

**ADALÉKOK
A MAGYARORSZÁGI
KÖZPOLITIKA
KUDARCAIHOZ**

KÖZIGAZGATÁSI OLVASMÁNYOK

ADALÉKOK A MAGYARORSZÁGI KÖZPOLITIKA KUDARCAIHOZ

HAJNAL GYÖRGY

A kötet a
MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI INTÉZETBEN
(KORMÁNYZATI SZEMÉLYÜGYI SZOLGÁLTATÓ ÉS KÖZIGAZGATÁSI KÉPZÉSI KÖZPONT – KSZK),
készült, az

Európai Unió Regionális Operatív Program 3.1.1 keretében,
„A helyi közigazgatás kapacitásépítése képzési programok, tanácsadás
és infrastrukturális fejlesztések révén” című központi programjának,
„Szakpolitika-alkotás a helyi közigazgatás működésében”
című témája eredményeinek összefoglalásaképpen.

Programigazgató:
DR. KÖKÉNYESI JÓZSEF

Kutatásvezető:
DR. HAJNAL GYÖRGY

Kutatásszervezők:
KÁDÁR KRISZTIÁN
MOCSÁRI JÓZSEF

Kiadó:
KSZK ROP 3.1.1. PROGRAMIGAZGATÓSÁG
1054 Budapest, Alkotmány u. 25.
Felelős kiadó:
MENNER ÁKOS

Kézirat lezárásának ideje: 2007. december 31.

© KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 2008
© Hajnal György, 2008

BUDAPEST, 2008

TARTALOMJEGYZÉK

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE	9
---------------------------	---

I. RÉSZ

ELMÉLETI ÉS MÓDSZERTANI ALAPVETÉS

1 Bevezetés	13
1.1 A kutatás célja	13
1.2 A tanulmányban használt alapfogalmak és terminológia	16
2 Fogalmi és elméleti alapvetés	19
2.1 Miről van szó? A közpolitikai kudarc fogalma	19
2.2 A közpolitikai kudarcok „funkciója” és típusai	25
2.3 A „közpolitikai következmények” fogalmának újragondolása és a közpolitikai kudarc fogalmának újradefiniálása	26
2.4 A közpolitikai kudarcok okai	30
2.4.1 Ok és magyarázat	31
2.4.2 Bürokratikus diszfunkciók	32
2.4.3 Hatalomelméletek	32
2.4.4 Kormányzati kudarcok	33
2.4.5 Public Choice	33
2.4.6 Implementációkutatás	34
2.4.7 Erőforráshiány	35
2.4.8 Egy szervezetelméleti nézőpont: a kudarc mint „normális ügymenet”	35
2.4.9 Csoportdinamikai hatások a döntéshozatalban	36

3	Az átalakuló országok kormányzati kapacitásának problémájával kapcsolatos eddigi kutatási eredmények	39
3.1	Átfogó komparatív munkák	39
3.2	Közpolitika-transzfer (policy transfer)	40
3.3	Kormányzati kapacitás, kapacitásépítés, technikai segítségnyújtás	41
3.4	Politikai, illetve adminisztratív kultúra	43
4	A kutatás módszere és terve	45
4.1	Az esetkutatás mint módszer	46
4.2	A vizsgálat/elemzés elsődleges egységei	47
4.3	A kudarcok újszerűségének kérdése	52
4.4	Az esetek kiválasztásával kapcsolatos néhány további fogalmi és technikai szempont	53
4.5	A terepmunka folyamata	56
4.5.1	Az empiria elemzése	57
4.6	Érvelés vagy bizonyítás?	63

II. RÉSZ

ESETTANULMÁNYOK

5	1. sz. esettanulmány: A túcsereprogramokkal kapcsolatos közpolitika	71
5.1	A problématerület és annak intézményi-jogi háttere	71
5.2	A felhasznált empirikus források	75
5.3	A vizsgált kudarc természete	75
5.3.1	Eredménytelenség	76
5.3.2	A bizonytalanság problémája	77
5.4	A problémajelenségek mögött álló okok	79
5.4.1	A szakpolitika-alkotás (szakpolitikai döntéshozatal) területéhez kötődő tényezők	80
5.4.2	Az implementáció hatókörében felmerülő tényezők	86
5.5	Néhány összegző megállapítás	92
6	2. sz. esettanulmány: Az építésrendészeti hatósági ellenőrzés	95
6.1	A problématerület és annak intézményi-jogi háttere	95
6.2	A felhasznált empirikus források	97
6.3	A vizsgált kudarc természete	97
6.3.1	Közpolitikai eredménytelenség	98
6.3.2	Szankciók eredménytelensége	99
6.3.3	Bizonytalanság; a jogbiztonság hiánya	99
6.3.4	Jogsértés demonstrációs hatása	100
6.4	A problémajelenségek mögött álló okok	101
6.4.1	A szakpolitikai döntéshozatal	101
6.4.2	A megvalósítás folyamatával kapcsolatos tényezők	106
6.5	Néhány összegző megállapítás	111
7	3. sz. esettanulmány: A mozgásukban korlátozottak parkolása	115
7.1	A problématerület és annak intézményi-jogi háttere	115
7.1.1	Az intézményi-jogi háttér	115
7.1.2	A fizetőparkolási rendszerek gyakorlati működése	120

7.2 A felhasznált empirikus források	121
7.3 A vizsgált kudarc természete	122
7.4 A kudarc okai	125
7.4.1 A szakpolitika-alkotásban felmerülő tényezők	126
7.4.2 A megvalósításban rejlő okok	129
7.5 Néhány összefoglaló megállapítás	134
III. RÉSZ	
KÖVETKEZTETÉSEK	
8 Szintézis	141
8.1 A további elemzés ambíciója	141
8.2 Sajátos kudarcjelenségek	149
8.3 Sajátos okok I.: ...Amikor a kormányzat nem, csak az egyes döntéshozók „tudnak akarni”	150
8.3.1 Sajátos okok II.: ...Amikor az állam önmagát köti gúzsba	155
8.3.2 Sajátos okok III.: ...Ahogy a bürokrácia alkalmazkodik	157
9 Rövid összegzés	159
9.1 A kutatás ambíciója és módszere	159
9.2 Zárszó	161
10 Hivatkozott munkák	163
11 1. sz. Melléklet: A terepmunka sarokpontjait kijelölő technikai specifikáció	169
11.1 Az esettanulmány célja	169
11.2 Az esettanulmány struktúrája	170
11.2.1 Háttéranyag	170
11.2.2 Terepmunka	170
11.2.3 Elemzés és következtetések	171
12 2. sz. Melléklet: A kvalitatív elemzés során kialakított és használt kódok részletes leírása	173



TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat: Az esetkutatás mint módszer sajátosságai az induktív/statisztikai általánosításon alapuló módszerekkel való összevetésben	47
2. táblázat: Az egyes kódok (kudarcc-, illetve oki motívumok) előfordulási gyakoriságát bemutató táblázatok szerkezete (minta)	60
3. táblázat: Az egyes kudarcmotívumok előfordulási gyakoriságai a túcsereprogramra vonatkozó empíriában	76
4. táblázat: Az egyes okmotívumok előfordulási gyakoriságai a túcsereprogramra vonatkozó empíriában	80
5. táblázat: Az egyes kudarcmotívumok előfordulási gyakoriságai az építéshatósági működésre vonatkozó empíriában	98
6. táblázat: Az egyes okmotívumok előfordulási gyakoriságai az építéshatósági működésre vonatkozó empíriában	101
7. táblázat: A mozgásában korlátozott népesség összetétele Magyarországon	117
8. táblázat: Az egyes kudarcmotívumok előfordulási gyakoriságai a PIG-közpolitikára vonatkozó empíriában	122
9. táblázat: Az egyes okmotívumok előfordulási gyakoriságai a PIG-közpolitikára vonatkozó empíriában	125
10. táblázat: A vizsgált esetekben előforduló, a közpolitikai kudarcokra, valamint ezek okaira vonatkozó kódok jelentése és azok előfordulási gyakoriságai	142

I. RÉSZ

ÉLMÉLETI ÉS MÓDSZERTANI ALAPVETÉS



1

BEVEZETÉS

1.1 A KUTATÁS CÉLJA

Az ún. átalakuló (posztszocialista) országoknak – közöttük Magyarországnak – a politikai döntéseket kormányzati cselekvésre „lefordító” közpolitikai-közigazgatási rendszeri hosszú és változatos utat tettek meg a rendszerváltozás óta. Jól illusztrálja e változottságot, hogy míg közülük tíz már teljes jogú tagja az EU-nak, addig az országcsoport számos más tagja a tágan értelmezett „kormányzás” tartós, és sokszor a szervezett társadalmi lét alapjait is megrendítő hiányosságaival, illetve az ezekből fakadó válságjelenségekkel küzd. Mindezen – és számos további – különbözőség tényét szem előtt tartva párhuzamok, hasonlóságok is szép számmal akadnak (ezek közül a legnyilvánvalóbb és leggyakrabban említett a posztszocializmus történelmi öröksége, illetve mindaz a – még csak töredékesen ismert – hatás, amit ez a működés a közigazgatás formális, illetve kevésbé látható/informális elemeire gyakorolt). Az azonosság vs. különbözőség, illetve konvergencia vs. divergencia kérdése persze nemcsak a régió országai közötti viszonylatban vethető fel, hanem a „régii (Nyugat-) Európa”, tágabb értelemben a „fejlett világ” mint egyik végpont, illetve a kelet- és közép-európai régió mint másik végpont vonatkozásában is.

A kormányzati-közpolitikai kapacitás problémájának ilyen – vagyis *(i)* a régióra irányuló és *(ii)* az empirikus vagy fogalmi-elméleti általánosítás igényével fellépő – vizsgálata, szemben a politikai rendszer „magasabb szintjeivel” kapcsolatos kutatásokkal (Offe 1997, Greskovits 1998, Henderson 1998), viszonylag ritka. Egy-két, esetleg néhány országra kiterjedő, korlátozott ambíciójú ország-/esettanulmányok mozaikkockái (Barnes 2003, Cummings–Norgaard 2004, Mungiu–Pippidi 2003, VanDeveer–Dableko 2001), különösen pedig a régióra koncentráló analitikus-konceptuális eredmények (Fritz 2003, Sotiropoulos 2002) – hogy hasonló ambíciójú empirikus munkákról ne is beszéljünk – csak meglehetősen ritkán és erősen ingadozó minőségben állnak rendelkezésre. E munkák alapvetően a kormányzással kapcsolatos – más területi kontextusban, mások által, korábban már azonosított – kudarcjelenségek és -tényezők (úm. politikai kultúra,

korruptió, kormányzati kapacitáshiány) régióbeli megjelenésére és hatásaira fókuszálnak. Meglehetősen ritkák azon kísérletek, amelyek valamilyen, többé vagy kevésbé csak a régióra jellemző kudarcípust írnak le (Hajnal 2005, Ionita 2003 és 2005, Kovryga–Nickel 2004). E megközelítések közös jellemzője, hogy a feltárt sajátos kudarcok gyökerét nem a politiko-adminisztratív rendszer jogi-intézményi sajátosságaiban vagy a gazdasági-társadalmi kontextus valamely „kemény” jellemzőjében keresik, hanem tipikusan a tág, kultúrantropológiai értelemben vett (adminisztratív) kultúra valamely többé vagy inkább kevésbé kibontott sajátosságában. Ez a kultúrafogalom nem csak a tudati jellemzőket (értékek, hiedelmek, előfeltevések stb.) foglalja magába, hanem a viselkedés – esetünkben: a politiko-adminisztratív szférában, valamint az azzal összefüggésben a társadalom egyéb szféráiban megnyilvánuló – társadalmilag többé-kevésbé szabályozott és állandó-sult magatartási mintázatokat is (Hajnal 2005 pp. 48–50).

A – később következő – részletesebb fogalmi meghatározást röviden megelőlegezve azt mondhatjuk, hogy a jelen kutatás fókuszában – legáltalánosabb szinten – a kormányzati kapacitás Magyarországon tapasztalható korlátai és hiányosságai állnak. A kormányzati, avagy közpolitikai kapacitás előző mondatban szereplő fogalma a politiko-adminisztratív rendszer a „közjót”, vagy legalábbis a közpolitikai döntéshozó preferenciáit eredményesen szolgáló-tükröző cselekvési tervek (szakpolitikák) kialakítására és végrehajtására irányuló képességeinek halmazára utal. Azon képességekre tehát, amelyek hiányában a közpolitika-csinálás (*public policymaking*) negatív hatásai túlterjeszkednek a kormányzaton, és magát a társadalmi környezetet – a társadalom egészét vagy annak egyes lényeges szegmenseit – érintő közpolitikai kudarcokká válnak.

A kormányzati, illetve – ezen belül – az adminisztratív kapacitás egyes parciális elemei az elmúlt években több, országos hatókörű empirikus munka tárgyául is szolgáltak (Hajnal 2003a, b, 2005). Ezek a munkák azonban, eredményeik mellett, beleütköztek a vizsgált jelenség elméleti körülhatárolatlanságának, valamint választott módszerüknek (ti. kérdőíves megkérdezés) meglehetősen kemény korlátaiba. Az adminisztratív/bürokratikus kapacitás kérdéséhez akár csak távolról kapcsolódó egyéb, egyes esetekre koncentrált munkák (pl. Bércesi–Jászberényi 2004, Pálné 1998, Sümegi 2003, Sente 2003, 2005, Zupkó 2001) pedig a részben a szándék, részben pedig az elméleti-konceptuális keretek hiány(osság)a, ezen túl pedig a vizsgált konkrét esetek sajátosságainak és „tanul-ságainak” az empirikus általánosíthatóság követelménye rovására történő előtérbe helyezése miatt nyújtanak kevés fogódzót.

Ami a kérdéskörhöz tágabban kapcsolódó, nemzetközi kutatási eredményeket illeti, az eredményes kormányzati cselekvést bénító-korlátozó – vagy éppen azt segítő, elő-mozdító – tényezők vizsgálata természetesen hosszú idő óta megtalálható a különböző releváns diszciplínák kutatási agendáján; ezen eredmények fő vonalait a későbbiekben kissé részletesebben is áttekintjük.

Ezek az elméletek és magyarázó modellek sokat segítenek a különböző típusú közpolitikai kudarcok megértésében. Noha legitim és fontos kutatási irányokról lenne szó, a jelen kutatás kérdésfeltevése azonban mégsem az ilyen, már viszonylag ismert mechanizmusok által előidézett problémákra irányul. Ellenkezőleg: hipotézisünk, hogy a közpolitika-alkotás problémái-kudarcai, legalábbis alkalmanként, megmagyarázhatatlanok e „klasszikus”, bevettnek tekinthető magyarázatok alapján.

Összességében tehát elmondható: a magyar közpolitika világával, ezen belül különösen a közpolitikai működés problémáival-kudarcaival kapcsolatban rendelkezésre álló (főként empirikus), illetve az arra alkalmazható (főként nemzetközi, elméleti) ismeretek elégtelennek tűnnek a közpolitikai kudarcok teljes magyarországi spektrumának kielégítő leírására és megmagyarázására. A kutatásnak a kérdésfeltevés alapjául szolgáló, kiinduló hipotézise az, hogy a közpolitika-alkotás és -menedzsment magyarországi valóságának célirányos vizsgálata révén új, lényeges információk állíthatók elő e kudarcok lehetséges okairól és megnyilvánulási formáiról.

Általános célját tekintve tehát a jelen kutatás a politiko-adminisztratív rendszernek az eredményes és hatékony szakpolitikák kialakítására és megvalósítására irányuló képességeit korlátozó problémamechanizmusok szisztematikus feltárására és leírására irányul. A vizsgálat kiterjed mind a helyi-területi, mind pedig a központi kormányzati szintet – akár mint a közpolitikai cselekvés alanyát, akár pedig mint annak tárgyát – érintő kérdésekre és problémákra.

Célunk tehát kettős:

- a) egyfelől – ha nem is igazolni, de legalábbis – érveket találni azon álláspont mellett, hogy valóban léteznek ilyen, a rendelkezésre álló „kanonizált” elméleti-fogalmi apparátusok alapján nem, vagy nem kellően megmagyarázható kudarcai a magyar közpolitikának, valamint másfelől
- b) feltárni, vagy legalábbis bepillantást nyújtani azokba az oksági mechanizmusokba, amelyek ezen „alternatív” közpolitikai kudarcokat létrehozzák.

Az I. Rész az itt összegzett kutatás elméleti, fogalmi és módszertani aspektusait mutatja be; a II. Rész a kutatás empirikus bázisát képező három esettanulmányt tartalmazza; végül a III. Rész a három esettanulmányból levonható és a kutatási kérdések szempontjából releváns összegző elemzéseket és következtetéseket tartalmazza. Azon olvasók, akik inkább a kutatás gyakorlati aspektusai, esetleges hasznosíthatósága iránt érdeklődnek, ne bátortalanodjanak el az I. Rész esetlegesen túlságosan absztraktnak vagy nehezen követhetőnek talált gondolatmenetein, mivel a később bemutatott eredmények és következtetések megértése nem előfeltételezi az I. Részben bemutatott elméleti eredmények teljes megismerését.

1.2 A TANULMÁNYBAN HASZNÁLT ALAPFOGALMAK ÉS TERMINOLÓGIA¹

Az alábbiakban a kutatási probléma fenti exponálása során felmerült, illetve az ezekhez kapcsolódó – ezek megértéséhez szükséges – fontosabb fogalmak jelentését vesszük sorra.

- Az első ilyen a közpolitika – illetve az azzal szinonim értelemben használt szakpolitika – fogalma². E fogalom általánosságban a politikai rendszert leíró fogalmi triász – a formális-intézményi struktúrák (*polity*), a politika konfliktusos folyamatai (*politics*) és a politika tartalmi elemei (*policy*) – három eleme közül az utóbbira: azaz az állam tevékenységének tényleges, gyakorlati következményeire utal. A tanulmányban azonban ennél szűkebb, praktikusabb és specifikusabb értelemben használjuk a fogalmat (Parsons 1995 pp. 13–16); közpolitikának tehát egy adott célhoz/célrendszerhez köthető kormányzati cselekvések rendszerét tekintjük, beleértve ebbe a mind az e cselekvéseket megalapozó, tipikusan politikai jellegű döntés(ek)e)t, mind pedig az azok végrehajtására irányuló, dominánsan adminisztratív vagy „termelő” jellegű tevékenységeket.
- Az előző mondatban felmerült a „kormányzati” kifejezés. Ez, szemben a domináns magyar köz- és szaknyelvi használattal, nem a központi kormányra vagy annak legfőbb szervére (a miniszterek tanácsára) utal. Jobb híján ugyan, de ennél jóval szélesebb értelemben – az angol *government(al)* szinonímájaként – használjuk: területi értelemben a fogalom érvénye kiterjed a politikai hatalom gyakorlásának valamennyi (tehát központi/országos, területi és helyi) szintjére, és – a közpolitika-fogalom funkcionális logikáját követve – átível a „törvényhozó” és a „végrehajtó” hatalmi ágak közötti intézményi demarkációs vonalon, azaz magába foglalja a közösségi érdekek érvényesítését célzó valamennyi intézményi locus-t és mechanizmust. A tanulmányban helyenként az „állam(i)” kifejezést is használjuk, a „kormányzat(i)”-val szinonim értelemben.
- A közpolitikai kudarc – e munka központi fogalmának – kibontására egy külön fejezet vállalkozik. Itt tehát csak előljáróban rögzítünk néhány definíciós mozzanatot. A közpolitikai kudarc itt használt fogalma, szemben az itt felsorolt többi meghatározással, viszonylag „puha”; ennek oka, hogy az analitikus-fogalmi dimenzió kivül jelentős mértékű megítélésbeli komponenst is magában hordoz. A tanulmányban alkalmazott szóhasználat akkor tekint egy közpolitikai eredményt „kudarcnak”, ha erős, meggyőző érvek szólnak amellett, hogy az adott szakpolitika deklarált – illetve ezek általános

¹ A tanulmány során – itt és a továbbiakban is – helyenként támaszkodunk a „fogalom” és a „terminus” közötti distinkcióra. Az előbbi – Sartori (1969) nyomán – a (társadalmi) valóság éppen vizsgált aspektusát lehatároló-azonosító elméleti konstruktumot (*construct*) jelöli, míg az utóbbi (*term*) azt a szót (hang-, illetve betűsorozatot), amelyet a szóban forgó elméleti konstruktum megjelölésére használunk. E megkülönböztetés egy olyan, viszonylag járatlan terepen, mint a mienk, igen lényeges lehet, hiszen itt nem csak az alkalmazandó terminusok bizonytalanok, hanem a mögöttük álló/általuk jelölt fogalmi konstrukciók tekintetében sincs kialakult és konszenzuális gyakorlat.

² Az előbbi az angolszász országokban, illetve angol nyelvű tudományban használatos „ősfogalom”: a (*public*) *policy*, míg az utóbbi inkább annak német nyelvterületen használatos megfelelője: a „*Bindestrich*” vagy „*Fachpolitiken*” magyar fordításaként fogható föl.

volta vagy hiánya esetén: implikált – céljait a lehetségesnél csak jóval kisebb mértékben és/vagy jóval alacsonyabb társadalmi költséghatékonyság mellett teljesíti. Viszonylagos szokatlansága miatt talán megütközést kelt az olvasóban a fenti meghatározásban az érvek, illetve az érvelésnek jutó szerep; mivel itt a kutatás módszerének egy középponti mozzanatáról van szó, e kérdésre később részletesen is vissza fogunk térni. Fontos hangsúlyozni e kudarcfogalomnak a mindennapi nyelvben „kudarcnak” nevezett jelenségektől való lényeges különbözőségét. Miközben ugyanis a köznyelvi használatban e kifejezés valamely adott – esetünkben: közpolitikai – szándék alapvető, teljes megghiúsulására utal, addig e tanulmány szóhasználatában jóval kiterjesztőbb és kevésbé „fekete-fehér” konnotációval bír.

- A kormányzati kapacitás mibenléte a közpolitika fenti meghatározásából adódik. Fontos adalék azonban, hogy a fogalom – történetileg – a fejlődő országok kontextusában merült föl először. Használata két jelenség megértését volt hivatva elősegíteni: (i) egyrészt, hogy egyes (korábbi) fejletlen országok (pl. Japán vagy Dél-Korea) rendkívül sikeresek a fejlett világhoz való gazdasági-társadalmi felzárkózásban, míg mások tartósan képtelenek erre; (ii) másrészt pedig, hogy a nyugati segítségnyújtási (*technical assistance*) programok egyes országokban viszonylag sikeresek, míg máshol tökéletesen hiábavalók. E különbségeket tehát egy új fogalom: a kormányzati kapacitás fogalmával igyekeztek-igyekeznek magyarázni. Tömören fogalmazva, a kormányzati kapacitás a „kormányzati szándék [konkrét] szakpolitikára való lefordításának képessége” (Keohane 1996 p. 12, idézi VanDeveer–Dabelko 2001 p. 20). Egy másik, világbanki meghatározás szerint a kormányzati kapacitás „az állam – a társadalom számára a lehető legkisebb költség mellett történő – kollektív cselekvésre irányuló képessége [...] mind az állami tisztviselők adminisztratív kapacitását, [...] mind pedig a mélyebb intézményi mechanizmusokat magába foglalja” (World Bank 1997 p. 77, idézi Cummings–Norgaard 2004 p. 685). Látható tehát, hogy az irányadó meghatározások meglehetősen széles sávban szóródnak, és hogy e szóródás jelentős részben a „jó kormányzáshoz” kapcsolódó értéktartalmak függvénye. A kormányzati kapacitást gyakran két részképesség:

- a) a politikai, azaz a politikai érdekartikuláció és döntéshozatal intézményi feltételeit érintő, illetve
- b) az adminisztratív, vagyis a kormányzati közpolitikák eredményes előkészítésére és végrehajtására irányuló

képesség együtteseként kezelik. Noha a kormányzati kapacitás tekintetében más felosztások is léteznek (pl. Cummings–Norgaard 2004), egyszerűsége és viszonylagos tisztázottsága miatt a továbbiakban a fenti kettős felosztást alkalmazzuk.

- A (köz)politikai kapacitás fogalmának fókuszában tehát az egyes közpolitikák döntéshozatali fázisa (*policy-making*) áll; itt tehát egyrészt a (köz)politikai döntéshozó, másrészt az azt döntési helyzetbe hozó, döntéselőkészítő funkciót ellátó apparátusok és mechanizmusok állnak az előtérben.
- Az adminisztratív kapacitás ezzel szemben a kormányzásra irányuló valamiféle részképességként értelmezhető. E részképesség nem annyira funkcionális, mint inkább strukturális terminusokban határozható meg; elsősorban a kormányzásnak a kormányzati apparátus (és nem a politikai érdekartikuláció és döntéshozatal) locus-ához köthető.

- A „közpolitikai döntéshozó”, szemben a kifejezés által sugallt esetleges benyomásokkal, nem valamely személyt vagy személyek valamely csoportját jelöli. A hangsúly – csakúgy, mint a többi, itt definiált fogalom esetében – az intézményi-személyi entitásoktól nagyrészt függetlenül, azokat keresztbemetsző módon értelmezett funkcionális kategóriákon van. Ennek megfelelően „döntéshozónak” azokat az entitásokat tekintjük, amelyek az adott közpolitika mibenléte és alapjellemzői tekintetében a döntést ténylegesen hozzák – függetlenül attól, hogy intézményileg hova tartoznak vagy milyen személyi kört ölelnek fel.

Az I. Rész további két fejezetének ambíciója a következő: először – a 2. fejezetben – felvillantjuk az átalakuló országok kormányzati kapacitásával kapcsolatos kutatások eddigi főbb empirikus és elméleti eredményeit. Ezután pedig (a 3. fejezetben) ismertetjük a vizsgálati cél elérése érdekében alkalmazott eszközöket, módszereket és megfontolásokat.

A II. Rész bemutatja azokat az esettanulmányokat, amelyek a kutatás empirikus bázisát alkotják; ismerteti továbbá az egyes, konkrét közpolitika-esetekhez közvetlenül kapcsolódó elemzési eredményeket is.

Végül a III. Rész most már távolabbi perspektívából vizsgálja meg újra a kutatás alapvető kérdéseire a bemutatott empiria tükrében megfogalmazható válaszokat, illetve további kérdéseket.

FOGALMI ÉS ELMÉLETI ALAPVETÉS

2.1 MIRŐL VAN SZÓ? A KÖZPOLITIKAI KUDARC FOGALMA

A kormányzat, illetve annak valamely szegmense vagy alrendszere által előidézett – esetleg csak nekik tulajdonított – válságok és katasztrófák vizsgálata nem új műfaj. Egyes hadműveletek (disznó-öbölbeli partraszállás, teheráni túszszabadítási akció) vagy éppen egész háborúk (Vietnam); nagy kormányzati fejlesztési-beruházási projektek (Concorde, Sydney-i Operaház); technológiai-ipari katasztrófák (a Challenger űrrepülőgép felrobbanása, a csernobili vagy a Three Mile Island-i atomerőmű-baleset); tömeges rendezavarások (Heysel- és Hillsborough stadion, Los Angeles-i zavargások); közüzem-közforgalmazási problémák (a chicagói elektromosenergia-hálózat fejlesztése, a HUD – az amerikai Department of Housing and Urban Development – körüli, a nyolcvanas években kulminált anomáliák) – mindez csak néhány eleme azon problémák hosszú listájának, amelyeket az elmúlt néhány évtizedben nem egyszer akár több tucatnyi vizsgálódás is erőfeszítéseinek középpontjába állított.

Ezen erőfeszítések egy része „hivatalos” jellegű volt; ezek fő célja – az események okainak megértésén és a kudarcot előidéző tényezők jövőbeni eliminálásán túl – nagyobb-részt a személyi és/vagy szervezeti felelősség megállapítása és a megfelelő szankciók megalapozása volt. Jelentős részüket azonban elsősorban tudományos jellegű ambíciók: a kormányzat diszfunkcióinak és ezáltal működésének leírása és megértése motiválták.

E viszonylag jelentős mennyiségű empirikus előzmény ellenére meglepően csekély mértékű a tudományos eredmények egymásra épülése, szintézise; a kérdésfeltevések, az ontológiai és episztemológiai előfeltevések, az elemzési keretek és módszerek, a diszciplínás megközelítések, valamint – nem utolsósorban – az eredmények nagyfokú sokfélesége mellett mindenekelőtt azok egymásra való reflexiójának zavarba ejtő hiányával állunk szemben. Ezen nehézségek szakadékanak aljára talán leginkább a Bovens–t’Hart szerzőpárosnak a közpolitikai kudarcok összehasonlító vizsgálatára irányuló sokéves – és, kezdeti irreális ambíciói miatt, célját bevallottan részben el nem érő – kutatását öszszegző munkájának fényében pillanthatunk le (Bovens–t’Hart 2004, először megjelent

1996-ban). E munka ugyanakkor, éppen összegző-szintetizáló jellegénél fogva, alkalmasnak mutatkozik a jelen kutatás koncepcionális alapjait lefektetni célzó erőfeszítések kiindulópontjának szerepét is betölteni¹.

Fogalmi alapvetésükben a szerzők megkülönböztetik a közpolitikai fiaskó (*policy fiasco*), illetve a közpolitikai kudarc (*policy failure*) fogalmát; eszerint míg az utóbbi a kormányzat közpolitikai teljesítményének tetszőleges súlyosságú elégtelenségére utal, addig az előbbi „egy olyan negatív esemény, amelyet emberek egy társadalmilag és politikailag szignifikáns csoportja [...] legalábbis részben a közpolitika-csinálók elkerülhető és kifogásolható hibájának tulajdonít” (i. m. p. 15); a két fogalom közötti különbség tehát elősorban abban van, hogy az előbbi esetében megköveteljük a „szubjektíve jelentős társadalmi kár, valamint az eseménysor jelentős mértékű átpolitizáltsága” mozzanatainak jelenlétét is (i. m.).

A jelen vizsgálat szemszögéből mindazonáltal a közpolitikai fiaskó és a közpolitikai kudarc közötti ezen megkülönböztetés irreleváns; a továbbiakban tehát közpolitikai kudarc alatt azokat a jelenségeket értjük, amelyek az előző bekezdésben megfogalmazott valamennyi definíciós elemet kielégítik.

A fenti meghatározás elemeit számba véve és kissé kibontva három definíciós mozzanatot emelhetők ki:

- a) a szóban forgó esemény vagy kormányzati cselekvés (társadalmi) következményei határozottan negatívak kell, hogy legyenek;
- b) e következmények, legalábbis részben, kormányzati szereplő vagy szereplők cselekvésére vagy cselekvésének hiányára kell, hogy visszavezethetők legyenek; és
- c) a nemkívánatos következményeknek elkerülhetőeknek kell lenniük; vagyis az azokat előidéző kormányzati magatartásmód megfelelő, gondos eljárás mellett nem fordulhat(ott volna) elő.

Amennyiben ezen mozzanatok bármelyike is hiányzik, nem beszélhetünk – érvelnek a szerzők – közpolitikai kudarcról. Lássuk kissé részletesebben, mit takarnak e definíciós mozzanatok, és milyen nehézségeket foglal magába empirikus vizsgálatuk!²

Ad a)

A közpolitikai kudarc azonosításának első mozzanata tehát a vizsgált problémajelenségnek a társadalmi környezetre kifejtett hatásaival kapcsolatos; a kérdés itt az, hogy az adott következmények valóban rosszak, negatívak-e, és ha igen, összességükben eléggé rosszak-e ahhoz, hogy közpolitikai kudarcról beszélhessünk? Az értékelő kutatások (evalvációkutatás; *evaluation research*) irodalmában és gyakorlatában konszenzuálisnak tekinthetők az értékelési kritériumok – végső soron pedig az evalvációkutatás értékalapja – meghatározásával kapcsolatos nehézségek (Carey–Posavac 1992 pp. 42–60), illetve ezen értékalapok „objektív” lehorgonyozása lehetetlenségének hangsúlyozása. A versengő és lényegében rangsorolhatatlan filozófiai-etikai, társadalmi és politikai érdekek és

¹ A jelen fejezetpont hátralévő része nagy mértékben támaszkodik e munkára.

² Az itt következő bekezdésekben némi, a jelen tanulmány céljainak megfelelő leegyszerűsítések mellett Bovens–t Hart (2004) gondolatmenetét követjük.

értékek sokféleségének ezen posztmodern állapota tehát gyakran már önmagában kérdésessé teszi a közpolitika következményeinek egyértelmű, „objektív” és konszenzuális értékelését.

Ezen általános nehézséget azonban a potenciális közpolitikai kudarcok következményeinek értékelése (azaz a „jó-rossz” dimenziójában való elhelyezése) során több további tényező is súlyosbítja.

- Az időtényező: a közpolitikai közvetkezmények megítélését sokszor nagyban befolyásolja az eltelt idő. Ennek oka kettős: egyrészt már maguk a következmények is esetenként csak hosszú – adott esetben a szóban forgó közpolitika tervezői által vártnál jóval hosszabb – távon bontakoznak ki; ennek egyik gyakran idézett példája az egyesült államokbeli, a hátrányos helyzetű kisiskolások esélyegyenlőségét célzó Head Start program, amely néhány éves időtávon jóval kedvezőbb értékelési eredményeket produkált, mint a botrányosan negatív megállapításokat tartalmazó rövid távú értékelés során. Másrészt pedig ugyanazon következmények társadalmi-politikai megítélése is gyökeresen megváltozhat az idő előrehaladtával; ez utóbbi egyik példája lehet a sydney-i operaház, amely közel két évtizeden keresztül a kormányzati kudarc emblematikus példája volt, míg utóbb átlényegült az innovatív és kreatív építészet modernkori csodájává (i. m. pp. 22–23).
- A hatások térbeli eloszlása is lényeges változó; így például a globális klímavédelmi intézkedések Egyesült Államok általi elutasítása „világ-” szinten lehet, hogy kudarcként értelmezhető, az USA gazdasági fejlődése és szűkebb nemzeti érdekei szempontjából azonban már más megítélés alá eshet. Hasonló hatások figyelhetők meg országokon, illetve régiókon belül is a különböző befektetési, infrastrukturális vagy területfejlesztési stb. projektekkel összefüggésben.
- A térbeliség a nemzeti (politikai) kultúra hatásmechanizmusa útján is fontos szerepet játszhat. Amit az egyik országban súlyos kudarcként értékelnek (vagy értékelnének), az egy másik országban, illetve politikai kultúrában a mindennapi rutin része; a kultúrafüggés ugyanezen hatása egyébként gyakran megjelenik egy adott országon belül is.
- Egy újabb értékelési nehézség a közpolitikával, illetve általában a kormányzattal szembeni elvárások, várakozások szintjével függ össze. Közismert, hogy bármely szubjektív értékelés nagyban függ az értékelőnek – esetünkben a közvéleménynek, illetve az érintettek különböző csoportjainak – az értékelés tárgyával kapcsolatos előzetes várakozásaitól. Minél pozitívabbak voltak ugyanis ezek az előzetes várakozások, annál csekélyebb lesz – ugyanolyan objektív közpolitikai teljesítmény mellett – a következményekkel kapcsolatos meglegedettség, és fordítva: az előzetes várakozások minél alacsonyabban tartása lényegesen javítja a közpolitikával kapcsolatos utólagos meglegedettséget. Ez az összefüggés két okból is szisztematikusan leértékeli a magas közpolitikai kapacitású kormányzati rendszerek közpolitikai teljesítményét: egyrészt azért, mert a megelőző időszakok kedvező közpolitikai teljesítménye emeli a közvélemény, illetve az érintetti csoportok várakozásait; másrészt pedig azért, mert a demokratikus politikai verseny viszonyai között a politikusok választási ígéreteikkel amúgy is szándékosan és szisztematikusan emelik a kormányzattal szembeni elvárások szintjét. Összességében tehát az mondható, hogy az előzetes várakozások hatására egy

fejlett közpolitikai kapacitású kormányzati rendszerben ugyanazon közpolitikai következményhalmaz szisztematikusan könnyebben és gyakrabban minősül közpolitikai kudarcnak, mint egy fejletlenebb rendszerben.

- Végül gyakran nehéz, vagy éppen lehetetlen választóvonalat húzni az adott következményeknek a „köz” általi megítélése, valamint azoknak a médiában megjelenő reprezentációja által sugallt értékelés között.

A fenti nehézségek a közpolitikák következményeinek megítéléséhez szükséges értéktartalmak ellentmondásosságával, bizonytalan és homályos jellegével, illetve sokak szerint: inherens relativitásával függenek össze. Érdekes azonban ezen kívül egy további, az adott közpolitika következményeinek társadalmi következményeivel *versus* politikai megítélésével kapcsolatos különbségtételre: a politikai és a közpolitikai kudarcok (*political vs. policy failure*) közötti különbségtételre felhívni a figyelmet. Egy közpolitikával kapcsolatos politikai kudarcról akkor beszélhetünk, ha az – bármilyen okból kifolyólag – képtelen a különböző politikai szereplők (pártok, személyiségek, érdekcsoportok) túléléséhez szükséges politikai támogatásának megszerzésére, illetve megőrzésére (függetlenül attól, hogy eközben az adott közpolitika az érintettek valamely csoportja szerint jól vagy rosszul működött-e). Az ilyen módon értelmezett politikai kudarc tehát nem azonos a közpolitikai kudarcral; azzal együtt járhat – tipikusan mint annak következménye –, ám előfordulása könnyen elképzelhető annak hiányában is.

Ad b) és c)

Amennyiben sikerült meggyőző érveket találni amellett, hogy a szóban forgó közpolitika valóban súlyos negatív következményekkel járt, akkor a közpolitikai kudarc diagnosztizálása felé vezető út – érvel tovább Bovens és t’Hart – következő lépései a „ki csinálta?”, illetve a „ki tehet róla?” kérdései irányába vezetnek tovább. A magyarra- zó jellegű, kauzális modellek megalkotása és verifikálása – ami végül is ezen kérdéskör magját alkotja – a társadalmi jelenségek vizsgálatának talán legkomplexebb szelete; így tehát nem kísérelünk meg valamiféle átfogó jellegű képet alkotni a fenti kérdések megválaszolása során felmerülő ontológiai, episztemológiai és módszerbeli problémákról. Mindössze kettő, e problémák és nehézségek közül valamilyen módon jó néhányat magába foglaló, a társadalmat ért romboló hatások létrejöttéhez és/vagy érvényesüléséhez történő kormányzati hozzájárulás vizsgálata során felmerülő kérdést villantunk föl.

Az egyik a „bűnös” – vagyis az adott kudarc létrejöttéért elsődlegesen felelőssé tehető szervezeti vagy személyi szereplő – azonosítására irányuló kutatómunka logikájával, vizsgálati irányával függ össze. Az alapvető állítás itt az, hogy vizsgálódása során a vizsgálódónak lényegében két alternatíva áll a rendelkezésére: a „fölről-lefelé” (más megnevezéssel: előre okoskodás; *forward mapping*), illetve „alulról-fölfelé” (ill. visszafelé okoskodás; *backward mapping*) történő vizsgálódás. Az előbbi esetben a kiindulópontot az adott közpolitikára/tevékenységre vonatkozó, felső szintű közpolitikai döntés képezi, és a kérdés elsősorban az: a közpolitikai-szervezeti hierarchia alsóbb lépcsői felé haladva mely fázisokban és hogyan „siklott félre”, „tért tévútra” a megvalósítás. Az utóbbi esetben a gondolatmenet iránya megfordított; a kiindulópontot a „terepen”, a „tethelyen” zajló, a romboló társadalmi következményeket végső soron közvetlenül előidéző tevé-

kenységek képezik, és a kérdés az: hogyan voltak e tevékenységek egyáltalán lehetségesek, milyen szervezési, tervezési, irányítási vagy szabályozási mulasztások tették azokat lehetővé?

A két megközelítés szisztematikusan eltérő irányú végkövetkeztetéseket alapoz meg: míg a „földről-lefelé” logika tipikusan a végrehajtási hierarchia alsóbb szintjeit azonosítja mint felelősöket („emberi mulasztás”, „téves helyzetmegítélés” stb.), addig az utóbbi a közpolitikai döntéshozók és felső szintű vezetők felelősségét hajlamos kiemelni („biztonsági procedúrák elégtelensége/rosszul tervezett volta”, „zavaros/célszerűtlen hatásköri viszonyok”, „versengő szervezeti/vezetői érdekek”). Ezen a ponton tehát ismét csak egy, a közpolitikai kudarc objektív diagnosztizálását bonyolító-ellehetetlenítő mozzanatba: a kutató módszertani döntésének tendenciózus „torzító” hatásába ütközünk.

Egy másik, a közpolitikai kudarccokat előidéző oksági mechanizmusok pontos és „tudományos igényű” feltárását alapvetően érintő kérdés a bekövetkezett romboló hatások két fontos jellemzőjével: azok (i) előrelátható, valamint (ii) korlátozható-megelőzhető voltával függnek össze.

1. ábra

A „kudarc-gyanús” közpolitikák romboló társadalmi következményeinek egy lehetséges tipológiája³

1. típus: Előrelátható és megelőzhető	2. típus: Előrelátható, de nem előzhető meg
3. típus: Nem látható előre, de (elvileg) megelőzhető	4. típus: Nem látható előre és nem is előzhető meg

A következmények e két tulajdonságának jelenléte, illetve hiánya alapján tehát négy következménytípust azonosíthatunk. Az így előállt négy típusból kettő meglehetősen egyértelmű: amennyiben az adott közpolitikához kapcsolódó negatív következményeket előre lehetett látni és azokat el is lehetett volna kerülni (1. típus), akkor nyilvánvalóan az érintett kormányzati szereplő(k) bűnös mulasztásának esete forog fenn. E csoport ideális reprezentánsai azok a kudarccok, amikor a romboló következményeket a közpolitika-csinálók tudatosan, szándékosan, maguk idézték elő (pl. a különböző „gate-ek”: Watergate, Irán/kontra-gate stb.) A másik oldalon (4. típus) egy előre nem látható és amúgy is elkerülhetetlen szerencsétlenségért – mint például egy vulkánkitörésért vagy egyéb természeti katasztrófáért – természetesen értelmetlen dolog lenne a kormányzatot, a közpolitika-csinálókat okolni; ez a *vis maior* esete.

A másik két eset már kevésbé egyértelmű. A 2. típusú esetekben például gyakran találkozni egyfajta „vállaltuk (vállalnunk kellett) a kockázatot, de elbuktuk” típusú érveléssel; így például egy közelgő világgazdasági recesszió vagy éppen olajár-emelkedés nemzetgazdasági hatásai hiába előreláthatóak, mégsem kerülhetők el. A 3. esetcsoportban más jellegű érvek és megfontolások merülnek föl: így például az ötvenes-hatvanas években – kiterjedt és megalapozott tudományos eredmények hiányában – még a legmegfon-

³ Forrás: Bovens–t’Hart (2004) p. 76.

toltabb közpolitikai döntéshozó sem sejtette, hogy az azbeszt vagy a DDT tömeges alkalmazása milyen hosszú távú egészségkárosító hatásokat, illetve e hatások csökkentése milyen nagy költségeket idéz elő.

Az elkerülhetőség és az előreláthatóság fenti kritériumait, illetve az említett – valamint a kínálkozó számos további – példákat kissé továbbgondolva, ismét csak a szubjektív megítéléseknek, a kormányzattal szembeni elvárásoknak-várakozásoknak és a követett, illetve követni várt értékeknek a közpolitikai kudarc diagnosztizálása, az azért viselt felelősség megállapítása során betöltött döntő szerepét konstatálhatjuk. Az előrelátás, valamint a természeti, társadalmi, gazdasági vagy politikai természetű problémák kezelésére-megoldására irányuló képességek lehetséges és elvárható mértékével kapcsolatos elvárások-ítéletek egyfelől ugyanis az esetek jelentős részében megint csak objektíve és „tudományosan” megalapoz(hat)atlanok, másfelől pedig – az előbbi ténnyel összefüggésben – időben, térben és személyek/társadalmi csoportok között nagymértékben szóródnak. Így például ki a megmondhatója, hogy az európai energiafogyasztók egyoldalú orosz függésének esetleges majdani negatív következményeit a mai közpolitikai döntéshozóknak mennyire kellett volna (kellene) előrelátniuk; hogy Magyarország második világháborús hadba lépésekor mennyire volt a háború végkimenetele előrelátható; vagy hogy az olyan globális, de lokálisan is jelentkező problémák, mint a túlnépesedés, az elsivatagosodás, a globális felmelegedés vagy a környezetszennyezés ténylegesen mennyire (lennének) megelőzhetők?

Jól szemléltetik a közpolitikai kudarcral kapcsolatos ezen megítélésbeli bizonytalanságot-változékonyságot az olyan, évezredekken keresztül fátumként – azaz teljességgel előreláthatatlan és kikerülhetetlen csapásként – kezelt természeti jelenségek, mint a földrengés vagy a szélvihar. Az ezekhez kapcsolódó romboló következmények, legalábbis a világ egyes területein, egyre inkább előrejelezhetők és/vagy bizonyos mértékben korlátozhatók. Így például a földrengésveszélyes övezetekben (Kalifornia, Japán) alkalmazott építési tervezési előírások, a szökőár-előrejelző rendszerek (vö. a 2004-ben a Távol-Keleten pusztító cunami), vagy éppen a már bekövetkezett katasztrófák következményeinek enyhítésével kapcsolatos kormányzati akciók (Katrina hurrikán, New Orleans, 2005) lehetőségei és szerepe ma már nyilvánvalók.

Összegezve tehát elmondható, hogy az előreláthatóságnak és a kikerülhetőségnek a közpolitikai kudarc egy lényeges definíciós mozzanatának tekinthető kérdéseire adandó-adható válaszok egyfelől erősen vitatottak; másfelől pedig – ami a közpolitikai kudarc objektív diagnosztizálhatóságának szempontjából igazán „végzetes” – azok vitatott volta szükségszerű, mivel döntő mértékben függ az aktuális – az adott eseményt megítélő kontextusra jellemző – gazdasági, társadalmi és technikai fejlettségi szinttől, valamint egy sor, az e tekintetben kialakított ítéletet lényegesen befolyásoló egyéni és társadalmi értékválasztástól és kulturális prediszpozíciótól.

2.2 A KÖZPOLITIKAI KUDARCOK „FUNKCIÓJA” ÉS TÍPUSAI

Az előző oldalakon kifejtett érvek és megfontolások alapján megállapítható tehát, hogy a „közpolitikai kudarc” terminusnak ésszerűen tulajdonítható fogalmi tartalom lényegét tekintve, legalábbis tipikusan és általános esetben, *társadalmi konstrukció*. A közpolitikai kudarcok tehát nem objektíve létező jelenségek; a „közpolitikai kudarc”-mivolt nem egyes közpolitikai jelenség- vagy eseménysorok elválaszthatatlan és objektív adottsága, hanem azok egy – részben esetleg tudományos vagy éppen jogi-rendőrségi terminusokban folyó, de – alapvetően politikai jellegű diskurzusban definiálódnak: válnak azzá, amik.

A közpolitikai kudarc konstruálódásának politikai jellege elsősorban nem is a megszólalók – akik gyakran politikusok vagy hivatásos politikai véleményformálók – kilétéből vagy mögöttes szándékainak – a hatalmat aktuálisan gyakorlók elmarasztalása vagy felmentése, legitimitásuk és végső soron hatalmuk gyengítése vagy erősítése – jellegéből fakad. Az, hogy valaki egy esemény(sor)t a kormányzat kudarcának, csődjének stb. nyilvánít, már attól is politikai relevanciát nyer, hogy e címkék önmagukban is morális értékítéletet: mégpedig az adott tér-idő és funkcionális koordináták mentén a (politikai, szervezeti) hatalmat gyakorlókkal kapcsolatos negatív értékítéletet foglal magába.

Egy esemény botrányként, kudarcként történő exponálása végső soron felfogható mint a társadalom és benne a politikai rendszer egyensúlyát biztosító mechanizmus; az uralkodó (illetve inkább: egy vagy több fontos) társadalmi érték és/vagy érdekrendszer megsértését szankcionáló szimbolikus aktus. „Már maga a ‘kudarc’ vagy ‘botrány’ kifejezés is egy politikai jellegű megállapítást foglal magába. Eseményeket akkor érzékelünk vagy nevezünk így, amikor tabuk, a társadalom legszentebb értékei sérülnek meg. [...] Ilyen esetekben várható egy, a társadalom rendjét megőrző, azt helyreállító reakció létrejötte. [...] A közpolitikai kudarcok azonosítása és megmagyarázása részét képezi egy elszámoltatási és [morális – H. Gy.] felelősségre vonási folyamatnak” (Bovens–t’Hart 2004 p. 129).

A közpolitikai kudarcok egy lehetséges – és hasznos – csoportosítása szerint megkülönböztethetünk „azonnali” és „fokozatosan létrejövő” kudarcokat (ez a csoportosítás némileg emlékeztet Bovens és t’Hart *instant vs. evolving failure* koncepciójára – ld. pl. i. m. p. 147 –, azonban attól tartalmában is és, különösen, kifejtettségének fokát tekintve eltér).

Egy ún. azonnali kudarc esetében a kudarcként megcímkezett események vagy cselekmények időben és térben jól körülhatároltan, egyértelmű és sokszor látványos formában zajlanak le. Ilyenkor a következmények romboló jellege nem kérdőjelezhető meg, legfeljebb azok előrelátható vagy megelőzhető volta. Az azonnali kudarcok tipikus esetei az ipari, közlekedési katasztrófák, súlyos következménnyel járó zavargások, vagy egy adott közszolgáltatás (szemétszállítás, sürgősségi betegellátás stb.) hirtelen összeomlása stb.

Ezekben az esetekben a közpolitikai kudarcokkal kapcsolatos vizsgálódás azokra – a szóban forgó romboló következmények megjelenésétől időben és térben sokszor egészen távol eső – kormányzati vagy egyéb folyamatokra, tevékenységekre és szereplőkre koncentrálnak, amelyek oksági összefüggésbe hozhatók e következményekkel; mintegy megmagyarázzák tehát, hogy az adott konkrét körülmények között azok hogyan *váltak* elkerülhetetlenné.

A fokozatosan létrejövő kudarcok ezzel szemben időben, térben és/vagy funkcionálisan sokkal szétterülőbb módon alakulnak ki és jelennek meg. Ezek a jelenségek ritkán válnak bulvárlapok vagy hírműsorok vezető híreivé. Ennek oka alapvetően az, hogy a – feltételezett – romboló következmények nem konkrétak, kézzelfoghatók és látványosak. Ellenkezőleg: azok általában nehezen vizualizálhatók/jeleníthetők meg, sőt, részben ebből kifolyólag általában még a létezésük is vitatható, alaposabb utánajárást-vizsgáldást követel. Itt tehát a kudarc vizsgálata maguknak a közvetlen következményeknek az azonosításával és értékelésével kell, hogy kezdődjön.

A fokozatosan létrejövő *versus* azonnali kudarcok közötti megkülönböztetés egyik – de nem egyetlen – fontos funkciója az, hogy segítségével az empirikus vizsgálat kutatási tervének – néhány fejezettel későbbi – kialakítása során figyelmen kívül hagyhatjuk a romboló következmények bekövetkeztének előreláthatóságával kapcsolatos követelményt (amely, emlékeztetőül, a közpolitikai kudarc második definíciós mozzanata volt). Az előreláthatóság követelménye ugyanis nyilván csak az azonnali kudarcok esetében értelmezhető; amennyiben ugyanis a romboló következmények egy meghatározott halmaza tartósan és érzékelhetően fennáll, akkor már nincs értelme „előre-” látásról beszélni (hiszen a közpolitika-csinálónak elég lenne vagy lett volna a múltba, illetve a jelenbe tekinteni ahhoz, hogy a romboló következményeket láthassa). Ekkor tehát már elegendő a szóban forgó következmények elkerülhetőségének kérdését vizsgálni; ilyen módon pedig sikerül a vizsgálat tárgyát képező közpolitikai kudarcok meghatározásának-azonosításának folyamatát megalapozottabbá, kevésbé vitathatóvá tenni.

2.3 A „KÖZPOLITIKAI KÖVETKEZMÉNYEK” FOGALMÁNAK ÚJRAGONDOLÁSA ÉS A KÖZPOLITIKAI KUDARC FOGALMÁNAK ÚJRADEFINIÁLÁSA

A közpolitikai kudarc fentebb vázolt, és Bovens–t’Hart (2004) munkáján alapuló fogalmának egy meghatározó definíciós mozzanata tehát, mint láttuk, az adott közpolitika „következményeivel” kapcsolatos. Egy adott közpolitika következményeiről beszélni – azokat koncepcionálni és azonosítani – látszólag elvileg igen egyszerű (más lapra tartozik persze, hogy ez egy adott esetben igen komoly technikai, információs/adatbeli vagy egyéb praktikus nehézségeket vehet föl; ezeket azonban egyelőre hagyjuk figyelmen kívül). A helyzet azonban mégsem ez.

Amikor X közpolitika valamely következményéről (vagy következményeiről) beszélünk, valójában egy meglehetősen bonyolult gondolati konstrukciót hoztunk – általában nagyrészt észrevétlenül és öntudatlanul – létre. Az az állítás, hogy „Y következménye X-nek” (gondolhatunk itt például arra, hogy „az alkoholfogyasztás következménye évente Z halott”), ugyanis több, önmagában is problematikus lépést előfeltételez.

- Először is el kell képzelnünk a világnak azt az állapotát, amelyben X nem létezik (angol terminussal: *counterfactual* vagy *counterfactual situation*)⁴. E mozzanat első látásra talán könnyűnek tűnhet, azonban e feladvány tényleges megoldása a legtöbb valódi helyzetben nagyrészt elvileg is elképzelhetetlen. Nem tudjuk ugyanis – és ami igazán fontos: elvileg sincs mód megtudni –, milyen lenne, az előbbi példánál maradva, egy alkohol nélküli világ; azaz például milyen mértékben terelődne át az emberek pszichotróp anyagok iránti igénye más, esetleg veszélyes szerekre, milyen irányban és mértékben változna az ilyen anyagok megvonása következtében a deviáns vagy egyéb módon romboló magatartások gyakorisága, vagy *ad absurdum* az alkohol-/vendéglátóipar leépülése-megszűnése miatti munkanélküliség/jövedelemcsökkenés milyen emberi és gazdasági áldozatokat követelne, és így tovább.
- A szóban forgó ok – X közpolitika, a dohányzás vagy az alkohol – következményeit ezután lehetne csak meghatározni; mégpedig úgy, hogy a kérdéses következmény tekintetében a tényleges és a *counterfactual* szituáció esetén fennálló helyzetet összevetjük, és a kettő különbsége adja a tényleges következményt. Ha például az „alkohol nélküli” világban évente Z ember hal meg, az „alkoholos világban” pedig évente W, akkor az alkohol következménye W mínusz Z fő halott.

A fenti logikai folyamat mindkét lépése kérdőjeleket vet(het) fel: egyrészt nem tudjuk, illetve erősen és inherensen és szükségszerűen vitatható a *counterfactual* szituáció mibenléte/milyensége; másrészt pedig – természetesen az előbbi kérdésre adott választól függően – adott esetben szintén problematikus lehet annak eldöntése, hogy valamely adott hipotetikus helyzetben hogyan alakulna az általunk vizsgált következmény-változó értéke (az előző példánál maradva: a halottak száma). Az előbbi kérdést a gyakorlatban (így például az alkohol társadalmi költségeinek vizsgálatánál) általában – jobb híján – az ún. *ceteris paribus* („egyebek változatlansága”) elv segítségével oldják meg: eszerint a *counterfactual* szituációban minden pont olyan, mint a valóságban, kivéve azt az egy dolgot, aminek a hatását vizsgáljuk. Ez az extrém mértékű leegyszerűsítés – amely egyben a következmények becslését is nagyban megkönnyíti – egyszerre elvileg elfogadhatatlan és gyakorlatilag elkerülhetetlen; az adatok és következtetések iránti, kényszerítő erejű gyakorlati igények tükrében azután általában az utóbbi szempont: az elkerülhetetlenség imperatívusza győzedelmeskedik.

Milyen következményekkel járnak a fenti megfontolások mármost egy adott közpolitika következményeinek azonosítása során? E kérdés, úgy tűnik, részben az – eddigiekben (és, éppen ezért, csak eddig) követett – Bovens–t’Hart szerzőpáros figyelmét is elkerülte⁵. Egyes esetekben úgy tűnik, hogy számukra – illetve az általuk idézett és részletesen felhasznált, korábbi munkák számára – a *counterfactual* szituáció egyszerűen az, amely-

⁴ Az Oxford Dictionary of Sociology megfogalmazásában a *counterfactual* jelentése a következő: „Egy olyan állítás, amely arra vonatkozik, hogy milyen következmények álltak volna be abban az esetben, ha adott körülmények vagy események a ténylegestől eltérően alakultak volna. Így például az az állítás, hogy az el-alameini csata megváltoztatta a második világháború kimenetelét, azt a *counterfactual*-t implikálja, hogy amennyiben a csatát a németek nyerték volna meg, akkor a szövetségesek elveszítették volna a világháborút” (Marshall 1998 p. 123).

⁵ A helyzet hasonlóan látszik lenni több, a szerzők által viszonylag részletesen idézett és/vagy elemzett, a közpolitikai kudarcokkal kapcsolatos kutatás esetében is.

ben az adott ügyben a kormányzat egyszerűen „nem csinált volna semmit”. Ez például a helyzet az olyan ügyekkel, mint az Irán/kontra-gate, a disznó-öbölbeli partraszállás, vagy a Greenpeace szervezet Rainbow Warrior nevű hajójának a francia titkosszolgálat általi felrobbantása. Ez az álláspont azonban két okból is igencsak problematikus:

- Egyfelől a „semmittevés”, a „nem-döntés” is egyfajta közpolitika (Anderson 1997 pp. 106–107, Jenei 2003 p. 127). Az a döntés tehát, hogy az aktuális közpolitikát éppen a nem-cselekvés közpolitikájával mint *counterfactual*-lal vessük össze (és ne valamilyen másik közpolitikai alternatívával), önmagában – azaz további indoklás nélkül – teljes mértékben önkényesnek tűnik.
- Másfelől pedig a nem-cselekvés sok esetben elvileg is elképzelhetetlen. Így például a Challenger – tragédiába torkolló – fellövéséről hozott döntés során két alternatíva: a fellövés végrehajtása, illetve annak elhalasztása közül kellett választani. Ezek mindkettője következmények és további cselekvések és döntések sokaságát tette (volna) szükségessé, tehát a legkevésbé sem tekinthető nem-cselekvésnek. Hasonló a helyzet a brüsszeli Heysel-stadionban történt tömegkatasztrófa (1987) esetében, ahol a biztosítást végző rendőri erők közötti hatásköri és irányítási viszonyok kialakítása során – ami végül is a tragédia közvetlen okának tekinthető – a megvalósítható alternatívák körében formálisan sem szerepelt a „nem-döntés” lehetősége.

A közpolitikai kudarcok következményeinek azonosítása során az elemzett esetek egy másik – vélhetően nagyobb – részében a Bovens–t’Hart szerzőpáros a tényleges közpolitikát valamilyen ideális(nak gondolt) *counterfactual* közpolitikával látszik összevetni. Ezen „ideális” *counterfactual* mibenlétét és megjelenését szemlélteti például az – az említett szerzők által idézett – eset, amikor valaki azt állítja, hogy a Franciaországban a nyolcvanas években bekövetkezett tömeges, a vérátömlesztések révén létrejött, a HIV-tesztelés elmaradása miatti fertőzések a szükséges előrelátás hiányának *következményeként* értékelhetők. Egy ilyen típusú állítás során a *counterfactual* nyilván az az – elképzelt – helyzet, amelyben az illetékes szervek és hatóságok nem olyan módon járnak el, amilyennel a valóságban eljárak, hanem annál jóval nagyobb körültekintéssel.

Mit is jelent mindennek tükrében az az állítás, hogy „X közpolitika következménye Y”? Összegezve és továbbgondolva az eddigieket, a következőket válaszolhatjuk erre a kérdésre.

- Valamely közpolitika „következményéről” beszélni akkor és csak akkor lehet, ha ezt megelőzően meghatároztuk a világnak azt az állapotát, amelyben az adott közpolitika „nincs” (hanem helyette „valami más” van; ez az ún. *counterfactual* – kb. ún. a „ténylegessel szemben álló” – szituáció). A *counterfactual* szituáció tehát nem más, mint azon állapotok és következmények összessége, amely ténylegesen, reálisan megvalósult volna akkor, ha a vizsgált közpolitika nem úgy alakul, ahogy.
- A szóban forgó közpolitika következményeinek köre a világ és benne a társadalom állapotában fennálló azon – valamely társadalmi-politikai érdeket vagy értéket érintő – különbségek összességével azonos, amelyek e két helyzet: vagyis a tényleges és a *counterfactual* szituáció tekintetében fennállnak.
- Végezetül az is megállapítható, hogy valamilyen *counterfactual* helyzet meghatározása, legalábbis általános esetben, megint csak felveti reflektálatlan szubjektivitás lehetőségét, veszélyét, illetve gyanúját; kérdéses ugyanis, hogy – miközben a *counterfactual* megválasztása adott esetben döntő módon hat ki a „közpolitikai kudarc” diagnózisá-

nak felállítására (vagyis például arra, hogy a vizsgált közpolitika következményeit pozitívnak vagy negatívnak minősítjük-e) – e választás tényszerű megalapozására, legalábbis egyelőre, nem kínálkozik semmilyen kézenfekvő lehetőség. A kudarcgyanús közpolitikák értékelésének tehát van még egy, az általunk áttekintett – illetve a Bovens–t’Hart szerzőpáros által áttekintett, az előbbinél nagyságrenddel kiterjedtebb – kudarc-szakirodalomban nem, vagy csak marginális érintett nehézsége: a *counterfactual* szituáció megválasztásának-meghatározásának kérdése.

Kritikai módon átgondolva a közpolitikai kudarc fogalmának az előző fejezetpontban kifejített definícióját, arra a következtetésre juthatunk, hogy a *counterfactual* szituációval kapcsolatos szubjektív mérlegelésnek az előbbi bekezdésben bemutatott mozzanata a Bovens–t’Hart-féle definíció harmadik elemében: az adott közpolitika negatív következményeinek *elkerülhetősége* mozzanatában jelenik, ugyan meglehetősen burkolt és implicit formában, meg.

Vegyük például azt az állítást, hogy „az X megyei munkanélküliség a kormányzat nem megfelelő regionális politikájának a következménye”. Bovens és t’Hart nyomdokain haladva – és a korábbi oldalakon kifejített gondolatokat is figyelembe véve – ezt a közpolitikát akkor minősíthetnénk kudarcnak, ha (i) belátható lenne, hogy az adott közpolitika következtében társadalmilag és politikailag szignifikáns érdekek sérülnek, és (ii) megalapozottan lenne állítható, hogy e negatív következmények elkerülhetők lettek volna (az előreláthatóság problémáját, lévén itt nem egy azonnali, hanem egy fokozatosan létrejövő kudarcról szól és összhangban az ezzel kapcsolatban néhány oldallal fentebb kifejített érvekkel, itt nem szükséges érintenünk).

Mit jelent mármost az előző mondatban szereplő „elkerülhető” kifejezés? Azt, hogy az adott közpolitika – az X megyére irányuló regionális politika – alakulhatott volna, folyamatát és eredményeit tekintve, *máshogy* is. A kudarc fennállása mellett érvelő személy perspektívájából vizsgálva azonban ez a „máshogy” nem akármilyen irányú és jellegű különbséget jelent, hanem azt: alakulhatott volna úgy is, hogy – a munkanélküliségen mérve – kedvezőbb következményekkel járjon. Az állítás persze nem tartalmaz arra nézve specifikumot, hogy az állítás megfogalmazója mennyivel kedvezőbb munkanélküliségi rátára gondolt. Ha például a tényleges munkanélküliség 15%, a bíráló állítás megfogalmazója szerint pedig a megfelelő regionális politika mellett reálisan elérhető legkisebb munkanélküliség 10%-os, akkor a közpolitika következménye a kettő között fennálló 5%-os különbség; ez tehát az a társadalmi költség, amit a vizsgált közpolitika kudarcának tulajdonít. Ha azonban az állítás megfogalmazója akár az 5%-os rátát is realisztikusnak tartja, akkor a kudarc – vagyis az adott közpolitikának tulajdonítható negatív következmények – nagysága 10%-ra nő.

Ebből a példából kiviláglik, hogy az „elkerülhetőség” Bovens–t’Hart által megfogalmazott követelménye végső soron nem más, mint egy *counterfactual* létének a megkövetelése; mégpedig egy olyan *counterfactual*-é, amely (i) az aktuális helyzetnél kedvezőbb kimenetellel jár, ugyanakkor (ii) az adott körülmények között *reálisan megvalósult* (megvalósítható lett) volna. Figyeljünk föl azonban arra, hogy ez a követelmény lényegében nem más, mint a „negatív következmény” egy-két oldallal fentebb bemutatott definíciója! Másként fogalmazva: az az állítás, hogy „X közpolitika negatív következményekkel járt”, szükségszerűen megálla foglalja azon követelmény teljesülését, hogy – a megfelelő közpolitika végrehajtásával – ezek a következmények elkerülhetők lettek volna. Ha ugyanis nem így lenne

– vagyis a szóban forgó romboló hatások elkerülhetetlenek voltak – akkor nem lehet azokat a vizsgált szakpolitika következményének tekinteni; legalábbis akkor, ha ragaszkodunk a „következmény” fogalmának itt használt – a *counterfactual*-on alapuló, és állításunk szerint egyetlen konzisztens – értelmezéséhez.

Összességében tehát megállapíthatjuk, hogy a közpolitikai kudarc Bovens–t’Hart-féle meghatározása részben – a „következmények” fogalma tekintetében – kevéssé kifejtett, részben pedig – az „elkerülhetőség” definíciós mozzanata tekintetében – tautologikus. Egészen leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy egy szituációt „közpolitikai kudarcnak” nevezni azt jelenti, hogy minősítő véleménye szerint az adott közpolitika – meghatározott, társadalmilag és politikailag csoportok nézőpontjából szemlélve – a ténylegesnél járhatott volna kedvezőbb kimenetellel is.

2.4 A KÖZPOLITIKAI KUDARCOK OKAI

Az előbbieken a meghatározott okok – esetünkben: meghatározott közpolitikák – következményeinek azonosításával kapcsolatos konceptuális problémákat jártuk némi körűl. A közpolitikai kudarc néhány oldallal korábban kibontott definíciós mozzanatai alapján azonban a közpolitikai kudarc vizsgálata a kauzalitással kapcsolatos fogalmak ugyanezen értelmének másik oldalát is közelebbi vizsgálat tárgyává kell tennünk. Közpolitikai kudarcról ugyanis akkor beszélhetünk, ha az adott következményeket a kormányzat (illetve egy kormányzati szereplő) okozta; meg szükséges tehát vizsgálni, hogy – általában, illetve a konkrétan a jelen kutatás kontextusában – mit tekintünk a kudarcgyanús közpolitika okának.

Ehhez érdemes bevezetni egy új, a társadalmi környezetben keltett lényeges negatív hatásokkal kapcsolatos következményektől koncepcionálisan élesen elválasztható másik fontos fogalmat: a kormányzati diszfunkció fogalmát. A kormányzat diszfunkcióinak köre igencsak széles; az adminisztratív vagy politikai elszámoltathatóság hiányától a bürokrácia vagy a politikai intézmények nem kellő elszámoltathatóságán át a döntéshozatalban mutatkozó szisztematikus torzító hatásokig stb. terjed. E kormányzati diszfunkciók különféle típusai és a közpolitikai kudarc közötti fő különbség azok közvetlen társadalmi következményeiben áll: míg az utóbbiak önmagukban is – minden más további körülménytől vagy következménytől függetlenül – rombolóan hatnak, addig a kormányzati diszfunkciók önmagukban még a kormányzás belső problémáinak tekinthetők, vagyis nem konstituálnak közvetlen társadalmi kárt.

A két fogalom között azonban szoros kapcsolat is van; a közpolitika valamely kudarcra mögött, a „felróhatóság” előző fejezetpontban körülírt definíciós kritériumainak megfelelően, mindig a kormányzat működésében – az érintett szervezetek, szabályok, normák és szereplők milyenségében/működésében/magatartásában rejlő – okokra vezethető vissza.

Az okok vizsgálata, mint az előzőekben láttuk, a közpolitikai kudarcok elemzésének egy megkerülhetetlen mozzanatát képezi; ilyenformán a jelen kutatásnak is valamilyen módon reflektálnia kell a közpolitikai kudarcok kauzális magyarázatával kapcsolatos kérdésekre és nehézségekre. Mielőtt az ezzel kapcsolatos fogalmi, elméleti és módszer-

beli kérdéseket feltennénk és megválaszolnánk, érdemes azzal a – meglehetősen absztrakt, ugyanakkor megkerülhetetlen – kérdéssel foglalkozni, hogy mitől lesz valami valaminek az „oka”?

2.4.1 Ok és magyarázat

Egy, a természettudományban szokásos, determinisztikus megközelítésben akkor mondhatjuk az $X=(X_1, X_2, \dots, X_n)$ feltételhalmazról, hogy Y eseménynek az (oksági) magyarázatát képezi, ha az abban foglalt X_1, X_2, \dots, X_n körülmények együttesen az Y esemény bekövetkezésének (i) szükséges és (ii) elégséges feltételét adják; vagyis ha ezen n darab körülmény együttes fennállása esetében Y mindig bekövetkezik, bármelyik hiánya esetében azonban soha. Tovább finomítandó az alkalmazott terminológiát, azt mondhatjuk, hogy az X -ben foglalt egyes X_i elemek az Y „okai”; az olyan modelleket pedig, amelyek az X_i elemek egymás közötti oksági kapcsolatrendszerére is kiterjednek (az Y eseményt teljes körűen megmagyarázó) „oksági mechanizmusnak” nevezhetjük⁶.

A társadalomtudományban persze ilyen típusú, teljes bizonyossággal működő „vas-törvények” gyakorlatilag soha nem fordulnak elő. Itt az összefüggések tipikusan valószínűségi (sztochasztikus) jellegűek; vagyis az oksági kapcsolatok csak bizonyos valószínűséggel – azaz száz százaléknál kisebb relatív gyakorisággal – állnak fönt. Az oksági kapcsolat fogalmának praktikus operacionalizálása során tehát itt némi engedményt kell tennünk: egyfelől azt várjuk, hogy a kérdéses X ok „megfelelően nagy” gyakorisággal idézze elő Y okozatot, másfelől pedig azt, hogy X nem teljesülése esetén Y csak „csekély” valószínűséggel forduljon elő.

A társadalomtudományi kutatás gyakorlatában természetesen általában irreális ambíció lenne valamely esemény – esetünkben: valamely vizsgált közpolitikai kudarc – valamennyi okát elősorolni, hiszen a szükséges előfeltételek száma gyakorlatilag végtelen. Meg kell tehát különböztetni kétfajta előfeltételt. Az egyiket hívhatjuk „kontextuális változónak”, a másikat pedig „tényleges oknak”. E megkülönböztetés pusztán az elemzés, a kérdéscél feltevése céljával kapcsolatos megfontolásokon alapszik. Egy más területről vett példával élve: vizsgálat célja egy autóbaleset okainak az elemzése, akkor a gravitáció tényezője (noha a gépjárművek mozgásának megértése szempontjából kulcsjelentőségű) nyilván a számtalan, a vizsgálat szempontjából irreleváns kontextuális változó egyike lesz. Ha viszont a cél egy úrjármű mozgásának megmagyarázása, akkor rögtön releváns, „tényleges” okká válik. Okokról beszélve a továbbiakban mindig az ilyen értelemben vett tényleges – a közpolitikai kudarchoz gyakorla hozzájáruló, annak megtörténtét azonban teljességgel soha meg nem magyarázó – okokra utalunk.

⁶ Az előző – a valamely közpolitika hatásainak azonosításával foglalkozó – fejezetpontban körüljárt, illetve az itt tárgyalt fogalmak közötti kapcsolódás megvilágítása céljából talán nem fölösleges megjegyezni, hogy az itt használt jelölések mellett az Y esemény az X feltételvektor következményének tekinthető. Az X feltételvektor, illetve az egyes X_i feltételek *counterfactual* szituációját pedig ezúttal ezen feltételek egyszerű hiánya, fent nem állása jelenti. Ez, szemben a következmények azonosításának problémájával, itt azért nem okoz elvi nehézséget, mivel a feladat nem a következmények, hanem az okok meghatározása; ehhez pedig elég azt tudni, hogy az X feltételvektor, illetve az egyes X_i feltételek hiánya esetén Y bekövetkezik-e.

A fejezetpont hátralévő részében arra a kérdésre keressük a választ, hogy a releváns – akár empirikusabb, akár elméletibb orientációjú – kutatási eredmények nagyjából milyen, a közpolitikai kudarcok leírásával és megértésével összefüggő területeket fednek le; tehát nagyjából milyen, kormányzati diszfunkciók köréhez sorolható jelenségek, magyarázatok, illetve magyarázó változók merültek föl az eddigiekben?

Ez az áttekintés természetesen nem kíván sem kimerítő, sem pedig szisztematikus lenni. E kettő közül bármelyik követelmény ambíciói lényegesen meghaladják a jelen munkáét; a kormányzati kudarcok magyarázatára alkalmas változók potenciálisan végtelen és rendkívül heterogén sokaságának tehát sem a tág körülhatárolása, sem pedig a pontos – vagyis egyszerre teljes körű és átfedésmentes – kategorizálása nem célunk. A fő cél inkább a leggyakrabban felmerülő, legnagyobb jelentőségű magyarázó tényezők felvillantása, sokkal inkább a kutatási gyakorlatban és a diszciplináris identitásokban gyökerező tradíciók, mint valamilyen következetes elméleti keret szabta bontásban és csoportosításban tálalva.

2.4.2 Bürokratikus diszfunkciók

A kormányzati szervezetekkel kapcsolatos kritikák jelentős, talán túlnyomó része a bürokratikus szervezetekre jellemző állandó, rendszerszerű problémákat – az ún. bürokratikus diszfunkciókat – helyezi kiindulópontjába. E diszfunkciók – akár mint jelenségek, akár mint elméleti konstrukciók – elméletenként mások és mások; hogy csak néhányat említsünk meg, ide tartozik a szervezeti célok áthelyeződése (*goal displacement*), a bürokratikus szervezetben kialakuló ún. bürokratikus személyiség, a merevség és nehézség, illetve a pazarlás (ezen és további diszfunkciók tekintetében magyar nyelven is kiváló áttekintést nyújt Gajduschek 2000, March–Simon 1985).

A kormányzati szervezetek mind a közvélekedés, mind pedig az empirikus kutatások szerint a világ legbürokratikusabb szervezetei közé tartoznak; nincs ez másként a magyar közigazgatás esetében sem (Hajnal 2005c). Ha tehát a közpolitikai kapacitás tekintetében valami „eredeti” problémát akarunk találni, nyilván nagy ívben el kell kerülni a bürokrácia klasszikus diszfunkcióinak széles spektrumát.

2.4.3 Hatalomelméletek

A legtöbb – talán minden – közpolitikai döntés nyerteseket és veszteseket eredményez; mivel pedig az esetek többségében e következményeket többé-kevésbé előre lehet látni, érthető, ha az érintett társadalmi-gazdasági csoportok, az érdekeik és lehetőségeik szabta keretek között, e döntések befolyásolására törekszenek. A hatalomközpontú elméletek ezt a folyamatot vizsgálják, elsődlegesen a döntéshozatalt befolyásolni igyekvő csoportok, illetve – ritkábban – a befolyásszerzés mechanizmusai, intézményei aspektusából.

Az e modellek fókuszában álló csoportok sokfélék lehetnek. Egyes modellekben elegendő, ha egy adott közpolitikai döntés tekintetében egy kellően intenzív preferenciákkal rendelkező csoportcska áll szemben egy egyénenként kevésbé intenzív preferenciák

által jellemzett, összességében azonban akár nagyságrendekkel súlyosabb társadalmi érdekcsoporttal (Weimer–Vining 1989; lásd még a Public Choice megközelítést). Más modellek a szakpolitikai döntéshozatal politikai gazdaságtani tényezők által determinált, tipikusan informálisan intézményesült mechanizmusait hangsúlyozzák; ilyenek például a neomarxista, a (globális) tőkeérdekek primátusát hangsúlyozó megközelítések.

Bármilyen módon is határozódjanak meg e csoportok a különböző magyarázatokban, jelen szempontunkból e megközelítések közös sajátossága, hogy középpontjukban a közpolitikai folyamatok (elsődlegesen: a közpolitikai döntéshozatali folyamatok) tekintetében nagy érdekérvényesítő képességgel rendelkező, viszonylag szűk csoportoknak a haszonmaximalizáló törekvései (*rent seeking*) állnak. E modellek megmutatják, hogy mikor és hogyan képes a döntéshozatal egy „kisebb”, partikuláris érdek eltéríteni a „nagyobb”, társadalmi vagy közérdekkel ellentétes irányba.

Elkövetkező vizsgálódásaink során tehát az ebbe a körbe sorolható közpolitikai kudarcjelenségeket is el kell kerülni; vagyis azt mondhatjuk, hogy az általunk keresett kudarc-szituációban (a szlogenként gyakran emlegetett „win-win” szituáció helyett) egyfajta „lose-lose” szituáció kell, hogy létrejöjjön. Egy olyan helyzet tehát, amelyben nem csak a tágabb „köz”, hanem ezen kívül mind adott közigazgatási működéssel/alrendszerrel közvetlenül kapcsolatba kerülők, mind pedig az érintett közigazgatási szegmens (rendszer, alrendszer, szervezet és/vagy egyén) relatív hátrányt szenved el, illetve több-letköltséget visel; hasznot ezzel szemben legfeljebb csak a rendszerben fennálló szisztematikus diszfunkciókból alkalmilag vagy tartósan profitáló, súlyát tekintve azonban gyakran teljesen jelentéktelen csoport realizál.

2.4.4 Kormányzati kudarcok

A közpolitika-tudomány (*policy science*) által a kormányzati működés tekintetében specifikált, klasszikusnak számító problémakatalógus (*government failures*; ld. pl. Weimer-Vining 1989), ismét csak lefed egy jókora darabot a kormányzati kapacitás problémáiból. Itt említhetők meg

- a közpolitikai célok kitűzésének elvi nehézségével és mérhetőségével,
- az erős érdekcsoportok által gyakorolt – részben „puha”, kognitív és kultúraalapú tényezőkn, sokszor azonban jóval „keményebb” önérdéken (vö. Public Choice) nyugvó – befolyással (*government capture*), illetve
- a kormányzati tevékenységek méretével és komplexitásával, vagy az egyes közpolitikai programok és -hatások közötti oksági egymáshozrendeléssel kapcsolatos nehézségek is.

2.4.5 Public Choice

A közösségi választások (*Public Choice*) elmélete által tételezett önző, „haszonmaximalizáló bürokrata” (vagy politikus) modellje – miközben nem elhanyagolható átfedésben van a korábban már említett kormányzati kudarcok, illetve bürokratikus diszfunkciók

fogalmkörével – már csak elméleti koherenciája és klasszikus/közismert jellege miatt is külön említést érdemel (Niskanen 1971, 1975, Tullock 1965, illetve újabban Lane 1993). E modell lényegében három előfeltevésen alapul:

- egyrészt, hogy a bürokratikus szervezet tagja (illetve, hangsúlyosan, annak vezetője) tevékenysége során elsősorban személyes motívumait követi;
- másrészt, hogy e motívumok alapvetően a személyes jólétének és presztízsének, így például a vezetett szervezet méretének és költségvetésének a növelésére irányulnak;
- harmadrészt pedig hogy a szervezet tényleges eredményeire és az ezek eléréséhez ténylegesen szükséges ráfordításokra vonatkozó információs monopóliuma miatt az előbb említett személyes haszonmaximalizáló törekvéseknek kevés effektív korlátja van.

Az e feltételrendszerből törvényszerűen fakadó pazarlás és hatékonytalanság tehát ismét csak kívül kell, hogy essen az adminisztratív kapacitás vizsgálata során szem előtt tartott kérdések körén.

2.4.6 Implementációkutatás

Az implementációkutatás a döntően a végrehajtás folyamatában fellépő, a kormányzati tevékenységeket a társadalmi/kormányzati optimumtól eltérítő mechanizmusokat hangsúlyozó jelenségekkel és magyarázatukkal foglalkozik (Allison 1971, Lindblom 1959 és különösen Wildawsky–Pressman 1984). A megvalósítás problémáinak kutatása során felmerülő kérdések közé olyanok tartoznak, mint például

- milyen tényezők és mechanizmusok hatására módosul – szélsőséges esetben: fordul akár a visszajára – a megvalósítás folyamatában az eredeti közpolitikai cél, illetve szándék;
- milyen szerepet játszanak e folyamatokban a közpolitikai folyamat szereplői a kormányzaton kívül (érdekcsoportok és egyéb politikai erők), illetve a kormányzaton belül (adminisztratív politika-csinálás); valamint
- hogy függ össze a fenti hatások iránya és mértéke a politiko-adminisztratív rendszer strukturális-intézményi jellemzőivel (illetve e jellemzők megfelelő alakítása révén hogyan korlátozhatók e torzító hatások).

Az implementáció problémáival kapcsolatos eredmények ismét csak meglehetősen heterogének. Az előbb említett, klasszikusnak számító munkák például főként a valamely intézkedés/szakpolitika végrehajtása során a végrehajtás folyamata által érintett közigazgatási szervezetek számát, a közöttük szükséges együttműködés jellegét (különös tekintettel az ún. szervezeti vétőpontok számára), illetve e szervezetek szervezeti politikai érdekeit és a politikai és adminisztratív elszámoltathatóság tényezőit hangsúlyozzák.

2.4.7 Erőforráshiány

Az adminisztratív kapacitást korlátozó, már leírt és többé-kevésbé általános érvényű tényezők között utolsóként említjük a közigazgatás anyagi, szervezeti és szakmai-tudományos stb. erőforrásainak hiányát (a tárgyalás e sorrendisége azonban természetesen korántsem jelent egyben fontossági sorrendet is). E problémakört eredetileg a fejletlen/alulfejlett országok, illetve igazgatási rendszereik problémáit és fejlesztési lehetőségeit vizsgáló igazgatástudományi iskola (*development administration*; Riggs 1968) helyezte a vizsgálódás fókuszába. Az elégtelen igazgatási erőforrások problémája azonban az átalakuló országok adminisztratív/kormányzati kapacitásának is egyik kulcskérdése volt (és sok ország esetében maradt is; Dollar–Pritchett 1998, Grindle 1997).

2.4.8 Egy szervezetelméleti nézőpont: a kudarc mint „normális ügymenet”

A kormányzati kudarcok kutatóinak egy része eredendően pesszimista álláspontot foglalt el; megközelítésükben azok nem szerencsétlen, de lényegileg véletlenszerű körülmények együttállásából, de még csak nem is – mint egy kevésbé optimista megközelítésben gondolhatnánk – rosszul tervezett szervezetek, folyamatok és/vagy rosszul kiválasztott emberek elvileg mégiscsak orvosolható-elkerülhető hibából fakadnak. Ezen – egyébként önmagában is heterogén (Bovens–t’Hart 1999 pp. 99–100 és 106–107) – megközelítések közös vonása, hogy a kudarc mint rendszerbe épített, strukturális jellegű – és így természetesen elkerülhetetlen – mozzanat jelenik meg.

Ezen irányzat egy jelentős képviselője az ismert szervezetkutató Charles Perrow. Ugyan a kockázatos technológiákkal (pl. űrkutatás, atomenergia) foglalkozó, de később szociális rendszerekre (pl. tömegesemények) is alkalmazott következtetéseit tekintve a kormányzás tág problematikájára nézve is érvényes munkájának (Perrow p. 19) kérdésföltévése jól summázza a megközelítés sajátosságát: „...a balesetek magyarázatai általában olyan fogalmakra épülnek, mint emberi mulasztás, gyártási vagy tervezési hiba, a biztonsági előírások megsértése, a működtetési tapasztalatok vagy képzés elégtelensége, a rendszerek alulfinanszírozottsága vagy vezetési hibái [...] A rendszerek kudarcához azonban ezeknél valami fontosabb és alapvetőbb dolog vezet. [Az előbbi] magyarázatok csak a többé-kevésbé elkerülhetetlen, gyakori és minden rendszerben megjelenő tényezőket tartalmazzák, ennél fogva nem magyarázzák meg az egyes rendszerek között a kudarcok gyakorisága tekintetében fennálló különbségeket. E kérdés csak a rendszerek jellemzőinek vizsgálata révén válaszolható meg” (Perrow 1984 p. 63, idézi Bovens–t’Hart 1999 p. 114). A kérdés tehát az: noha a kudarc mint olyan elkerülhetetlen, azonban az egyes rendszerek (pl. közpolitikai rendszerek) különböz(het)nek a kudarcok és katasztrófák gyakoriságát tekintve; bizonyos rendszerjellemzők gyakoribbá, míg mások ritkábbá teszik azokat.

A Perrow által megfogalmazott válasz két centrális rendszerjellemzőt azonosít mint magyarázó változót: az egyik a rendszer komplexitása, a másik pedig a rendszerkomponensek közötti (időbeli, térbeli és funkcionális) kapcsolódás szorossága. Amennyiben (*i*) egy rendszer komplexitása – vagyis a folyamatok és kölcsönhatások sokfélesége és

összekapcsolódásuk bonyolultsága, ebből kifolyólag pedig az egyes döntések és cselekvések következményeinek át- és előrelátatlansága – jelentős mértékű, ugyanakkor (ii) a rendszerkomponensek közvetlenül és szorosan kapcsolódnak egymáshoz, úgy az előreláthatatlan következmények megállíthatatlanul, láncreakció-szerűen terjedhetnek tovább. Az ilyen tulajdonságokkal bíró rendszerek tehát különösen hajlamosak lesznek kudarcokat produkálni.

2.4.9 Csoportdinamikai hatások a döntéshozatalban

A közpolitikákkal kapcsolatos lényegesebb döntéseket a gyakorlatban tipikusan nem egyének, hanem formális vagy informális szervezetek, testületek, bizottságok – azaz: emberek csoportjai – hozzák létre. Így van ez akkor is, ha a jogi szabályozás az adott kérdéshez kapcsolódó döntés jogát és felelősségét formálisan egy vagy néhány jól meghatározható szereplőre ruházza; a tanácsadók, tanácsadó testületek és egyéb döntéstámogató egységek szinte minden esetben elengedhetetlen részesei a döntési folyamatnak. Ebből kifolyólag a közpolitikák kudarcai mögött rejlő okok – mindenekelőtt a hibás döntések – vizsgálata során jelentős magyarázó erővel bírhat a döntéshozó csoporton belül megfigyelhető folyamatok, az egyéni magatartás csoportdinamikai hatások eredményeként bekövetkező megváltozásának figyelembevétele.

A csoportos/testületi döntéshozatal kormányzati-közpolitikai problémáit emblematikus erővel a *groupthink* fogalma jeleníti meg (a kifejezés Orwell „1984”-ének híressé vált *doublethink*-jére és *duckspeak*-jére „rímelt”). Noha maga a terminus néhány évtizeddel régebbi, a közpolitikában és a társadalomtudományok szélesebb körében főleg Janis (1972, 1982) munkássága révén vált ismertté. A jelenség – melynek olyan, jól ismert közpolitikai kudarcok esetében mutatták ki döntő jelentőségét, mint a kubai disznó-öbölbeli invázió vagy a Challenger 1986-os, tragédiába torkolló fellövése – elsősorban a kritikus és elemző környezettől, illetve ilyen jellegű információktól elszigetelt, nagy mértékben homogén és kohezív, összeszokott döntéshozó csoportokban fordul elő a leginkább. Az esetleges korábbi kudarcok, a fenyegető vagy ellenséges környezet és a következmények súlyosságából vagy az időhiányból adódó stressz olyan kontextuális tényezők, amelyek tovább növelik a *groupthink* bekövetkeztének valószínűségét.

A *groupthink* lényege a csoporttagok részéről megnyilvánuló, a – feltételezett – csoportgondolkodáshoz, -normákhoz és -értékekhez történő, ésszerűtlen mértékű alkalmazkodás; eredménye pedig a csoportos döntéshozatal során megnyilvánuló olyan diszfunkciók, mint

- túlzott optimizmus és kockázatvállalás;
- a sérthetlenség érzete;
- a csoport moralitásában való feltétel nélküli hit, amely a döntések (morális) következményeinek figyelmen kívül hagyására készíti a csoporttagokat;

⁷ <http://en.wikipedia.org>, letöltve: 2008. jan. 15.; a fogalom bemutatása során a továbbiakban is támaszkodunk e forrásra.

- a csoportvéleménnyel szemben állók negatív sztereotipizálása, az ellentmondó csoporttagok konformitásra készítése, illetve a csoporttagok közötti konszenzus implicit előfeltételezése (a hallgatás egyenlő a beleegyezéssel).

A fenti leírásban nem nehéz felismerni egy magas szintű közpolitikai döntéshozatali csoport jellemzőit. A groupthink kialakulását olyan tényezők határozzák meg, mint a csoporttagok szociokulturális összetétele (elsősorban homogenitása), a kommunikációs és döntési procedúrák, vagy a tágabb szervezeti kontextus strukturális és kommunikációs sajátosságai.



AZ ÁTALAKULÓ ORSZÁGOK KORMÁNYZATI KAPACITÁSÁNAK PROBLÉMÁJÁVAL KAPCSOLATOS EDDIGI KUTATÁSI EREDMÉNYEK

Az alábbiakban az átalakuló országok közigazgatásával kapcsolatos empirikus eredményekből válogatunk – természetesen korántsem a teljesség, sokkal inkább a reprezentativitás igényével –, annak érdekében, hogy a kutatás alapkérdése tekintetében releváns lényegesebb megközelítési irányokat azonosítsuk. E megközelítési irányok, illetve elméleti klaszterek kialakításakor és leírásakor-jellemzésekor arra a kérdésre fókuszálunk, hogy azok milyen, az átalakuló országokra (akár Magyarországra, akár a régió egészére) nézve specifikus problémákat tárnak fel.

Másként megfogalmazva, a kérdés elsősorban az, hogy – az adott kutatás tükrében – léteznek-e olyan, a vizsgált régióban tetten érhető közigazgatási problémajelenségek, amelyek különböznek a más földrajzi és történelmi koordináták mentén tapasztalható közigazgatási problémajelenségektől; létezik-e tehát valamiféle sajátosan „posztoszocialista explanandum” (és ha létezik, miben áll)? Megint másképpen fogalmazva: a sajátosan kelet- és közép-európai közigazgatási diszfunkciók létre és azok oksági összefüggéseire helyezük a hangsúlyt; az egyediséget pusztán deskriptíve hangsúlyozó („nálunk ez így és így van”) megállapítások tehát nem esnek a jelen áttekintés látószögébe. Végül fontos kiemelni egy technikai körülményt; nevezetesen azt, hogy az alkalmazott tagolás szükségképpen némileg szubjektív és erőszakolt; számos szakirodalmi eredmény valójában egynél több klaszterba is beleillene.

3.1 ÁTFOGÓ KOMPARATÍV MUNKÁK

Az átalakuló országok közigazgatási rendszereiben végbemenő változásokat a kezdetektől fogva jelentős nemzetközi figyelem kísérte. A szinte megszámlálhatatlan mennyiségű ország-esettanulmány, illetve kisszámú országra fókuszáló komparatív vizsgálat mellett folyamatosan jelentek-jelennek meg a széles merítésű, a régió egészét vagy nagy

részét lefedő összehasonlító munkák is (hogy csak az általános közigazgatási irányultságú – tehát nem az egyes közigazgatási alrendszerekre koncentráció – munkákkal példálódzunk: Hesse 1993, Coombes–Verheijen 1997, Nunberg 1999).

Az e csoportba tartozó munkák – történeti léptékekkel mérve is új jelenségről lévén szó, nem meglepő módon – alapvetően leíró jellegűek, noha természetesen mind terjedelmük-részletezettségük, mind pedig minőségük és megvilágító erejük tekintetében széles skálán mozognak. Általánosságban elmondható, hogy miközben egyfelől természetesen hangsúlyt kap bennük a szocializmusból a kapitalizmusba (illetve az ennek megfelelő liberális demokratikus politikai rendszerbe) történő átmenet történelmi egyedisége, addig másfelől – tehát a széles értelemben vett (gazdasági, társadalmi-demográfiai, történelmi, intézményi-jogi stb.) kontextus egyediségének és fontosságának-hatóerejének hangsúlyozásán túlmenően – azonban nemigen mutatnak ki a konkrét jelenségek szintjén megfigyelhető, a vizsgált rendszer(ek)re jellemző specifikus jelenségeket.

Ami az esetleges magyarázó tényezőket illeti, a deskripció igényén túllépni igyekvő, elmélet(építés)i igényrel is fellépő, illetve analitikus munkák az átalakulási folyamatnak csak egy későbbi szakaszában kezdtek előtérbe kerülni. Mivel a meglévő elméletek kereteit szétfeszítő empirikus kérdés/probléma, mint az előbbieken említettük, nemigen merült fel, ezért e munkák gyakran sokkal inkább elméleti „inspirációt” (Goetz 2001 p. 1032 ff.), mint magyarázatot kerestek. Az inspirációt leginkább a régió eseményeinek vizsgálata során alkalmazható empirikus horizont kiszélesítésétől várták; tipikusan a kelet-/közép-európai és a latin-amerikai (Linz–Stepan 1996, Greskovits 1998, Goetz 2001) – ritkábban a kelet-/közép-európai és a távol-keleti (Henderson 1998, idézi Jacoby 1999) – demokratikus rendszerváltozások párhuzamba állításától és komparatív vizsgálatától¹.

3.2 KÖZPOLITIKA-TRANSZFER (POLICY TRANSFER)

A régió országaiban lezajlott-lezajló átalakulás normatív értelemben mindenképpen, de deskriptív (ténylegesen) is jelentős mértékben a nyugati (liberális demokratikus) kormányzás és közigazgatás modelljének átvételére irányul(t). Nem meglepő tehát, hogy az intézmények és közpolitikák – rohamosan bővülő – nemzetközi „vándorlásának”, transzferének vizsgálatával foglalkozó kutatók is sokat ígérő vizsgálati terepként szemlélik a poszt-szocialista régiót. A közpolitika-transzfer azonban elsősorban nem elméleti, hanem igencsak gyakorlatias – sőt: kényszerítő – okokból került a kelet-/közép-európai adminisztratív átalakulás napirendjének élére. Az átalakulási folyamatot ugyanis a kezdetektől fogva befolyásolta – sőt: a csatlakozó országok esetében a mai napig domináns módon meghatározza – a nemzetközi szervezetek (mint pl. Világbank, IMF, OECD, illetve a csatlakozó országok esetében az EU) irányából érkező, a Nyugatról Keletre irányuló közpolitika-transzfer iránti nyomás.

¹ E következtetés természetesen – újra hangsúlyozzuk – nem áll a jelen kutatás alapkérdése szempontjából kevésbé releváns, de amúgy lényeges eredményekre, mint amilyen például a gazdasági nehézségek által indukált társadalmi ellenállás tekintetében Greskovits által azonosított – a latin-amerikai régióval összevetve sajátos(an) apolitikus – kelet-/közép-európai specifikumok.

Mint a közpolitika-transzferrel foglalkozó irodalom általánosságban (pl. Dolowitz-Marsh 2000), úgy a specifikusan az átalakuló országokba irányuló közpolitika-transzferre irányuló kutatások (Jacoby 1999) is, elsősorban a transzfer sikerének feltételeit, illetve – korántsem ritka – kudarcainak/diszfunkcióinak okait igyekeznek feltárni. A jelenlegi – specifikusan az adminisztratív rendszert magát megcélzó közpolitikák transzferére irányuló – nézőpontunkból releváns eredmények tekintetében ismét csak az mondható el, hogy a kelet-/közép-európai régió adminisztratív átalakulása vonatkozásában nemigen azonosítottak specifikus és általánosítható sajátosságokat. A gyakran igen kritikus munkák (Jacoby 2001, Radaelli 2000) rámutatnak a közigazgatási reform/modernizáció területén zajló közpolitika-transzfer számos alapvető ellentmondására és diszfunkciójára; ezekben azonban általában nem találunk (persze lehet, hogy nem is keresnek) olyan mozzanatokat, amelyek a térség országainak megkülönböztető sajátosságai lennének, vagy ezekkel lennének kapcsolatba hozhatók.

Érdekes kivételként érdemes megemlíteni Luton (2004) munkáját, aki – ugyancsak az USA-ból Oroszországba irányuló közigazgatásireform-transzfer kérdésre fókuszálva, de – megkísérli szisztematikusan megvizsgálni azt a kérdést, hogy a domináns amerikai megközelítések mennyiben alkalmazhatók Oroszországban. Az e kérdésre adott válasza túlnyomóan negatív; álláspontjának megindokolása során pedig megkísérel Oroszország-specifikus kontextuális tényezőket azonosítani. Mindemellett ez a munka sem tesz eleget a fejezet elején kifejtett keresési szempontoknak; egyrészt mivel hiányzik a jelen szempontunknak megfelelő explanandum – vagyis az „elméleti alkalmazhatóság” megmagyarázni kívánt jelensége nem a közigazgatási gyakorlatban, hanem az elméletek világában található –, másrészt pedig mivel a magyarázat empirikus megalapozás helyett megmarad az intuitív-analitikus érvelés szintjén.

3.3 KORMÁNYZATI KAPACITÁS, KAPACITÁSÉPÍTÉS, TECHNIKAI SEGÍTSÉGNYÚJTÁS

A fenti címben szereplő kifejezések angol megfelelői (*government* vagy *state capacity*, *capacity building*, *technical assistance*) a jelen kutatás tágran értelmezett témakörének talán leggyakoribb állandósult szókapcsolatai; így például a Google kereső a „*capacity building*” kifejezésre 43,5 millió, a „*technical assistance*”-re pedig 110 millió(!) találatot adott; ugyanakkor az „*administrative reform*” csak 750 ezer, az „*administrative transformation*” pedig csak 789 darab(!) – de még a „*democratiz(s)ation*” kifejezés is csak 15 millió – találatot hozott² (ha a fenti keresőkifejezéseket kiegészítjük az „*Eastern Europe*” kifejezéssel, ugyanezek a számok a következőképpen alakulnak: 2,7 és 1,9 millió egyfelől, illetve 90 ezer, 261 darab és 1,4 millió másfelől).

A kapacitásépítést mint a kormányzati kapacitás erősítésére irányuló tudatos tevékenységek összességét határozhatjuk meg. A kapacitásépítés alanya lehet az érintett ország kormánya, de gyakran más nemzetközi entitások (pl. bi- és multilaterális

² www.google.com; letöltve 2006. május 30-án.

donor szervezetek) is. Az átalakuló országokban, noha időben határozottan csökkenő súllyal, de sokáig mindenképpen ez utóbbi eset forgott, illetve forog fenn; vagyis a kapacitásépítés fogalma szorosan összefügg a technikai segítségnyújtás fogalmával. Mielőtt azonban továbblépnénk ebbe az irányba, érdemes a kapacitásépítés specifikus (i) célterületeit és (ii) céljait tisztázni.

- Ami az előbbit illeti, a kapacitásépítés leggyakrabban, legalábbis tradicionálisan, magára a kormányzat szervezeteire irányul – beleértve mind a politikai (pl. politikai döntéshozó testületek, politikusok), mind pedig az adminisztratív elemeket. Ezen túl azonban érinthetik az úgynevezett nem kormányzati szervezeteket (civil szervezetek/NGO-k), szakszervezeteket és politikai pártokat, a szakértői és tudományos erőforrásokat (*think tank*-ek, tudományos és technikai szervezetek és közösségek), vagy általánosságban az állampolgárok szélesebb közösségét.
- Ami pedig a kapacitásépítési tevékenységek/programok specifikus céljait illeti, ezek – egy lehetséges felosztás szerint – alapvetően háromfélék lehetnek (Grindle 1997): az emberi erőforrások, a szervezetek mint mikrostruktúrák, illetve a tág értelemben vett intézmények mint makrostruktúrák fejlesztése.

A kormányzati kapacitás problémája tehát meglehetősen fontos helyet foglal el a jelen kutatás tematikájában. A kérdéssel az átalakuló országok kontextusában – általában komparatív szemléletben – foglalkozó kutatók (Barnes 2003, Cummins–Norgaard 2004, Fritz 2003, Ionita 2005, Sotiropoulos 2002, Vanderveer–Dabelko 2001) kérdésfeltevése azonban, jellemzően, ismét csak különbözik a jelen kutatásától. Miközben ugyanis rámutatnak a kormányzati kapacitás és/vagy a kapacitásépítés tipikus problémáira, nem céljuk ezen jelenségek elméleti általánosítása, illetve tágabb (a régió határain túlnyúló) komparatív kontextusban történő vizsgálata.

Mint korábban említettük, a kormányzati kapacitás növelésében jelentős – sok országban és/vagy sokáig döntő – részt vállaltak a nemzetközi technikai segítségnyújtási programok. Ennek megfelelően a kormányzati kapacitás(építés) és a technikai segítségnyújtási programok problematikája sokszor szorosan összefonódva vetődött, illetve vetődik fel. A jelen kutatás kérdésfeltevése szempontjából a technikai segítségnyújtási programokkal kapcsolatos kelet-/közép-európai tapasztalatok már csak azért is ígéretesek lehetnének, mert e programok hatóköre – nagyon kevés kivétellel – globális; vagyis nem csak a kelet-/közép-európai régióra, hanem számos más földrajzi térségre (országcsoportra) is kiterjed. Ebből fakadóan pedig mind elméleti, mind pedig gyakorlati szempontból kézenfekvőnek tűnne a poszt-szocialista közigazgatás más országcsoportokkal való összehasonlításban történő vizsgálata, illetve ezzel összefüggésben az esetleges régióspecifikus problémák vizsgálata.

A helyzet azonban mégsem ez. Az áttekintések és értékelések számos problémajelenséget, „inkapacitási tünetet” azonosítanak – részben a donorok (Ahonen 2002, Buss-Vaughan 1995, Khopova 2002, Liu 2003, Prigozhin 2002), részben a fogadó országok (van den Berg 2002), részben pedig mindkét oldal (Cooloey 2000, deVries–Sobis 2005, Gajduszek–Hajnal 2003, Hajnal 2006) szerepét hangsúlyozva. Azonban noha a vonatkozó munkák jelentős része komparatív – de legalábbis több fogadó országot felölelő – perspektívában íródott, a vizsgálat földrajzi fókuszja legtöbbször nem terjed túl a régió határain. A problémajelenségek leírása-értelmezése során természetesen időnként többé vagy kevésbé nyilvánvalóan régióspecifikus tényezők is előkerülnek (pl. Gajduszek–

Hajnal 2003 pp. 32–33); azonban e tényezők (i) elméleti megragadásának-általánosításának, illetve (ii) a más országcsoportok kontextusában történő összehasonlító vizsgálatának igénye kívül marad az érintett munkák ambícióján.

3.4 POLITIKAI, ILLETVE ADMINISZTRATÍV KULTÚRA

A politikai kultúra fogalmkörébe tartozó tényezők Max Weber és Almond-Verba (1963) munkássága óta központi helyet foglalnak el a gazdasági és társadalmi, de különösképp a politikai fejlődésben mutatkozó regionális és országok közötti különbségek magyarázatában. A politikai kultúra különböző aspektusainak vizsgálata a kelet-/közép-európai kontextusban is sokszor megvilágító erejű – és részben a jelen kutatás egyes részleteinek kialakítása során is felhasznált – felismerésekkel kecsegtet mind az egy országra kiterjedő (Ionita 2003, Kovryga–Nickel 2004; ld. még Eke–Kuzio 2000), mind pedig a régió kisebb-nagyobb részére kiterjedő komparatív kutatások (Mungiu–Pippidi 2003, Miller–Grodland–Koshechkina 2001, Mishler–Rose 2001; ld. még Kulcsár 1987) esetében.

Mindemellett a politikai kultúra területén született eredmények csak kevésbé képesek a jelen kutatás alapkérdésének vizsgálatához hozzájárulni. Ennek több oka is van.

- Egyrészt általánosságban is elmondható, hogy mind a politikai kultúra terén megszületett, klasszikusnak számító eredményekkel, mind pedig azok jelenkori alkalmazási lehetőségeivel kapcsolatban komoly kritikai észrevételeket lehet megfogalmazni (Jackman–Miller 1996).
- Ezen túlmenően azonban nehezen megkerülhető empirikus érvek szólnak a (nemzeti) politikai kultúra makro-/politikai rendszer szintű jelenségek magyarázatában betöltött szerepe ellen specifikusan a kelet-/közép-európai régióhoz kapcsolódóan is. Így például a fentebb említett Mishler–Rose szerzőpáros (2001) tíz országra kiterjedő empirikus vizsgálatának egyik végkövetkeztetése az, hogy a politikai bizalom magyarázatában a makro- (azaz politikai rendszer szintű) tényezők, köztük a politikai kultúra, nem játszik kimutatható szerepet.
- Az előbbieket persze önmagukban nem feltétlenül érintik a politikai kultúra „szerényebb igényű” – például, mint a jelen kutatás esetében, a közigazgatási alrendszer specifikus jelenségeinek vizsgálatával és magyarázatával összefüggő – felhasználási lehetőségeit; e lehetőségek ma is igen aktuálisnak és jelentős részben kiaknázatlannak tűnnek (pl. az Új Közmenedzsment reformok összefüggésében ld. Hajnal 2005b). Azonban az említett munkák – néhány kivételtől eltekintve (pl. Kovryga–Nickel 2004) – nem „szállnak alá” ennyire; vizsgálati horizontjuk a politikai rendszer általánosabb, „magasabb szintű” jelenségeire irányul, így a kormányzás technikaibb aspektusaival kapcsolatos (és a jelen kutatás fókuszában álló) problémákat nem teszik vizsgálatuk tárgyává.



4

A KUTATÁS MÓDSZERE ÉS TERVE¹

Robert K. Yin megfogalmazásában egy kutatás terve „annak a folyamatnak logikai váza, hogy hogyan jutunk el 'innen' 'oda'; ahol is az 'itt' a kutatás által megválaszolendő kérdések kiinduló halmazát, az 'ott' pedig az ezen kérdésekre adható válaszokat jelenti” (Yin 2003 p. 20). Az alábbiakban tehát a jelen kutatás – előbbi értelemben vett – tervét körvonalazzuk; az adatgyűjtésnek és -elemzésnek, az elemzés elsődleges egységei meghatározásának, valamint a következtetések levonásának azt a logikailag viszonylag feszes rendszerét, amely lehetővé teszi, hogy a kutatás végén annak kiinduló kérdései tekintetében releváns megállapításokat és következtetéseket fogalmazzunk meg.

Az első – a kutatás ambícióját megfogalmazó –, valamint a második, a kutatás középpontjában álló fogalmi és elméleti mozzanatokkal foglalkozó fejezetnek a kutatási terv megfogalmazása szempontjából legfontosabb eredményeit az alábbiakban lehetne összegezni. A cél közpolitikai kudarcok – jelenségek és (egy-egy) okaik – feltárása; mégpedig olyan kudarcoké, amelyek egyfelől a magyar közpolitikai gyakorlatban jelen vannak, másfelől azonban a kérdéssel foglalkozó vagy ahhoz kapcsolódó tudományos eredmények kontextusában – megnyilvánulási módjaik és/vagy okaik tekintetében – újszerűen hatnak.

E kutatási ambíció kettő – a közpolitikai kudarc fogalmának korábbi meghatározását figyelembe véve: egymással szorosan összekapcsolódó – kérdést vet föl. Az egyik azzal kapcsolatos, hogy végül is „honnan vegyünk” ilyen közpolitikai kudarcot, illetve ha találtunk egy „jelöltet”, akkor miképpen döntjük el, hogy az megfelel-e a vizsgálati

¹ A fejezet címében szereplő kifejezést (kutatási terv) az angol *research design* értelmében használjuk, melyet – szemben az itt követett értelmezéssel – magyarul gyakran a „kutatás célját és praktikus aspektusait (ütemezését, költségvetését, outputjait) részletező, tervezési célú dokumentum” értelmében használják. A két fogalom keveredésének elkerülése végett ez utóbbit egyesek – pl. Babbie 2003 pp. 131–133 – „kutatás tervezetnek” hívják.

kritériumnak. A másik pedig a – tételezzük fel: már azonosított és verifikált – közpolitikai kudarc „újszerűségével” kapcsolatos: mit jelent ez pontosan, és hogyan győződhetünk meg arról, hogy az fennáll-e?

E két kérdést, némileg mesterségesen és erőltetett módon szétválasztva, az alábbi két alponthoz külön-külön tesszük vizsgálat tárgyává. Ezután megvizsgáljuk az esetek kiválasztásának néhány további szempontját, a terepmunka folyamatát, majd az empiria elemzése során követett eljárásokat és módszereket. Mindenekelőtt azonban – a magyar tudományos gyakorlat kontextusában megjelenő viszonylagos újszerűség miatt – essen néhány szó magáról az esetkutatásról mint a jelen kutatás alapját képező módszerről.

4.1 AZ ESETKUTATÁS MINT MÓDSZER

A kutatás két alapkérdésének a megválaszolása tehát, mint említettük két külön mozzanatot foglal magába. Az első mozzanat az exploráció: meg kell találni és empirikusan le kell írni a keresett (kudarc)jelenséget. A második lépés pedig a jelenség adekvát fogalmi leírása és – ha nem is magyarázatának megalkotása, de – oksági szerkezetének bizonyos fokú feltárása. E lépések közül az első valamennyi empirikus kutatásban megtalálható. A második azonban sajátos, és viszonylag ritka. A legtöbb empirikus kutatás a vizsgált jelenség leírását és/vagy a jelenségre, annak belső összefüggéseire vonatkozó elméleti állítások (hipotézisek) empirikus tesztelését célozza; ilyenkor tehát már a kutatás elején többé-kevésbé rendelkezésre állnak a felhasználandó elméleti konstrukciók. A jelen esetben azonban a fő feladat itt

- a jelenségre vonatkozó magyarázat(ok) létrehozása (*explanation building*; Eisenhard 1989 pp. 532–534), vagy legalábbis egy ilyen magyarázat egyes elemeinek azonosítása,
- valamint – ezt lehetővé teendő – a jelenség adekvát megragadására alkalmas, és a kutatás kezdetén még természetesen nem ismert elméleti fogalmak megtalálása, illetve megalkotása.

Kutatásmódszertani szempontból az ilyen típusú kutatási feladatok az esetkutatások világába vezetnek.

A jelen kutatás – módszertanát tekintve – alapvetően esettanulmányok (avagy esetkutatások: *case study research*) körébe sorolható, annak egy meghatározott aloszete (*explanation building case study*; Yin 2003a pp. 3–6 és pp. 120–123). Az esettanulmány mint kutatási módszer kutatásmódszertani karaktere viszonylag nem régen, a nyolcvanas évek végén kezdett körvonalazódni (Eisenhardt 1989, Yin 2003a). Fontos hangsúlyozni, hogy nem maga a módszer új; a korábbi évtizedek során számos olyan, mára klasszikusnak számító eredmény született a társadalomtudomány szinte minden területén, amely módszertanilag az esetlogikára épített (Eisenhardt 1991, Landman 2003, Yin 2003b). Újszerűnek inkább a logikai és alkalmazási alapelvek és korlátok explicit megfogalmazása, a megfelelő tipológiák kialakítása stb. tekinthető.

E helyen nem célunk a jelen megközelítésnek az esetkutatási műfajok-módszertanok univerzumában történő elhelyezése. Annyit azonban érdemes megjegyezni, hogy azt bizonyos értelemben a statisztikai általánosításon nyugvó, „hagyományos” – pozitivistaposztivistista – esetkutatások ellenpontjaként is felfoghatjuk: valamely általános

törvényszerűség fennállásának-érvényességének egy adott statisztikai populáción történő vizsgálata (vagyis az ún. hipotetikus-deduktív megközelítés) helyett itt a cél új elméleti fogalmak, összefüggések, magyarázatok generálása közvetlenül a feltárt empiria vizsgálata révén (Seale 1999 8. fejezet).

Az ilyen jellegű, gyakran az ún. „alaposított elmélet” (*grounded theory*) körébe sorolt esetkutatásoknak a statisztikai általánosításon alapuló kutatási módszerekkel összevetésben felmerülő fontosabb sajátosságait az alábbi táblázat foglalja össze.

1. táblázat

Az eset-kutatás mint módszer sajátosságai az induktív/statisztikai általánosításon alapuló módszerekkel való összevetésben

Szempont	Sajátosság
Alkalmazási feltételek	Viszonylag sok megfigyelési egység és viszonylag kevés vizsgált változó helyett kis számú (akár „n=1”) megfigyelés és nagy számú, komplex módon összekapcsolódó változó
Alkalmazási cél	Nem, vagy nem csak már meglévő elméleti konstrukciókból levezethető állítások igazságának/érvényességi korlátainak ellenőrzése, hanem az egyedi jelenségtől az (elméleti) általánosítás irányába haladó elméletépítés
Működési logika	A jelenségek vizsgált populációjában előforduló egyes jelenségek közötti (statisztikai) összefüggések helyett az egyes konkrét jelenségek/események/történetek saját, belső dinamikájára való fókuszálás
Konkrét módszerek	Több szinten (pl. egyén, szervezet, szervezetrendszer) zajló elemzés, a többfajta adattípusra (kvalitatív és kvantitatív) való támaszkodás, a vizsgált elemzési egységek számát tekintve pedig az egytől az akár több tucatig terjedő számú elemzési egység („n”) használata jellemzi.

Az esetkutatás itt felsorolt – inkább csak nagy vonalakban és az ideáltipikus esetben jellemző – sajátosságai a jelen kutatást viszonylag pontosan jellemzik. Lássuk most a kutatás konkrét lépéseivel/folyamatával kapcsolatos részleteket!

4.2 A VIZSGÁLAT/ELEMZÉS ELSŐDLEGES EGYSÉGEI

A kutatási feladat első lépése: az elemzés elsődleges egységének szerepét betöltő közpolitikai kudarcok azonosítása előtt tornyosuló egyik első akadály a közpolitikai kudarc társadalmilag konstruált jellegével kapcsolatos. Emlékezzünk vissza: a második fejezetben

- egyrészt – nem elvi megfontolásokat, hanem pusztán a vizsgálat gyakorlati szempontjait, megvalósíthatóságát szem előtt tartva – a közpolitikai kudarc általunk vizsgált fogalmát leszűkítettük az ún. fokozatosan kialakuló kudarcokra (az azonnali kudarcokkal tehát a továbbiakban, a kutatás kérdésföltevése és gyakorlati szempontjai miatt, nem foglalkozunk);

– másrészt pedig a közpolitikai kudarc azon meghatározása mellett tettük le a garast, mely szerint az egy olyan közpolitika, amelynek reális lehetősége lett volna arra, hogy valamely (egy vagy több) társadalmilag és politikailag szignifikáns társadalmi csoport érdek- és/vagy értékrendszerén lemérve az aktuálisan megvalósultnál kedvezőbb (kevésbé kedvezőtlen) eredményeket produkáljon (ez utóbbi követelmény, még mindig emlékeztetőül, a „negatív társadalmi hatások” és a „kormányzat felróható, értsd: előrelátható és/vagy megakadályozható károkat okozó” közpolitikájának kissé zanzásított definíciója).

A definíció legalább két ponton is explicite szubjektív, érték- és/vagy megítélésalapú mozzanatokra támaszkodik:

a) az egyik a közpolitikai kudarcok értékelésének,

b) a másik pedig az alternatív (*counterfactual*) közpolitikai scenárió azonosításának mozzanata. Tehát a közpolitikai kudarcot diagnosztizálni szándékozó kutató – egyelőre – ki van téve az egyéni és/vagy csoportértékek, -ítéletek és -érdekek kikerülhetetlen és kontrollálhatatlan szubjektivizmusából fakadó bizonytalanságnak. Ahhoz tehát, hogy egyáltalán valamennyire is meggyőző módon állíthassa: az adatgyűjtése és az elemzése valóban közpolitikai kudarcokra irányul, először valamilyen módon át kell hidalni a közpolitikai kudarcot (annak meghatározhatóságával-azonosíthatóságával) kapcsolatos ontológiai és episztemológiai problémákat. Lássuk ezeket egyenként!

Ad a)

A problémák közül az első tehát a „kudarcjelölt” közpolitika következményeinek értékelésével kapcsolatos. A probléma egyfelől technikai jellegű: a közpolitika tényleges következményei körének meghatározhatóságával kapcsolatos. Ennél nehezebben kezelhető azonban a – tételezzük fel: már azonosított – következmények értékelésének ontológiai jellegű problémája. A következményeknek a „jó-rossz” dimenziójában történő elhelyezéséhez ugyanis valamilyen, az adott problémától független, *a priori* értékalappal kellene rendelkezni; ennek létrehozása azonban a lehetséges értékalapok sokfélesége és a közülük való választás inherensen szubjektív és/vagy érdekalapú és/vagy politikai jellege miatt, legalábbis egy tudományos igényű munka keretein belül, reménytelen vállalkozás.

Ennek hiányában csak az adott közpolitika által érintettek érdekeinek-értékeinek mérceje kínálkozik mint értékelési alap. A probléma azonban ezzel az, hogy a legtöbb közpolitika több különböző (társadalmi) csoportot is érint, mégpedig tipikusan olyan módon, hogy „győzteseket” is és „vesztéseket” is kreál; egyesek tehát – szimbolikus, érték- vagy materiális dimenzióban – nyernek az adott közpolitika révén, mások viszont veszítenek. Ha azonban e helyzet, akkor megint bajban vagyunk, hiszen az egymással konfrontálódó érdekek és értékek összevetéséhez ismét csak valamilyen független, viszonylag konszenzuálisnak tekinthető és ezáltal védhető értékalapra lenne szükség.

A megoldás a közpolitikai kudarc esetek megfelelő kiválasztásának irányában sejlik föl. A következmények értékelésével kapcsolatos konceptuális nehézség megoldására javasolt megoldás a következő: olyan közpolitikákat kell kiválasztani és a vizsgálat tárgyává tenni, amelyek, eltérően a legtöbb közpolitikától, *semmilyen gazdaságilag vagy politikailag szignifikáns érdeket vagy csoportot nem érintenek pozitív módon*. Másként fogalmazva: az érintettek között nincsenek nyertesek, csak vesztesek; mégpedig, összhangban a közpolitikai kudarc első számú definíciós mozzanatával: közöttük legalább egy, politikailag és társadalmilag szignifikáns vesztes. Ha ugyanis valamely közpolitika teljesíti ezt a követelményt, akkor nehezen lehetne (lényegében és szigorúan véve: lehetetlen volna) olyan értékmércezt elképzelni, amelyen mérve a közpolitika sikeresnek lenne tekinthető; ilyen mérce hiányában viszont a kudarc fennállása nehezen vitatható.

Különösképpen így van ez, ha még egy további követelményt is támasztunk: nevezetesen azt, hogy az adott közpolitika ne, vagy legalábbis nagy mértékben ne teljesítse a (formálisan) elé tűzött közpolitikai cél(oka)t sem, amennyiben persze ez(ek) megállapítható(k). Ez utóbbi feltétel azért lehet szükséges, mert segítségével kikapcsolható az a potenciális ellenérv, hogy „lehet, hogy az adott következmények végső soron egy konkrét társadalmi csoportnak sem jók, de ha ezt a közpolitika-alkotó mégis így akarja, akkor a szóban forgó közpolitikai következményeket – mivel a demokratikusan megválasztott kormányzat politikai akarata önmagában társadalmi értéket-értékítéletet konstituál – mégiscsak valamifajta társadalmi és politikai érdek érvényesülésének tekinthetjük”.

A „semmilyen számottevő politikai és társadalmi érdeket elő nem mozdító közpolitikák” fogalma sokak számára, főként első látásra, zavarba ejtő lehet. Ezen a ponton azonban vissza kell utalnunk a korábbiakban a valamely közpolitika következményeinek fogalmával – e fogalom voltaképpeni jelentésével – kapcsolatban írottakra. Ennek alapján elmondható: az, hogy egy adott közpolitikának csak vesztesei vannak, korántsem azt jelenti, hogy valamennyi érintett rosszabbul jár, mint ha a kormányzat az adott ügyben semmit sem tenné.² Mi akkor a különbség? Emlékezzünk: az összes olyan, okozást implikáló fogalom, mint „kár”, „veszteség”, „negatív következmény”, szükségszerűen magába foglalja egy *counterfactual* forgatókönyv meglétének mozzanatát. A kérdés csak az, hogy mit tekintünk *counterfactual* forgatókönyvnek:

- ha az adott közpolitika – például a második fejezetben említett, illusztratív célú példához visszatérve, az X megyei munkanélküliségi politika – teljes hiányát, akkor nyilván igencsak nehéz (talán lehetetlen) lenne olyan közpolitikát találni, amelynek csak vesztesei vannak. Itt azonban hangsúlyozottan nem erről van szó; ezzel szemben
- ha egy alternatív – még reálisan megvalósítható, ugyanakkor a ténylegesnél kedvezőbb következményekkel járó – közpolitikai kurzust tekintünk *counterfactual*-nak, akkor viszont sokszor már könnyen elképzelhető ilyen *counterfactual* közpolitika. Ha például az adott munkanélküliségi politikára fordított pénzt hatékonyabb programok felé lehetne újraallokálni, akkor mindenki vagy nyerne, vagy legalábbis nem kerülne

² Elvileg persze megengedhető az is, hogy az adott közpolitika egy érintettre „semleges hatást fejtessen ki”. Az „érintett” kifejezés azonban – ha értelmes és konzisztens módon akarjuk használni – feltételezi valamilyen (akár pozitív, akár negatív) hatás fennállását.

rosszabb helyzetbe³. Ha elfogadjuk egy ilyen *counterfactual* közpolitika realiztikus voltának előfeltevéését, akkor – és csak akkor – mondható el, hogy a szóban forgó közpolitikának nyertese nincs, csak veszese.

Összegezve tehát: a „csak veszteseket eredményező közpolitika” nem olyan közpolitikát jelent, amely – a szó gyakori, köznapi értelmében – mindenkinek kárt okoz; hanem olyat, amelynek esetében reálisan elképzelhető lenne (pontosabban: lett volna) a közpolitika olyan alternatív kialakítása és végrehajtása, amely mellett az érintettek mindegyike vagy a végül ténylegesen megvalósulnál jobban járt volna, vagy – legalábbis – annál nem járt volna rosszabbul. A kutatási tervvel kapcsolatos azon döntés, hogy a vizsgált esetek lehetőleg minél inkább csak ilyen – vagyis az itt meghatározott értelemben csak veszteseket eredményező – közpolitikákra terjedjenek ki, egyrészt megszabadít az egymással szembenálló társadalmi érdekek és értékek összegzésének megoldhatatlan problémájától. Másrészt azonban továbbra is nyitva hagyja a „realisztikus és – legalábbis egyes érdekek/értékek szempontjából – előnyösebb *counterfactual* közpolitikai szcenárió” meghatározásának problémáját. Lépünk tovább tehát ez utóbbi felé!

Ad b)

Tegyük föl, hogy sikerül egy, az eddigi feltételeknek mindenben megfelelő közpolitikai kudarcjelöltet találni! Ez, mint fentebb láttuk, magába foglalja azt az ítéletet, hogy az adott közpolitika a valóságban ténylegesen alakulhatott/megvalósulhatott volna előnyösebb következményekkel is. Ez alatt azt értjük, hogy olyan módon, hogy az legalább egy társadalmilag és politikailag szignifikáns érintetti csoportot kedvezőbb helyzetbe hozzon annál, mint amilyenbe azok végül is ténylegesen kerültek; mindeközben pedig senkit ne hozzon annál rosszabb helyzetbe.

E ponton tehát egy újabb ítéletalkotási mozzanat lép be a vizsgálat folyamatába: honnan tudjuk, hogy az előbb említett *counterfactual* közpolitikai szcenárió valóban létezik-e, realiztikus-e? E kérdés nem válaszolható meg olyan – legalábbis elvileg-elméletileg: – egyszerű és „elegáns” módon, mint az előző, a) pontban tárgyalt értékprobléma. A megoldás több, önmagában részleges és töredékes, együttesen azonban – reményeink szerint – ha nem is optimálisan, de kielégítően robusztus és meggyőző gondolati építményt eredményező építőelemből tevődik össze. Ezen elemek közös vonása, hogy, hasonlóan az eddigiekhez, az előttünk álló problémát a vizsgált közpolitikai *kudarcesetek megfelelő megválasztása* révén szándékozik megoldani, illetve enyhíteni.

Ezek közül az első az adott, vizsgált közpolitikai probléma nemzetközi megjelenésével, jelenlétével kapcsolatos. Vannak közpolitikai problémák, amelyek megnyugtató kezelése a világon sehol sem – de legalábbis igen sok, Magyarországgal összevethető fejlettségű országban nem – megoldott. Nyilvánvaló, hogy egy ilyen közpolitikai kudarc kiválasztása a szükségesnél problematikusabbá, vitathatóbbá tenné a gondolatmenet, hiszen erősen vitatható lenne egy, az aktuálisnál előnyösebb közpolitikai szcenárió realiztikus volta. Ha azonban olyan közpolitikát vizsgálunk, amely a világ számos országában – közöttük a Magyarországgal összevethető fejlettségű országokban – láthatólag

³ A közgazdaságtanban és játékelméletben ezt Pareto-előrelépésnek (*Pareto improvement*) hívják.

jelentősebb problémák nélkül funkcionál, akkor már sokkal megfontolandóbb és kevésbé ellenállható az az állítás, hogy a tényleges közpolitikai scenáriónál azért realizztikusan el lehetne képzelni egy kedvezőbbet is.

Egy másik, az előzőhöz szorosan kapcsolódó, de attól különböző szelekciós mozzanat a – feltételezett – kudarc okaival kapcsolatos: amennyiben ugyanis a kudarcnak viszonylag nyilvánvaló, könnyen azonosítható oka van, akkor gyengül az adott probléma enyhíthetőségével, megoldhatóságával kapcsolatos vélelem. Vegyünk egy egyszerű példát! Tételezzük fel, hogy azt látjuk: az X megyei területfejlesztési politika hosszú ideje az illetékes területfejlesztési tanácsban uralkodó patthelyzet foglya; mondjuk a kormánypárti és ellenzéki szimpátiájú-háttérű döntéshozók képtelenek kompromisszumra jutni, ezért nincs előrelépés; vagy úgy tűnik, hogy egyszerűen az elérhető források elégtelenek az érzékelhető változás, a munkanélküliség számottevő csökkenésének kiváltására stb. Ebben az esetben felvetődne az a megfontolás: nyilván nem véletlen, hogy az érintettek, a közpolitika-alkotók egy ilyen nyilvánvaló és tartósan fennálló okot, annak minden romboló hatása ellenére, tartósan képtelenek bizonyultak-bizonyulnak megszüntetni. Ha döntési patthelyzet akadályozza a működést, nyilván képtelenek az ennek felszámolásához szükséges lépéseket megtenni; ha forráshiány, akkor nyilván képtelenek a szükséges mennyiségű forrást előteremteni; ha látványos korrupciós esetek akadályozzák az előrelépést, akkor pedig az adott körülmények között nyilván képtelenek a korrupció csatornáit elzárni, és így tovább.

Természetesen könnyen elképzelhető, hogy ezen – hipotetikus – ellenérvek a valóságban nem állnák meg a helyüket; ez azonban már csak a – költséges és időigényes – terepkutatás folyamán optimális esetben, derülne ki. Robusztusabb, és a kutatási erőforrások felhasználása szempontjából takarékosabb megoldás tehát az ilyen jellegű problémákat eleve kiiktatni, és azokra a közpolitikai esetekre korlátozni a vizsgálatot, amelyek esetében nem merül fel valamilyen nyilvánvaló és tartós, strukturális jellegű – így feltételezhetően/potenciálisan megoldhatatlan – kudarc-ok jelenléte.

A harmadik szelekciós kritérium, amellyel a realizztikus és a ténylegesnél előnyösebb *counterfactual* közpolitikai scenárió létezésére vonatkozó feltételezés alátámaszthatóságát, védhetőségét növeljük, az adott közpolitikai probléma viszonylagos egyszerűsége, jól körülhatárolható volta. Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy valójában a látzólag legegyszerűbb közpolitikai probléma is nagyon bonyolult; azonban e komplexitás mégis rendkívül széles skálán mozog. Az e széles spektrum „egyszerűbb” pólusa felé való törekvés – és ezáltal a komplex technikai-szakmai kérdések mennyiségének és súlyának csökkentése – révén a különféle közpolitikai alternatívák és következményeik, reményeink szerint, átláthatóbbá, „vitaképesebbé” válnak. Ilyen módon pedig – ha nem is biztosítható, de – közelebb kerülhetünk a *counterfactual* közpolitika átláthatóságának, megítélhetőségének ideáljához. Zárójelben jegyezzük meg, hogy a technikai komplexitás lehetőség szerinti csökkentése nem csak ezen elméleti szempontból lényeges, hanem a terepkutatás és az elemzés céljából rendelkezésre álló kutatási erőforrások (idő, pénz, szakértelem) korlátos volta, illetve kímélése szempontjából is.

4.3 A KUDARCOK ÚJSZERŰSÉGÉNEK KÉRDÉSE

Tegyük föl, hogy a kutatási terv előzőekben részletezett alapvetése segítségével sikerült a kutatás ambíciójának első felét megvalósítani, és olyan közpolitikákat azonosítani, amelyekkel kapcsolatban – az eddigiekben körülhatárolt értelemben és megszorítások mellett – elmondható, hogy valóban a közpolitikai kudarc fogalmának konkrét eseteit testesítik meg. A következő probléma ekkor az: mit értünk – hogyan koncepcionalizáljuk és hogyan operacionalizáljuk – e kudarcok „újszerűségét”?

Formális szempontból a közpolitikai kudarcoknak két összetevőjük van: az egyik az eredményük – azon jelenségek és következmények összessége, amelyek társadalmilag és politikailag szignifikáns csoportok érdekeit érintik –, a másik pedig az okaik, vagyis – a korábban bevezetett terminológiával élve – azoknak a diszfunkciónak a köre, amelyek a szóban forgó kudarcjelenséget kiváltják.

Ami az előbbit illeti, konkrét, „natúrális” következményeit tekintve természetesen minden közpolitika – így minden közpolitikai kudarc is – más és más. Ilyen értelemben tehát minden kudarc szükségszerűen újszerű – az „újszerűség” fogalma pedig, éppen a fogalmi diszkrimináció ezen hiánya miatt, értelmét veszti. Ennek alapján viszont azt mondhatjuk, hogy – következményeit tekintve – nem létezik újszerű kudarc; az absztrakció ezen szintjén mindegyik egyforma (hiszen csak annyit várunk el tőlük, hogy a kormányzatnak felrőható módon kárt okozzanak a társadalomnak).

Az újszerűség kritériumának kulcsa tehát az utóbbi mozzanatban: a kudarcot előidéző okok (diszfunkciók) jellegében kell, hogy legyen. Újszerűnek így azt a kudarcot tekinthetjük, amelyet kevésbé ismert és/vagy viszonylag ritkának tűnő oki tényezők (oksági mechanizmusok) idéznek elő. E meghatározás két további kérdést vet föl. Az egyik, hogy mit tekintünk egy kudarc okának; a másik pedig, hogy mit tekintünk újszerű oknak.

A kudarc okaival kapcsolatos fogalmakat a 2. fejezetben tisztáztuk. Az ott elért következtetés szerint az adott vizsgálat szempontjából releváns X_i oki tényezők halmazára korlátozva a figyelmünket – és kihagyva ilyen módon a közpolitika működésének megértéséhez nem szükséges, de amúgy a kérdéses közpolitikai következmények bekövetkezésének előfeltételét képező, végtelen számú további feltételt – az egyes X_i tényezők a szóban forgó közpolitikai kudarchoz hozzájáruló *oki motívumok (okok)*, az X i-elemű tényezővektor (illetve figyelembe véve az okok közötti belső logikai kapcsolatokat is, ezen vektorok halmaza) pedig a szóban forgó kudarc (teljes) *magyarázata*.

Szó esett már arról is, hogy a teljességre törő oksági magyarázat létrehozása és – ha nem is verifikálása, de – alátámasztása rendkívül ambiciózus feladat, amely kilóg a jelen munka korlátai közül. Ezt megfontolva tehát a cél nem újszerű magyarázatok, hanem pusztán egyes újszerű oki motívumok, diszfunkciótípusok azonosítása. Olyan mozzanatoké tehát, amelyek – önmagukban vagy más oki motívumokkal együtt – hozzájárulnak a szóban forgó közpolitikai kudarc létrehozásához, és – figyelembe véve a 2. fejezetben széles ecsetvonásokkal klaszterezett kudarc típusokat – újszerűnek, ismeretlennek hatnak.

E kérdés megválaszolása során végül le kell rögzíteni azt, hogy a keresett-megkívánt „újszerűség” természetesen nem abszolút, hanem relatív. Nem arról van tehát szó, hogy sosem látott, sosem hallott jelenségeket vagy mozzanatokot akarnánk azonosítani; sokkal inkább arról, hogy olyanokat, amelyek

- egyrészt a közpolitikai kudarcok vizsgálatának általános kontextusában (vö. 2. fejezet),
- másrészt pedig az empirikusan szűkebb – specifikusan a régió, illetve Magyarország kormányzati-közpolitikai kapacitás- és teljesítményproblémáival foglalkozó –, ugyanakkor elméletileg jóval szélesebb merítésű munkák (vö. 3. fejezet)

eredményeinek tükrében újszerűen hatnak. Azt, hogy az újszerűségnek ez a benyomása mennyire megalapozott, nyilván a kutatás megállapításainak utólagos, szélesebb körű tudományos és szakmai értékelésének tárgyát kell, hogy képezze.

4.4 AZ ESETEK KIVÁLASZTÁSÁVAL KAPCSOLATOS NÉHÁNY TOVÁBBI FOGALMI ÉS TECHNIKAI SZEMPONT

A kutatás elsődleges elemzési egysége a „közpolitikai kudarc”. A közpolitika fogalmára a korábbiakban adott tartalmi meghatározás központi mozzanata a célra irányulás volt; vagyis egy közpolitika fogalmi hatálya alá azon kormányzati tevékenységek-intézmények jogszabályok stb. összessége tartozik, amelyek ugyanazon kormányzati célt, ugyanazon társadalmi probléma megoldását szolgálják. Egy példával érzékeltetve: az erdők falopás elleni védelmének problémáját nem lehet egy ezzel kapcsolatos jogszabály – mondjuk a BTK vagy a természetvédelmi törvény – végrehajtásának problémájaként vizsgálni. Az „erdők falopás elleni védelmével kapcsolatos közpolitika” fogalmi érvénye kiterjed az ezt megakadályozó (vagy éppen elősegítő) egyéb, akár egész más jogterülethez tartozó állami szabályozások összességére csakúgy, mint a végrehajtással (pl. természetvédelmi őrséggel) kapcsolatos szervezeti és működési kérdésekre. A vizsgálandó esetek tehát az ilyen módon értelmezett közpolitikák közül kell, hogy kikerüljenek. A kutatás esetei a létező, szinte végtelen számú közpolitika közül meghatározott szempontok szerint kerültek kiválasztásra. A kiválasztás szempontjai természetesen középponti jelentőségűek a kutatás sikere szempontjából.

Egy esetkutatás során az esetek kiválasztása, némileg elnagyoltan, kétféle logikát követhet. Egyrészt törekedhetünk arra, hasonlóan a statisztikai általánosításon alapuló (pl. kérdőíves) vizsgálatokhoz, hogy a kiválasztott esetek minél jobban reprezentálják az esetek populációjának összességét; ezt nevezhetjük „reprezentatív kiválasztásnak” (*representative sampling*). A másik lehetőség, hogy a reprezentativitás helyett valamilyen egyéb, meghatározott elméleti megfontolásokon alapuló kiválasztási szempontrendszer érvényesítünk (*theoretical sampling*). A kutatás céljától/kérdésfeltevésétől és egyéb sajátosságaitól (pl. esetszám) függően mindkét megoldásnak lehetnek előnyei és hátrányai; a jelen esetben mindkét szempont az ún. *theoretical sampling* mellett szól.

Az esetszelekció során kétféle:

- a) tartalmi, illetve
- b) technikai

jellegű elvi-elméleti megfontolást, illetve szelekciós kritériumot érvényesítettünk.

Ad a)

Az esetkiválasztás során alkalmazott tartalmi megfontolások nagy részét a megelőző fejezetpontban mutattuk be; ezek döntően a vizsgálandó közpolitikai kudarc következményeivel, feltételezhető okaival és természetével kapcsolatosak. Láthattuk, hogy az esetek megfelelő kiválasztása igen komplex feladat; és ha megfontoljuk, hogy a megfelelőségről adott esetben csak jelentős mennyiségű terepmunka elvégzése után – vagy esetleg csak a terepmunka befejezése után, az elemzési fázisban – lehet meggyőződni, akkor az is belátható, hogy meglehetősen kockázatos dolog is.

A kutatás e mozzanatát kétféle úton igyekeztünk megtámogatni. Az egyik „segédeszköz” a magyar napisajtóban az elmúlt kb. három évben megjelent tényfeltáró-elemző jellegű, valamely közpolitikai kudarcot – beleértve annak tüneteit/eredményeit és okait is – érdemben felvillantó-elemző írások irányában végzett sajtókutatás és kvalitatív sajtóelemzés. Az előzetes információk másik forrása pedig a Magyar Közigazgatási Intézetnek a témával foglalkozó és jelentős tapasztalattal bíró kutatói részvételével⁴ több alkalommal megvalósított, részben fókuszcsoporthoz tartozó, részben írásos és szóbeli véleménycserén és vitán alapuló információgyűjtés volt.

E két adatforrást egyrészt tehát a terepkutatás előkészítő fázisában, a néhány bekezdéssel fentebb kifejtett esetszelekciós kritériumoknak feltételezhetően minél inkább megfelelő közpolitika-esetek azonosítására használtuk. Másrészt azonban tekintetben is hasznosak voltak, hogy némi előzetes, iránymutató jellegű inspirációt szolgáltattak a keresett nem tradicionális kudarcmechanizmusok mibenléte tekintetében. Ez az inspiráció pedig nemcsak az esetkiválasztás során, hanem a terepmunka eredményeinek kvalitatív elemzése során is igen hasznosnak bizonyult.

Végül egy további, tartalmi jellegű szelekciós kritérium volt az, hogy a vizsgált esetek – ágazati hovatartozás, valamint kormányzati szint tekintetében is – lehetőleg minél heterogénebbek legyenek. E szempontot az általánosíthatóság követelménye teszi különösen fontossá; vagyis az az igény, hogy a kutatás végkövetkeztetései – ha korlátozott bizonyossággal is, de – ne csak valamely szűk szakpolitikai területre legyenek érvényesek, hanem legalábbis valószínűsíthetően lehessen azok szélesebb körű érvényességét.

Ad b)

A fenti elvi szempontok érvényesítése – mint ez talán látható – önmagában is jelentős erőfeszítést kívánt. További nehézséget okoztak a különböző, a terepkutatás és elemzés megvalósíthatósága szempontjából lényeges technikai követelmények. Ezek a következők voltak.

- *Csekély komplexitás:* A kutatási tervben foglaltak három-hat darab esettanulmány elkészítését irányozták elő, viszonylag feszes ütemezés mellett, és – természetesen – kemény korlátok közé szorított erőforrás-felhasználás mellett. Emiatt fontos szempont volt, hogy a választott probléma az adott keretek között még feltárható legyen; vagyis az abban foglalt technikai és társadalmi összefüggésrendszerek komplexitása, az érintett szereplők száma stb. ne haladjon meg egy bizonyos, még elfogadható szintet.

⁴ A szóban forgó kutatók: Gajduschek György, Horváth M. Tamás, Linder Viktória, Perger Éva, Szabó Gábor, Sente Zoltán és Szigeti Ernő. Sokrétű, hasznos és jelentős munkaráfordítást kívánó közreműködésükért a szerző ezúton is köszönetet mond.

– *Hozzáférhetőség*: a kormányzati kudarcok feltárásához szükséges információkhoz meg lehetőségen nehéz hozzáférni. Ennek több oka is van. Az első a közigazgatás minden szintjén meglévő, szinte patológikusan tűnő – valójában persze sok tekintetben igen-csak ésszerű, vagy legalábbis érthető – irtózás bármilyen információ „kiadásától”. Emögött az a félelem áll, hogy az átadott információ valamilyen módon majd az átadó ellen is felhasználható lesz. A másik – az előzőhöz hasonló – tényező a politikusokhoz kapcsolódik: az őszinte, problémafeltáró tónusú kommunikáció az állandósult politikai közdelem viszonyai között igen veszélyes, ezért ennek lehetősége minimális. Az információk hozzáférhetőségével kapcsolatos harmadik probléma a kutatás eredményes lefolytatásához nélkülözhetetlen ún. kulcsinformátorok (*key informants*) – akik tipikusan magas beosztású köztisztviselők vagy politikusok – azonosításának és együttműködésük biztosításának nehézsége. A negyedik hozzáférhetőségi probléma pedig a releváns információk (előterjesztések, jelentések stb.) számottevő részének bizalmas, nem nyilvános, illetve titkos jellege. Mindezekből kifolyólag olyan szakpolitikai területeket kellett választani, ahol a hozzáférhetőséggel kapcsolatos problémák – például az adott területen szerzett előzetes kutatási tapasztalat, a lényeges szereplőkkel való személyes ismeretség, ún. résztvevő kutatók bevonása (Seale 1999) stb. révén – csökkenthetők.

Az előző bekezdésekben részletezett szelekciós kritériumokat megfontolva, öt szakpolitika-területen kezdődtek meg a terepmunkák; ezek közül egyről még a terepmunka folyamán, egy másikról pedig az elemzések során derült ki, hogy ilyen vagy olyan okból a szükségesnél kisebb mértékben felelnek meg a szelekciós kritériumoknak. Ilyen formán három közpolitikai terület áll a jelen tanulmány középpontjában. Ezek:

- a) az intravénás kábítószer-élvezőket célzó ártalomcsökkentő programok közül az ún. túcsereprogram;
- b) az építéshatósági ellenőrzéssel kapcsolatos egyes – a későbbiekben meghatározandó – részterületek; valamint
- c) a mozgásukban korlátozott személyek helyváltoztatási – ezen belül specifikusan: parkolási – lehetőségeinek megkönnyítésével kapcsolatos közpolitika.

A kiválasztott közpolitikák és az azokhoz kapcsolható kudarcjelenségek részletes leírását a tanulmány II. Részében található három fejezet tartalmazza. A választott közpolitikai területek egyike-másika kapcsán esetleg felvetődhet az olvasóban, hogy az kellően „fontos-e” ahhoz, hogy – számos más, esetleg jóval több ember életviszonyait jóval nagyobb mértékben befolyásoló közpolitika rovására – a jelen vizsgálat alapjául szolgáljon. Hasonló mederben haladva az is felvethető, hogy egy viszonylag szűk célterületű és/vagy súlyú közpolitikai terület vizsgálata vajon milyen mértékben alapoz meg a magyar közpolitika világára általánosságban is alkalmazható megállapításokat, végkövetkeztetéseket; vagyis tehát – végső soron – „reprezetatívnek” tekinthető-e a kiválasztott esetek mintája.

A reprezentatív *versus* elméletileg orientált mintaválasztás kérdésére e fejezetpont elején már röviden utaltunk. Az esetkutatások gyakorlatában (és persze elméletében is) korántsem ritka, hogy az adott jelenség kutatója, szemben a kvantitatív (pl. kérdőíves) vizsgálatok kanonizált követelményével, a vizsgált jelenségek univerzumát jól tükröző, azt minél pontosabban és élethűebben megjelenítő – vagyis: reprezentatív – minta helyett valamilyen más összetételű mintát tesz vizsgálat tárgyává. Emellett az eljárás mellett (ahogy, persze, más esetekben ellene is), a kutatás alapkérdése és terve-logikája függvé-

nyében, számos érv szólhat. A legismertebb talán a „kritikus eset” (*critical case*) jellegű mintaválasztás: amennyiben a kutató célja egy általános érvényűnek tételezett összefüggés vagy törvényszerűség általános jellegének cáfolata, érvényességi korlátainak feltárása, akkor a kutatás ambíciójának teljesítéséhez elegendő lehet akár egyetlen – vagy kis számú – eset vizsgálata is (Yin 2003 p. 22). Ezen kívül azonban számos más példa is van arra, hogy valamely kutatási kérdés megválaszolásához valamiért nem célszerű vagy nem lehet reprezentatív típusú mintavételt – pontosabban, esetkutatásról lévén szó: esetkiválasztást – alkalmazni.

A helyzet a jelen esetben is ez. Vagyis a kutatás alapkérdésének megválaszolását szem előtt tartva rendkívül célszerűtlen lenne a magyar közpolitika univerzumának valamiféle átfogó és reprezentatív mintájából kiindulni; a néhány bekezdéssel korábban kifejtett technikai érvek és szempontok tükrében hasonlóképpen célszerűtlen lenne a fontos, össztársadalmi súlyú közpolitikai területekre való súlyozás is stb. A kérdésföltevés és az alkalmazott módszer mögött rejlő végső előföltevés ugyanis az, hogy a közpolitika-csinálásban fellelhető kudarcjelenségek és diszfunkciók valamiképpen – még ha lazán is, de – átszövik a döntéshozatal és a megvalósítás folyamatait és/vagy intézményeit. Egy példával élve: ha mondjuk néhány kisméretű hivatali szervezet működésében jól megragadhatók a bürokratikus diszfunkciók fogalomköréhez tartozó jelenségek; vagy ha egykét, amúgy semmiben sem különleges kisváros önkormányzatának hatósági munkájában markánsan tetten érhetők a korrupciós jelenségek és az általuk okozott közpolitikai károk, akkor plauzibilis az a feltevés, hogy ezek a jelenségek a közigazgatási szervezetek, illetve közpolitikai folyamatok egy jóval tágabb univerzumában is jelen vannak. Más kérdés persze, hogy milyen mértékben; vagyis hogy rendszer- (országos) szinten a bürokratikus diszfunkciók vagy a korrupció mennyire van jelen és milyen mértékű problémát okoz. Ez utóbbi típusú kérdésföltevések már valóban jobbra csak reprezentatív jellegű eset-, illetve mintaválasztás mellett lennének megválaszolhatók. Azonban e kérdéseket e tanulmány már nem teszi föl, illetve nem kívánja megválaszolni; ambíciója megáll a kérdéses jelenségek empirikus megragadásánál és fogalmi-elméleti leírásánál, kontextualizációjánál.

4.5 A TEREPMUNKA FOLYAMATA

A kiválasztott esetek igen szűk, speciális szakpolitikai területek; azok aktuális magyarországi helyzete – ismereteink szerint – nem képezte fókuszált, szisztematikus, tudományos igényű vizsgálódás tárgyát. Ennek megfelelően a kiválasztott szakpolitikák megismerése gyakorlatilag teljes egészében terepkutatás során összegyűjtött elsődleges empirián alapult. A terepkutatás az alábbi információforrásokra terjedt ki:

- az adott szakpolitikához köthető, pozíciójuknál fogva számos kulcsinformációval rendelkező döntéshozók és szakértők, valamint az érintettek (*stakeholder*-ek) különféle csoportjait reprezentáló személyekkel folytatott, tipikusan 1–3 óra időtartamú mélyinterjúk (esettanulmányonként 5–8 személy);
- a releváns és elérhető közpolitikai dokumentumok, mint pl. jogszabályok, országgyűlési és alkotmánybírósági határozatok, ombudsmani állásfoglalások, jelentések, levelek, egyéb dokumentumok (ún. *policy* és *position paper*-ek) stb.;
- a témával foglalkozó sajtóközlemények, internetes erőforrások (fórumok, blogok).

Valamennyi empirikus információt szöveges (ritkán kép-) formátumúra alakítottunk és forrásuk/megszerzésük körülményeit pontosan dokumentáltuk. Az interjúk esetében ez úgy történt, hogy legtöbbjük szövegét – hangrögzítés után – szó szerinti szöveges dokumentummá alakítottuk. Azon – minimális számú – esetben, ahol a hangrögzítés valamilyen okból nem volt lehetséges, kéziratos feljegyzés készült. Az ilyen módon létrehozott forrásfájlok képezték a számítógéppel támogatott kvalitatív elemzés elsődleges inputját. Az interjúátiratok teljes terjedelme mintegy 600 ezer karakter (240 gépelt oldal), az elemzett egyéb szöveges forrásoké összesen mintegy 1 millió 400 ezer karakter (560 gépelt oldal) volt. Az egyes források pontosabb leírása a megfelelő esettanulmányokat tartalmazó fejezetekben található.

Az interjúalanyok védelme érdekében identitásukat – amennyire ez az elemzések során megfogalmazott érvek és következtetések meggyőző erejének túlzott gyengítése nélkül lehetségesnek tűnt – elfedtük.

A terepmunka minden esetben az alábbi kérdések/kérdéskörök körüljárását és – lehetőség szerinti – megválaszolását célozta.

- Mi az adott közpolitika „lényege”: melyek a legfontosabb szereplők, a célok és a működés alapjait kijelölő jogszabályok, hol húzhatók/húzandók meg legcélszerűbb módon az esetkutatás szempontjából a vizsgálat határai?
- Mi a szakpolitika kudarcának lényege, és milyenek a dimenziói?
- Milyen okok húzódnak meg a kudarcjelenségek háttérében?
- Melyek a probléma és az oki tényezők megértése szempontjából releváns egyéb kontextuális tényezők?

A terepmunka folyamatát orientáló – annak sarokpontjait: céljait, módszereit stb. ki-tűző és operacionalizáló – technikai specifikációt az 1. sz. Melléklet tartalmazza.

4.5.1 Az empiria elemzése

4.5.1.1 Néhány szó a kvalitatív elemzésről

A terepkutatásból származó, tipikusan szöveges formátumú nyers empiriát a kutatás következő fázisában aprólékos kvalitatív elemzésnek vetettük alá. Ennek technikai eszköze a Qualrus nevű kvalitatív elemző szoftver volt. Mivel a kvalitatív elemzést – különösen annak módszertanilag szigorúbb és számítógéppel támogatott formáit – Magyarországon, és ezen belül is a közigazgatási-közpolitikai kutatásokban, meglehetősen ritkán használják, talán nem fölösleges röviden áttekinteni az episztemológiai alapokat és a technikai folyamatot.

A kvalitatív terepkutatásokat többféle megismerési paradigma is vezérelheti. Ezekről – mint pl. naturalizmus, etnometodológia, intézményi etnográfia, résztvevő megfigyelés stb. – magyar nyelven többek között Babbie (2001 pp. 324–333) ad rövid áttekintést. E – viszonylag ismertnek tekinthető – paradigmák közül a jelen kutatás az alapozott elméletnek (*grounded theory*; i. m. pp. 327–328 és 415–416, Seale 1999 pp. 87–105) nevezett megközelítéshez áll a legközelebb. Az alapozott elmélet paradigmája lényegében egy arra irányuló kísérlet, hogy „elmélethez jussunk a megfigyelési adatokban felfedezett mintázatok, témák és közös kategóriák elemzéséből” (Babbie i. m. p. 324); „ez a megközelítés a megfigyelésekből indul ki, nem hipotézisekből, és arra törekszik, hogy preconcepciók nélkül, az alapoktól kezdve keresse az összefüggéseket és állítson fel elméleteket” (p. 415).

A kvalitatív elemzés folyamata két, egymást ciklikusan-spirálisan követő mozzanattól:

a) a kódolásból és

b) az elemzésből

áll. Lássuk, mit is jelentenek ezek!⁵

Ad a)

A kódolás során a kutató az empiriában (esetünkben: a szövegben) található fontosabb motívumokat/témákat/adatokat stb. azonosítja. E folyamat ismét csak két iteratív, ciklikusan körben forgó lépésre bontható.

– Az egyik a fontos témák, információtipusok, motívumok azonosítása, „kitalálása”; ennek eredményeként jönnek létre a tulajdonképpeni kategóriák („kódok”). Ilyen kód lehet pl. a „korrupciós szituáció”, a „tisztviselő és ügyfél közötti személyes konfliktus”, vagy éppen a „PPP alkalmazása a megvalósításban”. A kódok egymással különféle kapcsolatokban is állhatnak; ilyen kapcsolat például az „elem” (X kód eleme/instanciája Y kódnak⁶), az „okozza” (X kód Y-t okozza), vagy éppen a „kizárja” (X kód kizárja Y kódot). Az alkalmazott kódokat – pontosabban: a végső kódkészletet – a 2. sz. Melléklet tartalmazza.

– A másik lépés pedig a kialakított kódok egyes konkrét szövegrészletekhez (szegmensekhez) történő hozzárendelése.

A kódolás folyamata, legalábbis tipikusan, azért iterál a fenti két lépés között, mert az elemzés kezdetén általában nem áll rendelkezésre egy, a kódolás folyamán mindvégig változatlan formában használható kódkészlet. Ellenkezőleg: ha rendelkezik is a kutató valamilyen elnagyolt, kiinduló kódkészlettel, szinte bizonyos, hogy menet közben annak lényeges átalakítására és kiegészítésére lesz szükség. Ilyen módon tehát folyamatosan (a kódolás teljes tartama alatt) változik mind a kódkészlet, mind pedig maguk a kód-hozzárendelések⁷.

A kódolási folyamat akkor fejeződik be, ha a vizsgált empiria egésze el van látva a kutatás céljának és az empiria sajátosságainak megfelelő jellegű-részletezettségű kódokkal.

⁵ Hangsúlyozzuk, hogy a kvalitatív elemzés meglehetősen komplex folyamat, melynek valamennyi részletét e helyen lehetetlen áttekinteni; így hát az érdeklődő – és minden bizonnyal kielégítetlen kíváncsiságú – olvasó az elméleti kérdésekben az előző bekezdésekben említett munkákból, míg a Qualrus-szal végzett elemzés specifikus kérdéseiről a www.qualrus.com helyen található dokumentációból tájékozódhat.

⁶ A későbbi elemzésekben ez a kapcsolattípus technikai okokból az angol eredeti formában szerepel („isa” – úm. „Code X is a Code Y”).

⁷ Például lehet, hogy a kódolás egy korai pontján úgy tűnik, hogy az elemzés céljai és az empiria sajátosságai a „korrupció” kód alkalmazása mellett szólnak; menet közben azonban kitűnik, hogy fontos különbségek vannak az ide sorolható elemek között. Egyesek például a korrupció befejezett tényére utalnak, míg mások éppen arra, hogy a korrupciós aktusra – például a tisztviselő ellenállása miatt – nem került sor. Ekkor indokoltá válhat a „korrupció” kód kettéválása „korrupciós aktus” és „sikertelen korrupciós kísérlet” kódokra; ekkor természetesen a „korrupció” kódhoz sorolt szövegszegmenst is újra kell kódolni aszerint, hogy befejezett tényről vagy sikertelen kísérletről van-e bennük szó.

Ez a példa csak egyet világít meg a nagyszámú lehetséges kódolási-újrakódolási probléma/művelet közül. Ezeket a műveleteket (azok szükségességének felismerését, végrehajtását stb.) a program különféle speciális funkciókkal támogatja.

Ad b)

A kvalitatív elemzés következő fázisa az előzetesen lekódolt szöveg voltaképpeni elemzése. Az elemzés különböző célokat szolgál.

- A kódkészlet megfelelőségének vizsgálatát (a marginálisan előforduló kódok esetleges eliminációja, a hiányzó témák azonosítása, az egymással átfedő kódok és egyéb logikai és fogalmi inkonzisztenciák, tisztázatlanságok megtalálása céljából).
- A kód-hozzárendelések megfelelőségének vizsgálatát, tehát hogy az adott kód konzisztensen van-e alkalmazva, konceptuálisan tiszta és elméletileg hasznos-e az így kiemelkedő fogalom.⁸
- A különféle motívumok külön-külön vett vagy együttes előfordulási gyakoriságainak vizsgálata a különböző elemzési szinteken (az egyes forrás, az adott szakpolitika-eset, illetve az esetek összességének szintjén).

Amint látható, az elemzési folyamat is visszatérően szükségessé teszi a kódolás – az alkalmazott kódkészlet és a kód-hozzárendelések – felülvizsgálatát, módosítását. E módosításokat azután természetesen az anyagnak az újonnan kialakult kódolás melletti újraelemzése kell, hogy kövesse.

4.5.1.2 A kutatás során végzett kvalitatív elemzés jellemzői

A jelen kutatás során az elemzőmunka – tehát a kódolás-elemzés-újrakódolás-újraelemzés folyamata – végső célja a feltárt kudarcjelenségek és az azokhoz vezető okok leírásához és megértéséhez szükséges fogalmak (a szó korábban meghatározott értelmében vett *construct*-ok) empirikusan szigorúan leborgonyozott rendszerének létrehozása volt. Másként fogalmazva: olyan kódok (illetve a hozzájuk tartozó fogalmak) megalkotása, amelyek

- konceptuális tartalma és – ennek részeként –
- az egyéb kódokhoz/fogalmakhoz fűződő kapcsolata pontosan tisztázott, valamint
- a vizsgált jelenség leírását és megértését – lehetőleg minél „gazdaságosabban” – megkönnyítik.⁹

⁸ E folyamat az alapozott elmélettel kapcsolatos módszertani irodalom egyik kulcsfogalma, az ún. állandó összehasonlítás (*constant comparison*) Seale (1999 pp. 96–97; ld. még Babbie 2001 pp. 323–334 és p. 415) tárgyalásában a következő elemekből áll: (i) az adatok egyes előfordulásait – azok releváns tulajdonságaival együtt – külön kategóriákba kódoljuk; (ii) az adott kód egyre újabb és újabb előfordulásainak részletes vizsgálata révén specifikáljuk és finomítjuk az arra vonatkozó elképzeléseinket, hogy e tulajdonságok hogyan is kapcsolódnak össze, „működnek együtt”; (iii) mindezt addig folytatjuk, amíg az ún. „elméleti telítődés” (*theoretical saturation*) be nem következik, vagyis az új előfordulások vizsgálata már nem eredményez érdemi haladást/változást.

⁹ Gyakori angol terminussal: *parsimony*; az elméleti konstrukcióval kapcsolatos azon követelmény, hogy célját (pl. a vizsgált jelenség leírását vagy megmagyarázását stb.) a lehető legkevesebb elem segítségével, illetve a lehető legegyszerűbb módon érje el.

Egy további, következő cél pedig az, hogy – az azonosított oki tényezők és következmények lehetséges kauzális kapcsolatainak szisztematikus vizsgálata révén – feltárjuk az adott közpolitikai kudarc mögött rejlő oksági mechanizmusokat: vagyis azokat a módokat, ahogy a különféle okok egymással kapcsolatba lépve, egymással kölcsönhatásban végül is elvezetnek a megérteni-megmagyarázni kívánt kudarcjelenségekhez.

A létrejött kódkészlet elemeit – mint fentebb már utaltunk rá – egymással különféle kapcsolatokba lehet hozni. A kódok, illetve az általuk hordozott fogalmak tartalmának megértéséhez – azok tartalmi definíciója mellett (amely a 2. sz. Mellékletben található) – nagyban hozzásegíthet azok hierarchikus osztályozásának ismerete. Az elemzés során számos kódot és kódcsoportot alkalmaztunk; a kutatás eredményeinek ismertetése során ezek közül csak két kódcsoportot fogunk használni. Ezek:

- a) kudarcjelenségek és
- b) okok.

A terepkutatás során előállt empiria – dokumentumok és interjúk – kódolása során a felmerült „zéró-szintű” kódokat csoportokba soroltuk. A kudarcjelenségekre és az okokra vonatkozó kódokat az alábbi két ábra tehát e hierarchikus, háromszintű struktúrában jeleníti meg (a szinteket az azonosító számok jelzik; tehát pl. #0, #1 stb. legfelső szint, #2.1 második szint).

Az egyes esettanulmányok bemutatása során a létrehozott, illetve azonosított kódokat és azok előfordulási gyakoriságait táblázatos formában összegezzük. E táblázatoknak – melyek az empirikus elemzések során gyakran elő fognak kerülni – a szerkezetét, az egyes adatmezők jelentését az alábbi mintán mutatjuk be.

2. táblázat

Az egyes kódok (kudarc-, illetve oki motívumok) előfordulási gyakoriságait bemutató táblázatok szerkezete (minta)

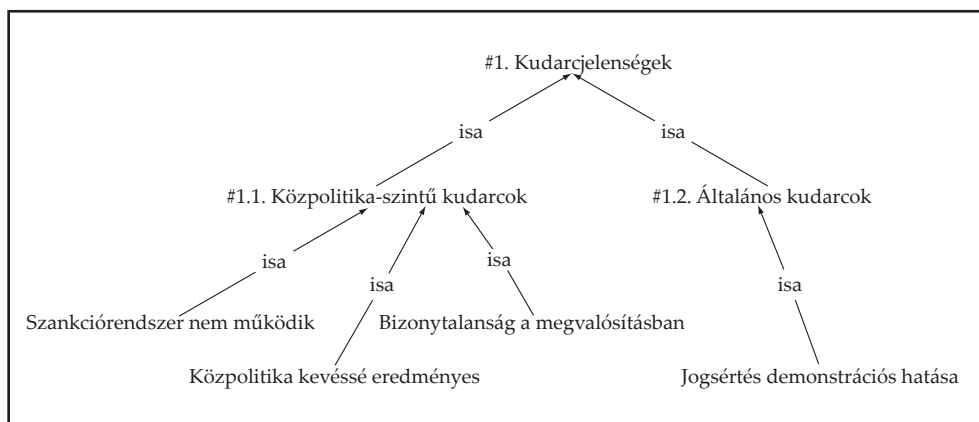
Kódcsoport	Szegmens (db)	Forrás (db)
X kód		
Y kód		
...		

A fenti táblázat mindegyik adatsora egy (vagy kudarc-, vagy pedig oki motívumot megtestesítő) kódznak felel meg. A második és a harmadik oszlop az egyes kódok előfordulási gyakoriságát mutatja be, mégpedig kétféle megközelítésben. A második oszlop azoknak – a kódolás és elemzés során definiált – összefüggő szövegblokkoknak, vagyis szegmenseknek a darabszámait tartalmazza, amelyekben a kérdéses kód (vagyis végső soron az abban kifejezett jelenség) előfordult. A harmadik oszlop pedig az adott kódot tartalmazó forrásoknak – akár interjúknak, akár dokumentumoknak – a darabszámát mutatja (egy „X” kódot tartalmazó forrás itt „egyet ér”, függetlenül attól, hogy X kód hányszor fordult benne elő). Hangsúlyozzuk, hogy a kódok előfordulási gyakoriságainak nincs valamiféle szigorúan értelmezett, objektív mérőszám jellege; azt sem mondhatjuk tehát, hogy például egy sokszor előforduló kód fontosabb, nagyobb hatású vagy

„bizonyítottabb” lenne, mint egy ritkábban előforduló. Az előfordulási gyakoriságok sokkal inkább egyfajta – logikailag „laza szerkezetű”, ráutaló jellegű – információt jelentenek, amely alapján az Olvasó, természetesen el nem választva a többi információtól, pontosabb képet alkothat az egyes kódok minőségével kapcsolatban (például általában többé-kevésbé feltételezhető, hogy egy nagyobb előfordulási gyakoriságú kód empirikusan alaposabban le van horgonyozva és talán konceptuálisan is kikristályosodottabb; vagy hogy egy olyan kód, amelynek létezésére több, viszonylag különböző jellegű forrás is utal, szélesebb körben értelmezhető).

2. ábra

A közpolitikai kudarcjelenségekre vonatkozó kódok



A fenti ábrán a kudarcjelenségeknek az elemzés során kidolgozott, illetve alkalmazott tipológiája látható (ezekre a továbbiakban gyakran mint kudarc tényezőkre, -jelenségekre vagy -motívumokra fogunk hivatkozni). Az egyes kódok, illetve kódcsoportok pontosabb jelentését az elemzések későbbi szakaszaiban fejtsük ki; azok összefoglaló, rövid leírását pedig a 2. sz. Melléklet tartalmazza. Itt tehát csak a főbb kódcsoportok jelentésével bocsátanánk előre néhány magyarázatot.

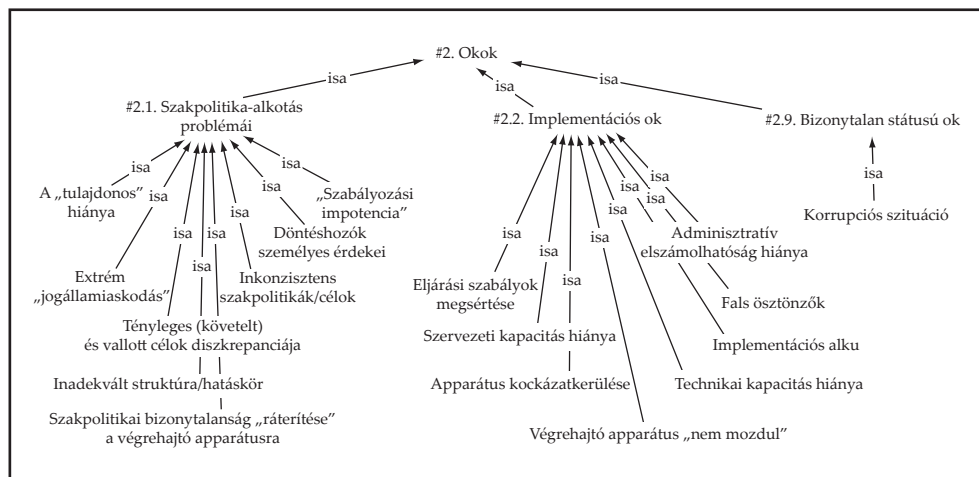
Felvetődhet a kérdés, hogy az előbbi ábrán nevesített „kudarcjelenségeket” avagy „problémákat” mi különbözteti meg a – néhány bekezdéssel lentebb található ábrán is megjelenő – részletezett „okoktól”. Az esetleges látszat ellenére a különbség nem a jelenségek és az okok kauzális státusában van, hiszen valamennyi tényező számos más tényező oka, ugyanakkor pedig számos további elem okozata is. Egy másik hasonlóság is fennáll közöttük; a lényeg mindkét esetben az, hogy valami valamiképpen nem úgy van, mint ahogy „lennie kellene”. E hasonlóság mellett azonban értelmes és lehetséges is megkülönböztetni az okokat a kudarcjelenségektől; e különbség pedig abban áll, hogy az utóbbiak, szemben az előbbiekkal, önmagukban is – tehát minden más feltételtől vagy következménytől függetlenül – társadalmi hatásukat tekintve romboló jellegűek; vagyis politikailag és társadalmilag szignifikáns csoportoknak okoznak lényeges veszteséget.

A közpolitika-szintű kudarcok csoportjába tartozó kódok ezen belül olyan problémákra utalnak, amelyek alapvetően az adott konkrét közpolitika szempontjából tekinthetők kudarcnak; vagyis az érintett szakpolitika – és nem valamilyen más cél vagy érték – elérését-megvalósítását nehezítik meg vagy teszik lehetetlenné. A másik jelenségcsoport: az általános kudarcok jellemzője ezzel szemben az, hogy – szemben a közpolitika-specifikus kudarcokkal – romboló hatásukat elsősorban nem az adott közpolitika területén fejtik ki, hanem más – általánosabb érvényű – közpolitikai célokat veszélyeztetnek.

A 3. ábrán pedig azon tényezők tipológiája, amelyek a közpolitika különféle kudarcaihoz hozzájárulnak, azt előidézik (ezeket a továbbiakban gyakran oki tényezőknek vagy motívumoknak nevezzük).

3. ábra

A kudarcokat előidéző oki tényezőkre vonatkozó kódok



A főbb kódcsoporthoz tartozó kódok a közpolitikai működések, folyamatok vagy intézmények azon diszfunkcióit – a „normálistól”, a „kívánatostól” vagy az „előírttól” való eltéréseit – tesztelik meg, amelyek a feltárt kudarcjelenségekkel oki kapcsolatban vannak, azokhoz hozzájárulnak. Az okokat a kudarcjelenségek kódcsoporthoz az alábbiakban összegezzük, hogy e diszfunkciók önmagukban még nem, vagy csak csekély mértékben jelentenek közpolitikai kudarcot; vagyis egyik vagy másik diszfunkció léte önmagában még nem okoz lényeges és közvetlen veszteséget valamilyen, társadalmilag és politikailag szignifikáns csoportnak.

E fő kódcsoporthoz tartozó kódok közül beszélhetünk egyfelől a szakpolitika-alkotás, másfelől pedig a szakpolitikák végrehajtásának problémáiról. Az előbbi kódcsoporthoz tartozó kódok a közpolitikai folyamat azon jelenségei tartoznak, amelyek a közpolitikai ciklus döntéshozatali fázisához – vagyis a megvalósítást ha nem is mindig időrendben, de logikailag megelőző mozzanataikhoz – köthetők. Az utóbbi – az implementációs okok körébe – pedig a közpoli-

tikai folyamat megvalósítási szakaszának, vagyis a közpolitikai döntéshozatalt (beleértve ebbe a korábbi közpolitika módosításáról hozott döntést is) általában időrendben is, de logikailag mindenképpen követő mozzanatai tartoznak.

Mint ahogy legtöbb tipológia, úgy a fenti két ábrán bemutatottak is bizonyos mértékig óhatatlanul „átgázolnak” a valóságon; időnként nehézséget okoz az egyes konkrét jelenségek – mint határesetek – egyik vagy másik csoportba történő besorolása; máskor pedig maguk a különféle csoportosító kategóriák közötti elvi határok is bizonytalannak tűnnek. E problémák azonban – noha időnként a fent bemutatott és a később következő elemzésekben alkalmazott kódok esetében is megjelennek – mégsem okoznak különösebb nehézséget, legalábbis, ami a kutatás fő gondolatmenetének és a kutatási alapkérdések tekintetében levont végkövetkeztetések érvényét illeti. A bemutatott csoportosító kategóriák ugyanis nagyjából csak az áttekintés megkönnyítésének célját szolgálják; a gondolatmenet tehát alapvetően nem támaszkodik azokra, nem előfeltételezi azok érvényességét és alkalmazhatóságát.

A különböző kódok által megjelenített tényezők egy része elméletileg és empirikusan is ismert, „jól bejárattott”. A másik része azonban, legalábbis potenciálisan, új típusú jelenségek felé mutat; ezek azok a tényezők, amelyek a kutatás tulajdonképpeni célja felé vezetnek.

A legtöbb – vagy legalábbis igen sok – társadalomtudományi kutatás célja az oksági szerkezet – vagy legalábbis a vizsgált jelenség egyes okainak és/vagy következményeinek – az azonosítása. Így van ezzel a jelen kutatás is. Mielőtt rátérnénk a voltaképpeni eredmények ismertetésére, röviden szót kell ejteni az ok-okozati kapcsolatok kvalitatív módszerekkel történő vizsgálatának néhány módszerbeli sajátosságáról is.

4.6 ÉRVELÉS VAGY BIZONYÍTÁS?

Tekintettel arra, hogy a kutatás egyik központi célja és végterméke a különböző, a vizsgált empiriában felmerülő tényezők közötti oksági kapcsolatokra vonatkozó állítások megfogalmazása, felvethető – és a vonatkozó elemzési eredmények későbbi bemutatása során minden bizonnyal az olvasóban is felvetődik – a kérdés: mennyiben és hogyan verifikálhatók egyáltalában az ilyen jellegű hipotézisek, illetve állítások?

Kiindulásként szögezzük le: a kutatás megállapításainak, interpretációinak és következtetéseinek – mindezekben belül pedig különösen a vizsgált közpolitikai kudarcok magyarázatával kapcsolatban megfogalmazott hipotéziseknek – természetesen nem léteznek, és elvileg sem létezhet valamifajta „bizonyítása”. Sőt: az oksági szerkezetre vonatkozó állítások jobbára még a falszifikálhatóság – vagyis azon logikai lehetőség fennállása, hogy az adott állítás helyessége bizonyos, előre meghatározható empirikus észleletek esetén megcáfolható legyen (Popper 1998) – jóval enyhébb episztemológiai követelményét sem elégték ki.

A következtetések érvényességével és megalapozottságával kapcsolatos lehetőségek megalapozottabb megítéléséhez szükséges a kutatási kérdések és magyarázatok számos egy fontos sajátosságát: nomotetikus vs. idiografikus magyarázatok ellentétpárját bevonni a gondolatmenetbe (Babbie 2001 pp. 37–39 és 82–91), mivel az oksági kapcsolatokra vonatkozó állítások jellege és alátámasztásuk módja szerint lényegesen különbözik

egymástól. E dichotómiában a jelen kutatást az idiografikus pólushoz közel helyezhetjük el; vagyis a cél nem valamely tömegjelenség kimenetelét „a nagy számok törvénye” szerint befolyásoló tényezők azonosítása, hanem a vizsgált, egyedi és konkrét események/jelenségek mögött álló oksági mechanizmusok feltárása. Ennek megfelelően a „magyarázat” és az „ok” fogalma is sajátos értelmet nyer. Az események tömegszerűségének/megismételhetőségének hiányában nem mondhatjuk például azt, hogy az X feltételvektor „mindig” elevezt valamilyen következményhez, csak arról beszélhetünk, hogy a vizsgált konkrét és egyedi esetben elvezetett-e.

Az oksági kapcsolat fennállásáról való meggyőződés ilyen körülmények között nyilván nem lehetséges a nomotetikus (pl. kérdőíves) vizsgálatokban megszokott módszerekkel (melyek közül a leggyakoribb az X-Y kapcsolatot/korrelációt „elmagyarázó” kontrollváltozók keresése; vö. Lazarsfeld-paradigma). Maxwell (1996 pp. 87–88, idézi: Babbie 2001 p. 87) az idiografikus magyarázatok érvényességének két kritériumát állítja föl. Az egyik a magyarázat értelmes, hihető, plauzibilis volta; a másik pedig az, hogy a magyarázatra vonatkozó alternatív elképzelések – az ún. rivális hipotézisek – alapos megfontolása után is az eredeti hipotézis mutakozzon meggyőzőbbnek.

Szemléltessük ezt egy pusztán illusztratív célú, kitalált példával! Tegyük fel, hogy az empiriában meggyőző módon (például több forrásból is, vagy kevés, de mindenképp megbízhatónak tűnő forrásból) azt látjuk, hogy

1. X hivatal döntéseivel szisztematikusan kárt okoz A társadalmi/gazdasági stb. csoportnak, és előnyt B-nek, megsértve/szelektíven alkalmazva a vonatkozó jogszabályokat; miközben
2. hiányoznak vagy gyengék az X fölötti (adminisztratív, jogi, politikai stb.) kontroll mechanizmusai/intézményei, és
3. léteznek arra vonatkozó jelek, hogy – a lényegesen jobb érdekérvényesítő képességű – B csoport, legalábbis esetenként, korrupciós nyomást fejt ki X döntéshozóira.

Egy ilyen helyzetben ésszerű és értelmes oksági viszonyt hipotetizálni a 2. és a 3. sz. tényező (mint ok) és az 1. sz. tényező (mint okozat) között. Ha pedig a feltárt – sok forráson alapuló, a témát különböző irányokból közelítő – empiria nem tartalmaz olyan mozzanatot, amely egy erre vonatkozó rivális hipotézist megalapozna, akkor – legalábbis mindaddig, amíg ilyen fel nem merül – megalapozottnak (de nem bizonyítottnak!) fogadjuk el a hipotetizált oksági kapcsolatot.

Seale (1999) a validálás további, ennél jóval aprólékosabb kritériumaira hívja fel a figyelmet; ezek közül e kutatásban a már említett állandó összehasonlítás (*constant comparison*; Seale 1999 pp. 96–97), valamint – korlátozottabb mértékben – a „résztevő kutatók” és az érintettek általi validáció (*member validation*; Seale 1999 pp. 61–71) eszközzeit alkalmaztuk. A kutatás későbbi fázisaiban természetesen szükség lesz ezen – és további - eljárások kiterjedtebb és következetesebb alkalmazására is. A vizsgált közpolitikai kudarcok magyarázataira, a feltárt tényezők közötti oksági kapcsolatokra vonatkozó hipotézisek megfogalmazása során is ezt a két vezérlő elvet követtük. Vagyis azt vizsgáltuk: a kudarcmechanizmus végpontjában álló elemektől – a kudarcmotívumoktól – visszafelé haladva hogyan rendezhetők értelmes ok-okozati viszonyrendszerbe a feltárt tényezők.

Összefoglalóul tehát azt mondhatjuk: a tanulmány gondolatmenetének és módszerének középpontjában a nomotetikus (látszólag „keményebb”, szigorúbb) módszerektől különböző mozzanatok állnak, mégpedig az ítéletalkotás és az érvelés mozzanatai. A közpolitikai kutatásokban egyébiránt nagyjából a nyolcvanas években kezdett előtérbe kerülni ez a fajta – a „tudományos bizonyítékok” és „cáfolatok” helyett az érintettek közötti kommunikáción, vitán és meggyőzésen alapuló – módszerbeli megközelítés (Fischer–Forrester 1993). Ennek egyik centrális eleme az a felismerés, hogy a közpolitikai kutatások során fennálló, sokszor leküzdhetetlen elvi nehézségek és gyakorlati korlátok között a (pozitivistá) ismeretelméleti standardok hiábavaló hajszolása helyett gyakran gyümölcsözőbb lehet a kutatás minőségét és megalapozottságát az alkalmazott érvelés meggyőző erejének tükrében megítélni. A tanulmányban jobbra ez a megközelítés az uralkodó; vagyis a megfogalmazott állításokat nem egy megismerési folyamat végpontjának tekintjük, hanem egy olyan – közbenső, sőt, talán a zéró ponthoz közelebb eső – pontnak, ahonnan az érvek és viszontérvek hatására még jócskan van merre továbbmozdulni.



II. RÉSZ

ÉSETTANULMÁNYOK



Az itt következő három fejezet az empirikus vizsgálódások tárgyául szolgáló három közpolitika-esetet mutatja be. Azon döntés mögött, hogy – miközben a kutatás alapkérdései közvetlen módon nem kapcsolódnak az egyik esethez sem – ezeket mégis viszonylag részletesen mutassuk be, két megfontolás húzódik.

- Egyrészt a feltárt tényezők, mechanizmusok értelmezhetősége, illetve az ezekről kialakított értelmezések és fogalmak helyességének és konzisztenciájának megítélése – végső soron pedig az alapvető állításoknak és következtetéseknek az olvasó általi ellenőrizhetősége – szempontjából nélkülözhetetlen, hogy azokat az eredeti felmerülésük közvetlen, gazdag részletezettségű (*thick description*) kontextusában vehessük szemügyre.
- Másrészt pedig a különféle, a kutatási probléma körébe eső szakpolitikai kudarcok leírása és értékelése – akár az elemzés és a fogalomalkotás általunk választott módszereitől és eredményeitől függetlenül is – önmagában is megvilágító erejű lehet, amennyiben alkalmat ad a kutatási kérdések és az azokra adott válaszok továbbgondolására.

Az egyes esettanulmányok szerkezete nagyjából azonos. Az első fejezetpont a problématerület körülhatárolását célozza, a második az eset leírásához-megértéséhez felhasznált empirikus forrásokat sorolja röviden fel, a harmadik a feltárt kudarc(ok) természetével, a negyedik pedig a feltárt kudarcokhoz vezető okokkal foglalkozik. Végül az egyes fejezetek végén található utolsó (ötödik) fejezetpontok státusza sajátos, amennyiben e fejezetpontok némileg kilógnak mind a tanulmány gondolatmenetéből, mind pedig a kutatás munkamódszeréből. Ezen összegző-szintetizáló fejezetpontok célja ugyanis az adott, konkrét eset – tehát nem a kutatás egészének alapkérdései – vonatkozásában levonható, szintetizáló, az azonosított kudarcjelenségeket és oki tényezőket – ha csak lazán is, de – valamiféle rendszerbe szervező, némi túlzással: a vizsgált kudarc egyfajta magyarázatát kínáló végkövetkeztetések megfogalmazása.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy e fejezetpontok – akár módszerüket, akár pedig következtetések tudományosan megalapozott jellegét tekintve – nemigen tekinthetők az esettanulmányok többi részével azonos „súlycsoportúnak”. E záró fejezetpontok esetében ugyanis az állítások és végkövetkeztetések validitásának-védhetőségének (a gondolatmenet többi részében döntő hangsúllyal megjelenő) szerzői szempontját megelőzi a „sztori” – ha mégoly zszurnalisztikus jelleggel is történő, de – valamiféle lezárásának az igénye. Reményeink szerint azonban az Olvasó ezen, episztemológiai státuszuk szerint inkább hipotézisnek, mind következtetésnek tekinthető megállapításokat is hasznosnak, (tovább)gondolkozásra ösztönzőnek (sőt: ideális esetben akár megvilágító erejűnek is) fogja tartani. Akár így történik azonban, akár nem, e szövegrészek „labilisabb” tudományos státusza nem érinti a tanulmány egészének végkövetkeztetéseit, azok érvényességét; az egyes esetek oksági szerkezetének feltárására irányuló ezen tapogatózó kísérletek eredményeire ugyanis a kutatás egészének – a III. Részben megfogalmazandó – végkövetkeztetéseinek kialakítása során ugyanis semmilyen módon nem támaszkodtunk.

1. SZ. ESETTANULMÁNY: A TÚC SEREPROGRAMOKKAL KAPCSOLATOS KÖZPOLITIKA¹

5.1 A PROBLÉMATERÜLET ÉS ANNAK INTÉZMÉNYI-JOGI HÁTTERE

A 2000. december 11-én, a 96/2000. (XII. 11.) OGY határozattal politikai konszenzussal elfogadott, a kábítószer-probléma visszaszorítása érdekében készített nemzeti stratégiai program alkotja a magyarországi drogpolitika alapját.

A Stratégia általános célja egy olyan szabad, magabiztos és produktív társadalom kialakítása, mely az emberi méltóságot, a testi, lelki és szociális jólétet, illetve az alkotóképességet kiemelt fontosságúnak tartja, és e tényezők megóvása és fejlesztése érdekében kezelni képes a drogok használatával és terjesztésével összefüggő egészségügyi, szociális és bűnügyi ártalmakat és hátrányokat. Az Országgyűlés a jelenség értelmezési modelljei közül a multidiszciplináris, a probléma befolyásolása tekintetében pedig a kereslet- és kínálatcsökkentésen alapuló megközelítések egyensúlyára építő megközelítést fogadta el.

A Nemzeti stratégia a kábítószer-probléma visszaszorítására középtávú célként tűzi ki – többek között – a kábítószer-használattal kapcsolatos egészségügyi ártalmak és kockázatok csökkentését, az intravénás kábítószer-használók között a HIV (AIDS) megjelenésének megelőzését és a hepatitisz (elsősorban a hepatitisz C) terjedésének csökkentését. A Stratégia a megvalósítás egyetlen hatásos és költséghatékony módszerének az ártalomcsökkentő szolgáltatásokat tekinti. A kábítószer-használat veszélyességének elismerése mellett a nyolcvanas évek végére kialakult az úgynevezett normalizálás szemlélete és a hozzákapcsolódó gyakorlat, az ártalomcsökkentés. E paradigma abból indul ki, hogy a drogmentes társadalom illúzió, természetes társadalmi jelenségnek tekinti a kábí-

¹ Az esettanulmány időnként utalásokat tartalmaz a drogpolitika egy másik területével: a büntetőpolitikával kapcsolatos problémákra, illetve kudarcokra is. A gondolatmenet fő iránya azonban az ártalomcsökkentés; így tehát nem törekszik a büntetőpolitika akár csak részleges bemutatására, illetve értékelésére sem.

tószerek használatát, amely súlyos problémákat okozhat ugyan, de ezeket elsősorban a kábítószer okozta ártalmak csökkentésével, és nem a tiltás, üldözés módszereivel kívánja mérsékelni.

Az ártalomcsökkentő szolgáltatások a kábítószer-fogyasztás biztonságosabbá tételét segítik azon személyek körében, akik életük bizonyos szakaszában nem szándékoznak, vagy nem tudnak felhagyni szerfogyasztási szokásukkal.

Célja, hogy

- csökkentse a bűnözés mértékét,
- csökkentse a társadalom kiadásait,
- termeljen értéket a kábítószerfüggő, vagyis képes legyen visszailleszkeszteni a társadalomba, a munkaerőpiacra stb.

A szolgáltatások típusai:

- az ellátás: a kábítószerfüggő fizikai és pszichoszociális támogatása, valamint
- a túcsere.

Az utóbbi lényege, hogy steril injektorokat ad (lehetőség szerint cserél), a biztonságos droghasználathoz különféle eszközöket biztosít (kupak, víztartó, érszorító, aszcorbinsav), a HIV- és a hepatitiszvírus terjedéséről, nemi betegségek szűrőállomásairól információt nyújt. Jelenleg Magyarországon 14 túcsere-program és 5 túautomata működik.

A kutatások azt bizonyítják, hogy ez a rendszer valóban hatékony, és sokszor eredményesebb, mint az elrettentés szemléletére épülő gyakorlat.

A kábítószer-problémát megcélzó másik (sőt: „súlycsoportját” tekintve első) nagy – és a jelen esettanulmány szempontjából is középponti jelentőségű – eszköz- és intézményrendszer a büntetőpolitika. Az 1998-ban nagy mértékben szigorított büntetőjogi szabályozás társadalmi vitákat váltott ki, s szemlélete az időközben elfogadott nemzeti stratégiai programmal sem volt harmonikus egységben. 2002 végén a kormány módosító törvénykoncepciót nyújtott be az Országgyűlésnek (T/1218 számú törvényjavaslat a büntető jogszabályok és a hozzájuk kapcsolódó egyes törvények módosításáról), amely több ponton enyhítette, differenciálta és módosította a joganyagot. A törvényjavaslatot 2002. december 23-án fogadta el a Magyar Köztársaság Országgyűlése (2003. évi II. törvény). Az új rendelkezések 2003. március 1-jén léptek hatályba.

A módosítás lényege:

- A 282. § tartalmazza az ún. fogyasztói jellegű elkövetési magatartásokat (/hatósági engedély nélkül kábítószer/ „termeszt, előállít, megszerez, tart, az országba behoz, onnan kivisz, vagy az ország területén átvisz”). Az idetartozó bűncselekmények legenyhébb változata esetén a maximálisan kiszabható büntetés két évig terjedő szabadságvesztés, míg a legsúlyosabb változatnál tíz évig terjedő szabadságvesztés. Maga a kábítószer-fogyasztás ezen tényállás alapján büntetendő, mégpedig a „megszerez” vagy a „tart” (gyakorlatilag: illegálisan birtokol), elkövetési magatartások megvalósulása révén. „Csekély mennyiségű” kábítószer fogyasztása esetén az elkövető legfeljebb két évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető (a korábbi szabályozás tényállásban nevesítve volt önmagában a fogyasztás, és – függetlenül az elfogyasztott drog mennyiségétől – maximum két évig terjedő szabadságvesztéssel lehetett büntetni az elkövetőt).

- A 282/A. §-ban szerepelnek az ún. terjesztői típusú elkövetési magatartások (/hatósági engedély nélkül kábítószer/ „kínál, átad, forgalomba hoz, vagy azzal kereskedik”). E tényállás szolgál a kábítószer-terjesztés, -kereskedelem, illetve a terjesztők, kereskedők büntetésére. A legenyhébb terjesztői bűncselekmény két évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető. „Jelentős mennyiségű” elkövetés esetén akár életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntethető az elkövető.
- A 282/B. § révén valósul meg a kiskorúak (tizennyolcadik életévét be nem töltött személyek) fokozott büntetőjogi védelme a kábítószerrel és kábítószernek nem minősülő kábító hatású anyaggal, illetve szerrel való visszaéléssel szemben. Az elkövetési magatartások azonosak az előző két tényállásban szereplőkkel, azonban a büntetési tételek/kiszabható büntetések súlyosabbak (természetesen életfogytig tartó szabadságvesztésnél súlyosabb büntetés itt sem alkalmazható), tettes pedig csak tizennyolcadik életévét betöltött személy lehet.
- A 282/C. § a kábítószerfüggő elkövetőkre vonatkozik, és esetükben a korábbi tényállásokat enyhébb büntetési tételekkel rendeli büntetni. Így például, ha a kábítószerfüggő legfeljebb csekély mennyiségű kábítószer fogyaszt („megszerez” vagy „tart”) „hatósági engedély nélkül”, akkor az alkalmazható büntetések: egy évig terjedő szabadságvesztés (a korábbi két évig terjedő szabadságvesztés helyett), vagy közérdekű munka, vagy pénzbüntetés, jelentős mennyiségű kábítószer esetén pedig öt évig terjedő szabadságvesztés (korábban két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés volt). Kábítószerfüggő által jelentős mennyiségre elkövetett illegális kereskedelem esetén pedig a tettes kettőtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető (a korábbi szabályozás szerint öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztés volt a büntetés).

E bűncselekmények gyanúja esetén a bűnüldöző hatóságok hivatalból kötelesek eljárni.

Térjünk most át a jogi szabályozás kérdéseiről a túcsereprogramok gyakorlatára! A kábítószer-fogyasztók egészsége, szociális és lelki állapotuk leromlásának megakadályozása, emberi jogaik és a közegészség védelme érdekében, valamint költséghatékonysági szempontból kiemelten fontos, hogy a kábítószer-fogyasztók zavartalanul érhessék el az ártalomcsökkentő szolgáltatásokat. A rendőrség azonban nagyon sokáig megakadályozta őket ebben. [A kérdést vizsgáló kutatások egyöntetűen megegyeznek abban, hogy a tűk és fecskendők elérhetőségét akadályozó jogszabályok és rendőrségi intézkedések azal járnak, hogy az injekciós kábítószer-használók nagyobb valószínűséggel osztoznak meg a felszerelésen, és jelentősen megnő körükben a HIV (és egyéb vírusokkal való) fertőzöttség rizikója.]

A legutóbbi évekig jellemző volt az a rendőri reakció, hogy a klienseknél megtalált steril felszerelést összetörték, vagy a csatornába dobatták, és több esetben előfordult az is, hogy pusztán a fecskendők birtoklása miatt vitték be a kábítószer-fogyasztót a rendőrségre, vizeletvizsgálatra kötelezték és eljárást indítottak ellene. Sokan azért nem hozták vissza a túcsereprogramokba a használt fecskendőiket, mert féltek attól, hogy a rendőrség esetleg megtalálja náluk, ezért inkább kitörték a hegyüket és a csatornába dobták őket, de gyakran előfordult, hogy csak úgy eldobálták.

A Baptista Szeretetszolgálat Utcafront elnevezésű mobil tűcserebuszának többet kellett szenvednie a rendőri zaklatásoktól. A buszon történő sorozatos igazoltatásoknak végül Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos ajánlása vetett véget, amelyben a biztos ki mondta, hogy „(...) – a közhiedelemmel és korábbi hibás reflexekkel ellentétben – a rendőrnek nincs joga korlátlanul, cél nélkül igazoltatást végezni”, továbbá „a rendőrök a tűcserebuszba csak akkor léphetnek be, ha valamilyen bűncselekmény elkövetőjének elfogása, vagy bűncselekmény megakadályozása miatt szükséges. A tűcsereprogram tevékenységével kapcsolatban bűncselekmény nem állapítható meg, így a rendőrségnek nincs jogalapja az igazoltatáshoz”.

Emellett megszületett egy megállapodás a három budapesti tűcsere-program és a Budapesti Rendőr-főkapitányság között arról, hogy a Főkapitányság tolerálja a tűcsere-programok működését, vagyis „azokon a területeken és abban az időpontban, ahol a program által bejelentett tűcsere folyik, nem végez célirányos ellenőrzést”. A BRFK, mérlegelve a közegészségügyi szempontokat, a Nemzeti Stratégia célkitűzéseit, és a civil szervezetek HIV/AIDS megelőző munkáját támogatandó ígéretet tett arra, hogy pusztán a steril vagy használt injekciós felszerelés miatt nem indít eljárást a felszerelés birtokosa ellen. El fogja engedni tehát, de csak abban az esetben, ha nem talált nála illegális szert, és ha „egyéb bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetése miatt vele szemben a rendőri intézkedés nem indokolt”.

A megállapodás része volt egy, a program használói számára kiállított anonim igazoló kártya bevezetése is. A kóddal ellátott kártyát a tűcsereprogramok dolgozói adják a szolgáltatást igénybe vevőknek, a rendőrség pedig vállalja, hogy az a kábítószer-használó, aki az intézkedő rendőrnek felmutatja a tűcsereprogram használatát igazoló kártyáját, mentesül attól, hogy a rendőr a nála „feltalált” steril vagy használt fecskendő miatt „rendőri intézkedést foganatosítson”.

Mivel nem csupán Budapesten élnek intravénás kábítószer-használók, és a Budapesten kívüliek egészségének védelme is ugyanolyan fontos, a BRFK-val kötött megállapodást a civil szervezetek országos szintűre szeretnék volna kiterjeszteni. Az ORFK-val kötött megállapodást azonban a Legfőbb Ügyészség meghiúsította. 2005. május 30-án a Legfőbb Ügyészség Nyomozási Felügyeleti és Védőfelügyeleti főosztályvezetője az Országos Rendőr-főkapitányságra a következő mondatot tartalmazó állásfoglalást küldte el:

„Az illegális kábítószer-fogyasztás, annak bármilyen módon, illetve céllal történő segítése – álláspontom szerint minden esetben – bűncselekmény gyanújára utal. Ennek észlelése esetén a bűnüldöző hatóságok hivatalból kötelesek eljárni”.

Az Alkotmánybíróság 54/2004 (XII. 13.) AB határozatában megállapította, hogy az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztást követett el azzal, hogy a Btk. rendelkezéseivel összefüggésben nem alkotta meg azon szabályokat, amelyek a kábítószer-élvezőket segítő, megelőző, gyógyító programok végrehajtásában közreműködők büntetőjogi felelősség alóli mentességének kérdéseit rendezik, ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának tegyen eleget.

5.2 A FELHASZNÁLT EMPIRIKUS FORRÁSOK

A terepkutatás eredményeként létrejött, az elemzések tárgyául szolgáló empirikus anyagok az alábbiak:

1. Dokumentumok:

- Ügyészségi határozat egy túcsereprogram önmagát feljelentő szociális munkásának ügyében (doc_drog01, a továbbiakban: „ügyészségi határozat”);
- Ombudsmani állásfoglalás a túcsereprogram klienseivel szembeni rendőri fellépés lehetőségeivel kapcsolatban (doc_drog02, a továbbiakban: „ombudsmani állásfoglalás”);
- A TASZ (Társaság a Szabadságjogokért) túcsérével kapcsolatos háttérdokumentumai (doc_drog03, a továbbiakban: „TASZ-dokumentum”);
- Nemzeti stratégia a kábítószer-probléma visszaszorítására (elfogadva a kormány és az Országgyűlés által 2000-ben); (doc_drog04, a továbbiakban: „Nemzeti Stratégia”);
- A kábítószer-ellenes stratégia végrehajtásával kapcsolatos kormányhatározatok (1036/2002 és 1129/2004; doc_drog05);
- Az Alkotmánybíróság 54/2004. (XII. 13.) jelű, a kábítószer-politika számos kérdését átfogó jelleggel érintő „alap-”határozata (doc_drog06, a továbbiakban: „AB-határozat”).

2. Interjúk:

- TASZ drogpolitikai szakértője (inf_drog01, a továbbiakban: „TASZ-szakértő”);
- Korábbi államtitkár, a drogstratégia végrehajtásáért felelős országos intézmény vezetőhelyettese (inf_drog02, a továbbiakban: „drogstratégia-ügyi intézmény vezetője”);
- Túcsereprogram vezetője (inf_drog03);
- Kábítószerügyi tárcaközi koordinációs bizottság titkára, miniszteri biztos (inf_drog04, a továbbiakban: „miniszteri biztos”);
- Drogügyekkel foglalkozó rendőrtiszt (inf_drog05, a továbbiakban: „rendőrtiszt”).

5.3 A VIZSGÁLT KUDARC TERMÉSZETE

A kormányzat ártalomcsökkentéssel kapcsolatos közpolitikájának kétféle, jellegében eltérő kudarcjelenségét sikerült azonosítani. Ezek:

- az eredményességi probléma:* az egymással konfliktusban álló – így egymás hatását le-
rontó – közpolitikák (közpolitikai komponensek) által keletkeztetett hatásosság-csök-
kenés és erőforrás-pazarlás;
- (jog)bizonytalansági probléma:* az állampolgárt (esetünkben az ártalomcsökkentő szol-
gáltatás ügyfelét) terhelő bizonytalanság, illetve kockázat, amely az egymásnak el-
lentmondó közpolitikák megjósolhatatlan, véletlenszerű kimenetelével kapcsolatos.
Az egyes kudarcmotívumok előfordulási gyakoriságát a következő táblázat mutatja.

3. táblázat

Az egyes kudarcmotívumok előfordulási gyakoriságai a túcseriprogramra vonatkozó empiriában

#1.1. Közpolitika-szintű kudarcok	Szegmens (db)	Forrás (db)
Bizonytalanság a megvalósításban	11	7
Közpolitika kevésbé eredményes	4	3

5.3.1 Eredménytelenség

A kábítószer-fogyasztás üldözése, valamint a kábítószerről – valamely életszakaszukban – leszokni nem akaró vagy nem tudó fogyasztókat és azok környezetét érintő egészségügyi ártalmak csökkentése egymásnak ellentmondó célok. Ennek az ellentmondásnak a természetét – pontosabban: azt a kérdést, hogy az mennyire elvi, paradigmátikus jellegű – egyelőre nem érintjük. „Ellentmondásról” tehát csak annyiban beszélünk, hogy nem lehetséges e két rész cél elérésének egyidejű maximalizálása; más szóval, ha a döntéshozó célfüggvényében mind a fogyasztás üldözése, mind pedig az ártalomcsökkentés szerepel, akkor a kettő között bizonyos mértékű kompromisszumot kell kötni (némi módon hasonló a helyzet például ahhoz az ellentéthez, ami az adóalap szélesítése és az adóterhelés növelése között áll fenn).

Ez a kompromisszum természetesen – bizonyos értelemben – óhatatlanul az eredményesség és a hatékonyság csökkenését jelenti. E csökkenés azonban csak az egyes részcélok szintjén szükségszerű; vagyis az, hogy csökken a felderített fogyasztási bűncselekmények száma (aránya), és/vagy csökken az ártalomcsökkentésbe bevont fogyasztók száma (aránya) – ahhoz a maximális értékhez képest, amely akkor lenne elérhető, ha az adott közpolitika a két rész cél közül csak az egyiket akarná maximalizálni.

Az azonban, hogy a két rész célon külön-külön vizsgálva az eredményességet csökkenést tapasztalunk, nem szükségszerűen jelent eredményesség-csökkenést akkor, ha a két rész cél együttesét tekintjük a siker mércéjének. Sőt formális (matematikai döntésméleti) úton bizonyítható, hogy – legalábbis a gyakorlatban előforduló esetek nagy részében – az optimális helyzetben mindkét rész cél csak a maximálisan lehetségesnél kisebb mértékben fog teljesülni.

A magyarországi ártalomcsökkentési szakpolitika azonban ezen – óhatatlanul fennálló – hatékonysági veszteségen túlmenően számottevő további – és elkerülhető – veszteségeket is produkál. A lehetséges problémákat az alábbi szöveghelyek szemléltetik:

„Csak részlegesen történt azonban meg a leszoktató és segítő, illetőleg megelőző programok, azok elveinek, szabályrendszerének kialakítása és összehangolása a Btk. rendelkezéseivel. Tisztázatlan a jogalkotó álláspontja a számba jöhető egyes „módszerekről”, s így többek között az is, hogy pl. a „belővőszobákban” történő fogyasztás, vagy a „túcser” program esetében büntetőjogi szempontból mi a valós helyzet. A fogyasztók megjelenése ezeken a helyeken a „leleplezésükhöz” vezethet. Így az egészségügyi szempontból fontos programok ellehetetlenülését eredményezheti, ha a bűnüldöző hatóság az e helyeken történő tettenérésük miatt kezdeményez velük szemben eljárást, noha ez ténylegesen kötelessége.” (doc_drog06, AB-határozat)

„Ígéretet tettek arra, hogy igen, értesítik a rendőrség állományában dolgozókat, hogy a fecskendő és a tű tartása ne legyen bűnjel, ne induljon el az eljárás. Na most ezt a rendőr vagy tudja, vagy nem tudja. [...] Nagyon sok olyan eset van, igazoltatnak embereket, ott van a fecskendő és a tű, futni hagyják. Nagyon jó, ez a szándékunk, ez volt az eredeti cél. De sajnos, vannak olyan rendőrök, akikhez ez az információ még nem jutott el. Ők feketén-fehéren látják a dolgokat, neki ez a dolga, végül is egy rendőrnek, hogy feketén és fehéren lássa, de ebben a drogtémában pedig, hát más elvárások is lennének a rendőrökkel szemben. Tehát igazából ez, azt kell hogy mondjam, hogy nem működik. Az intravénás drogfogyasztók nem érezhetik magukat száz százalékosan biztonságban, hogyha igénybe akarnak venni egy túcsereprogramot, és ez tők gáz. Ez nagyon nagy gáz. És ezt tapasztaljuk kint az utcán, én magam voltam kint Havannán, a túcsereprogramunkkal, és ilyen szűk pupillával a srácnak mondom, hogy [...] nézd, ott van az autónk, el lehet jönni, lehet jönni. Erre azt mondja nekem, hogy most van nálad fecskendő? Mondom, ott az autó, és ott adok neked. (Erre ő:) Á, oda nem megyek.” (inf_drog03, túcsereprogram vezetője, interjú)

„Megint csak oda mennék, hogy ez magyar sajátosság? Vagy? V: Szerintem teljesen. Ez abszolút. Hát ezt külföldi szakember meg sem érti. K: Ezt tapasztaltad? V: Nem is értik. Mi? Stupid. K: Ez érdekes. V: Tehát ezt az ellentmondást, hogy ugyanez az állam támogatja is és megakadályozza a programnak a végrehajtását, ez nonszensz, hát ez pénzkidobás. És ugye, azért már a fejlettebb társadalmakban a pénzzel való látásmód, gondolkozásmód azért az már sokkal előre haladottabb, mint nálunk.” (inf_drog03, túcsereprogram vezetője, interjú)

„Én erről nem tudok nagyon, hogy ténylegesen indult-e volna eljárás, hát azt tudom, hogy mobil túcserenél voltak vegzálások, igazoltatások, de hogy effektíven a fogyasztót azért eljárás alá vonták, mert ő éppen frissen jött az ártalomcsökkentésből, és volt nála valami olyan eszköz, aminek következtében gyanúsnak tűnt, erről én nem tudok. De ettől függetlenül lehettek ilyen esetek, de vélhetően nem volt sok, mert akkor azért ennek nagyobb lett volna a vizibilitása.” (inf_drog04, miniszteri biztos, interjú)

A veszteségek egyik – vélhetően fő – része abból származik, hogy a rendőri fellépés, illetve annak már a lehetősége is, számottevően csökkenti az ártalomcsökkentő szolgáltatásba bevont kábítószer-használók számát, illetve az igénybevétel gyakoriságát.

Az eredményesség csökkenése másfelől nyilvánvalóan jelentkezik a másik részről, a fogyasztás üldözése tekintetében is. Nyilvánvaló, hogy ha a rendőrség – akár formális kötelezettségvállalás (mint a budapesti ügyfélkártya esetében), akár informális „félrenézés” formájában – eltekint a túcserehelyszínek és ügyfelek „vegzálásától”, akkor tudatosan lemond egy, a Btk. által üldözött magatartás felderítésének és bizonyításának egy viszonylag egyszerű és költséghatékony módjáról (és, ehelyett, adott esetben jóval költségesebb és kevésbé hatékony módszereket kénytelen alkalmazni, ld. diszkórazziák).

5.3.2 A bizonytalanság problémája

A közpolitikai diszfunkciók, illetve az azokból fakadó társadalmi költségek egy másik típusa abból a bizonytalanságból fakad, amellyel az ártalomcsökkentő szolgáltatást potenciálisan vagy ténylegesen igénybevevő kábítószer-fogyasztó szembesülni kénytelen. A jelenlegi körülmények között ugyanis lényegében a véletlenül múlik, hogy valamely

adott, a tícserét jóhiszeműen igénybe venni szándékozó kábítószer-használó a szolgáltatás eredményeként egy steril tűvel, vagy pedig egy büntetőeljárással „gyarapszik”. E véletlenszerűség egyfelől morálisan kifogásolható (hiszen ugyanazért a cselekményért eltérő jutalmat, illetve büntetést mér az állam az érintettekre, vagyis sérül a horizontális igazságosság követelménye). Ezen túlmenően azonban ellentmond a jogállamiság eszményének is, ilyen módon súlyosan gyengítve a demokratikus, jogállami intézményrendszerbe fektetett közbizalmat.

„Elengedhetetlen azonban a büntetőjogi helyzet törvényi szinten történő tisztázása, azaz annak kimondása, hogy a fogyasztáshoz és a leszokáshoz nyújtott ilyen segítség esetén a büntetőjogi következmények nem alkalmazhatók. Nélkülözhetetlen annak jogszabályi rendezése, hogy a programok elérhetőségét biztosító helyiségek működésének engedélyezése mely hatóság hatáskörébe tartozik és ilyen szolgáltatás nyújtására milyen feltételek mellett kerülhet sor. A Btk. szintjén ehhez hozzátartozik a segítségnyújtás határainak kijelölése, és az ebben részt vevők büntetőjogi felelősségének előzetes tisztázása, azaz a szerepüknek megfelelő büntethetőségi akadályok rendszerének láthatóvá tétele. Az a kiszolgáltatottság, amely jelenleg fennáll, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközően diszkriminatív, minthogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság követelményével ellentétes a hatóságok fellépésének esetlegessége az egyes programokkal, illetve az ezeket biztosító civil szervezetekkel szemben. A jogbiztonság hiánya pedig a programok megteremtésében, fenntartásában résztvevő személyek esetében – a büntetőjogi fenyegetettség fenntartásával – az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdésének sérelméhez is vezet.” (doc_drog06, AB-határozat)

„A rendőrség azért azt állítja, hogy ők tájékoztatják a mezei, az utcai rendőröket arról, hogy van itt ez a klienskártyás rendszer, de ugyanakkor itt megint van egy ilyen probléma, hogy ha meg közben az Ügyészségnek van egy ilyen állásfoglalása, akkor igazából a rendőr se tudja, hogy mit csináljon.” (inf_drog01, TASZ-szakértő, interjú)

„Tehát van egy droghasználó, és kiderül róla, hogy droghasználó, akkor mi a helyes eljárás? Hogyha éppen a rendőr találkozik vele, akkor büntetőeljárás indul ellene, ha éppen a valamilyen egészségügyi vagy szociális munkás, akkor meg teljesen más procedúrát indít az állam. Tehát azt gondolom, hogy nem jó az, hogy az állam egyik képviselője teljesen máshogy jár el egy bizonyos, ugyanazon csoporttal szemben, mint ugyanannak az államnak egy másik oldaláról képviselője” (inf_drog01, TASZ-szakértő, interjú)

„...Ha nincsen kitérve egy drogpolitika, ha nincsenek a legnagyobb vonulatok vonatkozásában megegyezések, akkor az alárendelt hatóságok, amelyek végletesen ki vannak szolgáltatva egyébként a politikai elit döntésének, állandó megfelelési kényszerben fognak lenni, és egyszer így, egyszer úgy fognak dönteni.” (inf_drog02, drogstatégia-ügyi intézmény vezetője)

„Ők (a BRFK vezetése) ígéretet tettek arra, hogy igen, értesítik a rendőrség állományában dolgozókat, hogy a fecskendő és a tű tartása ne legyen bűnjel, ne induljon el az eljárás, na most ezt a rendőr vagy tudja, vagy nem tudja. Tehát sok eset van. Nagyon sok olyan eset van, igazoltatnak embereket, ott van a fecskendő és a tű, futni hagyják. Nagyon jó, ez a szándékunk, ez volt az eredeti cél. De sajnós, vannak olyan rendőrök, akikhez ez az információ még nem jutott el. Ők feketén-fehéren látják a dolgokat, neki ez a dolga, végül is egy rendőrnek, hogy feketén és féhéren lássa, de ebben a drogtémában pedig, hát más elvárások is lennének a rendőrökkel szemben. Tehát igazából ez, azt kell hogy mondjam, hogy nem működik. Az intravénás drogfogyasztók nem érezhetik magukat száz százalékosan biztonságban, hogyha igénybe akarnak venni egy

túcsereprogramot, és ez tök gáz. Ez nagyon nagy gáz. És ezt tapasztaljuk kint az utcán, én magam voltam kint Havannán, a túcsereprogramunkkal, és ilyen szűk pupillával a srácnak, mondom, hogy te figyelj, itt van egy szóróanyag a túcsereprogramunkról, ha esetleg valaki az ismeretségi körödben van, akit érdekelhet, akkor nézd, ott van az autónk, el lehet jönni, lehet jönni. Erre azt mondja nekem, hogy most van nálad fecskendő? Mondom, hát most, ott, ott az autó, és ott adok neked. A-a, oda nem megyek.” (inf_drog03, túcsereprogram vezetője, interjú)

„Vidéken, érdekes módon, más a helyzet. Most nyitottuk meg a múlt héten a stabil túcsereprogramunkat X-en. Találkoztam az ottani rendőrfőnökkel [...] Annyira pozitívan áll a túcsereprogramhoz, és annyira jó fej, és annyira látja, sőt, elmentem az ő főnökéhez is, annó, az ottani rendőrfőnökhöz, és mondom neki, hogy ezt mi fogjuk csinálni, és kértem őt, hogy hagyja szabadon futni az embereket. És ezután: Mért? Volt ebből eddig itt ... probléma? Mondom, én nem tudok róla. Akkor nincs probléma. Persze, hogy fogjuk hagyni. Tehát, az a helyzet, hogy ezt ahány rendőr, annyiféleképpen értelmezi ezt a témát.” (inf_drog03, túcsereprogram vezetője, interjú)

A bizonytalansági probléma egy további kudarcmotívuma a kapcsolódó állami tevékenységek (a közpolitika megvalósításának) területi egyenlőtlenségével függ össze. A BRFK és a Budapesten működő túcsereprogramok között létrejött „megállapodás” ugyanis lényegében azt eredményezi, hogy az állam eltérő közpolitikát érvényesít Budapesten, mint az ország többi részében. E különbség, noha nyilván lényegesen különböző mértékben, de érinti mind a kábítószer-használók csoportját (hiszen az ártalomcsökkentő szolgáltatáshoz való hozzáférésüket lényegesen befolyásolja a rendőrség hozzáállása), mind pedig a társadalom „maradék” részét (amennyiben Budapesten más mértékben fognak részesülni mind a „visszaszorított fogyasztás”, mind pedig a közegészségügyi helyzet ártalomcsökkentésnek betudható javulásának közjóságából).

E területi egyenlőtlenség létjogosultságát nehéz lenne indokolni; így tehát itt is az egyenlőséggel, illetve – egy konkrétabb szinten – a jogállami működéssel kapcsolatos alapelvek sérülnek.

A túcsereprogram mint közpolitika fentiekben részletezett kudarcai – noha változó mértékben és esetenként fogalmilag kevésbé körülírt formában, de – ismertek a terület gyakorló döntéshozói és szakértői körében is. Az alábbiakban azon tényezőket próbáljuk meg azonosítani, amelyek segíthetnek megérteni, miként jöhettek létre és maradhattak fent tartósan a fenti, a döntéshozók és a „szakma” széles körei számára is látható diszfunkciók; hogyan lehetséges, hogy a kormányzat nem élt az azok csökkentésére kínáló többféle lehetőséggel egyikével sem?

5.4 A PROBLÉMAJELENSÉGEK MÖGÖTT ÁLLÓ OKOK

Az azonosított sokféle motívum közül az alábbiakban azokra koncentrálunk, amelyek potenciálisan magyarázatot nyújthatnak az azonosított közpolitikai kudarc létrejöttére, illetve fennmaradására. Az egyes témák felmerülésének gyakoriságát az alábbi – az eredetihez képest egyszerűsített, a jelen gondolatmenet szempontjából kevésbé lényeges elemeket kihagyó – táblázat összegzi számszerűen.

4. táblázat

Az egyes okmotívumok előfordulási gyakoriságai a tűcsereprogramra vonatkozó empiriában

Motívum	Szegmens (db)	Forrás (db) ²
#2. Okok	13	
#2.1. Szakpolitika-alkotás problémái	8	
Inkonzisztens szakpolitikák/célok	2	2
Szakpolitikai bizonytalanság „ráterítése” a végrehajtó apparátusra	4	2
Tényleges (követett) és vallott célok diszkrépanciája	2	1
#2.2. Implementációs ok	5	
Apparátus kockázatkerülése	1	1
Implementációs alku	4	3

Az azonosított motívumokat az alábbiakban tekintjük át.

5.4.1 A szakpolitika-alkotás (szakpolitikai döntéshozatal) területéhez kötődő tényezők

5.4.1.1 Inkonzisztens szakpolitikák/célok

Erre a tényezőre már a korábbiakban is utaltunk; lényegében arról van szó, hogy a kormányzat egyszerre akar(t) egymással össze nem egyeztethető szakpolitikai célokat elérni, és e célokhoz – értelemszerűen – inkonzisztens szakpolitikákat rendelt. Az egyfelől az ártalomcsökkentés, másfelől pedig a fogyasztás (akár pragmatikus, akár morális alapon történő) büntetőjogi üldözésének céljai között feszülő logikai és gyakorlati ellentétet a kormányzatnak nem sikerült föloldania. Hangsúlyozzuk: nem arról van szó, hogy „vagy-vagy” alapon el kell(ett volna) dönteni, hogy a két cél közül melyiket óhajtja a kormányzat megvalósítani. Pusztán annak eldöntése hiányzik, hogy a két – egyidejűleg teljes mértékben meg nem valósítható – cél közül melyiket/milyen mértékben kívánja a döntéshozó megvalósítani.

Az interjúalanyok megfogalmazásában ez a következőképpen nyert formát.

„Tehát én ott látom az egésznek a gyökerét, hogy stratégiailag nincsen átgondolva a drogpolitika teljesen, tehát hogy különféle elemei hogyan működhetnek együtt. A másik pedig, hogy az államnak van egy drogpolitikája, meg van egy HIV-AIDS politikája, vagy fertőző betegségek

² A forrásokra vonatkozó darabszámokat nem összegeztük, mivel az így előálló számok kevéssé lennének informatívak, és óhatatlanul magukban hordoznák a félreinterpretálás lehetőségét.

megelőzési politikája, és ez a kettő is sokszor, ugyanazok a célcsoportok, de például a drogpolitika ugyanazzal a célcsoporttal kapcsolatban más célkitűzéseket tartalmaz, mint a HIV-AIDS politika, és a kettő törekvései gyakran ütköznek egymással. Ugye, most már majdnem minden országban vannak olyan HIV-AIDS stratégiák, nemzeti AIDS-stratégiák stb. amik előírják ugye, hogy nem szabad stigmatizálni meg diszkriminálni a célcsoportokat, a kockázati csoportokat, akik között az egyik legfontosabb a droghasználó, és hát emellett viszont van egy olyan Btk.-nk, ami meg azt mondja, hogy ez egy bűncselekmény. A bűncselekménynél nagyobb stigmatizáció kevés van az állam számára. Tehát, hogy ezek sincsenek így tisztázva.” (inf_drog01, TASZ-szakértő, interjú)

„Megint csak oda mennék, hogy ez magyar sajátosság? Vagy? V: Szerintem teljesen. Ez abszolút. Hát ezt külföldi szakember meg sem érti. K: Ezt tapasztaltad? V: Nem is értik. Mi? Stupid. K: Ez érdekes. V: Tehát ezt az ellentmondást, hogy ugyanez az állam támogatja is és megakadályozza a programnak a végrehajtását, ez nonszensz, hát ez pénzkidobás. És ugye, azért már a fejlettebb társadalmakban a pénzzel való látásmód, gondolkozásmód azért az már sokkal előre haladottabb, mint nálunk.” (inf_drog03, túcsereprogram vezetője, interjú)

Természetesen felmerül a kérdés, hogy a döntéshozó miért tűz(ött) ki maga, illetve a végrehajtó szervezetrendszer(ek) elé viszonylag jól felismerhetően ellentmondásos célokat. E kérdés megválaszolása a szakpolitikák területéről a „nagypolitika” világába vezet.

Úgy tűnik, hogy az ártalomcsökkentés mint cél szakpolitikai ésszerűségével szemben hasonló súlyú célként jelent-jelenik meg a fogyasztás kriminalizálásának – és ezáltal a kábítószer-fogyasztás (mindenkori) politikai vezetés általi erkölcsi elítélésének – meggyőző kommunikálása a közvélemény irányába. Más szóval: a döntéshozó nem volt képes és/vagy hajlandó egy logikailag konzisztens – és ezért a fogyasztás kriminalizálásával kapcsolatban legalább részlegesen és/vagy látszólag megengedőbb – büntetőjogi szabályozás politikai árát megfizetni.

5.4.1.2 A ténylegesen követett és a vallott/hirdetett szakpolitikai célok közötti ellentmondás

A fenti probléma természetesen a maga póréiségében nem „adható el” sem politikailag, sem szakpolitikai szinten. Az egymással ellentétes célok megvalósítását célzó, haszonelvű szempontok által motivált törekvés valamilyen módon leplezést kíván; ennek egyik következménye a szakpolitikák – esetünkben: az ártalomcsökkentési szakpolitika – hirdetett, „hivatalos”, illetve ténylegesen vallott-követett céljai között feszülő ellentmondás. Ezt az alábbi szöveghelyek szemléltetik.

„A kormány egyértelműen támogatja az ártalomcsökkentést, merthogy pénzt tesz bele ebbe a kalapba. De... K: Ugyanakkor meg van békélve a Btk.-val is. Nem gondolja, hogy ezt az ellentmondást fel kéne oldani. V: Nem gondolja, hogy ezt forszírozni kellene, hogy láthatóvá váljon ez az ellentmondás. Én azt hiszem, hogy itt egy olyan fajta üzlet vagy 'deal' köttetett, hogy egyfelől támogatom az ártalomcsökkentés intézményrendszerét, ám de viszont koncot adok a népszerűségnek, amelyik viszont valójában azt kiáltja teli torokból, hogy morálisan büntetendő

a kábítószer-használó. És ez a Btk. ez a maga visszafogott szigorával, mert hát azért ugye jól tudjuk, hogy a Btk. az kétségkívül egy nagyon szigorú Btk., na de hát ugyanakkor nem hajtják végre. Az tény és igaz, hogy nem hajtatik végre a Btk., mert nem áll ott egyetlenegy rendőr sem a Lehel utcai túcsere automatánál, holott ott állhatna, meg Pécsen sem áll ott, meg egyetlen túcsere automatánál sincsen ott, és még nem szereltek fel videokamerát sem, hogy le tudják szedni azokat, akik ott éppen tűt vételeznek.” (inf_drog04, miniszteri biztos, interjú)

„Ilyenkor udvariasan félrenézünk, vagy elkerüljük ezeket a kínos témákat. Messzemenőig. A prevenció programok tekintetében sincsen egy tiszta, egyenes hang, hogy mi várható el a prevenció programoktól. Indokolt-e elvárni azt a prevenció programoktól, hogy drasztikusan javuljanak a prevenció adatok? Nem várható, ugyebár? Mi várható el akkor egy prevenció programtól? Azt hiszem, hogy az istenkísértéssel egyenértékű, amikor az ember azt írja le például a pályázati felhívásban, hogy az ártalomcsökkentő szemléletet képviselő prevenció programokat támogatja. Mert ezzel implikálom azt, hogy nem csak az absztinencia lehet a prevenció tevékenységnek a célja. Most ezekről a kérdésekről nincs tiszta diskurzus. K: Állásfoglalás meg már végképp. V: Nem jöhet létre állásfoglalás, mert nincs ezzel kapcsolatban diskurzus, és azért sincsen diskurzus, mert ez mind a mai napig tabutéma.” (inf_drog04, miniszteri biztos, interjú)

E fajta képmutatás az egész „szakmára” – vagyis a kábítószer-szakpolitikai diskurzusra – rányomja a bélyegét: egyfelől lehetővé teszi az abban működők számára a „túléléshez” még éppen elegendő szintű kommunikációs hatékonyságot, másfelől azonban konzerválja és legitimálja a status quo-t.

5.4.1.3 Szakpolitikai bizonytalanság „ráterítése” a végrehajtó apparátusra

E jelenség lényege, hogy a döntéshozó – a (jog)rendszerbe kódolt módon – aluldeterminált, bizonytalan helyzetet kreál a végrehajtó szervezetek számára, illetve a végrehajtási folyamatok tekintetében; vagyis a szakpolitikai célok tekintetében fennálló bizonytalanságot nem csökkenti vagy oldja fel, hanem állandó, strukturális elemmé teszi, belekódolja a rendszerbe.

Esetünkben ez a bizonytalanság a jogszabályokba kódolt módon jelenik meg; ezt mutatják az alábbi (ügyészési, illetve alkotmánybírósi dokumentumokból vett) idézetek.

„Az Alkotmánybíróság [...] megállapította, hogy ‘az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztást idézett elő azzal, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény rendelkezéseivel összefüggésben nem alkotta meg azon szabályokat, amelyek a kábítószer-élvezőket segítő, megelőző, gyógyító programok végrehajtásában közreműködők büntetőjogi felelősségének kérdéseit rendezik.’” (doc_drog01, ügyészési határozat)

„Csak részlegesen történt azonban meg a leszoktató és segítő, illetőleg megelőző programok, azok elveinek, szabályrendszerének kialakítása és összehangolása a Btk. rendelkezéseivel. Tisztázatlan a jogalkotó álláspontja a számba jöhető egyes ‘módszerekről’, s így többek között az is, hogy pl. a ‘belövőszobákban’ történő fogyasztás, vagy a ‘túcsere’ program esetében büntetőjogi szempontból mi a valós helyzet...” (doc_drog06, AB-határozat)

„Elengedhetetlen azonban a büntetőjogi helyzet törvényi szinten történő tisztázása, azaz annak kimondása, hogy a fogyasztáshoz és a leszokáshoz nyújtott ilyen segítség esetén a büntetőjogi következmények nem alkalmazhatók. Nélkülözhetetlen annak jogszabályi rendezése, hogy a programok elérhetőségét biztosító helyiségek működésének engedélyezése mely hatóság hatáskörébe tartozik és ilyen szolgáltatás nyújtására milyen feltételek mellett kerülhet sor. A Btk. szintjén ehhez hozzátartozik a segítségnyújtás határainak kijelölése, és az ebben részt vevők büntetőjogi felelősségének előzetes tisztázása, azaz a szerepüknek megfelelő büntethetőségi akadályok rendszerének láthatóvá tétele. Az a kiszolgáltatottság, amely jelenleg fennáll, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközően diszkriminatív, minthogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság követelményével ellentétes a hatóságok fellépésének esetlegessége az egyes programokkal, illetve az ezeket biztosító civil szervezetekkel szemben. A jogbiztonság hiánya pedig a programok megteremtésében, fenntartásában résztvevő személyek esetében – a büntetőjogi fenyegetettség fenntartásával – az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdésének sérelméhez is vezet.” (doc_drog06, AB-határozat)

5.4.1.4 Az ártalomcsökkentési szakpolitika kudarcának nemzetközi jogi, illetve alkotmányos determináltsága

A felhasznált források – különösen egyik-másik interjú – felvetik annak a lehetőségét is, hogy az ártalomcsökkentéssel kapcsolatos szakpolitika-alkotás fentiekben vázolt ellentmondásainak és kudarcainak magyarázata, kisebb vagy nagyobb mértékben, a kormányzaton (azaz a szakpolitikai döntéshozón) kívül keresendő. Több olyan érv is megfogalmazódott, amely – ha megalapozott – bizonyos fokig leveszi a szakpolitika-alkotás válláról a kudarcért való felelősség terhét.

Az egyik ilyen érv szerint a „fogyasztás büntetőjogi üldözése vs. ártalomcsökkentés” dilemma elvileg is feloldhatatlan; vagyis nem lehetséges olyan konzisztens szabályozás kialakítása, amely – ha tökéletesen, teljes mértékben betart(at)ják – a két cél egyidejű elérését lehetővé tenné.

„Én ezt ilyen identitás zavarnak látom az állam részéről, ami most van a túcserevel, tehát hogy az államnak az egyik keze a büntető kéz, a másik a segítő kéz, és így olyasmi, mint amikor a pavlovi kutya, hogy egyszer simogatod, egyszer megpofozod, és így hát ez a kettő együtt ez nem megy szerintem. Van egy ilyen belső ellentmondás úgy általában azzal kapcsolatban, hogy az állam hogyan álljon hozzá a droghasználóhoz. K: De ez más területen is megnyilvánul? Vagy tudnál erre példát mondani? V: Alapvetően maga az a tény, hogy a maga a személyes használatra történt tartás az bűncselekménynek számít, ugyanakkor a ...droghasználóknak szánt szolgáltatást próbálnak nyújtani, tehát, hogy én ebben önmagában egy ellentmondást látok. Most akkor az a jó megoldás a droghasználó számára, hogyha a rendőr beviszi és vizeletvizsgálat és büntetőeljárás indul ellene, vagy az, hogy segítsük ahhoz, hogy mondjuk a drogambulanciára kerüljön, és ott kezelés alá vegyék, vagy ...tehát érted? Hogy ez a kettő szerintem nem passzol.” (doc_drog01, ügyészségi határozat)

Ezen érv azt a körülményt, hogy a nyugat-európai államok egy jelentős része valamilyen módon mégis feloldja a fogyasztás-üldözés és az ártalomcsökkentés egymás mellett élésének elvi ellentmondását, azzal magyarázza, hogy ezekben az államokban a jogalkalmazó hatóságok diszkrecionális mérlegelési-döntési tere a magyar helyzetre jellemzőnél jóval tágabb; ilyen módon ott, szemben a magyar helyzettel, lehetővé válik, hogy az – ott is kétségtelenül fennálló – elvi-jogi ellentmondást a gyakorlatban mégiscsak áthidalják.

„Ehhez mondjuk hozzátartozik az is, hogy ezek a dolgok azért is működhetnek jobban Nyugat-Európában, mert Nyugat-Európában a jogalkalmazóknak sokkal szélesebb diszkrecionális jogköre van, legtöbb országban, mondjuk pl. Németországban nem annyira, de még Hollandiában, angol-szász országokban igen. Hollandia a legjobb példa, hogy ott, ott van talán a legszélesebb diszkrecionális jogköre a rendőröknek, Magyarországon viszont ez az officialitás elve érvényesül, tehát hogy a rendőrnek nincsen arra mérlegelési jogköre, hogy ott mérlegelje, hogy ő mikor jár el egy bűncselekménnyel szemben, hanem neki hivatalból minden egyes bűncselekmény esetén el kell járnia.” (inf_drog01, TASZ-szakértő, interjú)

„Mindaddig, amíg azt gondolják a másik oldalon, hogy a rendőrnek van mérlegelési jogköre Magyarországon, Magyarországon nincs mérlegelési jogköre. Ez a probléma. Hollandiában van mérlegelési jogkör például, bizonyos esetekben. Épp most voltam egy helyen, hollandokkal volt alkalmam beszélni ezzel összefüggésben. Nekünk nincsen. Ha a rendőrnek bűncselekmény a gyanúja, ez most tökmindegy, hogy drogról van szó, nem drogról van szó, és mindaddig, míg a Btk.-ban, a Büntető Törvénykönyvben maga ez a magatartásforma elkövetési magatartásként szerepel, addig a rendőrnek nincs mérlegelési lehetősége. Mert nincs az, hogy 'kivéve, aki'.” (inf_drog05, rendőrtiszt, interjú)

Ezen érvrendszer lényege tehát a következőkben foglalható össze. (i) Különböző – részben nemzetközi jogi (ENSZ kábítószer-egyezmények: 1961, 1971, 1988), részben alkotmányos (AB 2004-es határozata) stb. – kötelezettségek miatt megkerülhetetlen kényszerként jelenik meg a fogyasztás kriminalizálása. (ii) Noha részben eltérő tényezők miatt (EU drogpolitikai irányelvek, gyakorlati célszerűség/kényszer), de szintén megkerülhetetlen az ártalomcsökkentésre irányuló szakpolitikák rendszerének működtetése. (iii) Az e két tényező, illetve az általuk indukált ellentmondásos szabályrendszerek közötti *modus vivendi* megtalálását (szemben sok más ország gyakorlatával) lehetetlenné teszi a magyar jogrendnek az a sajátossága, mely a jogalkalmazónak nem hagy mérlegelési lehetőséget egy bűncselekmény üldözésének kérdésében.

Amennyiben ez a gondolatmenet megállja a helyét, akkor a szakpolitika-alkotásnak a kudarcért viselt felelőssége lényegesen (adott esetben nullára) csökken. A jelen esettanulmány szempontjából tehát e gondolatmenet helyességének kérdése középponti jelentőségű.

A vizsgált kérdés több részkérdésre osztható.

- a) Fennáll-e a két szakpolitikai rész cél (fogyasztás üldözése és ártalomcsökkentés) között olyan elvi-logikai ellentmondás, amely csak a jogalkalmazó hatóság széles diszkrecionális mérlegelési jogköre segítségével oldható fel? Ha ugyanis nem szükségszerű ez az ellentmondás, akkor azt a szakpolitika-alkotó hozta létre; így hát a felelősség is őt terheli.

Ha ez az ellentmondás fennáll, két további kérdés merül fel.

- b) Valóban működik-e a két, egymásnak ellentmondó szakpolitikai cél egyidejű megvalósításának a magyar szakpolitika-alkotásra nehezedő külső kényszere? Ha ugyanis nem, akkor nincs elvi akadálya annak, hogy a kormányzat eldöntse, ezt vagy azt akarja inkább.
- c) Valóban fennáll-e az a nehézség, hogy a magyar jogrend (a kormányzat számára, rövid távon legalábbis mindenképpen, objektív adottságként jelentkező) sajátosságai miatt a két szakpolitika között feszülő formális-elvi ellentmondást nem képes a jogalkalmazói diszkréció – Nyugaton szokásosnak tekinthető – eszközével feloldani? Ha ugyanis a magyar rendszerben nincs meg ez a „plusz” nehézség, akkor a szakpolitika-alkotást terheli a felelősség azért, hogy nem oldja meg a problémát a jogalkalmazói diszkréció talaján.

Ha mindhárom kérdésre igenlő a válasz, akkor mondható el, hogy a szakpolitikai döntéshozó egy számára, legalábbis rövid távon, kezelhetetlen csapdahelyzetbe került; vagyis hogy a szakpolitika-alkotás korábbiakban bemutatott kurdarcai az objektív, külső adottságokból fakadnak.

A rendelkezésre álló empiria tükrében lényegében egyik fenti rész kérdés megítélése sem tekinthető egyértelműnek; különösen a két utóbbi [b) és c)] rész kérdés tekintetében van ez így. A vizsgált érvrendszer logikai szerkezete azonban olyan, hogy elegendő az a) rész kérdést vizsgálni; s amennyiben arra nemleges válasz születik, akkor a másik kérdésnek már, legalábbis a jelen szempontból, nincs jelentősége.

A konzisztens szakpolitika (és ennek megfelelő jogi szabályozás) kialakíthatóságának kérdését egyfelől a szakpolitikai döntéshozók percepcióinak, megítélésének tükrében vizsgálhatjuk. Ekkor abból a feltételezésből indulunk ki, hogy ha a (múltbeli vagy jelenlegi) döntéshozók nincsenek tudatában az itt vizsgált ellentmondásnak, akkor az – még ha esetleg létezik is – nem lehet oka a konzisztens szakpolitikai és szabályozási környezet hiányának. E kérdés tekintetében fontos a következő interjúrészlet.

„Ugye valahogy ezt úgy lehetne felfogni, hogy az a fogyasztó, aki valamilyen fajta szolgáltatást igénybe vesz, az tulajdonképpen már, hát hogy mondjam, kezelésbe van véve valamilyen szempontból – nem a szó igazi értelmében. És elvileg valahogyan azt meg lehetne valósítani, hogy akkor ő mentesüljön a büntetőjogi felelősségre vonás alól. (...E)z biztos, hogy Btk. módosítást igényelne, hogy a fogyasztó védettséget élvezzen, de örületes ellenállás fog ezzel szemben megilyvánulni.” (inf_drog04, miniszteri biztos, interjú)

E szövegrész szerint az ártalomcsökkentés és a fogyasztás büntetőjogi üldözése közötti ellentmondás, ha nehezen is, de áthidalható.

Noha nem kívánunk jogtudományi-alkotmányjogi érvelésbe bonyolódni, de a vizsgált kérdés megválaszolása szempontjából perdöntőnek tűnik egy másik érv; nevezetesen az Alkotmánybíróság 2004-es, a drogpolitika – pontosabban ezen belül a fogyasztás büntetőjogi üldözése – alapkérdéseit átfogó jelleggel érintő határozata. Az alábbi szövegrész e határozatból (annak az ártalomcsökkentést is érintő büntetőjogi szabályokkal foglalkozó fejezetéből) származik.

„Az Alkotmánybíróság a határozat indoklásában már utalt arra, hogy az [fent említett nemzetközi – H. Gy.] Egyezmények nem zárják ki az ártalomcsökkentés és a büntetőjog eszközeinek együttes alkalmazását, s az államok többsége élt is az így adódó lehetőségekkel. A 'drogmenetést' a Magyar Köztársaság is társadalmi értékek ismeri el. A hatásosság növelése érdekében e módszerek alkalmazását a hatályos Btk. is összekötötte a büntetőjog eszközrendszerével: ebből vezethető le a büntetés helyett az elterelés alkalmazásának jogilag szabályozott szisztémája. A különböző programok létrehozását és a büntetőeljárásba történő bekapcsolását a nemzetközi jogalkotás is ösztönzi, mind az Egységes Kábítószer Egyezményben, mind a Pszichotróp Egyezményben, mind az uniós ajánlásokban. E mellett azonban az ellátó rendszerbe történő bekapcsolás érdekében, továbbá a stabil absztinencia eléréséig az egyéni és a társadalmi szintű közvetlen kárelhárítás, a kriminalitás és az egészségügyi ártalmak visszaszorítása megkívánja az alacsony küszöbű szolgáltatások és ártalomcsökkentő programok működtetését is. Ezt támogatják: a WHO Európai Irodájának ajánlása, s az ENSZ AIDS- ellenes kelet- és közép-európai kezdeményezései (pl. az 1999- es kijevi megállapodás), s az Európai Unió drogellenes akciótervei is.

[...]

Elengedhetetlen azonban a büntetőjogi helyzet törvényi szinten történő tisztázása, azaz annak kimondása, hogy a fogyasztáshoz és a leszokáshoz nyújtott ilyen segítség esetén a büntetőjogi következmények nem alkalmazhatók.” (doc_drog06, AB-határozat)

A szöveg a további bekezdésekben, illetve a rendelkező részben felhívja a jogalkotót az ártalomcsökkentő programok által akár segítői, akár kliensi minőségben érintett személyekkel kapcsolatos specifikus – a büntetőjogi fenyegetettséget megszüntető-korlátozó – büntetőjogi szabályozás hiányából eredő mulasztás pótlására. Úgy vélem, hogy – függetlenül az alkotmánybírósági határozat jog- vagy egyéb tudományi szempontból vett megítélésének kérdésétől – e döntés kijelöli a közpolitika-alkotás számára járható utat.

A fentiek alapján mindenképpen úgy tűnik, hogy egy konzisztens ártalomcsökkentési szakpolitika kialakításának nincsen effektív jogtechnikai, nemzetközi jogi vagy alkotmányos akadálya; ennek elmulasztása tehát nem varrható valamely, a szakpolitika-alkotáson kívül álló és annak számára befolyásolhatatlan, külső tényező nyakába.

5.4.2 Az implementáció hatókörében felmerülő tényezők

Az ártalomcsökkentés kérdésköre által érintett, a szakpolitikai döntéshozatal centrumán kívül eső szereplők – a büntető igazságszolgáltatás szervezetrendszere csakúgy, mint az ártalomcsökkentő programokkal kapcsolatos döntéshozó-finanszírozó minisztériális szervek és az e programokat végrehajtó (főként civil) szervezetek, nem utolsósorban pedig az érintett ügyfelek – tehát az előző oldalakon körvonalazott ellentmondásos szakpolitikai-szabályozási terepen kényszerülnek mozogni. Magatartásukat nyilván jelentős mértékben meghatározza – korlátozza, illetve orientálja – az ilyen módon előállt szakpolitikai környezet; teljes mértékben azonban nem határozza meg. Másként fogalmazva: e szereplők (egyike-másika) számára marad bizonyos döntési-cselekvési tér, amelyen belül egyéb tényezők és szempontok hatása is érvényesül.

A vizsgálat – mint a néhány oldallal korábban bemutatott tábla mutatta – két ilyen tényezőt azonosított; ezeket az alábbiakban mutatjuk be.

5.4.2.1 Az apparátus kockázatkerülése

Az egymásnak ellentmondó kormányzati szabályok/intézmények rendszere bizonytalanságot – még hozzá nem is jelentéktelen mértékűt – keletkeztet. Elvileg persze nem feltétlenül lenne gond abból, hogy a kormányzat egyfelől túcsereprogramokat fejleszt és támogat, míg másfelől – általánosságban – tiltja a kábítószer-fogyasztást. Ezen ellentmondás, mint fentebb láttuk, feloldható lenne az ártalomcsökkentésre vonatkozó speciális büntetőjogi szabályok alkalmazásával. E szabályok azonban korántsem egyértelműek; hasonlóképpen két- vagy sokértelműek a végrehajtó szervezetrendszeren belüli „büntetések” és „jutalmazások” kritériumai.

Ilyen körülmények között teremtődnek meg egy diszfunkcionálisan kockázatkerülő magatartás előfeltételei; ezt úgy határozhatnánk meg, mint a végrehajtó apparátus (szervezetek és/vagy személyek) azon törekvését, hogy a döntéseikből/magatartásukból adódó, de pontosan/biztosan előre nem látható negatív következmények súlyosságát és/vagy bekövetkezésük esélyét csökkentsék.

„...ott van ez a szélesebb diszkrecionális jogkör, Dániában például ott a legfőbb ügyész adott ki egy körlevelet arra, hogy mi a helyes eljárás a droghasználóval szemben, és ott pl. azt mondják, hogy ne nagyon vegzálják a droghasználót. Tehát ezt ilyen szinten is meg lehet oldani. Valószínűleg Magyarországon ez az egész hivatali kar, vagy jogalkalmazói kar ez erre a megoldásra alkalmatlan. Én azt látom, hogy nekünk is egyébként, hivatalosan, TASZ-ként, az az álláspontunk, hogy ez egy jogértelmezési kérdés, tehát hogy az ügyészségnek ki kellene adni egy állásfoglalást, hogy nem így kell értelmezni a törvényt, de a valóságban azt látom, hogy az ügyészség ezt nem fogja soha megtenni. [...] Úgy látszik, hogy Magyarországon minden így működik, hogy ha nincsen erre törvény, jogszabály, konkrétan, akkor ez nem fog működni a gyakorlatban. Ugyanez van a börtönök területén, hogy miért nincsen Metaádon, túcsere: mert a büntetés-végrehajtás az a minisztériumtól, meg a Parlamenttől várja, hogy megváltozzanak a jogszabályok, és saját hatáskörükben ők nem hajlandóak semmiféle progresszív lépést tenni úgymond.” (inf_drog01, TASZ-szakértő, interjú)

Arról van tehát szó, hogy azok a szereplők – esetünkben pl. az ügyészség, esetleg a rendőrség – akiknek elvileg lehetőségük lehetne arra, hogy a helyzet kétértelműségét (és ezáltal a társadalmat érő veszteségeket és költségeket) csökkentsék, ezt nem teszik meg (eltekintve a BRFK-tól; ld. néhány bekezdéssel lentebb). Miért nem? Az adott kutatás keretei között erre a kérdésre természetesen nem lehet biztos választ adni. Egy – részben a többi esettanulmányban azonosított motívumok alapján kínáló – plauzibilis magyarázat lehet a kockázatkerülés motívuma. Képzelnünk el egy, az alábbi feltételeknek megfelelő döntési szituációt.

- az adott szervezet tágabb működési kontextusa erősen értéktelített és polarizált, miközben a „büntetések” és „jutalmak” (ill. a „rossz” és a „jó” működés) tényleges kritériumai mind szervezeti, mind pedig egyéni szinten gyakorta homályosak és változékonyak;
- a konkrét döntési helyzetben viszont az egyik alternatíva (esetünkben: a status quo) diszperz és hosszú távú költségeket okoz csekély érdekérvényesítő képességgel rendelkező szereplőknek, míg a másik alternatíva (esetünkben: állásfoglalás az ártalomcsökkentéssel kapcsolatos büntetőjogi kérdésekben) rendkívül magas érdekérvényesítő képességű szereplőknek okoz koncentrált költségeket.

Egy racionálisan cselekvő (szervezeti) szereplő ebben a helyzetben nyilván a status quo mellett kell, hogy döntsön. Kérdésként merülhet fel persze, hogy mennyire van egyáltalán lehetősége a végrehajtó szervezeteknek ilyen típusú mérlegelésre. Ez a kérdés a következő motívum: az implementációs alku irányába vezet tovább bennünket. Végeztül pedig meg kell említeni, hogy a végrehajtó apparátus kockázatkerülésének motívumával kapcsolatos információt több ok miatt is komoly fenntartásokkal kell kezelnünk. Egyrészt, mint láttuk, mindössze egy forrásban, és abban is csak egy alkalommal merült föl; másrészt pedig más források – nem utolsósorban az elemzett alkotmánybírósági határozat, illetve ügyészszégi döntés – részben vagy egészben cáfolják a kockázatkerülésre vonatkozó motívumok jelenlétét.

5.4.2.2 Az implementációs alku

A magyar közpolitikai gondolkodás és gyakorlat – szemben az angolszász-észak-európaival, és növekvő mértékben a kontinentális nyugat-európaival – hagyományosan a jogalkotás-jogalkalmazás dichotómiájában gondolkodik. Ebben a logikában a végrehajtó apparátusnak, tehát pl. a rendőrségnek vagy az ügyészségnek, nincs és nem is lehet semmilyen mérlegelési joga; nem tesz mást, mint a lehető legpontosabban végrehajtja a jogalkotónak a rá vonatkozó, jogszabályokban kódolt akaratát.

Meglehetősen vitatható, hogy – nem mint normatív, hanem mint deskriptív modell – ez az elképzelés mennyiben állja meg a helyét. Ezzel a – talán nem mellékesen: nem jogsz! – drogpolitikai döntéshozók tisztában látszanak lenni:

„...Tehát ezek a diszkórazziák, meg kampányszerű igazoltatások, abban az esetben, hogy ha az adott rendőrkapitányság nem tudott elegendő ügyet produkálni az adott periódusban. És hát kit könnyű elkapni? Persze minden rendőr tudja, hogy hol lehet a kábsereseket megtalálni, szabad téren, itt-ott-amott. Akkor durr, ráeresztenek egy kis razziát erre-arra a diszkóra, és akkor utána egy csomó ügyet tudnak produkálni. Szóval az igaz, hogy a rendőrségnek nincs mérlegelési jogköre. Tehát abban az esetben, hogy ha én bemegyek a rendőrhöz, és azt mondom, hogy Kovács Pistiről, aki lakik a ki tudja milyen utca hány szám alatt, én pozitíve tudom, hogy kábítószer használ, én ezt a feljelentést megteszem a rendőrségen, vagy bejelentésemet megteszem a rendőrségen, akkor a rendőrségnek nincsen arra lehetősége, hogy azt mondja, hogy á, hagyjuk, nem egy akkora ügy. Hanem akkor neki ki kell menni, és ezt az ügyet ki kell vizsgálnia. De olyan értelemben meg persze van mérlegelési tere, hogy most kimegy-e az X játszótérre, vagy az Y partiba, vagy nem megy ki. És hogy ha már elegendő ügye van, akkor nem megy ki. És ha

nincsen elegendő ügye, és egyébiránt zsebtolvajokat meg nem tudom kicsodákat nem tudott összefogdosni az utóbbi időben, hát akkor elkap néhány kábyszeres fiataalt, és úgyis tudja, hogy ennek nincsen akkora nagy súlya, mert hát nem történik ezekkel se semmi, hát, hiszen úgyis elmennek az elterelésbe.” (inf_drog04, miniszteri biztos, interjú)

„Most őszintén, amikor egy kisvárosban a rendőr pontosan ismeri azokat, akik kábítószeresnek, és nem tartóztatja le őket, attól függetlenül, hogy van róla információja, akkor az önmagában ennek a kontextualitásnak az ismerve. Hogy ő azért mégiscsak nem egy sima végrehajtó szerv.” (inf_drog02, drogst stratégia-ügyi intézmény vezetője, interjú)

A sterilen „jogalkalmazói” típusú – mint láttuk, inkább csak az elméletben létező – magatartási mintázat alól van azonban egy jól azonosítható (és ami egyedülállóvá teszi: „papíron” is létező), nagy jelentőségű kivétel: a BRFK és a túcsereközpontok között létrejött a megállapodás. E megállapodás szerint a rendőrség nem „vegzálja” a drog fogyasztókat akkor, ha azok rendelkeznek a túcsere-szolgáltató által kibocsátott „kliens-kártyával”. Noha az érintettek körében meglehetősen egyöntetűnek tűnik az a vélekedés, hogy ez a megoldás jogsértő, az a tény, hogy erre a megállapodásra sor kerülhetett és az azóta is töretlenül érvényben van, azt bizonyítja, hogy nem csak *de facto*, hanem *de jure* is fennáll egy bizonyos – mégpedig jelentős – mértékű mérlegelési lehetőség a megvalósítás lényeges és kevésbé lényeges részleteit illetően.

„...Ugye volt BRFK meg a túcsere-központok között az a megállapodás, és a BRFK az nyitott-nak mutatkozott arra, hogy kössön egy ilyen külön-megállapodást arról, hogy gyakorlatilag eltekintenek a Btk. végrehajtásától akkor, hogyha az illető bemutatja a kliens-kártyáját; és akkor úgymond erre az egészségügyi érdekekre hivatkozva felülírják gyakorlatilag a Btk-t.” (inf_drog01, TASZ-szakértő, interjú)

„Amikor (a rendőrség és a túcsereprogramok közötti megállapodást) ki akarták tehát terjeszteni országos méretre, és az ORFK-t megkérték, hogy ebben a kérdésben hozzon egy állásfoglalást, akkor az ORFK a Legfőbb Ügyészséghez fordult, (amely) azt az állásfoglalást tette, hogy ez nem lehetséges, és a rendőrségnek erre nincsen joga, gyakorlatilag, hogy ilyen külön megállapodásokat kössön, és hogy így, a saját szája íze szerint értelmezze a törvényt.” (inf_drog01, TASZ-szakértő, interjú)

„Szakmailag volt hiba, rendőrszakmailag, nem kikérni előzetesen a véleményeket. Hiszen, ha meglelt volna előre a vélemény, akkor nem köttetett volna olyan, a jelenleg érvényes törvényi szabályozásokkal ellentétes tartalmú megállapodás, amely nem írhatja fölül... tehát hiába van egy megállapodás, az nem írhatja fölül a törvényeket.” (inf_drog05, rendőrtiszt, interjú)

„Vidéken, érdekes módon, más a helyzet. Most nyitottuk meg a múlt héten a stabil túcsereprogramunkat X-en. Találkoztam az ottani rendőrfőnökkel... Annyira pozitívan áll a túcsereprogramhoz, és annyira jó fej, és annyira látja, sőt, elmentem az ő főnökéhez is, annó, az ottani rendőrfőnökhöz, és mondom neki, hogy ezt mi fogjuk csinálni, és kértem őt, hogy hagyja szabadon futni az embereket. És ezután: Miért? Volt ebből eddig itt X-en probléma? Mondom, én nem tudok róla. Akkor nincs probléma. Persze, hogy fogjuk hagyni. Tehát, hogy az a helyzet, hogy ezt ahány rendőr, annyiféleképpen értelmezi ezt a témát.” (inf_drog03, túcsereprogram vezetője, interjú)

A fenti szöveghelyekből kirajzolódó motívumot nevezzük tehát implementációs alkunak³. Ennek lényege, hogy az adott szakpolitika (illetve esetleg a kapcsolódó egyéb szakpolitikák) végrehajtásában érintett szervezetek – saját szakmai-jogi logikájukat, értékrendjüket és érdekviszonyaikat szem előtt tartva, abból kiindulva – „tárgyalást” kezdeményeznek, illetve abba bocsátkoznak, alkudoznak, megállapodnak (illetve visszautasítanak megállapodásokat) a megvalósítás mértékéről, módjáról vagy egyéb lényeges aspektusairól. Esetünkben ebben a folyamatban a túcsereprogramok vezetői/munkatársai mellett fővárosi és vidéki, valamint országos rendőri vezetők, illetve az ügyészség szervei is részt vettek/vesznek.

Hangsúlyozzuk, hogy itt nem elsődlegesen ezen alkufolyamatok partikuláris kimenele az érdekes; hanem maga a tény, hogy azokra sor kerül, és azok – adott esetben jelentős súlyú – eredményét egy sor, a szakpolitikai döntéshozótól teljesen független tényező dönti el. Ilyen tényezők lehetnek – sok egyéb mellett – az alkuban részt vevő szervezetek specifikus belső érdekviszonyai, az érintett döntéshozók személyes beállítottságai vagy az alkufolyamat aktuális (politikai, média- stb.) kontextusa.

Mielőtt továbblépnénk, érdemes egy rövid – az implementációs alku előzőekben meghatározott-megvizsgált fogalmát közvetlenül nem érintő, alapvetően deskriptív célú – kitérőt tenni a BRFK és a túcsereprogramok közötti megállapodás körül. Miközben e kérdés jogdogmatikai szempontú értékelése továbbra sem célunk, e megoldással kapcsolatban két kérdést vehetünk fel:

- a) egyrészt hogy hogyan került a rendszerbe egy ilyen – a fentiek fényében tökéletesen rendszeridegen – elem; másrészt pedig hogy
- b) milyen hatása van, miként értékelhető.

Ad a)

E kérdéssel kapcsolatban meglehetősen ellentmondásos az interjúkból kirajzolódó kép:

„A probléma az itt most elsősorban a jogalkalmazókkal van, és azon belül is sokkal inkább az ügyészséggel, mint a rendőrséggel, tehát azt gondolom, hogy a rendőrség, pl. a budapesti, annak van egy napi szintű, élő kapcsolata a droghasználókkal. Mert ugye ők azok, akik eljárnak a droghasználókkal szemben. Ők látják azt, hogyha mondjuk bevisznek egy droghasználót a Gyorskocsi utcába, akkor az milyen eredménnyel jár. Hogy mondjuk kiengedik egy-két nap múlva, aztán utána egy hónap után megint bent van, mert megint zseblopásért beviszik, hogy ott kell nekik kezelni az elvonási tüneteit például a fogdában, és ezt nem tudnám, ...ez sem megoldott, tehát ők sokkal jobban látják azt, sokkal közelebbről látják azt, ugye a terepről látják azt, hogy mik a problémák, K: Az ügyészség meg messze van... V: És azt is látják, hogy sokkal jobban megéri elküldeni egy kezelő-központba egy droghasználót, mint hogyha ők beviszik... Az ügyészségnek pedig gyakorlatilag van egy ilyen száraz, papírízű ismerete erről az egész témáról, ők például azt nézték meg, hogy a Btk.-ba ütközik-e az a tevékenység, hogy túcsere.” (inf_drog01, TASZ-szakértő, interjú)

³ A fogalom párhuzamba állítható Kornainak a szocialista gazdaságirányítás leírására és magyarázatára használt „tervalku-”, illetve „szabályozóalku”-fogalmával.

„A belügyminiszter utasította a rendőrfőkapitányt, a Gergényit. És a Gergényi, nagyon kellett lennie velünk, ő utálta ezt az egészet, de valahogy lenyomtuk a torkán. És akkor már bekapcsolódott a Kék pont is, meg a Civil Drogprevenció Alapítóványa, és akkor közös erővel végül is létrejött ez az együttműködési megállapodás.” (inf_drog03, túcsereprogram vezetője, interjú)
„Azt, hogy hogyan lehetett a BRFK-val megállapodni ebben a klienskárttyában, meg hogy nem vegzálják a drogot, hát én ezt a mai napig is a csoda kategóriájában tartom nyilván.” (inf_drog04, miniszteri biztos, interjú)

Mindezek tükrében – és egyéb információ híján – indokoltnak tűnik egyedi, véletlen tényezők egybeeséséből származó, atipikus jelenségként értelmezni a „külön-megállapodás” és a klienskárttya egyébként meglehetősen célszerű rendszerét.

Ad b)

A BRFK és a túcsereszervezetek formális együttműködési megállapodása, úgy tűnik, bizonyos mértékben megoldja a jogbizonytalanság közvetlen problémáját. Azért csak bizonyos mértékben, mert – nem jogszabályról, hanem jogilag bizonytalan státuszú „megállapodásról” lévén szó – még a szokásosnál is bizonytalanabb és esetlegesebb az abban foglaltak végrehajtása:

„Ígéretet tettek arra, hogy igen, értesítik a rendőrség állományában dolgozókat, hogy a fecskendő és a tű tartása nem legyen bűnjel, ne induljon el az eljárás. Na most ezt a rendőr vagy tudja, vagy ne tudja. [...] Nagyon sok olyan eset van, igazoltnak embereket, ott van a fecskendő és a tű, futni hagyják. Nagyon jó, ez a szándékunk, ez volt az eredeti cél. De sajnos, vannak olyan rendőrök, akikhez ez az információ még nem jutott el. Ők feketén-fehéren látják a dolgokat, neki ez a dolga, végül is egy rendőrnek, hogy feketén és fehéren lássa, de ebben a drogtémában pedig, hát más elvárások is lennének a rendőrökkel szemben. Tehát igazából ez, azt kell hogy mondjam, hogy nem működik. Az intravénás drogfogyasztók nem érezhetik magukat száz százalékosan biztonságban, hogyha igénybe akarnak venni egy túcsereprogramot, és ez tök gáz. Ez nagyon nagy gáz. És ezt tapasztaljuk kint az utcán, én magam voltam kint Havannán a túcsereprogramunkkal, és ilyen szűk pupillával a srácnak mondom, hogy [...] nézd, ott van az autó, el lehet jönni, lehet jönni. Erre azt mondja nekem, hogy most van nálad fecskendő? Mondom, ott az autó, és ott adok neked. (Erre ő:) Á, oda nem megyek.” (inf_drog03, túcsereprogram vezetője, interjú)

A „külön-megállapodás” logikája mindemellett, legalábbis a mindennapok szintjén, működőképesnek tűnik. Ennek köszönhető a túcsere-szolgáltatók azon törekvése is, hogy ezeket az ország más részeire is – mint fentebb már láttuk, több-kevesebb sikerrel, de mindeddig informális módon – kiterjesszék.

5.5 NÉHÁNY ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁS

Kíséreljük meg a túcsere-szakpolitika kudarcával kapcsolatban feltárt oksági tényezőket némiképp összerendezni!

A kábítószer-szakpolitikában a kilencvenes évtized végére egy lényeges változás igénye ért meg. A szakpolitika-alkotó különböző tényezők (úgy mint közegészségügyi veszélyhelyzet, valamint nemzetközi/EU alkalmazkodási kényszer, civil szervezetek aktivitása hatására határozottan az ártalomcsökkentés – így pl. a túcsereprogramok – irányába kívánt elmozdulni. A túcsere-program ésszerű és hatékony megvalósítása megkövetelte (volna) a büntetőjogi szabályozás bizonyos fokú megváltoztatását. Ezt a – noha lehatárolt és viszonylag szűk körben érvényesülő – változtatást a drogfogyasztás „liberalizációjaként” is lehet(ett volna) értelmezni. A droghasználat rendkívül negatív társadalmi közmegejtélése miatt ez jelentős, adott esetben prohibítív politikai költséggel járt volna, illetve járna⁴. Adva van tehát egy elvileg és empirikusan is tiszta szakpolitikai döntési helyzet: (i) vagy – tekintet nélkül a szakpolitikai hatékonyság és a nemzetközi/EU alkalmazkodási kényszerre – továbbra is ragaszkodunk a fogyasztás „drákói”, gyakorlatilag feltétel nélküli büntetőjogi üldözéséhez, vagy (ii) bizonyos, jöllehet korlátozott, de mégis észrevehető engedményt teszünk e szigorból az ártalomcsökkentés javára (amennyiben elkerülhetetlen, megfizetve természetesen ennek politikai árát is). „Normális” esetben egy racionális, a politikai támogatottságát maximalizálni törekvő kormányzat egy ilyen dilemmát úgy old meg, hogy – a probléma és a megoldási alternatívák megfelelő kommunikálása, az új probléma diszkurzív kereteinek kialakítása és a társadalmi értékítéletek bizonyos fokú kikristályosodása után – megszondázza a közvéleményt, majd a legnagyobb támogatottságot biztosító alternatíva mellett dönt⁵.

⁴ A magyarországi felnőtt lakosságnál meglehetősen egyöntetű állásfoglalás mutatkozik a tiltott drogokkal kapcsolatosan, melyre a felfokozott és kevésbé differenciált veszélyészlelés jellemző. Ennek megfelelően nagyon magas arányban – szintén nagyon egybehangzóan – helyteleníti a fogyasztói magatartást. A felnőtt népesség 85%-a úgy ítéli, hogy a társadalomnak „többet”, vagy „sokkal többet” kellene költenie a drogprobléma mérséklésére, megelőzve az epidémiájában jóval elterjedtebb alkoholizmus vonatkozásában kapott arányokat. zavaros-pontatlan ez a mondat Azzal együtt, hogy a drogfüggőket a többség inkább betegnek tartja, a probléma mérséklését a lakosság elsősorban a büntetőjogi intézkedésektől, és csak másodsorban a megelőző beavatkozások növelésétől és a közösségi források mozgósításától várja. Más, társadalmi elítélés alá eső csoportok (cigányok, börtönviseltek, alkoholisták, homoszexuálisok stb.) kontextusában a kábítószer-fogyasztók képezik a legkevésbé tolerált társadalmi csoportot Magyarországon. A felnőtt lakosság négyötöde negatívan viszonyul a kábítószeresekhez a szomszédsági viszony lehetőségének felmerülése esetén, s több mint fele egyértelműen ellenezné azt (Paksi 2003 pp. 57–73).

⁵ Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy a gyakorlat gyakran eltér ezen ideális forgatókönyvtől. Ennek számos oka lehet: stratégiai-biztonsági megfontolások, erős gazdasági vagy politikai szereplők (pl. hazai vagy multinacionális tőkecsoportok, külföldi nagyhatalmak) rejtett és akár illegitim nyomásgyakorlása, a hatalmon lévő politikai elit valamilyen taktikai megfontolása, vagy egyszerűen a kormányzat(i elit) valamely érintett szegmenséhez kötődő erős szervezeti vagy csoportérdekek. A túcsereprogrammal kapcsolatos, itt vázolt szakpolitikai dilemma fontos sajátossága azonban, hogy ezek a szakpolitikai döntéshozatalt potenciálisan torzító tényezők itt nagymértékben hiányoznak (ez egyébként nem véletlen; az eset kiválasztása során ez fontos szempont volt).

Az itt vizsgált esetben azonban nem ez történt, itt a szakpolitikai döntéshozó tudatosan ellentmondásos helyzetet kreált (illetve tart fent az azóta eltelt hét évben is). Az egymásnak ellentmondó ártalomcsökkentési és kábítószer-üldözési szakpolitikák erőterében olyan módon intézményesítette a túcsérét, hogy eközben nem fizette meg ennek (a Btk.-módosításban jelentkező) politikai árát.

Egy jól működő (bürokratikus) végrehajtó apparátus persze ilyen helyzetben megáll (ez pedig nyilván minden más alternatívánál súlyosabb és azonnalibb költségeket von maga után); esetünkben azonban nem ez történt. Az ellentmondó szakpolitikai szándékok és programok „gördülékeny” megvalósításának kulcsa két tényezőben rejlik: egyrészt a jogi-szakpolitikai bizonytalanságnak a végrehajtó apparátusokra történő ráterítésében, másrészt pedig az „implementációs alku” intézményében.

Az előbbi – röviden újra összefoglalva – lényegében azt jelenti, hogy a szakpolitikai döntéshozó nem dönt, és az ily módon keletkező aluldeterminált/ esetleges szakpolitikákból (szabályozásokból) adódó döntési-cselekvési bizonytalanságot a végrehajtó apparátusoknak (rendőrség, ügyészség, bíróság, szociális ellátórendszer) kell – valamilyen módon – kezelniük. Ezt a problémát a végrehajtó apparátus az implementációs alku intézményének segítségével oldja meg. Ennek lényege, hogy – szemben a szokásos megoldással – a szakpolitikai alapelvekről, célokról és eszközökről folytatott vita és konszenzuskeresés nem a szakpolitikai döntés előtt, hanem azután zajlik le; ennek megfelelően pedig a vita nem a döntésről (jogszabályról) szól, hanem arról, hogy ki, mikor és milyen mértékben tartsa, illetve ne tartsa be az abban foglaltakat⁶.

Az oksági lánc (vagy inkább hálózat) e legfontosabb „ága” mellett létezik egy-két további, vélhetően kisebb jelentőségű ág is. Az egyik az ellentmondásos szakpolitikák és szakpolitikai célok, a vallott és követett célok közötti diszkrépanciában – lényegében: egyfajta szakpolitikai hipokrizisben – gyökerezik. Ezen oksági kapcsolat kiindulópontja tehát az egymásnak ellentmondó szakpolitikák mögött álló szándék lényegét tekintve félrevezető, megtévesztő jellege. Például ha egyfelől nem lehet egyértelműen kimondani, hogy „az adott élethelyzetben leszokni képtelen drogfüggő kábítószer-fogyasztását az államnak – a nagyobb ártalmak elkerülése végett – tolerálnia kell”, másfelől viszont mégis ártalomcsökkentő programokat működtet/finanszíroz, akkor elkerülhetetlen a kódosítás a program(ok) célja tekintetében. A „virágnyelven” való beszéd és a „tudom, hogy tudod, hogy tudom...” típusú kommunikáció rendszerre szerveződő logikája pedig hozzájárul a szituáció további „cseppfolyósodásához”. Ha például bizonyos normákat, (jog) szabályokat nem, vagy csak feltételesen tartanak be, akkor könnyen megkérdőjeleződik más normák és szabályok – korábban univerzális – érvénye is. Ez hozzájárul egy, az implementációs alkukat támogató klíma kialakulásához.

Végül a végrehajtó apparátusok kockázatkerülésének motívumát említjük meg. Ennek jelentősége az, hogy az érintett szereplők – noha, legalábbis elvileg és bizonyos mértékben, megtehetnék – nem csökkentik, mintegy „saját hatáskörükben eljárva”, a döntéshozó által keletkeztetett bizonytalanságot és kétértelműséget.

⁶ A jelenséget román kontextusban jól dokumentálja Ionita (2005).



2. SZ. ESETTANULMÁNY: AZ ÉPÍTÉSRENDÉSZETI HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS

6.1 A problématerület és annak intézményi-jogi háttere

Az esettanulmány tárgyát az építéshatósági ellenőrzési tevékenység – pontosabban annak egy, a későbbiekben lehatárolandó részterülete: a „kiemelt elsőfokú építéshatósági ügyek” csoportja – szakpolitikai rendszere képezi. Az alábbiakban először az általános rendeltetésű építményekkel kapcsolatos fontosabb építéshatósági tevékenységek intézményi hátterét ismertetjük röviden. E fontosabb (avagy – a jelenlegi jogi – „kiemelt”) tevékenységek az építmények építésének, bontásának, fennmaradásának és használatbavételének engedélyezésével, valamint az ezekkel kapcsolatos ellenőrzési és kötelezési ügyeket foglalják magukba. Ilyen módon tehát a vizsgálat fókuszán kívül esik:

- a) az ún. sajátos építményfajtákra – mint a nyomvonalas, közlekedési, föld alatti, távközlési, az atomenergia előállítására és feldolgozására szolgáló stb. –, valamint a műemlékileg védett, az erdészeti, a honvédelmet és belbiztonságot szolgáló létesítményekre vonatkozó speciális eljárások és ezek intézményrendszere;
- b) a nem „kiemelt” kategóriába tartozó építéshatósági ügyek, mint például a rendeltetési mód változások engedélyezése, a telekalakítások engedélyezése, az építmények és telkek állapotának ellenőrzése.

A kutatás fókuszában az építéshatósági munka 1997–2006 közötti időszaka áll. A kutatás közben, illetve azt követően – 2007-től – bizonyos változások történtek a szabályozási-intézményi környezetben; ezekre a következő alpontban térünk ki utalásszerűen.

A jelenlegi szabályozás alapjait az 1997-ben elfogadott ÉTV, illetve az ahhoz kapcsolódó kormányrendelet (220/1997) vetette meg. Ennek lényege, hogy a kisebb súlyú építéshatósági ügyekben a települési jegyző, míg a nagyobb súlyúakban – pl. építési, bontási, használatbavételi engedélyezési eljárásokban – a közeli nagyobb város jegyzője illetékes. Ez utóbbi, ún. „kiemelt” ügyekben fokozott képesítési követelményeket támasztott: középfokú helyett felsőfokú szakirányú végzettséggel rendelkező ügyintéző meglétéhez kötötte a jogkör gyakorlását.

Már a formális jogi szabályozás vizsgálata is feltár néhány, az intézményi kereteket „felpuhító” tényezőt. Egyrészt a képesítési követelmények nem teljesítésének nincs szankciója, ezért az önkormányzatok nem jelentéktelen részében azokat nem is tartják be. Másrészt pedig a kiemelt elsőfokú építéshatósági jogkört a kormányrendeletben meghatározott önkormányzatokon kívül továbbiak is gyakorolhatják, feltéve, hogy (i) teljesítik az előírt képesítési követelményt, (ii) azt kérelmezik a kormánynál, és (iii) a kormány – évente meghozott – döntésével a kérelmet jóváhagyja.

Az építéshatósági eljárás részletszabályait ugyanebben az évben, a 47/1997. (XII. 29.) KTM rendelet határozta meg. A kiemelt elsőfokú építéshatóságoknak – a „kiemelt” körbe tartozó ügyekben – a következő ellenőrzési feladatokat szabta (2. §):

- a) az építető a jogerős és végrehajtható építési engedély birtokában, az abban foglaltak betartásával építkeznek-e,
- b) az építmény szerkezetei a szakmai és biztonsági előírások (Országos Településrendezési és Építési Szakmai Követelmények és egyéb jogszabályok) megtartásával valósultak-e meg,
- c) a beépített anyagok, épületszerkezetek megfelelőség-igazolásuk alapján az engedélyezett célra alkalmasak-e,
- d) a felelős műszaki vezető, illetőleg a kivitelező rendelkezik-e az előírt képesítési és más szakmai feltételekkel,
- e) az építési munka végzése során az állékonyságra, az életre és az egészségre, valamint a köz- és vagyónbiztonságra vonatkozó követelményeket megtartották-e.

Zárójelben érdemes megjegyezni, hogy az építéshatósági ellenőrzésen kívül létezik az ún. építés-felügyeleti ellenőrzés is, melyet az ÉTV definiál. Ezt általános esetben a közgazgatási hivatal végzi, azon céllal, hogy megállapítsa (46. §):

- a) az építményekre, építési termékekre (anyagok, szerkezetek, berendezések), módszerek és eljárások minőségi követelményeire és alkalmazására vonatkozó jogszabályokat, szabványokat és engedélyeket az építési munka végzése során megtartották-e;
- b) az építmények, építési termékek használat során vagy egyébként kialakult állapota megfelel-e a rájuk vonatkozó – az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyónbiztonságot szolgáló – követelményeknek.

Az előírások megsértését az építési hatóság építésügyi bírsággal szankcionálja¹; ennek részleteit a 43/1997. (XII. 29.) KTM rendelet szabályozza. E bírság az engedély nélküli, illetve az engedélytől eltérő építkezések, átalakítások és bontások esetén kerül alkalmazásra. A bírság összegét az eljáró hatóság, illetve az önkormányzat kapja meg; a bírságot elengedni vagy mérsékelni csak ritka, pontosan szabályozott esetekben lehet. A bírság összege az építmény rendeltetésétől, földrajzi helyétől és készültégi fokától függ².

¹ Ez nem ugyanaz, mint az építésfelügyeleti bírság; ez utóbbit ugyanis az építésfelügyeleti eljárás során szabhatja ki a hatóság.

² A szabályozás 2006 eleje (a tanulmány írásának időpontja) utáni változásai a szövegben nem jelennek meg.

6.2 A FELHASZNÁLT EMPIRIKUS FORRÁSOK

Az empirikus anyag az alábbi elemekből tevődik össze:

(1) Dokumentumok

- Egy közigazgatási hivatal hatósági ellenőrzési főosztályának vezető beosztású munkatársa által írt problémaelemző tanulmány (doc_ep01, a továbbiakban: „Közigazgatási hivatali tanulmány”).
- Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által az építésügyi tevékenységgel kapcsolatban lefolytatott vizsgálatok a szerző számára elérhető (vagyis a www.obh.hu honlapon elérhető és ott kulcsszó alapján kereshető) összegző jelentései (összesen 8 db, doc_ep02, a továbbiakban: „ombudsmani jelentés”).

(2) Mélyinterjúk (darabonként 1–3 óra hossz)

- Egy közigazgatási hivatal hatósági ellenőrzési főosztályának vezető beosztású munkatársa (inf_ep01, a továbbiakban: „Közigazgatási hivatali munkatárs”).
- Egy, az építésügy irányításában szerepet játszó miniszteriális szervezetekben 1970 és 2000 között különböző vezető pozíciókat betöltő – jelenleg szabadfoglalkozású szakértőként dolgozó – volt köztisztviselő (inf_ep02, a továbbiakban: „szakértő, volt köztisztviselő”).
- Egy budapesti kerület építésügyi irodájának vezető beosztású munkatársa (inf_ep03, a továbbiakban: „építésügyi irodai munkatárs”);
- Egy több fővárosi kerületben is tevékeny, étterem-, szálloda- és egyéb ingatlanfejlesztésekkel foglalkozó vállalkozó (inf_ep04, a továbbiakban: „ingatlanfejlesztő vállalkozó”).
- Az ÖTM egy, a területet jól ismerő, vezető beosztású, a jogalkotási munkákban is intenzíven részt vállaló munkatársa (inf_ep05, a továbbiakban: „ÖTM-munkatárs”).

6.3 A VIZSGÁLT KUDARC TERMÉSZETE

Az építésügyi munka mint közpolitikai terület problémajelenségei természetesen szinte végtelenül sokfélék, sokszínűek. Egyéni tapasztalataitól, ismereteitől és „funkcionális identitásától” (pl. közpolitika-alkotó, jogalkalmazó, ügyfél stb.) függően pedig nyilván mindenki más-más értéktartalommal és más szemszögből közelíti meg ugyanazokat a kudarcjelenségeket is. Ennek a pontnak a feladata némi struktúrát teremteni ebben a kaotikus sokszínűségben, és meghatározni az így kirajzolódó problémater „sűrűsödési pontjait”.

Az építésrendszet területén azonosított „közpolitikai kudarcok” a kormányzati rendszeren kívüli szereplők, azaz végső soron a társadalom (illetve annak kisebb-nagyobb csoportjai) számára is megjelenő, érzékelhető problémákat foglalja magába. Ezeket a következő táblázat összegzi.

5. táblázat

Az egyes kudarcmotívumok előfordulási gyakoriságai az építéshatósági működésre vonatkozó empiriában

Motívum	Szegmens (db)	Forrás (db) ³
#1.1. Közpolitika-szintű kudarok	30	–
Bizonytalanság a megvalósításban	8	1
A közpolitika kevésbé eredményes	8	4
Szankciórendszer nem működik	14	5
#1.2. Általános kudarok	4	–
Jogsértés demonstrációs hatása	4	2

Az elemzések tehát négy kudarcfajta azonosítottak:

- közpolitikai eredménytelenség;
- szankciók elégtelensége/működéséptelensége;
- bizonytalanság, a jogbiztonság hiánya;
- a jogsértés demonstrációs hatása.

6.3.1 Közpolitikai eredménytelenség

Itt voltaképpen arról van szó, hogy az adott közpolitika általános, végső céljai – vagyis az, hogy a készülő építmények feleljenek meg a helyi beépítési tervnek/építésügyi szabályzatnak, biztonságosak és műszakilag megfelelők legyenek, illetve a közösség érdekeit és a szomszédjogokat ne (vagy csak az elengedhetetlenül szükséges és jogszerű mértékben) sértsék – nem teljesülnek.

„A széleskörű építésügyi ellenőrzés hiányában [...] az engedély nélkül létesített építményeknek vélhetően egy jelentős része az építésügyi hatóság előtt ismeretlen marad, a verifikált ügyeknek pedig több mint 3/4-e így vagy úgy, de az építmény fennmaradásával zárul.” (inf_ep01, Közigazgatási hivatali munkatárs, interjú)

„...a szerző lakóhelyének utcájáról (vidéki nagyváros) nyolc év különbséggel készített két légifotót mellékelünk. A pöttyökkel jelzett építmények az első képen még nem láthatók, míg a mellette lévők már jól kivehetők. Ezeknek persze nagyobb része engedéllyel megvalósult építmény, de több melléképület, melléképítmény, fürdőmedence stb. (kb. az építmények 10–15%-a) engedély nélkül valósult meg.” (inf_ep01, Közigazgatási hivatali munkatárs, interjú)

³ A forrásokra vonatkozó darabszámokat nem összegeztük, mivel az így előálló számok kevésbé lennének informatívak, és óhatatlanul magukban hordoznák a félreértelmezés lehetőségét.

„Ami így a biztonsági oldalt illeti – ami ott az én tapasztalatom – ezt a funkcióját sem tölti be. Mert bizonyos dolgokat átszámoltatnak, amit ők úgy gondolnak, és ami egyébként, jórészt ilyen baromság vagy pótcselekvés. És olyan dolgokat, amiben én látom egyébként, hogy kockázatos, tehát ki kéne jönni, megnézni stb. – azok fölött pedig átsiklanak.” (inf_ep04, ingatlanfejlesztő vállalkozó, interjú)

6.3.2 Szankciók eredménytelensége

Mint a legtöbb hatósági típusú tevékenység, úgy az építésügyi munka is nagyrészt arra irányul, hogy a társadalom különféle szereplőit bizonyos fajta magatartásokra rávegye, illetve más magatartásoktól „lebeszélje”, azoktól távol tartsa őket. Nyilvánvaló, hogy az ilyen, befolyásoló-kényszerítő jellegű feladatnak az egyik központi eszköze a szankció. A rendelkezésre álló empiria szerint azonban ez a lehetőség az esetek egy jelentős részében csak elméleti; a hatóság ugyanis gyakran nem él a kezébe helyezett szankcionálási joggal (ennek okaival – például hogy az a jogi szabályozásban, az illegitim külső ráhatásokban rejlik, vagy éppen a végrehajtó apparátus belső korlátaival függ-e össze – itt egyelőre nem foglalkozunk).

„Miótán csak 3171 építésügyi bírság került kiszabásra (pedig minden fennmaradási engedéllyel egyidejűleg ki kellene szabni a bírságot), elmondhatjuk, hogy a verifikált építésrendészeti ügyekben a potenciálisan bírságfizetésre kötelezetteknek közel fele már a bírság kiszabása elől is valamilyen úton-módon egérutat nyert” (inf_ep01, Közigazgatási hivatali munkatárs, interjú)

„K: Gyakorlatilag, ha azt mondhatjuk, hogy 7 év alatt egy ilyen eset [nem teljesített bontási kötelezettség önkormányzati végrehajtása] nem történt, akkor azt mondhatjuk, hogy ez egy nem létező lehetőség? V: Igen.” (inf_ep03, építésügyi irodai munkatárs, interjú)

„Aki nagyon határozottan renitens, azt visszaterelni a jogi mederbe, az majdhogynem lehetetlen.” (inf_ep03, építésügyi irodai munkatárs, interjú)

6.3.3 Bizonytalanság; a jogbiztonság hiánya

Az eredményekből úgy tűnik, hogy az építésügyi tevékenységrendszer egyik lényeges negatív „eredménye” a tényleges és potenciális ügyfelek számára keletkeztetett jogbizonytalanság, illetve az ebből adódó pénzügyi, üzleti kockázat.

„Mi az, ami neked fáj? Az, hogy a joghoz nem sok köze van a dolognak. [...] vállalkozói oldalról fontos, hogy a kockázatokat lássam, a jogbiztonságot lássam. Lássam azt, hogyha ezt A-tól Z-ig teljesítem, akkor ez fog történni. Ez nem így van. Ők fölülírják gyakorlattal a jogszabályt, vagy a jogszabályok sem elég pontosak [...] Mindenki egyezkedik a hatóságokkal. És akkor ki-nek, hogy sikerül.” (inf_ep04, ingatlanfejlesztő vállalkozó, interjú)

„A szakhatóságoknál ugyanez van [...] tehát ez mehet, ezt engedélyezik, azt nem engedélyezik... Ez beruházói oldalról követhetetlen. Az ember odaadja a vállalkozónak, aztán intézd el valahogy. Mondd meg, mennyibe kerül, ha többbe kerül, többbe kerül, kész, intézze el.” (inf_ep04, ingatlanfejlesztő vállalkozó, interjú)

„Hát, mondjuk, a használatbavételnél is felmerülnek ilyen önkényesnek tűnő dolgok... Mikor kezdhetsz el működni? Amíg nincs használatbavételi engedély, addig nincs működési engedély. Ezek egymásra épülő dolgok. ...A finanszírozásnál, ha nincs használatbavétel, akkor elvileg dől az egész banki oldal [...] Minden eljárás más. Hogyha más jön ki használatba venni, mondjuk, ugyanazon az építési hatóságnál 5 előadó, mindegyik másképp folytatja le az eljárást. Az egyik átveszi, a másik 8-at talál, a harmadik 3-at, a negyedik 12 hülyeséget kitalál.” (inf_ep04, ingatlanfejlesztő vállalkozó, interjú)

6.3.4 Jogsértés demonstrációs hatása

Végül külön érdemes megemlíteni az építésrendészet kudarcainak negyedik csoportját. Ezek az esetek nem is elsősorban az érintett építményekben és azok környezetében létrehozott változtatások által rombolnak. Sokkal inkább azért, hogy a legszélesebb nyilvánosság számára szolgáltatnak beszédes, érzévekkel nehezen tromfolható bizonyítékot arról, hogy kellő elszántság esetén az építésrendészet jogszabály- és szervezetrendszer – végső soron pedig maga a jogállam – tehetetlen a jogsértéssel szemben. Ilyenek azok a – nem csak az építés szakma berkeiben, hanem a széles nyilvánosság számára is ismert – „ikonikus” esetek, mint pl. a Korda-villa, vagy mindenekelőtt, a Citadella-terasz 2002-es esete.

„A (Citadella-teraszhoz kapcsolódó) építmények elkészültek és a sajtó szinte mindennapi helyszíni tudósítása mellett huzamosabb ideig üzemeltek is. Folyamatos eljárási cselekményeik ellenére a kifogásolt építmény felépítését és üzemelését az eljáró hatóságok nem tudták megakadályozni.” (doc_ep02, ombudsmani jelentés)

„Az ilyen és a hasonló jogsértő magatartások – büntethetetlenségük látszata folytán – hozzájárulnak ahhoz, hogy éppen a szabálytalan építkezések terén – az utóbbi időben – egyre több állampolgár ellenszegül a hatósági intézkedéseknek, egyre többen hagyják figyelmen kívül a jogszabályi előírásokat, illetve a hatósági kötelezéseket. Egyre gyakrabban tapasztalható, hogy egyes állampolgárok a jogsértő magatartást tudatosan, sőt szándékosan idézik elő, és a hatósági tiltások és bírságoló határozatok ellenére folytatják azt. Megítélésem szerint ez történt a Citadella esetében is, ahol mindhárom – vagyis a műemléki, a régészeti- és a természetvédelmi – védettségi szempontot figyelmen kívül hagyva, az alkotmányos jogrend által védeni rendelt értékeket semmisítették meg.” (doc_ep02, ombudsmani jelentés)

A rendelkezésre álló empiria alapján felvethető még a korrupció is mint az építés-szabályozáshoz kapcsolódó problémajelenség. Ettől azonban eltekintünk, mégpedig két okból. Egyrészt azért, mert – kevéssé meglepő módon – nem áll rendelkezésre azzal kapcsolatos adat, hogy e területet milyen mértékben terheli a korrupció problémája; mennyire általános vagy mennyire marginális jelenségről van szó. Másrészt pedig azért, mert a korrupció „problémaként” történő, minden egyéb kontextuális tényezőtől független

kategorizálása konceptuálisan is megkérdőjelezhető, amennyiben a korrupció nem egy esetben a kormányzat diszfunkcionális szakpolitikai tevékenység- és intézményrendszeréhez történő alkalmazkodás egy sajátos – és, meglehetősen paradox módon, e diszfunkciók negatív következményeit nem egyszer enyhítő – formájaként is értelmezhető (ilyen például az az eset, amikor a rosszul működő kormányzati-hatósági döntéshozatal kiszámíthatatlanságából fakadó kockázatokat és költségeket – kalkulálhatóvá tételük révén – a „korrupciós piac” segíti, akár jelentős mértékben is, csökkenteni).

6.4 A PROBLÉMAJELENSÉGEK MÖGÖTT ÁLLÓ OKOK

A kutatás és az empirikus anyag elemzése során a fő figyelem természetesen arra a kérdésre irányult, hogy – amennyire lehet – azonosítsuk azokat a tényezőket, amelyek a vizsgált közpolitika tartós/szisztematikus és jelentős diszfunkcióit, kudarcait okozzák.

6. táblázat

Az egyes okmotívumok előfordulási gyakoriságai az építésügyi működésre vonatkozó empiriában

Motívum	Szegmens (db)	Forrás (db) ⁴
#2.1. Szakpolitika-alkotás problémái	18	–
Szabályozási „impotencia”	3	2
Extrém „jogállamiaskodás”	10	4
Döntéshozók személyes érdekei	2	2
Inadekvát struktúra/hatáskör	3	4
#2.2. Implementációs ok	32	–
Adminisztratív elszámoltathatóság hiánya	3	2
Apparátus kockázatkerülése	5	1
Eljárási szabályok megsértése	3	2
Fals ösztönzők	9	5
Szervezeti kapacitás hiánya	8	4
Végrehajtó apparátus „nem mozdul”	4	2

Lássuk tehát, hogy hogyan nyilvánulnak meg e tényezők, illetve miféle konceptuális tartalom húzódik is meg mögöttük!

⁴ A forrásokra vonatkozó darabszámokat nem összegeztük, mivel az így előálló számok kevéssé lennének informatívak, és óhatatlanul magukban hordoznák a félreértelmezés lehetőségét.

6.4.1 A szakpolitikai döntéshozatal

Az okok egy része nyilvánvalóan és egyértelműen a (szak)politikai döntéshozatal világához kapcsolódik; ebbe a körbe tartoznak például az építéshatósági ellenőrzési rendszernek a jogszabályok szövegébe kódolt sajátosságai (szervezeti-hatásköri viszonyok, eljárási szabályok). Ezzel szembeállíthatók azok az okok, amelyek – nem tagadva-felejtve természetesen a közpolitikai döntéshozó sok esetben itt is felmerülő, és adott esetben további vizsgálatot is érdemlő szerepét-felelősségét – mégiscsak a végrehajtás folyamatához/szervezetrendszeréhez köthetők.

6.4.1.1 „Szabályozási impotencia”

A jelenség lényege, hogy az érvényes jogi szabályozás, illetve joggyakorlat által az állami akarat kikényszerítésének céljára rendelt eszközök feltűnően, nagy mértékben képtelenek a kívánt hatás kiváltására, például mert a szankció gyakran túlságosan enyhe, hiányzik, vagy könnyű alóla kibújni.

„Az Étv. garanciális feltételként ugyan előírta, hogy minden településen legalább építésztechnikusi végzettségű köztisztviselőnek kell ellátni a »nem kiemelt« építéshatósági ügyekben a döntés előkészítését, a 'kiemelt' építéshatósági ügyekben pedig felsőfokú szakirányú végzettséget írt elő követelményként, azonban a törvény ezen előírás megsértéséhez semmilyen szankciót nem fűzött, így többnyire aztán nem is tartották be azt.” (doc_ep01, Közigazgatási hivatali tanulmány)

„Élelmes ember tehát az utóbbi módszert választja a bontás helyett. Nem fizet bírságot és nem is bont, hanem kivár a fennmaradási engedély megszerzése után és esze ágában sincs megfizetni a jelentős összegű építési bírságot, inkább megpróbál kibújni alóla. Erre a már említettek kivül több új keletű módszer is rendelkezésre áll. Miután a bírsággal nem az ingatlan tulajdonosa, hanem az építető sújtható, főleg a társasházi lakásépítésre specializálódott vállalkozó építetők az épületet eladják és egyszerűen jogutód nélkül felszámolódnak.” (doc_ep01, Közigazgatási hivatali tanulmány)

„A bíróság ítéletét követő, a végrehajtást kikényszerítő eljárásban a KÖH több ízben 100–100 ezer Ft bírságot szabott ki. Annak eredménytelenségét követően a munkálatoknak a kötelezett költségére és veszélyére történő hatósági elvégzését rendelte el. Az építető számtalan beadványa, az időhúzást szolgáló formális önkéntes teljesítés megkezdése (de érdemi bontás nélküli munkavégzése) után (a 'turistaszezont' követően) a hatósági bontás és a terület helyreállítása megtörtént.” (doc_ep02, ombudsmani jelentés)

6.4.1.2 Extrém „jogállamiaskodás”

E tényező a szabályozási impotencia egy speciális, mind minőségileg, mind pedig számszerűen kiemelkedően fontos altípusa. A „jogállamiaskodás” lényege, hogy a jogi szabályozás – ritkább esetekben a (bírói) joggyakorlat – a potenciálisan jogot sértő ügyfél

részére indokolatlannak és irracionálisnak tűnő, az építés hatósági tevékenység valamely mozzanatát nagymértékben megbénító jogorvoslati lehetőségeket, illetve egyéb jogi garanciákat biztosít. Lássunk néhány példát!

„A bíróság ítéletét követő, a végrehajtást kikényszerítő eljárásban a KÖH több ízben 100–100 ezer Ft bírságot szabott ki. Ennek eredménytelenségét követően a munkálatoknak a kötelezett költségére és veszélyére történő hatósági elvégzését rendelte el. [Ez eddig a szabályozási impotencia megnyilvánulása – H. Gy.] Az építető számtalan beadványa, az időhúzást szolgáló formális önkéntes teljesítés megkezdése (de érdemi bontás nélküli munkavégzése) után [de a 'turistaszezon' követően! – H. Gy.] a hatósági bontás és a terület helyreállítása megtörtént.” (doc_ep02, ombudsmani jelentés)⁵

„Ha tehát ebben az évben hozzávetőlegesen tízezer építésrendészeti intézkedés volt és ennek kb. a fele bontást rendelt el, míg az ügyek másik felében fennmaradási engedély került kiadásra, akkor ez azt jelenti, hogy az utóbbi ötezer esetben építésügyi bírságot is ki kellett volna szabni. Ezzel szemben csak az említett 3171 építésügyi bírság került kiszabásra, ami nem minősíthető jó eredménynek, mert ez az arány, egyrészt a fennmaradási engedélyezési eljárás elhúzódsására visszavezethető egyéves (szubjektív) elvölési határidő beálltára, vagy a tíz évnél régebbi építkezés (objektív határidő) megállapított tényállására vezethetők vissza és mindenképpen az eredményes és ütőképességű építés hatósági tevékenység hiányára utal.” (doc_ep01, Közigazgatási hivatali tanulmány)

„A nem teljesített 1/3 (bontási kötelezésnek) pedig kb. az 1/7-e esetén rendeli el a hatóság a végrehajtást. A hatósági kényszer azért olyan ritka, mint a fehér holló, mert alkalmazását számos körülmény nehezíti. Először is többnyire nincs pénze az önkormányzatnak a költségek megelőlegezésére. Ha esetleg mégis akad pénz, akkor a hihetetlenül bürokratikus elszámolási és egyéb közbeszerzési szabályok kötelező alkalmazása (pl. bontott anyag felelős őrzése) miatt vállalkozó nem találhatik, de vállalkozó szellemű építésügyi hatóság sem igen.” (doc_ep01, Közigazgatási hivatali tanulmány)

„Az Étv 48. §-a szerint a szabálytalanul létesített építmény fennmaradásának sorsában véglegesen döntő határozatot az építésügyi hatóságnak egy éven belül meg kell hoznia és az építésügyi bírságot ki kell szabnia. Az utóbbi terminus kijátszásának egyik gyakori módja a fennmaradási engedély kérelem benyújtására történő felhívás teljesítésének különböző ürügyekkel történő elodázása volt. Másik módszer szerint, ha az építető mégis benyújtotta a fennmaradási engedély kérelmét, akkor ez különböző hivatkozással, de hiányosan történt a hiánypótlásokat pedig lassan csepegtetve teljesítette. Ha az építető mégis rendesen benyújtotta a fennmaradási engedély kérelmet, akkor közös tulajdon esetében hivatkozhatott az építési jogosultság (tulajdonostárs hozzájárulásának) hiánya miatti jognyilatkozat pótlás iránti per szükségességére és jogszerűen kérhette az eljárás felfüggesztését ennek a pernek a lezárásáig. A felfüggesztés idő-

⁵ Látható, hogy ez a szegmens is előfordul mind a „szabályozási impotencia”, mind pedig az „extrém jogállamiaskodás” kód alatt. Ennek oka, hogy a végrehajtás sikertelenségében közrejátszott mind a büntetés komolytalansága (a „több ízben 100 ezer forint” vélhetően a teljes beruházási költség töredék százalékát tette ki) – tehát a szabályozási impotencia –, mind pedig a jogi trükkök alkalmazása – vagyis az extrém jogállamiaskodás nyújtotta lehetőségek kihasználása. Mellesleg ugyanez a helyzet több más szegmens esetében is fennáll. A két kód (ill. az általuk jelölt fogalmak) közötti viszonyra az összegző fejezetben térünk vissza.

tartama az egy év elmúlását nem szakította meg, mert a felfüggesztés időtartamát csak az építési hatóság ügyintézési határidejébe nem kellett beszámítani. Miután a bírói jogértelmezés azt kívánta meg, hogy az egy éven belül nem elég meghozni a fennmaradás és a bírság kérdésében szükséges érdemi határozatot, hanem azokat ezen időszakon belül közölni is kellett az ügyféllel, ez további haladékat jelenthetett az ügyes ügyfélnek. Elég volt ismeretlen címre varázsolnia magát és a határozat közlésének nehézségei, a laccímnyomozás, ügygondnok kirendelésének a processzusa stb. újabb hosszú hónapokban mérhető haladékat jelenthettek a számára. Sajátos módon e kiskapukat a jogalkotó sztoikus nyugalommal szemlélte mintegy nyolc éven keresztül, amikor is 2005-ben az Étv. vonatkozó előírásainak (2005. évi LXXXIII. törvénnyel történt) módosításával nagyjából bezárta azokat.” (doc_ep01, Közigazgatási hivatali tanulmány)

„Egy félelmetes kiskapu azonban 'véletlenül' továbbra is nyitva maradt, igaz leginkább a dörszöltebb ügyvédet vagy tanácsadót megfizetni képes ügyfelek számára. Ez a kiskapu viszont akkora, hogy egy négyökrös szekér is befordulhat rajta. E kiskapu zsanérja (lényege) egy töretlen bírói jogértelmezésen nyugszik, amely ördögi logika szerint az építésügyi hatósági hatáskör címzettje a jegyző egységes közigazgatási szerv. Ebből az következik, hogy, ha a jegyző bármely hatáskörében eljáró polgármesteri hivatali ügyintéző az építési telken történt megjelenése révén (ez megtörténhet például, telepengedéllyel, ebtartással, helyi adóval, birtokvédelemmel stb. összefüggésben) tudomást szerez vagy szerezhetett a szabálytalan építményről, akkor az egyéves elévülés onnan számítódik. Az persze nem zavarja a fennkölt jogértelmezőt, hogy egy szabálysértési előadónak, akit történetesen egy harapós kutya miatt hívtak ki, nem tűnhet fel az engedély nélküli építkezés, hiszen azt sem tudja, hogy az valójában engedély nélküli. Miután azonban ő is annak a jegyzőnek a hatáskörében jár el, aki egyúttal építésügyi hatóság is, a közös sors bevégeztetett. A jegyző nem hivatkozhat arra, hogy az egyik hatáskörében szerzett információról a másik hatáskörében eljárva nem tudott. Az építetőknek tehát elegendő hivatkozni arra, hogy telkén egy éve ilyen vagy olyan ügyben kint jártak a polgármesteri hivatalból. Az már mindegy, hogy ez esetleg éppen egy közterület felügyelő volt az építési telken elburjánzott vadkender miatt.” (doc_ep01, Közigazgatási hivatali tanulmány)

„Ha én hatósági bontást rendelek el, akkor nekem kell ezt elvégeztetnem más ingatlanán, ahova eleve be kell jutni, amit ő, nem biztos, hogy magától enged és akar. Aztán minimum 3 ajánlat kell arra, hogy ki végzi el ezt a bontást, és mennyiért végzi el. Tehát ajánlat alapján el kell dönteni, hogy én mennyit fizetek azért, hogy ezt nekem egy vállalkozó megcsinálja. Aztán az, amit elbont – ott ugye, van anyag, ami ott keletkezik vagy az építés kapcsán, vagy egyéb... Most nekem azt tárolnom kéne. K: A törmelék? V: Hát bármit, ami ott van. Igen, a törmelék is, mert hiszen, az nem az én tulajdonom. K: A törmelék is tárolni kell? V: Rögzíteni kell, hogy én abból egy téglát el nem vettem. Tehát az a tulajdona, az építetőknek. Nekem azt igazolnom kell – ő mondjuk, ha pert indít ellenünk, hogy mi kárt okoztunk, meg azt csináltunk, meg azt – az államigazgatási eljárástól függetlenül – akkor nekem azt bizonyítanom kell, hogy én az ő tégláját nem vittem el, a cserepét se. Vagy, ha nincs tulajdonos, vagy nincs ott, akkor úgy kell tárolni, és úgy kell megfelelően a leltárt elkészíteni...” (inf_ep03, építésügyi irodai munkatárs, interjú)

„Milyen gyakran fordult elő (a bontás) – most azt mondta, hogy 7 éve dolgozik itt. V: Hatósági bontás nem volt. Helyesebben, lett volna, talán kétszer, ahol rendőri kíséret biztosításával megtörténhetett volna, de főleg, amíg nem a Ket. volt hatályban, hanem az Áe., akkor én nem mehetek be egy magántulajdonra, ha nem engednek be. K: Tehát kényszerbontást végrehajtani nem lehet? V: Igen, de hát amikor ott volt az ügyvéd meg egyebek, tehát jogi képviselője is,

ő kifejezetten felszólította a kollégákat, hogy márpedig oda be nem teheti senki a lábát, mert ez lesz, meg az lesz. Tehát volt azért, amikor ott állnak, ott erőszakot alkalmazni, szóval az azért nem így működik. K: De hát ott volt a rendőrség, nem? V: Igen, de a rendőrség, alapjában véve, csak azért van ott, hogy a mi kollégáink testi épségét biztosítsa. K: Tehát ők nem nyitják ki az ajtót? V: Ő nem fog. Tehát azért mondom, hogy a Ket. már egy kicsit másképp rendelkezik, de az Áe. szerint, olyan lehetőség és jog nem volt, hogy most a rendőrség azt mondja, hogy most akkor félre, és én kinyitom a kaput. [...] És akkor az összes költségét, ódiúmat a hatóság viseli, aminek a visszaszerzésére csak úgy van lehetőség, hogy ha az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzésre kerül, és ráterhelik a költséget az ingatlanra. Aztán valamikor majd, esetleg ez az összeg visszakerülhet a hivatalhoz, vagy az önkormányzat számlájára, de hát azért, amikor ráterhelik az ingatlanra, akkor ez még nem annyira egyértelmű.” (inf_ep03, építésügyi irodai munkatárs, interjú)

Amint talán látható, e „jogállamiaskodás” és az abból fakadó tehetetlenség egyik legklatársabb megnyilvánulási területe a bontási határozatok kényszer-végrehajtása (pontosabban: a kényszer-végrehajtások általános és nagyfokú hiánya). E jelenség leglátványosabban az ún. Citadella-terasz ügyben mutatkozott meg, amikor az ország egyik legjobban „szem előtt lévő” és építési szempontból legvédettebb helyére, a budapesti Citadella mellé szabálytalanul épített építményeket a média figyelmének folyamatos kereszttüze ellenére is csak mintegy fél év alatt sikerült elbontani. Természetesen mind ez a konkrét eset, mind pedig általában a kényszerbontások kérdésköre a – jogot és közösségi érdeket sértő – ügyfél érdekeit biztosító, túlburjánzó eljárásjogi garanciákon kívül még számos egyéb, itt közelebbről nem vizsgált oki tényezőt is magába foglal; mindez azonban, úgy tűnik, nem vesz el a fogalom érvényéből és megvilágító/magyarázó erejéből.

6.4.1.3 A döntéshozók személyes érdekei – politikai/politikusi hatalom növelésére való törekvés

Ezen, az azonosított tényezők közül a legabsztraktabb – vagyis a konkrét építésügyi tevékenységekhez és struktúrákhoz legkevésbé kötődő – okcsoport a politika világába vezet át.

„Az ok [ti. annak oka, hogy az építésügyi feladatok címzettje a jegyző – H. Gy.] abban is gyökerezik, hogy a képviselők egy része polgármester valahol. És érzékeli, hogy a helyi hatalom miben nyilvánul meg. A helyi hatalom egyrészt és nagyrészt abban is megnyilvánul, hogy a polgármesterek szeretik megmondani azt, hogy azon a településen ki és mit építhet. Ez a hatalomgyakorlás egyik eszköze, hogy ő a jegyzőn keresztül – a jegyzőnek a polgármester a munkáltatója – (tehát) ő a jegyzőn keresztül megmondja, hogy te építhetsz, te nem építhetsz, te így építhetsz, te meg úgy. K: De hát tökéletesen jogszerűtlen ez a gyakorlat... V: Teljesen jogszerűtlen, ez törvényt sértő. Ennek ellenére a mai napig is ez a gyakorlat. (inf_ep05, ÖTM-munkatárs, interjú)

„A szakma 10 éve próbálja elérni az állami-hatósági és az önkormányzati feladatok szétválasztását. K: Miért nem sikerült? V: A BM 'megvédte az önkormányzatiságot', azzal, hogy – úgy mond – az önkormányzati önállóság, feladatellátás a demokrácia lényegéhez tartozik. Ez azonban nem annyira a szakemberek, hanem sokkal inkább a politikusok álláspontja volt, politikai megfontolás állt mögötte. A politikusok nem mertek, nem mernek a helyi politikához hozzányúlni, az önkormányzatok kompetenciáit gyengíteni, attól való féltükben, hogy kivonulnak mögülrük a települések.” (inf_ep02, szakértő, volt köztisztviselő, interjú)

„Az elsőfokú hatósági rendszerre vonatkozó [és az önkormányzatok építéshatósági feladatait nagy mértékben lecsökkentő – H. Gy.] szabályozás, sajnós, (2007) július 1-jén lépne hatályba, de most már ott tartunk, hogy beindultak a polgármesterek a Parlamentben, és a frakción keresztül a kormányra és a kormányon belül a miniszterre hatnak rá mindenféle eszközt használva a tekintetben, hogy felpuhítsák ezt a rendszert.” (inf_ep05, ÖTM-munkatárs, interjú)

Miről van tehát itt szó? Egyrészt a politikai hatalmat helyi szinten gyakorlók – tipikusan a polgármesterek – ragaszkodnak a rendszerváltozás után kialakult hatásköri viszonyokhoz, vagyis ahhoz, hogy az (első fokú) építéshatósági jogkör címzettje a jegyző legyen. E ragaszkodás mögött hatalmi tényezők állnak; az építéshatósági jogkör illeten való telepítése ugyanis a település életének jelentős mértékű kontrollálására, befolyásolására, végső soron tehát hatalmának és lehetőségének növelésére teszi képessé a polgármestert.

A helyi politika e törekvése önmagában persze még kevés lenne, hiszen az építéshatósági feladatok telepítésével kapcsolatos döntéseket nem önkormányzati, hanem kormányzati szinten hozzák meg. Azonban – és erre világít rá a két utóbbi idézet – a polgármesterek, a helyi politika az elmúlt bő másfél évtizedben képes volt, és jelenleg is képes arra, hogy szempontjait, meglehetősen nagy hatékonysággal, megjelenítse a kormányzati-parlamentari döntéshozatalban. Ezen érdekérvényesítési mechanizmus megint csak alapvetően politikai jellegű.

Mármost a megvalósítással kapcsolatos problémák áttekintésekor látni fogjuk, hogy a hatáskör-telepítés e módja igen sok diszfunkciónak a forrása. Egyelőre ugyan csak feltételesen, de elfogadva ezt az állítást, azt mondhatjuk, hogy a politikai hatalom különféle birtokosainak e „politikai haszonmaximalizáló” törekvései – és e törekvések effektív korlátainak (például a politikai elszámoltathatóságnak, a kérdéssel kapcsolatos nyilvános diskurzusnak) a nagyfokú hiánya a vizsgált közpolitikai probléma egyik, talán legfontosabb kulcsmozzanatát képezi.

6.4.2 A megvalósítás folyamatával kapcsolatos tényezők

6.4.2.1 Kapacitáshiány

A fejezetpont elején bemutatott táblázat adataiból látható, hogy a szervezeti erőforrások hiánya viszonylag nagy hangsúllyal jelent meg az empirikus anyagban. Ez leggyakrabban az építéshatósági ellenőrzést végző tisztviselők számának elégtelenségét jelentette;

ezen kívül fölmerült még a kényszerbontások előfinanszírozására rendelkezésre álló önkormányzati pénzek, valamint a szétaprózott elsőfokú építéshatóságok szakértői kapacitásának a szűkössége is.

E körülmény értékelése-értelmezése során azonban szem előtt kell tartani, hogy e vélemények nagyrészt a *status quo* által meghatározott építéshatósági célokból-feladatokból, munkamódszerekből, illetve strukturális adottságokból indulnak ki. Önmagában tehát az az állítás, hogy a szervezet kapacitása „nem elég”, még nem jelent semmit; csak akkor válik értelmessé, ha azt is hozzátesszük: mire (milyen feladatokra, milyen körülmények között) nem elég.

6.4.2.2 Adminisztratív elszámoltathatóság hiánya

Az adminisztratív elszámoltathatóság a kormányzati szakpolitikák megvalósítására hivatott szervezetrendszer azon tulajdonsága, hogy az adminisztratív hierarchia magasabb szintjein lévő szereplők (i) képesek az alattuk elhelyezkedő szereplők tevékenységeinek nyomon követésére, és (ii) rendelkeznek azokkal az eszközökkel, amelyek képessé teszik a (személyi vagy szervezeti) felelősség megállapítására és a megfelelő szankciók alkalmazására azokban az esetekben, amikor e tevékenységek (vagy azok eredménye) eltér bizonyos, előre rögzített standardoktól. Fontos tehát hangsúlyozni, hogy az adminisztratív elszámoltathatóság különbözik

- a választott képviselők által a választóikkal szemben viselt politikai elszámoltathatóság fogalmától (mely csak hosszú, többéves időszakok vonatkozásában, és gyakorlatilag végtelen számú egyéb, az építéshatósági tevékenységhez nem kötődő tényezővel elválaszthatatlanul összekötve érvényesíthető) csakúgy, mint
- az – akár a másodfokú hatóság, akár a bíróság által biztosított – jogorvoslattól (hiszen ez utóbbi csak valamely konkrét ügyben, az abban érintett valamely ügyfél kezdeményezésére indul, így nyilván a kormányzat által követettől szisztematikusan eltérő szempontok és értékek vezérlik).

Az építéshatósági szervezetrendszerhez kapcsolódó irányítási-felelősségi stb. viszonyok, úgy tűnik, hogy – némileg sarkosan fogalmazva – szinte kizárják az építési hatóságok hatékony adminisztratív kontrollját-elszámoltatását.

„[Az építéshatóságok, illetve – általában – az önkormányzatok ehhez kapcsolódó tevékenysége fölött törvényességi felügyeletet gyakorló közigazgatási hivatalok – H. Gy.] nagyon kevés létszámmal dolgoznak és a kisebb ellenállás felé haladnak... Szóval nem szeretnek munkát csinálni maguknak, erről van szó. K: És a közig. hivatalok felett felügyeletet gyakorló központi kormányzati szerv, az nem... Tehát a bürokratikus elszámoltathatóság, szokták így is nevezni. Nem kérdezi meg valaki tőlük, hogy figyeljete, hogyha a ti határozataitoknak a 90%-ával a polgármester nem törődik, akkor miért nem dolgoztok még egy kicsit ezen az ügyön? Nem kérdezi meg tőlük senki? V: Nem.” (inf_ep05, ÖTM-munkatárs, interjú)

„Egy olyan rendszerben, ahol a polgármester a munkáltató, és nincsenek meg a jogszabályi garanciák arra, hogy a nem megfelelő minőségű feladatellátást szankcionálja az állam. Vagy az önkormányzatot, vagy a feladatot ellátó köztisztviselőt, személyt. Egyiket se tudjuk, a hatáskör a jegyzőre van telepítve. [...] Nem tudjuk a szankciókat érvényesíteni egy önkormányzati köz-

tisztviselővel szemben, még a köztisztviselői törvény alapján sem, mert hogyha egy eljárást végigvizsgálva mulasztást találunk, és feltárjuk a hibákat, hiányosságokat, megjelölve a felelősök körét, és ezt jelezzük a polgármesternek, akkor az esetek többségében az a válasz jön vissza a polgármestertől, hogy ő fegyelmi felelősségvonásra okot nem lát. És ezzel lezárja az ügyet.” (inf_ep05, ÖTM-munkatárs, interjú)

6.4.2.3 A végrehajtó apparátus törekvése az őt terhelő kockázatok eliminálására

A végrehajtó apparátus esetében a sokszor kiszámíthatatlan, részben homályos/komplex szabályozás, részben pedig a gyakran illegitim politikai motívumok által vezérelt elvárások veszélyes, elaknásított terepet jelentenek a határozott mérlegelés és felelős döntés számára.

„Ez is lehet egy motívum, hogy iszonyatosan fél. K: Mitől fél, szerinted? V: Attól fél, hogy olyasmit enged, amit nem szabadna. Attól fél, hogy olyasmi történik, amibe aztán bele lehet kötni. Tehát túlbiztosítja magát ezzel, nehogy valami módon kifúrják őt az állásából. [...] az is lehet, hogy egyszerűen magát annyira túl akarja biztosítani, hogyha menetközben jut eszébe valami, akkor még megakasztja a folyamatot ott. Tehát mindenféle, ami lehetne akár az ő mérlegelési jogköre, azt is inkább eltolja magától vagy megtiltja. Tehát, hogy ne történjenek olyan dolgok, amiben esetleg őt aztán számon lehet kérni.” (inf_ep04, ingatlanfejlesztő vállalkozó, interjú)

„Megpróbál megfelelni a hivatal a politikának. K: Mit értesz – ki az a politika? V: Hát nem tudom másképp megfogalmazni. K: A polgármester? V: Akiiket választanak, a képviselők. Akiiket a lakók választanak, azok a lakóknak próbálnak megfelelni. És inkább, szerintem, a kiszolgáltatottsága a hivatali dolgozóknak, az kreálhat egy ilyen kockázatkerülést. Nem mer dönteni, nem mer felvállalni döntést. Nem mer mérlegelni tulajdonképpen.” (inf_ep04, ingatlanfejlesztő vállalkozó, interjú)

A politika – vagyis a közpolitika-alkotás – oldalán pedig, értve ez alatt a választott (helyi vagy országos) képviselőket, a rövid távú politikai haszonmaximalizálásra, illetve az ennek útjában álló, sokszor nehezen előre látható akadályok elkerülésére való törekvés jelenti a fő mozgatóerőt.

„Úgy szedi le magáról a nyomást, pl. helyi rendeletbe foglalnak ilyen baromságokat, most szó szerint idézem: teraszponyva, az csak zöld színű lehet a kerületben. Vagy zöld, vagy nem tudom mi. Mondjuk, bordó nem. Nem tudom, miért. Vagy pl. rendeletben van, hogy nem lehet, mondjuk, télikertet építeni a háznak a... egy csomó helyre miért ne lehetne építeni, mikor az épülethez illik stb. A mögöttes indok az az, hogyha egy embernek engedélyezik, akkor nem tudnak ellenállni a maffiának, vagy két hülyének, aki szintén majd ilyet akar. [...] ezt úgy védi ki, a támadást, hogy inkább rendeletbe foglalja, hogy semmit sem lehet csinálni. Akkor nincs gond. Hivatkozhat a rendeletre, ahelyett, hogy ő akkora szaktekintély lenne... Hát hogy lehet generálisan azt mondani, hogy mondjuk, nem lehet bordó. Vagy hogy lehet generálisan azt mondani, hogy nem lehet... Párizsban minden kávéházban van egy télikert, Budapesten meg nem lehet télikertet építeni. Egyszerűen nem lehet. Ez egy bicskanyitogató, felháborító dolog.

Nem az a baj, hogy esztétikus, az adott esetben, a télikert vagy nem, hanem hogy generálisan nem lehet. Ez olyan, mintha azt mondanák, hogy generálisan nem lehet tetőteret beépíteni Budapesten.” (inf_ep04, ingatlanfejlesztő vállalkozó, interjú)

6.4.2.4 Fals ösztönzők

Ideális esetben – tehát a pozitív („jutalmak”) és a negatív („büntetések”; adminisztratív, jogi és politikai elszámoltathatóság) rendszerszintű visszacsatolást biztosító mechanizmusok megfelelő kialakítása és működése esetén – a végrehajtó apparátus egy a vizsgált szakpolitika általános és specifikus céljaival megegyező irányba motiváló ösztönzőrendszerben működik. Minél inkább eltér azonban ezen ideáltól a tényleges ösztönzőrendszer, annál inkább számíthatunk a különböző problémák, diszfunkciók megjelenésére. Fontos hangsúlyozni, hogy itt rendszerszintű, vagyis a rendszerbe épített tényezőkről, nem pedig a – bizonyos mértékig elkerülhetetlen – kivételekről, „véletlen hibákról” (pl. egy korrupt ügyintéző, egy hataloméhes helyi politikus stb.) van szó.

A vizsgált empiria alapvetően háromféle olyan tényezőt azonosított, amely – a rendszerbe programozott módon – szisztematikusan az ideálistól eltérő tevékenységek folytatására, illetve produktumok előállítására ösztönzi a megvalósító szervezetrendszert.

A leggyakrabban – és a legszélesebb körben – említett tényező a helyi politika (ezen belül leginkább a helyi polgármester) személyes, illetve politikai ambícióinak-érdekeinek az átszüremlése az építésügyi munkába.

„Az építésügyi hatósági ügyekben nem biztosított a szakmailag független, ráhatásmentes döntéshozatal, mert az I. fokú hatósági hatáskörrel rendelkező jegyző, és a döntéselőkészítést végző ügyintéző (a döntéshozatali folyamatban egyébiránt a felelősségük egyetemleges) egzisztenciálisan kiszolgáltatott a polgármesternek, illetve az önkormányzatnak, ezáltal pedig az átláthatatlan helyi politikai érdekvizonyoknak. A jogállamhoz méltatlan helyzetet mi sem jellemzi jobban mint, hogy született már polgármester által aláírt (jogilag egyébként semmis) építési engedély is.” (doc_ep01, Közigazgatási hivatali tanulmány)

„K: Külső befolyás? V: Ez mindig felmerül – örökzöld probléma. A jogszerűség és a politikum (leginkább a polgármester személyében) gyakran ütközik más területeken is.” (inf_ep02, ombudsmani jelentés)

„Felülírják a jogot, ennyi. Van egy jogszabály, ami szintén feltehetően nem pontos bizonyos esetekben, de ott, ahol pontos, ott se tartják be. És mindig van egy nyomás rajtuk valószínűleg politikai oldalról, akkor annak megpróbálnak megfelelni. K: Tudnál erre egy-két példát mondani, mire gondolsz? V: Pl. az, hogy a kollegám akart funkciót váltani, és akkor olyan követelésekkel jön elő az építési hatóság, ami sehol, egy jogszabályban sincs bent. [...] A törvény azt mondja, hogy a lakóközösség kétharmados döntéssel megtagadhatja a hozzájárulást. De ők nem azt várják, a megtagadó határozat megérkezését vagy meg nem érkezését... hanem azt mondja, hogy a vállalkozó hozzon neki papírt arról, hogy szabad funkciót váltani. Tehát mintha a közösség engedélyezné. De ez csak azért van, mert politikailag megpróbálnak megfelelni a lakóknak, akik, ugye, választópolgárok. (inf_ep04, ingatlanfejlesztő vállalkozó, interjú)

„...megpróbál megfelelni a hivatal a politikának. K: Mit értesz ez alatt – ki az a politika? [...] V: Akiket választanak, a képviselők. Akiket a lakók választanak, azok a lakóknak próbálnak megfelelni. És inkább, szerintem, a jártában kiszolgáltatottság a hivatali dolgozóknak, az kereálhat egy ilyen kockázatkerülést. Nem mer dönteni, nem mer felvállalni döntést. Nem mer mérlegelni tulajdonképpen. (inf_ep04, ingatlanfejlesztő vállalkozó, interjú)

Egy másik motívum a „jó” építéshatósági munkából adódó addicionális munkateher:

„Az említett módszer [a szabálytalan/engedély nélküli építkezések légifotók útján történő felderítése és bizonyítása – H. Gy.] azonban minden bizonnyal azért nem kerül alkalmazásra, mert a jelenleginél sokkal jobb felkutatási arányt, ez pedig további jelentős munkaterhet jelentene az amúgy eléggé leterhelt építésügyi hatóságok számára, ami pedig nem érdekük.” (doc_ep01, Közigazgatási hivatali tanulmány)

Végül meg kell említeni a szűkebb vagy tágabb társadalmi környezettel való konfliktus elrettentő voltát; míg az előbbi tipikusan a kistelepülések, az utóbbi a nagyvárosok, illetve a „nagy ügyek” sajátossága:

„Igazából az önkormányzatiság sok mindennek a gátjává vált. Kistelepülésen nem a jogszabály hiánya vagy túlkapásai miatt, hanem egyszerűen azért, mert a szomszéd – sógor, koma, jó barát – hát a kapójával agyonüti a szomszéd, ha este hazamegy, hogyha ő (az építéshatósági döntéshozó) mer is valamit mondani. [...] Nagyobb léptékben pedig az összefonódások. Mondok egy példát. Másodfokon dolgoztam, amikor a Pálmai-ügy zajlott a budapesti rakparton. Az a szállodaépítő Pálmai, aki engedély nélkül a Világörökség területén, a Duna parton a szállodát egy szinttel magasabbra építette. [...] A következő történet: jogerős másodfokú döntés volt. Jogerős bírói ítélet volt. A bontást végre kellett hajtani. Határidőre nem hajtotta végre, kitűzte a hatóság a kényszervégrehajtást. A Pálmai a rokonokból élő láncot képezett a szálloda előtt, hogy csak a testemen keresztül. Kihívta az összes médiát, rádiót, újságírókat, tv-riportert, mindenkit. És hiába vonult fel a bontó brigád a rendőrség segédletével, síró, zokogó nők és gyerekek sorfalához senki nem mert hozzányúlni, mert a média is úgy állította be, hogy ez a szemét állam itt...” (inf_ep05, ÖTM-munkatárs, interjú)

6.4.2.5. Korrupció

Inkább a teljesség, mint a megalapozott következtetések levonásának érdekében végezetül a korrupció motívuma érdemel említést; ez a mozzanat érthető módon egyetlen szereplő, az ügyfél oldaláról bizonyult dokumentálhatónak:

„Ez elég korrupció szakma. [...] Erről szintén nem első kézből, hanem másodkézből van információ. Addig tart ez a kekeckedés, mondjuk így, amíg a dolog nincs megolajozva. Erről mondjuk, kár volt szerintem hősöködni, kitől van az információ, szintén egy tervezőtől [...] Gyakorlatilag nem lehetett építkezni. Nem tudom, Pomázon vagy Solymáron, valamelyik kis településen ott, mert egyszerűen ennyi volt. Mulasztás, mulasztás, mulasztás. Nem hoztak

határozatot. Ennyi. 2-3 évig álltak a dolgok. Mondjuk, ezeknek vannak különböző formái is, tehát ilyen bújtatott dolgai is, úgy tudom. Tehát, hogy milyen tervezővel terveztess stb. Lehet ezt úgy is kikényszeríteni, úgymond a díjazást, hogy nem csúszik a pénz, csak megfelelő irányba van terelgetve [...] Nem lehetett gyakorlatilag építkezni, kivéve, ha bizonyos pénzeket bizonyos helyre eljuttattak. Olyannyira nyílt titok volt, hogy gyakorlatilag így, emiatt eladtak telkeket. Visszamondtak, lemondtak építkezéseket.” (inf_ep04, ingatlanfejlesztő vállalkozó, interjú)

6.5 NÉHÁNY ÖSSZEGRŐ MEGÁLLAPÍTÁS

Tegyük ismét kísérletet – ha csak „sztori-szinten” is, de – az esettanulmányban azonosított kudarc- és oki motívumok összefüggésrendszerének felvázolására!

Az oksági lánc elején a politikai hatalom (i) helyi és (ii) országos szintű gyakorlóinak a személyes, illetve politikai-szervezeti hatalom eszközeinek akkumulációját és megőrzését szolgáló törekvései vannak. E törekvések célja – az előbbiekről – az építéshatóság helyi önkormányzati kézben tartása, és ezáltal a helyi, tipikusan: polgármesteri hatalom erősítése; mégpedig jelentős részben informális, illetve jogellenes eszközökkel történő erősítése. Ezt a szándékot e csoport – noha részben átfed a (ii) csoporttal – önállóan nem hajthatná végre, hiszen az építéshatósági hatáskör-telepítéssel kapcsolatos döntéseket kormányzati, illetve parlamenti szinten hozzák. Ezért óhatatlan, hogy a „helyi politika” szövetségeseket keressen, illetve alkut igyekezzen kötni az „országos politikával”. E politikai üzlet részleteit a rendelkezésre álló empiriából nem ismerhetjük meg, pusztán csak azt valószínűsíthetjük, hogy maga az üzlet létezik. Ezen túl azonban az is feltételezhető, hogy (i) a helyi hatalomkoncentráció illetően való támogatásának ellenértéke minden bizonnyal esetről esetre, illetve időről időre változik; valamint (ii) az, hogy – az ilyen jellegű, politikai „piszkos üzletek” egyik sajátosságaként, a helyi politika által nyújtott vizontszolgáltatások is jó eséllyel kevésbé legitim célokat szolgálnak.

E politikai „harc”, illetve alku eredményeként stabilizálódott az elmúlt bő másfél évtized folyamán az építéshatósági hatáskörnek a helyi jegyzőkre vagy azok egy bizonyos körére történő, több módon és szempontból is diszfunkcionális telepítése.

E strukturális viszonyok, párosulva több egyéb, a jelen esettanulmány szempontjából külső tényezőként jelentkező (pl. az önkormányzatok által a különböző területeken élvezett autonómiával, valamint a kormányzat önkormányzati tevékenységek fölött gyakorolt kontrolljának általában is gyenge lehetőségeivel kapcsolatos) jogi-alkotmányos és szervezeti sajátossággal, három, konceptuálisan elkülöníthető problémacsoportot idéznek elő. (i) Ezek egyike az építési hatóságok fölötti szervezeti-adminisztratív kontroll és adminisztratív elszámoltathatóság erősen csökevényes jellege. (ii) A második a végrehajtott apparátusoknak – a helyi politika sokszor nagyon is direkt törekvései által intenzíven áthatott működési közegekből fakadó – erőteljes kockázatkerülési, kockázatminimalizálási törekvése. (iii) A harmadik pedig az építési hatóságoknak a nagyrészt a helyi társadalmi-politikai kontextusba való szoros beágyazottságából fakadó további, a vizsgált szakpolitika szempontjából diszfunkcionális, „fals” ösztönzőrendszerek (ezek, emlékeztetőül: politikai „belenyúlás” a hivatali munkába, valamint a helyi társadalommal és annak befolyásos reprezentánsaival való konfliktusok gondos kerülése).

Az előbbi három tényező együttesen és többféle módon járul hozzá azon jelenségek létrejöttéhez, amelyek már a „külső” szereplők, a társadalom számára is mint közvetlenül érzékelhető problémák jelennek meg. A hatékony szakmai-adminisztratív kontroll hiányának a következtében az indokoltnál és a jogalkotó által vélhetően szándékoltnál jóval tágabbra nyílik az a tér, amelyben az építési hatóságok, illetve azok tisztviselői a „jogalkalmazás” során mozoghatnak. Ez három következménnyel jár: (i) egyrészt az ügyfél számára kontrollálhatatlan és átláthatatlan hatósági diszkréció révén lehetőséget teremt, „megágyaz” a korrupció számára; (ii) másrészt pedig – ha ez a szándék az eljáró tisztviselő(k) részéről nem is jelenik meg – önmagában is súlyos társadalmi költségeket okoz azáltal, hogy az érintettek számára kiszámíthatatlan és egyenlőtlen módon állapít meg kötelezettségeket, illetve jogokat. (iii) A harmadik következmény az, hogy az építési hatóságok rendelkezésére álló, a – gyakran, sőt tipikusan ellenérdekelt – ügyfeleket jogkövetésre, a közösségi érdekek figyelembevételére sarkalni hivatott szankciórendszer gyakran csődöt mond. Csődöt mond legalábbis abban az értelemben, hogy a jogszerűséget nem önértékként kezelő, hanem a jogsértés várható előnyeit és költségeit racionálisan összevető szereplő (pl. építési vállalkozó) esetében gyakran nem alkalmas arra, hogy rendeltetését betöltsse, és a jogkövető magatartást kiváltsa (Gajdushek 2007).

Noha mindhárom, az előző bekezdésben említett jelenség már önmagában is problémaként értékelhető, az építéshatósági tevékenység formális céljai szempontjából vizsgálva főként ez utóbbi körülménynek, vagyis a szankciórendszer csekély működőképességének van súlyos hatása (hangsúlyozzuk, hogy – összhangban Gajdushek 2007 megközelítésével és szemben a jogtudományban szokásos szóhasználattal – „szankciórendszer” alatt nem a különféle szankciókra vonatkozó jogi szabályozást értjük, hanem azon szervezetek és tevékenységek rendszerét, melyek célja a jogsértések és az abban felelős szereplők azonosítása, a megfelelő szankciók meghatározása, valamint a szankciókban foglalt kötelezések végrehajtása/végrehajtatása). Vagyis az országos és helyi építési előírások széles körű megsértése alapvetően a szankciórendszer csekély működőképességére vezethető vissza.

A konkrét szakpolitika kudarcjelenségei – együttesen és külön-külön is – hozzájárulnak végül egy további, az építési szabályozás területén jóval túlmutató problémajelenség kialakulásához. Nevezetesen: azáltal, hogy a jogszabályba kódolt, illetve a „józan ész” számára nyilvánvaló(nak tűnő) értékek, célok és normák rendszerszerűen sérülnek, aláássák a jogállami intézményekbe vetett közbizalmat, és (tovább) erősítik a közösségellenes és informális/jogellenes egyéni érdekérvényesítés – kulturálisan amúgy is mélyen beágyazott – gyakorlatát és (társadalmi) intézményeit.

Említést kell tenni a terepkutatás, illetve az elemzés során felmerült két további kudarc tényezőről is. A „jogi impotencia” és az „extrém jogállamiaskodás” természetét, illetve az ezt megvilágító konkrét példákat az előző fejezetben már bemutattuk. Ezért e helyen inkább arra koncentrálnunk, hogy hogyan illeszkedik e két tényező az építési szabályozás átfogóbb problematikájába.

Egyfelől elmondható, hogy mindkét tényező elsősorban az építési szabályozás „szívére”, a szankciórendszer működőképességére fejt ki romboló hatását. Ennek mikéntjét a korábbiakban már áttekintettük. Másfelől azonban – a két tényező eredetét vizsgálva – azt mondhatjuk, hogy azok okságilag függetlennek tűnnek a többi tényezőtől; vagyis „forrásvidékük” alapvetően az építési szabályozás körül-mögött felsejlő politikai hatal-

mi játszmától és alkuktól távoli területeken van. Megfontolva mármost ezt a körülményt, valamint azt, hogy e két jelenség valamiképpen a jogi norma ésszerűtlen és életidegen „önálló életre kelésével” van összefüggésben, megfogalmazható egy olyan hipotézis, hogy (i) a „jogi impotencia” és az „extrém jogállamiaskodás” gyökere közös; és hogy (ii) e közös gyökérzet valami módon a magyar közigazgatási gondolkodás- és működésmód mélyebb, az adminisztratív kultúra által hordozott, strukturális sajátosságaihoz kapcsolódik. E hipotézis kibontására azonban ezen esettanulmány keretei között – egyelőre – nincs lehetőség.

Végül: a figyelmes olvasóban minden bizonnyal hiányérzetet ébreszt az a körülmény, hogy a szervezeti kapacitás elégtelenségének kérdésére mint az empirikus anyagban gyakran előkerülő motívumra a fenti összefüggésrendszer nem tér ki. Az előzőekben bemutatott elemzések talán megvilágítják, miért; a kudarokat előidéző okok, illetve nagyrészt maguk a kudarcjelenségek is lényegében függetlenek a rendelkezésre álló szervezeti erőforrások mennyiségétől. Vagyis hiába növelnénk a személyzet vagy a költségvetés nagyságát, a legtöbb probléma-tényező – és így azok legtöbb következménye – továbbra is fennállna; sőt, egyes jelenségek talán, paradox módon, súlyosbodnának is. Vagyis a népi bölcsesség itt is meg látszik állni a helyét, amennyiben a pénz itt sem – vagy legalábbis nem nagyon – boldogít(ana).



3. SZ. ESETTANULMÁNY: A MOZGÁSUKBAN KORLÁTOZOTTAK PARKOLÁSA¹

7.1 A PROBLÉMATERÜLET ÉS ANNAK INTÉZMÉNYI-JOGI HÁTTERE

7.1.1 Az intézményi-jogi háttér

A fogyatékosügyi szakpolitika évtizedek óta húzóódo célkitűzése, ennél fogva adóssága a támogatási, rehabilitációs és egyéb ellátási formák összehangolása és egységesítése. Általános megállapítás, hogy a szakpolitika eszközrendszere ahelyett, hogy a célcsoport speciális igényeiből kiindulva került volna kialakításra, csupán az egyes fragmentált ágazati támogatási instrumentumok halmaza lett. A mozgáskorlátozottak támogatási rendszerének átfogó bemutatására még sematikusán sem teszünk kísérletet, de ehelyütt jelezzük, hogy az alapvetően a következő három szempont figyelembevételét igényli: a jogosult kör, támogatási formák, eszközök és a kedvezmény tartalma. Az alábbiakban ismertetett mozgáskorlátozott parkolási kedvezmény rendszerbeli elhelyezését még annak sajátos evolúciója is nehezíti.

A kiinduló állapot szerint a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról elfogadott 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban Fot.) az Európai Unióban honos szemléletnek megfelelően fogalmazta meg a fogyatékos emberek esélyegyenlőségének megteremtéséhez szükséges feladatokat. A fogyatékos személyt megillető jogok közül – amelyeket a törvény öt témacsoportba sorol – a mozgáskorlátozott állampolgárok életkörülményeinek javítása szempontjából kiemelendő az akadálymentes épített környezethez, a közlekedéshez és a támogató szolgálat, segédeszköz igénybevételéhez való jog. A 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet (Mr.) alapján a súlyosan mozgáskorlátozott személyek közlekedési hátrányaik (részleges) ellensúlyozására háromféle pénzbeli – szerzési, átalakítási és közlekedési – támogatást és a KRESZ-ben meghatározott kedvezmények igénybevételére jogosító parkolási igazolványt igényelhetnek.

¹ A fejezet szerzői Hajnal György és Kádár Krisztián.

Ez a tulajdonképpen természetbeni támogatási forma végül „kinőtte” a többi közlekedési kedvezmény szabályozási kereteit, és az EU ajánlás (1998/376/EC) nyomán a 218/2003. (XII. 11.) Korm. rendeletben (Pig.) került – elkülönülten – szabályozásra, amely a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványának feltételeit rögzíti. Az elkülönített szabályozásnak három indoka van.

- a) Amint az a jogszabály címéből is kitűnik, a korábbi súlyos mozgáskorlátozottak számára igénybe vehető kedvezmény jogosulti köre kiegészült azon további fogyatékos személyekkel, akik számára a tömegközlekedés – hátrányos helyzetükből adódóan – nem jelenthet alternatívát a közlekedésben, tehát mozgásukban korlátozottak. Ily módon alapvetően négy csoport jogosult a kedvezmény igénybevételére: a mozgásszervi fogyatékosok, a látási fogyatékosok, az értelmi fogyatékosok és az autisták.
- b) Ezzel párhuzamosan a kedvezmény tartalmát a KRESZ rögzíti, amelyben szintén jelentős változás történt 2001. májusában: nemcsak a közúti közlekedés néhány tiltó szabálya alól ad felmentést, hanem ingyenessé teszi a parkolást a parkolási díjfizető övezetekben az ilyen igazolvánnyal rendelkezők számára.
- c) A kibővült – a korábbiakhoz képest igen jelentős – kedvezmény biztosításával számottevően megnőtt a visszaélések száma, aminek orvoslására a parkolási engedélyt felváltó parkolási igazolvány egyben közokirat és biztonsági okmány, amely élvezzi a biztonsági okmányok védelmének rendjéről szóló 86/1996. (VI. 14.) Korm. rendelet oltalmát.

A parkolási igazolványt tehát ez a három differentia specifica emeli ki a közlekedési (és egyéb) kedvezmények köréből, amelyhez a fogyatékos személyek hozzáférhetnek. A kedvezmények egyes fajtái közül a parkolási engedélyek érintik legnagyobb számban a fogyatékos embereket.

Összefoglalva tehát a jogszabályi környezetet: egy Alkotmányból és nemzetközi jogi kötelezettségekből fakadó alapjog biztosítását szolgáló támogatási rendszer alapelveit, alapintézményeit és garanciális elemeit fektette le a Fot. A törvény felhatalmazása alapján a kormány rendeletben (Pig.) határozta meg az adott támogatási eszköz eljárási szabályait, az igazolvány technikai paramétereit, és visszaül más korábbi kormányrendeletekre (pl. Mr.), amelyek a jogosultság feltételeit, igazolásuk procedurális elemeit taglalják. A kedvezmény (engedély) tartalmát pedig miniszteri rendelet (KRESZ) szabályozza, vagyis tölti ki tartalommal.

Az Országgyűlés (OGY) a fogyatékoság problémakörének egységes szemléletű kezelése céljából elfogadta 100/1999. (XII. 10.) OGY határozatával az Országos Fogyatékosügyi Programot (OFP). Ebben feladatként fogalmazódik meg, hogy a fogyatékosági támogatás bevezetésével egyidejűleg gondoskodni kell a fogyatékoság címén járó jelenlegi támogatásoknak – beleértve a súlyosan mozgáskorlátozott személyek közlekedési támogatását is – az új rendszerbe történő integrálásáról. Az OGY 2006-ban az OFP felülvizsgálatát követően egyes eredményeket elismerve, de a feladatok többségét továbbra is aktuálisnak tekintve elfogadta 10/2006. (II. 16.) OGY határozatát az új OFP-ről.

A jogszabályi keretek ehelyütt nem is teljesen részletezett kuszasága természetesen kivetül az adott közpolitikai terület szervezeti-hatásköri rendszerére is. A fogyatékosügy természetéből adódóan mindig tárcaközi együttműködést feltételezett, de tartósan meg-

figyelhető a szociális vagy egészségügyi ágazatok közelében, majd az esélyegyenlőség kérdésének kiemelt – kormány szinten megjelenő – szervezeti megoldásával pedig ezt a portfóliót követte.

1995-ben megalkották a közlekedési kedvezményeket bevezető, és jelenleg is a jogosultság feltételeit szabályozó Mr.-t, amelyet a népjóléti (egészségügyi és szociális egyben) tárca készített elő, a kedvezmény tartalmát kibővítve lehetővé tette az ingyenes parkolást 2001-ben a Belügyminisztérium (annak hatásköri szétválasztásával pedig az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium) által gondozott közlekedésrendészeti szabályzat, és végül 2003-ban vezette be az új parkolási igazolványt a Pig., amelyet szintén a Belügyminisztérium terjesztett elő. A jogszabály szövegezéséből kitűnik, hogy a szabályozás elsődleges tárgya nem a kedvezmény, hanem maga a parkolási igazolvány, mint biztonsági okmány.

Jelenleg sem tárca nélküli minisztert, sem kormánybiztost, miniszteri biztost nem bíztak meg a fogyatékosügy koordinációjával, azt a szociális és munkaügyi miniszter látja el egyrészt apparátusa, a Fogyatékosügyi és rehabilitációs főosztály által, másrészt az Országos Fogyatékosügyi Tanács társadalmisított szervezet elnökeként.

Áttérve most már a PIG-szakpolitika voltaképpeni célcsoportjára, a KSH 2001. évi – önkéntes adatszolgáltatáson alapuló – népszámlálási adatai szerint az ország lakosságának 5,7%-át teszik ki a különböző típusú fogyatékosággal élők. A mozgássérült és egyéb testi fogyatékos személyek száma az összes fogyatékosággal élőkön belül 251 ezer fő, ami a lakosság 2,46%-a, tehát a mozgáskorlátozottak a fogyatékos népesség legnagyobb csoportját képezik (43,9%), míg az értelmi fogyatékosok aránya megközelítőleg 10%, a vakok és gyengénlátók aránya 14,4%.

7. táblázat

A mozgásában korlátozott népesség összetétele Magyarországon

Fogyatékos összesen:	577 006 fő
– mozgássérült:	209 931 fő
– alsó/felső végtag hiánya:	15 051 fő
– egyéb testi fogyatékos:	26 578 fő
– vak/gyengénlátó:	9 443 fő
– értelmi fogyatékos:	56 963 fő
Mozgásában korlátozott, összesen:	317 966 fő

Forrás: 2001. évi népszámlálás

A kedvezmény alanyait követően indokolt bemutatni a kedvezmény közvetlen tárgyát és az annak környezetét képező parkolási rendszert. A PIG tehát a KRESZ-ben meghatározott engedmények igénybevételére jogosít. E kedvezmények egy része bizonyos, a mozgó járművekre vonatkozó tiltó szabályok alól menti föl a PIG-tulajdonosokat (pl. korlátozott forgalmú útvonalakra való behajtás engedélyezése).

Szempontunkból azonban érdekesebb a parkolási kedvezmények köre; e kedvezmények 2001-től illetik meg a PIG-gel rendelkezőket.

41. § (3) A mozgáskorlátozott személy vagy az őt szállító jármű vezetője járművével olyan helyen is várakozhat, ahol a várakozást jelző tábla [...] tiltja. Korlátozott várakozási övezetben és várakozási övezetben a mozgáskorlátozott személy vagy az őt szállító jármű vezetője a járművével a várakozást ellenőrző órával (parkométerrel) vagy jegykiadó automatával ellátott várakozóhelyen, ellenőrző óra vagy jegykiadó automata működtetése nélkül is várakozhat. A kijelölt rakodóhelyre vonatkozó rendelkezés [15. § (6) bekezdése] azonban e járműre is irányadó. [...] 51/A. § A 14. § (13) bekezdésében, a 40. § (9) bekezdésében, valamint a 41. § (3) bekezdésében említett jogosultság azt a mozgáskorlátozott személyt illeti meg, aki külön jogszabály alapján erre engedélyt kapott és az őt szállító járművön az engedélyre utaló jelzés van.

A kedvezményekkel való visszaélések csökkentése érdekében a PIG a 2004. július 1-jétől bevezetett parkolási igazolványt közokirattá és biztonsági okmányrá nyilvánította. A biztonsági okmányra minősítésre az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának erre vonatkozó ajánlásának megfelelően került sor, figyelembe véve az előállításához fűződő adminisztratív védelmi szabályok kedvező hatását az igazolvány hamisíthatóságának megszüntetésére. A PIG-hez, mint biztonsági okmányhoz egyben modern nyilvántartási rendszer kapcsolódik, ami lehetővé teszi a kiadott okmányok nyomon követését, az igazolványokkal kapcsolatos adatok, történések naprakész megismerhetőségét.

A 2004. július 1-je előtt kiadott mozgáskorlátozott engedélyek ugyanis sem a jogosultságot bizonyító okmányként, sem az „engedélyre utaló jelzéseként” nem voltak értelmezhetők. Ezeket a papír alapú kártyákat a legegyszerűbb eszközökkel is lehetett hamisítani, módosítani. Érvényességi idejük, a kiadó szervezet neve és bélyegzője a belső, zárt, kívülről nem látható oldalon volt, így a parkolóőrök nem is tudták azt ellenőrizni; mivel pedig az igazolvány nem volt fényképes, azt bárki felhasználhatta.

A PIG kiadására, meghosszabbítására, visszavonására, cseréjére, pótlására, nyilvántartására irányuló eljárásban első fokon, országos illetékességgel a körzetközponti jegyző jár el. Ennek értelmében tehát a parkolási igazolvány iránti kérelmet az arra jogosult személy bármely okmányirodában előterjesztheti. Abban az esetben, amikor a jogosult akadályoztatva van a személyes megjelenésben, az igazolvány kiadására irányuló kérelmét a lakóhelye vagy tartózkodási helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjénél is előterjesztheti. A jogosult helyett meghatalmazottja is eljárhat, ha a jogosult nem képes a hatóság előtt személyesen megjelenni.

Az igazolvány kiadására irányuló eljárás kérelemre indul. A kérelemhez be kell mutatni a jogszabály által meghatározott orvosi szakvéleményt is, amelyeknek kiállítására háziorvos és szakorvos meghatározott esetekben jogosult. A háziorvosok szerepe az egyik legtöbbet bírált eleme az eljárásnak, ugyanis sokakban felmerül, hogy a szakvéleményben foglalt minősítést befolyásolhatta a háziorvos és a beteg között kialakult korábbi kapcsolat. A súlyos mozgáskorlátozottságot igazoló orvosi szakvéleményt a jogszabály mellékletében felsorolt, meghatározott diagnózisok esetében a háziorvos, a többi esetben az illetékes szakorvos adja ki a háziorvos beutalása alapján. A szakvélemény – amelynek tartalmát és formáját szintén meghatározza a jogszabály – a mozgáskorlátozottság okát megállapító diagnózis és állapotleírás mellett tartalmazza az igénylő közlekedőképesség-

gének pontrendszer szerinti minősítését. A súlyos mozgáskorlátozottság megállapításának feltétele, hogy a közlekedőképesség minősítése a 7 pontot elérje. Az orvosi szakvéleménynek a határozatot hozó, orvosszakmai kérdésekben nem kompetens jegyző döntését kell megalapoznia, így értelemszerűen nem is tartalmazhat mást, mint az állapot egy meghatározott szempont (a közlekedőképesség) szerinti minősítését, megítélését.

A PIG igényléséhez elfogadható szakvélemények köre:

- *A súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet 2. számú mellékletében meghatározott I. fokú orvosi szakvélemény, illetve 3. számú mellékletében meghatározott II. fokú orvosi szakvélemény.*
- *A súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 3. számú mellékletében meghatározott szakvélemény.*
- *A vakok személyi járadékának bevezetéséről szóló 1032/1971. (VII. 14.) Korm. határozat végrehajtásáról szóló 6/1971. (XI. 30.) EüM rendelet 4. számú mellékletében meghatározott nyilvántartási lap.*
- *A magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségekről és fogyatékoságokról szóló 5/2003. (II. 19.) ESzCsM rendelet 3. számú mellékletében meghatározott igazolás.*

Az igazolványban foglaltak adattartalmát, érvényességét, jogszerű használatát a rendőrség és a közterület-felügyelő jogosult ellenőrizni.

Az eljáró szerv az igazolványt a helyszínen elveszi, ha az igazolvány érvénytelen, vagy megalapozott gyanú van arra, hogy az igazolvány hamis, meghamisították vagy azzal más módon visszaéltek. A szükséges intézkedések megtételét követően az eljáró szerv az elvett igazolványt, valamint az elvételtől készült jegyzőkönyv másolatát megküldi az igazolványt kiállító körzetközponti jegyzőnek.

Használatkor az igazolványt a mozgásában korlátozott személyt szállító jármű szélvédője mögött úgy kell elhelyezni, hogy előlapja az érvényesség és a jogosultság ellenőrzése céljából látható legyen. Az igazolványt az ellenőrzésre jogosult személy felszólítására ellenőrzés céljából át kell adni.

Az elveszett, ellopott vagy megsemmisült igazolvány visszavonását a körzetközponti jegyző a nyilvántartásba bejegyzi, körözését elrendeli és egyidejűleg a jogosult részére – amennyiben a jogosultság továbbra is fennáll – új igazolványt állít ki.

Az igazolvány nem adható át használatra az arra jogosulatlan személynek. A jogosultat szállító jármű vezetője az igazolvány által biztosított kedvezményekkel csak a jogosult szállítása esetén élhet. Amennyiben a jogosult maga él vissza az igazolvány biztosította kedvezményekkel, az igazolványt vissza kell vonni és a visszavonástól számított egy évig részére új igazolvány nem állítható ki.

Összefoglalva, a PIG-kedvezmény alanyai avagy haszonélvezői a mozgásukban korlátozott fogyatékos személyek, akik az igazolványt a körzetközponti jegyzőnél (okmányiroda) válthatják ki házi orvosuk által kiállított szakvélemény ellenében. A kedvezményt az önkormányzatok által fenntartott és parkolási társaságok által üzemeltetett díjfizető övezetekben lehet igénybe venni, az igénybevétel jogszerűségét a rendőrök, közterület-felügyelők ellenőrizhetik.

7.1.2 A fizetőparkolási rendszerek gyakorlati működése

A mozgásukban korlátozottak parkolási igazolványával kapcsolatos közpolitikai probléma érdekessége, hogy az nem csupán a fogyatékosügy része, hanem része a tágabb parkoláspolitikának vagy helyi önkormányzatok parkolásgazdálkodási rendszerének, amely társadalmi megítélését tekintve még konfliktusosabb közpolitikai terület. Ennek kapcsán szükséges kitérni a probléma földrajzi vetületére. Értelemszerűen PIG-gel való visszaélések – ha logikailag nem is feltétlenül, de statisztikailag – ott jelentkezők, ahol díjfizető övezet van. Tarifális parkolási szabályozást ma Magyarországon kb. 60 város központi részeiben alkalmaznak, mégis arányai és „médiáérzékenysége” miatt a fővárosi parkolási helyzetet érdemes röviden bemutatni.

„A parkolási helyzet – a köztisztaság kérdéseivel és az utak állapotával karöltve – a fővárosi lakosság által észlelt legsúlyosabb probléma. Nincs szignifikáns eltérés az autót vezető és nem vezető között, mindkét csoport nagyon kedvezőtlenül ítélte meg a budapesti parkolási helyzetet. A válaszadók többségének véleménye szerint mind a főváros, mind pedig a kerületi önkormányzatok jelentős bevételhez jutnak a parkolási díjakból. A budapestiek nagy része – több mint 80% – támogatja a mozgássérültek ingyenes parkolását.” (Parkolás Budapesten – Fővárosi parkolási szokások és a parkolási rendszer lakossági megítélése. A Studio Metropolitana Kht. közvéleménykutatása.)

A Fővárosi Közgyűlés 1993-ban határozatban deklarálta, hogy a fővárosban egységes parkolásgazdálkodást szükséges kialakítani, a gépjárművek tárolását elsődlegesen a közutakon kívül kell megoldani, a P+R parkolóhelyek bővítésével párhuzamosan a városközpontban tarifális parkolásszabályozást kell bevezetni, illetve a bevételek fővárost illető hányadát parkolásfejlesztésre kell fordítani. E koncepció alapján elfogadásra került a fővárosi közgyűlési rendelet, amelyen a fővárosi kerületi önkormányzatok jelenlegi parkolásszabályozási tevékenysége, a közterületi parkolás működtetése jelenleg is alapul. Fontos tehát, hogy a koncepció alapján a fizető parkolási rend bevezetése nem az önkormányzatok bevételszerzését célozta, hanem hogy a rövid idejű parkolás preferálásával a belvárosi forgalom élénkítését, a fluktuációt, a parkolóhely kereslet-kínálatot segítse elő. Azonban az önkormányzatoknak és parkolási társulásoknak a jelenleg működő konstrukció mégsem olyan „rossz üzlet”. Ennek pedig témánk szempontjából azért van jelentősége, mert a kedvezmény (díjfizetés alóli mentesség) egyértelmű bevételkiesést okoz a parkolási rendszer fenntartóinak és üzemeltetőinek.

Budapesten három nagyobb parkolási társaság működik, közülük kettő önkormányzati tulajdonban. Az 1996-ban az V. kerület és a városháza által alapított Fővárosi Közterületi Parkolási Társulás (FKPT), valamint a IX. és XIII. kerületben, illetve a VI., VII. és VIII. kerület fővárosi tulajdonú útjai mentén órákat üzemeltető Budapesti Önkormányzati Parkolási Kft. (BÖP) az érintett önkormányzatoknak fizeti bevételeit. Nem úgy a lényegében a városházával szemben alakult, a főváros hét (a budai I, II., XI. és XII., valamint a pesti VI., VII. és VIII.) kerületét tömörítő Fővárosi Önkormányzatok Parkolási Társulása (FÖPT), amely több mint harmincezer parkolóhelyének üzemeltetését a magántulajdonban lévő Centrum Parkoló Kft. biztosítja a kerületi önkormányzatokkal külön kötött szerződések útján.

A közterületi parkolóhelyeket működtető parkolásgazdálkodási rendszer olyan komplex rendszer, amely az önkormányzatok által kijelölt és a szakhatóság által jóváhagyott forgalomtechnikai tervek alapján kialakított összefüggő területen parkoló automaták segítségével, üzemidőben az önkormányzat által meghatározott díjakkal képes a parkolni szándékozó járművezetőket folyamatosan kiszolgálni. A rendszernek ki kell elégítenie az önkormányzati rendeletekben meghatározott parkoláshoz kapcsolódó jogszabályokban előírtakat, kezeli a lakossági engedélyeket, különféle intézményi és egyéb kedvezményeket, közterület-foglalásokat. A rendszer alkalmas a forgalmi, illetve forgalom terheltségi adatok visszajelzésére, továbbá nagy volumenű ellenőrzési, pótdíjazási, pótdíj-beszedési és panasz ügyintézési tevékenység ellátására.

Furcsa, hogy mindezidáig egy бүдös szó nem volt arról, hogy egyáltalán van itt probléma, és hogy mégis miféle. Nem kellene valahol feljebb csak annyit mondani, hogy szarul működik, mert sok a visszaélés, és ezért foglalkozunk ezzel az üggyel? Most emp. források jönnek már, majd lejjebb a kudarcmotívumozás, de ez az egymondatos közlés sehol.

7.2 A FELHASZNÁLT EMPIRIKUS FORRÁSOK

Az elemzések során felhasznált empirikus források az alábbiak

(1) Dokumentumok

- Válogatás az utóbbi öt évnek a témával foglalkozó, az írott sajtóban megjelent közleményeiből (doc_park01).
- Mozgáskorlátozottak parkolásával foglalkozó blog (doc_park02, a továbbiakban: „blog”).
- A témával foglalkozó jogszabályok, jogszabályrészletek és országgyűlési dokumentumok: 218/2003 Korm., 141/2000 Korm., 100/1999 OGY, 164/1995 Korm., 143/1995 Korm. és 1/1975 KPM–BM (doc_park03).

(2) Interjúk

- Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége, elnök (inf_park01, a továbbiakban: „MEOSZ-elnök”).
- SZMM Fogyatékosügyi Főo., vezető beosztású tisztviselő (inf_park02, a továbbiakban: „SZMM-munkatárs”).
- Budapesti Önkormányzati Parkolási Kft. ellenőrzésvezető (inf_park03, a továbbiakban: „Parkolási kft., ellenőr”).
- Fővárosi Közterület-fenntartó RT./Magyar Parkolási Szövetség főtitkára (inf_park04, a továbbiakban: FKF/MPSZ-főtitkár”).
- Mozgáskorlátozottak Állami Intézete, szállító (inf_park05, a továbbiakban: „Mozgáskorlátozottak intézetének szállítója”).
- Országos Alapellátási Intézet, főigazgató-helyettes (inf_park06);
- Egy budapesti kerületi önkormányzat parkolási ügyekkel foglalkozó, a témát belülről, jól ismerő képviselője (inf_park07, a továbbiakban: „önkormányzati képviselő”).
- Egy budapesti kerület vezető beosztású rendőrtisztje (inf_park08, a továbbiakban: „vezető beosztású rendőrtiszt”).

7.3 A VIZSGÁLT KUDARC TERMÉSZETE

Az empirikus anyag elemzése során alapvetően háromfajta közpolitikai kudarc-motívumot sikerült azonosítani; ezeket az alábbi táblázat összegzi.

8. táblázat

Az egyes kudarcmotívumok előfordulási gyakoriságai a PIG-közpolitikára vonatkozó empiriában

Kudarcmotívum	Szegmens (db)	Forrás (db)
Közpolitika kevésbé eredményes	4	2
Egyéni/csoportérdek fölülírja a közpolitikát	15	4
Jogsértés demonstrációs hatása	6	4

A közpolitikai kudarcok legtriviálisabb típusa nyilván az, amikor az adott közpolitika nem, vagy nem megfelelő mértékben képes elérni kitűzött célját. A PIG célja – amint az a 100/1999. (XII. 10.) OGY határozatból is kitűnik – a mozgásukban korlátozott személyek mozgásának, kapcsolatteremtésének megkönnyítése. Noha a rendelkezésre álló források – a magyar közpolitika-alkotásban korántsem szokatlan módon – nem igazítanak el a tekintetben, hogy pontosan milyen cél(oka)t és milyen módon kíván a PIG elérni (erre a kérdésre később még visszatérünk), az különösebb bátorság nélkül megkockáztatható, hogy a közpolitikai cél elérésének ha nem is elégséges, de legalábbis szükséges feltétele az, hogy a célcsoport egyszerűen le tudjon parkolni az autójával.

A formális-intézményi keretek előző fejezetbeli áttekintése alapján ezen feltétel teljesítése realiztikusnak tűnik; vagyis a PIG esetében várhatóan kevésbé domináns probléma a közpolitikai cél nem teljesülése, hiszen (i) a PIG ténylegesen is feljogosítja használóját a parkolási kedvezmények igénybevételére, és (ii) a PIG-hez való hozzájutás egy mozgáskorlátozott számára nem tűnik túl bonyolultnak.

Az összegyűjtött empiriában valóban némileg háttérbe szorul ez a kudarc típus, azonban azért korántsem teljes mértékben:

„Büntették az álmozgássérülteket (2006. február 16. FigyelőNet-lapszemle) A VI. kerületben a helyi kapitányság a napokban a közterület-felügyelőkkel és a polgárőrökkel közösen akciót szervezett a mozgássérült parkolókárttyák ellenőrzésére. Tíz autóból legalább öt ilyen kártyát használt, amelyből legfeljebb ketten jogosan – írja a Népszabadság. Kiss András alezredes, Terézváros rendőrkapitánya a lapnak elmondta, hogy maguk a mozgáskorlátozottak kérték a parkolók vizsgálatát, mert éppen az illegális „kékkártyások” miatt nem tudnak parkolni. [...] Az ellenőrzés során lopott vagy vásárolt kártyákat is találtak. Huszonegy embert állítottak elő, közülük ötven körözött kártyát használtak.” (doc_park01, sajtóközlemény)

„K: A parkolási igazolvánnyal kapcsolatos probléma a mozgáskorlátozottak számára mennyire fajsúlyos? V: Ez változó, nekem az a legnagyobb problémám, hogy nem tudok parkolni, de sok másnak esetleg az akadálymentesítés.” (inf_park05, mozgáskorlátozottak intézetének szállítója, interjú)

Vagyis látható, hogy a rendszer, legalábbis egyes városokban és területeken, valóban csak korlátozott mértékben teszi lehetővé a mozgáskorlátozottak könnyű, utazási célhoz közeli parkolását.

A következő motívum lényege, hogy a PIG mint rendszer – értsd: szabályozás plusz megvalósítási eszközök – nagy mértékben képtelen arra, hogy céljait – melyek egybeesnek a mozgáskorlátozottak érdekeivel és végső soron a „közjóval” – hatásosan érvényesítse az önös egyéni érdekekkel szemben. Esetünkben ez konkrétan úgy nyilvánul meg, hogy a megcélzott körnél sokkal többen veszik igénybe a PIG nyújtotta előnyöket, és ezáltal elfoglalják a helyet a PIG-re ténylegesen rászoruló autósok elől.

Ez a motívum nagyon gyakran felmerül a vizsgált empiriában; néhány kiragadott példa:

„Havonta megszámloljuk, hogy hányan parkolnak igazolvánnyal a területünkön – mondta Novák Péter, a Budapesti Önkormányzati Parkoló Társulás igazgatója. – Az eredmény megdöbbentő, az autók közel felén ilyen okmányt látunk. A Színes Bulvár Lap munkatársai végigjárták a Bajcsy-Zsilinszky útnak az Andrássy út és a Podmaninczky út közti szakaszát, ahol húsz autóból tizenhat kártyával parkolt. Ezek között szép számmal volt békéscsabai, miskolci és rétsági kártya.” (doc_park01, Színes Bulvár Lap, 2006. 02. 26)

„A Szepark felmérése szerint Szegeden minden kilencedik autó parkol ilyen igazolvánnyal. – Sok a visszaélés, ezért folytatjuk az ellenőrzést. Remélem, márciusban jóval magasabb lesz a visszavont igazolványok száma, mert a kártyával bliccelők minden évben tetemes kárt okoznak nekünk – hangsúlyozta Forrai Gábor.” (doc_park01, „Dél-Magyarország”, 2006. 03. 02.)

„Taoaly Nyíregyházán volt egy szakmai rendezvényünk. Ottani kollégák adtak egy áttekintést a parkolási helyzetről. Ebben a kiadványban ezek a számok szerepelnek. Lényeg az, hogy évről évre növekszik a mozgáskorlátozott engedély használata, és pl. Nyíregyháza belvárosában ez 2005-ben majdnem 20%-ot tett ki.” (inf_park04, FKF/MPSZ-főtítká, interjú)

„A budapesti egyesületben a BRFK-val közösen konkrétan volt egy olyan razzia, ahol egy útszakaszt lezártak a rendőrök, ott végigsétáltunk, és minden egyes autót, amely mozgáskorlátozott parkolási igazolvánnyal rendelkezett, ellenőriztük. Ha ott volt a tulaj, rögtön ellenőriztük, ha nem, akkor addig vártunk, amíg odajön, és leellenőriztük, hogy érvényes igazolvánnyal rendelkezik, eredetivel, nem hamis-e, illetve hogy jogosan használja. És elég sokan fennakadtak a rostán, huszonvalamennyi ellenőrzés volt, és abból olyan 5–6 esemény volt, amikor vagy jogtalanul használta, vagy hamis igazolványa volt. K: A huszonvalamennyi ellenőrzés, az egy útszakaszra, egy teljes napra vonatkozott? V: Igen. A VI. kerületben a kapitányság környékén volt, amik ott álltak autók a lezárt útszakaszon, azt ellenőrizték.” (inf_park05, mozgáskorlátozottak intézetének szállítója, interjú)

Felvetődhet a kérdés, hogy mi különbözteti meg a közpolitika – általános értelemben vett – „eredménytelenségét” ez utóbbi jelenségtől, amikor is az egyéni érdekekkel szemben a csoport-/közösségi/közpolitikai érdek szisztematikus hátrányba kerül, vereséget szenved. Tipikus esetben ugyanis az állam valamely területen megnyilvánuló tehetetlenségének következménye az adott közpolitika kisebb vagy nagyobb kudarca; e tehetetlenség tehát általános esetben a közpolitika eredménytelenségével szorosan összefonódva jelentkezik. Egy fontos érv szól azonban emellett, hogy e két jelenséget konceptuálisan mégis különválasszuk: a két jelenség empirikus együttjárása (pontosabban: az, hogy a

„tehetetlenség” esetén „eredménytelenség” forog fent) ugyanis még nem jelenti azok konceptuális tartalmának azonosságát. Valamely közpolitika eredménytelenségéért a legkülönbözőbb tényezők egész sora lehet felelős; az állam tehetetlensége azonban – úgy tűnik – ezek közül jellegénél, fontosságánál fogva kiemelkedik (zárójelben egy további érv is megemlíthető: az empirikus együttjárás azért nem teljes, egyes esetekben ugyanis elképzelhető, hogy éppen az állam tehetetlensége eredményezi valamely közpolitika viszonylagos sikerét. Így például különösen az ún. „fejlődő országokban” noha ritkán, de előfordul, hogy a korrupció és a feketegazdaság egyes elemei gazdaságélénkítő, munkahelyteremtő, társadalmi jólét növelő hatást fejtenek ki).

A harmadik kudarcmotívum a tömeges és kirívó jogszabály- és normasértés (negatív) demonstrációs hatása, amely a jogállamba és intézményeibe vetett közbizalom rombolása, illetve a társadalmi szolidaritás értékeinek lejáratása révén fejti ki hatását:

„A Keleti Pályaudvar Thököly út felőli parkolójában – ahol szinte mindig van rendőr – a minap egy valutázó parkolta le szabálytalanul a dzsipjét, kitette a mozgássérült igazolványt, majd a gépkocsitól három méterre várta a kuncsaftokat.” (doc_park01, Magyar Nemzet, 2004. 07. 05.)

„CORA mozgássérült parkoló, a múlt héten valamikor: akkora összkerékhajtású terepjáróba oltott autó, mint egy tank, az ablakban a mozgássérült kártya. Szombat délelőtt, Pulcz utca, fehér Opel, dettó. Megjelent a tulaj, vagy legalábbis a sofőr: jobbféle joggingcuccba öltözött, magas, kisportolt férfi nagy piacos cekkerekkel, szemmel láthatóan semmilyen testi hibával [...] És sorolhatnám. [...] valahol nagyon nagy bajok vannak a nevelésben, a társadalomban, ha ezt ilyen szemérmetlenül, gátlástalanul, szinte sportot űzve lehet csinálni.” (doc_park02, blog)

„Nézétek meg a Radnóti gimnázium oldalánál levő fitnessklubot, hány rokkant jár oda sportolni... És akkor a szaunában a szekrényhátúak még el is csacsogják, hogy milyen jó a rokkant-igazolvány, mert ingyen lehet parkolni. Szerintem büntessék meg a csalókat, de nagyon.” (doc_park02, blog)

„Véleményem szerint azonban ez nem elsősorban bevételi szempontokból érdekes vagy fontos ez a kérdés még az önkormányzatoknak sem, hanem a jogállamiság minimális szintjének betartása miatt. Ez olyan mérhetetlenül rombolja az állampolgároknak, a járókelőknek a jogállamba vetett hitét, amihez foghatót semmit nem tudok még ebben az országban. Látja az ember, hogy elegáns nők túsarkúban a rabomobil méretű elegáns terepjárókból kilibbennek, és otthagyják a mozgássérült igazolványt, és közel s távol nincs hozzátartozó sem, s felettebb rossz néven veszi mindenki, aki ezt látja, és ez egy tömeges jelenség.” (inf_park07, önkormányzati képviselő, interjú)

És végül:



A budapesti belvárosban PIG-gel parkoló „rokkantautó”, melynek képe bejárta az internetet. (<http://www.delmagyar.hu/common/forumkep/8/B70290.jpg>>A kép megtalálható az elobenavarosbol.freeblog.hu-n és a Tékozló Homáron is.)

A jelenség lényegét az utolsó előttiként idézett budapesti önkormányzati politikus fogalmazta meg a legvelősebben; képi formában pedig a fenti fényképen bemutatott – nem egyedi – látvány.

7.4 A KUDARC OKAI

A vizsgált empiriából kirajzolódó, az előző fejezetben áttekintett okokat magyarázó tényezőket és azok előfordulási gyakoriságait az alábbi táblázat összegzi.

9. táblázat

Az egyes okmotívumok előfordulási gyakoriságai a PIG-közpolitikára vonatkozó empiriában

Ok/okcsoport	Szegmens (db)	Forrás (db)
#2. Okok	30	–
#2.1. Szakpolitika-alkotás problémái	16	
A „tulajdonos” hiánya	6	4
Inadekvát struktúra/hatáskör	4	2
Döntéshozók személyes érdekei	1	1
„Szabályozási impotencia”	5	4
#2.2. Implementációs ok	13	–
Adminisztratív elszámoltathatóság hiánya	3	2
Apparátus kockázatkerülése	1	1
Fals ösztönzők	1	1
Szervezeti kapacitás hiánya	4	2
Technikai kapacitás hiánya	1	1

9. táblázat folytatása

Ok/okcsoport	Szegmens (db)	Forrás (db)
Végrehajtó apparátus „nem mozdul”	3	2
#2.9. Bizonytalan státuszú ok	2	–
Korrupciós szituáció	2	1

7.4.1 A szakpolitika-alkotásban felmerülő tényezők

A szakpolitika-alkotás körében felmerült tényezők közül a strukturális-hatásköri viszonyokkal kapcsolatosat csak kissé később, a megvalósítással összefüggő változók vizsgálata során tárgyaljuk (ennek oka is ott fog kiderülni); lássuk tehát a másik hármat!

7.4.1.1 „Szakpolitika-gazda” hiánya

A következő tényező az átvitt értelemben vett „tulajdonosi” hozzáállás (a nemzetközi közpolitikai és menedzsmentirodalomban gyakran: „ownership”) hiánya. E jelenséget a következő – kiragadott – szöveghelyek szemléltetik:

„K: Hát igen, csak én most abban gondolkozem, amit ön is említett, hogy azért ez mekkora bevételkiesés, hát elsősorban a parkolási társaságoknak. V: De az nem fáj az államnak. K: És az önkormányzat, amelyik végső soron kiadja ezt az engedélyt, ő miért nem akarja [a változást – H. Gy.]? V: Mert őt nem érdekli. Ő beszedi a koncessziós díjat, függetlenül attól, hogy mennyibe kerül a parkolás. Persze, ez nem a bevételtől függ.” (inf_park01, MEOSZ-elnök, interjú)

K: Ha ez tényleg ekkora probléma, akkor miért nem szerepel ez pontként a kampányok során? V: Mert senki nem érzi magát igazán illetékesnek. A mozgáskorlátozott szervezetek vezetői nehezen kampányolnak azzal, hogy szigorítsuk meg a mozgássérült igazolványok használatának feltételeit. Az önkormányzati képviselő sokat nem tehet, persze felveheti a kérdést az ő világmegváltói tervei körébe, de sokat nem tud tenni valójában ebben a kérdésben. Ha valaki országgyűlési képviselő akar lenni, akkor neki ezer más dolga van, és egy kormányrendeletbe konkrétan nem szól bele. Amikor valakiből kormánytag lesz, akkor meg nem kampányol. Ebben az ügyben egyetlen érdekelt van, hogy kampányoljon, aki csal a papírral, és az kampányol is, mert ahányszor ez megjelenik a sajtóban, akkor rögtön megjelenik egy contracikk, hogy nem lehet ezt meg azt a szegény mozgássérültekkel megtenni.” (inf_park07, önkormányzati képviselő, interjú)

„Csak azt tudjuk, hogy a fogyatékosügy a Munkaügyi és Szociális Minisztériumhoz tartozik, ám hogy azon belül hol lesz a helye, arról a Mozgáskorlátozottak Egyesületei Országos Szövetsége (MEOSZ) és a Fogyatékosügyi Tanács elnökeként nem kaptam tájékoztatást. Ez utóbbi szervezet még nem ült össze, ezért Kiss Péter [szociális- és munkaügyi – H. Gy.] miniszter urat levélben kerestem meg, és felhívtam a figyelmét a szervezeteinket és a tagjainkat érintő legsürgősebb tennivalókra. Személyes találkozást kezdeményeztem, de levelemre még nem kaptam választ.” (inf_park01, MEOSZ-elnök, interjú)

Úgy tűnik, hogy itt valójában két, elvileg ugyan talán különböző, de gyakorlatilag szétválaszthatatlan motívum keveredik. Az egyik azon mechanizmusok hiányával kapcsolatos, melyek a (társadalmi) problémákat „eljuttatják” a döntéshozókhöz és azokat cselekvésre sarkallják; vagyis biztosítják, hogy – a MEOSZ-os interjúalany megfogalmazásában – „fájjon” az érintett kormányzati szereplőnek a szóban forgó társadalmi probléma.

A másik mozzanat azonban már jobban kötődik a „tulajdonosság” fogalmához; ez a következő elemeket foglalja magába

- Az egyes szakpolitikáknak, kormányzati témáknak – tipikus esetben – létezik egy „gazdája”. A gazda – mely lehet valamely minisztérium szervezeti egysége és/vagy egy, az „illetékes” egységben dolgozó, általában vezető beosztású tisztviselő – nevéhez köthető az adott szakpolitika (jogszabály) „gondozása”.
- E két dolgot is jelenthet: egyrészt az adott jogszabály megalkotását, illetve a megalkotáshoz szükséges politikai és adminisztratív muníció összegyűjtését; másrészt pedig a jogszabály sorsának figyelemmel kísérését, a felmerülő problémák azonosítását és az esetleg szükségessé váló módosítások kezdeményezését, valamint általában az „ügy képviselőjét” a különböző kormányzati és nem kormányzati fórumokon.
- Az előbbiekből több dolog is következik. Egyrészt nyilvánvaló, hogy kezdetben minden ügynek van gazdája (hiszen valakinek, valahol meg kell írnia az előterjesztést). Másrészt az is látható, hogy annak a közpolitikának, amelynek – valamilyen, az elfogadást követően bekövetkezett szervezeti vagy személyi változás miatt – nincs gazdája, illetve „megszűnik” gazdája lenni, kevés esélye van arra, hogy a közpolitikai visszacsatolási funkció az esetében érvényesüljön.

A tulajdonos koncepciója számos, egyelőre empirikusan nem vizsgálható kérdést vet föl; így pl. hogy milyen mechanizmus(ok) dönti(k) el a tulajdonos személyét; miért és hogyan válnak e mechanizmusok egyes esetekben – mint például a jelen esetben is – diszfunkcionálissá; vagy hogy milyen tényezők befolyásolják ezeket a folyamatokat.

7.4.1.2 Döntéshozók személyes érdekei

A jogalkotók/döntéshozók személyes érdekeinek hatása ugyan kevésbé ellenőrizhető, mindazonáltal megfontolásra érdemes:

„Tettünk rá javaslatot, hogy a szigorúbban minősülő szabálysértés kategóriájába kerüljön át. Igazából szabálysértési törvényt kéne hozzá módosítani, nincs hozzá igazán társadalmi akarat valamilyen ok miatt. Tudom az okot. A jogalkotók jelentős része is a családtagjának a kártyáját használja, és így spórolja meg a napi több ezer forintot. Ilyen egyszerű a dolog.” (inf_park01, MEOSZ-elnök, interjú)

7.4.1.3 Szabályozási impotencia

Eljutottunk végül a „szabályozási impotencia” jelenségéhez. Ennek lényege, hogy az állami akarat kikényszerítését vagy érvényesítését szolgáló – hangsúlyozottan: jogi (tehát pl. nem a technikai vagy szervezeti kapacitással összefüggő) – eszközök nem megfelelők; pl. nincs vagy nem elrettentő erejű a szankció, esetleg technikailag alkalma(zhata) tlanok, betarthatatlanok a szabályok stb. Lássuk az e problémákat illusztráló szövegeket!

„(3) A mozgáskorlátozott személy vagy az őt szállító jármű vezetője járművével olyan helyen is várakozhat, ahol a várakozást jelző tábla (61. ábra) tiltja. Korlátozott várakozási övezetben és várakozási övezetben a mozgáskorlátozott személy vagy az őt szállító jármű vezetője a járművével a várakozást ellenőrző órával (parkométerrel) vagy jegykiadó automatával ellátott várakozóhelyen, ellenőrző óra vagy jegykiadó automata működtetése nélkül is várakozhat. A kijelölt rakodóhelyre vonatkozó rendelkezés [15. § (6) bekezdése] azonban e járműre is irányadó.” [doc_park03, 1/1975 KPM–BM rend. (KRESZ) 41. §]

„Virágszik a rokkantkártya-kereskedelem. Néhány tízezer forintért árulják a feketepiacon a rokkantkocsikból ellopott, vagy a lopotról másolt igazolványokat. Budapest VI. kerületében a rendőrök a nap huszonnégy órájában térfigyelő kamerákkal pásztázzák az utcákat, hogy lefűljék a csalókat. A kamerák olyan nagy felbontásúak, hogy a monitor előtt ülő kezelő ráközelítve egy-egy igazolványra, képes kiolvasni annak azonosító számát is. [...] a rendőrkapitány [...] hozzátette: ha érkezéskor és távozáskor sincsen jelen a jogosult, akkor a videofelvétel alapján eljárást indítanak a visszaélő ellen.” (doc_park01, Színes Bulvár Lap, 2006.02.26)

„Kampányszerűen előfordult [a szabálytalan/jogosulatlan használat ellenőrzése – H. Gy.] a VII. vagy a VIII. kerületben. Azokban az utcákban, ahol működött térfigyelő kamera, ott arra is koncentráltak, hogy kik azok, akik rendszeresen ott állnak ugyanazzal a parkolási engedéllyel. És akkor a második-harmadik napon megnézték, hogy most épp kinek a parkolási engedélyével parkol ott folyamatosan. Így néhányan lebuktak. [...] Hogyha ez következetes volna, akkor ez segíthetne, mert akkor legalább a térfigyelő kamerákkal figyelt helyen rend lenne. De a térfigyelő kamerák Budapesten, az én ismereteim szerint, a közterületeknek a 10–12%-át látják.” (inf_park01, MEOSZ-elnök, interjú)

„Az akció stratégiája tehát az, hogy kamerával rögzítik az érkező – kártyával ellátott – autókat, és azok utasait (tipikusan csak a vezetőt), majd a helyszínen lévő kollegák a távozáskor igazoltatják az adott vezetőt, és számon kérik, hogy hol van a kártyán feltüntetett jogosult. Ha azzal védekezik, hogy őt (mozgáskorlátozottat) hozta a helyszínre, akkor szembesítik a kamerán rögzített felvétellel.” (inf_park08, vezető beosztású rendőrtiszt)

Lássuk, hogy a fentiek tükrében a PIG esetében hogyan is manifesztálódik a szabályozási impotencia! Ennek megértésében az első lépés a PIG-re vonatkozó jogi szabályozás szemügyre vétele.

A KRESZ „mozgáskorlátozott személyt szállító jármű várakozásáról” beszél. Ez a meghatározás mind a józan ész számára, mind pedig a jogszabály betűjét vizsgálva több, mint kérdéses. A KRESZ szerint ugyanis a várakozás a jármű megállásnál hosszabb idejű – és tipikusan, a vezető távollétében történő – egy helyben tartózkodása. Mivel tehát a várakozó járműben nem tartózkodik senki, ezért nem értelmezhető, hogy az a jármű kit

szállít. Felvethető esetleg, hogy a jogalkotó arra gondolt: mindaz a jármű, amely a megállás előtt mozgáskorlátozottat szállított, vagy elindulás után mozgáskorlátozottat fog szállítani, „mozgáskorlátozottat szállító” járműnek minősül; ebben az esetben azonban kérdés, hogy ez a korábbi vagy jövőbeli esemény mikor következik be (egy órával előbb, vagy esetleg két hét múlva?!); e tekintetben pedig a jogszabály nem ad fogódzót.

Bármilyen lett légyen a jogalkotói szándék, a fenti 2. szöveghely alapján úgy tűnik, hogy a jogalkalmazó jogértelmezése az: „mozgáskorlátozottat szállít” az a jármű, amely akár a várakozást közvetlenül megelőzően (a várakozási helyig), akár azt közvetlenül követően (a várakozási helytől) mozgásában korlátozott személyt szállít. Mivel a célunk itt nem a „jogászkodás”, fogadjuk el ezt a jogértelmezést.

Ebben az esetben viszont újabb, szinte áthághatatlan problémák jelennek meg.

- A jogosulatlan PIG-használat bizonyításához azt kell bizonyítani, hogy az autó sem odafele, sem visszafele nem szállított jogosult személyt.
- Ez gyakorlatilag csak egyféleképpen, a 4. szöveghelyen leírt módon lehetséges; vagyis (i) egy térfigyelő kamera figyeli az ellenőrzött területet; (ii) regisztrálja az érkező autók közül azokat, amelyek PIG-gel várakoznak; (iii) az autó indulásakor pedig riasztja a helyszínen, a közvetlen közelben lévő járőrt, amely (iv) még az indulás előtt ellenőrzi, hogy az autóba beszálló személy jogosult-e PIG használatára².
- A módszer tehát (i) csak olyan területen működik, amely magas minőségű térfigyelő kamerarendszerrel van ellátva; (ii) igényli néhány tucat parkoló autónként minimum egy fő rendőr (intézkedési joguk ugyanis csak nekik van; a közterület-őröknek és a parkolóőröknek nincs!) folyamatos helyszíni és egy fő folyamatos megfigyelő-közpon-ti jelenlétét/munkáját; és (iii) még így sem száz százalékos megbízhatóságú.

Tekintettel a jelenség nagyságrendjére – Budapesten például a fizetőövezetekben mintegy 80 ezer autó parkol, és területtől függően, ezek 15–70 százaléka PIG kártyás –, valamint arra, hogy a közterületeknek csak egy kis része van bekamerázva, a fenti, immár sok éve érvényben lévő szabályozási megoldás nyilvánvalóan, elvileg is működésképtelen.

7.4.2 A megvalósításban rejlő okok

7.4.2.1 Korlátozott fizikai és technikai kapacitás

A „kevés pénz/kevés ember/kevés technika” motívum itt az ellenőrzéssel kapcsolatban merül fel, mégpedig az alábbi formákban:

„Egyeztettünk a budapesti fővárosi rendőrfőkapitánnyal. Voltak is akciók, amik tartottak 3-4 napig, hoztak sikereket. Az emberek még 1 hétig tartottak tőle, hogy na, hátha jön a rendőr, azóta se jött a rendőr. És akkor, ugye, ilyen a magyar ember, hát, kivártam az időt, nem jön

² Ha érkezéskor a vezetőn kívül más is volt az autóban, vagy az induláskori vezető nem azonos az érkezéskori vezetővel, akkor bonyolultabb a helyzet; e lehetőségeket itt nem követjük végig. Képrögzítés esetén elvileg lehetséges az utólagos ellenőrzés is, ez azonban gyakorlatilag nem nagyon működik (a rögzített felvételek csak rövid ideig tárolhatók stb.).

a rendőr, csinálom tovább. Megint lesz egy kampány, mit tudom én, megint elmegyünk a rendőrfőkapitányhoz, megint lesz egy kampány. Lehet, hogy nincs rá kapacitás, nem rá koncentrálnak, kevés a rendőr, nem ez a fő csapásirány, hanem a bűnözés visszaszorítása stb. Ami biztos így van.” (inf_park01, MEOSZ-elnök, interjú)

„V: Kampányszerűen előfordult a VII. vagy a VIII. kerületben, azokban az utcákban, ahol működött térfelügyelő kamera, ott erre is koncentráltak, hogy kik azok, akik rendszeresen ott állnak ugyanazzal a parkolási engedéllyel. És akkor a második-harmadik napon megnézték, hogy most épp kinek a parkolási engedélyével parkol ott folyamatosan. Így néhányan lebuktak. Azok most valószínűleg nem állnak oda, ha már egyszer megbüntették őket, vagy a fene tudja. Lehet, hogy már megint odaállnak. Hogyha ez következetes volna, akkor ez segíthetne, mert akkor legalább a térfelügyelő kamerákkal figyelt helyen rend lenne. De a térfelügyelő kamerák Budapesten, az én ismereteim szerint, a közterületeknek a 10–12%-át látják.” (inf_park01, MEOSZ-elnök, interjú)

„Az ellenőrzés nem megoldott, hiszen sem a parkolóőr, sem a közterület-felügyelő nem igazolatható, csak a rendőrség, amelynek viszont a kapacitása csupán kampányszerű akciókra futja.” (inf_park08, fővárosi kerületi rendőrtiszt)

E szöveghelyek mindhároma utal a személyi erőforrások szűkösségére; a második ezen kívül említést tesz a technikai kapacitás korlátos voltáról is (konkrétan: a bekamerázott közterületek viszonylag csekély arányáról). A szabályozási impotenciáról korábban írtak fényében azonban a szervezeti és technikai erőforrások „hiányai” erősen relativizálódnak. A megszólalók természetesen csak a szabályozási status quo-t elfogadva (annak létezését előfeltételezve, azt meg nem kérdőjelezve) ítélik a kapacitást korlátozottnak. Ez az ítélet minden bizonnyal megalapozott is; azonban – mint láttuk – a jogi-szabályozási környezet gyakorlatilag teljesíthetetlen követelmények elé állítja az ellenőrzési apparátust. Ez pedig nem csak az aktuálisan létező, hanem gyakorlatilag bármely, reálisan elképzelhető ellenőrzési apparátusra igaz.

7.4.2.2 Adminisztratív elszámoltathatóság hiánya

Emlékeztetőül: e kód arra a körülményre utal, hogy az adott közpolitika végrehajtásában szerepet játszó állami szervezetrendszeren belül hiányoznak azok a mechanizmusok, amelyek biztosítják, hogy a hozott döntések és az elvégzett tevékenységek a közpolitikai döntéshozó szándékát, illetve a közérdeket szolgálják. A jelen esettanulmányban e jelenséget a következő szöveghelyek illusztrálják:

„Indult egy vizsgálat a súlyadókedvezmények körében. Az egyik települési önkormányzat besokallt, és kiderült, hogy minden második ember súlyadó kedvezményre jogosult ugyanezen igazolás alapján, a korábbi rendszerben, mert ezt most megszigorították. És kezdeményezték az ÁNTSZ-nél, hogy vizsgálják felül ezeket a parkolási engedéllyel, illetve gyakorlatilag parkolási engedélyre jogosító igazolással rendelkezőket. Kiderült, hogy a 15%-uk az igazi mozgássérült az ÁNTSZ vizsgálata alapján. [Ennek a vizsgálatnak nem sikerült a nyomára akadni. – H. Gy.] Azonban az ÁNTSZ ezt csak egy vizsgálatban leírta, de nincs neki konzekvenciája, mert államigazgatási szempontból az ÁNTSZ nem felülvizsgáló hatóság. Szakmai szempontból azt

állapította meg, hogy ezek nem állják meg a helyüket. De ennek nincs államigazgatási konzekvenciája. Az ÁNTSZ papírjával nem lehet semmit sem kezdeni, mert nincs neki konzekvenciája. Legfeljebb az ÁNTSZ mint szakmai hatóság azt mondhatja, hogy ejnye-bejnye csúnya házi orvos, hát azért nem kéne...” (inf_park01, MEOSZ-elnök, interjú)

„K: Mégis mi lehet az eszköz arra, hogy a házi orvosi szakma megbecsültsége ellenére létező visszaélések ellen fellépjenek? Tényleg nem ellenőrzi a kutya se? V: A házi orvosnál nincs eszköz a (’hétpontos igazolásokkal’ kapcsolatos) ellenőrzésre. Még nyilvántartás sincs. Semmilyen összefoglaló dokumentációt nem kell csinálnia a házi orvosnak.” (inf_park06, Országos Alapellátási Intézet főig.h., interjú)

„K: Az általános ellenőrzésekbe ez (ti. a »hétpontos igazolások« megalapozottságának ellenőrzése) nem esik bele? V: Nem. K: Mi a helyzet a célzott ellenőrzésekkel? V: A minisztériumhoz jöttek ilyen panaszokkal, hogy én nem kaptam meg, a másik megkapta stb. Én is részt vettem egy ilyen vizsgálaton, ahol kiderült, hogy semmit nem lehet csinálni. Kimentünk, rögzítettük a tényeket, minden igazolódott és itt be is zárult a dolog. Semmit nem lehetett tenni. A minisztériumnak sem volt hatásköre arra, hogy adott esetben bármifajta intézkedést kezdeményezzen. A jegyző joga volt eldönteni, hogy a papírt elfogadja, vagy nem. Annyi mozgáskorlátozott engedélyre ad ki engedélyt, amennyire akar. Semmifajta korlátozás nincs. A pénzbélinél elvileg megvan arra a lehetőség, hogy – mivel költségvetési dolog van szó [...] – valaki kijöjjön ellenőrizni, de a parkolási igazolványnál ez nem játszik. K: Ha tapasztalják egy házi orvosnál, hogy indokolatlanul kiad ilyeneket, pl. egy helyszíni ellenőrzés során bebizonyosodik, eljárást kezdeményeznek a MOK-nál az etikai szabályok megsértése miatt? V: Nincs ilyen lehetőség. Hozzánk nem jut el ez a probléma. Ez egy ilyen róka fogta csuka, mert milyen panasz merülne fel? Legfeljebb az egyik házi orvos feljeleníti a másikat, hogy nem tartja be a jogszabályokat, hogy túl sokat állít ki, és ezzel a páciéntúrát csalogatja. Mit tehet? Az egyik, hogy feljeleníti a kamaránál, mint etikai vétség, azt kivizsgálja, megállapítja, de nem tud mit tenni, szankciót nem tud hozzárendelni. K: Kizárhatja a kamarából? V: Ennél sokkal súlyosabb esetben sem zárja ki, ráadásul már értelme sincs igazán a szankciónak, mert nem kötelező a tagság. A másik lehetőség, hogy az ÁNTSZ-nél kezdeményezi, hogy nem a szakmai szabályoknak megfelelően végzi a hivatását. ÁNTSZ is megállapítja, hogy valóban nem, és felszólítja, hogy viselkedjen máshogy. K: ÁNTSZ-nek sincs jogköre a bírságolásra? V: Semmi jogköre nincs. Tragédia, hogy egy házi orvos bármit csinál, ha szándékosan nem sérti meg a szabályokat, nem lehet eltüntetni a foglalkozástól sem, bíróságra lehet adni az ügyet, de egyébként legfeljebb továbbképzésre utalhatja. Nincsenek hozzárendelt szankciók, szemben a társadalombiztosítással összefüggésben, mert ott az OEP-nek komoly lehetőségei vannak a költségkiáramlásnál, hibáknál.” (inf_park06, Országos Alapellátási Intézet főig.h., interjú)

A fenti információk – melyek közül az utóbbi kettő a házi orvosok szakmai ellenőrzéséért felelős Országos Alapellátási Intézet egyik magas beosztású tisztviselőjétől származik – határozottan amellett szólnak, hogy a házi orvosok mint a vizsgált közpolitikát megvalósító szervezetrendszer egyik fő eleme esetében az adminisztratív elszámoltathatóság minimuma sem áll fönt. Sőt, mivel a gyakorlat szerint a hatósági jogkör címzettjei, a jegyzők, a PIG-et az orvosi igazolás megléte esetében automatikusan kiállítják, azt mondhatjuk, hogy a végrehajtó szervezetrendszernek PIG-ben foglalt kedvezmények odaítélését végző – így legfontosabb – szegmense gyakorlatilag bármilyen külső ráhatás

vagy kontroll nélkül végzi e tevékenységét. Ezt az önmagában is különös helyzetet nagy mértékben tovább súlyosbítja a néhány bekezdéssel lentebb személyre veendő ún. fals ösztönzők erőteljes jelenléte.

7.4.2.3 *Apparátus kockázatkerülése*

Noha viszonylag kis súllyal merült fel, de említést érdemel az a jelenség is, hogy a bizonytalan szabályozási-felelősségi viszonyok és a széles körű visszaélések miatt a házi-orvosok egy része még indokolt esetben sem meri a PIG-et megalapozó szakvéleményt kiállítani:

„7. Szerző: uhu 2006-03-02 – 09:13 ó. Az is bosszantó, hogy tolokocsis 90 éves édesanyám nem tud ilyen igazolványhoz hozzájutni, mert az orvos fél azt kiadni, mert nem ő vezet. Az ördögnek sem tudom az orvos(nő)nek megmagyarázni, hogy szabályos lenne a dolog.” (doc_park02, blog)

Emiatt valószínű, hogy a ténylegesen rászorulóknak egy része kimarad a PIG által megcélzott kedvezményezett körből.

7.4.2.4 *Fals ösztönzők*

Az alábbi interjúrészlet igen tömören, ugyanakkor átfogóan sorolja fel azokat az ösztönző mechanizmusokat, amelyek a PIG-kedvezményekről ténylegesen döntő szereplőket: a házi-orvosokat a szakpolitika tényleges céljaival ellentétes irányba motiválják:

„A mozgássérültek parkolásával kapcsolatosan több problématerület van jelenleg. Az egyik az engedélyhez való hozzájutás köre. Az egy alapvető probléma és már az új engedélyek kiadásakor vagy azt megelőzően is jeleztük, hogy nem értünk egyet ezzel, és a gyakorlat is bebizonyította, hogy nem jó az, ha a házi-orvos adja ki a hozzáférésre jogosító orvosi igazolást. Több oka is van, hogy miért nem jó. Az egyik az, hogy általában nem szakorvos. A mozgásszerői állapot megítélésében nem kompetens, nem ért hozzá, többnyire belgyógyászok a házi-orvosok. A másik probléma az, hogy a házi-orvosok általában elkötelezettek a betegeknek, hiszen az ő TAJ-kártyájukból élnek, hogyha így akarok fogalmazni. És a harmadik az, hogy ott kell élniük azon a településen, abban a körben nem szívesen konfrontálódnak. Ráadásul a köztudat az, hogy miután ennek az engedélynek nincs különösebb anyagi konzekvenciája, ezért ezt minden további nélkül kiadhatja az erre szolgáló igazolást. És akkor nem említem a visszaélések kategóriáját, amit nyilván nem tudok bizonyítani, de köztudomású, hogy vannak, akik anyagi ellenszolgáltatás fejében a szükséges igazolást kiadják. Ma Magyarországon a valódi mozgássérülteknél lényegesen több, magasabb számú parkoló-kártya van forgalomban teljesen legálisan.” (inf_park01, MEOSZ-elnök, interjú)

A fenti érvelés három olyan tényezőt is felsorol, amely a PIG által kedvezményezett körének gyakorlatilag minden határon túli kiterjesztése irányába motiválja a házi orvosokat. Mind a betegek iránti – részben egzisztenciális (az ügyfél és az orvos közötti, az OEP finanszírozási szabályokból adódó „vevő-eladói” viszony), részben személyes motívumokban gyökerező – elköteleződés, mind pedig az orvos számára semmilyen előnnyel sem járó konfliktusok elkerülésére való törekvés nyilvánvalónak tűnő és erős érdekeltégi viszonyokat teremt. A harmadik mozzanattal, a korrupcióval kapcsolatban természetesen nincsenek adataink.

E ponton érdemes azonban visszautalni az adminisztratív elszámoltathatóság hiányával kapcsolatban néhány bekezdéssel fentebb írtakra. A PIG rendszerében ugyanis az adminisztratív elszámoltathatóság lenne az egyetlen olyan elem, amely a kedvezmény által érintett személyi kör akár minden határon túli kiterjesztésének ellenében hatna; és az egyetlen olyan mechanizmus, amelyik, akár csak elvileg, alkalmas lenne a korrupciós késztetések hatékony ellensúlyozására. A kirajzolódó kép tehát azt mutatja, hogy míg a házi orvosokat – és így a PIG megvalósítási rendszert – több, külön-külön is nyomós tényező ösztökéli a kedvezményezett kör kiterjesztése irányába, addig nincs egyetlen olyan rendszerszerű tényező vagy mechanizmus sem, amelyik ezen erők ellenében hatna.

7.4.2.5 Végrehajtó apparátus „nem mozdul”

Végezetül megjelenik az ellenőrzésre hivatott apparátus (rendőrség, közterület-felügyelet) kézenfekvő és kényszerítő erejű okot nélkülöző passzivitásának motívuma:

„Nézi (a köztéri kamerarendszert felügyelő rendőr) és látja, hogy tők egészséges ember száll ki és be, reggel, délben, este abból a kocsiból, amin rajta van az embléma. Szemmel láthatóan fiatal, eleterős, egészséges ember. Hogyha neki nem mondták azt, hogy ezzel csinálj valamit, akkor ő hiába látja ezt. Ha kiadják neki, hogy küldj ki egy járórt, ha látod, akkor annak van valami eredménye. De nem adják ki rendszeresen, hanem esetleg kampányszerűen.” (inf_park01, MEOSZ-elnök, interjú)

„Ha ki van téve egy mozgássérült parkolóhely és ki van téve egy rakodóhely tábla, akkor a rendőr az esetek döntő többségében a kijelölt rakodóhelyet rendszeresen ellenőrzi és megbünteti azt, aki oda beáll. A mozgássérült számára kijelölt helyet [viszont] nem ellenőrzi vagy nem büntet. Egyébként csináltunk egy ilyen reprezentatív felmérés. Kitalálta, hogy mi az indoka. A kijelölt rakodóhelyek mindig egy üzlethez csatlakoznak, ahol elemei érdek, hogy mindig szabadon legyen, mert hozzák az árut. A rendszeresen ott szolgálatot teljesítő rendőrnek meg azt mondják, hogy figyelj oda légy szíves, hogy ne álljon be senki. Aztán valahogy majd „elintézik”. A mozgássérült ezt meg nem tudja megtenni. Pesten nagyon sok helyen van úgy, hogy van a kijelölt rakodóhely, előtte van 2 mozgássérültnek kijelölt hely. A két mozgássérültnek kijelölt helyen órák óta várakozik a nem jogosult [autó – H. Gy.], nincs kirakva engedély, a kijelölt rakodóhelyhez meg 10 perc után odamegy a rendőr és megbünteti. Előtte látja, hogy ott áll a mozgássérült kijelölt parkolóhelyen és nem néz arra.” (inf_park01, MEOSZ-elnök, interjú)

„A tettenérések egy részében nem tesznek feljelentést maguk a járőrök sem (felettesük iránymutatásának megfelelően); ‘arra kérem az embereimet, hogy nézzék az embert a vétség mögött...’” (inf_park08, vezető beosztású rendőrtiszt)

Zárójelben jegyezzük meg: a „kényszerítő erejű ok” hiánya természetesen nem azonos a bárminemű ok hiányával. Nyilvánvaló, hogy számos oka lehet annak, hogy – mondjuk – egy rendőr, vagy még inkább, egy rendőri szervezet (kapitányság) miért hajlamos inkább „máshova nézni”, amikor a PIG kártyákkal való visszaélésről van szó. A legkézenfekvőbb és legvalószínűbb okok egyike minden bizonnyal az, hogy ezen ügyekben eljárni – mint fentebb azt bemutattuk – különösképpen vesződéses; ugyanakkor általában kevésbé áll az akár állampolgári, akár „politikusi-megrendelői”, akár – néhány kivételtől eltekintve – médiaérdeklődés és nyomásgyakorlás, ebből adódóan pedig a parancsnoki figyelem homlokterében.

7.5 NÉHÁNY ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁS

Mint az előző két esettanulmány végén, úgy itt is kísérletet teszünk az előző oldalakon azonosított problémajelenségek és okok közötti lehetséges kapcsolatok meghatározására, valamint – ennek révén – a jelenségeket leíró fogalmak érvényességének ellenőrzésére és szükség szerinti pontosabb értelmezésére.

Az eddigiekben azonosított jelenségek értelmezésénél célszerűnek tűnik a két – romboló hatását tekintve – legfeltűnőbb és egyben legrejtélyesebb mozzanathoz kiindulni: (i) a szakpolitika-alkotók által a házi orvosokra rótt szerepből (általánosabb és fogalmi nyelven: a megvalósítás „hatásköri-strukturális viszonyaiból”), illetve (ii) a PIG-nek a KRESZ-ben megjelenő, elvileg is értelmezhetetlen és betarthatatlan szabályozásából („szabályozási impotencia”).

Ez a két mozzanat azért „rejtélyes”, mert a PIG-szakpolitika céljai, illetve általában a – szinte bárhogyan értelmezett – közérdek szempontjából nagy mértékben, ugyanakkor feltűnő és nyilvánvaló módon diszfunkcionálisak. Ettől a két tényezőtől két irányba látszanak elindulni az oksági mechanizmusok.

Az egyik „ágon” a megvalósításban a házi orvosokra rótt szerep két következménnyel jár: egyfelől a PIG-kártyák kiadásával kapcsolatos adminisztratív elszámoltathatóság a nullához közeli szintre csökken, másrészt pedig több, a korábbiakban áttekintett fals ösztönző lép működésben (ezek, emlékeztetőül: a házi orvosok egzisztenciális függése az ügyfelektől, a személyes konfliktusok kerülésére való törekvés, valamint a korrupció lehetősége).

E két ok (az adminisztratív elszámoltathatóság hiánya és a rendszerben megjelenő fals ösztönzők), illetve az azok folyományaként alig korlátozott volumennel kiáramló PIG-kártyák ezután két következményt hoznak magukkal. Egyfelől a PIG-gel való tömeges visszaélés révén megvalósul a „szankciórendszer működésképtelensége” mint önmagában is társadalmi költségként és így szakpolitikai kudarcként értékelhető mozzanat. Másfelől pedig – egyrészt azáltal, hogy a sok PIG-visszaélő elfoglalja a helyet a tényleges rászorultak előtt, másrészt pedig azáltal, hogy a tömeges és jól látható visszaélés az autósok széles köreit a PIG-kártyás „privilegiumok” iránti közönyre vagy ellenségességre motiválja – jelentős mértékben romlik a PIG-szakpolitikának a fő szakpolitikai cél elérésével mért teljesítménye: a rászorultak mozgása, közlekedése csak a lehetségesnél és a szükségesnél jóval kisebb mértékben könnyebbedik meg.

A másik „ágon”, a KRESZ-szabályozás diszfunkciójából kiindulva, közvetlenül jutunk a szankciórendszer működésképtelenségének következményéhez: az előző bekezdésben vázolt mechanizmus révén kiáramló/használatban lévő jogosulatlan PIG-ek használóit a KRESZ szabályozás – ismét csak feltűnő, jól látható – deficitje miatt az esetek döntő többségében gyakorlatilag lehetetlen elcsípni.

Ezek – a PIG-közpolitika közvetlen hatókörébe tartozó – kudarcjelenségek ezután tovább vezetnek a vizsgált szakpolitika közvetlen területén már kívül eső következmények irányába. Nevezetesen: a PIG-ekkel való visszaélés, a rászorulókat érdekeinek és végső soron az állami-közösségi akaratnak, érdekeknek és értékeknek a súlyos, tartós, tömeges és feltűnő – gyakran már kérkedő (ld. a vonatkozó alfejezetben bemutatott fényképet!) – megsértése a jogállami intézményekbe és értékekbe vetett közbizalom további erózióját, illetve az egyéni „ügyeskedés” kultúrájának megerősítését vonja maga után.

A kérdés ezek után az: mivel magyarázható a fenti oksági láncolat elején található két mozzanat: a KRESZ-szabályozásban megnyilvánuló „szabályozási impotencia”, valamint a házi orvosokra rótt szerep révén megvalósuló „inadekvát struktúra/hatáskör” létrejötte és tartós fennmaradása?

A válasz keresése során egy, az *explanandum* strukturális jellegével kapcsolatos, a feladat megoldását megkönnyítő megfontolást – talán helyesebben: előfeltevést – tartunk szem előtt. Ennek lényege, hogy a lehetséges okok/magyarázatok köréből kizárjuk a véletlen, esetlegesen előforduló tényezőket (szemléletesen: a „szög kiesett a király lovának patkójából stb., stb., ezért elveszett a csata” típusú magyarázatokat). A megmagyarázandó hibajelenségek illetékesen véletlen jellegére épülő magyarázatokkal ugyanis az a baj, hogy nem veszik tekintetbe a hibák szisztematikus – vagyis mind időben, mind funkcionálisan „terjedelmes” (értsd: hosszú távon is stabilan megjelenő, illetve a legkülönbözőbb közpolitikai területeken is fellelhető) – mivoltát. Így tehát az „így sikerült”, „hibáztak” stb. típusú érvek és okok helyett azon motívumokra koncentrálunk, amelyek az adott kontextusban magyarázó erővel bírnak; amelyekkel kapcsolatban tehát megalapozottan várhatjuk, hogy más, hasonló helyzetben is viszonylag szisztematikusán, „megbízhatóan” produkálják a megmagyarázni kívánt jelenséget.

Áttekintve az empiriát, illetve az abban található, „okszerű” motívumokat összegző korábbi táblázatot, mindössze két potenciális – egymást természetesen nem kizáró – magyarázó tényező tűnik elő.

Az egyik a döntéshozók személyes érdekeinek hatása (emlékeztetőül: „a jogalkotók jelentős része is a családtagjának a kártyáját használja, és így spórolja meg a napi több ezer forintot. Ilyen egyszerű a dolog”). Elismerjük, első hallásra hihetetlenül hangzik, hogy néhányszáz ember életviszonyainak marginális javításától függjön egy százezrek életét jelentős mértékben befolyásoló közpolitikai döntés. Némi további vizsgálódás után azonban megfontolásra érdemes érvek hozhatók fel e hipotézis életképességével kapcsolatban:

- Egyrészt a jelenség – amennyiben fennáll – minden bizonnyal nem lenne egyedi. A szerző egyik „kedvence” e tekintetben az ügyvédi szolgáltatásra vonatkozó adójogi szabályozás; így például az ügyvédi szolgáltatás több, mint egy évtizedik tartó tárgyi áfamentességének első látásra felfoghatatlan jelensége rögtön érthetőbbé válik, ha tudjuk: az országgyűlési képviselők jelentős része ügyvédi praxissal is bír(t). Egy másik, hasonló jelenséget a jelen kutatás keretében az építéshatósági munkával kapcsolatban

végzett vizsgálódás is feltárt. Nevezetesen: a települési polgármesterek minden határon túli, „tíz körömmel” való ragaszkodása³ a kiemelt elsőfokú építéshatósági jogkörhöz jelentős mértékben az ilyen módon megszerezhető személyes, informális hatalom vonzerejével magyarázható.

- A másik érv a következő: (i) feltételezve egyrészt a valamilyen – bárminemű, de strukturális, „rendszerbe épített”, azaz nem véletlenszerű – ok létezését, és (ii) megfontolva ugyanakkor az alternatív magyarázatok hiányát a rendelkezésre álló empiriában, pillanatnyilag nem áll rendelkezésre jobb, nagyobb magyarázó erejű változóra vonatkozó hipotézis. Természetesen nem zárható ki, hogy további vizsgálódás vagy diskurzus eredményeként újabb, megalapozottabb magyarázat(ok) merül(nek) fel; mindaddig azonban, amíg ez nem történik meg, a rendelkezésre álló legjobb magyarázattal kell beérnünk.

A másik magyarázó tényező a közpolitika-tulajdonos hiánya. E fogalom jelentését úgy foglalhatjuk össze, hogy hiányzik vagy gyenge az az intézményi „hely”, amely a kérdéses szakpolitikát – akár formális, akár egyéb okból – a kormányzati apparátuson belül döntő súllyal képviseli (pl. kezdeményezte vagy nyomon követi). E jelenség különböző szinteken létezhet; (i) mikroszint: a vizsgált szakpolitikának nincs tulajdonosa; (ii) a vizsgált szakpolitikát magába foglaló tágabb területnek nincs tulajdonosa. Az utóbbi esetben a tulajdonos hiánya egyben a közpolitikai koordináció hiányát is jelenti.

A fenti értelemben vett tulajdonoshiány kétféle módon is hozzájárulhat a – megmagyarázandó – strukturális-hatásköri és szabályozási problémák létrejöttéhez.

- Egyrészt feltételezhető, hogy egy valódi, effektív közpolitika-tulajdonos hiányában a szakpolitika-alkotással kapcsolatos, középponti jelentőségű feladatokat (pl. koncepciók, előterjesztések elkészítése, egyeztetése) a gyengébb ellenállás irányában mozogva „sózzák a nyakába” valamelyik szervezeti egységnek. Ez pedig, érthető módon, alaposan megnöveli az esélyét annak, hogy a döntés-előkészítő munka megfelelő végrehajtásához szükséges szakértelem nem áll rendelkezésre.
- A másik, legalább ilyen lényeges oksági összefüggés kiindulópontja a koherens szakpolitikai racionalitás szempontjainak képviseletére való képtelenség. Egy, az adott problématerülethez kapcsolódó szereplőket, összefüggéseket, jogi-szervezeti kereteket, értékrendet, diskurzust stb. jól ismerő „tulajdonos” jóval előnyösebb pozícióból háríthatja el a döntéshozatali mechanizmus más pontjain – esetünkben: a parlamenti képviselők részéről – felmerülő „igényeket”, mint egy motiválatlan és szakmailag járatlan outsider.

A fentiekben tehát többé-kevésbé elrendeztük az empirikus anyagban felmerült és azonosított, oki szerepet játszó motívumokat, és megmutattuk, hogy – legalábbis egy plauzibilis forgatókönyv szerint – azok milyen mód(ok)on vezetnek a közpolitika azonosított, megmagyarázni kívánt kudarcaihoz.

³ A kiemelt elsőfokú építéshatósági jogkör némi centralizálására irányuló kormányzati szándék éppen e tanulmány írásának heteiben bukott el – immár sokadszorra – a polgármesteri lobbizás elhúzódozó lővészárokharcával vívott ellenállásán. Ezt a harci dolgot valahogy tedd rendbe.

Ezzel persze még korántsem válaszoltuk meg az összes lehetséges és fontos kérdést (sőt). Mindenekelőtt a legutolsó, a közpolitika gazdájával kapcsolatos kérdéskör vet fel újabb kérdőjeleket. Így például

- milyen módon dőlt el (kezdetben, illetve azóta) a PIG esetében a „tulajdonosság” kérdése?
- mi vezetett e mechanizmus diszfunkciójához, kudarcához?
- általánosságban: milyen tényezőktől függ, hogy egy adott ügynek van-e tulajdonosa, és
- milyen mechanizmusok révén dől el a „tulajdonosság” kérdése? stb.

E kérdésekre a jelenleg rendelkezésre álló empiria alapján hipotetikus válaszokat sem tudunk megfogalmazni.



III. RÉSZ
KÖVETKEZTETÉSEK



8

SZINTÉZIS

8.1 A TOVÁBBI ELEMZÉS AMBÍCIÓJA

Az eddigiekben az elméleti-fogalmi kategóriák (gyakorlatilag: az egyes kódok, kódcsoporthoz) megalkotása során három fő szempont volt:

- a) a fogalmak és a magyarázatok leíró és magyarázó erejének maximalizálása,
- b) a fogalmak konceptuális egyértelműségének (vagyis az átfedésmentességnek, illetve az egyes fogalmak közötti konceptuális demarkáció pontos meghatározásának) igénye, valamint
- ca) az így nyert kép „felbontásának” finomítása.
E munkafolyamat, logikai „irányát” tekintve, analitikus jellegű: lényegéhez tartozik a komplex valóság finom mozzanatokra bontása. Mindennek eredményeként meglehetősen nagyszámú, a vizsgált kudarcok természetét és okait leíró-magyarázó fogalom (ill. az elemzésben ezeket megjelenítő kód) született: a különféle kudarc-mozzanatokat leíró kódok száma négy, míg az azokat magyarázó oki tényezők száma az elemzések végére 16 lett (ezeket a néhány bekezdéssel lentebbi táblázat mutatja be). A kutatás eredeti kérdésközltevése az újszerű, sajátos kudarc- (probléma-, ill. oki) motívumok léte, mibenléteire irányult. A feladat iránya tehát most némileg megfordul: a cél az azonosított kódok szintetizálása, csoportokba rendezése. Ennek során az előbb említett három szempont közül – az első kettő érvényének fenntartása mellett – a harmadik az ellentétbe fordul: a cél most már
- cb) tág érvényességi körű, önmagában is jelentős leíró és magyarázó erejű elemzési kategóriák megalkotása.
- d) A szintetizáló folyamat során természetesen mindemellett e folyamatnak – és az egész kutatásnak – a fő célját is szem előtt kell tartani. Nevezetesen: a „hagyományosnak”, ismertnek tekinthető mozzanatok kiszűrését annak érdekében, hogy a szintetizáló-rendszerező munkát elméleti és/vagy empirikus szempontból újszerűnek tűnő mozzanatokra lehessen összpontosítani.

Röviden összefoglalva: az alábbiakban az elsődleges cél néhány (kis számú) olyan elemzési-fogalmi kategória létrehozása, amelyben (i) mintegy összesűrűsödnek az eddigi elemzések során azonosított, elméletileg és/vagy empirikusan újszerűnek tekinthető mozzanatok, és amely (ii) határozott fogalmi kontúrokkal és (iii) jelentős leíró-magya-
rázó erővel bír.

Az alábbi táblázat – részben a három esettanulmány bemutatása során elszórt táblázatok összegzése céljából is – a kudarcjelenségekre, illetve az oki motívumokra vonatkozó kódok típus szerint csoportosított listáját, azok rövid meghatározását, valamint előfordulási gyakoriságait tartalmazza.

10. táblázat

A vizsgált esetekben előforduló, a közpolitikai kudarcokra, valamint ezek okaira vonatkozó kódok jelentése és azok előfordulási gyakoriságai

Kódnév	Kódleírás	Szegmens, db.	Előfordulás az egyes esetekben (0=nem fordul elő, 1=előfordul)		
			Drog	Építés	Parkolás
#1. Kudarcjelenségek ¹	A társadalom (annak egyes csoportjai) számára kárt okozó (önmagában is negatív „értékkel” bíró) jelenségek	–	–	–	–
#1.1. Közpolitika-szintű kudarcok	A vizsgált közpolitikához kapcsolódó, annak problématarományán belül jelentkező kudarcok	–	–	–	–
Bizonytalanság a megvalósításban	Az adott szakpolitika nem kiszámítható működéséből az érintett társadalmi csoportokra, személyekre háruló kockázat, bizonytalanság (pl. szelektív jogalkalmazás, esetleges körülményektől függő megvalósítási folyamat)	17	1	I	N
Közpolitika kevésbé eredményes	Az adott szakpolitika az elé tűzött fő célt csak az ideálisnál/lehetségesnél (jóval) kisebb mértékben valósítja meg	15	1	I	I

¹ Az egyes kódok abc szerinti sorrendben szerepelnek.

10. táblázat folytatása

Kódnév	Kódleírás	Szegmens, db.	Előfordulás az egyes esetekben (0=nem fordul elő, 1=előfordul)		
			Drog	Építés	Parkolás
Szankciórendszer nem működik	A kormányzat a gyakorlatban nagy mértékben képtelen az önérdéküket követő szereplőkre vonatkozó tiltó vagy előíró szabályokat érvényesíteni. A szabályozási impotenciától az különbözteti meg, hogy itt nem pusztán a jogi szabályozás kudarcáról van szó, hanem az előírást/tiltást szolgáló komplett – a jogalkotást és a végrehajtást is magába foglaló – funkciórendszer kudarcáról.	27	0	I	I
#1.2. Általános kudarcok	A vizsgált közpolitikához nem kapcsolódó, hanem annak probléma-tartományán (lényegesen) túlmutató, a kormányzás tág kontextusában is releváns kudarcok	–			
Jogsértés demonstrációs hatása	Az a kár, illetve társadalmi költség, amely a kormányzat által követett közpolitikai célok, illetve – kimenet – az ezeket megtestesítő jogszabályok rutinszerű, tömeges, nyilvános és súlyos, ugyanakkor következmények nélküli figyelmen kívül hagyása (megsértése) okoz. Ez a kár lényegét tekintve a demokratikus jogállam intézményrendszerébe vetett közbizalom és ezáltal a normakövetés és a társadalmi szolidaritás kulturájának eróziójában ölt testet.	8	0	I	I
#2. Okok	Olyan jelenségek/mozzanatok, amelyek a közpolitikai kudarcok tekintetében magyarázó erővel bírnak.	–	–	–	–
#2.1. Szakpolitika-alkotás problémái	Azok a mozzanatok, amelyek döntő mértékben a közpolitikai ciklus döntéshozatali fázisához köthetők. [Azok a mozzanatok, amelyek a megvalósítás folyamatához/szervezetrendszeréhez (is) kötődnek, a 2.2.-be vagy a 2.9.-be tartoznak.]	–	–	–	–

10. táblázat folytatása

Kódnév	Kódleírás	Szegmens, db.	Előfordulás az egyes esetekben (0=nem fordul elő, 1=előfordul)		
			Drog	Építés	Parkolás
A „tulajdonos” hiánya	Hiányzik vagy gyenge az az intézményi „hely” (esetleg személy), amely (aki) a kérdéses szakpolitikát a közpolitikai folyamatban döntő súllyal képviseli (pl. kezdeményezte, nyomon követi, képviseli). A jelenség különböző szinteken létezhet; (i) mikroszint: a vizsgált szakpolitikának nincs tulajdonosa; (ii) a vizsgált szakpolitikát magába foglaló tágabb területnek nincs tulajdonosa. Az utóbbi esetben a tulajdonos hiánya egyben a közpolitikai koordináció hiányát is jelenti.	6	0	N	I
Döntéshozók személyes érdekei	A közpolitikai döntési folyamatra (tipikusan: jogalkotásra) lényeges befolyással bíró valamely személyi kör szűk, személyes – vagyis minimális politikai vagy gazdasági-társadalmi súllyal bíró – érdekeinek érvényesítése (személyes hatalom, újraválasztás, pénzbeli vagy egyéb anyagi előnyök). A „korrupció” kódtól egyrészt az különbözteti meg, hogy annak érvénye – szemben ezzel – nem a döntéshozatal/ szakpolitika-alkotás, hanem a végrehajtás szervezeteire és folyamataira vonatkozik; másrészt pedig az, hogy itt hiányzik a harmadik fél, akinek/amelynek érdekében a döntéshozó a közérdeket megsérti.	3	0	I	I
Extrém „jogállamiaskodás”	A szabályozási impotencia egy speciális esete, melyben a problémát az (állami-közösségi akaratot és érdekeket figyelmen kívül hagyó) ügyfél jogainak, illetve az ezzel kapcsolatos eljárási garanciáknak az irracionális túlhangsúlyozásából adódik.	10	0	I	N

10. táblázat folytatása

Kódnév	Kódleírás	Szegmens, db.	Előfordulás az egyes esetekben (0=nem fordul elő, 1=előfordul)		
			Drog	Építés	Parkolás
Inadekvát struktúra/hatáskör	Az adott szakpolitika/tevékenység végrehajtását végző szervezetrendszer strukturális viszonyai (különösen az alkotóelemek hatásköre, a közöttük fennálló munkamegosztás v. irányítási-felügyeleti viszonyrendszer) diszfunkcionálisak (függetlenül attól, hogy azok formális jogi normákban vagy az azoktól eltérően kialakult gyakorlatban gyökereznek).	10	0	I	I
Inkonzisztens szakpolitikák/célok	Akár az adott szakpolitika (rész)céljai, akár az adott szakpolitika és más szakpolitikák céljai ütköznek egymással.	2	1	N	N
„Szabályozási impotencia”	Az állami akarat kikényszerítését vagy érvényesítését szolgáló jogi eszközök nem megfelelők; pl. nincs vagy nem elrettentő erejű a szankció, technikailag alkalma(zhata)tlan szabályok stb. A szabályozási impotencia egy speciális részhalmaza az extrém jogállamiaskodás. Az egyéb szabályozási problémáktól (pl. inadekvát hatásköri viszonyok) a szabályozási impotenciát ugyanakkor az különbözteti meg, hogy itt specifikusan a (kormányzat szempontjából) külső, társadalmi szereplők magatartásának befolyásolását célzó – tipikusan tiltó, előíró vagy ösztönző jellegű – szabályok kudarcáról van szó.	9	0	I	I
Szakpolitikai bizonytalanság „ráterítése” a végrehajtó apparátusra	A döntéshozó a (jog)rendszerbe kódolt módon aluldeterminált, bizonytalan helyzetet kreál a végrehajtó szervezetek/folyamatok számára	2	1	N	N
Tényleges (követett) és vallott célok diszkrepanciája	Az adott szakpolitika azon tulajdonsága, hogy annak – a jogi-szabályozási keretektől, a szereplők megnyilatkozásaiból, a szakpolitika tényleges működéséből stb. kikövetkeztethető – célrendszere lényegesen különbözik a deklarált, „hivatalos” céloktól.	2	1	N	N

10. táblázat folytatása

Kódnév	Kódleírás	Szegmens, db.	Előfordulás az egyes esetekben (0=nem fordul elő, 1=előfordul)		
			Drog	Építés	Parkolás
#2.2. Implementációs ok	Azon oki mozzanatok, amelyek (i) legalább részben a megvalósítás konkrét folyamatához kötődnek és (ii) nem tartoznak a korlátozott kapacitás fogalmkörébe.	–	–	–	–
Adminisztratív elszámoltathatóság hiánya	Az adott közpolitika végrehajtásában szerepet játszó állami szervezetrendszeren belül hiányoznak azok a mechanizmusok, amelyek biztosítják, hogy a hozott döntések és az elvégzett tevékenységek a közpolitikai döntéshozó szándékát, ill. a közérdeket szolgálják.	6	0	I	I
Apparátus kockázatkerülése	A végrehajtó apparátus (szervezetek és/vagy személyek) azon törekvése, hogy a döntéseikből/magatartásukból adódó, de pontosan/biztosan előre nem látható, negatív következmények súlyosságát és/vagy bekövetkezésük esélyét csökkentse.	7	1	I	I
Eljárási szabályok megsértése	A végrehajtásban érintett szervezet vagy személy a rá vonatkozó eljárási szabály(oka)t egyértelműen és rendszerszerűen, jellemzően következmények nélkül megsérti.	3	0	I	N
Falsz ösztönzők	A megvalósítást végző szervezet rendszerében olyan egyéni vagy szervezeti szintű ösztönzőrendszerek működnek, amelyek az érintett végrehajtó szervezeteket/ azok tagjait szisztematikusan a szakpolitikai céljaitól eltérő magatartásra motiválják.	10	0	I	I
Implementációs alku	A végrehajtásban érintett szervezetek/ szereplők – a törvény szellemét (a szakpolitika deklarált céljait) és/vagy a betűjét megsértve – egymással vagy más érintettekkel „állapodnak meg” a végrehajtás módjáról/mértékéről.	4	1	N	N
Szervezeti kapacitás hiánya	A szervezet rendelkezésére álló (pénzügyi, személyi, szakértői stb.) erőforrások elégtelensége.	12	0	I	I
Technikai kapacitás hiánya	A végrehajtó szervezet(rendszer) rendelkezésére álló technikai-technológiai infrastruktúra elégtelensége.	1	0	N	I

10. táblázat folytatása

Kódnév	Kódleírás	Szegmens, db.	Előfordulás az egyes esetekben (0=nem fordul elő, 1=előfordul)		
			Drog	Építés	Parkolás
Végrehajtó apparátus „nem mozdul”	A közpolitika megvalósításával megbízott (hatósági) szerv – a célszerűség diktálta megfontolások és/vagy a jogszabály ellenében is, kézenfekvő és konkrét ok nélkül – inaktív marad.	7	0	I	I
#2.9. Bizonytalan státuszú ok	Azok a mozzanatok, amelyek esetében az oki státusz (tehát a kudarcjelenségek vonatkozásában fennálló magyarázó erő) kérdéses, de nem vehető egyértelműen el.	–	–	–	–
Korrupciós szituáció	Olyan helyzet, amelyben a hivatali korrupció irányába ható ösztönzők mind a keresleti, mind pedig a kínálati oldalon fennállnak, illetve dominálnak.	6	0	I	N

Ezt a listát tehát először abból a szempontból kell megvizsgálni, hogy az egyes kódok (ill. az általuk jelölt jelenségek) mennyire tekinthetők újszerűnek. Ebben egyrészt az adott kód rövid fogalmi meghatározása nyújt támpontot; másrészt pedig ezen kívül az olvasó – a szerző munkamódszeréhez hasonlóan, a fogalmi jelentés plasztikusabbá tétele érdekében – a táblázat utolsó három oszlopa segítségével a II. Rész egyes esettanulmányaiban megtalálhatja az adott fogalmat legjobban megjelenítő empirikus mozzanatok is.

Nyilvánvaló, hogy az „újszerűség” nem annyira egy markáns körvonalakkal rendelkező tulajdonságként, hanem inkább valamiféle kontinuumként fogható fel.

- A legszigorúbb értelemben akkor beszélhetünk ilyesméről, ha a szóban forgó jelenséget a szakirodalom sem empirikusan nem azonosította, sem pedig elméletileg nem írta le (ill. ha mégis, csak egészen marginálisan).
- A spektrum másik végén azokat a tényezőket találjuk, amelyeket – akár önmagukban, akár más tényezőkkel összefonódva – a kormányzás kudarcjaival foglalkozó elméletibb vagy empirikus munkák lapjairól is gyakran és régóta visszaköszönnék.
- A spektrum eme két szélső pontja között pedig a kódok azon csoportja helyezhető el, amelyek ugyan elméletileg és/vagy empirikusan leírtnak, ismertnek tekinthetők, de magyarországi – tágabb értelemben: egy EU és OECD tagállambeli – előfordulásuk legalábbis erősen szokatlan, szemet szúró.

Ad a)

Ebbe a körbe hat tényező látszik tartozni; ezek:

- a (közpolitikai) tulajdonos hiánya;
- a döntéshozók személyes érdekei;
- az extrém „jogállamiaskodás”;
- a szabályozási impotencia;
- a szakpolitikai bizonytalanság végrehajtó apparátusokra történő ráterítése; valamint
- az implementációs alku.

Ezek tehát azok a – közvetlenül a feltárt empiriában gyökeredző, azonban fogalmi nyelven is megragadható – mozzanatok, amelyek, mondhatnánk, a vizsgált szakpolitikai kudarcok valóságának mélyéből-sűrűjéből kimert empirikus anyag hosszas átszítálaszűrése és tisztítása eredményeként a kutató szűrőjében fennmaradtak. A további vizsgálódás és érvelés is nyilván elsődlegesen ezekre a tényezőkre kell, hogy irányuljon; mindegyik a következő fejezetpontban kerül majd sor.

Ad b)

Ami a következő csoportot illeti, nyilvánvaló, hogy a feltárt tényezők jelentős része a kormányzás, a közpolitika-alkotás–menedzsment (*public policy making*) már ismert, nem egy esetben pedig egyenes unalomig ismert (ill. örökzöld) motívumai. Ez utóbbiak tekintetében olyanokra gondolhatunk, mint például:

- az adott közpolitika eredménytelensége,
- a strukturális és hatásköri problémák,
- a tényleges és a vallott közpolitikai célok közötti diszkrépancia,
- az adminisztratív elszámoltathatóság hiánya,
- a végrehajtó (bürokratikus) apparátus kockázatkerülése,
- a fals szervezeti és egyéni ösztönzőmechanizmusok léte,
- a szervezeti és/vagy technikai kapacitások elégtelensége, vagy éppen
- a korrupció.

Ezek a problémák mind a fejlett(ebb)nek tekinthető, mind pedig a kevésbé vagy alig fejlett közigazgatási rendszerek kontextusában klasszikus, ősi problémáknak számítanak, amelyek feltárására és megértésére az elmúlt évtizedekben számos kutató tett – gyakran jól ismert – erőfeszítéseket. Korántsem meglepő tehát, hogy ezek a jelenségek a vizsgált közpolitikai kudarcok esetében is felmerültek. Ezek a mozzanatok ha nem is feltétlenül a magyarázat, de legalábbis a leírás szintjén elméletileg jól dokumentáltak, így további vizsgálatuk e helyen nem szükséges.

Ad c)

Végül a harmadik csoport – amelybe tehát azon elemek tartoznak, amelyek újszerűsége nem pusztán létükben, hanem előfordulásuk kontextusában rejlik; vagyis abban, hogy nem egy, a szervezett állami működés határmezsgyéjén vegetáló „harmadik világbeli” ország, hanem az EU-, NATO- és OECD-tag Magyarország adminisztratív rendszere produkálja azokat – elemei, úgy tűnik, elsősorban a kudarcmotívumok közül kerülnek ki. Voltaképpen az mondható, hogy a közpolitika „szimpla” sikertelenségén, viszonylagos eredménytelenségén kívül azonosított mindhárom kudarcmotívum ebbe a körbe tartozik. Vagyis

- az adott szakpolitika működéséből az érintettekre háramló lényeges és „strukturális” bizonytalanság,
- a szankciórendszer működésképtelensége, valamint
- a tömeges, nyilvánvaló és következmény nélküli jogsértések által keltett demonstrációs hatás.

A következő fejezetpontokban az újszerűnek, „érdekesnek” tekinthető motívumcsoportokat – vagyis az első és harmadik csoportba tartozó jelenségeket – tesszük vizsgáltunk tárgyává.

8.2 SAJÁTOS KUDARCJELENSÉGEK

Kiindulópontul tehát az a megállapítás kínálkozik, hogy a közpolitikai kudarcok tekintetében a vizsgált esetek, vagyis

- az adott szakpolitika működéséből az érintettekre háramló lényeges és „strukturális” bizonytalanság,
- a szankciórendszer működésképtelensége, valamint
- a tömeges, nyilvánvaló és következmény nélküli jogsértések által keltett demonstrációs hatás

a szó valódi értelmében vett újdonsággal nem szolgáltak (tehát a néhány bekezdéssel fentebbi tipológia „c” csoportjába esnek); legalábbis ez állapítható meg egy, a kormányzás problémáinak-kudarcainak kérdéskörét tágabb, a fejlett országok történeti jelenkorán földrajzi és/vagy történelmi szempontból túlra tekintő perspektívából szemlélve. A három, viszonylag újszerűnek minősített motívum jelentését – akár a néhány bekezdéssel fentebbi táblázat fogalmi meghatározásai, akár az esettanulmányokban közölt empirikus előfordulások tükrében – vizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy az ilyen típusú jelenségek mind a szervezett állami lét korábbi (különösen a premodern) fejlődési fázisaiban, mind pedig a történeti jelenkorak a szervezett állami működés alapvető zavaraival küzdő társadalmakban meglehetősen mindennapiak.

Idézzük fel még egyszer e kudarcmotívumok legjellemzőbbnek tartott megnyilvánulásait.

- A tücsereprogramokkal kapcsolatban a ombdusmani jelentés szerint „jelenleg csak a hatóságok önmérsékletén múlik, hogy [a büntetőjogi következményeket – H. Gy.] nem alkalmazzák”;
- még ugyanebben a problémakörben maradva, „ha éppen a rendőr találkozik (egy droghasználóval), akkor büntetőeljárás indul ellene, ha éppen valamilyen egészségügyi vagy szociális munkás, akkor meg teljesen más procedúrát indít az állam”.
- Az állampolgárok legszélesebb tömegeit érintő építésrendészeti ügyekben még a valamilyen balszerencsés véletlen folytán „ügyé vált” szabálytalan építkezésekkel kapcsolatos kötelezések között „a hatósági végrehajtások aránya nem éri el a kötelezések 17%-át” – vagyis az elsöprő többség, 83%, minden évben lényeges következmény nélkül hagyja figyelmen kívül a jogszabályi előírásokat, hatósági döntéseket, illetve sokszor a szomszédjogokat és/vagy a közösségi érdekeket.

- Eközben a nagyvárosok belső részeiben mozgáskorlátozott-igazolvánnyal parkoló autók nagy – helyenként túlnyomó – része jogtalanul parkol; sőt, ami jelen szempontunkból nem kevésbé fontos:
 - mindezt gyakran nyíltan, hivalkodó módon teszik (idézzük fel a belvárosban PIG-gel parkoló több tízmillió forintos, tizenvalahány méteres terepjáró képét!).
- A gazdasági fejlődés és foglalkoztatás motorja, a hazai közép vállalkozó véleménye: „ami nekem fáj, (az) az, hogy a joghoz nem sok köze van a dolognak [...] ami a vállalkozói oldalról fontos, hogy a kockázatokat lássam, a **jogbiztonságot** [kiemelés tőlem – H. Gy.] lássam. Lássam azt, hogyha ezt A-tól Z-ig teljesítem, akkor ez fog történni. Ez nem így van. Ők fölülírják gyakorlattal a jogszabályt, vagy a jogszabályok sem elég pontosak [és így m]indenki egyezkedik a hatóságokkal. És akkor kinek, hogy sikerül.”.

E szöveghelyeket, érintetti percepciókat újraolvasva a legutolsó idézetben kiemelt fogalom: a jogbiztonság, pontosabban annak hiánya emelkedik ki mint középponti kategória. Noha nem egészen pontosan erről van szó – hiszen valamely közpolitika működését, végső soron az állam cselekvését nem írják-írhatják elő teljes egészében jogszabályok – talán ez a viszonylag közkeletű fogalom mutat rá legjobban a jelenség lényegére.

Némi leegyszerűsítéssel tehát azt mondhatjuk: alapvetően a jogi normák rendszerének megbízható és egyértelmű működtetésére-betartatására irányuló állami képesség nagyfokú – pontosabban: az általános gazdasági-társadalmi fejlettséghez viszonyítva nagyfokú – hiányával, illetve az ebből fakadó további, járulékos hatásokkal állunk szemben mint lényegi, rendszerspecifikus kudarcjelenséggel.

8.3 SAJÁTOS OKOK I.: ...AMIKOR A KORMÁNYZAT NEM, CSAK AZ EGYES DÖNTÉSHOZÓK „TUDNAK AKARNI”

A spektrum politikai döntéshozatal felőli végén a döntéshozók személyes érdekeinek motívumát találjuk. Első látásra ez a motívum olyannyira ismertnek – sőt: elcsépeltnek – tűnik, hogy nehéz elképzelni, mi is lehetne benne újszerű. Kevés nagyobb közmegegyezésnek örvendő állítás van, mint hogy politikai döntéshozónak, amennyire csak erre lehetősége van, tértől és időtől függetlenül maga felé hajlik a keze. Ha ilyesmiről hall, a legtöbb tévénező-újságolvasó embernek az akár a bulvármédiából is ismert példák tucatjai jutnak az eszébe, a Bush elnök olajipari kapcsolataival magyarázott iraki háborútól az olajszőkítés százmilliárdos profitjai és a politikai elit közötti összefüggésekig².

Mielőtt azonban besorolnánk a jelen kutatásban a „döntéshozók személyes érdekeként” megnevezett jelenséget egy, a fentiekkel rokon halmazba, idézzük fel e jelenség konkrét instanciáit is! A háromból két közpolitika esetében merült föl ez a motívum.

² E két példát nem tényállításként, hanem a politikusi önérdemeknek a szakpolitikákra potenciálisan gyakorolt torzító-eltérítő hatását szinte ikonikusan megjelenítő szimbólumként használjuk.

- Az egyik, több mérvadó forrásból is megerősített példa az építésrendészeti igazgatás. Itt, némi sarkítással, az állítás voltaképpen nem kevesebb, mint hogy az épített környezet alakításáért – és így százazrek-milliók hosszú távon (szó szerint is) bebetonozott jólétéért, életminőségéért – jelentős részben felelős kormányzati szakpolitika kudarcainak ősoka néhány száz települési polgármester személyes hatalomhoz és az ebből fakadó marginális előnyökhöz való ragaszkodása. Emlékeztetőül: a kérdéssel kapcsolatos jogalkotási és jogalkalmazási gyakorlatba és történésekbe kitérő betekintéssel bíró két interjúalany is a „polgármesteri-önkormányzati lobbiz” parlamenti nyomásgyakorlásának eredményét látta a hatáskör-telepítéssel kapcsolatos döntések, illetve ezek elmaradása; vagyis a vizsgált építéshatósági funkcióknak a „jegyzőkhöz” – azaz gyakorlatilag: a polgármesterhez – való, minden ésszerűségi érv ellenében is fenntartott telepítése mögött.
- A másik példa a PIG-gel kapcsolatos szabályozás. Ebben az esettanulmányban ugyan csak jóval kisebb meggyőző erővel sikerült dokumentálni a politikai döntéshozók személyes érdekeinek jelenlétét [„A jogalkotók jelentős része is a családtagjának a kártyáját használja, és így spórolja meg a **napi több ezer forintot** [kiemelés tőlem – H. Gy.]. Ilyen egyszerű a dolog.”]. E hipotézis életszerűségét, erejét azonban nagy mértékben javítja az a körülmény, hogy gyakorlatilag lehetetlennek tűnik bármilyen olyan alternatív oki mechanizmusnak nem csak a kimutatása-dokumentálása, hanem a pusztán elképzelése is, amely képes lenne magyarázatot nyújtani a PIG-szakpolitika tökéletesen – és triviálisan – irracionális, célszerűtlen működésére. Összevetve mármost e két szakpolitikai példát az alaskai olajmezők termelésbe vonásával vagy a halasztott vámfizetés és olajszőkítés körül megmozgatott száz- és ezermilliárdok stb. kérdéseivel, egy döntő különbség mutatkozik. Ennek lényege, hogy az itt vizsgált esetekben a társadalom vagy annak jelentős csoportjai által elszenvedett hosszú távú és számottevő veszteségekkel – úgy tűnik – egy kisméretű csoport szinte

nevetségesen jelentéktelen – szélsőséges esetben egy néhány száz fős döntéshozói kör napi néhány ezer forintos – nyeresége áll szemben³.

Élesen el kell – és el is lehet – választani ezt a jelenséget a korrupciótól is. A (politikai) korrupció esetében ugyanis megint csak az a helyzet, hogy – legalábbis tipikusan – egy (mondjuk pénzben mérve) súlyos érdek keres magának érvényesülési utat. A korrump szakpolitikai döntéshozó pedig nem tesz mást, mint hogy azon megbízatás ellenében, amelyet a választásokon az állampolgároktól, ill. a kinevezése révén az őt kinevező személytől kapott, egy másik, partikuláris, de rajta kívül álló és szintén jelentős érdek eszközévé válik. Esetünkben azonban ilyesmiről nincs szó; a politikai döntéshozó nem valamilyen – noha illegitim, de – hatalmas külső érdeket, hanem (i) a saját, (ii) esetenként akár a nevetségességig jelentéktelen, (iii) társadalmi perspektívából szemlélve pedig mindenképpen súlytalan érdekeit szolgálja.

Szorosan kapcsolódik ehhez a problémakörhöz egy másik, a kutatások során feltárt oki tényező: a közpolitika „tulajdonosának” – vagyis annak az intézményi locus-nak, amely az adott szakpolitikát, annak céljait a közpolitikai folyamatban döntő súllyal képviseli (pl. kezdeményezte, nyomom követi, képviseli) – a hiánya, illetve gyengesége. E jelenséget talán az a budapesti önkormányzati politikus fogalmazta meg a legplasztikusabban, aki a PIG-kérdéssel kapcsolatban a következőket mondta:

[A PIG-probléma] azért nem szerepel a választási kampányok napirendjén, mert senki nem érzi magát igazán illetékesnek. A mozgáskorlátozott szervezetek vezetői nehezen kampányolnak azzal, hogy szigorítsuk meg a mozgássérült igazolványok használatának feltételeit. Az önkor-

³ Az építéshatósági példával kapcsolatban esetleg ellenvetésként felhozható az az érv, hogy a polgármestereknek a vizsgált építéshatósági funkciókra és döntésekre történő (illegitim) ráhatása nem csak a polgármesterek személyes érdekeit szolgálja. Egy ilyen irányú érvnek további erőt ad az a körülmény, hogy az „önkormányzatiság eszméjének és alkotmányos alapjogának” a kabinet részéről időnként felmerülő hatáskör-elvonási törekvésekkel szembeni védelmének fő, vagy legalábbis egyik fő színtere a pártok és a törvényhozás látszik lenni; vagyis a politikai pártoknak (vagy legalábbis egyik-másik pártnak) intézményesen is „benne kell lennie” abban, hogy e törekvések hosszú távon is ilyen sikeresek. Sőt az is felvethető, hogy a pártoknak – „színüktől” függetlenül – érdeke a helyi élet fölötti, akár illegitim befolyás növelése (csakúgy, mint ahogy stabilnak mutatkozik a párt- és „oldal-” közti egyetértés olyan kérdések hosszú sorában is, mint a pártfinanszírozás vagy a parlamenti képviselői költségterítések stb.).

Ezen érvek – feltételes – elfogadása mellett is fenntartható azonban két állítás.

– Az egyik, hogy a települési polgármesterek személyes ambíciója és szándéka az építéshatósági hatáskör telepítéséből származó „előnyök” maximalizálására a ténylegesen megfigyelt szakpolitikai eredménynek (vagyis a hatáskör-telepítés jelenlegi rendszerének hosszú távú, lényegi fennmaradásának) a szükséges, elengedhetetlen feltétele; tehát nem képzelhető el, hogy a polgármesterek felső pártutasításra élnének vissza formális és informális hatalmukkal.

– A másik pedig, hogy a pártok kezdeményezői vagy akárcsak haszonélvezői szerepe nem jelentős. Ezen állítás mellett az az érv szól, hogy az építéshatósági munka „kézi irányításából” származó előnyök elsősorban a kistélepüléseken jelentősek, ahol viszont a pártok hagyományosan gyengék. Egy – pártpolitikai szempontból jelentős – nagyváros vagy egy budapesti kerület esetében viszont a döntések súlyából nagyságrendjéből fakadóan az illegitim és jogellenes építéshatósági „packázás” ellenében jóval erősebb (gazdasági, jogi és média-) ellenállással kell számolni, vagyis a polgármesterei-építéshatósági játéktér itt jóval szűkebb, a lehetséges nyereségek jóval bizonytalanabbak, sőt kockázatosabbak.

Mindezeket megfontolva védhetőnek tűnik azon állítás, hogy az „építéshatósági játszma” kulcsszereplői, legalábbis az alapvető, kiinduló motívumokat illetően, döntően a kisebb és közepes települések polgármesterei közül kerülnek ki, akik vagy (parlamenti képviselőként) személyes vagy pártbeli kapcsolataikat használva igyekeznek a kormányzati-törvényhozói döntéseket a számukra kedvező irányba befolyásolni.

mányzati képviselő sokat nem tehet, persze felveheti a kérdést az ő világmegváltói tervei körébe, de sokat nem tud tenni valójában ebben a kérdésben. Ha valaki országgyűlési képviselő akar lenni, akkor neki ezer más dolga van, és egy kormányrendeletbe konkrétan nem szól bele. Amikor valakiből kormánytag lesz, akkor meg nem kampányol. Ebben az ügyben egyetlen érdekelt van, hogy kampányoljon, aki csal a papírral, és az kampányol is, mert ahányszor ez megjelenik a sajtóban, akkor rögtön megjelenik egy koncacikk, hogy nem lehet ezt meg azt a szegény mozgássérültekkel megtenni. (inf_park08, vezető beosztású rendőrtiszt)

Ha tehát hiányoznak vagy nem funkcionálnak a politikai akaratképzés mechanizmussai, akkor már jóval kevésbé ad okot csodálkozásra az – az előző bekezdésekben értelmezett – jelenség, amikor a döntéshozatalra befolyással bíró személyek vagy csoportok akár egészen marginális szempontjai is olyan döntő súllyal esnek latba, amellyel szemben a mégoly nyomós társadalmi-közösségi érdekeknek sincs esélyük az érvényesülésre.

Vizsgáljuk meg, mennyire teljesíti az előbbiekben körvonalazott fogalom az elméleti újszerűség követelményét! Első látásra mintha a kormányzás kudarcaival kapcsolatos magyarázatok körében is felfedezhetnénk hasonló motívumokat. Így például a Public Choice elméletek középponti figurája és kiindulópontja – hasonlóan az itt tételezettekhez – az önérdékét (még hozzá: kizárólag azt) követő, haszonmaximalizáló bürokrata, illetve politikus (Blais–Dion 1991, Niskanen 1971, Tullock 1965). Az előbbi – vagyis a kinevezett vezető – az általa vezetett szervezet költségvetését, esetleg az állásához kapcsolódó materiális és immateriális presztízsjavak mennyiségét kívánja, akár a közérdek ellenében is, növelni. Az utóbbi pedig – vagyis a választott politikus – újraválasztási esélyeit, fontosságának és hatalmának tudatát, esetleg aktív politikusi pályafutása utáni megélhetését kívánja, ismét csak az adófizetők pénzéből finanszírozott közpolitikai döntések eredményeként, biztosítani.

Egy, a fentiekhez logikailag szorosan kapcsolódó, a magánérdek illegitim és a vallott szakpolitikai célokra nézve hátrányos érvényesülését a középpontba helyező további elmélet a *rent seeking* (amit talán így magyarázhatnánk: a magánszereplők – egyének vagy szervezetek – azon törekvése, hogy eredményes piaci tevékenység helyett a közpolitikák, tehát a kormányzati döntések vagy végrehajtásuk manipulálásából profitáljanak) fogalma körül szerveződik (Tullock 1987 vol. IV pp. 147–149, Weimer–Vining 1989).

Az illegitim és a közpolitika céljának (végül is: a közérdeknek) ay ellenében érvényesülni igyekvő magánérdek ezen működési mechanizmusai több tekintetben erősen hasonlítanak a „döntéshozók személyes érdekei”-ként⁴ a fentiekben azonosított motívumra. Azonban – ha talán nem is mindig nyilvánvaló, de – lényeges különbségek is azonosíthatók.

⁴ Ne felejtsük el, hogy az egyes kódok megnevezését – jelen esetben a „döntéshozók személyes érdekei” megjelölést – mindig egy, a pusztá megnevezés által látszólag sugalltnál jóval specifikusabb jelenségre, illetve annál jóval részletesebben/aprólédokosabban definiálható fogalomra utaló *megnevezéseként*, ráragasztott címkeként kell értelmezni. Vagyis amikor a „döntéshozók személyes érdekeinek motívumáról” – illetve bármely más, kód megnevezésésként szereplő motívumról – beszélünk, akkor sosem az (általában vett/bármilyen) döntéshozók (általában vett/bármilyen) személyes érdekeiről van szó; e fogalmakat ugyanis mindig a jelen kvalitatív elemzés során kialakított, meglehetősen specifikus értelemben használjuk. A kód- (ill. motívum-) megnevezések e sajátosságát helyenként – mint az előbbiekben is – idézőjelek használatával hangsúlyozzuk.

A döntéshozó személyes érdekeiként megjelenő motívumok lényegüket tekintve a közpolitikai döntéshozatal szférájához, vagyis a (választott) politikusok világához tartoznak. Mint említettük, a Public Choice körébe sorolható modellek egy része a választott, másik része pedig a kinevezett tisztségviselők magatartásának és döntéseinek elemzésére irányul. E megközelítések közül itt tehát nyilvánvalóan csak az előbbi kategóriával, vagyis a politikai döntéshozók magatartásának problémáit, közérdekellenes következményeit megvilágító modellekkel való azonosság vetődhet fel. Ez az azonosság azonban egy bizonyos ponton túl megszűnik. A mi döntéshozónk döntése ugyanis, szemben a Public Choice döntéshozójával, nem – bárha illegitim, de társadalmi-gazdasági-politikai szempontból mégiscsak szignifikáns – társadalmi különérdekek, és még csak nem is a politikai vagy gazdasági-egzisztenciális túlélés személyes perspektívából szemlélve, ismét csak nyomós magánérdekét szolgálja, hanem még szűk, személyes szempontból is *marginális* (ad absurdum: néhány száz vagy ezer forintos) előnyök biztosítását célozza.

Összességében tehát úgy tűnik: a kutatásnak – legalábbbi bizonyos mértékig – sikerült empirikusan dokumentálni és konceptuálisan kikristályosítani egy elméletileg még csak marginálisan megragadott – ám a közgondolkodásban minden bizonnyal mélyebben gyökeredző – kudarcokat. Mindemellett elismerjük, hogy a „döntéshozó személyes érdekei” és a Public Choice haszonmaximalizáló közpolitikai döntéshozója közötti konceptuális, illetve empirikus demarkáció, legalábbis egyelőre, nem problémamentes; az azonosított oki motívum fogalmi pontosítása (vagy esetleges elvetése) valószínűleg további empirikus munkát és elemzéseket igényel.

E ponton talán érdemes ha csak röviden is, de elgondolkodni azon, hogy ez a motívum miért kerülte-kerüli el olyan nagy mértékben a *mainstream* kutatások figyelmét. E kérdéssel kapcsolatban a politikai intézményrendszer alapvető funkcióteljesítésének szintje, minősége tekintetében fennálló, jelentős különbségre vonatkozó hipotézis fogalmazható meg. Eszerint a politikusok-döntéshozók egyéni érdekeinek illegitim érvényesítése – amely természetesen a „nyugati”, a *mainstream* elméletek bölcsőiként szolgáló demokráciákban is jól ismert jelenség – ott többnyire megmarad a *rent seeking* fogalmi keretei között; vagyis a politikai intézményrendszer képes arra, hogy maguknak a politikus-döntéshozóknak a viszonylag szabálytalan és személyes érdekeit jobbra távol tartsa a közpolitikák kialakításával és végrehajtásával kapcsolatos legfontosabb döntésektől. Ezzel szemben áll a magyar közpolitikai valóság, vagy legalábbis annak a vizsgált közpolitika-esetek tükrében feltáruuló szelete: itt ugyanis – mint ahogy néhány bekezdéssel fentebb érveltünk – nem egyszer hiányozni látszanak azok a mechanizmusok, amelyek biztosítanák az alapvető – akár legitim, akár illegitim, de: effektív – társadalmi érdekek becsatornázását, legyenek azok akár a legszélesebb „köz”, akár valamely szűk, de befolyásos nyomáscsoport érdekei.

8.3.1 Sajátos okok II.: ...Amikor az állam önmagát köti gúzsba

Most mozduljunk a néhány bekezdéssel fentebb említett, a döntéshozattól a megvalósításig húzódó spektrum másik, a megvalósítás felőli végpontjába!

E területen két, egymással szorosan összefüggő motívumot azonosítottunk mint potenciális jelöltet: az „extrém jogállamiaskodást” és a „szabályozási impotenciát”. A kettő közötti összefüggés már a fogalmak meghatározásából is kiténik, amennyiben az előbbi az utóbbinak egy speciális alete. Az alábbiakban amellet fogunk érvelni, hogy (i) e logikai kapcsolat ellenére két, a jelen kutatás céljai és kérdéskörrel szemponjtából lényegileg megkülönböztethető dologról van szó, és hogy (ii) e szemszögből tekintve elsősorban az extrém jogállamiaskodás motívuma érdemel figyelmet.

Kiindulásként emlékezzünk vissza a szabályozási impotencia meghatározására: lényegében arról van szó, hogy az állam képtelen olyan szabályokat alkotni, amelyek eredményesen ösztönzik az érintett társadalmi szereplőket arra, hogy bizonyos dolgokat megtegyenek vagy ne tegyenek meg. Ebbe a meghatározásba – elvileg, de a rendelkezésre álló empiria alapján: gyakorlatilag is – belefér az is, hogy a kormányzat a technikai, szervezeti-személyi vagy éppen a közpolitika-alkotási kapacitás elégtelensége, szükségessége miatt egyszerűen a lehetségesnél és a szükségesnél rosszabb, gyengébb minőségű szabályokat alkot. Ez a probléma a jelen kutatás kérdéskörrel szemponjtából kevésbé érdekes, hiszen az erőforrások és a kormányzati-adminisztratív kapacitás hiányaiból fakadó problémák – amint arra a 2. fejezet is kitért – a közpolitikai kudarcok jól ismert, régóta visszaköszönő, tehát újszerűnek semmiképpen sem tekinthető okai (azt is mondhatnánk, hogy egy olyan országban, ahol kátyúsak az utak, késnek a vonatok és a köz-tisztviselői kar rosszul fizetett, ne csodálkozzunk, ha a jogszabályok minősége is gyenge lesz).

Az extrém jogállamiaskodással azonban más a helyzet. Itt ugyanis nem arról van szó, hogy az államnak – az adott korlátok között, ill. azok miatt – egyszerűen nem sikerült elég jó szabályt alkotnia. Ellenkezőleg: a szabály (legalábbis végső soron, a joggyakorlatban ténylegesen működő formájában) szisztematikusan, „szándékosan”, úgy is mondhatnánk: a rendszer működéséből fakadó mélyebb hatóerők eredményeként – lett olyan, amilyen. E ponton ismét hangsúlyozni kell azt – az egyik bevezető fejezetpontban már előrebocsátott – fogalomhasználati sajátosságot, hogy az „állam általi szabályalkotás” kitétel nem feltétlenül a miniszter, a kormány, az Országgyűlés vagy éppen az önkormányzati képviselő-testület általi jogszabályalkotó munkára utal. Adott esetben annál jóval szélesebb értelme is lehet: magába foglalja például az adott jogszabály alkalmazásával kapcsolatban kialakított – és kvázi-jogszabályi hatású – bírósági gyakorlatot, vagy éppen az Alkotmánybíróság vagy az ombudsman hasonló hatású állásfoglalásait is. Vagyis az „állam általi szabályalkotás” – mint ahogy a tanulmány egészében, úgy továbbra is – funkcionális terminus, amely radikálisan eltekint az adott szabály vagy szabályozási elem megalkotásának politikai rendszerbeli, illetve intézményi locus-ától.

A jogállami elvek diszfunkcionálisan túlzó tiszteletben tartása és az állampolgárok viselkedésének eredményes orientálására való, egyéb okból fennálló képtelenség közötti konceptuális distinkció egyértelműségével szemben a két csoportba tartozó jelenségek gyakorlati, empirikus megkülönböztetése nem mindig könnyű, sőt nem is mindig lehetséges, viszont szinte minden esetben mérlegelést kíván (ti. annak mérlegelését, hogy

– mondjuk – egy jogtalanul építkező és „fantomizálódott” cég vezetői vagy tulajdonosai elleni eljárás az adott technikai és jogi peremfeltételek esetén mennyiben lehetséges, ill. mikor kezdi el ténylegesen fenyegetni az állampolgárok egyéni jogait, jogbiztonságát). Nem egy esetben pedig további problémák is belekeveredhetnek a képbe; ilyen például az „egyszerű”, jól ismert bürokratizmus avagy jogi túlszabályozottság.

Lépünk azonban tovább a fogalmi megkülönböztetések és elhatárolások kérdéséről a lényeg: a jogállam diszfunkcionális túlbujánzása mint a közpolitikai kudarcok egy lehetséges, a megvalósításban gyökeredző okának történeti és elméleti kontextusba helyezése irányába!

Maga a tág értelemben vett jelenségkör – vagyis a szabályozási impotencia – történetileg korántsem tűnik újnak, legalábbis ez a helyzet látszik az egyetlen, a történeti párhuzamok/előzmények vizsgálata szempontjából szóba jövő eset, az építésügyi működés területén:

A kiegyezést követően [...] a törvényhatósági jogkörrel rendelkező városokban Szépítési Bizottmányok (később Építési Szakbizottságok) ügyeltek az építési szabályok betartására... Levéltári adatok tanúsítják, hogy a jelzett szankciók visszatartó ereje – a kísértő múltbéli hagyományokkal szinkronban – igen csekély volt... (doc_ep01, közigazgatási hivatali tanulmány).

[A]z építésügyről szóló 1964. évi III. törvény végrehajtását biztosító – 30/1964. (XII. 2.) Korm. rendelet (talán a politikai konszolidációnak is köszönhetően) az előző korszakok magyar tradícióit követve, kesztyűs kézzel bánt azzal a szabálytalanul, engedély nélküli építkezéssel, akinek cselekményét szabálysértésnek minősítve háromezer forintig terjedő pénzbírsággal fenyegetett. Ennél is kevesebb (1000 forintig terjedő) pénzbírsággal volt sújtható az, aki az építményt engedély nélkül használatba vette, vagy az, aki elmulasztotta a jókarbantartási kötelezettségét és ezáltal veszélyeztette a közbiztonságot, mások életét, de például az is, aki kivezette a szennyvizet az utcára. (doc_ep01, közigazgatási hivatali tanulmány).

Az extrém jogállamiaskodás azonban – legalábbis a vizsgált szakpolitika-esetben (építésügyi hatóságok) – történetileg új jelenségnek tűnik. Ezt nemcsak az ellenkezőjére utaló információk hiánya támasztja alá, hanem analitikus megfontolások is: nehezen lenne ugyanis megmagyarázható, hogy egy lényegét tekintve nem (sőt: anti-)jogállam – mint amilyenek a megelőző kurzusok voltak – pont a jogállami elvek diszfunkcionálisan túlzó és egyoldalú megvalósításából fakadóan korlátozza a saját cselekvőképességét; ennek ellenkezőjére viszont sok és közismert példa akad.

E helyen nincsen mód arra, hogy ezen – igen fontos – motívum gyökereit, megnyilvánulási formáit, vagy más mozzanatokhoz/tényezőkhöz való kapcsolódásának módját szisztematikusan megvizsgáljuk. Ehelyett csak néhány, beismerten részben általános és kevésbé dokumentált vonására hívjuk föl a figyelmet.

– Egyfelől az mondható, hogy szemben talán a legtöbb azonosított kudarctényezővel, e motívum mibenléte, sőt, minden bizonnyal pusztán létezése is élénk vitákat válthatna ki akár a tudomány berkeiben, akár a politikai/közéleti diskurzus szélesebb köreiben. Mindemellett a jelenség egy érdekes önellentmondást is hordoz magában: végső soron ugyanis maga a jog (mint jogállami garanciák rendszere) válik a jog (mint szabályokba kódolt közpolitikai érték- és célrendszer) érvényesülésének akadályává.

- Történeti perspektívából szemlélve a kérdést, kiindulópontként leszögezhetjük, hogy az extrém jogállamiaskodás a rendszerváltással egyidős, abból táplálkozó jelenségnek mutatkozik. Ezzel kapcsolatban egyfelől kézenfekvőnek tűnik egy „inga kilengése” típusú interpretáció: a jogállami alapelvek tiszteletének korszakokon átívelő és mély történeti tapasztalatokban továbbélő hiánya bizonyos mértékig szükségszerűen eredményezte-eredményezi az egyénnek az állammal – és így gyakran: a közösséggel, a közérdekkel – szembeni jogainak szinte groteszk, és nem egyszer nemzetközileg is egyedülállónak tűnő védelmét.
- Az ilyesfajta, meglehetősen „általános hatású” ideológiai predispozíciókon kívül minden bizonnyal jóval konkrétabb személyes és intézményi indítékok is szerepet kaptak e motívum kialakításában és elmélyítésében: a rendszerváltás – mind a kerekasztal-tárgyalások, mind pedig az MDF–SZDSZ paktum – döntéshozóinak az alkotmányos keretekre és a politikai intézményrendszerre máig döntő befolyást gyakorló, szinte görcsösen óvatos status quo-orientáltsága. Számos olyan eleme van ennek az intézményrendszernek – és itt gondolhatunk a kétharmados törvények túlbujánzásától kezdve a helyi közösségek önkormányzásának alig korlátozott jogán át az alkotmánybíróság szinte példátlanul széles jogkörén át sok mindenre –, amely logikájában, értékrendjében kísértetiesen hasonló. E hasonlóság lényege pedig az aktuális politikai hatalom sáncain kívül szorultak, végső során a kisebbség, sőt az egyén jogainak-érdekeinek az ésszerűség határain gyakran túlmenő, a közösség méltányos jogait csorbító védelme.

Mindemellett azonban arra is érdemes figyelni, hogy az extrém jogállamiaskodás tényezőjének, noha határozottan diszfunkcionális következményekkel is jár (hiszen ezért is került a közpolitikai kudarcok okai közé), figyelemreméltó tulajdonsága, hogy ez esetenként az egyetlen, az önérdékkövetés köré szerveződő oki komplexum ellenében szisztematikusan⁵ ható tényező. Az extrém jogállamiaskodás kérdéskörének alaposabb – annak történeti előzményeire, mozgatórugóira, működési mechanizmusaira, funkcionális összefüggéseire stb. kiterjedő – feltárására mindazonáltal itt nem vállalkozunk. Annyi azonban megkockáztatható, hogy ezek a kérdések a közpolitikai kudarcok jövőbeli kutatásának egy ígéretes irányát jelölik ki.

8.3.2 Sajátos okok III.: ...Ahogy a bürokrácia alkalmazkodik

A harmadik tényezőcsoport középpontjában az implementációs alku fogalma áll. E jelenséget – melynek lényege, hogy a végrehajtásban érintett, erre amúgy kérdéses vagy semmilyen mandátummal nem rendelkező szervezetek egymással és/vagy más érintettekkel tárgyalnak és állapodnak meg a végrehajtás módjáról, illetve mértékéről – teljes konkrétságában csak a tűcsere-szakpolitika területén sikerült tetten érni (ott viszont igencsak meggyőzően, hiszen – mint bemutattuk – „papír van róla”). A vizsgált esetben

⁵ Ebben a mondatban a „szisztematikusan” szónak fokozott jelentősége van: jó néhány olyan tényező elképzelhető ugyanis, amely – bizonyos esetekben – az önérdék érvényesítése ellen hat. Ilyen lehet például a szervezeti vagy technikai kapacitás gyengesége, vagy éppen a nemzetközi alkalmazkodási kényszer. Ezek azonban esetleges tényezők, amelyek a kontextustól függően bármilyen irányban hathatnak.

ez az alkujelenség szoros, mondhatni: funkcionális egységben jelentkezett egy másik motívummal; nevezetesen azzal, hogy a közpolitikai döntéshozó az őt terhelő politikai költségek csökkentése, illetve a nála jelentkező politikai hasznok maximalizálása érdekében szándékosan egy bizonytalan, kétértelmű helyzetet hozott létre (vö. „inkonzisztens szakpolitikai célok motívuma”) valamint, hogy ezt a helyzetet minden iránymutatás és fogódzó nélkül ráengedte a drogpolitika végrehajtásában érintett – a bűnüldözési és a szociális-egészségügyi ellátásért felelős – apparátusokra (vö. „szakpolitikai bizonytalanság ráterítése a végrehajto apparátusra”).

A jelenség – erősen részleges – értelmezése-értékelése gyanánt az alábbi megjegyzések látszanak indokoltnak.

- Egyfelől a bizonytalan/kétértelmű (szak)politikai szándékok és az ezeket tükröző, el-
lentmondásos jogi szabályozás problémájának az implementációs alku mechanizmusa
révén történő „megoldása” természetesen csak az egyes (szervezeti) szereplők számá-
ra jelent bizonyos fokig megoldást. A szakpolitikai céljai, valamint a különböző módo-
kon érintett társadalmi-/érdekcsoportok szempontjából viszont – mint az esettanul-
mányban bemutattuk – nagy költségeket, illetve hatékonyságvesztéseket okoz.
- Másfelől pedig úgy tűnik, hogy az implementációs alku intézménye legalábbis „jól
illeszkedik” több, korábban feltárt kudarcmotívumhoz; mindenképp a jogbiztonság
hiányához. A különbség talán főként abban van, hogy itt nem a társadalmat, illetve az
állampolgárokat és szervezeteiket megillető jogbiztonságról, hanem a kormányzat sa-
ját szervezetei által élvezett – jogi normák és szakpolitikai célok-elvárások által
követített, illetve azokban manifesztálódó – biztonság és ellentmondásmentesség hiá-
nyáról van szó.
- Elméleti szempontból az implementációs alku fogalma első látásra emlékeztet a né-
hány bekezdéssel fentebb már említett regulatory capture (Stigler 1971; kb. am. vala-
mely regulált iparág egésze vagy egyes szereplői által a regulációs – például munka-
vagy környezetvédelmi – hatóság fölött informális csatornákon át gyakorolt, irányító
jellegű befolyása) fogalmára. Azonban a különbségek itt is számosabbak, mint a ha-
sonlóságok. A regulatory capture esetében a domináns érdek az adott iparágban mű-
ködő vállalkozásoké (vagy azok egy részéé). Ez az erő áll szemben az „államot” és a
„közjót” képviselő szabályozási hatósággal, és gyűri azt maga alá különérdekű érve-
nyesítésének informális módozatai segítségével. Az implementációs alku esetében
azonban egész másfajta szereplők és érdekviszonyok működnek. Egyrészt a közpoliti-
kai célokban megtestesülő közjó képviselete nem szükségszerű, hanem esetleges; más-
részt – és mindenképp – pedig az alkudozó szereplők nagyjából, vagy akár teljes
egészében, állami szereplők; tehát, legalábbis részben, a saját különérdekük védelmé-
ben fellépő kormányzati(!) szereplők alkudoznak egymással. Ebből következik a har-
madik különbség: a néhány bekezdéssel fentebb, a döntéshozók személyes érdekeinek
motívumával kapcsolatban megfogalmazottakhoz hasonlóan itt sem arról van szó,
hogy gigászi erők – egyfelől a közpolitika által hordozott széles közérdek, másfelől
pedig az azáltal korlátozott erős gazdasági/tőkeérdek – feszülnének egymásnak. Ellen-
kezőleg: tekintettel a kockán forgó (egyéni vagy szervezeti) érdekek esetenként jelen-
tételen voltára, az érdekek harcát és egyensúlyát akár groteszkül véletlenszerű szem-
pontok is eldönthetik.

RÖVID ÖSSZEGZÉS

9.1 A KUTATÁS AMBÍCIÓJA ÉS MÓDSZERE

Az itt bemutatott kutatás célja az volt, hogy megvizsgálja: léteznek-e – és ha igen, mi tudható róluk – a kormányzásnak olyan kudarcotívumai, -tényezői, esetleg -mechanizmusai, (i) amelyekre a problématerületet különböző irányokból közelítő *mainstream* elméletek-modellek nem, vagy csak csökevényesen reflektáltak, és (ii) amelyekről ilyen formán feltételezhető, hogy az ország, esetleg a (posztszocialista) régió sajátosságait tükrözik.

A kutatási kérdést három különböző, egy előre specifikált elméleti szempontrendszer alapján kiválasztott szakpolitikán, mint eseten, vizsgáltuk. A vizsgálat a kvalitatív kutatási tradíció fő vonásait viselte magán; vagyis a területet gyakorlati nézőpontból ismerő szakemberekkel/döntéshozókkal készített mélyinterjúk, továbbá az adott közpolitikai kudarc valamely lényegi aspektusát jól bemutató dokumentumok, jelentések, esetenként az interneten található források szolgáltatták a munkát empirikusan megalapozó terepkutatás fő irányát. Az ennek során összegyűlt empirikus anyagot ezután kvalitatív elemzésnek vetettük alá. A kvalitatív elemzés célja kettős volt: egyrészt a kudarc természetét megvilágító, másrészt a kudarchoz vezető oksági mechanizmust alkotó motívumok aprólékos, közvetlenül a feltárt empiriában gyökeredző azonosítása és fogalmi meghatározása.

Az elemzés következő lépése az előző, döntően analitikus jellegű munkaszakaszt követően az egyes esettanulmányok szintjéről az összes vizsgált eset szintjére aggregált adatokra irányult. Pontosabban: az esetszintű elemzések során azonosított kudarcotívumok és oki tényezők teljes rendszerét tettük vizsgálat tárgyává. Ennek célja az volt, hogy az elsődleges empiriában felmerült mintegy másfél tucatnyi, a vizsgált közpolitikai kudarcok tekintetében magyarázó erővel bíró motívumot valamiféle struktúrába rendezzük. A struktúráképzés és szintetizálás az alábbi szempontrendszer alapján történt.

- A „hagyományos”, ismertnek tekinthető motívumokat ki kellett szűrni, úgy hogy a további szintetizáló-rendszerező munka már csak az elméleti és/vagy empirikus szempontból újszerűnek tűnő mozzanatokra lehessen összpontosítani.
- Az ismertnek, leírtnak tekinthető motívumok „kijéte” után maradt kilenc motívumot ezután tág érvényességi körű, önmagában is jelentős leíró és magyarázó erejű elemzési kategóriákba vontuk össze.
- Mindeközben törekedtünk a kialakuló új fogalmak leíró és magyarázó erejének további megőrzésére, illetve maximalizálására, valamint
- a fogalmak konceptuális egyértelműségének (vagyis az átfedésmentességnek, illetve az egyes fogalmak közötti konceptuális demarkáció pontos meghatározásának) biztosítására-megőrzésére is.

E szintetizáló-értelmező folyamat a kutatás kiinduló kérdéscéljére – vagyis arra a kérdésre, hogy a magyar közpolitika világa milyen sajátos és elméletileg, illetve empirikusan újszerű kudarcjelenségeket, továbbá ezeket (részben) magyarázó kudarcmechanizmusokat produkál – adható válaszként az alábbiakat eredményezte.

a) Ami a kudarcjelenségeket illeti, azt mondhatjuk, hogy – miközben valóban újszerű kudarcípust nem sikerült kimutatni – az „egyszerű” közpolitikai eredménytelenség kívül feltárt mindhárom további kudarcjelenség legalábbis erősen szokatlan egy, a magyarhoz hasonló fejlettségű ország társadalmi-gazdasági és politikai kontextusában. E kudarcjelenségek sűrűsödési pontja a biztonság – mégpedig leginkább a jogbiztonság – társadalmi szereplők által élvezett mértékének elégtelensége. Végso-ron tehát ez sejlik föl mind a közpolitika működésének és kimenetelének inherens bizonytalansága, mind az állam által működtetett jogi szankciórendszerek működés-képtelensége, mind pedig a tömeges, nyílt és következmények nélküli jogsértés által keltett demonstrációs hatás közös lényegként.

A kutatás másik kérdése a kudarcokhoz vezető specifikus okok mibenlétére irányult. Az elemzés három ilyen okcsoportot azonosított.

- b) Kicsinyesen önző döntéshozók: az első okcsoport lényege a szakpolitikai döntésre jelentős befolyással bíró szereplők szűk, személyes és – a döntés által érintett társadalmi érdekekhez viszonyítva – akár groteszkül jelentéktelen érdekeinek-szemponjtainak érvényesítésére való törekvés. E jelenséghez kapcsolódik az ellentétes irányba ható mechanizmusok gyengesége, esetenkénti hiánya; így mindenekelőtt a politikai akaratképzésre, vagyis a társadalmi elvárások és érdekek konkrét kormányzati szervezetek vagy személyek konkrét szándékaira történő lefordításának képtelensége (vagyis az ún. szakpolitikai tulajdonos hiánya).
- c) Jogállami(askodó) tehetetlenkedés: a második okcsoport az adott közpolitikát megvalósítani hivatott jogszabályok megalkotása és/vagy alkalmazása során a jogállami elvek diszfunkcionálisan túlzó tiszteletben tartásának, és – ezzel szorosabb vagy lazább összefüggésben – az állampolgárok viselkedésének eredményes orientálására (tiltás, ösztönzés) való képtelenségnek a jelenségei körül sűrűsödik.
- d) Alkudozó hatóságok: a magyarázó tényezők harmadik, figyelmet érdemlő körének lényege, hogy a végrehajtásban érintett, erre amúgy kérdéses vagy semmilyen mandátummal nem rendelkező szervezetek egymással és/vagy más érintettekkel alkudoznak és állapotodnak meg a végrehajtás módjáról, illetve mértékéről. Ez az alku szoros egységben van a közpolitikai döntéshozó által – például az őt érő rövid távú

politikai hasznok maximalizálásáa érdekében – kreált kétértelmű helyzettel, illetve bizonytalansággal; voltaképpen egy erre adott intézményi alkalmazkodási reakciónak tekinthető.

9.2 ZÁRSZÓ

A tanulmányt lezárandó három, a kutatás eredményeinek hasznosításával-hasznosíthatóságával kapcsolatos megjegyzés látszik indokoltnak.

Az egyik a kutatás megállapításainak érvényével és általánosíthatóságával kapcsolatos. E megállapítások három, elméleti alapon előzetesen meghatározott szelekciós kritérium alapján kiválasztott, a jelenkori magyar gyakorlatból merített közpolitika-eset vizsgálatán nyugszanak. Ilyen módon tehát e megállapítások mind funkcionális (pl. más közpolitikákra), mind időbeli, mind pedig térbeli kiterjeszhetősége-általánosíthatósága kérdéses; legalábbis körültekintő előzetes megfontolást és további vizsgálódást követel.

Ez továbbvisz a kutatás által felvetett kérdések és feladatok nehezen belátható horizontja irányába. Ezek közül itt kettőt hangsúlyozunk. Az egyik a kutatás empirikus alapjának – az esettanulmányok mélységének és/vagy számának növelése útján történő – kiszélesítése; a másik pedig a felmerült és részben kikristályosodott fogalmak és oksági mechanizmusok elméleti kontextusának, valamint történeti és funkcionális analógiáinak-előzményeinek az itt bemutatottnál jóval szisztematikusabb feltárása.

A harmadik megfontolást már a tanulmány módszertani fejezetében – meglehetősen elméleties terminusokban megfogalmazva ugyan, de – előrebocsátottuk; az eredmények értelmezése és felhasználása tekintetében fennálló érvénye miatt azonban szükséges itt ismét, kiemelten visszatérni rá. A végkövetkeztetések bizonyítatlan, folytonosan megerősítésre (vagy cáfolatra) szoruló jellegének hangsúlyozása, ha kimondatlanul is, de minden empirikus társadalomtudományi kutatás „kötelező kelléke”. E megszorítás azonban a jelen kutatás esetében még fokozottabban fennáll: az oksági motívumokra és mechanizmusokra, a megállapításokkal kapcsolatos interpretációkra – és gyakorlatilag minden másra – vonatkozó megállapítások nem tartanak igényt a végső, „tudományos” igazság státuszára, hanem folyamatos és intenzív diskurzus révén megerősítendő-finomítandó, vagy éppen módosítandó, esetleg akár elvetendő érveknek.



HIVATKOZOTT MUNKÁK

- Almond, G. A. and S. Verba (1963): *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*, Princeton, N. J.: Princeton University Press
- Anderson, James E. (1997): *Public policymaking. An introduction*, Boston, MA: Houghton Mifflin Company
- Barnes, Andrew (2003): Comparative theft: Context and choice in the Hungarian, Czech, and Russian transformations, 1989–2000, *East European Politics and Societies* 17:3 pp. 533–565
- Bazeley, Pat (2002): The evolution of a project involving an integrated analysis of structured qualitative and quantitative data: from N3 to Nvivo, *International Journal of Social Research Methodology* 5:3 pp. 229–243
- Bércesi, Ferenc and Gábor Jászberényi (2004): Az ISO minőségirányítási rendszer, az általános értékelési keretrendszer és az egyéni teljesítményértékelés integrált minőségügyi rendszerben történő alkalmazásának lehetőségei, *Magyar Közigazgatás* 54:9 pp. 529–543, 54:12 pp. 726–737
- Berg-Schlosser, Dirk (2004): The quality of democracies in Europe as measured by current indicators of democratization and good governance, *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 20:1 pp. 28–55
- Brusis, Martin (2004): Governance indicators and executive configurations in Central and Eastern Europe, *Central and Eastern European Countries Inside and Outside the European Union: Avoiding a New Divide*, Lithuania, Vilnius 13–16 May 2004
- Burns, Tom and G. M. Stalker (1961): *The management of innovation*, London: Tavistock
- Buss, Terry F. and Roger Vaughan (1995): Training and technical assistance for local government in Hungary: A critique and suggestions for reform, *East European Quarterly* Vol. 29. No. 3. pp. 389–407

- Chowdhury, Supriya Roy (1999): Neo-statism in Third World studies: A critique, *Third World Quarterly* 20:6 pp. 1089–1107
- Connor, Patrick E. and Boris W. Becker (2003): Personal value systems and decision-making styles of public managers, *Public Personnel Management* 32:1 pp. 155–180
- Cooley, Alexander (2000): International aid to the former Soviet states: Agent of change or guardian of the status quo?, *Problems of Post-Communism* Vol. 47, Issue 4 pp. 34–44
- Coombes, David and Tony Verheijen (1997) (ed.): *Public administration reforms – East and West*, Brussels: European Commission
- Cummings, Sally N. and Ole Norgaard (2004): Conceptualising state capacity: Comparing Kazakhstan and Kyrgyzstan, *Political Studies* 52 pp. 685–708
- de Vries, Michiel S. and Iwona Sobis (2005): The role of experts in local government in transitional countries, In: Jenei, György, Alexei Barabashev and Frits van den Berg (2005) (ed.): *Institutional requirements and problem solving in the public administrations of the enlarged European Union and its neighbours*, Bratislava: NISPAcee pp. 119–141
- Dolowitz, David P. and David Marsh (2000): Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making, *Governance* 13:1 pp. 5–24
- Dror, Yehezkel (2004): Gearing Central and Eastern European governments towards weaving the future through ruptures in history, In: Bryane, Michael, Rainer Kattel and Wolfgang Drechsler (2004) (ed.): *Enhancing the capacities to govern: Challenges facing the CEE countries*, Bratislava: NISPAcee pp. 17–26
- Eisenhardt, Kathleen M. (1991): Better stories and better constructs: The case for rigor and comparative logic, *Academy of Management Review* 16:3 pp. 620–627
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989): Building theories from case study research, *Academy of Management Review* 14:4 pp. 532–550
- Eke, Steven M. and Taras Kuzio (2000): Sultanism in Eastern Europe: The socio-political roots of authoritarian populism in Belarus, *Europe-Asia Studies* 52:3 pp. 523–547
- Fritz, Verena (2003): State weakness in post-communist countries: The concept of state capacity, *Romanian Journal of Political Science* 3:2 pp. 5–21
- Gajduschek, György and György Hajnal (2003): *Civil Service Training Assistance Projects in the Former Communist Countries: An Assessment*, Budapest: LGI Publications
- Gajduschek, György (2000): *A bürokráciafogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában*, Budapest: PHD disszertáció
- Goetz, Klaus H. (2001): Making sense of post-communist central administration: Modernization, Europeanization or Latinization?, *Journal of European Public Policy* 8:6 pp. 1032–1051
- Greskovits, Béla (1998): *The political economy of protest and patience: East European and Latin American transformations compared*, Budapest: CEU Press
- Grindle, Merilee S. (1997): *Getting good government: Capacity building in the public sectors of developing countries*, Oxford: Harvard University Press

- Hajnal, György (2006): Sustainability strategy or strategic sustainability? The case of civil service training assistance projects for Central and Eastern Europe, In: Schubert, Uwe and Eckhard Störmer (2006) (ed.): *Evaluating Sustainable Development in Europe – Concepts, Methods and Application*, Cheltenham: Edward Elgar
- Hajnal, György (2005c): The spirit of management reforms: Towards building an explanatory model of NPM, *Public Management Review* 7:4 pp. 495–513
- Hajnal, György (2005a): Bureaucratic incapacity in transition democracies: A case study of decision behaviour in Hungarian central government organisations, *Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries*, Moscow, Russia 19–21 May 2005
- Hajnal, György (2005b): Strategic orientation in Hungarian central government organisations: The role of organisational culture, In: Jenei, György, Alexei Barabashev and Frits van den Berg (2005) (ed.): *Institutional requirements and problem solving in the public administrations of the enlarged European Union and its neighbours*, Bratislava: NISPAcee pp. 237–255
- Hajnal, György (2004b): A hatékony működés és vezetés néhány kulturális tényezője a magyar államigazgatási rendszerben, In: Horváth M. Tamás (2004) (ed.): *A központi közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében*, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet pp. 111–158
- Hesse, Joachim Jens (1993): From transformation to modernization: Administrative change in Central and Eastern Europe, *Public Administration* 71:1–2 pp. 219–257
- Hughes, Owen E. (2003): *Public management and administration. An introduction* (3rd ed.), Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Ionita, Sorin (2005): Governing by default: Failures of policy process in Romania, In: Jenei, György, Alexei Barabashev and Frits van den Berg (2005) (ed.): *Institutional requirements and problem solving in the public administrations of the enlarged European Union and its neighbours*, Bratislava: NISPAcee pp. 166–192
- Ionita, Sorin (2003): The cargo cult of democracy in Romania, *Romanian Journal of Political Science* 3:1 pp. 159–193
- Jackman, Robert W. and Ross A. Miller (1996): The renaissance of political culture?, *American Journal of Political Science* 40:3 pp. 632–659
- Jacoby, Wade (2001): Tutors and pupils: International organizations, Central European elites, and Western models, *Governance* 14:2 pp. 169–200
- Jacoby, Wade (1999): Exemplars, analogies, and menus: Eastern Europe in cross-regional comparisons, *Governance* 12:4 pp. 455–478
- Janis, Irving L. (1982): *Groupthink: Psychological studies of policy decisions and fiascoes*, Boston: Houghton Mifflin Company
- Janis, Irving L. (1972): *Victims of groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*, Boston: Houghton Mifflin Company
- Jenei, György (2003): A közpolitika és a közigazgatás-tudományok, In: Takács, Péter (2003) (ed.): *A jogászképzés múltja, jelene és jövője. Ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal-beszélgetések*, Budapest: ELTE ÁJK pp. 123–130

- Johanssen, Lars and Ole Norgaard (2005): Governance in Central and Eastern Europe: A cross-sectional perspective. How the EU accession broke institutional path dependencies in post-Communist regimes, In: Jenei, György, Alexei Barabashev and Frits van den Berg (2005) (ed.): Institutional requirements and problem solving in the public administrations of the enlarged European Union and its neighbours, Bratislava: NISPAcee pp. 27–48
- Khapova, Svetlana N. (2002): Assistance or co-operation?, In: van den Berg, Frits, György Jenei and Lance T. Leloup (2002) (ed.): East-West co-operation in public sector reform. Cases and results in Central and Eastern Europe, Amsterdam: IOS Press pp. 27–30
- Kotchegura, Alexander (2004): Reducing corruption in post-communist countries, *international Public Management Review* 5:1 pp. 138–155
- Kovryga, Oleksandr V. and Patricia Mooney Nickel (2004): The inevitability of enduring historical and cultural patterns: The paradox of decentralization efforts in Ukraine, *Administrative Theory and Praxis* 26:4 pp. 609–634
- Kulcsár, Kálmán (1987): *Politikai és jogszociológia*, Budapest: Kossuth
- Landman, Todd (2003): *Issues and methods in comparative politics. An introduction*, London: Routledge
- Lane, Jan-Erik (1993): *Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, London: SAGE
- Lauth, Hans-Joachim (2004): Formal and informal institutions: On structuring their mutual co-existence, *Romanian Journal of Political Science* 4:1 pp. 66–88
- Lawrence, Paul R. and Jay W. Lorsch (1967): *Organization and environment*, Boston: Harvard Business School
- Liu, Morgan Y. (2003): Detours from Utopia on the Silk Road: Ethical dilemmas of neoliberal trimphalism, *Central Eurasian Studies Review* 2:2 pp. 2–10
- Luton, Larry S. (2004): The relevance of U.S. public administration theory for Russian public administration, *Administrative Theory and Praxis* 26:2 pp. 213–232
- Maravic, Patrick von and Christoph Reichard (2003): New Public Management and corruption: IPMN dialogue and analysis, *international Public Management Review* 4:1 pp. 84–129
- Marshall, Gordon (1998) (ed.): *Oxford Dictionary of Sociology*, Oxford: Oxford University Press
- Merton, Robert K. (1980): *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*, Budapest: Gondolat
- Merton, Robert K. (1968): *Social theory and social structure*, New York, NY: Free Press
- Miller, William L., Ase B. Grodeland and Tatyana Y. Koshechkina (2001): A culture of corruption? Coping with government in post-communist Europe, Budapest: CEU Press
- Mishler, William and Richard Rose (2001): What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies, *Comparative Political Studies* 34:1 pp. 30–62
- Morisset, J. and O.L. Neso (2004): Do bureaucratic delays/administrative procedures deter foreign investors and breed corruption/bribery?, *Journal of Financial Management and Analysis* 17:2 pp. 103–107
- Mungiu-Pippidi, Alina (2003): Reinventing the peasants: Local state capture in post-communist Europe, *Romanian Journal of Political Science* 3:2 pp. 23–37

- Mungiu-Pippidi, Alina (2003): Revisiting fatalistic political cultures, *Romanian Journal of Political Science* 3:1 pp. 90–121
- Nunberg, Barbara (1999) (ed.): *The state after communism. Administrative transitions in Central and Eastern Europe*, Washington, D.C.: World Bank
- Pálné Kovács, Ilona (1998): Dilemma of territorial organisation of public administration and control of regional policy in Hungary, In: Barlow, Max, Imre Lengyel and Richard Welch (1998) (ed.): *Local development and public administration in transition*, Szeged: JATE pp. 37–49
- Perrow, Charles (1999): *Normal accidents: living with high-risk technologies*, Princeton, N. J.: Princeton University Press
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2000): *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press
- Raadschelders, Jos C.N., Robert Wagenaar, Mark R. Rutgers and Patrick Overeem (2000): Against a study of the history of public administrations: A manifesto, *Public Administration* Vol. 22 No. 4 pp. 772–791
- Radaelli, Claudio M. (2000): Policy transfer in the European Union: Institutional isomorphism as a source of legitimacy, *Governance* 13:1 pp. 25–43
- Salamatov, Volodymyr (2004): Evaluation of municipal policy implementation based on a study of its perception in Ukrainian, Russian, and US cities, *Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries*, Moscow, Russia 19–21 May 2005
- Selznick, P. (1949): *TVA and the grass roots*, Berkeley, CA: University of California Press
- Simon, Herbert A. (1982) (ed.): *Korlátozott racionalitás (Válogatott tanulmányok)*, Budapest: KJK
- Simon, Herbert A. (1971): Designing organizations for an information-rich world, In: Greenberger, M. (1971) (ed.): *Computers, communications, and the public interest*, Baltimore, MO: John Hopkins University Press pp. 38–52
- Sotiropoulos, Dimitri A. (2002): From an omnipresent and strong to a big and weak state: Democratization and state reform in Southeastern Europe, *Journal of Southeast European and Black Sea Studies* 2:1 pp. 63–74
- Stan, Lavinia (2002): Comparing post-communist governance: A case study, *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 18:3 pp. 77–108
- Stigler, George (1971): The economic theory of regulation, *Bell Journal of Economics* 2:3–21
- Sümeği, Endre (2003): Az EU CAF önértékelési rendszere - modellkísérlet a Pest Megyei Közigazgatási Hivatalban, *Magyar Közigazgatás* 53:1 pp. 43–50
- Szente, Zoltán (2005): *A minisztériumi szakpolitikai döntéshozatal külső forrásai*, Budapest: kézirat
- Szente, Zoltán (2003): A CAF a gyakorlatban. A CAF modell alkalmazásának eddigi hazai tapasztalatai és a továbbfejlesztés lehetőségei, *Magyar Közigazgatás* 53:10 pp. 585–600
- Tönnisson, Kristiina (2005): Why CEE countries, NPM principles and bad policy implementation are fatal friends? The case of Estonian local governments, *Ten years of transition: Prospects and challenges of the future for public administration*, Hungary, Budapest Apr. 13–15 2000

- Tushman, Michael L. and David A. Nadler (1978): Information processing as an integrating concept in organizational design, *Academy of Management Review* 3:613–624
- van den Berg, Frits (2002): The issue of sustainability in a Dutch-Russian project, In: van den Berg, Frits, György Jenei and Lance T. Leloup (2002) (ed.): *East-West co-operation in public sector reform. Cases and results in Central and Eastern Europe*, Amsterdam: IOS Press pp. 115–121
- VanDeveer, Stacy D. and Geoffrey D. Dabelko (2001): It's capacity, stupid: International assistance and national implementation, *Global Environmental Politics* 1:2 pp. 18–29
- Weber, Max (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen: Mohr
- Weber, Max (1967): *Gazdaság és társadalom*, Budapest: KJK
- Wildawsky, Aaron and Jeffrey L. Pressman (1984): *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley, CA: University of California Press
- Yin, Robert K. (2003): *Case study research. Design and methods* (3rd ed.), Thousand Oaks, CA: Sage
- Zielonka, Jan and Alex Pravda (2001): *Democratic consolidation in Eastern Europe. Volume 2: International and transnational factors*, Oxford: Oxford University Press
- Zupkó, Gábor (2001): *Reformfolyamatok a közsférában: Közszeaktor menedzsment reformok nemzetközi trendjeinek bemutatása és magyarországi hatásuk értékelése*, Budapest:

1. SZ. MELLÉKLET: A TEREPMUNKA SAROKPONTJAIT KIJELÖLŐ TECHNIKAI SPECIFIKÁCIÓ

TECHNIKAI SPECIFIKÁCIÓ A „HELYI-TERÜLETI SZINTŰ SZAKPOLITIKA-MENEDZSMENT...” PROJEKT KERETÉBEN KÉSZÜLŐ ESETTANULMÁNYOK KÉSZÍTÉSÉHEZ

11.1 AZ ESETTANULMÁNY CÉLJA

A kutatás középpontjában a magyar (központi és helyi) kormányzati kapacitás hiányosságai, illetve az ezeket előidéző tényezők állnak. A kutatás végső ambíciója a kormányzati kapacitás problémajelenségei és mögöttes okai/tényezői tekintetében fennálló karakterisztikus mintázatok azonosítása; kiinduló hipotézise pedig az, hogy ezek között létezik olyan, a régió történelmi fejlődésében gyökerező mintázat is, amelyet a vonatkozó mainstream szakirodalom még nem, vagy nem kellően azonosított és dokumentált.

A kutatás kiterjed mind a magyar központi, mind pedig a helyi (ön)kormányzat(ok) tevékenységére. A kutatás fő módszere néhány kiválasztott szakpolitikai terület részletes, esettanulmány mélységű vizsgálata, majd az így keletkezett empiria további, összehasonlító jellegű vizsgálata. A továbbiakban az ezen esettanulmányokkal szemben támasztott elvárásokról esik szó.

Az esettanulmányok célja, hogy a kiválasztott szakpolitikai problémát részletesen és sokoldalúan bemutassa. Ez – általánosságban – az adott szakpolitikai probléma

- tüneteinek (miben nyilvánul meg),
- következményeinek (az okozott problémák/költségeket jellege, mértéke, „elosztása”), valamint
- okainak

azonosítását jelenti.

11.2 AZ ESETTANULMÁNY STRUKTÚRÁJA

11.2.1 Háttéranyag

Az esettanulmány elkészítésének kiinduló lépése egy háttéranyag elkészítése (egy esetben ez már a munka megkezdése előtt is rendelkezésre állhat). A háttéranyag célja általánosságban a problémakör jogi és szervezeti kereteinek bemutatása, illetve a gyakorlat rövid áttekintése és értékelése az elérhető információk szabta korlátok között.

Ez – konkrétan, de inkább csak a példa kedvéért – a következő kérdések megválaszolását jelentheti.

- Milyen jogszabályi rendelkezések és szakpolitikai keretek az iránymutatók az adott tevékenység tekintetében?
- Mely állami szerveknek van az adott ügyben feladata/hatásköre, és milyen?
- Mi a megcélzott szakpolitikai probléma lényege, és melyek az állami beavatkozás/az adott szakpolitika céljai?
- Az adott szakpolitikai területre mint gyakorlatra vonatkozó empirikus alapismeretek (pl. statisztikai adatok, publikált tanulmányok, sajtóhírek, háttérbeszélgetések stb. tükrében).

A háttéranyag alapján kerülnek kialakításra a következő munkafázisok: a terepkutatást orientáló, kiinduló jellegű kérdésfeltevések „nulladik verziója”.

11.2.2 Terepmunka

A terepkutatás fő eszköze az érintettekkel folytatott interjú. Az interjúalanyok tipikusan az alábbi körök reprezentánsai:

- az érintett közig. szerv, illetve szervek (jogalkalmazó hatóság) vezetői, munkatársai (1–1 fő);
- a „kliens oldal” (1–2 fő);
- az adott szakpolitika formálói (pl. főhatóságok vezetői, a jogalkotásban befolyásos szakértők; 1–2 fő).

Az interjúk ideális célja, hogy a különböző érintettek szemszögéből azonosítsa és értelmezze az adott szakpolitika alapproblémáit, valamint a probléma tulajdonképpeni okait. Az egyes interjúk középponti mozzanata a többi alany által felvetett problémákra történő reflektálás, a különböző alanyok által felvetett érvek és következtetések ütköztetése.

Az interjúkat hangfelvétel vagy részletes feljegyzések útján dokumentálni kell, mivel az elemzés későbbi fázisai elsődlegesen ezen az empirikus alapon nyugszanak (ld. még a következő pontot!).

11.2.3 Elemzés és következtetések

Az esettanulmányt lezáró rövid tanulmány céljai az alábbiak.

- Az adott szakpolitikai tevékenységgel kapcsolatos diszfunkciók természetével és nagyságrendjével kapcsolatos empiria összefoglalása („diszfunkció” alatt az adott kormányzati tevékenység – deklarált, vagy ennek hiányában feltételezhető – társadalmi célja és tényleges eredményei közötti eltérést értem).
- A szakpolitika-formálás (döntéshozatal) és a megvalósítás különböző fázisaiban és/vagy az érintett szervezetrendszer különböző pontjain azonosított problémajelenségekre vonatkozó empiria összegzése.
- A mögöttes okok feltárása, a hibás működés magyarázata.

Az összegző tanulmányban világosan – formai-szerkesztési szempontból is egyértelműen – különválasztva jelennek meg *(i)* a kutató kérdései, megfontolásai és az általa adott válaszok, illetve *(ii)* a válaszokat megalapozó empiria. Ami ez utóbbit illeti, az okfejtésben szereplő valamennyi tényállítás empirikus forrását pontosan (interjúidézet, dokumentumhely stb.) meg kell jelölni.



2. SZ. MELLÉKLET: A KVALITATÍV ELEMZÉS SORÁN KIALAKÍTOTT ÉS HASZNÁLT KÓDOK RÉSZLETES LEÍRÁSA

Az alábbiakban, mintegy összegző jelleggel, a tanulmány különböző pontjain már többször felmerült és ott többé-kevésbé ismertetett, az elemzés során kialakított-használt kódok két nagyobb csoportját mutatjuk be még egyszer: a „kudarcjelenségek”, illetve az – ezeket részben magyarázó – „okok” közé sorolható kódokat. Az elemzés során ezeken kívül létrehozott több tucatnyi, további – főként technikai jellegű – kódot itt nem részletezzük.

#1. Kudarcjelenségek. A vizsgált közpolitika kudarcára utaló, annak valamely aspektusát megtestesítő „kudarcjelenségek” valamiképpen ugyanúgy „problémáknak” tekinthetők, mint a másik nagy csoportba: az okok közé tartozó mozzanatok. A lényeg mindkét esetben az, hogy valami valamiképpen nem úgy van, mint ahogy „lennie kellene”. Ezen hasonlóság mellett értelmes és lehetséges is megkülönböztetni az okokat a kudarcjelenségektől; e különbség pedig abban áll, hogy az utóbbiak, szemben az előbbiekkal, önmagukban is – tehát minden más feltételtől vagy következménytől függetlenül – társadalmi hatásukat tekintve romboló jellegűek; vagyis politikailag és társadalmilag szignifikáns csoportoknak okoznak lényeges veszteséget.

#1.1. Közpolitika-szintű kudarcok. Az e csoportba tartozó kódok olyan problémákra utalnak, amelyek alapvetően az adott konkrét közpolitika szempontjából tekinthetők kudarcnak; vagyis az érintett szakpolitika (és nem valamilyen más cél vagy érték) elérését-megvalósítását nehezítik meg vagy teszik lehetetlenné.

Bizonytalanság a megvalósításban. Az adott szakpolitika nem kiszámítható működéséből az érintett társadalmi csoportokra, személyekre háruló kockázat, bizonytalanság (pl. szelektív jogalkalmazás, esetleges körülményektől függő megvalósítási folyamat). 17 db előfordulás

Közpolitika kevésbé eredményes. Az adott szakpolitika az elé tűzött fő célt csak az ideálisnál/lehetségesnél (jóval) kisebb mértékben valósítja meg. 15 db előfordulás

Szankciórendszer nem működik. A kormányzat a gyakorlatban nagy mértékben képtelen az önérdéküket követő szereplőkre vonatkozó tiltó vagy előíró szabályokat érvényesíteni. A szabályozási impotenciától az különbözteti meg, hogy itt nem pusztán a jogi szabályozás kudarcáról van szó, hanem az előírást/tiltást szolgáló komplett – a jogalkotást és a végrehajtást is magába foglaló – funkciórendszer kudarcáról. 27 db előfordulás

#1.2. Általános kudarcok. Az általános jellegű kudarcok jellemzője az, hogy – szemben a közpolitika-specifikus kudarcokkal – romboló hatásukat elsősorban nem az adott közpolitika területén fejtik ki, hanem más – általánosabb érvényű – közpolitikai célokat veszélyeztetnek.

Jogsértés demonstrációs hatása. Az a kár, illetve társadalmi költség, amely a kormányzat által követett közpolitikai célok, illetve – kiemelten – az ezeket megtestesítő jogszabályok rutinszerű, tömeges, nyilvános és súlyos, ugyanakkor következmények nélküli figyelmen kívül hagyása (megsértése) okoz. Ez a kár lényegét tekintve a demokratikus jogállam intézményrendszerébe vetett közbizalom és ezáltal a normakövetés és a társadalmi szolidaritás kultúrájának eróziójában ölt testet. 8 db előfordulás.

#2. Okok. Ezen kódcsoport a közpolitikai működések, folyamatok vagy intézmények azon diszfunkcióit – a „normálistól”, a „kívánatostól” vagy az „előírttól” való eltéréseit – testesítik meg, amelyek a feltárt kudarcjelenségekkel oki kapcsolatban vannak, azokhoz hozzájárulnak. A kudarcjelenségek kódcsoportjától az különbözteti meg, hogy e diszfunkciók önmagukban még nem, vagy csak csekély mértékben jelentenek közpolitikai kudarcot; vagyis egyik vagy másik diszfunkció léte önmagában még nem okoz lényeges és közvetlen veszteséget valamilyen, társadalmilag és politikailag szignifikáns csoportnak.

#2.1. Szakpolitika-alkotás problémái. Ebben a kódcsoportba a közpolitikai folyamat azon jelenségei tartoznak, amelyek a közpolitikai ciklus döntéshozatali fázisához – vagyis a megvalósítást ha nem is mindig időrendben, de logikailag megelőző mozzanataihoz – köthetők.

A „tulajdonos” hiánya. Hiányzik vagy gyenge az az intézményi „hely” (esetleg személy), amely (aki) a kérdéses szakpolitikát a közpolitikai folyamatban döntő súllyal képviseli (pl. kezdeményezte, nyomon követi, képviseli). A jelenség különböző szinteken létezhet; (i) mikroszint: a vizsgált szakpolitikának nincs tulajdonosa; (ii) a vizsgált szakpolitikát magába foglaló tágabb területnek nincs tulajdonosa. Az utóbbi esetben a tulajdonos hiánya egyben a közpolitikai koordináció hiányát is jelenti. 6 db előfordulás.

Döntéshozók személyes érdekei. A közpolitikai döntési folyamatra (tipikusan: jogalkotásra) lényeges befolyással bíró valamely személyi kör szűk, személyes érdekeinek érvényesítése (személyes hatalom, újraválasztás, pénzbeli vagy egyéb anyagi előnyök). A „korrupció” kódtól az különbözteti meg, hogy annak érvénye – szemben ezzel – nem a döntéshozatal/szakpolitika-alkotás, hanem a végrehajtás szervezeteire és folyamataira vonatkozik. 3 db előfordulás.

Extrém „jogállamiaskodás”. A szabályozási impotencia egy speciális esete, melyben a problémát az (állami-közösségi akaratot és érdekeket figyelmen kívül hagyó) ügyfél jogainak, illetve az ezzel kapcsolatos eljárási garanciáknak az irracionális túlhangsúlyozásából adódik. 10 db előfordulás.

Inadekvát struktúra/hatáskör. Az adott szakpolitika/tevékenység végrehajtását végző szervezetrendszer strukturális viszonyai (különösen az alkotóelemek hatásköre, a közöttük fennálló munkamegosztás v. irányítási-felügyeleti viszonyrendszer) diszfunkcionálisak (függetlenül attól, hogy azok formális jogi normákban vagy az azoktól eltérően kialakult gyakorlatban gyökereznek). 10 db előfordulás.

Inkonzisztens szakpolitikák/célok. Akár az adott szakpol. (rész)céljai, akár az adott szakpolitika és más szakpolitikák céljai ütköznek egymással. 2 db előfordulás.

Szabályozási impotencia. Az állami akarat kikényszerítését v. érvényesítését szolgáló jogi eszközök nem megfelelőek; például nincs vagy nem elrettentő erejű a szankció, technikailag alkalmatlan szabályok stb. A szabályozási impotencia egy speciális rész-halmaza az extrém jogállamiaskodás. Az egyéb szabályozási problémáktól (pl. inadekvát hatásköri viszonyok) a szabályozási impotenciát ugyanakkor az különbözteti meg, hogy itt specifikusan a (kormányzat szempontjából) külső, társadalmi szereplők magatartásának befolyásolását célzó – tipikusan tiltó, előíró vagy ösztönző jellegű – szabályok kudarcról van szó. 9 db előfordulás.

Szakpolitikai bizonytalanság „ráterítése” a végrehajtó apparátusra. A döntéshozó a (jog)rendszerbe kódolt módon aluldeterminált, bizonytalan helyzetet kreál a végrehajtó szervezetek/folyamatok számára: 2 db előfordulás.

Tényleges (követett) és vallott célok diszkrepanciája. Az adott szakpolitika azon tulajdonsága, hogy annak – a jogi-szabályozási keretből, a szereplők megnyilatkozásaiból, a szakpolitika tényleges működéséből stb. kikövetkeztethető – célrendszere lényegesen különbözik a deklarált, „hivatalos” céloktól. 2 db. előfordulás

#2.2. Implementációs ok. Ebbe a okcsoportba a közpolitikai folyamat megvalósítási szakaszának, vagyis a közpolitikai döntéshozatalt – beleértve ebbe a korábbi közpolitika módosításáról hozott döntést is – általában időrendben is, de logikailag mindenképpen követő mozzanatai tartoznak.

Adminisztratív elszámoltathatóság hiánya. Az adott közpolitika végrehajtásában szerepet játszó állami szervezetrendszeren belül hiányoznak azok a mechanizmusok, amelyek biztosítják, hogy a hozott döntések és az elvégzett tevékenységek a közpolitikai döntéshozó szándékát, illetve a közérdeket szolgálják. 6 db előfordulás.

Apparátus kockázatkerülése. A végrehajtó apparátus (szervezetek és/vagy személyek) azon törekvése, hogy a döntéseikből/magatartásukból adódó, de pontosan/biztosan előre nem látható, negatív következmények súlyosságát és/vagy bekövetkezésük esélyét csökkentsék. 7 db előfordulás.

Eljárási szabályok megsértése. A végrehajtásban érintett szervezet vagy személy a rá vonatkozó eljárási szabály(oka)t egyértelműen és rendszerszerűen, jellemzően következmények nélkül megsérti. 3 db előfordulás.

Fals ösztönzők. A megvalósítást végző szervezetrendszerében olyan egyéni vagy szervezeti szintű ösztönzőrendszerek működnek, amelyek az érintett végrehajtó szervezeteket/azok tagjait szisztematikusan a szakpolitikai céljaitól eltérő magatartásra motiválják. 10 db előfordulás.

Implementációs alku. A végrehajtásban érintett szervezetek/szereplők – a törvény szellemét (a szakpolitika deklarált céljait) és/vagy a betűjét megsértve – egymással vagy más érintettekkel „állapodnak meg” a végrehajtás módjáról/mértékéről. 4 db előfordulás.

Szervezeti kapacitás hiánya. A szervezet rendelkezésére álló (pénzügyi, személyi, szakértői stb.) erőforrások elégtelensége. 12 db előfordulás.

Technikai kapacitás hiánya. A végrehajtó szervezet(rendszer) rendelkezésére álló technikai-technológiai infrastruktúra elégtelensége. 1 db előfordulás.

Végrehajtó apparátus „nem mozdul”. A közpolitika megvalósításával megbízott (hatósági) szerv – a célszerűség diktálta megfontolások és/vagy a jogszabály ellenében is, kézenfekvő és konkrét ok nélkül – inaktív marad. 7 db előfordulás.

#2.9. Bizonytalan státusú ok

Korrupciós szituáció. Olyan helyzet, amelyben a hivatali korrupció irányába ható ösztönzők mind a keresleti, mind pedig a kínálati oldalon fennállnak, illetve dominálnak. 6 db előfordulás.

Előkészítési munkálatok: CompLex Kiadó Kft. Műszaki osztály
Nyomdai munkálatok: Akadémiai Nyomda Kft.
A borító kép forrása: <http://www.whatisthematrix.com>.

ISBN 978-963-87778-1-2