

Opponensi vélemény

Boda Zsolt: Ki dönt. Kormányzási stílusok és közpolitikai változás Magyarországon 2002-2014. c. doktori művéről

Témaválasztás

A doktori mű a jelölt több évtizedes tevékenységének szintézise. Hiteles a munka és szerencsés a témaválasztás, mert a szerző korábbi empirikus kutatásai, elméleti publikációi a büntetőpolitika, a bizalom, a környezetvédelem, a politikai kommunikáció vagy éppen a populizmus témakörében megalapozták egy összegző igényű elemzés megírását a hazai közpolitikáról, pontosabban közpolitikai kormányzásról. Azért is telitalálat a könyv, mert hiányzott a hazai szakirodalomból egy átfogó tematikájú szintézis, ami egyben inspiráció további kutatások számára.

Ahogy a szerző is írja, a hazai politikatudomány kevésbé érzékeny a közpolitikai témakörökre. Vannak értékes elemzések egy-egy közpolitikai, szakpolitikai területen és öröndetesen gyarapszik az elméleti és módszertani eszköztár is, de messze elmaradva a nyugati közpolitikai kutatások szakirodalmától. Boda Zsolt célja volt, hogy hosszabb időszakot elemezve választ adjon a kérdésre, ki dönt Magyarországon a közpolitikában, milyen trend jellemzi a közpolitikai kormányzás stílusát, szereplőkörét.

A mű fogalmi keretei

Boda Zsolt munkáját fogalomtisztázásokkal kezdi, ami a téma esetében különösen indokolt. Érdekes a párhuzam Robert Dahl 1961-ben megjelent könyvének címe „Who governs”, és Boda 60 évvel későbbi könyvének címe, a „ki dönt” között. A könyvet kezembe véve még nem tudtam, hogy a szerző vajon pusztán el akarta kerülni a másolást, vagy már a címben is utalni akart a két kérdés különbségére. Dahl könyve egy nagyon fontos politikatudományi vita nyitánya volt, amelynek nyomán iskolák jelentek meg, vajon kik alkotják a politikai elitet, rámutatva, hogy a döntéseket nem kizárólag a választott politikusok hozzák. A vitában és az akkori kutatásokban sok megközelítés kapott helyet, például az alkalmazott módszertanok eredményre gyakorolt befolyása, a nem döntések fontossága, a formális és informális mechanizmusok sajátosságai, a szereplők eltérő motivációi és befolyásolási eszközei.

Boda Zsolt címválasztása hasonló kérdéseket takar, hiszen ahogy fogalmaz, a kormányzás is döntések sorozata, illetve közpolitikai folyamatok koordinációja. A jelentős különbség a két munka fókuszában vagy inkább dimenziójában van. Boda Zsolt, hűen a hazai politológus szakma attitűdjéhez, a kormányzást makro kontextusban elemzi, s csak néha tesz udvarias említést a helyi dimenziókról, míg Dahl New Haven városát elemezve jut általánosítható következtetésekre. Boda Zsolt a döntésekre, szereplőkre koncentrál, kevésbé a kontextusokra vagy éppen az egyes szakpolitikai területek tartalmi, módszertani, eszközrendszerbeli sajátosságaira. További szűkítés, hogy figyelme tudatosan az államra, de nem csupán az államigazgatásra irányul, politikatudományi elméleti keretek között elemezve azokat a legfontosabb szereplőket, amelyek a közpolitikai döntésekben részt vesznek. Fontos szemléleti sajátosság, hogy a szerző megpróbálja kizárni a normativitást, higgadtan és visszafogottan elemmez. Boda reálisan mérte fel, hogy a témakör rendkívül komplex, a hazai kutatási eredmények hézagosak, ezért szelektálnia kell. Ugyanakkor a könyv a magyar közpolitikai kormányzásról releváns és új tudást, új értelmezési lehetőségeket tartalmaz a saját és a Társadalomtudomány Kuttóközpontban folyó

programok, a hazai nem nagyszámú közpolitika kutatási eredmények alapján és imponáló terjedelmű szakirodalmi ismeretek birtokában.

A könyv elméleti megalapozó, elemző fejezetei

A doktori mű két jól elhatárolható részre tagolható. Az első rész fejezetei a kormányzás, vagy ahogy Boda Zsolt nevezi, a kormányzástan elméleti összefüggéseit tárgyalja, zömmel nemzetközi szakirodalom alapján. A másik terjedelmesebb része a könyvnek a hazai helyzet bemutatására vállalkozik, jellemzően empirikus kutatási eredmények alapján. A továbbiakban ezt a szerkezetet követem.

Miután a kormányzás fogalma nem letisztult, a szerzőnek dönteni kellett, milyen elméleti keretet választ. A funkcionalista megközelítés melletti döntés célszerűnek bizonyult, amennyiben így sikerült a választott fókuszot követni, azt, hogy a kormányzás a közjót, közösségi célok megvalósítását, társadalmi problémák megoldását szolgálja, még akkor is, ha a szereplők egyénileg a hatalom megőrzésére, megragadására törekkenek. Boda a hatalomközpontú politikatudományi megközelítéseken azzal tudott túllépni, hogy bekapcsolta elemzési eszköztárába a közpolitika kutatások eredményeit, kérdésfeltevéseit, a közpolitikai ciklus, mint folyamat sarokpontjait, azon meggyőződése alapján, hogy végsősoron a hatalompolitikai és közpolitikai szándékok tartósan nem fordulhatnak egymással szembe.

Természetesen a döntés, és döntési folyamat elméleti körbejárása elengedhetetlen volt a könyv témája szempontjából, hiszen már a cím is azt sugallja, hogy a szerző a döntésnek, illetve a döntéshozóknak szán központi szerepet. A különböző tudományterületek döntéseméleteit megemlítve értelemszerűen a kollektív döntések elméletei jelentik a kiindulópontot, hangsúlyozva a döntések folyamatjellegét és többszereplős intézményi kereteit, a stabilitás és a változás ciklikus érvényesülését és feltételeit.

A szerző releváns elméleteket átfogó seregszemléjének értéke, hogy részletesebb tárgyalással bizonyos hangsúlyokat emel ki, például a megszakított egyensúly modelljét, amely integráló igénye okán tekinthető alapvető jelentőségűnek a közpolitikai változások magyarázatában.

A közpolitikai napirendre vonatkozó nemzetközi kutatás és a hazai adatbázis létrehozása olyan tudományos vállalkozás volt, ami közvetlen hatást gyakorolt a szerző munkásságára, empirikus kutatásaira is, s egyben alkalmas elméleti keretnek bizonyult a könyvben tárgyalt egyes témakörök összekapcsolására. Már az elméleti fejezetben felveti a szerző, hogy a közpolitikai változások mainstream modelljétől nálunk jelentős eltérések vannak, a szereplők és az eljárásrendek, folyamatok tekintetében is.

A kormányzási, közpolitikai képességekkel foglalkozó szakirodalmat tárgyaló fejezetben a szerző saját elméleti hozzájárulást, illetve kritikai szempontokat produkál. Helyesen mutat rá arra, hogy a közgazdasági szempontokat követő újintézményi megközelítést ki kell egészíteni a politikai, kontextuális elemekkel, amelyeket a szerző ki is fejt. Élvezetes az elemzés a közpolitikai teljesítmény és a demokrácia minősége között, ami egyébként nem új gondolat, hiszen a különböző kormányzási mérések is operálnak a demokrácia számszerűsíthető paramétereivel. A szerző által alkalmazott fogalom, a társadalom közpolitikai képessége az egyik legmeggyőzőbb összefüggés a demokrácia pozitív közpolitikai hatása kérdésében, s különösen alkalmasnak bizonyult a hazai sajátosságok

értelmezéséhez. A szerző véleménye, miszerint a liberális demokráciák nyújtanak kedvező politikai feltételeket a hatékony kormányzás számára, nem újdonság ugyan, de a fejezetben alkalmazott levezetés különösen meggyőző.

A kormányzási stílusok fejezet korrekt módon mutatja be a különböző típusokat. Aktuális hazai rezonancia a politikai kormányzás fogalmának kiemelése, amit egyébként a szakirodalom ritkán használ. Ugyanakkor az alapvetően Orbán Viktor miniszterelnökségét elemző érvelés igazolja, hogy a politikai kormányzás önálló kormányzási stílusként kezelhető, még akkor is, ha a szerző is kiemeli, hogy közel van a szakirodalomban leírt populista, illetve oligarchikus típusokhoz. A megkülönböztetés különösen azért fontos, mert ennek a kormányzási típusnak, illetve stílusnak a közpolitikára jelentős, speciális hatása van. Egyetértek a szerzővel, hogy a kormányzási és a vezetői stílus közötti összefüggések további elemzése, mindenképpen fontos lenne különösen a hazai viszonyok megértéséhez.

A hazai, empirikus elemzéseken alapuló fejezetek

A szerző igénye az, hogy szintetizálja a hazai közpolitikai kutatások eredményeit, jelezve azonban, hogy nem fogja a teljes közpolitikai ciklust érinteni, hanem a döntési folyamat elejére, a probléma definiálásra és a megoldások kiválasztására koncentrál, a szereplőket a középpontba állítva.

Az elemzett kormányzati ciklusok kiválasztását a szerző elfogadható pragmatikus tényezőkkel indokolja, de tény, hogy hosszabb időszak, több ciklus összehasonlítása meggyőzőbb lett volna.

A szerző hipotézisei logikusan következnek az elméleti fejezetekből, és fontos a két bónusznak nevezett kérdés kísérlet is, nevezetesen hogyan alakult a vizsgált időszakban az un. társadalom közpolitikai képesség, továbbá a kormányzás minősége.

Amikor a szerző a közpolitikai szereplők befolyásának értékelésére vállalkozik, természetszerűen ütközik bele az alkalmazandó módszer problémájába, és érthető, hogy a különböző módszerek kombinálását tartja megoldásnak. Megjegyzem, a Robert Dahl munkája nyomán fellángolt módszertani viták is iskolák kialakulásához vezettek, s kutatások tucatjai birtokában jutottak a szintetizálók hasonló következtetésre, miszerint az eredmény és a módszer szorosan összetartozik, a kiválasztott módszert másokkal ellenőrizni kell.

A szerző nagy jelentőséget tulajdonított annak, hogy mely közpolitikai változásokat, döntéseket, illetve ügyeket választja ki elemzése tárgyául. A kiválasztáshoz szakértői interjúkat használt. Miközben egyetértek a kiválasztott szakpolitikai területek, ügyek relevanciájával és azok osztályozásával, mégis elgondolkodtató, hogy maga a 2010 utáni alkotmányozás miért nem került górcső alá. Tény, hogy a szerző elsősorban a kormányzásra, a közpolitikai változásokra szűkítette le az elemzéseit, egyes szakpolitikai területeket vizsgált, mégis vitatható, hogy az alaptörvény elfogadását nem érintette. Az új alkotmány paradigmatiszta következményekkel járt szinte minden szakpolitikai területen, és a kormányzási stílus szempontjából is tanulságos folyamat volt, mintegy előre jelezve az államfilozófiában bekövetkező totális fordulatot. Az elemzések számára kiválasztott szereplők köre alapján is indokolt lett volna az alkotmányozási döntés, illetve az alkotmányos változások elemzése, hiszen a közpolitikai szereplők mozgástere is átrendeződött az új alkotmányos keretek között. A téma tehát néhány bekezdést megérdemelt volna. Egyébként, ha szigorúan a szakpolitikai logikát követte volna a szerző, akkor az önkormányzati törvény elfogadását sem volt indokolt az elemzett ügyek közé

beválogatni, bár lehet, hogy csak én értékelem az önkormányzatiság modellváltását a közpolitikán túlmutató ténynek. Ami a szereplők körét illeti, nem meglepő, hogy az önkormányzati szektor csak, mint lobbizervezet jelenik meg két interjú alany erejéig a kiválasztott szereplők között, holott tanulságos lehetett volna önkormányzati vezetők megkérdezése több kiválasztott szakpolitikai területen, (gondoljunk a paksi bővítésre, az egészségügyi, közoktatási államosításokra). Hogy a szerző a pártoknak és a szakértőknek sem tulajdonított hangsúlyos szerepet, amikor a szereplőkört bemutatja, némileg következtelen. Maga is utal arra, hogy a pártok szerepe a közvélemény formálásában a szakpolitikák esetében is kiemelkedő, mint ahogy érthetően a későbbiekben a pártok tekintélyes terjedelemben szerepelnek is az elemzésekben, például amikor a választási kampányok során elhangzott ígérek közpolitikaformáló hatásáról van szó. A könyv későbbi fejezetei éppen arról győzik meg az olvasót, hogy az un. politikai kormányzásban a pártok szerepe eltérő a többi kormányzási stílustól. Összességében mégis elfogadható, hogy az elemzett szereplő kör elegendő értelmezési keretet adott a szerző kérdéseinek megválaszolásához.

Különösen fontosnak tartottam a közvélemény szerepének elemzését, hiszen ez szorosan összefügg a demokrácia minőségével. Ugyanakkor a szerző maga is beismeri, hogy ennek a témakörnek a kifejtése csak „feltáró” jellegű, módszertani, és teoretikus problémák tucatjai okán. Az áttekintett irodalom alapján a szerző arra a következtetésre jut, hogy a közvélemény és a közpolitikai napirend közötti összefüggés csak részlegesen bizonyított, ráadásul az un. reaktivitás, az elszámoltathatóság, illetve a felelős kormányzás elvei is ütköznek egymással. Ebben a kérdéskörben éppen a bizonytalanságok sora jelenti az igazolást a további kutatások szükségességére.

A szerző különböző adatbázisokat használt a közvélemény elemzéséhez, amelyek közül egyik sem tekinthető a feltett kérdések szempontjából kellőképpen robusztusnak és fókuszáltnak. Ennek ellenére meggyőző a szerző érvelése a felhasznált adatok birtokában is arról, hogy a közvélemény pragmatikus, gazdasági és a szimbolikus kérdésekben viszonylag önálló, vagy mikor kötött a pártpreferenciákhoz. A választási ígérek, vagy éppen a közpolitikai reformkudarcok vonatkozásában tett állítások valóban következnek az alapul használt evidenciákból, de több releváns összefüggést nem vizsgált a szerző, különösen a politikai kommunikáció, illetve a különböző reformtervekkel szembeni ellenállási mozgalmak, akciók érdemelnének alaposabb elemzést.

A médiáról szóló fejezet tulajdonképpen pótolja a hiányérzetet. Boda áttekinti a közpolitikai változások és a média szerepét elemző szakirodalmat és arra a következtetésre jut, hogy elvileg elképzelhető a média közvetlen hatása a közpolitikai napirendre, s néha a döntéseket is befolyásoló ereje lehet. A hazai viszonyokat elemző, korábbi empirikus kutatásokra támaszkodó alfejezet ennek a véleménynek ellentmond, ugyanis a kvantitatív és kvalitatív eredmények inkább arra utaltak, hogy a média Magyarországon kevésbé képes a közpolitikai napirendre hatást gyakorolni. A szerző könyvének fontos pillérét alkotó un. comparative agenda project hatalmas adatbázisa lehetőséget nyújtott a korábbi kutatási tapasztalatok verifikálására. A bonyolult matematikai modelleket felsorakoztató elemzés lényegében megerősítette a korábbi eredményeket. A szerző több feltevést is megfogalmaz a hazai gyengébb média szerep magyarázatául. A magyarázatok mindegyike további elemzéseket igényelne, mindenesetre arra utalnak, hogy ebben a vonatkozásban is elkerülhetetlen a tágabb társadalmi, politikai, kulturális kontextusok bevonása, mert hatásuk úgy tűnik, hogy erősebb az egyes kormányzati ciklusok speciális közpolitikai jellemzőinél. Az utóbbi évek fejleményei a média „gyarmatosításában” vagy éppen a paralelizmusban arra utalnak, hogy a média szerepe inkább gyengül, mint erősödik, a

kritikai funkció hiánya pedig negatív hatással van a demokrácia minőségére és a társadalom közpolitikai kapacitására is, ezért is lenne fontos ebben a témakörben is célzott kutatások folytatása.

Az érdekcsoportokról szóló fejezet szintén szakirodalmi áttekintéssel kezdődik, viszonylag kevesebb munkát felhasználva, holott a témát fokozott érdeklődés övezi mind a tudományos szakmai körökben mind a szélesebb közvéleményben. A partnerség elvét, vagy éppen a hálózatos kormányzás modelljét illetően nem csak demokrácia elméleti viták zajlanak, hanem intenzív empirikus kutatások is folynak rámutatva a kormányzati rendszerekben megjelent közpolitikai innovációkra, előnyökre, hátrányokra.

Nyilván nem kerülhette ki a szerző a gazdasági érdekcsoportok, a „haveri kapitalizmus” vagy state capture kérdését. Különösen sajnálatos, hogy ebben a témában nagyon kevés kutatás zajlott Magyarországon. Boda joggal feltételezte, hogy a magyar érdekcsoportok közpolitikai szerepe nem jelentős, és a vizsgált kormányzati ciklusokban romló tendenciát mutat. Interjúkkal igyekezett a jelenséget megközelíteni, az OÉT működésére koncentrálni, ami természetesen csak nagyon részleges evidenciákkal szolgál az érdekegyeztetés és érdekérvényesítés helyzetéről. Ezért is törekedett további információkat szerezni a szerző a társadalmi érdekcsoportok nem intézményes lobbizásáról, újfent arra a következtetésre jutva, hogy 2010 után jelentősen zártabb lett a kormányzási döntési folyamat, szegényedett az un. politikai lehetőség struktúra. Megemlíti ugyan a szerző a befektetőkkel kötött stratégiai partnerségi megállapodásokat, de sajnos ezek folyamata egyáltalán nem transzparens, így nem is tudott addicionális információkkal hozzájárulni az ismerethiányhoz. Nem véletlen, hogy a privilegizált üzleti körökről is csak nagyon közvetett információkkal tudott szolgálni, az alkalmazott módszer okán sem. Az üzleti körök hatalmát, befolyását, különösen a korrupciót objektív mutatókkal, is próbálják megközelíteni, ilyen értelemben már nem csak vélemények, percepciók, hanem gazdasági, pénzügyi tények igazolják az un. haveri kapitalizmus létét, de a hazai tudományos eredmények ezen a területen szerények.

A társadalmi kezdeményezések gyenge közpolitika formáló erejére a szerző csupán két példát tud felmutatni a könyvben elemzett mintegy 50 közpolitikai változás közül, ezzel inkább negatív oldalról igazolja állítását.

A közpolitikai szereplők között különös figyelmet érdemelnek az állami adminisztráció bürokratái és a szakértők már a közpolitika-alkotásban, illetve döntéselőkészítés szakaszában is, amit a szerző vizsgál, bár a klasszikus felfogás szerint a végrehajtásban ez a szerep még erősebb. Az utóbbi évtizedekben jellemzővé vált plurális közpolitikai hálózatokban a bürokrácia szerepe meghatározó, bár Boda Zsolt szerint a szakirodalom felértékeli a közpolitikai kultúra és a szakértők szerepét. A hazai, ugyancsak nem túl kiterjedt kutatási eredmények, illetve a szerző interjúk kutatásának tapasztalatai, amelyek a 2010 utáni változásokra fókuszáltak, arra utalnak, hogy voltak ugyan olyan közpolitikai változások, illetve kormányzási időszakok, amikor a szakértők és a bürokrácia befolyása erősebb és függetlenebb volt, de a kulturális sajátosságok okán, és különösen 2010 után a szakértelem szerepe alapvetően gyenge és gyengülő tendenciát mutat a politikai szféra dominanciájával szemben.

Egy OTKA kutatás keretében az új önkormányzati törvény előkészítését és elfogadását kollégáimmal elemezve hasonló következtetésre jutottunk, összehasonlítva a rendszerváltás és a 2010 utáni törvénykezési korszakot. A kutatás kiterjedt az intézményi összefüggésekre is, bár természetesen a szakértők leértékelődő szerepének inkább következménye, mint oka a minisztériumi háttérintézmények felszámolása. Felvetődik a kérdés, vajon az utóbbi időszakban lezajlott turbulens változások a felsőoktatásban és a kutatásban hogyan érintik a politika és a szakértők

viszonyrendszerét, illetve a közpolitika alkotási folyamatot. A közpolitikai tudás helyzete attól is nagymértékben függ, hogy milyen igény mutatkozik a közpolitikai eredmények értékelésére, milyen információs rendszer épül ki, ami szolgálja a tervezést, döntéshozást, visszacsatolást. Az evidence based típusú kormányzás a szakértőkhöz nyilvánvalóan másként viszonyul. Ez a témakör is csak részleges kifejtést kap a könyvben, fontos és releváns eredmények és állítások vannak benne, de messze nem elegendő a tudásunk ezen a területen sem, ami természetesen nem írható Boda Zsolt számlájára.

A 11. fejezet kakukktojásnak tűnik a korábbi fejezetekben bemutatott szereplőkhöz képest, bár természetesen nem vitatható, hogy mind az országgyűlésnek, mind az Európai Uniónak kitüntetett szerepe van a közpolitika formálásában, de más hatalmi léptéket és arénát jelentenek, például a hazai szakszervezetekhez képest. A szerző annak ellenére tért ki ezekre az intézményekre, hogy saját empirikus kutatási eredményei nincsenek ebben a témakörben. Amit a szerző a parlament gyenge közpolitikai szerepéről ír, az a tényleges gyakorlat és erőviszonyok alapján is megállapítható, nevezetesen, hogy a parlamentek jellemzően csak legitimálják a kormányzati döntéseket. Közjogi értelemben a törvényhozásnak a parlamentáris kormányzati rendszerekben a közpolitikák formálásában is intézményes helyük van, sőt vétőszereplőnek minősülnek gyakran a valóságos döntési folyamatokban is. Boda Zsolt elemzése a parlament közpolitikai szerepéről korrekt, bár a döntéshozást, a törvényjavaslatok elfogadását és módosítását mintha elhanyagolná. Ez kétharmados erőviszonyok között természetes, de nem szabadna megfeledezni arról, hogy a hazai kormánypárti túlsúly a parlamentek működésében többnyire nem jellemző.

A szerző felhasználja a comparative agenda projekt adatbázisát, amelynek segítségével összehasonlítja az egyes vizsgált kormányzati ciklusokban a parlamenti ellenzék napirend formáló szerepét, és a többi vizsgált dimenzióval egyezően úgy találja, hogy a 2010 utáni ciklusban jelentősen csökkent. Azt is megállapítja, néhány adat segítségével, hogy a törvények elfogadásában, módosításában általában a parlament érdemi hozzájárulása csökkent annak ellenére, hogy a törvénykezés intenzitása jelentősen nőtt. A mi kutatásunk is kimutatta, hogy az új önkormányzati törvény elfogadása lényegesen rövidebb vita után történt, mint a rendszerváltás idején, jól visszatükrözve egyrészt az önkormányzatiság pozícióvesztését, másrészt az alaposan átalakult parlamenti működési gyakorlatot. Ez a jelenség természetesen további empirikus elemzéseket igényelne, nem egyszerűen azért, mert a parlamentnek fontos közpolitikai szerepe lehet, hanem azért is, mert a hatalmi, politikai modell drasztikus átalakulásának egyik fontos dimenziójáról van szó, ami természetesen túlmutat a könyv választott fókuszán.

Ami az európaizációt illeti, tehát az EU hatását a hazai közpolitikákra, a szerző beéri egy rövid összeggel, elsősorban szakirodalmi eredményekre támaszkodva. Nem vitatkozva, inkább árnyalva azt, ahogy Boda Zsolt értékeli a szokásos módon a változásokat, példát hoznék arra, hogy az európaizáció ugyan folyamatosan jelen van a hazai közpolitikákban, de szerepe erősen csökken. Az EU regionális vagy kohéziós politikája közismerten masszív hatással van különösen a leginkább támogatott kelet-és déleurópai tagállamokra. Nálunk a területfejlesztési törvény 1996-os elfogadása az egyik pozitív mintapélda az európaizációra. Viszont a csatlakozás utáni törvényi változások, és különösen a tényleges gyakorlat egyértelműen jelzi az Unió befolyásának jelentős csökkenését. Élek a gyanúperrel, hogy a már a csatlakozás előtt is csak imitált mintakövetés nem csak a regionális politika területén jellemző.

Noha a szerző is az egyik legizgalmasabb kérdésnek tartja a politikai vezetés szerepét a közpolitikai kormányzásban, még sem vágott bele mélyebb elemzésekbe, miután még nem állnak rendelkezésre megbízható elméleti és módszertani tapasztalatok. A közpolitikai szereplők és folyamatok tudományos feldolgozása eredetileg nem terjedt ki a politikai vezetésre, de az utóbbi évtized folyamatai arra utalnak, hogy a politikai vezetők mozgástere, közvetlen, személyes befolyása egyre több országban jelentősen nőtt a közpolitikai döntéshozásban. Nyilván nem vitatható az állítás, hogy a miniszterelnök személyes hatalma, a politikai kormányzás bár jelen volt a Gyurcsány korszakban is, de az Orbán-kormány vizsgált ciklusában volt a leginkább jellemző, állapította meg a szerző. Nyilván azóta sem változott a helyzet, ami a szakértői és bürokratikus tudás és szempontok további háttérbeszorulását eredményezte.

A monográfia összegző fejezete a vizsgált három kormányzati ciklust hasonlítja össze, illetve a legfontosabb trendeket, jelenségeket emeli ki, törekedve a korábban feltett kérdések megválaszolására, illetve további tisztázást, kutatásokat igénylő kérdések megfogalmazására.

A jórészt korábbi állítások, eredmények megismétlése mellett a szerző azt emeli ki a hazai kutatási eredmények alapján, hogy az egyes vizsgált kormányzási ciklusok eltérnek a liberális demokráciákban szokásos kormányzási stílustól. Érdekes és korrekt értékelést ad a szerző a 2002-2006 közötti Gyurcsány kormányzatról, amelyet az általános vélekedéssel szemben közpolitikailag aktívnak és eredményesnek tart. A 2006-2009 közötti ciklusban viszont megerősödnek a politikai kormányzás elemei, illetve a konfliktusok, problémák a korábbi konszolidált állapotot megrendítették. Kérdés, hogy a Bajnai kormány egy éve mennyire értékelhető, illetve összehasonlítható, nem csak a rövidsége, hanem a nagyon speciális kontextusa és válságkezelő missziója okán. Tény viszont, hogy hatásos kontrasztot jelent a rákövetkező Orbán kormány értékeléséhez, amit a politikai kormányzás, az üzleti körök és a közvélemény erősebb érvényesülésével, a populizmussal és az oligarchikus kormányzási modellel jellemez a szerző.

Boda igyekszik nagyon árnyaltan fogalmazni, elsősorban azért, mert a rendelkezésre álló fogalmi apparátus használatához szükséges empirikus információk csak részlegesen állnak rendelkezésre. Zavaró volt, hogy a szerző az összegző fejezetben is az interjú felmérésből származó idézeteket használ mondandójának alátámasztására, ami ebben a fejezetben már nem igazán szükséges. Végsősoron arra következtetésre jut, hogy a második Orbán kormány közpolitikai teljesítménye, minősége romlott, ami viszont az elégedettségben azért nem jelent meg, mert a gazdaság jól teljesített ebben az időszakban. A konklúzió talán leegyszerűsítés mindazzal az alapos, elméletileg is alátámasztott elemzéssel szemben, amit a szerző a könyvében ismertetett. Nyilván nem fogadhatjuk el, hogy a közpolitikai racionalitásnak és mellel a demokratikus kormányzás ismérveinek is ellentmondó kormányzási stílus tartósan fenntartható a gazdaság sikerességével, amit csak kismértékben lehet az állami közpolitika teljesítményével összekötni. Erre a választ csak további ciklusok hasonlóan alapos elemzése után lehet megadni.

Formai, stiláris sajátosságok

Boda Zsolt könyve olvasmányos, jó stílusban íródott, hiszen bevallott szándéka volt az egyetemi oktatásban való alkalmazás is. Ugyanakkor ez a cél a könyv monográfia jellegét kissé fellazította. A könyv szerkezete logikus, bár nekem kissé zavaró volt, hogy a szerző az első fejezetekben sokszor

megelőlegezett gondolatokat, amelyeket későbbi fejezetekben fejtett ki. A megoldás haszna nyilván az, hogy a könyv akár külön fejezetenként is használható. A pedagógiai szándék miatt a szerző a fejtegetéseit gyakran összegzi alfejezetenként, és nagyobb részek lezárásakor is, illetve vizuálisan kiemel szövegrészeket. E formai megoldás valóban segíti az olvasót a lényegre vezetni, veszélye viszont a gondolatok, állítások ismétlése, illetve arra ösztönzi az olvasót (különösen a hallgatót), hogy szövegrészeket átugorjon, ezért a kiemelés, összegzés hatásossága elmaradhat.

Ugyancsak az oktatási cél okán használt a szerző az egyes elméletek ismertetése során példákat, de ezek csupán megemlíttése nem helyettesíti az alaposabb elemzéseket, ez a hiányérzet nyilván a szakmai közönség körében jelentkezhet. Noha a könyv elméleti háttérrel bemutató fejezetei komoly intellektuális teljesítménynek tekinthetők, hiszen hatalmas inter, illetve multidiszciplináris szakirodalom ismeretéről árulkodnak, de vélhetően a terjedelmi korlátok miatt, egy-egy rész inkább a csemegézés benyomását kelti, nem teljesítve a szisztematikus feldolgozás, rendszerezés igényét.

Összegzés

A szerző nagy fába vágta a fejszéjét, szintézist akart alkotni olyan témakörben, ahol messze nem halmozódott fel elég hazai kutatási eredmény, ami persze nem a szerző hibája, hiszen Boda Zsolt eddigi munkássága nagyon jelentős hozzájárulás volt a hazai szakirodalomhoz. A könyv ezért lett kissé mozaikos, hiszen abból tudott dolgozni, ami rendelkezésre állt. Ugyanakkor, érdeme a könyvnek, hogy kijelölte a közpolitikai kormányzás elméleti kereteit és probléma térképét, programot jelölve a jövő kutatásai, kutatói számára. A mozaikosság ellenére sikerült a szerzőnek markáns trendeket is azonosítania, amihez a fejezeteket lezáró táblázatos értékelések kiváló illusztrációként szolgáltak.

A könyv végére jutva, felvetődik, vajon tudunk-e a kérdésre válaszolni, ki is dönt Magyarországon? Azt gondolom, hogy nem csak azért nem, mert a közpolitika világa folyamatosan változik, s a kérdést újra és újra fel kell tenni, hanem azért sem, mert a szerző nem elemezhetette az összes fontos szereplőt és a közpolitikai ciklusok mindegyik szakaszát. Boda Zsolt munkája ennek ellenére jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy a további elemzésekhez megbízható elméleti és módszertani keretek körvonalazódtak. A szerző úttörő vállalkozást hajtott végre az egyelőre szerénynek tekinthető hazai kutatási eredmények bázisán, az imponáló szakirodalmi, elméleti tudást és módszertani korrektséget tükröző munkát messze elegendő, sőt kiváló teljesítménynek tarthatjuk az MTA doktora cím odaítéléséhez.

Pécs, 2021. május, 25.

Pálné Kovács Ilona

akadémikus