

Az állam újrafelfedezése és a Neoweberianus állam

1.1. Az állam újrafelfedezése

A globális pénzügyi válság különös élességgel vetette fel az állam szerepét a piaci hibák kiküszöbölésében és az ennek következtében fellépő társadalmi krízisek kezelésében. A Bush-adminisztráció 85 milliárd dollárnyi közpénzből gyakorlatilag államosította az AIG biztosító társaságot, azt követően, hogy több, az amerikai gazdaság szimbolikus bástyájának számító pénzintézet ment tönkre, vagy került a csőd szélére. Miután a kormány egy 700 milliárd dolláros mentőakciót is előkészített a pénzügyi szektor megmentésére, a Bush-kormányzatot többen a kapitalizmus megcsúfolásával vádolták meg. A gazdaságpolitikai paradigmaváltást jelző polémia szinte azonnal átgyűrűzött az öreg kontinensre. Az Európai Központi Bank, a brit, a francia, a holland, a német, a belga és a luxemburgi kormányok euró tízmilliárdokért szereztek részesedést a legnagyobb európai pénzintézetekben (pl. Bradford&Bingley, Dexia, Fortis, Hypo), azok megerősítése és gazdasági egyensúly megteremtése érdekében. Ezek a mentőakciók azt bizonyítják, hogy a 70-es és 80-as évek reagani és thacheri érájában kiteljesített, a smithi elveket extrémizáló politikai gondolkodás napjainkban csak korlátozott módon tartható érvényben – ha egyáltalán még érvényben tartható. A zéró-összegű játszmákkal modellezhető, a természetes társadalmi közösségeket gyakran idegenkedve figyelő, *laissez-faire* típusú szabadpiaci agenda működőképességét ugyanis a nemzetközi gazdasági krízis alapjaiban rengette meg. Kétségek persze már korábban is voltak, a változásnak szép számmal akadtak jelei. A piaci működés tisztaságát firtató vállalati skandalumok (pl. Enron, Siemens vagy Deutsche Telekom botrányok), a piactudomány előnyeit nyíltan a protekcionizmussal vegyítő nyugat-európai politikai felfogás térnyerése (pl. Sarkozy-izmus) már korábban felvetették, hogy a piac sajátos gondolkodásmódja, önszerveződésének mechanizmusai a társadalomszervezés és társadalmi reprodukció *government* típusú állami feladatainak teljesen nem feleltethetők meg. A piac változásai pasztikusan írják le, hogy a kormányzás művészete

valójában nem választható le a nemzetállami keretokről, az állami és a privát szféra közötti neo-korporatív stratégiák alkalmazására nemcsak a társadalmi jólét, de végső soron az ökonómiai egyensúly megteremtése érdekében is nagy szükség van.

1.2. Rivalis paradigmák: *good government vs. good governance*

Mi már hosszú ideje a neoliberális, a piac dominanciáját hirdető *good governance* (G. Fodor–Stumpf, 2007:76–95) paradigmával szemben az államközpontú, felelősség- és elszámoltathatóság-elvű *good government* paradigma előfeltevései mellett köteleztük el magunkat, mert:

- A piac önmagában nem tudja tekintet nélkül mindenki számára biztosítani a jólétet, a szolidaritást és a méltányosságot.
- **Aktív, intelligens** és **erős** államra van szükség, amely megteremti az egyensúlyt piac és társadalom között.
- Az államnak kell kiigazítania a piac mechanizmusait – a közösségek és a piac érdekében.

1. táblázat: A *good governance* és a *good government* paradigma G. Fodor–Stumpf (2007) alapján

A good governance-paradigma	A good government-paradigma
<ul style="list-style-type: none"> - a formális és informális elemek egyformán jelentősek; vagyis az intézmények (a <i>hardware</i>) mellett legalább olyan fontos a magatartás, a normák változása, az újszerű működési mód; - a társadalmi önszabályozás, az aktorok kooperációja lép a korábban domináns pozícióban lévő állam helyére; - az állam feladata maximum csak a jó kormányzás feltételeinek a megteremtésére irányulhat; de az állam megszűnik kizárólagos/meghatározó aktor lenni; - a közügyek és a magánszféra közötti érintkezés megteremtése a feladat; - ennek csak horizontális, s nem pedig vertikális struktúrák kiépítésével lehet eleget tenni; - éppen ezért ki kell iktatni a végső döntéshozót, vagyis le kell értékelni az államot, így a „döntés” funkcionális helyét átveszi a tárgyalás geomet- 	<ul style="list-style-type: none"> - a kormányzás problémamegoldás, aktora a demokratikus kormány; - a problémamegoldás eszköze a demokratikus reform (aktuálisan: új társadalmi szerződés, nyugdíjreform, <i>workfare</i>, <i>family policy</i>, a demokratikus integráció problémája); - a jó kormány szenzitív és innovatív, intelligenciája révén képes kezelni a felmerülő új problémákat; - az állam nemcsak a jó kormányzás <i>feltételeinek</i> megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás <i>feladatait</i> is magára kell, hogy vállalja; - feladata tehát a gazdasági, szociális erőforrások kezelése, a közügyek megkülönböztetés nélküli és látható gazdálkodásának fenntartása; - a jólét, a szolidaritás, a méltányosság és a kooperáció biztosítása;

riája és a konszenzuskeresés mechanizmusa; a következmény: a döntéshozatal folyamata potenciálisan végteleníthető lesz;

- teret kell nyitni a magánszervezetek társadalmi koordinációs funkciójának (a kritikusok egyértelműbben fogalmazzanak, szerintük a modell a vállalatok, a nagy hatalmú gazdasági szereplők érdekérvényesítésének nyit teret, ezáltal a *governance*-konceptió a demokrácia képviseleti funkcióját is lerontja);

- rögzített eljárások helyett a kormányzást a vita, a tárgyalás, a megegyezés működteti;

- létezik egy olyan, a végső kontroll szerepét betölteni hivatott társadalmi nyilvánosság, amely képes mérlegre tenni a különböző érvek ésszerűségét és normatív igazságtartalmát; így a koncepció saját filozófiai igazolását – és így gyengeségeit is – a deliberatív demokráciael-méletben és diskurzusetikában találja meg.

- vagyis a kormányzás értelme a közjó elősegítésében áll;

- a közjó eszménye a jó demokrácia normatív tartalmával válik azonossá;

- a „jó kormányzás” gondolata azonban elképzelhetetlen egy aktív, intelligens és erős állam nélkül.

1.3. Rivalis paradigmák: NPM vs. NWS – az NPM előfeltevései

Ha a kérdés megválaszolása során a New Public Management elveit követnénk, akkor a *good governance* logikájából indulnánk ki, az NPM ugyanis a következő előfeltevésekből indul ki:

2. táblázat: Az NPM-paradigma jellegzetességei
(Minogue, 2000; Gray–Jenkins, 1995; Dunleavy–Hood, 1994; Barzelay, 2001; Drechsler, 2005; Randa-Liiv, 2008)

- az állammal szemben a piaci mechanizmusokra és technikákra helyezi a hangsúlyt: az államból szolgáltató, az állampolgárból „fogyasztási garanciákat” igénylő fogyasztó válik;

- a neoliberais indíttatású *public choice* elméletek előfeltevéseire épít;

- ennek megfelelően a vállalati menedzsment eszközeit felhasználva a piac szerepének növelését irányozza elő a közszektorban, kulcsszava: a reform és a verseny;

- a költségek csökkentését ígéri a szolgáltatás színvonalának fenntartásával az „eredményvezérelt kormányzás” jegyében (*openness, consultation, choice, value for money, remedies*);

- logikája: a magán és közintézmények közötti verseny, a költségek összehasonlítása;

- lényegi eszközei:

1. a közszféra átstrukturálása döntően a privatizáció különböző formái (tőzsdére-vitel, munkavállalói privatizáció stb.), menedzsment-szerződések, valamint kiszervezések (*outsourcing, contracting out*) segítségével, amelyek szándékaik szerint bevonják a piaci és civil szervezeteket a feladatok ellátásába;

2. a közszolgáltatások átsztruálása az *entrepreneurial model of government* jegyében;
 3. a közigazgatás hatékonyabbá tétele: ami egyfelől az államigazgatás marginális szerepbe kényszerítését jelenti a „központ kiüresítése” (Dunleavy–Hood, 1994) jegyében, másrészt költséghatékonyságot feltételez;
 4. szabályozó állam: két megszorítással, egyrészt a dereguláció elsőbbséget élvez a reguláció fölött, másrészt a reguláció új formáinak szükségességét hirdeti, eszerint az állam feladata a hatékonyság biztosítása, a szolgáltatások minősége feletti felügyelet, pénzügyi auditálás stb.;
- normája: az eredményorientáltság követelménye, azonban arról, hogy mi is tekinthető eredményesnek, s melyek az elérését szolgáló technikák (*MBO, MBR, TQM*) nem alakult ki megegyezés. Amiben viszont konszenzus van, az a „hagyományos értékek leértékelése” (Gray–Jenkins, 1995); az eredményorientáltság követelménye leértékeli a hagyományos (weberi) bürokrácia alapértékeit: a neutralitást, a közszolgálati ethoszt, a felelősség elvét, az elszámoltathatóság követelményét, illetve a bürokratikus logikát.

De vajon melyek is a piaci alapokra helyezett kormányzás következményei?

- *A központ kiüresítése.* Vajon lehet-e „outsourcingolni”, azaz ki lehet-e szervezni az államigazgatást, vagy éppen azért „találták fel”, mert pótolhatatlan funkciója és feladata van? A kritikák azt állítják, hogy az *NPM* a kiszervezési gyakorlatával egyrészt marginális szerepre kényszeríti az államigazgatást; másrészt túlzottan fragmentálja a közszekort anélkül, hogy az újonnan létesült hálózatokat koordinálni vagy ellenőrizni volna képes.
- *Az elszámoltathatóság és a politikai felelősség követelményének megsértése.* A piaci logika hatékonysági kényszere felülírja az elszámoltathatóság követelményét, ezáltal fokozódik a korrupciós kockázat, elvesz a kormányzás alapelvének tekinthető politikai felelősség, ennek köszönhetően pedig gyengül az államba és a kormányokba vetett bizalom.
- *Az egyenlő bánásmód sérelme.* A piaci logika hatékonysági kényszere nemcsak az elszámoltathatóság követelményét írja felül, de az egyenlő bánásmód elvét is, így nemcsak a demokratikus képviselet és kormányzás elvét, hanem a liberális krédó konstitutív magját, a morális egalitarizmus tézisének is megsérti.
- *A központi intézmények legitimitásának gyengítése.* Az új közmenedzsment csökkentheti a közintézmények legitimitását, mert az állampolgárok véleménye szerint a gazdasági racionalitást követő gondolkodás hiányosságokat eredményez egyfelől az értékorientációban és az erkölcsi alapok érvényesülésében, másfelől a hatékonyságban is. A közszekort

ugyanis csak reziduális funkciók betöltésére korlátozzák: az állam kevesebb közjavat szolgáltat, ez viszont nyilvánvalóan befolyásolja a közigazgatás rendszerét és a közszolgáltatások minőségét. „A közszolgáltatások minőségével kapcsolatos társadalmi elégedetlenség a piacgazdaságra üt vissza, és ez közvetlen elégedetlenséget vált ki a politikai vezetéssel szemben is, mert a politikusok felelősek a piaci túlzások és externáliák szabályozásáért” (Jenei, 2007).¹

- *Az állam leépítése.* Az új közmenedzsment a *good governance* jegyében kiüresíti és leépíti az államot. Így pedig megint csak a hiányzó aktor problémájával kerülünk szembe.

Mi a magunk részéről a következményeket vállalhatatlannak gondoljuk. Létezik azonban alternatíva: a **neoweberi állam**.

1.4. Rivális paradigmák: NPM vs. NWS – a Neo Weberian State előfeltevései

Nézzük, mi alkotja a neo-weberianus megközelítés lényegi elemeit?

3. táblázat: *A neo-weberianus paradigma*

(Vö. Pollit–Bouckaert, 2004:99–100; Jenei, 2007; Drechsler, 2005; Randma-Liiv, 2008)

A neo-weberianus állam az új közmenedzsment torzulásaira adott válasz, annak tudatában, hogy a megváltozott körülmények között nem lehetséges a klasszikus weberianus államhoz való visszatérés.

Az NPM felismeréseinek, helyzetértékelésének, illetve jó oldalainak átvétele és egyesítése a weberi megfontolásokkal: „Az „érdem ötvözése a rugalmassággal” („Merit with Flexibility”) (Drechsler, 2005:102), ahol az érdem weberianus elv, míg a rugalmasság az új közmenedzsment karakterisztikus jegye lenne. Ötvözésről van szó tehát, de oly módon, hogy az egyesítés nem a két rendszer keverékét jelenti, hanem azoknak az új közmenedzsmentre jellemző jegyeknek a beépítését, amelyek alkalmasak arra, hogy weberianus keretek között működjenek.

Amitől tehát ez az állam *weberianus*:

- az állam szerepének megerősítése; (az egyetlen olyan intézmény, amely a legitim erőszak monopóliumával rendelkezik);
- a képviseleti demokrácia különböző szintjeinek (központi, regionális, lokális) megerősítése, a végrehajtó hatalom egységének hangsúlyozása mellett;

¹ Jenei az általa követett tipológiában ugyan kettéválasztja a „minimalizálási” és a „piacosítási” pálya szemléletét, de maga is leszögezi, hogy egyes országok közintézményi motivációs gyakorlatában e két szemléletet és módszert kombinálva alkalmazzák. Mi a magunk részéről szoros és szerves rokonságot vélünk felfedezni a „piacosítási” és „minimalizálási” szemlélet logikája között.

- a jogszerűség és a *normativitás* erősítése, a közjog – amelynek a közigazgatási jog is része – továbbra is fő eszköz marad a jogállam funkcionálásában és az állampolgár-állam viszonyban;
- a közszolgálat eszményének a megőrzése, a *köztisztviselői ethosz* fenntartásával, megkülönböztetett státusszal, kultúrával és feltételekkel.

Amitől „neo”:

- elmozdulás a bürokratikus logikától a *polgárbarát* és szolgáltatás-orientált jelleg felé, ezért a semlegesség és a jogszerűség iránti elkötelezettség kiegészül a közpolitikai programok céljaival történő azonosulással és az eredményorientációval, ami olyan szakmai kultúrát teremt, amelynek a minőség és a szolgáltatás is szerves része;
- a képviseleti demokrácia kiegészítése (s nem felváltása) *civil konzultációkkal*, és a polgárok közvetlen képviseletével;
- nagyobb hatékonyság a kormányzati erőforrásokkal való gazdálkodásban, elmozdulás az *ex-ante* kontrolltól az *ex-post* felé;
- a közszolgálat professzionalizációja.

A neo-weberianus paradigma tehát a bürokratikus kompetencia, az állam stabilitásának és ellenőrzésének a bázisul szolgál. (Randma-Liiv, 2008:12).

Mi az „értelme” tehát a neo-weberianus megközelítésnek?

- *Az állam szerepének újragondolása az állam megerősítése értelmében.* Mint ahogy jeleztük, a neo-weberianus állam koncepciója nem más, mint az új közmenedzsment torzulásaira adott válasz. Szemben az NPM nézőpontjával, a neo-weberianusok azt állítják, hogy az állam se nem halott, se nem cselekvésképtelen, és talán még nagyobb szükség van rá ma, mint korábban. Reinert például egyenesen annak kimondásáig is eljut, hogy az állam az egyedül cselekvőképes aktor, és éppen napjaink fő gazdasági issuei – fenntarthatóság, dinamikus piacok, innováció és technológia – követelik meg az állam szerepének megerősítését, méghozzá a gazdasági növekedés biztosítása érdekében (Reinert, 1999), vagy másként az állam integritásának visszaszerzése érdekében (Drechsler, 2005:104).
- *A bürokrácia újrafelfedezése (rediscover bureaucracy).* A bürokráciát egyfelől lehet úgy is szemlélni, mint a választott vezetők utasításainak végrehajtására szolgáló racionális eszközt, és lehet úgy is, mint bizonyos kulturális értékek foglatatát, a kormányzás sajátos formáját, amely saját belső értékekkel rendelkezik (Olsen, 2004:2). Az államigazgatásban megtestesülő normativitás, jogszerűség és racionalitás, valamint a közszolgálati ethosza, mint az alkotmányos elvek védelme, a szakmai és jogi standardok tiszteletben tartása nélkül elképzelhetetlen jó kormányzás.

Vagyis a bürokrácia „akadékoskodása” nem a kormányzás és a kormányzók útjában álló leépítendő vagy „kiszervezendő” akadály, hanem a normakövető kormányzás feltétele.

- *A normativitás helyreállítása.* Elszámoltathatóság és politikai felelősség a kormányzás *ultima ratio*ja. A neo-weberiánus elképzelés lényegi vonása, hogy felismeri, a kormányzati cselekvés az alkotmányosságon és a jogrenden kell, hogy alapuljon, vagyis a normák betartatását az államnak és az államot megszemélyesítő politikai osztálynak önmagán kell kezdenie.
- *A korrupció visszaszorítása.* A neo-weberiánus közigazgatás meritokratikus elvű működése pozitív korrelációban áll a korrupció csökkenésével (Drechsler, 2005:97). A kiszámítható, megfelelően díjazott, hosszú távú karrierpálya növeli a kompetencia-szintet és csökkenti annak veszélyét, hogy a közszolgák engedjenek a korrupció csábításának (Henderson–Hulme–Jalilian–Philips, 2003:9).
- *A gazdasági növekedés fokozása.* Az empirikus tanulmányok azt mutatják, hogy egyértelmű kapcsolat van a hatékonyan működő bürokratikus intézmények és a gazdasági fejlődés között. Például Evans és Rauch azóta klasszikussá vált, 35 fejlődő országot vizsgáló empirikus munkája megállapítja, hogy a közigazgatás weberiánus karaktere szignifikánsan járul hozzá a gazdasági növekedés lehetőségéhez (Evans–Rauch, 1999:748; lásd még: Henderson–Hulme–Jalilian–Philips, 2003).
- *A szegénység csökkentése.* Henderson és társai 29 fejlődő illetve közepes jövedelmű országot vizsgáló empirikus munkájukban amellet érvelnek, hogy erős kapcsolat van a weberiánus közintézmények hatékony működése és az állam szegénységet mérséklő képessége között (Henderson–Hulme–Jalilian–Philips, 2003).
- *A demokrácia kiszélesítése.* Azáltal, hogy a civil szférát bevonja a közpolitikai döntések kidolgozásának folyamatába, a részvételi demokrácia intézményrendszerét a közvetlen, konzultatív demokrácia eszköztárával egészíti ki. Ennek következtében hozzájárul a civil szféra önmagára találásához, a civil érdekek politikai-társadalmi artikulációjához (fontosnak tartjuk leszögezni, hogy az aktív civil társadalom nem szükségképpen az előfeltétele, hanem a következménye a neo-weberiánus logikának, azaz nem adottnak tekinti, hanem elősegíti a civil kurázi kiépülését).

- *A partikularitások iránt megmutatkozó empátia.* Míg az új közmenedzsment ideológiája alapelveinél fogva univerzális jellegű kíván lenni, addig a neo-weberianus megközelítés megértőbb a földrajzi, kulturális, politikai különbségekkel szemben.

1.5. A paradigmák haszna

4. táblázat: a két paradigma összevetése

NPM	NWS
<ul style="list-style-type: none"> - az állammal szemben a piaci mechanizmusokra és technikákra helyezi a hangsúlyt: az államból szolgáltató, az állampolgárból „fogyasztási garanciákat” igénylő fogyasztó válik; - nem működik, ha hiányoznak a stabil peremfeltételek (kiszámítható források biztosítása, a közszolgálat ethosza vagy a hiteles szakpolitika-alkotás); - elhibázott előfeltevéseken nyugszik: nem lehetséges mindent a piac abszolútizált logikája alapján megoldani, és ebben az értelemben nem lehetséges az állam és a közszféra piaci szemlélete sem; - értelme: a piac működési elveire állítani az államot; - következménye: a központ kiüresítése; az elszámoltathatóság és a politikai felelősség követelményeinek megsértése; az egyenlő bánásmód sérelme; a központi intézmények legitimitásának gyengítése; az állam leépítése. 	<ul style="list-style-type: none"> - a közmenedzsment torzulásaira adott válasz az állam megerősítése jegyében: „Merit with Flexibility”; - a jóléti állam válságára adott válasz hatékony és intelligens állami szerepvállalással – országonként is eltérő sajátosságokkal; - a piac hatékony működéséhez, a gazdasági növekedés beindításához és fenntartásához az állam kezdeményező szerepére van szükség; - értelme: az állam szerepének újragondolása az állam megerősítése értelmében; - következménye: a bürokrácia újrafelfedezése; a normativitás helyreállítása; a korrupció visszaszorítása; a szegénység csökkentése; a demokrácia kiszélesítése; a partikularitások iránt megmutatkozó empátia.

Látjuk, hogy a két paradigma közötti választás kérdése az állam szerepének „értelmén” („mi az állam szerepe?”, „milyen legyen az állam?”, „melyek a feladatai?”) és az erre adott válasz következményein fordul meg.

Meggyőződésünk szerint **egy erős, aktív és intelligens államra van szükség.** A kérdés azonban az, **hogyan lehet ezt elérni: széles társadalmi-gazdasági megállapodás rendszer létrehozásával.**

2. A társadalmi kiegyezés feltételei

2.1. *Mi a helyzet?*

Az utóbbi idők belpolitikai eseményei jelzik, a magyar politikai elit bizonyos értelemben átlépte a Rubicont. Persze, nem egészen világos, hogy mi történik, kinek áll az érdekében, ami történik, s hogy vajon autonóm szereplők motivációit kell-e a politikai elemzés vizsgálati tárgyául tekintnünk, az azonban egészen bizonyosnak látszik, hogy úgy, ahogy eddig volt, tovább nem mehet.

A politikai erőter frontvonalai és az azt szervező logika (a bunkermentalitás logikája) változatlan, a régi politikai stratégiák kimerültek, a politikai küzdelemben megjelenő „innováció” – a titkosszolgálati eszközök politikai célú alkalmazása – viszont csak tovább erodálja a politikai osztályba vetett bizalmat (nem beszélve arról, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatba vetett bizalmat is kikezdi), még inkább elidegenítve ezáltal a polgárokat a politikától, gyengítve a politikai megoldásba vetett hit reményét. Ha azonban a politikai aktorok nem vonják le a szükséges tanulságokat, akkor könnyen az osztrák vagy az olasz példa magyarázóereje lehet érvényes a hazai viszonyok magyarázatára is. Tehát kormányzás hiányában, és a politikai elit problémamegoldó képességének erőtlensége következtében nem zárható ki a szélsőséges politikai mozgalmak megerősödése (Ausztria példája); és mi a magunk részéről azt sem tartjuk elképzelhetetlennek, hogy a politikai elit önmagát züllesztve le, saját magának okozza majd a vesztét (a kilencvenes évek Olaszországának példája).

Úgy tűnik, a generációváltás mint lehetséges út egyelőre nem működik, s nincs olyan harmadik erő sem (vagy ha létezik is ilyen erő, nincs megszervezve, intézményesülve, tehát nincsen pártja sem), amely nyomást gyakorolva a jelenlegi *establishmentre* valóban innovatív és termékeny politikai megoldásokat kényszeríthetne ki.

Nem marad tehát más hátra, mint hogy a politikai elit józanságára, tanulékonyságára és felelősségérzetére apellálunk, bízva abban, hogy a politikai válság egyik lehetséges feloldásaként elképzelhető egy, az állam megerősítését eredményező sikeres társadalmi-gazdasági megegyezés kihordása.

2.2. A társadalmi kiegyezések európai tapasztalatai

Miről is szólnak a gazdasági-társadalmi megállapodások európai példái?²

Miért jöttek/jönnek létre társadalmi kiegyezések?

- Valamilyen (konkrét) külső és belső kihívás teszi indokolttá a konszenzusteremtés intézményesítését;
- a kihívás lehet politikai természetű (mint például a diktatúrából való békés átmenet biztosítása – Spanyolország; a nemzeti erőforrások koncentrálása, a nemzetépítés intenzitása, mint belső, az idegen nagyhatalmi befolyás, mint külső kihívás – Finnország; a politikai elit széthúzása, a para-állami szféra túlterjedtsége, társadalmi elégedetlenség – Olaszország, a rendszerváltás utáni átmenet kezelése – Szlovénia);
- és lehet gazdasági indíttatású (gazdasági válságok kezelése, gazdasági növekedés és stabilitás biztosítása, gazdasági struktúra-átalakítás, a maastrichti kritériumok teljesítése stb.).

Milyen feltételei vannak a sikeres társadalmi kiegyezésnek?

- Természetesen vannak olyan feltételek, amelyek megkönnyítik az eredményes egyeztetési mechanizmusokat (mint például kedvező társadalmi-gazdasági körülmények, mérsékelt differenciált társadalmi struktúra, a politikai törésvonalak relatíve gyengesége, társadalmi igény a korporativista gyakorlatra és a konszenzusos politikára, társadalmi támogatottsággal és erős érdekérvényesítési képességgel rendelkező szakszervezeti mozgalom stb.);
- mindazonáltal úgy gondoljuk, hogy a kiegyezések sikeressége nem elsősorban a kedvező körülményekben, hanem a kedvezőtlen körülményekre és a felmerülő problémákra adott megfelelő politikai válaszban keresendő.
- Ez magában foglalja, foglalhatja a politikai elit józanságát (lásd Moncloa-paktum), az egymással szemben álló politikai táborok nagy kérdések tekintetében mutatkozó politikai kompromisszumkészségét (Szlovénia); valamint az állam tudatos szerepvállalását (Finnország): az

² Itt egyfelől a Nemzeti Érdek társadalmi kiegyezésekről szóló tematikus számára támaszkodunk (Nemzeti Érdek, 2008/7.); másfelől különösen G. Fodor Gábor és Kern Tamás írásának következtetéseit hangsúlyozzuk (G. Fodor–Kern, 2008:142–148)

erős, aktív és intelligens állam kezdeményez, közvetít, békéltet, miközben önkorlátozást is tanúsít.

- A sikeres társadalmi kiegyezés feltétele a problémák lokalizálása. Mint láttuk, az igazán sikeres paktumok azok voltak, amelyek a problémák lokalizálása révén csak két-három gazdasági-szociális témát karoltak fel, és tettek a megállapodás céljává. A problémák lokalizálása és a kezdeményezés terén pedig az állam és a kormányzat járt az élen.

Korlátozó feltételek:

- A problémákat még „kiegyezés” útján sem lehet egy csapásra megoldani. A Magyarország elé gyakran példaként állított spanyol, ír és finn „modell” is azt mutatja, hogy a kiegyezés, a megállapodás nem egy egyszeri aktus, hanem folyamatos újratárgyalása az érdekeknek és a kialakult feltételeknek.

2.3. Milyen megállapodásra van tehát szükség?

Ami egyértelműnek tűnik

Vannak dolgok, amelyek egészen egyértelműnek tűnnek:

- a kiegyezés nem lehet diktátum, a működőképességnek vannak feltételei: erkölcsi integritás, hitelesség, párbeszéd-képesség, kiszámíthatóság, a végrehajtás képessége, garanciák a végrehajtást illetően, felelősség stb.;
- nem lehet a társadalmi kiegyezés nyugati modelljeit átvenni; szolgai követés és mindenre gyógyírt kínáló receptek helyett a helyi viszonyok, adottságok és sajátosságok („mi a helyzet?” kérdésének világos megválaszolása, a politikai kultúra, a társadalmi igények) egyértelmű számba vételére van szükség;
- az állam rendbetétele nélkül nincs továbblépés;
- a változtatások mélysége új (választói) felhatalmazást igényel;
- a kiegyezés újraírása nem történhet ideologikus módon, hanem szigorúan pragmatikusnak kell lennie, ahol is az állam az aktív, a kezdeményező fél.

S ami nem...

Vannak dolgok, amelyekben lehetséges és szükséges is a vita:

- *Mire terjedjen ki?*
- *Ki kösse? Azaz, ki köti, kivel, mire, milyen garanciális feltételek mellett?*
- *„Megérett-e a helyzet?” Azaz, adottak-e a feltételek és körülmények egy társadalmi kiegyezés megkötéséhez?*

Az azonban bizonyosnak tűnik, hogy a jó kormányzás feltételeinek megteremtéséhez az állam megerősítésére van szükség, mert egy gyenge állam nem lehet képes sikeres társadalmi-gazdasági megállapodások kihordására. Vagyis meggyőződésünk szerint a két súlyos gócpont együttes kezelésére (az állam megerősítése és ennek érdekében/következésként átfogó gazdasági-társadalmi megállapodás) van szükség.

Irodalom

A globális környezet gazdaságon kívüli tényezőinek középtávú előrejelzése. Az állam változó szerepe: társadalmi újraelosztás és növekedésgeneráló fejlesztési beruházások. VKI vitaanyag, 2007. http://www.vki.hu/kulkapcs/kornyezeti_tenyezok.pdf

Barzelay, M. (2001): *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue.* University of California Press, California

Blumenthal, J. von (2005): *Governance – eine kritische Zwischenbilanz.* Zeitschrift für Politikwissenschaft. Heft 4.

Debicki, M. (2003): *Public Service in a Corporate World – The Dangers of Managerialism as a Tool for Public Administration.* In: Finlay, J. und Debicki, M. (eds): *Delivering Public Services in CEE Countries: Trends and Developments,* Bratislava

Drechsler, W. (2005): *The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective.* www.lib.ttu.ee/pdfs/TTU_publikatsioonid_2005.pdf

Dunleavy, P. – Hood, C. (1994): *From Old Public Administration to New Public Management.* Public Money & Management, No. 14.

G. Fodor G. – Stumpf I. (2007): *A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei.* Nemzeti Érdek 3.

G. Fodor G. – Stumpf I. (2008): *Neoweberi állam és jó kormányzás.* Nemzeti Érdek, 7.

G. Fodor G. – Kern T. (2008): *Vázlat(pontok) egy sikeres társadalmi kiegyezéshez – Magyarországon.* Nemzeti Érdek, 7.

Gray, A. – Jenkins, W. I. (1995): *From old public administration to new public management*. Public Administration, Vol. 73.

Henderson, J. – Hulme, D. – Jalilian, H. – Phillips, R. (2003): *Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction*. CPRC Working Paper 31. www.chronicpoverty.org/pdfs/31Henderson_et_al.pdf

Jenei Gy. (2007): *Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez*. Nemzeti Érdek, 1.

Jenei Gy. (2008): *Refoms in Public Administration and the transition to democratic Rechtstaat*. Paper presented to the First NISPAcee_EGPA Trans-European Dialogue, Tallin

Mayntz, R. (2005): *Governance-Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie*. In: Schuppert, G. F. (Hrsg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden

Minogue, M. – Polidano, C. – Hulme, D. (Eds.) (2000): *Beyond the New Public Management*. Changing Ideas and Practices in Governance. Edwar Elgar, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA

Minogue, M. (2000): *Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector*. In: Minogue, M. – Polidano, C. – Hulme, C. (Eds.): *Beyond the New Public Management*. Changing Ideas and Practices in Governance. Edwar Elgar, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA

Olsen, J. P. (2003): *Towards a European administrative space?* Journal of European Public Policy. No. 10.

Olsen, J. P. (2004): *Maybe it is time to rediscover bureaucracy*. unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0049620.pdf

Pierre, J. – Peters, B. G. (2000): *Governance, Politics and the State*. New York.

Pierre, J. (2000): *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. University Press, Oxford

Pollit, C. – Bouckaert, G. (2000): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. University Press, Oxford

Pollit, C. – Bouckaert, G. (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Second Edition. University Press, Oxford

Pollit, C. (2008): *Synthesis comments on propositions*. Paper presented to the First NISPAcee-EGPA Trans-European Dialogue, Tallin

Potuček, M. (1999): *Not only the market. The role of the market, government, and civic sector in the development of postcommunist societies*. CEU Press, Budapest

Potuček, M. (ed.)(2004): *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. NISPAcee, Bratislava

Potuček, M. (2008): *The concept of Neo-Weberian State confronted by the multi-dimensional concept of governance.* Draft of the presentation at the First NISPAcee-EGPA Trans-European Dialogue, Tallin

Randma-Liiv, T. (2008): *New Public Management versus Neo-Weberian State in central and eastern Europe.* Paper presented to the First NISPAcee-EGPA Trans-European Dialogue, Tallin

Reinert, E. S. (1999): *The Role of the State in Economic Growth.* Journal of Economical Studies. Vol 26., No. 4/5.