

A NEMZETI EGYÜTTMŰKÖDÉS RENDSZERE A VILÁGJÁRVÁNY ELŐTT

Laki Mihály

(MTA doktora, emeritus kutató)

A recenzió beérkezett: 2020. május 7., véglegesítve: 2020. október 2.

(Brave New Hungary. Mapping the „System of National Cooperation”. Edited by János Kovács Mátyás and Balázs Trencsényi, Lexington Books, Lanham–Boulder–New York–London, 2020)

A könyv alapjául szolgáló interdiszciplináris kutatást igazi profik tervezték és szervezték. Kovács és Trencsényi sikerrel vonták be a 2010 utáni magyarországi változások leírására és elemzésére létrehozott kutató, elemző csapatba a társadalomtudományok számos képviselőjét. Neves történészek, jogászok, politológusok, szociológusok, közgazdászok, filozófusok jegyzik a kötet 18 tanulmányát. Többségük hosszabb ideje a Nemzeti Együttműködés Rendszere (NER) kiépülésének és működésének fontos részterületeit kutatja, elemzi, itt közreadott tanulmányaikban az eredményeiket összegzik. De olvashatunk esettanulmányt a CEU elleni kormányzati támadásról (szerző: Enyedi Zsolt). Nemzetközi összehasonlítás, a lengyelországi (Radoslaw Markowski) és romániai (Silvia Marton) folyamatokról készült alapos elemzések is segítik a magyar történet értelmezését.

A szerkesztők nemcsak a magyarországi társadalmi és gazdasági folyamatok iránt érdeklődőknek, de a kapitalizmus összehasonlító kutatásával és az illiberális rendszerekkel foglalkozóknak is ajánlják a könyvet. Azzal kecsegtetik az olvasót, hogy nem akármilyen esetet ismerhet meg alaposan és részletesen: „Manapság az elemzők jelentős része Magyarországot az illiberális demokráciák, Törökország, Szingapúr és Oroszország, vagy a hibrid rezsimek, mint Kazahsztán, Azerbadzsán közé sorolja.”¹ Nem volt ez mindig így: „A kilencvenes években Magyarország volt a konszolidált liberális demokráciák iskolapéldája. Ma a szakirodalom gyakran országunkat a fordított átmenet modelljeként említi. Hogyan kerülhetett sor ilyen riasztó változásokra a huszonegyedik században, az 1989-es forradalmak után két évtizeddel, néhány évvel azt követően, hogy az ország csatlakozott az Európai Unióhoz?”²

A NER fontos alrendszeireinek 2010 utáni kiépülését bemutató tanulmányok gyors és radikális változásokról tudósítanak. Akár egy kirakós játék ele-

mei, jól mutatják a hatalom új birtokosainak fontossági sorrendjeit és értékeit. Az elmúlt 10 évben a NER mindennapi jelenlétét, működését állampolgárként, kutatóként átélő, megfigyelő számára is új tanulságokkal szolgál az alkotmánycsere, az új alaptörvény bevezetésének története. A történeti elemzésből kiderült, az alaptörvény a tömeges, folyamatos és radikális szabályozás-változtatás egyik fontos eleme volt. Mi magyarázza a nemzetközi viszonylatban is „extrém legalizmust”? A kényelmes, kétharmados parlamenti többség ugyanis akár a kényelmesebb, komótosabb törvénykezésre is módot adott volna. *Uitz Renáta* fontos megállapítása, hogy a jogszabályok, törvények, a Nemzeti Együttműködés Nyilatkozata és az Alaptörvény segítette az új rendszer nyelvének (szókészletének, mondatszerkezetének) kialakításában. A megújított nyelv csakúgy, mint a szabályok, hivatkozási alapul szolgálhattak a gazdasági, társadalmi szereplők közötti vitákban. A feszített ütemű jogalkotás hozzájárult a rendszer stabilizálásához – jó példa erre a választási rendszer szabályozása. Hozzátehetjük: a tömeges és feszített határidőkkel dolgozó jogalkotás ronthatta a törvények és rendeletek minőségét. A jogalkotó ezért gyakran kényszerült a hibák kijavítására, a hiányosságok kiküszöbölésére – gondoljunk itt az Alaptörvény nyolc módosítására. Eközben számos lehetőség kínálkozott az érdekbeszámításra és -érvényesítésre. És a 2010 után egyes jelentős és radikális bel-, kül- és emlékezet-politikai fordulatok jogalkotási vonzata sem elhanyagolható.

Jelentős szabályozási és még több szabályértelmezési munkával járt a NER és a civil társadalom közötti viszonyok újragondolása és rendezése. Az Orbán Viktor vezette Fidesz hosszú menetelését a hatalomba – *Adam Michnik* kifejezésével a kúszó puccsot – döntő mértékben segítették a jobboldali és szélsőjobboldali civil szervezetek (polgári körök, hagyományőrök stb.).³ Az egyik tanulság: a civil világ feletti ellenőrzés nélkül aligha működtethető az új rendszer. Miközben a kormány továbbra is támaszkodott (hallgatólagosan elfogadva vagy eltűrve) a jobboldali – esetenként a szélsőjobboldali civil mozgalmak támogatására, az elmúlt tíz év a kormánynak nem kedves – független vagy ellenzéki civil szervezetek elleni harc jegyében zajlott. Bevonva ebbe a sajátos jogszabály-értelmezésbe a kormánypárti média mellett az ügyészséget, esetenként a rendőrséget is. A helyzet az idővel inkább romlott. „A civil társadalom és a politika kapcsolata továbbra is erősen vitatott és ellentmondásos. Ez az inherens meghatározatlanság a jelenlegi kormányt nemcsak mélyen aggasztja, de erősen ösztönzi a civilek kritikai kapacitásának fékezésére és ellenőrzésére. A 2015-ös menekült- és migrációs válság óta a kormány élve a lehetőséggel, fokozta a szigorú intézkedéseit a kormányt bíráló civil csoportokkal szemben és migrációellenes harcának részévé tette őket.”⁴

Az új viszony kialakítása a határon túli magyarokkal is jelentős jogalkotási munkát igényelt. A rezsim szakított az 1990–1992-es, Antall József által vezényelt szomszédország-politikával, amely feltételezte, hogy az alapszerződés-

sek és az EU-csatlakozások nyomán légiesített határok, a magyarok kulturális autonómiája, önálló politikai szervezetei és a magyar állam figyelme és támogatása biztosítja a határon túli magyar közösségek fennmaradását, fejlődését. A NER nem érte be ennyivel: „A nemzeti lét igazi útja a nemzetállam, ezért a magyar államnak minden magyar államává kell válnia.”⁵ Az ambiciózus cél immár a nemzet egyesítése. Ezt a nehezen definiálható célt szolgálta az Állandó Magyar Értekezlet, továbbá az első Fidesz-kormány alatt elfogadott, és a magyar nemzetiségűeknek különleges jogokat biztosító „státustörvény.” A 2010-es választási győzelem után létrehozott Nemzetpolitikai Államtitkárság, az erdélyi magyar politikai elit számos tagjának gyors karrierje a magyarországi államigazgatásban és kulturális intézményekben, a magyarok területeknek szánt transzferek összevonása a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt.-ben jól példázzák a nemzetegyesítés fideszes változatát.

A terv legnagyobb hatású és jelentőségű eleme a kettős állampolgárság. Sok százezer magyar anyanyelvű román, ukrán, szlovák szerb állampolgár döntött úgy, hogy felveszi a magyar állampolgárságot, hogy korlátozásokkal ugyan, de tagja lesz a magyarországi politikai közösségnek.⁶ A szavazatokban mért haszon nem elhanyagolható, az erdélyiek szinte csak a Fideszre szavaztak a legutóbbi választásokon.

Jelentősen megváltozott az állam és az egyházak viszonya is 2010 után. Az 1989-es köztársaság törvényei biztosították a szabad vallásgyakorlást, felszámolták a kommunista pártállam egyházfelügyeleti hatóságát, az Állami Egyházügyi Hivatalt. Az alkotmány egyenlőnek tekintette a 100 főnél nagyobb egyházakat és gyülekezeteket.⁷ A 2010-es alaptörvény preambuluma közvetve szakít a vallási semlegesség elvével, amikor erőteljesen hangsúlyozza a keresztény vallás (egyházak) ezer éves cselekvő jelenlétét a magyar társadalomban. A semlegesség sérül, az egyházak, vallási közösségek közötti különbségtétel szabályaiban: a történelmi egyházak kiemelt státust és ezzel pénzügyi támogatást kapnak. Példák: az egyházi iskolák pozitív diszkriminációja, ingyen átadott ingatlanok. A politikai haszon: a katolikus és a református egyház nem tiltja a Fidesz-párti szószéki agitációt, a kormányzati akciók melletti mozgósítást.

A szép új Magyarország talán legfontosabb jelszava, célja a munkaalapú társadalom. Ezt a gyanús múltú célt egyfelől a munkaerőpiaci szabályozás, másfelől a jóléti rendszerek átalakításával kívánta elérni a NER.

A 2010-es kormányprogram egy millió új munkahely létrehozásával számolt. Már az első hónapokban indult a jogszabály változtatásokkal kombinált erőteljes kampány, amelynek célja, hogy „visszavezessék a munka világába” azokat, akiket a magyar felső középosztály meghatározó csoportjai a segélyeken élők, dologtalanok közé sorolnak. A terv teljesítéséhez átalakították az oktatási rendszert – a gimnáziumokkal szemben a szakmunkás képzést pre-

ferálták. A Munka Törvénykönyvében – a rugalmasság növelésének jelszavával – a szakszervezetek működési feltételeit nehezítve és a munkavállalói jogok egy részének elvonásával kívánták megvalósítani a célt. A legfontosabb lépés a közmunkarendszer felállítása volt. *Köllő János* tanulmányából megtudjuk, hogy 2015-ig csökkent a munkanélküliség, ám ez nem a munkahelyteremtés, hanem a tömeges közmunka és a külföldi munkavállalás következménye volt, 2015 után – a gazdasági fellendülés időszakában – 420 ezerrel nőtt a foglalkoztatás, és ezt már nem a stagnáló, lassan növekvő közmunka és külföldi munkavállalás magyarázza. Sikertörténet a közmunka? *Köllő* szerint csak részben: még a gyors gazdasági növekedés éveiben sem szívta fel a munkaerőpiac a képzetlen fiatalokat. Az első években a képzetlenek magas munkanélküliségi rátája kínálati oldali probléma volt, amit egyfelől a megfelelő munkabérek, másfelől a közmunka kezelte. Az ilyen politika, hajlamos nem integrálni, inkább elválasztani a képzetleneket és a társadalom többi részét.

A munkaalapú társadalomhoz új szemléletű szociálpolitika illett. Az első radikális lépés a magánnyugdíjpénztárak államosítása volt – amit kevés kivétellel, különösebb ellenkezés nélkül elfogadtak az érdekelt százezrek. A Fidesz állam és ideológia vezényelte munka alapú társadalmában erősen csökkent a rokkantsági nyugdíjra, segélyekre jogosultak köre, a juttatás időtartama. A rendszer illetékes vezetői „megkülönböztették az ‘egészséges’ ‘jó erőben levő’ ‘keményen dolgozó’ népességet a ‘munkaképtelenektől’, a ‘nem dolgozóktól’, az utóbbiakat kiszorítva a társadalombiztosítási rendszerből.”⁸ Eközben az úgymond keményen dolgozók jelentős kedvezményeket kaptak – jelezve az érdekelt társadalmi csoportoknak, hogy aki átlép a munka világába és szorgalmas, jól jár ebben az új világban.

A résztanulmányokból fokozatosan kiderülnek a szándékok, fontossági sorrendek, és részben a működési módok. A képet tovább finomítják a sajtószabadság korlátozásáról,⁹ az állami tulajdon növeléséről¹⁰ szóló írások. A szerkesztők jó érzékkel a leíró elemzések mellett közreadtak a rendszer természetéről szóló elméleti – inkább metaelméleti – írásokat is. *Magyar Bálint* tömören, áttekinthetően összefoglalja gondolatait a magyar „maffiaállamról”, amely nem ideológia, hanem haszon vezérelte rendszer. Nem a nyugati piacgazdaság és demokrácia valamiféle deviáns formája, hanem „saját logikával, dinamikával és szereplőkkel rendelkező független társadalmi helyzetállapot. A maffiaállamot a politikai és gazdasági elitcserével egyidejűleg hozzák létre a fogadott politikai család hasznára/javára, amely piramisszerű ellentettje a liberális demokráciákat irányító uralkodó elitnek. A megszilárdult rendszerben a kereskedelem nem a résztvevők közötti önkéntes együttműködésen alapul, hanem a fogadott politikai család kezdeményezte politikai szolgáltatások és gazdasági javak transzferjeiből tevődik össze.”¹¹

A Magyar Bálinttal vitatkozók szerint az Orbán-rendszer leírásánál és megértésénél egyéb tényezőket is figyelembe kell venni. *Stephen Holmes* szerint:

„Orbán politikai sikerének egyik forrása, hogy képes megszólítani 1989 veszteseit, hangsúlyozza és hangot ad szenvedéseiknek.” A volt kommunisták meggazdagodását elfogadni nem tudók és nem akarók százezrei, „Akik magukat a liberális politika veszteséinek tartják, természetesen vonzódnak egy önjelölt vezérhez, aki kimondja a kendőzetlen igazságot a liberális képmutatásról. És aki azt ígéri, hogy megvédi az érdekeiket...”¹² *Váradi Balázs* pedig az Orbán-kormányoknak a maffiaállam logikájába nem illő, esetenként akár szavazat veszteséssel is járó működési elemeivel illusztrálja, hogy a NER nem magyarázható egytényezős modell alapján. Egy példa: „A rendszer számos olyan változást intézményesített, amelyek célja egy hagyományosabb, konzervatívabb, vallásosabb életstílus újra bevezetése és támogatása [...] Ezek a lépések az EU-átlagnál kevésbé vallásos magyar lakosság többségében nem voltak népszerűek.”¹³

A bemutatott fejezetek többsége a jelentős fordulatok és új fontosságok mellett a politikai és gazdasági haszonszerzésről is szólt. De találtunk példát a könyvben a Magyar Bálintot bírálók által hangsúlyozott, ideológia vezérelt kormányzati akciókra is. Ezek közül viszonylag kevés jogi-szabályozási tevékenységgel járhatott a huszadik századi magyar történelem újraértékelése. 2010 után, az egymást követő két gazdasági visszaesés mélypontjain sem lassult a magyar történelem emblematisz tereinek, azok elsősorban 1944 előtti állapotának rekonstruálása, a kommunista múlt tárgyainak (szobrok, emléktáblák, utcanevek stb.) eltüntetése. Itt aligha a pénzszerzésre szervezett maffiaállam logikája működött. Különösen nagy visszhangot váltottak ki a magyar Holokauszt újra értelmezésével összefüggő kormányzati akciók és programok. Az értelmezési vita középpontjába a budapesti Szabadság téren felállított emlékmű került. Ennek a történetét dolgozza fel *Laczó Ferenc*.

Volt-e valamiféle forgatókönyv, mesterterv, vagy az elfogadott értékek, célok és a rugalmas alkalmazkodás esetenként változó kombinációi magyarázzák a 2010 utáni gyökeres változásokat? Az intézmények és jogszabályok magyarországi mértékkel mérve rendkívül gyors és tömeges átalakítása – a társadalom és a gazdaság igencsak különböző területein – alapos előkészítésre utal. A Fidesz értelmiségi szövetségeseinek 2008–2009-es konferenciáiról tudósító kiadványok címeiből – „Új államalapítás” – még inkább a felszólalások hangnemből és tartalmából is valamiféle forgatókönyvre, radikális – napjainkban is ható – változtatási szándéokra következtethettünk.¹⁴ Az új, nem várt, tervezett gondok – például a menekült-kérdés – viszont sajátos, menet közbeni tanulást, probléma-kezelést igényeltek.¹⁵

Az összefoglaló tanulmány szerzőinek vállalt bizonytalansága szorosan összefügg ezekkel a dilemmákkal. „Feltételeztük, hogy a NER kiterjesztése sok rögtönzésen alapult és a reálpolitika cikcakkjait mutatja.”¹⁶ Kovács és Tencsényi zavarba ejtően sokféle ideológia, politikai stílus, gazdasági stratégia egyidejű jelenlétét érzékelik: „az összeragasztott összetevők: autoriter és kol-

lektivista hagyományok, benne konformizmus, reménytelenség, inercia és hasonlók, önvédelem a külső, ismeretlen Másikkal szemben” „újrászakralizált tömegpolitika antimodernséggel kombinálva”. Egy másik értelmezés, de a kombináció továbbra is szokatlan: „kettős hibrid keveréke a politikai antiliberálisnak, némi gazdasági szabadságnak és a szimulált, lepusztított demokrácia nyomorának.”¹⁷ És a gazdaságban: egyfelől unortodox megoldások, a nemzeti kapitalisták támogatása, újraállamosítás és korporatív intézmények felállítása. „Mindez kombinálva olyan intézkedésekkel, amit más kontextusban, mint kifejezetten neoliberalist írnanak le: az egykulcsos adó bevezetése, a jóléti költségek csökkentése, a közmunka kiterjesztése.”¹⁸

Kovács és Trencsényi tudatják az olvasóval: nem vesznek részt a NER-t elemzők definíciós versenyében. Szerintük Orbán és a Fidesz nem hasonlít megvetett kommunista elődeihez, nem „építenek”, mint ők, egy megálmodott rendszert – esetünkben illiberális államot vagy diktatúrát. Az 1989-es köztársaság, a liberális demokrácia és piacgazdaság pragmatikus felszámolására, tagadására csupán azért kerítettek sort, hogy ne legyen esély a visszafordulásra, hogy ne lehessen megdönteni a Nemzeti Együttműködés Rendszerét. Hatalmas propagandagépezet, elfogult választási reformok, a civil társadalom tőlük független intézményeinek szétverése, a remélt vagy tényleges szövetségesek (történelmi egyházak, határon túli magyarok, egyes magyar nagyvállalkozók) kiemelt támogatása szolgálja ezt a célt. A két szerkesztő és összefoglaló író szellemes megfogalmazásában a NER vezetői a liberális demokrácia nem egy, hanem számos vörös vonalának átlépését mérlegelték. „A konkrét helyzet konkrét elemzése” során hol kerülték a vörös vonal mögötti működés kockázatát, hol vállalták az előnyeiket. Elfogadjuk az elegáns érvelést, hogy nem sok sikerrel járt a még befejezetlen NER besorolása a társadalomtudósok és közírók által kedvelt vagy éppen kitalált fogalmak alá. De – és ezt Kovács és Trencsényi sem cáfolják – a Fidesz működtette NER-ben jellegzetes szándékokat, hajlamokat és indulatokat figyelhetünk meg. A konszenzus kerülése, a folyamatos központosítás vagy a balliberális értelmiségiek és intézményeik szenvedélyes támadása – csak egy-egy példa a hajlamokra és az indulatokra. Egy további kutatás során éppen ezek leírása és rendszerezése vezethet a NER kielégítő leírásához és – talán – megnevezéséhez.

A 2020 januárjában megjelent könyvben a koronavírus-járvány és következményei – természetesen – említésre sem kerülhettek. A járvány első fél éve – a rendkívüli körülmények – jórészt a „járt utat a járatlanért el ne hagyj” népi bölcsességének (?) a szellemében zajlottak. Nem változott a Fidesz-államnak a határon túli magyarokhoz, az egyházakhoz fűződő viszonya, maradtak a hatalom gyakorlásának intézményi keretei. A járvány megfékezését célzó jogszabályok a folyamatos központosításról, az önkormányzatok és a civil szervezetek kompetenciáinak további elvonásáról szólnak. A munkaalapú társadalom ideológiája továbbra is érvényes: a számos termék és szolgáltatás iránti

kereslet drámai csökkenése miatt munkanélkülivé válók, a csődbe ment kis-vállalkozók támogatására szánt, juttatott összegek jelentősen elmaradtak az európai átlagtól. A Fidesz-közeli vállalkozók támogatása és az állami beszerzés előnyei sem csökkentek. Az akadémiai világban erősödött a kormány kedvelte értelmiségi csoportok térnyerése.

A könyv utolsó oldalán az összefoglaló tanulmányt író szerkesztők – meglehetősen könnyelműen – a rendszer jövőjét vázolták. A lehetséges kimenetek: konszolidáció vagy összeroppanás. A rendszer – a járvány alatt – nem különösen tanulékonyak, de működőképesnek bizonyult. A második hullám azonban meglehetősen rossz állapotban találta a magyar gazdaságot. Még élesebb helyzetben majd zajlik a tesztelés: kiderülhet, hogy mennyire tanulékony a NER, mit dobnak el könnyedén és mit mentenek minden erővel a hatalom birtokosai.

JEGYZETEK

- ¹ “Currently a substantial number of analysts put Hungary under the heading of ‘illiberal’ democracy, next to Turkey, Singapore and Russia, or among ‘hybrid regimes’ like Kazakhstan and Azerbaijan.” (1. oldal)
- ² “During the 1990’s Hungary was used as a textbook example of consolidated liberal democracy. Today, scholarly literature often refers to our country as a model of an ‘inverse transition’. How could these alarming changes materializing in the twenty-first century, two decades after 1989 revolutions and a few years after the country joined the EU?” (2. o.)
- ³ Greskovics Béla (2017): *Rebuilding the Hungarian Right through Civil Organization and Contention: The Civic Circles Movement EUI Working Paper, RSCAS 2017* (37. o.)
 “Civil society’s links to politics remain highly contested and controversial. The current government has been deeply troubled by this inherent indeterminacy, which has offered a strong incentive to contain and control the critical capacities of the civil society actors. Since the refugee and migration crisis in 2015 the government has also seized the opportunity to intensify the crackdown on civil groups critical of the government by making them an integral part of its anti-migration struggle.” (67. o.)
- ⁴ “The nation state is the authentic way of national existence, therefore the Hungarian state should become the state of all Hungarians.” (90. o.)
- ⁵ Az érzelmi azonosulás és a nem különösebben nagyvonalú gazdasági előnyök feledtették velük, hogy a kettős állampolgársággal búcsút inthettek a székelyföldi autonómiának. Józan ésszel nem elképzelhető, hogy a román állam elfogadna egy autonóm területet, tartományt (valójában enklávé), benne több százezer magyar állampolgárral.
- ⁶ “The right includes free choice or acceptance of religion or other conviction.”
- ⁷ “The elimination of the disability pension scheme explicitly aimed at the creation of a strong division between the ‘healthy’ ‘able-bodied’ population and the ‘disabled’ and ‘non-working’ population, pushing the latter out of the social insurance system.” (232. o.)

⁸ Haraszti Miklós tanulmánya

⁹ Mihályi Péter tanulmánya

¹⁰ "... it is traded as an independent social setting with its own internal logic, dynamics and actors. The mafia state established via the parallel replacement of the political and economic elite for the benefit of the adopted political family, a single-pyramid counterpart to the ruling elite of liberal democracies. In the established system trade is not based on the voluntary cooperation of economic actors, but it is initiated by the adopted political family, resulting in transfer of political services and economic goods." (286. o.)

¹¹ "Those who see themselves as the losers of liberal politics naturally gravitate toward a self-appointed 'leader' who speaks the unvarnished truth about liberal hypocrisy and promises to defend their interests." (299. o.)

¹² „The regime has instituted a number of changes that they claim are meant to reintroduce and foster a more traditional, more conservative, more religious lifestyle... These measures have been unpopular with the bulk of the population, which is less religious than the EU average.” (308. o.)

¹³ Laki Mihály: Nemzeti diskurzus. *Buksz*, 2010. Tavasz, 2. évfolyam 1. szám, 24–32.

¹⁴ Melegh Attila tanulmánya

¹⁵ Kovács–Trencsényi, 379.

¹⁶ „... a dual-hybrid mixing political anti-liberalism with some economic freedom and the dire straits of simulated (depleted) democracy.” (383. o.)

¹⁷ „Unorthodoxy was combined with measures that in other contextus would be describe as expressly neoliberal, such introducing a flat income tax, cutting welfare expenditure and extending workfare.” (410–411. o.)