

# ÚJSZERŰ KUDARCMECHANIZMUSOK A MAGYAR KÖZPOLITIKA VILÁGÁBAN

Hajnal György

(PhD, tudományos főmunkatárs, osztályvezető, ECOSTAT KSK Közigazgatás-tudományi  
Osztály, BCE KIK címzetes egyetemi docens)

## ÖSSZEFOGLALÓ

A kormányzat közpolitikai kudarcjaival kapcsolatos legtöbb empirikus kutatás és elméleti következtetés a fejlettnek nevezett nyugati demokráciák kontextusában jelent meg. Nem meglepő tehát, hogy a közép-kelet-európai térség sajátosságai és problémái ezen eredményekben nemigen jelennek meg. A tanulmány célja a közpolitikai ismeretek terén fennálló hiányosságok csökkentése. A munka empirikus alapját a magyar közpolitika világából merített esetek adják. A cikk három potenciálisan újszerű kudarcmechanizmust azonosít. Az első a politikai döntéshozók személyes érdekei, valamint a formális közpolitikai célok közötti, szokatlanul erős egyensúlytalansággal – végső soron pedig az egyéni érdekek centrifugális hatását ellensúlyozó intézményi, kulturális mechanizmusok hiányával – kapcsolatos. A második – regulációs impotenciának nevezett – tényező a közpolitikai akaratot (jogszabályt) sértő szereplők egyéni szempontjainak az állami cselekvéssel szembeni, diszfunkcionális erős védelmében ragadható meg. A harmadik kudarc tényező az ún. megvalósítási alku, melynek lényege, hogy a közpolitika megvalósításában kulcsszerepet játszó (döntően állami, kormányzati) szereplők – erre irányuló formális felhatalmazás hiányában, sőt akár formális (jog)szabályok ellenére is – a megvalósítás mértékével és módjával kapcsolatban egymással tárgyalásokba bocsátkoznak és megállapodásokra jutnak.

Kulcsszavak: közpolitikai kudarc ■ kormányzati kudarc ■ Magyarország ■ közpolitikai kapacitás ■ kormányzati kapacitás

## KÖZPOLITIKAI KUDARCOK – ELMÉLETI PERSPEKTÍVÁBAN

A tanulmány alapjául szolgáló kutatás fő személyes indítéka a magyar – és általánosabb értelemben, a közép-kelet-európai – közpolitikai gyakorlat problémáinak-kudarcainak magyarázataival kapcsolatos elégedetlenségem volt. Célom kettős: egyrészt hozzá kíván járulni a közpolitikai kudarcokkal összefüggő fogalmi és elméleti kérdések tisztázásához; másfelől pedig a magyar közpolitikai gyakorlat empirikus vizsgálata révén új adalékokkal kívánja gazdagítani a kudarcokat előidéző oksági mechanizmusokkal kapcsolatos ismereteket.

A kutatási eredményekről korábban önálló kötetben (Hajnal, 2008) számoltam be részletesen; célom e helyen egy rövidebb, fókuszáltabb, az említett kötetből azonban tartalmilag is részben különböző – az adatok részleges újraelemzésére építő – összefoglaló nyújtása.

A kormányzati működés „helyes”, kívánatos vagy előírt pályájától való eltéréseket (és ezáltal különféle szándékolatlan vagy káros következményeket) kiváltó, azokat megmagyarázó oksági mechanizmusokkal kapcsolatban jelentős mennyiségű kutatási előzmény áll rendelkezésre. E magyarázatok akár futólagos áttekintéséhez sem igazán kínálkozik azonban valamilyen egzakt, átfedésmentes, és ugyanakkor kellően széles spektrumú elméleti-fogalmi kategóriarendszer (vö. pl. Robertson 1989).

Mindezen eredmények – bárhogy osztályozzuk is azokat – alapvetően a fejlett, nyugat-európai és észak-amerikai országokban születtek, és az ottani realitásokat tükrözik. Pusztán példálózó jelleggel olyan klasszikus eredmények idézhetők, mint

- a racionális választások elméletén és a tranzakciós költségek elméletén (TCE, *transaction costs economics*) nyugvó, a racionálisan kalkuláló, a közérdek helyett saját hasznaikat maximalizálni igyekvő politikusok (Buchanan and Tullock, 1962) illetve bürokraták (Dunleavy, 1991, Niskanen, 1971) köré épülő modellek;
- a közpolitikai döntéshozók (Janis 1982; Simon 1991) vagy éppen a bürokraták (March and Simon, 1993) kognitív és viselkedési korlátait hangsúlyozó megközelítések;
- a megvalósításban szerepet kapó intézményrendszernek a formálisan elfogadott közpolitikai célok elérését illuzórikussá tévő strukturális elrendezései (Pressman és Wildavsky, 1984); vagy éppen
- a kormányzati közpolitikákat „foglyul ejtő”, erős és jól szervezett érdekcsoportok (*government capture*) köré épülő magyarázatok (Stigler, 1971).

A közpolitikai kudarcok magyarázatai utáni kutakodás konceptuális terepe azonban folyamatosan tovább szélesedik (Botterill, 2001, Busenberg, 2004, Quiggin, 2005).

A legfeljettebb országok felől a (fél)periféria – ezen belül is főként régióknak – felé mozdulva a fentiekén kívül a kudarc tényezők újabb csoportjai kerülnek a képbe. Ezek közül sok a gondolkodás és a (társadalmi) cselekvés kulturálisan átörökített, rögzült mintázataival függ össze. E mintázatok jellemezhetik az egész társadalmat. Ez a helyzet pl. a korrupció, a nepotizmus és a klánuralom esetében (Ali, 2006; Liu, 2003), vagy a Potyemkin-jelenségre (a „fentről” – avagy „Nyugatról” – megfogalmazott elvárásoknak való tettettelt megfélelés) való fokozott hajlam esetében (Ionita, 2003; Kovryga és Nickel, 2004; Liu, 2003). Más magyarázatok inkább a szűkebb politikai-adminisztratív alrendszerhez kötődnek. Így pl. Pagoulatos (2001) az adminisztratív szereplők közötti akut bizalmatlanságot és a (horizontális) kommunikáció hiányát, valamint a vezetők

extrém mértékű kockázatkörülését hangsúlyozza, Firtz (2003) a „kommunisták[ra jellemző] telefonos irányítást), Ionita (2003) pedig az „amorális, szultanisztikus kommunizmus” tradícióját.

A kelet-európai posztszocialista országok kormányzati problémáit átfogó és tudományos igényű diganosztizálni igyekvő nagyobb szabású munkák közül kimelekedik Barbara Nunbergé, aki „a közpolitika-formálási és koordinációs kapacitás extrém mértékű hiányát” és a „kormányzati szektorok, hivatalok és alegységek közötti krónikus, a saját hatalomnak az ellenséges koalíció és a közpolitikai eredmények rovására történő maximalizálását célzó rivalizálását” hangsúlyozza, mint fő problémákat (Nunberg, 1999a: 238., 240.).

A kormányzati szektorok e problémáira gyakran ráakódnak az azokat éppen hogy enyhíteni célzó nyugati technikai segítségnyújtási programok nem egyszer részben negatív hatásai (Ali, 2006; Gajduschek és Hajnal, 2003; Liu, 2003; VanDeveer és Dabelko, 2001). Más szerzők a privatizációs politikák kudarcainak történelmi gyökereit (Barnes, 2003; Pagoulatos, 2001), megint mások pedig a régióra jellemző „nagy és gyenge állam” tradícióját hangsúlyozzák (Greskovits, 1998; Sotiropoulos, 2002.).

Összességében azt mondhatjuk, hogy a létező megközelítések két, elvileg jól elválasztható problémakör egyikére, de egyes esetekben mindkettőre fókuszálnak. Az egyik kérdés az, hogy a kormányzat képes-e és hajlandó-e – nemcsak formálisan, de ténylegesen is – eldönteni, hogy mit akar egy bizonyos közpolitikai probléma kapcsán tenni. A második pedig az, hogy e döntést a külső és belső – információs, technikai, szervezeti, pénzügyi stb. – korlátok között képes-e megvalósítani.

A jelen tanulmány fókuszában tehát az e kritériumok által definiált – hipotetikus – kudarcok állnak. A kutatás alapkérdései:

- léteznek-e a magyar közpolitikai gyakorlatban elméletileg újszerű, kevéssé leírt, a fenti kritériumoknak megfelelő közpolitikai kudarcmechanizmusok,
- és ha igen, melyek ezek?

## KÖZPONTI FOGALMAK

A kormányzat hibás döntéseiből vagy működéséből fakadó, romboló hatású jelenségek – legyen szó Csernobilról, a Challenger katasztrófájáról vagy sikertelen katonai akciókról (Vietnam, Irak) – jelentős mennyiségű elmélyült, esettanulmány-szintű kutatást indukáltak. A közpolitikai kudarcok esetében azonban a vizsgálatukra irányuló számos erőfeszítés sem vezetett egy hasonlóképpen jól fejlett, átfogó fogalmi-elméleti keret létrejöttéhez.

Az ilyen ambícióval bíró kisszámú munka egyike Bovens és t’Hart nevéhez fűződik. Bovens és t’Hart – hosszas pozitivistá-objektivistá kitérők után elért

– végkövetkeztetése szerint a „közpolitikai kudarc” egy társadalmilag konstruált fogalom, melyet lehetetlen objektív, földrajzilag vagy időben transzferálható kritériumokhoz kötni. Valamely jelenség kudarcként való megjelölése valójában egy, valamely társadalmi alapérték vagy –érdek megsértését szankcionáló szimbolikus aktusként fogható föl (Bovens és t’Hart, 2004: 129.). Hood (2000: 23. ff), hasonlóképpen a közpolitikai kudarcokkal kapcsolatban is a kulturálisan definiált jelleget hangsúlyozza.

Bovens és t’Hart szerint a közpolitikai kudarc mozzanata három elemből épül fel:

- a következmények oldaláról a szóban forgó eseménysornak „valamely társadalmilag és politikailag jelentős csoportot” nagymértékben negatívan kell érintenie;
- szükséges, hogy e következményeket egy (vagy több) meghatározható szereplő felróható magatartásának – tehát nem az egyszerű „balszerencsének” – lehessen tulajdonítani (vagyis a kárnak elkerülhetőnek kell lennie);
- végül a szóban forgó „vétkesek” köre, legalábbis részben, a kormányzat berkein belül kell hogy elhelyezkedjen.

E definíciós mozzanatok közül az elsőt némileg kibontva felmerül: mikor nevezhetjük X eseményt Y következményének? A válasz kiindulópontja a *counterfactual* fogalma: Marshall (1998: 123–124.) megfogalmazásában a *counterfactual* „egy arra vonatkozó állítás, hogy mi történt volna akkor, ha az események tényleges menete más lett volna, mint ami. Vagyis az a kijelentés, hogy az El Alamein-i csata megváltoztatta a második világháború kimenetelét, azt a *counterfactual* állítást implikálja, hogy ha a sivatagi csatát a németek nyerték volna, a szövetségesek elveszítették volna a háborút”.

A közpolitikai kudarcok ill. azok közvetkezményeinek vizsgálata során lényegében az okság fogalmával kapcsolatos ezen fogalom a kiindulópontunk. Fontos hangsúlyozni a *counterfactual* közpolitika (ill. közpolitikai következmény) jelentős részben ítéletalkotáson alapuló – lényegében: társadalmilag konstruált – jellegét. Annak megítélése, hogy a ténylegesen létrehozott közpolitikai forgatókönyv (vagyis a közpolitikai cselekvések és következményeik adott halmaza) helyett milyen alternatív forgatókönyv lett volna kedvezőbb, számos előfőltevésen és szociokulturálisan megalapozott értéken/hiedelmen alapul. Így pl. a természeti katasztrófákat hosszú időn keresztül az elkerülhetetlen, isteni végzet ideáltipikus eseteinek tartották; manapság azonban a földrengések és tájfunok stb. egyre több országban a kormányzati ellenakció elvárt és szokásos célterületeivé váltak.

A közpolitikai kudarcnak egy némileg továbbfejlesztett meghatározása szerint tehát akkor indokolt kudarcról beszélni, ha

- valamely közpolitikának egy társadalmilag és politikailag szignifikáns csoport értékein és érdekein mért következményei

- egy alternatív – az adott politikai-kulturális közegben uralkodó megítélés szerint – realiztikus közpolitika követése esetén
- a ténylegesen elértnél kedvezőbbek lehettek volna.

## A MÓDSZER

A fent körvonalazott kutatási probléma vizsgálatához választott eszköz a kvalitatív esettanulmány. A kutatás tárgyul három kudarcosnak minősíthető közpolitikát választottunk ki részletesebb elemzés céljából. Az alábbiakban a három vizsgált esetet (ill. az esetkiválasztás szempontjait), a terepkutatás menetét, valamint az elemzés módszerét tekintjük röviden át.

### Az esetkiválasztás vezérlő elvei és a választott esetek

Az esetkiválasztás – mely az empirikus munka kritikus fontosságú mozzanata volt – alapjául nem a (főként a kvantitatív munkákban szokásos) véletlenszerű kiválasztás, hanem a Yin (2003: 50–53.) által „replikációs logikának”, Strauss és Corbin (1998: 201–216.) által pedig „elméleti mintavételnek” nevezett megfontolások szolgáltak.

A kiválasztási szempontok egy részét már a bevezetőben – a keresett kudarc-szituációk ismertetése során – már részleteztük: A közpolitikai kudarc fenntebb kibontott meghatározását szem előtt tartva egy adott probléma „közpolitikai kudarcként” történő azonosítása két további mozzanatot foglal magába:

- a) egyrészt egy realiztikusan megvalósítható *counterfactual* közpolitika léteének feltételezését,
- b) másrészt pedig a tényleges közpolitika társadalmi következményeinek azonosítását, és összevetését a hipotetizált *counterfactual* közpolitikáéival.

*Ad (a):* Noha általánosságban véve – nemcsak gyakorlatilag, hanem elvileg is – megválaszolhatatlan az a kérdés, hogy egy adott közpolitika helyett lehetne-e valamilyen ésszerű, alternatív közpolitikát megvalósítani, a megfelelő esetkiválasztást mégis legalább elősegíti az alábbi szempontok figyelembe vétele:

- Ha a szóban forgó közpolitika a nemzetközi gyakorlatban általában nélkülözi a magyar gyakorlatra jellemző problematikus mozzanatokot, akkor a megvalósítható – és eredményes(ebb) – közpolitikai alternatívák létezésébe vetett bizalom jóval megalapozottabbá válik.
- Ha ezzel szemben a vizsgált közpolitikai probléma középpontjában markánsan kirajzolódik valamilyen jól meghatározható oki tényező (mint pl. a politikai konszenzus, a pénz, a technikai kapacitás stb. hiánya), akkor a kudarc elkerülhetetlenségének a vélelme válik megalapozottabbá.

- A harmadik kiválasztási szempont az adott közpolitikai probléma viszonylag kis mérete és csekély technikai, jogi stb. komplexitása volt; ez ugyanis egyrészt csökkenti a szükséges empirikus és az elemző munka mennyiségét, másrészt növeli a közpolitikai alternatívákkal és következményekkel kapcsolatos érvek átláthatóságát és kezelhetőségét.

*Ad (b):* A kutatásnak az egymásnak feszülő, eltérő társadalmi érdekekből és értékekből fakadó elvi és gyakorlati problémáit azáltal igyekeztünk csökkenteni ill. eliminálni, hogy az esetkiválasztás során a Pareto-elv érvényesítésére törekedtünk. Vagyis olyan eseteket kerestünk, ahol a tényleges közpolitikai alternatíva – a *counterfactual* közpolitikával összevetve – nem produkált „nyerteseket”, hanem csak „vesztéseket”. (Mivel – legalábbis elvileg – minden közpolitikai alternatíva generálhat legalább egy-két nyertest, ezért ez a szempont a gyakorlatban azt a követelményt jelentette, hogy a ténylegesen követett közpolitikának csak elhanyagolható számban legyenek nyertesei.)

#### A vizsgált esetek

Az empirikus kutatás három közpolitikai esetre irányult:

- a) Az intravénás droghasználókat érő másodlagos ártalmak csökkentését célzó túcsere-program,
- b) a kiemelt elsőfokú építhetőségi feladatok ellátása és
- c) a mozgásukban korlátozottak parkolását segítő ún. parkolási igazolvány (PIG) problémaköre.

Sem a terepkutatásnak, sem a jelen tanulmánynak nem (volt) célja a vizsgált három közpolitikai eset teljes körű leírása, még kevésbé a kudarcok kimerítő magyarázata. A cél – összhangban a kutatás átfogó céljaival – az adott közpolitika „mikro-szintű” gyakorlatában megjelenő konkrét kudarcjelenségek azonosítása és fogalmi kikristályosítása volt. Minazonáltal a kudarcmechanizmusok kontextusának megjelenítése érdekében szükséges egy rövid áttekintést adni a három esetről.

#### *A túcsereprogram*

2000 december 11-én az Országgyűlés a 96/2000 (XII. 11. OGY) számú határozatával elfogadta a Magyar Köztársaság hosszú távú kábítószer-politikai nemzeti stratégiai programját. A dokumentumot a az illegális kábítószer-fogyasztás büntetőjogi üldözésének fenntartását, valamint – a nemzetközi (ENSZ és EU) kötelezettségvállalásoknak és irányelveknek megfelelően – az ártalomcsökkentő célú beavatkozások körének szélesítését egyaránt célnak tekintő, kiemelt prioritású törekvés jellemezte. Ez utóbbi, ártalomcsökkentő célú beavat-

kozások egyik központi eleme a túcsere-program volt, amely – a dokumentum szerint – „az intravénás droghasználatból fakadó ártalmak csökkentésének leginkább működőképes és költséghatékony eszköze”.

A túcsereprogramok kiterjedése és intenzitása 2000-tól kezdve számottevően növekedett. Mindemellett – és ez a túcsereprogram, mint közpolitikai eset, középponti ellentmondása – a korábban, még a 90-es évek végén elfogadott büntetőjogi szabályozás továbbra is büntetni rendelte nem csupán az illegális kábítószeres fogyasztását, hanem az ahhoz történő segítségnyújtást is. Mindez azt jelentette, hogy a – nem mellesleg közpénzből finanszírozott – túcsereprogramoknak nemcsak a kliensei, hanem a (sokszor önkéntes munkát végző) munkatársai is büntetőjogi fenyegetésnek voltak kitéve. A korabeli sajtójelentések szerint a rendőrség számos esetben „inzultálta” a programok ügyfeleit (pl. a használt tűk elkobzása és bizonyítékként történő felhasználása révén), illetve azok munkatársait, közreműködőit.

Mindez a potenciális kliensek körében – indokoltan – félelmet és bizalmatlanságot keltett, ami jelentősen csökkentette a programban való részvételi hajlandóságukat. Különböző állami szervek (pl. az Alkotmánybíróság és a Főügyészség) csakúgy, mint különféle szakértők számos esetben hangot adtak a szabályozással kapcsolatos kritikájuknak. E kritikák nagyrészt a túcsereprogram eredményességének romlásával, valamint a jogalkalmazás kiszámíthatatlanságával – és ezáltal a jogállamiság elvének sérülésével – voltak kapcsolatosak. Mindennek ellenére a felvázolt alapvető ellentmondás több, mint hat éven keresztül fennmaradt, és a terepkutatás időpontjában is fennállt.

### *Az építhetőségi tevékenység*

Az építhetőségi tevékenységnek a terepkutatás időpontjában fennálló rendszere alapját a 220/1997 sz. kormányrendelet fektette le. A szabályozás szerint egyes, viszonylag nagyobb szakértelmet igénylő építhetőségi feladatok – mint pl. az építési engedélyek kiadása – az ún. kiemelt elsőfokú építhetőségek feladata, amely szerepet jellemzően a nagyobb méretű, körzetközpont jellegű önkormányzatok töltöttek be. Az esettanulmány az építhetőségi feladatok ezen szűkebb területére koncentrált.

Mint az önkormányzati igazgatás nem egy területén, úgy itt is alapvető jelentőségű az a feszültség, amely fennáll egyfelől a – választott tagokból álló, politikai jellegű – képviselőtestület ill. polgármester, másfelől az – építhetőségi ügyekben (is) központi jelentőségű – jogi, szakmai, törvényességi-jogállami szempontokat képviselni hivatott jegyző mint az önkormányzati közpolitika-csinálás két kulcsszereplője között. Az építhetőségi tevékenységgel kapcsolatban ezen túlmenően azonban – a gyakorlatot elmélyültebben elemző munkák csekély száma miatt főként a napi sajtóban – felmerültek még a szervezeti-pénzügyi erőforrások hiányával, a túlzottan bürokratikus szabályozással, a korrupcióval és nepotizmussal, valamint a tehetetlen és – az ezzel

némileg „szembemenően” – a nem ügyfélorientált, befelé forduló működéssel kapcsolatos problémák ill. vádai.

Továbbblépve a fenti, oki jellegű problémáktól az építészetesági tevékenység – mint közpolitika – általános, az eredmények (a kiváltott társadalmi hatások) terén jelentkező problémáinak irányába, az eredményesség mérsékelt voltának talán legfontosabb indikátora a súlyos – és nem egyszer „nagy nyilvánosság előtt elkövetett” – jogsértéssel szembeni határozott és eredményes fellépés szinte teljes hiánya.

A hivatalból (nem bejelentésre) indított helyszíni ellenőrzések száma a hivatalos statisztikák szerint is igen csekély, és ezek jelentős része is az építetők kérésére történik; vagyis a jogtalan építési tevékenységek egy ismeretlen, de vélhetően igen jelentős része a hatóság előtt rejtve marad. A hivatalos statisztikák szerint azonban ennek ellenére is a vizsgálatot megelőző években

- a jogellenesen építkező, de fennmaradási engedélyt kérő építetőköt – az egyértelmű jogszabályi előírás ellenére – nem bírságotlák meg;
- az – amúgy is elenyésző számú – bontási határozat egyharmadát nem hajtják végre az érintett építetők; és
- ez utóbbi esetek (tehát amikor a bontási határozatot nem hajtják végre) mindössze 15%-ában (!) születik határozat a kényszerbontásról. E kényszerbontási határozatok túlnyomó részét azonban soha nem hajtják végre; valamennyi interjúalany egyetértett abban, hogy az építési hatóság gyakorlatilag soha sem él ténylegesen a jogellenesen épült építmények kényszerbontásának eszközével (e tekintetben hivatalos statisztika nem áll rendelkezésre).

Mindezekből végeredményben tehát arra következtethetünk, hogy – az építészetesági tevékenység sikerességének egyéb, ennél akár fontosabb, de „szoft”-jellegű indikátoraitól függetlenül – az építési előírások betartásának tényleges, feltétel nélküli kikényszerítésére a rendszer alkalmatlan; annak működése lényegében a (potenciális) jogsértők önmérsékletén alapszik.

#### *A mozgáskorlátozottak parkolási igazolványa (PIG)*

A PIG-gel kapcsolatos jogi kereteket egy 2003-as kormányrendelet fektette le (218/2003 Korm.). Az intézkedés célja – a vonatkozó EU-irányelveknek és a korábbi nemzeti szabályozásnak megfelelően – a tartósan fogyatékos személyek térbeli mobilitásának, közlekedésének elősegítése az őket érő hátrányok ellensúlyozása céljából.

A kialakított szabályozás szerint a PIG-et a háziorvos által kiállított, a mozgáskorlátozottság jogilag definiált kritériumainak való megfelelést igazoló dokumentum alapján lehet igényelni. A PIG a jogosult saját tulajdonú járművén, de a jogosultat szállító más járművön is igénybe vehető. A járművet pedig nemcsak a jogosult, hanem más személy is vezetheti. A szélvédő mögé helyezett PIG az érintett járművet feljogosítja – többek között – a fizetős parkolási öve-

zetekben történő ingyenes, időkorlát nélküli parkolásra, valamint a közlekedési szabályok által amúgy tiltott helyeken (pl. járdán) történő várakozásra is.

Vagyis a PIG által kínált előnyök nem jelentéktelenek, főként a nagyvárosokban, ahol a belvárosi területeken történő parkolás nehézkes és költséges dolog. E körülmény meglehetősen vonzóvá teszi a PIG-et nemcsak a fogyatékosok, hanem az egészséges autótulajdonosok széles köre számára is. E vonzerőt tovább növeli a PIG univerzális felhasználhatósága; az, hogy bármely járművön, bármely vezető használhatja, valamint a jogosulatlan használat bizonyításának – részben ebből fakadó – nehézségei.

A nagy kereslet és – a házi orvosoknak a klienseikkel szembeni pénzügyi függéséből, esetenkénti korrupciójából fakadóan meglehetősen rugalmas – kínálat a PIG-használat hatalmas, jelentős részben jogosulatlan (pontosabban: a szándékolt közpolitikai céllal ellentétes) megnövekedését eredményezte, elsősorban a nagyvárosok belvárosaiban. Noha megbízható statisztikák nem állnak rendelkezésre, az elérhető adatok alapján úgy tűnik, hogy e területeken az autók mintegy fele, egyes – kiugró – esetekben pedig akár 80%-a is PIG-gel parkol. Így pl. az egyik – viszonylag széles sajtóvisszhangot kapott, ám e tekintetben igen kivételes – esetben a rendőrség egy szűk budapesti belvárosi terület ellenőrzése során azt találta, hogy az össze parkoló jármű fele használt PIG-et, és ezek 40%-a jogosulatlanul. Ezen túlmenően a mindennapi tapasztalatok és a témával kapcsolatos médiatudósítások egyaránt bőven szolgálnak példákul a PIG-gel való visszaélés nyilvános, rendszeres, sőt hivalkodó voltáról.

Mindez egyfelől az önkormányzatok parkolási bevételeinek csökkenését, másfelől a valóban rászorulóknak parkolási lehetőségeinek romlását, ezen túl azonban a PIG-közpolitika legitimitásába, végső soron pedig a jogállamba vetett közbizalom erodálását is előidézti.

### Adatok és elemzési eszközök

Ahogy az a kiválasztási kritériumokból is következik, a vizsgált esetek meglehetősen speciálisak. Ebből fakadóan e közpolitikák a megelőző mintegy tíz év során – eltekintve néhány mozaikszerű, zsurnalisztikus jellegű munkától – nem képezték szisztematikus vizsgálódás tárgyát; az empirikus anyag így lényegében teljes egészében a terepkutatás eredményeiből kellett, hogy származzon. A terepkutatás fő adatforrásait az 1. sz. Melléklet tartalmazza. A terepkutatás 2006 márciusa és 2007 májusa között zajlott.

Az összegyűlt empiriát számítógéppel támogatott kvalitatív elemzésnek vetettük alá. Az ilyen jellegű – „nyitott” vagy „kvalitatív kódolásnak” nevezett – elemzési munkával kapcsolatos további részletek Ryan és Bernard (2002), Kelle (1997), illetve (az ún. alapozott elmélet (*grounded theory*) tágabb elméleti összefüggéseiben) Strauss és Corbin (1998) munkáiban találhatóak.

## MEGÁLLAPÍTÁSOK

Az empirikus anyag kvalitatív elemzése mintegy másfél tucatnyi, a vizsgált közpolitikai kudarcok létét magyarázó oki motívumot azonosított. Ezek közül hárommal kapcsolatban vetődik föl az elméleti újszerűség „gyanúja”:

- a) A döntéshozóknak (közpolitika-alkotóknak) a vizsgált közpolitika súlyához (társadalmi hasznaihoz és/vagy és költségeihez) mérten jelentéktelen személyes szempontjai és érdekei.
- b) A „jogállamiságnak” – pontosabban: a jogot sértő társadalmi szereplők érdekeinek – diszfunkcionálisan túlzó, a jogállam eredményes fellépését ellehetetlenítő védelméből fakadó szabályozási impotencia.
- c) A végrehajtó apparátusok között létrejövő megvalósítási alkuk gyakorlata.

E motívumokat az alábbiakban részletesebben is bemutatom.

## A döntéshozók kicsinyes, személyes érdekei

E motívum lényeges definíciós mozzanatai magukba foglalják (i) a közpolitikai döntéshozók egy jól definiálható, szűk csoportja által (ii) a közpolitika milyenségére gyakorolt döntő, ugyanakkor (iii) az érintett társadalmi érdekekhez képest jelentéktelen, (iv) személyes – pl. anyagi vagy illegitim/jogtalan hatalomhoz kapcsolódó – érdekek által vezérelt ráhatást.

E mozzanat egyik előfordulása az építéshatósági eset. Több interjúalany is hangzott azon véleményének, hogy a (központi) kormányzatnak a diszfunkcionális hatásköri-strukturális elrendezést orvosolni szándékozó – az építéshatósági hatásköröket centralizáló –, megújuló erőfeszítéseit rendre az országgyűlés „önkormányzati lobbija” „fúrta meg”. E blokkolás célja az volt, hogy a polgármesterek kezéből a kormányzat ne csavarhassa ki a helyi hatalom e fontos – bár, formálisan pártatlan hatósági jogalkalmazásról lévén szó: jogeltes – eszközét.

„[az önkormányzati lobb ellenállásának oka] 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 – [...] 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.” (Az illetékes minisztérium magas rangú, a vonatkozó jogalkotásban évekig kulcsszerepet betöltött tisztviselője.)

Ezzel az értelmezéssel lényegében azonos volt egy másik, a területért felelős minisztériumi egységet korábban sok évig vezető volt köztisztviselő értelmezése.

Ugyanez a mozzanat egy másik közpolitikánál: a PIG esetében is előkerül.

„Tettünk rá javaslatot, hogy a szigorúbban minősülő szabálysértés kategóriájába kerüljön át. Igazából szabálysértési törvényt kellene hozzá módosítani, [csak] nincs hozzá igazán társadalmi akarat valamilyen ok miatt. Tudom az okot. Jogalkotók jelentős része is a családtagjának a kártyáját használja, és így spórolja meg a napi több ezer forintot. Ilyen egyszerű a dolog.” (Az egyik legnagyobb fogyasztóügyi civil szervezet elnöke.)

Felvethető természetesen – és fel is kell vetni –, hogy a döntéshozók „kezelének maguk felé hajlásáról” szóló hírek mindennaposak. Miért tekintjük akkor akár a legcsekélyebb mértékben is újszerűnek?

E kérdésre a jelen motívum és a hozzá hasonló más oki mozzanatok közötti elvi, fogalmi különbségek átgondolásával adhatunk választ. (i) A korrupciótól és a favoritizmustól a kicsinyes és személyes döntéshozói érdekeket az különbözteti meg, hogy ez esetben nem valamely külső, harmadik fél javára történik a hatalommal való visszaélés. Ezen kívül pedig – formális jogi megközelítésben – közvetlenül nem is foglal magába törvényt sértést (hiszen a képviselők parlamenti szavazása nem sért jogszabályt). (ii) A közösségi választások elméletének racionálisan kalkuláló, önző, saját személyes érdekeik előmozdítását a köz érdeke elé helyező politikusaiknak és bürokrataiknak viselkedése (Blais-Dion, 1991; Niskanen, 1971; Tullock, 1965) már lényegesen jobban hasonlít az itt vizsgált mozzanatra. Azonban fontos különbség, hogy míg a *Public Choice*-elmélet döntéshozója cselekvésének indítéka a politikai vagy a gazdasági túlélés, tehát fontos személyes érdek, addig a „kicsinyes személyes érdekek” által mozgatott döntéshozó sokszor jelentéktelen, marginális személyes szempontokat igyekszik fontos társadalmi érdekeket érintő közpolitikai döntéseknél érvényesíteni.

### A „hiperjogállamiságból” fakadó regulációs impotencia

Az általam „regulációs impotenciának” nevezett jelenség (amikor is a kormányzat valamilyen okból képtelen arra, hogy az általa alkotott, a társadalmi szereplők valamely körének magatartásával kapcsolatos normák betartását kikényszerítse) különféle esetei, típusai nemcsak a kutatás empirikus anyagában, hanem a mindennapi tapasztalatokban, vagy éppen a hírmédiában is igen gyakran megjelennek. Az okok sokfélék: a gyenge minőségű, végrehajthatatlan szabályoktól a megvalósító szervezetrendszer technikai vagy személyi ka-

\* Ezt a mozzanatot korábban „túlzott jogállamiaskodásnak” (Hajnal, 2008) neveztem, de a Gajduschek (2008) által bevezetett kifejezés megfelelőbbnek tűnik.

pacitásának elégtelenségén át a korrupcióig terjednek, hogy csak egy néhányat említsek.

Az itt kiemelt eset annyiban speciális, hogy (i) a működésképtelen szabályozási környezet nem véletlen hiba eredménye (tehát nem „valaki elrontotta”), hanem stabil, rendszerszerű jelenség; és hogy (ii) a működésképtelenségben döntő szerepe van a közpolitika középpontjában álló, annak céljait megjelenítő jogi norma megsértőinek – már-már perverz, de mindenképpen erősen kontraproduktív – védelmezése. A hiperjogállamiság oki mozzanatát, előfordulását és működését nem könnyű röviden és egyben érthetően illusztrálni; a rövidség érdekében az alábbi idézetek ezért viszonylag nagy mértékben szerkesztettek.

„Az Étv 48.§-a szerint a szabálytalanul létesített építmény fennmaradásának sorsában véglegesen döntő határozatot az építésügyi hatóságnak egy éven belül meg kell hoznia. 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 engedélyre a kérelmét, akkor ez hiányosan történt, a hiánypótlásokat pedig lassan csepegtetve teljesítette... Elég volt az ügyfélnek ismeretlen címre varázsolnia magát, és a határozat közlésének nehézségei, a lakcímnymozás, ügygondnok kirendelésének a processzusa, stb. újabb hosszú hónapokban mérhető haladékokat jelenthettek a számára. Sajátos módon e kikapukat a jogalkotó sztoikus nyugalommal szemlélte mintegy nyolc éven keresztül...” (Egy megyei közigazgatási hivatal hatósági ellenőrzési főosztályának sok éves vezetői gyakorlattal rendelkező, vezető beosztású munkatársa.)

„Ha én hatósági bontást rendelek el, akkor nekem [oda] be kell jutni, amit ő, nem biztos, hogy magától enged és akar... Aztán azt, amit elbont – ott ugye, van anyag, ami ott keletkezik... nekem azt tárolnom kéne. K: A törmeléket? V: Hát bármit, ami ott van. Igen, a törmeléket is, mert hiszen, az nem az én tulajdonom. K: A törmeléket is tárolni kell? V: Rögzíteni kell, hogy én abból egy téglát el nem vettem. Tehát az a tulajdona, az építetőnek. Nekem azt igazolnom kell..., hogy én az ő tégláját nem vittem el, a cserepét se... K: Milyen gyakran fordult elő ilyen bontás? 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 magántulajdonba, ha nem engednek be. [...] Amikor ott volt az ügyvédje..., ő kifejezetten felszólította a kollégákat, hogy márpedig oda be nem teheti senki a lábát, mert ez lesz, meg az lesz. 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: Nem.” (Egy budapesti kerület építésügyi irodájának vezető beosztású munkatársa.)

„Az általam lehetségesnek tartott rendőri intézkedés független attól a rendőri fellépéstől is, amikor az önkormányzati szerv kérelmére az illetékes rendőrkapitány rendőrt vezényel a hatósági határozat végrehajtása foganatosításának helyszínére. Ilyen esetben ugyanis a rendőr végrehajtási cselekményeket nem végez, az a feladata, hogy a jogszabályokban megállapított kényszerítő intézkedések alkalmazása mellett gondoskodjon arról, hogy illetéktelen személyek maradjanak távol a végrehajtás helyszínétől.” (Az ombudsman 3197/2002 sz., az ún. Citadella-teraszüggyel kapcsolatos jelentése.)

A hiperjogállamból fakadó impotencia a PIG-kártya ügyében is megjelenik:

„Az [illegális PIG-felhasználók elleni] akció stratégiája tehát az, hogy kamerával rögzítik az érkező – kártyával ellátott – autókat és azok utasait, 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.” (Egy budapesti kerületben dolgozó, vezető beosztású rendőrtiszt.)

A közterületi kamerák képeinek rögzítésével kapcsolatos különféle adatvédelmi aggályok – párosulva a PIG-szabályozásnak tendenciózan a visszaélést támogató specifikus jellemzőivel – gyakorlatilag lehetetlenné teszik a PIG-gel való visszaélés elleni hatékony, tömeges hatósági fellépést. Ez ugyanis ésszerűtlenül nagy technikai és emberierőforrás-ráfordítást igényelne (nagyfelbontású kamerával bekamerázott utcán kb. 200 méterenként egy járőrpár, továbbá a diszpécserközpontban szolgálatot teljesítő személyzet folyamatos jelenléte).

Összefoglalóan tehát azt mondhatjuk, hogy a végrehajtó apparátusok alig megoldható feladattal szembesülnek akkor, amikor az adott közpolitikát – a „közjót” – lefordító jogszabályok megsértőivel kapcsolatos szankciókat kell érvényesíteniük. Ezek a nehézségek azonban – érdekes módon – nem a környezetből vagy a feladat technikai komplexitásából stb. származnak; ellenkezőleg, látszólag tudatosan létrehozott, explicit részét képezik az adott közpolitikának.

Az olvasóban esetleg felvetődhet az itt azonosított, illetve egyes más motívumok – mint pl. jogszabályalkotás gyengeségei, a bürokratikus merevség, a túlszabályozottság – közötti fogalmi distinkció élességével kapcsolatos kértely. Valójában azonban a megkülönböztetés elve egyértelmű: a hiperjogállamiságból fakadó szabályozási impotencia esetében az eredményes közpolitika útjában álló tényezők nem exogén, a jogszabályalkotón kívül álló jellegűek, hanem azokat maga a jogszabályalkotó hozza létre – szinte kényszeres aprólékossággal. További jellemzője e motívumnak, hogy nem valamiféle komplex technikai problémahalmaz homlokzata mögött búvik meg. Ellenkezőleg: olyan egyértelmű, hogy – különösebb szaktudás vagy technikai felkészülés nélkül is – szinte bárki megértheti, és ezáltal kihasználhatja azokat.

## Megvalósítási alkuk

A megvalósítási alku mozzanata a három vizsgált esetből egyben: a túcsere-programban mutatható ki. A jelenség lényege, hogy a megvalósító apparátusok – tipikusan erre történt jogi felhatalmazás, mandátum hiányában – egymással és/vagy a közpolitika érintettjeivel alkudoznak, és a végrehajtás mértékével és módjával kapcsolatos megállapodásokat kötnek.

Ez a mozzanat legnyilvánvalóbb formában a BRFK és a túcsereprogramot bonyolító budapesti civil szervezetek közötti írásos megállapodás esetében érhető tetten. A megállapodás célja a túcsereprogram klienseinek a rendőrségi „zaklatás” ellen történő védelme, és ezáltal a programban való részvételük előmozdítása; alapvető eszköze pedig a kliensek számára kiállított anonim ügyfélkártya, amelynek felmutatásával – szolt a BRFK ígérete – az érintett mentesül a rendőrségi vizsgálat, igazoltatás, motozás stb. alól. Ehhez hasonló, azonban informális (szóbeli) megállapodás egy-két vidéki városban is létrejött a helyi civil szervezetek és a helyi rendőrség között.

„...ugye volt a BRFK meg a túcsere-központok között az a megállapodás [...], hogy gyakorlatilag eltekintenek a Btk. végrehajtásától akkor, hogyha az illető bemutatja a klienskártóját, és akkor úgymond egészségügyi érdekekre hivatkozva felülírják gyakorlatilag a Btk-t. Mikor ezt ki akarják terjeszteni országos méretre [...], akkor az ORFK az Ügyészséghez fordult az pedig azt az állásfoglalást tette, hogy ez nem lehetséges, és a rendőrségnek nincsen joga, hogy ilyen külön megállapodásokat kössön...” (Drogügyben aktív országos civil szervezet drogpolitikai szakértője.)

„Most nyitottuk meg a múlt héten a stabil túcsere-programunkat X-en [vidéki nagyváros]. Találkoztam az ottani rendőrfőnökkel [...] 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.” (Túcsere-programot folytató civil szervezet vezetője.)

A szabályozó hatóságok és a szabályozott társadalmi, gazdasági szereplők közötti tárgyalás és alku gyakorlata számos kormányzati rendszerben jól ismert; így pl. az USA független szabályozó hatóságai ezt jogszabályi felhatalmazással – sőt: kötelezésre – teszik. A jelen esetben azonban másról van szó, hiszen itt az ilyen jellegű alkuk jogszerűsége legalábbis erősen megkérdőjelezhető.

A megvalósítási alku figyelemre méltó vonása, hogy miközben gyakran igencsak feltűnő jelenség – Budapesten hivatalos irat is tanúskodik róla –, aközben gyakorlatilag illegális. E „problémamegoldási módot” törvényellenessége és meglehetősen időbeli stabilitása ellenére sem kezeli azonban senki – a kormányzati apparátusokban vagy környékükön történő egyéb jogsértésekhez hasonlóan – zavaró és eliminálandó, esetleg eltitkolandó hibaként.

Az ismertebb kudarc tényezők közül talán az ún. *regulatory capture* emlétet leginkább e jelenségre, melynek lényege, hogy valamely kormányzati, szabályozási jellegű feladatokat ellátó hatóságot az általa szabályozni hivatott nem kormányzati (gazdasági) szereplők irányító jellegű informális befolyásuk alá vonják (Stigler, 1971). A megvalósítási alku azonban különbözik e jelenségtől, mivel itt nincsenek jelen erős és jól szervezett külső társadalmi, gazdasági érdekek (hiszen pl. sem a kábítószerfüggők, sem pedig a kormányzati finanszírozásból élő tücsere-szervezetek nem tekinthetők ilyen érdekek hordozójának). Ehelyett a megvalósítási alku kezdeményezői maguk a megvalósító apparátusok.

### NÉHÁNY KÖVETKEZTETÉS

A vizsgált esetek empirikus közegéből kiemelkedő, fentiekben azonosított három oki tényezőt – az eredmények interpretálásának megkönnyítése, megalapozása céljából – az alábbiakban némileg tágabb elméleti perspektívából vesszük szemügyre.

Az elsővel, a közpolitikai döntéshozók kicsinyes, személyes érdekeivel, mint motívummal kapcsolatban, a magyar politikai kapacitás gyengesége merül föl kiindulópontként. A döntéshozók opportunizmusát hangsúlyozó, de a nyugati demokráciákban született, és az azok realitásait tükröző *Public Choice*-elmélet – ugyan implicite, de – a kormányzat részéről viszonylag jelentős politikai kapacitást feltételez. Másként fogalmazva: számol a hatékony, ugyanakkor a társadalmi érdekek és értékek heterogenitását jól becsatornázó, stabil politikai intézményi környezettel (vö. Cummings és Norgaard, 2004). A vizsgált közpolitikai esetek alapján azonban úgy tűnik, hogy a magyar kontextusban a politikai akaratképzés koherenciáját szolgáló mechanizmusok jóval gyengébbek; esetenként még az egészen jelentéktelen, partikuláris érdekek ellensúlyozására is képtelenek. Még e megfontolást figyelembe véve is felvethető azonban kétely azzal kapcsolatban, hogy mennyire határozott a demarkáció az itt körülírt oki motívum, és a tradicionális „önző/opportunista közpolitika-csináló” fogalma között. E kérdés megnyugtató megválaszolásához minden bizonnyal további kutatásokra és érvekre van szükség.

Ami a második tényezőt, az ún. hiperjogállamiságból fakadó szabályozási impotenciát illeti, ez a jelenség részben talán egy „az inga visszalendül”-típusú tényezővel, vagyis a korábbi (szocialista és azt megelőző) időszakokban az államnak a társadalommal szembeni elnyomó, autokratikus jellegű viszonyának ellenhatásaként magyarázható (Nunberg, 1999b). Gajdusчек (2008: 220–225.) elemzése szerint ez az attitűd a közigazgatás és a közjog mint tudományos és szakmai gyakorlat elmúlt két évtizedét nagy mértékben jellemezte. Megállapítása szerint az állam nem mint a közérdek védelmezője és megjelenítője, hanem elsődlegesen mint az egyéni szabadságot védelmező entitás jelenik meg.

Ez az attitűd az itt vizsgáltakon kívül számos további közpolitikai terület és állami intézmény – pl. az ombudsman és az Alkotmánybíróság – tekintetében gyakran megjelenő, jellemző vonás.

A harmadik, a megvalósítási alkukkal kapcsolatos tényező jobb megértéséhez fel kell tenni a kérdést: miért, milyen erők hatására hoznak az érintettek létre ilyen megállapodásokat? A vizsgált, a tűcsereprogrammal kapcsolatos esetben központi jelentőségű magyarázó mozzanatnak a törvényhozás által megalkotott szabályozási keret inherens és krónikus ellentmondásossága, kétértelműsége tűnik.

„Az Alkotmánybíróság [...] 54/2004. (XII. 13.) AB határozatának 7. pontjában hivatalból eljárva 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«. Így a jogalkotó amellelt, hogy a jogszabálynak nem minősülő határozataiban a nemzetközi jogalkotás által preferált és elfogadott ártalomcsökkentő programok létrehozását és a büntetőeljárásba történő bekapcsolását támogatta és ösztönözte, nem gondoskodott arról, hogy a Büntető Törvénykönyvben meghatározza azokat a rendelkezéseket, amelyek révén az [...]ártalomcsökkentő tevékenységet végző személyek jogi helyzete tisztázódna.” (Ügyészségi határozat egy tűcsere-programban résztvevő, önmagát feljelentő szociális munkás ügyében.)

A kutatás kimutatta, hogy a közpolitika-alkotók egy olyan helyzetet hoztak létre és tartottak fent minimum két választási cikluson keresztül, amelyet a drogpolitika két kulcsterülete – az ártalomcsökkentés és a büntetőpolitika közötti – nyílt és nyilvánvaló ellentét jellemezett. Ez az ellentmondás két okból is figyelmet érdemel:

- Egyfelől nem pusztán funkcionális értelemben vett, a közpolitika technikai részleteibe kódolt vagy csak a gyakorlat által felfedett, *de facto* ellentmondásról, hanem magas szintű jogszabályokban is megjelenő, explicit és könnyen felismerhető ellentétről van szó. Magyarország, melynek *Rechtsstaat* kultúrájú kormányzati és közigazgatási működését és gondolkodását erősen áthatja egyrészt a jogiasság (Hajnal, 2003; Hajnal–Jenei, 2007), másrészt a pragmatizmus viszonylagos hiánya, különösen nehezen látszik megbirkózni ilyen típusú helyzetekkel.
- Másfelől pedig érvelhetünk amellelt, hogy a különböző közpolitikák célérése között gyakran van átváltás (*trade-off*), és hogy ilyen esetekben a céléréés ebből fakadóan törvényszerűen csak korlátozott lehet. A tűcsereprogram esetében azonban ez az érv nem állja meg a helyét: nemcsak a nemzetközi tapasztalat és számos hazai közpolitikai szereplő sokszor és részletesen megfogalmazott ajánlásai, hanem az egyszerű józan ész

is azt diktálja, hogy a drogpolitika ezen alapvető ellentmondásának feloldása meglehetősen egyszerűen megoldható probléma.

Az említett szabályozási ellentmondás, számos jelentős közpolitikai szereplő figyelemfelkeltő állásfoglalása ellenére fennálló nagyfokú stabilitásának tükrében ki lehet jelteni, hogy az nem tulajdonítható a közpolitika-alkotók egyszerű, szándékolatlan „tévedésének”, jogalkotási hibának. Inkább úgy tűnik, hogy e jelenség mögött a mindenkori kormányzat két, egymással ellentétes és egymást kizáró célkitűzése egyidejű fenntartásának igénye áll: a közpolitika-alkotó

- egyrészt a nemzetközi (EU és ENSZ) kívánalmaknak való megfelelés érdekében az ártalomcsökkentés bevezetését és fenntartását,
- másrészt viszont – a hazai, belpolitikai jellegű megfontolásoknak engedve – a kábítószer-fogyasztás szigorúbb büntetőjogi üldözését

is célul tűzte ki (ne felejtjük el, hogy a magyar társadalomban a drogfüggők az egyik legnegatívabb társadalmi megítéléssel bíró csoportot alkotják).

Másként fogalmazva: a megvalósítási alku a végrehajtó apparátusok egy olyan alkalmazkodási reakciójának tekinthető, amely a közpolitika-alkotók által kreált és rájuk „delegált” közpolitikai és jogi bizonytalanságra születik válaszul.

Összességében azt mondhatjuk, hogy a kutatás egyrészt azonosított néhány, a magyar közpolitika világában megjelenő, elméleti szempontból viszonylag újszerűnek ható közpolitikai kudarc-tényezőt. Másodszor pedig rámutatott, hogy e tényezők a közpolitika-csinálás kontextusát alkotó történelmi múlt és az intézményi-kulturális örökség sajátosságait tükrözik. E kontextuális tényezők – csakúgy, mint a kudarc-okok – közül többel kapcsolatban feltételezhető, hogy más földrajzi és/vagy kulturális környezetben is megjelennek. A lehetséges további kutatatandó kérdések közül mindez kettőt helyez előtérbe. Az első kérdés, hogy a létrehozott fogalmi kategóriák elméletileg mennyire hasznosak; milyen magyarázó erővel bírnak, és mennyire különíthetők el a közpolitikai kudarctól, hasonló, már ismert okaitól. A második kérdés pedig a kutatás végkövetkeztetéseinek általánosíthatóságával – pontosabban: ezen általánosíthatóság földrajzi hatáiraival kapcsolatos.

## MELLÉKLET: EMPIRIKUS FORRÁSOK

### 1. TÚCSEREPROGRAM

#### 1.1. Dokumentumok

- Ügyészségi határozat egy a túcsere-programban résztvevő, önmagát feljelentő szociális munkás ügyében.
- Ombudsmani állásfoglalás a túcsere-program klienseivel szembeni rendőri fellépés lehetőségeivel kapcsolatban.

- A TASZ (Társaság a Szabadságjogokért) tűcserével kapcsolatos háttérdokumentumai.
- „Nemzeti stratégia a kábítószer-probléma visszaszorítására” (elfogadva a kormány és az országgyűlés által 2005-ben).
- A kábítószer-ellenes stratégia végrehajtásával kapcsolatos kormányhatározatok (1036/2002 és 1129/2004).
- Az Alkotmánybíróság 54/2004. (XII. 13.) jelű, a kábítószer-politika számos kérdését átfogó jelleggel érintő „alap-” határozata.

### 1.2. Mélyinterjúk

- TASZ drogpolitikai szakértője.
- Korábbi államtitkár, a drogstratégia végrehajtásáért felelős országos intézmény vezetőhelyettese.
- Tűcsere-programot folytató civil szervezet vezetője.
- Kábítószerügyi tárcaközi koordinációs bizottság titkára, miniszteri biztos.
- Drogügyekkel foglalkozó rendőrtiszt.

## 2. ÉPÍTÉSHATÓSÁGI TEVÉKENYSÉG

### 2.1. Dokumentumok

- Egy közigazgatási hivatal hatósági ellenőrzési főosztályának vezető beosztású munkatársa által írt problémaelemző tanulmány.
- Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által az építéshatósági tevékenységgel kapcsolatban lefolytatott vizsgálatok a szerző számára elérhető (vagyis a [www.obh.hu](http://www.obh.hu) honlapon elérhető és ott kulcsszó alapján kereshető) összegző jelentései (összesen 8 db).

### 2.2. Mélyinterjúk

- Egy közigazgatási hivatal hatósági ellenőrzési főosztályának vezető beosztású munkatársa.
- Egy, az építésügy irányításában szerepet játszó miniszteriális szervezetekben 1970 és 2000 között különböző vezető pozíciókat betöltő – jelenleg szabadfoglalkozású szakértőként dolgozó – volt köztisztviselő.
- Egy budapesti kerület építésügyi irodájának vezető beosztású munkatársa.
- Egy több fővárosi kerületben is tevékeny, étterem-, szálloda- és egyéb ingatlanfejlesztésekkel foglalkozó vállalkozó.
- Az ÖTM egy, a területet jól ismerő, vezető beosztású, a jogalkotási munkákban is intenzíven részt vállaló munkatársa.

### 3. PARKOLÁSI IGAZOLVÁNY

#### 3.1. Dokumentumok

- Válogatás az utóbbi öt évnek a témával foglalkozó, az írott sajtóban megjelent közleményeiből.
- Mozgáskorlátozottak parkolásával foglalkozó 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.

#### 3.2. Mélyinterjúk

- Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége, elnök.
- SZMM Fogyatékosügyi Főo., vezető beosztású tisztviselő.
- Budapesti Önkormányzati Parkolási Kft. ellenőrzésvezető.
- Fővárosi Közterület-fenntartó RT. / Magyar Parkolási Szövetség főtitkára.
- Mozgáskorlátozottak Állami Intézetének szállítója.
- Országos Alapellátási Intézet, főigazgató-helyettes.
- Egy budapesti kerületi önkormányzat parkolási ügyekkel foglalkozó, a témát belülről, jól ismerő képviselője.
- Egy budapesti kerület vezető beosztású rendőrtisztje.

### IRODALOM

- Ali, S. (2006): 'Why does policy fail? Understanding the problems of policy implementation in Pakistan – a neuro-cognitive perspective', *ISEA*, 34:1, 2–20.
- Barnes, A. (2003): 'Comparative theft: Context and choice in the Hungarian, Czech, and Russian transformations, 1989-2000', *East European Politics and Societies*, 17:3, 533–565.
- Blais, A. and Dion, S. (1991) (eds): *The Budget-maximizing bureaucrat: appraisals and evidence*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Botterill, L. C. (2001): 'Rural policy assumptions and policy failure: The case of the re-establishment grant', *Australian Journal of Public Administration*, 60:4, 9–16.
- Bovens, M. and tHart, P. (2004): *Understanding policy fiascoes*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Buchanan, J. M. and Tullock, G. (1962): *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Busenberg, G. (2004): 'Wildfire management in the United States: The evolution of a policy failure', *Review of Policy Research*, 21:2, 145–156.
- Dunleavy, P. (1991): *Democracy, bureaucracy, and public choice : economic explanations in political science*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Field, J.E. and Peck, E. (2004): 'Concordat or contract. Factors facilitating or impeding the development of public/private partnerships', *Healthcare in England, Public Management Review*, 6:2, 253–272.

- Fritz, V. (2003): 'State weakness in post-communist countries: The concept of state capacity', *Romanian Journal of Political Science*, 3:2, 5–21.
- Gajduschek, Gy. and Hajnal, Gy. (2003): *Civil Service Training Assistance Projects in the Former Communist Countries: An Assessment*, Budapest: LGI Publications.
- Gelber, K. (2000): 'Implementing racial anti-vilifications laws in New South Wales 1989-1998: A study', *Australian Journal of Public Administration*, 59:1, 13–23.
- Greskovits, B. (1998) *The political economy of protest and patience: East European and Latin American transformations compared*. Budapest: CEU Press.
- Hajnal, Gy. and Jenei, Gy. (2007): 'The Study of Public Management in Hungary. Management and the Transition to Democratic Rechtsstaat', in Kickert, W. J. M. 2007 (ed.). *The Study of Public Management in Europe and the United States. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*. London: Routledge, 208–232.
- Hajnal, György (2008) *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Budapest: KSZK.
- Hajnal, Gy. (2006): 'Bureaucratic incapacity in transition democracies: A case study of decision behaviour in Hungarian central government organisations', in Rosenbaum, A. and Juraj, N. 2006 (eds). *Democratic Governance in the Central and Eastern European Countries: Challenges and Responses for the XXI Century*, Bratislava: NISPAcee, 151–172.
- Hajnal, Gy. (2003): 'Diversity and convergence: A quantitative analysis of European Public Administration education programs', *Journal of Public Affairs Education*, 9:4, 245–258.
- Hood, Christopher (2000): *The art of the state. Culture, rhetoric and public management*, Oxford: Clarendon Press
- Ionita, S. (2003): 'The cargo cult of democracy in Romania', *Romanian Journal of Political Science*, 3:1, 159–193.
- Janis, I. L. (1982): *Groupthink: Psychological studies of policy decisions and fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Kelle, U. (1997): 'Theory building in qualitative research and computer programs for the management of textual data', *Sociological Research Online*, 2:2.
- Kovryga, O. V. and Nickel, P. M. (2004): 'The inevitability of enduring historical and cultural patterns: The paradox of decentralization efforts in Ukraine', *Administrative Theory and Praxis*, 26:4, 609–634.
- Liu, M. Y. (2003): 'Detours from Utopia on the Silk Road: Ethical dilemmas of neoliberal triumphalism', *Central Eurasian Studies Review*, 2:2, 2–10.
- March, J. G. and Simon, H. A. (1993): *Organizations*. Cambridge, Blackwell
- Marshall, G. (ed.) (1998): *Oxford Dictionary of Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Niskanen, W.A. (1971): *Bureaucracy and representative government*. Chicago, Aldine Atherton.
- Nunberg, B. (1999a) 'Administrative change in Central and Eastern Europe: Emerging country experience', in: Nunberg, B. (ed.) *The state after communism. Administrative transitions in Central and Eastern Europe*. Washington, D.C.: World Bank, 237–272.
- Nunberg, B. (1999b): 'Reinventing government administration in post-communist Europe', in Nunberg, B. (ed.), *The state after communism. Administrative transitions in Central and Eastern Europe*, Washington, D.C.: World Bank, 1–5.
- Olson, M. (1971): *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Pagoulatos, G. (2001): 'The enemy within: Intragovernmental politics and organizational failure in Greek privatization', *Public Administration*, 79:1, 125–146.
- Quiggin, J. (2005): 'The Y2K scare: Causes, costs and cures', *Australian Journal of Public Administration*, 64:3, 46–55.
- Robertson, D. B. (1989): 'Planned incapacity to succeed? Policy-making structure and policy failure', *Policy Studies Review*, 8:2, 241–263.
- Robertson, D. B. (1984): 'Program implementation versus program design: Which accounts for policy 'failure'?' *Policy Studies Review*, 3:3–4, 391–405.
- Ryan, G. W. and H. Russell Bernard (2002): 'Techniques to identify themes in qualitative data', [http://www.analytictech.com/mb870/ryan-bernard\\_techniques\\_to\\_identify\\_themes\\_in.htm](http://www.analytictech.com/mb870/ryan-bernard_techniques_to_identify_themes_in.htm) (accessed Jan 15th 2002).
- Seale, C. (1999): *The quality of qualitative research*. London: Sage.
- Sotiropoulos, D. 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, 63–74.
- Stigler, G. (1971): 'The economic theory of regulation', *Bell Journal of Economics*, 2, 3–21.
- Strauss, A. L. and Corbin, J. (1998): *Basics of qualitative research. Techniques and procedures for developing grounded theory*. London, Sage.
- Thompson, V. A., Mithburg, D. W. and Simon, H. A. (1991): *Public Administration*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Tullock, G. (1965): *The Politics of Bureaucracy*. Washington, D.C., Cambridge University Press.
- Tullock, G. (1987): 'Rent seeking', in: Eatwell, J. Miltgate, M. and Newman, P. (eds.) 1987. *The new Palgrave: A dictionary of Economics*. London: MacMillan Vol IV., 147–149.
- VanDeveer, S. D. and Dabelko, G. D. (2001): 'It's capacity, stupid: International assistance and national implementation', *Global Environmental Politics*, 1:2, 18–29.
- Wildawsky, A. and Pressman, J. L. (1984): *Implementation: How great expectations in Washington are dashed*. Oakland, Berkeley, CA: University of California Press.
- Yin, R. K. (2003): *Case study research. Design and methods*, 3rd edn. Thousand Oaks, Sage.