dc_1818_20

Boda Zsolt

Ki dönt?

Kormányzási stílusok és közpolitikai változás Magyarországon 2002–2014

MTA Doktori értekezés tézisei

Budapest, 2020 november 29.

dc_1818_20

Nem túlzás azt mondani, hogy a 'ki dönt?' kérdés a politika legfontosabb, legizgalmasabb problémájára utal. A politika központi kategóriája a hatalom és a hatalom legegyértelműbben a döntésben nyilvánul meg. A 'ki dönt?' kérdés fókuszálja a politika ősrégi dilemmáit: Kik és milyen folyamatokon keresztül gyakorolják a hatalmat? Kitől kaptak felhatalmazást a döntések meghozatalára? Kinek és hogyan kell elszámolniuk a döntéseikkel? És így tovább.

Könyvem a döntés kérdését a kormányzás és a közpolitikai változás fogalmai mentén értelmezi és vizsgálja Magyarország vonatkozásában. A közpolitikai döntések klasszikusan törvényekben, rendeletekben, költségvetési allokációkban testesülnek meg.

A közpolitikai döntéseket fogom a közpolitikai változások megtestesülésének tekinteni – ezek a döntések állnak könyvem középpontjában. Nem a kormányzati döntések tárgyával vagy a tartalmi kérdésekkel foglalkozom azonban, hanem azzal, hogy miként születtek meg ezek a tartalmi döntések: milyen folyamatokban és milyen közpolitikai szereplők közreműködésével. A döntések, tehát a közpolitikai változások megszületését a kormányzási stílus fogalma mentén fogom értelmezni, amelyet mint a különböző közpolitikai szereplőknek a döntéshozatalra gyakorolt befolyásának sajátos módozatát definiálok. A kormányzás gyakorlata időben és térben eltérő módon vonja be a közpolitikai szereplőket, így az érdekcsoportokat, a szakértőket vagy éppen a közvéleményt a döntési folyamatba. Tanulmányomban ennek a hazai mintázatait igyekszem azonosítani a vizsgált időszakban.

Kérdés persze, mit értünk „döntés" alatt. Ha a formális döntési aktusra gondolunk, ami a kormányzásban tipikusan a törvények elfogadását jelenti, akkor nem kérdés, hogy ki dönt: azok az országgyűlési képviselők, akik megnyomják a gombot a szavazáskor. Ám tanulmányom nem a „döntés mint diszkrét mozzanat," hanem a „döntés mint folyamat" megközelítést követi. A döntéshozatali folyamat a probléma felmerülésétől a döntés legitimálásáig terjed, vagyis mindazok az aktorok, amelyek rész vesznek a problémák felvetésében, napirendre vételében, a közpolitikai javaslatok formálásában, majd a döntés el-

fogadtatásában, részei a döntési folyamatnak. A továbbiakban ebben az értelemben fogok arról beszélni, hogy „ki dönt”: a kérdés az, hogy melyek azok a (köz)politikai aktorok és folyamatok, amelyek a sajátos döntési eredmény előállításában részt vettek.

A közpolitikai aktorokról és folyamatokról sok információ áll rendelkezésünkre elsősorban az Egyesült Államok és a nyugat-európai államok vonatkozásában – ám meglehetősen keveset tudunk Magyarországról. Könyvem a hazai folyamatokat elemzi a 2002 és 2014 közötti évekre. A kiinduló feltevés az, hogy a vizsgált 12 év a maga öt különböző kormányával a kormányzási módok, stílusok több változatát is reprezentálja: az egyes kormányzati ciklusokban a közpolitikai szereplők más-más köre, és más-más mértékben vett részt a döntések befolyásolásában, és célom ezen eltérő mintázatokat azonosítani. Az eltérések regisztrálása ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy a hazai kormányzásoknak legyenek ciklusokon és kormányokon is átívelő vonásai.

A könyv ambíciója a következőképpen foglalható össze.

Először is, az értekezés eredeti empirikus eredmények bemutatásával igyekszik hozzájárulni a hazai kormányzás és közpolitika-csinálás jobb megértéséhez. A fókuszban a tágan értett döntési folyamat van és azok a közpolitikai szereplők, amelyek a liberális demokráciákban befolyásolni szokták a döntéseket. Így elemzem a média, az érdekcsoportok, a bürokrácia és az EU hatását a közpolitikai napirendre és döntésekre; az Országgyűlés változó szerepét a közpolitika-alkotásban; valamint a politikai vezetők és a közvélemény jelentőségét. A könyv elsődleges célja tehát új tudományos ismeretek bemutatása a hazai közpolitikai aktorok döntési folyamatban betöltött szerepéről. Az empirikus eredményeket a könyv II. részében, a 6–12. fejezetekben mutatom be.

Másodszor, a dolgozat teoretikus ambíciókkal is bír, amennyiben új fogalmakat dolgoz ki, illetve létező fogalmak (újra)értelmezésére tesz kísérletet. A nemzetközi szakirodalomban is újszerű a társadalmi közpolitikai kapacitás fogalma, továbbá a kormányzási stílus, valamint az egyes kormányzási stílusok sajátos értelmezésére is kísérletet teszek.

Könyvem hozzá kíván járulni a kormányzás politikatudományi fogalmának kidolgozásához – ha úgy tetszik a „governológiához." Ez a teoretikus ambíció és a téma szakirodalmi koncepcionális kiforratlansága indokolja a viszonylag hosszú elméleti áttekintést a könyv első öt fejezetében. Könyvem egy sajátos nézőpontot kíván érvényesíteni és ennek teoretikus-szakirodalmi megalapozását is elvégzi.

Harmadszor, a könyv a magyar nyelvű közpolitikai szakirodalmat is gazdagítani kívánja, és oktatási felhasználásában is bízom. Több kíván tehát lenni egy szűk témával foglalkozó szakkönyvnél, és a politikai jelenségek iránt érdeklődő értő olvasók figyelmére is igényt tart. Ez a cél indokolja a néhol talán túlságosan is didaktikus, vagy éppen a témák szélesebb kontextusát is bemutató tárgyalást.

A kormányzás problémája

A könyv két fő részre tagolódik. Az első a kormányzás fogalmát tárgyalja a döntéshozatali perspektívából, míg a könyv második fele a magyar kormányzási stílusokkal foglalkozik.

A könyv első felének viszonylag hosszú elméleti bevezetőjét az indokolja, hogy érdekes módon a kormányzás nem tekinthető a modern politikatudomány kiemelt jelentőségű kategóriájának. Ha felütünk egy politikatudományi kézikönyvet, akkor találunk benne olyan fejezetet, amely a kormányról, az államról, és jó eséllyel olyat, amely a közpolitikáról, esetleg a közigazgatásról szól. Lehet szó intézményekről, kormányformákról, képviseletről, választási rendszerről, érdekegyeztetésről – ám kormányzásról mint tevékenységről és folyamatról jellemzően nem.

Mindemellett az elmúlt két évtizedben kifejlődött a *governance* mint egy új diszciplináris terület is, ami azonban túlmutat a kormányzathoz kapcsolódó kormányzás fogalmán. Világosan mutatja ezt a Mark Beviről származó két következő idézet: „Általános szinten a *governance* a társadalmi koordináció és mindféle irányítás *(rule)* különböző mintázataira vonatkozó elméletekkel és gyakorlatokkal foglalkozik" (Bevir, 2011: 1). „A *governance* a kormányzás/irányítás minden folyamatára vonatkozik, akár a kormány, a piac vagy egy hálózat gyakorolja; akár

egy család, egy törzs, egy vállalat vagy egy terület felett; és akár jogszabályok, normák, erő vagy nyelv révén történik. A governance tágabb fogalom, mint a kormány, mert nem csak a kormányzattal foglalkozik, hanem a szabályok és a rend létrejöttének társadalmi gyakorlataival" (Bevir, 2013: 1).

Könyvemben a kormányzás fogalmát nem ebben a tág értelemben fogom használni, de nem is a fentebb emlegetett korlátozottabb jelentésében. A kormányzást „középszinten," szorosan vett politikatudományi megközelítésben, a kormány(zat)hoz kapcsolódó közpolitikai folyamatok koordinálásaként fogom értelmezni. Ugyanakkor nem szűkítem le a politikai (törvényhozás, kormány stb.) és a kormányzati intézmények (az államigazgatás), vagy általában az állam működésére: a közpolitikai megközelítés azt implikálja, hogy az intézmények és a közpolitikai döntéseket befolyásoló különböző aktorok tevékenységét egyszerre veszem górcső alá.

A kormányzásról szóló szűkös és fragmentált politikatudományi szakirodalom tette szükségessé, hogy áttekintsem a fontosabb elméleti kérdéseket, hozzátéve, hogy nem a kormányzás mint komplex jelenség egészével, csupán a kormányzással mint döntéshozatallal foglalkoztam, hiszen ez könyvem témája. Az alábbiakban áttekintem a könyv első, elméleti részében kidolgozott, összefoglalt legfontosabb téziseket. Fontos megjegyeznem, hogy nem törekszem a kormányzás időtől és tértől független fogalmának meghatározására: engem a mai, (többé-kevésbé) fejlett liberális demokráciák kormányzása érdekel. Ugyancsak fontos megjegyeznem, hogy bár némely állítás normatív tartalommal bír, a megközelítésem nem normatív; illetve csak annyiban az, amennyiben a funkcionális megközelítés és a politikai rendszer önértelmezése a kormányzással összefüggésben bizonyos célirányultságot és értékelőfeltevéseket tételez.

1. A kormányzás a legitim főhatalom gyakorlása a politikai közösség kollektív érdekét (a „közjót") előmozdítandó. Ebben az értelemben a kormányzás a politikai rendszer kitüntetett célja: a politikának úgy kell működnie, hogy létrehozza az effektív kollektív

cselekvést lehetővé tevő kormányzást, és ha erre nem képes, akkor a működése a leglényegesebb szempontból csődöt mond.

2. A kormányzás lényegileg politikai tevékenység, amelynek megértése szempontjából a politika mindhárom *(politics, policy, polity)* aspektusa releváns. Bár a kormányzás gyakorlatának vizsgálatára a közpolitikai tanulmányok *(policy studies)* keretében kidolgozott elméletek és modellek tűnnek a legalkalmasabbak, a kormányzás mint tevékenység a hatalom megnyilvánulása, így elemzéséhez elengedhetetlen a hatalom megszerzését, birtoklását, elosztását és gyakorlását illető körülmények vizsgálata. A kormányzás gyakorlatát ugyanakkor erősen kondicionálja a *polity*, azaz az adott politikai rendszer sajátosságai – ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a politikai rendszer nem pusztán adottság a kormányzás számára, hanem maga is a kormányzás tárgya lehet.

3. A kormányzás sokféle intézményi elrendezésben tud eredményesen működni: általában azonban a liberális demokrácia biztosítja a legkedvezőbb intézményi kontextust a közérdek érvényre juttatásához és az effektív kormányzáshoz. Ennek két fő mechanizmusa a politikai elszámoltathatóság által biztosított vezetői motiváció és a plurális kormányzási rendszer hatékony információ-becsatornázó képessége.

4. Az effektív kormányzás feltételezi a kormányzási képességek meglétét: ezek egy része az állam létének alapjaihoz, mások a kormányzati adminisztráció minőségéhez köthetők; ám a kormányzási képességek további része a politikai működés minőségének a függvénye: például a vezetési vagy a legitimációs képesség a kormányzás alapfeltétele.

5. A kormányzás a politika és a társadalom komplex viszonyrendszerén alapul: ennek egyik kifejeződése az a jelenségcsokor, amit a társadalom közpolitikai képességeiként azonosíthatunk. A kormányzás képessége nem csak az államon és a politikán,

hanem az állam és a társadalom kapcsolatrendszerén, illetve a társadalom szerveződésén is múlik. A társadalom közpolitikai képessége a releváns információk összegyűjtésének és a közpolitikai folyamatba való becsatornázásának képességét jelenti.

6. A kormányzásnak a liberális demokrácia rendszermodelljén belül különböző módozatai, stílusa van, aszerint, hogy mely aktorok és milyen módon vesznek részt a döntéshozatalban, illetve hogy a politikai vezetés milyen stílust követ. Így beszélhetünk a hálózatos, a neoweberi, a technokratikus, az oligarchikus, a populista és a politikai kormányzási stílusról.

Kormányzás Magyarországon: kutatási kérdések és módszerek

A könyv második része Magyarországgal foglalkozik. A cél az, hogy a kormányzással kapcsolatos egyes fogalmakat a hazai esetre alkalmazzam, valamint hogy képet kapjunk a közpolitikai változás hazai folyamatairól. Az általam elvégzett és bemutatandó kutatás feltáró jellegű, amennyiben részben járatlan utakon haladtam és arra törekedtem, hogy széles merítést alkalmazva a közpolitikai változás több aspektusát is megvilágítsam, ahelyett, hogy egy vagy néhány részletkérdésben mélyedtem volna el alaposan. Az alkalmazott módszertan ennek megfelelően vegyes, hiszen a cél az volt, hogy rávilágítsak a hazai közpolitikai folyamat eddig nem ismert, nem kutatott aspektusaira.

Kutatási kérdések

Az elméleti részben is taglalt problémák és koncepciók fényében tehát a dolgozat a következő kérdésekre keresi a választ:

1. Mely közpolitikai szereplők és hogyan képesek befolyásolni a kormányzást Magyarországon?
2. Hogyan változott az egyes aktorok közpolitika-befolyásoló szerepe 2002 és 2014 között?

3. Milyen mintázatok figyelhetők meg a közpolitikai aktorok befolyásában 2002 és 2014 között? Azonosíthatók-e jellemző kormányzási stílusok?

A fő kutatási kérdések mellett két olyan „bónuszkérdés" is van, amelyek a kutatás alatt végig foglalkoztattak, hiszen az általam felállított elméleti keretből szervesen következnek. Ugyanakkor e kérdések megválaszolása nem tartozott a fő céljaim közé, nem utolsósorban azért, mert a megválaszolásuk olyan konceptuális és operacionalizálási problémákat vet fel, amelyeket a jelen dolgozatban nem tudtam megoldani. E kérdésekre a dolgozat végén a „diszkusszió" keretében térek vissza:

+1. Hogyan alakultak a közpolitikai képességek a vizsgált időszakban, különös tekintettel a társadalom közpolitikai képességeire?

+2. Hogyan változott a kormányzás minősége Magyarországon?

Módszerek és adatok

Az elemzésem során a kormányzás és a közpolitikai folyamat fogalmát szinonimaként használom, csakúgy, mint a dolgozat első felében, ám szélesebb értelmükhöz képest szűkebb jelentésben: a problémameghatározástól a döntéselőkészítésen és közpolitika formáláson át a döntéshozatalig terjedő jelenségeket értve alattuk. A megvalósítás és a közpolitikák értékelésének vizsgálata tehát nem képezi a tanulmány tárgyát.

Az alapkérdés természetesen az, hogy miként azonosítható egy közpolitikai aktor befolyásának mértéke. A politikai döntések általában komplex intézményi környezetben, különböző szereplő befolyása alatt, többféle megfontolás hatására születnek. Kérdés, hogy szét lehet-e szálazni a különböző motivációkat, hatásokat, amelyek egy-egy döntés mögött állnak.

Kutatásom épít az érdekcsoport-kutatások módszereire. A közpolitikai aktorok befolyását háromféle módon szokták kutatni. Az egyik a folyamatok feltárásán *(process tracing)* alapuló módszer, amely jelentősen épít az érdekcsoportok képviselőivel készített interjúkra, és

igyekszik rekonstruálni a lobbizás folyamatait. A másik az érdekcsoportoknak tulajdonított befolyás kérdőíves vagy interjúkon alapuló felmérése a szereplők megkérdezése révén. Ezeket én is alkalmazom. A harmadik a lobbizás sikerességének felmérése a lobbikövetelések és a döntések összevetésével. Ez utóbbi tűnik a legmegbízhatóbb módszernek, hátránya ugyanakkor a nagy erőforrás-igény, ezért gyakran alkalmazzák egy egyszerűsített verzióját, amely nem a tényleges döntéseket, hanem a közpolitikai napirendet (a döntések tematikáját vagy a szimbolikus napirendet, pl. a parlamenti kérdésekét) veti össze a közpolitikai szereplők agendájával. Ez utóbbi eljárást követtem én is a média hatásáról készített elemzésben (8. fejezet).

Jelen kutatásban tehát vegyítem a módszereket. A szakértőkkel, az érdekcsoportok vezetőivel és az államigazgatási vezetőkkel készített összesen 48 interjú keretében igyekszem több oldalról feltérképezni az ügyeket, és egyrészt a saját szerepükről, másrészt a többi közpolitikai aktor szerepéről kérdeztem az interjúalanyokat. Ez a Dür (2008) által említett két első módszernek felel meg. Használtam továbbá a Medián Közvéleménykutató Kft., az Eurobarometer és a *Hungarian Comparative Agendas Project* adatait a különböző agendák feltérképezésére és kvantitatív elemzésre: a média közpolitikai hatását például ilyen módon értékelem. A különböző típusú és forrású adatokkal – kiegészítve a szakirodalmi megállapításokkal – triangulációt végezve igyekeztem megragadni az egyes közpolitikai szereplők befolyásának mértékét.

Úgy döntöttem, hogy minden időszakban azonosítom a legfontosabb közpolitikai döntéseket, abból kiindulva, hogy egy adott kormányzás értékelése szempontjából relevánsabb lehet a legjelentősebb néhány ügy vizsgálata, mint a sok technikai jellegű, kis jelentőségű közpolitikai döntésé. A jelentős valamint a paradigmatikus változást jelentő közpolitikai ügyeket a szakértői interjúkon keresztül azonosítottam. Összesen 13 interjút készítettem az alábbi szakpolitikai területeken: agrárpolitika, gazdaságpolitika, energiapolitika, szociálpolitika, oktatás, felsőoktatás, környezetvédelem, foglalkoztatáspolitika, közigazgatás, büntető-igazságügy. A kiválasztott szakpolitikai területek több mutató szerint is a

legfontosabbak közé tartoznak, de természetesen jónéhány közpolitikai terület kimaradt, így a kultúra, a sport, a közlekedés vagy a gazdaságszabályozás számos területe. A szakértők 42 jelentős vagy paradigmatikus változást azonosítottak a vizsgált időszakban.

A kutatás másik központi fogalma a közpolitikai szereplőké, amelybe egy szokásos definíció szerint mindazok a személyek és szervezetek beletartoznak, akik és amelyek egy adott közpolitika kialakítására vagy megvalósulására ténylegesen vagy akár potenciálisan hatást tudnak gyakorolni. Kutatásomban az alábbi szereplőket vizsgáltam: közvélemény, média, érdekcsoportok, központi adminisztráció, szakértők, az Országgyűlés, az Európai Unió és a politikai vezetés (miniszterelnök). Az utolsó három szereplőt csak vázlatosan, és elsősorban a már meglévő szakirodalom alapján tárgyalom.

A kutatás kormányzati ciklusokat vizsgál és hasonlít össze. Magyarországon egy ilyen ciklus alapesetben négy év, azonban a vizsgált időszakban kétszer is sor került miniszterelnök váltásra a ciklus közepén (2004-ben Gyurcsány Ferenc váltotta Medgyessy Pétert, majd 2009-ben Bajnai Gordon Gyurcsányt). Mivel a kormányfőváltások hatással lehetnek a kormányzás stílusára, az elemzésemben nem a kormányzati, hanem a „miniszterelnöki ciklusokat" vettem figyelembe. Ugyanakkor a kiinduló feltevésem az volt, hogy az általam alkalmazott módszerekkel nem fogok tudni lényegi különbséget azonosítani a Medgyessy- és az első Gyurcsány-kormány között. Az adatok gyűjtése során ez a feltevés megerősítést nyert , így az előzetes elképzelésemnek megfelelően ezt a két kormányfői ciklust egynek kezelem. A vizsgált periódusok tehát:

2002–2006: Medgyessy- és első Gyurcsány-kormány

2006–2009: második Gyurcsány-kormány

2009–2010: Bajnai-kormány

2010–2014: második Orbán-kormány

Kormányok és kormányzások: fontosabb megállapítások

Az alábbiakban tömören összefoglalom az eredményeimet, amelyek a három kutatási kérdés megválaszolására irányulnak a közpolitikai aktorok kormányzást befolyásoló szerepéről; ennek változásáról; és az ez alapján azonosítható kormányzási stílusokról.

Az első kutatási kérdésre az a válasz adható, hogy a vizsgált közpolitikai szereplők közül a média volt az egyetlen, amelynek esetében – az alkalmazott módszerrel – nem tudtam a kormányzásra gyakorolt hatást kimutatni, ám az összes többi aktornak volt valamilyen hatása a kormányzásra. Ez a hatás a legtöbb szereplő vonatkozásában változó volt a ciklusok között – vagyis a 2. kutatási kérdésre is tudtam válaszolni. Ami a hatás erősségét illeti, leginkább relatív elmozdulásokat tudtam azonosítani, vagyis azt, hogy az egyes kormányzási ciklusokban az adott közpolitikai szereplőnek a többi ciklushoz képest erősebb vagy gyengébb befolyása volt. Csupán a média és az EU volt az, ahol kvantitatív adatok fényében hasonlíthatjuk a magyar kormányzást a nemzetközi mintázatokkal, vagyis egy külső mércével. Azt találtam, hogy a médiának – szemben a fejlett demokráciák gyakorlatával – nincs vagy igen csekély, az EU-nak viszont nemzetközi összehasonlításban is jelentős a hatása a hazai kormányzásra. Valószínűsíthető két további jellemző: nemzetközi összehasonlításban a társadalmi érdekcsoportok befolyása relatíve gyengének, a politikai vezetésé viszont erősnek tűnik.

A közpolitikai szereplők vélelmezett befolyását minden fejezet végén értékelő táblázatban foglaltam össze aszerint, hogy az adott közpolitikai aktor/aréna mennyire látszik fontosnak az egyes kormányzási ciklusban. Mivel – a médiát és az európaizációt leszámítva – nincs a saját kutatásomhoz képest külső mércéhez összehasonlítási alapom, az értékeléseket egymáshoz képest tudom csak megtenni, egyfajta ordinális skálán. Ettől az elvtől az említett két esetben tértem csak el, ugyanis történetesen a média és az európaizáció vonatkozásában is azt találtam, hogy nincs érdemi különbség a ciklusok között, ugyanakkor a külső (szakirodalmi) mércéhez viszonyítva meg tudjuk határozni

az adott szereplő tényleges súlyát. A média esetében nem találtam hatást, az EU vonatkozásában viszont egyenletesen erős a befolyás. Az ordinális logikát érvényesítve mindkét esetben minden cellában 0-nak kellene lennie, ám a valós súlyt érzékeltetve a média esetében –, az EU esetében pedig + szerepel mindegyik cellában.

Ahol az adatok engedik – mint például a média esetében –, vagy a módszertani korlátok miatt egyenesen nem is engednek mást – mint például az üzleti érdekcsoportok esetében – ott az értékelés az adott kormányzati ciklus általános működésére vonatkozik. Más esetekben – mint például a közvéleménynél – az értékelés elsősorban a jelentős közpolitikai változások alapján készült. Az alábbi táblázat ezeket az eredményeket összesíti. A média és az EU vonatkozásában a szürke kiemelés jelzi, hogy az ott szereplő értékek abszolút értéken értendők, nem csupán relatíven.

1. táblázat
A közpolitikai szereplők befolyása a kormányzásra az egyes ciklusokban (Jelmagyarázat: + a többihez képest erős; 0 átlagos; – gyenge)

Kormányzati ciklusok	Medgyessy –Gyurcsány (2002–2006)	Gyurcsány (2006–2009)	Bajnai (2009–2010)	Orbán (2010–2014)
Közvélemény	+	–	0	+
Média	–	–	–	–
Társadalmi érdekcsoportok	+	0	0	–
Privilegizált üzleti érdekkörök	0	0	0	+
Bürokrácia és szakértők	+	0	+	–
Országgyűlés	0	0	0	–
EU	+	+	+	+
Politikai vezetés	0	+	0	+

A táblázatból látható, hogy a közpolitikai szereplők befolyása változó, és az egyes kormányzási ciklusokban más-más konstellációkban álltak össze. A 3. kutatási kérdésre azt válaszolhatjuk, hogy bizonyos kormányzási stílusok azonosíthatónak tűnnek. A második Gyurcsány-kormány esetében a politikai kormányzás mintázata domborodik ki, a Bajnai-kormány esetében a technokrata kormányzásé, míg a második Orbán-kormány a populista, a politikai és az oligarchikus kormányzás jeleit mutatja. Miközben természetesen semelyik ciklus sem feleltethető meg a kormányzási stílusok 4. fejezetben bemutatott tiszta típusainak, hiszen a legtöbb közpolitikai szereplő valamilyen befolyással minden ciklusban bírt a közpolitikai folyamatra. Ebből a szempontból a 2002–2006-os ciklus tipizálása a legnehezebb, ugyanis markánsan egyik közpolitikai szereplő relatív dominanciája sem jelenik meg.

A Medgyessy- és az első Gyurcsány-kormány időszaka (2002–2006)

A táblázat által kirajzolt mintázatok alapján a 2002–2006-os ciklus hasonlít a legjobban egy liberális demokráciában szokásos kormányzásra, amennyiben:

- több fontos közpolitikai szereplőnek, így a társadalmi érdekcsoportoknak, a bürokráciának és a szakértőknek, az Országgyűlésnek és az EU-nak van érdemi hatása a döntési folyamatra;
- a közvélemény befolyása is relatíve erős, amennyiben a közpolitikai döntések reagálnak több, a közvélemény számára fontos problémára;
- miközben sem a privilegizált üzleti érdekek, sem a politikai vezetés nem uralja extrém módon a közpolitikai folyamatot.

Kétségtelen ugyanakkor, hogy a média hatása – a többi vizsgált időszakhoz hasonlóan – nem megragadható, ami egy fontos különbség a nyugat-európai mintázatokhoz képest. Ugyanakkor – legalábbis az által elvégzett feltáró kutatás logikájában és empirikus eredményei szerint – a ciklus kormányzása nem feleltethető meg egyik, a 4. fejezetben tárgyalt karakterisztikus kormányzási stílusnak sem.

Ugyancsak egy „unalmas demokrácia" kormányzására emlékeztet az a jellemző, hogy **kevés a jelentős döntés, és azon belül a paradigmatikus közpolitikai változás**. Egyedül a két oktatáspolitikai változást lehet paradigmatikusnak nevezni, az oktatási modernizáció, a bolognai rendszer bevezetését – és a kórházprivatizáció lett volna az, ha az Alkotmánybíróság és a népszavazás meg nem állítja. A bolognai rendszer ráadásul az EU felől jött és szakértők által támogatott kezdeményezés volt, tehát nem a politika javasolta; az oktatási modernizáció ugyancsak erőteljesen támaszkodott az oktatási szakértőkre. Mindez erőteljesen eltér például a 2010 utáni kormányzás mintázataitól, amelyet sok, a politika által kezdeményezett paradigmatikus változás jellemez.

A különböző közpolitikai szereplők hozzáférése a közpolitikai folyamathoz a közpolitikai kapacitások vonatkozásában azt sugallja, hogy ezek – a többi vizsgált ciklushoz képest – relatíve jól tudtak aktualizálódni: sokféle tudás, információ, érdek meg tudott jelenni a közpolitikai folyamatban. A megfogalmazódó kritikák (pl. az érdekcsoportok részéről) sem a többi vizsgált ciklushoz, hanem az ideális elvárásokhoz viszonyított. Ez a bemutatott elméleti érvek alapján a relatív legjobb minőségű közpolitikákat kellene, hogy implikálja a vizsgált időszakon belül.

Érdekes ugyanakkor, hogy az időszak kormányzásával kapcsolatban a maga idejében és utólag is a negatív értékelések dominálnak. Ennek oka feltehetően a gazdaságpolitika rossz teljesítménye, az aktorok – köztük a véleményformáló értelmiség vagy maga Gyurcsány Ferenc – felfokozott várakozása és a kormányzó pártok átütőnek nem nevezhető népszerűsége.

Az álláspontom az, hogy a 2002–2006-os ciklus valójában közpolitikailag aktív volt. A ciklus során elfogadott törvények száma ugyan a legalacsonyabb a vizsgált időszakban, de nem sokkal marad el a következő ciklus mögött (a 2010 utáni időszak kiugrónak tekinthető), a megelőző ciklusoknál pedig magasabb. Ráadásul a közpolitikák minősége számos szakértői vélemény szerint többnyire nem volt rossz – már csak ezért is, mert több változást az EU-csatlakozás diktált.

A kormányzás minőségének egy alaposabb vizsgálata során a magam részéről abból a hipotézisből indulnék ki, hogy általában tekintve a 2002–2006-os ciklus kormányzása nem volt rossz vagy az utána következőknél rosszabb minőségű – azzal a megszorítással, hogy a gazdaság- és költségvetési politika nyilvánvalóan kudarcosnak bizonyult. De több területen (pl. oktatás, igazságügy, környezetvédelem stb.) szakmailag megalapozott, komoly reformokat hajtott végre.

A második Gyurcsány-kormány (2006–2008)

Bár 2006-tól ugyanúgy Gyurcsány Ferenc a miniszterelnök, mint az azt megelőző két évben, a kormányzás stílusában fontos elmozdulások érzékelhetők. Amint azt fentebb az 1. táblázat mutatja, ebben az időszakban **relatíve gyengül az érdekcsoportok és a bürokrácia/szakértők befolyása a közpolitikai folyamatra**. Fontosabb két másik változás: **megerősödik a politikai kormányzás és gyengül a közvélemény hatása**. A többi ciklushoz hasonlóan erős marad az EU befolyása és csekély a médiáé.

A jelentős közpolitikai változások listáján is a politikai kezdeményezések dominálnak: a 10 változásból 6 mögött a politikai kormányzás logikája sejlik fel. Bár az EU szerepe átlagosan fontos, a jelentős döntések közül csak az agrárpolitikai reformok tekinthetők europaizáltnak. Az energiapolitikai nyitás ugyan EU-s elvárás, de a szakértői interjúból az derült ki, hogy ez inkább indokot adott a piacosítást támogató szakértőknek, hogy az agendájukat előmozdítsák. A jelentős változások listájáról hiányzik a közvélemény szerepe, és az érdekcsoportok is csak egyetlen ügyben váltak fontossá (a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa intézmény létrehozásában).

A 10 jelentős változásból 4 paradigmatikusnak nevezhető, azonban figyelemre méltó, hogy ebből kettő megbukott (vizitdíj, egészségbiztosítási privatizáció), egy pedig csak részlegesen valósult meg (államigazgatás átalakítása, NPM reformok). Ezek olyan ügyek, amelyeket a politikai vezetés kezdeményezett, és amelyek komoly ellenállással találkoztak a közvélemény és az érintettek részéről.

Mindezek alapján **a kormányzási stílus vonatkozásában a legmeghatározóbb mintázatnak a politikai kormányzás tűnik**, még akkor is, ha ennek intenzitása elmarad a 2010 utáni ciklus mögött, és a különböző közpolitikai szereplők (érdekcsoportok, bürokrácia, törvényhozás) befolyása jelen volt. Nem tartom megalapozottnak azt a véleményt, amelyet főleg a jobboldali elemzők fogalmaztak meg, hogy Gyurcsány „hálózatos kormányzást" *(New Public Governance)* valósított volna meg.

Ami a közpolitikai kapacitásokat illeti, 2006-tól csökkent az érdekcsoportok és a bürokrácia hozzáférése, befolyása a közpolitikai folyamatra, jóllehet ez nem volt azért olyan drasztikus változás, mint ami 2010 után következik majd. Ezzel párhuzamosan pedig bizonyos szakértői csoportoké jelentős maradt/nőtt. Kutatásomban nem tudtam szétszálazni a szakértelem különböző forrásait, de úgy tűnik, hogy a második Gyurcsány-kormány alatt a (külső) szakértelem szerepe nem volt elhanyagolható. Ennek a kormányzati ciklusnak tehát nem feltétlenül a klasszikus közpolitikai képességek, például az analitikus vagy az adminisztratív kapacitás korlátozottsága volt a fő problémája, hanem a politikai képességek hiányoztak. Az elemzők általában elismerik, hogy Gyurcsány Ferencnek van politikai érzéke, ugyanakkor a 2006–2008-as kormányzás a szakirodalom és korábban általunk is tárgyalt alapvető politikai kapacitások, ti. a legitimációs és vezetési terén is hiányosságot mutatott.

A Bajnai-kormány

Bajnai Gordon egy évig volt miniszterelnök, és kormányának fő tevékenysége a gazdasági válság kezelése volt. Ezt az időszakot – legalábbis bizonyos szakpolitikai területeken – a technokratikus autonómia megnövekedése jellemezte. A társadalmi érdekcsoportok részvétele a közpolitikai folyamatban megmaradt, bár a kritikus területeken (makrogazdasági kérdések) az intézményes érdekegyeztetés befolyása csökkent, ugyanakkor más érdekcsoportoké (pl. Reformszövetség) nőtt. Az Országgyűlés ugyan delegált diszkrecionális jogokat a bürokráciának, elsősorban a pénzügypolitika területén, ám a szerepe a dön-

téshozatalban megmaradt. 2009 folyamán kifejezetten sok, összesen 159 törvényt fogadott el az Országgyűlés.

A Bajnai-kormány költségvetési intézkedései nyilvánvalóan nem találkoztak a közvélemény támogatásával, ugyanakkor, ahogyan ezt a 7. fejezetben bemutatom, a társadalom tisztában volt azzal, hogy a válságkezelés kellemetlen döntésekkel jár, és sokan nem tartották elkerülhetőnek ezeket. Bajnai megítélése a közvélemény szemében később sem volt rossz, részben talán azért, mert a válságkezelését az emberek nem tartották eredménytelennek. További jellemző, hogy a politikai vezetés befolyása, a politikai kormányzás kevésbé volt jellemző az időszakra, különösen az azt megelőző és az elkövetkező kormányzások fényében.

Mindent összevetve tehát **Bajnai kormányzásában a technokratikus kormányzási stílus** felé való elmozdulást érhetjük tetten.

A második Orbán-kormány

A legkarakteresebb képet az Orbán-kormány mutatja. Miközben a többi ciklussal osztozik abban, hogy a médiának nem volt számottevő szerepe a közpolitikai napirend formálásában, az EU-nak pedig a többihez hasonlóan jelentős volt a befolyása, a társadalmi érdekcsoportok, a szakértők és a bürokrácia, valamint az Országgyűlés hatása csökkent a kormányzásra. **Kiemelkedik viszont a politikai vezetés, a privilegizált üzleti érdekkörök, valamint a közvélemény jelentősége**. Ezek közül a politikai vezetés jelentősége nem csupán az interjúk alapján, de a jelentős közpolitikai ügyek vonatkozásában is megjelenik.

A közvélemény relatív erős szerepe a fenti táblázatban kevésbé látványos, de a 7. fejezetben láttuk, hogy valójában a jelentős közpolitikai ügyek közül is több megfelel a közvélemény elvárásnak. A **közvélemény vezérelte kormányzást populistának neveztük – és ennek nem mond ellent az erős politikai kormányzás mintázata sem**. A populista kormányzás éppen igényli az erős vezetést, hogy a szavazóktól érkező impulzusok közvetlenül, az intézmények transzformatív hatása nélkül jussanak érvényre a döntésekben. **A privilegizált érdekcsoportok**

befolyását az oligarchikus kormányzás fogalmával írhatjuk le (lásd a 4. fejezetet). „Tiszta" formájukban a populista és az oligarchikus kormányzás ellentmond egymásnak, ám a gyakorlatban természetesen mindkét logika érvényesülhet egymást kiegészítve. A politikai kormányzás szintén nem mond ellent az oligarchikus kormányzásnak, főleg, ha nem „*state capture*"-ben, hanem „*party state capture*"-ben gondolkodunk, vagyis nem az oligarchikus hatalom irányítja a politikát, hanem a politika elsőbbsége mellett, azzal mintegy szimbiózisban működik. A második Orbán-kormány stílusa tehát a politikai kormányzás elsőbbsége mellett a populista és az oligarchikus kormányzás jegyeit mutatja.

Figyelemre méltó a ciklusban a jelentős – és azon belül a paradigmatikus – közpolitikai változások magasa száma. Ez egybevág azzal, hogy Orbán kormányzását Skowronek kategóriái alapján Illés et al. (2018) rekonstrukívnak minősítette, amely az instabillá váló kormányzási rezsim megreformálást, megújítását jelenti. Orbán egyébként sokoldalú vezető (vö. Kiss, 2016), aki a Burns-i transzformatív vezetői szerep mellett (és talán fokozódóan) tranzakciós vezetőként is megjelenik; karizmatikus vezetőből egyre inkább ideologikussá vált, ám eközben pragmatikus vezetői képességeket is képes demonstrálni. Az viszont nem tűnik kétségesnek, hogy a döntésközpontú vezetői stílusok közül az autokratikus felé kell elhelyeznünk a tipológiában.

Ami a közpolitikai képességeket illeti, 2010 után a közpolitikai szereplők széles köreinek (társadalmi érdekcsoportoknak, bürokráciának, az Országgyűlésnek) csökkent a hozzáférése a közpolitikai folyamathoz. A döntések, úgy tűnik, a korábbiaknál szűkebb körben születtek. A közvéleményre ugyan a kormányzás jobban tekintettel volt, mint az azt megelőző időszakban, ám a közvélemény szerepe nyilvánvalóan más, mint a közpolitikai hálózatok tagjaié. Az érdekcsoportok, szakértők stb. olyan konkrét információkat és tudást képesek becsatornázni a közpolitika alkotási folyamatba, amelyek potenciálisan javítják a kormányzás minőségét.

A dolgozat elméleti kerete alapján azt kell feltételeznünk, hogy a 2010 utáni kormányzás ugyan jó, vagyis a társadalom számára releváns problémákkal foglalkozott, ám a megoldás gyenge minőségű volt. Ez utóbbi feltételezés azonban ellentmond nemcsak a kormányzat önképének és propagandájának (amely szerint romokban heverő országot örököltek és tettek sikeressé), vagy az olyan típusú közkeletű véleményeknek, amelyek szerint a második Orbán-kormány cselekvőképes és rugalmas, de a közvélemény általános megelégedésének, a Fidesz sorozatos választási sikereiknek és a jó gazdasági helyzetnek.

Az egyik lehetőség, hogy a modell előrejelzése nem érvényes erre a konkrét esetre, és a kormányzás minősége 2010 után nem romlott érdemben. Azonban könyvem utolsó fejezetében bemutatok néhány szakirodalmi, valamint az általam készített szakértői, adminisztratív és érdekcsoporti interjúkból származó érvet, amelyek arra vonatkoznak, hogy a 2. Orbán-kormány számos közpolitikája gyenge minőségű, amennyiben nem jól kezeli az adott társadalmi problémát. A kérdést természetesen csak alaposabb közpolitika-értékelés tudná érdemben megválaszolni.

Az értekezés témájában megjelent publikációim listája

Sebők, Miklós – Zsolt Boda (szerk.): *Political Regimes and Policy Dynamics. The Case of Hungary 1868-2018* (Palgrave Macmillan, megjelenés alatt)

Bartha, Attila – Zsolt Boda – Dorottya Szikra: When populist leaders govern: Conceptualizing populism in policy making, *Politics and Governance,* 2020, 8 (3), 71–81.

Boda, Zsolt – Miklós Sebők: The Hungarian Policy Agendas Project, In F. Baumgartner, Ch. Breuning and E. Grossman (szerk.). *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data* (Oxford: Oxford University Press, 2019), 105–113.

Boda Zsolt – Sebők Mikós (szerk.): *A magyar közpolitikai napirend. Elméleti alapok, empirikus eredmények* (Budapest: MTA TK PTI, 2018).

Boda Zsolt: A közpolitikai változás elméletei és a megszakított egyensúly, In Boda Zsolt – Sebők Mikós (szerk.): *A magyar közpolitikai napirend. Elméleti alapok, empirikus eredmények* (Budapest: MTA TK PTI, 2018) 15–22.

Boda, Zsolt – Veronika Patkós: Driven by politics: agenda setting and policy-making in Hungary 2010–2014", *Policy Studies*, 2018, 39(4), 402–421.

Kopasz Marianna – Boda Zsolt: A közoktatás reformja és az oktatási rendszer iránti bizalom. *Educatio*, 2018, 27 (4), 548–564.

Boda, Zsolt, Gabriella Szabó, Attila Bartha, Gergő Medve-Bálint, Zsuzsanna Vidra: Politically driven. Mapping political and media discourses of penal populism – the Hungarian case, *East European Politics and Societies and Cultures*, 2015, 29 (4), 871-890.

Boda Zsolt – Sebők Miklós: Előszó: a Hungarian Comparative Agendas Project bemutatása, *Politikatudományi Szemle*, 2015, 24, (4), 33-44.

Boda Zsolt – Patkós Veronika: „A 'politikai kormányzás' a média- és a közpolitikai napirendek tükrében, 2010-2014", *Politikatudományi Szemle*, 2015, Vol. 24, No. 4., pp. 68–92.

Boda Zsolt – Jávor Benedek: Társadalmi részvétel a közpolitikában: miért nem működik? In: Boda Zs.: *Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában* (Budapest: Argumentum – MTA TK PTI, 2012) 150–169.

dc_1818_20

dc_1818_20

dc_1818_20