak, mint más közpolitikai közösségekkel.

Ez a rendszer némileg meggyengült a nyolcvanas években Thatcher idején, mivel ő a közvetítő szintek kiiktatására, nagyobb kormányzati hatalomkoncentrációra törekedett, s ezért számos quango-t megszüntetett. Ennek kapcsán kezdtek el cikkezni Angliában a korporatizmus haláláról, holott valójában meggyengült, és a felső szinten a kormányzat és a munkáltatók bipartit kapcsolata erősödött meg. Hasonló átalakulás ment végbe Thatcher idején a központi és a helyi kormányzatok viszonyában. Korábban a helyi közigazgatás nagy önállósággal rendelkezett olyan szakpolitikákban mint az oktatás, szociálpolitika és szállítás-közlekedés, de ezt a partneri viszonyt a helyi önkormányzatokkal nagyon megzavarta Thatcher erőszakos központosítási törekvése. Ennek ellenére a helyi önkormányzatok autonómiája jelentős részben megmaradt – beleértve az erősödő regionális önállósági



törekvéseket is –, az állami források mintegy negyedét jelenleg is a helyi önkormányzatok használják fel.

A brit politikatudományban a hatvanas években a pluralizmus, a hetvenes évtizedben a korporatizmus, és végül a nyolcvanas években a közpolitikai közösségek elve volt az uralkodó irányzat. Az amerikai pluralizmus kritikai átvétele kapcsán kiderült, hogy az érdekcsoportokkal való konzultáció és megegyezés már a 19. században a politikai rendszer részévé vált, sőt a parlamenti demokrácia konstrukciójával párhuzamosan felépült a funkcionális demokrácia egész szerkezete is, de a brit rendszerben az állam kezdetől fogva egységesebb és a kormányzati hatalom sokkal koncentráltabb volt, mint az Egyesült Államokban. Ez a vita már előrevetítette a brit politikai rendszer korporatív vonásait is, valójában a tripartit szervezetek már a 20. század elején kiépültek, s a korporatizmus fejlettebb formái, „csúcsai” a hetvenes-nyolcvanas években inkább leépülőben voltak, de széles társadalmi kiterjedtségük megmaradt.

A nyolcvanas évek vitái így vezettek a közpolitikai közösségek kérdésköréhez. Ismét kitűnt a brit politikai rendszer viszonylagos közelsége az amerikaihoz, de egyúttal a markáns különbségek is. Az Egyesült Államokban a központi kormányzat gyengése és fragmentáltsága miatt a politikusok, a szakapparátus és a szervezett érdekcsoportok valóságos „vasháromszöget”, az adott területen uralkodó „alkormányzatot” alkotnak. Angliában ez a háromszögű kapcsolódás szintén létrejön, de nem önállósul teljesen, mert a központi kormányzat erősen összefogja és koordinálja az „alkormányzatokat”. A közpolitikai közösségeket a szoros, tartós és hierarchizált együttműködés jellemzi, ebben különböznek a közpolitikai hálózatoktól (policy network), amelyek lazább, bomlékonyabb és kevésbé hierarchikus informális és érdekérvényesítési rendszerek egy-egy szakmában.

Ez az elv és empirikus leírás tehát összegzi a pluralizmus és korporatizmus téziseit, beleértve azt is, hogy mindkét típus esetében a szervezetek rivalizálása nem annyira belül, tehát ugyanazon terület különböző érdekcsoportjai között folyik, hanem kívülről, azaz az egyes közpolitikai közösségek és hálózatok között, az állami erőforrások és jogosultságok-privilegiumok elosztásáért. Ez a gyakorlatias elméleti irányzat ismer még egy harmadik típusú szerveződést is, a „közös ügyek hálózatát” (issue network), amely még lazább és alkalmibb, egy-egy átmenetileg közös ügy kapcsán létrejövő szerveződés a különböző területek vagy szakmák érdekcsoportjai között.

Ez a gazdagon tagolt közpolitikai rendszer az elsők között jelent meg Nyugat-Európában és nagy rugalmasságot kölcsönöz az egész brit politikának. Egyáltalában, a brit közpolitikai rendszer egészében véve jobban alkalmazkodott az európai integrációhoz, mint a nagypolitikai intézményrendszer. A legkevésbé történt meg ez az alkalmazkodás a legtradicionálisabb jellegű parlamenti döntéshozatalban, már csak azért is, mert a parlament amúgy is túlsúlyt napirendjén kevés idő és energia jut az Európai Közösség tömeges döntéseinek alapos

felülvizsgálatára. Ezért, némi túlzással szólva, „a brit parlament az Európai Közösség ügyeiben nem egyéb, mint egy színpad, ahol a fontosabb európai szinteken hozott döntéseket pusztán bejelentik”.<sup>7</sup>

A közpolitikai rendszert általában kétféle megközelítésből minősítik Angliában. Egyesek az adott kormányzó párt által uralt rendszernek, mások pedig az adminisztráció és az érdekcsoportok által dominált rendszernek tekintik. Azonban a közpolitikai közösség bármely – politikai, adminisztratív vagy érdekorientált – eleméhez rendeljük is a döntő pozíciót, annyi világos, hogy Angliában az egész közpolitikai rendszer alapvető feladata, amelynek minden kormány és minden politikai szereplő tudatában van, a gazdasági-társadalmi visszaesés megállítása. De az eddigi kísérletek, valamennyi kormány erőfeszítései – a különböző megközelítések egymást követő alkalmazása ellenére is – nyilvánvalóan kudarcot vallottak. Ez komoly kétségeket ébreszt az angol közpolitikai rendszer eredményességét és hatékonyságát illetően általában, ami persze nem zárja ki a rendszer egyes elemeinek hatékonyságát.

Az angol közpolitikai rendszer alacsony hatékonyságának az alapvető oka valószínűleg a kétféle döntési folyamat párhuzamosságában és kölcsönös elszigeteltségében keresendő. Vannak ugyanis egyrészt „forró” politikai ügyek, amelyeket igen gyorsan a politikai elit csúcsain döntenek el. Itt minden ügy túlpolitizálódik és belekerül a kétpártrendszer polarizált feszültségmezejébe (adversary politics). A kétpártrendszerben az ellenzéknek szükségképpen konfrontálnia kell a kormánnyal a lényeges ügyekben, akkor is, ha egyébként az adott politikai vonalat támogatná (mondjuk, az EK politikai integrációját), hogy elérhesse a kormány vereségét és alternatívaként szolgálhasson a következő választásokra. Ilyen polarizált politikai helyzetben politikai innovációra csak kormányváltásnál van lehetőség, de akkor az új kormány találkozik a közpolitika másik vonulatával, a rutin politikával – ennek lassító hatásával, fokozottabban inkrementális jellegével –, s ebbe belemerülve a politikai innováció lelassul és elakad. A közpolitikának ez a második vonulata túlságosan is depolitizált, azaz nincs szerves kapcsolat a két szint között, talán éppen a mezopolitika hiányzó makroszintje és erőteljes csúcsszervezetei hiánya miatt.

Egészében véve világos, hogy Angliában ugyan az állam erősebb és centralizáltabb, mint az Egyesült Államokban, de ugyanolyan benuátlagos mutatók mutatkoznak az intézmények fragmentáltsága miatt a stratégiai döntések meghozatalában, a nagy fordulatok elérésében. Egyetlen kormány sem volt eddig képes Angliában radikális reformra, a visszaesés megállítására, az „intézményi szklerózis” megszüntetésére, azaz a történelmi tehetetlenségi nyomaték mint káros örökség leküzdésére. Anglia tehát végső soron közpolitikai rendszerének számos előnyös vonása ellenére alapvetően „túladminisztrált és alulkormányzott” (over-administered but under-governed).<sup>8</sup>

## 2. Az erős adminisztratív állam Franciaországban

A modern európai centralizált adminisztratív állam Franciaországban született meg a 19. század elején. Azóta ez az erős adminisztratív állam és a hozzá kapcsolódó közpolitikai modell kiterjedt az egész országra, annak ellenére, hogy az alkotmányos berendezkedés többször is változott. A különböző elnöki és parlamenti rendszerek változtatása azonban a hatalomnak a csúcseit érintette csupán és nem a társadalom egész szélességét átfogó működését, ami nagyon jól mutatja a közpolitika viszonylagos önállóságát a nagypolitikától. A dirigista, intervencionista francia államhatalom ezen az erős adminisztratív államon keresztül fejtette ki tevékenységét, ami végső soron közös közpolitikai jegyeket kölcsönöz a különböző ideológiai és politikai törekvéseknek.

Az 1945 és 1974 közötti három évtizedben az erős államnak és az általa alkalmazott fejlesztési stratégiának döntő szerepe volt abban, hogy Franciaország agrárországból gyorsan és hatékonyan a világ egyik legfejlettebb ipari államává érett. Az V. Köztársaság a maga erős központi végrehajtó hatalmával, fél-elnöki rendszerével betetőzte ezt a folyamatot. A közpolitikai rendszer hagyományos centralizáltsága és az állam dirigista stratégiája a francia szocialisták korábbi ígéretei ellenére lényegében akkor sem változott, amikor hatalomra kerültek, s nyilvánvalóan ez a tendencia folytatódik a kilencvenes években is. Ezért szükségképpen az erős adminisztratív állammal összefonódott centralizált politikai rendszer a kiindulópontunk az ebben a komparatív összefoglalásban.

Az V. Köztársaságot a megfigyelők a technokraták paradicsomaként írják le. Ez tulajdonképpen nem más, mint a korábban is megvolt, erős és szervezett, a politikai hatalomtól jelentős mértékig önállósult – illetve csak a csúcson összefonódó – bürokrácia fejlődésének legutóbbi állomása. A francia bürokrácia mint az adminisztratív állam hordozója szerves egységet alkot, de belülről is tagolt. Foglalkozási csoportokra (corps) tagolódik horizontálisan és nagyon szigorúan rétegezett vertikálisan is. A vezető beosztású közalkalmazottakat, adminisztrátorokat az elit egyetemeken (grandes écoles) képzik, amelyek az egyes foglalkozási csoportoknak nyújtanak elmélyült specializált ismereteket. A központi adminisztratív oktatási intézmény, az ENA (Ecole Nationale d'Administration) viszont az öt legbefolyásosabb „corps” – (1) az Inspection des Finances (pénzügyek), (2) a Conseil d'Etat (államtanács, alkotmányjogi ügyek), (3) a Cours de Comptes (számvitel), (4) a prefektori és diplomáciai tisztségek, végül (5) a generalista adminisztráció – számára képez vezető tisztviselőket. Ebben a központosított és hierarchikus szerkezetben a vezetők igen jól képzettek, innovációra hajlamosak és szorosan kapcsolódnak a politikához, amelyben a legmagasabb tisztségek éppen az adminisztratív karrier útján nyerhetők el. A bürokrácia középső és alsó szintje

viszont rugalmatlan és valóban „bürokratikus”, vagyis elejét veszi és útját állja a változásoknak.

Az adminisztratív állam professzionista étoszával szemben a politikai állam és szereplői ideologikusak és túlpolitizáltak. Ugyanez jellemzi az egész francia társadalmi és kulturális életet is, mégpedig sokkal inkább, mint bárhol másutt Nyugat-Európában. Nemcsak a pártrendszer fragmentált – élesen szétválik baloldalra és jobboldalra, de azon belül is tovább fragmentálódik összesen hat „ideológiai családra” –, hanem az érdekszervezeteket és a társadalmi, politikai szereplőket is ideológiává feszített politikai ellentétek választják szét hagyományosan. Így az egységes adminisztratív állammal hat szélsőségesen széttagolt társadalmi-politikai rendszer áll szemben, vertikálisan felépítve – az egyesületektől az érdekképviselőteken át a pártokig. Az adminisztratív állam ezeket a politikai szegmentumokat fogja össze, s mindezen uralkodik a politikai állam csúciszervezeteként a végrehajtó hatalom, a kormány, illetve a köztársasági elnök.

A vezető politikusok az állami érdek nevében gyakran megvetéssel beszélnek a túlzottan és ideologikusan tagolt társadalomban a csoportérdekekről és az érdekcsoportokról, ugyanakkor azonban a központi gazdaságpolitikai döntéshozatali intézmények szoros együttműködnek az üzleti érdekcsoportokkal és létrehozták a Gazdasági és Szociális Tanácsot is, mint a kormány konzultatív partnerét, azaz fél-állami közpolitikai csúcsintézményét. Akárcsak Angliában, az érdekszervezetek csúciszervezetei gyengék vagy nem léteznek, de a mezoszféra középső és alsó szintjei erősek, s ezek adják a korporatizmus bázisát. Az éles ideológiai ellentétektől megosztott szakszervezetek többnyire képtelenek ugyan közösen fellépni, de nagyon erős alku partnerek a maguk terepén, viszont országosan inkább politikai, mint közpolitikai szerepet játszanak.

Általában véve, ha Angliában a konszenzusos politikai kultúra domináns szerepét figyelhettük meg, akkor Franciaországra sokkal inkább a konfliktusos-ideologikus, institucionalista a jellemző. Nagyon erős, zárt közpolitikai közösségek jönnek létre, illetve szoros közpolitikai hálózatok fogják át az egész adminisztratív államot. A közpolitikai rendszert felülről uralja ugyan a politika, de belső működésében alig tudja befolyásolni. A politikai állam és az adminisztratív állam szinte egymástól függetlenül, párhuzamosan létezik, s a politikai élet viharai alig vagy egyáltalán nem befolyásolják az adminisztratív állam működését és döntéseit. A francia demokrácia részvételi jellegű, de jobbra csak az élesen elkülönült nagypolitikai szférában, nem pedig a mindennapos döntéshozatalban, a közpolitikában, s így éppen ellenkezője az amerikai modellnek. Az amerikai állam túl gyenge ahhoz, hogy stratégiája legyen, de a hétköznapi politikacsinálás igen hatékony az Egyesült Államokban. Franciaországban a túl erős államnak igen eredményes fejlesztési stratégiája van, de a hétköznapi politikacsinálásban az erős adminisztratív állam nem engedi meg a

résztvételt a polgárok számára, akik ezért az államhatalom körüli, erősen túlideologizált nagypolitikai harcokban keresnek kárpótlást.<sup>9</sup>

A francia közpolitikát tehát az erős adminisztratív állam és az érdekcsoportok viszonylagos fejlettsége, állami elismertsége, azaz félerős korporatív jellege mellett az is jellemzi, hogy keresztbemetszi a nagypolitika belső strukturáltsága. Az egyes érdekcsoportok szorosan kapcsolódnak a pártokhoz, s ez a politikai-ideológiai kapcsolódás gyakran el is választja a közvetlen érdekképviselési funkciótól. A társadalmi és gazdasági szereplők sűrűn jelennek meg közvetlen politikai szereplőként, illetve töreksenek az egész politikai rendszer befolyásolására, mint ahogy az utóbbi időben a parasztszövetség törekszik Franciaország EU-politikájának meghatározására, „túszul ejtésére”.

Tovább bonyolítja a francia modellt az állami, illetve közalkalmazottak magas aránya. A közvetlen állami alkalmazottak száma a nyolcvanas évek végén elérte a 2,6 milliót, az aktív lakosság 12 százalékát, a tágabb értelemben vett közalkalmazottaké, beleértve az állami tulajdonban lévő üzemekben foglalkoztatottakat is, az 5 milliót. Az állam tehát Franciaországban jelentős munkaadó is, s a közalkalmazottak érdekcsoportjai egyfelől szükségképpen eleve az államhatalommal ütköznek, mégpedig átpolitizált módon, másfelől a hatalmas bürokrácia abban a tudatban működik, hogy az ideologikusan fragmentált nagypolitikai életben egyedül képviseli az igazi államérdekeket és folytonosságot, így a bürokrácia politikai kontrollja szinte megoldhatatlan. Az adminisztratív állam politikailag kinevezett vezető beosztású tisztviselőinek aránya jóval nagyobb mint Angliában, de jelentős részük egyúttal saját személyes politikai karrierre is tör a politikai rendszer csúcsein, ami ilyen mértékben másutt ismeretlen Európában.

Összefoglalva, az adminisztratív állam és a politikai állam Franciaországban a maguk belső logikája szerint egyaránt rendkívül fejlettek, de egymással olyan mértékig ellentétesek – az egyik rendkívül egységes, a másik szélsőségesen megosztott –, hogy a csúcson össze kell forrasztani őket. Ez jelenthet megoldást a nagypolitika eredményességére fent, de sokkal kevésbé a közpolitika demokratikus nyitottságára és hatékonyságára lent. Ezért a közpolitika igazi tudománya és valószínűs gyakorlata voltaképpen nem is ismert Franciaországban, az „adminisztratív tudományok” szülőhazájában, de az adminisztratív állam működése példaszerű, és sok más európai államot a francia modell átvételére csábított.<sup>10</sup>

### *3. Az egységesített közpolitikai rendszer Németországban*

A német közpolitikai rendszer korporatív fejlettsége modellértékűvé vált (Modell Deutschland), amiből az a veszély is adódik, hogy a korporatizmust a szakirodalomban és a közvéleményben egyaránt

gyakran nem az egész közpolitikai rendszert átfogó jellemzőivel azonosítják, hanem csak sajátos, szinte túlfellett német formájával. A német közpolitikai rendszer két alapvető sajátossága ugyanis az, hogy egyrészt a német társadalom a leginkább megszervezett és szabályozott Nyugat-Európában (az egyesületek száma és az állami szabályozás mértéke szerint), másrészt ennek a korporatív szervezetnek a csúcsszervezetei is markánsan megjelennek, vagyis beteljesedik a korporatizmus egész társadalmi építménye.

A (nyugat)német államot sokszor nevezik „pártállamnak” abban az értelemben, hogy a pártok a legfontosabb politikai szereplők, meghatározott szerepet játszanak az egész döntéshozatali folyamatban. Az Egyesült Államokkal szöges ellentétben tehát Németországban a pártok a közpolitikai rendszer lényeges elemei, mégpedig valódi, azaz jól szervezett és markáns politikai profilú pártok. Ugyanakkor az is igaz, hogy a közpolitikai rendszer főszereplői az érdekképviselések, a szervezett érdekcsoportok, és ez a két kijelentés nincs ellentmondásban egymással. A pártok és az érdekcsoportok ugyanis olyan közös struktúra részei, amelyet az állam szervezete fog össze, koordinál és részletesen szabályozva jogilag legitimál is. A pártok szerepe természetesen inkább a politikacsínálási és döntéshozatali folyamat központi és országos mozzanataiban jelentkezik, a közpolitikai rendszer működtetése azonban alapvetően a szervezett érdekcsoportokon keresztül zajlik. A két rendszer annyiban funkcionálisan is összekapcsolódik, hogy az 1957-es törvényhozás óta a szociális ellátási rendszerek „politikai sokk-elnyelő mechanizmusokként” működnek, azaz összekötik az államot a társadalommal, lehetővé teszik, hogy az érdekképviselések közvetítsenek az állami szociálpolitikai intézményrendszerhez.

Németországban hosszú történelmi tradíciója van a szakmai kamarák, érdekképviselések és különféle egyesületek megszervezésének. A második világháború után még inkább felgyorsult és kiteljesedett ez a folyamat, és több mint 200 000 különféle szervezet jött létre az állampolgárok önkéntes akciói nyomán saját tevékenységük kereteinek szabályozására. A német helyzet sajátossága azonban az egyesületek nagy száma és belső szervezettsége mellett főleg összekapcsolódásuk jól szervezett társadalommá. Nemcsak az adminisztratív állam alkot feszes egységet – igaz centralizáltsága számottevően csökkent a második világháború után –, hanem mostanság sokkal inkább az érdekszervezetek rendszere épült össze szerves egészé.

Maguk a szervezetek is „magán-kormányzati” hierarchiába rendeződnek, például az ötven nagyobb orvosi kamara egyetlen országos orvoskamarává állt össze, és összekapcsolódik más kamarákkal – és ez így van a társadalom valamennyi területén. Az összekapcsolódás eredményeként ágazati csúcsszervezetek jönnek létre (Spitzenverband), például a német gazdaságban a munkáltatóknak 39 ilyen ágazati csúcsszervezete van, amelyek egyetlen átfogó „tetőszervezetté” (Da-

chorganisation) állnak össze. A mintegy ezer országos nagyszervezet közül többszáz részt vesz a területét érintő törvényjavaslatok és más szabályozások előkészítésében, végül körülbelül harminc érdekszervezet mindenféle törvényjavaslatot véleményez. Legvégül a munkavállalók és a munkáltatók egy-egy átfogó szervezete a kormány legfontosabb tárgyalópartnere, s ezzel a tripartit modellel zárul felülről a korporatív állam gótikus szerkezete.<sup>11</sup>

A korporatív jelleg előretörésével Nyugat-Európában mindenütt megtörtént az állami döntéshozatali rendszer és az érdekképviselési rendszer összekapcsolásának intézményesítése és ezzel az érdekmozgások racionalizálása. A csatlakozási pontok nemcsak az állami szervezetek adott kérdésekkel foglalkozó részlegeinél vannak, hanem sajátos intézmények is létrejönnek – különböző bizottságok, tanácsadó testületek és „kabinetek” rendszere –, amelyeket már fentebb quango-ként bemutattunk. Ez a köztes fél-állami sáv, amelyben a makro- és mezopolitika kapcsolata szervesül, valamennyi nyugat-európai országban létezik, de sehol sem olyan szervezett, mint Németországban (és az északi országokban). A korporatív jelleg Németországban tehát háromszorosan is jelentkezik, egyrészt az érdekszervezeteknek a döntéshozatali folyamatokba való általános, érdemi részvételében, másrészt a köztes, fél-állami sáv erőteljes fejlettségében és a központi döntéshozatali szervekhez való szoros kapcsolódásában, harmadrészt a tripartit szerkezet teljes kialakulásában és szimmetrikus jellegében, abban tehát, hogy – legalábbis formálisan – a munkavállalók és munkáltatók azonos súllyal vesznek részt a legfelsőbb érdekegyeztetésben.

Az érdekszervezetek nagy szerepe elválaszthatatlan a konszenzuális, kompromisszum-kereső politikai kultúrától és politikai stílustól, de – Angliától eltérően – itt a megállapodások formálisan is megfogalmazódnak az intézményileg is gazdagon tagolt döntéshozatali struktúrában. Nemcsak informális, *gentleman's agreementek* születnek, hanem az előkészítő tárgyalások után nyilvános, formális írásbeli megállapodások, „paktumok” is. Voltaképpen a szociális paktumok igazi hazája Németország, és legfontosabb példája a *Konzentrierte Aktion* (1967) hatvanas évek végétől kiépülő rendszere, amelynek keretén belül a tripartit szerkezetben rendszeres konferenciákon tárgyalták meg a kölcsönösen elfogadható béremelés, árnövekedés és kormányzati kiadások szintjét a hetvenes években. Ez a folyamatos „paktálás” – amely valóban modell értékűvé vált más országok számára is – a nyolcvanas években abbamaradt, illetve a szerepe drasztikusan csökkent, mivel addigra már megalapozta a korporatív közpolitikai rendszert és kialakította működtetésének mindennapos gyakorlatát.

Németországban a mintegy ötszáz parlamenti képviselőnek legalább egyharmada közvetlenül is kötődik az érdekszervezetekhez, de ezen túlmenően is a pártok állandóan konzultálnak a nagyobb érdekképviselőkkel. Az érdekképviselőket a döntéselőkészítésbe és

szaktanácsadásba hivatalból bevonják az állami szervek, csakúgy, mint az alkalmazásba és az ott szükséges korrekciók végrehajtásába. A német közpolitikai rendszer így válik a neokorporatizmus ideáltípusává, klasszikus mintájává: „A korporatizmus az érdekek megszerzése korlátozott számú, kötelező jellegű és hierarchikusan felépített egyesületbe, amelyeket az állam elismer és az adott területen monopolisztikus jogokkal ruház fel. Ezek az egyesületek valójában fél-állami szervezetek (quango), amelyek állami felhatalmazással gyakorolnak fegyelmet tagjaik sorában. Az egyesületek hatalmát nem a taglétszámuk, hanem funkciójuknak az állam és a társadalom számára való fontossága határozza meg.” Ez a meghatározás világosan megmutatja az érdekszervezetek közpolitikai szerepének két fő pillérét: közjogi státuszukat, valamint konfliktuskezelő, azaz érdekérvényesítő képességük jelentőségét jogosítványaik szempontjából.<sup>12</sup>

A tripartit szerkezet munkáltatói oldalán három nagyobb átfogó szervezet is jelen van, de közülük az igazi csúcsszervezet a 90 000 céget tömörítő BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie), amely a kormány legfontosabb tárgyalópartnere a munkáltatók képviselőiben. A BDA (Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände) főleg a bértárgyalásban érdekelt, a DHT (Deutscher Industrie- und Handelstag) pedig a kisvállalkozók érdekeit képviseli, míg a BDI mint központi szervezet a komplex kérdésekre, az egész nemzeti gazdaságpolitikára koncentrál. Említést kell még tenni az ország 2,4 millió földművelő lakosságát egyesületekbe szervező három nagy agrárszervezetről és a Zöld Front nevű „tetőszervezetükről” is, mivel sokak véleménye szerint ez a leghatékonyabban szervezett nyomásgyakorló csoport Németországban.

A munkavállalói oldalon egyetlen csúcsszervezet van, az 1949-ben alapított, mintegy nyolc millió tagot számláló DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund), amely mint legfőbb képviselő szintén a nemzeti gazdaságpolitika komplex kérdéseire koncentrál, különösen a kollektív bértárgyalásokra és az együtt-döntés részvételi jogára. Mellette két kisebb munkavállalói szervezet is létezik, a Német Hivatalnokok Szövetsége (DBB 820 000 taggal) és a Német Alkalmazottak Szakszervezete (DAG 190 000 taggal). A munkavállalói és a munkáltatói nagy csúcsszervezet egyaránt intenzív kapcsolatokat épített ki mindkét nagy politikai párttal, de nyilvánvalóan a BDA kapcsolata jóval szorosabb a kereszténydemokratákkal, a DGB kapcsolata pedig a szociáldemokratákkal. Az SPD parlamenti képviselőinek mintegy negyven százaléka közvetlenül kötődik a szakszervezeti mozgalomhoz, amelynek soraiból a párt kormányzása idején több miniszter is kikerült. A szociáldemokraták és a szakszervezetek kapcsolata között mégsem annyira szoros és „automatikus”, mint Angliában. Nincs köztük intézményi összeépülés, csak szoros együttműködés, amit az is biztosít, hogy az SPD tagjainak mintegy hetven százaléka szakszervezeti tag, és a szakszervezetek jelentősen hozzájárulnak a párt költségvetéséhez.



A korporatizmus előretörése idején sokan beszéltek a pártok válságáról, ami túldramatizált leírása volt annak, hogy a pártoknak alkalmazkodniuk kellett az érdekcsoportok megnövekedett közpolitikai jelentőségéhez. Egy-két évtizeddel később a korporatizmus válsága lett divattémává a német politikatudományban is. A nyolcvanas években valóban konfliktusosabbá vált a helyzet Németországban, és ez visszatükröződött a közpolitikai rendszer belső feszültségeiben is, olyannyira, hogy a Kohl-kormány által hozott 1986-os sztrájkörvényt a DGB szakszervezetellenesnek minősítette. Az új idők jelenségei közé tartoztak a polgárjogi mozgalmak is, és az új politika egész lendülete, amely nekifeszült a korporatív társadalomra szükségképpen jellemző rögzítettségnek és túlszabályozottságnak. Ennek a lényege nemcsak a korporatív finomszabályozás időnként elkerülhetetlenül szükséges nagyjavítása volt, hanem ezen túlmenően a politikai szféra határainak újabb kitágítása, a részvételi demokrácia magasabb fejlettségi szintre emelése, ami a lazább, amerikaias szerkezet irányába mozdította el a német politikai élet bázisszintjét.

A közpolitikai közösség a német közpolitikai rendszer magja és éltető eleme, bár a kifejezést magát inkább az angolszász politológiában használgják. Ennek a politikacsinálási háromszögnek (politikások–szakapparátus–érdekképviselők) azonban minden országban megvan a maga sajátossága. A német esetben nyilvánvalóan a szerkezet áttekinthetősége, közjogi szabályozottsága és a jogosítványok világos meghatározottsága jelenti ezt a sajátosságát, ami egyszerre adja a rendszer hatékonyságát és merevségét. A politikai és érdekképviselői szféra kapcsolatrendszerén túl – amelyben egyébként az érdekképviselők sokkal több szakértői elemet képviselnek mint bárhol másutt – igen sajátos a politika és az adminisztráció viszonya is. Az adminisztratív állam zártsága és szabályozottsága, a bürokrácia önálló mozgása jóval kisebb mint a francia rendszer esetében, de nagyobb a szokványos európai rendszerekhez képest, és különösen feltűnő, hogy nincs elkülönült adminisztratív elitképzés, eltérően Franciaországtól és Angliától. Továbbá nagyon fontos szerkezeti elem, hogy a föderatív államszerkezetnek megfelelően a központi bürokrácia sem lehet túlcentralizált, hiszen megoszlik a föderatív és tartományi közigazgatások között, sok átfedéssel és párhuzamossággal. A két szinten összesen mintegy négy millió köztisztviselő dolgozik, az összes foglalkoztatottak mintegy 15 százaléka, ami valószínűleg egyike a legmagasabb arányoknak a fejlett országokban.<sup>13</sup>

A jól szervezett német bürokrácia igen lojális a politikához, nincsenek önálló testületi ambíciói, mint a francia adminisztratív államnak, és az is különleges, hogy nemcsak a csúcson találkozik az adminisztratív és a politikai államszervezet (az adminisztratív állam politikai ellenőrzése és magas beosztású adminisztrátorok vezető politikuská válása), hanem több ponton személyesen és intézményesen is összekapcsolódik. Az a sajátos helyzet áll ugyanis elő, hogy a politika (választottak) és a közszoigálat (kinevezettek) világa között

igen szoros kapcsolatot teremt az is, hogy a választott politikusok igen nagy arányban a közhivatalnokok közül kerülnek ki, mégpedig a legkülönbözőbb szinteken, a helyi közösségektől a föderatív parlamentig egyaránt. Ez egyfelől lehetővé teszi az adminisztratív szerepek átvétele révén a politika professzionalizálódását, másfelől az adminisztratív állam eredményes alárendelését a politikai államnak és egyben karrierszerűvé is teszi a politikusi pályát. Az embereket mindez elidegeníti a „profi” politikus típustól, mivel az adminisztrátor és szakértő társadalmi érzéketlenségét látják benne.

A hierarchikusan szervezett, egységesített, de nem centralizált német közpolitikai rendszer eredményességét igen jól mutatja a társadalmi és gazdasági fejlődés gyors üteme a második világháború után, hatékonyságának korlátait pedig a fél-állami, korporatív túlszabályozottság leküzdésének állandó kényszerűsége. A német és a francia fejlődés azonban együttesen is azt bizonyítja, hogy a közpolitikai rendszer kialakulásával sem válik az állam szerepe avítottá, feleslegessé, hanem aktív és jelentős marad, bár meg kell teremteni szigorú kontrolljának eszközrendszerét is. Mindenesetre, ahogy a 19. században a francia közigazgatást tekintette az európai országok többsége számára modellnek, úgy a második világháború után inkább a német rendszer az, amely őrzi az állam aktív szerepének kontinentális tradícióit is, ugyanakkor sokkal határozottabb nyitást jelent az állami politikától a valódi közpolitika irányába.

## SZOCIÁLIS DIALÓGUS AZ EGYSÉGESÜLŐ EURÓPÁBAN

A közpolitikai rendszerek a legtágabb értelemben vett szociális dialógus különböző, de egymással sok tekintetben megegyező módszereit jelentik Nyugat-Európában. A három nagy ország rendszerének bemutatása egyben jelezte a három legfontosabb típust is az európai politikai rendszerekben általában, az angolszászt mint átmeneti globális formát az amerikai és az európai között, a franciát, amely egész latin-Európát jellemzi, s végül a német-kontinentális formát, amelynek jegyei az északi országokban is fellelhetők, más korporatív elemekkel is gazdagítva. Európa országainak többsége azonban kis – legfeljebb közepes méretű – ország, amelyekben többnyire a nagy országok rendszerei kombináltak jelentkeznek, a korporatív és a konszenzuális demokrácia elemei együttesen érvényesülnek.<sup>14</sup>

A nyugat-európai közpolitikai rendszerek végeredményben ugyanannak a jól működő politikai középnek a különböző, nagyrészt egyenértékű variánsait képviselik. A közpolitikai rendszer politikai térképét a legpontosabban a közpolitikai közösség háromszög alakzatával rajzolhatjuk meg valamennyi országban. A sajátosságok országonként, illetve az egyes területeken aszerint alakulnak, hogy a háromszög csúcán elhelyezkedő (választott) politikusok, vagy az alapvonal egyik végpontján elhelyezkedő (kinevezett) hivatali és/vagy szakértői intéz-

mények, illetve a másik végpontján elhelyezkedő (szakmai) érdekképviséletek vannak-e túlsúlyban. Hasonló háromszög modellekkel felvázolható a közpolitikai hálózatok és a közös ügyek hálózatai struktúrája és erőviszonyainak rendszere is, egyszóval áttekinthetővé válik a közpolitikai rendszer egész politechnikája.

Úgyanilyen háromszög modellben vizsgálható, empirikusan is, hogy mennyire jól működő rendszerről van szó, mivel a jó működésnek három kritériuma van, az eredményesség (effectiveness vagy effectivity), a hatékonyság (efficiency) és a hatásosság (efficacy), másképpen végrehajthatóság–alkalmazhatóság (implementation–feasibility). Az egész rendszer átfogó, holisztikus fogalma az eredményesség, amely azt jelzi, hogy a kívánt nagy célt, mint végeredményt az adott közpolitikai folyamat elérte-e, illetve mennyire közelítette meg. Ez a kiinduló helyzethez viszonyított eredményesség kiegészül a hatékonysággal mint részfogalommal, amely magát a közpolitikai folyamat egyes részeit vagy egészét minősíti az erőforrások felhasználásának produktivitása szempontjából. Végül a két fogalmat mint kritériumot kombinálja a harmadik, a döntések gyakorlati alkalmazhatósága, mert hiába volt akár nagyon hatékony a döntéshozatali folyamat, ha eredményei (output) nem hatásosak a gyakorlatban, azaz maga a tényleges hatás mint változás (outcome) elmarad a várakozástól.

A két háromszög modell részben átfedi egymást a szereplők érdekeltségét tekintve is. A hivatásos politikust főleg a végeredmény, azaz az eredményesség érdekli, az adminisztrátor és a szakértő elsősorban arra hivatott, hogy jól előkészítse, megszervezze és lebonyolítsa a döntéshozatali folyamatot, vagyis biztosítsa a közpolitika hatékonyságát (a végeredményben és az alkalmazhatóságban viszont sokkal kevésbé érdekelt), míg az érdekképviséletek mindenekelőtt az alkalmazás folyamatára koncentrálnak, a döntések hatásosságát szorgalmazzák, a közpolitikai folyamat ezen fázisának normális esetben ők a főszereplői. Mindezek a kritériumok érvényesek az állam termelői (public sector) és egész közpolitikai szolgáltatói szerepére egyaránt, voltaképpen jelzik a legtágabb értelemben vett állam–társadalom kapcsolat mint szociális dialógus működésének mértékét.<sup>15</sup>

A közpolitikai rendszer jó működésének alapfeltétele három szintjének szerves egysége, átmenetei és összekapcsolódásai. A szűkebb értelemben vett civil társadalom intézményrendszere szervezi közvetlenül az egyének mindennapi életét, de egyben a közép bázisul is szolgál az érdekek, a társadalmi követelések (social demands) megszervezésével és a nagyobb társadalmi érdekképviséletekbe való becsatornázásával. A közép vagy mezoszféra szintjén pedig „az érdekcsoportok meghatározó sajátossága, hogy artikulálják az igényeket és szükségleteket, s beviszik a politikai folyamatba. A legfejlettebb politikai rendszerekben a munkamegosztás az érdekcsoportok, a pártok és a kormányzat között a következő: az érdekcsoportok beviszik a »pragmatikusan sajátos« érdekeket a pártokba; a pártok összegzik

ezeket a követeléseket, integrálják őket általános programokba, amelyekhez támogatást mobilizálnak; a parlament és a bürokráciák viszont ágazati politikákká és törvényekké alakítják ezeket a követeléseket, s végrehajtják a politikákat és törvényeket(...) »A politikai párt középen áll az érdekcsoportok összegezetlen követelései és a parlamenti–hivatali központi döntéshozatal között.« Minél fejletlenebb egy politikai rendszer, annál kevésbé differenciáltak ezek a funkciók, tehát világos, hogy a politikai fejlődés ezen funkciók specializálódása irányába vezet” (Berger 1981: 9).

A politikai fejlődés jelenlegi fokán igen gazdagon differenciált zóna alakult ki a közép és nagypolitika határán. A kis-állami (egyesületek a kispolitikában) és közép-állami („magánkormányzat”) szervezetekre a fél-állami struktúrák széles sávja épül, amely a pártok mellett és rajtuk keresztül is közvetíti az egyes területek társadalmi követeléseit, már politikailag is artikulált és szakmailag is koherens formában. Mindenki tárgyal és egyeztet mindenkivel, az érdekeket közvetítik és összehangolják (interest mediation and concertation), így jön létre a tárgyalásos társadalom kommunikatív rendszeréből maga a tárgyalásos demokrácia. Már régen nem pusztán a kormányzat (government) intézkedéseiről, az állam- vagy akár a közigazgatásról (public administration) van szó, hanem sokkal inkább a sokszereplős és egyeztetéses kormányzás struktúrájáról (governance structure) mint a közpolitikai közösségek és hálózatok teljes rendszeréről.

Ez a kormányzási struktúra egyaránt támaszkodik a konszenzusos és korporatív demokrácia alappilléreire, vagyis a közpolitikai rendszerben való „szervezett részvétel” mindkét formájára, közvetítve „az állam és az érdekcsoportok kölcsönös egymásbahatolását”, s egészségében véve „Ez a közpolitikai megoldás kompenzál a nemzeti kormányok akciói tipikus végrehajtási és ellenőrzési zavaraiért és hiányosságaiért az egyre komplexebbé váló társadalomban” (Lane–Ersson 1987: 245, 248). A szervezett érdekcsoportok nemcsak a hatalomgyakorlásban, az érdekérvényesítésben és a döntések végrehajtásában érdekeltek, hanem fontos szerepük van a politikai kommunikációban, a szakmai és politikai információk áramlásában is, s ez ugyancsak igen lényeges mozzanata a mind komplexebbé váló társadalmakban a komplexitás kezelésének.

Az államhoz való viszonyukban a szervezett érdekcsoportok kétféleképpen lehetnek: egyfelől piaci résztvevők, konkrét gazdasági szereppel és érdekekkel, másfelől közpolitikából élők, vagyis csak a politikai piacon megjelenő közérdekű érdekcsoportok (public interest groups), amelyek az egész társadalom érdekeit kívánják képviselni egy-egy vonatkozásban (környezet- vagy fogyasztóvédelem, egészségügy stb.). A területi önkormányzatok és a kisebbségi szervezetek voltaképpen közbülső, harmadik csoportot alkotnak, mert meghatározott lakossági kör érdekeit képviselik, de nem annyira gazdasági–funkcionális vonatkozásban, hanem inkább sajátos közérdekként. Ez egyben meg-

adja a mezoszféra társadalmi szereplőinek tipológiáját, amely magába foglalja eltérő politechnikáikat is.

A politikai közép szerepét és ezzel az egész közpolitikai rendszer jellegét Nyugat-Európában a szervezett érdekcsoportok alábbi jegyei határozzák meg:

1. Erőforrásaik – saját szervezetüktől vagy az államtól (dotációk, adókönyvitések), illetve politikai erőforrásaik az állami kapcsolat és a média-kapcsolat intenzitásától, a nyilvánosság és saját tagjaik mozgósításának mértékétől függően.

2. Államilag meghatározott képviselési mandátumuk, feljogosítottáguk köre, azaz működési mezejük nagysága és eszközrendszere.

3. Szervezeti struktúrájuk, belső felépítettségük, tagságuk nagysága, szervezethez kötődése, a szervezett érdekcsoport belső demokratizmus.

4. Az érdekcsoport formális-jogi helye a döntéshozatali struktúrában, főleg a törvényelőkészítés folyamatában, ami egyszersmind meghatározza viszonyát a közpolitika többi szereplőjéhez is.

Az állam és (civil) társadalom közötti határok lebontása és az irányítási rendszer egymásbahatolása nyomán a közpolitika európai normarendszerét az alábbi főbb mozzanatok jellemzik:

1. A kisebbségek szervezett érdekképviselete konszenzusteremtő politechnikákkal (főleg a nyelvi-kulturális, vallási és etnikai kisebbségek tekintetében).

2. A funkcionális demokrácia vagy a gazdasági-foglalkoztatottsági tagoltság mentén szervezett érdekcsoportok rendszerre szervezése és érdekeik egyeztetése.

3. A közpolitikából élők emancipálása a túl erős szervezett érdekcsoportok nyomása alól és támogatottságuk a nagypolitika részéről (szociokulturális javak és szolgáltatások).

4. Az „új politika” és az új társadalmi mozgalmak nyomán az egész politikai rendszer alulról való kinyitása és dinamizálása, posztmaterialista értékrendjének intézményesített elfogadtatása.<sup>16</sup>

A közpolitikai rendszer kialakulása és fejlődése Nyugat-Európa két nagy politikai dilemmáját oldja meg: a komplexitás növekedésével beleviszi a szakmai elemet a politikai rendszerbe, s ezzel együtt a szervezett részvétellel áthidalja a nagypolitika és kispolitika közötti szakadékot. A politikai intézményrendszer szakszerűsége és reprezentativitása pedig legitimációjának, széles körű elfogadottságának kettős alapfeltétele. A modern demokráciákban ugyanis rendszerint két nagyobb probléma vetődik fel, a „deficit” és a „túlterheltség” kérdése. A demokrácia deficitje (democracy deficit) azt jelenti, hogy a döntéshozatal valamelyik szintje túl sok hatáskört vonz magához (rendszerint a központi hatalom, a kormányok, vagy az EK csúcsszervei), ami nemcsak reprezentativitását veszélyezteti a döntéshozalásból kiszorítottak körében, hanem politikai-adminisztratív túlterheltséghez (government overload) is vezet. A közpolitikai rendszer megfelelő szabályozottsága

és működése oldja fel állandóan ezeket a feszültségeket és képes biztosítani a dinamikus, még kiegyensúlyozott politikai fejlődést.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Ez a tanulmányom az amerikai közpolitikáról írott anyag folytatása és az európai politikai rendszereket csak a közpolitika vonatkozásában vizsgálja, összehasonlítva főbb nyugat-európai típusaikat.
- <sup>2</sup> Különösen érdekesek az olyan feldolgozások, amelyek az európai politikai rendszereket nem nemzeti bontásban, hanem az európai politikai rendszer egésze felől elemzik, azaz közös fejezetben a parlamenteket, pártrendszereket stb., mint például Yves Mény (1990) és Jürg Steiner (1986) munkái. Bár az egyes országokat külön-külön vizsgálja, mégis jó összképet ad Frank L. Wilson (1990) könyve is. A fenti jegyekből az élitek megkülönböztetése a legbonyolultabb. Az Egyesült Államokban, mint már tudjuk, mindvégig elkerülték a professzionális (politikai és adminisztratív) elit éles elkülönülését, de a nyugat-európai professzionális elit modell nagyon különbözik a már Közép-Európában is jelentkező hagyományos politikai osztálytól, amely nem a professzionalizmusból és a demokratikus választásból, hanem a szerves történelmi folytonosságból meríti a legitimitás igényét.
- <sup>3</sup> A három szint kialakulását és kapcsolatrendszerét Európában részletesen elemeztem *Az önszabályozó társadalom* című könyvemben (Ágh 1989).
- <sup>4</sup> A két demokráciafelfogás különbségével itt nem foglalkozom, de arra szeretnék utalni, hogy az állampolgárság széles értelmezését klasszikusan T. H. Marshall fejtette ki, például a *Social Policy* című művében.
- <sup>5</sup> A konzociációs és korporatív rendszerek bemutatására Steiner munkáját használtam fel (1986: 201–229).
- <sup>6</sup> Vö. a Martin Harrop által írott *United Kingdom* című fejezetet az általa szerkesztett kötetben Marrop 1992. Ezt a kötetet az alábbiakban más országtanulmányok esetében is felhasználom.
- <sup>7</sup> Lásd Harrop 1992: 86. A közpolitikai közösségeket Angliában David Judge *The Parliamentary State* című könyve *The Challenge of Interest Representation* című fejezete alapján mutattam be. Az angol érdekszervezetek EU-kapcsolataira lásd Graham K. Wilson munkáját (1990: 91–92).
- <sup>8</sup> F. L. Wilson ugyancsak a tradicionalizmus szerepét hangsúlyozza a brit közpolitikában. Az érdekcsoportok politikai profilja sokkal világosabb, mint az Egyesült Államokban, de itt sem igazán áll össze versengésükből a kormányzati szinten valamiféle nemzeti fejlesztési politikává (F. L. Wilson 1990: 62). Az érdekcsoportok, s egyáltalán az egész brit közpolitikai, politikacsinálási-döntéshozatali rendszer legbővebb, legrészletesebb leírását Philip Norton adja a *The British Polity* című könyvében.
- <sup>9</sup> Az összefoglalóhoz alapvetően Ella Ritchie Franciaországról írott fejezetét használtam fel a Harrop által szerkesztett kötetből (Harrop 1992). A francia modell egyúttal jelzi a közpolitikának a latin országokban kialakult típusát is: beavatkozó politikai állam és erős adminisztratív állam, túlversengő és fragmentált szakszervezetek, viszonylag centralizált és befolyásos munkáltatói szervezetek.
- <sup>10</sup> A közpolitikai rendszer két oldalát, az érdekszervezeteket és az adminisztratív rendszert közelebről elemzi William Safran *The French Polity* c. munkájának (1991) az 5., illetve 8. fejezete, továbbá a szerzőnek a Hancock szerkesztette kötetben (1993) Franciaországról megjelent tanulmánya.

- <sup>11</sup> A magyar szakirodalomban a téma összefoglalását lásd Bihari–Pokol 1992: XIV. fejezet.
- <sup>12</sup> David P. Conratt, *The German Polity* című könyvét (1989) a német rendszer bemutatásában széleskörűen felhasználtam, valamint a Németországról általa írt fejezetet a Hancock által szerkesztett munkában.
- <sup>13</sup> Lásd F. L. Wilson 1990: 259–263. Wilson könyvét tekintettem koncepcionális alapul az egész német helyzet leírásához.
- <sup>14</sup> A kis országok közpolitikai rendszereit illetően lásd Szilágyi 1992; Kurtán 1992.
- <sup>15</sup> Mindezekről a kérdésekről átfogó elemzést ad Jan-Erik Lane *The Public Sector* című munkája, amely A. Etzioni nyomán az alábbi definíciókat kínálja: „Egy sajátos szervezet valóságos eredményességét az mutatja, hogy mennyire képes céljai elérésére. A szervezet hatékonyságát a ráfordított erőforrások és a létrehozott egységnyi termék viszonyában mérjük” (Lane–Ersson 1987: 191).
- <sup>16</sup> A közép tipizálásához Claus Offe írásait vettem kiindulópontul, vö. például Offe 1987.

## HIVATKOZÁSOK

- Ágh Attila (Ed.) 1984. *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies
- 1989. *Az önszabályozó társadalom*. Budapest: Kossuth
- 1994. *Az amerikai közpolitika. Politikatudományi Szemle*, 1.
- Almond, Gabriel A.–G. Bingham Powell (Eds.) 1992. *Comparative Politics Today: A World View* New York: HarperCollins
- Berger, Suzanne D. (Ed.) 1981. *Organizing Interests in Western Europe, Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*. Cambridge U.P.
- Bihari Mihály–Pokol Béla 1992. *Politológia*. Budapest: Tankönyvkiadó
- Conratt, David P. 1989. *The German Polity*. New York and London: Longman
- Glaessner, Gert-Joachim 1994. *Parties and Problems of Governance: The Impact of East-German Transition on the German Party System*. In: Ágh (Ed.) 1994.
- Hancock, Donald M. (Ed.) 1993. *Politics in Western Europe*. London: Macmillan
- Harrop, Martin (Ed.) 1992. *Power and Public Policy in Liberal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press
- Judge, David 1993. *The Parliamentary State*. London: Sage
- Kurtán Sándor 1992. Neokorporatizmus Ausztriában. *Budapest Papers on Democratic Transition*, magyar sorozat, 17. füzet.
- Lane, Jan-Erik 1993. *The Public Sector*. London: Sage
- Lane, Jan-Erik–Svante O. Ersson 1987. *Politics and Society in Western Europe*. London: Sage
- Lijphart, Arend 1977. *Democracy in Plural Societies*.
- Maier, Charles S. (Ed.) 1987. *Changing Boundaries of the Political*. Chambridge U.P.
- Marshall, T. H. 1965. *Social Policy*. London: Hutchinson
- Mény, Yves 1990. *Government and Politics in Western Europe*. Oxford U.P.
- Norton, Philip 1991. *The British Polity*. New York: Longman
- Offe, Claus 1987. *Challenging the Boundaries of Institutional Politics*. In: Maier (Ed.) 1987.
- Safran, William 1991. *The French Polity*. New York: Longman
- Steiner, Jürg 1986. *European Democracies*. New York: Longman

- 
- Szilágyi István 1992. Európaizálódás, érdekvédelem és neokorporatizmus.  
*Budapest Papers on Democratic Transition*, magyar sorozat, 16. füzet.
- Wilson, Frank L. 1990. *European Politics Today. The Democratic Experience*,  
Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall
- Wilson, Graham K. 1990. *Interest Groups*. Oxford: Blackwell