

# KONTINGENCIA ÉS POLITIKAI CSELEKVÉS

A politikai vezetők szerepe válsághelyzetekben\*

Körösényi András

(MTA TK Politikatudományi Intézet és Corvinus Egyetem Társadalomtudományi Kar)

Illés Gábor

(MTA TK Politikatudományi Intézet és ELTE ÁJK)

Metz Rudolf

(MTA TK Politikatudományi Intézet és Corvinus Egyetem Társadalomtudományi Kar)

## ÖSSZEFOGLALÓ

Válság és politikai vezetés kapcsolata régóta foglalkoztatja a politikatudományt. Mindazonáltal a közelmúlt irodalma elsősorban olyan esetekre fókuszál, ahol a vezetők pusztán reaktív szereplők egy külső sokk (például természeti katasztrófa, világgazdasági válság, terroristatámadás) leküzdésében. Ezekkel a struktúra-orientált megközelítésekkel szemben tanulmányunk a politikai cselekvés szerepét, a politikai vezetők lehetőségeit hangsúlyozza a válsághelyzetek értelmezésében, vagy akár szándékos előidézésében. Empirikus vizsgálódásunkhoz egy, a válsághelyzetek és a politikai cselekvés lehetséges viszonyait áttekintő tipológiát állítunk fel, amely a kontingencia különböző formáinak elkülönítésén alapul. Ezt követően empirikus esetekkel illusztráljuk a tipológia hasznosságát, különös hangsúlyt fektetve azokra az esetekre, ahol a politikai cselekvésnek kiemelkedő szerepe van a válsághelyzet formálásában vagy létrehozásában.

**Kulcsszavak:** válság ■ politikai vezetés ■ politikaelmélet ■ Machiavelli ■ Weber ■ Orbán Viktor ■ George W. Bush

A válsághelyzetek és a politikai vezetés összekapcsolása igen gyakori, a közbeszédben és a politikatudományi irodalomban egyaránt. Egyes szerzők szerint például a kiemelkedő vezetőknek válsághelyzetekre van szükségük a nagyobb hatalomhoz (Rossiter, 1948; Genovese, 1979), míg mások szerint a válsághelyzetek megoldásához kiemelkedő vezetőkre van szükség (Tucker, 1968: 745.; 1995). Azonban ehhez a kölcsönös „egymásrautaltsághoz” két, egymástól gyökeresen eltérő válságfogalom is rendelhető. Egyfelől, a válság tekinthe-

\* Az írás a *Politics and Governance* folyóirat 2016. évi második számában megjelent „Contingency and Political Action: The Role of Leadership in Endogenously Created Crises” c. tanulmányunk magyar változata. Szeretnénk köszönetet mondani a *Politikatudományi Szemle* két anonim bírálójának az írás magyar változatához fűzött értékes megjegyzéseikért.

tő a vezető szempontjából exogén jellegűnek, amelyre reagálnia kell; másfelől, a vezetői cselekvés által befolyásoltnak, azaz endogén jellegűnek. A javarészt az első válságfelfogással dolgozó irodalmak – nevezhetjük őket strukturalistáknak – szerint a vezetőknek magyarázatot kell adniuk a válságra, esetleg válaszaik révén némiképp formálva azt, végül pedig tanulniuk kell az eseményekből (Ansell et al., 2014; Boin et al., 2005 és 2008; Buller–James, 2015; Genovese, 1986; Heifetz, 1998). Ezzel a felfogással szemben a konstruktivista szerzők már szubsztantívabb szerepet tulajdonítanak a szituáció jelentésadás általi formálásának (Grint, 2005; Widmaier et al., 2007). Érdeemes azonban feltenni a kérdést: mi történik, ha e két eltérő elméleti perspektíva (a strukturalista és a konstruktivista) közötti különbséget az esetek különbségeinek tekintjük? Azaz: vannak olyan típusú esetek, amelyekben a helyzet jellege és a vezető céljai vagy képességei miatt nem sok tér jut az innovatív cselekvésnek; ezzel szemben más körülmények és/vagy más képességű, más beállítottságú vezetők esetén a vezetés jelentősebb mértékben képes formái a válsághelyzeteket. Ha ily módon elkülönítettünk strukturalista és voluntarista „forgatókönyveket”, láthatóvá válik a kortárs vezetéselméletek egy vakfoltja. Ismerünk ugyanis olyan eseteket, amelyekben a vezető nem csak formálja, de szándékosan kreálja, előidéz a válságot. A strukturalista és a konstruktivista mellett létezik tehát egy *voluntarista forgatókönyv* is, amely olyan klasszikus vezetéselméleti koncepciókban, mint Hook *event-making man*-je (Hook, 1957), vagy Tucker forradalmi vezetője (Tucker, 1995: 113.) jelenik meg, a kortárs irodalmak azonban nem fordítanak rá figyelmet. Írásunk fő célja a probléma konceptualizációjának kiegészítése ezzel a szemponttal, és egy tipológia felállítása, amely segíthet áttekinthetővé tenni válság és politikai vezetés összekapcsolódásának lehetséges forgatókönyveit. Mindezt írásunk harmadik részében empirikus példák segítségével kíséreljük meg elvégezni.

Mielőtt két kitézőt célunk tárgyalásába kezdenénk, érdemes megemlíteni egy további, kiegészítő célt, és elvégezni néhány fogalmi tisztázást. Az eltérő fókusszal rendelkező megközelítésmódok gyökerei a struktúra–cselekvés-vitához (*structure-agency debate*) vezetnek. A politikai vezetéskutatás központi problémájáról van szó: hogyan fogjuk fel a cselekvő és környezete viszonyát. Cselekvés alatt a politikai szereplők szituációt befolyásoló képességét értjük, amely döntések meghozatalában, végrehajtásában, vagy/és kikényszerítésében nyilvánul meg. Struktúra alatt pedig a szituáció (feladatok, kihívások) és a kontextus (intézmények, követők, politikai kultúra, törésvonalak, politikai verseny és rivális vezetők) együttesét értjük, azaz azokat a feltételeket, amelyek között a politikusok cselekednek, és amelyek egyszerre kínálnak számukra lehetőségeket és korlátozzák cselekvési lehetőségeiket.

Az elmúlt évtizedek jelentősebb vezetéskutatási munkáiból (Hargrove, 2004; Jones, 1989; Masciulli et al., 2009; t Hart–Rhodes, 2014) három alapvető irányzat rajzolódik ki a struktúra–cselekvés-vitában: a strukturalista vagy determi-

nista megközelítés, a cselekvés- vagy cselekvő-orientált szemléletmód, végül az e dichotómiát meghaladó munkák. Írásunk a harmadik csoport törekvéseihez szeretne hozzájárulni, egy fogalmi eszközzel: Kari Palonen munkáira (Palonen, 1998 és 2001) támaszkodva a kontingenciát mint struktúra és cselekvés viszonyát kísérreljük meg jellemezni. A kontingencia egyfelől jelenthet külső kihívást, vagy korlátot a politikai cselekvés számára (mint Machiavelli *Fejedelmében*), másfelől lehet endogen eredetű, a politikai cselekvés eszköze (mint Max Weber munkáiban). A válságot előzetesen olyan szituációként definiáljuk, ahol a kontingencia mértéke rendkívül magas. A válság fogalma tehát egyesíti magában a kontingencia két típusát. A fogalom segítségével reményeink szerint némileg oldható a struktúra és a cselekvés megkülönböztetésének merevsége.

Jelen tanulmányban vezetők alatt az inkumbenseket értjük, értelemszerűen olyanokra fókuszálva, akik válsághelyzetekben kormányoznak (Rossiter, 1948: 3.; Corwin, 1978: 78.; Kellerman, 1984: 71.; Edinger, 1975: 257.; 1967: 15.), és akik érdemi befolyást gyakorolnak az események menetére (Blondel, 1987: 3.; McFarland, 1969: 155.; Cronin, 1980: 372.). A fenti meghatározásokat használva tanulmányunk célja, hogy a kontingencia, azaz a politikai cselekvésben (vezetés) és a struktúrában bekövetkező változások (válsághelyzet) általános tipológiáját állítsa fel, és empirikus esetekkel szemléltesse a leíró tipológia hasznosságát.

Tanulmányunk szerkezete a következő: az első részben a kontingenciával kapcsolatos fogalmi tisztázást végezzük el, ezáltal pontosabban definiálva a válságot is. Ezt követően, a második részben, a kontingencia és a politikai cselekvés lehetséges viszonyait elemezzük, felhasználva Palonennek a machiavelli és weberi pillanatok közötti megkülönböztetését. A harmadik részben ezekre alapozva kísérletet teszünk egy négyosztatú tipológia kialakítására, amelyben normál állapot és háromféle válsághelyzet között teszünk különbséget. Mind-egyik típust empirikus esetekkel illusztráljuk. Végül megpróbálunk néhány tanulságot levonni elméleti és empirikus vizsgálódásainkból.

## VÁLSÁG ÉS KONTINGENCIA

Mindenekelőtt célszerű előzetes válságdefinícióinkat tovább finomítanunk. Egy témánkkal foglalkozó, viszonylag frissebb irodalom három kritérium mentén definiálja a válsághelyzeteket: fenyegetés (*threat*), sürgősség (*urgency*) és bizonytalanság (*uncertainty*) (Boin et al., 2005). Ez a három kritérium számunkra is elfogadhatónak tűnik, némi pontosítással. Fenyegetés alatt a politika tétjének megnövekedését értjük válsághelyzetben; míg ezzel szemben a normál állapotra az alacsonyabb tét jellemző. A sürgősség kritériumán magától értetődően a gyors cselekvés fontossága értendő; normál állapotban ez általában nem, vagy csak kevésbé van jelen. Tanulmányunkban a három kritérium közül elsősorban a harmadikra, a bizonytalanságra fogunk fókuszálni, egy tágabb

fogalom, a kontingencia részének tekintve azt. A kontingencia jelenthet meghatározatlanságot is („Lehetne másként is”), nem csak bizonytalanságot („Nem tudhatjuk.”) (Schedler, 2007). Feltételezzük, hogy a kontingencia mind a politika normál állapotában, mind válsághelyzetekben jelen van: az előbbiben meghatározatlanságként, míg az utóbbiban bizonytalanságként. Ami megkülönbözteti a kontingencia két típusát, az a szabályok, konvenciók és tekintélyek jelenléte meghatározatlanság esetén. Ezek leszűkítik a lehetséges választások spektrumát, így mérséklék a kontingenciát. Michael Oakeshottnak az erkölcsi gyakorlatokról (*moral practice*) adott leírása megítélésünk szerint alkalmazható a meghatározatlanság jelenlétének illusztrálására normál állapotban: „[Az erkölcsi gyakorlat] azáltal, hogy általános feltételeket határoz meg annak érdekében, hogy kevésbé véletlenszerűen válasszunk, mint amilyenek választásaink maguk; azáltal, hogy az egymásra következő kontingens szükségletek kielégítésére létrejövő, és ezek létrejöttével elenyésző kapcsolatoknál tartósabbakat alakít ki; és azáltal, hogy olyan szabályokat és feladatokat jelöl ki, amelyek függetlenek az általuk szabályozott cselekvések végkimenetelétől; mindezzel, mondhatjuk, az emberi viselkedésnek formát ad, és annak kontingenciáját némiképp enyhíti.” (Oakeshott, 2003: 74.).

Válsághelyzetben éppen az ilyen „feltételek és kötelességek” (illetve a konvenciók és autoritások) kérdőjeleződnek meg, bizonytalanná téve a politikai helyzetet, a kontingencia ilyenkor intenzívebb, mint normál állapotban.<sup>1</sup> Meghatározatlanság és bizonytalanság különbsége sok tekintetben rímel a közgazdaságtanból ismert, Frank Knight (1921) nevéhez köthető kockázat (*risk*) és bizonytalanság (*uncertainty*) közti megkülönböztetéshez. A kockázat mérhető és kalkulálható, mivel a feltételek ismertek, mint például a rulett vagy a sakk esetében, vagy a játékelméletben általában, és így előrejelzéseket is tehetünk, kiszámítva az egyes kimenetek valószínűségét. Ezzel szemben a bizonytalanság olyan kiszámíthatatlan helyzet, ahol a feltételek ismeretlensége miatt nem vagyunk képesek előrejelzéseket tenni. Ebből adódóan a kontingencia két típusa között nemcsak intenzitásbeli, hanem alapvető, természetüket illető (szubsztantív) különbség is van. A válsághelyzetekhez a knighi megkülönböztetésből is a bizonytalanság kategóriája társítható.<sup>2</sup>

Összességében a kontingencia egy „puhább” és egy „keményebb” fogalma között kíséreltünk meg különbséget tenni (1. táblázat), így különítve el a normál állapotot a válsághelyzetektől. A következő részben a kontingencia fogalmát a politikai cselekvéssel próbáljuk meg kapcsolatba hozni.

1. táblázat. A kontingenciához kapcsolódó fogalmi megkülönböztetések

		Schedler	Knight
politikai	normál állapot	meghatározatlanság	kockázat
helyzet	válsághelyzet	bizonytalanság	bizonytalanság

HÁTTÉR- ÉS OPERATÍV KONTINGENCIA<sup>3</sup>

A politikai cselekvés és a kontingencia fogalma közti kapcsolat megteremtéséhez Kari Palonen egyik munkáját (Palonen, 1998) hívjuk segítségül. Palonen különbséget tesz „machiavelli pillanat” (*Machiavellian Moment*) és „weberi pillanat” (*Webersche Moment*) között.<sup>4</sup> Érvelésének lényege erősen leegyszerűsítve az, hogy, hogy míg az előbbiben a kontingencia a politikai cselekvés számára külsődleges kihívásként jelentkezik, addig utóbbiban a politikai cselekvés konstitutív elemévé válik. Palonen az előbbit háttér-, az utóbbi operatív kontingenciának nevezi. Az alábbiakban pontokba szedve kíséreljük meg megvilágítani a Palonen-féle különbségtétel lényegét. Ez azért is fontos számunkra, mert ezek a megfontolások adják majd a politikai vezetés és válság kapcsolatát leíró tipológiánk alapját.

(1) A politikai cselekvés háttere a machiavelli pillanatban bizonytalan. A *fejedelem* központi problémája a mások fegyvereivel és a szerencsével újonnan szerzett egyeduralom megtartása. Machiavelli hangsúlyozza, hogy az uralkodó helyzete ilyen feltételek esetén a legnehezebb, mivel nem támaszkodhat a tradicionális legitimitásra (szemben a trónt öröklő fejedelemmel), így kénytelen a fent nevezett „két legbizonytalanabb dologra” hagyatkozni. Azok a körülmények tehát, amelyek a bizonytalanságot meghatározatlansággá szelídítenék, nyilvánvalóan hiányoznak. Ezzel szemben Weber munkásságának történeti kontextusát a bürokratizáció alkotja, amely stabil hátteret biztosít a politikai cselekvésnek, sztenderd eljárásmodjaival és szabályaival csökkentve a helyzet kontingenciáját.

(2) Machiavelli számára a legnagyobb fenyegetés, amellyel a politikai cselekvésnek szembe kell néznie, a *fortuna* pusztítása. Utóbbi „*A fejedelem*” huszonötödik fejezetében „némely pusztító folyóhoz” hasonlítja. Ezzel szemben Weber számára a politikus legfontosabb teendője nem a *fortuna* megzabolázása, hanem a bürokratikus struktúra „megkövülésének” megakadályozása. Másképp fogalmazva: elsősorban nem a rend megteremtésének lehetőségei izgatják, hanem éppen ellenkezőleg: a politika fenntartásának hogyanja (Palonen, 2001). A két szerző elképzelései közötti különbséget jól megvilágítják az általuk használt metaforák: míg Machiavelli fejedelme olyan „gátmunkásként” van jellemezve, akinek „gátakat és töltéseket” kell építenie a megáradt folyó megfékezésére (Machiavelli, 2006: 122–123.), addig Weber a politikai tevékenységet „kemény deszkák erőteljes és lassú átfúrásaként” jellemzi (Weber, 1998: 209.). Ez utóbbi, Palonen értelmezésében, új horizontok nyitását jelenti a politikai cselekvés számára.

(3) A politikai cselekvők elsődleges feladata a fentiekből következik. Ez Machiavelli számára a jól ismert „*mantenere lo stato*”, azaz fenntartani a hatalmát és a kormányzat aktuális formáját. Megjegyzendő: felfogásában kétségtelenül van egy innovatív elem, amely leginkább a róka figurájához köthető (Machiavelli, 2006: 88.), amely ravaszsága révén – szemben az oroszlán erejével – nem

csak a *fortuna* megfékezésére, hanem kihasználására is képes lehet bizonyos mértékig. Ez azonban – legalábbis Palonen szerint – másodlagos tulajdonság; a fő probléma még mindig a *fortuna* túlhatalmának való kitettségre. Weber politikai vezetőjének fő feladata ezzel szemben saját politikai mozgásterének megteremtése a fennálló bürokratikus korlátok között.

(4) Érdemes megemlíteni, hogy a politikai cselekvés mindkét felfogása öltethet patológikus megjelenési formát. Machiavelli számára a *mantenere lo stato* magasabb célok (dicsőség szerzése, az alattvalók jólétének elősegítése) nélkül megvetendő (vö. Skinner, 2002: 143–144.). Ugyanígy Weber sem híve a politikai kalandorságnak, amely a kockázatvállalásra öncélként tekint. Bár aggasztja a bürokrácia befolyásának növekedése, mindazonáltal elismeri a bürokrácia mint stabil cselekvési háttér fontosságát, amíg az nem lehetetleníti el a politikát.

(5) Ahogy korábban említettük, Palonen könyvének fő tézise a kontingencia helyének megváltozása. Míg a machiavelli pillanatban a kontingencia külsőddleges a politikai cselekvés számára, megoldandó feladatként jelenik meg, addig a weberi pillanatban a politikai cselekvés elemévé válik. Ahol az elsődleges probléma (a kontingencia szimbólumaként felfogott) *fortuna* pusztító ereje, ott a politikai cselekvés magától értetődően a kontingencia *ellen* irányul. Egy bürokratizálódott világban azonban adódik a kontingencia összekapcsolása a cselekvési szabadsággal. Ezért a politikusok a kontingencia *által*, nem ellene cselekszenek.

(6) Az előző pontból következően a kontingencia háttérfeltételből (*fortuna*) a politikai cselekvés operatív elemévé válik. A háttér- és operatív kontingencia fogalmi fogják a válság és a politikai cselekvés viszonyát leíró, a következő részben bemutatandó tipológiánk alapját alkotni. Palonen megkülönböztetésének elemeit a 2. táblázatban foglaltuk össze.

2. táblázat. A machiavelli és a weberi pillanat összehasonlítása

	<b>a machiavelli pillanat</b>	<b>a weberi pillanat</b>
politikai cselekvés háttere	bizonytalan (újjonnan szerzett egyeduralom)	stabil (bürokratizáció)
fő fenyegetés	külső sokkok ( <i>fortuna</i> )	stagnálás, a bürokratikus struktúrák „megkövülése”
a politikai vezető fő feladata	rend és biztonság megteremtése (metafora: gátépítés)	mozgáster megteremtése (metafora: „kemény deszkák [...] átfúrása”)
patológikus forma	a <i>status quo</i> pusztá őrzése	állandó felforgatás, az államot fenyegető felelőtlen politika
cselekvés és kontingencia közötti kapcsolat	cselekvés a kontingencia <i>ellen</i> (politika = <i>Spiel gegen die Kontingenzenz</i> )	cselekvés a kontingencia <i>által</i> (politika = <i>Spiel durch die Kontingenzenz</i> )
kontingencia típusa	<b>háttérkontingencia</b> ( <i>Kontingenzenz des Handelns</i> )	<b>operatív kontingencia</b> ( <i>Kontingenzenz im Handeln</i> )

## A POLITIKAI VEZETÉS LEHETSÉGES FORGATÓKÖNYVEI

Eddig azt kíséreltük meg kifejtetni, hogy (1) a válsághelyzeteket a kontingencia egy speciális típusa, a bizonytalanság jellemzi, illetve hogy (2) a kontingencia lehet mind a politika cselekvés háttérének meghatározója, mind a politikai cselekvés konstitutív eleme. Ebben a részben az eddigi fogalmi megkülönböztetések alapján először felállítunk egy analitikus tipológiát, amely a politikai cselekvés, valamint a normál állapot és a válsághelyzetek közti lehetséges kapcsolatot hivatott leírni. Másodszer pedig empirikus példákkal kísérjük meg szemléltetni a tipológia hasznosságát.

A tipológia megszerkesztéséhez Palonen fogalmi megkülönböztetését tekintjük kiindulópontunknak: a kontingencia két paloneni típusa alkotja mátrixunk két dimenzióját (3. táblázat). Ahogy korábban említettük, Oakeshottot követve feltételezzük, hogy *minden* politikai helyzet kontingens bizonyos mértékig. Mindazonáltal, ahol a kontingencia mindkét, Palonen által elkülönített formája alacsony, ott normál állapotról beszélhetünk (A-negyed). Itt a lehető legtágabb értelemben vett konvenciókat (szokásos eljárások, politikai viselkedési minták, jogrend, stb.) sem külső sokk nem bontja meg, sem a politikai szereplők nem kezdik ki. A többi három negyedben a kontingencia két típusának együttes jelenléte magasabb, így a B-, C- és D-negyedekben válsághelyzetről beszélhetünk.

A háttérkontingencia szintje a B- és C-negyedekben magasabb, mint a normál állapotban. A háttérkontingencia megnövekedését a politikai cselekvő szempontjából exogénnek tekinthető sokkhatásokhoz kötjük. Ilyen sokk lehet például egy világgazdasági válság, egy természeti katasztrófa, egy terrorcselekmény, vagy egy idegen ország hadüzenete.

Az értelmezésnek és jelentésadásnak jelentős szerepe van minden politikai helyzetben. Amikor pedig a szabályok és normák külső sokk hatására megkérdőjeleződnek, a politikai vezetők helyzetértelmezése még ennél is nagyobb jelentőségre tesz szert (vö. Hall, 1993; Boin et al., 2005; 2008). Külső sokkhatás esetén a vezető – legalább analitikus értelemben – mindig választhat, hogy az eseményeket az uralkodó paradigma vagy a narratíva keretrendszerében kísérel meg értelmezni és kommunikálni, a kontingencia azonnali csökkentésére törekedve; vagy megkísérel új paradigmát vagy narratívát alkotni, és annak keretében értelmezni az eseményeket. Utóbbi esetben, mivel megkérdőjelezi az uralkodó paradigmát vagy narratívát, a kontingencia átmenetileg elkerülhetetlenül nőni fog. Mindebből adódóan a B- és a C-negyedekben a válság kihasználásának (*crisis exploitation*, Boin et al., 2008) különböző stratégiáiról beszélhetünk.

A fő különbség a korábban idézett, válságkezeléssel foglalkozó irodalmak és a mi megközelítésünk között, hogy utóbbi figyelembe veszi azt a lehetőséget, hogy a politikai cselekvők szándékosan is emelhetik a tétet (fenyegetés),

a kontingencia (pontosabban bizonytalanság) szintjét, és tudatosan eltúlozhatják a teendők sürgősségét. Mindezt tehetik politikai cselekedetekkel, vagy nyilvános értelmezéssel, válság-narratívával. Arról tehát, hogy egy külső sokk a B vagy a C-negyedbe kerül, a politikai cselekvőnek a sokkra adott reakciója dönt. Az eddigiekkel szemben azonban a D-negyedben a politikus a válságot nem pusztán értelmezi vagy újradefiniálja, hanem ő maga *találja fel* vagy *találja ki*, azaz a válságot ő maga *teremti*.<sup>5</sup>

3. táblázat: Válság és vezetés kapcsolatának lehetséges forgatókönyvei

	<i>alacsony</i>	háttérkontingencia szintje	<i>magas</i>
<i>alacsony</i>	<b>A – normál állapot</b> 1. nincs exogén sokk 2. kontingencia mint meghatározatlanság 3. nincs kivételes kényszer a gyors döntésre, a cselekvésre 4. normák, intézmények, konvenciók nincsenek veszélyeztetve 5. nincs innováció 6. a cselekvő fő célja: céljai megvalósítása az adott intézményi keretben		<b>B – válság mint exogén sokk</b> 1. válsághelyzet: exogén sokk 2. kontingencia mint bizonytalanság 3. kivételes kényszer gyors döntésre, cselekvésre 4. intézmények veszélyben, megóvásuk finomhangolással 5. nincs innováció, konvencionális válságmenedzselés 6. cselekvő fő célja: kontingencia szintjének azonnali csökkentése, külső sokk átvészelése
<i>operatív kontingencia szintje</i>	<b>D – endogén válsággenerálás</b> 1. válsághelyzet: endogén válsággenerálás, külső sokk nélkül 2. kontingencia mint bizonytalanság magas szintje (a politikai cselekvés által okozva) 3. tudatosan generált kivételes kényszer gyors döntésre, cselekvésre 4. intézmények átszervezése, vagy felváltása újakkal 5. innováció: konvenciók és konvencionális autoritások megkérdőjelezése 6. cselekvő fő célja: mozgásterének bővítése a kontingencia szintjének növelésével		<b>C – újradefiniált válság</b> 1. válsághelyzet: exogén sokk és endogén válsággenerálás, újraértelmezés révén 2. kontingencia mint bizonytalanság 3. kivételes kényszer gyors döntésre, cselekvésre 4. intézmények veszélyben, átalakításuk tudatos cselekvéssel 5. innovatív válságmenedzselés: konvenciók és konvencionális autoritások megkérdőjelezése 6. cselekvő fő célja: mozgásterének bővítése a kontingencia szintjének további növelése révén; ugyanakkor a kontingencia általa még kezelhető szinten tartása
<i>magas</i>			

Az A- és B-negyedekkel ellentétben a C- és a D-negyedekben az *operatív kontingencia* szintje magas. Operatív kontingenciáról akkor beszélünk, amikor a politikai cselekvő szándékosan cselekszik vagy beszél úgy, hogy bizonyta-

lanságot keltsen, például a konvenciók, konvencionális autoritások, a fennálló jogrend, stb. megkérdőjelezésével. Mindez gyakran jár közpolitikai paradigmaváltással (Hall, 1993; vö. Blyth, 2013), azaz bizonyos közpolitikai célok nagymértékű megváltoztatásával, amely egyaránt túlmutat mind az elsőrendű, mind a másodrendű változtatásokon (azaz mind a szabályozás mértékének, mind a közpolitika eszközeinek megváltoztatásán).

A következőkben a politikai cselekvés és a válsághelyzet mind a négy, tipológiánk szerint lehetséges kapcsolatát elemezzük részletesen, példákkal szemléltetve őket. Válság és cselekvés lehetséges kapcsolatai közül kettővel foglalkozunk részletesebben: az exogén eredetű válsághelyzet újraértelmezésével (C-negyed, itt a háttér- és az operatív kontingencia együtt van jelen), illetve az endogén válsággenerálással (D-negyed, itt az operatív kontingencia működik). Bár teljesen tiszta esetek nincsenek, reményeink szerint példáink elősegítik majd a kontingencia két típusa közötti különbség megértését.

#### AZ A-NEGYED: NORMÁL ÁLLAPOT

Az A-negyed a politika normál állapotát jelöli, amikor mind a háttér-, mind az operatív kontingencia szintje alacsony. Nincs rendkívüli helyzet vagy válság, nem veszélyeztetni semmi az intézményeket vagy a kialakult konvenciókat, az átlagosnál nem nagyobb a politikai döntésekre nehezedő időbeli nyomás. A kormányzat politikája alapvetően lassan, fokozatosan változik az inkumbens közpolitikai irányvonalához való kiigazítás révén, vagy a szakpolitikai területek környezetében jelentkező változások hatására. A politikai folyamatokban végbemenő változások időben nem egyenletesen oszlanak el, így a kontingencia szintje nem konstans, hanem fluktuáló. Például választások vagy kormányváltás idején a rendszerben megjelenő bizonytalanság megnöveli a kontingencia szintjét, ez azonban a parlamentáris kormányzatokban a normális ügymenet része. Más szóval az ilyen szituációkban a szabályok és köteleességek, normák és konvenciók nincsenek nyomás alatt, hisz a bizonytalanság e szintje bele van kalkulálva a politikai folyamat „forgatókönyvébe”. Habár a közpolitikai irányváltásokkal átmenetileg megnő a kontingencia szintje, azt mégis a normál, kiszámítható politika részeként szokás elkönyvelni. Kiugró eset, ám még mindig az A-negyedbe helyezhető el a kontingencia figyelemreméltó jelenléte a gyakori kormányválságokat produkáló francia negyedik köztársaságban az 1958-as válságig.<sup>6</sup> Marcel Merle francia történész úgy érvel, hogy e rezsim keretei között: „[A] kormányzati instabilitásból nem mindig következett politikai instabilitás [...] a kormányválságok többsége tulajdonképpen egyfajta viszonylagos folyamatosság része volt, amivel a kormányválság szinte kormányzati eszközzé vált.” (Merle, 2007: 445–446.).

Értelmezésében a negyedik köztársaság bukása nem a gyakori kormányváltásoknak, hanem a rezsim gyarmati kérdésekben megfigyelhető döntésképtelenségének volt köszönhető.

#### A B-negyed: exogén sokkok (strukturalista forgatókönyv)

Ebben a negyedben, noha az exogén sokkok megkérdőjelezik a normális ügymenetet és a bevett gyakorlatot, a válságkezelés mégis konvencionális eszközökkel történik, célja pedig a kontingencia azonnali csökkentése. Az exogén sokkok mindig kétségbe vonják a konvencionális autoritásokat és a normál politika irányát, de a válság természete és súlyossága sohasem magától értetődő, mindig vita tárgyát képezi. A B-negyed eseteiben a krízist sokkal inkább anomáliának tekintik, semmint szisztematikus problémának, ez pedig a válságkezelés konvencionális eszközeit teszi indokoltá. A külső sokkok, mint például a természeti katasztrófák, világgazdasági válság és terrorcselekmények gyors reagálást követelnek a politikai vezetőktől. Lássunk néhány példát!

A technokrata válságkezelés egyik legjobb példája Mario Monti kormánya Olaszországban (McDonnell–Valbruzzi, 2014). Montit Silvio Berlusconi lemondása után, 2011. november 12-én kérték fel kormányalakításra, azzal a kifejezett céllal, hogy kezelje a begyűrűzött hitelválságot. A nagyobb politikai pártok az olasz parlament mindkét házában elfogadták Monti megszorító intézkedéseit (adóemelések, munkaerőpiaci reformok, nyugdíjreform), amelyek célja kivezetni Olaszországot a romló gazdasági helyzetből, továbbá a piac bizalmának és a pénzügyi stabilitásnak a visszaállítása volt. Annak ellenére, hogy a 2012-es költségvetés elfogadását követően visszalépését ígerte, Monti egy liberális centрупártot alapított Polgári Választás (*Scelta Civica*, SC) néven, és elindult a következő választásokon.

A Spanyolországban kormányzó Néppártot (*Partido Popular*, PP) és Jose María Aznar miniszterelnököt 2004. március 14-én, közvetlenül az országos választások előtt érték a madridi terrortámadások, amelyek Madrid egyik főpályaudvarán történtek, 192 halálos áldozatot és 1430 sebesültet követelve. Március 11-ig a kormányzó párt a közvélemény-kutatásokban biztos, 5 százalékos előnyt tudhatott magáénak a riválisaival szemben. Noha a kormányzat gyors reakcióval válaszolt a terrortámadásra, mégis rosszul értelmezte a válságszituációt és így elvesztette az „értelmezési harcot” (*meaning-making battle* – Olmeda, 2008). A kormányzó párt a baszk szeparatista mozgalmat (*Euskadi ta Askatasuna*, ETA) tette felelőssé, és ezt a narratívát az ellentmondó tények napvilágra kerülését követően is fenntartották. Az ellenzékben levő Spanyol Szocialista Munkáspárt (*Partido Socialista Obrero Español*, rövidítve PSOE) könnyen ki tudta szorítani a hivatalos narratívát a közbeszédből. Rivális értelmezésükben a terrortámadást az al-Kaida büntetéseként állították be az iraki

háborúban való spanyol részvételért (noha a spanyol haderő csak békefenntartói feladatot látott el). A tizenegy millió embert mozgósító demonstrációkat követően végül a PP elvesztette a választásokat (Olmeda, 2008).

Ezzel ellentétes következményt eredményezett egy, sok tekintetben hasonló szituáció, a 2002-es elbai árvíz, Németországban. A német szociáldemokrata kancellárnak, Gerhard Schrödernek az évszázad árvizével kellett szembenéznie, amely kilenc milliárd eurónyi kárt okozott, és a több mint 126 ezer ember bevonását tette szükségessé az árvízi védekezésbe és kármentésbe. Hat héttel a szövetségi választások és közvetlenül az árvíz előtt Németország keleti részében a közvélemény-kutatások a jobbközép ellenzék (CDU) előnyét és a vörös-zöld koalíció minimális többségét jósolták. Az árvíz azonban sokat változtatott a képen: a katasztrófa korai szakaszában a szövetségi kormány hatékonyan reagált, pénzügyi segítséget nyújtva az érintett tartományoknak. Emellett az árvíz miatt elterelődött a figyelem a magas költségvetési hiányról, amely miatt Schröder korábban nyomás alá került. A kancellár és kihívója közötti pozicionális aszimmetria miatt a CSU/CDU által támogatott Edmund Stoiber nem tudta tartani a lépést az újrászó kormányfővel. Így az Elba áradása megváltoztatta a politikai helyzetet és az esélyeket, amely végeredményben Schröder kancellár újraválasztását eredményezte (Bytzek, 2008).

#### A C-negyed: újradefiniált válságok (konstruktivista forgatókönyv)

Ebben a mezőben a háttér- és az operatív kontingencia egyformán magas. Mindez annyit jelent, hogy a politikai cselekvő egy öt ért külső sokkra nem konvencionális választ ad, hanem – a tétet megemelve – a körülményeket nem anomáliaként, hanem rendszerszintű hibaként interpretálja. Azonban fontos megjegyezni, hogy mindez nem pusztán a válság súlyosságának, mélységének és természetének retorikai eszközökkel való eltúlzása. A „C” negyedben a politikai vezető (1) szisztematikusabb módon dramatizálja a válságot és (2) megkérdőjelezi az uralkodó policy paradigmát (Hall, 1993), vagy a domináns „közfilozófiát” (*public philosophy*) (Mehta, 2011) és a konvencionális autoritásokat. A már említett metaforával élve: míg a „B” negyed politikusa hajóskapitányként igyekszik – amilyen gyorsan csak lehetséges – kivezetni hajóját a viharos körülmények közül, a C és D mezőkben a vezetők felismerik, hogy a vihar nem feltétlenül jelent rosszat a kapitány szempontjából. Utóbb említett vezetők célja kialakítani vagy fenntartani a kontingencia magas szintjét, amelyen csak ők képesek úrrá lenni (lásd: Schabert, 2013).

Példaként kínálkozik a brit külpolitikai stratégia, Neville Chamberlaintől Winston Churchillig 1938–40 között, az Egyesült Államok kül- és biztonságpolitikája George W. Bush elnöksége alatt a 2001. szeptember 11-i terrortámadást követően, valamint Orbán Viktor unortodox gazdasági válságkezelése.

Az első eset egy kontrafaktuális példa. Az 1938-as müncheni egyezmény idején Winston Churchill új brit külpolitikai irányvonalat szorgalmazott Neville Chamberlain miniszterelnökkel szemben. Chamberlainnel ellentétben Churchill felismerte, hogy a konvencionális brit külpolitika Adolf Hitlerrel szemben nem lehet eredményes. 1938. október 5-én a képviselőházban tartott beszédében a csehszlovák válság komolyságát hangsúlyozta, és alapvetően kérdőjelezte meg a brit külpolitikát.<sup>7</sup> A Hitlerrel szembeni engedékenységet, mint Csehszlovákia feláldozása – érvelt – nem szolgálja a béke fenntartását Európában. A háttérkontingencia azonnali csökkentése, mint például a Hitlerrel való kibékülés helyett proaktív és határozott brit külpolitikát sürgetett, amellyel kiállnak Csehszlovákia függetlenségéért, új szövetséget hoznak létre Európában Hitler ellen, s felfegyverzik Nagy-Britanniát még akkor is, ha ezzel növekszik a bizonytalanság és a közvélemény aggodalma. Churchill tehát az operatív kontingenciával kívánt élni. Felismerte, hogy az esetleges konfliktus vagy háború a náci Németország ellen nem egyszerűen bizonyos területek megszerzéséről vagy elvesztéséről, illetőleg a britek európai befolyásának csökkenéséről szól, hanem sokkal nagyobb tétje van; ez a Nyugat alapvető értékeinek és a brit életformának lehetséges elvesztése. Azonban a brit politikában a paradigmaváltásra csak két évvel később került sor, mikor Chamberlaint Churchill követte a miniszterelnöki székben.

A második példánk a 2001. szeptember 11-i terrorcselekmény, amely sokkolta az amerikai nemzetet, és évekre válságos atmoszférát teremtett a nemzetközi politikában. A nemzetegyesítő hatás (*rally round the flag effect*) példátlan támogatást teremtett George W. Bushnak új, „háborús elnöki” szerepében (Eichenberg et al., 2006; Hetherington and Nelson, 2003); Bush időlegesen karizmatikus vezetővé vált (Greenstein, 2008). Határozott közpolitikai választ fogalmazott meg: új intézmények felállításával (Nemzetvédelmi/Belbiztonsági Minisztérium, *Department of Homeland Security*), régiek újrászervezésével (Szövetségi Válságkezelési Ügynökség, *Federal Emergency Management Agency*), új törvényi alapok megteremtésével (*US Patriot Act*), valamint az alkotmányos tradíció és a kongresszus felhatalmazásán alapuló elnöki háborús hatalom (*Presidential War Power*) használatával. Egyetérthetünk a szakirodalommal abban, hogy a 2001. szeptember 11-i terrortámadás „fel nem fogható válságot” (*incomprehensible crisis* – Boin et al., 2008: 19.) jelentett. Ennek jellemzője, hogy szétfeszíti a hagyományos értelmezési kereteket, nagy teret hagyva új interpretációk megalkotásának. A „terror elleni háború” és a „Gonosz tengelye” elleni harc köré felépített ún. Bush-doktrína ilyen új, eredeti *frame*-nek tekinthető. Noha a preventív csapások, az unilateralizmus és a demokrácia terjesztése az „amerikai kivételesség” nevében már korábban is megfogalmazódott, mégis, a Bush-doktrína új korszakot nyitott az amerikai kül- és biztonságpolitikában és a nemzetközi kapcsolatokban. Bush új közpolitikai paradigmát teremtett (Nagan–Hammer, 2004). Egyoldalú végrehajtói intézkedéseivel ki-

terjesztette háborús elnöki szerepét, sőt, az ún. elnöki végrehajtói rendelkezéseken (*signing statement*) keresztül egyes, a kongresszus által jóváhagyott jogszabályok vagy egyes részeik alkalmazását is felfüggesztette (Galvin, 2009). Noha a terrorizmus elleni belföldi intézkedések csökkentették a háttérkontingenciát, annak végrehajtási módja (jogtalan lehallgatások, bírói határozat nélküli fogvatartás) növelte az operatív kontingenciát, amelyet tovább erősítettek a megelőző katonai csapások a terrorizmus támogatásával vádolt rezsimek ellen (Afganisztán és Irak). Bush folyamatosan emelte a tétet, mígnem 2005–06-ra elvesztette a kongresszus támogatását, és több esetben a Legfelsőbb Bíróság is felelősségre vonta – így elnökségének utolsó éveiben „béna kacsává” vált.

Harmadik esetünket Orbán Viktor magyar miniszterelnök unortodox gazdaságpolitikája adja. A konvencionális válságkezeléssel szemben, amelyet elődje, Bajnai Gordon alkalmazott, Orbán ún. unortodox intézkedésekkel kísérelte meg stabilizálni a költségvetést és finanszírozni az ország szuverén adósságát. A Fidesz a 2010-es országgyűlési választásokon elért földcsuszamlásszerű győzeleme után, amelyen a szavazatok 53%-át és a mandátumok több mint kétharmadát szerezte meg, Orbán arra használta az adódó lehetőséget, hogy radikálisan újraértelmezze a válság természetét és a kezelésére alkalmazandó eszközöket. A parlamenti szupertöbbség, amelyet kvázi forradalmi kontextusba helyezett („szavazófülkékben lezajlott forradalom”), lehetővé tette egy új rezsim életre hívását (Körösi, 2015). Az újonnan megválasztott miniszterelnök először – Magyarországot Görögországhoz hasonlítva – egy drámai válságnarratívát vezetett be, majd új, innovatív eszközöket alkalmazott a válság kezelésére. Habár Orbán az Európai Unió által megfogalmazott követelményeknek megfelelően a költségvetési hiányt a GDP 3%-a alatt tartotta, más ügyekben megkérdőjelezte a konvencionális eszközöket és autoritásokat. Egy parlamenti beszédében a következőképp fogalmazott: „Nincs kit másolnunk, nincs kinek a példáját követnünk, e pillanatban sehol nincsenek kész, használható tankönyvek, legfeljebb ezeknek a vázlatok körvonalazódnak. Az új recepteket most és nekünk kell – ráadásul a mindennapi küzdelmek során – kiokoskodnunk, kiizzadnunk magunkból. Továbbra sem szabad tehát megijednünk a bátor és új megoldásoktól, és nem szabad azzal törődnünk, hogy mások mit szólnak mindehhez”<sup>8</sup>

Orbán a költségvetési hiány és az államadósság problémáját egy szélesebb válságnarratívába helyezte. Ebbe a narratívába sűrítette egyrészt a 2008-as nemzetközi pénzügyi válságot; másrészt a hazai belpolitikai válságot, amelyet Gyurcsány Ferenc őszi beszéde gerjesztett 2006-ban és amely kormányellenes demonstrációkban, utcai erőszakhullámban csúcsonyult ki; harmadrészt a világgazdasági átalakulásokat (globalizált pénzügyi kapitalizmus); és az Európai Unió globális térszerkesztését is. Orbán a pénzügyi válság újra-, illetve átértelmezésével exogénből *endogén* jelenséget alkotott. A válságot sikeresen

használta eszközként, hogy a baloldalt, a liberálisokat és a nemzetközi intézményeket, mint az IMF, tüntesse fel felelősként a „bűnbakképző játékban” (*blame game* – Boin et al., 2005). Mindezzel legitímálta a hatalomra kerülése után alkalmazott unortodox válságkezelést. „Szabadságharcában” Orbán elutasította az IMF-hitel következő részleteinek lehívását és az IMF valamint az EU által tanácsolt gazdaságpolitikát. A kontingenciát csökkentő intézkedések, reformok helyett nagyobb kockázatokat vállalt. A piacról finanszírozta az ország szuverén adósságát, ezáltal pedig – megszabadulva az IMF kontrolljától – szélesebb mozgásteret teremtett magának a hazai belpolitikában.<sup>9</sup> A szabadságharc narratívája szerint az unortodox gazdaságpolitika célja az ország szuverenitásának a visszaszerzése a multinacionális cégektől, nemzetközi pénzügyi intézményektől (pl. IMF) és bankoktól, valamint a szupranacionális szervezetektől.

Az ilyen és ehhez hasonló konfliktusok azonban tovább növelték a bizonytalanságot. Sőt az ún. „keleti nyitás” politikája, az Oroszországgal kialakított szorosabb politikai és gazdasági kapcsolatok aláásták az Egyesült Államokhoz fűződő viszonyt. A konfliktusok és a kontingencia magas szintjének a fenntartása stratégiai célokat szolgált az orbáni politikában, ezért a válság előtti normál állapot visszaállítása helyett permanenssé váltak a rendkívüli intézkedések. A bevezetett új, unortodox kormánypolitikát több alkalommal is sikeresen támogatták *top-down* állampolgári mobilizációval (Békemenet, Nemzeti konzultáció) (Metz, 2015). Orbán cselekvési stratégiájával beleillik azon politikusok sorába, akik nemcsak a háttérkontingencia ellen, hanem az operatív kontingenciát kihasználva, más szóval a bizonytalanság növelésén keresztül is cselekedtek. Érdekes adalék lehet, hogy Orbán 2014-es tusnádfürdői beszédében utal is a kontingenciához való viszonyára: „[A]zt a mondatot kell mondanom Önöknek, ami talán kevésnek tűnik majd egy magas hivatalt betöltő embertől, hogy a jövő lényege, hogy bármi megtörténhet. [...] [A]z események pontos vagy megközelítőleg pontos előrejelzése szinte lehetetlen.”<sup>10</sup>

#### A D-negyed: endogén válsággenerálás (voluntarista forgatókönyv)

A B- és C- negyedektől eltérően a D-mezőben nincs nyilvánvaló külső sokk. Itt a vezető generálja a krízist, hogy ezzel növelje saját mozgásterét. Az alábbiakban három eseten keresztül mutatjuk be a politikai vezetés és az endogén eredetű válságok kapcsolatát.

Hogy egy extrém esettel indítsunk: a Reichstag épületének 1933. február 27-i felgyújtása, amennyiben elfogadjuk a feltételezést, hogy a gyújtogatás a nemzetiszocialisták műve volt, plasztikusan illusztrálja a D-negyedet. Az eseményt az NSDAP saját mozgásterének bővítésére használta fel, ez szolgált indokul a rendkívüli állapot kihirdetésére (weimari alkotmány 48. §), a szabad-

ságjogok szűkítésére és a rivális kommunista párt tagjainak a letartóztatására. Ezek jelentették a kiépülő új rendszer első lépéseit.

Második példánkat Charles de Gaulle francia elnök 1962-es alkotmányreformja adja (Gaffney, 2010: 40–44.). Ha nem is a várt módon, de ekkorra de Gaulle megoldotta az algériai válságot. A felállított dimenziókban gondolkodva tehát: a háttérkontingencia, amely de Gaulle-t 1958-ban hatalomba emelte, eltűnt; visszatérni látszott a normál állapot. De Gaulle azonban felkavarta maga körül az állóvizet. Először is, május 15-én provokatív európai integráció ellenes beszédével elidegenítette az európapárti politikai szövetségeit (a kereszténydemokrata *Mouvement républicain populaire*-t). A motiváció egyszerű volt: de Gaulle teljesen másképp képzelte el a köztársaságot, mint az ellenzék, vagy éppen szövetségei. Ahogy Gaffney megjegyzi: „1962 drámai leszámolás volt a személyiségcentrikus politikát megerősíteni akaró De Gaulle és a többi politikai erő között, akik szerették volna »dedramatizálni« a köztársaságot” (Gaffney, 2010: 42.). Stratégiája az volt, hogy „eltávolodik az eddig őt támogatóktól, és új policy-pozíciókat vesz fel” (Gaffney, 2010: 41.). A második lépés a folyamatban a közvetlen elnökválasztásról szóló referendum bejelentése volt. Mindehhez azonban nem volt meg a szükséges alkotmányos alapja. „Amit tett, arra az általa elfogadtatott alkotmányban nem volt semmiféle alap; tetteivel saját cselekvése abszolút központiségát állította.” (Gaffney, 2010: 42.).<sup>11</sup> Miután a kormányzó többség ennek hatására kihátrált de Gaulle miniszterelnöke mögül, de Gaulle feloszlatta a Nemzetgyűlést, az új választásokat pedig a bejelentett népszavazás utánra írta ki. De Gaulle végül megnyerte a saját maga által megrendezett „leszámolást”: mind a referendumon, mind pedig a választásokon sikert aratott. Mindez jól példázza, miképpen lehet az operatív kontingencia révén, az „állóvíz felkavarásával” politikai előnyt kovácsolni. Az így generált rendkívüli helyzetben de Gaulle rezsim-átépítőként tudott fellépni; átalakította a francia kormányzati és politikai rendszert.

Harmadik példánkat Orbán Viktornak és pártjának 2010 és 2014 közötti alkotmányozó politikája. Az alkotmányozás definíció szerint minden esetben rendkívüli helyzetet eredményez, hiszen a „játékszabályok” megváltoztatását jelenti. Ilyenkor előtérbe kerül és aktivizálódik a láthatatlan alkotmányozó hatalom (*pouvoir constituant*), azaz a politikai szuverén (Ackerman, 1998). Mindazonáltal ez a hatalom az alkotmányozás megtörténte után általában újra háttérbe húzódik, és visszaáll a normál állapot. A kontingencia szintje az alkotmányozás idejére átmenetileg megugrik, majd az új alkotmány elfogadásával ismét alacsonyabb szintre esik vissza, így újra tipológiánk „A”-negyedében találjuk magunkat. A bizonytalanság megnövekedése a politikai aktorok, az elitcsoportok és egyéb érintettek széleskörű bevonásával, konszenzusával elvileg a minimumra csökkenthető.<sup>12</sup>

A „szelíd”, konszenzusos alkotmányozás előbbi leírásától azonban Orbán alkotmányozó politikája nagyon messze állt. Az egyoldalú alkotmánymódo-

sítások és a hozzá kapcsolódó törvényhozás módosították a hatalmi ágak egyensúlyát, csökkentették az ellenőrző intézmények – az alkotmánybíróság, az ombudsman – hatalmát, gyengítették a bíróságok függetlenségét, végezetül bevezetésre került egy, jellegében az előzőnél jóval inkább többségi jellegű választási rendszer. Az orbáni alkotmányozás megváltoztatta továbbá az állam és a társadalom kapcsolatát, illetve gyengítette az egyház és az állam szétválasztását. Mindezen változások a rendkívüli vagy válsághelyzetekre jellemző módon lettek megvalósítva. Mindezek a változtatások felborították az 1990 utáni magyarországi politikai berendezkedés, illetve tágabb értelemben a posztkommunista politika status quóját, megkérdőjelezték a fennálló konvenciókat, intézményeket és konvencionális autoritásokat (AB, ombudsman).

Az alkotmányozó forradalom Orbán kreatív politikai vezetésének és szituációformálásának az eredménye. A permanens alkotmánymódosításokkal és törvényhozási dömpinggel Orbán egy egész parlamenti cikluson keresztül fenntartotta a kontingencia magas szintjét és a demokratikus átmenet óta nem látott mértékben szélesítette saját mozgásterét. Elméleti sémánkon belül maradván megállapíthatjuk, hogy a „forradalmi alkotmányozás” nem külső sokk és nem is alkotmányozási kényszer eredménye, hanem Orbán kreatív politikai vezetése. Talán a legfontosabb különbség a fenti, konszenzusos alkotmányozási sémához képest, hogy Orbán a permanens alkotmánymódosításokkal folyamatosan magasan tartotta a kontingencia szintjét, hogy mozgásterét bővítse.

## KONKLÚZIÓ

Tanulmányunkban arra vállalkoztunk, hogy a politikai cselekvés és a kontingencia kapcsolatát elemezzük, amelyet a válság és a vezetés közti kapcsolat vizsgálatának segítségével próbáltunk elvégezni. Munkánk konceptuális, elméleti és empirikus eredményeket hozott, amelyet az alábbiakban megpróbálunk összefoglalni.

Az első, konceptuális szinten a kontingencia fogalmával igyekeztünk áthidalni a cselekvés és a struktúra közötti éles megkülönböztetést. Utóbbi ugyanis egyszerre akadály (háttérkontingencia), illetve eszköze a cselekvésnek (operatív kontingencia). Láthattuk, hogy az intézmények, beleértve a normákat, konvenciókat, de még a korszellemet (*Zeitgeist*) is, korlátokat szabnak a politikai cselekvés számára. Ugyanakkor az intézmények a válság- vagy rendkívüli helyzetben alakíthatóvá válnak a cselekvés által. Míg egyes vezetők számára az intézmények leküzdhetetlen korlátok, addig másoknak az operatív kontingencia növelésével, válság kreálásával átléphetők vagy/és átalakíthatók. A kontingencia tehát nem csak leküzdendő probléma, hanem eszköz is: szélesítheti a politikus mozgásterét, megkérdőjelezheti a meglévő (köz)politikai paradigmát, domináns „közfilozófiát”, és lehetőséget kínálhat új megalkotá-

sára, a konvencionális autoritások delegitimálására, újfajta válságkezelésre, vagy éppen a hatalmi viszonyok átalakítására vagy újraalkotására.

A kontingencia szerepe nagyban függ a politikai vezető képességeitől és céljaitól. A technokraták, mint például Monti, gátakat, töltéseket emelnek a *fortuna* ellen, míg de Gaulle, Bush vagy Orbán az intézményi megállapodások, gazdasági konvenciók és politikai autoritások „kemény fáját” igyekeznek „átfúrni”. Ahogy az orbáni alkotmányozó politika példája is jól mutatta, a politikai vezetők nemcsak a kívánt változtatások keresztülvitele céljából növelhetik meg a kontingenciát (átmeneti jelleggel), hanem annak magasan tartása révén állandósíthatják is a rendkívüli állapotot.

A fogalmi szint mellett tanulmányunk a válság és a vezetés kapcsolatának vizsgálatához próbált hozzájárulni elméleti és empirikus dimenzióban egyaránt. Elméleti szinten munkánknak két hozadékát emeljük ki. Először, bevettünk egy fogalmi tipológiát, amely áttekintést ad válság és vezetés kapcsolatának eltérő felfogásairól. Ez a tipológia megítélésünk szerint bizonyos mértékig képes enyhíteni a struktúra és a cselekvés közötti merev elválasztást azáltal, hogy ugyanazt a fogalmat (a kontingenciáét) használja mindkettő leírásakor. A kontingencia, ahogy láthattuk, lehet a struktúra eleme, amely korlátozza a cselekvést (háttérkontingencia), azonban operatív eszközzé is válhat, amennyiben a politikai cselekvő akar és képes kockázatot vállalni (Weber), vagy éppen felváltva formálja renddé a káoszt és teszi ismét kaotikussá a rendet (Schabert, 2013). Schabert és Weber koncepciója a politikai cselekvés „monista” felfogása felé mutat, ahol a kontingencia mindent áthat, szemben a cselekvést és a struktúrát mereven elválasztó „dualista” felfogásokkal, amelyek a kontingenciát többnyire a struktúra sajátosságaként értelmezik, a politikai cselekvés elsődleges feladatának pedig annak enyhítését tartják. Másodsor, a tipológia célja nemcsak az eltérő szakirodalmi értelmezések feltárása volt, hanem egyúttal fel is kívánta hívni a figyelmet egy, a kortárs válságirodalmak által alapvetően elhanyagolt lehetőségre: ez a D-negyed voluntarista válság-generálása, a leginkább „weberi” foratókönyv, ahol nincs jelen exogén sokk, és maguk a politikai vezetők generálnak válságot.<sup>13</sup>

Empirikus szinten tanulmányunknak szintén két hozadékát látjuk. Először is, a tipológia hasznos lehet nagyjából hasonló körülmények közötti gyökerelesen eltérő stratégiák összehasonlítására. Montinak és Orbánnak egyaránt a 2007–2008-as globális pénzügyi válságot követő európai adósságválság és „nagy recesszió” gazdasági következményeit kellett kezelniük. Bár nyilván a strukturális körülmények különbsége sem elhanyagolható, mindazonáltal a két kormányfő stratégiái közötti eltérés mértékét pusztán ilyen sajátosságok aligha magyarázzák. Míg Orbán a gazdasági problémákat egy szélesebb válságnarratívába ágyazta, operatív módon növelve meg a nemzetközi pénzügyi környezet által keltett bizonytalanságot, addig Monti célja a háttérkontingencia azonnali csökkentése volt, és ehhez a gazdasági válságkezelés konvencionális

*best practice*-éhez folyamodott. A stratégiák ugyanezen különbsége jelenik meg Bush és Aznar esetében. Míg előbbi sikeresen tágította mozgásterét a szeptember 11-i terrortámadások után, a „terror elleni háború” narratívájával legitimálva *policy*-intézkedéseit, addig Aznar a spanyol kormányok megszokott reakcióját vette elő a madridi terrortámadások után, az ETA-t vádolva a támadással. Ezek az eltérő reakciók komoly következményekkel jártak a két politikai szempontjából.

Másodszor, Orbán és de Gaulle D-negyedben elemzett esetei a demokratikus keretek közötti válsággenerálás egy speciális esete felé mutatnak, amelyet nevezhetünk „alkotmányos játszmának”. Két, ezzel kapcsolatos megjegyzéssel zárnánk a tanulmányt. Egyfelől, mind a politikai vezetéssel, mind a demokráciaelméletekkel foglalkozó irodalmak számára érdekes kutatási problémát jelenthetne további demokratikus keretek közötti válsággenerálási technikák azonosítása. Másfelől, a két, általunk azonosított „alkotmányos játszma” közötti különbség szintén érdekes lehetne egy további kutatás számára. Mi egy különbséget emeltünk ki: míg de Gaulle csak átmenetileg – a politikai ellenfelekkel való „leszámolás” és az új normál állapot megformálásának idejére – élt az operatív kontingencia eszközével, Orbán próbálta állandósítani a kontingencia magas szintjét, egyfajta *perpetuum mobilé*vé formálva a magyar alkotmányos rendszert.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> A különbség jól szemléltethető egy metafora kétféle alkalmazási módjával. Michael Oakeshott híres megfogalmazásában a politikusok „parttalan és feneketlen tengeren hajóznak; itt nincsen menedéket nyújtó kikötőből és nincsen mederfenék, ahol horgonyt lehetne vetni [...] A vállalkozás lényege az, hogy borulás nélkül a felszínen kell maradni.” (Oakeshott, 2001: 166.). Az oakeshotti leírás tekinthető a normál állapot leírásának: a kontingencia nem iktatható ki a politikából. Ugyanazon metafora Alexis de Tocqueville általi használata pedig a normál állapot és a válsághelyzet közötti különbséget szemlélteti jól. Az 1848-as párizsi forradalom által össze-zavart politikusokról írja: „azokat a folyami hajósokat juttatták eszembe, akiknek egyszerre nyílt tengeren kell megállniuk a helyüket: csak hogy a rövid folyami utakon szerzett tudás nem hogy nem segítette, de még akadályozta is őket a nagy kalandban, nem csoda, hogy sokszor még az utasoknál is rémültebbek és határozatlanabbak voltak” (Tocqueville, 2011: 124.).

<sup>2</sup> A kockázatvállalás tehát nem a bizonytalanság és a kiszámíthatatlanság fogalmával jár együtt, hanem éppen ellenkezőleg. A cselekvő (nagyobb) kockázatvállalása nem a bizonytalan(abb) vagy kiszámíthatatlan helyzetnek a következménye, hanem annak, hogy a cselekvő a nagyobb valószínűséggel bekövetkező forгатókönyv „ellen fogad” egy olyan helyzetben, amikor a bizonytalanság alacsony, és a külső körülmények, valamint a többi szereplő viselkedése többé-kevésbé kiszámítható. Ilyen kiszámítható játék például a rulett, ahol egy játékos nagyobb, de

kiszámítható) kockázatot vállal, ha mondjuk, a páros számok helyett a nyolcas számra tesz fel tétet.

- <sup>3</sup> Az itt leírt olvasat Palonent követi a Machiavelli és Weber közötti különbségtételben. Megjegyzendő azonban, hogy *A fejedelemtől* adható olyan olvasat is, amely komplexebb viszonyt feltételez *fortuna* és *virtú* között (lásd pl. Pocock, 1975: 156–182.). Szintén lehetséges a fejedelelem cselekvését és karakterét jobban előtérbe helyező olvasat, amely a Machiavelli és Weber közötti hasonlóságokra fókuszál a különbségek helyett (lásd pl. Philp, 2007: 37–96.). Számunkra itt az eszméletörténeti pontosság helyett elsődlegesen az analitikus hasznosság fontos, ezért gondolatmenetünkben Palonen értelmezését követjük.
- <sup>4</sup> *A Machiavellian Moment* kifejezés eredetileg J. G. A. Pocock angol nyelvű művéből, míg a *Webersche Moment* Palonen németül megjelent könyvéből származik. Ezért szerepel a két kifejezés egymástól eltérő nyelven.
- <sup>5</sup> Megközelítésünk annyiban konstruktivistának tekinthető, amennyiben feltételezi: bár a különböző válsághelyzetek között vannak érdemi különbségek (például eredet tekintetében: külső sokk vagy tudatos generálás), mindegyik legalábbis formálható bizonyos mértékig az értelmezés és a cselekvés által.
- <sup>6</sup> Az első olasz köztársaság (1948–1992) hasonló példát nyújt a normál állapotban megjelenő kontingenciára.
- <sup>7</sup> Churchill's Speeches: The Munich Agreement. October 5, 1938. House of Commons. <http://www.winstonchurchill.org/resources/speeches/1930-1938-the-wilderness/the-munich-agreement>. 2015. 06. 10.)
- <sup>8</sup> Orbán Viktor „Az euróválságról” c. napirend előtti felszólalása, 2011. október 24. [http://parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo.naplo\\_fadat?p\\_ckl=39&p\\_ulin=122&p\\_felsz=10&p\\_szoveg=v%E1ls%E1g&p\\_felszig=10](http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_ulin=122&p_felsz=10&p_szoveg=v%E1ls%E1g&p_felszig=10) (2015. 06. 10.)
- <sup>9</sup> Forradalmi intézkedések közé tartozott a különböző szektorokra, mint a bank, telekommunikációs és kereskedelmi ágazatokra, kivetett válságadók, közüzemi díjak csökkentése (rezsicsökkentés) vagy az erőteljes állami beavatkozás a piac és magántulajdon kapcsolatába, az állam és társadalom kapcsolatának megváltoztatása és az Alaptörvény megalkotása és életbeléptetése.
- <sup>10</sup> „A munkaalapú állam korszaka következik” – Orbán Viktor beszéde a XXV. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban 2014. július 26. Tusnádfürdő (Báile Tuşnad) [http://wvw.miniszterelnok.hu/beszed/a\\_munkaalapu\\_allam\\_korszaka\\_kovetkezik](http://wvw.miniszterelnok.hu/beszed/a_munkaalapu_allam_korszaka_kovetkezik) (2015. 07. 19.)
- <sup>11</sup> De Gaulle cselekvési stratégiájának alkotmányba ütköző volta egyértelműen elválasztja ezt az esetet az A-nyegyedtől.
- <sup>12</sup> A konszenzuális alkotmányozás általában hosszú időt igénybe veő folyamat, mivel a kontingencia csökkentése érdekében teret kell biztosítani a felek közötti deliberációnak és egyezkedésnek.
- <sup>13</sup> Talán magától értendő, de azért kiemljük: tipológiánk ezen negyedében rendkívül különböző esetek kerülnek egymás mellé. Az *output* felől nézve: egy politikai berendezkedés teljes szétverése (Hitler és a Reichstag felgyújtásának esete) és egy politikai berendezkedés rezsimszintű átalakítása (Orbán, de Gaulle) között nyilvánvalóan nem lehet egyenlőségjelet tenni, és nyilván az utóbbi esetek között is számottevő különbségek fedezhetők fel. Ugyanígy az eszközhasználatban is óriási szakadék tátong az erőszak tömeges alkalmazása és az alkotmányos keretek időnkénti instrumentalizálása között. Mindez azonban csak azt jelzi, hogy nem volt célunk át-

fogó, összehasonlító tipológiát alkotni a politikai átalakulásokról, mindössze a válság és a vezetés kapcsolatának egy lehetséges forgatókönyvét akartuk megragadni, ahol a vezetők stratégiájában a közös pont a válság szándékos kreálása.

## IRODALOM

- Ackerman, Bruce (1998): *We the People: Transformations*. Cambridge, Harvard University Press.
- Ansell, Chris–Arjen Boin–Paul t’ Hart (2014): Political Leadership in Times of Crisis. In: Rhodes, R. A. W.–Paul t’ Hart (eds.): *The Oxford handbook of political leadership*. Oxford, Oxford University Press, 418–433.
- Blondel, Jean (1987): *Political leadership: towards a general analysis*. London–Beverly Hills, Sage Publications.
- Blyth, Mark (2013): Paradigms and Paradox: The Politics of Economic Ideas in Two Moments of Crisis. *Governance*, 26/2, 197–215.
- Boin, Arjen–Allan McConnell–Paul t’ Hart (eds.) (2008): *Governing after crisis: the politics of investigation, accountability and learning*. Cambridge–New York, Cambridge University Press.
- Boin, Arjen–Paul t’ Hart–Eric Stern–Bengt Sundelius, (eds.) (2005): *The politics of crisis management: public leadership under pressure*. Cambridge–New York, Cambridge University Press.
- Buller, J.–T. S. James (2015): Integrating Structural Context into the Assessment of Political Leadership: Philosophical Realism, Gordon Brown and the Great Financial Crisis. *Parliamentary Affairs*, 68/1, 77–96.
- Bytzek, Evelyn (2008): Flood response and political survival: Gerhard Schröder and the 2002 Elbe flood in Germany. In: Boin, Arjen–Allan McConnell–Paul t’ Hart (eds.) (2008): *Governing after crisis: the politics of investigation, accountability and learning*. Cambridge–New York, Cambridge University Press, 85–113.
- Corwin, R. G. (1978): Power. In: Sagarin, E. (ed.): *Sociology: The basic concepts*. New York, Holt, Rinehart & Winston.
- Cronin, Thomas E. (1980): *The state of the presidency*. Boston, Little, Brown.
- Edinger, L. J. (1967): Editor’s introduction. In: Edinger, L. J. (ed.): *Political leadership in industrialized societies*. New York, Wiley, 1–25.
- Edinger, L. J. (1975): The Comparative Analysis of Political Leadership. *Comparative Politics*, 7/2, 253–269.
- Eichenberg, R. C.–R. J. Stoll–M. Lebo (2006): War President: The Approval Ratings of George W. Bush. *Journal of Conflict Resolution*, 50/6, 783–808.
- Gaffney, John (2010): *Political leadership in France: from Charles de Gaulle to Nicholas Sarkozy*. Basingstoke–New York, Palgrave Macmillan.
- Galvin, Daniel (2009): Presidential practices after 9/11: Changes and continuities. In: Renyi, M.–Meirong, F. (eds.): *Change and Continuity: The United States after 9/11*. Beijing, Beijing World Affairs Press.
- Genovese, Michael A. (1979): Democratic Theory and the Emergency Powers of the President. *Presidential Studies Quarterly*, 9/3, 283–289.

- Genovese, Michael A. (1986): Presidential Leadership and Crisis Management. *Presidential Studies Quarterly*, 16/2, 300–309.
- Greenstein, Fred I. (2008): The ‘strong leadership’ of George W. Bush. *International Journal of Applied Psychoanalytic Studies*, 5/3, 171–190.
- Grint, Keith (2005): Problems, problems, problems: The social construction of ‘leadership’. *Human Relations*, 58/11, 1467–1494.
- Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25/3, 275–296.
- Hargrove, Erwin C. (2004): History, Political Science and the Study of Leadership. *Polity*, 36/4, 579–593.
- Hetherington, Marc J.–Michael Nelson (2003): Anatomy of a Rally Effect: George W. Bush and the War on Terrorism. *PS: Political Science & Politics*, 36/1, 37–42.
- Heifetz, Ronald A. (1998): *Leadership without easy answers*. Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.
- Hook, Sidney (1957): *The Hero in History*. London, Secker & Warburg.
- Jones, Bryan D. (1989): Causation, Constraint and Political Leadership. In: Jones, Bryan D. (ed.): *Leadership and Politics. New Perspectives in Political Science*. Lawrence, University Press of Kansas, 3–14.
- Kellerman, B. (1984): Leadership as a political act. In B. Kellerman (ed.): *Leadership: Multidisciplinary perspectives*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 63–89.
- Knight, F. H. (1921): *Risk, Uncertainty, and Profit*. Boston, Hart, Schaffner & Marx; Houghton Mifflin Company.
- Körösényi András (2015): A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In: Körösényi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris–MTA TK Politikatudományi Intézet, 401–422.
- Machiavelli, Niccolò (2006): *A fejedelem*. Ford.: Lutter Éva. Budapest, Cartaphilus.
- Masciulli, Joseph–Mikhail A. Molchanov–W. Andy Knight. (2009): Political Leadership in Context. In: Masciulli, Joseph–Mikhail A. Molchanov–W. Andy Knight (eds.): *The Ashgate research companion to political leadership*. Farnham, Surrey, Ashgate, 3–27.
- McDonnell, Duncan–Marco Valbruzzi (2014): Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments. *European Journal of Political Research*, 53, 654–671.
- McFarland, Andrew S. (1969): *Power and Leadership in Pluralist Systems*. Stanford, Stanford University Press.
- Mehta, Jal (2011): The Varied Roles of Ideas in Politics: From ‘Whether’ to ‘How’. In: Béland, Daniel–Robert Henry Cox (eds.): *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford–New York, Oxford University Press, 23–46.
- Merle, Marcel (2007): Az intézményrendszer és a politikai élet 1945-től 1980-ig. In: Duby, Georges (szerk.): *Franciaország története*. II. kötet. Budapest, Osiris Kiadó, 433–467.
- Metz, T.R. (2015): Movement Entrepreneurship of an Incumbent Party. The Story of the Hungarian Incumbent Party Fidesz and the Civil Cooperation Forum. *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 1/3, 81–100.

- Nagan, Winston P.–Craig Hammer (2004): The New Bush National Security Doctrine and the Rule of Law. *Berkeley Journal of International Law*, 22/3, 375–438.
- Oakeshott, Michael (2003 [1975]): *On human conduct*. Oxford, Clarendon Press.
- Oakeshott, Michael (2001): A politikai képzés. In: Uő: *Politikai racionalizmus*. Szerk. Molnár Attila Károly, ford. Kállai Tibor, Szentmiklósi Tamás. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 153–174.
- Olmeda, José A. (2008): A reversal of fortune: blame games and framing contests after the 3/11 terrorist attacks in Madrid. In: Boin, Arjen–Allan McConnell–Paul ‘t Hart (eds.) (2008): *Governing after crisis: the politics of investigation, accountability and learning*. Cambridge–New York, Cambridge University Press, 63–84.
- Palonen, Kari (1998): *Das “Webersche Moment”: zur Kontingenz des Politischen*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Palonen, Kari (2001): Politik statt Ordnung: Figuren der Kontingenz bei Max Weber. In: Hans J. Lietzmann (ed.): *Moderne Politik: Politikverständnisse im 20. Jahrhundert*. Opladenm Leske + Budrich, 9–21.
- Palonen, Kari (2003): Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization. *Alternatives*, 28/2, 171–186.
- Palonen, Kari. (2014): *The Struggle with Time. A Conceptual History of ‘Politics’ as an Activity*. Münster–Hamburg–London, LIT Verlag.
- Philp, Mark (2007): *Political Conduct*. Cambridge–London, Harvard University Press.
- Pocock, J. G. A. (1975): *The Machiavellian moment: Florentine political thought and the Atlantic republican tradition*. Princeton, Princeton University Press.
- Rossiter, Clinton. L. (1948): *Constitutional dictatorship – crisis government in the modern democracies*. Princeton, Princeton University Press.
- Schabert, Tilo (2013): A politika méltóságáról és jelentőségéről. Ford. Horváth Szilvia, Óvári Csaba, Vida Réka. Budapest, Századvég Kiadó.
- Schedler, Andreas (2007): Mapping Contingency. Ian Shapiro–Sonu Bedi (eds.): *Political contingency: studying the unexpected, the accidental, and the unforeseen*. New York, New York University Press, 54–78.
- Skinner, Quentin (2002): Republican virtues in an age of princes. In: Uő: *Visions of Politics*, Vol. II.: *Renaissance Virtues*. Cambridge, Cambridge University Press, 118–159.
- ‘t Hart, Paul–R. A. W. Rhodes (2014): Puzzles of Political Leadership. In: Rhodes, R. A. W.–Paul ‘t Hart (eds.): *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford University Press.
- Tocqueville, Alexis de (2011): Emlékképek 1848-ról. Ford. Ádám Péter. Budapest, Európa Kiadó.
- Tucker, Robert C. (1968): The Theory of Charismatic Leadership. *Daedalus*, 97/3. 731–756.
- Tucker, Robert C. (1995): *Politics as leadership*. Columbia, University of Missouri Press.
- Weber, Max (1995): A politika mint hivatás. In: Uő: *Tanulmányok*. Ford. Erdélyi Ágnes, Wessely Anna. Budapest, Osiris Kiadó, 156–209.
- Widmaier, Wesley W.–Mark Blyth–Leonard Seabrooke (2007): Exogenous Shocks or Endogenous Constructions? The Meanings of Wars and Crises. *International Studies Quarterly*, 51/4, 747–759.