



Novák Zoltán

A HATALOM FORMÁJA

Az orbáni kormányzás természetrajza

1. RÉSZ

AZ ELSŐ CIKLUS.....	3
STRUKTÚRA ÉS INFORMALITÁS.....	4
VÍZIÓ ÉS KERETEZÉS.....	6
ORIENTÁCIÓ ÉS MINTA.....	9
ÁLLAM ÉS DEMOKRÁCIA.....	11
NÖVEKEDÉS ÉS MUNKA.....	15
KÖZPONTOSÍTÁS ÉS SZUBSZIDIARITÁS.....	20
CSALÁD ÉS KÖZÉPOSZTÁLY.....	23
AZ ELSŐ CIKLUS MÉRLEGE.....	28

Elemzéssorozatunk előző részében az orbáni pályáiv karakterológiáját [elemeztük](#), és – sok egyéb mellett – arra jutottunk, hogy annak alakításában a választói impulzusok döntő szerepet játszottak, tehát Orbán Viktor politikai karakterét maga a nép formálta olyanná, mint amilyen képet ma mutat. De természetesen nem ez az egyetlen formálótényező, amit vizsgálnunk kell, mert van egy olyan erő, amely a történelem során mindenhol és minden korban meghatározó befolyással bír a vezetők/vezérek fejlődési ívére: ez pedig nem más, mint a hatalom. Orbán Viktor mostanra ugyanannyi időt töltött hatalmon, mint ellenzékben, és mindkét időszak sorsdöntő hatást gyakorolt rá. Első körben azt vizsgáljuk meg, hogy amikor hatalmon volt, milyen hatalmi struktúrát hozott létre, milyen hatékonysággal működtette azt, és a kormányzás során szerzett tapasztalat, milyen irányba mozdította el szándékait és célkitűzéseit. Ami a módszertant illeti, mivel a hazai politikai elemzés gyakorlatában méltatlanul kevés figyelem irányul a politikai cselekvés háttéréül szolgáló dokumentumokra, ezért azt az utat választottuk, hogy az elemzés kiindulópontja két fontos és meghatározó írott anyag lesz, melyek a kormányzásra való felkészülés során születtek, és alapjaiban határozták meg a kormányzás zsánerét – mindkét periódusban. Ennek tételeit vetjük össze a hatalomra kerülés után megvalósuló praxissal, azt remélve, hogy ezzel a metodikával sokkal több összefüggésre tudunk rámutatni, az akarat és képzet metszetében, mintha pusztán az eseménytörténet és a diszkurzív küzdelem bázisán fogalmaznánk meg megállapításainkat.

AZ ELSŐ CIKLUS

(MEGSZAKÍTOTT-KORMÁNYZÁS)

Struktúra és informalitás

Az első ciklus és a 2010 utáni hosszú kormányzás számos ponton tér el egymástól, de egy dologban mindenképpen hasonló: a Fideszt egyik alkalommal sem érte váratlanul a kormányzás kihívása. A jobboldal szellemi hinterlandjában évekig tartó felkészülés előzte meg a választási győzelmet, és ebben mindkét esetben kulcsszerepet játszott a Századvég műhely. Mint azt már említettük, a két kormányzati periódus elemzéséhez két fontos dokumentumot használunk kiindulópontként: az első ciklus esetében „A polgári Magyarországért vitairat” lesz a premissza, a második periódus esetén pedig A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei című tanulmány. Ez utóbbi készült a Századvég berkein belül, az előbbi nem, viszont az első ciklusra való felkészülés tekintetében is exponálta magát a műhely, de inkább a kormányzás formális aspektusait illetően.

Ebben a felkészülésben ugyanis az első fontos mérföldkő a „Kormányzás 2000” projekt beindítása volt, mely első körben a korábbi kormányzati struktúrák működését és hatékonyságát tárta fel. Ennek keretében mélyinterjúk készültek korábbi kormányzati szereplőkkel az MDF-érából, átvilágították a Horn-kormány struktúráját, és nemzetközi példákat is megvizsgáltak.

A Kormányzás 2000 kutatás eredménye valójában egy átfogó intézményfejlesztési koncepció, ami messze nem volt politikai program, nem is szolgált kommunikációs célokat, sokkal inkább egy összetett szakmai háttértanulmány volt, amely a kormányváltás után alapot szolgáltatott a szervezeti reformokhoz. A megfogalmazott javaslatok egy része megvalósult, egy része nem, de volt három olyan javaslat amely alapjaiban határozta meg az egész ciklus politikaformálási mechanizmusát. A „Kormányzás 2000” javasolta, [1] hogy ne a minisztériumok irányítsák a politikát, hanem a miniszterelnök körül kialakított stratégiai központ; [2] a politikai tanácsadók (stratégák, szakértők) a Kabinetiroda alá legyenek integrálva, [3] a döntéselőkészítésben a politikai és a szakmai vonal legyen elkülönítve. Ezek az alapvetések képezték a kialakuló kancellári típusú kormányzati metódust, egy tudatosan strukturált, intézményépítő és hatalomközpontosító logikával, amelynek intenciói, nemcsak a kormányzás technikai oldalára, hanem a politikai erőviszonyok hosszú távú alakítására is kiterjedt.

Az egész modell a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) kiemelt szerepén alapszik, a kancellária adminisztratív funkcióján túl politikai koordinációs központként is szolgált, mely összehangolja a politikai szándékokat a szakmai vonallal, érvényesítve azt a világos határvonalat: hogy a stratégiai döntés politikai, a kidolgozás és az előkészítés szakmai. A Miniszterelnöki Hivatal dominanciája a kormányzásban lehetővé tette a gyors reagálást és az egységes politikai üzenetek formálását és közvetítését. A centralizáció folyamatát erősítette, hogy a formális intézményrendszer mellett egy informális döntéshozatali struktúra is kialakult, amely gyors, hatékony és lojalitás-alapú működést biztosított. Ezt azért érdemes hangsúlyozni, mert az informalitás már ekkor is hatalomtechnikai eszközként jelent meg, de jóval egyszerűbb és átláthatóbb formában, mint a második kormányzati terminusban, ahol – mint azt látni fogjuk – jóval pregnánsabb funkciót kap, és jelentősen összetettebb formában jelenik meg.

Vízió és keretezés

A „Kormányzás 2000” projekt tehát meghatározó volt a kormányzás technikai előkészítésében, ugyanakkor a kormányzati filozófia megalapozásában egy másik szellemi produktum játszott döntő szerepet, ez pedig nem más: mint a

A polgári Magyarországért vitairat. Az 1996 őszén elkészült 120 oldalas kiadvány személyesen Orbán Viktor irányításával készült, ezért pontos lenyomata a leendő miniszterelnök történelem-, társadalom- és politikaszemléletének (amelynek kialakításában ekkor Tellér Gyula szociológus, a Polgári Magyarországért Egyesület elnökségi tagja működött közre)¹. Ez az első olyan irat, amelyben a közvélemény irányadó képet kaphatott a Fidesz jövőképéről, társadalompolitikai és kormányzati vízióiról. A címben szereplő „polgári” jelző 1996 nyaratól kezdve a Fidesz állandóan használt hívószava lett, mintegy előkészítve a térfoglalást a pártrendszer jobbközép szegmensében. A pozícióváltás nulladik pontja a „Polgári Ellenzék Napja” című rendezvény volt, amelyet a Fidesz 1996. június 12-én a Zeneakadémián rendezett. Az apropót az 1847-es Ellenzéki Nyilatkozat kiadásának 150. évfordulójára való megemlékezés szolgáltatta. Orbán Viktor beszédének hívószavai a „polgár”, a „polgárosodás” és a „nemzet” voltak. 1996 júniusától kezdve a Fidesz kommunikációjában, majd még inkább kormányra kerülését követően állandóvá vált a „polgári” toposz használata. Az 1944-ig visszanyúló, és a rendszerváltásig tartó történelmi visszatekintés hosszasan taglalja a '96-os Magyarország társadalmi, gazdasági, politikai és kulturális állapotát, törésvonalait, egyértelmű mélypontként azonosítva a szocializmus évtizedeit. Bár a rendszerváltás

¹ A vitairat több szerző közreműködésével, illetve különböző írásaik felhasználásával készült. Az I. fejezet (*A polgári jövő pártja*) szerzője Elek István, a második fejezeté (*Magyarország 1996-ban*) Tellér Gyula, a III. fejezeté (*Milyen Magyarországot akarunk?*) a párt Önkormányzati és Közjogi Kabinetje, a Gazdasági Kabinet, a Társadalompolitikai Kabinet és a Külügyi Kabinet (Deutsch Tamás, Varga Mihály, Pokorni Zoltán és Németh Zsolt vezetésével). *A polgári Magyarországért vitairat*. In: Modor Ádám-Laczik Erika (szerk.): *Polgári ellenzék, 1994-2002, polgári kormány* Fidesz. Bp., 2013., Elektromédia Kft. 199.

jelentőségét nem tagadja, megemlíti, hogy a tulajdonátjászás, a spontán privatizáció révén a '89 előtti rendszer számos haszonélvezője rendszerváltó csoportok tagjaként átmentette a hatalmát és befolyását. Azonban a legnagyobb problémának a vitairat szerzői a társadalom széles rétegeinek szociális leszakadását, a korrupciót, a területi egyenlőtlenségeket, az újraelosztás leépülését, a krónikus tőkehiányt, a középosztály elszegényedését, az országnak „nyertesekre” és „vesztésekre” való kettészakadását (egyenesen „ötmillió koldusról” írtak) tekintették. Az anyagi jellegű problémák körét kiegészítették a mentális problémák, egyebek között azok, amelyek a politikai kultúrával (pontosabban annak hiányával) függenek össze: a közügyektől való távolmaradás, a passzivitás hagyományának, a „minden mindegy” kultúrának a továbbélése, a szakszervezetek gyengesége, egyszerűen a társadalom szervezetalansága, amelyet a vitairat kárhoztatott. A dokumentum elhibázottnak minősítette azt a politikát, amelyik a gazdasági növekedés helyett az egyensúlyteremtést tekinti prioritásnak. A vitairat a szociális kérdésekkel kapcsolatban tehát nagyrészt a neoliberais gazdaságfilozófia bírálatából építkezett, és nem kevesebb, hanem több állami beavatkozás szükségességét sugallta. Az ekkori Fidesztől messze állt a Horthy-korszak dicsérete (Bethlen István személyének és kormányzása eredményeinek méltatását leszámítva). A vitairat negatív értelemben párhuzamot vont a két világháború közötti korszak és a Horn-kormány társadalmi viszonyai között: fontos célként fogalmazta meg „az ötmillió koldus” felemelését (utalva a Horthy-kori „hárommillió koldusra”).

Orientáció és minta

A vitairat lényegét tekintve egy – a múlttal és a jelennel való – számvetés, amit a Horn-kormány sodródó politikájából való kilábalás víziója egészít ki. A Fidesz a „polgári jövő pártjaként” kerül bemutatásra, karakterét a szerzők „polgári középpártként”, „szabadelvű néppártként” jellemezték, amelyik a szabadság, a magyarság és a polgári életeszmeny értékeit képviseli. Mából visszatekintve a legérdekesebb motívumok a szövegben az Európához fűződő viszony kérdésében mutatkoznak. A vitairat egyértelmű európai orientációról tesz tanúbizonyságot, viszont jelzi, hogy Magyarország nem egy statikus, hanem egy mozgásban lévő Unióhoz készül csatlakozni: „Európa sem találta meg új formáját, amelyben a helyünket keressük. Régi szerepét és hivatását sok tekintetben elvesztette, régi tekintélye megrendült, az újat pedig még nem alakította ki, és nem ismertette el.” Egyúttal a dokumentum óvott az Európa lényegét adó sokszínűség feladásától, amelyre a kontinens innovációs potenciáljának forrásaként hivatkozik – de az érvelés mögött már itt megmutatkozik egy bizonyos szintű nemzeti identitás-féltés. Részben erre vezethető vissza az is, hogy a Fidesz oldaláról érzékelhetően alacsonyabb szintű igazodási hajlandóságról tesz tanúbizonyságot a szöveg, mint ami az akkori mérvadó vetélytársak bármelyikénél tapasztalható volt. Tulajdonképpen ez a vitairat a kezdőpontja annak a mintakövető-mintaformáló

törésvonalnak, ami a nyugathoz fűződő viszony dimenziójában 2000-es évek közepétől 20 éven keresztül szétválasztotta a jobboldalt és a balliberális oldalt a hazai belpolitikában. Mind a vitairatban, mind az első ciklus kormányzása során ez a törésvonal még csak hajszálrepedésként volt jelen, mert bár a balliberális pólus már ekkor felvette a mintakövető pozíciót (amit azóta tart), a Fidesz esetében viszont a mintaformáló attitűd még nem jelent meg, inkább annak előképei mutathatók ki, melyek elsősorban a feltétel nélküli mintakövetés elutasításában, illetőleg a minta mintaadó erejének/statikájának finom megkérdőjelezésében mutatkoztak meg. A csatlakozási tárgyalásokon a magyar érdek következetes és határozott képviselőjét irányozta elő, és elutasította a mindenáron való alkalmazkodást. Az integráció új keretezést kapott: „az unióhoz való csatlakozás nem öncél, hanem eszköz hazánk polgárainak jobb boldogulásához”, szembehelyezkedve az MSZP és az SZDSZ attitűdjével, amelyek mindent felülíró célként kezelték a csatlakozást.

A praxis

Mindezzel együtt is az első Orbán-kormány a gyakorlatban éppolyan pro európai politikát képviselt mint ellenfelei, és nagyon komoly erőfeszítéseket tett a csatlakozás felgyorsítására. Martonyi János külügyminiszter vezetésével létrejött egy külön EU-tárgyaló delegáció, élén Juhász Endrével, aki a csatlakozási főtárgyaló volt. EU-integrációs Államtitkárság jött létre a Miniszterelnöki Hivatalban, a minisztériumokon belül pedig EU-referatúrákat hoztak létre. A csatlakozási feltételek tárgyalásánál a hangsúly a derogációk (átmeneti mentességek) megszerzésén és a

mezőgazdasági, regionális fejlesztési források maximalizálásán volt. A miniszterelnök és a külügyi apparátus kommunikációjában rendre visszaköszönt az a gondolat, hogy az integráció „nem öncél, hanem eszköz” a magyar polgárok jólétének javítására. A kormány a csatlakozási tárgyalások 35 fejezetéből 22-t lezárt 2002-ig, ami komoly előrehaladást jelentett. Bár a tényleges csatlakozási szerződés aláírása (2004) a Medgyessy-kormány idején történt meg, a jogharmonizáció jelentős részét az Orbán-kormány hajtotta végre. A nyugati elköteleződést értelemszerűen tovább erősítette a NATO-csatlakozás 1999-ben, a Fidesz európai pozícióját pedig jelentősen javította, hogy 2000-ben hivatalosan is teljes jogú tagjává vált Európa legnagyobb pártcsaládjának, az Európai Néppártnak.

Állam és demokrácia

A Polgári Magyarországért vitairat nem csupán exponálta, hanem politikai projektté tette az állam megerősítésének ügyét. A szöveg nem kevesebbet állít, mint hogy a rendszerváltás egyik legnagyobb hozadéka az állam funkcionális átalakulása volt, „a diktatúra eszközéből” immár „a demokrácia eszközévé” vált. Ebből a logikából következett az a tétel, hogy az állammal kapcsolatos beidegződések, és a leépítés folyamatos vágya nem a szabadságot védi, hanem a

demokrácia stabilitását gyengíti. A diagnózis ugyanakkor számol azzal is, hogy az állam társadalmi percepciója távol áll az ideálistól, az állampolgári tapasztalatban az állam egyre távolabb került a mindennapoktól, magára hagyva azokat, akik éppen tőle várnának kapaszkodót. Ez a magárahagyottság-élmény a vitairat szerint nem a véletlen műve, hanem egy – elsősorban a Szabad Demokratákhoz kötődő – politikai stratégia következménye, amely a szétesett magyar társadalom utolsó szilárd támaszát gyengítette meg. A dokumentum e ponton határozott cezúrát hirdet, mondván, az MSZP és az SZDSZ kormányzati teljesítménye alkalmatlan a válságok kezelésére. A Fidesz által felrajzolt gazdaságpolitikai keret ezzel szemben tudatos társadalomépítési programként jelenik meg: a középosztály megerősítése, a „nyertes-vesztes” törésvonal szűkítése, a kis- és középvállalkozások megerősítése, munkahelyteremtés, valamint a belső fogyasztás bővítése mind olyan cél, amelynek végrehajtásában az állam nem passzív háttérszereplő, hanem aktív és meghatározó aktor.

Ez a felfogás radikálisan szembement az 1980-as évektől Nyugaton teret nyerő neoliberális paradigmával és annak szociáldemokrata adaptációjával (harmadik út), amely a governance-modellre épül, és a kormányzati felelősséget az állam, a piac és a civil szféra között osztotta szét. A szöveg ezzel szemben az államot nevezte meg mint elsődleges és felelős aktort, olyan politikai és hatalomtechnikai központként, amely képes a társadalmi folyamatok teljes spektrumát átlátni és befolyásolni. A szerzők szerint a polgári

Magyarország víziója csak egy erős állami centrum köré szervezve képzelhető el. Az állam ebben az értelmezésben nem egyszerűen passzív szabályozó, hanem aktív, gazdaságfejlesztő szereplőként jelent meg, amelynek feladata a kis- és középvállalkozások támogatása nem pusztán jogszabályokkal, hanem ösztönző eszközökkel és célzott kedvezményekkel.

A vitairat markáns kritikát fogalmazott meg a rendszerváltás utáni privatizációs gyakorlattal szemben is, különösen a nemzetstratégiai szempontból kulcsfontosságú vállalatok magánkézbe adását ítélte súlyos hibának. A dokumentum mindazonáltal szándékosan tartózkodott attól, hogy pontosan megjelölje azokat a közfeladatokat, amelyeket kizárólagosan vagy dominánsan állami hatáskörben kell tartani. Ennek ellenére világosan megmutatkozott az az alapelv, hogy a közfeladatok többségének állami kézben kell maradnia. Tudatosan kerülte ugyanakkor az államszocialista múltból ismerős, mindent uraló állam képzetét. A Fidesz a vitairatban egy olyan államfelfogást vázolt fel, amely az államot nem öncélú hatalmi gépezetként, hanem az egyéni és közösségi érdekek koordinátoraként, a piacgazdaság és a demokrácia működéséhez nélkülözhetetlen szabályok megalkotójaként értelmezi; tehát az állami beavatkozás nem valamiféle szükséges rosszként jelenik meg, hanem kulcsmotívumként, amely nélkül „nem kaphatnak erőre azok a gazdasági és társadalmi folyamatok, amelyek egy jól működő piacgazdaság és demokrácia alapját jelenthetik.” Ezzel a megközelítéssel a Fidesz egy olyan stratégiai szerepet adott az államnak, amely

jóval meghaladta a pusztán „éjjeliőr állam” szerepkörét, ugyanakkor egyértelműen elhatárolódott a korábbi, államszocialista típusú totális beavatkozás modelljétől is.

A praxis

Az etatista alapállás a fentieknek megfelelően ténylegesen áthatotta a teljes kormányzati ciklus politikáját, másfelől viszont bizonyos korlátok és kompromisszumok miatt nem minden célkitűzés valósulhatott meg teljes mértékben. Például a privatizációs gyakorlat bírálata erőteljesen visszaköszönt a kormány politikájában: az Orbán-kabinet jelentősen lelassította, több ágazatban pedig meg is állította a stratégiai jelentőségű vállalatok további privatizációját. Jelképes, de politikailag nagy súlyú döntések voltak ezek, amelyek világosan jelezték a korábbi neoliberális konszenzustól való távolodást. Viszont az állami tulajdon visszaszerzésére vagy a privatizált vagyon jelentősebb visszavételére nemigen történt kísérlet – ezek a lépések majd csak később, 2010 után váltak a Fidesz politikájának szerves részévé. Ugyanez a kettősség mutatkozik meg a kis- és középvállalkozások támogatásának terén. Valóban prioritást kapott a kormányzati politikában, a Széchenyi Terv beindítása, a mikrohitel és a Széchenyi-kártya rendszerének bevezetése, valamint az adókedvezmények sora azt mutatta, hogy az állam szerepe tudatosan átalakult egy aktív gazdaság-szervező, a vállalkozói rétegeket célzottan segítő irányba. De ezek az intézkedések többnyire még viszonylag szűkös forrásokkal indultak, és inkább irányadó minták voltak, nem pedig átfogó

gazdaságfejlesztési stratégia részei. Ekkor még az állam elsősorban ösztönző szereplőként, nem pedig potens gazdaságirányítóként jelent meg. A közfeladatokkal kapcsolatban is erős hangsúlyt kaptak az állami feladatok, elsősorban az oktatásban, egészségügyben és a szociálpolitikában. Ugyanakkor – a vitairat bizonyos bizonytalanságához hasonlóan – az első Orbán-kormány sem határozta meg világosan, mely funkcióknak kell kizárólagosan vagy jelentősen állami kézben maradniuk. Nem történt érdemi fordulat a korábban privatizált közszolgáltatások állami visszaszerzése terén, és bár az állami szerepvállalás növekedett, a piac-állam arány átfogó újragondolása még váratott magára.

Növekedés és munka

A fent vázolt etatista alapállás ellenére a vitairat egyik hangsúlyos tétele volt, hogy ha nem is képzelhető el az állam aktív részvétele nélkül, a piacgazdaság megszilárdítása nem tekinthető kizárólag az állam feladatának. A szöveg egyfajta partnerségi modellt vázolt fel, amelyben a kormányzat és a társadalmi, civil szereplők egyenrangú felekként vesznek részt a gazdaság megerősítésének folyamatában. E logika különösen a vállalkozásfejlesztés területén mutatkozott meg,

az államnak nem feladata kisajátítani az innovatív kezdeményezéseket, viszont kötelessége minden olyan alulról jövő törekvést támogatni, amely a vállalkozói szféra bővítését és erősítését szolgálja. A Fidesz ezúttal is éles kontrasztot rajzolt a saját programja és az MSZP-SZDSZ-kormány „sodródó” restriktív politikája között, világossá tette, nem lát világos társadalom- és gazdaságpolitikai koncepciót a Horn-kormány mögött, csak állandó hivatkozást „Európára” és az európai intézmények elvárásaira, mintegy mentséggént a döntésképtelenségre. A restriktív politika bírálata túlmutatott a gazdasági dimenzió, a szerzők figyelmeztettek, hogy az ilyen típusú megszorítások óhatatlanul növelik a meglévő társadalmi egyenlőtlenségeket, és ezzel hosszabb távon politikai destabilizációt is előidézhetnek. Kifejezetten elhibázottnak minősítették azt a gazdaságpolitikát, amely a gazdasági növekedés helyett az egyensúlyteremtést (költségvetési konszolidációt, adósságcsökkentést) tekinti elsődleges célnak. A dokumentum szerint a tartós fejlődés záloga a növekedés beindítása, amely hosszú távon maga teremti meg a fiskális egyensúly feltételeit – nem fordítva. Ez a megközelítés élesen szembehelezkedett a Horn-kormány gazdaságpolitikájával, amely a Bokros-csomag nyomán a hiánycsökkentésre és az államháztartás szigorú kordában tartására épült, még ha ennek ára a növekedés lassulása is volt.

Mostanra a munkaalapú társadalom a Fidesz egyik legjelentősebb toposzává vált, de a workfare-szemlélet már *A Polgári Magyarországért vitairatnak* is hangsúlyos eleme volt,

ráadásul teljesen összhangban volt az akkori nyugati tendenciákkal. A munkaalapú jóléti állam (workfare) fogalma már a 70-es évektől ismert volt, de a kilencvenes évektől indult egy újabb felfutása, és alapelveit Bill Clinton, Tony Blair és később Gerhard Schröder is beépítette politikájába. A vitairatban megjelenő munkaalapú jóléti elv egyértelműen illeszkedett ebbe a nemzetközi áramlatba. A hangsúly azon volt, hogy a munkanélküliség felszámolása közös felelősség: az állam megteremti a feltételeket, az egyén pedig aktív részvétellel él ezekkel a lehetőségekkel.

A praxis

A hatalomra kerülését követően az Orbán-kabinet a vitairatban szereplő szellemiségben kezdte meg a kormányzást, bizonyos szintű költségvetési expanzióval: a ciklus első két évében a kormány tudatosan lazított a fiskális politikán, hogy ösztönözze a növekedést. Ez magában foglalta az infrastruktúra-fejlesztési beruházások felpörgetését, a Széchenyi-terv bevezetését, valamint a családi adókedvezmények és lakástámogatások kiterjesztését. A deficitnövekedést illetően, a kormány kész volt magasabb költségvetési hiányt vállalni annak érdekében, hogy magasabb GDP-növekedést érjen el. A Fidesz kommunikációjában a növekedés „nemzeti érdek” lett, amely a foglalkoztatás bővítésén, a vállalkozások megerősítésén és a társadalmi középrétegek gyarapodásán keresztül teremti meg az ország erejét. A vállalkozásfejlesztési politika ennél is konkrétabban tükrözte a vitairat szellemiségét. A Széchenyi-terv, a mikrohitelezés és a Széchenyi-kártya bevezetése azt az államot mutatta, amely nem megfojtja,

hanem támogatja az alulról jövő gazdasági kezdeményezéseket. Ez a szemlélet azonban ekkor még inkább mintaprojekt-szinten létezett: a források és az intézményi kapacitások korlátozottak voltak, így a modell nem aknázhatta ki a benne rejlő teljes potenciált. A munkaalapú szociálpolitika elve is látványosan megjelent a politikai praxisban. A minimálbér megduplázása, a családi adókedvezmény bevezetése és az otthonteremtési program bővítése egyaránt a „dolgozó közép” stabilizálását célozta. Ezzel a kormány a transzfereket az aktív munkavállalói státuszhoz kötötte, igaz, a mélyszegénység strukturális okainak kezelése elmaradt.

A gazdaságirányításban leginkább a 2001-ben útjára indított Széchenyi-terv tükrözte vissza a vitáiratban lefektetett elveket, melynek hivatalos célkitűzései között a gazdasági növekedés gyorsítása, a hazai vállalkozások megerősítése, a foglalkoztatás bővítése és a versenyképesség növelése szerepelt. A fejlesztéspolitika középpontjába a kis- és középvállalkozások támogatását, az infrastruktúra fejlesztését, a turizmus fellendítését, a lakásépítés ösztönzését, valamint a kutatás-fejlesztés és az információs társadalom előmozdítását állította. A konstrukció egyértelműen állami koordinációra épült, vagyis nem pusztán a piaci folyamatok ösztönzését, hanem azok aktív irányítását célozta.

A Széchenyi-terv bevezetése látványos gazdasági eredményekkel járt. 2001-2002-ben a GDP-növekedés meghaladta a négy százalékot, bizonyos ágazatokban –

különösen az építőiparban és a turizmusban – érezhetően nőtt a foglalkoztatás, és a KKV-szektor technológiai megújulása is felgyorsult. A turizmusban a termál- és gyógyfürdőfejlesztések, az ingatlanpiacon pedig a kedvezményes kamatozású lakáshitelek nyomán látványos beruházási hullám indult. A program egyúttal a Fidesz politikai önképét is erősítette: a kormány nem passzív szabályozóként, hanem a gazdasági növekedés aktív motorjaként lépett fel, ami jól illeszkedett a „nemzetépítő” narratívához. Ugyanakkor a Széchenyi-terv hátulütői is hamar megmutatkoztak. A forráselosztás politikai szűrőn keresztül zajlott, és gyakran a kormánypárthoz közel álló szereplők jutottak kedvező helyzetbe. A regionális fejlesztési célkitűzések ellenére a támogatások jelentős része a fejlettebb térségekben hasznosult, míg a leszakadó régiók továbbra is periférián maradtak. A lakástámogatási rendszer mellékhatásaként az ingatlanárak emelkedése és a költségvetési teher növekedése is jelentkezett, ami hosszabb távon nehezen volt fenntartható. Mindezek mellett a program expanzív jellege hozzájárult a költségvetési hiány emelkedéséhez, ami a következő ciklusban mozgásteret szűkítő tényezővé vált – de ez már nem a Fidesz problémája volt. De az állam kiemelt szerepe nem csak a gazdaságfejlesztés terén érvényesült érvényesült, érdemes megvizsgálni, hogyan festett az állam és az önkormányzatiság egyensúlya.

Központosítás és szubszidiaritás

A 2020-as évekből visszatekintve meglepőnek tűnhet, de a vitairat szerzői fontosnak tartották, hogy választ adjanak arra a kérdésre, hogy miként lehet egyszerre erős államot építeni és mégis megőrizni a kisközösségek önálló cselekvőképességét. A szöveg kiindulópontja az volt, hogy a területi egyenlőtlenségek csökkentésében az állam feladata nem a minden részletre kiterjedő, felülről irányított fejlesztési terv végrehajtása, hanem a már elindult helyi kezdeményezések támogatása és megerősítése. Ennek megfelelően a vitairat kifejezetten elutasította a paternalista szemléletet: „meg kell őrizni a kistérségeknek és településeknek azt az erejét, amelyet abból merítenek, hogy saját kezükben érezhetik sorsukat.” Ez a gondolat a szubszidiaritás elvére épült, amely szerint a döntéseknek azon a szinten kell megszületniük, ahol a legtöbb releváns információ áll rendelkezésre, és ahol a döntések hatása a legjobban érzékelhető. A dokumentum maga is nevesíti a „szubszidiaritást”, s ennek alapján javasolja az állam és az önkormányzatok feladatköreinek világos körülhatárolását. A vitairat értelmezésében a szubszidiaritás nem az állam gyengítését, hanem az állami beavatkozás ésszerű,

információ-alapú korlátozását jelenti. A magyar államnak – a Fidesz felfogásában – nem ideológiai okból kell nagyobb szerepet vállalnia, hanem történelmi kényszerből, mivel az integráció feladata a posztszocialista térségben szükségszerűen koncentráltabb állami jelenlétet igényeltek a társadalom szervezetlensége és a kisközösségek szétesettsége miatt. Ez a gondolat összekapcsolódott a Fidesz Európa-képével is: a kontinens versenyképessége végső soron a kis közösségek szervezettségén és erején múlik, de Közép- és Kelet-Európa ebben a versenyben hátrányból indult. Ebből következően itt az állam nemcsak támogató, hanem integráló és felzárkóztató szereplő is, amely a helyi önállóság megerősítése mellett a társadalom egészének szervezettségét is kénytelen építeni. Ez a kettős logika – erős központ és erős helyi szint – volt a vitairat egyik legkidolgozottabb szegmense.

A praxis

Az első Orbán-kormány gyakorlata alapvetően a vitairatban lefektetett irányvonalat követte, egyszerre kísérelte meg érvényesíteni a szubszidiaritás elvét és egyidejűleg erősítette a központi kormányzati koordinációt. A területi egyenlőtlenségek kezelésében a kormány felismerte, hogy a kisközösségek önállóságát nem lehet pusztán szólamként fenntartani: forrásokra, intézményi kapaszkodókra, állami jelenlétre volt szükség. A Széchenyi Terv regionális pályázati komponensei, a kistérségi fejlesztési programok és a helyi vállalkozásokat ösztönző támogatások mind azt a célt szolgálták, hogy a meglévő,

alulról jövő kezdeményezések megerősítést kapjanak. Ugyanakkor a források elosztása és a programok keretei jórészt központilag meghatározottak voltak, ami a szubszidiaritás „tisztá” érvényesülését korlátozta. Tehát a kormányzat nem a teljes decentralizáció irányába mozdult el, bár az önkormányzatok formális autonómiája megmaradt, a pénzügyi mozgástér bővítése csak részben valósult meg, a helyi közszolgáltatások finanszírozásában pedig sokszor a központi támogatások határozták meg a mozgásteret. Ez a helyzet jól tükrözte a vitairatban is megfogalmazott magyar sajátosságot: a helyi közösségek szervezettsége és erőforrásai történelmileg gyengébbek, mint Nyugat-Európában, ezért az állami integráló szerep nem kerülhető meg. Európa-politikai dimenzióban a szubszidiaritás elve a retorikában erőteljesen megjelent. Az Orbán-kormány előszeretettel hivatkozott arra, hogy az uniós döntéshozatalban is a tagállamok szuverenitását kell erősíteni, és a közösségi hatásköröket csak indokolt esetben szabad kiterjeszteni. Ezt a logikát belpolitikai szinten is alkalmazta, a helyi kezdeményezések támogatását nem az állami jelenlét gyengítésének, hanem éppen annak kiterjesztésének eszközeként kezelte.

Összességében a szubszidiaritás elve az első Orbán-kormány idején nem a centralizáció ellentétéként, hanem annak kiegészítőjeként működött. A kormányzat a helyi autonómiát stratégiai célként ismerte el, de annak érvényesítését szorosan állami keretek közé illesztette. Ez a gyakorlat lényegében a vitairat kettős logikáját tükrözte, miszerint az

állam és a kisközösségek partnersége csak akkor tartható fenn, ha a gyengébb fél erősítésére maga a központi állam vállal garanciát. A 2010 utáni időszakban ez az egyensúly idővel felborult, de 1998 és 2002 között még valódi kísérlet zajlott a két szint összhangjának megtalálására.

Család és középosztály

A rendszerváltás utáni magyar politika egyik nagy kihívása volt a középosztály helyzetének tisztázása és újradefiniálása. Amikor a Fidesz 1996-ban előállt a „Polgári Magyarországért” című vitairattal, már érzékelhető volt, hogy a középosztály szerepének újragondolása nélkül aligha beszélhetünk tartós társadalmi és politikai stabilitásról. A dokumentum éppen ezért jelentős terjedelemben foglalkozott ezzel a társadalmi réteggel, amelyet – nemcsak gazdasági, hanem kulturális és értékrendi szempontból is – a demokrácia és a piacgazdaság fundamentumaként kezelt.

A vitairat egyik alapvető állítása az, hogy középosztály nélkül nem építhető fel stabil polgári társadalom. Ez az elképzelés részben arra a hagyományos nyugat-európai politikai gondolatra épül, hogy a demokrácia valójában akkor erős és fenntartható, ha létezik egy széles és stabil középréteg, amely képes a saját autonómiáját megőrizni és az öngondoskodás képességével rendelkezik. A vitairat szerint a

középosztály olyan emberek közössége, akik értékrendjükben a munkaalapú, családközpontú életforma mellett teszik le voksukat, és akik számára alapvetően fontos a műveltség, a hagyomány és a közösségi lét. Ugyanakkor a dokumentum megállapítja azt is, hogy Magyarországon a rendszerváltás után éppen ez a társadalmi csoport került nehéz helyzetbe. Az értelmiség és a vállalkozói rétegek jelentős része egzisztenciális bizonytalansággal küzdött, a korábbi politikák ugyanis nem teremtettek megfelelő feltételeket arra, hogy ezek a rétegek gazdaságilag és kulturálisan megerősödhessenek. A vitairat szerzői élesen kritizálták azt, hogy a korábbi kormányzatok nem voltak képesek ezt a réteget kellő mértékben támogatni. Ezért vált a középosztály megerősítése deklarált politikai céljá, amely nem pusztán gazdasági értelemben vett megerősítést jelentett. A szerzők számára a középosztály támogatása egyúttal kulturális és morális feladat is volt, amelynek révén lehetőség nyílik egy erősebb nemzeti identitás kialakítására. A középosztály politikai rehabilitációja ezen kívül válasz volt a korábbi rendszer egalitárius társadalmi berendezkedésére és a posztkommunista korszak elitista tendenciáira is. Ezáltal a polgári társadalom gondolata egyszerre jelentett demokratikus elkötelezettséget és egy meritokratikus alapokon nyugvó társadalmi rend megteremtését.

A „Polgári Magyarországért” vitairat a középosztályt egyfajta társadalomszervező elvként, egy olyan strukturális tényezőként kezeli, amely nélkül az egész polgári gondolat értelmét veszti. Az, hogy a középosztály valóban képes-e

betölteni ezt a kiemelt szerepet, nem csupán gazdasági kérdés volt, hanem egyben politikai és társadalomlélektani jelentőséggel is bírt, és az a gondolat a Fidesz politikai identitását évtizedekre meghatározta.

Az 1998-ban hivatalba lépő kormány magáévá tette a vitairat szemléletmódját, és megértette, hogy a középosztály nem pusztán egy statikus társadalmi réteg, hanem sokkal inkább egy konstrukció: egy olyan normatív ideáltípus, amelynek megerősítése nélkül sem gazdasági stabilitás, sem politikai konszolidáció nem képzelhető el. A „polgári Magyarország” víziója ebben az értelemben nemcsak egy politikai szlogen volt, hanem egy hosszú távú társadalompolitikai projekt keretrendszer. A kormány politikai céljai között központi helyet foglalt el a tulajdonosi öntudat megerősítése. A lakástámogatási rendszer átalakítása, az otthonteremtési lehetőségek kiszélesítése és az ezzel párhuzamosan működtetett adókedvezmények olyan mechanizmusokat hoztak létre, amelyek a középosztály gazdasági biztonságát kívánták megalapozni. Az önálló lakhatás identitásképző elemként jelent meg, a polgári életforma szimbólumaként. Az első Orbán-kormány a rendszerváltás utáni kormányzatokhoz képest radikálisan más megközelítést alkalmazott a családpolitika terén; a család nem mint jóléti jogosultságok célcsoportja jelent meg, hanem mint a nemzeti közösség alapsejtje, amely kulturális és politikai értelemben is konstitutív jelentőséggel bír. A GYES és a GYED rendszerének megerősítése, a családi adókedvezmények kiszélesítése, valamint a háromgyermekes modell mint normatív mintázat

előtérbe helyezése mind azt célozta, hogy a középosztály számára a családvállalás ne a társadalmi lecsúszás, hanem a felemelkedés irányába mutató döntés legyen. A kormány családpolitikai koncepciója tehát kettős célt követett: egyrészt rövid távon javítani kívánta a gyermekes háztartások életszínvonalát, másrészt hosszabb távon egy olyan társadalmi modellt kívánt előmozdítani, amelyben a gyermekvállalás nem csupán privát, hanem kollektív érdek is. Ez a logika implicit módon arra a feltételezésre épült, hogy a középosztály megerősödése nem csupán egyéni sikertörténetek halmazaként értelmezhető, hanem mint nemzetépítő mechanizmus is.

A gazdaságpolitika és az oktatáspolitikai területén is kitapinthatók voltak azok a hangsúlyeltolódások, amelyek a középosztály identitásának újraképezését célozták. Az adórendszer differenciált átalakítása, és a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése egy olyan kiszámítható környezet kialakítását szolgálta, amelyben az öngondoskodás és az autonóm gazdasági szerepvállalás nemcsak lehetséges, de kívánatos is. A középosztály támogatása tehát nem csupán redisztribúciós gesztusként jelent meg, hanem mint a kormány által preferált életstratégia állami megerősítése.

Az oktatás – és különösen a felsőoktatás – kormányzati kezelése is illeszkedett ebbe a logikába. A tudásalapú társadalom víziója nem maradt meg elvont deklaráció szintjén: a bővülő felsőoktatási lehetőségek, a hallgatói létszám növekedése és az egyetemi struktúrák

decentralizálása mind azt a célt szolgálták, hogy az értelmiségi mobilitás ne egy szűk elit privilégiuma, hanem a középrétegek reális alternatívája legyen. Ezzel együtt a tartalmi reformok – például a nemzeti identitást hangsúlyozó tananyagok és a közösségi felelősségvállalás értékeinek előtérbe helyezése – világosan mutatták a kormányzat értékrendi preferenciáit.

A politikai kommunikációban a „polgári” kifejezés központi kategóriává vált, a polgár nemcsak adófizető állampolgárként jelent meg, hanem mint erkölcsi kategória is: felelős, családot vállaló, közösségben gondolkodó, önálló döntéshozó. Ezzel párhuzamosan egyre inkább marginalizálódott a redistribúcióra épülő szociálpolitikai nyelvezet, s helyét egy meritokratikus és értékalapú diskurzus vette át, amelyben az állam nem gondoskodó szereplőként, hanem esélyteremtőként lépett fel. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a kormányzati politika teljes mértékben képes lett volna az elvi célkitűzések realizálására. A középosztály megerősítésére irányuló törekvések egyfelől a költségvetési korlátok, másfelől az intézményi reformok félbehagyása miatt nem épültek be szervesen a társadalmi struktúrába. A deklarált értékek és a megvalósult gyakorlat közötti távolság nem szűnt meg, legfeljebb csökkent. A középosztály státusza továbbra is részben labilis maradt, a létbizonytalanság és a mobilitás korlátozottsága strukturálisan újratermelődött. A középosztály megerősítése így az első Orbán-kormány időszakában nem egyszerűen jóléti célkitűzésként, hanem társadalompolitikai stratégiaként jelent meg, egy olyan

közösségépítő szándékként, amelyben a gazdaság, a kultúra, az oktatás és a családpolitika integrált módon, közös célok alá rendeződtek. A „polgári Magyarország” így nemcsak egy elérendő állapotot jelölt, hanem azt a társadalomképet, amelyben a középosztály nem a politika tárgya, hanem annak legfőbb alanya és letéteményese.

Az első ciklus mérlege

Ha az orbáni kormányzás első periódusának mérlegét próbáljuk megvonni, akkor a legfontosabb tanulság talán az, hogy egy tudatosan előkészített és felépített hatalmi modell kezdett működni, amelynek alapvonásai a későbbi korszakokban is felismerhetők maradtak. A kancellária-típusú szerkezet, a stratégiai központ kiemelt szerepe és a politikai-szakmai vonalak szétválasztása olyan logikát képviselt, amely egyszerre szolgálta a gyors döntéshozatalt és a központi akarat egységes érvényesítését. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor az informális csatornák is már ekkor szervesen hozzátartoztak a működéshez, a lojalításra épített koordináció pedig kiegészítette a formális struktúrát.

A „Polgári Magyarország” víziója több volt egyszerű retorikai keretnél, egy olyan hosszabb távú társadalompolitikai projekt körvonalazódott, amely a középosztályt mint normatív

ideáltípusra épített társadalmi konstrukciót állította középpontba. A gazdasági és szociálpolitikai eszközök – lakástámogatások, családi kedvezmények, a Széchenyi-terv – mind ennek a rétegnek a stabilizálását célozták. Ez a logika azonban korlátozottan érvényesült, a források szűkössége, a regionális különbségek tartóssága és a mélyszegénység strukturális problémáinak kezeletlensége világosan mutatták a modell korlátait.

Ezzel együtt a kormányzás egészét átította az etatista alapállás, amely szakított a neoliberális konszenzussal, de nem fordult vissza az államszocializmushoz sem. Az állam egyszerre jelent meg a piac aktív formálójaként és a társadalmi kohéziót biztosító központként. Az uniós orientáció ugyancsak kettős arcot mutatott: a retorika a feltétel nélküli mintakövetés elutasítását hangsúlyozta, a gyakorlatban viszont a csatlakozás felgyorsítását és a jogharmonizáció végrehajtását szolgálta. A NATO-tagság és az Európai Néppártba való belépés világosan jelezték, hogy akormány nyugati orientációja megkérdőjelezhetetlen.

A szubszidiaritás kérdésében a kormányzat a kettős logikát követte: a helyi közösségek önállóságát deklarátívan támogatta, de a gyenge intézményi háttér miatt a központi állami integráló szerep nélkülözhetetlen maradt. Így a decentralizáció nem a centralizáció ellentétéként, hanem annak kiegészítőjeként jelent meg. A családpolitika terén pedig olyan hangsúlyváltás történt, amely a családot már

nemcsak jóléti jogosultságok címzettjeként, hanem a nemzeti közösség alapegységeként kezelte.

Összességében az első Orbán-kormány időszaka egy félbeszakított történet, egy kísérlet, amelyben egyszerre volt jelen a strukturális építkezés, a vízióképzés és a pragmatikus kompromisszumkényszer, de az elindított folyamatok jó része – az elvesztett választások miatt – nem érte el azt a szintet amelynél társadalomformáló tényezővé válhatott volna. A vitáiratban megfogalmazott elképzelések nem mindenben valósultak meg, de a fő irány egyértelműen kirajzolódott, az erős államra, a középosztály megerősítésére és a munkaalapú társadalom építésére alapozott modell – amely azonban torzóban maradt. Innen érthető meg a második periódus logikája is, amely már nem újrakezdés volt, hanem az első ciklusban lefektetett alapok kiterjesztése és radikalizálása, a „jó kormányzás” normatív törekvéseitől a „hard government” hatalomtechnikai logikájáig vezető pályán, de ennek alakulását és folyamatát már elemzésünk második részében mutatjuk be részletesen.

