

Boda Zsolt

# KI DÖNT?

*Kormányzási stílusok és közpolitikai változás  
Magyarországon 2002–2014*



Boda Zsolt

# KI DÖNT?

*Kormányzási stílusok és közpolitikai változás  
Magyarországon 2002–2014*

Gondolat Kiadó – Társadalomtudományi Kutatóközpont  
Budapest, 2020

A könyv megírását a Nemzeti Kulturális Alap alkotói ösztöndíja támogatta



Szakmai lektor  
BARTHA ATTILA

© Boda Zsolt, 2020  
© Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2020

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,  
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás  
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

A kiadásért felel Kiadásért felel a két kiadó vezetője  
Szöveggondozó Gál Mihály  
Tördelő Lipót Éva

ISBN 978 963 556 082 0

# Tartalom

BEVEZETŐ	11
A kormányzás fogalmáról	16
Kormányzás és közpolitika-alkotás	23
A hazai közpolitikai kutatásokról	28
A könyv célja	33
Köszönetnyilvánítás	36

## I. A kormányzás fogalmáról: elméleti kihívások

1. A KORMÁNYZÁS FUNKCIÓIRÓL	41
Lehetséges megközelítés a kormányzásról	42
A kormányzásról, a funkionalista megközelítés alapján	47
A kormányzás növekvő társadalmi komplexitása	53
Hatalompolitika és a közérdek érvényesítése	58
Összefoglalás	61
2. A KORMÁNYZÁS MINT DÖNTÉS: A KÖZPOLITIKAI VÁLTOZÁS MAGYARÁZATA	63
A döntés a politikában	63
A közpolitikai változás magyarázata	69
A megszakított egyensúly modellje	79
Összefoglalás és diszkusszió	84
3. A DEMOKRATIKUS KORMÁNYZÁS ÉS A KÖZPOLITIKAI KÉPESSÉGEK	87
A kormányzási képességek	89
Mi a demokrácia jelentősége közpolitikai szempontból?	98

Információbrókerek – a társadalom közpolitikai képességei	108
A kormányzás és a politika minősége	115
Összefoglalás	118
4. A KORMÁNYZÁS STÍLUSAI	121
Politikai ideológia és közpolitikai tartalom	122
Közpolitikai stílusok	124
A kormányzás stílusai	129
Vezetői stílusok	149
Összefoglalás	160
5. ÖSSZEFOGLALÁS: A KORMÁNYZÁS FOGALMA FELÉ	162

## II. Kormányzási stílusok és közpolitikai váltás magyarországon

6. KORMÁNYZÁS MAGYARORSZÁGON: KUTATÁSI KÉRDÉSEK ÉS MÓDSZEREK	173
Kutatási kérdések	173
Alapfogalmak és a téma lehatárolása	177
Módszerek és adatok	188
Összefoglalás	194
7. A KÖZVÉLEMÉNY ÉS AZ ÁLLAMPOLGÁRI PREFERENCIÁK	195
Közpolitikai preferenciák és agendák	198
Közvélemény és közpolitika összefüggései Magyarországon	208
Összefoglalás	228
8. A MÉDIA	230
A média közpolitikai hatása	231
Média és közpolitika Magyarországon (Barczikay Tamás – Boda Zsolt)	236
Összefoglalás	250
9. AZ ÉRDEKCSOPORTOK	252
Az érdekcsoportok a közpolitikai folyamatban	252
Érdekcsoportok a közpolitikában Magyarországon	262
Összefoglalás	287

10. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI ADMINISZTRÁCIÓ ÉS A SZAKÉRTŐK	290
A bürokrácia szerepe a közpolitika alkotásban	291
Bürokrácia és szakértők a magyar közpolitikában (Boda Zsolt – Hajnal György)	303
Összefoglalás	319
11. AZ ORSZÁGGYŰLÉS, AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A POLITIKAI VEZETÉS	322
Az Országgyűlés szerepe a közpolitikai folyamatban	322
A közpolitika európaizációja	336
A politikai vezetés szerepe a közpolitikai változásban	342
Összefoglalás	349
12. KORMÁNYOK ÉS KORMÁNYZÁSOK: ÖSSZEGZÉS ÉS DISZKUSSZIÓ	351
Közpolitikai aktorok és kormányzási stílusok	352
A Medgyessy- és az első Gyurcsány-kormány időszaka (2002 – 2006)	354
A második Gyurcsány-kormány (2006–2008)	363
A Bajnai-kormány	367
A második Orbán-kormány	369
Összefoglalás	376
FELHASZNÁLT IRODALMAK JEGYZÉKE	379

## Függelékek

1. Függelék. A szakértői interjú vezérfonala és a megkérdezett szakértők listája	413
2. Függelék. Az államigazgatási vezetőkkel készült interjú vezérfonala	415
3. Függelék. A társadalmi érdekcsoportok vezetőivel készült interjú vezérfonala	419





*A könyvet Emesének és Rozinak ajánlom*



## Bevezető

Nem túlzás azt mondani, hogy a 'ki dönt?' kérdés a politika legfontosabb, legizgalmasabb problémájára utal. A politika központi kategóriája a hatalom, és a hatalom legegységelműbben 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.

A kérdés összetett implikációinak megfelelően a politikatudomány is több különböző metszetben foglalkozik a döntéssel. Leegyszerűsítve a politikai rendszerek, így a demokrácia és a diktatúra közötti különbség lényege is ez a probléma: ki dönt? A hatalommegosztás elve és a liberális demokrácia erre alapuló komplex intézményi elrendezése is a döntés kontrollálásával, elemeire szedésével és felosztásával foglalkozik. A „nagypolitika”, a *politics* jelenségei pedig a hatalom áramlásáról, a döntési lehetőségekéért, vagyis a „politikai mozgástér” kitágításáért folytatott küzdelemlről szólnak.

Könyvem a döntés kérdését a **kormányzás** és a **közpolitikai változás** fogalmi mentén értelmezi és vizsgálja Magyarország vonatkozásában. Ennek megfelelően a közpolitika-tudomány (*policy studies*) szolgálhatja az elemzési keretet. Ennek részleteiről rögtön szó lesz – annyi azonban bizonyos, hogy a 'ki dönt' problematikát olyan nézőpontból értelmezi, amely szükségszerűen képtelen a komplex politikai jelenségek teljességét megragadni. Az előző bekezdésekben azért tartottam mégis fontosnak felvillantani a tágasabb perspektívákat, mert az eltérő megközelítések, a politikai rendszer (a *polity*) és a *politics* értelmezését szolgáló fogalmak és modellek, például az intézmények jelentő-

ségéről a hatalom strukturálásában, a legitimáció megteremtésének gyakorlata, a politikai vezetés tipológiája fel fognak bukkanni a kifejtésben.

A közpolitika-tudomány kiváltképp hasznos megközelítésnek tűnik a politikai döntéshozatal tanulmányozásához, hiszen például Dye (1992: 2) meghatározása szerint a közpolitika az, amiről a kormányzat<sup>1</sup> dönt, hogy megteszi vagy nem teszi meg – úgy is fogalmazhatunk, hogy a közpolitika a politika tartalmi oldala (Bayer, 1999). A kormányzat teendői közé tartozik a társadalmi konfliktusok szabályozása, a társadalmi folyamatok megszervezése, szimbolikus vagy anyagi javak elosztása és ezek finanszírozásának megszervezése. A közpolitikai döntések klasszikusan törvényekben, rendeletekben, költségvetési allokációkban testesülnek meg, de időnként maga a kormányzati kommunikáció is közpolitikai eszközként funkcionál, amennyiben hatással van a társadalmi szereplők magatartására (vö. Korkut et al., 2015). A közpolitika-tudomány pedig „a kormányzati tevékenység okainak és következményeinek leírásával és magyarázatával foglalkozik” (Dye, 1992: 3).

A közpolitikai döntéseket fogom a közpolitikai változások megtestesülésének tekinteni<sup>2</sup> – ezek a döntések állnak könyvem középpontjában. Azonban nem a kormányzati döntések tárgyával, a tartalmi kérdésekkel foglalkozom. Maguk a közpolitikák releváns módon jellemezhetőek a tartalmuk révén, engem azonban az érdekel, 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

<sup>1</sup> Az amerikai szóhasználatban a „government” többet jelent a tulajdonképpeni kormánynál. Erre még visszatérünk.

<sup>2</sup> Ez a szakirodalomban is bevett megközelítés, vö. Baumgartner – Jones (1993). Jóllehet, a közpolitika-tudomány megkülönbözteti az outputot és az outcome-ot: míg az első a döntés eredménye, a második a közpolitikai output és a megvalósítás során a társadalommal történő interakció kimenetele. A megkülönböztetés éppen arra mutat rá, hogy a döntés nem feltétlenül eredményez tényleges változást a közpolitikában mint gyakorlatban. Könyvem azonban a megvalósítás kérdéseivel nemfoglalkozik.

fogalma mentén fogom értelmezni. Ennek kifejtésére a 4. fejezetben térek ki, most röviden úgy definiálnám mint a különböző közpolitikai szereplőknek a döntéshozatalra gyakorolt befolyásának sajátos módzatát. 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.

Könyvem tehát a tartalmi kérdések elemzése helyett inkább az alábbi kérdésekre keresi a választ: Hogyan születnek a döntések a kormányzás során? Vagyis milyen szereplők és hogyan befolyásolják a kormány és a törvényhozás döntéseit? Milyen mintázatok (kormányzási stílusok) figyelhetők meg e tekintetben hazánkban?

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 döntés hétköznapi reprezentációja – amiben érdekes módon a legtöbb döntéseméleti modell is osztozik – a döntést mint időben diszkrét mozzanatot ábrázolják. Bár a döntési szituációról és magáról a döntéshozóról alkotott előfeltevések különbözőek lehetnek, a döntés maga a különböző alternatívák közötti választás egyszeri aktusa. Tegyük hozzá, hogy a klasszikus racionális (vagy éppen korlátozottan racionális) döntéshozót feltételező modellek ráadásul egy döntéshozót feltételeznek. A döntés tehát: egy döntéshozó egy választása.

A döntés ilyen modellezése azonban csak korlátozottan alkalmazható a kormányzásban. Először is, az esetek többségében több döntéshozó van: testületek általi kollektív döntéshozatalról kell beszélnünk, márpedig mint Condorcet paradoxonja vagy Arrow lehetetlenségi tétele mutatja, a kollektív döntéshozatal speciális problémákat vet fel (erről lásd Körösényi, 2009). De a több döntéshozó mellett legalább ilyen fontos, hogy a (köz)politikai döntéshozatal nem redukálható egyetlen aktusra, a végeredmény különböző (részben kollektív) ak-

torok döntéseinek sorozatából áll össze.<sup>3</sup> Jones (1970) úgy fogalmaz, hogy **a döntéshozatali folyamat a probléma felmerülésétől a döntés legitimálásáig terjed**, vagyis mindazok az aktorok, amelyek részt vesznek a problémák felvetésében, napirendre vételében, a közpolitikai javaslatok formálásában, majd a döntés elfogadtatásában, részei a döntési folyamatnak. Analitikus okokból el lehet persze különíteni egymástól a döntéshozatali folyamat különböző stációit, mint ahogyan a közpolitikai ciklus modellje teszi. A valóságban azonban ez a szétválasztás többnyire nehézségekbe ütközik.

Például azért, amire Cohen, March és Olsen klasszikus tanulmányukban (Cohen et al., 1972) – igaz, nem a közpolitika, hanem a szervezeti döntéshozatal kontextusában – felhívták a figyelmet: a valódi döntések ritkán közelítik a közpolitikai ciklushoz hasonló szekvenciális modellek tiszta logikáját. A „szervezeti anarchia” általuk adott leírásában a döntési helyzetek, a megoldások és a problémák „üldözik egymást”, és egyiknek sincs tényleges elsőbbsége a többivel szemben. Számos döntési helyzet van tehát, ahol a megoldás előbb van meg, mint az a probléma, amit elvileg orvosolni hivatott, és a döntési folyamat ennek a problémának a megkonstruálásával és legitimálásával foglalkozik.<sup>4</sup> De ha szekvenciális modellben gondolkodunk, akkor is nyilvánvaló, hogy a problémák sajátos definiálása és újradefiniálása, a közpolitikai javaslatok kidolgozása, majd egyesek elvetése, mind módosítja azt a döntési helyzetet, amelyben egyébként több, egymást követő kollektív döntés fogja előállítani a végső eredményt. Szólnak tehát érvek Jones (1970) kiterjesztett megközelítése mellett. **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.**

<sup>3</sup> Arról, hogy a döntési folyamat a kollektív döntéshez hasonló paradoxonokat tud produkálni, lásd pl. Kahneman (2013).

<sup>4</sup> Lásd a népi bölcsességet: akinek kalapács van a kezében, mindent szögnek lát. Vagy: „Virág elvtárs, ez az ítélet” (Bacsó Péter: A tanú).

Meggyőződésem, hogy a döntési folyamat körülményeinek és az aktoroknak a vizsgálatával közelebb kerülhetünk annak az alapkérdésnek a megválaszolásához is, hogy melyek a közpolitikai változások okai. Ahogyan azt Vis és Kersbergen (2007) megfogalmazza, sokkal többet tudunk a közpolitikai reformok (ők kifejezetten a jóléti rendszereket érintő reformokról beszélnek) lefolyásáról, vagyis a „hogyan történik”-ről, mint a „miért történik”-ről. A „miért” nehezen megválaszolható kérdés, részben éppen azért, mert a döntési folyamatot sokan, sokféle megfontolás alapján befolyásolják. Mégis, a közpolitikában szerepet játszó – vagy éppen mellőzött – aktorok azonosításával talán közelebb kerülhetünk az okokra és miértekre irányuló kérdések megválaszolásához is.

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. Az időbeli lehatárolás indokaira majd a 6. fejezetben térek vissza, ahol részletesen bemutatom majd az empirikus kutatás részleteit: a pontos kutatási kérdéseket és az alkalmazott módszereket. De a kiinduló feltevés az, hogy a vizsgált 12 év a maga öt különböző kormányával a kormányzási módok, stílusok több változatát is reprezentálja. A hazai döntési folyamat, a döntéshozatalban részt vevő aktorok és tevékenységük elemzésén és a közpolitikai folyamat jobb megértén túl céлом ugyanis a kormányzási stílus fogalmát kidolgozni és empirikusan vizsgálni. A közpolitikai stílus fogalmára a 4. fejezetben térek vissza, most csak annyit szögeznek le, hogy azt a **kormányzás folyamatában részt vevő közpolitikai szereplők befolyásának specifikus konstellációjaként értelmezem**. Úgy vélem, hogy a 2002 és 2014 közötti kormányzati ciklusokban a közpolitikai szereplők más-más köre és más-más mértékben vett részt a döntések befolyásolásában, és céлом ezen eltérő mintázatokat azonosítani. Az eltérések regisztrálása ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy a hazai kormányzásoknak legyenek ciklusokon és kormányokon is átívelő vonásai.

## A KORMÁNYZÁS FOGALMÁRÓL

Könyvemben a kormányzás fogalmát használom, amelynek jelentése nem egyértelmű: 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, képviselőtről, választási rendszerről, érdekegyeztetésről – ám kormányzásról mint tevékenységről és folyamatról, nem.<sup>5</sup> Angolul a kormányzásra nincs is igazán bevett kifejezés: a *governance*-t időnként – és talán egyre gyakrabban – használják ilyen átfogó értelemben, de a fogalom egy régi, a használatból már kikopott szó felújítása, szinte neologizmus, amely a kilencvenes években elsősorban a hálózatos kormányzás (*network governance* avagy *New Public Governance*) jelentésében került használatba; még a *governing* forma a legelterjedtebb, ám a kormányzás általában vett jelölésére ritkán használják.

A kormányoz, kormányzás kifejezések a nemzetközi szakirodalomban többnyire leszűkített értelemben, általában valamilyen közpolitikai területre vagy problémára vonatkozva bukkanak fel, mint például a Nobel díjas Elinor Ostrom *Governing the Commons* című művében, amely a közös használatú erőforrásokkal való kollektív gazdálkodás mechanizmusait elemzi (Ostrom, 1990). Ostrom műve, csakúgy, mint azok a tanulmányok, amelyek címében olyan kifejezések találhatóak, mint *governing education*, *governing health*, *governing innovation* stb. a hálózatos kormányzás, vagyis a különböző társadalmi és politikai aktorok együttműködéséből kialakuló koordináció értelmében beszél kormányzásról. Ez alól kivételt jelent a *governing the market* politikai gazdaságtani szakirodalma, amely ugyan az állam szerepét tag-

<sup>5</sup> A felsorolás helyett hadd szögezzem le: nem találtam olyan angol nyelvű kézikönyvet, amelyre ez ne lett volna igaz, éppúgy, mint a magyar nyelvű kötetekre. Vö. Bihari – Pokol (2013), Gallai – Török, szerk. (2003), Körösi, szerk. (2015).



lalja a kormányzás fogalma alatt, ám a gazdaság szabályozás regulatív mechanizmusaira szűkítve. A kormányzás fogalma felbukkan továbbá az államigazgatási (*public administration*) szakirodalomban is, értelem-szerűen elsősorban a közigazgatás működésére alkalmazva (pl. Bickerton–Peters, 2013). A kevés olyan politikatudományi irodalom, amely az állam kormányzására használja a *governing* fogalmát, többnyire a döntéshozatal szinonimájaként, tehát szintén korlátozott értelemben teszi ezt (lásd pl. Druckman – Jacobs, 2015). Így jár el Robert Dahl is, aki 1961-es *Who Governs?* című művében azt vizsgálja, hogy New Haven város döntéshozatalában mely társadalmi csoportok vesznek effektíve részt, és a polgármester miként egyensúlyoz a különböző érdekkörök között.

A *governance* fogalmának korlátozott, elsősorban tehát a hálózatos kormányzás értelmében vett használatain túl ugyanakkor 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 mindenféle irányítás (*rule*) különböző mintázataira vonatkozó elemeltekkel 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 nemcsak a kormányzattal foglalkozik, hanem a szabályok és a rend létrejöttének társadalmi gyakorlataival is” (Bevir, 2013: 1).

Az alábbiakban a kormányzás fogalmát nem ebben a tág értelemben fogom használni, de nem is a fentebb emlegetett korlátozottabb jelentésében. A **kormányzást** „középszinten”, szorosán 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 intéz-

mények és a közpolitikai döntéseket befolyásoló különböző aktorok tevékenységét egyszerre veszem górcső alá.

Valahogy úgy, ahogy klasszikus művében Heywood is fogalmaz: „A végrehajtó hatalom legfontosabb funkciója a közpolitikai folyamat irányítása és ellenőrzése. Röviden szólva a végrehajtó hatalomtól azt várjuk, hogy 'kormányozzon' (*kiemelés az eredetiben – B.Zs.*)” (Heywood, 1997: 376). Figyelemre méltó a kifejezés idézőjelezése, ami azt jelzi, hogy a kormányoz mint ige nem bevett fogalma a politikatudománynak. A „kormányzati kormányzás” problematikájával, ahogy említettem, a politikatudomány keveset foglalkozik. Vagy a politikai intézmények működésére figyel, vagy – a *policy studies* keretében – a közpolitikai folyamattal, a közpolitika alrendszerek logikájára. Nem nagyon ismerek olyan elméletet, amely a kormányzás fogalmát nem a beviri általános értelemben, hanem politikai intézményekre és politikai aktorokra szűkítve, de mégis általános értelemben dolgozná ki. Erre véleményem szerint azért lenne szükség, mert a „kormányzati kormányzás” a feltevésem szerint megtestesít olyan specifikus problémákat, amelyekhez a politikai, politikatudományi fókusz elengedhetetlen, és amelyekben a társadalmi korrinációként értett általános *governance*-megközelítés valószínűleg túllép. Olyan problémákra gondolok, mint a politikai rendszer és intézményi elrendezés hatása a kormányzásra; a politikai kultúra sajátosságainak szerepe; a politikai vezetés stílusa és ennek összefüggései a közpolitikai döntésekkel stb.

Nem a *governance* mint új társadalomtudományos kutatási terület ellen érvelek tehát, hanem amellet, hogy ehhez kapcsolódva szükséges lenne a kormányzás középszintű, sajátos politikai jelenségét is meghatározni és értelmezni. Teoretikusan éppúgy, mint empirikusan.

A kormányzás itt említett fogalmával a szakirodalomban talán legátfogóbban Guy Peters és Jon Pierre foglalkoznak egy közelmúltbeli könyvükben (Peters – Pierre, 2016). Peters és Pierre gazdag és sokfelé ágazó életművükben többször foglalkoztak a kormányzás problematikájával, ám ezt korábban elsősorban az államigazgatás felől tették, illetve a *governance* fogalmát a hálózatos kormányzás értelmére szűkítették (vö. Peters – Pierre, 2005). 2016-os könyvükben viszont a kormányzás általános politikatudományi modelljét kívánják kidolgozni.

Mint megjegyzik, „(...) a kormányzás (*governance*) problémája csak az utóbbi 10-15 évben kezdte el foglalkoztatni a politikatudósokat” (Peters – Pierre, 2016: 8), ami szerintük összefüggésben áll az állam iránt megfogalmazódó társadalmi elvárások növekedéséből és a társadalmi komplexitás fokozódásából eredő kormányzási problémákkal. Peters és Pierre funkcionális modelljére az 1. fejezetben térek vissza. Most csak azt emelném ki, hogy ez tehát az egyetlen olyan általam ismert munka a nemzetközi szakirodalomban, amely a kormányzás engem érdeklő középszintű, politikatudományi fogalmát igyekszik átfogóan megvilágítani.

Vagyis, bár szimpatizálok Sárközy Tamás megközelítésével, amely a kormányzást mint összetett, a politikai vezetést, a döntéshozatalt, a közpolitika alkotást, a végrehajtás koordinációját és a közmenedzsmentet is magában foglaló jelenséget írja le, nem értek egyet azon megállapításával, mely szerint létrejött volna „...a kormányzástan (governológia) mint interdiszciplináris alkalmazott társadalomtudomány” (Sárközy, 2017: 9). Véleményem szerint ő a kormányzásnak éppen az általam is preferált, középszintű, politikatudományi fogalmát használta, ám ennek érzésem szerint nincs kialakult tudománya. Az általa felsorolt problémákkal a politikatudomány különböző részterületei foglalkoznak ugyan, de ezek a vizsgálódások nem illeszkednek egy általános „governológiai” nézőpontba, sőt, magát a kormányzás fogalmát sem igen használják. Ugyanakkor amellet érvelek (és tanulmányom egyik ambíciója is erre irányul), hogy a kormányzás fogalmát (leíró-analitikus értelemben) vissza kellene vezetni a politikatudományba.

Az előző mondatban azért szerepel a leíró-analitikus értelemben kitétel, mert a kormányzás fogalma markánsan jelen van a „jó kormányzás” (*good governance*) irodalomban, ahol gyakran jelzős szerkezet nélkül is normatív értelemben használják.<sup>6</sup> Persze a normatív implikációktól nehéz teljesen eltekinteni – teljes mértékben magam sem leszek képes.

<sup>6</sup> Így jár el pl. Fukuyama (2013) is.

Azért különös a kormányzás problematikájának mellőzése, mert hétköznapi logikával azt gondolhatnánk, hogy a kormányzás a politika csúcsa: hatalomgyakorlás, döntéshozatal, nemcsak államvezetés, de bizonyos értelemben a politikai közösség vezetése is, a társadalom erőforrásainak jelentős része feletti rendelkezés, társadalmi problémák megoldása, stratégiai fejlődési irányok kijelölése stb. A hatalom kérdése természetesen a politikatudomány fókuszában áll. Grunden és Korten (2013) szerint a kormányzás, az állam és a hatalom fogalmi egészen a 20. századig szinonimaként voltak használatosak a politikatudományban. Ez bizonyos mértékig jogos lehetett korábban, amikor az állam szervezeti felépítése kevésbé volt komplex, a kormányzat viszonylag kevés közfeladat megoldására vállalkozott, és a társadalomnak csak szűk elitcsoportjai aspiráltak és aspirálhattak arra, hogy a döntésekbe beleszóljanak. A XX. század előtt a kormányzás a maihoz képest jóval kevesebb feladatra vállalkozott, és az döntően állami feladat volt: a közigazgatás megszervezése és működtetése, az értékálló pénz megteremtése, a hadügyek, a belső rendfenntartás, bűnüldözés és igazságszolgáltatás, illetve mindezen tevékenységek, valamint az egyéb társadalmi interakciókat szabályozó törvényi kerete megteremtése. A XIX. századi liberális avagy „éjjeliőr-állam” a nemzeti termék kis részét szedte be és osztotta újra; kismértékben avatkozott be a társadalmi szereplők világába; és számos társadalmi kérdéssel úgyszólván egyáltalán nem foglalkozott (egészségügy, környezetvédelem, fogyasztóvédelem, szociális kérdések stb.). Mivel egyfelől a mindennapok szintjén az állam és a társadalom interakciója korlátozott volt, másfelől meg a fokról fokra mégiscsak növekvő társadalmi elvárások teljesítése az állam működését, megszervezését is kihívások elé állította, a kormányzással foglalkozók összpontosíthattak az állam működésére a kialakuló közigazgatástan vagy államtan keretében.

Az állam(hatalom) és kormányzás azonosítása logikusnak tűnhet tehát. Vegyük ehhez hozzá az angolszász terminológia pontatlanságát, amely a *state* és a *government* kifejezéseket következetlenül alkalmazza: míg a *government* (főleg az amerikai szóhasználatban) gyakorlatilag az államot jelenti, addig a *state* sokszor a kormány(zat) ér-

telmében jelenik meg.<sup>7</sup> Számos, a kormányzás tanulmányozása szempontjából releváns kérdés taglalása tehát megtalálható az államról és az államigazgatásról szóló szakirodalomban.

A kormányzás abban az értelemben, ahogyan ez a dolgozat a továbbiakban használni fogja, kétségtől államközpontú fogalom. Az állam, mégpedig elsősorban a végrehajtó hatalmi ágat képviselő kormány, része a kormányzás folyamatának. Azonban a kormányzás nem szűkíthető le sem a hatalomgyakorlásra (mint Machiavelli fejedelmének korában), hiszen – mint Sárközy Tamás fentebb idézett feladatlistája is mutatja – a korábbinál sokkal összetettebb funkciókat kell ellátnia. De a kormányzás nem korlátozható az államigazgatás működésére, különösen annak jogi-szervezési aspektusaira. Éppen ellenkezőleg: az államigazgatás kérdései is átpolitizálódnak. Mint azt Pollitt és Bouckaert (2011) megállapítja, a kormányzással szemben növekvő és differenciálódó elvárások okolhatók az államreformok kérdései iránt megnőtt politikai érdeklődésért. Míg a hatvanas-hetvenes évekig a közigazgatási reformok technikai kérdésnek számítottak, amelyek csekély érdeklődést keltettek a szűk szakmai körökön kívül, a nyolcvanas- kilencvenes években ez megváltozott. A közigazgatási reformok a politika homlokterébe kerültek, a pártprogramokban külön fejezetet kaptak a bürokrácia elleni küzdelem, a hatékony és eredményes közigazgatás létrehozásának stb. kérdései. Az olyan fogalmak, mint a hálózatos kormányzás (*governance*), új közmenedzsment (*New Public Management*) vagy a neoweberi állam pedig a közigazgatás-tudomány berkein kívül is ismertté váltak.

Ha a kormányzás fogalmán belül csak a döntéshozatalra összpontosítunk, miként jelen tanulmány is teszi, akkor is a releváns aktorok, folyamatok és mechanizmusok sokaságával kell számot vetnünk. És akkor még nem beszéltünk a döntések megvalósításának összetett problémájáról; a megvalósításhoz szükséges erőforrások mobilizációjának kihívásáról; a döntések legitimitásának megteremtéséről; vagy

<sup>7</sup> Mint például a „*bringing the state back in*” gondolatkörben (lásd Evans et al., 1985) vagy a *state capacities* irodalomban: „Az állam, tehát a végrehajtó hatalmi ág és bürokráciái...” (Fukuyama, 2013: 347).

az állami intézmények és a közszolgáltatást biztosító szervezetek irányításáról. Mindezen folyamatokat pedig a politikai rendszer intézményes keretei formálják – amely keretek, illetve azok hatékonysága ugyanakkor a kormányzás során változhat is (vö. Skowronek, 1997). A kormányzás jelenségének leírása mindezen aspektusokat kellene, hogy szintetizálja.

Ezen javaslattal szemben legalább két ellenérv tehető. Egyrészt az, hogy éppen a jelenség összetettsége miatt felesleges vagy hiábavaló kísérlet a kormányzás általános fogalmát megalkotni. A politikatudomány – más diszciplínákhoz hasonlóan – specializálódott, és egyes részterületei foglalkoznak azoknak a jelenségeknek a leírásával és értelmezésével, amelyeket a szintetizáló buzgalom itt igyekezne összeronálni. Másrészt felvethető, hogy nyitott kapukat döngöztünk, hiszen a közpolitika-tudomány voltaképpen a kormányzással foglalkozik.

Az első ellenérvet csak részlegesen és feltételesen tudom megválaszolni. A kormányzás esetében kétségtelenül összetett jelenségről van szó, ami igazolja a parciális megközelítéseket: a kormányzás államigazgatási vagy közpolitikai vetületei természetesen érvényesek, és önálló elemzés tárgyát képezhetik. Azonban ez nem kell(ene), hogy kizárja az átfogó, integratív megközelítést. A parciális megközelítés ugyanis azzal a veszéllyel jár, hogy homályban maradnak fontos összefüggések. Ugyanakkor az ellenérvre a valóban csattanós válasz a kormányzás általános fogalmának alapos kidolgozása és empirikus tesztelése lenne – az ellenérv (legalább részleges) igazát mutatja, hogy erre most nem vállalkozom, és az empirikus elemzés a kormányzás közpolitikai értelmére és azon belül is a döntéshozatal problémájára szűkül.

A második ellenérvre tartalmilag könnyebb válaszolni, ugyanakkor érdemes ezt részletesebben megtenni, ugyanis könyvem erőteljesen épít a közpolitikai tanulmányok által kidolgozott fogalmakra és modellekre.

## KORMÁNYZÁS ÉS KÖZPOLITIKA-ALKOTÁS

Miért használom tehát a kormányzás fogalmát, ha a politikatudományban ez egy kevésbé bevett gyakorlat? Miért nem a közpolitikát, közpolitika-alkotást vagy közpolitika-csinálást, különösen, ha – mint majd kiderül – a kormányzás központi magjának a közpolitika-csinálást tartom? Elméleti és empirikus megfontolásból, de nem tagadom, ízlésbeli kérdések okán is.

Elméleti megfontolás: a közpolitika-csinálás fogalma és a közpolitikai paradigma komoly elemzési potenciállal rendelkezik, hiszen kanonizált elméletek, fogalmak, módszerek és adatok állnak a kutató rendelkezésére. Ugyanakkor ennek a megközelítésnek is megvannak a maga korlátai: a közpolitikai paradigmában hátérbe szorul az állam, a kormány és a politikai vezetés szerepe.

A közpolitika-csinálás (*public policy making*) fogalma és maga a közpolitika-tudomány (*policy science, policy studies*) az Egyesült Államokból terjedt el.<sup>8</sup> Máiig a legmeghatározóbb közpolitikai elméletek és persze empirikus tanulmányok onnan származnak. Az európai állam- és közigazgatás-központú gondolkodáshoz képest a közpolitikai szemlélet sajátossága és ereje annak felmutatásában rejlik, hogy a közpolitika-csinálás egy olyan folyamat, amelyet nem csupán, sőt nem elsősorban az intézményi-bürokratikus, jogi és szakértői logikák, hanem a politikai megfontolások és különféle társadalmi szereplők is messzemenően befolyásolnak. A közpolitikai kutatások ennek a folyamatnak a sajátosságait, illetve azt igyekeznek feltárni, hogy a különböző társadalmi, politikai szereplők és az ő tudásuk, diskurzusai, lobbijük stb. hogyan befolyásolja a folyamat elindulását, vagyis a közpolitikai napirend meghatározását (*agenda setting*), a közpolitika formálódását, a döntéshozatalt, majd a megvalósítást. A közpolitikai szemlélet tehát a **folyamatra** és a **sokféle szereplőre** összpontosít, olyannyira, hogy az állam vagy a kormány szerepe a közpolitikai szak-

<sup>8</sup> Franciául például a nyolcvanas évek végén jelentek meg az első áttekinthető munkák a közpolitikáról – egy 1990-es mű még szabadkőzik a tükörfordított „politiques publiques” neologizmusa miatt (Muller, 1990).

irodalomban néha szinte mellékesnek tűnik. Kétségtelen, hogy ez a megközelítés az Egyesült Államok föderális, beépített „fékek és ellen-súlyok” sokaságával rendelkező, erős kongresszussal, ám gyenge kormányral, kevésbé centralizált pártokkal és jelentős lobbitevékenységgel jellemezhető politikai rendszerében zajló közpolitika-csinálás folyamatának elemzésére alkalmas. Ez a folyamat lassú (pl. egy törvény átlagos átfutási ideje a probléma felmerülésétől a végszavazásig európai, de különösen magyar szemmel döbbenetesen hosszú: 2 év, lásd Hetherington, 2005), amelyet sokféle szereplő sokféle módon befolyásol. Ráadásul az Egyesült Államok kormányzata relatíve kicsi (pl. az ország éves GDP-jének adókban beszedett százalékában mérve), és számos olyan társadalmi problémát kezelnek magánszereplők (állampolgárok, civil szervezetek, vállalatok), amelyeket Európában közszolgáltatások keretében tipikusan az állam old meg.<sup>9</sup>

Európában a nyolcvanas évektől gyorsultak fel azok a társadalmi-politikai folyamatok, amelyek egyre relevánsabbá tették a közpolitikai szemlélet meghonosítását (félretéve most a tudományos eszmék és divatok terjedésének egyéb, pl. intézményi és diszkurzív hegemoniában gyökerező okait). A neoliberális fordulat következtében egyfelől, a társadalmi szereplők továbbaktivizálódása és növekvő részvételi igénye miatt másfelől már az állam „kiüresedésének” perspektívája rémlett fel („*the hollowing out of the state*” – lásd Rhodes, 1994). Ezt a folyamatot, amelyben összefonódott a globalizáció szuverenitást gyengítő hatása a jóléti társadalmak (állítólag) túlterjeszkedett állami szerepvállalását csökkentő neoliberális programjával, és a „kockázattársadalom” növekvő állampolgári részvételi igényével, valamint megélnéül „szubpolitikai” aktivitásával, a „*governance*”-irodalom alaposan feldolgozta (Osborne, 2010; magyarul lásd Ágh, 1994; Boda,

<sup>9</sup> Ismeretes, hogy az amerikai egészségügyi rendszer, energiatermelés, közösségi közlekedés, oktatás stb. működtetése nagyobb arányban piacositott, illetve magánosított, mint Európában. De hogy egy kevésbé ismert példát hozzak: az amerikai közmédia (PBS – Public Broadcasting Services) olyan helyi vagy regionális TV- vagy rádióadó hálózatát jelenti, amelyek reklámok nélkül, ám döntően egyéni, állampolgári támogatásokból működnek csekély állami támogatással vagy a nélkül.



2006; Gajduschek, 2008). Nem kell hosszan magyarázni, hogy a közpolitikai szemlélet ebben a kontextusban alkalmas értelmezési keretnek bizonyult, háttérbe szorítva az Európában korábban jellemzőbb államközpontú megközelítést (vö. Muller, 1990).

Úgy is mondhatjuk, hogy a **folyamat- és aktorközpontúság a közpolitikai szemlélet újítása volt az intézmény-, jog- és államközpontú megközelítéssel szemben**, amely – főleg Európában – a törvényhozás, a jogalkotás, a szabályozás stb. értelmezési keretétül szolgált. A közpolitika mint diszciplináris terület így határolta le magát a *politics* jelenségeinek vizsgálatától egyfelől és az intézményi fókuszú, jogias „államtudománytól” és közigazgatástantól másfelől. Figyelemreméltó, hogy a Paul Sabatier által szerkesztett, a közpolitika legfontosabb elméleteit összefoglaló, már több kiadást megélt kötet (Sabatier – Weible, 2014) fejezetei közül semelyik sem foglalkozik kifejezetten az állam, a kormány szerepével, annak ellenére, hogy a bevezetőben – természetesen – a közpolitika definíciójában az szerepel, hogy az „... magában foglalja a kormány vagy valamely autoritás által meghozott döntést” (Weible, 2014: 4). A könyvben szó esik a közpolitikai koalíciókról, a társadalmi aktorokról és az általuk létrehozott informális intézményekről, a narratívákról stb., ám a kormány csak érintőlegesen, a *multiple streams* és a megszakított egyensúly elmélete kapcsán (ezekre később még visszatérünk) szerepel. Weible említett bevezetője a közpolitikai szemléletet alkalmazó első kutatások között említi Dawson és Robinson 1963-as tanulmányát, amelyben kimutatják, az amerikai tagállamokban elfogadott jóléti politikák milyenségét nem a pártverseny és a pártprogramok, hanem a társadalmi kontextus és annak szocioökonómiai változói határozták meg. Ez is azt sugallja, hogy a közpolitika-csinálásként értett kormányzás inkább társadalmi, mint politikai jelenség.

Természetesen nem állítom, hogy a közpolitikai tárgyú tanulmányokban a kormányzat, az állami intézmények szerepéről egyáltalán nem esik szó. Sőt, az állam, a kormány és a kormányzás háttérbe szorulása a tudományban életre hívta a reakciókat is: Peter Evans, The-da Skocpol és mások már a nyolcvanas években is „vissza akarták hozni az államot” (*bringing the state back in* – lásd Evans et al., 1985).

Az állam és az intézmények jelentőségéről a közpolitikában vagy általában a kollektív problémák megoldásában azóta könyvtárnyi irodalom szól a neoweberi állam koncepciójától kezdve a fejlődéstanulmányokig (pl. Acemoglu – Robinson, 2013; Dommet – Flinders, 2015; Pollitt – Bouckaert, 2011). Mégis, nem megalapozatlan azt mondani, hogy a közpolitikai szemlélet homlokterében nem az állam vagy a kormány áll: azok többnyire csak mint a kontextus része vagy mint „függő változó” (vagyis mint a különböző folyamatok és aktorok által meghatározott közpolitikai döntés *locusa*) jelennek meg.

Hasonlókat mondhatunk a politikai vezetésről is, amely, mint ismeretes, már általában a politikatudományban is sokkal kevésbé hangsúlyosan van jelen, mint mondjuk a menedzsment szakirodalomban – a közpolitikaiban meg úgyszólván teljes mértékben mellőzött téma. De ezt a meglátást tovább általánosíthatjuk a *politics* jelenségeinek elhanyagolására a közpolitikai modellekben. Ennek egyik oka az lehet, hogy a közpolitikai elméletek, kutatások jó része a közpolitikai alrendszerekkel és az ott érvényesülő mechanizmusokkal foglalkozik, hiszen részben ez adja a közpolitika mint önálló diszciplína *differentia specificáját*. A megszakított egyensúly elmélete talán az egyetlen meghatározó közpolitikai elmélet, amely kifejezetten törekszik az alrendszer szintű és a makropolitikai dimenzió összekapcsolására, sőt, a vezető (döntéshozó) megjelenítésére a modellbe (vö. Baumgartner – Jones, 1993).

A közpolitika-tudomány ugyanakkor (akárcsak más tudományterületek) fejlődik: az elmúlt évtizedekben fokozatosan dolgozta fel a kormányzás különböző aspektusait. A hetvenes években jelent meg a megvalósítás szisztematikus elemzése (vö. Pressman – Wildavsky, 1973); a diskurzusok közpolitika-formáló jelentősége (Kaplan, 1986; Majone, 1989) vagy a társadalmi szereplők önkéntes kooperációjának szerepe a közjavak biztosításában (vö. Ostrom, 1990) pedig még később vált a közpolitikai megközelítés részévé. A liberális és illiberális politikai rendszerek közpolitikai folyamatainak elemzése pedig még úgyszólván gyerekcipőben jár (vö. Sebők – Berki, 2018). Nem zárható ki, hogy a közpolitika-tudomány további fejlődése során, együttműködve olyan határterületekkel, mint a közmenedzsment

vagy közigazgatás-tudomány, a „governológia” értelmezési keretévé is válik. Magam is közpolitikai tanulmánynak tekintem jelen dolgozatot – jóllehet, a *par excellence* közpolitikai megközelítéshez képest bizonyos hangsúlyáthelyezést hajtok végre, amennyiben a végrehajtó hatalomnak és a politikai vezetésnek nagyobb jelentőséget tulajdonítok, valamint a közpolitikai alrendszer-fókusz helyett a *policy* és a *politics* kapcsolódásai nagyobb figyelmet kapnak. Ha úgy tetszik, igyekszem elmozdulni a „governológia” felé – még ha a kormányzás széles értelemben vett fogalmát az empirikus elemzésben nem is tudom érvényesíteni.

Álláspontom szerint a kormányzást a ***policy*, a *polity* és a *politics* értelmezési területek metszéspontján érdemes elhelyezni**. A döntéshozatali és megvalósítási folyamatra összpontosító és a társadalmi-politikai szereplők jelentőségét kiemelő közpolitikai megközelítésről már volt (és a 2. fejezetben még lesz) szó. A politikai rendszer perspektíváját közvetítő *polity* elsősorban a kormányzás intézményi kontextusát és az ebből következő komparatív szemléletet hangsúlyozza (vö. Peters – Pierre, 2016; Tsebelis, 1995), de legalább ilyen fontos és érdekes az is, hogy a kormányzás hogyan „lakja be” a politikai rendszert, hogyan alakítja át annak működését (vö. Skowronek, 1997), vagy adott esetben magát a politikai rendszert. Végezetül a kormányzás nyilvánvalóan nem függetleníthető a hatalomért folytatott verseny, vagyis a *politics* működésétől. Általában sem: minden döntéshozó szembesül azzal a dilemmával, hogy a kollektív érdekeket, a „közjót”, vagy pedig a saját érdekeit, a hatalmát szolgáló alternatívát válassza (Bueno de Mesquita – Smith, 2016). Konkrétan pedig, a kormányzás folyamatában a hatalmon lévők kénytelenek reagálni a politika jelenségeire mint a legitimitás és közbizalom csökkenésére (Hetherington, 2005), a politikai napirend és a közvélemény változására (Soroka – Wlezien, 2010) és így tovább. A *policy* és a *politics* megközelítései között azonban még sajnálatosan kevés a kapcsolat, és ugyanez mondható el a *policy* és a *polity* összefüggéseiről is (vö. Smith, 2002).

A kormányzás tehát olyan politikai tevékenység, amelyben a társadalmi, közpolitikai szereplők mellett az állam, a kormányzatnak,

valamint a politikai vezetésnek is fontos szerepe van. Maga a közpolitika-csinálás ennek fontos, tartalmi eleme, azonban fogalmilag leszűkítő csak *policy making*ről beszélni – ezért használom dolgozatomban a kormányzás kifejezést.

Ezen általános elméleti érv mellett van egy partikulárisabb, empirikus érvem is. Úgy vélem, hogy miközben a *public policy*-megközelítés minden gazdagsága ellenére általában véve a kelletténél szűkebb perspektívát kínál a kormányzás kérdéskörének elemzéséhez, ez a probléma még hangsúlyosabb, ha a kelet-közép-európai félperiferiális országok, így Magyarország kormányzását vizsgáljuk. Természetesen az 1989–90-es rendszerváltozással és a demokratizációval ezekben az országokban is megjelentek a plurális társadalom szereplői, a pártok, a civil szervezetek, a lobbik, a különféle médiumok stb., amelyek befolyásolni igyekeznek a közpolitika-alkotást. A demokrácia pedig értelem szerűen felértékelte a közvélemény jelentőségét a kormányzás ügyeiben is; a döntéshozatal pedig átláthatóbb és szabályozottabb lett. Vagyis a közpolitikai szemlélet alkalmazható és alkalmazandó a kormányzás folyamatainak vizsgálata során. Később majd bemutatom, hogy bizonyos szempontból a hazai közpolitikai folyamat a fejlett demokratikus országokban leírtakhoz hasonló mintázatokat mutat. Ugyanakkor más pontokon a hazai – és feltehetően a régiós – közpolitika-csinálás eltér a nyugat-európaiától – és különösen az amerikaiától. Intuíciónk azt sugallja, és elemzéseink ezt megerősítik, hogy a kormánynak és általában a *top-down* logikának nálunk nagyobb a szerepe a közpolitikák alakításában. Vagyis ha valahol, hát itt van értelme kormányzásról beszélni, ha *policy makingre* gondolunk.

## A HAZAI KÖZPOLITIKAI KUTATÁSOKRÓL

A hazai politikatudomány, mint ismeretes, a nyolcvanas években kezdett (újra) megszerveződni (lásd Bayer, 2018). A kutatók a rokon diszciplínákból, így a jogtudományból, a filozófiából, a történettudományból érkeztek, emiatt a politikatudomány témái között eleinte felülreprezentáltak voltak az elméleti kérdésekkel, a politikai rend-

szerral és a politikatörténettel foglalkozó kutatások, amelyhez később – inkább már a kilencvenes években – felzárkóztak a politikaszociológiai kutatások is (vö. Boda – Szűcs, 2015). A rendszerváltozás, a tranzitológia problémája, majd a demokratikus rendszer új szereplőinek és jelenségeinek, így a pártoknak, a választásoknak, a kampányoknak és a mozgalmaknak az elemzése ugyancsak egyfelől a politikai rendszer, vagyis a *polity*, másfelől a politikai aktorok és tevékenységük, azaz a *politics* kutatását helyezte előtérbe. Mindezek mellett a *policy* kutatása alig-alig jelent meg. Ez derül ki Arató és Tóth (2010) áttekintéséből is, amely tematikusan csoportosította a *Politikatudományi Szemlében* 1992 és 2008 között megjelent tanulmányokat: összesítésük szerint összesen 17 olyan tanulmány jelent meg, amelyet a közpolitikai kutatások körébe soroltak. Ez az összes publikáció 5%-a, és átlagosan évi egyetlen tanulmányt jelent a vizsgált időszakban.

A közpolitika-tudomány emancipációja még várat magára. Nem állíthatjuk, hogy a *policy science* témái egyáltalán nem lennének jelen a kutatásban és az oktatásban, de a másik két területhez képest kétségtelen lemaradásban vannak, akármilyen mérőszámot tekintünk is (pl. a megjelent szakkönyvek vagy az oktatott egyetemi kurzusok száma). A jelenség korántsem magától értetődő. Először is, máshol, például az Egyesült Államokban a közpolitika-tudomány presztízse nagy, hiszen komplex tudást mozgósít: a politikatudomány mellett a közgazdaságtanra, a szociológiára és szervezetelméletre is épít. Másodszor, a közpolitika közvetlen gyakorlati vonatkozásokkal bír: problémái mindenkit érintenek, hiszen a kormányzat szakpolitikai döntései az élet különböző területein fejtik ki hatásukat az egészségügytől kezdve a közlekedésen keresztül az energiáig vagy az oktatásig. A döntéseknek továbbá sokmilliárd forintos következményei lehetnek, a közpénzek helytelen felhasználása pedig nemcsak a lakosságra hárít többletterheket, de a pénzügyi egyensúly megbomlása miatt a makrogazdaság teljesítőképességét is visszavetheti. Egyáltalán nem mindegy tehát, hogy a kormányzat autópálya-építésre, az egészségügy fejlesztésére vagy gazdaságélénkítésre költ-e el súlyos százmilliárdokat. A probléma jelentősége alapján joggal várhatnánk, hogy kutatások sora foglalkozzon a kormányzati döntéshozatal intézményi hátterével,

a lobbicsoportok működésével, a döntéshozatali eljárások kritikai elemzésével, a társadalmi részvétel technikáival, a közpolitika kulturális beágyazódásával (hiszen a szabályok mellett az intézmények működésének kulturális jellemzői is hatással lehetnek a döntéshozatal mikéntjére) és végül közpolitika-elemzéssel, amely elsősorban közgazdasági eszközök felhasználásával igyekszik meghatározni a társadalom számára optimális döntési alternatívát.

Mindebből azonban nem sok mindent találunk itthon. A tények azt mutatják, hogy közpolitika-elemzést, azaz a kormányzati döntések közgazdasági megalapozását maguk a minisztériumok és kormány-szervek sem nagyon végzik el (Gajduschek, 2016). Nincsenek szisztematikus kutatások arról, hogy miként is zajlik a döntés-előkészítés, és esettanulmányok szintjén sem sokat tudunk arról, hogy az egyes közpolitikai területeken (pl. energiapolitika) mely intézmények, politikai csoportok vagy éppen személyek rendelkeznek lényeges közpolitika-befolyásoló hatalommal. A tisztánlátást nehezíti, hogy maguk a kormányhivatalok sem törekednek a transzparencia biztosítására, éppen ellenkezőleg: döntés-előkészítő anyagokat titkosítanak, vagy egyszerűen csak nem hoznak nyilvánosságra.

A közfelfogásban pedig elterjedt két, tartalmilag ellentétes, de eredményében hasonló vélemény. Az egyik szerint a közpolitikai ügyek „szakkérdések”, amelyeket nehéz megérteni, és éppen ezért nem is érdemes velük bíbelődni: a legjobb volna, ha a hozzáértők, a szakértők hoznák meg a vonatkozó döntéseket. Ebben a megközelítésben egy ügy „átpolitizálódása” afféle szitokszónak számít, hiszen arra utal, hogy „nem hagyják a szakértőket dolgozni”. A technokrata megközelítésre – különösen 2010 előtt – a kormányzati kommunikáció is ráerősített (jóllehet, mint említettük, a tények arra utalnak, hogy a döntések megalapozása hazánkban gyerekcipőben jár), hiszen így viszonylag egyszerűen lerázhatóak a kritikák: kétségbe lehet vonni a hozzászólók, kritikusok kompetenciáját. Ez a megközelítés a közpolitika mint politika terepnumát kiüresíti, hiszen csak a szakmai, szakértői megközelítések a relevánsak.

A másik vélemény éppen ellenkezőleg, a közpolitikai kérdéseket teljesen a politika alá rendeli. Elsősorban 2010 után tapasztalhatjuk

ennek a megközelítésnek a terjedését, bár korábban is voltak megnyilvánulásai.<sup>10</sup> Eszerint a szakpolitikai kérdések végső soron csak politikai kérdések; a politikai akarattól függenek, és úgyszólván nincs saját, szakmai vagy közpolitikai logikájuk. Ebben a megközelítésben ismét eltűnik a közpolitika, hiszen behelyeztik a „nagypolitikába”.

Meglehet, a technokrata megközelítés népszerűsége az oka annak, hogy a politikatudósok közül sem sokan foglalkoznak a közpolitikai problémákkal. Nos, bizonyos szakkérdések alapszintű elsajátítása valóban szükséges lehet ahhoz, hogy a közpolitikai folyamatokkal foglalkozzunk – ez utóbbi viszont lényegét tekintve mégiscsak politikai, azaz hatalmi-intézményi jelenség (vö. Stone, 1997). Ugyanakkor megkérdőjelezhető az a szemlélet is, amely csak nagypolitikai jelenségeként tekint a közpolitikai problémákra. Ezeknek ugyanis nemcsak sajátos szakmai, de olyan társadalmi vonatkozásai is vannak, amelyek nem feltétlenül egyeznek meg a nagypolitika törésvonaláival, érték-választásaival.

A hazai politológusok közül talán Ágh Attila és Vass László foglalkozott a legkorábban közpolitikával, jóllehet nem annyira empirikus, mint inkább elméleti szempontból (pl. Ágh, 1994; 1997). További – néha, például Jenei György vagy Horváth M. Tamás munkásságában összeérő – irányok az elsősorban a közgazdászok által művelt közpolitika-elemzés, a közmenedzsment kérdései, illetve a jogias közigazgatástan. Urbán László például a *Közgazdasági Szemlében* közölt ismeretterjesztő jellegű írást a *public policy* elemzésről huszonöt évvel ezelőtt (Urbán, 1995).

A budapesti Közgáz Közszolgálat tanszéke Jenei György, Hőgye Mihály majd Hajnal György vezetésével ugyancsak fontos pont a hazai közpolitikai, közmenedzsment, közszolgálati kutatások terén (lásd pl. Gulyás – Jenei, 2003; Hajnal, 2007; Jenei, 2005, 2010). A hangsúly egyfelől a konkrét közpolitika-elemzéseken, másfelől az intézményi kérdéseken van, ideértve a közmenedzsment problémáit is (ez utóbbiról lásd még Horváth, 2005, 2011; Jenei, 2000). A közigazgatástan

<sup>10</sup> Lásd Csurka István elhíresült mondását, miszerint „a szakértelem bolsevik trükk”.

hazai szakirodalmát könyvnyi terjedelemben lehetne csak áttekinteni, de fontos megjegyezni, hogy a közpolitikai tanulmányoknak ez az a határterülete, amelynek a jogias háttere miatt a legjelentősebb hazai hagyományai vannak. A hagyományos közigazgatástanra épült rá az „államreform” irodalom, amely a nyugat-európai *public administration* fogalomrendszerét használva, a jogias megközelítésen túllépve az intézményszervezés kérdéseit vizsgálja (pl. Hajnal - Rosta, 2014; Kovac – Gajduschek, 2015). A közigazgatástan ugyanakkor értelem-szerűen egyrészt államszervezés- és intézményközpontú, vagyis a közpolitikai szereplők és a politikai folyamatok elemzése többnyire kimarad belőle, másrészt a jogias megközelítésből és az eredményorientált (menedzsment-) szemléletből kifolyólag gyakran explicit módon normatív megközelítést alkalmaz. Bár egy átfogó kormányzástani megközelítésnek a közigazgatástan a része kell, hogy legyen, az általam itt alkalmazott aktor- és folyamatközpontú közpolitikai szemlélettel kevésbé kompatibilis.

A helyi vagy regionális kormányzati kutatások külön irányt és nagy múltú hagyományt képviselnek – gondoljunk csak Bibó István vagy Magyary Zoltán munkásságára. Bár sok idetartozó tanulmány a közigazgatástant követi, a regionális kormányzással foglalkozó munkákban a közigazgatási megközelítéshez sokszor szerveesebben kapcsolódnak a közpolitikai megfontolások: a szociológiai, politológiai kérdésfelvetések és a helyi gazdaság- és társadalomszervezéssel vagy a feladatellátással kapcsolatos problémák taglalása (lásd pl. a Rechnitzer – Rác, 2012 kötet széles merítését). Például Pálné (2019) elemzi a megyei közgyűlések szociológiai összetételét éppúgy, mint az intézményes kapcsolatokat vagy egyes közpolitikai aktorok szerepét a regionális kormányzásban. Bódi et al. (2012) a helyi szociális ellátórendszerek működését és az ebben résztvevő intézmények, civil és más szereplők együttműködését vizsgálja. Tuka és Glied (2014) a Pécs mint Európa kulturális fővárosa projekt működését elemzi a többszintű kormányzás fogalmán keresztül. A példák még sorolhatóak. Az tehát a benyomásom, hogy a jelen dolgozatban alkalmazott folyamat- és aktorközpontú megközelítés talán jobban érvényesült a helyi, regionális kormányzásról szóló kutatásokban, mint a központi



kormányzatról szóló elemzésekben. Ennek a területnek az alapos áttekintése azonban ugyancsak önálló vállalkozást igényelne.

A közpolitika-tudomány, a *policy studies* fogalmainak használata az empirikus tanulmányokban leginkább az utóbbi két évtized fejleménye. Például Hajnal (2009) a közpolitikai kudarc fogalmát alkalmazza a hazai közpolitika kontextusában, Gajdusчек (2015) a szabályok betartásának motívumait elemzi, Gajdusчек (2016) a közpolitikai hatáselemzés kormányzati gyakorlatát veszi górcső alá, míg Pesti (2002) és Pesti és szerzőtársai (2015) a kormány működési rendjét és döntés-előkészítési eljárásait vizsgálják. A hazai közpolitikai folyamat empirikus eredményeit bemutató tanulmányokra a dolgozat második felében hivatkozom majd. E hevenyészett szakirodalmi áttekintésben csak azt emelném még ki, hogy a Politikatudományi Intézetben (amely 2012-től az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpontjában működik) 2010-ben létrehozott Kormányzás és közpolitika osztály missziója kifejezetten a magyar közpolitikai folyamat empirikus elemzése, és büszkén mondhatom, hogy kollégáim és jómagam az elmúlt tíz év alatt a hazai közpolitika számos aspektusát vizsgáltuk. E dolgozat nem tudott volna megszületni az ott folyó munka nélkül.

Osszességében azonban elmondható, hogy a kormányzás és közpolitika-csinálás folyamatainak empirikus kutatása még sok tekintetben gyerekcipőben jár itthon. Különösen hiányoznak az olyan elemzések és értelmezések, amelyek a hazai kormányzást és a közpolitikai folyamatot átfogóan vizsgálnák. Könyvem erre tesz kísérletet.

## A KÖNYV CÉLJA

**A könyv tehát azt vizsgálja, hogy kik (milyen szereplők) vettek részt a kormányzati-közpolitikai döntéshozatalban 2002 és 2014 között Magyarországon, és ezen szereplők befolyásának konstellációi vajon kirajzolnak-e sajátos kormányzási stílusokat.**

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 koncepcionális kiforratlansága indokolja a viszonylag hosszú elméleti áttekintést a könyv első öt fejezetében. Könyvem egyedi 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.

Tanulmányom alapvetően exploratív, vagyis feltáró jellegű kutatás: hogy ez pontosan mit jelent, arra a 6. fejezetben térünk vissza. Most röviden csak annyit, hogy az ilyen kutatási stratégia akkor indokolt, ha a vizsgált jelenségnek még nincsen bevett értelmezési kerete, és nincsenek olyan középszintű elméletek, amelyeket tesztelni lehetne. A kormányzás és közpolitikai változás egyes jelenségeinek vonatkozásában ez utóbbi megállapítás persze nem teljesen igaz. A 7–11. fejezeteket az adott közpolitikai aktorral kapcsolatos szakirodalom

bemutatásával kezdem, és itt látni fogjuk, hogy vannak alkalmazható elméletek, amelyek közül néhányat a hazai adatokon tesztelek is. Ugyanakkor összességében mégis igaz, hogy sem a választott témákat illetően (a kormányzási stílusok), sem a hazai mintázatok vonatkozásában nincsen olyan kiforrott tudás, amire egy klasszikus hipotézis-tesztelő kutatás irányulhatna.

A kifejtés minősége és stílusa ennek megfelelően szükségszerűen egyenetlen: miközben néhány problémáról már megalapozott ismereteink vannak, más kérdéseket csak vázlatosan, töredékesen, exploratív kutatási eredményekre támaszkodva, vagy csak hipotéziseket felvetve tudok tárgyalni. Am a vállalkozás természete indokolja, hogy a fontos kérdésekről szó essen akkor is, ha a válaszok még nem pontosan kidolgozottak. Ami azt illeti, ez is egy további célja a könyvemnek: irányt, kiindulópontot adni a jövőbeni hasonló témájú kutatásoknak.

Megközelítésem tehát leíró: jellemző mintázatokat igyekszek azonosítani, és elsődlegesen nem célozom értékelni vagy normatív szempontokat érvényesíteni. Ugyanakkor az 1. fejezetben érvényesítendő funkcionalista megközelítés alapján a normatív szempontoktól teljesen mégsem tudok eltekinteni. Ha ugyanis Talcott Parsons nyomán elfogadjuk, hogy funkcionalista megközelítésben a politikai rendszer elsődleges feladata az effektív kormányzás feltételeinek megteremtése, akkor muszáj valamit mondani arról, hogy ezek a feltételek miben ragadhatóak meg. A dolgozat bevezeti a közpolitikai képességek fogalmát, amely a kormányzás mint a komplexitás kezelésének feltételének láttat. A kormányzási képességek problematikája elsősorban az értekezés első, teoretikus ambíciókat érvényesítő részében fontos, ugyanakkor alkalmas a hazai helyzet értelmezésére és értékelésére is. A kormányzás minősége összetett kérdés, aminek vizsgálata nem tárgya a tanulmányomnak, ugyanakkor a zárófejezetben egy diszkusszió keretében erre is kitérek majd.

A könyv felépítése a következő. Két nagy részre tagolódik, az első (1–5. fejezetek) az elméleti kérdéseket tárgyalja, míg a második fele a könyvnek (6–12. fejezetek) a hazai helyzettel foglalkozik.

Az elméleti rész nem egyszerűen irodalomáttekintés, jóllehet igyekszem feldolgozni a releváns munkákat. A cél egy gondolatmenet

végigvitele, a döntésre szűkített kormányzás fogalmának körbejárása és az empirikus részben is használatos fogalmak bevezetése, vizsgálata. Az 1. fejezet a kormányzás fogalmát a funkcionalista elmélet alapján mutatja be, majd a 2. fejezet a közpolitikai paradigmának a döntésről szóló elméleteit tekinti át. A 3. fejezet a közpolitikai képességek problémáját tekinti át a szakirodalom alapján, és javaslatot tesz a társadalmi közpolitikai képességek fogalmára. Itt esik szó arról is, hogy a liberális demokrácia hogyan teszi lehetővé a közpolitikai képességek érvényesülését és elviekben a legjobb minőségű kormányzás beteljesítését. Végül a 4. fejezet a kormányzási stílusok koncepcióját elemzi, és tesz javaslatot egy saját megközelítésre. Az 5. fejezet tézisszerűen összefoglalja az előző részek legfontosabb megállapításait a kormányzásról.

A hazai helyzettel foglalkozó második rész a 6. fejezettel indul, amelyben bemutatom az empirikus kutatásomat: a kutatási kérdéseket, az alapfogalmakat és az alkalmazott módszereket, adatokat. A 7–11. fejezetek a különböző közpolitikai szereplőkkel foglalkoznak, és azt elemzik, hogy milyen mértékben vettek részt a kormányzásban a vizsgált időszakban. Ezen fejezetek elején is van némi elméleti bevezető, de ezúttal konkrétan az adott közpolitikai aktorra vonatkozóan. Végül a 12. fejezet összesíti az eredményeket, és diszkusszió keretében vet fel további kutatási kérdéseket.

## KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Könyvem több éve készül, és bizonyos értelemben összefogja, áttekintheti az eddigi munkásságom jelentős részét. Épít továbbá arra a tíz éve folyó kutatómunkára, amelyet kollégáimmal a Kormányzás és közpolitika osztályon végeztünk, a Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiváló Kutatóhely Politikatudományi Intézetében. Ezért sokaknak tartozom köszönettel.

Köszönöm mindenekelőtt Barczikay Tamásnak és Hajnal Györgynek azt a közös munkát, amelyet beépítettem a könyvbe – megjelölve őket társszerzőként a vonatkozó fejezetnél. Barczikay Tamással a médiaelemzésben dolgoztunk együtt, Hajnal Györggyel pedig az állam-

igazgatási adminisztráció körében végeztünk kutatást, amelynek interjúit mint forrásokat jelen kutatásomban is felhasználtam.

Köszönöm Benedek Istvánnak és Bódi Ferencnek a segítséget az érdekszervezetek körében folytatott adatfelvétel lebonyolításában – és természetesen köszönöm az érdekszervezetek vezetőinek, hogy rendelkezésünkre álltak. Molnár Csaba a törvények és interpellációk összefüggéseinek elemzésében nyújtott segítséget, Dobos Gábor pedig az ígéretkutatási adatokat bocsátotta a rendelkezésemre, amiért ugyancsak hálás vagyok.

Könyvem épít a *Hungarian Comparative Agendas Project* adatbázisaira, amelyek komparatív módszertan alapján rendszerezik a hazai közpolitika alkotásra vonatkozó adatok sokaságát. A projektet 2013-ban Sebők Miklóssal indítottuk el, aki azóta is kutatási igazgatóként irányítja azt, és aki nélkül a projekt nemzetközileg is jelentős eredményei nem jöttek volna létre. A Miklóssal való közös munkából sokat tanultam és sokat profitáltam, amiért itt is szeretnék köszönetet mondani.

Ugyancsak köszönet illeti azon a kollégáimat, Bartha Attilát, Kopasz Mariannát, Medve-Bálint Gergelyt, Patkós Veronikát, Szabó Andreát, Szabó Gabriellát, Szikra Dorottyát, akikkel az elmúlt években együtt dolgoztunk, olyan tanulmányokat írtunk, amelyek inspirálták az itt bemutatott kutatásokat is, és amelyeket – megfelelő hivatkozással – fel is használtam a könyv megírásakor.

Hálás vagyok Barczikay Tamásnak, Bíró-Nagy Andrásnak, Hajnal Györgynek, Kopasz Mariannának, Körösenyi Andrásnak, Máté Ákosnak, Medve-Bálint Gergelynek, Molnár Csabának, Pokorny Zsanettnek és Sebők Miklósnak a kéziratához fűzött észrevételeikért. Külön köszönöm Bartha Attila alapos megjegyzéseit, és hogy vállalta a könyv lektori feladatait.

Köszönöm Bácskai Istvánnak és a Gondolat Kiadónak, hogy nyitott volt a könyv megjelenetésére, és szűk határidővel is kitűnő munkát végeztek.

Végezetül köszönöm családomnak, Gulyás Emesének és Boda Rozáliának a tőlük kapott szeretetet, támogatást és türelmet, amely az élet legnagyobb ajándéka, és mellesleg lehetővé tette ennek a könyvnek elkészültét is.



# I. A kormányzás fogalmáról: elméleti kihívások





# 1. A kormányzás funkcióiról

A Bevezetőben volt róla szó, hogy a kormányzás fogalma a politikatudományban ritkán használatos és értelme általánosan nem tisztázott. Jelen fejezet célja, hogy ez utóbbi feladatot első megközelítésben elvégezze, vagy legalább a célhoz közelebb kerüljünk. Ha a kormányzásnak nem létezik elfogadott definíciója, akkor a kérdés az, hogy milyen módszerrel érdemes nekiállni a fogalom és az általa lefedett jelenségsokor meghatározásának. Az alábbiakban két eljárást ötvözök. Az egyik deduktív logikát követve a funkcionista elméleti megközelítésen alapul, és abból indul ki, hogy rekonstruálhatóak azok a funkciók, amelyeket a politikai rendszer és azon belül a kormányzás játszik a szélesebb társadalmi rendszer működésében. A funkcionista megközelítés rokon a közpolitikai paradigmával, különösen annak ciklusmodelljével. Funkcionista nézőpontból továbbá jól értelmezhető a kormányzás alapvető dilemmája, amely a (valamilyen módon meghatározott) közjó képviselője és a hatalmon lévők önértékének összehatásából fakad. Erre a kérdésre a fejezet végén térek ki. A másik alulról építkezik, és az empirikusan megfigyelhető állami szerepekből rekonstruálja a kormányzás elemeit. A két megközelítés kompatibilis egymással, hiszen mindkettő a funkció – bár más értelemben használt – koncepciójából indul ki.

Mielőtt azonban erre rátérnék, röviden bemutatnom azokat az érveket, amelyek az elméletválasztásom mellett szólnak. Az elméletválasztás filozófiai értelemben mindig valamennyire önkényes aktus, ám ez nem jelenti azt, hogy ne lennének olyan megfontolások, amelyek egy adott döntést alátámasztanak.

## LEHETSÉGES MEGKÖZELÍTÉS A KORMÁNYZÁSRÓL

A politikatudományi kézikönyvek ritkán használják tehát a kormányzás fogalmát – annál gyakrabban viszont a kormányét. Az első lehetséges perspektíva tehát **intézményi**: a kormányzást mint tevékenységet természetesen lehet a releváns politikai intézményekhez, így elsősorban a kormány tevékenységéhez kötni. Ebben a megközelítésben a kormányzás az, amit a kormány tesz. Szólnak érvek a kormány kiemelése mellett, hiszen tudjuk, hogy a modern demokráciákban a kormánynak sokkal több feladata van, mint a döntések végrehajtása, amit a klasszikus „végrehajtó hatalom” elnevezés sugall. Egyrészt a kormány jelentős mértékben befolyásolja a törvényhozás munkáját, előkészíti a döntéseket, törvényjavaslatokat nyújt be; olyannyira, hogy számos parlamentáris rendszerben a kormány a kormánypártok országgyűlési többségén keresztül voltaképpen dominálja a törvényhozást, ahelyett, hogy – mint a demokrácia klasszikus modellje sugallja – alá lenne neki rendelve. Másrészt a rendeletei révén a kormány maga is döntéshozó szerv. Harmadrészt mondhatjuk, hogy a kormány a politikai folyamatok fókuszpontja, sőt legfontosabb irányítója: tevékenységével és kommunikációjával összeköti nemcsak a makropolitika, azaz a *politics* és a közpolitika, a *policy* folyamatait, de a különböző intézmények és aktorok működését is a parlamentiől kezdve a közigazgatáson át a lobbicsoportokig és a közvéleményig.

Ugyanakkor nem a kormány az egyetlen releváns intézmény a kormányzás során. A kormányzás fogalma minden bizonnyal magában foglalja a döntés mozzanatát, márpedig a demokráciákban a legfontosabb döntések mégis a törvényhozásban születnek. Ha a kormány dominálja is a döntéshozatali folyamatot, a törvényhozást mégsem uralja teljesen. Ez elég evidens például olyan politikai rendszerekben, mint az Egyesült Államoké vagy éppen a francia félprezidenciális rendszer, amelyekben könnyen előáll az a helyzet, hogy a végrehajtó hatalom feje és a törvényhozásban többséggel bíró párt(ok) nem ugyanazon politikai oldalhoz tartoznak. Más okokból és másként, de a konszenzuális demokráciák sokpár-

ti parlamentjei ugyancsak relatív nagy függetlenséggel bírnak a kormányoktól. A hazai helyzetet ugyan jó ideje – 2010 után pedig különösen – a kormány törvényhozás feletti dominanciája írja le, mégsem igaz, hogy az országgyűlés egyáltalán ne játszana önálló szerepet a döntéshozatalban vagy általában a közpolitikák alakításában. A kétharmados törvények például korlátozzák a kormányt és a kormánypártot (hacsak a kormányoldalnak nincs kétharmados többsége); a koalíciós partnerek közötti viták is lecsapódhatnak sajátos parlamenti döntésekben (ezt példázza Sólyom László 2005-ös köztársasági elnökké választása); és az országgyűlés az *agenda setting* funkciója révén is képes lehet befolyásolni a kormányzást akár a kormánytöbbség szándékának ellenére is (mint ahogy ez a „párkapcsolati erőszak” büntetőjogi kategóriájának 2012-es elfogadása során történt – mindezekre még visszatérünk).

De maga a „kormány” sem feltétlenül tekinthető egységes entitásnak, és korántsem csak az esetleges koalíciós kormányzás, vagy egyes miniszterek önállósodása miatt. A kormány szűk értelemben a kabinetet jelenti, de a kormányzat már magában foglalja a központi államigazgatást is (és akkor az önkormányzatokat ne is említsük). A központi adminisztráció közpolitikai szerepére a későbbiekben mi is visszatérünk; annyi bizonyosan állítható, hogy az államigazgatást minden önállóságtól mentes, a politikának alárendelt entitásnak tekinteni jelentősen egyszerűsíti a valóságot.

Más szóval, ha fel kívánjuk nyitni a kormányzás „feketedobozát”, ahogy a jelen tanulmány is, akkor nem szűkíthetjük a kormányzást a kormány mint kabinet tevékenységére, hanem más intézményeket, így például a törvényhozást és a központi államigazgatást, illetve ezek egymással és más politikai szereplőkkel való interakcióját is vizsgálnunk kell. Ekkor azonban kénytelenek vagyunk túllépni a szorosan vett intézményi megközelítésen, hiszen azt kell tanulmányozni, hogy az adott politikai körülmények közepette a különböző intézmények és szereplők milyen folyamatokban kapcsolódnak össze a közpolitika alkotás során; és ezeket a folyamatokat, dinamikákat nem lehet pusztán a formális intézményi funkciókból megérteni. Nem szorul igazolásra, hogy egy politikai rendszer elemei nagyon eltérő konfigurációkban

képesek összekapcsolódni a politikai helyzettől függően anélkül is, hogy az alkotmányos rend változna.<sup>11</sup>

A kormányzás egy másik lehetséges megközelítése a **politikai vezető** személyére összpontosít – ezt példázza Tilo Schabert elemzése a bostoni polgármester, Kevin White működéséről (Schabert, 1989). Schabert értelmezési kerete a „hatalom kreativitása” és a „kormányzás művészete”, és a kormányzást mint a kaotikus folyamatokat uraló autokratikus vezetői döntéseket írja le. Nem vitatom a leírás relevanciáját – Bibó is utalt a politika „szükségszerű intuitív és művészi elemére” (Bibó, 1986: 73). A kormányzás mint tevékenység bizonyára sokszor hasonlít Schabert „bostoni politikájára”<sup>12</sup>: a komplexitás, a bizonytalanság, a kiszámíthatatlanság az alapjellemzői; a vezetés fontos mozzanata, miközben a vezetés „titkát” nem fejtettük még meg (vö. Boda, 2013: 3. fej.). Márpedig a vezetés még demokratikus körülmények között is mutat autokratikus vonásokat, és nem lehet híján a kreativitásnak sem (lásd Körösenyi, 2019). Ugyanakkor a kormányzást a vezető működésének mintegy fenomenológiai leírására, vagy annak egyoldalú értelmezésére („kreatív önkény”) szűkítve eltekinünk attól a társadalmi-intézményi kontextustól, a közpolitikai aktorok szerepétől és a sokszor kényszerítő erejű politikai folyamatoktól, amelyek pedig meghatározóak lehetnek a kormányzás mintázatának és eredményeinek kialakulásában.

Természetesen nem Schabert megközelítése az egyetlen lehetséges útja a vezetők középpontba állításának a kormányzás értelmezése során. Például Skowronek (1997 és 2011) egy sokkal árnyaltabb elemzését adja a politikai-vezetés-központú kormányzásnak: az amerikai elnökök politikai stílusát vizsgálva azt állítja, hogy adott értékek, intézmények, közpolitikák és eljárások összességként értett uralkodó

<sup>11</sup> Ezt mutatja be például Skowronek (1997) az Egyesült Államok példáján.

<sup>12</sup> Bár érdemes megjegyezni, hogy Kevin White bostoni polgármester működése sok szempontból atipikus a liberális demokráciákban – úgy is fogalmazhatunk, hogy Schabert esetkiválasztása a „kilógó” (deviant) eset logikáját követi, ám mintha ennek módszertani következményeivel nem nézne szembe. Az eset számára inkább elmélete alátámasztására szolgál.

politikai rezsimnek az elsősorban a társadalmi támogatottságtól függő stabilitása és a politikai vezető viszonyulása a rezsimhez milyen interakciót és ez alapján milyen politikát hoz létre. A skowroneki képletben tehát a vezető mellett megjelenik a politikai kontextus is és ez a megközelítés fő erőssége. Ugyanakkor Skowronek a rezsim szintjén vizsgálódik, és a fő kérdése az, hogy a vezetők miként erősítik meg vagy definiálják újra az adott politikai rendet – az általa javasolt fogalmi keret ugyanakkor csak korlátozottan alkalmas arra, hogy a kormányzás mint közpolitikai alkotás folyamatát értelmezzük általa.

A politikai vezetés jelentőségét számos további kutatás és elemzés is aláhúzza. A „prezidencializáció” (Poguntke – Webb, 2005), az „udvari kormány” (Savoie, 2008), az „új politikai kormányzás” (Aucoin, 2012) irodalma mind azt hangsúlyozzák, hogy a kormányzásban megerősödött a végrehajtó hatalmi ág, és azon belül a kabinettel szemben a politikai vezető (elnök, miniszterelnök, kancellár) befolyása. Ezen empirikus megközelítések mellett a politikaelmélet oldaláról érkeznek azok az érvek, amelyek szerint a kollektív döntések valamilyen mértékű vezetői beavatkozás nélkül nem jöhetnek létre (Körösenyi, 2009, 2019). **A politikai vezetést tehát minden bizonnyal nem lehet kihagyni a kormányzás konceptualizálásából** – ugyanakkor nem tartom kielégítőnek a kormányzást a vezetésre szűkíteni.

A Bevezetőben is utaltam arra, hogy a kormányzás egyik lehetséges értelmezését nyújtja a **közpolitika-tudomány** (*policy science, policy studies*). A közpolitikai megközelítés nem egy egységes elmélet, hanem inkább fogalmi keret, amely, ahogy érveltem, az aktorokra és ezek interakcióinak folyamataira összpontosít. A közpolitikai megközelítés még többször elő fog kerülni a dolgozat során – a 2. fejezet például a közpolitikai változás (középszintű) elméleteit mutatja be. Most azt szeretném kiemelni, hogy a közpolitikai megközelítés és annak két legfontosabb elméleti modellje, a rendszermodell és a közpolitikai ciklusmodell egyaránt hasonlóságot mutat a funkcionalista megközelítéssel, amiről a következőkben szó lesz. Úgy is fogalmazhatunk, hogy **a funkcionalista megközelítést jól kiegészíti a közpolitikai a középszintű elméletei és az empirikus kutatást lehetővé tévő analitikus kategóriái révén.**

**A funkcionalista megközelítés álláspontom szerint a kormányzás legátfogóbb elméletét szolgáltatja, ezért kiemelt figyelmet érdemel.** Továbbá különösen alkalmasnak vélem a kormányzás alapjellemzőinek érzékeltetésére, amelyek szerint a kormányzás kitüntetett jelentőségű mozzanata a politikai rendszernek, hiszen mint a hatalomgyakorlás *locusa* a politikának mint a hatalomért folytatott békés küzdelemnek a voltaképpeni célja; ugyanakkor saját célja túlmutat a szűken vett hatalomgyakorláson, és – hadd használjam ezt a fogalmat – a közjó valamilyen értelmezését is magában foglalja. Tegyük hozzá, hogy ez nem egyszerűen normatív-teoretikus meglátás, hanem a politika szereplői ebben az értelmezésben osztoznak: az adatok például azt mutatják, hogy a kormány megítélésében az állampolgárokat nem annyira a saját egyéni helyzetük (és egyéni érdekük), hanem a közösség javára vonatkozó ún. szociotropikus értékeléseik vezetik (vö. Boda – Medve-Bálint, 2015; Lyons, 2013; Medve-Bálint – Boda, 2014); az pedig általánosan megfigyelhető, hogy a politikusok nem azzal kampányolnak, hogy hatalmat akarnak, hanem olyan ígéretekkel, amelyek szerintük előmozdítják a közjót. Ezért tartom a politika és azon belül a kormányzás kulcsfogalmának a legitimitást (vö. Boda, 2013). A legitimitás, vagyis – Habermas nyomán – a hatalom elismerésre méltóságának biztosítása gyakorlati kategóriaként is fontos, hiszen a legitimitást nélkülöző hatalom cselekvőképessége korlátozott: pusztán kényszerítéssel csak átmenetileg lehet fenntartani az irányítottak együttműködését az autoritással. A legitimitás fogalmának általánosabb jelentősége pedig az, hogy rávilágít a politika inherens belső feszültségére, amely a kormányzás vonatkozásában még élesebben vetődik fel: **miközben a politika a hatalomért folytatott küzdelem, a hatalom és általában a politikai cselekvés végső értelme a valamilyen értelemben vett kollektív érdek elmozdítása, hiszen ez az, ami alapján a hatalom igazolható.**

## A KORMÁNYZÁSRÓL, A FUNKCIONALISTA MEGKÖZELÍTÉS ALAPJÁN

Mint ismeretes, Talcott Parsons a strukturalista-funkcionalista rendszerelmélet megalkotója szerint a társadalmi rendszerek négy funkcionális követelménynek kell, hogy eleget tegyenek a fennmaradásuk érdekében: a környezethez való adaptálódás, a célkijelölés és célelérés, a rendszer elemeinek integrációja, valamint a mintafenntartás (vö. Pál, 2004). E követelmények minden társadalmi rendszerre vonatkoznak, a kisebbekre és a legnagyobbra, a társadalomra is, amelyet a környezetétől való legnagyobb függetlenség jellemez – mondhatni Parsons a társadalmi funkciók fraktálszerű önazonosságát tételezte a különböző rendszerszinteken. A társadalom szintjén a különböző funkcionális követelményeket a különböző alrendszerek teljesítik, így az adaptációt a gazdaság, a célelérést a politika, az integrációt a közösség és a mintafenntartást a kulturális rendszer.

Parsons tehát a politikai rendszer főfunkciójának a célelérést tartja. Mint fogalmaz, „egy adott társadalom politikai rendszere azokból a módozatokból épül fel, amelyekben a teljes rendszer releváns elemei a rendszer egyik alapvető funkciójának, mégpedig a társadalom kollektíváinak céljait megvalósító **effektív kollektív cselekvésnek** (kiemelés tőlem – B.Zs.) az érdekében szerveződnek össze” (Parsons, 1963: 233). A gazdasági analógiákat használó funkcionalista modellben a politikai folyamat a közösségi erőforrások és a kollektív cselekvés iránti igény inputjaiból a legitimitás mint szervező erő segítségével és a képességgel „a vezetés felelősségének vállalására” (i. m.: 235) mint kontextuális tényezővel az effektív kollektív cselekvés outputját állítja elő. A hatalmat Parsons mint általános médiumot jellemzi, amely a politikai rendszer minden elemét áthatja; ugyanakkor a hatalom mint döntéshozatali képesség hierarchikusan szerveződik, hiszen „a közpolitikák közötti választásról szóló döntések a közösség minden tagjára kényszerítő erővel bírnak” (i. m. 246). Ehhez két fontos kiegészítés társul. Egyrészt, hogy a hatalom a politikai rendszer egészében viszont nem szigorúan hierarchikusan szervezett: a döntéseket a különböző érdekcsoportok igyekeznek befolyásolni, illetve a modern

alkotmányos demokráciák a hatalom egyenlő elosztását intézményesítik azáltal, hogy mindenkinek egy szavazatot juttatnak a választásokon. A hatalom „áramlása” és a társadalmon belüli megosztása fontos részletek egy politikai rendszer jellemzése során. Másrészt az autoritásként megjelenő hatalom működése sem csak a kényszerítésen alapul: Parsons is nagy jelentőséget tulajdonít a legitimitásnak és az ebből fakadó önkéntes engedelmességnek.

Parsons gondolatait lefordítva a saját megközelítem nyelvére és következményeit továbbgondolva azt mondhatjuk, hogy a **politikai rendszer működése a kormányzás felé mutat**: a modern társadalmakban a kormányzás az, ami a társadalom kollektív célkijelölési, döntési és célelérési funkcióit megvalósítja. Ez nem jelenti azt, hogy a politika működése nem töltene be más funkciókat: a politikai rítusok hozzájárulnak a mintafenntartás, a politikai szimbólumok (pl. nemzeti jelképek) a társadalom integrálásának funkciójához stb. De ha a kormányzás nem biztosítja a kollektív döntéshozatal és cselekvés eredményes megvalósulását, akkor legfontosabb funkcióját illetően mond csődöt – ilyenkor súlyos politikai válságról beszélhetünk. Nem nehéz ilyen helyzeteket elképzelnünk: a politika lebénulását okozhatja például a parlamenti patthelyzet; a politikai vezető vagy a politikai intézmények súlyos legitimitásvesztése; képviselő nélkül maradt társadalmi rétegek lázadása; vagy polgárháborús politikai megosztottság. Az ilyen válsághelyzetek kormányzásképtelenséget idéznek elő, amely megnyilvánulhat döntésképtelenségben, az állam lebénulásában (lásd például az amerikai *government shutdown* jelenségét, amelyet a költségvetés elfogadásának hiánya okoz), és a krízis súlyosságától függően akár állam-bukást (*failed state*) is eredményezhet. A válság megoldása széles skálán szóródhat, a parlament feloszlásától és új választások kiírásától a politikai vezető lemondásán át új politikai rendszer kialakulásáig (pl. alkotmánymódosítás vagy egyenesen rendszerváltozás révén). Mindezt értelmezhetjük a hatalom re-allokációjaként, illetve a hatalom áramlását szabályozó intézményi keret újrarendezéseként a kollektív cselekvés lehetőségének újrateremtése érdekében. A válságra adott válaszok nyomán a politikai folyamatoknak úgy kell működniük, hogy megteremtsék az **effektív kormányzás társadalmi**



**képességét.** Ebből az is következik, hogy a politika „hatalmi játéka” **nem öncélú, nem önmagáért van.** Egyéni szinten a hatalom megszerzését sok minden motiválhatja az őrült úrhatnamságtól a társadalom jobbításáig, de a társadalom szintjén az eredményes, a környezeti kihívásokra adaptív válaszokat adó kollektív cselekvést lehetővé tevő kormányzás létrehozása a politikai rendszer működésének alapvető célja. Egyszerűen megfogalmazva, a politikának létre kell hoznia a közjó valamilyen értelmét szem előtt tartó kormányzatot. És a politika ezen alapvető funkciójára hivatkozva tudja legelőször is legitimálni magát.

Ismét alá kell húzni, hogy ez a belátás nem csupán a funkcionalista elmélet logikájából következik, hanem a politikáról szóló kollektív értelemadásban és – valamilyen mértékben – a rendszer szereplőinek szerepfelfogásában is tükröződik – ez fontos különbség a politika és más társadalmi alrendszerek, például a gazdaság között. A funkcionalista elméletben a gazdasági alrendszer szerepe a társadalom adaptálódását lehetővé tenni a fizikai világ kihívásaival szemben – a modern piacgazdaság szereplői azonban nem ezen funkció beteljesítése mentén értelmezik a saját szerepüket és legitimálják döntéseiket. A befektetők megtérülést várnak, a fogyasztók a preferenciáiknak megfelelő árakat keresik, a munkavállalók jó állásokban érdekeltek stb. A gazdaság társadalmi funkciójára való utalás ugyan ott van a közgazdászok azon alaptézisében, hogy a piac képes az erőforrások leghatékonyabb allokációjára (tehát a piacgazdaság az a gazdaság-szervezési mód, amely leghasznosabb a társadalom számára); az utóbbi néhány évtizedben pedig a vállalatok társadalmi felelősségvállalását, a fogyasztók vagy a befektetők etikai elköteleződését szorgalmazó mozgalmakban és elméletekben más hangsúllyal, de előkerült a gazdaság szélesebb társadalmi funkciójának kérdése (vö. Boda – Zsolnai, 2016). De öszszességében tartható, hogy a gazdaság az egyéni cselekvések szintjén más logikák szerint működik, mint a társadalmi rendszer szintjén.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Tulajdonképp erre figyelt fel Adam Smith is, amikor az egyéni önérdeket a közjó felé terelő piaci mechanizmust leírja sokat idézett „láthatatlan kéz” metaforájával.

Vagyis a gazdaság esetében kudarcot vall az a parsonsi elv, hogy a cselekvés- és a rendszerelmélet szintjén ugyanazokat a mechanizmusokat azonosítsa (vö. Pál, 2004). A politika vonatkozásában azonban az egyéni cselekvés logikája és a rendszerlogika nem válik, nem válhat el egymástól ilyen látványosan (bár valamennyire azért elválík, hiszen a politikusokat a hatalom megszerzésének instrumentális célja is motíválja). Máshol ezért is javasoltam a politikatudomány hiányzó emberképének a közjót szem előtt tartó Homo politicus modelljét (Boda, 2013: 2. fej.). Mindez a kormányzás értelmezésének vonatkozásában is fontos következményekkel bír, amire még visszatérünk.

### *A kormányzás funkciói*

A kormányzás fogalmának általános értelmét keresve Peters és Pierre (2016) szintén a funkcionalista megközelítésből indul ki, ám az általános elméleten túllépve a kormányzás mechnizmusait, folyamatait igyekeznek azonosítani. A strukturalista-funkcionalista modellel szemben ugyanis a fő kritikájuk, hogy abban a társadalmi inputból mintegy automatikusan lesz output: a politikai szereplők, folyamatok, vagyis a kormányzás részletei mellőzve vannak.

Peters és Pierre (2016: 2. fejezet) a funkcionalista megközelítésnek megfelelően **a kormányzást mint a közérdek meghatározásának és megvalósításának folyamatát definiálják; amelynek középpontjában a döntéshozatal áll.** A kormányzásnak szerintük öt funkciót kell teljesíteni. Ezek a célkijelölés, a döntéshozatal, a megvalósítás, az erőforrás-mobilizálás és a visszacsatolás (értékelés, tanulás) – ugyanakkor máshol ezeket mint az „effektív kormányzás feltételeit” említik (vö. i. m. 52.).

A *célkijelölés* érvényesülhet általános szinten, de a szerzők szerint minél konkrétabbak a célok, annál több vitát fognak kiváltani. A célkijelöléssel szerintük keveset foglalkozott a társadalomtudomány, leszámítva egy aspektusát, az *agenda settinget*, amely azonban nem méríti ki a fogalom teljességét. A napirenden lévő ügyek nem biztos, hogy tényleges célokat generálnak – ugyanakkor az is igaz, hogy ami

nincs napirenden, abból nem lehet kormányzati cselekvés. A fő probléma, amivel a kormányok szembenéznek, az természetesen nem a célok hiánya, hanem éppen ellenkezőleg, a célok – köztük az egymással versengő célok – sokasodása. A különböző politikai rendszerek eltérő módszereket fejlesztettek ki a célok közötti választás eljárására, mint például a többségi vagy a konszenzusos döntéshozatal. Peters és Pierre nem sokat beszél a legitimitás problémájáról, ám azt hangsúlyozzák, hogy a célkijelölési és döntéshozatali eljárások kulcsfontosságúak a kormányzás legitimitásának biztosítása szempontjából (i. m.: 45–46). A legitimitáció ezen formáit, tehát a napirend formálásában és a döntéshozatalban való részvételt Scharpf nyomán input- illetve *throughput*-legitimitásnak nevezzük (Scharpf, 1999). A legitim, ugyanakkor valamilyen értelemben effektív döntési eljárások kulcsfontosságúak, hiszen mint arra Rothstein is felhívta a figyelmet, a kormányzás minősége nem értelmezhető csupán az adott célok megvalósításának instrumentális hatékonysága alapján, hanem az összefüggésben áll a megvalósítandó célok minőségével is (Rothstein, 2011). Ha a politikai rendszer nem képes azonosítani a közösség számára értékes és hasznos célokat, akkor a megvalósítás hatékonysága mit sem ér.

Mivel Peters és Pierre a célkijelölést nem azonosítják a napirend alakításával, sőt kifejezetten hangsúlyozzák, hogy míg a napirend alakításban tipikusan sok társadalmi szereplő, közpolitikai aktor vesz részt, addig a célkijelölés kormányzati feladat, ezért nem teljesen világos, hogy miként különíthetők el egymástól a **döntéshozatal** és a célkijelölés funkciói. Egy lehetséges elkülönítésre utalnak, amikor úgy fogalmazznak, hogy a döntéshozatal igazi tétje a célokhoz rendelő eszközök, avagy közpolitikai programok kiválasztásában rejlik (i. m.: 30). Valószínűleg kisebb a vita az általános célok meghatározásában, mint a hozzájuk vezető út meghatározásában. Például kevesen vitatják a gazdasági növekedés fontosságát, ám sokkal kisebb az egyetértés abban, hogy ezt milyen eszközökkel lehet elérni. A keynesi, aktív állami gazdaságpolitikával vagy éppen ellenkezőleg, az állami szerepvállalást korlátozó, a piaci szereplőknek nagyobb szabadságot adó neoliberális lépésekkel? Ugyanakkor azt is többször hangsúlyozzák,

hogy a döntéshozatal a legáltalánosabb kormányzási funkció, amely az összes többit áthatja.

Az **erőforrás-mobilizálás** funkciójának beteljesítése a modern államban elsődlegesen az adók és más állami bevételeken (vámok, illetékek stb.) keresztül történő extraktív kapacitás érvényesítését jelenti, de nem kell, hogy erre korlátozódjon. A kelet-ázsiai országok tapasztalata például azt mutatja, hogy az állam adott esetben képes lehet a magánvállalatokkal is elfogadtatni bizonyos közcélok megvalósításában való közreműködést.

Az erőforrások mobilizálása kettős céllal történik: egyfelől az erőforrások szükségesek az állam fenntartásához, működtetéséhez, másrészt a kijelölt, konkrét kollektív célok megvalósításához. A **megvalósítás**, vagyis a tervek, célok gyakorlati érvényre juttatása Peters és Pierre kormányzásdefiníciójának negyedik eleme.

Végezetül, a kormányzásnak meg kell tudnia valósítania az elszámoltatás és a **visszacsatolás**, tanulás funkcióját is: számba kell venni a közcselekvés eredményét, következményeit, elszámoltatni a döntéshozókat, illetve szükség esetén módosítani a célokat vagy az eszközöket.

Peters és Pierre modellje meglehetősen hasonlóságot mutat a közpolitikai ciklus koncepciójával, amely a közpolitikai folyamat legáltalánosabban használt elemzési kerete, és amely maga is egyfajta funkcionalista logikát követ a közpolitika-folyamatot különböző időben, de legalább analitikusan elkülönülő fázisokra osztva (magyarul lásd erről: Gajdusчек – Hajnal, 2010: 31–34). A ciklusmodell korai, illetve normatív felfogásában (amikor is a modell az ideális közpolitika-alkotási folyamatot hivatott reprezentálni) a fázisok logikailag és időben egymást követik: problémadefiníció, döntésselkészítés, döntés, megvalósítás, értékelés/visszacsatolás. Ma már kevesen gondolják, hogy a közpolitikai döntéshozatal leképezné a ciklusmodell szabályos szekvenciáit: a valóságban egyes fázisok kimaradhatnak, vagy megelőzhetik a többiét. A ciklusmodellt nincs módom részletesebben tárgyalni, de egyébként Peters és Pierre is mint elméletük egyik forrását említik a parsonsi funkcionalista elmélet mellett (i. m. 22). A két modell közötti hasonlóságok, sőt, egyezések mellett

persze fontos észben tartanunk a különbséget is: a közpolitikai ciklus folyamatról és tevékenységekről szól, és egy-egy közpolitikai ügy „életciklusát” kíséri végig a „bölcstől a sírig”; Peters és Pierre pedig kormányzási funkciókról beszél, amelyek a ciklus több fázisában és tevékenységében is felbukkanhatnak.

## A KORMÁNYZÁS NÖVEKVŐ TÁRSADALMI KOMPLEXITÁSA

A fentiekben Parsons, illetve Guy Peters és Jon Pierre alapján a kormányzás funkcionális értelmezését mutattam be röviden. Az eljárás, hogy úgy mondjam deduktív volt: az elméleti alapvetésekből vezettük le a kormányzási funkciókat. A kormányzás fogalma azonban „alulról felfelé” is rekonstruálható azon állam, kormányzati szerepek, feladatok alapján, amelyeket a kormányzás, az államvezetés (*statecraft*) a különböző társadalmakban betölt.

Ezt illusztrálja Lascoume és Galès (2004) modellje, amely egy államtípológiát javasol, annak megfelelően, hogy a középkortól napjainkig hogyan változtak – bővültek – az állami szerepek, és ezzel összefüggésben hogyan vált egyre komplexebbé az a legitimációs eljárás is, amely révén az állam elfogadtatja az állampolgárokkal az újabb és újabb beavatkozásokat. A középkori államnak a legfontosabb feladata a külső biztonság és a belső rend biztosítása volt, és – a weberi tradíción alapuló uralom szellemisége mellett – elsősorban ez biztosította az uralom legitimitását. Ehhez képest a modern jóléti állam a társadalmi problémák széles körű kezelését, megoldását vállalja magára, és ennek egyre nagyobb a költsége. Mindez tovább erősíti a nemzetállami modellben elindult folyamatokat: az állam és az állami bevételek növekedését; ezzel összefüggésben az erősödő legitimációs elvárásokat a társadalom felől; a minőségi kormányzás és hatékony államigazgatás igényét; a nyilvánosság szerepét és a demokratikus folyamatok kontrollját. Ez utóbbiakra annál is inkább szükség van, mert az állam tevékenysége, a kormányzás és annak outputjai egyre több szálon kapcsolódnak az állampolgárok privát szférájához, illetve – habermasi

nyelven szólva – a társadalom életvilágához, márpedig a rendszer és az életvilág érintkezése konfliktusok forrása lehet.

A kormányzás tehát, ahogy Peters és Pierre (2016: 26) is fogalmaz, **leképezi a társadalom és a politikai rendszer érintkezését, interakcióit.** Az kétségtelen, hogy a modern társadalomban nő a kormányzás komplexitása: az állam egyre több és többféle probléma kezelésére vállalkozik egyre összetettebb társadalmi környezetben, ami hatással van a kormányzást érintő kihívásokra is.

Az, hogy a több és többféle feladat ellátása növekvő kihívást jelent, nem szorul magyarázatra. Fontos azonban rámutatni, hogy a kormányzás társadalmi, politikai, gazdasági, jogi, technológiai, sőt tudományos kontextusát is egyre nagyobb mértékű komplexitás jellemzi. Talán elegendő a nemzetköziesedés, a globalizáció és regionalizáció folyamataira és következményeire utalnom, amelyek egyebek mellett növekvő joganyagot; egyre összetettebb (államközi, ill. állam és nemzetközi szervezet közötti) politikai kapcsolatokat; nagyobb mértékű és többbretű, ezért nehezebben szabályozható gazdasági interdependenciát jelent. Peters (1996) is a globalizációt és a problémáknak a hagyományos szakpolitikai szektorokon felett átívelő összekapcsolódását említi mint a kormányzási képességet leginkább korlátozó külső tényezőket. A kormányzati rendszerek változása értelemszerűen reagált a komplexitás növekedésére. Ez nem csupán mennyiségi változást jelentett, mint például azt, hogy az elmúlt évszázadban többé-kevésbé folyamatosan nőtt az állami költségvetés részaránya a megtermelt nemzeti jövedelmen belül, szaporodott a minisztériumok és a kormányzati intézmények száma stb.; hanem a kormányzási technikák és közpolitikai eszközök változását is. Például a II. világháború után Európa-szerte kialakult és stabilizálódott a háromoldalú érdekegyeztetés intézménye, amely politikai konfliktusok megelőzését éppúgy szolgálta, mint a közpolitikák előkészítését; a keynesi gazdaságpolitikával együtt megerősödött a gazdasági tervezés és a technokrácia szerepe a közpolitika formálásban; az ötvenes-hatvanas években az államosítás számított az általános trendnek, amit a hetvenes évektől felváltott a privatizáció és a piacositás irányzata és így tovább. A kormányzás hatékonyságának problémája vezette a közgazgatási

reformokat éppúgy, mint egyes politikai átalakulásokat: például, mint ismeretes, Charles de Gaulle-t alkotmányos reformjában és a francia Ötödik Köztársaság megteremtésében a hatékony kormányzást lehetővé tevő politikai rendszer létrehozása motiválta (Soós, 2019).

A társadalmi komplexitás problémájából most csak a „szubpolitizálódással” (Beck, 2003) kapcsolatos problémákra utalnék, ugyanis ez szűkebb témám szempontjából is fontos. Ulrich Beck szerint a „kockázattársadalomban” csökken az intézmények szerepe a társadalom integrálásában, nő a civil aktivitás és erősödik a kritikus állampolgári szemlélet (i. m.).

Mindez a kormányzás számára is komoly kihívást jelent. A kormányzást ugyanis technikai értelemben egyszerűsíti az, hogyha az állampolgárok:

- kevésbé tájékozottak a közpolitikai ügyekben, és nem is érdeklődnek a közpolitikák részletei iránt (vö. Converse et al., 1960; Gilens, 2001);
- ha elfogadják a modernitás „hagyományos” autoritásait, így a pártokat, politikusokat, a tudományt, a nagyvállalatokat (vö. Inglehart, 1997);
- ha politikai preferenciáik stabilak és középre húznak (vö. Downs, 1957).

Ha ezek a feltételek fennállnak, akkor a megválasztott kormány és pártja viszonylag szabadon kormányozhat: szavazóik várhatóan el fogják fogadni a döntéseik jelentős részét; a közpolitikák részleteit nem kell a közvélemény előtt igazolni; a vitatott kormányzati döntések igazolása pedig egyszerűbb, mert támaszkodhat a politikai autoritásokra és a pártokkal való azonosulásból fakadó egyetértésre. Jól ismert, hogy az elmúlt évtizedekben a fejlett demokráciákban jórészt ezzel ellentétes irányú folyamatok zajlottak: az állampolgárok elvárásai nőttek a kormányzattal szemben, ami megjelent a szakkérdések iránti érdeklődésükben is; csökkent a bizalmuk a „nagy intézményekben”, megerősödött viszont a civil társadalom; a pártpreferenciák stabilitása pedig csökkent (vö. Anheier et al., 2001; Beck, 2003; Habermas, 2004; Inglehart, 1997).

Mindehhez hozzá kell venni a médiában lezajlott robbanásszerű változásokat, a *tabloid* média, az internet és a közösségi média előretörését, amelyek logikája – egyebek mellett – a *mainstream* tudás és intézmények kritikájára, leleplezésére és „alternatív ismeretek” felmutatására irányul (Johansson, 2007). Az internet és a közösségi média a politikai részvétel, a kritikai tudás és tájékozottság eszköze lehet (de Zúñiga et al., 2012), ugyanakkor a félretájékozottság és álhírek fő forrásává válhat (Dredze et al., 2016). Mindkét esetben kikezdi azonban a *mainstream* tekintélyeket.

Vagyis érvelhetünk amellett, hogy miközben a kormányzás kontextusa – különös tekintettel a nemzetközi folyamatokra – egyébként is összetettebbé vált, ami sok tekintetben korlátozza az államok cselekvőképességét (Bayer, 2013), azonközben a társadalom, a „keresleti oldal” elvárásai, igényei is nőttek, kritikai hozzáállása erősödött (Peters – Pierre, 2016). Jeremy Richardson már 1982-ben arról beszélt, hogy a közpolitika-alkotás mezeje „túlzsúfoltta” vált, mert a korábbiakhoz képest egyre több társadalmi szereplő akar beleszólni (Richardson et al., 1982/2013: 19), és hol vagyunk ekkor még a kilencvenes években lezajlott „részvételi forradalomtól” (Dryzek, 2000)? A kormányzás egyfajta legitimációs válságba került (Rosanvallon, 2013), sok tekintetben hasonló módon, amint azt Habermas a hetvenes években megjósolta. Persze azt is mondhatjuk, hogy a demokratikus politika valamilyen értelemben mindig válságban van, hiszen a társadalmi változások viszonylag gyorsan és közvetlenül be tudnak csatornázódni a nyilvánosságba és a politikába, amelynek erre válaszolnia kell. **A kormányzás válsága a demokratikus politika egyik sajátos problémájaként értelmezhető, amely az észlelt társadalmi problémáknak az elvárások szerinti effektív kezelésére, illetve ennek hiányosságaira vonatkozik.**

Pollitt és Bouckaert (2011) szerint a közigazgatási reformok politikai jelentőségének növekedése az elmúlt évtizedekben magyarázható a kormányzással kapcsolatos feszültségek növekedésével. A kérdés az, hogy a kormányzás miként tudja hatékonyan és demokratikusan ellátni a magára vállalt sokféle társadalmi funkciót a fokozódó komplexitás és a növekvő állampolgári elvárások közepette. A *New Public*



*Management*-típusú reformok az üzleti világ működési hatékonyságának a közszférára való alkalmazásával kecsegtettek (vö. Gajduschek, 2010), míg a *New Public Governance* a társadalmi részvétel növelésével igyekezett orvosolni a kormányzás legitimitási és hatékonysági problémáit (vö. Boda, 2006; Gajduschek, 2008). Ezzel szemben a neoweberi állam koncepciója az állam adminisztratív és közpolitikai képességeinek erősítését, valamint a demokratikus és jogállami működés megőrzését helyezi előtérbe (mindezekről: Pollitt – Bouckaert, 2011). Rosanvallon (2013) részben máshova teszi a hangsúlyokat, amikor három olyan alapvető reformirányt azonosít, amelyek a kormányzás legitimitási problémáira igyekeznek választ adni. Az egyik a technokratikus döntéshozatal erősítése, az ügynökségtípusú intézményi megoldások alkalmazása és a politikától független szakértők helyzetbe hozása; a másik a decentralizáció, vagyis a döntések közelhozása az állampolgárokhoz; míg a harmadik – a *New Public Governance* modellhez hasonlóan – a közvetlen társadalmi részvétel növelése a döntéshozatalban. Mindehhez hozzátehetjük a prezidencializációt, illetve politikai kormányzás trendjét is (vö. Aucoin, 2012; Poguntke – Webb, 2007), amely ugyancsak a kormányzást ért kihívásokra reagál, de amely sok tekintetben éppen a fentiekkel ellentétes módon a politikai döntéshozó, a vezető pozícióját erősíti meg az intézményi és társadalmi szereplőkkel szemben.

Mindezekre részletesebben a 4. fejezetben térünk vissza, ahol a kormányzás stílusairól lesz szó. Most csak azt tartom fontosnak megismételni, hogy a kormányzás természetesen az állam és a társadalom interakcióinak függvényében térben és időben más és más funkciókat, feladatokat kell, hogy betöltsön. A kormányzás gyakorlata, a döntéshozatal módja, az alkalmazott intézményi megoldások és közpolitikai eszközök értelemszerűen ezeknek az interakcióknak megfelelően fognak változni. **Ha meg is adható a kormányzásnak egy általános definíciója és a funkcionalista megközelítés alapján az alapvető funkciói, a konkrét feladatok és megoldások – vagyis ha úgy tetszik a kormányzás részletekbe menő – meghatározása csak történetileg változó módon végezhető el.**

## HATALOMPOLITIKA ÉS A KÖZÉRDEK ÉRVÉNYESÍTÉSE

Mint láttuk, Peters és Pierre (2016) a kormányzást mint a közérdek meghatározásának és megvalósításának a folyamatát határozták meg. Érvelhetünk amellett, hogy a kormányzás társadalmi funkciója ez, ám ha a kormányzás empirikus realitását kívánjuk leírni, akkor nyilvánvaló, hogy a közérdek érvényesítésére avagy a társadalom problémáinak megoldására való törekvés azt nem meríti ki. Ahogyan a kormányzást befolyásoló szereplők – a bürokrácia, a lobbik, a politikai szervezetek stb. – is törekednek a saját érdekeiket érvényre juttatni, úgy a hatalmon lévők is igyekeznek, igyekezhetnek helyzetüket a saját előnyükre fordítani és személyes vagy szervezeti céljaikat előmozdítani. Némileg leegyszerűsítve mondhatjuk, hogy a kormányzás mint hatalomgyakorlás két alapvető célt szolgálhat: a társadalom problémáinak kezelését, illetve a hatalmon lévők érdekeinek megfelelő döntések meghozatalát (vö. Bueno de Mesquita – Smith, 2014).

Ideálisan a kormányzás mint közpolitika-csinálás „...valamely társadalmi probléma, feszültség, szükséglet, igény kezelését célozza” (Gajdusчек – Hajnal, 2010: 20). A közjavak biztosítására és a közös problémák valamiféle megoldására, kezelésére a kollektív erőfeszítések megszervezésének képessége és a közös erőforrások feletti rendelkezés révén elsősorban a kormány képes, és az állampolgárok ezt is várják tőle: lépjen fel a bűnözés ellen, kezelje a gazdasági nehézségeket, javítsa az oktatás színvonalát, oldja meg a devizahitelek problémáit stb. A legtöbb társadalmi probléma persze a „komisz” problémák (*wicked problems*) jellemzőivel bír (Rittel & Webber, 1974), ami többek között azt jelenti, hogy nem lehet megoldani, legfeljebb jól-rosszul kezelni. Mivel az ellenzék többnyire kritizálja a kormányt, és sokszor igen nehéz objektív mércéket találni a kormányzás eredményességét illetően, érdekes kérdés, hogy a közvéleményben miként konstruálódik meg a kormányzás minőségéről alkotott kép. Ugyanígy kérdés, hogy az állampolgárok milyen információk, benyomások alapján alkotnak képet a hatalmon lévők motivációjáról: Smith et al. (2007) szerint ugyanis a vezetettek folyamatosan monitorozzák a vezetőket abból a szempontból, hogy vajon a kollektív érdeket vagy

a saját hatalmukat tartják-e előrébbvalónak, és ezt többek között a procedurális eljárások tiszteletben tartásával mérik le. Ha az a képzet alakul ki, hogy a kormány nem akarja vagy nem képes a közérdeket előmozdítani, tehát például a legfontosabb problémákat elfogadható módon kezelni, akkor az aláássa a kormány legitimitását. Ezért van az, hogy általánosan megfigyelhető a választási csalással és a korrupcióval kapcsolatos érzékenység az állampolgárok részéről olyan politikai kultúrákban is – például kelet-európai országokban –, ahol a politika iránti normatív elvárások nem különösebben magas szintűek (vö. Boda – Medve-Bálint, 2015; Tucker, 2007). A választási csalás azt bizonyítja, hogy a hatalmon lévők minden áron ragaszkodnak a pozíciójukhoz, és semmibe veszik a politikai közösség akaratát; a korrupció pedig a legnyilvánvalóbb megsértése a közérdeknek a magánérdekek javára (Beethem, 1991).

A társadalmi problémákkal való foglalkozást tehát az állampolgárok elvárják a kormánytól, de a vezetői motivációk vizsgálata szintén azt mutatja, hogy a politikusok törekednek közpolitikai eredmények elérésére (Winter, 2002). Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a politikusok és a kormány nem kizárólag a társadalmi problémák kezelésével foglalkozik. A döntések, politikák mögött kisebb vagy nagyobb mértékben a hatalomszerzés, a hatalom növelésének, illetve megtartásának motívuma áll, ideértve természetesen a hatalom támogatóinak megjutalmazását is. A modern politikatudományban Anthony Downs az elsők között volt, aki a politikai döntések alapjául a hatalom megszerzésének és megtartásának motívumát állította (Downs, 1957).

A két cél nem feltétlenül mond egymásnak ellent: az eredményes közpolitikák az adott probléma kezelését szolgálják, miközben erősítik a kormányt és növelik a kormánypártok támogatottságát – ideális esetben így működik a demokrácia. A valóságban persze a problémák kezelésére hozott intézkedéseket fel lehet arra használni, hogy a kormány(pártok) támogatóit hozzák kedvező helyzetbe: mondjuk az EU-támogatásokat nagyobb eséllyel kapják kormánypárti politikus által vezetett önkormányzatok (vö. Medve-Bálint, 2017). Az ilyen és ehhez hasonló esetekben ugyan feltételezhető, hogy a közcél megvalósítása többé vagy kevésbé sérül (valószínűsíthető, hogy nem

a legrászorulóbb helyre kerülnek a pénzek), de ha a negatív hatások bizonyos, pontosan persze nem meghatározható korlátokon belül maradnak, akkor még mondhatjuk, hogy a problémakezelés és a hatalomnövelés célja nincs alapvető ellentmondásban egymással.

Más esetekben viszont az egyensúly felborul, és a hatalompolitikai megfontolások válnak uralkodóvá, például a politikai klientúra támogatása. Ha a társadalmi megfontolások a háttérbe szorulnak, akkor valószínű, hogy a közcélok megvalósítása sérelmet szenved. Politikai klientúra mindenhol létezik, ám ennek kedvezményezése egy ponton túl komoly jóléti veszteséget, a közpénzek pazarlását, a verseny korlátozását, valamint – nem utolsósorban – a társadalmi normák és a jogállam erózióját okozza. Szélsőséges esetben pedig hatalompolitikai megfontolásokból a közjót egyértelműen romboló döntések származnak (számos példát bemutat Acemoglu – Robinson, 2012).

A különbségtétel empirikusan komoly kihívás elé állítja a kutatót, hiszen nehéz azonosítani egy politikai döntés valódi vagy domináns motivációját – ezzel sokszor maguk a döntéshozók sincsenek tisztában. Ugyanakkor a különbségtétel analitikusan védhető, sőt véleményem szerint szükséges is. Hasonlóan ahhoz, ahogyan a *public administration* szakirodalomban különbséget tesznek a szervezet kétféle célja között: a közcélok megvalósítása, illetve a saját szervezeti működés fenntartása és erősítése között (Peters, 1988: 119). A közérdekre irányuló és a partikuláris hatalmi szempontokat megtestesítő kormányzás közötti megkülönböztetés a politikáról szóló hétköznapi vélekedésekben nyilvánvalóan jelen van (Smith et al., 2007). Jegyezzük meg, hogy ehhez nem szükséges a közjó valamilyen világosan meghatározott koncepciója: Smith és szerzőtársai szerint az állampolgárok a politikacsinálás procedurális sajátosságaiból következtetnek a döntéshozók motivációira (i. m.). Ha például egy döntés alapos előkészítés, vita és mérlegelés után következik be, amelyben az érintettek érdemben részt vehettek, és a döntéshozó képes meggyőzően megindokolni a megoldandó probléma súlyosságát éppúgy, mint a javasolt megoldás hasznosságát, akkor azt hajlamosak vagyunk elfogadni, még akkor is, ha a döntés nekünk személyesen kedvezőtlen (vö. Tyler, 2011). A közjó, a közérdek a politikában interszjektív módon konstruáló-

dik meg, ami persze azt is jelenti, hogy a tévedés lehetősége bele van kódolva: ősrégi probléma, hogy a demagógok képesek félrevezetni az állampolgárokat, és közjóként elfogadtatni azt, ami valójában a társadalomnak káros. Van valami zavaró abban, hogy a közjó elméletileg és a hétköznapi vélekedések alapján is a kormányzás kulcsfogalma, miközben tartalma nehezen meghatározható. Voltaképpen ez a politikai filozófia alapproblémája is Platóntól Montesquieu-n át Rawlsig: hogyan határozható meg a közjó és az ennek elérésére irányuló kormányzás. A közérdek meghatározása és biztosítása gyakorlati szinten a közigazgatási jog számára is fontos kihívás (vö. Szamel, 2008). A közjóval kapcsolatos dilemmák tehát nem kerülhetők meg sem a kormányzás elméletében, sem a gyakorlatában.

## ÖSSZEFOGLALÁS

A kormányzás problematikáját ebben a fejezetben a funkcionalista nézőpontból közelítettük meg. Talcott Parsons majd Guy Peters és Jon Pierre alapján amellet érveltem, hogy az effektív kormányzás létrejötte a politikai rendszer tulajdonképpeni célja; míg a kormányzás definiálható a közérdek kidolgozásának és megvalósításának folyamatával. Álláspontom szerint az, hogy a közérdek a kormányzás célja, nem csupán a funkcionista elmélet logikájából, hanem a politika önértelmezéséből is következik. Ezért a legitimitást a kormányzás kulcsmozzanatának tartom: legitimitás nélkül nincs effektív kormányzás, míg a hatalomgyakorlás legitimálása a modern politikai rendszerben a közérdekre való hivatkozással történik. Ugyanakkor a kormányzás hatalomgyakorlás, és mint ilyen, lehetőséget nyújt a hatalmon lévőknek a saját érdekeik előtérbe helyezésére. A kormányzás ősrégi problémája, hogy milyen módon biztosítható a közjó érvényesülése a döntésekben.

Szó volt arról is, hogy a kormányzás történetileg szemlélve egyre több funkciót vállalt magára, amely a társadalom és az állam interakcióinak leképezéseként értelmezhető. A kormányzás komplexitása nő, de nem csak a feladatok sokasodása miatt: az utóbbi évtizedek

számos olyan fejleménnyel szolgáltak, amelyek a kormányzás kontextusát összetettebbé tették, miközben adott esetben a kormányzási képességeket korlátozták – ilyen például a globalizáció. A kormányzás társadalmi kontextusa is változik: az állampolgárok a modern demokráciákban egyre sokrétűbb igényeket, elvárásokat fogalmaznak meg az állammal szemben. A következő fejezetekben ezen a gondolati szálon haladunk tovább: bemutatom a döntéshozatal társadalmi kontextusát, majd a komplexitásra adott különböző kormányzási stílusokat tekintjük át.

## 2. A kormányzás mint döntés: a közpolitikai változás magyarázata

Peters és Pierre (2016) szerint bár a kormányzás folyamatának több (szerintük szám szerint öt) funkciót kell beteljesítenie, ezek közül a döntéshozatal a legfontosabb, amely ugyan külön funkcióként is konceptualizálható, ám eközben „áthatja a többi” (i. m.: 31). Robert Dahl *Ki kormányoz? (Who Governs?)* című könyvében ugyancsak azt vizsgálja, hogy mely társadalmi csoportok, hogyan vesznek részt a döntéshozatalban (Dahl, 1961), vagyis a kormányzást szűkebb értelemben a döntéssel azonosítja. A továbbiakban én is ezt a megközelítést követem. Bár az előző fejezet a kormányzás fogalmát szélesebb értelemben használta, most szűkítéssel élek, és a **kormányzást mint döntést** vizsgálom.

### A DÖNTÉS A POLITIKÁBAN

A döntés mint *par excellence* hatalomgyakorlás elvi jelentőségét nehéz kétségbe vonni, ugyanakkor maga a döntés mibenléte nehezen ragadható meg. A közgazdaságtani ihletésű klasszikus döntéseméleti modellek diszkrét mozzanatnak tekintik, és komoly leegyszerűsítésekkel élnek: egy döntéshozó van, aki racionális, tehát világos preferenciákkal rendelkezik (képes a teljes és tranzitív preferenciarendezésre), teljeskörűen informált a rendelkezésre álló alternatívákról és azok sajátosságairól, és döntéshozatali elvként a maximalizálást (avagy többszemponútú döntés esetén az optimalizálást) alkalmazza (vö. Zoltayné, 2005; Zsolnai, 2000). Maga a döntés az alternatívák közötti választás racionális aktusa. Ez a mikroökonómia döntéshozója, például a fo-

gyasztó, aki a piacon ki tudja választani a számára legnagyobb megelégedést okozó (vagy a legkevésbé rossz) terméket. Világos azonban, hogy az ideális döntési helyzet elsősorban analitikus modellként releváns, hiszen szétszálazza és ezáltal elemezhetővé teszi a döntéshozatali helyzetet – leíró ereje azonban viták kereszttüzében áll. Bár a közgazdaságtani modelleknek továbbra is a sarokköve a racionális és (önérdekét) maximalizáló, teljeskörűen informált döntéshozó, a döntéselmélet és döntépszichológia ezen feltételek empirikus teljesülését erőteljesen relativizálták. Herbert Simontól Joseph Stiglitzen keresztül Daniel Kahnemanig közgazdasági Nobel-díjasok és mások mutatták ki, hogy a döntéshozók tökéletlenül informáltak; nem rendelkeznek világos preferenciákkal; nem képesek tárgyilagosan értékelni az alternatívákat; a csoportnyomás és más, adott esetben teljesen irreleváns külső körülmények befolyásolják választásaikat; és egyszerűsítő heurisztikák alapján hoznak döntést (erről magyarul lásd Zoltayné, 2005). Ráadásul számos döntési szituáció nem értelmezhető az egyéni döntéshozó választása alapján, ugyanis a döntés kimenete függ mások döntéseitől: a játékelmélet ezeket a stratégiai döntési helyzeteket vizsgálja (lásd pl. Janky, 2019). A döntéselméleti kutatásokat tehát nagyrészt a klasszikus közgazdasági modell korlátai és kritikája inspirálta.

A döntéselmélet megállapításai természetesen relevánsak a politikai döntéshozatalra is. Például a Baumgartner és Jones (1993) által a közpolitikai változás magyarázatára kidolgozott megszakított egyensúly modellje explicite épít a Herbert Simonhoz köthető korlátozott racionalitás koncepciójára. Zaller (1992) pedig Kahneman nyomán amellettt érvel, hogy az állampolgároknak nemhogy preferenciái, de viszonylag stabil attitűdjei sincsenek: a közvélemény-kutatások, de a szavazások eredményét is nagyban befolyásolják olyan esetlegességek, mint a kérdések megfogalmazása, a döntés előtt kapott (akár teljesen irreleváns) információk (erről még: Kahneman, 2013), nem beszélve a politikai aktorok kommunikációs erőfeszítéseiről, az ügyek keretezéséről (*framing*) és a kommunikációjuk intenzitásáról (*priming*). A játékelméleti modellek pedig használhatók politikai tárgyalások, vagy akár közpolitikai konfliktusok elemzésére (Scharpf, 1997; Zart-



man, 1974). Ugyanakkor a politikai döntéshozatal további problémáit is felvet, amelyek abból fakadnak, hogy az a legtöbb esetben nem értelmezhető egyéni aktusként és időben diszkrét mozzanatként: **a politikai döntéshozatal tipikusan kollektív és folyamatszerű, amely folyamatban számos aktor részt vesz.**

A kollektív döntéshozatal archetípusa a szavazás, amelynek lényege, hogy a döntési kimenet – a játékelméleti alaphelyzethez hasonlóan – a különböző egyéni döntések kombinált végeredményéből áll elő. Legalább Condorcet és az ő nevéhez fűződő szavazási paradoxon óta ismeretes, hogy a kollektív döntéshozatal olykor anomáliákat, nem egyértelmű eredményeket produkál – hasonlóan a játékelméleti paradoxonokhoz (pl. fogolydilemma) –, amelyekben az egyéni racionalitások alapján hozott döntések irracionális vagy szuboptimális eredményre vezetnek a kollektíva szintjén. A kollektív döntési helyzet anomáliáit Kenneth Arrow általánosította lehetetlenségi tételében, amely (némileg egyszerűsített megfogalmazásban) azt mondja ki, hogy nincs olyan demokratikus kollektív döntési eljárás, amely két-tónél több alternatíva esetén minden egyéni preferenciarendezésre egyértelmű (Pareto-hatékony) eredményt ad (vö. Körösiényi, 2009). Másként és még egyszerűbben megfogalmazva: a különböző kollektív döntési eljárások (pl. egy- vagy kétfordulós szavazás; egyszerű vagy minősített többségi elv alkalmazása stb.) jó eséllyel más-más eredményt adnak, és nincsen olyan módszer, amely segíthetne eldönteni, hogy melyik a kollektíva „igazi” akarata. Továbbá, mivel az egyéni érdekek aggregálásának nincsen egyértelmű eljárása, a kollektív döntéshozatal paradox, irracionális és méltánytalan eredményeket tud produkálni akkor is, ha a kollektívát alkotó egyének racionálisak és méltányosak.<sup>14</sup> Mindennek fontos következménye, hogy a kollektív döntéshozatalban kulcsfontosságúak az intézményi eljárások és döntéshozatali szabályok, amelyek befolyásolják például az agendát, az al-

<sup>14</sup>Ennek egyik verziója a Mancur Olson által leírt és többszereplős fogolydilemmaként is értelmezhető kollektív cselekvési probléma, amely során az egyénileg racionális kollektív döntés végső soron az egyes tagok számára is szuboptimális eredményre vezet.

ternatívákról való szavazás sorrendjét, vagy az alternatívák összekapcsolását. Eltérő intézményi eljárások ugyanis egyazon döntéshozók és preferenciák esetén is eltérő eredményre vezethet.

A kollektív döntések esetében tehát különösen nagy tétje van az intézményi eljárások meghatározásának – vagy adott esetben a megváltoztatásának. A döntési szituáció ezen manipulációit hívja William H. Riker heresztetikai manővereknek (vö. Körösényi, 2009; 2019), megkülönböztetésül a retorikai eljárásoktól, amelyek klasszikusan a döntéshozók preferenciáit igyekeznek megváltoztatni.<sup>15</sup> Tegyük gyorsan hozzá, hogy a különbségtétel heresztetika és retorika között korántsem ilyen egyértelmű: a retorikai meggyőzés irányulhat a másik preferenciájának megváltoztatására, de arra is, hogy az alternatívákat más keretezésben feltüntetve újradefiniálja a döntési szituációt (ami már elvileg a heresztetika terrénuma). De a konklúzió egyértelmű: a különböző manipulációs eljárások (amikor is a manipuláció fogalmának nincs negatív értéktartama, pusztán leíró kategóriaként szerepel), amelyek a döntéshelyzet vagy a döntési eljárás befolyásolására irányulnak, nem esetleges, hanem úgyszólván inherens adottságai a kollektív döntéshozatalnak, mivel ez utóbbit még az egyéni döntéseknél is jobban jellemez az egyértelműség hiánya (vö. Körösényi, 2019).

A szavazás kollektív döntési eljárás, ugyanakkor elvileg értelmezhető időben elkülönült, diszkrét mozzanatként: van egy pillanat, amikor a képviselők megnyomják a gombot, a szavazók az urnába dobják a szavazócédulát stb. Persze már itt is felmerül, hogy a döntési helyzet kialakítása tulajdonképpen mikor kezdődött. A választási kampány kezdetekor? A népszavazási kérdés benyújtásakor, esetleg elfogadásakor? **A döntés kiterjesztett értelmezése összefügg a politikai döntések másik jellemzőjével, ti. a folyamatszerűségükkel.** A legtöbb politikai döntés ugyanis nem egyetlen aktusként, hanem döntési folyamatként jelenik meg előttünk.

<sup>15</sup> Ilyen heresztetikai manőverekben a hazai politikában különösen a Fidesz erős. Ide sorolható például a Sólyom László köztársasági elnökké választása során alkalmazott taktika (2005), vagy a választási törvény 2011-es módosítása és az egyfordulós választási rendszer bevezetése.

Tekintsük a törvények elfogadását mint a közpolitikai változás *par excellence* példáját! Magyarországon a törvényeket az országgyűlés plenáris ülésén fogadják el, azután, hogy a képviselők több körben megvitatták a törvényjavaslatot, és adott esetben módosításokat eszközöltek rajta. Alapesetben azelőtt több érintett országgyűlési bizottság már ugyancsak megvitatta a tervezetet, és módosítási javaslattal élt. A törvénytervezeteket többnyire a kormány készíti elő és hagyja jóvá a kormányülésen, azután, hogy az illetékes minisztériumok a belső eljárásaikban kidolgozták és megvitatták a szöveget. Az előkészítés során szakértők, lobbisták, esetleg a konzultatív folyamatokban társadalmi szervezetek, szakszervezetek szóltak hozzá. Mindezt azután, hogy a kormány egyszer már döntést hozott, hogy az adott problémával foglalkozni kell.<sup>16</sup> De arról is döntött már valaki, hogy a kérdés a kormány elé kerüljön, amiben hatása lehet más politikai szereplők korábbi döntéseinek is (pl., hogy demonstrációt szerveztek az adott ügyben, és azt sikerrel jelenítették meg a politikai napirenden).

Lehet persze úgy érvelni, hogy fogalmilag ez mind a döntés előkészítéséhez tartozik, és a döntés maga a parlamenti szavazás. Igen, de ezzel is van probléma: az országgyűlési döntést a köztársasági elnöknek is jóvá kell hagynia, és ha tartalmi vagy alkotmányossági kétségei vannak, akkor a törvényt visszaküldheti a törvényhozásnak megfontolásra, vagy alkotmányossági kontrollra az Alkotmánybíróság elé terjesztheti. De ha mindez megtörtént, és a jogszabály végül megjelenik a *Magyar Közlönyben*, akkor még mindig előfordulhat, hogy az Európai Bizottság, majd az Európai Bíróság az uniós joggal összeegyeztethetetlennek találja; vagy az érdekeltek bírósághoz, esetleg a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulnak, amely kötelezheti a magyar kormányt a jogsértés reparációjára, és végső soron a jogszabály megváltoztatására. Ebben az értelemben tehát vitatható azt állítani, hogy az országgyűlési szavazás lenne a végső döntés egy adott ügyben. (És akkor még nem beszéltünk arról, hogy a végrehajtás

<sup>16</sup>Később lesz róla szó, hogy vajon a mai magyar jogalkotás mennyire felel meg ennek a sematikus képnek.

során a megvalósításban részt vevő szereplők milyen mikrodöntéseket hoznak a jogszabály értelmezése, alkalmazása közben.)

A politikai döntés folyamatszerű természetéből legalább két fontos következmény adódik. Egyrészt a **döntés mint egyszeri és időben diszkrét pillanat képzete feloldódik az egymást követő döntések sorozatában, és nehéz „a döntést” mint olyat lehatárolni.** A fenti példában tekinthetjük az országgyűlési szavazást „a döntésnek”, de ez bizonyos értelemben önkényes. Láttuk, a szavazás után több vétójoggal rendelkező aktor (*veto player*) is véleményt nyilvánít a döntésről; ám azt is mondhatnánk, hogy az eredeti kormánydöntés, amely elindította a közpolitikai folyamatot, legalább olyan fontos – ha nem fontosabb – az adott ügy megkonstruálódása, üggyé és döntéssé válása szempontjából, mint a parlamenti végszavazás. Ugyanakkor az eredeti kormánydöntés sem a semmiből jön: közpolitikai szereplők korábbi döntései és tevékenysége vezetett oda, hogy a kormány figyelme az adott problémára irányuljon. A döntési folyamat tehát a probléma megfogalmazásával és a közpolitikai napirend befolyásolásával kezdődik; a döntés elemzése pedig a teljes folyamat vizsgálatát kívánja meg. Jones (1970) például nem is a döntésre mint alternatívák közötti választásra összpontosítja figyelmét, hanem döntési folyamatról beszél, amelyet két szakaszra oszt: az első a problémafelmerülés és a megoldáskeresés szakasza, a második pedig a kialakult megoldás legitimálásának szakasza (amely magában foglalja a demokratikus és jogi legitimitációt biztosító politikai aktusokat, így pl. a törvényhozási szavazást és az elnöki aláírást). Tehát a döntés legitimálása is egy folyamat; és **magát a döntést a két procedura együttesen alkotja.**

Másrészt a döntési folyamat számos politikai, társadalmi szereplőt mozgósít. Jegyezzük meg, hogy ezek egy része az államszervezeten belül található: Graham Allison klasszikus elemzése a kubai rakétaválságról volt az egyik első megfogalmazása annak, hogy az állam nem tekinthető egységes aktornak, hanem egyrészt a szervezeti rutinok, másrészt a „bürokratikus politika” keretében az egyes intézmények, szervezetek és egyének a saját érdekeik és a helyzetről adott tudásuk, értelmezéseik alapján egymással is vetélkedve igyekeznek befolyásolni vagy befolyásuk alá vonni a döntési folyamatot (Allison, 1969,

1971). Allison elemzése nemcsak azért volt úttörő, mert a döntéshozatalt mint folyamatot elemezte és a monolitikus állam képzetét egy plurális, a különböző szereplők által benépesített hatalmi térrel helyettesítette, hanem mert aláhúzta a sajátos közpolitikai tudások jelentőségét a politikai álláspontok stabilizálásában. Rámutatott, hogy az egymással vetélkedő kormányzati szervek, intézmények és képviselők nem pusztán a saját egyéni és szervezeti érdekeiket igyekeznek érvényesíteni a döntési folyamatban, hanem nagymértékben a meglévő tudásuk, percepciók, értelmezési kereteik, illetve a szervezeti rutinok, begyakorlott eljárások mentén cselekednek.

Amint azt az előző fejezetben láttuk, **a közpolitikai kutatások a kezdetektől fogva a folyamatközpontú megközelítést követték**, hiszen az ötvenes évektől kezdve a közpolitika ún. ciklusmodellje volt a meghatározó szemléleti keret. Az alábbiakban a közpolitikai tanulmányok irodalma alapján azokat a legfontosabb elméleteket mutatom be, amelyek a közpolitikai változás szereplőit és tényezőit azonosítják a döntési folyamatban.

## A KÖZPOLITIKAI VÁLTOZÁS MAGYARÁZATA

A közpolitikai kutatások egyik alapkérdése a változás magyarázatára vonatkozik. Mi biztosítja a közpolitikák stabilitását, illetve hogyan és milyen tényezők hatására változnak mégis? Más szóval, hogyan jönnek létre a közpolitikai döntések? A közpolitika-tudomány egyik klasszikusa, Charles Lindblom például a stabilitást, illetve a lassú, kismértékű változás tényét hangsúlyozta. Ennek szerinte az a magyarázata, hogy a közpolitikai szereplők, állami intézmények, érdekcsoportok, szakértők stb. egymástól különböző és gyakran egymással vetélkedő értelmezésekkel rendelkeznek a közpolitikai ügyekről, valamint más-más értékek és célok vezetik őket. Mindezek miatt csak ritkán értenek egyet az esetleges változások irányában és mértékében, ezért az intézményi súrlódás és az egymást kioltó lobbizási és intézményi érdekek miatt a közpolitikai területeket a *status quo* fenntartása – vagy csak kismértékű megváltoztatása – jellemzi. Ugyancsak a kismértékű

változások irányába hat a döntéshozók korlátozott racionalitása: az összes lehetséges változtatási lehetőség feltárása és kiértékelése lehetetlen feladat, ezért a döntéshozók nem is igen kísérleteznek átfogó reformokkal, hanem csak az inkrementális különbségek alapján vetik össze egymással az alternatívákat (vö. Lindblom, 1959/1994). Ebben a megközelítésben a nagy léptékű változásokhoz elsősorban valamilyen kényszerítő erejű, külső sokkhatás kell, amely az addigi kormányzati politikák radikális újragondolását válthatja ki: gazdasági válság, háborús fenyegetés, atomreaktor-baleset stb.

A közpolitikai szereplők által létrehozott lokális egyensúlyt, és az ehhez kapcsolódó, intézményekben és hatalmi viszonyokban is megjelenő domináns értelmezések és értékelések rendszerét később **közpolitikai monopóliumnak** nevezték (Baumgartner – Jones, 1991). A kifejezés arra utal, hogy egy közpolitikai alrendszerben bizonyos szereplőknek szinte kizárólagos felhatalmazása van az adott terület problémáinak meghatározásában és ezáltal a döntések befolyásolásában. Mivel ez gyakran intézményesült hatalmi helyzetet is jelent, a közpolitikai monopólium résztvevői féltékenyen őrzik pozíciójukat, ami egyszersmind a közpolitika stabilitását vagy csak kismértékű, parametrikus változását is garantálja. Baumgartner és Jones (1991) felhívják a figyelmet, hogy minél technikaiabb az adott terület és minél pozitívabb a róla érvényben lévő közpolitikai imázs, annál erősebb a monopólium. Példájkban a hatvanas évek amerikai atomenergia-iparára hivatkoznak: az atomenergia bonyolult probléma, amit úgymond csak a szakértők látnak át, miközben az általános kép az atomenergiáról mint olcsó és biztonságos energiatermelési módról pozitív volt. Ilyen feltételek mellett a monopóliumot alkotó szereplőknek, vagyis az iparág képviselőinek, a mérnököknek, a szabályozó hatóság képviselőinek, az atomenergiával szimpatizáló politikusoknak könnyű volt elhárítani a sporadikusan felmerülő kritikákat, és a közpolitikai stabilitást megőrizni.

A *policy studies* legfontosabb elméletei (vö. Sabatier, 2007) közül ugyancsak elsősorban a stabilitással foglalkozik az Elinor Ostrom nevéhez fűződő ún. intézményi elemzés és fejlesztés (IAD – *Institutional Analysis and Development*) megközelítés, amely a közpolitikai aktorok

norma- és intézménykonstrukciós aktivitására helyezi a hangsúlyt – a kialakuló normák ugyanis stabilizálják a közpolitikai működést, még olyan szélsőséges esetekben is, amelyekben az állami kényszer csekély szerepet játszik az adott közpolitikai területen (vö. Ostrom, 2007). Miközben Ostrom – közgazdasági Nobel díjjal is elismert – munkássága meg tudja magyarázni, hogy a közpolitikai szereplők akár állami kényszer és szabályozás híján is képesek lehetnek megszervezni egy tevékenységi terület működését (például egy halászerület fenntartható használatát), az általa létrehozott konceptuális keret annak elemzésére is alkalmas, hogy miért változnak nehezen a közpolitikák. Az adott kontextusban ugyanis a kialakuló normák, a szereplők erre alapuló várakozásai és érdekei stabilizálják a társadalmi gyakorlatokat, amelyek ellenállnak az intézményi változásoknak.<sup>17</sup>

Más elméletek inkább a változásra ható tényezőkre összpontosítanak, amelyek elindítják a közpolitikai döntési folyamatot, és befolyásolják annak tartalmát is. A közpolitikai aktorok, amelyek Lindblomnál és Ostromnál a stabilitást biztosítják, más elméletekben a változás legfontosabb feltételei – de ebben nincs semmi meglepő. Egy közpolitikai alrendszer stabilitása érdeke a „helyzetben lévő” aktoroknak, amelyek megtalálták helyüket a regnáló intézményi struktúrában, a hegemon tudást képviselik az adott területen stb., ám ezt a stabilitást kihívással illetik a „kívülrekedtek”: a mellőzött érdekcsoportok, az alternatív tudást kidolgozó episztemikus közösségek vagy az adott közpolitikai területhez tartozó ügyet politikai programmá tevő pártok. A közpolitikai monopóliumot kikezdő aktorokat **közpolitikai vállalkozóknak** hívjuk: ők azok, akiknek a fennálló közpolitikai konszenzussal szemben kritikus problémaértelmezéseik vagy javaslataik vannak (O'Donovan et al., 2018).

A közpolitikai folyamatot vizsgáló irodalom a folyamat résztvevőit két alapvető csoportra osztják: formális és informális szereplőkre (Birkland, 2005: 50). A formális szereplőket alkotmányos státu-

<sup>17</sup>Ostrom elmélete például remekül alkalmazható lenne az egészségügyi hálapénz makacsul fennálló, a szabályozási, tiltási erőfeszítéseknek is ellenálló jelenségének elemzésére.

szuk határozza meg, mellyel többek között képesek kötelező érvényű közpolitikai döntéseket hozni és azeket betartatni. A hatalommegosztásra épülő demokráciákban a legfontosabb három ilyen formális szereplő a három hatalmi ág képviselője: a kormány, a törvényhozás és a bíróságok. Az informális szereplők a többiek, így a lobbik, a társadalmi szervezetek, a pártok, a vállalatok, a média stb.

A közpolitikára hatással lévő társadalmi szereplőket szokás aszerint is két csoportba osztani, hogy a saját érdeküket képviselik, jelenítik-e meg, avagy tágabb társadalmi érdekekre, sőt, értékekre hivatkoznak. Az első a klasszikus érdekcsoportokat fedi (üzleti lobbik, szakszervezet), míg a második az ún. *claimsmakerek*, *advocacy group*ok kategóriája. A kettő között persze nincs szigorú határvonal, hiszen az egyéni érdekek könnyen összeköthetők általánosabb értékekkel (pl. emberi jogok, környezetvédelem stb.), és a közpolitikát befolyásolni kívánó csoportok többnyire maguk is igyekeznek általános érdekként beállítani az álláspontjukat (pl. a Bankszövetség szerint a magyar gazdaság egészének érdeke a bankadó megszüntetése<sup>18</sup>). Ennek ellenére a megkülönböztetésnek lehet némi haszna, hiszen az lenne a várakozásunk, hogy a partikuláris vagy az általános érdeket képviselő némi más taktikát követnek a közpolitika befolyásolása során: az egyik a zárt ajtók mögötti tárgyalást, esetleg a klasszikus lobbieszközöket fogja preferálni, míg a másik adott esetben a nyilvánossághoz fordul az ügyének támogatásáért. Hilgartner és Bosk (1988) három mezőt különböztetnek meg, ahol az ügyek felbukkanhatnak: a kollektív kifejezés mezejét (pártok, civil szervezetek), a nyilvánosság mezejét (média), és az intézményi mezőt (parlament, kormány), és a mezők közötti választás függ az aktoroktól és az általuk képviselt ügyek jellegétől. De bárhol is bukkannak fel, mindenhol meg kell küzdeniük más ügyekkel a figyelemért. Annál nagyobb sikerrel teszik ezt, minél dramatizáltabbak, újszerűbbek és minél inkább illeszkednek az adott mező uralkodó kulturális értékeihez.

<sup>18</sup> Lásd [https://www.napi.hu/magyar\\_gazdasag/a\\_bankado\\_kivezeteset\\_szorgalmazza\\_a\\_bankszovetseg.660979.html](https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/a_bankado_kivezeteset_szorgalmazza_a_bankszovetseg.660979.html) (letöltve 2019. november 23.)



A közpolitikai változást, vagyis a döntést generáló szereplők és tényezők specifikus szerepére a 7–11. fejezetekben a hazai empirikus eredmények ismertetése előtt részletesebben is kitérünk. Az alábbiakban azokat a közpolitikai elméleteket mutatom be, amelyek teoretikus keretbe helyezik a változás tényezőit.

A közpolitikai tanulmányok egyik legtöbbet hivatkozott teoretikus kerete a *multiple streams* elmélete, amelyet John Kingdon (1995) dolgozott ki, és amely komplex módon mutatja be a szereplők és az ügyek természetének interakcióját a közpolitikai változás előidézésében. Mint az elmélet neve is jelzi, ebben a keretben a közpolitikai döntéshez több folyamat együttes hatása vezet. Az első „folyam”, a *problem stream*, a közpolitika-csinálók figyelmébe került ügyek halmaza, amelybe annál könnyebben kerül be egy probléma, minél jobban számszerűsíthető, minél inkább kötődik egy jelentős eseményhez (pl. egy ipari balesethez), és minél inkább jelzik egy adott közpolitika kudarcát. A *problem stream* létrehozásában, vagyis a problémák megkonstruálásában és a döntéshozók figyelmének a felkeltésében a közpolitikai vállalkozók kulcsszerepet játszanak. A közpolitikai cselekvéshez ezen kívül kell azonban a közpolitikai folyam, a *policy stream*, vagyis a közpolitikai szereplők által elfogadhatónak ítélt megoldások megléte. Ez az, amit a fennálló közpolitikai monopólium jó eséllyel tud kontrollálni: például az energetikai mérnökök naivnak és megvalósíthatatlannak nyilvánítják a környezetvédők javaslatait a megújuló energia támogatásáról. Ha azonban vannak olyan szakértők, esetleg más intézményi szereplők (például a központi adminisztrációban), akik pártolják a közpolitikai vállalkozók javaslatait, akkor kialakulhat az a meggyőződés, hogy azok megvalósíthatóak. Kingdon szerint kell azonban a harmadik áram, a *political stream* is, vagyis a közpolitikai javaslatnak kedvező politikai változás. Ez utóbbit elősegítheti egy kormányváltás, vagy csak a közvéleményben érzékelhető elmozdulás, amire reagál a politika is, és a korábban elutasított vagy érdektelennek minősített ügyet hirtelen felértékeli. Greta Thunberg, a klímavédelemért harcoló svéd lány és az általa is elindított globális klímamozgalom például olyan új politikai helyzetet teremtett, amelyben a zöld ügyek iránt korábban kevésbé fogékony politikusok

is kénytelenek nyitottnak mutatkozni a klímaváltozás problémájára. Ha mindhárom áram szerencsésen összeáll, akkor megnyílik a „lehetőség-ablak”, amely lehetővé teszi a közpolitika változását. Kingdon modellje jól használható empirikus kutatásokban, elsősorban esettanulmányokban (lásd pl. Liebermann, 2002).

Kingdon „*multiple streams*” modelljében a közpolitikai aktoroknak kitüntetett szerep jut, hiszen abból indul ki, hogy a közpolitikai folyamatban több, egymástól különböző logikájú folyamat, „áram” szerveződik, és a közpolitikai változásra akkor kerül sor, amikor ezeket az áramokat egy közpolitikai vállalkozó sikeresen egyesíti (vö. Kingdon, 1995). Az aktorok fontos szerepet játszanak az egyes áramok létrehozásában, dinamizálásában is: egyesek a közpolitikai alrendszer által nem kielégítően kezelt problémákat jelenítik meg („probléma áram”), mások a lehetséges megoldások tekintetében foglalnak állást („közpolitikai áram”), végül ugyancsak mások azokat a politikai változásokat idézik elő, amelyek révén a döntéshozók a napirendre veszik az adott ügyet („politikai áram”).

A Paul Sabatier és Hank Jenkins-Smith nevéhez köthető érdekérvényesítési koalíció-elmélet (*advocacy coalition framework*) is kifejezetten a közpolitikai aktorokat helyezi a középpontba (vö. Sabatier - Weible, 2007). Elméletüket a komplex problémák esetére fejlesztették ki, amelyet több egymással ütköző cél, az eszközöket illető technikai viták és bizonytalanság, valamint számos, a kormányzati rendszer különböző szintjéhez kapcsolódó aktor jellemez. A közpolitikai alrendszer szereplői – többnyire informális módon – érdekérvényesítési koalíciókat hoznak létre, amelyeket két-három alapvető meggyőződés (*core belief*) tart össze. Például az erdőgazdálkodás kapcsán egy-egy koalícióba tömörülhetnek az erdő gazdasági hasznosításában hívő vagy abban érdekelt erdészek, vadászok, fakitermelő üzemek, erdészetek egyfelől, az erdő ökológiai és rekreációs funkcióját hangsúlyozó környezetvédők, természetvédelmi hatóságok, turistaszervezetek másfelől. Egyes koalíciók a stabilitásban, mások a változásban érdekeltek, de a közpolitikai alrendszerek alaphelyzetben stabilak – a változáshoz az erőviszonyok módosulása, a koalíciók átrendeződése vezethet. A koalíciók változása a klasszikus elmélet szerint két fő mó-

don következhet be: külső sokkhatásra, vagy a közpolitikai alrendszer belső mozgása alapján, ami az alapvető meggyőződések átalakulásán (közpolitikai tanuláson) alapszik. A példához visszatérve, külső sokk lehet mondjuk egy európai uniós erdőgazdálkodási direktíva, amely újrendezi a felelőségeket, jogokat és érdekeltségeket, míg a közpolitikai tanulás esete például, ha az új erdészgenerációk az ökológiai erdőgazdálkodás elveivel kezdenek azonosulni. Mivel a közpolitikai monopólium fennállásában is több szereplő, szervezet, intézmény érdekelt, a változásnak akkor van esélye, ha elég erős ellenkoalíció tud fellépni, amely képes koherens értékrendszer és problémaértelmezés mentén cselekedni. Az erdészeti példára visszatérve: a környezetvédeők egymaguk talán nem tudják átalakítani az erdészeti gyakorlatot és szabályozást, de ha új erdészgeneráció kezd megjelenni, amely nem „csak” környezetvédelmi, de erdőgazdálkodási érveket is tud mondani a régi gyakorlattal szemben, valamint, ha a turistaszervezetek és turisztikai vállalkozások is csatlakoznak, és a természetközeli erdők nagyobb turisztikai és jólléti funkcióját hangsúlyozzák, akkor ez megteremtheti a lehetőségét a változásnak.

A közpolitikailag releváns – vagy annak tűnő – tudás jelentőségére már utaltunk: a közpolitikai monopóliumot részben a közös ismeretek, hitek tartják fenn; Kingdon *policy stream*jében kulcsszerepet játszik a közpolitikai tudás; és az érdekérvényesítési koalíciók is a közös meggyőződésekben alapulnak. A tudománynak és a tudáshálózatoknak, a szakértőknek fontos szerepe van tehát a közpolitikai stabilitásban éppúgy, mint a változásban.

Már Dunleavy és O’Leary (1987) elemezte, hogy a nagyfokú szakmai tudást feltételező ügyeknél – különösen azoknál, amelyek disztributív hatása csekély, így a politikusok fokozott érdeklődésére sem tartanak számot – a téma specialistái, a szakértők hajlamosak átvenni a probléma meghatározása és megoldása feletti ellenőrzést. Például az élelmiszerbiztonság vagy a biodiverzitás védelmének problémái klaszszikusan ilyen ügyek: a nem hozzáértőknek nehéz felbecsülnie a jelentőségüket. Mivel azonban viszonylag új problémákról van szó, akár az is kérdés lehet, hogy vannak-e olyan szakértők, akik ismerik a témát, és akiknek hozzáférése van a közpolitikai folyamatokhoz. Ezeket

a szakértői köröket nevezte Dunleavy és O’Leary (1987) közpolitikai közösségnek. A koncepció némi hasonlóságot mutat a Peter Haas nevéhez köthető episztemikus közösség fogalmával (vö. Haas, 1992), azzal a különbséggel, hogy Haas kifejezetten a nemzetközi rezsimek létrejöttében szerepet játszó tudományos, szakértői, tudásgeneráló és problémameghatározó hálózatokról beszélt – jöllehet az episztemikus közösség fogalmát ma már általánosabb értelemben használják a közpolitikai tanulmányokban. Ha ilyen körök léteznek, van hozzáférésük a közpolitikai folyamatokhoz, és megfelelő befolyással is rendelkeznek, akkor ez elősegíti a közpolitikai döntések (például nemzetközi egyezmények) megszületését.

A Peter Haas által javasolt episztemikus közösségek fogalma a közpolitikai aktorokon belül specifikusan a tudástermelő szereplőkre és intézményeikre vonatkozik: kutatókra, egyetemekre, nemzetközi tudományos testületekre, agytrösztökre (vö. Haas, 1992). Haas állítása az, hogy magas bizonytalanság mellett kulcsszerepe van annak, hogy mi a *mainstream*, elfogadott tudományos álláspont az adott kérdésben: például hatékony környezetpolitikai lépésekre is azután került sor, hogy a környezet károsodása és abban az emberi tevékenység szerepe évek, évtizedek tudományos vitái után elfogadottá vált a meghatározó tudományos körökben. Ez persze evidensnek tűnik, de a tézisnek vannak elméleti és gyakorlati folyományai is. Például az, hogy a tudomány szerveződése, szociológiája politikailag nem semleges jelenség, és a közpolitikára hatással van egy másik társadalmi alrendszer, a tudomány működése; vagy ha a releváns és elfogadott tudás termelése, birtoklása és terjesztése hatalmi pozíciót jelent.

Az episztemikus közösségek persze nem egyszerűen tényeket fogadnak el és mutatnak fel: tevékenységük nyomán más színben tűnnek fel közpolitikai jelenségek, eljárások, technológiák. Például az ötvenes-hatvanas évek annak idején ünnevelt mezőgazdasági „zöld forradalmát”, a műtrágyákat, permetezőszereket és ipari módszereket használó gazdálkodási eljárásokat éppúgy a tudomány támogatta és legitimálta, mint aztán ennek ökológiai kritikáját, az organikus, multifunkcionális avagy biogazdálkodás elveit és gyakorlatát. A váltás azonban nem írható le egyszerűen a tudásunk fejlődéseként, új

tények és összefüggések felfedezéseként, hanem érdemes szimbolikus és értéktelített értelmezések változásaként is tekinteni rá. A „zöld forradalom” a produktivitásról és az emberi tudásnak a természet fellett aratott diadaláról szól: a tudományos módszerekkel nemesített nagy termés hozamú fajtákról, a kártevők elleni hatékony vegyszeres védekezésről, a gépesítés révén könnyűvé vált mezőgazdasági munkáról, az öntözés és vízgazdálkodás révén legyőzött aszályról, a tápszerrel etetett, ipari mennyiségű, egyenletes minőséget hozó húsállatokról. Ennek a megközelítésnek a végeláthatatlan búzamezők, az óriási kombájn, a permetező repülőgép, a baromfitelep a modernitás pozitív értékeit hordozó szimbólumai. Ugyanezek, a monokultúrák, az alig néhány ember munkáját szükségessé tevő, ám fosszilis üzemanyagot égető és ezáltal szennyező gépek; a talajba, a felszíni vizekbe és az élelmiszerbe jutó vegyi anyagok mint mérgek; a fertőzéseket antibiotikumokkal kiküszöbölő, az állatokat a mozgás lehetőségétől megfosztó és azokat mesterséges diétán tartó húsgyárak az ökológiai gazdálkodásban mint megannyi bűnjel tűnnek fel. A társadalmi jelenségek különböző értelmezései és értékelései természetesen mindig egymás mellett élnek – nem mindegy viszont, hogy a társadalomban kik és hányan vallják az egyik vagy a másik megközelítést. A közpolitika konstruktivista elméletei arra helyezik a hangsúlyt, hogyha egy közpolitikai probléma társadalmi értelmezése és a hozzá kötődő szimbolikus, érzelem- és értéktelített jelentésadások rendszere a társadalmi közfelfogásban megváltozik (amely változásban persze közpolitikai vállalkozók is közreműködnek), akkor az közpolitikai változásokat indukálhat (Ingram et al., 2007).

E vázlatos áttekintésben említjük még meg azokat a megközelítéseket, amelyek a „nagypolitika”, a pártok és a politikai vezetés szerepét emelik ki. Magától értetődőnek tűnik, hogy a választásokon győztes párt igyekszik megvalósítani a programját, amely program tehát a választók preferenciáját is tükrözi – úgy tűnik azonban, hogy ezek az összefüggések csak korlátozottan érvényesülnek (Erikson et al., 1989). Amerikai kutatások szerint például a választók „közpolitikai hangulata” elég állandó: a választói magatartást kevéssé a közpolitikai preferenciák, mint egyéb politikai, érzelmi stb. megfontolások befo-

lyásolják (Hetherington, 2005). Persze néhány szimbolikus közpolitikai ügynek lehet választást befolyásoló hatása, és ezek azok az ügyek, amelyeket jó eséllyel a kormányzás során is igyekszik majd a hatalomra jutott párt közpolitikákká formálni – a kormányzás komplexitása, a döntéshozók korlátozott erőforrásai és a változást nehezítő tényezők miatt úgyszincs arra mód, hogy a teljes választási programot megvalósítsák, valójában néhány jelentősebb közpolitikai reform is komoly teljesítményt jelezhet. Hazai eredmények is azt mutatják, hogy a pártprogramok csak kis mértékben valósulnak meg a kormányzás során (Soós – Körösenyi, 2013). A kockázatos, nagy léptékű vagy népszerűtlen reformok végrehajtása pedig különösen magyarázatra szorul, hiszen a politikusok elsősorban azt akarják elkerülni, hogy hibázzanak, illetve hibázathatóak legyenek rossz, vagy kellemetlen következményekkel járó döntésekért (*blame avoidance* – lásd Bonoli, 2012). A nagy léptékű közpolitikai változások mögött állhat egy határozott vezető, aki elég erős felhatalmazással és elszántsággal rendelkezik ahhoz, hogy megtörje az uralkodó közpolitikai paradigmát (vö. Körösenyi, 2017); vagy a választók magas fokú bizalma a döntéshozó iránt, amely lehetővé teszi, hogy a változásokat szükségesnek vagy elkerülhetetlennek fogadják el (Gyórfy, 2009; Hetherington, 2005).

A fenti modellek a közpolitikai tanulmányok középszintű elméletei, amelyek egy-egy tényező szerepét hangsúlyozzák és elsősorban a közpolitikai alrendszerek szintjén. Ezek közül Kingdon modellje az, amely egyszerre mutatja be több tényező és szereplő hatását, a közpolitikai változást pedig több folyamat eredményének tekinti. Az alábbiakban külön kitérünk a megszakított egyensúly elméletére, ugyanis Kingdon modelljéhez hasonlóan ez is a maga komplexitásában mutatja be a közpolitikai változást – további erénye pedig, hogy a közpolitikai alrendszerek lokális folyamatait összekapcsolja a „nagypolitikával”.

A MEGSZAKÍTOTT EGYENSÚLY MODELLJE<sup>19</sup>

A megszakított egyensúly elmélete is a közpolitikai változást magyarázza, és bizonyos tekintetben mondható, hogy a fentebb röviden ismertetett elméleteket is szintetizálja: épít az aktorok és közpolitikai vállalkozók szerepére, figyelembe veszi a közpolitikai konstrukciók és frame-ek jelentőségét, keretet nyújt a közpolitikai alrendszerek és a „nagypolitika” közötti interakciók elemzésére, illetve foglalkozik a döntéshozatali korlátokkal is. Amikor azt mondjuk, szintetizálja a fenti elméleteket, akkor ezt tartalmi értelemben gondoljuk, és nem azt állítjuk, hogy azokat ténylegesen összefoglalná, hiszen a megszakított egyensúly elmélete a kilencvenes években alakult ki, párhuzamosan a fentebb ismertetett megközelítésekkel, vagy azokat egyenesen megelőzve és aztán inspirálva. A elmélet gazdagságát mutatja, hogy számos olyan tényezőt integrált, amelyekre később külön elméletek is kialakultak.

Az elméletben a vizsgálat tárgya az egyedi közpolitikai ciklusról (vagyis egy problémára adott közpolitikai válasz törvényjavaslattá majd jogszabállyá válásának útjáról) a közpolitikai ciklusoknak keretet adó közpolitikai alrendszerekre, majd az ezeket magába foglaló közpolitikai rendszerre és ennek ún. makropolitikai szintjére kerül át. Az irodalmat áttekintő Jenkins-Smith és társai (1991) nyomán a közpolitikai alrendszer a közpolitikai folyamat keretrendszere, melyben intézmények és különböző háttérű cselekvők (pl. érdekcsoportok, pártok, a sajtó stb.) befolyásolják a közpolitika-alkotást.

A megszakított egyensúly elméletének logikája szerint a közpolitikai alrendszer (mint a kutatási irány klasszikus példájában az amerikai atomenergia-politika az 1960-as évek előtt) belső szerkezete alapjáraton egyensúlyban van, vagyis legfeljebb kisebb léptékű, inkrementális változások következnek be rajta – pl. az atomenergia-hulladék feldolgozásának szabályozása –, részletkérdésekben időről-időre módosul. A komolyabb változás a **megszakítás** (*punctuation*), amelyről a közpolitika-tudományban hagyományosan azt feltételezték, hogy elsősorban az adott közpolitikai rendszer szempontjából külsőnek tekinthető

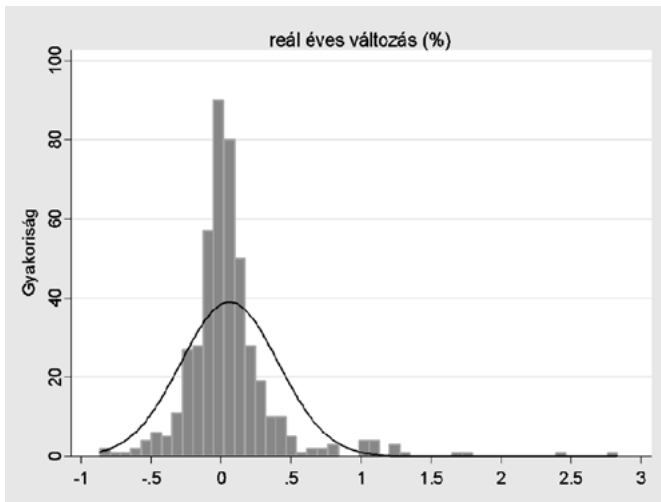
<sup>19</sup> Az alfejezet Boda (2018)-ra alapul.

ráhatások nyomán következnek be. Ilyen lehet – az atomenergia példájánál maradva – egy súlyos atombaleset, vagy az alternatív energia-termelési módok előretörése, ami megváltoztatja a költségstruktúrát. Ezek nyomán megindul egy alkalmazkodási folyamat az intézményi szerkezetben, amely a sokk erejével többé-kevésbé arányos mértékű változására hasonlóan radikális szervezeti és szabályozási reform a válasz. A rendszer ugyanakkor a sokkhatás elmúltával visszaáll, vagy legalábbis közelít kiinduló állapotához (vö. egyensúly).

Az, hogy a közpolitikai alrendszerek alapvetően egyensúlyban vannak, de legalábbis csak lassan változnak, a közpolitikai tanulmányok egyik alaptézise – ezt fejezi Charles Lindblom inkrementalista megközelítése is. Az inkrementális változás logikájának uralma alól azonban kivételt jelentenek azok a helyzetek, amelyekben – a fentebb leírtaknak megfelelően – valamilyen külső sokk rákényszeríti a közpolitikai alrendszert vagy a döntéshozókat a változtatásra. Ebben a megközelítésben ezek azonban rendkívüli esetek, amelyek nem értelmezhetők a közpolitika normál működésének keretei között.

Éppen ez az, amit a megszakított egyensúly elmélete vitat: e szerint a stabilitás és változás (együttesen: a dinamika) egyaránt lényegi mozzanata a közpolitika működésének. Baumgartner és Jones tehát nem feltétlenül új tényeket fedezett fel, hanem inkább új módon értelmezte az ismert tényeket. Jellemző, hogy a közpolitika-tudomány klasszikusa, Aaron Wildawsky is kimutatta azt, ami aztán a megszakított egyensúly elméletének emblematikus illusztrációja lett, hogy ti. a költségvetési kiadások évenkénti változásai ún. leptokurtikus eloszlást követnek (True, Jones és Baumgartner, 2007). A normális eloszláshoz képest a különbség az, hogy a főösszeghez mérve 0 százalékos körüli, kismértékű költségvetési elvonások vagy forrásbővülések sűrűsödése nagyobb (vagyis a jellemző mintázat az inkrementális változás), azonban a széleken a jelentős változások gyakorisága váratlanul megugrik (megszakítások), ahelyett, hogy – a normális eloszlásnak megfelelően – a nullához tartana. Ezt a mintázatot azóta nemcsak az amerikai, hanem más országok költségvetési változásairól is kimutatták – a hazai adatokon Sebők és Berki (2017), lásd 1. ábra. Wildaws-





1. ábra – A közpolitikai területek költségvetési kiadásának változása Magyarországon (réálértéken, 1991–2013)

Forrás: Sebők – Berki (2017)

kyék azonban úgy vélték, a jelentős változások a rendkívüli esetekre utalnak, amelyeket ki kell zárni az elemzésből, ha a költségvetés úgy-mond normál dinamikájára vagyunk kíváncsiak.

A megszakított egyensúly elmélete viszont abból indul ki, hogy a nagy léptékű változások korántsem annyira rendkívüliek, mint azt az inkrementalizmus sugallja – valójában a közpolitika bevett működéséhez tartoznak. A közpolitikai alrendszerek felől nézve külső kihívás jöhet egyszerűen a politikai döntéshozók avagy a szélesebb politikai közösség által is követett „makropolitika” felől (ahogyan Baumgartner és Jones fogalmaz, megkülönböztetve azt az alrendszer-specifikus politikától). Ha a nagypolitikában egy közpolitikai probléma üggyé válik, akkor a politikai döntéshozók (a parlament, a kormány) figyelme ráirányul az adott közpolitikai alrendszerre, és adott esetben „kívülről” belenyúlva annak működésébe nagy léptékű változásokról hoznak döntést, feldúlva az aktorok, intézmények által létrehozott és fenntartott közpolitikai monopólium egyensúlyát.

Nincs azonban feltétlenül extrém sokkhatásra szükség ahhoz, hogy a makropolitika foglalkozni kezdjen egy közpolitikai problémával. A klasszikus példában használt atomerőmű-baleset természetesen ráirányítja a figyelmet az atomenergiára és radikális energiapolitikai reformokat indukálhat – de a politika normál működése során is összegyűlhet annyi „gyúanyag”, ami aztán beindítja a közpolitikai változásokat. Ez a normál működés gyakran a közpolitikai alrendszer monopóliumát támadó közpolitikai vállalkozók (lobbisták, civil szervezetek, pártok stb.) tevékenységéhez kapcsolható, akik elégedetlenek a fennálló szabályokkal, működési módokkal, hatalom- és erőforrás-elosztással, és kihívást intéznek a fennálló viszonyok ellen. A kihívásukra a közpolitikai monopólium válaszolhat kooptálással is: ekkor alapvetően kismértékű változások keretében bevonják őket a rendszerbe, semlegesítve a kritikát.

De a közpolitikai vállalkozók akkor lehetnek igazán sikeresek, ha ügyüket fel tudják emelni a makropolitika szintjére, és meg tudják győzni a döntéshozókat, hogy jelentős változásokra van szükség. Ezt nagyon gyakran ügyük mediatizálásával, valamint a közvélemény mozgósításával tudják elérni, hiszen amiről a sajtó beszél, és amit az emberek fontosnak tartanak, arra jó eséllyel a politika is odafigyel. Jegyezzük meg, hogy az elmélet felértékeli a média, illetve általában a kommunikációs térben zajló folyamatok jelentőségét, ami korántsem jellemző mindegyik fontos közpolitikai elméletre – Kingdon például kifejezetten csekély jelentőséget tulajdonított a média szerepének a közpolitikai változások bekövetkeztében (igaz, ő nem is a nagy léptékű változásokra fókuszált, illetve az általa vizsgált közpolitikai területek, mint a közúti árufuvarozás és az egészségbiztosítás nem tipikusan médiaérzékeny témák).

A sajtó és a közvélemény figyelmét azonban leginkább akkor lehet felkelteni, ha az ügynek új értelmezési keretet (*frame*), vagy közpolitikai képet (*policy image*) tudnak adni ahhoz képest, amit a közpolitikai monopólium elfogad. Így pl. az atomenergiát a biztonságos és olcsó, valamint a szakértők által felügyelt és megfelelően szabályozott szektor imázsából áttolják a kockázatos, környezetszennyező, drága és nem megfelelően szabályozott energiatermelési mód képzetébe (az

atomenergia imázs váltásáról lásd Baumgartner és Jones 1993, 2009). Más szóval a konstruktívizmushoz hasonlóan az elmélet aláhúzza a szimbolikus dimenzió, az értelmezési keretek, *frame*-ek és *image*-ek jelentőségét.

Egy hatásos kép vagy keretezés segíthet megváltoztatni az ügy percepcióját, és adott esetben a döntéshozó figyelmét is ráirányíthatja az adott problémára. Az elmélet ugyanis azt feltételezi, hogy a döntéshozók korlátozott kognitív kapacitással rendelkeznek, és szemben azzal, ahogyan a közpolitikai alrendszerekben egymással párhuzamosan folyik számos probléma menedzselése, egyszerre csak egy dologra figyelve, avagy a szaknyelv szerint szekvenciálisan tudnak az ügyekkel foglalkozni. Mivel emiatt csak korlátos számú problémával tudnak foglalkozni, azokra fognak fókuszálni, amelyeket fontosnak tartanak, illetve amelyek fontosnak látszanak. Ha egy probléma jelentőségre tesz szert a különböző arénákban és napirendeken, és magára vonja a makropolitika figyelmét, akkor akár áttörő változások is bekövetkezhetnek: a alrendszerben a közpolitikai monopólium megtörik, új aktorok is beszállnak a játszamába, és egymásra „licitálva”, pozitív visszacsatolások révén nagy léptékű reformokat idéznek elő. Baumgartnerék ezt a lavina mechanizmusához hasonlítják: ha az egyensúly megszűnik, akkor a beinduló változások továbbiakat generálnak, ami hegyomlászerű átrendeződésekhez vezethet az adott közpolitikai területen. Az intézményi súrlódás miatt a megszakítottság mértéke a közpolitikai folyamat későbbi fázisaiban erősebb: tehát a döntések eloszlását (lásd a költségvetési sorok változását) magasabb kurtózis jellemzi, mint például a média napirendjét vagy a szimbolikus közpolitikai napirendet (pl. interpellációk, kérdések, *hearings*).

A megszakított egyensúly-modell tesztelése érdekében, vagy általánosabban fogalmazva, az elmélet által leírt mechanizmusok tanulmányozása miatt Baumgartner és Jones a közpolitikai napirendek empirikus vizsgálatára dolgozott ki módszert, és álltak neki idősoros adatbázisokat építeni – ebből alakult aztán ki a *Comparative Agendas Project*, amely a politikatudomány egyik legjelentősebb nemzetközi adatbázisépítő vállalkozása (lásd Boda – Sebők, 2016). A megszakított egyensúly elmélete szerint a napirendek dinamikája előre jelzi a

közpolitikai változást: ha egy téma tartósan és kiterjedten jelen van a médiában, fontosnak tartja a közvélemény, tematizálja a politika (pl. interpellációk vagy egy „évértékelő” beszéd keretében), akkor jó eséllyel valamilyen közpolitikai változás fog bekövetkezni. Megfordítva: a jelentős közpolitikai változásokat a téma fontosságának emelkedése előzi meg/kíséri a különböző napirendeken.

A napirendek alakulását, egymásra és a döntésekre gyakorolt hatását természetesen sok minden befolyásolhatja. Az egyik mozzanat, amelyre a következő fejezetben is visszatérünk, a politikai rendszer kontextusa: a demokratikus politikai rendszerekben kisebb az intézményi súrlódás és ezáltal a megszakíttottság mértéke, mint az autokráciákban (Jones et al., 2019; Sebők – Berki, 2018). A média szerkezete szintén szerepet kaphat ezen a téren: a párhuzamos médiavilágokkal bíró országokban, ahol az egyes médiatermékek és a pártok között szoros a kapcsolat, a politikusok is hajlamosak arra, hogy figyelmen kívül hagyják azokat a híreket, amelyek csak a másik oldalt foglalkoztatják (Vliegenthart & Montes, 2014). Nem mindegy az sem, hogy egy adott ügy milyen intenzitással jelenik meg a napirendeken: például a „médiavihar”, vagyis a gyors és intenzív tematizáció hatása – nem meglepő módon – erősebb (Boydstun et al., 2014). A politikai figyelemre olyan politikai tényezők is hatással vannak, mint a bizalom szintje (magasabb közbizalom mellett a kormány nagyobb eséllyel fog bele kockázatos közpolitikai reformba, lásd Hetherington, 2005) vagy a választások közelsége (a politika jellemzően rezponzívabb a választásokat megelőző, mint az azokat követő időszakban, lásd Green-Pedersen & Stubager, 2010).

## ÖSSZEFOGLALÁS ÉS DISZKUSSZIÓ

A közpolitikai kutatások egyik alapvető kérdése a közpolitikai változás magyarázata. A fentiekben röviden áttekintettük a legfontosabb elméleteket, amelyek magyarázzák, értelmezik a közpolitikai döntéshez vezető utat. A különböző megközelítésekben közös elem, hogy **egyrészt a közpolitikai döntést mint folyamatot konceptualizálják,**

még hozzá olyan folyamatként, amely túlmutat a döntéshozatal intézményi folyamatán, azaz a kormányzati döntés-előkészítésen és a törvényhozási vitán. Ami azt illeti, meglátásom szerint a közpolitikai tanulmányok kevés, túl kevés figyelmet fordítanak ezekre az intézményesített politikai folyamatokra. A könyv második felében, a hazai empirikus eredmények áttekintése során ki fogunk térni néhány olyan elemzésre, amelyek a törvényhozási munka, a kormány vagy a központi államigazgatás közpolitikai szerepével foglalkozik. Ezek a tanulmányok tehát léteznek, de a *mainstream* közpolitika mintha vonakodva integrálná csak a *legislative studies* vagy a közigazgatás-tudomány eredményeit. A közpolitikai tanulmányok mint önálló diszciplináris terület új eredményeit nyilván az adja, hogy a politikatudomány problematikájához képest máshová – a közpolitikai alrendszerre s az alrendszer-specifikus dinamikákra – helyezi a hangsúlyokat.

Másrészt a fenti elméletek mindegyike hangsúlyozza a **közpolitikai szereplők** jelentőségét. A közpolitikai változás mint döntés olyan folyamat eredményeképpen áll elő, amelyben a sajátos közpolitikai szereplők küzdenek egymással és a politika többi aktorával: az egyes ügyeket mint társadalmi problémákat megkonstruáló közpolitikai vállalkozók, a tudás- és hatalommonopóliumukat őrző közpolitikai hálózatok részvevői, a különböző érdekérvényesítő koalíciók tagjai. Azt is mondhatjuk, hogy a közpolitikai megközelítésben az elemzés fókusza a formális szereplőkről (kormány, törvényhozás, bíróságok) és az intézményesült folyamatokról átkerül az informális szereplőkre (lobbik, civil szervezetek, szakértők, média) és az ő döntést befolyásoló tevékenységeikre.

**Ha a kormányzást akarjuk konceptualizálni, akkor nyilvánvalóan mindkét típusú aktorokra és folyamatokra figyelniünk kell.** Ezért tartottam fontosnak kiemelten foglalkozni a megszakított egyensúly elméletével, ugyanis ez egységes teoretikus keretbe helyezi a közpolitikai vállalkozók tevékenységét (benne az olyan szimbolikus akciókkal, mint új közpolitikai metaforák és imázsok előállítás), az olyan társadalmi intézmények és tényezők szerepét, mint a média és a közvélemény, valamint az olyan makropolitikai intézmények működését, mint a kormány és a törvényhozás.

Magyarország – vagy tágabban, Kelet-Közép-Európa – felől nézve a *policy studies* fenti, széles körben használt és elfogadott elméletei ugyanakkor olyan feltevésekből indulnak ki, amelyek fennállása itt kevésbé evidens: elsősorban a sokféle, jól szervezett és közpolitikai tudás előállítására is képes közpolitikai szereplőkre gondolok – de akár a sokszínű és független média vagy a valódi fékeként és ellensúlyokként működő politikai intézményrendszer is idesorolható. Térségünkben a fentről induló, *top-down* reformoknak nagy hagyománya és jelentősége van, akárcsak a nemzetközi elvárások, kényszerek konstitutív szerepének. A közpolitikai változás tényezői és aktorai tehát mások, és ennek megfelelően feltételezhető, hogy a közpolitikai változások mintázata is különbözik a *mainstream*től. Míg a liberális demokráciákban a közpolitikai változás véghezvitele gyakran nehézségekbe ütközik, régióinkban jellemző mintázat a közpolitikák túlzott volatilitása, gyakori változtatása, amelyet részben a belső kormányzási intézményrendszer és politika sajátosságai, részben éppen a nemzetközi elvárások vezérelnek (vö. Kemmerling – Makszin, 2018).

A következő fejezetben a kormányzási képességek fogalmán keresztül visszatérek a közpolitikai szereplők kérdésére is. De a fő kérdés az lesz, hogy miként lehet összehangolni a különböző társadalmi, politikai szereplő működését a kormányzás során. Mi az az intézményi környezet, amely ezt lehetővé teszi? Mi a viszony a kormány és a politika formális intézményei, valamint az informális aktorok között?

### 3. A demokratikus kormányzás és a közpolitikai képességek

Az előző fejezetekben szó esett arról, hogy a modern állam egyre összetettebb társadalmi problémák megoldására vállalkozik, egyre komplexebb társadalmi környezetben. Ez a komplexitás megjelenik például abban, hogy a döntéshozatali folyamatot mind több társadalmi szereplő – közpolitika vállalkozó – igyekszik befolyásolni; és az ügyek sokasága, valamint az aktorok interakciói egy nehezen átlátható közpolitikai univerzumot teremtenek, amelyben meglehetősen nehéz előre jelezni, hogy melyik ügyben fog formális döntés születni. Az egyre több és egyre változatosabb preferenciát (érdeket, értéket) megjelenítő szereplők nyilvánvalóan növelik a komplexitást – ugyanakkor úgy is lehet rájuk tekinteni, mint amelyek voltaképpen lenyomatai a mai társadalmi komplexitásnak, amely a kormányzás megkerülhetetlen kontextusát adja. Ebből a nézőpontból a közpolitikai univerzum diverzitása erőforrásként is értelmezhető, amely a szükséges inputokat, például információkat juttatja el a kormányhoz. Parsons nyomán azt mondtuk, hogy a politikai rendszernek úgy kell működnie, hogy megteremtse az **effektív kormányzás képességét** – az effektív kormányzás viszont csakis ebben a kontextusban értelmezhető.

Ebben a fejezetben a kormányzási képességekről lesz szó, mégpedig három szinten. Először röviden áttekintem a kormányzási/állami képességek irodalmát. Látni fogjuk, hogy a szakirodalomban sokféle fogalom és megközelítés felbukkan, de általában az állami/kormányzási/közpolitikai képességeket mint egy-egy többé-kevésbé összetett kormányzási funkció ellátását határozzák meg, amelynek intézményi kontextusa sokféle lehet; a politikai feltételeiről pedig kevés szó esik. A következő alfejezetekben ezen politikai mozzanatokat igyekszem

közelíteni: először áttekintem, hogy a pluralizmust intézményesítő liberális demokrácia hogyan teremti meg azt a politikai működést, amely elvileg a leghatékonyabb kormányzást teszi lehetővé. Majd – ehhez kapcsolódva – bevezetem a **társadalom közpolitikai képességeinek** fogalmát, amely a liberális demokrácia által teremtett szabad politikai térben működő társadalmi-politikai szereplőknek elsősorban a releváns információk összegyűjtésében és közvetítésében játszott közpolitikai szerepére utal. Harmadszor néhány megfontolást javaslak a politikai rendszer *politics*-elemei és a kormányzás hatékonyságának összefüggéseiről.

Az „állami képességek” (*state capacities*) irodalma arra a gondolati szálra illeszkedik, amely a nyolcvanas-kilencvenes években népszerűvé váló, a „kormány nélküli kormányzás”, „az állam kiüresedése” (vö. Rhodes, 1994) megközelítésekkel szemben azt hangsúlyozza, hogy az állam továbbra is fontos szerepet tölt be a társadalmak megszervezésében, a kormányzásban és hogy ez a szerep nem is nélkülözhető. Már a nyolcvanas években megjelent az állam szerepének újraértékelése az amerikai szakirodalomban (lásd: *Bringing the state back in* – Evans et al., 1985); később Linda Weiss már „az erőtlen állam mítoszáról” beszél (Weiss, 1997). Robert Wade nagy hatású könyve azt mutatta be, hogy a kelet-ázsiai gazdasági csoda mögött a kormány piacszabályozó erőfeszítései állnak (Wade, 1990), ráerősítve az intézmények konstitutív szerepéről szóló érvekre (pl. North, 1991). Mindez odavezetett, hogy a kilencvenes évek folyamán a Világbank is rehabilitálta az államot a fejlődés előmozdításában (vö. Kaufmann, 2003), és élére állt a „jó kormányzásról” (*good governance*) szóló vitáknak, kifejlesztve a jó kormányzás indikátorait (*Worldwide Governance Indicators*). A jó kormányzás megközelítés szorosan kapcsolódik az állami képességek problematikájához, hiszen arról van szó benne, hogy az állam potenciálisan képes pozitív hatással lenni a gazdasági és társadalmi fejlődésre, ám ehhez az kell, hogy bizonyos minőségi elvárásoknak megfeleljen – másként szólva, hogy képes legyen funkcióinak megfelelő ellátására.



## A KORMÁNYZÁSI KÉPESSÉGEK

Az állami/kormányzási/közpolitikai képességek szakirodalma – oly sok más kutatási területéhez hasonlóan – szerteágazó, sokféle fogalomhasználattal és megközelítéssel. Szinte mindegyik szerző azzal kezdi a téma tárgyalását, hogy a kormányzási képességeket „nehéz definiálni” (vö. pl. Christensen & Loereogreid, 2005; Lodge – Wegrich, 2014; Peters, 1996). Az alábbiakban megkísérlem áttekinteni a szakirodalomban leggyakrabban használt fogalmakat és értelmezéseket, előre jelezve, hogy a legtöbb szerző nem a kormányzásról, hanem az államról beszél. Ez azonban inkább fogalomhasználati, mintsem konceptuális kérdésnek tűnik – Fukuyama (2013: 348) szerint például az állami képességek szakirodalma azokkal az intézményekben és viszonyokban megtestesülő előfeltételekkel foglalkozik, amelyek lehetővé teszik „a közpolitikák kialakítását és megvalósítását, valamint a törvények betartatását”, ami lényegében a kormányzást jelenti. Valóban, látni fogjuk, hogy az „állami képességek” szakirodalma ritkán lép túl a kormány és a kormányzás feladatain más állami intézmények, például a bíróságok felé.<sup>20</sup> Azt is látni fogjuk, hogy a kormányzási képességek megközelítés rokonítható az 1. fejezetben tárgyalt funkcionalista megközelítéssel.

Cingolano (2013) szakirodalmi áttekintése szerint az állam mint olyan társadalmi szerepe, az állam funkciói és képességei sokáig nem voltak jelen a politikatudomány fókuszában, és a hatvanas-hetvenes évek fordulóján olyan neomarxista szerzők kezdtek el először az államnak egyfelől a pártpolitikától, másrészt a társadalmi-gazdasági folyamatoktól való relatív autonómiájáról és a társadalmi konfliktusok csökkentésére képes kapacitásáról beszélni, mint Ralph Miliband vagy Claus Offe. Az állam szerepének az „(újra)felfedezése” a társadalmi fejlődésben, különösen az angolszász szakirodalomban aztán a Peter Evans és Theda Skocpol nevével fémjelzett kutatási programhoz köthető (lásd Evans et al., 1985). Érdemes emellett kiemelni

<sup>20</sup> A rövidesen tárgyalandó koerszív kapacitás fogalmába mondjuk a bíróságok működése is beleértendő.

Charles Tilly politikatörténeti munkáját, amely ezen irányzat egyik referenciája, és amely a nyugat-európai államfejlődést a hadviselési célok függvényeként mutatja be, kiemelve az extraktív (vagyis erőforrás-mobilizációs) képességet mint a sikeres államok alapjellemzőjét (Tilly, 1975). Az állam sikeressége ebben a megközelítésben azon múlik, hogy képes-e olyan hatalmi-intézményi mechanizmusokat kiépíteni és működtetni, amelyek biztosítják a hadviselést lehetővé tevő anyagi erőforrások begyűjtését és az adóztatást kifogásoló társadalmi ellenállás leküzdését. Tilly nyomán terjedt el az állam koerszív (vagyis egy adott terület és népesség feletti ellenőrzés, a külső biztonságot és a belső rendet biztosító) képességének, valamint az extraktív kapacitásnak a fogalma is.

Mielőtt továbbmennénk, álljunk meg egy pillanatra e két fogalomnál! A koerszív képesség a legelső szinten voltaképpen a politikai hatalom alapvető attribútumára, a külső és belső szuverenitás biztosításának képességére utal, ami az államelméletben legalább Jean Bodin óta magától értetődő, és amely az államiság elengedhetetlen feltétele. A koerszív képesség ebben az értelemben a politikai hatalom szinonimája. De a koerszív képesség értelmezhető alacsonyabb szinten mint a jogszabályok betartatásának (*enforcement*) képessége, amely csak részben feleltethető meg a hatalomnak, és valójában a hatalom működésének, a legitimáció érvényesülésének és az adminisztratív képességek valamilyen interakciójából áll össze, vagyis lényegében kormányzási probléma (vö. Cuéllar, 2004). A koerszív kapacitás mint alapvető állami képesség mérése megjelenik a különböző politikai/politikatudományi adatbázisokban: idesorolható a Politikai stabilitás indikátora a *Worldwide Governance Indicators* rendszerében, vagy az Állami sérülékenysége (*State fragility*) a *Polity Project*-ben.<sup>21</sup>

Az extraktív képességről hasonlók mondhatók el. A társadalom erőforrásai feletti valamilyen mértékű rendelkezés nélkül az állam nem tud működni. Gyakorlati szinten a mai kormányzás pedig azal a kihívással szembesül, hogy milyen eszközökkel lehet az adójog-

<sup>21</sup> Lásd <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators> és <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>

szabályok érvényesülését (megint csak *enforcement*) a legjobban biztosítani. Ebben az értelemben az extraktív képességet szokás fiskális kapacitásnak is hívni (Besley – Persson, 2008), amit például az adórés mértékével mérenek<sup>22</sup>. Mármost az empirikus kutatások arra utalnak, hogy az adófizetésben, akárcsak a jogszabályok betartásában a hatalom működése, a szankciókkal való fenyegetés csak egy tényező: legalább ilyen fontos a szankciók érvényesítése (a szabálykövetés ellenőrzése), amely adminisztratív kihívásként értelmezhető, valamint az állampolgárok együttműködési készsége, ami viszont szoros kapcsolatban áll a hatalom legitimitásával (vö. Boda, 2016; Bartha – Boda, 2016). **Vagyis az állami (kormányzási) képességek kérdése összefügg a politikummal (mint a politikai hatalom működésével és a társadalom általi elfogadásával) egyfelől, és az adminisztratív képességekkel (mint az államszervezet hatékony működésével) másfelől.**

Azért tartottam fontosnak mindezt kiemelni, mert a kormányzási képességek irodalma gyakran úgy jár el, hogy komplex állami/közpolitikai/politikai funkciókat azonosít egy-egy kapacitás fogalma alatt, amely funkciók sokféle intézményi és politikai működést kapcsolnak össze, és valójában nehéz pontosan azonosítani a „helyét” a kormányzás folyamatában; ugyanakkor a szakirodalom jellemzően keres olyan proxiként értelmezhető indikátorokat, amellyel az adott képesség szintje mérhető (mint pl. az állam újraelosztás GDP-hez viszonyított aránya, vagy az adórés mértéke mint az extraktív vagy fiskális kapacitás proxijai). Hamm és King (2010) például azt bizonyítják, hogy az állami képességek fontos közvetítő tényezők a tekintetben, hogy a közvetlen külföldi tőkeberuházások milyen hatással vannak a gazdasági növekedésre a posztszocialista országokban – az állami képességeket pedig az emberölési rátával közelítik, ugyanis az szintük egy jó proxija a koerszív képességeknek (természetesen negatív értelemben: a több életellenes bűncselekmény gyengébb állami képességeket jelent).

<sup>22</sup> Az adórés a jogszabályok alapján potenciálisan beszédhető adó és a tényleges adóbevétel közötti különbséget jelenti. A nagyobb adórés nagyobb adóelkelésre és rosszabb hatékonysággal működő adórendszerre utal.

A képességek általános szintű definiálása és egyszerű proxikkal való mérése érthető és legitim eljárás, azonban azt a problémát veti fel, hogy kevés betekintést enged a kormányzás „feketedobozába”. Keveset tudunk arról, hogy milyen tényezők, intézmények, folyamatok és eljárások biztosítják az adott képességet, és hogy milyen beavatkozás javíthatná azt.

Ezen kritika kevésbé releváns az adminisztratív képességek fogalmát illetően, ugyanis ennek összetevői meglehetősen figyelmet kaptak – tulajdonképpen a *public administration*<sup>23</sup> szakirodalmának jelentős része ezzel foglalkozik. Az adminisztratív képességek az állami képességek szakirodalomban is a fókuszban vannak: például miközben a Peter Evanshez és Theda Skocpolhoz köthető, Tillyre is építő és erősen weberianus irányzat az államról és annak alapvető kapacitásairól beszél, az elemzések fókuszában valójában az adminisztratív képesség áll (vö. Evans, 1995; Evans – Rauch, 1999). Eszerint a modern állam sajátossága a társadalomtól független és szakképzett bürokratákból álló államszervezet, amely akkor a legsikeresebb a gazdasági növekedés elősegítésében (ahol a gazdasági növekedés mint a közjó proxija szerepel), ha a politikától való függetlensége a gazdasági szereplőkkel való intenzív kapcsolattal kombinálódik (Evans, 1995). Evans és Rauch (1999) kidolgozták a közigazgatás „weberiség” mutatóit: relatív önállóság a közpolitikai javaslatok megfogalmazásában; meritokratikus belépési feltételek és előléptetési rendszer; relatíve magas fizetés; az államigazgatás mint karrier; a korrupció alacsony foka. Sok országra kiterjedő empirikus elemzésükben bizonyították, hogy a kompozit mutató magas értékei erős összefüggést mutatnak a gazdasági növekedés szintjével. Az ebben a megközelítésben „államinak” nevezett kapacitást tehát ugyancsak inkább „kormányzati” vagy akár „kormányzói” kapacitásként kell értelmeznünk, hiszen az államigazgatás olyan jellemzőiről van szó, amelyek elősegítik a közérdek érvényesülését a

<sup>23</sup> Az angolszász értelemben vett *public administration* mint diszciplína nem feleltethető meg egy az egyben a hazai közigazgatástannak. Míg ez utóbbi erősen jogias megközelítést alkalmaz, addig az előbbi erőteljesen támaszkodik a közpolitikára, a szervezetszociológiára és a közmenedzsmentre.

jó kormányzáson keresztül. Evansék weberiesség indikátorai ugyanakkor különböznek sok más állami képesség mutatótól abban, hogy nem az adott képesség outputjának proxijaként értelmezhetőek, hanem a kormányzás olyan konkrét jellemzőire utalnak, amelyek akár államigazgatási reformok tárgyai is lehetnek.

Az állami képességek szakirodalmában jellemző a közgazdászok jelenléte is, akik – az új institucionalizmust követve – a gazdasági fejlődést támogató ideális intézményi elrendezést keresik. A fejlesztő állam (*developmental state*), amely a gazdaságba való aktív beavatkozásra vállalkozik, nem tud működni megfelelő adminisztratív kapacitás nélkül (Wade, 1990). Azonban számos közgazdász szerint a piaci gazdálkodás legfontosabb intézményes alapja nem a weberi államigazgatás, hanem a (tulajdon)jogbiztonság, vagyis az intézményes rend stabilitása (Acemoglu – Verdier, 1998; North, 1991). Ez alapján úgy tűnhet, végső soron mégiscsak a koerszív kapacitás a legfontosabb államképesség, ami – mint láttuk – valamilyen szintű adminisztratív képességeket, de emellett szilárd és legitim hatalmi struktúrát feltételez. Csakhogy az erős hatalom, félő, hogy nem fogja magát korlátozni az intézményes rend fenntartására, és túlzottan is beavatkozik a gazdaságba, például a hatalom birtokosai számára túl sok erőforrást von ki belőle. A közgazdászok visszatértek tehát a politikai filozófia alapkérdéséhez, ezúttal a sikeres gazdaságok szempontjából: milyen a jó kormányzat? A jó kormányzat erős (ugyanis nincs rosszabb az összeomló, anarchiába süllyedő bukott államnál), azonban önkorlátozó, más szóval „konszenzuális” (North et al., 2000), „konszenzuálisan erős” (Acemoglu, 2005) vagy „inkluzív” (Acemoglu – Robinson, 2013). Ezek a fogalmak vagy nagyon általános szinten kerülnek meghatározásra, vagy meglehetősen homályosan. Például Acemoglu és Robinson (2013) „inkluzív kormányzata” könyvükben nincs pontosan definiálva, és a különböző fejezetekben a joguralomra, a demokrácia valamilyen formájára, a társadalom integráltságát elősegítő közszolgáltatásokra (pl. közoktatás) vagy a hatalom önkorlátozására egyaránt utal. Bár a közgazdászok mintha kínosan kerülnék a politikatudományi alapfogalmak használatát, az általuk önkorlátozóként leírt intézményi rendnek leginkább a liberális demokrácia felel meg,

amelyben érvényesül az alkotmányosság, a joguralom (*rule of law*) és a közérdek nevében a hatalmon lévők ellenőrzését és az alkotmányosság fenntartását lehetővé tevő demokratikus működés (Bueno de Mesquita – Smith, 2014). Vagyis a közgazdasági szakirodalom, amely az államban és a kormányzásban elsősorban a gazdasági fejlődést támogató intézményi peremfeltételt látja és minimalista definícióra törekszik, végső soron mégis belegabalyodik a politikai fogalmak és problémák hálójába.

Ugyanakkor a modern kormányzás sokkal több társadalmi és gazdasági problémával szembesül, mint amelyek kezelhetőek lennének a piac működését lehetővé tevő stabil intézményrendszer fenntartásával. A „közpolitikai” (pl. Peters, 2015), „kormányzási” (pl. Weaver – Rockman, 1993), sőt „politikai” (pl. Wu et al., 2015) kapacitásokról szóló elemzések értelemszerűen komplexebb képet adnak a megoldandó feladatokról és az ehhez szükséges képességekről egyaránt.

### *Közpolitikai képességek*

A közpolitikai megközelítésben a fentebb tárgyalt adminisztratív képességet is tovább osztják, beszélnek például **analitikus, koordinációs, feladatellátási és politikai kapacitásról**. Howlett (2015) szerint az effektív közpolitika-alkotás megfelelő elemzői (analitikus) képességeket kíván meg, hogy a problémák azonosítása és a megfelelő megoldások kidolgozása megtörténhessen. A koordinációs képesség a kormányzaton belüli szervezeti egységek, intézmények működésének az összehangolását jelenti vertikálisan (az egymás alá rendelt) és horizontálisan (az egymás mellé rendelt szervezeti egységek között), megfelelő ösztönzőket kidolgozva a szervezetek hatásköre közé eső, senki által nem felügyelt ügyek („*underlap*”) megoldására, illetve olyan eljárásokat alkalmazva, amely a több szervezet által is lefedett problémák („*overlap*”) kezelése során felmerülő konfliktusok csökkentésére (Wegrich – Stimac, 2014). A koordinációs képesség már a megvalósítási kapacitás része, és ugyancsak idetartozik, amit Hupe és Hill (2014) „feladatellátási” (*delivery*) képességnek hív, és

ami a közszolgáltatások nyújtására, illetve a közpolitikai végrehajtás „végváraiban” dolgozó, az ügyfelekkel közvetlen kapcsolatba álló ún. *street-level* bürokraták szerepére vonatkozik. De mindezek a kérdések elvileg tárgyalhatóak a *public administration* és a közmenedzsment fogalomrendszerében.

Howlett (2015) közpolitikai kapacitás fogalma a fentiek mellett tartalmazza a politikai kompetenciákat is, amelyekre később még visszatérünk. Fontos azonban megjegyezni, hogy szerinte a közpolitika-képességek az egyéni, a szervezeti és a közpolitika-csinálás egészének a szintjén is megjelennek. Ez például az analitikus képesség tekintetében a következőt jelentheti:

1. Egyéni szint: megfelelően képzett, tartalmi (közpolitikai), eljárási és kommunikációs ismeretekkel és tapasztalattal rendelkező kormányzati hivatalnokok megléte.
2. Szervezeti szint: humánerőforrás-menedzsment rendszer megléte és működése a meritokratikus kiválasztás biztosítására; adatbankok, információs rendszerek, amelyek az államigazgatás szakmai működését támogatják; a szakmai munkát lehetővé tevő szervezeti felépítés és szervezeti koordináció stb.
3. A politikai rendszer szintje: eljárások az államigazgatási, szakértői tudás becsatornázására a döntéshozatalba, a közpolitikai folyamatba; tudásgeneráló rendszerek (agytrösztök, kutatóintézetek, egyetemek stb.) fenntartása stb.

Ugyan Howlett közpolitikai képességekről beszél, de azt gondolom, hogy a korábban említett alapvető állami képességek, így a koerszív, az adminisztratív vagy az extraktív képesség tekintetében is el lehet különíteni a különböző rendszerszinteket. Ezek azonosítása analitikusan megérthetőbbé teszi a kormányzási képességek, egyébként meglehetősen – de talán szükségszerűen – homályos és általános fogalmát.

Ezen általánosságot illusztrálja Weaver és Rockman (1993) megközelítése is, akik kifejezetten „kormányzási képességekről” beszélnek, és ezek meghatározására meglehetősen hasonló listát javasolnak ahhoz, mint amelyet az 1. fejezetben a funkcionalista megközelítésben Peters és Pierre (2016) is a kormányzási feladatok vonatkozásában

– a hasonlóság a két megközelítés között érthető, hiszen a feladatok ellátása képességeket feltételez. Eszerint a kormányzási képességek a következők:

- prioritások kijelölése sokféle és egymással konfliktusban álló elvárások közepette is;
- optimális erőforrás-allokáció a célok megvalósítására;
- innováció a korábbi közpolitikák ineffektivitása esetén;
- az ellentmondó célok összehangolása;
- a nagy hatalommal rendelkező társadalmi csoportok kordában tartása;
- diffúz érdekek megjelenítése és képviselése;
- a közpolitikák eredményes megvalósítása;
- a közpolitikák valamilyen szintű stabilitásának biztosítása;
- a biztonság- és a kereskedelempolitika vonatkozásában nemzetközi együttműködés kialakítása;
- a társadalmi megosztottság kezelése a polgárháború elkerülésében.

Ha operacionalizálni akarjuk a listát, akkor nyilvánvalóan vissza kell utalnunk a fentebb tárgyalt adminisztratív kapacitás vagy fiskális kapacitás fogalmára – ugyanakkor a lista egyértelműen politikai képességeket sorol fel. Természetesen lehet technikákat vagy intézményi megoldásokat javasolni, mondjuk a közpolitikák eredményes megvalósítására vagy a sokféle érdek megjelenítésére, vagyis a kormányzáshoz szükséges képességek egy része bizonyos mértékig operacionalizálható – hadd utaljak vissza az adminisztratív képességek fentebb tárgyalt weberiesség indikátoraira. **Ugyanakkor a kormányzási képességek Weaver és Rockman megközelítésében végső soron mégis politikai minőséget jelentenek, hiszen nem rendelkeznek hozzájuk egyértelmű intézményi megoldásokat.** Hogy a kormányzási képességeknek nem létezik egyértelmű intézményi-technikai *blueprintje*, bizonyítja az is, hogy számos különböző, de végső soron sikeres intézményi elrendezés működik a világban a közpolitikák kialakítására és megvalósítására (lásd pl. Gulyás – Jenei, 2003), de megjelenik abban is, hogy a fenti lista nyilvánvaló – és szükségszerű – ellentmondásokat



hordoz. Például a közpolitikák stabilitását biztosító képességet (illetve az ezt megtestesítő intézmények és elvek működését) adott esetben nehéz lehet összeegyeztetni a közpolitikai innováció kapacitásával (illetve az ezt megtestesítő intézmények és elvek működésével); vagy a prioritások kijelölésének képességét a diffúz érdekek megjelenítésének kapacitásával és így tovább. A kormányzási kapacitás elvont fogalom, de végső soron operatív elvekben és jogszabályokban; szervezetekben és intézményekben; emberekben („humán erőforrásban”), valamint ezek egymáshoz való viszonyában testesül meg. Ha a kormány erősíteni akarja például a közpolitikai innovációs képességet, akkor mondjuk eljárásokat és intézményeket hoz létre, felelősöket nevez ki, amelyek és akik a közpolitikák felülvizsgálatát koordinálják, új javaslatokat fogalmaznak meg, becsatornázzák az adott közpolitikai terület kapcsán megfogalmazódó kritikákat stb. De hogyan lehet elérni, hogy az új elvek és intézmények a saját működésük expanziója során ne essenek túlzásokba, és ne akarjanak feleslegesen megújítani egyébként viszonylag jól működő közpolitikákat is? Vagy ha konfliktus lép fel az újítók és a status quo védelmezői között, hogyan lehet eldönteni, kinek van igaza? Ezek és az ezekhez hasonló kérdések nem dönthetők el mechanikus módon: Pal és Clark (2015) egyenesen „politikai ítélőerőről” (*political acumen*) beszél ebben a kontextusban és mint a politikai kapacitás fontos összetevőjéről. Miközben megfigyelésem szerint igazuk van a politikai ítélőerő jelentőségét illetően, ez is rámutat a kormányzási képességek operacionalizálhatóságának korlátaira.

**A kormányzási képességek biztosítása tehát végső soron nem technikai, hanem politikai probléma** – még akkor is, ha, ismételjük meg, egyébként léteznek olyan szervezési, közigazgatási technikák, intézményi megoldások, „jó gyakorlatok”, amelyek a közigazgatási, kormányzati reformok során használhatóak. A kormányzási képességek politikai vetülete egyrészt azt jelenti, hogy a kormányzás olyan kollektív cselekvést igényel konfliktusos érdekek, értékek és valóságértelmezések közepette, amely a vezetés, a hatalom és a legitimitás alapvető – politikai – kérdéseit veti fel. Másfelől azt is mondhatjuk, hogy a közpolitikai problémák többsége – és azon be-

lül a kormányzási képességek biztosítása – rosszul strukturált (Simon, 1973), avagy komplex (Mitrow, 1998), sőt, komisz probléma (*wicked problem* – Rittel – Webber, 1974), amelynek a megoldására nincs világos algoritmus; lineáris ok-okozati láncolatok helyett komplex összefüggések, paradox hatások és jelentős externáliák (mellékhatások) jellemzik; maga is számos más, ugyancsak komplex problémával van összefűzve; konfliktusos értelmezéseket generál; és valójában nem is oldható meg, csak jól-rosszul kezelhető, kézben tartható. Ilyen feltételek mellett nem adható meg a probléma megoldásának technikai algoritmus (esetükben: intézményi *design*-ja) – az némi kreativitást, próba szerencse eljárásokat, heurisztikák alkalmazását kívánja (Mitrow, 1998; Simon, 1973), ami a kormányzás kontextusában a politikai döntéshozatal működését jelenti a szabályalapú, bürokratikus, tehát intézményesen determinált működéssel szemben.

A következő alfejezetekben a kormányzási képességek politikai természetének néhány aspektusát igyekszem felvillantani. Először a liberális demokráciáról mint intézményi kontextusról és a társadalom közpolitikai képességeiről lesz szó: a kérdés az, hogy igaz-e, amit a liberális demokrácia hívei állítanak, hogy ti. ez az intézményi elrendezés biztosítja a legkedvezőbb feltételeket a hatékony kormányzás számára éppen a kormányzás politikai aspektusainak optimális (vagy legkevésbé rossz) összehangolása révén. Majd a politika minőségének a kérdéséről a legitimitás és a politikai vezetés mint a kormányzás fontos politikai elemeinek szerepén keresztül.

## MI A DEMOKRÁCIA JELENTŐSÉGE KÖZPOLITIKAI SZEMPONTBÓL?

Az utóbbi évtizedben megszorodtak a demokrácia válságáról szóló írások, és a vélemények egy része – aggódva vagy kárörvendve – arról is szól, hogy a tekintélyelvű vagy a liberális demokrácia kritériumainak nem megfelelő államok jobban teljesítenek (Mounk – Foa, 2018). Nemcsak a közvélekedésben, hanem a politikatudomá-

nyi-közgazdasági szakirodalomban is megfogalmazódott a szingapúri vezető után Lee-tézisnek nevezett állítás: az alulfejlett országokban a gazdasági növekedés (mint fejlődés) feltételeinek megteremtését a demokrácia nehezíti, ugyanis az emberek beleszólása a kormányzati döntésekbe akadályozza a hosszabb távon szükséges, ám rövid távon költséges piaci reformokat, ezért a fejlődést inkább az autoriter rezsimék, a „fejlesztési diktatúrák” szolgálják (Barro, 1996). Ez más megközelítésben azt jelenti, hogy **a demokrácia működése gyengíti a kormányzási képességeket**, hiszen, mint láttuk, a gazdasági fejlődést gyakran használják a közjó proxijaként.

Az erről szóló kutatások sokáig nem adtak egyértelmű eredményt: úgy tűnt, hogy a demokrácia néhol segítette a fejlődést, máshol nem; és ugyanez mondható a tekintélyelvű rezsimekről is. Az új évezredben azonban egyértelmű hangsúlyeltolódás következett be a gazdasági fejlődés és a demokrácia viszonyáról való gondolkodásban, és a kutatásokban, majd a közéleti vitákban előtérbe kerültek azok a megközelítések, amelyek a demokráciát, a „jó kormányzást” (*good governance*) a fejlődés előfeltételének, avagy kifejezett részének, elemének láttatják. Ez utóbbi megközelítésekben már nem általában a demokrácia, hanem a *jól működő* demokrácia szerepel. A kelet- és közép-európai államok rendszerváltozásainak és demokratizálódásainak története számos tanulsággal járt a politikatudomány és *policy*-gondolkodás számára. Világossá vált, hogy az egyes országok eltérő társadalmi-kulturális hagyományai igen különböző kontextust, lehetőséget vagy korlátot jelentenek a demokrácia megerősödése szempontjából. Az is kiderült, hogy a demokráciák és demokráciák között jelentős különbségek vannak nemcsak normatív demokráciaelméleti szempontból (ti. hogy mikor mondhatjuk, hogy egy demokrácia „igazi” demokrácia, nem csupán rendszeresen választásokat tartó, formális politikai váltógazdaság valódi politikai alternatívák nélkül, oligarcha csoportok irányítása mellett), hanem gazdasági-társadalmi teljesítmény szempontjából is. A „hibrid rezsim” irodalom (vö. Böcskei – Szabó, 2019) a demokrácia „valódiságát” problematizálta (attól, hogy egy országban tartanak választásokat és működik néhány ellenzéki sajtótermék, még nem biztos, hogy demokratikus a rendszere).

A „jó kormányzás” megközelítése pedig abból indul ki, hogy a valódi demokrácia és jogállam nemcsak normatíván helyeselhető, hanem ráadásul egyértelműen pozitív hatása van a társadalmi fejlődésre is – és ezt a tények is igazolni látszanak. Már volt róla szó, de említessék meg újra a Világbank által a kilencvenes években kidolgozott, a jó kormányzás mérését szolgáló indikátorrendszer, amellyel immár húsz éve monitorozza a kormányzást, és amely nem csupán a demokrácia („*Voice and Accountability*” indikátor) és a jogállam és az intézmények minőségét értékeli („*Rule of Law*” és „*Control of Corruption*” indikátorok), hanem a kormányzati teljesítményt is méri („*Political Stability and Absence of Violence*”, valamint „*Government Effectiveness*” és „*Regulatory Quality*” indikátorok).<sup>24</sup> Az ezzel foglalkozó tanulmányok (pl. Grindle, 2007; Kaufman, 2003) megállapítják, hogy az indikátorok együttjárása magas szintű: például a demokrácia és a jogállam indikátorai együtt mozognak – ez alapján nem nagyon van olyan valódi demokrácia, amely közben illiberális lenne. Témánk szempontjából pedig még fontosabb, hogy **ahol rosszul működik a demokrácia, ott a kormányzás teljesítménye is rosszabb.**

A jó kormányzás irodalma a demokrácia jobb közpolitikai teljesítményét bizonyítja. Bäck és Hadenius (2008) szerint ugyan az autokráciához képest a gyenge minőségű demokrácia enyhén csökkenti az állami kapacitásokat (amit ők egy ötelemű indikátorral közelítenek), ám ezután a demokrácia erősödése az állami képességek javulását eredményezi. A demokrácia a gazdasági fejlettségi szintjétől függetlenül elősegíti a társadalmi fejlődést: például növeli a várható élettartamot, csökkenti a csecsemőhalandóságot (Franco et al., 2004) és javítja az életminőséget (Stroup, 2007). A demokráciákban – megint csak a fejlettségi szinttől függetlenül – *ceteris paribus* jobbak a közszolgáltatások, például többet költenek oktatásra (Stasavage, 2005) és jobb a környezet minősége (Li – Reuveny, 2006). Ezek és a hasonló eredmények a társadalmi fejlődést okságilag a (jól működő) demokráciához kapcsolják. A Nobel-díjas Amartya Sen kimutatta,

<sup>24</sup> Lásd <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

hogy demokráciákban sohasem fordult elő éhínség<sup>25</sup>: a közvélemény nyomása alatt a kormányok megtalálják a módját annak, hogy a bajban lévőkön segítsenek, szemben a diktatúrákkal, ahol egyes régiók éheztetését akár politikai eszközként is használták (Sen, 2004). De az autokráciákban ugyanezért általában nagyobb a pazarlás és a korrupció (ez alól nagyon kevés kivétel van, ilyen pl. Szingapúr), mint a demokráciákban (Adsera et al., 2003).<sup>26</sup> A demokrácia jobb közpolitikai teljesítménye gyakorlatilag minden dimenzióban kimutatható – például a demokráciák a háborúikat is többnyire megnyerik, egymással viszont nem háborúznak, ez a demokratikus béke jelensége (Szőnyi, 1998). Egyedi ellenpéldák előfordulhatnak, de hosszú távon, sok országra tekintve a demokratikus jogállam (liberális demokrácia) közpolitikai-kormányzási teljesítménye egyértelműen felülmúlja az autokráciáét.

A fentebb ismertetett kutatási eredmények többnyire statisztikai vizsgálatokból, tehát sok ország tanulmányozásából származnak, és elég erős érveket szolgáltatnak amellett, hogy a jól működő demokrácia jobb közpolitikai eredményeket produkál, valamint az autokráciáknál a társadalmi jólétet is hatékonyabban képes növelni. Visszatulva az előző alfejezet problémájára: úgy tűnik, hogy a **demokratikus politika általában véve jobban oldja meg a kormányzási kapacitások biztosításának feladatát**. A kérdés, hogy **mi az a mechanizmus**, ami a demokratikus kormányzás jobb teljesítményét biztosítja.

<sup>25</sup> Amit meg kell különböztetnünk az abszolút szegénységhez kötődő éhezéstől – ez utóbbi sajnos demokráciákban is előfordul.

<sup>26</sup> A korrupct diktatúrák különösen szeretnek a sportra költeni. Például a világ 10 fajlagosan legrágább futballstadionjából 7 Oroszországban és Belarusszáiban épült. A maradék hároomból egy londoni (a listavezető), egy lyoni (a 10.) és a lista 5. helyére felkerült a Puskás Stadion is. Lásd [https://www.footballbenchmark.com/library/stadium\\_developments\\_the\\_boom\\_continues?fbclid=IwAR0aDEEGPZQG0XGvuq17h-lNeljLyvwlXg\\_IQ32fzRSOKh8hfAFqP2wflzY](https://www.footballbenchmark.com/library/stadium_developments_the_boom_continues?fbclid=IwAR0aDEEGPZQG0XGvuq17h-lNeljLyvwlXg_IQ32fzRSOKh8hfAFqP2wflzY). De illusztrációként hivatkozhatunk a 2014-es szocsi téli olimpiára, amelynek megrendezési költsége a sajtóhírek szerint sokszorosán felülmúlta a korábbi hasonló eseményekét, és ezt nehéz mással, mint az orosz állam rossz működéséből fakadó pazarlással és lopással magyarázni. Lásd: [https://index.hu/sport/2014/01/21/na\\_de\\_mi\\_kerul\\_ezen\\_az\\_oimpiant\\_10\\_billio\\_forintba/](https://index.hu/sport/2014/01/21/na_de_mi_kerul_ezen_az_oimpiant_10_billio_forintba/) (letöltve 2019. november 28-án).

Úgy vélem, a szakirodalom alapján négy alapvető mechanizmust fogalmazhatunk meg:

1. a kormányzás és a **döntéshozók elszámoltathatósága** miatt a demokráciában jobb döntések születnek és körültekintőbb a közpolitikák megvalósítása;
2. a demokratikus eljárások növelik a **döntések legitimitását**, ami pedig javítja a megvalósítás eredményességét;
3. a demokratikus jogállam **intézményi stabilitást** teremt, ami pedig elősegíti a társadalmi erőforrások mozgósítását;
4. a demokrácia és a plurális társadalom kontextusában a **kormányzás információgyűjtő és -becsatornázó képessége** jobb.

Ezekből a negyedik mechanizmus az, ami a témám szempontjából fontos, de talán érdemes az előző hármat is röviden áttekinteni.

*1. A kormányzás és a döntéshozók elszámoltathatósága miatt a demokráciában jobb döntések születnek és körültekintőbb a közpolitikák megvalósítása.* Ez a pont nem igényel hosszas kifejtést, hiszen ez az egyik klasszikus – és talán a legerősebb – érv a demokrácia mellett: a demokráciákban a hatalmon lévők elszámoltathatóak, a politikai közönség, a sajtó, a politikai ellenfelek figyelme és kritikája irányul rájuk, és ha rosszul végzik a dolgukat, végső soron leválthatóak. Ha a jogállam is érvényesül (vagyis liberális demokráciáról van szó), akkor a hatalmon lévők a releváns információkat nem vagy csak nehezen tudják eltitkolni, és a kritikusok véleménynyilvánítási szabadságát a törvények védik. Ilyen körülmények között a hatalmon lévőknek nyilvánosan igazolniuk kell döntéseiket – és emiatt fokozottabban igyekeznek jó döntéseket hozni, mint az autokrata vezetők, akiknek nagyobb a döntési szabadságuk, és tehetik azt, amit jónak látnak, vagy ami nekik személyesen és köreiknek előnyös. Az elszámoltathatóság érv egyik verziója a szelektorelmélet (Bueno de Mesquita – Smith, 2014), amely szerint a demokratikus vezető széles szelektorbázisa (az a kör, amely a hatalomba segítheti) a garanciája annak, hogy döntéseiben ne egy szűk csoportnak kedvezzen, hanem közjavakat biztosítson a közönség egészének a számára (végső soron előmozdítva a közérde-

ket). Diktatúrákban a szelektorok befolyásos csoportja tipikusan kicsi: például a kormányzó párt tagjai, vagy az erőszakszervezetek. Ilyen körülmények között a hatalmon lévőknek az az érdeke, hogy ezt a támogatói csoportot privilegizálja magánjavarok juttatása révén, hiszen a társadalmi jólét növelésének nincs, vagy csekély a hatása a hatalmi kilátásaikra. A szelektorelmélet szerint a hatalomtechnikai megfontolások és a közérdek érvényesítése elvileg a demokráciában egyesül<sup>27</sup>: a demokráciákban ugyanis a társadalom széles köre részt vesz a vezetőik megválasztásában, így hatalmuk érdekében a valamilyen értelemben vett közjó előmozdítása az észszerű stratégia.

2. *A demokratikus eljárások növelik a döntések legitimitását, ami pedig javítja a megvalósítás eredményességét.* Ez a mechanizmus azt jelenti, hogy a demokratikus eljárások erősítik a kormányzás elfogadottságát az input- és *throughput*-legitimitás (Scharpf, 1999) erősítése révén, ami pedig növeli a társadalmi szereplők együttműködési készségét a közpolitikai döntések megvalósításában. A kormányzás Magyarországra is jellemző „jogias szemléletében” (Gajdusчек–Hajnal, 2010: 53) a közpolitikák megvalósítási problémái többnyire fel sem merülnek: a döntés megszületése és a Magyar Közönyben való megjelenetése után magától értetődő, hogy az állami adminisztráció végrehajtja azt, a társadalom, vagyis az állampolgárok, a vállalatok és más szereplők pedig jogkövető magatartást tanúsítva az új szabályoknak megfelelően járnak el. Az adminisztrációnak ugyanis ez a dolga: nem kérdez, hanem végrehajtja az utasításokat és a jogszabályokban foglaltakat. A társadalmi szereplők pedig kénytelenek elfogadni az új intézményi felállást, eljárásokat, és szankciók fenyegetik őket, ha mégsem ezt tennék.

A megvalósítás valójában egyáltalán nem ilyen magától értetődő. A megvalósítás-kutatás alpművének számító Pressman és Wildavsky (1979) könyv címe nyomán akár azt is mondhatjuk: milyen meglepő,

<sup>27</sup> Bár a piaci és a demokratikus mechanizmus alapvetően más, de eszünkbe juthat a közgazdasági analógia: a piac elvileg biztosítja az aktorok önérdeke és a gazdasági fejlődés mint közjó közötti kapcsolatot.

hogy a kormányzati programok működnek egyáltalán. Nem evidens, hogy az alsóbb adminisztratív szintek pontosan értik a döntéshozói szándékot; hogy megvan a képességük, az erőforrásaik; vagy éppen az akaratuk a végrehajtására, és szándékosan vagy szándékolatlanul ne szabotálják, jelentéktelenítsék, torzítsák el a közpolitikai programokat. Az sem evidens, hogy a társadalom tagjai és szervezetei elfogadják az új szabályokat, az új intézményi elrendezést, és ne keressenek legális vagy kevésbé legális kikapukat; vagyis hogy végső soron a közpolitikai célt támogatva járjanak el.

A demokratikus legitimitás fontos gyakorlati következménye, hogy megalapozza az együttműködési hajlamot a társadalomban, elősegíti a kooperációt a kormányzati intézményekkel és közpolitikákkal, ezáltal javítva a kormányzás hatékonyságát: ugyanis hozzájárul ahhoz, hogy az állampolgárok betartsák a szabályokat, valamint együttműködjenek a hatóságokkal a közpolitikák végrehajtásában (Murphy, 2005; Tyler, 2006 és 2011). A közpolitika megvalósításának vizsgálata persze számos kínzó kérdést vet fel, amelyeket most nem célunk megválaszolni (pl. honnan tudjuk, mi a közpolitikák valódi célja a hivatalosan deklaráltól túl; hogyan mérhető fel egy közpolitika valós hatásai, figyelembe véve a nem szándékolt következményeket, externáliákat, hosszú távú hatásokat stb.; társadalmilag mindig kívánatos-e, hogy a döntéshozók célja megvalósuljon és így tovább). Az intézmények és az egyének sokszor nem alaptalanul bizalmatlanok a döntéshozókkal szemben, és jó okuk van arra, hogy a megvalósítást ne támogassák. De az is elmondható, hogy a szakmailag megalapozott, elvileg kívánatos közpolitikák megvalósítása is kudarcos lehet, ha az abban érdekelt intézmények, szervezetek és személyek nem működnek együtt a közpolitikával. A kormányzás legitimitása és a közbizalom olyan erőforrások tehát, amelyek segítik a közpolitikák végrehajtását és ezáltal a kormányzást. A demokratikus kormányzás tehát egyrészt elősegíti a jobb döntések megszületését (lásd fentebb), amivel könnyebb azonosulni; másrészt a demokratikus eljárások a döntésben való részvétel, a döntések elleni tiltakozás, a fellebbezés vagy korrekció lehetőségének mint a legitimitást erősítő procedurális normák biztosítása révén erősíti a legitimitást és a bi-



zalmat – ezáltal javítva a megvalósítás eredményességét (vö. Boda, 2016). Később látni fogjuk, hogy a legitimitás értelmezhető sajátos politikai kapacitásként (Woo et al., 2015).

3. *A demokratikus jogállam intézményi stabilitást teremt, ami pedig elősegíti a társadalmi erőforrások mozgósítását.* Ez a mechanizmus némi rokonságot mutat az előzővel, hiszen mindkettő abból indul ki, hogy a kormányzás a társadalommal való interakcióban történik, és a társadalom támogatása vagy ellenkezése kulcsfontosságú a kormányzás eredményessége szempontjából. Ám míg az előző mechanizmus kifejezetten a kormányzati közpolitikák és állami intézményekkel való együttműködésre utalt, itt arról van szó, hogy milyen intézményi elrendezés segíti elő leginkább a társadalom erőforrásainak mozgósítását.

Konkrét közpolitikai döntések, illetve ezek megvalósításának támogatásán túl a kormányzás egy általánosabb szinten is rászorol a társadalmi erőforrásokra. A kormányzást nyilvánvalóan segíti az, ha a gazdaság jól működik, a polgárok mernek és tudnak vállalkozni, a megtakarításaikat befektetik, munkahelyeket hoznak létre és adót fizetnek; illetve ha jól szervezett a társadalom, és tagjai önkéntes együttműködésekbe, civil szervezetekbe tömörülve járulnak hozzá közös problémák megoldásához (pl. a környezetvédelemhez, az idősek vagy rászorulóknak ellátásához). Tavits (2006) érvei szerint a társas kapcsolatok sűrűségén és erején alapuló társadalmi tőke pozitív összefüggésben áll a kormányzati teljesítménnyel. A társadalmi szerveződések nem csupán a szociális konfliktusok csökkentéséhez és konkrét társadalmi problémák megoldásához járulnak hozzá (Putnam, 2001), hanem javítják az állam és a társadalom adaptív képességeit olyan (például technológiai) változások idején, amelyek társadalmi szintű alkalmazkodást kívánnak meg (Adger, 2009).

Megfordítva: a kormányzást megnehezíti, ha a társadalmi szereplők nem bíznak egymásban és a politikai rendszerben; ha döntéseiket a rövid távú szemlélet határozza meg, és vonakodnak kockázatot vállalni és investálni a jövőbe; ha a társadalmi bizalom és ezáltal az állampolgári együttműködés szintje alacsony. Györfly (2012b) érvei

szerint az intézmények fő funkciója a bizonytalanság csökkentése, a kiszámíthatóság növelése. A bizalom ezzel közvetlen összefüggésben van, hiszen azt mint a jövőre irányuló várakozást szokást definiálni. A bizalom hiánya destabilizálja a társadalmi interakciókat, és önbejeljesítő jóslatként működhet. Például itthon a bizalmi válság jelének tekinthetjük, ha erős vagy erősödik a kivándorlási szándék, kiváltképp a magasan kvalifikált társadalmi csoportokban (Szabó, 2019), ha az emberek növekvő mértékben viszik külföldre megtakarításait<sup>28</sup> és a vállalatok aktuális növekedése elmarad még a potenciálistól is, mert a tulajdonosok haboznak újra befektetni a megtermelt hasznot (Reszegi – Juhász, 2017). A legtanultabb és legvállalkozóbb kedvű emberek elvándorlása és a beruházások csökkenése előidézheti vagy súlyosbíthatja azokat a makroszintű problémákat, amelyekről tartva ezen egyéni döntések megszülettek.

A kérdés tehát az, hogy melyik az az intézményi elrendezés, amelyik a leghatékonyabban képes csökkenteni a jövővel kapcsolatos bizonytalanságot, erősíteni az egymásba és az intézményekbe vetett bizalmat, stabilizálni a társadalmi interakciókat, és felszabadítani az emberi vállalkozókedvet, alkotóerőt. Amint erre fentebb utaltam, ezzel a problémával elsősorban a piacgazdaság (mint az egyéni vállalkozókedvet ösztönző, ám egyszersmind arra ráutalt gazdasági rendszer) szempontjából a közgazdászok foglalkoztak. Acemoglu és Robinson (2013) például amellet érvel, hogy erre leginkább az úgynevezett „befogadó” (demokratikus) intézmények képesek, amelyek biztosítják a kiszámítható kormányzást, a vállalkozás szabadságát és a jogbiztonságot. A szerzőpáros történelmi példák sokaságán keresztül bizonyítja, hogy a zsarnokság és a szabadság hiánya hogyan fojtja el a társadalmi kezdeményezőkedvet. A zsarnokok néha rövidlátó korlátoltságból, de sokkal gyakrabban mohóságból és hatalomféltésből útját állják az új kezdeményezéseknek; elkobozzák a sikeres vállalkozók vagyont; és mindezzel összezúzzák a változtatásra, innovációra irányuló motivá-

<sup>28</sup> Lásd <http://www.vg.hu/penzugy/megtakaritas/egyre-tobb-penzt-tartanak-kulfoldon-a-magyarok-461996>. – letöltve 2019. október 4.

ciókat. Márpedig a társadalmi-gazdasági fejlődésben a kulcsmozzanat az emberi erőforrás: ha annak képességei nem tudnak kibontakozni, akkor a fejlődés is átmeneti és törékeny lehet csak. Ez a mai tudás-gazdaságban még világosabb, mint valaha.

A gazdasági fejlődés persze összetett jelenség, sokféle oka lehet, és a közelmúlt néhány példája is azt mutatja, hogy az autokráciák is tudnak gyors növekedést produkálni. Ennek azonban gyakran valamilyen értékes természeti erőforrás az oka: például az arab országok vagy Oroszország gazdasági fejlődése az olajnak és a gáznak köszönhető. Acemoglu és Robinson amellet érvel, hogy az erőforrások átszervezésével, a hatékonyabb szektorokba terelésével ideig-óráig akár a diktatúrák is komoly növekedést tudnak produkálni. Hazánk például az ötvenes években a háborús újjáépítés és az erőltetett iparosítás miatt gyorsan fejlődött, ám ennek tartalékai a hatvanas évekre kimerültek, és a hetvenes évektől már csak adósságból tudtuk szinten tartani a jólétünket. Hiányzott ugyanis az az intézményrendszer, amely felszabadította volna az egyéni energiákat és megfelelő teljesítményösztönést jelentett volna.

Tehát ezen érv szerint a demokratikus jogállam intézményi stabilitást teremt, ami csökkenti a bizonytalanságot, illetve növeli a társadalmi bizalmat és a társadalmi tőkét; így a polgárok jobban ki tudják teljesíteni képességeiket, mobilizálni erőforrásaikat, ami pedig segíti a gazdasági növekedést és a társadalmi jólétet. Mindez pedig a kormányzásnak is kedvezőbb kontextust teremt, hiszen kevesebb problémával kell a kormánynak foglalkoznia, és a közpolitikák társadalmi adaptációja is könnyebb. Ez pedig végső soron a kormányzási képességeket is erősíti.

*4. A demokrácia és a plurális társadalom kontextusában a kormányzás információgyűjtő és -becsatornázó képessége javul. Ezen mechanizmus a témám szempontjából különös fontos, ezért némileg hosszabban térek ki rá a következő alfejezetben.*

## INFORMÁCIÓBRÓKEREK – A TÁRSADALOM KÖZPOLITIKAI KÉPESSÉGEI

E negyedik mechanizmusra Baumgartner et al. (2017) mutatott rá, amikor a demokráciák és az autoriter rendszerek közpolitikai változásának dinamikáját vizsgálva két, egymással versengő hipotézist fogalmazott meg. Az egyik az intézményi hatékonyság hipotézise: mivel az autokráciáknak nem kell a társadalmi szereplők bevonásával, a demokratikus döntéshozatal sokszor bonyolult szabályaival bajlódniuk, feltételezhető, hogy könnyebben és gyorsabban tudnak döntéseket hozni – ez egyébként a demokrácia kritikusaiknak egy visszatérő érve. Mivel kicsi az intézményi súrlódás, ebből az következne, hogy a közpolitikai változások megszakítottsága alacsony szintű (lásd az előző fejezetet a megszakított egyensúly elméletéről). A másik feltevés, amely az előzővel ellentétes irányú, az információk hátrány hipotézise: mivel az autokráciákban korlátozva van a szabad információáramlás (nincs szabad sajtó, szabad civil társadalom stb.), a döntéshozókhoz nehezebben jutnak el a releváns közpolitikai információk. Emiatt nagyobb az intézményi súrlódás és jelentősebb a közpolitika megszakítottsága is.

A brazil, török, orosz és máltai, demokratikus és nem demokratikus időszakok költségvetési adatainak elemzéséből az első hipotézist elvetették és a másodikat korroborálták: a nem demokratikus kormányzatok alatt nagyobb a közpolitikai megszakítottság, jelentősebb a közpolitika „rángatózása”. Mindebből a kutatók arra következtetnek, hogy nem demokratikus körülmények között nem az autokrácia vélt előnye (az intézményi hatékonyság), hanem az információkkal kapcsolatos hátránya a meghatározóbb. De a mechanizmusra vonatkozó feltételezés csak spekuláció: bár a jelenség, vagyis a demokráciák kisebb intézményi súrlódása megállapítást nyert, a pontos okok csak valószínűsíthetőek. Egyébként a jelenség kimutatható magyar adatokon is: Sebők Miklós és Berki Tamás a magyar *Comparative Agendas Project* adatait használva ismételte meg Baumgartnerék vizsgálatát az elmúlt 150 év költségvetési változásaira, és ők is a demokratikus közpolitika-alkotást találták kisimultabbnak (Sebők – Berki, 2018).

Jegyezzük meg, hogy a kisebb mértékű megszakítottság önmagában nem mond semmit a döntések vagy a közpolitikai folyamat minőségéről. Annyit azonban mutat, hogy kisebb az intézményi súrlódás, tehát a közpolitikai döntések megoszlása jobban hasonlít a közvélemény problémaérzékelésére a demokráciában, mint az autokráciákban. A megszakított egyensúly elméletéből és az empirikus vizsgálatokból ugyanis az következik, hogy a megszakítottság foka magasabb a politikai döntéshozatali folyamat későbbi fázisaiban: míg a közvélemény vagy a sajtó tematikus problémamegoszlása közelebb áll a normális eloszláshoz, addig az interpellációk vagy parlamenti kérdések megoszlása nagyobb kurtózist mutat; a döntéseké pedig még nagyobbat. Az elmélet szerint ezt az intézményi súrlódás okozza. Ha tehát a demokráciákban a megszakítottság kisebb, mint az autokráciákban, akkor az kisebb súrlódást jelent, ami elvben adódhat abból, hogy a döntések könnyebben születnek meg, futnak végig a közpolitikai folyamaton – ám a demokráciát éppen a körülményesebb döntési folyamat jellemzi. A kormányzaton belüli vagy a külső érintettekkel való konzultációk, egyeztetések, a részletes parlamenti vita, a vétőjoggal rendelkező aktorok intervenciója stb. mind a döntési folyamat lassítása felé mutat. Ezzel szemben az autokratikus rendszerekben a döntések megszületését kevesebb intézményes és politikai tényező lassítja. **Ha tehát a gyors döntést kizárhatjuk, akkor a demokrácia alacsonyabb intézményi súrlódására magyarázatául a jobb információáramlás adódik: egy konkrét ügy felemelkedése a napirendektől a döntésig talán lassabban halad a demokráciában, ám az autokráciában az ügyek jó része megreked a közvélemény napirendjének szintjén, és csak akkor emelkedik fel a közpolitikai napirendre, amikor a jelentősége már nem vonható kétségbe; más oldalról pedig az mondható, hogy autokráciában a döntések tematikus megoszlása nem elsősorban a közvélemény napirendjét, hanem a hatalmában kevésbé korlátozott döntéshozóét tükrözi.**

Abból indulok ki, hogy a Baumgartner et al. (2017) által rekonstruált mechanizmus plauzibilis feltételezés. A demokráciát nem csupán az jellemzi, hogy a számonkérhetőség miatt a döntéshozók nagyobb eséllyel figyelnek oda a társadalom felől érkező jelzésekre, hanem az

is, hogy ezek a jelzések léteznek, és utat találnak a döntéshozóik. Baumgartnerék e tekintetben elsősorban a szabad sajtó jelentőségét emelik ki – azonban úgy vélem, hogy ennél többről van szó. Egy korábbi írásunkban (Boda – Patkós, 2018) a **társadalom közpolitikai képességeként** utaltunk az **intézmények és aktorok azon összességére és működésmódjára, ami a liberális demokrácia kontextusában lehetővé teszi a kormányzás számára erőforrást jelentő társadalmi inputok (elvárások, javaslatok, visszajelzések) összegyűjtését és becsatornázását.**

Korábban láttuk, hogy a közpolitikai folyamatot modellező legelterjedtebb megközelítések, mint a megszakított egyensúly elmélete, vagy a közpolitikai aktorokat előtérbe helyező „*advocacy coalition framework*” (Sabatier & Weible, 2014) hasonlóan tekintenek a közpolitikai változásokra: nehezen következnek be, mert a vezetőket számos társadalmi, intézményi, politikai és kognitív faktor korlátozza a döntéshozatal során. A közpolitika egyes területeit pedig alapállapotban olyan monopóliumoknak tekintik, amelyek szereplői, tipikusan intézményes aktorok, az adott terület problémái kezeléséhez szükséges tudást, képességet, sőt tekintélyt is birtokolják. De azt is láttuk, hogy az érdekcsoportok, politikai és civil szervezetek másfelől olyan közpolitikai vállalkozókként is leírhatóak, amelyek a saját érdekeik, értékeik, megfontolásaik mentén változásokat kezdeményeznek a fennálló intézményi egyensúllyal szemben, valamint bírálatot fogalmaznak meg a más csoportok által kezdeményezett, számukra előnytelen változásokkal szemben. A közpolitikai monopólium és az egymást részben ellensúlyozó közpolitikai szereplők küzdelme a közpolitika dinamikájának (vagyis a stabilitásának és változásának) legfontosabb tényezői.

A közpolitikai változások felől nézve tehát a sok, egymással birkózó aktor, a lassan mozduló intézmények stb. mint korlátok jelennek meg, de a rendszer működését tekinthetjük egy nagy információfeldolgozó és döntéselőkészítő mechanizmusnak is. Ha a kormányzást mint a társadalmi problémák kezelésének, megoldásának folyamatát értelmezzük (vö. Peters – Pierre, 2016), akkor felmerül a kérdés, hogy **honnan tudják a döntéshozók, hogy melyek a megoldandó társa-**

**dalmi problémák, illetve, hogy a problémák közül melyiknek kell prioritást adni a fontossága és/vagy sürgőssége miatt.**

A közpolitikai cselekvés középpontjában álló, problematikusnak ítélt társadalmi jelenségekkel kapcsolatban két főbb álláspont különíthető el. Az „objektivistá” álláspont „ténykérdésnek”, azaz mindenféle értelemadástól, meggyőződéstől és mérlegeléstől függetlennek tekintti egy helyzet problematikusságát, míg a „konstruktivistá” felfogás szerint egy jelenség vagy szituáció kívánatostól eltérő színben való feltűnése voltaképp egy összetett értelmezési folyamat eredménye, amely folyamat során a közpolitikai aktorok maguk is tevékenyen részt vesznek a „problémának” számító jelenségek körének kijelölésében, a problémák természetének, szerkezetének és jelentésének megkonstruálásában (vö. Gajduschek–Hajnal, 2010: 86–88; Szabó, 2012). Az objektivista álláspont igazát illusztrálják azok az esetek, amelyek során a szakértők és az államigazgatás azonosítanak olyan „objektív” problémákat, amelyeket a társadalom nem tematizált, és a kormányzat mintegy „proaktívan” (vö. Garraud, 1995) megpróbálja megoldani őket. Másfelől az objektivista nézet kizárólagossága nehezen tartható, hiszen sokszor a tudomány is vitatkozik egy-egy probléma mibenlétéről, okairól stb. (amint ezt a környezetvédelem több évtizedes története illusztrálja), és adott esetben kormányzati cselekvésre lehet szükség a tudományos bizonytalanság fennállásának ellenére is. Ha elfogadjuk, hogy a komplex vagy „komisz” problémák jelenléte a közpolitikában nem pusztán kivétel, hanem úgyszólván főszabály, akkor eleve reménytelen kizárólag a tudományos, „objektív” problémaértelmezésbe és megoldási javaslatokba helyezni a bizalmat. Ebben a megközelítésben a tudósok, a szakértők is csak egyfajta közpolitikai szereplőnek számítanak, akik igyekeznek igazukról meggyőzni a döntéshozókat. Kétségtelen, az utóbbi három évtized irodalmában a hosszú ideig közkeletűnek tekinthető – és bizonyos pontokon fokozatosan finomodó, árnyaltabbá váló – „objektivista” álláspont mellett egyre nagyobb teret hódított magának a konstruktivista felfogás (lásd pl. Birkland, 1997; 2005; Derry, 2000; Stone, 1988; 1997).

Mindez nem csupán leíró relevanciával bír és a normatív következmények magától értetődőek: **nincs kitüntetett módja a közpo-**

**litikai problémák összegyűjtésének, meghatározásának, sorrendbe állításának.** A kormányzatok jelentős erőforrásokat költenek erre, ám a problémameghatározást kár volna monopolizálniuk. Éppen ellenkezőleg: ahogyan a gazdaság megszervezésében is csődöt mondott a totális központosításra alapuló logika, és kiderült, hogy a piac a maga látszólag anarchikus, sokközpontú működésével hatékonyabban tudja összegyűjteni és kanalizálni az erőforrások allokációjához szükséges információkat, mint a bürokraták sokaságát alkalmazó tervhivatalok, úgy a közpolitikai változásokhoz szükséges információk begyűjtését és egymással való összemérését is hatékonyabban tudja végezni a *policy* aktorok vetélkedésén és együttműködésén alapuló (köz)politikai piac, mint a magát mindenhatónak gondoló kormányzat.

Másként fogalmazva: fentebb utaltunk Weaver és Rockman (1993) megközelítésére, amelyben egyaránt fontos kormányzási képességként jelenik meg a közpolitikák stabilitásának és változtatásának biztosítása. Ott azt hangsúlyoztuk, hogy ezen és más – egymásnak alkalmasint ellentmondó – kormányzási képességek működtetése és összeegyeztetése politikai folyamatként értelmezhető csupán. Most ehhez azt tenném hozzá, hogy ez a politikai folyamat a demokráciák intézményi kontextusában részben a közpolitikai aktorok és intézmények itt leírt vetélkedésében és együttműködésében ragadható meg.

Vagyis a (köz)politikai *agenda setting*, az ügyek megkonstruálása a nyilvánosság arénáiban, a napirendek befolyásolásáért folytatott küzdelem értelmezhető mint egy társadalmi méretekben zajló információgyűjtő és -szelektáló mechanizmus, amely előkészíti az ügyeket a nagypolitika számára. Az egész folyamat ugyanis nem pusztán az információk begyűjtését szolgálja, hanem azok egyfajta feldolgozását is: mint a megszakított egyensúly elmélete is utal erre, a döntéseket erősen befolyásolja, hogy mely ügyek tudnak megjelenni több napirenden is (tehát a médiáén, a közvéleményén, a politikáén). Ha egy ügy, egy probléma jól szerepel a közpolitikai ügyek versenyében, és felfigyel rá a politikai közösség, akkor az valószínűsíti a kormányzati cselekvést: nem csupán felhívja a döntéshozó figyelmét egy ügyre, hanem a változtatáshoz, a közpolitikai monopólium megtöréséhez szükséges legitimitációval is felruházza, makropolitikai szintre emeli az



ügyet, és az intézményi és politikai ellenállással szemben lökést ad a politikai változás irányába (Baumgartner, Jones, & Mortensen, 2014; Real-Dato, 2009).

A társadalom közpolitikai kapacitásának fogalma tehát ezen információgyűjtő és -szelektáló mechanizmus működésére utal – kérdés, hogy miként lehet operacionalizálni ezt a fogalmat. Jelen tanulmányom középpontjában nem ez a probléma szerepel, ezért most megelégszem egy hozzávetőleges leírással.

Először is, a tágan értelmezett közpolitikai kapacitások megléte igényli az **aktív közpolitikai szereplők működését**. Idetartoznak a különféle lobbik, érdekszervezetek (amelyek elsősorban tagjaik érdekeit jelenítik meg); a civil szervezetek és társadalmi mozgalmak (amelyek jellemzően általánosabb társadalmi érdekekre, értékekre hivatkoznak); valamint a politikai pártok. Fontos a működést hangsúlyozni: például a civil szervezetek sokfélék lehetnek, és jelentős részüknek a tevékenysége a közpolitika, a kormányzás szempontjából csekély jelentőségű. Erre a kérdésre visszatérünk majd a 9. fejezetben.

Másodszor, minden bizonnyal elengedhetetlen a sokszínű **média**, amely a politikai nyilvánosság elsődleges fórumaként teret ad a (köz) politikai vitáknak; feltár problémákat; bemutat álláspontokat; és tematizációjával jelentős szerepet játszik a közpolitikai napirendek alakulásában. Ismét ki kell emelni a működésbeli jellemzőket: bizonyos sajátosságokkal, például az ún. paralelizmussal, azaz egymás mellett párhuzamosan élő médiavilágokkal jellemezhető médiarendszerek kevésbé hatékonyan képesek a közéleti vitákat kanalizálni a közpolitikai folyamatba (lásd még a 7. fejezetben).

Harmadszor, valószínűleg szükség van a médián kívül is olyan **formális és informális fórumokra**, kommunikációs csatornákra, amelyek lehetővé teszik a kormányzat és a társadalmi aktorok érintkezését egymással. Idesorolhatóak mindenekelőtt a konzultációk, az érdekegyeztetések és a lobbizás intézményesített formái, de akár a szakmai konferenciák is. Ismétlem a fentebb mondottakat: itt sem a fórumok léte, hanem azok érdemi működése a legfontosabb szempont. Lehet látszatkonzultációkat folytatni csekély hatással. Erre is visszatérünk a 9. fejezetben.

Negyedszer, a közpolitikailag releváns **tudományos és szakértői tudást előállító intézmények** (kutatóhelyek, egyetemek, agytrösztök), amelyek hozzájárulhatnak a közpolitikai vitákhoz, vagy éppen a viták eldöntéséhez; illetve adott esetben intézményesített fórumokat kínálnak a közpolitikai aktorok párbeszédéhez.

Mindehhez két további megjegyzés kívánkozik. Az egyik az, hogy a fenti feltételeket intézményesítetten a liberális demokrácia képes a leginkább biztosítani. A liberális demokráciában van biztosítva a média szabad működése, a civil társadalom autonóm szerveződése, a tudomány függetlensége stb. Az egyéni szabadságjogokat és intézményi autonómiákat biztosító alkotmányos szabályok a kormányzás szempontjából egyfelől korlátként jelennek meg, hiszen a hatalom önkényével szemben védik az állampolgárok, szervezeteket és társadalmi alrendszerek (pl. tudomány) jogait és függetlenségét. Ugyanakkor az intézmények konstitutív elméletével összhangban (pl. March – Olsen, 1989) a normák nem csupán korlátokat, hanem egyszersmind új lehetőségeket is jelentenek; a társadalmi valóság konstitutív elemei. Az egyéni szabadság és az intézményi autonómiák biztosítása nem csupán korlát a kormányzás számára, hanem létrehozza a társadalom közpolitikai képességeinek megjelenéséhez, kibontakozásához szükséges kontextust, amely pedig támogatja a kormányzást abban, hogy a megoldandó társadalmi problémákat azonosítsa.

A másik megjegyzés pedig az, hogy a társadalom közpolitikai képességeinek megléte természetesen nem teszi szükségtelenné a megfelelő állami, kormányzási kapacitások meglétét. Mint fentebb láttuk, ezek definiálása sem egyszerű feladat. Ugyanakkor a problémát tovább bonyolítja, hogy – miként már többször hangsúlyoztam – a politikai működés jelentőségét is tekintetbe kell venni a kormányzási képességben. Az utolsó alfejezetben erre térek vissza.

## A KORMÁNYZÁS ÉS A POLITIKA MINŐSÉGE

Bár a kormányzási képességek szakirodalma evidens módon többször utal a politikum működésére és annak minőségére, kevesen tesznek kísérletet arra, hogy ennek a közpolitikai folyamat szempontjából legfontosabb jellemzőit megkíséreljék azonosítani. Ez egy önálló kutatás témája lehetne. Az alábbiakban – némileg önkényesen és szelektíven – a legitimitás megteremtésének és a vezetéshez kapcsolódó képességekre térek röviden ki.

### *Politikai kompetenciák: a legitimitás megteremtése*

Az állami/kormányzási képességekről szóló szakirodalom, mint említettem, az utalásokon túl kevés figyelmet szentel a politikum működésének vagy a politikai képességeknek. Az alábbiakban a Wu et al. szerkesztett különszám tanulmányait használom (Howlett, 2015; Pal – Clark, 2015; Woo et al, 2015; Wu et al., 2015) – ezek ugyanis, bár csak vázlatosan, de igyekeznek beépíteni a közpolitikai képességek közé a politikait is, amelynek két elemét tárgyalják: a legitimitási képességet és a politikai ítélőerőt. A demokratikus legitimitációt és az erre épülő társadalmi együttműködést fentebb mint a demokrácia jobb közpolitikai teljesítményének egyik mechanizmusát említettük.

A kormányzási képességek függenek tehát bizonyos, intézményekben, eljárásokban, szakértelemben stb. megtestesülő minőségektől, amelyek Wu et al. (2015) szerint három szinten, így az egyének, a szervezetek és a politikai rendszer szintjén is megjelennek. Wu és szerzőtársai, akárcsak Howlett (2015) a közpolitikai képességek fogalmát használja, amelyet ők mint az analitikus (a problémák megértése, megoldások kidolgozása), a menedzseri (szervezés, végrehajtás, megvalósítás) és a politikai kompetenciák összességéként határoznak meg. Ezek közül a **politikai kompetenciákról** még nem beszéltünk.

Wu et al. (2015) szerint a többi kompetenciához hasonlóan a politikai is mindhárom szinten megjelenik. Az egyéni szinten ez az államigazgatási vezetők és a *street-level* bürokraták képességeit jelenti a

*stakeholderekkel* való kommunikáció, a problémák megértése, a megvalósíthatósággal kapcsolatos ítélőerő vonatkozásában. A szervezeti szinten a megfogalmazásuk szerint ez a kormányzati és társadalmi szereplőkkel való kapcsolatok kialakítását jelenti, illetve „effektív közszolgálati alkat; a szervezeti/ügynökségi programok politikusi támogatását; és a szervezetközi bizalom megteremtését” (Howlett, 2015: 175). Az egyéni szinten, különösen a vezetők vonatkozásában a politikai képességek jelentőségét kár volna vitatni, azonban nem vagyok benne biztos, hogy indokolt a politikai képességek fogalmának használata a szervezeti szinten: Howlett is túllép a szervezeteken, amikor a programok „politikusi” támogatottságáról beszél. A politikai képességek viszont egyértelműen relevánsak a politikai rendszer szintjén.

A rendszerszintű politikai kapacitás „a legszéleskörűbb és legátfőbb az összes közpolitikai képesség közül, és befolyásolja az össze többi” (Wu et al, 2015: 6). Miközben ez meggyőzően hangzik, sajnos Wu et al. (2015) és Woo et al. (2015) is csak a legitimációs kapacitást emeli ki mint a rendszerszintű politikai képességek egyik legfontosabbját, vagyis a fogalom teljességének definiálására nem tesznek kísérletet.

Woo et al. (2015) a legitimációs kapacitást mint az arra való képességet definiálja, hogy a döntéshozók a közpolitikai döntésekhez, majd azok megvalósításához politikai és társadalmi támogatást szerezzen. Hogyan ez miként érhető el, arról a tanulmány nem szól, de a politikai intézmények iránti bizalmat a legitimációs kapacitás kulcsmozzanatának nevezi, és utal arra a szakirodalmi területre, amely az intézményi bizalmat meghatározó tényezőkkel foglalkozik (pl. Tyler, 1990). A legitimációs kapacitás egyik legfontosabb indikátora tehát a politikai, intézményi bizalom. A legitimitás és az intézményi bizalom összefüggéseit máshol már feldolgoztam (lásd Boda, 2013), ezért itt nem térek ki ezekre.

Összefoglalva: Woo és szerzőtársai (2015) nyomán a kormányzati képességeken belül érdemes lehatárolni a **politikai képességeket**, amelynek egyik eleme a **legitimációs kapacitás**, vagyis a társadalmi támogatás megszerzésének, megerősítésének képessége. A legitimáció és az intézményi bizalom szakirodalma alapján a legitimációs kapaci-

tás nem független a kormányzat teljesítményétől, de legalább ilyen fontosak a kormányzat és a politika működésének olyan jellemzői, amelyek a procedurális méltányosság elveinek érvényre jutását biztosítják, illetve a politika és a politikusok integritását mutatják.

### *Politikai kompetenciák: ítélőerő és vezetés*

Pal és Clark (2015) a „politikai ítélőerő” fogalmának keretében elemzik a széles értelemben vett politikai képességeknek a kormányzásban betöltött szerepét. Amellett érvelnek, hogy a szakirodalomban általában használt közpolitikai képességek (analitikus, megvalósítási stb.) mellett a politikai képességeket is konceptualizálni kellene. Cikkük problémafelvető, ezért a politikai képességeknek pontos definíciójával vagy listájával nem szolgálnak, ám a legitimációs kapacitás mellett bevezetik a **politikai ítélőerő** fogalmát, amelyet mint „a stakeholderek álláspontjának és szükségleteinek megértésére, az egyes döntések megvalósíthatóságának felmérésére, illetve a stakeholderekkel történő kommunikációra” való képességet definiálnak (i. m.: 248). Megfogalmazásuk szerint az államigazgatási vezetők képessége a *networkingre*, a meggyőzésre és a tárgyalásra fontos mozzanata a kormányzás hatékonyságának (uo.). Különösen értékesek ezek a képességek akkor, ha nem *business as usual* kormányzás, azaz a napi ügyek menedzselése zajlik, hanem a döntéshozók közpolitikai innovációba és nagy léptékű, jelentős közpolitikai reformokba kezdenek. A későbbiekben a politikai ítélőerőt a vezetéssel (*leadership*) azonosítják, és az alábbi mozzanatait sorolják fel, hangsúlyozottan csak illusztratív módon (i. m., 254):

- A változás véghezviteléhez szükséges támogatás, felhatalmazás megszerzése (pl. választások, népszavazás vagy állampolgári konzultáció révén).
- Támogató koalíció építése. A közpolitikai reformoknak mindig vannak haszonélvezői és vesztesei, ám a politika művészete többek között abban áll, hogy a hasznok újraosztásával elegendő támogatót kell szerezni.

- Retorikai és heresztetikai képességek a problémák újrakeretezésére, a vita feltételeinek újradefiniálására.
- A „válság” adta lehetőségek kihasználása. A közpolitikai változások végrehajtása szempontjából egy kisebb krízis jól jöhet – nem csoda, hogy gyakran maguk a döntéshozók használják a válsággal való riogatást a döntések támogatásának megszerzéséhez.

Az illusztratív tárgyalást illetően mentségükre szóljon, hogy a vezetés problematikája máig elsősorban a menedzsment tudományon belül van hangsúlyosan jelen és a politikatudományi vonatkozások a szakirodalomban ritkák. A kérdésre mi is visszatérünk még. Bár Pal és Clark (2015) és Woo et al. (2015) megközelítése erősen vázlatos, legalább felhívják a figyelmet arra, hogy az állami/kormányzási/közpolitikai képességek szakirodalma csekély figyelmet fordít a politikum, a politikai rendszer működésére – márpedig a kormányzás, bizonyos alapvető intézményi feltételek meglétén túl elsősorban politikai tevékenység.

## ÖSSZEFOGLALÁS

Kétségtelen, hogy manapság a sikeres közpolitika-csinálás többet követel meg, mint pusztán egy viszonylag erős államot, ami többé-kevésbé képes kikényszeríteni a törvényt, behajtani az adókat, és bürokratikus rendszert működtetni. A közpolitika-csinálás komplex folyamat, amelynek során számos szereplő bevonásával meghatározódnak a társadalom számára fontos problémák, felmerülnek, számba vétetnek a társadalmilag elfogadható, többé-kevésbé hatékony és kivitelezhető megoldások a probléma megoldására vagy enyhítésére, amik közül végül a politikai folyamatban kiválasztanak és alkalmaznak egyet. Mindennek során különböző ismeretek, értékek és érdekek bukkannak fel, szervezetek és intézmények lépnek be a folyamatba, és a társadalmi vonatkozások mellett a politikai és a gazdasági logika is szerepet kap, míg a folyamat végén a közösen azonosított kihívásra valamilyen válasz születik. Ennek megfelelően a közpoli-

tikai kapacitásokat mint a közpolitikai problémák azonosításának, megfelelő közpolitikai válaszok kidolgozásának és ezek eredményes és hatékony megvalósításának képességét szokás meghatározni (Pal – Clark, 2015). A szakirodalmat domináló állami kapacitások megléte elengedhetetlen – de a közpolitika-formálás többet kell, hogy jelentzen szűken értelmezett állami feladatnál.

A fentiekben röviden áttekintettük az állami/kormányzási képességek szakirodalmának néhány fontosabb megállapítását, amelynek konklúziója az volt, hogy a kormányzási képességek számos eleme azonosítható ugyan, némelyik (pl. az adminisztratív kapacitás) többé-kevésbé operacionalizálható is, azonban a kormányzás olyan politikai kihívás, amely politikai képességeket is igényel. A szakirodalomban erről kevés szó esik: én röviden a legitimitációs és a vezetési képességre tértem ki.

A kormányzás ugyanakkor túlmutat a szűken vett politikán, sőt, az államon, hiszen a társadalommal való interakcióban formálódik. Az állami, kormányzási képességek fogalmát kiegészítve bevezettem a társadalom közpolitikai képességeinek koncepcióját. Ezen azokat (formálisan vagy informálisan) intézményesült társadalmi eljárásokat, gyakorlatokat értem, amelyek képesek a társadalmi szereplők problémaérzékelését, elvárásait, céljait közvetíteni a kormányhoz. Amellett érveltem, hogy a társadalom közpolitikai képességeit érdemes nemcsak egy információgyűjtő, de egyszersmind információfeldolgozó mechanizmusnak is tekinteni, amely végső soron erősíti a kormányzási képességeket, hiszen begyűjti, ütközteti és rangsorolja, ezáltal mintegy előkészíti az ügyeket a döntéshozatalra.

Bár a demokráciát a kritikusai szokták döntésképtelenséggel vagy lassú döntéshozattal jellemezni, az adatok azt mutatják, hogy a liberális demokráciák biztosítják a legjobb intézményi kontextust az effektív kormányzás számára. Nemcsak a jobb minőségű *outputok*, közpolitikai eredmények bizonyítják ezt, hanem a közpolitikai folyamat dinamikájának elemzése is, amely kimutatta, hogy az autokratikus rendszerekben nagyobb az intézményi súrlódás és jelentősebbek a közpolitikai megszakítottságok is. Ennek valószínű oka éppen a társadalmi közpolitikai képességek gyengesége, amit a demokrácia plurális

intézményrendszerének, a szabad sajtó, a civil szervezetek, érdekszervezetek, pártok stb. működésének defektusa okoz.

Természetesen a liberális demokrácia csupán egy általános – és részleteiben nem teljes pontossággal meghatározható – intézményi keretet jelent a kormányzás számára. A politika – ugyancsak nehezen meghatározható – minősége fontos szerepet játszik ezen intézményi keret kihasználásában. A liberális demokrácia általános intézményes kerete tehát sokféleképpen aktualizálódhat a kormányzásban, és ennek egyik oka a politika eltérő minősége az egyes országokban. De a minőségen túl az intézmények sajátosságai az egyes politikai rendszerekben, a kormányzás előtt álló aktuális kihívások, a politikai hagyományok és egyéb tényezők miatt a kormányzás stílusa jelentős különbségeket mutathat az egyes országok, rezsimek között. A következő fejezetben erről lesz szó.



## 4. A kormányzás stílusai

Az eddigiekben már többször leszögeztük e dolgozat alapvetését, hogy a kormányzás tartalmát adó közpolitikai folyamatban a modern, demokratikus államokban tipikusan sok szereplő vesz részt. Ez azt jelenti, hogy a közpolitikai folyamatba bekerülő ügyek kiválasztására és megfogalmazására, a formálódó megoldásokra és a megszülető döntésekre, majd azok ilyen vagy olyan megvalósulására politikai és társadalmi szereplők, egyének, szervezetek és intézmények sokasága lehet valamilyen hatással. Mindezen aktorok pedig különféle szempontokat képviselnek: ideológiai, szakmai, erkölcsi meggyőződések, érdekeket, értékeket és ismereteket. Ezek a szempontok nemcsak eltérő kategóriákba sorolhatók és egymással nehezen összeegyeztethetők, de saját kategóriájukon belül is konfliktusosak: a különböző érdekek ütköznek, a szakértői vélemények ellentmondanak egymásnak stb. A korábbi fejezetekben bemutattuk, hogy erős érvek szólnak amellett, hogy a liberális demokrácia intézményi elrendezése biztosítja a legmegfelelőbb kontextust e sokféle szempontnak a kormányzás folyamatába való becsatornázáshoz és egymással való összeegyeztetéséhez. Ugyanakkor azt is leszögeztük, hogy a kormányzás komplex probléma és lényegileg politikai tevékenység, amelynek nem adható meg az algoritmus, vagy a minden körülményre alkalmazható intézményi *design*-ja. A liberális demokrácia általános szinten természetesen definiálható, azonban a kormányzási megoldások ezen általános intézményi kereten belül sokfélék lehetnek. Jelen fejezetben erről a sokféleségről mint a **kormányzás stílusairól** fogunk beszélni.

Milyen értelemben határozhatjuk meg a kormányzás stílusát? Mivel a politikatudomány a kormányzásról mint olyanról sem igen be-

szél, nem sok kapaszkodót találunk a kormányzási módok leírásához sem. Egy bevett megközelítés a kormányzó pártok ideológiai profilja alapján kategorizálja a kormányzatokat és kormányzásokat – ebben az értelemben szokás baloldali vagy jobboldali kormányokról beszélni –, feltételezve, hogy ennek hatása van az elfogadott közpolitikákra is. Az alábbiakban elsőként röviden kitérek erre a megközelítésre, jóllehet tanulmányomban nem ezt alkalmazom. Saját megközelítemhez közelebb állnak a közpolitikai eszközök használata alapján definiált stílusok – a második alfejezetben erről lesz szó. Még relevánsabbak azonban a kormányzási stílusoknak azon leírásai, amelyek a befolyásos közpolitikai szereplőkre és interakciójuk módozataira összpontosít. Eszerint beszélhetünk például hálózatos, oligarchikus vagy politikai kormányzásról. A kormányzás stílusairól szólva azonban nem lenne teljes a kép a vezetői stílusok nélkül – a fejezetet ezzel a témával zárom.

## POLITIKAI IDEOLÓGIA ÉS KÖZPOLITIKAI TARTALOM

Newton és Sharpe 1984-es könyvükben vetették fel azóta mások által is vizsgált kérdést, hogy tudniillik a politika elsőbbsége (*politics first*) mennyire releváns a közpolitikák vonatkozásában. Tehát, hogy nem elsősorban a gazdasági-társadalmi kontextus determinálná a közpolitikák tartalmát, hanem a kormányok ideológiai orientációja és az ez alapján meghozott politikai választások. Newton és Sharpe nem talált erre erős bizonyítékot, és az újabb kutatások fényében egyre inkább kérdéses, hogy a pártok és politikusok ideológiai orientációja közvetlenül tükröződik-e a közpolitikai döntések tartalmában. Például számos empirikus eredmény utal arra, hogy bár a költségvetési preferenciákat vizsgálva 1990 előtt a kormányzó pártok ideológiája többé-kevésbé koherensnek tűnik a kormányzati döntések tartalmával, ez az összefüggés azóta meggyengült általában (Bräuninger, 2005), de például konkrétan a szociálpolitika területén is (Congleton – Bose, 2010; Potrafke, 2009). Tehát nem áll fenn az, amit várnánk, hogy a jobboldali kormányok csökkentik, míg a baloldaliak növelik

a költségvetési kiadásokat; vagy hogy az utóbbiak többet szánának szociálpolitikára, újraelosztásra. A kormányok költségvetési döntései között természetesen vannak különbségek, de ezek egyre kevésbé feltethetők meg a kormányzó pártok ideológiai orientációjának. Potrafke (2011) szerint az OECD-tagországok költségvetési preferenciái 1990–2006 között egyedül az oktatás vonatkozásában mutattak statisztikailag szignifikáns, ám így is gyenge ideológiai hatást: a baloldali kormányok valamivel többet költöttek oktatásra, mint a jobboldaliak. Persze mint a szerző is jelzi, ez egyáltalán nem biztos, hogy a kormányzás ideológiai kötöttségének hiányát jelenti: elképzelhető, hogy bár a költségvetési preferenciákban nem, de a közpolitikai döntések tartalmában mégis megjelent az ideológiai szempontok hatása.

Kérdés, hogy ez miként mérhető. Mortensen et al. (2011) a miniszterelnöki beszédek közpolitikai tartalmát elemezték három országban (Dánia, Hollandia és Nagy-Britannia) mintegy ötvenéves adatsorokon (1953–2006)<sup>29</sup>, feltételezve, hogy a beszédek tükrözik az adott kormány közpolitikai preferenciáit. Azt találták, hogy az egyik évről a másikra a beszédek mintegy 75%-ban azonos közpolitikai területeket említettek, és átlagosan kevesebb mint 2%-os különbség volt csupán a kormányváltásokat megelőző és azokat követő beszédek összetételében a stabilitásában az ugyanazon kormány feje által elmondott beszédek tartalmi állandóságához képest (73,6% és 75,2%). Országokra lebontva, a kormányok ideológiai különbségeit külön kezelve vagy az egyes közpolitikai területek vonatkozásában sem találtak a kutatók szignifikáns különbségeket.

A közpolitikák állandóságának egyik oka természetesen az, hogy a kormányok számos problémát megörökölnek, illetve azok a társadalmi-gazdasági kontextusból következnek: például a nyolcvanas években mindhárom elemzett országban minden kormány sokat foglalkozott a gazdaságpolitikai kérdésekkel. Egy másik ok, hogy a politikai verseny miatt a kormányon lévők nem hagyhatják teljesen figyelmen kívül az ellenzék tematizációját sem: az adatok szerint az ellenzék

<sup>29</sup> A kódolás a *Comparative Agendas Project* módszertanát követve azonosított, hogy a beszédek milyen közpolitikai területeket érintettek.

jelentős hatással van a kormányok közpolitikai napirendjére (Green-Pedersen – Mortensen, 2010). Ennek következtében elmosódnak a különbségek a különböző kormányok döntései között.

De az sem kizárt, hogy a méréssel van baj: ahogyan a költségvetési döntések, úgy a közpolitikai területek relatív fontossága sem írja le teljes mértékben a kormányok preferenciáit. Vagyis az, hogy egy bal- és egy jobboldali kormány is azonos súllyal foglalkozik mondjuk a gazdasággal, nem jelenti szükségképpen azt, hogy a meghozott döntések tartalmi értelemben azonosak lesznek: míg a jobboldali kormányoktól általában piacbarát politikákat várnak, addig a baloldal elméletileg keynesi recepteket kellene, hogy alkalmazzon. A közpolitikák tartalmi részleteivel foglalkozó elemzések azonban többnyire esettanulmányok, amelyek alapján korlátozottan tehetünk csak általános kijelentéseket.

Ennek a problémának az áthidalására Imbeau et al. (2001) mintegy hétszáz, a témával foglalkozó tanulmány metaelemzését végezte el. Eredményük szerint az ideológiai hatás a kormányok politikájára nem zárható ki teljesen, de gyenge: a tanulmányok 22%-a talált valamilyen összefüggést a kormányok ideológiai pozíciója és a közpolitikák tartalma között, ám az elemzések túlnyomó többsége a nullhipotézist támasztotta alá. Természetesen a statisztikai összefüggések által mutatott összkép ellenére az egyes kormányok lehetnek éppen markánsan baloldaliak vagy jobboldaliak, de az ideológiai elkötelezettség gyakran csak a politikai kommunikációban mutatkozik meg, vagy a konkrét közpolitikák tekintetében egy-két politikailag jelentős, szimbolikus ügyre korlátozódik (például Barack Obama esetében az egészségügyi reformra). Ezzel a problémával, hogy ti. a „normál” közpolitika-csinálás mintázata eltérhet az átpolitizált, kiemelt ügyekétől, a közpolitikai stílusok kutatói is szembesültek (Richardson – Jordan, 1979).

## KÖZPOLITIKAI STÍLUSOK

A közpolitikai stílus fogalma a tartalmi döntések helyett a folyamatokra irányítja a figyelmet; a *mit?* helyett a *hogyan?*-ra. A koncepciót Jeremy Richardson vezette be (Richardson – Jordan, 1979; Richard-

son, 1982). Megközelítését igen figyelemreméltónak tartom, jóllehet az eredeti problémafelvetéstől eltelt mintegy negyven évben az általa javasolt kutatási irány viszonylag csekély figyelmet kapott, és nem szervesült a közpolitika *mainstream* irodalmába.<sup>30</sup> Állításomat árnyalja, hogy éppen jelen dolgozat írásával párhuzamosan jelent meg Michael Howlett és Jale Tosun szerkesztette kötet, amely a Richardson által javasolt kutatási programot gondolja újra (Howlett – Tosun, 2019a).

Richardson kérdésfelvetése az volt, hogy **vajon meghatározhatók-e olyan tipikus eljárások, közpolitika-csinálási módozatok, amelyek egy adott politikai rendszer jellemző közpolitikai stílusaként azonosíthatók** (Richardson et al., 1982). Megközelítése túllépett a közpolitikai stílust a közpolitikai eszközválasztással azonosító állásponton, amit jóval korábban már Theodor Lowi felvetett (Lowi, 1972). Lowi állítása az volt, hogy a közpolitikai eszközök determinálják a politikai folyamatokat – mondhatni a megközelítése így summázható: „*policy first*”. Lowi tehát nem a nemzeti közpolitikai stílusról beszélt, hanem arról, hogy egy adott politikai rendszerben a különböző közpolitikai problémákat adresszáló eszközök más és más politikai eljárásokat, folyamatokat implikálnak. Richardsontól eltérően tehát Lowi éppen a közpolitikai eljárások sokféleségét hangsúlyozta egyazon politikai rendszeren belül. Mint Richardson megállapítja „Lowi-nak több csodálója volt, mint követője” (Richardson et al.: 21), és manapság Lowi gondolatai elsősorban a közpolitikai eszközök általa adott tipizálásában élnek tovább (regulatív, disztributív, redisztributív és konstitutív eszközök). A „közpolitikai eszközválasztás mint stílus” megközelítés ugyanakkor felbukkan néha, de némileg eltérő hangsúllyal: a kérdés

<sup>30</sup> Ezt mutatják a Google Scholar citációs adatai is. Jeremy Richardson, idősebb kora ellenére kevesebb mint fele annyi citációval rendelkezik, mint például Frank Baumgartner, és ötödannyival, mint Guy Peters. Baumgartner egyik fő műve, az *Agendas and Instability in American Politics* (1993) pedig mintegy kilencszer több hivatkozást kapott, mint Richardson *Policy Styles in Western Europe* (1982) című kötete. Richardson nem került be a Sabatier szerkesztette és több kiadást megért, a közpolitika legfontosabb elméleteit áttekintő *Theories of the Policy Process* kötetbe sem.

Lowitól eltérően inkább az, hogy az egyes kormányzatok eszközválasztásában milyen sajátosságok figyelhetők meg (vö. Howlett, 1991; Le Galès, 2011).

Ez utóbbi megközelítés már Richardson gondolataira is épít, jóllehet ő nem szűkítette le a vizsgálódást a közpolitikai eszközválasztásra. **A közpolitikai stílus richardsoni értelmezése a közpolitika-alkotás folyamatára vonatkozik, és két dimenzió mentén határozható meg: (1) milyen a kormány tipikus hozzáállása a közpolitikai problémákhoz; és (2) milyen a viszony a kormány és a társadalmi szereplők között** (Richardson et al., 1982). A kormány hozzáállása szerinte lehet aktív/megelőző vagy reaktív; míg a kormány viszonya a társadalmi (közpolitikai) szereplőkhöz lehet konszenzusorientált vagy egyoldalúan előíró. Ebből négy jellemző típus fakad: az aktív bürokráciára, ugyanakkor a közpolitikai szereplőkkel való érdemi konzultációra építő „racionális-konszenzusos” modell, amelynek tipikus példája Németország; a problémákhoz reaktívan hozzáálló kormányzattal és a közpolitikai szereplőkkel való intenzív együttműködéssel jellemezhető „tárgyalásos” modell, amelynek ekkor (még) Nagy-Britannia volt a tipikus képviselője; az aktív bürokráciával kombinált határozotlan fellépő kormányzat, amely az egyeztetést inkább csak a részletek kimunkálására és a legitimitás biztosítására használja, mint például Franciaországban; és a problémákra inkább reaktívan hozzáálló, a közpolitikai aktorok jelzéseire építő, ugyanakkor döntéseit egyoldalúan képviselő „tárgyalás és konfliktus” modell, amely Hollandiára volt jellemző (lásd 1. táblázat).

1. táblázat. Richardson közpolitikai stílusai

		A kormány hozzáállása a közpolitikai problémákhoz	
		<i>megelőző, aktív</i>	<i>reaktív</i>
<b>A kormány viszonya a társadalmi szereplőkhöz</b>	<i>konszenzusorientált</i>	A német „racionális-konszenzusos” modell	A brit „tárgyalásos” modell
	<i>előíró</i>	A francia „egyeztetési” modell	A holland „tárgyalás és konfliktus” modell

Forrás: Richardson et al. (1982) alapján

A richardsoni megközelítés előzményei között nem csak Theodor Lowit, hanem a weberi ihletésű bürokráciakutatásokat és az „adminisztratív kultúra” szakirodalmát is fel kell sorolnunk (pl. Waldo, 1948), amely rámutatott a központi adminisztráció jelentőségére és sajátosságaira a kormányzás folyamatában. Richardson eredetisége szerintem abban rejlik, hogy kombinálja a bürokráciatanulmányok meglátásait az aktorközpontú közpolitikaival, és ráadásul – a kormány és a társadalmi szereplők viszonyát illetően – behozza a hatalom működésének mozzanatát is a modellbe.

A Richardsont ért kritikák egy része azt kifogásolja, hogy egy kormányzati rendszert nem lehet általános szinten jellemezni, mert – ahogyan Lowi is érvelt annak idején – az egyes ügyek és megoldások más-más politikai eljárást valószínűsítenek. Egyetlen kormány sem törekszik mindig a konszenzusra, mint ahogyan az sem lehet igaz, hogy a központi adminisztrációk csak megelőző vagy csak reaktív módon viszonyuljanak a közpolitikai problémákhoz (vö. Atkinson – Coleman, 1992). Ezt a kritikát csak mérsékelten érzem relevánsnak. Nyilvánvaló, hogy a kormányzás teljes mértékben nem egységes és egyforma: az ügyek természete, politikai kontextusa stb. hatással lesz arra, hogy a közpolitika-alkotás milyen eljárásokat követ. Az is érdekes kérdés, hogy a kormányzás mintázata hogyan változik a politikai változások következtében: Richardson később leírta a brit közpolitikai stílus változását, amelyet részben politikai okokkal (pl. Thatcher politikája), részben a kormányzaton belüli szerepfelfogások módosulásával, részben az önmagában kismértékű változások kumulatív hatásával magyarázott (vö. Richardson, 2018). Ugyanakkor nem zárnám ki, hogy egy adott időszakra meghatározható egy kormány általános közpolitikai stílusa, amely az ügyek többségében jellemző mintázatként azonosítható.

Howlett és Tosun (2019b) úgy érvelnek, hogy bár Richardson gondolatai eredetiek és innovatívok, modellje nincs teoretikusan lehoronyozva és nehezen operacionalizálható. Kétségtelen, hogy bár a richardsoni modell első, a kormány és a társadalmi szereplők viszonyára vonatkozó dimenziója jól illeszkedik a közpolitikai megközelítéshez, a második dimenzió, a kormányzat jellemző problémakezelési eljárá-

sa némileg önkényesnek tűnik, és nem következik egyértelműen az adminisztratív kultúra irodalmából sem. Howlett és Tosun (2019b) ezért ezt a dimenziót újrafogalmazva a **kormányzást döntően befolyásoló közpolitikai aktorokra** helyezik a hangsúlyt. Szerintük az a kulcskérdés, hogy az adminisztráció és a vele együttműködő szakértők, vagy pedig a politikusok és a közvélemény van-e nagyobb befolyással a közpolitika alkotásra. Az első dimenziót csak kismértékben fogalmazták újra, a közpolitikai aktorok döntéshozatalba való bevonásának, a participáció mértékeként meghatározva azt. Modelljük sajátossága, hogy a közpolitikai stílust meghatározó két dimenzió által kiadott kormányzási típusok szerintük megfelelnek az alapvető politikai rendszertípusoknak (lásd 2. táblázat).

2. táblázat. A közpolitika stílusai Howlett és Tosun módosított modellje szerint

		A legfontosabb közpolitikai szereplők	
		<i>bürokrácia és szakértők</i>	<i>politikusok és a közvélemény</i>
A közpolitikai aktorok döntéshozatalba való bevonásának mértéke	<i>magas</i>	1. típus: képviseleti demokráciák (Németország, Dél-Korea, Mexikó, Nagy-Britannia)	2. típus: részvételi demokráciák (Svájc, Brazília, Kanada, Egyesült Államok)
	<i>alacsony</i>	3. típus: zárt központosított rendszerek (Kína, Vietnám, Egyesült Arab Emírátsok)	4. típus: versengő választási autokráciák (Oroszország, Törökország, Szingapúr, Togo)

*Forrás:* Howlett és Tosun (2019b)

A magam részéről elhibázottnak tartom a kormányzási típusok és a politikai rendszerek egymással való megfeleltetését, mert a politikai rendszereket nem ezek a dimenziók definiálják. Az elképzelhető persze, hogy az egyes politikai rendszerekre az adott kormányzási mód a jellemző – azonban ez akkor empirikus kérdés, nem pedig elméleti-típológiai. A politikai rendszerekkel való azonosítás továbbá azt sugallja, mintha az egyes rendszereken belül nem lennének, nem lehetnének különböző kormányzási módok: márpedig például a képviseleti demokrácia keretei között is lehetnek időszakok, amikor más-más



kormányzási mód érvényesül – például válság esetén előtérbe kerül a technokratikus kormányzás (vö. Sebők, 2014). Végezetül az sem világos, hogy miért pont ezeket a közpolitikai szereplőket emelték ki a modellben, és miért nem szerepel például a média; vagy kérdés, hogy a politikusokat vajon minden további nélkül össze lehet-e vonni a közvéleménnyel. Továbbá jegyezzük meg, hogy bár Howlett és Tosun (2019b) az operacionalizálhatóság hiányát is felrótták Richardsonnak (aki elsősorban interjúkon alapuló kvalitatív módszerrel azonosította a típusait), ők sem határoznak meg egyértelmű indikátorokat, és a típusok vizsgálata, azonosítása éppúgy kvalitatív módszerekkel és némiképpen önkényesen történik. Persze lehet, hogy ez a probléma nem is oldható meg másként – akkor viszont kár volt ezt Richardsonnak felróni.

## A KORMÁNYZÁS STÍLUSAI

Úgy vélem, érdemes Richardson eredeti feltevéséből kiindulni, mely szerint egy adott kormányzatnak lehet jellemző kormányzási/közpolitikai stílusa, amely ugyan nyilvánvalóan nem a maga tiszta formájában érvényesül a kormányzás egészében, és egyes közpolitikai problémák esetén jelentős eltérések is mutat, de mégis, az általánosítás megfelelő szintjén azonosítható. Fontosnak gondolom azt a richardsoni javaslatot is, hogy a kormányzási stílus a kormány és a társadalom viszonyának leképeződése; és bár egyetértek vele, hogy a kormányzási stílus elvileg a megvalósítás kérdéseit is magában foglalja, érdemes (első körben) a döntéshozatalra összpontosítani. Richardsontól eltérően azonban nem vagyok biztos abban, hogy ez a kormányzási stílus kormányokon átívelően érvényesül: éppen azt tartom (az egyik) érdekes kérdésnek, hogy a kormányzási stílusok hogyan, milyen tényezők hatására változnak. Howlett és Tosun megközelítéséből jónak és a közpolitikai tanulmányokkal harmonizálónak gondolom az aktorok relatív jelentőségének vizsgálatát; nem értem azonban, hogy miért szűkítik le a vizsgálódást néhány közpolitikai szereplőre, és nem tartom megalapozottnak a kormányzási stílusok és a politikai rendszerek azonosítását sem.

Hogyan foghatunk tehát neki a kormányzási stílusok azonosításának? **A fentiek alapján a kormányzásra mint döntésre; valamint a tartalmi kérdések helyett az eljárásokra irányuló; és a különböző közpolitikai aktorok szerepét figyelembe vevő tipológiára van szükségünk.**

A politikatudomány, a közpolitika és a *public administration* valójában megfogalmazott különböző kormányzási módokat, ha ezeket nem is feltétlenül szokás kormányzási stílusoknak nevezni, és nincsenek is egy egységes modellben összefoglalva. Ugyanakkor értelmezhetőek az általam adott fenti kritériumok fényében. Idesorolható a leginkább **hálózatos kormányzásnak** magyarítható *New Public Governance*, és az ezzel összefüggésben emlegetett **neoweberi állam** koncepciója. Míg az első a társadalmi szereplőknek (egyéneknek, civil szervezeteknek és vállalatoknak) biztosít nagyobb beleszólást a döntéshozatalba, addig az utóbbi a képviselői demokrácia intézményeire, valamint a kormányzati adminisztrációra teszi a hangsúlyt. További distinkciókat is tehetünk azonban, hiszen a különböző közpolitikai szereplők relatív súlya is változó különböző konstellációkban. **Szakértői kormányzásnak** nevezhetjük azt a jelenséget, amikor a politikusok döntéshozó hatalmat delegálnak a többé-kevésbé autonóm és elvben szakértők által irányított testületeknek. **Oligarchikus kormányzásról** akkor beszélhetünk, ha a döntések egy szűk érdekcsoport preferenciái felé toldódnak el. A „*state capture*”, vagyis az állam gazdasági érdekcsoportok által való foglyul ejtése ennek a jelenségnek a legerősebb megnyilvánulása (lásd Hellman, Jones, & Kaufmann, 2003). Az **elitista (technokratikus vagy oligarchikus)** kormányzás azonban gyakran társadalmi-politikai reakciókat szül, amelyek a demokratikus kritikáktól és a „tiszta kezek” mozgalmától a nagypolitikából való kiábrándulásig, a politikai cinizmus terjedéséig széles skálán szóródhatnak. A populizmus kétségkívül tekinthető ezen reakciók részének, sőt, *par excellence* megnyilvánulásának. Ennek megfelelően a **populista kormányzás** értelmezhető mint a többségi véleményként értett „népérdeket” megjelenítő közpolitika-csinálás, vagy mint az erre való hivatkozás a döntéshozatal során (Bartha et al., 2019; Boda, 2014). Végül, a kormányzás mint közpolitika-csinálás elbillenhet a végrehajtó hatalom, sőt, annak a feje, a

miniszterelnök felé, úgy, hogy más társadalmi aktorok csak korlátozottan tudnak beleszólni a döntési folyamatba. Ezt hívhatjuk a hazai közbeszédben elterjedt módon, valamint Peter Aucoin egy tanulmánya nyomán (Aucoin, 2012) **politikai kormányzásnak**.

Az alábbiakban röviden áttekintem az itt említett kormányzási, döntéshozatali stílusok főbb jellemzőit. Mint **ideáltípusokat** igyekszem rekonstruálni őket, szem előtt tartva, hogy a valóságban igen ritkán jelennek meg a tiszta formájukban.

### *Hálózatos kormányzás*

A kilencvenes évek végétől terjedő „új kormányzás” vagy hálózatos kormányzás (*new public governance*, NPG – magyarul lásd Gajduschek, 2009) a társadalmi érintetteknek, a civil szervezeteknek, vállalkozásoknak, állampolgároknak és az ő hálózataiknak biztosított nagyobb szerepet a közpolitikai problémák kezelésében: a társadalmi komplexitás növekedéséből fakadó eredményességi és legitimitási kihívásokra a közpolitikai komplexitás növelésével válaszolva.

Míg korábban az államigazgatási reformok technokratikus vagy szervezési problémának minősültek, a nyolcvanas évektől fokozatosan átpolitizálódtak: az állam működésének hatékonyabbá tétele, a közszolgáltatások minőségének javítása és hasonló kérdések a választási programok fontos tartalmi elemévé váltak, és a közvéleményt is egyre jobban foglalkoztatják (vö. Pollitt – Bouckaert, 2011). A kilencvenes éveket, majd az új évezred elejét három fajta közigazgatási reformelképzelés uralta a fejlett országokban: az Új Közmenedzsment (*New Public Management – NPM*), a *governance* vagy *New Public Governance – NPG*, majd a neoweberi állam elképzelése. Az NPM-ről itt nem lesz szó, mert álláspontom szerint nincs egy fogalmi szinten a másik kettővel. Az NPM az államigazgatás és a közszolgáltatások megszervezéséről, az ösztönzési és ellenőrzési rendszerekről, valamint a szervezeti formákról szól és sokkal inkább a közpolitikák megvalósítási oldalán releváns, míg a *governance* és a neoweberi állam a kormányzásról mint döntéshozatalról is mond valamit.

A *New Public Governance*-nak nincs bevett és frappáns magyar elnevezése, ezért a továbbiakban ezt hálózatos kormányzásnak nevezem – úgy vélem, fogalmilag ez írja le legjobban a koncepciót.

A *governance*, *gouvernance* egy régi angol/francia szó, azonban az utóbbi évszázadokban úgyszólván kikerült a használatból. Az elmúlt néhány évtizedben került oda vissza, azonban közben fontos jelentésváltozáson ment keresztül: eltávolodott a kormány (*government*) fogalmától, és a különböző társadalmi aktorok nagyrészt önkéntes önszabályozó tevékenységére kezdték alkalmazni. A Willy Brandt vezette Commission on Global Governance 1995-ben úgy definiálta a *governance*-t, mint „azon módozatok összességét, amelyek révén az egyének és a magán- vagy közintézmények közös ügyeiket intézik. A kormányzás az együttműködés és a különböző, egymásnak ellentmondó érdekek összeegyeztetésének folyamata. Részt vehetnek benne az állami intézmények és a végrehajtó hatalom szervei, de a formális eljárások mellett magában foglalhat olyan informális megállapodásokat is, amelyekben az emberek és az intézmények egymással megállapodtak, és amelyek révén biztosítva látják az érdekeik érvényre jutását” (Commission on Global Governance, 1995). Ez a definíció ugyan a globális kormányzásra vonatkozik, azonban tartalmazza azokat a legfontosabb elemeket, amelyek a *governance* értelmében vett kormányzás más kontextusban való használatát is jellemzi. A legfontosabb mozzanat, hogy a hálózatos kormányzás keretében az állam elveszíti, feladja vagy eleve nélkülözi általános hatalmi vagy monopolhelyzetét a kollektív döntések meghozatalában; teret enged a társadalmi szereplőknek, és velük egyeztetve, ideális esetben konszenzusra jutva hoz döntéseket (Gajdusчек, 2009: 59).

A hálózatos kormányzás modelljének jellemző vonásai az alábbiak (Boda, 2006 alapján):

- formális és informális elemeket egyaránt tartalmaz. Az intézmények (a „hardware”) mellett legalább olyan fontos a magatartás, a normák változása, az újszerű működési mód, amelyet implicál. Ez azt is jelenti, hogy a hálózatos kormányzás modelljében az államnak nem kell feltétlenül formálisan feladnia döntéshozatali

jogosítványait: elég, ha „csak” komolyan veszi a társadalmi konzultációk eredményeit.

- nagyrészt a társadalmi önszabályozásra, az aktorok kooperációjára épít: utasítás és ellenőrzés helyett a tárgyalás és a meggyőzés a koordináció legfontosabb eszköze.
- ennek megfelelően nem vertikális, hanem horizontális struktúrákat épít ki.
- rögzített eljárások helyett kommunikáció-központú: a vita, a tárgyalás, a megegyezés működteti.
- a közügyek és a magánszféra (értve ez alatt a habermasi értelemben vett életvilág struktúráit éppúgy, mint a piacot) közötti érintkezést hozza létre vagy képezi le (megközelítés kérdése)

A hálózatos kormányzás a hívei szerint növeli a közpolitika 1) legitimitását, elfogadottságát; 2) ezzel is összefüggésben a közpolitikák hatásosságát (egy legitim intézkedést könnyebb végrehajtani); 3) innovativitását (új ötletek kerülhetnek be a döntéshozatalba); 4) a rendelkezésre álló erőforrásokat, avagy azok működtetésének hatékonyságát. Ezek a pozitív hatások adott esetben még fokozottabban jelentkezhetnek a szegényebb országokban, ahol az állam intézményes képességei korlátozottabbak (vö. Brinkerhof, 1999). Nincs mód kitérni a részletekre, de jegyezzük meg, hogy a pozitív várakozások nem mindig teljesülnek: a hálózatos kormányzás hozzájárulhat a képviseleti demokrácia, valamint a formális intézmények és a jog további delegitimálódásához (Hermet et al., 2005); a hatékonysága sokszor megkérdőjelezhető (lásd Jenkins, 2002 a nemzetközi magatartási kódexekről); és a fokozott részvétel nem feltétlenül jelent fokozott demokráciát és elszámoltathatóságot (Smith et al., 2006).

Mindezek a problémák elsősorban a lokális vagy éppen a globális szinten jelentkeznek nagyobb súllyal. A lokális kormányzásban a *New Public Governance* logikája könnyebben felülírhatja a formális hatalmi struktúrák működését, míg a globális kontextusban ilyen struktúrák nincsenek vagy gyengék, ezért az aktorok megegyezésének nem feltétlenül van intézményi ellensúlya. De mit jelenthet a hálózatos kormányzás a nemzeti szinten, ahol a törvényhozás vagy a kormány

szerepe alkotmányosan biztosított a kormányzásban? A gyakorlatban elsősorban olyan megoldásokban ölthet testet, mint:

- konzultáció, társadalmi egyeztetés, érdekegyeztetés fórumainak megerősítése;
- új konzultatív fórumok létrehozása, pl. állampolgári tanácsok, konszenzus konferenciák szervezése, internetes konzultációk stb.;
- autonóm, önszabályozó testületek létrehozása, és döntési jogkörök hozzájuk telepítése;
- a döntések decentralizálása, és a részvétel kiterjesztése lokálisan.

### *A neoweberi állam koncepciója*

A hálózatos kormányzás elvének és gyakorlatának kilencvenes évekbeli, majd a kétezres évek elején folytatódó népszerűsége<sup>31</sup> ellenreakciókat is életre hívott, nagyjából a fentebb bemutatott kritikai megfontolások szellemében. Ilyen reakcióként értelmezhető a neoweberi államelképzelés is, amely ennek megfelelően nem egy részletesen kidolgozott és koherens modell, inkább a weberi bürokrácia, a jogállam és a képviseleti demokrácia fontosságának aláhúzása. A neoweberi állam- vagy inkább kormányzási mód alapelemei a következőkben összegezhetők (Pollit – Bouckaert, 2011: 118–119 nyomán):

„Weberi” elemek:

- az állam (kormány) központi szerepének elismerése a nagy társadalmi problémák kezelésében (technológiai változás, globalizációs kihívás, környezeti, demográfiai kihívás stb.)

<sup>31</sup> Gondoljunk a 2001-ben Porto Alegreben megtartott első *World Social Forum*ra, majd az ennek nyomán indult társadalmi fórum mozgalomra, amelynek keretében nemcsak európai, ázsiai stb. társadalmi fórum eseményeket szerveztek a globalizációkritikus civil szervezetek és társadalmi mozgalmak részvételével, hanem helyi szinten is szerveződtek participatív platformok. Nemcsak Londonban, Párizsban, hanem sok száz európai településen tartottak „társadalmi fórumokat”, amelybe a helyi önkormányzatok is bekapcsolódtak, sőt, gyakran ők voltak a kezdeményezők.

- a képviseleti demokrácia (legyen szó országos, regionális vagy helyi szintről) mint a kormányzat alapvető legitimációs alapjának hangsúlyozása
  - a közigazgatási jog mint az állam–állampolgár interakciók alapvető regulatív keretének megerősítése
- „Neo-” elemek:
- az államigazgatás befelé irányuló fókuszának (szabálykövetés) felváltása egy kliensorientált nézőpontra, ám nem piaci eszközök alkalmazásával, hanem a minőség- és szolgáltatásközpontú szakmai kultúra kialakításával
  - a társadalmi konzultációk használata, ám nem a döntést helyettesítendő, hanem azt megalapozandó módon
  - a szabálykövetés mellett fokozódó eredményelvárások az államigazgatással szemben, *ex-post* ellenőrzés és teljesítményértékelés
  - a jogi szaktudás mellett menedzseri ismeretek elvárása az államigazgatási szakemberektől.

A fenti lista második fele arra utal, hogy a neoweberi állammodellt nem helyes egy poroszos államszervezés felé mutató kritikátlan regreszsziónak tekinteni, hiszen a modell integrálja a hálózatos kormányzás, sőt, a *New Public Management* egyes elemeit is (társadalmi szereplők bevonása, menedzseri szemlélet, teljesítményértékelés). Ugyanakkor ezekhez képest a *differentia specificája* nyilvánvalóan mégis a központi államszervezet, a kormányzat megerősítése a kormányzás folyamatában, amelyet persze a képviseleti demokrácia és a jogállam szélesebb kontextusa keretez.

A neoweberi kormányzás a liberális demokráciák alapvető intézményi és politikai struktúrájára épít (képviseleti demokrácia, parlamenti döntéshozás, joguralom, politikától független központi adminisztráció), amit ugyanakkor mindenhol kiegészítenek egyéb elemek (pl. a politikai vezetés, a lobbik és érdekcsoportok stb. szerepe), ezért tiszta formájában nehéz azonosítani. Leginkább a relatív elmozdulás érhető tetten egy adott kormányzási gyakorlatban, amely erősítheti vagy éppen (pl. a hálózatos kormányzás elveinek megfelelően) gyengítheti e jellemzőket.

### *Szakértői kormányzás*

A kilencvenes évektől megfigyelhető volt a kormányzaton belül a politikától többé-kevésbé független, autonóm ügynökségtípusú szervezetek szaporodása, amit Rosanvallon (2008) a kormányzással kapcsolatos legitimitási problémákra adott egyik jellegzetes válasznak nevez: az ügynökségek ugyanis a szakértelem, az elfogulatlanság, a pártatlanság képzetét keltik. A politikától közvetlenül nem függő szakértelem megerősítésével a kormányok nemcsak az átpolitizált döntések vádját igyekeztek elhárítani, de bizonyos mértékig a felelősséget is elhárították maguktól.

A 2007–2009-es pénzügyi válság is ráerősített a szakértők szerepének erősödésére: mint Sebők (2014) több országra kiterjedő elemzése bemutatja, nem csupán hazánkban, de például az Egyesült Államokban és Japánban is megfigyelhető volt a pénzügypolitika, gazdaságpolitika területén a szakértők és autonóm testületek hatalmának növekedése, a jegybankok, a pénzügyminisztériumok és a különböző válságkezelő testületek, alapok feletti politikai kontroll csökkenése. A szakértői kormányzás előretörését Sebők (2014) a szakértői testületek döntési jogkörének és döntési szabadságának növekedésével méri. A pénzügyi válság alatt a politika széles körű, gyakran szinte biankó felhatalmazást adott a gazdaságpolitika terén e testületeknek, intézményeknek, és csak utólag igyekezett elszámoltatni őket. Ennek indoka érthető: a válságkezelésben gyors és időnként népszerűtlen döntéseket kellett hozni, amihez a politikának sem képessége, sem kedve nem volt.

A szakértői kormányzás szélsőértéke a szakértői kormány működése. Erről megállapítható, hogy tipikusan átmeneti (mondhatni válság-) jelenség, és nem is túl gyakran fordul elő; jogilag nem értelmezhető, hiszen az alkotmányokban nem szerepel (Galambos, 2018). Néhány alkotmány ismeri az ügyvezető kormány fogalmát (Halász, 2014), ennek azonban általában csak az a felhatalmazása, hogy ellássa a végrehajtó hatalmi ág feladatait egy átmeneti időszakban, amíg a demokratikus eljárásokban létre nem jön egy legitim kormány. Az ügyvezető kormány dolga tehát a közpolitikai *status quo* fenntartása, míg a szakértői kormány mandátuma a *status quo* megváltoztatására,



azaz érdemi közpolitika-alkotásra irányul. Tipikusan válsághelyzet és/vagy politikai patthelyzet idején jöhetnek létre olyan, a politikai pártokhoz közvetlenül nem kötődő kabinetek, amelyek a választók felé való rezponzivitás helyett úgymond a felelősség elvének megfelelően cselekednek, és a közvélemény elvárásai helyett valamiféle szakértői meggyőződést követnek. A szakértői kormány léte ellentmond a demokratikus felhatalmazás elvének, és híján van az *input*- valamint a *throughput*-legitimitásnak; ugyanakkor, ha jól végzi dolgát, akkor az eredmények (*output*) révén legitimálhatja döntéseit. Nem ritka, hogy a politikába szakértői kormány feje vagy tagjaként bekerült technokraták erre az *output*-legitimitásra és személyes reputációjukra építve politikai karriert kezdenek (vö. Galambos, 2018).

A szakirodalom a technokrata versus pártalapú kormány dichotómiájából kiindulva igyekszik a szakértői kormányt meghatározni. Pastorella szerint jellemzője, hogy 1) miniszterelnöke nem karrierpolitikus, és nem tartozik politikai párthoz (ténylegesen vagy állítása szerint); 2) miniszterei szakértők a szakterületükön és függetlenek; 3) semleges a politikai pártoktól (ténylegesen vagy állítása szerint); 4) értéksemleges agendája van (ténylegesen vagy állítása szerint); 5) nem választások eredményeként alakul meg; 6) a média technokrataként aposztrofálja (Pastorella, 2014: 2; idézi Galambos, 2018). Ez a meghatározás elsősorban a kormánytagok identitásához és az általuk megvalósított program tartalmához köti a definíciót.

A saját megközelítem szemponyjából érdekesebbnek gondolom McDonnell és Valbruzzi (2014) meghatározását, amely a döntéshozatali folyamatra és az abban résztvevőkre helyezi a hangsúlyt. A szerzők megfordították Katz (1987) pártalapú kormányokra alkalmazott feltételrendszerét, és az inverz pártalapú kormányt tulajdonképpen egy szakértői kormány ideáltípusaként határozták meg, amelynek kritériumai: 1) a főbb kormányzati döntéseket nem választott párttisztviselők hozzák; 2) az egyes szakpolitikákat nem pártok alakítják ki, de közösen emelik törvényi erőre; 3) a miniszterelnök és miniszterei nem pártokon keresztül rekrutálódnak (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 656). Ugyanakkor az „abszolút technokrata” és a „technokrata vezetésű pártalapú kormány” koncepcióinak bevezetésével McDonnell

és Valbruzzi visszatér a kormánytagok identitásának vizsgálatához, és mintegy elengedik a saját definíciójukat (i. m.: 664). Annyiban persze érthető, hogy ők nem kormányzásról, hanem kormányról beszélnek.

A szakértői kormányzás fogalma nem teszi szükségessé, hogy maguk a kormánytagok pártfüggetlenek vagy szakértők legyenek, éppen eleendő, ha a kormányzás folyamatában, a döntések meghozatalában a szakértők, a szakértői testületek relatív súlya megerősödik, például a Sebők (2014) által leírt módzatok révén. A gyakorlatban a szakértői kormányzás tehát a következő elemekben ragadható meg:

- nem választások révén alakult meg a kormány és tagjai jelentős részben nem karrierpolitikusok;
- szakértői tudás és szakértői közösségek által kidolgozott döntéseket hoznak, amelyeket a képviselői intézmények formálisan legitimálnak;
- az autonóm, szakértői testületek és intézmények döntési jogköröknek kapnak, diszkrecionális hatalmuk nő.

### *Oligarchikus kormányzás*

Oligarchikus kormányzásról akkor beszélhetünk, ha a politikai döntéseket a társadalmon belül egy szűk csoport hozza. A jelenséget már Arisztotelész is tárgyalta a *Politikában*, ahol a királyság (egyeduralom) és a *politeia* (demokratikus köztársaság) mellett harmadikként az arisztokráciát említi mint a kevesek uralmát. Ugyanakkor, mint ismeretes, Arisztotelész a királyságot, a *politeiát* és az arisztokráciát is olyan jó államformának tartotta, amelyben érvényesül a közjó – a zsarnokságot, a demokráciát és az oligarchiát viszont ezek elfajzott változatának nevezete, amelyben a hatalmat gyakorlók a közjó helyett saját érdekeiket juttatják érvényre.

Nem véletlenül idéztem Arisztotelészt: a kortárs politikatudományban leggyakrabban az ókori görög városállamokkal vagy a középkori Itáliával foglalkozó politikatörténeti munkákban bukkan fel az oligarchikus kormányzat kifejezés. Wintersnek (2011) az oligarchiával foglalkozó átfogó műve is jelentős teret szentel a történeti és

az Európán kívüli példáknak. Az oligarchia fogalma – a zszurnaliszta használatán túl – a modern társadalom kontextusában sokak szerint csekély analitikus erővel bír, alulspecifikált, nehezen értelmezhető (pl. Leach, 2005). A probléma a fogalom túl tág értelmezéséből fakad, amelyhez Michels „vastörvénye” is hozzájárult: „Aki szervezetet mond, oligarchiát mond” (Michels, 1962: 365). Ha minden szervezetben és a politikában is (Rancière, 2006) szükségszerűen kialakul egy elit, amelynek a döntésekre meghatározó befolyása van, akkor az oligarchia fogalma valóban elveszíti kontúrját.

Winters (2011) az oligarchiaelmélet megújítása érdekében elveti az oligarchia és az elit azonosítását, és két olyan tényezőt emel ki, amelyek mentén szerinte az oligarchia meghatározható. Az egyik az oligarchikus hatalom forrása; a másik az oligarchikus hatalom elfogadottsága. Winters egyfelől amellet érvél, hogy a fogalom túlfeszítését elkerülendő a modern társadalom kontextusában a **vagyon alapján képződő kisebbséget érdemes csak oligarchiának nevezni**. Másfelől azt javasolja, hogy a kisebbség hatalomgyakorlását csak akkor nevezzük oligarchikusnak, ha az a **hatalomgyakorlás illegitim** (és ezt a vezetett többség is így látja), és akár a többségi vélemény ellenében is képes döntéseket hozni. Vagyis Winters szerint az oligarchiát nem egyszerűen az határozza meg, hogy kevesen irányítanak, mert ez számos okból előfordulhat; a lényeg, hogy min nyugszik az irányító kevesek „kiválasztottsága” és milyen a hatalomgyakorlás módja.

Winters definíciója alkalmazható az ún. *corporate state capture* jelenségére, vagyis az állam gazdasági érdekcsoportok által való foglyul ejtésére, ami a gyenge, korrupciótól sújtott államokra jellemző, elsősorban a fejlődő országok között, de sajnos a kelet-európai régió sem mentes tőle (lásd Hellman et al., 2003; Innes, 2014). Ugyanakkor a wintersi meghatározás már nem illik a *party state capture* jelenségére, amikor is nem egy gazdasági érdekcsoport, hanem egy párt ejti foglyul az államot – Innes (2014) szerint ez történt Magyarországon és Lengyelországban is az utóbbi évtizedben. A párt a saját érdekeinek rendeli alá az állam működését és a kormányzást, amibe beleférhet a párthoz közel álló üzletemberek kedvezményezése, ám a döntéseket mégsem az üzleti érdekek alakítják, még ha azok gyakran szinte elvá-

laszthatatlanul fonódnak össze a politikai érdekekkel – ezt hívhatjuk „haveri kapitalizmusnak” (*crony capitalism*) is (Tóth – Hajdu, 2017).

Winters definíciója szerint viszont oligarchikus kormányzásnak kell neveznünk, amit az amerikai közpolitika-csinálást tanulmányozva Martin Gilens talált, hogy tudniillik az állampolgári preferenciák nem hatnak közvetlenül a kormányzati döntésekre, ám a leggazdagabb 10% preferenciái, valamint az érdekcsoportok igen (Gilens, 2012; Gilens & Page, 2014). Gilens ezt oligarchikus kormányzásnak hívja, ám megjegyzi, hogy az állampolgári preferenciák, bár önálló hatásuk nincs a kormányzati döntésekre, nagyrészt egybeesnek a leggazdagabbak és az érdekcsoportok preferenciáival, azokat mintegy magukévá teszik. Ennek megfelelően az amerikai közvéleményben nem tudatosul, hogy a döntésekre nincs vagy csekély a közvetlen hatásuk, és az oligarchikus kormányzást nem tekintik illegitimnek – sőt, valószínűleg nincsenek is tisztában a természetével.

Winters definícióját hasznosnak gondolom, de az abban foglalt normatív implikációt (illegitim hatalomgyakorlás) nem tartom szükségesnek hangsúlyozni. Leíró szempontból maradok annál az egyszerű meghatározásnál, hogy **oligarchikus kormányzásról akkor beszélhetünk, ha a politikai döntéseket, vagy azok jelentős részét a társadalmon belül egy szűk és a vagyon alapján meghatározható csoport hozza**. Ebbe tehát belefér a *corporate state capture* és a Gilens által tanulmányozott jelenség, de a *party state capture* már nem. Ez utóbbit a politikai kormányzáshoz kapcsolom (lásd alább).

Kétségtelen, hogy a definíció így meglehetősen bizonytalan körvonalú, hiszen a mindenkori elit mindenhol jelentős befolyással van a döntéshozatali folyamatra. Ugyanakkor Winters definíciója lényegében kizárja, hogy az oligarchikus kormányzás jelenségét a liberális demokráciák (vagy akár a hibrid rezsimek) kontextusában értelmezni lehessen. Az oligarchikus kormányzás ebben a kontextusban természetesen csak viszonylagosan értelmezhető, és elsősorban a relatív elmozdulásban ragadható meg: akkor beszélhetünk róla, ha a döntéshozatalban a korábbiaknál meghatározóbbá válik a szűk csoportok befolyása, ami nem zárja ki – sőt, igényli – a döntések formális legitimálását a képviselői vagy más intézmények által.

### *Populista kormányzás*

Az elitista, akár technokratikus vagy oligarchikus kormányzás azonban gyakran társadalmi-politikai reakciókat szül, amelyek a demokratikus kritikáktól és a „tisza kezek” mozgalmától a nagypolitikából való kiábrándulásig, a politikai cinizmus terjedéséig széles skálán szóródhat. A populizmus kétségkívül tekinthető ezen reakciók részének, sőt, *par excellence* megnyilvánulásának. Ennek megfelelően a *populista kormányzás* értelmezhető mint a többségi véleményként értett „népérdeket” megjelenítő közpolitika-csinálás, vagy mint az erre való hivatkozás a döntéshozatal során (Boda, 2014). Az így értett populista közpolitikák lényege a többségi preferenciáknak és a népszerűségnek alárendelt döntéshozatal, amelynek során háttérbe szorulnak a szakszerűségi, technokratikus megfontolások éppúgy, mint a kisebbségi jogok, érdekek védelme. Sőt, a populista kormányzás során gyakran tudatosan kihasználják az ún. népszerűtlen kisebbségekkel szembeni ellenérzéseket (lásd a büntető populizmus példáját: Boda et al., 2015).

Ugyanakkor a többségi preferenciák követése önmagában nem nevezhető populista kormányzásnak, hiszen a demokráciákban ez a kormányzás elvi modellje: a többség támogatása alapján létrejön a politikai felhatalmazás a kormányzásra. A mandátumelmélet alapján azt kell mondanunk, hogy ez a felhatalmazás a választás során meghirdetett politikai program megvalósítására vonatkozik, tehát a kormányzás tartalmi értelemben a többségi akarat megvalósítása. A mandátumelmélet erős verziója persze legfeljebb normatív elvárás-ként értelmezhető, a valóságban – mint láttuk – a kormányok jelentős részben megöröklik az ügyeket, vagy a körülmények kényszerítik ki a döntéseket; a kormányzás legfeljebb néhány fontos választási ígéret megvalósításában lehet sikeres (vö. Körösenyi – Sebők, 2013). De a szigorú mandátumkövetés hiánya még nem jelenti azt, hogy a kormány ne a többségi akaratot követné: például egy gazdasági válság körülményei közepette a többség valószínűleg egyetért azzal, hogy a kormány az eredeti programja megvalósítása helyett a hatékony válságkezelésre összpontosítson. A többségi akarat, de legalábbis a

többségi jóváhagyás tehát a demokrácia normatív standardja, és nem értelemszerűen meríti ki a populista kormányzás fogalmát.<sup>32</sup>

Kollégáimmal a populista kormányzás konceptualizálását a populizmus három uralkodó értelmezése és a közpolitika-alkotás három fontos dimenziójának összevetésével végeztük el, amelyben a többségi akarat követése csak egy jellemző a többi között (Bartha et al. 2020). A populizmus a politikatudomány vitatott fogalma, de a kortárs szakirodalomban a legáltalánosabban használt megközelítések a populizmus mint politikai stratégia, a populizmus mint (kommunikációs) stílus és a populizmus mint „gyenge ideológia” (*thin ideology*). A politikai stratégia értelmezés szerint a populizmus egy perszonalizált politikai vezető törekvése a hatalom megszerzésére vagy gyakorlására az alacsony szinten megszervezett követőktől való támogatás és a velük történő közvetlen, nem intézményesített kapcsolattartás révén (vö. Weyland, 2001). A kormányzás vonatkozásában a populizmus ezen értelmezése párhuzamba állítható a közpolitika folyamatszerű értelmezésével: kik és hogyan vesznek részt a döntésekben?

A populizmus mint diskurzus vagy kommunikációs stílus megközelítés a társadalom kettéosztására, a korrump, az emberek valóságától elszakadt elit és a magasan valorizált „nép” dichotómiájára, de adott esetben a népszerűtlen kisebbségek (melegek, bevándorlók stb.) pellengérré állítására, a válságnarratívák és a tabloid stílus jelentőségére hívja fel a figyelmet (Canovan, 1999). Az elit azonosítható a gazdagokkal, a bankokkal, a nemzetközi szervezetekkel, de a szakértőkkel, a technokráciával is. A kommunikáció természetesen a kormányzásban is fontos, egyesek egyenesen „diskurzív kormányzásról” beszélnek (Korkut et al., 2015). Végül a harmadik megközelítés a populizmust mint tartalmilag üres vagy sokarcú, tehát gyenge ideológiát értelmezi, amelynek legfontosabb tartalmi elemei az elitellenesség, a nép valorizálása és az elit és a nép szembeállítása (Mudde, 2004). Ez azt jelenti, hogy bizonyos általános vonások, mint a többségi álláspont támoga-

<sup>32</sup> Jegyezzük meg, hogy a közgazdasági szóhasználatban a „populista gazdaságpolitika” azonban csak ennyit, vagyis a többségi akaratnak akár a szakmai megfontolások ellenére való követését jelenti, vö. Dornbusch – Edwards (1990).

tása, a technokráciával (mint egyfajta elittel) és a bevett közpolitikai paradigmákkal szembeni ellenérzések mellett a populizmus ideológiai tartalma nem definiálható, hiszen változó. Ennek következményei vannak a kormányzás tartalmára nézve is.

A populizmus bár támaszkodik a többségi álláspontra, és adott esetben törekedhet a támogatói álláspontok becsatornázására, erősen vezérközpontú, így a döntéseket is többnyire az emberekre hivatkozó politikai vezető hozza. Mivel az intézményeket és az általuk csatornázott döntéshozatalt inkább nyűgnek, az elit potenciális konszpirációs eszközének tekintik, igyekeznek ezeket megkerülni vagy kiiktatni. Ez azt is jelenti, hogy a populista logikában az egyeztetés, a különböző érdekek elismerése a homogénnek tekintett közjó fogalmának ellentmond: a populizmus mint ideológia nemcsak az elitizmussal, de a pluralizmussal is szemben áll. A populista logikában a szakértelemnek nincs nagy respektje, ami azt is jelenti, hogy a populista kormányzás nyitott lehet a heterodox, a szakmai közmegegyezést felrúgó megoldásokra, közpolitikai innovációkra is.

Mindezek alapján a következőképpen határoztuk meg a populista kormányzást (részletesebben lásd Bartha et al., 2020):

Tartalmi elemek:

- a többségi preferenciákat követi, a kisebbségi véleményekkel szemben ellenséges
- ideológiailag sokarcú, változatos
- a közpolitikai paradigmák felrúgása, közpolitikai innovációk
- gyors és radikális változások (az inkrementalizmussal szemben)

Procedurális elemek:

- az intézmények és intézményesített eljárások megkerülése
- a szakértők, ellenzékiek, civil szervezetek részvételének korlátozása a döntéshozatalban
- közvetlen kommunikáció a támogatókkal

Kommunikációs elemek:

- diszkurzív kormányzás relatív erős (az intézményeket szavakkal megkerülni)
- tabloid politikai kommunikációs stílus
- manicheus, kétozstatú világkép, és ellenségkép-alkotás és válságnarratívák

Aktorközpontú megközelítésben így a politikai vezető és a többségi társadalom szerepét kell kiemelnünk; amit kiegészítenek a pluralizmus fórumai, a kisebbségi érdekek, valamint a *mainstream* szakértők befolyásának gyengülése.

### *A politikai kormányzás*

Orbán Viktor a saját kormányzását „politikainak” nevezte, és ezt a fogalmat elemzők is előszeretettel használják a Fidesszel kapcsolatban, jöllehet 2006-ban Gyurcsány Ferenc is használta már ezt a saját kormányzásával kapcsolatban (Gallai – Láncki, 2008: 47). Az alábbiakban kísérletet teszek arra, hogy konceptuálisan tisztázzam a „politikai kormányzás” fogalmát. Amellett érvelek, hogy a fogalom értelme közpolitikai szemléletben megragadható, és arra a jelenségre utal, amikor a közpolitikai folyamatban az aktorok közötti finom egyensúly megborul, és a közpolitika-csinálás során a végrehajtó hatalom, vagyis kormány és azon belül is a miniszterelnök egyértelmű dominanciája érvényesül a szakmai, államigazgatási, társadalmi és érdekcsoporti szempontokhoz képest. A jelenségben nincsen semmi rendkívüli rövid távon, vagy egyes döntések kapcsán, ám hosszabb távon közpolitikai következményekkel jár.

A politikai kormányzás kifejezéssel ritkán találkozhatunk a politikatudományi szakirodalomban, és ha igen, akkor elsősorban a politika és a bürokrácia viszonyára vonatkozik (vö. pl. Reyntjens, 2013). A politikai kormányzás ebben a megközelítésben azt jelenti, hogy a politika behatol abba a szférába, amely korábban a bürokrácia, az államigazgatás ellenőrzése alatt állt – például politikai kinevezettekkel tölt fel korábban szakmainak tekintett pozíciókat.

Peter Aucoin „új politikai kormányzás” (*New Political Governance*) koncepciója ennél tágasabb (Aucoin, 2012). Az új politikai kormányzás ideáltípusa Aucoin szerint négy elemből áll, amelyek a következők: 1) a „miniszterelnöki kormányzás” (*executive governance*) és az állandó politikai kampány összefonódása; 2) pártkötődésű alkalmazottak, „politikai egységek” jelenléte a kormányzatban; 3) po-



litikai preferenciák a vezető köztisztviselők kinevezése során; 4) és az a mindent átítató feltételezés, mely szerint a kormány iránti lojalitás a kormányzó párt iránti hűség is kell, hogy jelentse. Aucoin a westminsteri rendszereket veszi górcső alá, és úgy érvel, hogy a fenti jelenségek különböző mértékben és más-más konfigurációkban, de Nagy-Britanniában, Kanadában és Ausztráliában is megjelentek, Új-Zéland bizonyos fokig kivételt jelent (Aucoin, 2012).

Vegyük alaposabban is szemügyre az említett elemeket!

Az *executive governance* problémája amerikai kontextusban, hogy az elnök politikai preferenciái hogyan tudnak érvényesülni az adminisztrációval való interakcióban, illetve néha az adminisztrációval szemben (lásd Hooton, 1997). Más megfogalmazásban: az elnök hogyan befolyásolja a közpolitikát, a kormányzati és közigazgatási szervek működését, döntéseit egyrészt a politikai kinevezettek révén, másrészt pusztán a nyilvános retorikával, a tematizáció erejével (Whitford & Yates, 2003). Aucoin nem ebben az értelemben használja a fogalmat: a „miniszterelnöki kormányzás” a kormányfő szerepének megerősödésére utal, amit egyébként többen, különböző kontextusban leírtak. A politika prezidencializációjának Poguntke és Webb által leírt és extenzíven tanulmányozott (lásd pl. Poguntke & Webb, 2005) problematikája ugyan szélesebb jelenségkörre utal, de kétségkívül része a miniszterelnök és közvetlen stábjának megerősödése a kabinettel szemben. Ez magában foglalja a közpolitikai folyamat feletti nagyobb kontrollt; a miniszterelnök közpolitikát kezdeményező és sokszor egyszemélyi döntéshozói szerepének megerősödését; a kormányzati erőforrások feletti szinte egyszemélyi rendelkezést; a kormány stratégiai kommunikációjában betöltött szerepét; a közvélemény-kutatások és a népszerűségi mutatók jelentőségének növekedését a politika befolyásolásában; a gyakori kormányátalakításokat; és a párton kívüli, közvetlenül a miniszterelnöktől függő szakértők beemelését a kormányzatba (i. m.). A kormányzásban tapasztalható prezidencializáció persze általában együtt jár a pártvezetésben és a választási kampányolás során is tapasztalható prezidencializációval és perszonalizációval, nem véletlenül. A különböző szerzők általában mind kiemelik a kormányzás és a kampány közötti határvonal elmo-

sódását, és emögött a politikai kommunikáció, a média szerepének fontosságát.

Így érvel Donald Savoie is, aki az Aucoin által leírtakhoz hasonló jelenségekre figyelt fel a kanadai politikában már korábban, amit ő az „udvari kormány” (*court government* – az udvar természetesen a királyi udvarra utal) felemelkedéseként konceptualizált (D. J. Savoie, 1999, 2008). Az udvari kormány a nemcsak a parlamenthez, de a kormányhoz képest is megerősödött miniszterelnököt és az ő szűk körét jelenti: néhány tanácsadót, 1-2 minisztert és lobbistát, akiknek a körében a valódi döntések születnek. Kialakulásában véleménye szerint a média jelentőségének a növekedése fontos szerepet játszott. A média a politikai konfliktusokra és személyiségekre fókuszál, és ezt az igényt a politikai vezető tudja kiszolgálni – vagy más megközelítésben: kihasználni.

Az „udvari kormány” indikátora tehát a miniszterelnök szerepének felértékelődése a nyilvánosság terében, de például a miniszterelnöki hivatal, a kancellária növekedése is. A miniszterelnököt a saját stábjá veszi körül, akikkel a legfontosabb ügyeket megbeszéli. Az adminisztrációval mint olyannal szemben nőtt a gyanakvás és sokasodtak a kritikák (a fantáziátlan, túlóvatoskodó bürokrácia ostorozása), ami ugyanakkor nem zárja ki, hogy egyes személyek nagy jelentőségre tegyenek szert az intézményekben – merthogy, érvel Savoie (1999: 662), az „udvari kormányzásban” az egyes személyek a fontosak, nem az intézmények.

Savoie (1999) utal a miniszterelnök növekvő önállóságára a kezelendő közpolitikai ügyek kiválasztásában és a döntéshozatalban. Az „udvari kormány” nagymértékben támaszkodik a közvélemény-kutatásokra – gyakran még jobban, mint a miniszterek véleményére –, amikor annak eldöntéséről van szó, hogy a társadalom számára melyek a fontos problémák, amelyekkel a kormánynak foglalkoznia kell. Savoie hosszan sorolja a példákat, amikor Pierre Trudeau, Brian Mulroney vagy Jean Chrétien a formális kormányzati döntéshozatali eljárást kikerülve hozott nagy jelentőségű közpolitikai döntéseket, vagy éppen átvitte az akaratát a kabinetben. Ahogy Jean Chrétien egyik korábbi minisztere fogalmazott: a kormány nem döntéshozatali szerv-

ként, hanem egyfajta fókuszcsoporthoz tartozik a kormányfő számára (i. m. 652). A kabinetet megkerülő döntések közé tartozik a költségvetés tervezése is.

Jegyezzük meg, hogy a kanadai miniszterelnöknek – nemcsak az amerikai elnökhöz, de akár az ausztrál vagy a brit kormányfőhöz képest is – nagy önállósága és hatalma van. Savoie szerint Kanadában elképzelhetetlen lenne, ami Margaret Thatcherrel megesett, hogy ti. saját pártja lemondatja. A kanadai kormányfőre tulajdonképp alkalmazható az, amit annak idején Orbán Viktor mondott a magyar közjogi rendszer kapcsán, hogy ti. nem a kormánynak van miniszterelnöke, hanem a miniszterelnöknek kormánya. A minisztereknek igen korlátozott eszközeik vannak a kormányfő befolyásolására. Végső soron lemondhatnak, ám Savoie megjegyzi, hogy a hetvenes évek közepe óta erre egyre kevesebb példa akadt – és ez a tény is a kormányfőt erősíti. A kanadai kormányfők az elmúlt évtizedekben tulajdonképp nem tettek mást, mint élni kezdtek a hatalmukkal, az egyes miniszterelnökök karakterétől függően, ám összességében egyre jobban kihasználva a számukra adott politikai lehetőségeket. Magyarországon ugyanez zajlott le, ahol a prezidencializáció fogalmát Körösesy András az első Orbán-kormány működésére alkalmazza (Körösesy, 2001). Pesti és szerzőtársai (2015) szerint a prezidencializáció az új évezredben erősödő tendenciaként volt jelen a magyar politikában, és legkarakterisztikusabban a második és harmadik Orbán-kormányok működésében érhető tetten.

A miniszterelnöki stáb, a kancellária megerősödésén és a „politikai tanácsadók” jelenlétén túl az új politikai kormányzás keretében az adminisztráció is fokozottan átpolitizálódik: az utóbbi évtizedekben a miniszterelnök Nagy-Britanniában, Kanadában és Ausztráliában is egyre mélyebben avatkozott be a közigazgatás felső vezetésének kiválasztásába politikai motívumokkal (Aucoin, 2012). Az indok mindig ugyanaz: a kormány programjának megvalósítása és az hatékonyság szükségessé teszi, hogy a közigazgatás élén a kormány(fő) iránt elkötelezett személyek álljanak.

A személyzeti politikán, a konkrét kinevezéseken túl Aucoin szerint a politikai kormányzásban az adminisztrációval szemben egyre fo-

kozódó elvárás a kormányzó párt iránti lojalitás is. Ez azt jelenti, hogy a Max Weber-i ideális, politikailag semleges bürokráciától a valóság egyre távolabb kerül.

Savoie (1999) szerint az „udvari kormányzás” a kabinetkormányzásnál alkalmasabb bizonyos problémák kezelésére: például jobban képes menedzselni a politikai agendát: gyorsabban és rugalmasabban tud reagálni a nagypolitikai kihívásokra, az ellenzéki kezdeményezésekre vagy a közvélemény változásaira. Ugyanakkor Savoie aggodalmának ad hangot, hogy a rövid távú politikai hatékonyság hosszabb távon rontja a kormányzás minőségét, hiszen az adminisztráció és az általa megtestesített szakértői tudás háttérbe szorul, a miniszterek és a kormányzat más szereplői nem kapnak esélyt a valódi döntésekbe való beleszólásra, amelyeket egy szűk kör hoz alapvetően politikai megfontolások alapján (i. m., 663). Így a döntések alapjául szolgáló tudás és szempontrendszer erősen korlátozott marad.

Vagyis, bár a „politikai kormányzás” fogalmát nem használja, Savoie – Peter Aucoinhoz hasonlóan – összeköti a politikai megfontolásoktól vezérelt, a kormányfői hatalmat megtestesítő „udvari kormányzás” jelenségét a közpolitikák minőségével és a közpolitikai kapacitások problémájával. Az összefüggés meglehetősen egyértelműnek tűnik: minél szűkebb kör hoz meg egy döntést, minél rövidebb idő alatt, annál nagyobb az esélye a hibázásnak, vagyis, hogy valamilyen, a közpolitikák kialakítása vagy végrehajtása szempontjából releváns megfontolás kimarad a mérlegelésből, ami aztán a közpolitika eredményességét rontja.

A politikai kormányzás *differentia specificája* tehát a perszonalizált politikai vezető és szűk stábjának jelentős befolyása a döntésekre. A politikai kormányzás nem összeegyeztethetetlen a populista kormányzással és az oligarchikus kormányzással sem.

Összefoglalva a fentieket: a kormányzás stílusa értelmezhető úgy, mint annak a kérdése, hogy mely politikai-társadalmi csoportok, intézmények, milyen folyamatokban vesznek részt a döntéshozatalban. A 3. táblázat ezt foglalja össze.

3. táblázat. Kormányzási stílusok a meghatározó aktorok és folyamatok alapján

Kormányzási stílus	Relatív jelentős súlyú szereplők	Jellemző döntéshozatali és legitimációs eljárás
Hálózatos kormányzás	Érdekcsoportok, civil szervezetek, állampolgárok, vállalatok	Konzultáció; decentralizált döntési eljárások ( <i>bottom-up</i> megvalósítás)
Neoweberi állam	A képviseleti demokrácia intézményei: a kormány és a törvényhozás; valamint a központi adminisztráció	A kormány előkészíti a döntést a központi adminisztrációra támaszkodva, majd vita és szavazás a törvényhozásban
Szakértői kormányzás	Szakértők, technokraták	Szakértői döntéshozatal, utólagos politikai legitimálás
Oligarchikus kormányzás	Vagyon oligarchia	A befolyásos csoport dönt, formális politikai legitimálás
Populista kormányzás	Politikai vezető és a támogatói (mint „többség”)	Vezetői döntés direkt kommunikációval legitimálva
Politikai kormányzás	Politikai vezető	A politikai vezető és szűk körű stábjába dönt, formális politikai legitimálás az intézményeken keresztül

Forrás: saját összeállítás

## VEZETŐI STÍLUSOK

A politikai kormányzás nyilvánvalóan implikál egyfajta vezetői stílust: nem egyeztethető össze a *laissez faire* vezetéssel, kevésbé látszik kompatibilisnek a demokratikus vezetéssel, sokkal inkább az autokratikussal (vö. Bakacsi, 1989). **De a vezetés jelentősége nem csupán ennél a kormányzási módnál mutatható fel, hanem álláspontom szerint a kormányzás egyik fontos mozzanata.** A kormányzás egyfajta kollektív cselekvés, amely sokféle társadalmi és politikai szereplő koordinációját jelenti – ez pedig vezetés nélkül csak kivételes

körülmények közepette jön létre. A vezetés a kormányzásban több szinten megjelenhet, de nyilvánvalóan kitüntetett jelentősége van a kormányt vezető politikus (miniszterelnök, kancellár, elnök) vonatkozásában. Neki vezetnie kell a kabinetjét, de közvetve az egész kormányzatot (adminisztrációt); biztosítania kell a parlamenti többséget kormánya és kormánydöntései mögé; de a kormányzást, illetve az egyes döntéseket a közvéleménnyel vagy az érdekcsoportokkal is el kell fogadtatnia.

Ugyanakkor a **kormányzási stílusok és vezetési stílusok illeszkedését most elsősorban mint a jövőben megoldandó problémát jelzém**: a politikatudomány elhanyagolja a vezetés problémáját – bár a politikaelméletben legalább megtörtént a visszatérése (vö. Körösi, 2005, 2019; Pakulski – Körösi, 2012). Ennek megfelelően a vezetői típusok és stílusok vonatkozásában is alig állnak rendelkezésre olyan modellek, amelyek alkalmasak lehetnének a politikai vezetők tipizálására. Például átfogó munkájában Greenstein (2009) is esettanulmányyszerű feldolgozásban tárgyalja az amerikai elnökök politikai stílusát hat szempont szerint: kommunikációs stílus; szervezési képesség; politikai vízió; kognitív stílus; érzelmi intelligencia. Láthatjuk, hogy ezek többsége személyiségközpontú megközelítést jelent, és egy sem vonatkozik közvetlenül a döntéshozatalra, a kormányzásra vagy a közpolitika-alkotásra (bár a szervezési képesség és a politikai vízió releváns ebből a szempontból). Greenstein elemzési kerete ugyan alkalmazható további empirikus vizsgálatokban – így akár a hazai politikai vezetők összehasonlító vizsgálatára is –, komplexitása azonban a hátránya is: néhány markáns vezetői típus meghatározása helyett többdimenziós, értelmező leírásra alkalmas inkább.

Politikai kontextusban a leggyakrabban a James Burnstól származó, immár klasszikussá vált distinkciót szokás használni, amely a **tranzakciós** és a **transzformatív** vezetési stílust különbözteti meg (Burns, 1978). A megkülönböztetés arra vonatkozik, hogy a vezető és a vezetettek miként tudják összehangolni a szükségleteiket és céljaikat úgy, hogy abból közös cselekvés származzon. A tranzakciós stílusú vezető autoritását onnan meríti, hogy képes olyat nyújtani a tagoknak, amire azoknak szükségük van. Egyfajta csere, „piaci tranzakció” jön létre

a vezető és a vezetettek között, ami racionálisan, ti. a vezetettek önérdékalapú motivációja is érthetővé teszi a vezetés tényét. A transzformatív vezetői stílus ezzel szemben nem az érdekek, törekvések és célok racionális összehangolásán alapul, hanem azon, hogy a vezető képes megnyerni a vezetettek elköteleződését, és „a vezető és a vezetettek a motiváltság és a moralitás magasabb szintjére emelik egymás” (Burns, 1978: 20). Bár itt is kölcsönösségről van szó, kívülről mégis úgy tűnhet, hogy a vezető inspirálja, motiválja, feltűzeli, lelkesíti a követőit, akik az ügygel azonosulva sokszor saját korlátaikat is túllépve (vagy túllépni akarva) cselekednek a közös cél érdekében. Jegyezzük meg, hogy Burns szerint akár tranzakciós, akár transzformatív vezetési stílusról beszélünk, a lényeg a vezetés mechanizmusa maga, hiszen a cél lehet vallási, gazdasági, vagy – és számunkra ez az érdekes – politikai. Burns elméletének további ismertetésétől eltekintek, hiszen az jól ismert a hazai szakirodalomban is (lásd pl. Boda, 2013).

Az alábbiakban három, a Burns modelljénél kevésbé ismert megközelítést mutatok be, amelyek alkalmasak lehetnek a kormányzás-hoz kapcsolódó vezetési stílusok elemzésére.

### *Mumford CPI-modellje*

Ahogy Burns, úgy Michael D. Mumford munkássága sem szorítkozik a politikai vezetők vizsgálatára, ugyanakkor az általa kidolgozott ún. CPI-modellt<sup>33</sup> (Mumford, 2006; Mumford et al., 2008) is alkalmazták már a politikatudományban (pl. Kiss, 2016). Mumford kiindulópontja az, hogy a vezetéssel foglalkozó tanulmányokat máig dominálja a Max Weber által felvetett karizmatikus vezető, illetve az ezzel párhuzamba állítható burnsi transzformatív vezető képzete, azonban egyáltalán nem biztos, hogy minden helyzetben erre a típusú vezetésre van szükség. A karizmatikus/transzformatív vezetőnek víziója van; célokat ad a követőinek; és mozgósítja őket részben a személyes példájával/

<sup>33</sup> A rövidítés a Mumford által azonosított három vezetési stílus kezdőbetűje: *charismatic, pragmatic, ideological*.

önfeláldozásával, részben a meggyőző kommunikációjával. Identitást ad a követőinek, és így szervezi közösséggé őket. Mumford és az általa idézett empirikus tanulmányok szerint a karizmatikus vezetőre különösen válság, turbulencia és bizonytalanság idején van igény, amikor nincs világos irány és világos cél, amit követni lehetne, vagy amikor a társadalom fenyegetést érzékel (illetve el lehet hitetni a társadalommal, hogy fenyegetés közeleg). Mumford persze hangsúlyozza, hogy az a szituáció, amely a karizmatikus – vagy a másik két típusú – vezetésnek kedvez, nem feltétlenül írható le objektív módon és a valóságban mindig egy kollektív értelmezés eredménye. A vezető a magatartásával egyfajta helyzetértékelést kezdeményez, amire azután a követők támogató vagy elutasító választ adnak. A karizmatikus vezető sikeres fellépése nem igényel erős csoportkohéziót, hiszen ezt éppen ő fogja megteremteni; ugyanakkor mivel a víziója személyes, jó eséllyel törekszik az egyszemélyi vezetésre, és nehezen osztja meg a hatalmát.

Az ideologikus vezető is célokat ad, ám ezek nem a személyes víziójából, hanem a közösség meglévő identitásából és múltjából következnek. Ezért az ideologikus vezető akkor tud fellépni, ha adott egy többé-kevésbé egységes identitással, értékvilággal rendelkező közösség, amely magától értetődően tudja elfogadni az ideologikus vezető által felkínált értékeket és célokat. A válság őt is segíti, de inkább az a fajta válság, amelyben nem minden cél és érték kérdőjeleződik meg, csupán ezek megvalósíthatósága. Az ideologikus vezetőnek is jó kommunikátornak kell lennie, hiszen újra kell értelmeznie, fogalmaznia az értékeket és célokat; és még a karizmatikus vezetőnél is fontosabb, hogy ő maga koherens módon képviselje ezeket az értékeket. A célok felmutatása mellett az ideologikus vezető a karizmatikusnál több energiát szentel a célokat akadályozó tényezők azonosítására és az ezek eltávolítására irányuló cselekvések kijelölésére. Az akadályozó tényezők között ott vannak a közösség értékrendjétől eltérő célokat képviselő mások is: az ideologikus vezető nemcsak a kollektív identitást hangsúlyozza, hanem az *outgroup*ot is azonosítja. Végül, mivel az ideologikus vezető számíthat arra, hogy mások hozzá hasonló értékeket képviselnek, a karizmatikusnál jobban hajlandó megosztani a hatalmat másokkal.



A pragmatikus vezető is *leader*, tehát célokat jelöl ki és változásokat kezdeményez, nem csupán ügyvivő és adminisztrátori szerepe van, mint Kotter (1990) menedzserének. Ezek a célok innovatívak ugyan, ám közeli, jól megfogható megoldásokat jelentenek a pragmatikus vezető által azonosított problémákra és akadályozó tényezőkre. A pragmatikus vezető racionális, és épít a szakértelem imázsára; tipikusan nem a széles közvélemény, hanem az elitek körében igyekszik támogatást szerezni, mert tőlük várja a javaslatainak támogatását és megvalósítását. A pragmatikus vezető intézményeket épít és gyakorlatias megoldásokat javasol. A pragmatikus vezetőnek is szüksége van a csoportkohézió minimumára, hogy a közösség tagjai hajlandóak legyenek az együttműködésre egymással, elfogadják a célokat, és egyetértsenek a problémák azonosításában is. A pragmatikus vezetőt is segíti a válság, elsősorban az olyan fajta, amelyikben nem a célok és alapértékek kérdőjeleződnek meg, hanem amely a széles körben elfogadott célok megvalósulását nehezíti (pl. egy gazdasági válság, amely a prosperitást gátolja).

Mint láttuk, Mumford vezetői típusai erősen kontextusfüggőek: ideálisan egy vezető képes mindhárom szerepet játszani, és az adott szituációban azt alkalmazni, amelyik ott a legcélravezetőbb; sőt egyes vezetők arra is képesek lehetnek, hogy mindhárom vezetői típus jellemzőit mutassák – például Orbán Viktor (Kiss, 2016). Más vezetők ugyanazt a szerepet tudják csak játszani – ők kiszolgáltatottabbak a körülmények változásának.

### *Döntésközpontú vezetési stílusok*

A tranzakciós és transzformatív vezetés megkülönböztetése elsősorban arra vonatkozik, hogy a vezető milyen módon motiválja a követőket: az önérdekükre apellálva, vagy lelkesítve őket (identitásalapú, érzelmi, és morális motivációk). A CPI-modell ennél talán többet mond, de megközelítése hasonló, és mindkettő személyiség-központú vezetési stílusokról szól. A mi döntés- és aktorközpontú megközelítésünkhöz jobban illenek azok a tipológiák, amelyek a személyiség-

központú vezetői stílussal szembeállított **döntésközpontú vezetői stílusra vonatkoznak** (vö. Bakacsi, 1989, 2010). Míg az első a vezető személyiségéből vezet le bizonyos stílusjegyeket, addig a második **aszerint tipologizál, hogy a vezetettek mennyire és hogyan vesznek részt a döntések meghozatalában.**

A szervezetszociológiában számos tipológia létezik, de voltaképpen mindegyik azt a témát variálja, hogy a vezető vajon egyedül hozza-e meg a döntéseket, vagy pedig valamiképpen a vezetettekkel együtt. Kurt Lewin nyomán beszélhetünk autokratikus, demokratikus és *laissez faire* vezetői stílusról, amire az alfejezet elején is utaltam (Lewin et al., 1975). Az autokratikus vezető értelemszerűen egyedül hoz döntéseket, míg a demokratikus döntéshozatali stílus az érintettek bevonásával, a velük való konzultációt követően, illetve bizonyos esetekben demokratikus eljárásokat (pl. szavazás) követve vezet a döntéshez. A *laissez faire* a döntéshozatalnak az érintettekhez való delegálását jelenti, akik decentralizáltan, egyénileg vagy kisebb csoportokban döntenek, és maga a döntéshozó legfeljebb csak tanácsokkal, vagy szükség – például döntésképtelenség – esetén avatkozik be a folyamatokba. Lewinék modelljéhez hasonlóan Vroom és Yetton (1973 – idézi Bakacsi, 2010: 121) autokratikus, konzultatív és csoportos döntéseket, valamint a delegálást, és az első kettőn belül két-két altípust különböztet meg, lásd 4. táblázat.

A szervezetek kontextusa természetesen nem irreleváns a politikatudomány, sőt a kormányzástan számára sem, hiszen a kormányzat elsősorban testületekből és szervezetekből áll. Ugyanakkor a kormány vezetése nyilvánvalóan összetettebb feladat, mint egy szervezet vezetése, nemcsak azért, amire a 2. fejezetben utaltunk, ti. a politikai döntések alapvetően kollektív és folyamatszerű természete miatt (hiszen ez a szervezeti döntéshozatalra is igaz lehet), hanem mert ezek a kollektívák és folyamatok természetszerűleg számosabbak és összetettebbek, mint a szervezeti kontextusban. Egy adott döntés meghozatala (az esetek többségében) sokkal összetettebb folyamat és tovább is tart, mint egy szervezeti vagy vállalati döntésé; és ezen folyamat közben a politikai vezetőnek több különböző vezetetti csoportnak kell valamilyen vezetői szerepet eljátszania. Mindez nem azt implikálja,

## 4. táblázat. Vezetési stílusok Vroom és Yetton modellje szerint

Vezetési stílus	Leírás
Autokratikus I.	A vezető maga oldja meg a problémát, vagy maga hozza meg a döntést azokra az információkra alapozva, amelyek az adott pillanatban rendelkezésére állnak.
Autokratikus II.	A vezető beszerzi a szükséges információkat a vezetettektől, aztán maga dönt a probléma megoldásáról. A vezető szabadon választ abban, hogy ismerteti-e a problémát, aminek a megoldásához az információt kérte. A vezetettek szerepe a döntéshozatal során ebben az esetben nyilvánvalóan csak annyi, hogy a szükséges információkat a vezető rendelkezésére bocsátják, és nem az, hogy alternatív megoldásokat vetnek fel.
Konzultatív I.	A vezető a fontosabb érintettekkel egyenként megbeszéli a problémát, és így anélkül ismeri meg elképzeléseiket és javaslataikat, hogy csoportként összehívna őket. A vezető ezután meghozza a döntést, amely vagy tükrözi a vezetettek közreműködését, vagy nem.
Konzultatív II.	A vezető összehívja a vezetetteket, és tőlük mint csoporttól gyűjti be az ötleteket és javaslatokat. A vezető ezután meghozza a döntést, amely vagy tükrözi a vezetettek közreműködését, vagy nem.
Csoportos	A vezető a problémát megosztja a vezetettekkel mint csoporttal. A vezető és a csoport együttesen alakítanak ki és értékelnek alternatívákat, és megpróbálnak egyetértésre jutni a megoldást illetően. A vezető szerepe leginkább levezető elnöki szerep. A vezető nem próbálja meg befolyásolni a csoportot, hogy az a vezető álláspontját támogassa. A vezető viszont hajlandó elfogadni és megvalósítani bármely olyan megoldást, amely a csoport egészének támogatását élvezzi.
Delegáló	A vezető a probléma megoldását delegálja a vezetettekre.

*Forrás:* Vroom – Yetton (1973) és Bakacsi (2010) alapján

hogy a vezetői szerepekkel és stílusokkal ne kellene a politikatudományoknak foglalkoznia – éppen ellenkezőleg. De valószínűleg árnyalni kell, át kell dolgozni a szervezeti modelleket.

### *A politikai vezetés mint rezsimformáló: Skowronek elmélete*

A vezetők vizsgálata többnyire a „vezetés titkára” összpontosít: hogyan válik valaki *leaderré*, mi veszi rá a követőit, hogy elfogadják az irányítását, melyek azok a kontextuális feltételek, amelyek ezt a folyamatot segítik stb. Stephen Skowronek megközelítése azért különösen érdekes, mert modellje összeköti a kontextust a vezetés hatásával, következményeivel; ráadásul mindezt a politikai vezetők vonatkozásában teszi, és azt állítja, hogy a vezetők a politikai rezsimok természetét is képesek megváltoztatni (Skowronek, 1997, 2011). Elmélete a politikáról szól és különösen releváns a kormányzás tanulmányozásához. Ugyan az amerikai elnökök vizsgálatára dolgozta ki, de úgy tűnik, hogy parlamentáris rendszerekre is alkalmazható (Byrne et al, 2017; Illés et al., 2018). Az alábbiakban is az elméletének általánosítható vonásait ismertetem, figyelmen kívül hagyva az amerikai *presidential studies* kutatási terület vonatkozásában releváns kritikai vagy újszerű elemeit.<sup>34</sup>

Skowronek abból indul ki, hogy bár az elnökök nyilvánvalóan eltérő politikákat folytattak és más volt a politikai stílusuk, ez nem csupán a személyiségükből következik. Minden elnök egy meghatározott „politikai időben”, politikai kontextusban kerül hatalomra, és ez jelentős részben meghatározza a mozgásterét. Skowronek az elnökökre mint a politikai változás ágenseire tekint, de szerinte a vezetés eredményei kevésbé múlnak az elnök hatalmán és intézményi lehetőségein, mint autoritása, legitimitása erején és az állampolgárok jóváhagyásán a politikai változtatásokat illetően – ezek pedig nagyrészt az uralkodó politikai rezsim stabilitásának függvényei. Skowronek megfogalmazása szerint egy új elnök hivatalba lépésének elkerülhetetlenül bomlasztó hatása van, és az elnökök azzal küzdenek, hogy miként fordítsák ezt vissza, és erősítsék meg a legitim politikai rendet.

<sup>34</sup> Például Skowronek vitatja az amerikai szakirodalomban bevett kategorizálást, amely szerint F.D. Rooseveltté volt az első „modern” elnökség szemben a korábbi „premodern” elnöki szerepekkel.

Skowronek „politikai idő” fogalma arra utal, hogy a történelmi periódustól függetlenül vannak hasonló politikai helyzetek, amelyek strukturálisan hasonló politikai lehetőségeket nyújtanak az elnököknek. Mindegy tehát, hogy a XIX., XX. vagy éppen XXI. századi elnökökről beszélünk: a történelmi időszak értelemszerű különbségein túl strukturálisan hasonló kihívásokkal és lehetőségekkel szembesülnek. A „politikai idő” két nagy szakasza ahhoz kötődik, hogy az uralkodó politikai rezsím milyen állapotban van: reziliens vagy sérülékeny. A reziliens rezsím stabil, a kihívásokkal, jelentős politikai változásokkal szemben ellenállást tanúsít, míg a sérülékeny rezsím már túl van a zenitjén, válság, dezintegráció fenyegeti. A vezetők változtatási törekvéseinek természetesen a sérülékeny rezsím nyújt kedvezőbb kontextust.

A vezetők Skowronek tipológiájában kétféle módon viszonyulhatnak a fennálló rezsímhez: támogató vagy kritikus módon. A rezsímek állapota és a vezetők viszonyulása alapján egy kétszer kettes mátrix adódik, amely összefoglalja a lehetséges vezetési mintákat lásd 5. táblázat.

5. táblázat. Vezetéstípusok a rezsímállapotok és a vezetői attitűdök alapján

Az uralkodó politikai rezsím állapota	A vezető viszonyulása a fennálló politikai rezsímhez	
	Támogató	Kritikus
<b>Reziliens</b>	Az illeszkedés politikája	A megelőző csapás politikája
<b>Sérülékeny</b>	A szétartás politikája	A rekonstrukció politikája

Skowronek (1997: 36) alapján

Ha a politikai rezsím stabil és a politikai vezető viszonyulása a rendszerhez támogató, akkor az „illeszkedés politikájának” (*politics of articulation*) keretében a vezető olyan döntéseket hoz, olyan értékeket, intézményeket és kormányzati prioritásokat támogat, amelyek ha bizonyos mértékű változást hoznak is magukkal, alapvetően megerősítik a politikai *status quót*. Skowronek szerint ilyen volt például Theodore Roosevelt és Lyndon Johnson politikája. Ha a rezsím sérülékeny állapotban van, akkor a vezető támogató viszonyulása inadekvát a

változásra irányuló elvárásokhoz, a válság érzetéhez képest – ezt hívja Skowronek a „széttartás politikájának” (*politics of disjunction*), amit szerinte például Hebert Hoover és Jimmy Carter valósított meg. Megfordítva: ha a vezető kritikus a fennálló rezsimmel szemben, és jelentős változásokat akar véghezvinni akkor, amikor a rezsim még stabil, akkor nagy az esélye a kudarcnak. Ezt a „megelőző csapás politikájának” (*politics of pre-emption*) nevezi, és például Woodrow Wilson vagy Richard Nixon elnöki ténykedésére alkalmazza. Végül, ha a rendszer sérülékeny, válság fenyegeti és a politikai vezető viszonyulása kritikus, akkor sor kerülhet jelentősebb, rendszerszintű átalakulásokra. Skowronek ezt nevezi a „rekonstrukció politikájának” (*politics of reconstruction*), amit szerinte Abraham Lincoln vagy F. D. Roosevelt politikája példáz.

Mint látható, Skowronek elméletének kulcsfogalma a politikai rezsim, amit sajnos nem definiál nagyon pontosan, de az világos, hogy a formális intézmények által kijelölt politikai-alkotmányos rendszer-nél tágabban értelmez. A politikai rezsim magában foglalja a politikai rendszer intézményi elemeit, de ezen túl olyan politikai jellemzőket is, mint például az uralkodó koalíciók összetétele (elitcsoportok közötti megállapodások, a pártelitek szerepe, a pártok és választók egymásra találása), a hatalomgyakorlás módja, a kormány és a társadalom közötti kapcsolatok; valamint olyan „puha” változókat is, mint az uralkodó politikai ideológia és értékek. Skowronek utal arra, hogy a rezsim a politikai problémák megoldásához való tipikus hozzáállást is jelenti, és ennek nyomán Illés et al. (2018) azt javasolja, hogy a fogalomba értsük bele az uralkodó közpolitikai paradigmákat is, vagyis t’Hart (2014: 216) meghatározása alapján „az aktuális kormányzási ortodoxiát”. A közpolitikai paradigma fogalma – amely párhuzamba állítható a közpolitikai ideológiával – arra a gyakran csak impliciten megjelenő elméletre utal, amely a közpolitika-alkotásként értett kormányzás gyakorlata mögött felsejlik: a célok és eszközök elfogadott hierarchiájára és kapcsolatára, a közpolitikai cselekvők feltételezett motivációira és értékeire stb.

Talán nem tévedek nagyot, ha azt gondolom, Skowronek politikai rezsim koncepciója **a kormányzás körül forog**, abban az értelemben,

ahogy itt én is használni próbáltam ezt a fogalmat. A politikai rezsim ugyanis a hatalomgyakorlás és döntések meghozatalának módját, a releváns politikai szereplők kijelölését és bevonását, a hatalomgyakorlás legitimálásának eljárásait és a közpolitikai procedúrákat mind felöleli. A rezsim tehát az a mód, ahogy a hatalmon lévők kormányoznak, kitöltik a politikai rendszer intézményei által kijelölt teret, illetve újra is fogalmazzák, és bizonyos keretek között meg is változtatják ezeket az intézményeket. A kormányzás átfogó fogalmának kidolgozásához tehát hasznosak a skowroneki meglátások, ha másként nem, hát ugródeszkeként, hiszen ráirányítják a figyelmet arra, hogy **a kormányzás tevékenységében nemcsak a *policy* kapcsolódik össze a *politicsszal*, hanem a *polity* sajátos újrafogalmazása is a részét képezi.**

Skowronek elméletének egyik gyenge pontja tehát a rezsimfogalom pontos definíciójának hiánya; a másik pedig a rezsim stabilitásának, illetve sérülékenységének meghatározása. Illés et al. (2018) más kritikusokhoz hasonlóan felveti, hogy az elmélet eredeti determinizmusát érdemes konstruktivista irányba enyhíteni: nem lehet ugyanis egyértelműen tudni (utólag sem), hogy mikor van egy rezsim válságban. Ha egy rezsim nem is szenved látványos válságtól, a politikai *leader* képes lehet a radikális politikai változást megalapozó válságnarratívát elfogadtatni, feltéve, hogy ez a narratíva elég hatásos; a politikai ellenzék nem tud megfelelő ellen-narratívát érvényre juttatni; és az elit tagjai között meggyengült az elköteleződés a rezsim uralkodó értékei és intézményei iránt (i. m.: 795). Ugyan a politikai vezetőknek nincs teljes szabadsága a rezsim válságának meghatározásában, de mégis van bizonyos mozgásteret. Más szóval, nem csupán arról van szó, hogy a rezsim válsága és a stabilitása nem határozhatók meg pontosan, hanem arról is, hogy ezek a jellemzők jelentős mértékben interszubjektíven kialakuló társadalmi konstrukciók, amelyek létrehozásában a politikai vezető meghatározó szerepet játszhat. A skowroneki elmélet koherenciája persze megköveteli, hogy ne menjünk túl messzire a konstruktivizmus irányába, hiszen ha a rezsim válsága teljes mértékben *leader*vezérelt konstrukció lenne, akkor megszűnik a kontextus hatása, amire az elmélet alapul; és visszajutunk „a vezetés titka” problematikához.

## ÖSSZEFOGLALÁS

Jelen fejezetben a kormányzási módok, kormányzási stílusok lehetséges értelmezéseit tekintettük át, hiszen a liberális demokrácia csupán egy általános intézményi-politikai keretet biztosít a kormányzás számára. Abban, hogy a döntések milyen szempontok alapján, milyen folyamatokban, milyen szereplők részvétele mellett zajlik, jelentős különbségek vannak az egyes államok vagy kormányzatok között. E különbségeket minden bizonnyal részben a történeti sajátosságok, az intézményesült hagyományok, de részben a kezelendő közpolitikai problémák természete, a kormányzás adott gazdasági-társadalmi-politikai kontextusa vagy a politikai vezető stílusa magyarázza.

A fejezet bemutatott néhány lehetséges modellt e különbségek értelmezésére. A bal- és jobboldali politika közötti megkülönböztetés a politikatudomány jól ismert distinkciója, ezért szemügyre vettük azokat a tanulmányokat, amelyek a kormányzást ezen feltételezett tartalmi jellemző alapján osztályozza. Azt láthattuk, hogy átlagosan csekély és az utóbbi évtizedekben csökkenő mértékű a különbség a bal- és jobboldali kormányok közpolitikai döntései között.

A saját, folyamat- és aktorközpontú megközelítem szempontjából relevánsabbak azok az elméletek, amelyek a közpolitika stílusait az eljárások és szereplők alapján igyekeznek meghatározni. Bemutattam Richardson és Howlett megközelítéseit, ám mindkettővel szemben felvethető kritikák, például az, hogy a kormányzási típusok néhány fajtáját azonosítják csupán. Ezek után a szakirodalomban egymástól függetlenül jelenlévő kormányzási módozatokat tekintettem át, amelyek meghatározása rímél a megközelítemre. Ez alapján határoztam meg a hálózatos, a neoweberi, a technokrata, az oligarchikus, a populista és a politikai kormányzást. Nem állítom biztosan, hogy ez minden kormányzási típust lefed, de valószínűleg közelebb vagyunk a célhoz, mint Richardsonék négyelemű tipológiájával.

Végül a vezetés problémájáról és stílusairól esett szó, ugyanis a kormányzásban a politikai vezetés problematikája megkerülhetetlen. A hagyományos *leadership*-elméletek alapján utaltam a tranzakciós és a transzformációs vezetői stílusokat. A menedzsment tanulmányok



alapján többféle tipológia utal arra, hogy a vezető milyen mértékben vonja magához a döntéseket vagy vonja be az érintetteket. Ez alapján a vezetői stílusok az autokratikus – delegáló skálán helyezhetők el. Mumford CPI-modelljét is bemutattam, amely a vezetőket a karizmatikus, pragmatikus, ideológikus kategóriába osztja, attól függően, hogy mennyire koherens a közösség, amelyet vezet; milyen természetű a válság, amelyre reagál; és mennyire felforgatóak vagy gyakorlatiasak a javaslatok a válság megoldására. Mumford modellje jól alkalmazható a politikai kontextusban, jóllehet, eredetileg nem ott készült. Az utolsóként bemutatott skowroneki modell viszont politikai vezetői stílusokat azonosít aszerint, hogy mi a viszonya a vezetőnek a regnáló politikai rezsimhez (támogató vagy kritikus), illetve milyen állapotban van a politikai rezsim (stabil vagy sérülékeny). A modell jelentősége a kormányzástan szempontjából, hogy rámutat: a kormányzás a rendszerszintű peremfeltételeket is érintheti, megváltoztathatja.

## 5. Összefoglalás: a kormányzás fogalma felé

A kiindulópontom az volt, hogy a politikatudomány nem, vagy nem kielégítően konceptualizálta a kormányzás fogalmát – legalábbis azon a szinten, amelyen mi használjuk itt, sem nem teljesen átfogó értelemben (a társadalmi koordináció szinonimájaként), de nem is szűken, a hálózatos kormányzás vagy egy szakterület irányítása értelmében. Ugyanakkor azt is láttuk, hogy számos olyan megközelítés létezik, amely a kormányzás lényegének megértése szempontjából releváns, jóllehet nem ezt a fogalmi keretet használják, hanem az államról vagy a közpolitika-alkotásról beszélnek. Az előző négy fejezetben ezeket a megközelítéseket, elméleteket tekintettem át. Igaz, nem törekedtem kimerítő tárgyalásra – például a kormányzással mint megvalósítással néhány rövid megjegyzésen kívül nem foglalkoztam, hanem a **döntéshozatalra** szűkítettem a figyelmemet, és ezen belül is elsősorban a **közpolitikai aktorok** szerepére összpontosítottam. Ezen megszorítások ellenére azt remélem, hogy az elmondottak hozzájárulnak a kormányzás fogalmának tisztázásához.

Az alábbiakban tézisszerűen összefoglalom a legfontosabb állításokat a kormányzásról, amelyek a fentiek alapján megfogalmazhatóak. Fontos megjegyezni, hogy nem törekszem a kormányzás időtől és tértől független fogalmának meghatározására: engem a mai, (többé-kevésbé) fejlett liberális demokráciák kormányzása érdekel. Ugyancsak fontos megjegyezni, hogy bár némely állítás normatív tartalommal bír, a megközelitésem 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.

Ez a meghatározás nem igényli a közérdek, a közjó előzetes meghatározását; vagy azon kritériumok kijelölését, amelyek segítenek eldönteni, hogy egy adott döntés tartalmilag megfelel-e a közjónak. A közérdek tartalma vitákban, politikai folyamatokban határozódik meg, és sokszor utólag sem könnyű megítélni, hogy egy adott döntés mennyiben mozdította elő a közjót. Ez azonban nem zárja ki, hogy a közjó a kormányzás lényegi mozzanata, deklarált célja legyen, amelyet az állampolgárok is számonkérnek rajta. A hatalmon lévők természetesen saját, a hatalom megtartására és növelésére irányuló céljaikat is igyekeznek a kormányzás során érvényesíteni, de meg kell győzniük az állampolgárokat, hogy ezen szempontok egybeesnek a közérdek valamilyen koncepciójával, vagy ahhoz képest lényegtelen, másodlagos körülményként vannak csak jelen a kormányzásban. A kormányzó erők ugyanis elveszítik legitimitásukat, ha nyilvánvalóvá válik, hogy ez nem így van: ha a közérdeket látványosan a saját érdekeik mögé sorolják (pl. választási csalás vagy korrupció révén), vagy ha bizonyosodik, hogy nem képesek a társadalmat fenyegető problémával hatékonyan szembenézni (pl. gazdasági válság idején vagy súlyos közpolitikai kudarc esetén).

**2. A kormányzás lényegileg politikai tevékenység, amelynek megértése szempontjából a politika mindhárom (*politics, policy, polity*) aspektusa releváns.** Ugyanakkor a kormányzás magában foglal az államigazgatás és a közmenedzsment fogalomkörébe sorolható tevékenységeket is.

A kormányzás mint tevékenység a hatalom megnyilvánulása, így elemzéséhez elengedhetetlen a hatalom megszerzését, birtoklását, elosztását és gyakorlását illető körülmények vizsgálata. Adott esetben fontos lehet például, hogy milyen program megvalósítására kapott

felhatalmazást a kormányzó erő; hogy a parlamenti erőviszonyok koalíciós kormányzást tesznek-e szükségessé; hogy a kormányzást végző vezető (miniszterelnök, kancellár, elnök) milyen vezetési stílust vállalásit meg; hogy mennyire erős és szervezett az ellenzék és így tovább. A *politics* jelenségeinek értelmezését szolgáló fogalmak közül különösen fontosnak tűnik kettő: a legitimitásé és a vezetése. Az, hogy a kormányzó erő és döntései milyen társadalmi elfogadottsággal, elismeréssel bírnak, vagy milyent tudnak kivívni maguknak, hatással lehet nemcsak a kormányzás gyakorlatára, a döntésekre, de azok megvalósítására és társadalmi hatására (*policy outcome*) is. A vezetés problematikája pedig, jóllehet a politikatudományban máig viszonylag elhanyagoltnak számít, különösen releváns a kormányzás szempontjából: a kormányzás olyan kollektív cselekvés, amely során – részben különböző arénákban – különböző társadalmi és politikai szereplők érdekeit, aspirációit, elvárásait kell összehangolni, és amely valamilyen típusú vezetés nélkül nem jön létre.

A kormányzás gyakorlatának vizsgálatára ugyanakkor a *policy studies* keretében kidolgozott elméletek és modellek tűnnek a legalkalmasabbak, főleg a pluralizmust intézményesítő liberális demokráciák kontextusában. A közpolitikai tanulmányok különös hangsúlyt fektetnek a kormányzás, tehát a döntéshozatal és a megvalósítás folyamatának és folyamatszerűségének elemzésére, valamint a közpolitikai aktorok szerepének vizsgálatára az egyes szakpolitikai területek stabilitásának biztosításában éppúgy, mint a változás előidézésében. A közpolitikai tanulmányoktól nem állnak messze az államigazgatás-tan (*public administration*) és a közmenedzsment problématerületei: a kormányzás magában foglalja az államigazgatás megszervezését, működtetését, továbbá az állami (pl. közszolgálati) vállalatok és egyéb szervezetek irányítását is.

A kormányzás gyakorlatát ugyanakkor erősen kondicionálja a *polity*, azaz az adott politikai rendszer sajátossága. Az alkotmányos, a hatalommegosztási szabályok nemcsak a döntéshozatal folyamatának medrét jelölik ki, de meghatározzák azokat az intézményes *veto* playereket is, amelyek a döntéshozatalt megakaszthatják. További szabályok, mint a jogalkotási törvény vagy a társadalmi párbeszéd (érdek-

egyeztetés) intézményes kerete a döntéshozatalban részt vevők körét jelöli ki. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a politikai rendszer nem pusztán adottság a kormányzás számára, hanem maga is a kormányzás tárgya lehet, mégpedig két módon is. Egyrészt, mint fentebb Stephan Skowronek elmélete kapcsán utaltunk rá, előfordul, hogy a kormányzás ugyan a formális alkotmányos-intézményes politikai rendszert nem, vagy csak alig változtatja meg, mégis jelentős mértékben átformálja a működését, és ezzel sajátos rezsimet alakít ki. Másrészt az is előfordul, hogy a kormányzásra kapott politikai felhatalmazás elég erős – vagy elég erőssé válik – ahhoz, hogy a politikai rendszer alkotmányos elemeinek megváltoztatására is sor kerüljön.

### **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.**

A liberális demokráciák, mint ismeretes, intézményi eljárások komplex rendszerét hozták létre a valamilyen értelemben vett közjó érvényre juttatásának érdekében. A demokrácia kulcsintézménye a (parlamentari, illetve elnöki) választás, amely a kormányzás szempontjából legalább két alapvető funkcióval bír: egyrészt meghatározza, hogy kik (mely politikusok és pártok) és milyen programmal fognak kormányozni; másrészt a politikai verseny és a hatalmon lévők leváltóságának, állampolgári elszámoltathatóságának biztosításával egy alapvető motivációs háttérrel biztosít a közérdeket érvényre juttató kormányzás számára.

A liberális demokrácia alkotmányos szabályainak legfontosabb funkciója, hogy biztosítsák az egyének számára a szabadságjogokat, és létrehozzák a hatalommegosztás rendszerét – mindezek a demokratikus választások „szabad és méltányos” jellegének biztosítása mellett, általánosan szólva a hatalom önkényével szemben védik az állampolgárokat és a társadalmat. A kormányzás szempontjából az alkotmányos szabályok elsősorban korlátot jelentenek tartalmi értelemben (amennyiben bizonyos típusú döntések ki vannak zárva a kormányzás hatóköréből) csakúgy, mint procedurálisan (előírják a döntéshozatali

szabályokat, *veto* *player*eket definiálnak stb.). Ugyanakkor az alkotmányos szabályok – az intézmények konstitutív szemléletével összhangban – nem csupán korlátozzák a kormányzást, hanem konstituálják is azt: létrehozzák a kormányzás sajátos módozatát, amennyiben lehetővé teszik a társadalmi közpolitikai képességek kibontakozását, valamint a döntéshozatali folyamathoz való hozzáférés pluralizmusát. A liberális demokráciák döntéshozatali (jogalkotási) folyamata törvényben (bizonyos elemeiben többnyire alkotmányban) rögzített procedúra, amely megszorításokkal, de biztosítja a kiszámíthatóságot és az átláthatóságot; a vélemények ütköztetését azáltal, hogy lehetővé teszi a különböző szereplők (szakértők, érdekcsoportok, az államigazgatás, a választott politikusok) hozzáférését a döntési folyamathoz, amely egyébként is jelentős részben nyilvánosan zajlik; valamint a döntések elleni tiltakozás és felülvizsgálat lehetőségét. A parlamentáris demokráciákban a döntéseket többnyire a kormány készíti elő saját stábjára és szakértőire (a központi adminisztrációra) támaszkodva és figyelembe véve érdekcsoportok álláspontját is; majd a törvényhozás hozza meg a döntést többkörös parlamenti vita, valamint a nyilvánosság kontrollja (és a nyilvánosságban is zajló vita) után.

A liberális demokráciák tehát egy plurális logikát megtestesítő kormányzási módot intézményesítenek, amely nem (feltétlenül) ad kizárólagos súlyt egyetlen politikai vagy társadalmi szereplőnek sem. Az intézmények a kormányzás kereteit és magát az eljárását is több ponton meghatározzák, ugyanakkor adnak szabadságot arra, hogy a politikai folyamatokban egyik vagy másik logika (pl. többségi elv, technokratikus szempontok stb.) nagyobb jelentőségre tegyen szert. Az adatok fényében úgy tűnik, hogy a liberális demokráciák komplex kormányzási eljárása általában alkalmasabb a közérdeket előmozdító döntéshozatal közelítésére, mint az autokratikus kormányzás, amely korlátozza a (köz)politikai szereplők számára a döntéshozatali folyamathoz való hozzáférést, és ezáltal azon közpolitikai kapacitások érvényesülését is, amelyek javíthatják a kormányzás minőségét.

**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.

A kormányzás komplex feladat, amelynek sikeressége komoly háttérrel lehet egy társadalom fejlődésére. A kormányzási képességek megközelítése azokat a funkciókat igyekszik azonosítani, amelyeket az effektív kormányzásnak teljesítenie kell. A kormányzási képességek egy része az állami lét alapjaival függ össze, és feltételezi egy stabil hatalmi struktúra és erőszakmonopóliumának fennállását, valamint ezzel összefüggésben a közrend és az állam működéséhez szükséges jövedelmek biztosítását (koerszív és extraktív képességek). A kormányzásképtelenség legalapvetőbb szinten ezen feltételek teljesülésének hiányához kapcsolódnak: ez a bukott állam (*failed state*) esete. A kormányzási képességek másik fontos forrása a hatékony kormányzati adminisztráció megléte. Már az államiság alapjainak biztosításához is szükség van valamilyen adminisztratív szervezetre, a modern állam komplex közpolitikai feladatait csak egy olyan, jól működő központi adminisztráció tudja ellátni, amely meg tudja valósítani a társadalmi problémák azonosítását és a megoldások kidolgozását (analitikus képesség), valamint a kormányzati döntések megvalósításához kapcsolódó feladatokat (koordinációs és feladatellátási képességek).

Ugyanakkor a kormányzási képességek további része nehezen operacionalizálható, és közvetlenül kapcsolódik a politika működéséhez. Bár a szakirodalom eddig adós maradt ezen képességek alapos feltárásával, bizony idesorolható például a legitimációs képesség és a vezetési képesség. A legitimáció az autoritás társadalmi elfogadtatását jelenti, amely nélkül nincs effektív hatalomgyakorlás. Mint mondtuk, nehezen operacionalizálható képességről van szó, amely támaszkodhat az input, a *throughput* vagy az output legitimációra, illetve ezek kombinációjára. A vezetés képessége ettől nem független, hiszen lényege a követők megszervezése, a vezető irányításának elfogadtatása.

## **5. A kormányzás a politika és a társadalom komplex viszonyrendszerén alapul: ennek egyik kifejeződése az a jelenségcsokor, amit a társadalom közpolitikai képességeiként azonosíthatunk.**

A kormányzási képességek megközelítése jellemzően úgy jár el, hogy viszonylag általános kormányzati funkciókat azonosít mint kapacitásokat, amelyek ellátásához több szereplő, intézmény vagy politikai eljárás szükségeltetik – ám ezek mind valami módon a kormányzat és az intézményes politika terepében találhatók. A kormányzás azonban nem pusztán a kormány, sőt, nem is csak az állam feladata, hanem az intézményes politika és a társadalom viszonyrendszerét képezi le. A kormányzási képességek közül erre az aspektusra a legértelműbben a legitimációs képesség fogalma utal. Ennek a viszonyrendszernek az egyik eleme az, amit a társadalom közpolitikai képességének nevezhetünk, és amely a társadalmi szereplők, szervezetek és intézmények információszelektáló és közvetítő szerepére utal. A civil szervezetek, a média vagy az állampolgári politikai részvétel különböző formái a kormányzás által kezelendő társadalmi problémákat közvetítik a kormányzathoz, de nem egyszerűen a problémákról adnak információkat, hanem azok társadalmi fontosságáról, valamint a lehetséges megoldásokról is. Az adatok alapján nem alaptalan azt feltételezni, hogy ennek a funkciónak a megfelelő működése hatással van a kormányzás minőségére, ezért érdemes erre is egyfajta képességként tekinteni.

## **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.**

A döntéshozatalban relatíve nagyobb súlyú szereplők alapján különbséget tehetünk a kormányzási stílusok között. A szakirodalomban megjelenik a hálózatos, a neoweberi, a technokratikus, az oligarchikus, a populista és a politikai kormányzás fogalma, amelyeket fentebb pontosítottunk, annak megfelelően, hogy mely közpolitikai aktorokra támaszkodnak. Releváns lehet továbbá a vezetői stílus is, hiszen a kormányzás mindenképpen igényel valamilyen *leadershipet*.



A vezetési stílusok tipizálására több kísérlet is ismert. Burns tranzakciós vs. transzformációs vezetési stílusa mellett a döntésközpontú vezetési modellek az autokratikus–delegáló kontinuumon helyezik el a döntési stílusokat. Mumford karizmatikus, ideologikus és pragmatikus vezetői stílusokat különböztet meg, míg Skowronek a fennálló rezsimhez mint kormányzási paradigmához való viszonyukban elemzi a vezetői stílusokat. A vezetői stílusok és a kormányzási stílusok illeszkedését jelen tanulmány nem tudta kidolgozni, de a kormányzás megértéséhez minden bizonnyal szükség van mindkét megközelítésre.



## **II. Kormányzási stílusok és közpolitikai változás Magyarországon**



## 6. Kormányzás Magyarországon: kutatási kérdések és módszerek

A dolgozat első felében a kormányzás fogalmát vizsgáltam, különös tekintettel a kormányzásra mint döntésre. A második rész 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

A dolgozat Bevezetőjében utaltam arra, hogy a hazai közpolitikai tanulmányok örvendetesen növekvő számú empirikus eredménnyel büszkélkedhet. A korábban meghatározóbb, a közigazgatástudományi, az államreformok kérdéseit előtérbe állító, majd a közmenedzsment és a konkrét szakpolitikák tartalmát (és ehhez kapcsolódóan eredményességét) vizsgáló, valamint a helyi és regionális kormányzást elemző írások mellett a hazai közpolitikai folyamatról és az azt befolyásoló közpolitikai szereplők tevékenységéről is egyre több kutatás folyik. Ezek közül a legfontosabbak, illetve az általam ismeretek eredményeit a dolgozatba be is építettem, hiszen az átfogó kép,

amelynek megrajzolására törekszem, végső soron sok kis mozaikból áll össze.

A részletekről szóló kutatások mellett azonban szükség van szintetizáló, a közpolitikai folyamat mintázatait, illetve azok változását hosszabb időtávban áttekinthető elemzésre is. Dolgozatom a feladatokat ezzel az ambícióval tűzte ki maga elé – természetesen bizonyos korlátozásokkal. Az egyik ilyen korlátozás, hogy nincs módom a közpolitikai ciklus egészét áttekinteni a problémadefiníciótól a döntésen és a megvalósításon keresztül az értékelésig. Úgy éreztem, hogy a problémadefiníció–döntés kérdéskör is annyi elméleti és empirikus kihívást jelent, hogy a területi korlátok miatt képtelenség a közpolitikai ciklus többi elemét is tárgyalni. **Dolgozatom tehát a jonesi döntési folyamat első felére, a problémadefinícióra és a megoldás keresésre összpontosít (Jones, 1970), méghozzá a közpolitikai szereplőket középpontba állítva.**

Egy másik korlátozás a dolgozat időbeli fókusza. Magától értetődően adódna a demokratikus időszak egészét áttekinteni 1990-től napjainkig, ahogyan azt például Köröseyi (2015) a politikai rendszer vagy Kiss (2019) a politikai kommunikáció vonatkozásában teszi. Ezt azonban túl nagy kihívásnak éreztem, így a dolgozat fókuszát leszűkítettem a 2002 és 2014 közötti időszakra. A választott időszak lehetővé teszi a baloldali és a jobboldali kormányzás összehasonlítását. Ugyan a baloldali kormányzás 8 évet fed le, de úgy vélem a 2006–2010-es időszak sok szempontból rendkívüli kormányzati ciklus volt, amelyet meghatározott a Gyurcsány Ferenc őszi beszéde nyomán kialakult elhúzódó belső válság, majd az erre ráépülő súlyos gazdasági recesszió, a koalíció felbomlása és végül a kormányfőváltás (a törvényhozásra gyakorolt hatásról lásd Szabó, 2017: 31). A gazdasági válság sajátos technokratikus vonásokat is felerősített a kormányzásban (vö. Sebők, 2014). A 2002–2006-os ciklus ehhez képest mégiscsak „békeidőnek” számít, még akkor is, ha Medgyessy Péter miniszterelnök lemondása a ciklus közepén ennek az időszaknak is sajátos jelleget ad. Tegyük hozzá, hogy a céloom nem is a bal- és a jobboldali kormányok összehasonlítása, tehát az időbeli egyensúly nem igazán releváns a kutatási kérdéseim szempontjából. Ettől függetlenül vizsgálhattam volna a 2014–2018-as cik-

lust is, ám az azért maradt ki az elemzésből, mert a kutatás indulásakor még nem volt vége, és a *Hungarian Comparative Agendas Project* kódolt adatbázisai sem álltak rendelkezésre arról az időszakról. Bizonyos adatok (például a Hajnal Györggyel az államigazgatási vezetők körében készített interjúk alapján) az is felvethető, hogy a harmadik Orbán-kormány stílusa nem különbözött érdemben a másodiktól – 2014-re már kialakult a kormányzás struktúrája és gyakorlata.

Bár az általam használt adatok némelyike lehetőséget ad a korábbi és a későbbi időszakok elemzésére is, és tesztek is megállapításokat a 2002-t megelőző és a 2014-et követő kormányzások vonatkozásában is, a szisztematikus elemzés tehát a jelzett három parlamenti ciklusra korlátozódik. Az empirikus elemzés érvényességét ez természetesen szűkíti, ugyanakkor a kutatás egy analitikus keret alkalmazhatóságát is teszteli – erre a célra pedig a kiválasztott időszak alkalmas.

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?

A dolgozat legfontosabb kutatási kérdése a közpolitikai szereplők tevékenységére vonatkozik. Arra vagyok kíváncsi, hogy az egyes aktorok mennyiben képesek befolyásolni a döntéseket, és milyen módon, eljárásokban teszik ezt. A kiindulópontom egyfelől az, hogy Magyarországon erős, „kancellári” hatalom és fokozott mértékben politikai kormányzás folyik nemcsak 2010-től kezdődően, hanem bizonyos értelemben a teljes vizsgált időszakban (Brusis, 2006; Cox – Gallai, 2012; Körösenyi et al., 2015; Müller, 2014a, 2014b; Pesti et al., 2015; Sárközy, 2012), ami valószínűleg azt jelenti, hogy a többi közpolitikai aktor befolyása relatíve gyenge. Másrészt a váromlásom az, hogy azt találjuk, mint amit a liberális demokráciák közpolitikai folyamatairól meg szoktak állapítani, hogy ti. minden fontos közpolitikai szereplőnek (illetve szereplőcsoportnak) van valamilyen mérvű, bár korántsem egyforma hatása a kormányzásra. A kérdés tehát az, hogy a politikai kormányzás primátusához képest mely közpolitikai szereplők „rúgnak még labdába”. Az egyes szereplőkre vonatkozó konkrét kérdéseket a vonatkozó fejezetekben mutatom be.

2. Hogyan változott az egyes aktorok közpolitika-befolyásoló szerepe 2002 és 2014 között?

A második kutatási kérdés arra irányul, hogy időben változott-e, és ha igen, hogyan az egyes közpolitikai aktorok szerepe. A feltevésem az, hogy az egyes szereplők számára rendelkezésre álló politikailéhtőség-struktúra elemei módosultak az egyes parlamenti ciklusok között, így a közpolitikai döntésekre gyakorolt hatásuk is változott. Az általános kiindulópontom az, hogy 2010 utáni „illiberális” tendenciák a politikában és a kormányzásban a közpolitikai folyamathoz való hozzáférést is módosították, valószínűleg a legtöbb szereplő esetében korlátozták. Az egyes szereplőkre vonatkozó konkrét kérdéseket a vonatkozó fejezetekben mutatom be.

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

A harmadik kérdés szorosan összefügg az előzővel. A kérdés az, hogy azonosíthatóak-e jellemző mintázatok a különböző szereplők konstellációjában, és ebből kirajzolódik-e a 4. fejezetben ismertetett kormányzási stílusok valamelyike.

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. Mivel azonban a kutatás számos olyan információval szolgált, amelyek hasznosak lehetnek további kutatásokban, a dolgozat végén a „diszkusszió” keretében visszatérek rájuk – itt pedig közzéteszem őket. Tekintettel arra, hogy dolgozatomat alapvetően és összességében feltáró jellegű kutatásnak tartom, úgy vélem, hogy ebbe a megközelítésbe belefér két „feltáró jellegű” kérdés is.

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

Mint ahogyan a 3. fejezetben láttuk, a közpolitikai képességek meghatározásának nincsen kanonizált módja. Ez különösen igaz a társada-



lom közpolitikai képességeire, amely Boda és Patkós (2015) nyomán jelen dolgozat fogalmi javaslata, és amely nyilvánvalóan alaposabb kidolgozást kíván. Ugyanakkor bizonyos közelítő változókat (proxykat) lehet használni a közpolitikai képességek közelítésére, például a közpolitikai aktorok működésén keresztül. A kérdés tehát az, hogy azonosíthatóak-e olyan jelek, amelyek e képességek változására utalnak, és amelyek további kutatások kiindulópontjául szolgálhatnak. A feltevés az, hogy az utóbbi években a közpolitikai képességek romlottak.

+2. Hogyan változott a kormányzás minősége Magyarországon?

A 3. fejezetben bemutatott érvek és adatok fényében a demokrácia minősége, a közpolitikai képességek és a kormányzás minősége összefüggnek. Az közismert, hogy gyakorlatilag minden demokráciaindex romlást jelez hazánk vonatkozásában az utolsó 10-15 évben. Az előző kérdéskörnél jeleztem, hogy a feltevés szerint a közpolitikai képességek is romlottak a vizsgált időszakban. A kérdés tehát az, hogy vannak-e jelei a kormányzás minőségromlásának. Tekintettel arra, hogy a kormányzás minősége még nehezebben definiálható és mérhető, mint a közpolitikai képességek, megalapozott válaszra nem vállalkozhatom, csak a diskusszióban felvetett olyan tentatív válaszkísérletre, amely további kutatás alapjául szolgálhat.

## ALAPFOGALMAK ÉS A TÉMA LEHATÁROLÁSA

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

### *A közpolitikai aktorok befolyásának értelmezése*

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.

A probléma, amilyen fogós, olyan izgalmas is. Már Robert Dahl is készített egy ilyen vizsgálatot *Ki kormányoz? (Who Governs?)* címmel, amely egy amerikai kisváros, New Haven politikáját, a döntéseket és az azt meghatározó csoportokat, tényezőket elemzi (Dahl, 1961). Lehet mondani, hogy egy kisebb közösség jobban átlátható, de például Ringe (2010) az Európai Parlament döntéshozatalát vizsgálja. De általánosabban az egész érdekcsoport-kutatás témája az, hogy milyen hatást fejtenek ki a lobbisták a döntésekre.

Dür (2008) szerint az érdekcsoportok, vagy általánosabban 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 más szereplők megkérdezése révén. A harmadik a lobbizás sikerességének felmérése a lobbikövetelések és a döntések összevetésével. Ez utóbbi tűnik a legmegbízhatóbb módszernek, hiszen nem szubjektív véleményekre vagy percepciókra, hanem tényadatokra épít – ezt alkalmazta például Gilens és Page (2014) amerikai adatokon, valamint itthon Sebők (2019) a Bankszövetség közpolitikai befolyásának felmérésére 2006 és 2014 között. A módszer hátránya ugyanakkor a nagy erőforrásigény, 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 kérdéseket) veti össze a közpolitikai szereplők agendájával (pl. Chaquez – Palau, 2011). Akár a döntéseket, akár agendákat is vetünk össze, ez a módszer az okság David Hume

óta jól ismert problémáját veti fel: azért, mert a döntések tartalma korábban megjelent bizonyos közpolitikai szereplők agendáján, nem jelenti azt, hogy ténylegesen ez volt az oka annak a döntésnek. Mivel a közpolitikai befolyás felmérésének nincs királyi útja, számos kutatás kombinálja ezeket a módszereket (pl. Baumgartner et al., 2009).

Jelen kutatásban magam is vegyítem a módszereket. A szakértőkkel, az érdekcsoportok vezetőivel és az államigazgatási vezetőkkel készített összesen 48 interjú keretében (a részleteket lásd alább) 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. A különböző típusú és forrású adatokkal – kiegészítve a szakirodalmi megállapításokkal – triangulációt végezve igyekeztem megragadni az egyes közpolitikai szereplők befolyásának mértékét.

További problémát jelent az általánosítás szintje. Nyilvánvaló, hogy egy adott időpillanatban, egy adott kormányzás is más-más gyakorlatokat jelent a különböző szakpolitikai területeken. Vannak erősen átpolitizált témák, amelyek felett erős a politikusi és gyenge a szakértői kontroll; vannak nagyon konkrét szakterület-specifikus ügyek, amely csak néhány érintett szereplőt érintenek; míg más területek a közvélemény és a média figyelmének fókuszában állnak. Richardson et al. (1982) is küzdött ezzel a problémával a közpolitikai stílus fogalma kapcsán: beszélhetünk-e „a” kormányzás stílusáról? A probléma kétségkívül létező, ugyanakkor minden tipológiaalkotás kapcsán felmerül; sőt, bármilyen összetett társadalmi jelenség vizsgálata során ott kísért a dilemma, hogy az alkalmazott analitikus fogalmak érvényessége milyen körű. A kvantitatív elemzések annyiban könnyebb helyzetben vannak, hogy kipróbált eljárásokra tudnak támaszkodni a mintázatok és összefüggések feltárása során; és statisztikai tesztekkel, szignifikanciavizsgálattal tudják igazolni a feltárt mintázatok érvényességét. Jóllehet tudható, hogy a statisztikai összefüggések nemcsak feltárnak, hanem el is fednek számos részletet; vagy hogy egy statisztici-

kailag szignifikáns kapcsolat lehet tartalmilag üres és semmitmondó. Filozófiai értelemben a kvantitatív és a kvalitatív kutatások tehát hasonló problémákkal küzdenek az összetett társadalmi jelenségek vizsgálata során: a feltárt mintázatok, összefüggések érvényessége mindig kétséges.

Ugyanakkor a tudományban az „igazság” és a „módszer” szorosan összetartozik: az érvényesnek tekintett állításokhoz érvényesnek tekintett eljárásokon keresztül vezet az út. Így a kvantitatív kutatások mégiscsak előnyben vannak a kvalitatív vizsgálatokkal szemben. Kutatásomban én is használok kvantitatív módszereket: a média közpolitikai hatását például ilyen módon értékelem. Más esetekben azonban csak kvalitatív információkra, például interjúkban kifejtett véleményekre tudok támaszkodni. Mégis, ahol lehet, igyekszem átfogó és a kormányzás egészét jellemző adatokat használni, valamint a különböző típusú információkat egymással összevetni (trianguláció). Ha az adatok többsége egy irányba mutat, akkor feltehető, hogy az állításnak van érvényessége.

Továbbra is kérdés azonban, hogy mit gondoljunk, ha az adatok nem egyértelműek: például bizonyos információk arra utalnak, hogy az érdekcsoportok részvétele magas szintű volt számos közpolitikai döntésben, míg ugyanazon időszakban más esetekben az érdekcsoportok bevonása úgyszólván elmaradt. 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 döntése. A döntések lehatárolt köre továbbá lehetővé tette, hogy ezek vonatkozásában mélyebbre ássak, és megpróbáljam rekonstruálni a befolyásoló tényezőket és aktorokat. Az általános közpolitikai mintázatokra, illetve a legjelentősebb közpolitikai változások utaló információk több esetben egy irányba mutattak, és ez megkönnyítette az értékelést. Néhány esetben („eset” alatt értve egy közpolitikai aktor szerepét egy kormányzási ciklusban) a kétféle információ inkább kiegészítette egymást. Nincs operacionalizált módszerem a különböző információk súlyozására, ezt szubjektív módon végeztem el.

A jelentős közpolitikai ügyeket a szakértői interjúkon keresztül azonosítottam. Összesen 13 interjút készítettem az alábbi szakpolitikai területeken: agrárpolitika, gazdaságpolitika, energiapolitika, szociálpolitika, oktatás, felsőoktatás, környezetvédelem, foglalkoztatáspolitikai, közigazgatás, büntető-igazságügy. A kiválasztott szakpolitikai területek több mutató szerint is a legfontosabbak közé tartoznak, pl. a vizsgált időszakban évente változó módon, de a törvények és interpellációk témáit 68–76%-ban lefedték (Molnár, 2018a: 136, Molnár, 2018b: 106), és a költségvetésben is 70% feletti súlyt képviselnek (Sebők – Végh Pál: 156). Természetesen jó néhány közpolitikai terület kimaradt, így a kultúra, a sport, a közlekedés vagy a gazdaság-szabályozás számos területe.

Az interjúalanyoktól azt kértem, hogy határozzák meg az adott szakpolitikai terület legfontosabb, illetve paradigmaticus változásait, ideértve azokat is, amelyek végül meghiúsultak, vagy nem valósultak meg, de a döntéshozatali folyamatban eljutottak egy jelentős fázisig. Ilyen például a második Gyurcsány-kormány egészségügyi reformja, amelyből volt olyan intézkedés (a vizitdíj), amit bevezettek, de két évvel később visszavonták, de volt olyan elem, amely végül nem került bevezetésre, ám a döntésselőkészítésen végigment, és paradigmaticus változást jelentett volna, ha bevezetik (az egészségbiztosítás magánosítása).

Ahogy a 2. fejezetben láttuk, az inkrementálissal szembeállított jelentős változás a megszakítotttegyensúly-modelljében is fontos szerepet játszik: Baumgartner és Jones (1993) szerint ezek azok a változások, amelyeket az adott közpolitikai alrendszerre jellemző szempontokon túl más, adott esetben makropolitikai tényezők is alakítanak. A jelentős közpolitikai változást nehéz pontosan definiálni. Egy lehetséges út a költségvetési vonzatok vizsgálata: akkor tekinthetünk jelentősnek egy közpolitikai döntést, ha a sokéves átlaghoz képest komolyabb kiadásnövekedéssel vagy -csökkenéssel jár (vö. Baumgartner – Jones, 1993). Ez a megközelítés azonban nem alkalmazható az olyan döntésekre, amelyek például eszközválasztásban vagy közpolitikai filozófiában a korábbtól jelentősen eltérő megoldást alkalmaznak, viszont nem járnak kiugró költségvetési hatással. Például ha a környezetpo-

litikában előtérbe kerülnek a piaci megoldások (környezethasználati díjak, szennyezési jogok piaca) a szennyezési határértékekhez kötött büntetésekhez és regulatív eszközökhöz képest, azt méltán nevezhetjük jelentős változásnak, annak ellenére, hogy a költségvetési hatása csekély lehet. Vagy ha egy reform a kompetenciaalapú oktatást vezeti be, az jelentős reform akkor is, ha nem jár az oktatási ráfordítások komoly emelésével. A példák sorolhatók. A szakértői interjúkban szabadságot adtam a szakértőknek, hogy maguk döntsék el, mit tartanak jelentős változásnak, jóllehet felhívtam a figyelmüket az alábbi szempontokra: milyen következményekkel jártak ezek a döntések az intézményrendszerre, annak működésére; az adott szakpolitikai terület domináns értékeire; a domináns koordinációra (pl. piaci koordináció előretörése privatizációs tendenciák miatt); a szakpolitikai eredményekre, outputokra; a kliensi körre. Nem volt tehát elvárás, hogy a jelentős közpolitikai változás feltétlenül más jellegű outputokat produkáljon, mint a korábbi közpolitika: az is fontos lehet, hogy az adott döntés az addig uralkodó paradigmához képest új értékeket testesítsen meg, új eszközöket, intézményi megoldást alkalmazzon.

A paradigmátikus változás fogalma Peter A. Hallhoz kötődik, aki mint a közpolitikai célok újradefiniálását határozta meg, megkülönböztetve a közpolitikai eszközök parametrikus változtatásától mint elsőfokú és a közpolitikai eszközök változtatásától mint másodfokú változástól (Hall, 1993). A határokat természetesen itt sem könnyű meghúzni, hiszen egy adott közpolitika céljai is több szinten határozhatóak meg, de úgy gondoltam, hogy érdemes megpróbálni azonosítani a jelentős változásokon belül azokat, amelyek „még jelentősebbek”, hiszen ezek megoszlása is közölhet információt a kormányzásról.

A szakértők által jelentősnek és azon belül paradigmátikusnak tartott változások listájáról lásd a 6. táblázatot alább.

6. táblázat. A legjelentősebb szakpolitikai változások  
2002 és 2014 között a szakértői interjúk alapján.

	<i>Időpont</i>	<i>Szakpolitikai terület</i>	<i>Rövid leírás</i>	<i>Kategória</i>
1.	2002–2006	jóléti politika	Medgyessy Péter száznapos programja és „A jóléti rendszer- váltás programja”	Jelentős
2.	2002–2004	agrárpolitika	Felkészülés az EU agrárpolitikájára	Jelentős
3.	2002–2004	környezetpolitika	EU-normák átvétele	Jelentős
4.	2003	egészségpolitika	Kórházprivatizációs törvény	Paradigmatikus
5.	2002–2006	oktatáspolitika	Modernizációs pro- gram a közoktatásban	Paradigmatikus
6.	2003	igazságügy	2003/II. tv.: bünte- téspolitikai enyhíté- sek	Jelentős
7.	2004	közigazgatás	KET: Közigazgatási hatósági eljárási és szolgáltatási tv.	Jelentős
8.	2005	fiskális politika	ÁFA-csökkentés	Jelentős
9.	2005	oktatáspolitika	Kétszintű (bolo- gnai-i) rendszer a felsőoktatásban	Paradigmatikus
10.	2006	egészségpolitika	Vizitdíj bevezetése	Paradigmatikus
11.	2006	fiskális politika	Költségvetési el- vonások	Jelentős
12.	2006	oktatáspolitika	Felsőoktatási tandíj	Jelentős
13.	2006–2007	agrárpolitika	EU agrárpolitikai reformok	Jelentős
14.	2006–2008	közigazgatás	Államreformok, NPM	Paradigmatikus
15.	2006–2008	egészségpolitika	Egészségbiztosítási reform	Paradigmatikus
16.	2007	energiapolitika	Piacnyitás az energia- piacon	Jelentős
17.	2007	szociálpolitika	Gyermekszegénység- program	Jelentős

	<i>Időpont</i>	<i>Szakpolitikai terület</i>	<i>Rövid leírás</i>	<i>Kategória</i>
18.	2007–2008	környezetpolitika	Intézményi reformok, forráskivonás	Jelentős
19.	2008	környezetpolitika	A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa	Paradigmatikus
20.	2009	gazdaságpolitika	A Bajnai-kormány stabilizációs intézkedései	Jelentős
21.	2009–2011	energiapolitika	Döntés Paks2-ről	Jelentős
22.	2010–2014	igazságügy	A büntetésközpontú igazságügy-politikai trend felerősödése	Jelentős
23.	2010	közigazgatás	Államtitkári rendszer visszaállítása	Jelentős
24.	2010–2013	közigazgatás	Területi államigazgatás integrációja	Paradigmatikus
25.	2010–14	családpolitika	A középosztály kedvezményezése (adókedvezmény, lakásvásárlási támogatás stb.)	Paradigmatikus
26.	2010–14	szociálpolitika	Szociálpolitikai reformok: a segélyezés átalakítása	Paradigmatikus
27.	2011	szociálpolitika	Közfoglalkoztatási tv.	Paradigmatikus
28.	2011	nyugdíjpolitika	A kötelező magánnyugdíjpénztari rendszer felszámolása	Paradigmatikus
29.	2011	közigazgatás	Önkormányzati tv.	Paradigmatikus
30.	2011	egészségpolitika	A dohányzás korlátozása, népegészségügyi termékadó	Jelentős
31.	2012	egészségpolitika	Kórházak és szakrendelések államosítása	Jelentős
32.	2012	energiapolitika	Rezsicsökkentés: árszabályozás a lakosságienergia-piacon és egyes közüzemi szolgáltatások területén	Paradigmatikus



	<i>Időpont</i>	<i>Szakpolitikai terület</i>	<i>Rövid leírás</i>	<i>Kategória</i>
33.	2012	gazdaságpolitika-piacszabályozás	A dohánytermékek kiskereskedelmének államosítása	Paradigmatikus
34.	2012	oktatáspolitikai	Több egyetemi szak fizetőssé válik	Paradigmatikus
35.	2012	oktatáspolitikai	Közoktatási reform	Paradigmatikus
36.	2012	gazdaságpolitika	Stratégiai megállapodások a beruházókkal	Jelentős
37.	2012	adópolitika	Ágazati különadók	Paradigmatikus
38.	2012–13	agrárpolitika	Állami földek eladása	Jelentős
39.	2013	igazságügy	A párkapcsolati erőszak büntetőjogi tényállása	Jelentős
40.	2013	környezetpolitika	Intézményi, hatósági reformok	Jelentős
41.	2013	oktatáspolitikai	Középfokú szakoktatás reformja	Paradigmatikus
42.	2013–14	oktatáspolitikai	Pedagógus életmód-modell	Paradigmatikus

Mint látható, a szakértők 42 jelentős vagy paradigmátikus változást azonosítottak a vizsgált időszakban. Természetesen az ügyek határainak a meghúása nem mindig könnyű: egy intézkedéscsomagot (pl. Medgyessy száznapos programját) egyazon intézkedésnek tekintünk, vagy szétbontjuk az elemeire. A legtöbb jelentős közpolitikai változás technikailag nem egy döntés, vagyis egy törvény: a legtöbb esetben több törvénymódosítás áll mögöttük. Máskor egy törvény különböző közpolitikai tartalmú döntéseket foglalhat össze, ennek szélsőséges példája az ún. salátatörvények gyakorlata. Tartalmilag azonosítható „ügyekben” gondolkodtam tehát. Az ügyek azonosításánál messzemenően támaszkodtam a szakértői értékelésekre, és egy intézkedéscsomagot elsősorban akkor tekintettem egy ügynek, ha a szakértők így fogalmaztak. Másrészt igyekeztem alkalmazni azt a közpolitikai elvet, amelyet korábban a *Hungarian Comparative Agendas Project*-ben a közpolitikai agendák kódolásánál alkalmaztunk a kutatócsoportban, és amely szerint az ügye-

ket a lényegi közpolitikai tartalmuk alapján soroltuk be a közpolitikai kódok alá. Ilyen szempontból például az ágazati különadók ugyanazon (adópolitikai) közpolitika tartalommal bírnak, bár különböző gazdasági szektorokra vonatkoznak. A fenti lista természetesen tartalmaz némi önkényességet, és bizonyára lehetne hozzátenni, de talán elfogadható, hogy a 2002 és 2014 közötti időszak és a kiválasztott közpolitikai területek legfontosabb közpolitikai döntéseit felöleli.

### *A közpolitikai szereplők*

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 (vö. Gajdusчек – Hajnal, 2010: 77). Ez a megfogalmazás nyilvánvalóan nagyon általános, ugyanakkor mégis kínál fogódzót, hiszen elemzésem nem egy adott szakpolitikai területre vonatkozik, azaz nem egy bizonyos közpolitikai alrendszer vizsgálok, hanem a kormányzás egészét. Ki kellett tehát választanom a kutatás számára releváns közpolitikai aktorokat. A közpolitikai aktor fogalmát bizonyos értelemben metaforikusan használom, és a közpolitikai folyamatot befolyásoló konkrét személyek, szervezetek és intézmények mellett általánosabb tényezőket, arénákat is beleérték. A célom az volt, hogy a magyar kormányzás szempontjából relevánsnak tűnő aktorokat vizsgáljam; a vizsgálatba kerüljenek be nem állami szereplők; ugyanakkor a lista ne legyen túl hosszú. **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 listáról kimaradt több olyan szereplő, amelyeket a közpolitikai szakirodalom általában fel szokott sorolni (vö. Gajdusчек – Hajnal, 2010: 6. fej.). Így a nemzetközi közpolitika-transzferről és az EU-ról

szó esik, ám más nemzetközi szervezetekről vagy más államokról nem. Ennek az oka az, hogy ezek szerepe eltörpül az EU-é mellett és valószínűleg a közpolitikai ügyek szűk körére érvényes csak. Ugyancsak nem vizsgálom a bíróságok és az Alkotmánybíróság szerepét. Bár ezek néhány fontos ügyben érdemi közpolitika-alakító szerepet játszottak, ugyanakkor általános szerepük korántsem ilyen jelentős – az Alkotmánybíróság vonatkozásában emellett érvel például Pócza et al. (2020). Ráadásul a bíróságok döntései gyakran a megvalósítás fázisában relevánsak, márpedig kutatásom a döntést vizsgálja. Nem foglalkozom a véleményformáló értelmiséggel, jóllehet Sebők (2019) alapos elemzése meggyőzően mutatja be, hogy ennek meghatározó szerepe lehet egyes közpolitikai kérdések – sőt, egész területek, mint az elemzésben szereplő gazdaságpolitika – befolyásolásában. Az elemzés bizonyítja, hogy elitcsoportok, az általuk terjesztett diskurzusok és ideológiák, valamint a személyi kapcsolatok „puha módon” is komoly hatást tudnak elérni.

A pártok szerepét nem vizsgálom részletesen, bár a közvéleményről szóló fejezetben szó lesz a pártprogramokról, és az országgyűlés kapcsán is említettetik a pártok szerepe. Ugyancsak érdekes lehet az egyes politikusok, miniszterek szerepének a vizsgálata, de erre sem tudtam most sort keríteni. A szakértőkről a bürokrácia kapcsán beszélek röviden, jóllehet ez is olyan téma, amelynek sokféle leágazása lehet a tudományos diszciplínák és csoportok szimbolikus küzdelmétől (vö. Berényi et al., 2013) az értelmiségi közbeszédig (vö. Sebők, 2019).

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

## MÓDSZEREK ÉS ADATOK

**Kutatásom** összességében **feltáró jellegű**. A feltáró kutatások olyankor relevánsak, ha a tárgyról nincs még elegendő és szisztematikus tudásunk; ha a cél bizonyos jelenségek leírása, összefüggések feltárása, nem pedig teoretikusan megalapozott hipotézisek verifikálása (Stebbins, 2008: 327). A feltáró kutatások többnyire, bár nem kizárólag kvalitatív módszerek alkalmaznak, és induktív logika alapján tesznek általánosításokat, valamint „az adatgyűjtés során rugalmasság és nyitottság kell, hogy vezesse őket az adatok természetét és feltalálási helyét illetően” (uo.). Stebbins (2001) szerint a kutatások egy kontinuumon helyezhetők el, amelyen a feltáró kutatások vannak az egyik póluson, és a hipotézistesztelő kutatások a másikon. Egy új téma kutatása szükségszerűen feltáró jellegű kutatással kezdődik, majd bizonyos részeit illetően stabilizálódnak a fogalmak és az elméletek, ezért az újabb kutatások már ezek pontosítására irányulnak: predikciókat fogalmaznak meg és kvantifikálnak. De a téma más részleteit illetően még mindig a kvalitatív és feltáró jellegű kutatások dominálnak, mert a jelenségek mérésének módszerei nincsenek kellőképpen kidolgozva, és az összefüggésekről nincsenek elfogadott elméletek. A későbbiekben a hangsúly egyre inkább a verifikáció és a kvantitatív kutatások felé tolódik el, és a feltáró jellegű elemek háttérbe szorulnak.

Stebbins elmélete, úgy vélem, elég jól leírja a politikatudomány fejlődését az utóbbi évtizedekben. De ami most számomra fontosabb: a kutatásom státuszát is segít pontosítani. A könyvben bemutatott egyes konkrét vizsgálatok közelebb vannak a hipotézistesztelő megközelítéshez, míg mások szinte vegytisztán mutatják a feltáró kutatások

jellegetességeit. Több ponton ütköztem a hiányzó adatok és a mérés problémájába: volt, ahol interjúkkal és kvalitatív adatokkal hidaltam át a nehézségeket, de volt, hogy néhány eset alapján fogalmaztam meg hipotetikus állításokat. Mindezen kompromisszumok azonban elkerülhetetlenek voltak, hogy célokat elérjem, vagy megközelítsem: **a hazai kormányzás mintázatairól, stílusáról és ezek időbeli változásáról átfogó képet alkotni.**

A használt adatok és módszerek tehát sokszínűek: a Stebbins által is emlegetett rugalmasság és nyitottság vezetett. A kiindulópontom a *Hungarian Comparative Agendas Project* (HCAP) adatai voltak – erről lentebb részletesebben is írok. A HCAP adatbázisok leíró adatokat szolgáltatottak, és statisztikai elemzéseket is lehetővé tettek, például a média hatását illetően.

A HCAP adatai mellett használtam a Medián Közvéleménykutató Intézettől megkapott közvéleménykutatási adatokat is: ezek a vizsgált időszakban különböző időpontokban különféle közpolitikai kérdésekre vonatkozó reprezentatív felmérések eredményei (részletesebben lásd a vonatkozó fejezetben).

A feltáró kutatásnak megfelelően jelentős mértékben támaszkodtam interjúkra is, amelyekből összesen 48 készült:

Hajnal Györggyel közös kutatásunkban 23 félig strukturált interjút készítettünk a központi adminisztráció olyan munkatársaival, akik 2010 előtt és után is dolgoztak ott, és legalább középszintű beosztást (osztályvezető) töltöttek be. A kutatás célja az volt, hogy feltérképezzük a központi adminisztráció működését, közpolitikai szerepét érintő, a 2010 utáni politika illiberális tendenciáiból eredő változásokat az azt megelőző időszakhoz képest. A kutatásban készült interjúk az illiberális változások sajátosságaira kérdeztek rá, azonban a felhalmozott bőséges forrásanyag a jelen kutatás számára is hasznosnak bizonyult (az interjú vezérfonalát lásd a Függelékben). Az interjúalanyokat a személyes ismeretségtől indulva, hólabda módszerrel kerestük meg, az egyenként 1-2 órás interjúkra 2018 őszén és 2019 első hónapjaiban került sor.

Az érdekcsoportok közpolitikai szerepéről 12 félig strukturált interjú készült öt civil szervezet (a városfejlesztés, a fogyasztóvédelem,

a környezetvédelem és az energiapolitika területéről), négy szakszervezet, két önkormányzati szövetség vezetőivel, illetve a szervezett érdekegyeztetésben részt vevő munkatársaival. Készült interjú egy munkaadói szervezet képviselőjével is, valamint az államigazgatás egy szenior tagjával, aki hosszú időn keresztül volt felelős a szociális párbeszédért. Az interjúalanyokat a személyes ismeretségtől indulva, hólabda módszerrel kerestük meg, törekedve arra, hogy az érdekszervezetek különböző ágazatokat fedjenek le. A személyes, egyenként 1-2 órás interjúkra 2019 folyamán került sor, néhány interjú elkészítésében Benedek István és Bódi Ferenc volt a segítségemre. (Az interjú vezérfonalát lásd a Függelékben.)

Továbbá 13 félig strukturált interjú készült egyes szakpolitikai területek szakértőivel. Az interjúalanyokat részben személyes ismeretség alapján kerestem meg, részben a szakirodalom alapján azonosítottam, részben pedig hólabda módszerrel találtam meg, más szakértők ajánlása alapján. Az egyenként 1,5-2 órás interjúkra 2019 és 2020 folyamán került sor, az esetek többségében személyesen, néhány esetben online kommunikációs csatornán. (A szakértők névsorát és az interjú vezérfonalát lásd a Függelékben.) A szakértőkkel abban állapodtunk meg, hogy a nevüket a dolgozatban közzéteszem (lásd a Függelék), azonban a közléseikre anonim módon hivatkozom. Mivel a kutatásban a szakértők mellett készültek anonim interjúk érdekszervezeti vezetőkkel, valamint államigazgatási vezetőkkel is, a különböző forrásokat más betűjellel jelölöm: a szakértői forrásokra mint Sz-forrás, az érdekszervezetre mint É-forrás és az államigazgatásra mint Á-forrás hivatkozom a szövegben, sorszámokkal különböztetve meg a különböző interjúalanyokat.

Az interjúkról hangfelvétel nem, csupán írott jegyzetek készültek. Az interjúk elemzése részben kézi módszerrel, részben NVivo 12 kvalitatív szövegelemző szoftver segítségével történt, az elemzés alapjául szolgáló kódok egyrészt a kutatási kérdések alapján, másrészt a grounded theory alapján nyitott módon lettek meghatározva (erről lásd Corbin – Strauss, 2015).

*A Hungarian Comparative Agendas Project adatbázisai*

Baumgartner és Jones (1993) a közpolitikai változás mintázatait vizsgálva figyelt fel arra, hogy a változások többnyire ugyan lassan, fokozatosan következnek be, de időnként drámaian felgyorsulnak az események, és a kormányzat mélyreható reformokba kezd egy-egy közpolitikai területen. Elméletükről, a megszakított egyensúly elméletéről részletesebben írunk a második fejezetben. Most az a fontos, hogy elméletük teszteléséhez adatokra volt szükségük a közpolitikai napirendekről. Milyen ügyekről beszél a sajtó? Mit tartanak fontos problémának az állampolgárok? Miről beszélnek a képviselők, mit tematizál az elnök? És végül: milyen témákban születnek döntések (törvények)? Feltevéssük az volt, hogy a napirendek változása előre jelzi, illetve bizonyos értelemben okozza is a közpolitikai változásokat. Ha egy ügy több napirenden is felbukkan, akkor a jelentőségének a növekedése nagy valószínűséggel közpolitikai döntésekhez fog vezetni.

Baumgartner és Jones 1993-ban kezdték el összeállítani adatbázisaikat. A cél tehát az volt, hogy hosszútávú adatsorokkal rendelkezzenek az amerikai közpolitika napirendjeiről, valamint a döntésekről. Ennek érdekében kialakítottak egy kódkönyvet, amely eredetileg 19 közpolitikai főcsoport kódot (pl. makrogazdasági politika, honvédelem, egészségügy stb.) és ezeken belül összesen 225 altémát (pl. a makrogazdasági politikán belül költségvetési politika, monetáris politika) határozott meg. A kódok kizárólagosak, tehát minden megfigyelés csak egy kódot kaphat. Ez a kódolás lehetővé teszi, hogy egy adott közpolitikai téma, mondjuk a büntető-igazságszolgáltatás vonatkozásában meg lehessen határozni, hogy miként alakultak a napirendek, mikor beszélt róluk sokat a sajtó, mikor volt több kongresszusi meghallgatás a témában, mikor tartották az emberek is fontos problémának a témát, és végül, hogy mikor került sor törvényhozási aktusra (mint közpolitikai változásra).

Az amerikai *Policy Agendas* projekt keretében tehát egyrészt a jogszabályokat, másrészt a média napirendjét (ezt a *New York Times* címlapján megjelenő cikkekkel azonosítva), valamint az embereket foglalkoztató, a közvéleménykutatások által mért legfontosabb prob-

lémák („most important problems”) listáit kódolták le. Sor került továbbá a költségvetések sorainak, a kongresszusi meghallgatások, az elnöki beszédek, a kormányrendeletek, a legfelsőbb bírósági döntések stb. kategorizálására is – az adatbázisok folyamatosan bővülnek, és jelenleg mintegy 500 ezer megfigyelésről tartalmaznak adatokat (lásd [www.policyagendas.org](http://www.policyagendas.org)).

Baumgartner és Jones projektje az utóbbi tíz évben nemzetközi dimenziót kapott, ahogyan egyre több országból csatlakoztak kutatók, hogy az eredeti módszertant átvéve álljanak neki adatbázisokat építeni saját közpolitikai napirendjeikről. Jelenleg több tucat országban vagy egyéb kormányzási szinten (lásd pl. az USA Pennsylvania állama vagy az Európai Unió) folyik munka a *Comparative Agendas Project* keretében, melynek eredményeiből a *Comparative Political Studies* folyóirat 2011-ben egy különszámot is megjelentetett, 2019-ben pedig az *Oxford University Press*nél jelent meg (a magyar eredményeket is bemutató) átfogó kötet (Baumgartner et al., 2019; Boda – Sebők, 2019). A projekt a közelmúltig laza networkként működött, évente megrendezve a saját konferenciáját. 2015-ben azonban a résztvevők döntöttek egy közös honlap létrehozásáról, amely letölthető formában összegyűjti a sokféle országból származó adatot (lásd: <http://comparativeagendas.net/>). A projektben az első kelet-közép-európai résztvevő az MTA TK PTI-ben szervezett kutatócsoportunk volt, amelyet 2013-ban indítottunk Sebők Miklóssal.

2020 nyaráig a magyar kutatócsapat mintegy tíz közpolitikai napirend adatbázisát állította össze a költségvetéstől az interpellációkon át a médiáig, ezek közül némelyik nemzetközi összehasonlításban is párját ritkítóan hosszú. A törvények például 1790-től, a költségvetések és az interpellációk pedig 1868-tól 2018-ig kódoltak (lásd: <http://tk.mta.hu>). Kutatásom természetesen csak a vizsgált időszak adatait használta.



### *Az adatok értékelése*

A kutatás célja az egyes közpolitikai aktorok szerepének feltérképezése a kormányzásban; azok változásának nyomon követése; és az egyes miniszterelnöki ciklusok vonatkozásában a jellemző mintázatok azonosítása. A feltáró kutatás ideájának megfelelően változatos módszerekkel igyekeztem rekonstruálni az egyes közpolitikai aktorok befolyását és annak változását. Annak érdekében, hogy az eredmények könnyen áttekinthetőek legyenek minden fejezet végén egy értékelő táblázatban foglalom össze azokat, 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 külső mércém, 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) mércehez 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 alábbiakban a közvéleményre vonatkozó értékelő táblát használok illusztrációnak.

7. táblázat. A közvélemény vélelmezett befolyása az egyes kormányzati ciklusok fontos közpolitikai döntéseire

Kormányzati ciklusok	Medgyessy-Gyurcsány (2002–2006)	Gyurcsány (2006–2009)	Bajnai (2009–2010)	Orbán (2010–2014)
A közvélemény befolyása	+	–	0	+

*Jelmagyarázat:* + a többihez képest erős; 0 átlagos; – gyenge

## ÖSSZEFOGLALÁS

Kutatásomban az elméleti fejezetekben felvetett fogalmak mentén a hazai közpolitikai folyamatot vizsgálom 2002 és 2014 között. A cél az, hogy átfogó képet rajzoljak a kormányzásra hatás gyakorló közpolitikai szereplőkről és tevékenységükről. Azt feltételezem, hogy a különböző kormányzati ciklusok egymástól eltérő gyakorlatokat hoztak létre, és más-más lehetőségstruktúrát biztosítottak a közpolitikai aktoroknak. Célom tehát az is, hogy ezeket a változó mintázatokat és az ezek alapján kirajzolódó kormányzási stílusokat azonosítsam. A kutatás alapvetően feltáró jellegű, és ennek megfelelően nagyrészt kvalitatív adatokra támaszkodik: a cél az átfogó kép felrajzolása, amely alapján további kutatásokban lehet pontosítani a részleteket.

## 7. A közvélemény és az állampolgári preferenciák

A közvélemény szerepe a közpolitika-csinálásban egyszerű kérdésnek tűnik, de valójában meglehetősen bonyolult kérdéseket vet fel. Egyszerű, hiszen a demokrácia elvben a többség akarataira épül. Ahogyan Robert Dahl (1971: 1) fogalmazott, a demokrácia normatív standardja „a kormány folyamatos rezponzivitása az állampolgárok preferenciáinak irányába”. A rezponzivitás, vagyis a közvélemény-érzékenység, a közvéleménynek megfelelő politizálás azonban nem csupán normatív elvárás: mivel a demokráciában az intézményi szabályok és választási eljárások által megkonstruálva, de valamilyen értelemben mégiscsak a többségi akarat érvényesül, a politikusoknak, pártoknak észszerű figyelemmel lenni az állampolgárok körében érvényesülő elvárásokra. Egyrészt nehéz választást nyerni a közvéleménynek nem tetsző ígéretekkel, másrészt nehéz megtartani a hatalmat az állampolgárok által elutasított közpolitikai döntésekkel, vagy rossz teljesítményű kormányzással.

A kérdés azonban mégsem ilyen egyszerű, sem elméleti, sem gyakorlati szempontból. Mit akarnak pontosan a választók? Converse óta közhely, hogy a választók a legtöbb közpolitikai kérdésben tájékozatlanok, nincsen határozott véleményük, és túlzottan nem is érdekli őket – a közpolitikai kérdésekben többnyire elfogadják a pártjuk álláspontját, vagyis a politikai identitás az elsődleges a közpolitikai kérdésekben elfoglalt álláshoz képest (Converse et al., 1960). Kahneman (2013) szerint a preferenciák bizonytalansága általános probléma, ami nem korlátozódik a választópolgárokra: preferenciáink inkonzisztensek és időben változnak (mely változásokat meglepően csekély mértékben vagyunk képesek előre jelezni), sőt, még az is kér-

dés, hogy beszélhetünk-e egyáltalán preferenciákról. Inkább homályos attitűdjeink vannak, amelyek a pillanatnyi érzelmek, a keretezés (*framing*) és a heurisztikák befolyásolnak.

A közvélemény tehát egy demokráciában elvileg fontos, miközben kérdés, hogy az állampolgároknak vannak-e önálló preferenciái, vagyis tudják-e, hogy mit akarnak. További kérdés, hogy mit *akarhatnak*. Ha vannak is közpolitikai preferenciáink, nyilván kicsi az esélye, hogy egy párt programja teljes mértékben lefedje azokat: választóként súlyoznom kell, ki kell választani azokat, amelyek igazán fontosak. Ehhez persze információra van szükségünk a pártok programját illetően, amelynek megszerzésére nem feltétlenül fogunk elegendő energiát fordítani – valószínűleg megelégszünk néhány felszínes és töredékes információval. Azzal is tisztában kell lennünk, hogy a körülmények változnak, és nem várhatjuk el, hogy az általunk megválasztott kormány teljes mértékig a preferenciáinknak vagy az ígéreteinek megfelelően fog döntéseket hozni. A rezponzív kormányzás mellett ugyanolyan fontos a felelős kormányzás, ami adott esetben azt is jelentheti, hogy kellemetlen, de szükséges döntéseket kell hozni (vö. Greskovits, 2015). Ha tehát vannak is közpolitikai preferenciáink, várható, hogy csak korlátozottan juthatnak érvényre politikai döntéseik során. És akkor a politikához való hozzáférés egyenlőtlenségeiről, a befolyásos érdekcsoportok hatásáról még nem is beszéltünk: ha az állampolgári preferenciák meg is jelennek a politikában, féltő, hogy a konkrét döntések inkább a lobbik vagy a nagyobb erőforrásokkal rendelkező csoportok álláspontját fogják tükrözni. Az Egyesült Államok vonatkozásában széles körű adatgyűjtésen alapuló empirikus elemzésükkel ezt bizonyította Gilens és Page (2014): az érdekcsoportokkal ellentétben az állampolgári preferenciáknak döbbenetes módon nincs önálló szignifikáns hatása a közpolitikai döntésekre (amit a szerzők demokrácia problémaként azonosítanak). Ugyanakkor az állampolgári preferenciák nagymértékű egyezést mutatnak a döntések tartalmával, de ez nem a preferenciák hatása miatt van, hanem azért, mert az állampolgárok elfogadják a döntéseket, sőt, azonosulnak velük.

Ez már a politika kezdeményező szerepére utal: a közvélemény a pártok ajánlataira reagál, amelyek kiemelnek néhány ügyet, azokat

igyekeznek fontosnak, magukat pedig az adott kérdésben kompetensnek mutatni. Ebből a pontból pedig könnyű eljutni ahhoz a tézishoz, mely szerint a **demokrácia valójában nem a közvéleményre, hanem annak manipulációjára épül: nem az állampolgárok befolyásolják a politikát, hanem a politika mondja meg az állampolgároknak, hogy mi az a néhány releváns kérdés és azokban mi a néhány releváns alternatíva, amelyek közül egyáltalán választhatnak** (Druckman – Jacobs, 2015; Gilens – Page, 2014).

A közvélemény közpolitikát befolyásoló szerepe tehát egyenesen a demokrácia alapkérdéseivel vezet – több szerző a kérdést nem is a rezponzivitás, hanem a képviselő, a mandátum és a felhatalmazás fogalmi alatt tárgyalja (pl. Druckman – Jacobs, 2015; Jones – Baumgartner, 2004; Körösi – Sebők, 2013; Miller et al., 1999). Az alapkérdéseket nem áll módomban itt részletesen tárgyalni, de elsőként mégis fel kell vetnem néhány elméleti problémát, majd az empirikus kutatások fényében megpróbálom röviden áttekinteni ezt a meglehetősen bonyolult problémahalmazt: mi a közvélemény szerepe a kormányzásban. Nehéz egyszerűen összefoglalni a kérdéskört, hiszen Burstein (2003) szerint a hetvenes évek óta, amióta ezt a kérdést (elsősorban az Egyesült Államokban) tanulmányozzák, a kutatók konklúziója nem közeledett egymáshoz, hanem inkább polarizálódott.

Az elméleti problémák mellett jelentősek a gyakorlati nehézségek is, amelyekkel szembe kellett néznem ezen fejezet írása során: míg például az Egyesült Államokban rendszeresen és folyamatosan monitorozzák a közvéleményt az általuk legfontosabbnak tartott problémákról és konkrét közpolitikai kérdésekről, ilyen adatok csak igen korlátozottan állnak rendelkezésre itthon. Ezért ez a fejezet a többinél is „feltáróbb”, és megállapításai inkább további kutatást kívánó feltevések, mint tesztelt állítások.

## KÖZPOLITIKAI PREFERENCIÁK ÉS AGENDÁK

Burstein (2003) metaelemzése szerint a közvélemény közpolitikai hatását vizsgáló tanulmányok mintegy harmada szerint a hatás nem létezik vagy elhanyagolható; ha azonban az elemzések a fontos (*salient*) ügyekre fókuszálnak, akkor mindig találnak közpolitikai hatást. A *salience* mérése általában úgy történik, hogy megkérdezik az embereket, hogy milyen ügyeket tartanak a legfontosabbnak (ún. *most important question* felmérés) és ezt vetik össze a közpolitikai agendájával. Bélanger és Meguid (2008) úgy találták, hogy a pártok, politikusok „ügygazdasága” (*issue ownership*) is csak a fontos ügyekben számít a választóknak. Miért is lenne fontos egy választó számára az, hogy melyik párt a „migránskérdés” ügygazdája, ha szerinte nem ez a legfontosabb kérdés, amivel a politikának foglalkoznia kellene? Grossman (2018) pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy ha az **adott ügy fontos az állampolgárok számára, akkor nagyobb az esélye, hogy akár a választott pártjának álláspontjával is szembeegy.** A fontos ügyek tehát valóban fontosak.

De hogyan választódnak ki azok a releváns ügyek, amelyek a választók számára fontosak lesznek? A két markáns álláspont az állampolgári autonómiát, vagy ellenkezőleg, a politika primátusát emeli ki. Hagyományosan az utóbbi elképzelés volt az uralkodó: ha a pártkötődés az elsődleges, valamint a politikai tudás és a közpolitikai ügyekben való informáltság csekély, akkor a pártok, politikusok által előtérbe helyezett (*priming*) ügyek lesznek a meghatározóak. Ahogy Dalton (2008: 173) fogalmazott: „a pártkötődés a végső heurisztika, mert vonatkoztatási rendszert kínál az új politikai stimulusok értékeléséhez – mi az 'én pártom' álláspontja az ügyben? –, és végső soron a döntésekhez”. Ráadásul a pártok a politikai kommunikáció során komoly erőfeszítéseket is tesznek arra, hogy bizonyos ügyek és álláspontok fontosságáról meggyőzzék az állampolgárokat.

Igen, de a *priming* sem légtüres térben zajlik. A szakirodalom szerint a pártok/politikusok elsősorban a következő ügyeket igyekeznek kiemelni a kommunikációjukban: amelyben a közvélemény az adott pártot/politikust kompetensnek gondolja; amely ügyben a közvélemény többsége azonosul az adott párt/politikus álláspontjával; amely

ügyet a közvélemény az ország szempontjából különösen fontosnak tart (Druckman et al. 2004). Úgy tűnik, hogy az állampolgárok nem egyszerűen passzív elszenvedői a *priming*nak: bár nyilván vannak esetek, amikor a politikai kommunikáció újraformálja a közvéleményt, alapesetben a pártok is a létező attitűdökre tudnak építeni. Ezeknek az attitűdöknek sem teljes az autonómiája persze, formálja a média, társadalmi szervezetek stb., de mégsem állítható, hogy kizárólag vagy elsődlegesen a pártidentitásoktól függenének. Egyfajta dinamikus interakciót kell tehát feltételeznünk a közvélemény és a politikai agenda között: a pártok a meglévő attitűdökre építve igyekeznek megkonstruálni a fontos ügyeket, amelyeknek a gazdájává próbálják tenni magukat; és ezzel egyszersmind formálják is a közvéleményt (illetve annak elsősorban a velük szimpatizáló részét).

Klasszikus elemzésében Key (1966) például azt vizsgálja, hogy 1952-ben minek köszönhette a győzelmét Eisenhower az amerikai elnökválasztáson, mikor a közvélemény többsége a demokratákhoz húzott. Magyarázata szerint azonban a Demokrata Párt nem szentelt kellő figyelmet a fokozódó hidegháborús feszültségnek, amely viszont foglalkoztatta a közvéleményt – és Eisenhower erre építette a kampányát. Egy friss elemzésben Bevan et al. (2016) vizsgálata azt mutatja, hogy az európai állampolgároknak van elképzelése arról, hogy melyek a helyi, nemzeti és európai szinten releváns közpolitikai ügyek. Mivel az egyes szinteken megfogalmazott ügyek típusai között nincs pozitív statisztikai összefüggés, mondhatjuk, hogy határozott elképzelésekről van szó, hiszen nem az történt, hogy a számukra fontos ügyeket említették az európai szinten is. Ezek a kutatások tehát azt sugallják, hogy **az állampolgároknak van valamilyen elképzelése a fontos ügyekről**, és ez nem csak azokra a nyilvánvaló esetekre igaz, amikor az adott ügy jelentőségét a „bőrükön érzik” (mint például egy gazdasági válság vagy egy atomerőmű-baleset esetében). Emellett persze feltételezhetjük, hogy a pártkötődések ereje is fontos tényező: a pártkötődés gyengülésével a pártok valószínűleg kevésbé képesek előre formázni a közvélemény preferenciáit; illetve megfordítva: egy polarizálódó pártrendszerben, erősödő pártidentitások mellett a politika tematizációs ereje minden bizonnyal erősebb lesz.

Az ügyek kiválasztásán túl további kérdés, hogy az adott ügyben milyen álláspontot foglalnak el a pártok. A közvélemény és a közpolitikák kapcsolatát vizsgáló tanulmányok egy része (pl. Jones – Baumgartner, 2004) csak az ügyek tematikus megoszlását vizsgálja, vagyis például, hogyha az egészségügy finanszírozása fontos a közvéleménynek, akkor az várhatóan megjelenik a politika témái között (eredményeik szerint igen). Ugyanakkor egyáltalán nem mindegy, hogy az adott kérdésben milyen közpolitikai javaslatot tesznek a pártok, és a konkrét megoldásokhoz hogyan viszonyul a közvélemény. Hiszen például a gazdasági problémákra lehet fontolva haladó vagy radikális reformokat javasolni; az atomenergia-biztonsági problémáira új szabályozással vagy az atomenergia visszaszorításával válaszolni és így tovább.

Downs (1957) szerint a preferenciák normális eloszlását feltételezve a pártok középre tartanak, és a mediális szavazó álláspontját fogják magukévá tenni. Arra több országból is vannak adatok, hogy a pártok/politikusok álláspontja valamilyen értelemben középre tart. Kimutatták például, hogy a politikusok közpolitikai álláspontja átlagosan nem tér el jelentősen pártjuk szavazóikétól, ám az eloszlása más: míg a politikusoké a középpértékhez tendál, addig a szavazóké jelentősen szóródik a minimum- és maximumértékek között (Pierce, 1999).

Tegyük fel tehát, hogy az állampolgároknak van többé-kevésbé autonóm álláspontja az adott ügyben! Ekkor is kérdés, hogy a pártok azt fogják képviselni, **amit a mediális szavazó akar, vagy azt próbálják elkerülni, amit a mediálisszavazó nem akar.** Kahneman és Tversky kilátásméletemének fontos tanulsága, hogy az emberek kockázatkerülők és veszteségérzékenyek (lásd Kahneman, 2013). Vagyis egy kellemetlen döntés (amit nem akarnak) nagyobb hatással lehet rájuk, negatív értelemben, mint egy kívánatos döntés, eredmény (amit akarnak) elérése, pozitív értelemben. Ugyanezért egy meglévő juttatás megvonása igen negatívan érinti az embereket – ez lehet az egyik oka annak, hogy a jóléti rendszerek reformja még a neoliberais ideológia korában is igen lassan történt (Vis és Kersbergen, 2007). Politikailag észszerű lehet tehát az óvatosság, a kis lépések politikája és a kockázatos reformok mellőzése. Ez az ún. *blame avoidance* elmélet fő



állítás: a kormányok mindenekelőtt a hibáztatást próbálják elkerülni, mintsem besöpörni a jó, eredményes közpolitikákért az elismerést (Weaver, 1986). Ennek hatása persze gyakran a közpolitikai innováció, új megoldások kidolgozásának elmaradása (Howlett, 2014).

Hetherington (2005) szerint a **kockázatos közpolitikai döntések meghozatala a kormány állampolgári támogatottságának is a függvénye**: tézise szerint a kormányzat iránti állampolgári bizalom a feltétele annak, hogy az amerikai kormány jelentős áldozattal járó döntéseket hozzon, azaz szociális intézkedéseket, baloldali (*liberal*) reformokat, avagy jóléti juttatásokat intézményesítsen. Ugyanakkor szerinte az amerikai „közpolitikai hangulat” meglehetősen stabil, vagyis nem az magyarázza a különböző hullámokban érkező kockázatos reformokat, hogy mikor erősödik fel a „liberális közpolitikai hangulat”. Vagyis egyszerre állítja, hogy a közvéleménynek van valamilyen saját közpolitikai napirendje, amely napirend legalábbis a szociális intézkedéseket nem befolyásolja; ám a közvélemény más jellemzője, a bizalom mégis a legfontosabb tényező ezek meghozatalában. Tegyük még hozzá, hogy a kinyilvánított bizalmat a kormányzattal ő dinamikus jelenségnek tartja: ha az állampolgárok elégedettek a kormányzat tevékenységével (azaz jól szerepel az utólagos elszámoltatásban), akkor bizalmat helyeznek belé, ami egyfajta felhatalmazásként lehetőséget ad politikailag kockázatosabb közpolitikák megvalósításához is. Hetheringtonhoz hasonló módon érvel Gyórfy (2012) is: szerinte elsősorban a bizalom magyarázza azt, hogy mely európai országokban tudtak rövid távon áldozatokkal járó, de hosszabb távon kedvező hatásúnak bizonyuló gazdaságpolitikai reformokat hozni. Mindez tulajdonképpen logikus. A népszerű intézkedéseket, amelyek nem kívánnak áldozatot, könnyű életbe léptetni. Azonban ha a kormány olyan döntéseket akar hozni, amelyek (akárcsak rövid távon is) áldozatot kívánnak az állampolgároktól, akkor jobban teszi, ha ezek elkerülhetetlenségéről meggyőzi őket és/vagy épít a meglévő hitelességére, bizalmi tartalékára. A kettő közül viszont kétségkívül az utóbbi a fontosabb, hiszen ha a kormány hitelességi deficittel küzd és alacsony iránta a bizalom, akkor féltő, hogy a meggyőzésre irányuló érvei sem érnek célra. Ha pedig a társadalom nem fogadja el az áldozathozatal

szükségességét, akkor tiltakozásával akár meg is hiúsíthatja az adott közpolitikai döntést.

A közvélemény és a közpolitika napirendje közötti kapcsolatról szóló kutatások eredményei tehát meglehetősen ellentmondásosak. A legtöbb elemzés az Egyesült Államokban készült, és az általános megállapítás, hogy a közpolitika-csinálás agendája valamilyen mértékben tükrözi a közvélemény preferenciáit (lásd Jones – Baumgartner, 2004; Miller et al. 1999), miközben az elemzések mintegy harmada nem talál semmilyen hatást (Burstein, 2003). Hasonló eredményeket találunk az európai vizsgálatokban is: több tanulmány mutatott ki valamilyen mértékű (de általában gyenge) pozitív összefüggést a közvélemény és a közpolitika napirendjei között (Chaquez – Palau, 2011; Miller et al., 1999; Soroka – Wlezien, 2005).

Az intézményi súrlódás miatt nem meglepő, hogy az összefüggés a közvélemény prioritásai és a „szimbolikus” közpolitikai agenda között erősebb: tehát a közvélemény napirendje hatással van arra, hogy a törvényhozásban miről beszélnek (például interpellációk vagy az Egyesült Államokban a kongresszusi bizottságok és meghallgatások keretében). De van összefüggés a közvélemény napirendje és a közpolitikai döntések tartalma között is (Jones – Baumgartner, 2004; Soroka – Wlezien, 2005). Ez az összefüggés azonban gyengébb, hiszen a közpolitikai folyamatban hosszú ideig tarthat, míg eljutunk a döntésig, és ezalatt számtalan szereplő igyekszik közbeavatkozni és befolyásolni a közpolitika alakulását. Ha az oksági viszony a közvélemény napirendje és a közpolitikai napirend között sem több erős feltevésnél, ez még inkább igaz a közvélemény és a közpolitikai döntés (a tényleges változás) közötti kapcsolatra. A kauzalitást elfedi a sok szereplő és esemény, amelyek a közvélekedés és a közpolitikai döntés között megjelennek. A reszponzivitás mértékére egyebek mellett a politikai verseny is hatással van: Chaquez – Palau (2011) szerint a kisebbségi kormányok jobban követik a közvéleményt, mint a parlamenti többséggel rendelkezők.

A részben ellentmondásos eredmények egyrészt a problémakör összetettségével magyarázhatóak, amit igyekeztem bemutatni. Másrészt a módszertanok különbsége is fontos. A *policy representation* iroda-

lom (vö. Bafumi – Herron, 2010; Miller et al., 1999) többnyire azt a módszertant követi, amely a választók és a politikusok ideológiai pozícióinak összevetése bizonyos ügyek kapcsán. Ezek a vizsgálatok általában viszonylag szoros egyezést mutatnak. Ugyanakkor Broockman (2016) meggyőzően érvel amellett, hogy az eljárás nem ad megbízható eredményt, mert nagyon magas az általánosítás szintje. A *Comparative Agendas Project* adatbázisain készült elemzések (Chaquez – Palau, 2011; Jones – Baumgartner, 2004) a témák prioritását vizsgálta, vagyis hogy van-e korreláció (általában van) a közvélemény által fontosnak tartott ügýtípusok (pl. egészségbiztosítás vagy oktatás) és azon ügyek típusa között, amelyekkel a kongresszus foglalkozott. Az eljárás meg tudja mondani, hogy a közvélemény és a politika vajon ugyanazokat a közpolitikai területeket tartja-e fontosnak, de arról nem ad információt, hogy a konkrét döntések tartalmilag mennyiben felelnek meg a közvélemény preferenciáinak. Ezzel szemben Gilens és Page (2014) olyan részletes adatbázist állítottak össze, amelyekben a tartalmi kérdéseket is lekódolták, és azt vizsgálták, hogy a közvélemény vagy az érdekcsoportok álláspontja egy konkrét közpolitikai ügyben tükröződik-e a döntések tartalmában – és ez alapján kapták fentebb idézett eredményüket az állampolgári preferencia nem létező hatásáról, amely szerintük egyenesen azt a kérdést implikálja, hogy demokráciának tekintető-e az Egyesült Államok. Mindebből könnyű arra a következtetésre jutni, hogy a rezponzivitás annál nagyobb fokúnak látszik, minél általánosabb indikátorokkal mérjük, és annál kisebb és szelektívebb, minél precízebben vizsgáljuk a megfelelést a közvélemény preferenciái és a konkrét közpolitikai döntés között. Ugyanakkor Gilens és Page nem súlyoztak a fontos ügyekre, hanem a közpolitikai kérdések nagy számával dolgoztak – a *saliency* pedig több tanulmány szerint kulcsfontosságú (Burstein, 2003).

Más a helyzet, ha a politikai preferenciák nem normális eloszlásúak, hanem polarizáltak – Downs is foglalkozott ezzel a problémával (Downs, 1957). Ilyenkor még nehezebb egységes közvéleményről beszélni, és a kormány döntései várhatóan a saját táboruk preferenciáit követi. Bár a pártos polarizáció egyre többet kutatott téma, elsősorban az Egyesült Államokban (ahol a polarizáció, bár nem folyamato-

san, de trendszerűen jelentősen nőtt az elmúlt évtizedekben, lásd Ura – Ellis, 2012), érdekes módon a politikai polarizáció és a közpolitikai rezponzivitás összefüggéseivel ismereteim szerint nem foglalkozik tanulmány. Ura és Ellis (2012) a pártos polarizáció változását, az erre ható tényezőket, köztük a közpolitikai kontextus változását elemzik, ám nem foglalkoznak a másik oldallal, a közpolitika-csinálásra gyakorolt hatással. Sinclair (2014) a polarizáció hatását vizsgálja az amerikai törvényhozásra, ám csak a folyamatokról szól, a közpolitikák tartalmi kérdéseiről nem.

*Választási ígérek és betartásuk: rezponzivitás  
és elszámoltathatóság*

Abban nincs vita a politikatudományban, hogy a rezponzivitás valamilyen foka a demokrácia alapfeltétele, és az autokráciákhoz képest a demokratikus rendszerek jobb kormányzati teljesítményét is a rezponzivitás és az elszámoltathatóság mechanizmusaival szokás magyarázni (vö. Bueno de Mesquita – Smith, 2014). Vagyis a demokratikus kormányzatok nem tehetik meg, hogy szisztematikusan figyelmen kívül hagyják a szélesebb társadalom igényeit, és pusztán a saját, valamint a hatalmon maradásukat biztosító szűk csoportok (pl. az állampárt tagjai vagy a katonaság) jólétére összpontosítsanak. Reagálniuk kell a társadalmi igényekre, képviselni az állampolgárokat és az ő preferenciáikat, máskülönben a választók legkésőbb a következő választásokon ezt számonkérlik rajtuk.

Persze érdemes rögtön leszögezni, hogy a rezponzivitás és az elszámoltathatóság nem ugyanaz, és a demokrácia e két elve időnként konfliktusba kerül egymással (csakúgy, mint a liberális demokrácia két, egyébként egyaránt fontos komponense, a joguralom és az emberi jogok védelmeként értett liberalizmus egyfelől, illetve a többségi döntéshozatalként értett demokrácia másfelől). Az állampolgári preferenciák következetes érvényesítése ugyanis könnyen rossz, fenntarthatatlan kormányzáshoz vezethet (lásd a „fiskális felelőtlenység” és „populista gazdaságpolitika” irodalmát, pl. Dornbusch – Edwards,

1990), amely végső soron a szavazók elpártolását eredményezi. A kormánynak tehát nem csupán a rezponzivitást, de a felelős kormányzás elvét is követnie kell (Greskovits, 2015) – még hozzá nem csupán normatív megfontolásokból, hanem éppen a hatalom megtartása érdekében.

Az utólagos elszámoltatást előtérbe helyező megközelítés éppen a relatíve szabad mandátum fogalmára épít: eszerint a hatalmon levőknek nem az a dolga, hogy a választók által előzetesen jóváhagyott programot valósítsák meg (vagyis hatalmuk nem alulról felfele történő felhatalmazáson alapul), hanem hogy felelősen éljenek a rájuk ruházott (delegált) hatalommal, és igyekezzenek a közérdeket előmozdítani – ennek minőségéről pedig utólagos elszámoltatás keretében a következő választáson hoznak a választók ítéletet. „Jó minőségű” kormányzásra törekedni a közvélemény követése helyett annál is inkább indokolt, mert a választóknak legfeljebb néhány fontos ügyben vannak többé-kevésbé konzisztens preferenciái, és még ezek is változhatnak a kormányzati ciklus alatt, akár belső (a politikai rendszerből kiinduló), akár külső (exogén sokkból eredő) változások miatt. A külső sokk lehet például egy gazdasági válság, amelynek megoldása minden más problémát hátrébb sorol a közvélemény napirendjén. Belső változás lehet, ha a közpolitikai vállalkozók (pl. az ellenzéki pártok) új ügyeket hoznak a napirendre, és emiatt átrendeződnek a választói preferenciák: mondjuk az ellenzék és a sajtó által feltárt korrupciós botrányok miatt felértékelődik a korrupció fontossága más ügyekhez képest. De a belső változások közé tartozik a kormányzati tevékenységre való reakció is: nemcsak a politika rezponzív ugyanis a közvéleményre, hanem a közvélemény is reagál a kormányzásra (vö. Ura – Ellis, 2012). Ezt állítja a közpolitika „termosztatikus modellje” is (Soroka – Wlezien, 2005), amely szerint a közpolitika elmozdulására az egyik irányba (pl. nagyobb állami költekezés) a közvélemény az ellentétes irányú attitűdjeinek erősödésével reagál (megerősödik a kisebb állam, kisebb adók iránti preferencia).

A közvetlen rezponzivitás helyett az utólagos elszámoltatásban és az azon való sikeres megfelelésben bízni nemcsak azért tűnik észszerűnek a hatalmon lévők szempontjából, mert a közvélemény pre-

ferenciái bizonytalanok és változnak, hanem azért is, mert bizonyos adatok arra utalnak, hogy az állampolgárok hajlamosak nem pusztán a saját érdekeik, hanem valamiféle általános nézőpontból, mondjuk úgy, hogy a közérdek valamilyen felfogása alapján is értékelni a kormányzást. A politikában való bizalom például csak gyenge összefüggést mutat a saját egyéni, családi jövedelmi helyzet alakulásával és erőset olyat „szociotropikus” indikátorokkal, mint az azzal az állítással való egyetértés foka, hogy „Az ország jó irányba halad” (Medve-Bálint – Boda, 2014). Persze tegyük hozzá, hogy régi megfigyelés, hogy a politika az elszámoltatás (a választás) felé haladva igyekszik a szavazók önérékére is appellálni: elhalasztani a kockázatos vagy fájdalmas döntéseket és közérzetjavító intézkedésekkel, osztogatással megnyerni az állampolgári jóindulatot (lásd Blais – Nadeau, 1992; Tufte, 1980). Az eljárás pszichológiailag is indokolt, hiszen az emberek eseménysorok vagy időszakok (például egy kormányzati ciklus) utólagos értékelését nem képesek összefoglalóan elvégezni. Tipikusan a *peak-and-end* szabályt követik, vagyis az időszakot annak legjelentősebb (negatív vagy pozitív) eseménye, illetve az időszak végén szerzett tapasztalatok alapján fogják értékelni (Kahneman, 2013).

A demokrácia önképe, avagy Dahl nyomán a „normatív standardja” azonban mégiscsak az, hogy a választók akarata érvényesül a választások során, és ez határozza meg az elkövetkező négy év kormányzati politikáját. A pártok tehát alapesetben készítenek részletes politikai programot, bár joggal bízhatnak abban, hogy ezt csak kevesen fogják tanulmányozni: ahogyan erre már Converse is felhívta a figyelmet, a pártkötődéssel vagy ideológiai kötődéssel rendelkező választók a részletek ismerete nélkül is azonosulnak választott pártjuk programjával. A program, és az abból kiemelt, a választási kampányban hangsúlyosan kommunikált ügyek és ígérek inkább a bizonytalanok meggyőzését szolgálják. A pártok, politikusok azokat az ügyeket fogják kiemelni a programjukból, amelyekben kompetensnek számítanak, és amelyeket a közvélemény is hozzájuk köt, azaz ők az ügyek gazdái (*issue ownership*). Ezen ügyeket olyan értelmezési keretbe (*framing*) igyekeznek helyezni, ami megfelel a saját ideológiai pozíciójuknak, és ezért feltehetően a velük azonosuló választók számára is

elfogadhatóak. Hatalomra kerülvén ugyancsak képtelenség, hogy a teljes pártprogramot megvalósítsák: a politikai figyelem szűkös erőforrás, így néhány területen lehet csak jelentős közpolitikai változást elérni (Baumgartner – Jones, 1993).

Azt várnánk tehát, hogy a választás fókuszálja nemcsak a közvélemény figyelmét a politikára, de a politikáét is a közvéleményre: ha valamikor, hát ekkor minden párt és politikus törekszik valamilyen mértékű rezponzivitásra. Az adatok ezt alátámasztják: Chaquez – Palau (2011) Spanyolországról készített elemzése szerint a választások évében, a választások előtt és után nagyobb az egyezés a közvélemény és a közpolitika agendája között, mint a kormányzati ciklus többi évében. A pártok programjai tehát olyan ígéreteket tartalmaznak, amelyek találkoznak a közvélemény jelentős részének elvárásaival. A közpolitika-alkotás szempontjából azonban a fő kérdés, hogy ezek az ígéretek vajon mennyiben határozzák aztán meg a kormányzás tevékenységét.

A részletes felhatalmazáson alapuló erős mandátumelmélet inkább elméleti lehetőség és normatív kívánalom, a valósághoz minden bizonnyal közelebb áll a „gyenge mandátumelmélet” (vö. Körösenyi – Sebők, 2013), amely azon alapul, hogy a felhatalmazás csak részleges, néhány fontos ügyre terjed ki; de azok esetében sincs kizárva a közpolitikai irányváltás lehetősége; az ígéretek nem nagyon specifikáltak, és az ígéretek betartásának felelőssége elmosódott (például a koalíciós kormányzás miatt); az ügyeket többnyire a pártok/pártprogramok fogalmazzák meg (tehát „fentről” és nem „alulról” származnak); a politika közvélemény-érzékenysége pedig időben is korlátozott, tehát a választások, kampányok időszakára összpontosul.

A „gyenge mandátumelméletnek” tehát az felel meg, hogy a kormányra kerülő pártok többé-kevésbé tartják be a választási ígéreteiket: nem teljesül minden kampányígéret, illetve amelyik teljesül, az sem feltétlenül pontosan úgy, ahogyan eredetileg megfogalmazódott. Az ennek tesztelésére irányuló kutatások szerint ez így is van (magyarul erről lásd Sebők et al., 2013 áttekintését). A téma úttörő kutatója, Terry Royed számításai szerint a nyolcvanas években a kormányzó amerikai pártok ígéreteik mintegy 50-60%-át teljesítették, míg az

Egyesült Királyságban jobban szóródott a kormányok ígéretteljesítése: míg a konzervatívok 80% felett teljesítették ígéreteiket, a Munkáspárt a vizsgált két ciklusban csak 32,7, illetve 15,1%-ban (Royed, 1996). Bár a némileg eltérő módszertanok összehasonlításra csak korlátozottan adnak lehetőséget, az újabb hasonló kutatások szerint ez utóbbi értékek inkább alacsonynak tekinthetők. Míg egyes országokban, például Kanadában a 90% feletti ígéretteljesítés a megszokott, általában elmondható, hogy a fejlett demokráciákban a választási ígéretek többnyire 50% felett teljesülnek valamilyen mértékben, jóllehet nem ritka az ennél jóval magasabb vagy éppen alacsonyabb arány sem (vö. Sebők et al., 2013). Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a kormánypártéitól jóval alacsonyabb mértékben, de az ellenzéki pártok ígéretei közül is sok teljesül a kormányzás során.

Az itt idézett ígéretkutatások általában nem súlyoznak az ígéretek között, tehát a fontosságot nem vizsgálják. A kiemelt választási ígéretek teljesüléséről két, ellentétes hipotézisünk is lehet: egyrészt várható, hogy a kormányzó pártok ezeket fokozottabban igyekeznek teljesíteni; másrészt feltehető, hogy ezek egy része nehezen teljesíthető, ambiciózus ígélet (hiszen ezekkel lehet előnybe kerülni a választási versenyben), ami a megvalósítást nehezíti. Meglehet, a két logika ki is oltja egymást, legalábbis Costello és Thompson (2008) a 2002-es ír választásokon a médiában hangsúlyosan megjelenő ígéretek teljesülését vizsgálva azt találta, hogy az nem tér el a többiétől.

## KÖZVÉLEMÉNY ÉS KÖZPOLITIKA ÖSSZEFÜGGÉSEI MAGYARORSZÁGON

Eltekintve néhány esettanulmánytól (pl. Boda et al., 2015), a közvélemény közpolitika-formáló hatásáról nem készültek itthon szisztematikus tanulmányok, sőt, a legtöbb fent említett konkrét problémáról sem. Az alábbiakban nem vállalkozom tehát hipotézisek szigorú tesztelésére: a közvélemény és a közpolitika összefüggéseinek néhány problémájára igyekszem csupán rávilágítani a rendelkezésemre álló adatokkal.



Az alapkérdés tehát a kormányzás rezponzivitása és annak változása:

1. Mennyire befolyásolja a közvélemény a közpolitikai döntéseket?
2. Hogyan változott a közvélemény befolyása a vizsgált időszakban?

Azonban mint láttuk, kulcskérdés, hogy mit tekintünk „közvéleménynek”. Mivel tudjuk, hogy a hazai közvélemény politikai attitűdjei erősen polarizáltak (Patkós, 2019), kérdés, hogy van-e a közvéleménynek önálló napirendje és önálló preferenciái, avagy a politikai táborok a pártok tematizációját követik; és ha van önálló napirend, akkor azon milyen ügyek szerepelnek.

3. Mennyiben érvényesül a politika tematizációja a közvélemény napirendjében, és mely ügyekben jelenik meg az önálló közvélemény?

Feltéve, hogy van a közvéleménynek önálló napirendje, visszatérhetünk az alapkérdésre. Feltehető, hogy az ügyek természete és a politikai kontextus is hatással van a közvélemény befolyásának erejére: az erősen átpolitizált, szimbolikus ügyekben inkább várható, hogy a pártálláspont hatással van az állampolgári problémaérzékelésre, míg azokban a gyakorlati ügyekben, amelyekben az állampolgároknak van saját, személyes tapasztalatuk, a politikai tematizáció ereje gyengébb.

A kérdések megvizsgálására a Medián Közvéleménykutató, valamint az Eurobarometer adatai álltak a rendelkezésemre. A közvélemény napirendjének mérésére az ún. MIP – *Most Important Problems* kérdéseket szokás használni. Az Egyesült Államokban például nagy hagyománya van ennek az adatfelvételnek, így ott hosszú időszakok állnak a kutatók rendelkezésére. Sajnos Magyarországon nincsen egységes módszertannal készített hosszú MIP idősor. Ismereteim szerint egyedül a Medián készített ilyen havi rendszerességgel 2004 és 2010 között, valamint az Eurobarometer adatok állnak rendelkezésre 2005-től. Mindkét adatsornak megvannak a maga korlátai.

A Medián havonta mért, így meglehetősen sűrűségű adatsort állított elő. Ugyanakkor a kérdések konkrét ügyekre (pl. őszi beszéd; augusztus 20-i, halálos áldozatokat követelő vihar stb.) vonatkoztak, amelyek listáját a kutatók a megelőző időszak legfontosabb média híreiből állították össze. A félig nyitott kérdőív tehát (ugyanis tartalmazott egy nyitott kérdést is) ezen konkrét ügyekről kérdez-

te az állampolgárokat: hallott-e róluk, és fontosnak tartja-e őket. Ezzel szemben az a kifogás támasztható, hogy a média által taglalt konkrét ügyekben megtudjuk ugyan az álláspontjukat, de az nem biztos, hogy kiderül, hogy szerintük melyek az ország előtt álló legfontosabb problémák, amelyekkel a politikának is foglalkoznia kellene. Feltételezhetjük persze, hogy azokat az ügyeket fogja választani, amelyek közel állnak az által fontosnak tekintett problémákhoz: erre a feltételezésre építve a *Hungarian Comparative Agendas Projekt*ben lekódoltuk a Medián adatsorát a közpolitikai kódok szerint. Azonban a rövid időtáv miatt nem tudtunk olyan elemzést csinálni, mint amilyet a médiáról szóló fejezetben be fogok mutatni, és amely statisztikai módszerekkel veti össze a különböző napirendek témastruktúráját. A közvélemény idősor esetében mindössze 6 évnyi megfigyelésünk van, amely maximálisan 72 havi időszakot jelent. Az idősoros statisztikai becslések esetén ez nem elegendő a számítások kivitelezésére, mivel a statisztikai tesztek szabadságfoka messze az ideálisnak tartott száz alatt van. A gyakorlatban tehát nagyminőségű becslés nem kivitelezhető. Ez abból az okból jelent problémát, hogy így a regressziók maradéktagjaira igaznak kell lennie, hogy sztenderd normális eloszlást követnek. Mivel 0%-nál kisebb értéket nem vehet fel egy adott CAP kategória, így az említett Gauss – Markov-feltétel soha nem teljesülhet, és a statisztikai tesztek eredményei minden esetben hibásak.<sup>35</sup>

Rendelkezésemre állnak ugyanakkor a Medián által különböző időpillanatokban készített olyan felmérések eredményei, amelyek egy-egy konkrét ügyben (pl. egészségbiztosítás privatizációja, Paks bővítése, rezsicsökkentés) kérdezi az emberek véleményét. Sajnos az előző fejezetben felsorolt, a szakértők által jelentős közpolitikai ügy mindegyikére nem állnak rendelkezésemre adatok. Megalapozott következtetések levonására tehát a Medián adatok nem alkalmasak, ám a feltáró kutatás logikájának megfelelően olyan tentatív állítások megfogalmazására lehetőséget nyújtanak, amelyek hipotézisként szol-

<sup>35</sup> Köszönöm Barczikay Tamásnak a módszertani segítséget.

gálhatnak további kutatások számára. A lentebb hivatkozott adatok tehát, ha nincsenek máshogy jelölve, a Medián felméréseire és saját számításokra alapulnak.

Az Eurobarometer adatai 2005-től állnak rendelkezésre. Ezek a felmérések tartalmazzák a következő zárt kérdést: Mit gondol, mi az a két legfontosabb probléma, amelyekkel ma Magyarország szembenéz? A válaszadók 14 konkrét közpolitikai terület, illetve probléma közül választhatnak (gazdasági helyzet, munkanélküliség, áremelkedés és infláció, az oktatási rendszer, egészségügyi ellátórendszer, terrorizmus, bűnözés, környezet, bevándorlás, energia, adózás, lakásügy, honvédelem és külpolitika, nyugdíjak). Az Eurobarometer adatfelvételeit évente kétszer bonyolítják, ráadásul a kérdőívben nem szerepel a pártpreferencia. Így számomra az Eurobarometer adatai is inkább csak illesztetvén módon használhatóak.

Használok továbbá a TK Politikatudományi Intézetében zajló Ígéretkutatási projekt adatbázisait is, amelyek a pártok választási ígéreteit és azok megvalósulását vizsgálja.

Az alábbiakban tehát a fenti kérdésekre keresek választ a rendelkezésre álló adatok korlátai mellett. Először a harmadik kérdést veszem górcső alá, hiszen logikailag megelőzi a többit.

### *Van-e a közvéleménynek önálló agendája?*

Patkós Veronika kutatásában azt vizsgálta, hogy a pártos elfogultság „mennyire határozza meg az egyes európai országokban általában az egyes politikai oldalak véleményét” (Patkós, 2020: 40). Patkós nem a közvélemény agendáját elemezte, hanem azt, hogy a pártos elfogultság mennyiben hat az állampolgárok véleményére a politikai rendszer egyes elemeinek, így pl. a kormány teljesítményének értékelésére. Azt találta, hogy egész Európában hazánkban a legerősebb ez a hatás: tehát a kormánypárti vagy ellenzéki pártszimpátia Magyarországon befolyásolja legerősebben azt, hogy a megkérdezettek mennyire kritikusak vagy elismerőek a kormány teljesítményét, a gazdaság állapotát vagy a demokrácia minőségét illetően.

Fentebb láttuk, hogy erős érvek szólnak amellett, hogy a közvélemény agendája a politikai szereplők tematizálását követi. Ha ez általában így van, akkor plauzibilis hipotézisnek tűnik, hogy egy, a **pártos elfogultság szempontjából különösen polarizált politikai rendszerben a közvélemény agendája is erősebben függ a politikától** – más szóval, hogy a közvélemény napirendje kevésbé független a pártok agendájától, és a pártpreferencia erőteljesen meghatározza az egyes ügyekben elfoglalt álláspontokat.

Mivel nincsenek megbízható, összehasonlító adatok, amelyek alapján a hipotézis tesztelhető lenne, az alábbiakban néhány illusztratív példán mutatom csak be, hogy a közvélemény napirendje néhány ügyben valóban követi a politika tematizációját, azt azonban nem állíthatjuk, hogy a közvéleménynek egyáltalán ne lenne önálló napirendje. Éppen ellenkezőleg: az adatok meglepően önálló közvélemény napirendet és problémaérzékelést sejtetnek.

Nem meglepő, hogy az erősen átpolitizált, nagy szimbolikus erővel bíró ügyekben a politikai preferencia erősen meghatározza azt, hogy az állampolgárok mit tartanak fontos kérdésnek. Jól ismert például, hogy a bevándorlás és az ehhez kapcsolódó ügyek (pl. menekültkvóta, határkerítés stb.) a Fidesz-szavazók szerint sokkal fontosabbak, mint az ellenzéki beállítottságúak szerint. Szabó Andreával a 2016-os menekültkvóta-népszavazás kapcsán végzett felmérésünkben azt találtuk, hogy a pártpreferencia volt a legmeghatározóbb tényező a tekintetben, hogy a válaszadók fontosnak tartották-e a menekültkvóta kérdését; és ez nem csupán az attitűdjeikben, hanem (az önbevalláson alapuló) politikai magatartásukban is tükröződött: a Fidesz-szavazók mintegy 88%-a állította azt, hogy részt vett a népszavazáson, szemben a szocialista szavazók 24%-ával (Boda – Szabó, 2017: 274). Azt, hogy a menekültkvóta, illetve általánosabban a bevándorlás kérdése mennyire szimbolikus-politikai, és milyen kevésbé gyakorlati probléma, az is alátámasztja, hogy a 2015-ös menekültválság által a legjobban érintett településeken nem volt az átlagnál magasabb a népszavazáson való részvétel. Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a menekültkvóta népszavazás kampányában, amikor dübörgött a kormánykommunikáció, az emberek többsége mégsem a bevándorlás, hanem az egész-

ségügy problémáját tartotta a legfontosabb kérdésnek (uo.). **Ez azt sugallja, hogy az átpolitizált kérdésekben a közvélemény követi a pártok tematizációját, de a közvéleménynek van saját napirendje is.**

Hasonló volt az egészségbiztosítás privatizációja 2007–2008-ban: a balliberális koalíció kiemelten fontos, szimbolikusan is jelentős reformkezdeményezése, amely hónapokon át jelen volt a médiában; és a szakszervezetek sikeres népszavazási kezdeményezést indítottak az ügyben (a népszavazásra végül nem került sor, ugyanis a kormány a vizitdíj ügyében elszenvedett népszavazási vereség után visszavonta a reformtervet). Az egészségbiztosítás magánosításának kérdését is erőteljesen meghatározta a pártpreferencia: a Medián 2008. februári felmérése szerint arra a kérdésre, hogy „Ön szerint milyennek kell lennie az egészségügyi rendszerünknek? 1–csak állami biztosítás 7–csak magánbiztosítás a Fidesz-szavazók válaszáinak átlaga 2,37 volt, míg a szocialista szavazóké 3,3 (a teljes népesség átlaga a kettő között 2,95), ami igen jelentős különbség.

A menekültkvóta olyan ügy, amelyek intenzíven szerepeltek a kormány és a Fidesz kommunikációjában: a politikusok gyakran hivatkoztak ezekre, sőt, országos kommunikációs kampányok épültek rájuk. Másként, de hasonló közfigyelmet kapott az egészségbiztosítás magánosításának ügye is. Figyelemre méltó, hogy más, a politika számára fontos, ám kisebb szimbolikus erővel bíró ügyekben a közvélemény önállósága nagyobb.

Ha megvizsgálunk olyan ügyeket, amelyek a 2010-es kormányváltás előtt is napirenden voltak, ám a pártok álláspontja változott, akkor azt látjuk, hogy a szavazók csekély mértékben reagálnak a pártálláspont változására. Ilyen ügy Paks új blokkjainak építése (Paks2), amelyet 2008-ban a Gyurcsány-kormány készített elő, és ekkor a Fidesz még ellenezte; ám 2010 után a Fidesz Paks2 építése mellé állt. Nem mondható, hogy az ügy megmaradt volna a partikuláris szakmai kérdés szintjén, hiszen a médiában is többször szerepelt és a miniszterelnök is gyakran hivatkozott rá. Ennek ellenére a közvélemény és a pártpreferenciák összefüggését tekintve csekély változást látunk 2008 és 2012 között (lásd 8. táblázat).

8. táblázat. Paks2 építésének támogatása és a pártpreferenciák  
2008-ban és 2012-ben

2008	Igen %	Nem %	Nem tudja %
Fidesz-KDNP	40,5	57,1	2,3
MSZP	48,8	47,4	3,5
Az összes megkérdezett	42,5	53,3	4,2
2012			
Fidesz KDNP	40	52,5	7,5
MSZP	48,5	48,1	3,4
Az összes megkérdezett	40,7	50,8	8,5

Forrás: Medián

Mint látható, egyedül a Fidesz-szavazók elutasítása csökkent és a bizonytalanoké nőtt szignifikánsan, ami tükröződik a teljes népességre vonatkozó adatokban is, míg a szocialista szavazók preferenciái változatlanok maradtak. Mivel az összes megkérdezett válaszai is változtak, azt kell gondolnunk, hogy a népesség néhány százalékában véleményváltozás történt, és nem csak az összetétel változásából ered a Fidesz-szavazók attitűdjének elmozdulása. De ahogyan látható, néhány százaléknyi mozgásról van szó, szinte hibahatáron belül. Tegyük hozzá, hogy azóta a preferenciák jelentősen átrendeződtek: a Medián 2018-as felmérése szerint miközben továbbra is a megkérdezettek többsége, mégpedig a 2012-es adattal megegyező 51%-a ellenzi Paks2 megépítését, a pártkötődés jelentősége megnőtt: a Fidesz-szimpatizánsok 60%-a, míg az ellenzéki szavazók mindössze 25%-a ért egyet a projekttel. Ez azt sugallja, hogy Paks2 ügye az elmúlt években átpolitizálódott.

Egy másik ügy, amelyben szintén elég egyhangú a közvélemény, a nyugdíjkorhatár emelésének a kérdése: a túlnyomó többsége elutasítja. 2008-ban a megkérdezettek 68%-a mondta, hogy a nyugdíjkorhatár már így is túl magas, amely szám a pártpreferenciák szerint is csak csekély ingadozást mutatott: a szocialista szavazók 65%-a, a fideszesek 69%-a gondolta ezt így. Nem áll rendelkezésemre pont ugyanez az adat a 2010-es választás után, ám a Medián egy másik felmérésének

hasonló kérdéséből az derül ki, hogy a választás után a pártpreferenciák kissé átrendezték a véleményeket: ugyanis 2011-ben a fideszes szavazók 17%-a értett egyet a nyugdíjkorhatár esetleges emelésével, míg a szocialista szimpatizánsoknak csak 12%-a (a teljes mintán az átlag pedig 14% volt). Bár a különbség szignifikáns a különböző pártok hívei között, látható, hogy túlnyomó többségük egyaránt elutasítja a nyugdíjemelést. Az ügy olyan szempontból érdekes, hogy 2010 előtt és után is jelen volt a politikai napirenden, hiszen a Gyurcsány- majd a Bajnai-kormány is hajtott végre nyugdíjkorhatár emelést. A 2. Orbán-kormány nem emelte a nyugdíjkorhatárt, ugyanakkor a nyugdíjrendszer átalakítása miatt (korkedvezményes nyugdíj lehetőségének szűkítése, a rokkantnyugdíj felülvizsgálata) a nyugdíjjal kapcsolatos kérdések jelen voltak az agendán. Vagyis az ügy 2010 előtt és után is némiképp átpolitizáltnak számított – ugyanakkor az ügy, természeténél fogva sokkal közelebb áll a hétköznapok tapasztalatához, mint például Paks2 kérdése. A 2010 előtti átpolitizáltság ellenére a szocialista szavazók is alig a teljes népesség átlaga alatt, nagy mértékben elleneztek a korhatár emelését, míg a fideszes szavazók lényegében a teljes népesség átlagának megfelelően vélekedtek – ám 2010 után csökkent némileg az averziójuk a korhatáremeléssel szemben, míg a szocialista szimpatizánsok 2010 után az átlagnál kissé jobban utasították el.

A boltok vasárnapi zárvatartásának ügye ugyan kívül esik az általunk tanulmányozott időszakon, mégis érdemes felemlíteni, mert még élesebben mutatja azt a dinamikát, amely az ügyek szimbolikus és gyakorlati dimenziójának összeütközéséből fakadhat. A vasárnapi zárvatartás többször felmerült 2002 óta, és a KDNP és a MIÉP érvelt mellette. A Medián 2007-ben készített egy felmérést a boltok vasárnapi zárvatartásáról, és ekkor a megkérdezettek 57%-a elutasította a javaslatot. Érdekes, hogy a Fidesz-szavazók 59%-a, míg a szocialista szimpatizánsoknak csak az 55%-a volt az elutasítók között. Miután a Fidesz–KDNP koalíció 2015-ben politikai témává tette az ügyet, majd az év március 15-vel bevezették a boltok kötelező vasárnapi zárvatartását, a Medián adatai szerint a Fidesz-szavazóknak csupán a 45%-a gondolta úgy, hogy a boltoknak vasárnap is nyitva kellene

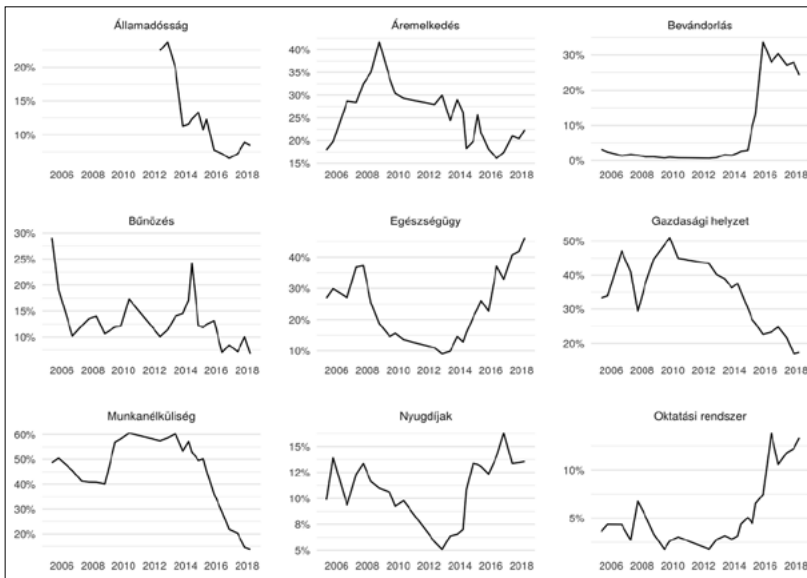
lenniük, szemben a baloldali szimpatizánsok 71%-val. Tehát mindkét tábor támogatói jelentős mértékben változtattak a nyolc évvel korábbi álláspontjukon, feltehetően az ügy átpolitizáltsága miatt – de azért az emberek egy jelentős rész továbbra sem változtatott álláspontján. Alig két hónappal később azonban a Fidesz-szavazóknak már 65%-a gondolta úgy, hogy a boltoknak meg kellene engedni a vasárnapi nyitvatartást – és az ellenzéki szimpatizánsok körében is tovább nőtt a nyitvatartás támogatottsága. Nehéz másra gondolni, mint hogy az emberek jelentős csoportjai – ezúttal elsősorban a Fidesz szavazói közül – szembesülve a döntés okozta hétköznapi nehézségekkel ismét változtattak a preferenciájukon, ám most sokkal gyorsabban.

Úgy vélem, a fenti példák rámutatnak az átpolitizáltság hatására – de a korlátaira is. A hétköznapi, „gyakorlati” ügyek (vö. Soroka, 2002) megítélésére, mint a nyugdíjkorhatár, vagy a boltok nyitvatartása a politika csak kevéssé hat, és a közvélemény elég stabil az intenzív átpolitizáltságtól nem érintett ügyekben is. Hasonlót állapított meg az Egyesült Államok vonatkozásában Hetherington (2005) is.

A 2. ábra az Eurobarometer adatai alapján mutatja azon ügyek fontosságának változását, amelyeket a vizsgált időszakban valamikor a válaszadók legalább 10%-a fontos ügynek választott. Azt láthatjuk, hogy 2005 és 2015 között a legfontosabb három ügy szinte megszűnés nélkül a munkanélküliség, a gazdasági helyzet és az áremelkedés volt. 2007–2008-ban az egészségügyi rendszer válik a harmadik, majd egy időre a második legfontosabb üggyé: ez a balliberális koalíció egészségügyi reformjainak időszaka, amely reformokat a többség elutasította. Az egészségügy mint probléma felemelkedése feltehetőleg összefügg a reformokkal, illusztrálva Ura és Ellis (2012) tézisét, miszerint a közvélemény reagál a kormányzásra is.

2015 után a bevándorlás szinte a semmiből a második legfontosabb problémává válik, bár jelentősége a menekültválság lecsengése után fokozatosan csökken. Feltör viszont az egészségügyi rendszer mint probléma: 2016 után ez a megkérdezettek szerint a legfontosabb ügy. A tendencia azért érdekes, mert ez nem magyarázható a politika elsődlegességével: az ellenzéki pártok nem tudták meghatározó témává tenni az egészségügyet.





2. ábra. A megkérdezettek által legfontosabbnak tartott problémák az Eurobarometer felmérései alapján, 2005–2018 (az ügyet választó megkérdezettek aránya).

Kétségtelen, hogy az Eurobarometer adatok nem adnak nagy felbontású képet, ám a *big picture* a fentieket támasztja alá: a politikának van hatása a közvéleményre, de összességében ez csekélynek tűnik. Láthatjuk például, hogy 2010 nyarán a közvéleményben hirtelen majd' duplájára emelkedik azok száma, akik szerint a bűnözés fontos kérdés: ez az az időszak, amikor a Fidesz–KDNP koalíció elfogadja a büntetőtörvénykönyv szigorítását, az ún. „három csapás” törvényeket, és a bűnözés kérdését a politika és a média is intenzíven tematizálja (vö. Boda et al., 2015). A bevándorlással kapcsolatos problémaérze- kelés megugrása 2015-ben érhető, nemcsak a tényleges menekült- krízis, hanem az erre ráépülő politikai kommunikáció miatt is. A poli- tika tematizációja mellett azonban végig jelen van a közvélemény önállóan tűnő agendája is, és ez az időszak jelentős része alatt a gaz- dasági problémákra, a munkanélküliségre és az áremelkedésre össz-

pontosul, ami érthető, hiszen 2006 nyarától megszorítások kezdődtek, majd rövidesen a kibontakozó nemzetközi gazdasági válság hazai következményeivel kellett szembenézni. Látványos, ahogyan 2014 után – a reálfolyamatokkal összhangban – a gazdasági problémák háttérbe szorulnak a közvélemény agendáján, miközben a bevándorlás mellett előretör, és az első helyre kerülnek az egészségügyi ellátórendszerrel kapcsolatos aggodalmak. Az egészségügy mint legfontosabb probléma a menekültkvótás népszavazás kampányában is tartotta a helyét, annak ellenére, hogy a kormány hatalmas erőforrásokat mozgósított a menekültkvóta mint probléma tematizálására (Boda – Szabó, 2017). Ezt nehéz mással magyarázni, mint a közvélemény önálló napirendalkotó erejével. Ugyanígy figyelemre méltó, ahogy az oktatási rendszerrel kapcsolatos problémák érzékelése erősödik 2014 után: ahogyan ezt máshol bemutattuk, ez minden bizonnyal a közvélemény válasza a 2012-es közoktatási reformra (Kopasz – Boda, 2018). Hiszen a közvélemény is reagál a kormányzásra – esetünkben kritikusan.

A Medián 2004–2010 közötti, a legfontosabb problémákra rákérdező adatai egyébként hasonló képet mutatnak: a legfontosabbnak a gazdasági helyzettel, az egészségüggyel, a foglalkoztatottsággal és az energia(árral) kapcsolatos ügyeket érezték a megkérdezettek. Ha megnézzük, az időszakban milyen típusú ügyeket jelölt meg fontosnak a megkérdezettek legalább 20%-a, akkor ez a négy terület dominál (a gazdasági helyzettel kapcsolatos ügyek ezen belül majd' a felét adják az összes ügynek), amelyek közé egyszer-egyszer becsúsztak egyéb ügyek is (pl. aktuális botrányokkal összefüggésben felmerült élelmiszerbiztonsági kérdések, korrupciós hírek, politikusi lemondások stb.).

A fent megfogalmazott 3. kutatási kérdésre (Mennyiben érvényesül a politika tematizációja a közvélemény napirendjében és mely ügyekben jelenik meg az önálló közvélemény?), ha óvatosan is, de azt kell válaszolnunk, hogy **bár a politika befolyása kétségtávolan érvényesül a szimbolikus jelentőségű politikai ügyekben (pl. egészségbiztosítás, rezsicsökkentés, menekültkvóta), a hétköznapi ügyekben, sőt, általában a kevésbé átpolitizált ügyekben (lásd Paks2 2012-ben) ez a hatás gyenge.** A boltok vasárnapi zárvatartásáról szóló döntés és az ennek kapcsán gyorsan változó preferenciák pedig azt illusztrálják,

hogyan a szimbolikus jelentőség is könnyen leértékelődik, ha az adott ügy nem állja ki a hétköznapok próbáját. Paks2 példája viszont azt mutatja, hogy az ügyek át is politizálódhatnak, és ez átrendezi a közpolitikai preferenciákat.

A fentiek egy normatív demokráciaelmélet szempontjából pozitívabb képet festenek a hazai politikai közösségről, mint Patkós Veronika idézett eredményei, hiszen azt sugallják, hogy a közvélemény nem függ annyira végletesen a politikai tematizációtól; a politikai közösség részben önállóan (értsd: a pártpreferenciától függetlenül) alakítja ki álláspontját a közpolitikai, társadalmi problémákról, ami a kritikai hozzáállás, és ilyen módon a politikai számonkérhetőség lehetőségét hordozza. A kérdés már csak az, hogy miként egyeztethető össze a fenti értelmezés Patkós eredményeivel. Egy egyszerű magyarázat, hogy Converse-éknak igaza volt: a közpolitikai ügyek másodlagosak a pártidentifikációhoz képest, amelyet más (pl. érzelmi) tényezők határoznak meg (Converse et al., 1960). Ezért Patkósnak igaza lehet, hogy a hazai közvélemény politikai polarizáltsága erős, és ez jelenik meg a pártpreferenciák meghatározó erejében a politika általános értékelését illetően – miközben az emberek a konkrét ügyekben (leszámítva az erős szimbolikus tartalommal telítetteket) nem feltétlenül érzik szükségét, hogy saját véleményüket feladva azonosuljanak (az időnként ráadásul változó) pártállásponttal. Ezt a magyarázatot nem kizáró további lehetőség az, amit a James Carville, Bill Clinton kampánytanácsadója az „It’s the economy, stupid” üzenetben foglalt össze: vagyis, hogy a választóknak a gazdasági helyzet az elsődleges, és minden egyéb közpolitikai kérdés ehhez képest másodlagos. Láttuk, hogy a gazdasági problémák a hazai közvélemény számára is kiemelt jelentőségűek voltak, különösen 2010 előtt. Vagyis azt is gondolhatjuk, hogy gazdasági problémák idején ez dönt el mindent; ha pedig a gazdaság jól megy, a jövedelmek nőnek, akkor a választók nem érzékenyek arra, hogy választott pártjuk egy sor közpolitikai kérdésben esetleg az övékétől eltérő álláspontot foglal el.

*Van-e a közvéleménynek hatása a kormányzásra?*

Ha a közvélemény kevésbé érzékeny a közpolitikai ügyekre, akkor ebből azt a feltevést fogalmazhatjuk meg, hogy a politika rezponzivitása is korlátozott lesz, hiszen nem ez dönt a választásokon. Ennek a logikának a végletekig fokozott megvalósítása az, hogy a Fidesz 2014-től nem közölt választási programot – végül is minek, ha úgyszemint ez dönti el a választást?

Az alábbiakban ismét csak feltáró jelleggel, de igyekszem néhány állítást tenni a politika rezponzivitását illetően. Kezdjük rögtön a választási programok teljesülésével!

A 9. táblázat a TK Politikatudományi Intézetének ígéretkutatói projektjének eredményeit tartalmazza a vizsgált időszakra nézve (a projektről részletesen lásd Soós – Körösi, 2013). A táblázat a parlamenti ciklusok szerint vizsgálja, hogy a pártok választási ígéretei milyen mértékben teljesültek az adott időszakban. Az adatok alapján a következő megállapításokat tehetjük:

- a vizsgált időszakban folyamatosan nőtt az ún. retorikai ígéretek részaránya a pártok választási programjában. A projekt keretében retorikai ígéretnek kódolták azokat a választási ígéreteket, amelyek nem tartalmaznak konkrét, a megvalósításban is megragadható ígéretet (pl. „Kiállunk Magyarország érdekében az Európai Unióban!”). A retorikai ígéret elterjedése egybeesik a fentebb említett feltevéssel, mely szerint az állampolgárok érzékenysége, érdeklődése csekély a konkrét közpolitikai ügyek iránt, tehát a pártok sem érzik szükségét konkrétumokban fogalmazni.
- A három vizsgált parlamenti ciklus közül a 2006–2010-ben különösen sok ígéret valósult meg. A megvalósulás aránya ugyan alacsonyabb, mint a 2002–2006-os ciklusban, ám a 2006-os választáson a pártok majd’ hatszor annyi ígéretet tettek, mint a 2002-es választáson.
- Minden ciklusban jelentős számban és arányban valósultak meg az ellenzék ígéretei is, ami egyébként egybeesik a nemzetközi eredményekkel (vö. Sebők et al., 2013). Ebből kilóg a 2010–

9. táblázat. A választási ígéretek teljesülése Magyarországon

	N				%						
	Teljesült	Nem teljesült	Nem értelmezhető	Retorkái	Összesen	Teljesült	Nem teljesült	Nem értelmezhető	Retorkái	Összesen	
2002–2006	Fidesz	67	124	20	52	263	25%	47%	8%	20%	100%
	MSZP	52	33	9	36	130	40%	25%	7%	28%	100%
	SZDSZ	54	51	17	46	168	32%	30%	10%	27%	100%
2006–2010	Fidesz	158	298	39	477	972	16%	31%	4%	49%	100%
	MSZP	122	106	37	649	914	13%	12%	4%	71%	100%
	SZDSZ	116	188	21	769	1094	11%	17%	2%	70%	100%
2010–2014	Fidesz	50	31	15	415	511	10%	6%	3%	81%	100%
	MSZP	21	15	4	314	354	6%	4%	1%	89%	100%

Forrás: TK PTI, Ígéretkuratás

2014-es ciklus, amelyben az ellenzéki MSZP ígéreteinek csak 6%-a valósult meg.

- A megvalósított ígérek aránya folyamatosan csökkent a három ciklus alatt: míg a balliberális koalíció 35% majd 12%-ban valósította meg az ígéreteit (és ez utóbbi arányszám, mint említettük, magas esetszámot takar), addig a 2010–14-es ciklusban a kormányzó párt ígéreteinek csak 10%-a teljesült, úgy, hogy ez esetszámra is a legalacsonyabb értéket jelenti 50 ígérettel. Ez nemzetközi összehasonlításban is igen alacsonynak tekinthető (vö. Sebők et al., 2013).

Mindezek alapján úgy kell érvelnünk, hogy a választási ígérek tükrében a magyar politikai közpolitikai rezponzivitása gyenge, és 2010 után különösen meggyengült.

Térjünk vissza az előző fejezetben bemutatott legfontosabb közpolitikai változások listájára. A kérdés az, hogy ezek közül melyek azok, amelyek a közvélemény nyomására, vagy legalább a közvélemény elvárásának megfelelően születtek. Szisztematikusan gyűjtött adatok nincsenek, amelyek segítenének megválaszolni a kérdést, de a rendelkezésemre álló adatok (elsősorban a Medián felmérései) és egyéb (pl. szakirodalmi) információk révén igyekszem választ találni. Abból indulok ki, hogy egy kormányzati tervre/döntésre a közvélemény elvileg reagálhat támogatóan, megosztottan/polarizáltan vagy elutasítóan. A közvéleménye persze változhat időben, ahogyan a boltok vasárnapi zárvatartása kapcsán láttuk, és ahogyan a közoktatási reformmal összefüggésben történt: míg a Medián vonatkozó felmérése szerint 2012-ben még az ellenzéki szavazók többsége is támogatta a reform elemeit (iskolák államosítása, több tornaóra stb.), néhány évvel később az elégedetlenség erősödött fel (Kopasz – Boda, 2018). Most igyekeztem a döntés idejében megnyilvánuló közvéleményt tekinteni: ha a közvélemény többsége támogat egy intézkedést, és nincsenek jelentős eltérések a pártpreferenciák mentén, akkor vélelmezhetjük, hogy a kormány részben a közvélemény miatt is hozta meg az adott döntést. A megosztott (bizonytalan) vagy egyenesen politikailag polarizált közvélemény lehetőséget ad a kormánynak, hogy a saját (vagy

egy harmadik szereplő) agendáját kövesse abban a reményben, hogy az állampolgárok, de legalábbis a saját szavazóinak többsége elfogadják a döntését. Ha az intézkedés az elutasító közvélekedés ellenére született meg, akkor kijelenthetjük, hogy a kormány a közvéleményre nem volt tekintettel a döntés meghozatalakor, illetve más szempontok írták felül a rezponzivitás követelményét.

A legfontosabb közpolitikai változások listájának több eleme olyan szakpolitikai természetű reformot testesít meg, amelyek kapcsán feltelezhetjük, hogy a közvéleménynek nem volt kialakult álláspontja. Idesorolhatjuk az agrárpolitikai, a közigazgatási reformokat, az energiapiaci nyitást, a környezetpolitikai reformot, vagy a vállalatokkal kötött stratégiai megállapodások ügyét. Nincs adatom a 2007-es gyermekszegénységi programról és a pedagógus életpálya-modellről.

A 10. táblázat azokat a jelentős közpolitikai változásokat foglalja össze, amelyekről feltehető, hogy a közvéleménynek van valamilyen álláspontja (akár azért, mert átpolitizált ügyről van szó, akár azért, mert a hétköznapiakban is van hatása), és valamilyen, legalább közvetett adattal rendelkezem róla. Az ügyeket két kategóriába soroltam, aszerint, hogy a többség támogatja vagy elutasítja a döntés meghozatala előtt vagy a döntéshez közel. Ez azért fontos, mert néhány ügyben a közvélemény változott: például a dohányzás 2011–2012-es korlátozásával egyetértett, azonban a trafik-koncessziók elosztása körüli botrány után már a többség, beleértve a kormánypártiak többségét is, már kritikus volt a kormánydöntéssel (Laki, 2014).

A támogatott ügyek vonatkozásában az általam vizsgált kérdés szempontjából azonban fontos, hogy a közvélemény csak reagál-e a kormány kezdeményezésére vagy mondhatjuk, hogy az adott ügy tükrözi a közvélemény problémaérzékenységét. A táblázatban félkövérrel emeltem ki azokat a döntéseket, amelyek az Eurobarometer és a Medián fentebb ismertetett adatai szerint a közvélemény által fontosnak tartott problémákra rezonálnak. Ilyen például a rezsicsökkentés: mint láttuk, mindkét adatsor szerint az áremelkedés a legfontosabb problémák szerint tartozott a 2000-es évek folyamán. A gazdasági helyzet javítására, a szociális problémák és a munkanélküliség enyhítésére irányuló javaslatok is idesorolhatóak. A bűnözés is a közvélemény ál-

tal fontosnak ítélt problémák közé tartozik, ráadásul ismeretes, hogy Európában hazánkban az egyik legerősebb a büntetések szigorítására irányuló attitűd (vö. Boda et al., 2015), így a 2010-es Btk. szigorítás is ezen ügyek közé sorolható. Feltűnő, hogy a közvélemény által az egyik legfontosabbnak tartott problémára, az egészségügyére a vizsgált időszakban nem irányult olyan fontos döntés, amely találkozott volna az állampolgárok helyeslésével: a balliberális koalíció egészségügyi reformjai az elutasítottak között vannak.

Sajnos az adataim nem tesznek lehetővé finomabb elemzéseket, pedig adott esetben az is fontos lehet, hogy mennyire megosztott vagy mennyire polarizált a közvélemény egy-egy ügyben. Elképzelhető, hogy egy ügyben ugyan van csekély többségi pro vagy kontra álláspont, ám a közvélemény alapvetően megosztott, vagyis bizonytalan: mindkét politikai oldal hívei nagyjából fele-fele arányban támogatják vagy utasítják el. Feltehető, hogy ilyen esetekben különösen könnyen előfordulhat, hogy a tényleges hatással szembesülve a közvélemény később átbillen, mint ezt a boltok vasárnapi zárvatartásának ügye is illusztrálja. A többségi támogató vagy elutasító álláspont úgy is előállhat, hogy a közvélemény polarizált, vagyis pártpreferenciák mentén oszlik meg. Úgy tűnik, ilyen a 2010 utáni, a középosztályt támogató családpolitika: a Medián 2012 novemberi felmérése szerint a Fidesz-szavazók mintegy fele nem választotta társadalmi problémának azt, hogy „a kormány elsősorban a jómódúakat támogatja, a szegényeket, a hátrányos helyzetűeket elhanyagolja”, 13%-uk szerint pedig ez csekély, és mindössze 27%-uk szerint súlyos probléma. Az MSZP szavazóinak többsége, 52%-a szerint viszont ez súlyos probléma. A megkérdezettek összessége meglehetősen megosztott: 44% szerint ez súlyos probléma, ám a többség szerint nem, vagy csupán csekély probléma. Az ilyen ügyek megosztóak, és ezért politikailag kihasználhatóak lehetnek akkor is, ha a közvélemény átlagosan egyértelmű, pró vagy kontra állásponton van. Mindezeket nem állt módomban vizsgálni, ugyanis még a Medián adatsorok sem mindig tartalmazták a pártpreferenciákat, azonban az összkép így is módot ad bizonyos következtetések levonására.



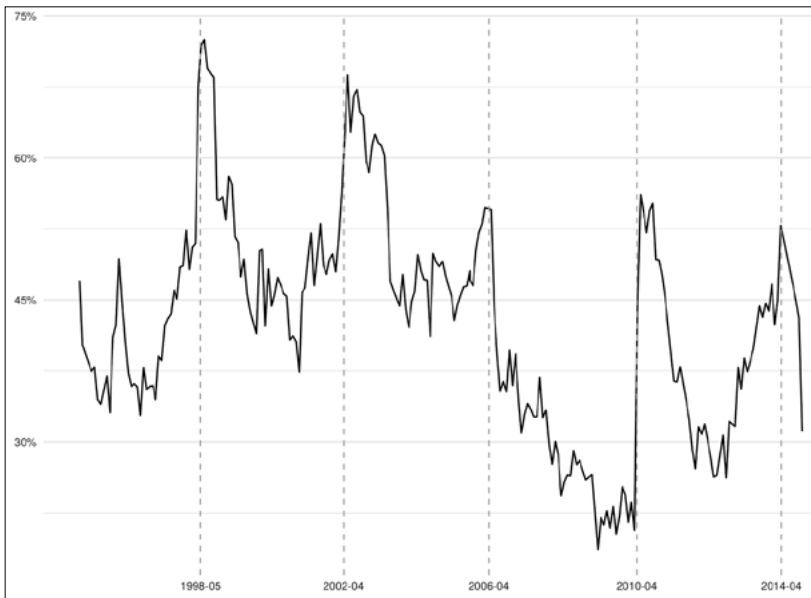
10. táblázat. A jelentős közpolitikai változások megítélése a közvéleményben.

Megítélés	Közpolitikai változás	Forrás
Támogató	2002–2006: a Medgyessy-Gyurcsány kormány jóléti programja	Váradi (2012a: 24)
	2005: ÁFA-csökkentés	Medián
	2010–2014: büntetőjogi szigorítások	Boda et al. (2015)
	2010: a segélyezés átalakítása	Medián
	2010–2014: a középosztály kedvezményezése a családpolitikában	Medián
	2011: a közfoglalkoztatási tv.	Medián
	2012: a közoktatási reform	Medián
	2012: ágazati különadók	Medián
	2012: a dohányzás korlátozása	Medián
	2013: rezsicsökkentés	Medián
Elutasító	2003: kórházprivatizáció	Cox – Gallai (2012)
	2006: költségvetési elvonások	Medián
	2006: vizitdíj	Medián
	2006: tandíj	Medián
	2006–2008: egészségbiztosítási reform	Medián
	2009: a Bajnai-kormány stabilizációs intézkedései	Medián
	2009–2011: Paks2	Medián
	2011: a kötelező magánnyugdíj-pénztári rendszer megszüntetése	Medián
	2012: egyes egyetemi szakok fizetössé válnak	Medián

A fentiek alapján a következő állításokat fogalmazhatjuk meg:

1. A jelentős közpolitikai változások nagy része a közvélemény többségének a támogatását élvezte. Ez ugyan többé-kevésbé magától értetődő egy demokráciában, de mégis fontos leszögezni.
2. A 2010 utáni, egyébként nagyszámú reformok jelentős részét támogatta a közvélemény. A kép teljességéhez hozzátartozik, hogy a Fidesz támogatói relatív többségbe kerültek a köz-

- véleményen belül; a polarizáció fokozódott (Patkós, 2019); és az Orbán-kormány aktív kommunikációt folytatott számos közpolitikai ügyről (vagyis igyekezett azokat átpolitizálni). Mindezek mellett a többség támogatása megvolt, és ez lehetőséget teremtett a kormánynak több, a pártprogramban sem nevesített, a Fidesz korábbi álláspontjával szembenemő vagy a közvéleményt polarizáló kérdésben is döntést hozni. Ráadásul nem csak arról volt szó, hogy a közvélemény elfogadta az Orbán-kormány döntéseit, hanem **2010 után a politika reagált több, a közvélemény által korábban is fontosnak tartott problémára.** Ez egybevág a szakirodalom megállapításaival: „...a kormányzati döntések logikáját pedig egyértelműen a szavazatmaximalizálás határozta meg” (Körösényi et al., 2015: 45; lásd még: Bartha et al., 2020).
3. **A Medgyessy–Gyurcsány-kormány (2002–2006) intézkedései** vegyes képet mutatnak, de a többségük megfelelt a közvélemény elvárásainak (ne felejtjük el, hogy az itt egy ügyként kezelt jóléti program több intézkedésből állt).
  4. **A Bajnai-kormány válságkezelése annak idején nem aratott népszerűséget, ami érthető.** Ugyanakkor utólag (ha úgy tesszük, elszámoltatási perspektívában) Bajnai válságkezelésének viszonylag jó volt a megítélése: a Medián egy 2012-es felmérése szerint például a megkérdezettek relatív többsége (37%) őt inkább alkalmasnak tartotta a miniszterelnöki posztra, mint Orbánt (27%).
  5. **A 2006–2010-es időszak különösen bővelkedett a közvélemény által elutasított közpolitikai reformokban.** A Gyurcsány-kormány ráadásul nem tudta meggyőzni a közvéleményt, hogy a vizitdíj, a tandíj vagy az egészségbiztosítás átalakítása jó döntés lenne. Hetherington (2005) szerint politikailag kockázatos reformokba akkor érdemes belevágni, ha a döntéshozóknak van a magas közbizalomban megnyilvánuló legitimitási tartalékuk. Mint azt a 3. ábra mutatja, a kormány iránti bizalom Magyarországon erőteljesen függ a politikai folyamatoktól: a választások környékén megnő, majd utána lecsökken (vö. Boda – Medve-Bálint, 2020). A 2006–2010-es ciklusban azonban ez



3. ábra. A kormányba vetett bizalom alakulása Magyarországon, 1995–2014, azok százaléka, akik az 1–4-es skálán a „bízom” vagy „nagyon bízom” választ adták (szaggatott vonallal jelölve a választási évek tavasza)

*Forrás: Medián*

a csökkenés nagyon hamar és igen erőteljesen végbement, minden bizonnyal összefüggésben azzal, hogy a kormány rögtön a választások után megszorító intézkedéseket jelentett be, majd 2006 szeptemberében kiszivárgott a miniszterelnök „őszödi beszéde”. A népszerűtlen reformok bukása a bizalomadatok fényében még kevésbé meglepő.

Figyelemre méltó, hogy az elutasított közpolitikai reformok többsége elbukott. Ezt a listát további, a jelen tanulmányban az időbeli lehatárolás miatt nem elemzett üggyel is folytathatjuk: 2014-ben az internetadó tervét vonta vissza a kormány, 2016-ban a boltok vasárnapi zárvatartását és a budapesti olimpia tervét. Mindez alátámasztani lát-

szik a fejezet elméleti részében a kilátáselméletre és az emberek veszteségérzékenységre alapozott felvetésünket, amely szerint **talán nem is az az igazán fontos, hogy a közvélemény támogasson egy közpolitikai tervet, hanem, hogy ne ellenezze.** Ezt azzal egészíthetjük ki, hogy persze nem csupán a közvélemény számít: a felsorolt esetekben komoly szervezett ellenállás is kibontakozott (tüntetés, népszavazási kezdeményezés). Ha ez nincs, akkor a közvélemény önmagában nem biztos, hogy meg tudja akadályozni az adott közpolitikai változást – amint ezt Paks2 példája illusztrálja, amelyet ugyan a többség folyamatosan elutasít, ám az ellenzés politikailag nem szerveződött meg.

## ÖSSZEFOGLALÁS

A közvélemény szerepe a demokratikus döntéshozatalban sokat kutatott és vitatott kérdés a nemzetközi szakirodalomban – mint láttuk, komoly demokráciaelméleti dilemmák is meghúzódnak mögötte. Demokráciában nem lehet tartósan a közvéleménnyel szemben kormányozni, miközben az is problematikus, ha a döntéseket folyamatosan „rángatja” a közvélemény, aláásva adott esetben a felelős kormányzás ideálját. Ennek megfelelően az empirikus eredmények szerint a kormányzás gyakorlata általában a két véglet között mozog: a választási ígéreteknek csak egy részét valósítják meg a kormányok, illetve a közvélemény és a döntések között gyenge, de létező a kapcsolat.

Néhány esettanulmányt leszámítva Magyarországon még nem készült olyan elemzés, amely a közvélemény kormányzásra gyakorolt hatását vizsgálta volna. A fentiekben a rendelkezésemre álló, a közpolitikai ügyek teljességét korántsem kimerítő adatok alapján igyekeztem első megközelítésben választ adni a közvélemény közpolitikai befolyását érintő kérdésre. A feltáró kutatás korlátai között megfogalmazható néhány eredeti állítás, például az, hogy a politikai preferenciák növekvő polarizáltsága nem feltétlenül tükröződik az egyes közpolitikai kérdésekben elfoglalt álláspontokban, tehát a közpolitikai preferenciák viszonylag stabilnak tűnnek. Ez különösen igaz a „gyakorlati” ügyekre (Soroka, 2002) – az átpolitizált ügyekben a preferenciák

értelemszerűen jobban követik a pártálláspontokat. Megállapítottuk, hogy a közvélemény is reagál a közpolitikákra: például a 2012-es oktatási reform után elkezdtek erősödni az oktatást problémának látó vélemények.

A választási ígéretek teljesítése terén a 2010 előtti ciklusok teljesítettek jobban, és ebben az időszakban az ellenzék javaslatainak jelentős része is utat talált a döntésekhez. Ugyanakkor a 2. Gyurcsány-kormány több népszerűtlen döntést hozott, ráadásul egy olyan időszakban, amikor a kormányba vetett bizalom a sokéves átlaghoz képest is alacsony volt. A második Orbán-kormány az ígéretek teljesítése terén lemaradt a korábbi ciklusokhoz képest, ám számos fontos közpolitikai döntése inkább találkozott a közvélemény jóváhagyásával, mint a többi ciklusé, különösen a 2006-2009-es időszaké. Ez alapján az alábbi értékelést javaslom:

11. táblázat. A közvélemény vélelmezett befolyása az egyes kormányzati ciklusok fontos közpolitikai döntéseire

Kormányzati ciklusok	Medgyessy-Gyurcsány (2002–2006)	Gyurcsány (2006–2009)	Bajnai (2009–2010)	Orbán (2010–2014)
A közvélemény befolyása	+	–	0	+

Jelmagyarázat: + a többihez képest erős; 0 átlagos; – gyenge.

## 8. A média

Népszerű dolog a médiáról úgy beszélni, mint a politikát foglyul ejtő, szinte önálló hatalmi szereplőről. Esetenként maguk a politikusok is hajlamosak azt gondolni, hogy a média nagyban befolyásolja a törvényhozás napirendjét (Van Aelst & Walgrave, 2011). Erről a hatásról gondolhatjuk azt, hogy alapvetően pozitív: például, hogy a média által biztosított nyilvánosság a demokratikus elszámoltatás és egyszersmind a közjót előmozdító döntések biztosításának legfőbb eszköze. Vagy azt is, hogy a hatás negatív: partikuláris érdekeket nagyít fel, vagy kereskedelmi és szenzációhajhász logikájával torz társadalmi folyamatokat gerjeszt, ahogyan azt a „morális pánik” elképzelések állítják (vö. Best, 1999). A kettő persze akár egyszerre is igaz lehet, már csak azért is, mert a média sem egységes: így lehet a média a demokrácia eszköze és az általam társadalmi közpolitikai kapacitásnak hívott képességek előmozdítója, míg másik része összeesküvés-elméletek terjesztője, alantas érzelmek felkorbácsolója stb.

A médiahatásra irányuló kérdéseket nem könnyű megválaszolni, például mert az ügyeknek a médiában fellelhető keretezése kimutatható a médiát nem fogyasztók vélekedésében is (Boda – Szabó, 2011), ami a „tyúk–tojás” problémát veti fel; vagy mert a média egy ügy (például a bűnözés) általános keretezésével is hatással lehet a közvéleményre, még ha egy konkrét kérdésben (a büntetőjogi reformban) nem is foglal állást (vö. Boda et al., 2015). A médiahatás általános problémáját és könyvtárnyi irodalmát nem fogom tárgyalni, csupán a média napirendje és a közpolitikai napirend/döntések közötti kapcsolatról lesz szó. Az alábbiakban röviden áttekintem a releváns szakirodalom legfontosabb megállapításait, majd a *Hungarian Comparative*

*Agendas Project* adatbázisai alapján igyekszem megválaszolni a fenti kérdést. A médiából az ún. minőségi médiával foglalkozom csak, tehát annak hatása – úgy vélem – inkább a demokratikus minőségek és a közpolitikai képességek fogalma alatt tárgyalandó, mintsem a morális pánik megközelítés szerint.

### A MÉDIA KÖZPOLITIKAI HATÁSA

A média mint „hatalmi ág” befolyása a politikai döntésekre közhelyszerűnek tűnik, ám a közpolitikai változásokat vizsgáló kutatók némelyike szkeptikus a média hatását illetően. Például John Kingdon (1995), a napirendkutatás egyik alapművének szerzője, a „*multiple streams*” elmélet megalkotója, nem tulajdonít kiemelt szerepet a médiának. Ez meglepő lehet, ám az ügýtípusok közti különbség legalább részben megmagyarázhatja, hogy miért nem talált jelentős hatást az elemzése során, mivel azok a közpolitikai területek és konkrét ügyek, amiket sokat idézett könyvében elemzett (egészségpolitika és szállítmányozás), nem igazán sorolhatóak a „figyelemfelkeltő” kategóriába. A privát egészségügyi szolgáltatók és a teherszállítás szabályozásával kapcsolatos kérdések vélhetően nem a legalkalmasabbak arra, hogy megragadják a közvélemény figyelmét, és ezeken a területeken a szakértők és a lobbicsoportok befolyása a meghatározó. Ennek ellenére Kingdon megközelítése hasznos keretet nyújthat ahhoz, hogy megértsük, mi a média szerepe a közpolitika csinálás folyamatában. Kingdon fő gondolata ugyanis az, hogy a közpolitikai változáshoz vezető „közpolitikai ablak” akkor nyílik ki, ha három folyamat egybeesik: a probléma-folyamat (*problem stream*), ami az ügyek megkonstruálódását, nyilvános elismerését jelenti, a közpolitikai folyamat (*policy stream*), ami a lehetséges megoldások megfogalmazódását takarja, és nem utolsósorban a politikai folyamat, vagyis, hogy a döntéshozók figyelme és érdeklődése az adott ügyre irányuljon. A média mindenképp előtt a probléma-folyam létrehozásához tud hozzájárulni, vagyis egy adott ügy nyilvános megkonstruálásához, a közvélemény formáláshoz és a közfigyelem fókuszálásához. A médiával foglalkozó kutatások rég-

óta kimutatták, hogy a média az ügyek sajátos értelmezési keretekbe helyezése (*framing*) és a fontosságuk aláhúzása (*priming*) révén képes befolyásolni a közvéleményt.

A megszakított egyensúly elmélete (*punctuated equilibrium theory*, lásd Baumgartner and Jones 1993, 2009) már fontosabb szerepet tulajdonít a médiának, mint Kingdon teóriája. Amellett érvel, hogy ha egy ügy tartósan jelen van a médiában, valamint a közvélemény is fontosságot tulajdonít neki, akkor jó eséllyel a döntéshozók is foglalkozni fognak vele, ami adott esetben meglepően gyors és nagy léptékű közpolitikai változásokhoz vezethet. Ennek az az oka, hogy a figyelem szűkös erőforrás a döntéshozók számára is, azonban egy ügy intenzív jelenlétét az agendákon nem lehet nem komolyan venni. Azonban a média szerepe itt sem feltétlenül elsődleges. Például a hatvanas évek végén az Egyesült Államokban a bűnözéssel, bűnüldözéssel, igazságszolgáltatással kapcsolatban zajló intenzív törvényhozási munkát magyarázva egyfajta „koprodukciót” feltételeznek a média, a közvélemény és a politikusok között: „...a figyelem és az agendákon való jelenlét párhuzamosan erősödött meg a média, a közvélemény és a politikusok tekintetében: egyre több cikk foglalkozott a sajtóban a bűnesetekkel, egyre több amerikai nevezte a bűnözést az egyik legfontosabb problémának, és egyre több kongresszusi meghallgatásra került sor a témában. Lehetetlen megmondani, melyik tényező volt a legfontosabb: egymást erősítették egy pozitív visszacsatolásban” (True, Jones and Baumgartner 2007: 160).

Más szóval gyakran lehetetlen szétszálazni a különböző agendákat, és megmondani, hogy melyik hatott inkább a másikra. Ehhez kapcsolódik az is, hogy nehéz megmondani, hogy melyik közpolitikai aktor pontosan milyen szerepet játszott a közpolitikai változásban. A közpolitikai folyamatban hosszú ideig tarthat, míg eljutunk a döntésig, és ezalatt számtalan szereplő igyekszik közbeavatkozni, és befolyásolni a közpolitika alakulását. A közvéleményhez hasonlóan elmondhatjuk: ha az oksági viszony a médi napirend és a szimbolikus közpolitikai napirend között sem több erős feltevésnél, ez még inkább igaz a médi napirend és a közpolitikai döntés (a tényleges változás) közötti kapcsolatra. Ennek megfelelően Tresch et al. (2013) mellett



érvel, hogy a média hatása különböző a közpolitikai ciklus különböző fázisaiban. Értelemszerűen a napirend formálásában a legerősebb, és csökken a közpolitikák előkészítése majd a döntéshozatal alatt. És persze a média kihívására adott közpolitikai válasz is nagyon sokféle lehet a szimbolikus akcióktól kezdve a nagy léptékű változásokig (a közpolitikai megszakításokig).

Ennek megfelelően csak néhány tanulmány foglalkozott a média *közpolitikai változásokra* gyakorolt hatásával, de néhányuknak sikerült ezt kimutatniuk: például John (2006) szignifikáns összefüggést talált az önkormányzati ügyek medianapirendi gyakorisága és a helyi célokra elkülönített költségvetési keret nagysága között. Melenhorst (2015) a holland parlamentről készített kvalitatív esettanulmányokban mutatta ki, hogy a média egyes esetekben képes a döntéseket befolyásolni. A legtöbb tanulmány azonban a média napirendje és a közpolitika szimbolikus napirendje, vagyis a politikai kommunikációban, beszédekben, interpellációkban megjelenő témák közötti kapcsolatot vizsgálja, abból a feltevésből kiindulva, hogy a napirend befolyásolásával a média közvetve a döntésekre is hatással van.

A témában született empirikus tanulmányok általában kimutatnak valamilyen mértékű, a média által a politikai pártok (Green-Pedersen & Stubager, 2010), a parlament (Vliegthart & Walgrave, 2011; Walgrave, Soroka, & Nuytemans, 2007) vagy a kormány (Walgrave et al., 2007) napirendjére gyakorolt hatást. Ezek az írások megállapításait jellemzően egy hosszabb időszak különböző napirendjeinek kvantitatív, idősoros elemzésére alapozzák. Az oksági kapcsolatot az alapján tételezik, hogy a média napirendjének és az időben későbbi közpolitikai napirend tematikus struktúrája között pozitív statisztikai összefüggés áll fenn. Vliegthart et al. (2016) talán a legambiciózusabb ezen tanulmányok közül, amennyiben hét nyugat-európai ország média napirendje és a parlamenti kérdések/interpellációk napirendje közötti kapcsolatot vizsgálja a *Comparative Agendas Project* adatai alapján. A tanulmány olyan szempontból is érdekes, hogy a fordított okságot is megvizsgálja, tehát, hogy a törvényhozás szimbolikus napirendje hat-e a média agendájára. Az elemzés eredménye szerint a

média mindenhol hat a törvényhozási kérdések napirendjére, ám a fordított okságra nem találtak statisztikai bizonyítékot.

Van Aelst és Walgrave (2011) álláspontja szerint a teljes napirendeket összevetve a média hatása általában véve gyenge, de ezen belül, a különbségek felszínre hozása érdekében érdemes kisebb időszakokat (például kormányzati ciklusokat), vagy csak bizonyos ügycsoportokat vizsgálni. Tresch és szerzőtársai (2013) is amellet érvelnek, hogy a médiaelemzés során csak azokkal az ügyekkel érdemes foglalkozni, amelyeknek van a hazai politikára vonatkozó *policy*-tartalma. A nemzetközi ügyekkel kapcsolatos, külföldi eseményekről beszámoló, vagy hazai, de *policy* tartalommal nem rendelkező hírek torzítják a képet, hiszen ezekben a kérdésekben a médiának nem is lehet közpolitika-formáló hatása. Ha tehát ezeket leválasztjuk az elemzésről, akkor a média hatása erősebbnek mutatkozik.

Soroka (2002) az ügyeket három csoportba sorolja a jellegük szerint, így figyelemfelkeltő (*sensational*), jelentős gyakorlati (*prominent*) és kormányzati ügyeket különböztet meg. Figyelemfelkeltő ügyeknek (*sensational issues*) az intenzív médiafigyelmet kiváltó, drámai eseményeket nevezi, amelyeket a politika sem hagyhat egykönnyen figyelmen kívül. Jelentős gyakorlati ügyeknek (*prominent issues*) azokat hívja, amelyekkel kapcsolatosan mind az átlagos állampolgároknak, mind a politikusoknak van közvetlen személyes tapasztalatuk (például az aktuális gazdasági helyzet), tehát a médiafigyelem csak korlátozottan hat a közpolitika napirendjére vagy a változásokra. A kormányzati ügyek (*governmental issues*) gyakran technikai kérdésekről szólnak (például egy új kormányzati intézmény létrehozása), és általában sem a médiát, sem a közvéleményt nem foglalkoztatják túlzottan. Úgy vélem, hogy fontos különbséget tenni az egyes események jellege között, viszont komoly kétségeink vannak azt illetően, hogy az egyes *policy*-területek besorolhatóak lennének e három kategória valamelyikébe - bár Soroka (2002) mellett Walgrave (2007) és szerzőtársai is erre tesznek kísérletet. Figyelemfelkeltő ügyek minden közpolitikai területen előfordulhatnak, és – szemben Sorokával – nem gondolom, hogy a környezetvédelmi vagy a közlekedési ügyek mindig szenzációs, drámai eseményekhez kapcsolódnának.

Az ügyek jellegén túl más vonások is befolyásolhatják a média napirendformáló képességét. A különböző politikai intézmények eltérő mértékben fogékonyak az alulról jövő kezdeményezésekre és problémafelvetésekre. Walgrave és szerzőtársai szerint (2008) ebben az értelemben a parlamentek és az egyéni országgyűlési képviselők is rezponzívabbak, mint a kormányok. Természetesen az is fontos befolyásoló tényező, hogy a választási ciklusnak éppen mely pontját vizsgáljuk. A pártok jellemzően rezponzívabbak a választásokat megelőző, mint az azokat követő időszakban (Green-Pedersen & Stubager, 2010). A média szerkezete szintén szerepet kaphat ezen a téren: a párhuzamos médiavilágokkal (ún. paralelizmussal) jellemezhető országokban, ahol az egyes médiatermékek és a pártok között szoros a kapcsolat, a politikusok is hajlamosak arra, hogy figyelmen hagyják azokat a híreket, amelyek csak a másik oldalt foglalkoztatják (Vliegthart & Montes, 2014).

A média közpolitikai hatásának megfelelő felbecslését tovább nehezíti, hogy számos esetben nem a média az információ elsődleges forrása, hanem „csupán” közvetíti, megjeleníti a valóságban történő eseményeket, vagy népszerűsítik a közpolitikai vállalkozók javaslatait stb. (Van Aelst and Walgrave 2011). Gadi Wolfsfeld P-M-P, vagyis politika-média-politika modellje a politika elsőbbségéről szól, ahol az első P a közpolitikai vállalkozók, civil szervezetek, mozgalmak szerepéről szól, amelyek megteremtik egy adott ügy új, a média számára is használható frame-jét (vö. Wolfsfeld, 2013). A médiatanulmányok általános feltevése persze az, hogy a médiának megvan a saját napirendje, és a keretezés révén is képes befolyásolni azt, hogy egy adott ügyet mennyire látunk fontosnak vagy éppen kevésbé jelentősnek. Ennek ellenére az ügyek közötti differenciálásnak lehet valami értelme. Egyértelműen más a média szerepe akkor, amikor közvetít egy minden tárgyilagos mérce szerint is jelentős eseményről (mondjuk egy nukleáris balesetről), és amikor maga konstruál meg, „hoz fel” ügyeket tényfeltáró újságírás, vagy kiszivárogtató informátorok, közérdekű bejelentők nyilvánosságba emelése révén (például egy politikai korrupciós eset feltárásával). Amellett érvelnék, hogy az utóbbi esetben a média független agenda-formáló ereje nagyobb, mint az előzőben,

még akkor is, ha a média még az „objektíve” jelentős ügyek esetében is képes lehet növelni, vagy csökkenteni azok észlelt fontosságát, illetve befolyásolni a közönség percepcióját az adott eseményről.

## MÉDIA ÉS KÖZPOLITIKA MAGYARORSZÁGON

*Társszerző: Barczikay Tamás*

A média közpolitikát befolyásoló hatásáról kevés elemzés született itthon, és azok is a csekély médiahatás mellett érvelnek. Boda et al. (2014) a 2010-es büntető-igazságszolgáltatási reform kapcsán vizsgálta, hogy a média milyen szerepet játszott a büntetéspárti politikai diskurzus megkonstruálásában, és azt találták, hogy elhanyagolható. Bár a média, különösen a bulvármédia rendszeresen foglalkozik bűnesetekkel, és ezért közvetett módon alakíthatta a büntetéspárti attitűdöket, a 2010-es és az azt megelőző 2009-es parlamenti viták alatt nemcsak a reform kérdésében nem foglalt állást, de a bűnözésről sem azokat a „büntető populistá” toposzokat közvetítette, amelyek egyébként a politikai pártok többségének diskurzusaiiban domináltak. Bár a kutatás egy konkrét közpolitikai változásra vonatkozott, annak témája, a bűn és büntetés különösen „média-kompatibilisek”, így ha ebben az ügyben lényegében kimutathatatlan volt a média hatása, akkor feltételezhető, hogy más ügyek esetében ez még inkább így van.

Konkrét esetekben persze mégsem zárható ki a média hatása. Váradi (2012b) azt a kérdést veti fel, hogy miért tartott olyan sokáig a döntéshozóknak megérteni, hogy az alacsony foglalkoztatottsági szint a magyar gazdaság, sőt, társadalom alapvető problémája, amely nem fog magától elmúlni a gazdaság növekedésével, hanem célzott, a munkaerő-keresletet és kínálatot is befolyásoló közpolitikai programokat kíván. A kérdéstről készített média-elemzése szerint a minőségi újságokban (*Népszabadság, Magyar Nemzet, HVG*) megjelent cikkekben másfél évtizeden keresztül az az álláspont uralkodott, hogy a munkanélküliséget a gazdasági növekedés fogja megoldani, és csak 2006 körül jelentek meg olyan írások, amelyek árnyaltabban elemezték a problémát, figyelembe véve pl. a képzettség, az infrastruktúra

(közlekedés), a szociális ellátás, az adók stb. komplex interakcióját az egyéni munkavállalói döntésekre és a foglalkoztatottságra általában. Nem csak a médiára igaz azonban, hogy a kérdést egysíkúan értelmezte: az adminisztrációban dolgozókkal készített interjúk Váradi szerint azt sugallják, hogy a minisztériumi stábben sem tudatosult az alacsony foglalkoztatottság mint fontos probléma. A közpolitikai cselekvés fókuszában a kilencvenes évek gazdasági visszaesésétől és a munkanélküliség hirtelen megnövekedésétől kezdve a munkanélküliek ellátása, a szociális probléma megoldása szerepelt (segélyezés révén vagy korkedvezményes nyugdíj, illetve rokkantnyugdíj-ellátás keretében), és a legfontosabb munkaügyi indikátornak a munkanélküliség szintjét tartották. A foglalkoztatottsági szint csak a 2000-es évektől kezdett jelentőségre szert tenni mint releváns közpolitikai indikátor. Ez persze politikailag érthető: a munkanélküliek elvben szeretnének dolgozni, ezért nagyobb nyomást jelentenek a kormány számára, mint az inaktívak, akik jellemzően jobban elfogadják a helyzetüket. Ugyanakkor az államigazgatás egészen 2006-ig nem tudta elfogadtatni a politikusokkal, hogy az alacsony foglalkoztatottság döntéshozói figyelmet kíván – talán pont azért, mert a média sem volt partner a probléma tematizálásában (uo.).

A média közpolitikai hatásának felmérése irányuló első szisztematikus vizsgálatot Patkós Veronikával végeztük: a 2010–14-es kormányzati ciklusban elemeztük a média és a parlamenti interpellációk és törvények témái közötti összefüggéseket (Boda – Patkós, 2015). Az alkalmazott megközelítés *extreme case analysis* volt, melynek során a kiugró médiafigyelmet kapó ügyekre koncentráltunk, és megpróbáltuk esetről esetre megvizsgálni a napirendek egymásra hatásának folyamatát. Ebben az értelemben módszerünk hasonló Boydston (2014) és szerzőtársai megközelítéséhez, akik a „médiaviharokra”, azaz az átlagosnál nagyobb médiafelületet kapó ügyekre (*media storms*) koncentráltak. A *policy* területeket előre lefektetett, kvantitatív kiválasztási szabályok szerint választottuk ki, majd a kiválasztott témákat egyenként megvizsgálva azonosítottuk a domináns ügyeket, feltártuk ezek lefolyását és az egyes napirendekben való megjelenésüket, végül jellegük szerint kategóriákba soroltuk őket.

Ez a módszer nem képes a napirendformálás általános mintáit feltárni, vagy szigorú értelemben hipotéziseket tesztelni, de alkalmas a kiinduló hipotézis plauzibilitásának megerősítésére (Kay and Baker 2011). Ha várakozásainknak megfelelően azt találjuk, hogy ezekben az intenzív médiafigyelmet kapó helyzetekben igen korlátos mértékű befolyásoló ereje van a médiának, akkor feltételezhető, hogy az összes esetet vizsgálva még gyengébb hatás lenne kimutatható.

Az elemzéshez a *Hungarian Comparative Agendas Project* média adatbázisát használtuk, amely a két legolvasottabb közéleti napilap, a *Magyar Nemzet* és a *Népszabadság* címlapjain található híreket tartalmazta, az elemzés időpontjában még csak a 2010–2014-es ciklusra nézve.

Közpolitikai napirenden a törvényhozás (elfogadott törvények) és az interpellációk által érintett közpolitikai témák összességét értettük. Az interpellációk arról tudósítanak, hogy a pártok miket tartanak megoldásra váró, fontos problémáknak. Az interpelláció eszközével főként az ellenzéki pártok élnek, a vizsgált interpellációk 77%-át nyújtották be ellenzéki, és csak 23%-át kormánypárti képviselők. Ezt ellensúlyozza, hogy a törvényhozási napirendet túlnyomórészt a kormánypártok uralják: a 2010–2014-es ciklus során ugyanis elhanyagolható számú – pontosan három – ellenzéki képviselő által benyújtott törvényt fogadtak el. Így azt feltételeztük, hogy a fontos ügyeket az interpellációs és a törvényhozási napirendek közül legalább az egyik érintette. *Policy* változáson alapvetően a parlament által hozott, törvényi szintű változásokat értettük. A *policy* változások azonosítására használt adatbázis így az elfogadott törvényeket (tehát a valós közpolitikai változásokat) és a hozzájuk rendelt közpolitikai kódokat tartalmazza. Az adatbázisok elemzése és az ügymenetek rekonstruálása során viszont a nem törvényi szinten végrehajtott változásokat is *policy* változásként azonosítottuk (mint például Schmitt Pál lemondása), ha az interpellációs vagy a média adatbázisból egyértelműen kiderült a változás ténye. Fontos megjegyezni azt is, hogy a *policy* változások azonosításakor csak azt vettük figyelembe, hogy a szabályozási szinten történt-e változás. Nem foglalkoztunk a törvények megvalósulásával, vagy későbbi hatásával, ahogyan azzal sem, hogy a változások lényeg-

ginek, a probléma egészét tekintve hathatósan tekinthetőek-e, vagy csupán szimbolikus jelentőségűek.

A szakirodalmi hagyományt követve, a napirendek egymásra gyakorolt hatását az időbeliség logikája, a napirendekben való megjelenés sorrendje és a megjelenés intenzitása alapján vizsgáltuk. Azaz, ha az intenzív médiafigyelmet intenzív interpellációs aktivitás követi, akkor azt feltételeztük, hogy a média hatott a politika napirendjére. Ha ezt törvényi változás is követi, akkor pedig azt feltételeztük, hogy a médianapirend hatással volt a közpolitikára. Tresch és szerzőtársai (2013) gyakorlatát követve a nemzetközi politikai ügyeket kizártuk az elemzésből. Mivel az egyes kiválasztási módszerek nagymértékben hasonló ügyeket eredményeztek, végül összesen 36 ügyet azonosítottunk.

Az ügyek azonosítása során nehézséget jelentett, hogy míg az adatbázis közpolitikai témákat tartalmaz, a média hírek, ahogyan a közpolitika-csinálás is, jellemzően ügyekről szólnak. Ez azt jelenti, hogy a szűrési szempontjaink alapján kiemelkedő témákat nekünk kellett ügyekre szűkíteni. A szigorú, tisztán kvantitatív szűrési szempontok szerint kiválasztott témákat tehát puhább módszerekkel kellett ügyekre redukálni, hiszen nem lett volna lehetséges olyan objektív kritériumokat meghatározni, amelyek alapján egyértelműen elkülöníthetővé válnak az egyes ügyek.

A vizsgált 36 kiemelkedő médiafigyelmet kapó ügy közül 26 esetben (72%) azt találtuk, hogy **a médiafigyelmet valamilyen, a politika által kezdeményezett ügy generálja, például egy törvénytervezet bemutatása**, egy miniszteri bejelentés, vagy egy törvény zárószavazása. Mivel sok törvénytervezetet szinte előzmények – például hatástanulmányok és szélesebb viták – nélkül nyújtottak be, jellemzően igen kevés idő, csupán 2-3 hónap telt el egy törvénytervezet benyújtása és annak elfogadása között. Ennek köszönhetően az ügyek folyamatosan a médiafigyelem középpontjában tudtak maradni. A felfokozott médiaérdeklődésre az is magyarázatot ad, hogy nemcsak hirtelen bekövetkező, hanem sok esetben igen jelentős változásokat okozó törvénymódosításokról van szó. Így elemzők, érintettek, újságírók és politikusok is fókuszáltak, rövid időn belül szólaltak meg az érintett

témákkal kapcsolatban. Ez azt is jelenti, hogy a médianapirend politikától való önállósága csekély: a nyugat-európai vizsgálatok nem találtak statisztikai kapcsolatot a parlamenti és a médianapirend között (lásd Vliegenhart et al, 2016).

Tíz (28%) olyan esetet találunk, ahol az intenzív médiaérdeklődés nem tulajdonítható egyértelműen valamilyen politikai kezdeményezésnek, tevékenységnek – ami azt jelenti, hogy ezekben az esetekben felmerülhet, hogy a médiának volt valamilyen, a politikától önálló napirendformálása. A tíz ügyből három esetben drámai eseményekhez, súlyos anyagi károkat okozó, emberéleteket követelő katasztrófához kapcsolódik a médiafigyelem: ilyen a vörösiszap-katasztrófa, a West Balkán szórakozóhelyen történt pánik és tragédia, valamint a 2013-as, történelmi árvíz. Ezek az esetek érthető módon nagy médiafigyelmet generáltak. Azonnal megjelentek a politika napirendjén, és lépéskényszerbe hozták a szabályozókat, azaz közpolitikai változást is előidéztek. Mindazonáltal ezek az esetek a média önálló napirendformáló szerepét kevésbé bizonyítják. Inkább külső sokknak tekinthetjük őket, amelyek drámai voltukból fakadóan azonnali beavatkozást igényeltek.

Emiatt csupán hét olyan esetünk marad, amelyekben lehetséges, hogy a média önálló napirendformáló szerepe tetten érhető. A részletes vizsgálat során azt állapítottuk meg, hogy öt olyan eset van, amelynek során valamilyen önálló médiahatást találunk, vagyis a médianapirendben felbukkanó ügy megjelenik a politikai napirendben, az interpellációk között. Ezek közül három esetben még valamilyen kapcsolódó *policy* változást is azonosítottunk (a részletekről lásd Boda – Patkós, 2015). Ez tehát azt jelenti, hogy a vizsgált, jelentős médiafigyelmet generáló közpolitikai ügyek mintegy egynolcada váltott ki politikai reakciót interpelláció vagy akár törvénynodosítás formájában. Ugyan objektív mércénk nincs annak eldöntésére, hogy ez soknak vagy kevésnek tekinthető-e, értékelésünk szerint ez inkább az utóbbi: ne feledjük, a kiemelkedő médiafigyelmet kapott ügyekről van szó. Ha a médiában tárgyalt összes ügyet nézzük, akkor feltételezhetően jóval alacsonyabb arányban találnánk közpolitikai hatást kiváltott ügyeket.



Kérdés azonban, hogy a kapott eredmény mennyiben tulajdonítható a második Orbán-kormány működési sajátosságainak (például a felfokozott sebességű törvényalkotásnak és az illiberális tendenciáknak), és mennyiben tekinthetjük a hazai közpolitika-alkotás általános vonásának. Ennek eldöntésére Pintér Gellérttel 2020 tavaszán megismételtük a fenti eljárást a 2002–2006-os törvényhozási ciklus vonatkozásában (lásd Pintér, 2020). Arányaiiban hasonló eredményeket kaptunk: a 38 jelentős médiafigyelmet generáló ügyből 30 egyértelműen a politika interpellációkban vagy törvényalkotási kezdeményezésekben is megragadható iniciatíváira reagált. **Tehát elmondhatjuk, hogy szemben a nyugat-európai demokráciákkal, ahol a média hat a közpolitikai napirendre, ám ez fordítva nem igaz** (lásd Vliegenhart et al, 2016), **hazánkban a média elsősorban a politika kezdeményezéseiről számol be.** A nyolc olyan ügyből, amely a média saját kezdeményezésének tűnik, öt esetben azonosítható valamilyen politikai reakció. Úgy tűnik tehát, hogy a Boda – Patkós (2015) tanulmányban azonosított mintázat a média közpolitikai szerepéről nem korlátozódik a második Orbán-kormány időszakára – feltehető, hogy általánosan jellemző a média gyenge napirendalkotó és közpolitika-formáló erejére.

### *Kvantitatív vizsgálat*

A *Hungarian Comparative Agendas Project* média-adatbázisai 2020 tavaszára kerültek olyan állapotba, hogy hosszú távú idősoros elemzésre is módot adtak, és immár statisztikai módszerekkel is lehetett vizsgálni a média korlátozott közpolitikai szerepére irányuló hipotézist. Barczikay Tamással tehát azt vizsgáltuk, hogy általánosítható-e a média gyenge közpolitikai napirendformáló szerepe, és ehhez az interpellációs adatbázist (1990 május – 2017 december), illetve a *Népszabadság* (1990. május – 2014. március) és a *Magyar Nemzet* (2002. május – 2010. április) címlapcikkeinek lekódolt adatbázisát használtuk.

Az interpellációs adatbázis a magyar országgyűlésben elhangzott összes interpellációt magában foglalja. Több egyéb adat mellett (pl.

benyújtó személye, ideje, az interpelláció címe) a *Comparative Agendas Project* közpolitikai kódjait is tartalmazza, tehát minden egyes interpelláció be van sorolva valamilyen közpolitikai terület (pl. egészségügy, gazdaságpolitika) alá. Ugyanezek a kódok a média-adatbázisban is szerepelnek minden egyes cikk mellett. Az elemzéshez havi szinten aggregáltuk a megfigyeléseket (interpelláció, ill. cikk) és azt vizsgáltuk, hogy egyhónapos csúsztatást figyelembe véve megfigyelhető-e összefüggés az interpellációk és a cikkek témastruktúrájában. Az egyhónapos elcsúsztatás a szakirodalomban bevett eljárás (lásd pl. Vliegenhart et al., 2016), ugyanis a média tipikusan rövid távon hat – ha hat – a közpolitikai agendára. A 12. táblázat a három adatbázis idősorainak leíró statisztikáit mutatja be. Mivel az idősorok hossza különbözik, az aggregátumok száma sem egyezik: interpellációból 327, míg a *Népszabadság* cikkeiből 287, a *Magyar Nemzet*éből 144 (havi szinten aggregált) megfigyelés van. Az elemzés során természetesen csak az interpellációk és a cikkek átfedő időszakait vizsgáltuk.

Mivel az egyes idősorok tématsruktúrája különböző, ez lehetőséget ad a kvantitatív elemzésre. Mint látható, az interpellációk leggyakoribb témája a kormányzati működéssel kapcsolatos (18%-ban), ezt követi az egészségügy és az igazságügy (8–8%). A *Népszabadság*ban ezzel szemben a külpolitikai (27%) és a gazdaságpolitikai témájú cikkek dominálnak – kisebb részarányal, de a *Magyar Nemzet*ben is ezek a vezető témák. Az interpellációk témáinak a szórása is nagyobb, és nemcsak az fordul elő, hogy egy-egy hónapban valamilyen téma teljesen kimaradt, de az is, hogy az összes interpelláció egy téma alá sorolható be. Ez utóbbi a médiában értelemszerűen nem fordul elő.

A média hatásának vizsgálatához osztott késleltetésű autoregresszív (ARDL) modellt becsültünk OLS eljárással:

$$(1) \quad INT_t = \alpha_0 + \alpha_1 INT_{t-1} + \alpha_2 NSz_t + \alpha_3 NSz_{t-1} + \alpha_4 Break + \sum_{i=1}^5 \gamma_i D_i + \epsilon_t$$

A fenti modell lehetővé teszi a Granger-oktság tesztelését (lásd Granger, 1969), ami a jelen egyenletben a *Népszabadság* cikkeinek az adott hónapra ( $NSz_t$ ) és azt megelőző hónapra ( $NSz_{t-1}$ ) jellemző tematikai struktúrája és az adott havi interpellációs témastruktúra ( $INT_t$ )

12. táblázat. Az idősorok témastruktúrája havi szintre aggregálva (a megfigyelések megoszlása a CAP közpolitikai kódjai szerint)

Közpól kód	Interpellációk					NSZ cikkek					MN cikkek				
	N	Átlag	SD	Min	Max	N	Átlag	SD	Min	Max	N	Átlag	SD	Min	Max
Gazdaságpolitika	317	0.06	0.09	0.00	1.00	287	0.23	0.15	0.03	0.64	144	0.10	0.06	0.00	0.33
Emberi jogok	317	0.04	0.06	0.00	0.50	287	0.02	0.03	0.00	0.14	144	0.04	0.05	0.00	0.29
Egészségügy	317	0.08	0.08	0.00	0.50	287	0.06	0.05	0.00	0.31	144	0.08	0.07	0.00	0.31
Mezőgazdaság	317	0.07	0.09	0.00	1.00	287	0.03	0.03	0.00	0.22	144	0.06	0.06	0.00	0.36
Munkaügyi	317	0.04	0.06	0.00	0.33	287	0.02	0.02	0.00	0.11	144	0.03	0.04	0.00	0.17
Oktrálás	317	0.06	0.08	0.00	0.50	287	0.04	0.03	0.00	0.19	144	0.06	0.06	0.00	0.31
Környezetügy	317	0.03	0.05	0.00	0.29	287	0.01	0.01	0.00	0.08	144	0.01	0.02	0.00	0.12
Energiapolitika	317	0.03	0.05	0.00	0.33	287	0.02	0.02	0.00	0.16	144	0.08	0.06	0.00	0.32
Bevándorlás	317	0.01	0.03	0.00	0.20	287	0.00	0.01	0.00	0.06	144	0.00	0.01	0.00	0.04
Közlekedés	317	0.07	0.11	0.00	1.00	287	0.05	0.03	0.00	0.29	144	0.06	0.06	0.00	0.28
Igazságtgy	317	0.08	0.10	0.00	1.00	287	0.04	0.03	0.00	0.14	144	0.08	0.06	0.00	0.31
Szociálpolitika	317	0.04	0.07	0.00	0.50	287	0.01	0.01	0.00	0.07	144	0.01	0.02	0.00	0.14
Területpolitika	317	0.05	0.08	0.00	0.57	287	0.02	0.02	0.00	0.09	144	0.03	0.05	0.00	0.30
Belkereskedelem	317	0.05	0.06	0.00	0.25	287	0.03	0.03	0.00	0.14	144	0.02	0.04	0.00	0.33
Honvédelem	317	0.02	0.05	0.00	0.50	287	0.03	0.03	0.00	0.17	144	0.05	0.05	0.00	0.20
Tudomány	317	0.02	0.07	0.00	1.00	287	0.03	0.03	0.00	0.16	144	0.03	0.04	0.00	0.18
Külfkereskedelem	317	0.01	0.03	0.00	0.33	287	0.00	0.01	0.00	0.04	144	0.00	0.01	0.00	0.04
Kültigyek	317	0.03	0.07	0.00	1.00	287	0.27	0.15	0.02	0.82	144	0.15	0.08	0.00	0.42
Kormányzat	317	0.18	0.15	0.00	1.00	287	0.08	0.06	0.00	0.28	144	0.06	0.05	0.00	0.25
Föld, erdő, víz	317	0.04	0.06	0.00	0.50	287	0.00	0.01	0.00	0.05	144	0.00	0.03	0.00	0.33
Kultúra	317	0.01	0.04	0.00	0.50	287	0.01	0.02	0.00	0.09	144	0.03	0.03	0.00	0.13

közötti kapcsolatot vizsgálja. A Break változó a parlamenti szünetekre vonatkozik (praktikusan januárra, júliusra és augusztusra). Kontrollként szerepeltettük az előző havi interpellációk témastruktúráját ( $INT_{t-1}$ ), valamint beillesztettünk öt dummy-változót az időszak hat parlamenti ciklusára – a dummy-változó csapdát elkerülendő mind-egyik paraméter becslés  $\gamma_i$  együttthatója az 1990–1994-es ciklushoz viszonyít. Kíváncsiak voltunk ugyanis, hogy van-e különbség a média közpolitikai agendára gyakorolt hatásában a különböző parlamenti ciklusok között.

Az elemzést természetesen a *Magyar Nemzetre* is elvégeztük. A fő különbség, hogy a rövidebb idősoros miatt itt csak három parlamenti ciklust kell figyelembe venni:

$$(2) \quad INT_t = \beta_0 + \beta_1 INT_{t-1} + \beta_2 MN_t + \beta_3 MN_{t-1} + \beta_4 Break + \sum_{i=1}^L \delta_i D_i + \varepsilon_t$$

Az 13. és a 14. táblázat tartalmazza a modellszámítások eredményeit (a jobb átláthatóság kedvéért néhány paraméterbecslést kihagytunk a táblázatból). A táblázatok jelzik a Granger-okság F-tesztjének p-értékeit: az alacsony p-érték mutatja, ha van statisztikailag szignifikáns összefüggés a média és az interpellációk témastruktúrái között. A táblázatok három további statisztikai teszt értékeit is mutatják. Az ARCH-oszlop a modell feltételes heteroszkedaszticitását méri, tehát például, hogy vannak-e olyan turbulens periódusok, amikor a közpolitikai kódok megoszlása gyorsan változik. A nullhipotézisünk az, hogy ilyen nincs, tehát a magasabb értékek lehetnek érdekesek. A BG-oszlop a reziduumok autokorrelációjának Breusch-Godfrey-tesztjét mutatja. Ebben az esetben is a magasabb értékek jelzik, hogy nincs szisztematikus mozgás a reziduumokban. Végül a RESET-oszlop értékei jelzik, ha a modell rosszul van specifikálva, az időbeli elcsúsztatás rosszul van megválasztva, és valószínűleg más háttérváltozót kell keresnünk. Praktikusan mindegyik teszt esetében a 0,05 feletti értékek mutatják a jó eredményt.

13. táblázat. A Granger-teszt eredményei a Népszabadság és az interpellációk vonatkozásában a vizsgált időszak egészére és az egyes parlamenti ciklusra. (Zárójelben a p-értékek.)

	NS <sub>t</sub>	NS <sub>t-1</sub>	F test	MSZP 1	FIDESZ 1	MSZP 2	MSZP 3	FIDESZ 2	ARCH	BG	RESET
Gazdaságpolitika	0.13 [0.09]	-0.06 [0.39]	0.23	-0.01 [0.56]	-0.02 [0.29]	0 [0.9]	-0.02 [0.58]	0.07 [0]	0.6	0.51	0.06
Emberi jogok	0.17 [0.47]	0.17 [0.46]	0.51	-0.01 [0.63]	-0.03 [0.07]	-0.03 [0.05]	-0.03 [0.03]	-0.02 [0.34]	0.04	0.79	0.33
Egészségügy	0.06 [0.64]	0.21 [0.09]	0.18	0.02 [0.17]	0.04 [0.03]	0.04 [0.01]	0.08 [0]	0.05 [0]	0	0.04	0.14
Mezőgazdaság	0.25 [0.31]	0.06 [0.79]	0.52	-0.04 [0.04]	-0.02 [0.48]	0.01 [0.7]	-0.03 [0.15]	-0.08 [0]	0.71	0.19	0.31
Munkaügy	0.21 [0.28]	-0.15 [0.42]	0.48	-0.05 [0]	-0.04 [0]	-0.03 [0.02]	-0.02 [0.05]	0.02 [0.17]	0.55	0.4	0.31
Oktatás	0.04 [0.8]	0.06 [0.71]	0.9	0.01 [0.59]	0.01 [0.36]	0.02 [0.36]	0.02 [0.19]	0 [0.97]	0.32	0.18	0.44
Környezetügy	-0.23 [0.35]	0.01 [0.96]	0.65	-0.02 [0.08]	-0.02 [0.12]	-0.03 [0]	-0.02 [0.03]	-0.03 [0.01]	0.01	0.37	0.25
Energiapolitika	0.1 [0.39]	-0.06 [0.64]	0.63	0 [0.89]	0 [0.73]	0 [0.8]	0 [0.8]	0 [0.98]	0.55	0.47	0.54
Bevándorlás	0 [0.97]	0 [0.97]	1	0 [0.18]	0 [0.28]	0 [0.03]	0 [0.03]	0 [0.06]	0.27	0.64	0
Közlekedés	-0.54 [0.01]	-0.18 [0.43]	0.03	0.05 [0.02]	0.11 [0]	0.11 [0]	0.1 [0]	0.02 [0.39]	0.65	0.42	0
Igazságügy	-0.07 [0.79]	-0.32 [0.23]	0.42	0.05 [0.08]	-0.01 [0.61]	0 [0.97]	-0.03 [0.13]	-0.02 [0.43]	0.71	0.66	0.99
Szociálpolitika	0.11 [0.69]	-0.14 [0.61]	0.82	-0.02 [0.07]	-0.02 [0.08]	-0.01 [0.48]	0 [0.78]	0 [0.81]	0.33	0.52	0.72
Területpolitika	-0.48 [0.11]	-0.07 [0.81]	0.23	-0.02 [0.27]	0 [0.9]	-0.02 [0.22]	-0.01 [0.43]	0.05 [0]	0	0.47	0.02
Belkereskedelem	0.2 [0.33]	-0.06 [0.75]	0.62	0.02 [0.09]	0.02 [0.18]	0.02 [0.07]	0.03 [0.04]	0.02 [0.15]	0.57	0.09	0.62
Honvédelem	-0.19 [0.21]	0.13 [0.4]	0.43	0.01 [0.57]	0 [0.91]	-0.01 [0.52]	-0.01 [0.63]	-0.01 [0.28]	0.16	0.88	0.31
Tudomány	-0.02 [0.81]	-0.01 [0.91]	0.96	0.01 [0.25]	-0.01 [0.21]	-0.01 [0.36]	-0.01 [0.13]	-0.01 [0.11]	0.54	0.61	0.6
Külkereskedelem	0 [0.99]	0.11 [0.66]	0.9	0 [0.81]	0 [0.88]	-0.01 [0.28]	0 [0.82]	-0.01 [0.38]	0.9	0.98	0.06
Kültügyek	-0.09 [0.19]	-0.04 [0.6]	0.08	-0.05 [0.02]	-0.07 [0]	-0.06 [0.01]	-0.07 [0.01]	-0.05 [0.02]	0.93	0.77	0
Kormányzat	0.26 [0.21]	-0.09 [0.67]	0.46	-0.01 [0.81]	0 [0.89]	-0.03 [0.33]	-0.03 [0.38]	-0.06 [0.05]	0.21	0.6	0.57
Föld, erdő, víz	0.28 [0.65]	1.8 [0]	0.01	0 [0.82]	0 [0.93]	-0.02 [0.22]	-0.01 [0.26]	-0.01 [0.37]	0.76	0.1	0.16
Kultúra	-0.38 [0.11]	0.27 [0.24]	0.22	0.01 [0.43]	0.03 [0]	0.01 [0.19]	0 [0.84]	0.01 [0.49]	0.83	0.89	0

14. táblázat. A Granger-teszt eredményei a Magyar Nemzet és az interpellációk vonatkozásában, a vizsgált időszak egészére és az egyes parlamenti ciklusra. (Zárójelben a p-értékek.)

	MN <sub>t</sub>	MN <sub>t-1</sub>	F test	MSZP 3	FIDESZ 2	ARCH	BG	RESET
Gazdaságpolitika	0.12 [0.47]	-0.16 [0.33]	0.49	0 [0.93]	0.06 [0.02]	0.85	0.32	0.98
Emberi jogok	-0.19 [0.1]	0.18 [0.13]	0.2	0 [0.76]	0.02 [0.11]	0.18	0.3	0.01
Egészségügy	0.21 [0.06]	0.2 [0.08]	0.03	0.02 [0.26]	0 [0.92]	0.01	0.3	0.96
Mezőgazdaság	0.27 [0.14]	0.1 [0.54]	0.19	-0.02 [0.31]	-0.07 [0.01]	0.81	0.56	0.09
Munkaügyi	0.17 [0.25]	0.02 [0.86]	0.5	0.01 [0.66]	0.05 [0]	0.5	0	0.42
Oktrálás	-0.01 [0.87]	0 [0.98]	0.98	0 [0.82]	-0.02 [0.14]	0.61	0.47	0.32
Környezetügy	0.36 [0.03]	-0.08 [0.64]	0.08	0.01 [0.23]	0 [0.59]	0.02	0.76	0.38
Energiapolitika	0.25 [0]	0.09 [0.25]	0.01	-0.01 [0.37]	-0.01 [0.5]	0.69	0.29	0.21
Bevándorlás	0.08 [0]	0 [0.96]	0.01	0 [0.71]	0 [0.24]	0.93	0.57	0
Közlekedés	-0.14 [0.49]	-0.24 [0.22]	0.34	-0.02 [0.41]	-0.09 [0]	0.7	0.02	0.82
Igazságtgy	0.16 [0.21]	-0.02 [0.85]	0.46	-0.02 [0.17]	-0.03 [0.11]	0.16	0.99	0.55
Szociálpolitika	-0.19 [0.49]	-0.21 [0.44]	0.61	0.01 [0.41]	0.02 [0.28]	0.73	0.7	0.53
Terrületpolitika	0.3 [0.1]	-0.36 [0.04]	0.06	0.01 [0.58]	0.06 [0]	0.02	0.3	0
Belkereskedelem	0.5 [0.02]	-0.24 [0.3]	0.05	0.01 [0.44]	0.01 [0.46]	0.5	0.9	0.17
Honvédelem	0.03 [0.74]	-0.21 [0.01]	0.04	0 [0.97]	-0.01 [0.47]	0	0.37	0
Tudomány	-0.03 [0.63]	-0.03 [0.67]	0.78	-0.01 [0.32]	-0.01 [0.25]	0.8	0.26	0.85
Külfkereskedelem	-0.11 [0.77]	-0.01 [0.98]	0.96	0.01 [0.28]	0 [0.85]	0.92	0.86	0.06
Kültigyek	-0.01 [0.92]	0.03 [0.56]	0.83	0 [0.83]	0.01 [0.54]	0	0.18	0.4
Kormányzat	-0.39 [0.1]	0.24 [0.32]	0.18	-0.01 [0.85]	-0.03 [0.4]	0.69	0.77	0.65
Föld, erdő, víz	-0.32 [0.5]	0.11 [0.82]	0.77	0 [0.98]	0.01 [0.15]	0.75	0.89	0.73
Kültúra	0.02 [0.73]	0.04 [0.53]	0.77	-0.01 [0.17]	-0.01 [0.32]	0.84	0.41	0.75

A modelljeink jól szerepelnek a BG és a RESET teszten a szokásos 5%-os szignifikanciaszint mellett. Az ARCH-értékek azonban problémát jeleznek, ami jelentheti azt, hogy az F-tesztjeink inadekvátak, és nem tudhatjuk, hogy a Granger-okság fennáll-e. Szerencsére azonban a Granger-okság tesztjének p-értékei elég magasak, így az eredményeink validitása nehezen vonható kétségbe.

A *Népszabadságra* futtatott 21 modell (vagyis közpolitikai téma) közül 13 megy át mind a három poszttesztimációs teszten (gazdaságpolitika, mezőgazdaság, munkaügy, oktatás, energia, igazságügy, szociálpolitika, belkereskedelem, honvédelem, tudomány, külkereskedelem, kormányzati működés és föld, erdő, víz). Ezekről a „föld, erdő, víz” témát leszámítva kijelenthetjük, hogy az eredmények alapján Granger-okság nem áll fenn. Más szóval ezen ügyekben a *Népszabadság* cikkei nem befolyásolták az interpellációk témáját.

A fennmaradó modellek eredményei kétségesek ebben a modellkeretben, mivel a poszttesztimációs tesztek miatt nem lehetünk biztosak abban, hogy jól modelleztük a problémás idősorokat. Viszont az idősorok ábráinak egyenkénti megtekintése során szemmel látható, hogy nincs összefüggés az idősorok között. Továbbá a paraméterbecslésekre jellemzően nagyon nagy p-értékeket kapunk (azaz messze 0.05 felett), és így nagy valószínűséggel kijelenthetjük, hogy a Granger-okság ezen közpolitikai kódokra futtatott modellekre sem áll fenn.

Mindössze egyetlen olyan ügycsoport van, amelyeknél a Granger-okság felmerül, és ez a „föld, erdő, víz”: a *Népszabadságban* megjelent ilyen témájú cikkek egy százalékpontos emelkedése a hasonló témájú interpellációk 1,8 százalékpontos emelkedését hozza a következő hónapban (1%-os szignifikanciaszint mellett). Valószínűsíthető, hogy itt az árvizekkel, belvizekkel kapcsolatos cikkek okozhatják a kapcsolatot, amelyek az év bizonyos időszakában merülnek fel problémaként, és az interpellációk témájában is megjelennek. Azonban ez az összefüggés is csak az adatbázis teljességén vizsgálva mutatható ki: a parlamenti ciklusok szerinti bontásnak nincs relevanciája.

A *Magyar Nemzet* adatbázisán végzett elemzés eredményei meglehetősen hasonlítanak a *Népszabadságé*hoz, amennyiben szinte pontosan ugyanazok a modellek szerepeltek jól a statisztikai teszteken,

valamint itt sem igen található Granger-okságnak nyoma azokban a modellekben, amelyek átmennek mindhárom posztesztimációs teszten. Csupán a „belkereskedelem, bankok, pénzügyek” és az „energia” témákban mutatható ki igen gyenge (+0,5 és +0,25), ám szignifikáns összefüggés a *Magyar Nemzet* cikkeinek és az ugyanazon időszaki interpellációknak a témái között. Mivel itt a médiatematizáció és az interpelláció időszaka megegyezik, abban sem lehetünk biztosak, hogy a újságcikkek okozták az interpellációkat – lehet, hogy az újság reagált a politikai felvetésekre. A parlamenti ciklusok szerinti bontás a *Magyar Nemzet* vonatkozásában sem hozott értelmezhető eredményt.

**Összefoglalva: az elemzés megerősítette a korábbi tanulmányok eredményét a média csekély, vagy úgyszólván nem is létező közpolitikai tematizációs hatásáról a magyar demokráciában. Mint láttuk, ez alapvetően eltér a nyugat-európai országokban talált mintázatoktól, amelyek ugyan gyenge, de létező médiahatást mutatnak (Vliegenhart et al., 2016). Mivel a szakirodalom szerint a média hatása a napirend formálásában a legerősebb (Tresch et al., 2013), valószínűsíthetjük, hogy a döntéseket sem képes a média befolyásolni Magyarországon.**

Ehhez az értékeléshez egy megszorítás tartozik. A fenti elemzés a teljes média- és interpellációs napirendet vetette össze, tehát nem válogattunk az ügýtípusok között, mint azt például Tresch et al. (2013) javasolja. Ahogyan azt Boda és Patkós (2015) bemutatta, egyes, kiemelt médiafigyelemmel övezett ügyek esetében a politika reagál a sajtóra, akár döntések formájában is. Nem állítjuk tehát, hogy a média sohasem hat a közpolitikára. Azt azonban igen, hogy a nemzetközi összehasonlításban – legalábbis Nyugat-Európához képest – a média közpolitikát befolyásoló szerepe hazánkban átlagosan gyenge.

Kérdés, hogy ez minek tulajdonítható. Legalább három, egymást nem kizáró feltevés fogalmazható meg, attól függően, hogy a politika, a média avagy a társadalom közpolitikai kapacitásai felé keressük a magyarázatot.

Az egyik lehetséges magyarázat tehát az, hogy a magyar kormányzás kevésbé rezponzív a társadalom, így a média felől érkező inputokra. A közvélemény esetében nem tudunk a nemzetközi összehason-



líthatóságot biztosító elemzést végezni, így nem tudjuk megmondani, hogy a közvéleményre is kevésbé rezponzív-e a hazai közpolitika, mint Nyugat-Európában. Ha ezt is ki lehetne mutatni, akkor meggyőzően érvelhetnénk a hazai kormányzás alacsony szintű rezponzivitása mellett. Az adatok ugyanakkor ezt legalábbis nem zárják ki: láttuk, hogy a magyar kormányzásban nem ritka az olyan jelentős közpolitikai reform, amelyet a közvélemény elutasít. Feltéve, hogy igaz az alacsony szintű politikai rezponzivitásra vonatkozó tézis, egy további kérdés, hogy ennek mi az oka. Gyökerezhet a hazai top-down reformok mint a kormányzás domináns módjának hagyományában (amelyet az EU-csatlakozás elvárásai csak erősítettek); a hazai demokrácia gyengeségében; vagy – ahogy az előző fejezetben felvetettük – tekinthető a közvélemény közpolitikai érzékenysége hiányára adott adekvát válasznak is.

Egy másik lehetséges magyarázat a hazai média sajátosságaira mutat rá: talán ezek nem teszik lehetővé a média erősebb politikai befolyását. Milyen sajátosságokról lehet szó? Kimutatták például, hogy az ún. paralelizmussal, tehát párhuzamos médiavilágokkal jellemezhető médiarendszerek közpolitikai hatása gyengébb (Vliegenthart & Montes, 2014). Ennek az az oka, hogy a politikusok csak a saját táboruknak beszélnek, az egyes médiumok pedig elfogultabbak a saját politikai oldalukkal, ezért a kritikai, számonkérő, problémabecsatornázó funkciójuk sérül. Tény, hogy a magyar médiát is jellemzi a paralelizmus (Bajomi-Lázár, 2014), így ez egy lehetséges oka lehet a média gyenge közpolitikai hatásának. Sőt, Bajomi-Lázár (i. m.) nem egyszerűen paralelizmusról, hanem a média pártok általi gyarmatosításáról beszél, amely jelenség a média társadalmi beágyazódásának gyengeségét is mutatja. Vagyis a magyar média nem tudja betölteni azt a társadalmi-politikai szerepet, amelyet egy normatív demokrácia-elmélet fényében sokan elvárnak, és amelyet a nyugat-európai média legalábbis jobban megközelít.

Végezetül úgy is érvelhetünk, hogy a média politikai ereje függ a társadalmi körülményektől is. Ahogy Gadi Wolfsfeld politika-média-politika modellje mutatja a média az esetek túlnyomó többségében csak reagál a politikai kezdeményezésekre, amelyek a közpolitikai

vállalkozók, az ellenzék, a civil szervezetek, a helyi tiltakozások, országos mozgalmak stb. felől érkeznek (Wolfsfeld, 2013). Ha ezek a kormánytól független társadalmi-politikai szereplők gyengék, akkor a média a saját erőforrásaival, a tényfeltáró vagy szakmai-elemző újságírással még akkor sem tudja pótolni a hiányzó társadalmi inputot, ha törekszik rá. A következő fejezetben éppen ezzel, vagyis a társadalmi szereplők közpolitikai szerepével foglalkozunk: nem lesz meglepetés, ezért már most jelzem, hogy a társadalmi szereplők közpolitikai érdekérvényesítő ereje ugyancsak nem átütő.

Ismétlem, a fenti három feltevés nem zárja ki egymást, sőt össze is kapcsolódhatnak egy pozitív visszacsatolásban. Mivel a társadalom közpolitikai kapacitásai gyengék, a média társadalmi-politikai szerepe, beágyazottsága, az iránta megnyilvánuló bizalom és (akár anyagi) támogatás alacsony. Ez azonban a média politikai megszállását, vagy a paralelizmus kialakulását is könnyebbé teszi. A média gyenge társadalmi beágyazottsága és halványuló kritikai funkciója miatt pedig a politika is kevésbé figyel rá.

## ÖSSZEFOGLALÁS

A média közpolitikai – vagy ami azt illeti, bármilyen társadalmi – hatása régóta kutatott téma, némileg ellentmondásos eredményekkel. Az nem kérdés, hogy a médiának egyes esetekben lehet befolyása arra, hogy a közpolitikai diskurzusban miről esik szó és hogyan; sőt néha még arra is, hogy milyen döntések születnek. A vita inkább arról folyik, hogy mennyire általános ez a hatás; milyen ügyekre terjed ki; és milyen mechanizmusokon keresztül. A több (nyugat-európai) országra kiterjedő elemzések azt mutatják, hogy a média érthető módon elsősorban a szimbolikus napirend befolyásolására képes, tehát hogy a politika a törvényhozásban vagy más fórumokon milyen ügyekről beszél. Nem kétséges, hogy a média hatása differenciált a különböző típusú ügyek vonatkozásában, azonban a statisztikai elemzések arra utalnak, hogy ez a hatás átlagosan is érvényesül.

Bemutattam a témában korábban született kutatási eredményeinket, amelyek viszont azt sugallják, hogy a hazai média közpolitikai szerepe gyenge. Ami azt illeti, már magát a média napirendjét is erőteljesen formálja a politika. Barczikay Tamással végzett kvantitatív elemzésünkben ezért a „null-hipotézisből” indultunk ki, vagyis, hogy a média közpolitikai hatása statisztikailag nem kimutatható. Elemzésünkben a *Hungarian Comparative Agendas Project* adatbázisait használtuk, és azt vizsgáltuk, hogy havi szintre aggregálva a megfigyeléseket fennáll-e a Granger-okság a *Népszabadság* és a *Magyar Nemzet* nyitóoldali cikkeinek közpolitikai témastruktúrája és a következő havi interpellációk témastruktúrája között. **Eredményeink megerősítették a feltevést: a statisztikailag valid modellek úgyszólván kizárólag a média közpolitikai hatásának hiányát mutatják.** A médiahatás hiánya nem csupán az idősorok teljességére (*Népszabadság*: 1990–2014, *Magyar Nemzet*: 2002–2014), hanem az egyes parlamenti ciklusokra is igaz, tehát ebből a szempontból **nincs különbség az egyes kormányzatok között.** Mindezt kiegészíthetjük azzal, hogy a jelentős közpolitikai változások közül egyiknél sem merült fel, hogy a média kezdeményező szerepet játszott volna benne. Ennek megfelelően az értékelő tábla is meglehetősen egysíkú. Ahogyan azt a módszertani részben jeleztem, a ciklusok egymáshoz való viszonyítása az ordinális skálán azt implikálná, hogy mindehova 0 kerül. A többi szereplő hatásával való összehasonlítást érdekében azonban mindenhova mínusz jelet tesztek, érzékeltetve, hogy a médiának nincs hatása semelyik ciklusban sem.

15. táblázat. A média vélelmezett befolyása az egyes kormányzati ciklusok közpolitikai döntéseire

Kormányzati ciklusok	Medgyessy–Gyurcsány (2002–2006)	Gyurcsány (2006–2009)	Bajnai (2009–2010)	Orbán (2010–2014)
A média befolyása	–	–	–	–

Jelmagyarázat: + a többihez képest erős; 0 átlagos; – gyenge.

## 9. Az érdekcsoportok

A média mellett valószínűleg az érdekcsoportok politikai befolyását övezi a legtöbb népszerű toposz és hiedelem: a lobbik erejének szokás talán a valóságosnál nagyobb jelentőséget tulajdonítani (vö. Baumgartner et al., 2009).

Az előző fejezetekhez hasonlóan most is először röviden áttekin-tem a szakirodalom általam legfontosabbnak tekintett megállapításait, majd rátérek a hazai helyzet elemzésére.

### AZ ÉRDEKCSOPORTOK A KÖZPOLITIKAI FOLYAMATBAN

Kezdjük magánál a fogalomnál: mit értünk érdekcsoport alatt? Yoho (1998) egy négy elemből álló definíciót javasol: **az érdekcsoportok olyan nem kormányzati, nem pártformájú, aktuálisan létező szerveződések, melyek célja a kormányzati döntéshozatal befolyásolása.** Yoho szerint mind a négy elem fontos: 1) az érdekcsoportok nem keverendők össze a kormányzati hivatalokkal, ami evidensnek tűnik. 2) Bursteinnel (1999) szemben Yoho jelentősnek tartja a pártoktól való elhatárolást, azaz annak megjelölését, hogy az érdekcsoportok nem versengenek a választók szavazataiért. 3) Yoho szerint nélkülözhetetlen, hogy az érdekcsoport szervezetileg megragadható legyen. Érdekeket ugyanis találhatunk bárhol, de érdekérvényesítés ebből nem következik automatikusan, az koordinált kollektív cselekvést igényel. 4) Végül a fogalom kellő precizitású lehatárolásához Yoho szerint szükséges a definícióba a kormányzati döntéshozatal befolyásolásának célját beemelni. Talán ez az elem a legkritikusabb Yoho definíciójá-

ban, hiszen kérdés, hogy mit tekintünk a kormányzati döntéshozatal befolyásolásának. Ez függ attól, hogyan képzeljük el a közpolitikai folyamatot, s ez alapján hol tartjuk lehetségesnek a döntéshozatal befolyásolását – a definíció e kitétele nem jelenti, nem jelentheti, hogy csak a közvetlen nyomásgyakorlást tekinthetnénk érdekérvényesítésnek. Azt mindenesetre jelenti, hogy nem keverhetjük össze a kormányzati döntéshozatalt befolyásolni igyekvő érdekcsoportokat a bélyeggyűjtő vagy motoros klubokkal (vö. Boda – Scheiring, 2006).

A fenti definíció nem különbözteti meg egymástól az üzleti lobbikat, a szakszervezeteket, a valamilyen partikuláris érdek képviseletére szerveződött csoportokat (pl. devizahitelesek) és a közérdekű szervezeteket, mozgalmakat (pl. emberjogi vagy természetvédő csoportok). A politikai rendszer és a közpolitikai folyamat szempontjából nincs is feltétlenül érdemi különbség az érdekcsoportok különféle célú és szerveződésű fajtái között. Mindegyikre jellemző ugyanis, hogy választói felhatalmazás nélkül képvisel bizonyos érdekeket és értékeket a döntések befolyásolásának szándékával.

Hasonló megközelítést alkalmaz Andrews és Edwards (2004) is: cikkük az érdekcsoportok, a mozgalmak, és a *non-profit* szervezetek irodalmát egységes keretbe foglalja, az *advocacy group* fogalmát használva, amit sajnos nem lehet jól magyarítani – ezért a továbbiakban a társadalmi érdekcsoport kifejezést használom. Ugyan az érdekcsoportokon belül először külön kezelik a közérdekű érdekcsoportokat, melyek definíciója a fentitől annyiban tér el, hogy a csoport által kitűzött cél elérése nem jelentene a csoport tagjai számára közvetlen anyagi előnyt, de végső soron az egységes definíció mellett érvelnek: **társadalmi érdekcsoportnak tekintenek minden olyan szervezetet, melyek a köz érdekére hivatkoznak legitimációjukban, s melyek vagy támogatnak, vagy elleneznek bizonyos társadalmi változást, mely tevékenységük, ha elérné célját, akkor ütközne más csoportok társadalmi, kulturális, politikai vagy gazdasági érdekeivel, értékeivel.**

Más szempontból ugyanakkor vannak fontos eltérések az egyes társadalmi érdekcsoportok között. Az érdekek és az értékek ugyan többnyire keverednek az álláspontokban, de mégis, a vállalati szervezetek,

kamarák és a partikuláris érdekek védelmére létrejött csoportok inkább érdekeket képviselnek, míg a „poszt-materiális” értékek (emberi jogok, a szegénység leküzdése, békemozgalmak, környezetvédelem, állatok jóléte stb.) köré szerveződő mozgalmak inkább univerzális értékekre hivatkoznak. Ennek megfelelően más a szerveződési, rekrutációs logikájuk (pl. több önkéntes munkára tudnak építeni) és adott esetben mások az érdekérvényesítési eszközeik is (tüntetés és látványos akciók a klasszikus „lobbizás” helyett). Az érdekcsoportok intézményi szerveződése és deklarált céljai további jogi-politikai következményekkel járhatnak: például, hogy van-e joguk részt venni háromoldalú érdekegyeztetésben (mint a szakszervezeteknek és bizonyos munkáltatói szervezeteknek); „közérdekűnek” számítanak-e és így jogosultak-e állami támogatásra, adókedvezményre; „kamarának” minősülnek-e, adott esetben (mint ma Magyarországon) kötelező tagsággal avagy alulról szerveződnek-e stb. Elemzésemben most nem élek differenciálással az érdekcsoportokat illetően, egy kivétellel: külön fogom kezelni a privilegizált üzleti érdekeket, elsősorban a politikához való hozzáférésük eltérő módja miatt.

### *Hasznosak-e az érdekcsoportok a kormányzásban?*

Bár a dolgozat nem normatív szempontokat követ, talán érdemes pár bekezdés erejéig kitérni a fenti kérdésre, csak hogy lássuk: a közvélemény szerepéhez hasonlóan az érdekcsoportok léte és működése is számos, nem csupán empirikus, de elméleti kérdést, kihívást is felvet, amelyekre nincs konszenzusos válasz.

A demokráciaelméletek felől közelítve Burstein (1999) amellett érvel, hogy nem egyértelmű, hogy kívánatosnak tartjuk-e az érdekcsoportok, mozgalmak közpolitika-befolyásoló tevékenységét, ha abból indulunk ki, hogy a liberális demokrácia legfőbb információs mechanizmusa, a választás és a szavazatokért folytatott versengés kellő terepet ad a többség akarátának kifejeződésére. Ebben az esetben egy képviselőnek nem lehetne érdeke hogy engedjen bármilyen lobbibefolyásának, hisz ez csak eltéríti a képviselő által követett közpolitikai

preferenciákat a többség igényétől, így nemcsak a demokrácia minőségét csorbítja, hanem az újjavasztás esélyeit is rontja. Jól tudjuk ugyanakkor, ahogy Burstein is folytatja érvelését, hogy a parlamenti választások nem biztosítanak elég információt. Az információk koordinálásának, sűrítésének eszközei a pártok is, de a szerző szerint hasonlóképpen az **információnyújtása jelenti a társadalmi mozgalmak, mozgalmi szervezetek, érdekcsoportok legfőbb hatalmát is**. Az információnyújtása az, amire fentebb, a 3. fejezetben mint a társadalom közpolitikai képességeiként utaltam.

Hasonlóan érvel Kitschelt (1986) is immár klasszikusnak számító cikkében. Szerinte az érdekcsoportokra alapozó politikai cselekvés a **fókuszált döntéshozatalnál** lehet alkalmas, hiszen az érdekcsoportok általában nem rendelkeznek átfogó vagy hosszú távú társadalompolitikai vízióval, de egy-egy kérdésben kifinomult álláspont megfogalmazására képesek, és ez előnybe hozhatja őket a pártokkal vagy az egyéni képviselőkkel szemben. Bursteinhez hasonlóan azonban Kitschelt is úgy véli, hogy az érdekcsoportok nem jelenthetik a demokrácia fő támaszát, csak a parlamenti képviselők lehetnek képesek közpolitikák közötti komplex összefüggések feloldására. Újabban Gilens és Page (2014) problematizálták a kérdést: miután átfogó empirikus elemzésükben azt találták, hogy az Egyesült Államokban a közvélemény nem hat a közpolitikai döntésekre, ám az érdekcsoportok igen, ezt mint az amerikai demokrácia hiányosságát értékelték.

Ugyanakkor a nyolcvanas évektől kibontakozó közpolitikai rendszer-forma, amit aztán *New Public Governance*-nek hívnak, és amely a korábbi fentről lefelé történő irányítás helyett a vállalkozásokkal, illetve a civil szférával való együttműködésre épít (vö. Rhodes, 1994). Ez nemcsak azért fontos, mert azokra az intézményi és társadalmi változásokra hívja fel a figyelmet, melyek az érdekcsoportok közpolitikai cselekvését is új keretbe foglalják, új „politikai lehetőségstruktúrát” (Kitschelt, 1986) teremtve számukra, hanem mert a megközelítés túlmegy az egyszerű leíráson. Az NPG-reformok már értéket tulajdonítanak a társadalmi szereplők bevonásának a közpolitikai döntéshozatalba és megvalósításba: jobb minőségű és a részvétel által nagyobb legitimitással bíró döntéseket, valamint a megvalósítás hatékonysá-

gának növekedését várják ettől. A társadalmi szereplők fokozott részvétele a közpolitikai döntéshozatalban az utóbbi évtizedek általános trendje az EU-ban (Arató, 2001) és nemzetállami szinten is (Rosanvallon, 2008).

Rhodes (2000: 81) szerint a hálózatos működés előnyei különösen akkor bontakoznak ki, ha a döntéshozók információhiánnyal szembesülnek; ha a döntés minősége nehezen mérhető; ha a helyi körülmények sajátosságai miatt rugalmasságra van szükség; számos entitás és intézmény együttműködése kell az adott probléma kezeléséhez; a résztvevők hajlanak az együttműködésre, miközben sejthető, hogy a megvalósítás konfliktusos jellegű lesz. Ilyen körülmények között kiváltképp érvényesülhetnek azok a jellemzők, amelyekre korábban mint a társadalom közpolitikai képességeire utaltam: a társadalmi érdekcsoportok információt, helyismeretet, koordinációs kapacitást és erőforrásokat biztosíthatnak a közpolitikák kidolgozása és megvalósítása számára.

Nincs módom a képviseleti demokrácia és a pluralizmus közötti, tulajdonképp több évszázados vita még csak vázlatos áttekintésére sem. De talán nem haszontalan emlékeztetnünk magunkat, hogy a politika és a kormányzás mai működésében milyen komplex módon kapcsolódnak össze és intézményesülnek különböző megközelítések; más szóval a liberális demokrácia az egymással bonyolult viszonyban lévő normák, intézmények, működésmódok összetett rendszere, amelyet nem lehet egyetlen elvre redukálni.

### *Az érdekcsoportok közpolitikai részvételének módozatai*

Rochon és Mazmanian (1993) a társadalmi mozgalmak és érdekcsoportok közpolitikákra gyakorolt hatását három „arénában” tartja érdemesnek vizsgálni: **a) a közpolitika megváltoztatása, b) hozzáférés a közpolitikai folyamathoz és c) aktivizmus, a társadalmi értékek megváltoztatása.**

A közpolitika és a társadalmi értékek megváltoztatásáról nem mondanak sokat, ezekre a későbbiekben más szerzők alapján térek vissza.



Fontos viszont, amit a közpolitikai folyamathoz való hozzáférésről mint a közpolitikai folyamat megváltozásáról írnak. Itt arról van szó, hogy az érdekcsoport konzultációs jogot nyerhet a döntéshozatalban, vagy a politikai autoritás megosztásával, a kormányzás decentralizálásával több lehetőség nyílik a döntésbe való beleszólásra. Ezt illusztrálja például a kollektív érdekegyeztetés (társadalmi párbeszéd) európai gyakorlata, amelynek során a második világháború után konzultatív egyeztető testületeket hoztak létre a legtöbb országban, majd az Európai Unió is magáévá tette ezt az elvet (vö. Arató, 2001). A társadalmi konzultációk gyakorlata az elmúlt évtizedekben tovább szélesedett, és nem csupán a munkáltatói és munkavállalói, hanem más civil szervezetek is beleszólhatnak többé-kevésbé intézményesített módon a közpolitikai döntés-előkészítésbe. Általában itt konzultációról, véleményezésről, kommunikációról van szó, de az intézményi megoldások bizonyos ügyekben akár a döntéshozatalt – például *co-decision* formájában – is átengedhetik a társadalmi aktoroknak (mint ahogyan például hazánkban az Országos Érdekegyeztető Tanácsnak egyetértési joga volt a minimálbér meghatározásában). Mindez azért fontos, mert az érdekcsoportoknak így nem kell külön erőfeszítést tenni a közpolitikai folyamathoz való hozzáférésre, hiszen az intézményesen garantált. A hozzáférés jogát Rochon és Mazmanian (i. m.) szerint gyakran könnyebb megszerezni, mint az első arénában győzelmet elérni, azaz a konkrét döntést megváltoztatni. Ezzel a megoldással ugyanis a döntéshozók abban reménykedhetnek, hogy az érdekcsoportok a jövőben mintegy megszélídülve, már nem fognak annyira szélsőséges igényeket támasztani. A különböző érdekegyeztetési, konzultációs eljárások a magyar közpolitikai folyamatnak is a részét képezik, ezért erre az empirikus részben visszatérek.

A konkrét közpolitikai változás elérése a klasszikus lobbizás célja. Egy közkeletű mítosz szerint az eredményes lobbizáshoz elsősorban anyagi erőforrások kellene, de Baumgartner et al. (2009) szerint ez korántsem igaz. Baumgartner és szerzőtársai több éven keresztül követték nyomon több száz kiválasztott washingtoni lobbiszervezet tevékenységét, és legfontosabb megállapításuk az, hogy a lobbizás túlnyomó része sikertelen és „meglepően gyenge a kapcsolat az anyagi

erőforrások és a közpolitikai befolyásolása között” (i. m.: 25). És ennek csak az egyik oka az, hogy „a gazdagokkal szemben is állnak gazdagok” (uo.), vagyis a változás mellett és ellene is mozgosítanak erőforrásokat. Egy másik ok, hogy a politikusoknak is vannak közpolitikai ambíciói: „jó”, a társadalomnak kedvező döntéseket akarnak hozni, nem utolsósorban az újrávalásztásuk érdekében (lásd Winter, 2002). A közérdek diskurzusa és az erre alapuló legitimáció tehát kulcsfontosságú az eredményes lobbizás – sőt, álláspontom szerint általában a politikai cselekvés – megértése szempontjából (vö. Boda, 2012). Baumgartnerék szerint ez az oka annak, hogy a washingtoni befolyásos érdekcsoportok között meglepően sok a civil szerveződés: míg a regisztrált lobbiszervezetek között csak 14%-os az arányuk (szemben az üzleti lobbik 40%-os arányával), addig az interjúik alapján beazonosított befolyásos érdekcsoportok között a leggyakrabban, 26%-ban a társadalmi szervezetek szerepeltek (Baumgartner et al., 2009: 9–11).

A társadalmi szervezetek és az üzleti érdekcsoportok között ugyanakkor nincs feltétlenül antagonisztikus ellentét, sőt, gyakran koalíciókba tömörülnek, hiszen pl. egy környezetvédő szervezetnek is lehet partnere a napelemipar az olajlobbival szemben. A különböző szervezetek és aktorok által alkotott együttműködések a támogató koalíciók (*advocacy coalition*) elmélete szerint is fontos tényezője lehet a közpolitikai változásban mért sikernek (lásd a 2. fejezetet). Baumgartnerék szerint – nem meglepő módon – a siker valószínűségét növeli, ha az érdekcsoportok kormányzati és politikai szereplőket is meg tudnak nyerni ügyüknek: minisztériumi bürokratákat, kongresszusi képviselőket, különösen bizottsági tagokat, a pártok fontos politikusait vagy helyi vezetőket (i. m.: 14).

Baumgartnerék azt találták, hogy az érdekszervezetek által képviselt ügyek tipikusan nem testesítettek meg jelentős közpolitikai változást, és általában nem is generáltak figyelmet a közvéleményben vagy a sajtóban: általában technikai jellegű, parametrikus vagy legfeljebb „közepes mértékű” változást javasoltak (i. m.: 18). Ez azért fontos, mert az ilyen ügyekben – hacsak egy váratlan esemény, pl. baleset nem történik – az érdekérvényesítés kevéssé tud a média vagy a nyilvános akció (tüntetés, performansz stb.) eszközeihez nyúlni.

Márpedig az érdekérvényesítés legnehezebb feladata a döntéshozók figyelmének megragadása. A közvélemény vagy a média által biztosított fontosság (*saliency*) ennek hatásos eszköze lehet, ám az érdekcsoportok elsősorban nem ezzel próbálkoznak. A Baumgartnerék által vizsgált ügyek mindössze 22%-ában próbálkoztak a változást akarók a közvélemény mobilizálásával, és 35%-ában valamilyen médiakampányt is folytattak – miközben az ügyek 85%-ában vették fel a kapcsolatot a Kongresszus valamely tagjával (i. m.: 151). Tegyük hozzá, hogy a kutatók eleve a washingtoni lobbiszervezeteket vizsgálták, ami kiválasztási torzítást okoz: ha az Egyesült Államokban tevékenykedő érdekcsoportok összességét vizsgálják, akkor talán más arányokat találnak a média- és a közvéleménymobilizáló taktikák alkalmazását illetően.

Az érdekérvényesítés egyik legeredményesebb eszköze a tudás és az információ. A lobbisták érvrendszerét elemezve Baumgartnerék azt találták, hogy az ritkán használ bombasztikus és retorikailag túlfűtött toposzokat – sokkal inkább a közpolitikák várható eredményeiről, az általuk megvalósuló célokról és értékekről, a költségmegtakarításról vagy a megvalósítás technikai részleteiről szóló érvekkel operál (i. m.: 132). Úgy tűnik, a lobbisták a döntéshozók partnerei akarnak lenni a közpolitika-formálásban és a legértékesebb erőforrásuk a tudásuk és a hitelességük (i. m.: 134). Idekapcsolódik Baumgartnerék azon eredménye is, hogy a lobbifolyamatban az értelmezési keretek (*frame*) átdefiniálása, újraformálása ritkán fordul elő (i. m.: 175). Ez azért érdekes, mert például a megszakított egyensúly elmélet is épít arra a meglátásra, hogy a jelentős közpolitikai változásokat gyakran a közpolitikai metaforák és értelmezési keretek változása kíséri vagy előzi meg, amit a kreatív közpolitikai vállalkozók idéznek elő (Baumgartner – Jones, 1993). Ez igaz lehet, de az átkeretezés korábban vagy más arénákban történik, mint ahol a klasszikus lobbizás zajlik.

Ehhez kapcsolódva röviden térjünk még vissza a Rochon és Mazmanian (1993) által harmadikként említett közpolitika-befolyásolási eljárásra a döntések közvetlen befolyásolása és a közpolitikai folyamathoz való hozzáférés biztosítása mellett! Ezt a szerzők a társadalmi értékek megváltoztatásának nevezik, és arról van szó, hogy a mozgá-

mak, érdekcsoportok nem közvetlenül a döntéshozókat veszik célba, hanem a közvélemény, a közfelfogás áthangolásával igyekeznek nyomást gyakorolni a politikusokra. Ennek a része lehet az előbb említett átkeretezés is: ezt történt a hetvenes években az Egyesült Államokban, amikor az atomellenes mozgalmak a nukleáris energiatermelési módot elkezdték áttolni az olcsó, biztonságos és környezetbarát értelmezési és értékelési keretből a drága, kockázatos és szennyező keretbe (Baumgartner – Jones, 1993). Hasonló folyamatnak lehettünk tanúi az elmúlt években Európában, ahol a műanyag csomagolások elleni kampányok a közösségi médián keresztül mélyreható változást értek el a társadalmi attitűdökben, és ezt a politika sem hagyhatta válasz nélkül. De hazai kontextusban idesorolhatjuk a családi erőszakkal kapcsolatos társadalmi attitűdök változását is: míg 1998-ban a többség az áldozathibáztatás álláspontját vallotta a kérdésben, ez 2012-re kisebbségi állásponttá vált (Tóth, 2018) – meglehet, ennek az attitűdváltozásnak is volt hatása az egyéb tényezők mellett abban, hogy 2013-ban a társadalmi közpolitikai vállalkozók elérték, hogy a családon belüli erőszak önálló büntetőjogi tényállást kapjon (erről lásd alább).

Az érdekérvényesítési taktikák közötti választás természetesen nemcsak az ügyek és az érdekcsoportok szervezeti sajátosságaitól függ, hanem a politikai rendszer jellemzőitől is. Az egyik ilyen jellemző éppen a domináns érdekérvényesítési mechanizmusra vonatkozik: meg szokás különböztetni például az Egyesült Államokra jellemző plurális rendszert a sok európai országban jellemző korporatív mechanizmustól (Schmitter, 1992). Míg az elsőt sok, egymással vetélkedő és önkéntes tagság alapján szerveződő csoport, alacsony állami kontroll és konfliktusos logika jellemez, addig a másodikat kevesebb és gyakran „kényszerű”, azaz kötelező vagy majdnem kötelező tagságon alapuló szerveződés, az állam aktív részvétele és konszenzusereső logika. A valóságban az érdekérvényesítési rendszerek e kétféle mechanizmus valamilyen keverékét adják: a plurális-konfliktusos lobbizás jelen van azért az európai országokban és a korporatív megoldások szerepe is különböző az észak- és a dél-európai államokban.

Az érdekérvényesítő, érdekbecsatornázó intézményi elrendezés tehát egy fontos tényező: ha a jogi-intézményi megoldások lehetőséget

adnak egy érdekcsoportnak a korporatív mechanizmusba való bekapcsolódásra, akkor ez egy lehetséges alternatíva, taktikai döntés számára. Amellyel, tegyük hozzá, nem biztos, hogy kíván élni. Ahogyan az egyik interjúalanyom megjegyezte: „...többször hívtuk a multinacionális vállalatokat, de ők nem akartak részt venni az érdekegyeztetésben” (É – forrás3).

Tágabb értelemben a **politikailehetőség-struktúra fogalmával szokás jellemezni a politikai aktorok, esetünkben az érdekcsoportok előtt álló lehetőségeket** (vö. Kitschelt, 1986). A lehetőségstruktúra elsősorban az intézményrendszerre vonatkozik: például, hogy léteznek-e olyan formalizált érdekegyeztetési mechanizmusok, amelyekbe egy adott szervezet be tud kapcsolódni. De a formális intézményeken túl fontosak lehetnek az informális lehetőségek, amelyek korlátozhatják vagy éppen kiegészíthetik a formális struktúrákat. Egy nyitott, az érdekvényesítés valamilyen (pl. plurálisan vagy korporatív) módon intézményesített struktúrájával rendelkező rendszerben várható, hogy az érdekcsoportok ezeket a lehetőségeket fogják használni. Ha azonban ilyen nem áll a rendelkezésükre, akkor a tiltakozás más eszközeit fogják igénybe venni. Természetesen egy teljesen zárt, diktatórikus rendszerben ez komoly nehézségeket okoz, vagyis a nyitottság valamilyen minimális foka szükséges ahhoz is, hogy a mozgalmi alapú politizálás és tiltakozás egyáltalán megnyilvánulhasson.

### *„Haveri kapitalizmus” és az állam foglyul ejtése*

A 4. fejezetben az oligarchikus kormányzás fogalma kapcsán volt már szó a címben jelzett jelenségekre. Most ismét utalnunk kell rájuk, ugyanis az érdekcsoport-problematika egyik sajátos, és féltő, hogy a hazai körülmény között kiváltképp fontos vetületéről van szó: a közpolitikához privilegizált hozzáféréssel rendelkező és a döntésekből időnként a jogszerűség határait is feszegető módon profitáló gazdasági érdekcsoportok tevékenységéről.

Ahogy fentebb utaltunk rá, a jelenségkör két nagy részre osztható. Az egyiknek az a lényege, hogy gazdasági szereplők szűk köre meg-

határozó befolyást szerez az állam döntéseiben. Attól függően, hogy a befolyás csak néhány döntésre terjed ki, amelyek az adott körbe tartozó gazdasági szereplők számára hasznot hoznak, avagy az állam-működést áthatja és a döntések széles körében érvényesül, beszélhetünk „nagy korrupciótól” (*grand corruption*) vagy akár az állam foglyul ejtéséről (*state capture*) is (Hellman et al., 2003; Rose-Ackerman – Palifka, 2016; magyarul Tóth – Hajdu, 2017).

A jelenségkör másik része a politika primátusáról szól: az államot egy politikusi kör, praktikusán párt ejti foglyul, és a döntéseken keresztül egy privilegizált kört kedvezményez, nyilván azért, hogy az majd erőforrásokkal támogatja a pártot, a kormány döntéseit vagy az egyes politikusokat. Ezt nevezhetjük az állam egy párt által történő foglyul ejtésének (vö. Innes, 2014), vagy haveri kapitalizmusnak (Tóth – Hajdu, 2017). Az állam kétféle foglyul ejtését nem mindig könnyű megkülönböztetni, hiszen a középpontban mindkét esetben a gazdasági szereplők szűk körének járadékvadász tevékenysége, valamint bizonyos gazdasági és politikai érdekek szoros összefonódása áll.

## ÉRDEKCSOPORTOK A KÖZPOLITIKÁBAN MAGYARORSZÁGON

A közpolitikát befolyásoló többi szereplőhöz hasonlóan az érdekcsoportok közpolitika-formáló szerepéről sem született még átfogó elemzés Magyarországon. Készültek esettanulmányok az érdekcsoportok tevékenységéről, például a távközlés privatizációjában (Cox – Gallai, 2009), az egészségügyi reformokban (Cox – Gallai, 2012) az európai környezetvédelmi lobbiban (Boda – Scheiring, 2006) vagy a klímapolitikában (Boda et al., 2008), de ezek szükségképpen szűk fókuszú vizsgálatok. A hazai érdekegyeztetés történetét, intézményi működését is feldolgozták, ám ezekben a munkákban többnyire az intézményi és nem a közpolitikai szemlélet dominál (Herczog, 2007; Héthy – Ónodi, 2010), jöllehet ilyen is akad: Váradi (2012a és 2012b). Sajnos a gazdasági érdekcsoportok közpolitikai tevékenységéről igen keveset tudunk – ezen a téren különösen hiányosak a hazai kutatási eredmények.

A következőkben a feltáró kutatási célkitűzésnek megfelelően igyekszem egy vázlatos, de mégis átfogó képet adni az érdekcsoportok közpolitikát befolyásoló tevékenységéről, illetve annak mintázatainak változásáról a vizsgált időszakban. Az alapvető kutatási kérdések tehát a következők:

1. Milyen mértékben és milyen módon befolyásolják az érdekcsoportok a közpolitikai döntéseket Magyarországon?
2. Hogyan változott az érdekcsoportok befolyásának mintázata 2002 és 2014 között?

A kiindulópontom az, hogy a társadalmi érdekcsoportok gyengék: a fentebb említett elemzések és más kutatások is általában ezt mutatják ki. A szakszervezetek európai összehasonlításban alacsony szinten szervezettek, a társadalmi beágyazottságuk csekély, pártpolitikai befolyás alatt állnak, és egymással is rivalizálnak – mindezen okokból legitimitási problémákkal küzdenek (Cox – Gallai, 2012; G. Fodor – Kern, 2009). A szakszervezetek közpolitikai kapacitása gyenge, nem mérhető össze a komoly szakpolitikai elemzéseket publikáló, elemzőközpontokat fenntartó, konferenciákat szervező nyugat-európai társakkal. Ezek a problémák az általam készített interjúkban is előjöttek: „Az 'oszd meg és uralkodj' sajnos működik, a magyar szakszervezeti mozgalom egyik legnagyobb baja a szétaprózottság, nem is országos, hanem szektoriális és helyi szinten. A tagdíjak is nagyrészt alapszervezeti szinten maradnak, a szakszervezetek nagyrészt az állami támogatásból működnek. (...) A források hiánya korlátozza a szakszervezetek lehetőségeit szakértők dolgoztatására, szakmai anyagok gyártására. (...) A nyugat-európai szakszervezetek sokkal komolyabb szakértői háttérrel rendelkeznek.” (É – forrás1)

A civil szervezetekről hasonló értékeléseket ismerhetünk. Hazánkban nemcsak a nyugat-európai, de számos latin-amerikai országhoz képest is kevés a civil szervezet (Sebestyén, 2001). Témám szempontjából még fontosabb, hogy a közpolitikai kapacitással rendelkező civil szervezetek köre különösen szűk. Ez igaz volt már 2010 előtt is (lásd pl. Boda – Scheiring, 2006), azóta pedig – mint majd látni fogjuk – a helyzet rosszabbodást mutat. A rendszerváltásban nagy szerepet ját-

szó zöld mozgalmisság ereje átmentődött ugyan, és máig fontos részét képviseli a politikusabb civil szerveződéseknek, de a környezetvédő mozgalom lendülete nem húzta magával a civil társadalom minden szegmensét. Feltűnő a politikailag aktívabb, globalizációkritikus, emberjogi, vagy az egyes közpolitikai témákra (pl. szociálpolitika, energia-, közlekedés-, oktatásügy stb.) szakosodott civil szerveződések kis száma. Egy 2007-es tanulmány szerint a magyarországi civil társadalomról elmondható, hogy „a *public input* és a közigazgatás teljesítménye közötti egyensúly tökéletlenül valósult meg, és a hivatalnoki szakértelem, illetve a gazdasági agendával bíró szervezett érdekcsoportok felé tolódott el.” (Rose-Ackerman, 2007: 35). E tanulmány szerint hazánkban még a legaktívabb csoportok működése is kisszámú, elkötelezett tagság energiáján múlik, alacsony költségvetéssel, rövid távú támogatásokból élnek. „A nonprofit szervezetek mind ugyanazokkal a problémákkal küzdenek: (1) anyagi és emberi erőforráshiány, (2) hitelesség és (3) a politikacsínálási folyamathoz való hatékony hozzáférés hiánya.” (Uo.: 38.)

A gazdasági érdekcsoportok működéséről és közpolitikai hatásáról kevés a szisztematizált ismeret, de a sporadikus információk alapján úgy tűnik, az állam szerepe domináns még a gazdasági jellegű kérdésekben is (lásd Cox – Gallai, 2009). A Bankszövetség közpolitikát befolyásoló tevékenységét elemezve Sebők (2019) például megállapítja, hogy az 2010 előtt sem nevezhető túlzottan sikeresnek. A jelentős lobbierővel rendelkező nagyvállalatok és a privilegizált üzleti csoportok döntésbefolyásoló tevékenysége persze külön kérdés, amiről nehéz pontos képet alkotni, mivel erről eddig nem készült szisztematikus elemzés.

A másik oldalról az állami intézmények sem különösebben nyitottak a társadalmi párbeszédre vagy a közvetlen részvétel formáira. Jávor Benedekkel a környezetvédelmi hatóságok és önkormányzatok körében végzett kutatásunkban azt találtuk, hogy a társadalmi részvétel a jogszabályok által biztosított lehetőségek alatt van Magyarországon és ennek részben az intézmények zártsága az oka (Boda – Jávor, 2012). A közpolitika zártsága a döntéshozatal magasabb szintjén is megfigyelhető Cox és Gallai (2012) szerint: a magyar politikának



az elmúlt két évtizedben megfigyelhető egyre erősödő polarizáltsága, az elkeseredett székértáborharc miatt a kormányzás pártpolitikai dimenziója a domináns és a társadalmi érdekcsoportok még szakmai kérdésekben is kis befolyással rendelkeznek csupán. Akkor tudtak a legsikeresebbek lenni, ha álláspontjukat a pártokéhoz tudták kötni.

**Az egyik kiindulópontom tehát, hogy az érdekcsoportok – különösen a társadalmi szervezetek – közpolitikai szerepe nem meghatározó.** Ez ugyanakkor nem zárja ki, hogy az egyes kormányzási ciklusokban a hatásuk eltérő legyen, és ennek feltárására kísérletet teszek.

A másik kiindulópontom az, hogy **az érdekcsoportok politikai lehetőségstruktúrája a vizsgált időszakban változott, és ez feltehetően hatással volt azokra a módozatokra is, amelyek révén az agendájukat igyekeztek előmozdítani.** A politikailehetőség-struktúra változásának felmérése része volt a kutatásomnak is, de előzetesen azt feltételeztem, hogy a demokrácia minőségét mérő különböző indexek (*World-wide Governance Indicators*, EIU stb.) által hazánk vonatkozásában jelzett, 2007-től kezdődő, ám 2010 után felgyorsuló demokráciaromlás zártabb intézményrendszert eredményezett a közpolitikai érdek megjelenítés szempontjából is. **Ennek megfelelően azt feltételeztem, hogy az érdekcsoportok taktikája elmozdult az intézményesített érdekérvényesítéstől a mozgósítás felé.** Az érdekérvényesítés három arénájára kérdeztem rá az interjúkban: az intézményesített társadalmi párbeszédre, a döntéshozóknál történő lobbizásra és a társadalmi mozgósításra, kampányolásra.

### *A társadalmi párbeszéd intézményei és gyakorlata a közpolitikában*

Az érdekegyeztetés, avagy (az angol terminus alapján) társadalmi párbeszéd fogalma nyomán a legtöbbünknek valószínűleg az a klasszikus korporatív tripartit érdekegyeztetés jut az eszünkbe, amelyet a 2011-ben megszüntetett Országos Érdekegyeztető Tanács is megtestesített. A továbbiakban szó lesz az OÉT-ről, de fontos jelezni, hogy a társadalmi párbeszéd ennél szélesebb fogalom, és mindenképp magában foglalja a különböző szakpolitikai területekhez kapcsolódó olyan fóru-

mekat, mint amilyen például az Országos Környezetvédelmi Tanács, a Fogyasztóvédelmi Tanács, az Országos Területfejlesztési Érdegyeztetési Fórum, a Szociálpolitikai Tanács vagy az Idősügyi Tanács. Ahogy Héthy Lajos és Ónodi Irén a társadalmi párbeszédéről 2010-ben írott elemzésükben megállapítják, „Ma már alig van közpolitika, amely ne képezné a 'szervezett civil társadalommal' képviselőivel való intézményes egyeztetés tárgyát” (i. m.: 24).

Nem szükségeltetnek hozzá feltétlenül formális intézmények sem, a döntéshozók és a társadalmi-gazdasági érdekszervezetek között folyó bármilyen kommunikáció besorolható a fogalom alá (vö. Héthy – Ónodi, 2010: 22). A továbbiakban én sem feltétlenül az intézményes működésére összpontosítok, de az érdekcsoportoktól induló lobbizástól megkülönböztetve a társadalmi párbeszédén azon kommunikációs módokat értem, amelyek a döntéshozóktól indulva teremtenek formális vagy informális intézményeket és gyakorlatokat az érdekcsoportok közpolitika-befolyásoló törekvése számára.

A társadalmi párbeszéd intézményeinek hazai történetét nincs mód részleteiben áttekinteni. Annyit azonban érdemes megjegyezni, hogy míg a 2010 előtti folyamatokról több elemzés elérhető (pl. Herczog, 2007; Héthy – Ónodi, 2010), addig a 2010 utániról sokkal kevesebb. Ez azért fontos, mert 2010 után az érdekegyeztető fórumok legtöbbször a kormány átszervezte, a működését újrászabályozta. Jogutód nélkül megszűnt továbbá több, korábban létező fórum, pl. az Országos Egészségügyi Tanács, vagy a Nemzeti Civil Alapprogram Tanácsa. A kétségtől legfontosabb változás az Országos Érdekegyeztető Tanács megszüntetése volt. Bár már az első Orbán-kormány alatt, 1999-ben is megszűnt egyszer az OÉT, de funkcióit akkor megörökölte az Országos Munkaügyi Tanács, a Gazdasági Tanács és a Szociális Tanács. 2011 óta viszont nincs átfogó munkaügyi érdekegyeztető fórum. A létrejövő Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács nem tekinthető az OÉT örökösének – erre még alább visszatérek.

Az általam vizsgált időszak kezdetén, 2002-ben a megalakuló Medgyessy-kormány a szociális párbeszéd felélesztését ígerte (Zágoni-Szabó, 2009). Amint azt a 4. ábra mutatja, az Érdegyeztető Tanács (1988–1999), az Országos Munkaügyi Tanács (OMT) és az Ország-

gos Érdekegyeztető Tanács plenáris üléseinek és az üléseken tárgyalt napirendi pontok száma alapján kijelenthetjük, hogy 2002 után az érdekegyeztetés a korábbihoz képest lendületet kapott. Ezt az interjúforrások is megerősítették, még hozzá nemcsak a tripartit érdekegyeztetés, hanem más szektorális társadalmi párbeszéd vonatkozásában is, amellett, hogy általában elégedetlenek voltak a hazai gyakorlattal:

„2002 után volt egy felívelés, reneszánsz, együttműködési szándék kinyilvánítása a szakszervezetek felé. Ez sem volt igazán érdemi, inkább a hagyományos szociáldemokrata együttműködés jegyében kellett. Voltak azért lényeges megállapodások is, pl. 50%-os béremelés, és azért az egyeztetéseknek volt érdemi szerepük, főleg 2010 utánihoz képest.” (É – forrás1)

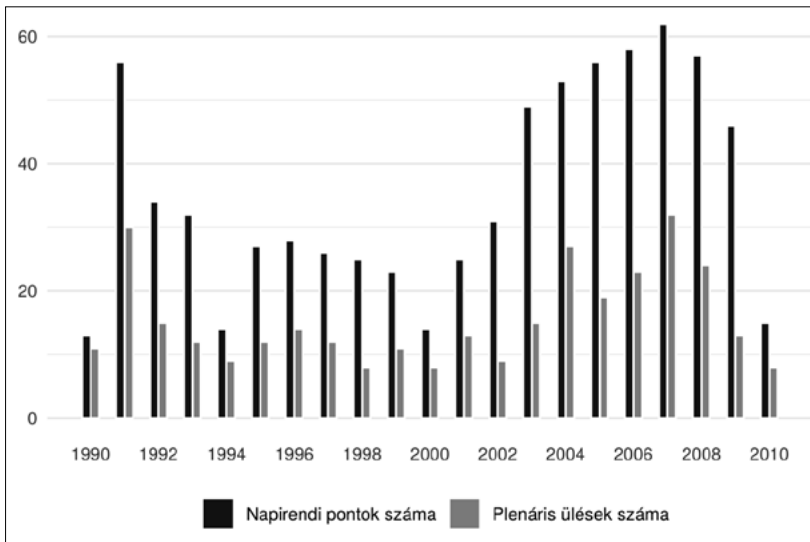
„Sosem volt igazán komoly az érdekegyeztetés szerepe, de persze a szocialista kormányok alatt jobb volt a helyzet.” (É – forrás2)

„A környezetvédelem alatt szerintem Baja Ferenc minisztersége alatt [1994–1998] volt a legjobb a társadalmi párbeszéd, de aztán Medgyessy alatt is működött. 2006-tól, Gyurcsány alatt nehezebb lett, aztán voltak változások is az adminisztrációban. De 2010-ig ment valahogy.” (É – forrás4)

Ugyanakkor a lenti ábrát inkább indikatívnak kell tekinteni, hiszen nem feltétlenül az OÉT plenáris ülésein folyt az érdemi egyeztetés:

„Az OÉT-nek voltak szakbizottságai, ahol az érdemi munka folyt, a szakértőkkel és a minisztériumi osztályvezetőkkel. Munkajogi, Munkaerőpiaci, Gazdasági, Bér- és kollektív szerződések, Szakképzési, Esélyegyenlőségi, Szociális Bizottság, Munkavédelem. A Munkajogi és a Gazdasági bizottság volt a legaktívabb. Évente 6-8 alkalommal ülésezett egy bizottság. (...) Itt érdemi megbeszélések folytak, a közpolitika szempontjából talán fontosabb is volt, mint a plenáris, mert lehetett befolyásolni pl. a törvénytervezeteket. Évi pár tucat norma-szöveg is a szakbizottságok elé került, de előtte már a koncepcionális kérdéseket, javaslatokat is tárgyalták. A bizottságokban lehetett érdemi eredményeket elérni a kormány szakembereivel, a plenáris ülésen már politikai show inkább.” (É – forrás1)

Az interjúkban igyekeztem letapogatni, hogy a társadalmi párbeszéd lehetséges funkciói közül (döntések legitimálása; információszer-



4. ábra. Az ÉT – OMT – OÉT munkája számokban:  
a plenáris ülések és a napirendi pontok száma

Forrás: OÉT Titkárság

zés a jobb döntés-előkészítéshez; lehetséges konfliktusok csökkentése és a megvalósítás segítése; érdekérvényesítés a résztvevők által; általános kommunikációs funkció) melyek valósultak meg a leginkább. Azzal a kritikusabb interjúalanyok is egyetértettek, hogy 2002 és 2010 között a **legitimációs** funkció fontos volt, ami a konfliktusok esélyét is csökkentette:

„Legitimáló volt, a kormánynak is jó volt, ha mondhatta, hogy az OÉT elfogadta.” (É – forrás9)

„Összességében [az érdekegyeztetést] ekkor még komolyan vették a szereplők, (...) a képviselők hivatkoztak rájuk a parlamentben. A nyilvánosság is fontos volt – ritkán volt zárt ülés, a kormány néha akarta –, nyilvánosak voltak a joganyagok is, és intézményesített titkársága volt mindhárom oldalnak: az állam ezt is finanszírozta, demonstrálta, hogy neki ez fontos, és a média is fontos volt, MTV esti műsorában ott ültek a munkaadók és munkavállalók.” (É -forrás6)

„Gyakori volt a kész dolgok elfogadtatása – a minisztérium azt akarta, hogy segítsünk letolni magunk és mások torkán a kész helyzetre.” (É – forrás5)

A legitimáló funkció 2010 után jelentősen gyengült:

„Orbán azt mondta, hogy őt 2/3-al választották meg, így ő a munkáltatókat és munkavállalókat is képviseli, minek itt üldögelni.” (É – forrás3)

„Ez [a legitimáció keresése] 2010 után gyökeresen megváltozott, az egész alkufolyamatra a kormány nem tart igényt, elég számukra az érvrendszerükben, ha a demokratikusan megválasztott kormány valamit támogat, akkor az elég legitimáció egy döntéshez.” (É – forrás9)

Az **érdekérvényesítés** funkciója is működött valamennyire, főleg az OÉT-ben:

„Igaz persze, hogy már ekkor feltalálták a salátatörvények műfaját, de akkor ebből komoly balhé volt, ilyenkor felálltak az érdekegyeztetéstől, és erős volt a sztrájjal való nyomásgyakorlás is. Pl. Borsik és Gaskó füttyentett, és máris sztrájkok alakultak.” (É – forrás3)

„A minimálbér egy külön ügy, abban az OÉT-nek 2009-ig egyetértési joga volt (...). Ezért a minimálbér-tárgyalások voltak a legkomolyabbak, nehéz tárgyalások. 2008-ban pl. egész napos kínkeserves ülés.” (É –forrás1)

A minimálbéren kívül azért inkább a „kisebb ügyekben lehetett eredményt elérni.” (É – forrás7)

Más területen kevésbé, például az önkormányzati szövetségeket és a szociális ágazatot képviselő interjúalanyok szerint keveset lehetett elérni már 2010 előtt is:

„Soha sem volt jó az együttműködés, egyetlen kormány sem vette komolyan az önkormányzatok érdekérvényesítő szervezeteit. Volt egy idő, amikor formálisan komolyan vették, de nem volt azoknak sem semmi komoly hozzávéka.” (É – forrás6)

„Az érdekegyeztetés egy-egy törvény bemutatása, vagy a költségvetés ismertetésére, ezek véleményezésére szorítottok. Volt-e lehetőség valamilyen konkrét célt elérni ezeken a fórumokon? Apró sikeresek voltak, hogy államtitkár megjegyzett és kivizsgált – és kisebb korrekciók esetenként voltak.” (É – forrás5)

De például az oktatás területén erősebbnek tűnik az érdekegyeztetés:

„[Az oktatáspolitikában] a szakmai szervezeteknek a kilencvenes évektől nagy befolyása volt 2010-ig, mert a társadalmi konzultációt fontosnak tartották a kormányzó erők. Pl. alternatív iskolák szervezetei befolyásosok voltak (ezeknek egyébként máshol, pl. Lengyelországban is nagy hatása volt), Magyar Szakképzési Társaság, gyógypedagógiai szervezetek. Ezeknek formális tagsága is volt az Országos Köznevelési Tanácsban, amelynek vétőjoga is volt korábban (ezt a Fidesz alatt szüntették meg).” (Sz – forrás4)

Az **információs funkció** azonban működni látszott:

„Már 2010 előtt is látszott, hogy a törvényjavaslatok mögött többnyire nincs hatástanulmány, gyakran felmerült a kérdés, hogy honnan származnak az információk. Az érdekegyeztetésen lehetett ezeket pontosítani.” (É – forrás1)

És az ezzel összefüggő **kommunikációs funkció**, vagyis, hogy a konkrét eredményektől függetlenül fennállt az intézményesített kommunikáció a különböző társadalmi szereplők között, amelynek – akár csak közvetett módon is – lehetett hatása a döntésekre. Ezt implicit módon még azok az interjúalanyok is elismerték, akik kritikusak voltak a 2010 előtti társadalmi párbeszéddel is – ugyanis a 2010 utáni időszakról még lesújtóbban nyilatkoztak:

„Erőteljesen egyetértek [azzal, hogy 2010 után gyengült a társadalmi párbeszéd]. Társadalmilag az a baj, hogy a párbeszéd kultúrája deficitbe került, így a munkaügyi és általános párbeszéd kultúrája sérült, márpedig az egy parlamentáris rendszerben nem működik, hogy nem állok veled szóba. (...) Összességében a demokrácia gyengül tőle, gazdaságilag meg rossz döntéseket jelent: nem teheti meg a kormány, hogy nem hallgatja meg ezeket a szereplőket, ráadásul törvény kötelezné őt erre.” (É – forrás3)

„Gyurcsány–Bajnai alatt sok formalitás volt – ma csak az van, vagy már az sincs.” (É – forrás6)

„Nem igazán változott a tartalom [2010 után], ha változott valamit, az is nem előnyére. Az érdekegyeztetés súlya csökkent – inkább az egyéni érdekérvényesítés erősödött meg.” (É – forrás5)

Az világosan látszik, hogy 2010 egy cezúra, és a társadalmi párbeszéd helyzete romlott. Azonban fontos megismételnem, hogy **az interjúalanyok egy része a 2002 és 2010 közötti gyakorlattal is kritikus volt.** Véleményüket alátámasztja, ha megnézzük az időszak jelentős közpolitikai változásait: azok egy része, és éppen a közvélemény által is legvitatottabbak, különösen 2006 után ugyanis nem az intenzív konzultációval jellemezhetőek.

Így a 2006 nyári költségvetési megszorítások felülírták a Gyurcsány-kormány és az OÉT 2005 decemberében, alig fél évvel korábban elfogadott hároméves bérmegállapodást, amelyet még a munkáltatói szervezetek is elfogadtak. Az OÉT 2006 nyári ülésén a kormány hajthatatlannak mutatkozott a lényegi kérdésekben. (Váradi, 2012a: 40)

Az egészségbiztosítás magánosításának előkészítésébe úgy fogott bele a kormány, hogy az üzleti szereplőkkel nem konzultált előzetesen, ahogyan ez egy szakértői interjúból kiderül: „Magánbiztosítók, egészségpénztárak be voltak vonva, de nem előzetesen, hanem később egyeztetett velük Gyurcsány: kiderült, hogy nem volt előzetes egyeztetés, hogy a biztosítók beszállnának-e erre a piacra. Egyértelműen politikai kezdeményezés volt: az SZDSZ hitt abban, hogy a piac jót tesz az egészségügynek.” (Sz – forrás 1) Összehasonlítóképpen: a 2003-as kórházprivatizációs törvényt többkörös egyeztetések kísérték a legfontosabb *stakeholderekkel* (vö. Cox – Gallai, 2012).

A vizitdíjról szóló törvényjavaslat 2006 októberében, négy hónappal a kormány megalakulása után már az országgyűlés elé került, előzetes érdemi egyeztetés nélkül (Hudák, 2020).

A környezetvédelmi intézményrendszer átalakítására, a költségcsökkentésre ugyancsak szakmai és társadalmi egyeztetés nélkül került sor 2007-ben (Jávor – Németh, 2008).

A Paks2 megépítéséről szóló 2009-es országgyűlési határozat is előzetes egyeztetés nélkül került elfogadásra (É – forrás8), mint ahogyan a 2006-os felsőoktatási tandíj is (Sz – forrás2).

A Bajnai-kormány „...válságkezelő intézkedéseit ugyan megvitaták az OÉT-ben, de változtatni nem nagyon lehetett” (É – forrás1). Ugyanezt állapítja meg Váradi (2012a: 43) is.

Mindez alapján a 2010 előtti időszakot sem lehet a radikális részvételiségre alapozott „governance”-ként jellemezni, jóllehet a Századvég jobboldali *think-tank*-hez köthető kutatók ezzel próbálkoztak (erről lásd Hajnal – Pál, 2013). A fentiekből továbbá az bontakozik ki, hogy a 2006–2010-es időszak (a 2. Gyurcsány- és a Bajnai-kormány) a társadalmi párbeszéd terén rosszabbul teljesített, mint a Medgyessy- és az első Gyurcsány-kormány időszaka.

**Minden forrás egyetértett azonban azzal, hogy a helyzet 2010 után megváltozott, és a társadalmi párbeszéd jelentősége minden tekintetben csökkent.** A változások megjelentek intézményi szinten is: ahogy fentebb utaltam rá, több konzultációs fórum megszűnt, köztük az OÉT, amelynek a helyét a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács vette át. Interjúalanyaim egyetértettek abban, hogy ennek a testület nincs valódi súlya:

„Az NGTT általában a kormányzati előterjesztéseket tárgyal, de nem írásban már, csak szóbeli, nem is foglalkoznak jogszabályokkal. Általában melegen üdvözik a kormányzati lépéseket, folyamatokat befolyásoló szerepe nincs, a kormány ajánrózása zajlik zárt üléseken. Érdemes megnézni a napirendeket és a jegyzőkönyveket: fontos kérdésekkel nem is foglalkoznak.” (É – forrás3)

„Az NGTT tagjai az egyházak, kamarák, civilek, a művészet, tudomány, kultúra képviselői, határon túliak, de egy fontos szereplő nem tagja: a kormány, így vele nem lehet megállapodásokat kötni – ez egy konzultációs tanács, és van egy diszfunkcionális része, hiszen 2012 óta a VKF végzi a tripartit funkciót.” (É – forrás7)

A VKF a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma, amelyet 2012-ben hoztak létre, többek szerint azért, mert rájöttek, hogy a bértárgyalásoknak kell valami érdemi fórum. „A létező fórumok közül ez a legjelentősebb, de ez se nagyon. (...) A törvény az NGTT-hoz telepíti a minimálbér ügyét, vele erről konzultálni kell, de ez formális. A VKF-ben érdemibb erről a vita, de az sem hasonlítható a 2010 előtti helyzethez. Sokak szerint a VKF-et igazából pont a minimálbér miatt hozták létre. De amit a kormány eldönt, azzal a munkáltatók sem nagyon vitatkoznak, de pl. próbálnak ellentételezésért (szucho csökkentése, pályázatok) lobbizni.” (É – forrás1) A VKF



és az egyes nagyvállalatokkal kötött stratégiai megállapodások (lásd alább) azt példázza, amire fentebb, az elméleti részben utaltam: az érdekérvényesítés intézményrendszerének kialakítása részben a gyakorlat fényében történik. A 2010 utáni kormány politikai-elvi megfontolásokból elutasította az érdekegyeztetés korábbi gyakorlatát, de a praktikus problémák részleges korrekcióra kényszerítették.

Fontos azonban azt aláhúzni: az intézményi változások mélyebb okot jeleznek, azt, hogy **a kormánypolitika változott meg a társadalmi párbeszéddel kapcsolatban:**

„2010 óta a kormány az érdekegyeztetést tájékoztatásnak tekinti csak, amelynek során a saját döntéseiről ad tájékoztatást.” (É – forrás1)

„VKF ezért jött létre: egy kilúgozott, a kormány által összerakott, látszat-érdekegyeztető fórum lett belőle (...) nem is érdekegyeztetés folyik, hanem 'rögzítik a véleményeket'.” (É – forrás3)

Azt, hogy 2010 után a kormány nem veszi komolyan a társadalmi egyeztetéseket, az államigazgatási dolgozókkal készült interjúink is megerősítették a másik oldalról:

„Masszív csökkenés a szerepben, mára formálissá vált. Másrészt a „szakmai szervezetek” (kamarák, civilek) is át vannak politizálva, klientelizálva. Ez 2010 óta egy folyamatos lejtő. A kormány.hu-ra elvileg ki kellene rakni a tervezeteket – pl. az egyik előterjesztésem pénteken került ki. Ezt is csak én véleményeztem, 7-en véleményezték. Pénteken este kirakják, hétfőn leveszik.” (Á – forrás1)

„Van egy mennyiségi és egy minőségi változás is. Nagyon sokat változott: korábban elképzelhetetlen volt, hogy kihagyunk egyeztetésekből szereplőket, vagy hogy azon röhögcsélnek, hogy hívjuk őket péntek 4-re. Másrészt van egy olyan változás is, hogy azért legyen mire hivatkozni (jogállamiság), hogy minden területen elkezdtek kialakítani, kijelölni „megfelelő” érdekképviselői szereplőket, akik nincsenek kihatással a döntésre, inkább csak legitimálják a döntéseket. Tudják, hogy mit kell válaszolni.” (Á – forrás6)

Több interjúban megjelent, hogy már az érdekszervezetek sem törekednek véleményt adni, mert nem látják értelmét:

„Pl. az (...) törvéynél maguk az érintett szervezetek nem jelentek meg, pedig névre szóló meghívót küldtem. Az önkormányzatok

megkapták ugyanezt véleményezésre, de nem jött vissza érdemi észrevétel. Azok válaszoltak csak, akik közel álltak a kormányzathoz – de gondolom, nekik szóltak, hogy mondjanak valamit, mert főleg egyetértő vélemények jöttek. [K: mi lehet ennek az érdektelenségnek az oka?] Nem hisznek abban, hogy az érdemi hozzászólásuk befogadásra kerül. És ebben van is valami. Még ha be is fogadunk egy javaslatot, arról egy szinttel feljebb döntenek. És ott általában nem fogadják el.” (Á – forrás4)

Egy részletesebb elemzés ennél finomabb képet is adhat, ugyanis az államigazgatási vezetőkkel készült interjúkból kiderült az is, hogy (1) az, hogy mennyire vették komolyan a társadalmi konzultációkat, függött az egyes tárcáktól és azok vezetőitől – a gyakorlat, legalábbis még 2010 és 2014 között nem volt egységes; (2) az időszak alatt is volt egy változás, az első két évben még kevésbé érvényesült a társadalmi párbeszéd gyengülése; (3) ezt a folyamatot nem minden interjúalany értelmezte egyformán: többek szerint szándékolt volt a gyengítés, míg mások a felfokozott jogalkotási tempóval és az időhiánnyal magyarázták a társadalmi párbeszéd visszaszorulását. Mindazonáltal a folyamat iránya vitathatatlan, és ez 2010-től alapvetően és negatív irányba változtatta meg a társadalmi párbeszédben korábban résztvevő érdekcsoportok politikailéhetőség-struktúráját.

### *A társadalmi érdekcsoportok lobbizása*

A társadalmi párbeszéd fórumai mint a közpolitikai folyamathoz adott intézményes hozzáférés mellett az érdekcsoportok próbálkozhatnak saját kezdeményezéssel is – ezt fogom az alábbiakban lobbizásnak hívni.

A lobbizásról adott beszámolókból az derül ki, hogy az általunk kérdezett érdekcsoportok egyike sem rendelkezett valamiféle lobbistatégiával, vagy rendszerezett elképzeléssel arról, hogy a döntéshozókat hogyan kellene befolyásolnia. Több interjúalany elutasította, hogy a szervezetük lobbizna, vagy hogy a lobbizás a céljaik közé tartozna – miközben a válaszaikból kiderült, hogy időnként javaslato-

kat juttattak el a minisztériumokba, különböző fórumokon, például konferenciákon beszéltek államigazgatási vezetőkkel, politikusokkal. Vagyis végső soron lobbitevékenységet végeztek:

„Nekünk nem voltak ilyen aspirációink. De döntéshozókkal próbáltunk beszélgetni.” (É – forrás8)

„Konkrétan nem lobbiztunk, legalábbis törvényi értelemben nem, hiszen nem voltunk bejegyzett lobbisták. De persze voltak kitüntetéssel kapcsolatos intézkedések, meg baráti kiutaztatások, de nem ez volt a fő csapásirány.” (É – forrás3)

„Eseti alapon, egyszer-egyszer lobbiztunk, nem ez a főtevékenységünk. Pl. csináltunk egy lobbianyagot, amit eljuttatunk a minisztériumba és a hatósághoz is, és az nyitott fülekre [sic!] talált, „örömmel olvasták”. És amikor volt a fogyasztóvédelmi stratégia felülvizsgálata 2012 körül, akkor felkértek, hogy adjunk inputokat. (...) De ez ugyanaz a szakember, aki régóta ott dolgozik, ismer minket.” (É – forrás10)

Ebből az idézetből kiderül az, ami más interjúkból is előjött, hogy ti. a **lobbizás legfontosabb eszköze** – összhangban azzal, amit Baumgartner et al. (2009) talált Washingtonban – a **kormányzati vagy politikai kapcsolat, ami többnyire valamennyire személyes kapcsolat**:

„A siker attól függött, épp ki volt, aki egy-egy minisztériumot képviselt. Az egyeztetés sikere teljesen személyfüggő volt.” (É – forrás5)

„Mindig is az tudott lobbizni, aki elég erős volt, vagy politikailag eléggé beágyazott (klientúra). A multik az első kategória, náluk az egyedi alkuknak nagyobb szerepe van, egyéni érdekkijárásnak nagyobb a jelentősége. Ők be tudnak jutni a miniszterhez.” (É – forrás9)

Azért a **szakmai érveknek** is lehetett foganatja:

„2010 előtt értünk el sikereket, többször sikerült meggyőzni fontos képviselőket, és azok elfogadtatták a kormánnyal is. Például a kenőolajok termékdíja kapcsán konkrétan az energiaüggyekkel foglalkozó képviselőhöz bementünk, elmondtuk, hogy sok a visszaélés, és azt mondta, hogy igen, ez jó ötlet, és elfogadtatta a kormánnyal ezután” (É – forrás4)

Baumgartnerék eredményeitől eltérően azonban az általunk készített interjúkban **nem jelenik meg markánsan a koalícióépítés mint**

**érdekérvényesítési taktika.** A szakszervezetek és civil szervezetek közötti kapcsolatépítésről csak negatívan, a társadalmi szervezetek és a vállalatok közötti együttműködésről pedig egyáltalán nem esett szó. Ahogy egy civilszervezeti forrás nyilatkozott:

„Többször próbáltunk kapcsolatot találni a szakszervezetek felé, de sosem tekintettek minket partnernek. Beálltunk az egészségbiztosítási privatizáció elleni tiltakozásba, amiben a szakszervezetek is nyüzsögtek, de ez sem volt elég. Máskor, máshogy is próbálkoztunk, szakmai vagy politikai érvekkel, hiába.” (É – forrás11)

Több interjúalany említett viszont az adott szektoron belüli megosztottságot, amelynek részben a (párt)politikai befolyás az oka, részben az egyéni érdekérvényesítési utak keresése. Úgy tűnik, az érdekcsoportok politikai szelekciója megerősödött 2010 után:

„Az érdekképviselő elvileg pártsemleges, de ez nincs így, a munkáltatók igyekeztek a kormánnyal jóban lenni, a szakszervezeteknél érezhető volt a pártosság, többségük balra húzott, de aztán voltak, akik 2000 után a Fideszhez kerültek közel (...) A kamarák szerepe kormányfüggő, most az van, hogy aki szépeket mond, azt támogatja a kormány anyagilag és erkölcsileg.” (É – forrás9)

„Régebben egy másik szektorhoz tartozó nagy civil szervezettel voltak közös akcióink, együtt szoktunk tüntetni, de azoknak [2010 után] leüzentek felülről, hogy vagy abbahagyják, vagy nem kapnak támogatást, így ők visszahúzódtak, ami persze érthető...” (É – forrás4)

Ez az államigazgatási interjúkban is előkerült:

„A Nagycsaládosok Egyesülete egy komoly szervezet. Ha annak a vezetője odaáll a Novák Kata mellé, akkor az egy komoly érv, hogy ezt tényleg így van. Vagy ha a KÉSZ elnöke odaáll, akkor az emberek azt mondják, hogy mennyire igaza van a politikusnak... de régen ez máshogy volt. Nem volt állami támogatás, az emberek szabadon mondhatták, amit akartak. Most akkor válik valaki társadalmi szereplővé, ha ő nagyon elkötelezett a kormány irányába. A többinek nincs tere.” (Á – forrás15)

„[A társadalmi részvétel] 2010 előtt formálisabban, de valahogy működött. 2010 után is, de korlátozottabban. Tudatosan csak azokat

a szereplőket vonják be, akik a kormányzattal egyetértenek, akik hatalomban vannak.” (Á – forrás11)

Mindez az érdekszervezetek szintjén is lecsapódik, például különutak keresésével:

„Inkább az egyéni érdekérvényesítés erősödött meg. Egyes polgármesterek inkább magánutakat keresnek, és amit tud, elintézik az országgyűlési képviselővel, vagy valakivel, akit ismer. Ez kikezdi a szolidaritást mind a szövetségek között, mind a szövetségen belül is. Gyakran a szövetségek is egymás ellen fociznak – és azon belül is vannak, akik erősebbek egy-egy szövetségen belül, akik egy beruházás támogatása miatt nem törődnek a szövetség érdekeivel.” (É – forrás5)

Amiben viszont a lobbizásról szóló beszámolók párhuzamot mutattak a társadalmi párbeszéd bemutatásával, az a **2010 mint cezúra hangsúlyozása**. Úgy tűnik, a lobbizás korábbi csatornáit egyre kevésbé működtetik 2010 után, és mint az alábbi idézet mutatja, ennek több oka is lehet:

„Sikerről inkább csak 2010 előttről beszélhetünk. Több minden szerepet játszott, egyrészt a kormányzat nyitottsága, a politikusokkal ápolt személyes kapcsolatok, de komolyabb szakmai anyagokat is tudtunk letenni, hiszen több szakértőnk volt, amelyek a szakbizottságokba is érdemi vitát folytathattak.” (É – forrás1)

A szakszervezeti és civil szervezeti vezetők egy része is említette a **2010 után csökkenő állami forrásokat, ami a szervezetek kapacitását is meggyengítette**:

„Ugyanakkor a nagy, politikus civil szervezetek meggyengültek, sőt, meg is szűnt egypár. Korábban a Nemzeti Civil Alapból rendszeresen lehet számítani működési támogatásra, a NEÁ-ban [a 2011-ben felállított Nemzeti Együttműködési Alap] látható politika, hogy kisebb és politikailag kevésbé aktív szervezeteknek osztogatnak, meg a haveri szervezeteknek.” (É – forrás8)

A politikai kapcsolatok megszakadása ugyan logikus egy kormányváltás után, de úgy tűnik, hogy nem csak erről van szó: **az államigazgatás különböző szintjein is történtek változások, egyrészt a személyek körében, másrészt a hozzáállásban:**

„2010 előtt az volt az érzés, hogy lehet mit tenni, sikereket elérni: minisztériumba jártunk, tárgyalunk, államtitkárok fogadtak minket, azonban 2011 végén elmentek az utolsó, tárgyaló hajlandósággal rendelkező helyettes államtitkárok is.” (É – forrás8)

„2010 után arra figyeltünk fel, hogy ha próbálunk a minisztériumból hívni résztvevőket a konferenciáinkra, akkor vagy nem jönnek már el, vagy előre jelzik, hogy eljönnek ugyan, de nem fognak hozzászólni. Mintha nem mernének megnyilvánulni, vagy nem tudnák, hogy mi várható, ezért inkább nem mondanak semmit.” (É – forrás10)

Az érdekszervezetek vezetői is beszámoltak arról, amit az államigazgatási vezetőkkel készült interjúk is világossá tettek, hogy **ti. 2010 után az államigazgatás működése egyre centralizáltabbá vált, és az ügyek, a döntések egyre magasabb szintre kúsztak fel:**

„Sikeresség záloga: minél magasabbra eljuttatni az anyagokat, most már az osztályvezetői szint sem ér semmit, centralizált a kormányzati működés. 2010 után sokszor még választ sem kapunk egy levélre, kezdeményezésre.” (É – forrás1)

„Minden időszakban létező tevékenység volt a lobbizás – minisztériumokban az adott kolléga meggyőzése a múltban természetes volt. De most legutóbbi önkormányzati törvény előkészítésében a BM Önkormányzati főosztály nem volt benne. Nem tudtunk eléggé felmenni, hogy találjunk valakit, aki kompetens.” (É – forrás6)

„Ágazati szinten még a miniszter sem tud elérni semmit a maga tárcájának (...) max. ez úgy lehetne, ha valaki személyesen tudna a kormányfővel beszélni.” (É – forrás5)

Úgy tűnik tehát, hogy a **politikailehetőség-struktúra a lobbizás tekintetében is szűkült 2010 után.** A források alapján nem azonosítható markáns különbség a 2002 és 2010 közötti kormányok tekintetében, azonban a 2010 mint határvonal itt is megjelenik. Ez az eredmény egybevág más elemzésekkel: Sebők (2019) például a Bankszövetség lobbizását vizsgálta 2006 és 2014 között, és azt találta, hogy 2010 után csökkent a befolyása. Ugyanakkor azt is megállapítja, hogy a banki érdekköröknek néhány populáris elképzeléssel szemben 2006 és 2010 között „...sem sikerült 'foglalni' az államot: még egy

nagyvonalú értelmezés szerint is csak részleges sikerrel jártak lobbizásuk során” (Sebők, 2019: 219).

Kifejezetten az üzleti lobbizással nem tudtam foglalkozni a kutatásomban, de Bartha Attila kutatásai azt jelzik, hogy a politikailehetőség-struktúra a vállalati szféra számára is negatív irányba változott 2010 után (Bartha, 2016). A Bartha által meginterjúvolt nagyvállalati vezetők arra panaszkodtak, hogy szűkültek a kommunikációs fórumok a kormányzat felől. Bartha szerint az ebből és főleg a kormány határozott piacpolitikájából (államosítások a közműszektorban, a bankszektorban; ágazati különadók stb.) fakadó üzleti elbizonytalanodásra volt válasz a kormány által 2012-ben meghirdetett Stratégiai partnerségi megállapodások kezdeményezés. Közben ez alkalmasnak bizonyult a befektetők és a feldolgozóipari nagyvállalatok megnyugtatására, a lobbizás és érdekérvényesítés szempontjából ez is úgy értékelhető, hogy a kormány a kevésbé átlátható egyéni érdekérvényesítési utakat preferálja a transzparensebb érdekegyeztetés helyett.

### *Mozgósítás, kampány*

Az intézményes párbeszéd és a döntéshozókkal történő lobbizás mellett az érdekérvényesítés harmadik klasszikus módja az aktivizmus, a társadalom, a közvélemény és a média mozgósítása. Jelen elemzés keretei között nem teszünk különbséget az aktivizmus különböző formái között, ami pedig más szempontból fontos lehet (erről lásd Mikecz – Böcskei, 2017). Az általunk megkeresett szervezetek szinte mindegyike részt vett olyan akciókban, mint sztrájk, demonstráció, utcai akció, tüntetés, tiltakozó menet szervezése, aláírásgyűjtés, népszavazási kezdeményezés indítása. Ugyanakkor ezek a szervezetek nem kifejezetten kampányoló társadalmi mozgalmak, a legtöbbjük számára ezek az eszközök csak eseti alapon jöttek szóba, ahogyan az interjúalanyok ezt hangsúlyozták is. E tekintetben tehát elsősorban arra voltam kíváncsi, hogy a 2010 után szűkülő mozgástér (amit előzetesen feltételeztem, és az interjúk alapján igazolást is nyert), volt-e hatással

az érdekvényesítési taktikájukra, és relatíve megerősödött-e az érdekvényesítés ezen harmadik formája.

A feltevés annyiban megalapozott volt, hogy több interjúalany egyetértett azzal, hogy az érdekvényesítés egyéb lehetőségeinek beszűkülésével leginkább az aktivizmus eszközeit kellene használni („ha nincs érdekegyeztetés, akkor ordítani kell”, É – forrás3), ugyanakkor a tényleges gyakorlat mégsem ez. Egyetlen interjúalany adott számot a nyilvánosság felé irányuló aktivizmusuk növekedéséről:

„Én személy szerint az OÉT megszüntetése után átmentem újságíróba (...) több száz cikkem jelent meg, többnyire gazdasági ügyekben, de a kormánypárti újságokban nem lehet publikálni, csak máshol, meg a tévébe jártunk be. Egyetértek ezek fontosságával, de fontos, hogy ezzel nem lehet helyettesíteni az érdekegyeztetést, ennyi idő alatt a tévében nem lehet érdemben megtárgyalni az ügyeket. Mindenesetre 2010 után ez a fajta nyomásgyakorlás valóban előretört.” (É – forrás3)

Azonban a többi interjúalany **nem erősítette meg, hogy a mozgósítás és kampányolás jelentősége nőtt volna, sőt, többen arról számoltak be, hogy ezen eszközök használata is egyre nehezebb.** Az okok közt szerepel az emberek/tagok csekély részvételi hajlandósága, a média működésének megváltozása, a nyilvánosság átalakulása, a politikai nyomásgyakorlás, a szervezetek meggyengülése, és – legalábbis a sztrájk vonatkozásában – a jogi lehetőségek szűkülése is. Ezen problémák némelyikére a korábbi idézetekben is találhatunk utalást. Továbbiak:

„Felmerült az országos sztrájk, de arra jutottunk, hogy nem lehet megszervezni, mert nincs munkavállalói hajlandóság. További tüntetés sem volt, mert nem volt akkora támogatottság.” (É –forrás1)

„A média is kevésbé kíváncsi a szakszervezetek véleményére. Valamennyire azért a média érdeklődik szakszervezeti kérdések iránt, de jobban kell ezen dolgozni, nagyobb odafigyelést igényel, szervezni kell, 2010 előtt jöttek maguktól.” (É – forrás1)

„Korábban a heti sajtószemlénk hosszú lista volt a média-megjelenéseinkről, most örülünk, ha egyáltalán idéznek valahol.” (É –forrás4)



„Nekünk kellett volna befolyásolni a médiaközbeszédet, de erre nem volt elég energia. Most sem energia – sem újság – sem újságíró...” (É – forrás6)

„A nyilvánosság nagyon megváltozott, nincsenek már érdemi, szakmai viták a médiában. Korábban ezekből több volt. Kormánytagokkal lehetett vitatkozni a tévében. Most csak a pártpolitika meg a botrányok az érdekesek, amit pártos elemzők vezetnek elő.” (É – forrás8)

„2010 után a kormány a sztrájkokat meg akarta törni: jogilag a közszolgáltatók terén a még elégséges szolgáltatással drákói módon megszigorították (...), plusz az időhúzás sztrájklohasztó hatásával ők is éltek, tovább csökkentették az aktív sztrájkok lehetőségét.” (É – forrás7)

A politikailehetőség-struktúra tehát a mozgósítás vonatkozásában is szűkülni látszik az érdekcsoportok számára 2010 után, ami nyilvánvalóan csökkenti a közpolitikai befolyásukat. Tegyük hozzá, hogy ez nem jelenti a lehetőségek teljes eltűnését. A párkapcsolati erőszak büntetőjogi tényállásának (2013) története az aktivista érdekérvényesítés sikere: a jelentős közpolitikai változások közül ez az egyik, amelyről biztosan tudhatjuk, hogy érdekcsoport kezdeményezésére jött lére – másik a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának intézménye, amely a Védegylet nevű civil szervezet kezdeményezése volt.

### *A privilegizált üzleti érdekkörök*

Sajnos itthon nem készült még átfogó elemzés a nagyvállalatok és az üzleti szervezetek lobbijáról, közpolitikát befolyásoló tevékenységéről, illetve megfordítva: a „haveri kapitalizmus” szellemében összefonódó üzleti-politikai érdekekhez igazított közpolitika-alkotásról. A jelenség nyilvánvalóan létezik, és egy-egy esettanulmányban találhatunk is erről adatokat: Cox és Gallai (2012) például megállapítják, hogy a 2003-as kórháztörvény első megfogalmazása több ponton konkrét üzleti csoportok érdekeit követték; a dohánytermékek kiskereskedelmének 2012-es átalakításáról írt elemzésében Laki (2014) pedig egyes dohánygyárak befolyását mutatja ki.

A téma kutatása persze nyilvánvaló nehézségekbe ütközik, hiszen a hazai lobbizabályozás hiányosságai miatt (is) a privilegizált szereplők politikát befolyásoló tevékenysége többnyire zárt ajtók mögött zajlik, jó okból: potenciálisan járadékvadászatot testesít meg, és az ezzel járó etikai vagy jogi kérdéseket vehet fel. Kutatásomban ezt a jelentős hiátust nem tudtam betölteni, azonban az államigazgatási vezetőkkel készített interjúinkban ez a téma közvetve szerepelt, így ezen források alapján megkísérlek egy hozzávetőleges képet felvázolni.

Az interjúkérdés a szürke eminenciások, Consiglierek (formális funkció nélküli, jelentős befolyású személyek) hatalmáról szolt: „Hogyan értékeli a formális funkció nélküli, de praktikus jelentős befolyású „civil” személyek jelenlétét, ráhatását a kormányzási, közpolitikai folyamatra?” Erre a kérdésre gyakorlatilag a válaszadók mindegyike a gazdasági érdekcsoportok megbízottjairól beszélt.

**A megkérdezett államigazgatási vezetők szerint a jelenség mindig is létezett, azonban a többségük egyetértett abban, hogy 2010 után minőségi változás következett be.** Míg a szocialista kormányok alatt plurálisabb volt a színtér, és több vállalkozó akár egymással is vetélkedve igyekezett hozzáférést kapni a döntésekhez és részesedni azok hasznaiból, a második Orbán-kormány alatt lényegében monopólium alakult ki: Simicska Lajos és köre meghatározó szerepre tett szert. Az interjúkból kibontakozó kép alapján ez a befolyás korántsem csak egyedi esetekben, hanem a közpolitika-csinálásban, vagy legalábbis annak a gazdasági érdekekkel összefüggő területein szisztematikusan érvényesült.

„Szerintem 2010 előtt is volt, de ez a fajta sokközpontúság csökkent – a számuk csökkent. Talán kisebb jelentőségű ügyekben voltak meghatározók, nem szálltak meg mondjuk egy minisztériumot. És korábban jobban a politikába voltak bekötve: ha nem is volt kormányfunkciójuk, de mondjuk a párthoz tartoztak, képviselők voltak, nem csak üzletemberek.” (Á – forrás1)

„Ilyenek mindig is voltak – de mivel én is magasabb pozícióba kerültem, lehet, hogy csak most jobban látom. Nőtt a gyakoriság, meg a minőség is változott – régebben is volt olyan, hogy bejött valaki és elmondta a véleményét, és a főosztályvezető mondta, hogy „igen,

egyetértek ezzel”. De most meg olyan van, hogy bejön valaki, és elmondja, hogy mi lesz, utasításokat ad a vezetőknek, a hivatali út megkerülésével.” (Á – forrás5)

„2010–14 között a tárcákhoz be se jutottak a kormányzati javaslatok, a Simicska emberei döntöttek. Az egész NFÜ (Nemzeti Fejlesztési Ügynökség) például a Lajos felé teljesített.” (Á – forrás6)

„De [2010 után] sokkal inkább érezhető, hogy a jogalkotást befolyásolja olyan egyedi impulzus, ami számomra megfoghatatlan körökből érkezik. Ez azért megszorodott. Pl. Lex Borkai: ahhoz, hogy megválaszthassák Győr polgármesterének, kiment a törvényből, hogy nem lehet 5 éven belül katona. Vagy a másik: az önálló községgé válást nem az új településrészen, hanem a teljes településen kell népszavazással megerősíteni – ez volt a Lex Audi. Vagy pl. méltatlansági törvény – szándékos vagy gondatlan bűncselekmény – kell-e, és később látod, hogy kinek az ügye miatt kellett a módosítás.” (Á – forrás8)

„Itt egyértelmű erősödést érzek. Korábban ilyen külső szereplők piacot próbáltak szerezni, vagy ha nem piaci szereplők voltak, akkor más befolyást akartak szerezni, akkor ugye befolyásolni akarták, hogy mi íródik a papírra. De most már nem ez van – most már dominálni akarták. Ott, ahol elég erősek, ott, ha ők jeleznek valamit, akkor ahhoz a bürokrácia automatikusan igazodik. Ez a 2010 utáni időszakban erősödött meg durván, egyértelműen. Ez főosztályvezető, helyettes államtitkár szinten jelenik meg, vagy akár az államtitkárnál: megjelent egy pénzügyi érdekcsoport, az államtitkár is teljesen lepetezett tőle, elmondták neki azt – kinevezték, és két héttel később bejelentkezett hozzá ez az érdekcsoport, és két jóvágású, öltönyös úriember elmondta, hogy mi, hogy van azon a területen, és mi, hogyan működik. És utána kérdezték, hogy ezt ugye megbeszéltük, megértettük egymást. Utána ő utánakérdezett a miniszternél hogy ezeket mennyire kezeljem komolyan, de ő se tudta hirtelen, utánanézett, és utána azt mondta, hogy ne vitázz velük, ha nagy gáz van, szólj nekem.” (Á – forrás10).

„Ami változott: a hatásuk erősödött. Nem hatotta régebben ennyire át a rendszer egészét. Korábban is megvoltak az erőközpontok, de nem volt az, hogy csak az lehet, amit ők mondanak. Volt játéktér mellettük. Most szerintem nincs. (...) Politikai erőközpontként jele-

nik most 2010 óta a gazdasági érdekcsoportok szándéka, érdekérvényesítése. (...) Régebben voltak ilyen puchlacik, kicsit saját szakállra – most sokkal koncentráltabb, szervezettebb.” (Á – forrás11)

„2010-től a Simicskáék teljesen penetrálták az államigazgatást, nem volt döntés anélkül, hogy ő jóváhagyta volna, oda járt az összes miniszter és államtitkár raportra. (...) Az nem a 10%, amit ők akarnak, hanem sokkal nagyobb arányban akarják a pénzt.” (Á -forrás15)

Az interjúk alapján nincs mód egy részletes kép felrajzolására a 2010 előtti folyamatokat illetően, annyit azonban megállapíthatunk, hogy a **privilegizált gazdasági érdekkörök közpolitikát-befolyásoló tevékenysége a 2010–14-es kormányzati ciklusban felerősödni látszik a korábbiakhoz képest.** Közvetett módon erre utalnak Tóth István János és Hajdu Miklós azon elemzése is, amelyek nem perpció, hanem objektív mutatók (pl. a közbeszerzéseken indulók száma) alapján állapítja meg, hogy bár a korrupciós kockázat a vizsgált időszakban végig jelen volt a magyar politikai rendszerben, mértéke 2010 után megnőtt. Tóth szerint a gazdasági és politikai érdekeknek a 2010 utáni időszakban kialakult összefonódását jól írja le a „haveri kapitalizmus” (*crony capitalism*) fogalma: egyes gazdasági érdekcsoportok maguk felé hajlítják a döntéseket, ám mindez a politika primátusával, a politika engedélyével zajlik (Tóth – Hajdu, 2016, 2017).

### *Az érdekcsoportok és a jelentős közpolitikai döntések*

A jelentős közpolitikai változások közül mindössze kettőről tudható biztosan, hogy a társadalmi érdekcsoportok kezdeményezéséből eredtek: a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa hivatal létrehozása (2009) és a párkapcsolati erőszak törvényi tényállásának megteremtése (2013).

Az első a klasszikus lobbizás esete volt. A Védegylet nevű civil szervezet neves szakértők, így például Sólyom László bevonásával már 2002-ben kidolgozta a javaslatot a Jövő Nemzedékek Ombudsmanjának intézményére, ami nem mellesleg nemzetközileg is eredeti felvetés volt (lásd Jávor – Rác, 2006). A szakmai anyagok publikálása,

hazai és nemzetközi konferenciák szervezése mellett a szervezet a döntéshozóknál is igyekezett elérni, hogy a javaslatból döntés legyen. „Az évek során többször nekifutottunk, a szocialista képviselők többször megígérték, de aztán sosem jött össze. 2009-ben stratégiát váltottunk, több civil szervezettel együtt koalícióban léptünk fel, és összpárti egytérítésre törekedtünk. Ez végül sikeresnek bizonyult.” (É – forrás11)

A párkapcsolati erőszak jogi tényállásának létrejötte inkább a mozgalmi érdekérvényesítést példázza. 2012 őszén az Élet-Érték Alapítvány több mint 100 000 aláírást gyűjtött össze egy népi kezdeményezés keretében azért, hogy az országgyűlés tartson vitanapot a családon belüli erőszak önálló büntetőjogi tényállásának létrehozásáról. A kormánytöbbség és az országgyűlés elnöke, Kövér László a kezdeményezéshez nem viszonyult támogatólag, és a vita éjszaka került a parlament napirendjére, alig néhány kormánypárti képviselő jelenléte mellett. Azonban az ülésen Varga István fideszes képviselő a nőket bántó beszédet mondott, ami nagy médiavisszhangot és tüntetést váltott ki, sőt, a Fidesz női képviselői is elítélték. Ezek hatására a kormány megváltoztatta az álláspontját, és bizottságot állított fel a jogalkotási lehetőségek vizsgálatára. A bizottság meglehetősen lassan haladó munkáját azután egy másik Fidesz-KDNP képviselő, Balogh József feleségbántalmazási botránya (a „vak komondor” ügy) gyorsította fel, és az országgyűlés végül 2013 júliusában elfogadta a Büntető Törvénykönyv módosítását, amely létrehozta a párkapcsolati erőszak jogi tényállását és szigorúbb büntetését.<sup>36</sup> Az ügy Garraud (1990) modelljének minden elemét felvonultatja: a közpolitikai vállalkozóként megjelenő szervezett csoportokat (Élet-Érték Alapítvány majd a botrányban tüntetéseket szervező emberjogi szervezetek), a kulcseményt (a Varga és Balogh képviselők kiváltotta botrányokat) és az ezt felerősítő média szerepét.

Emellett Cox és Gallai (2012) szerint a 2003-as kórházprivatizációs törvény is befektetési érdekeket tükrözött. Továbbá a szakértői interjúkban (Sz – forrás4 és forrás8) a szakképzés átalakítása (2013)

<sup>36</sup> Lásd <https://www.origo.hu/itthon/20130510-sulyosabb-buntetest-kaphatnak-a-csaladon-belul-eroszakot-elkovetok.html> (letöltve 2019. szeptember 10-én).

említetett, ahol Parragh László és a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara befolyása sejtethető. Az érdekcsoportok szerepe máshol is felsejlik, például a polgármesterek egy része szorgalmazta a közmunkaprogramokat (2011), privilegizált üzleti körök pedig szerepet játszottak a dohány-kiskereskedelem szabályozási környezetének kialakításában (Laki, 2014), ám valószínű, hogy a kezdeményezés nem tőlük eredt. A közmunkaprogram először a 2. Gyurcsány-kormány alatt merült fel, és ekkor valóban a polgármesterek követelték (Váradi, 2012: 31). A 2011-es bevezetése azonban inkább a Fidesz azon törekvéseinek volt része, amelynek keretében igyekezett a Jobbik egyes közpolitikai javaslatait, így a büntető törvénykönyv szigorítását, vagy a Jobbik 2010-es választási programjában nagy hangsúllyal szereplő közmunkaprogramot is megvalósítani, és így kifogni a szelet az ellenzéki párt vitorlájából (Róna, 2016). A dohány-kiskereskedelem szabályozásának befolyásolásával pedig – elsősorban néhány privilegizált szereplő, így a Continental dohánygyár – inkább a kármentésre és az adott helyzetben történő haszonmaximalizációra törekedett, az eredeti javaslat nem állt az érdekekben (vö. Laki, 2014).

Az érdekcsoportok ugyanakkor bizonyára cselekvésbe lendültek minden olyan esetben, amikor egy tervezett közpolitikai változás számukra kedvezőtlen hatással járt, és próbálták megakadályozni vagy módosítani az előkészítés alatt lévő intézkedést, több vagy éppen kevesebb sikerrel. A jelentős közpolitikai változások általam összeállított listáján szereplő ügyek közül a 2007-es energiapiaci nyitás kapcsán hangzott el, hogy „a hazai energetikai nagyvállalatok és az itt működő külföldi cégek közösen lobbiztak ellene az 'energiabiztonságra' hivatkozva (...) sikerült is jelentősen felvizezniük az eredeti elképzeléseket” (Sz – forrás3). A lista tartalmaz továbbá néhány olyan döntést, amelyet később visszavontak, így például a kórházprivatizáció, a vizitdíj vagy az egészségbiztosítás átalakításának ügyét. Bár az érdekcsoportok ezek ellen is tiltakoztak („...a betegügyi szervezetek és a kórházigazgatók is felléptek a vizitdíj meg a kórházi napidíj ellen”, Sz – forrás1; „a kórházprivatizációs tervek komoly érdekeket sértettek”, Sz – forrás3), úgy tűnik, a közvélemény ellenkezése és az erre építő politikai akciók (népszavazási kezdeményezések) fordították

ténylegesen vissza ezen döntéseket. Azt, hogy az érdekcsoportoknak még mit sikerült megakadályozniuk, nem tudjuk, de ahogyan az egyik forrásom fogalmazott: „[2010 előtt] hosszú a listája azoknak az intézkedéseknek, amelyeken az adminisztráció, a szakértők már komolyan dolgoztak, és aztán az érdekcsoportok megfúrták” (Sz – forrás3).

## ÖSSZEFOGLALÁS

A szakirodalom megállapításai szerint a magyar társadalmi érdekcsoportok (szakszervezetek, szakmai szervezetek, civil szervezetek, mozgalmak) gyengék, megosztottak és társadalmilag kevésbé beágyazottak, mint nyugat-európai társaik. Ez, valamint a hazai kormányzás és közpolitika-csinálás sajátosságai leértékelik az érdekcsoportok befolyását a közpolitikai döntésekre. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a társadalmi érdekcsoportok közpolitikai kapacitása önmagában is gyenge, de a közpolitikai folyamat sajátosságai miatt nem is jut szerephez. Az üzleti érdekek érvényesülése bizonyos területeken és bizonyos körök által meghatározóbb lehet, de erről – részben a téma sajátosságai, részben egyszerűen a hiányzó kutatási eredmények miatt – keveset tudunk.

Az érdekcsoportok viszonylagos erőtlenségét mutatja az is, hogy a jelentős közpolitikai változások közül mindössze kettőről tudható biztosan, hogy a társadalmi érdekcsoportok kezdeményezéséből eredtek: a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa hivatal létrehozása (2009) és a párkapcsolati erőszak törvényi tényállásának megteremtése (2013). Valószínűsíthető továbbá a jelentős szerepük a kórházprivatizációs törvényben (2003) és a szakképzés átalakításában (2013). Ezek mellett az érdekcsoportok inkább a közpolitikai javaslatok módosításában, illetve esetenként a megakadályozásában vettek részt.

Az általában gyengén érvényesülő befolyás ugyanakkor nem zárja ki, hogy egyes kormányzási ciklusokban eltérő legyen, hiszen az érdekcsoportok politikailehetőség-struktúrája is feltehetően változott. A feltáró kutatás logikájának megfelelően elsősorban az interjúk, másodsorban egyéb adatok (például az OÉT napirendjének mutatói) alapján igyekeztem rekonstruálni az érdekcsoportok közpolitikai ha-

tását négy arénában: a társadalmi párbeszéd intézményei, a társadalmi érdekcsoportok lobbizása, a közvélemény és média mozgósítása, valamint a privilegizált üzleti körök befolyása alapján. Az alábbiakban az első hármat összevonva kezelem, mint a társadalmi érdekcsoportok „standard” érdekérvényesítési tevékenységét, szembeállítva a privilegizált üzleti körök befolyásával. Nem utolsósorban azért, mert a kétféle tevékenység kétféle kormányzási stílusra utal: az első a hálózatos kormányzásra (*governance*), míg a második az oligarchikusra.

A legmarkánsabban megjelenő mintázatnak az bizonyult, hogy 2010 után csökkentek a társadalmi érdekcsoportok lehetőségei a döntések befolyásolására. Az intézményes érdekérvényesítés csatornáit éppúgy bedugultak, mint a kormányzatnál történő közvetlen lobbizás lehetőségei. Feltételezésemet megcáfolva ez nem járt azzal, hogy a társadalmi érdekcsoportok energiáikat a mozgósításra helyezték volna át, aminek oka között szerepel az érdekcsoportok meggyengülése, erőforrásaik csökkenése éppúgy, mint a kevésbé támogató társadalmi kontextus és a politika tudatos akciói az érdekcsoportok megosztására, gyengítésére. Az üzleti érdekkörök befolyását illetően nem áll rendelkezésemre olyan adat, amely alapján tudtam volna differenciálni a 2010 előtti időszakban. Ennek megfelelően az értékelő táblázatban csak a 2010 utáni időszak jellemzése tér el az előző kormányzati ciklusokétól.

A társadalmi érdekcsoportok befolyását illetően viszont a 2010-es, határozott cezúra mellett, ugyan halványabban, de megjelent egy másik is, amelyik 2006-hoz, a második Gyurcsány-kormányhoz kötődik. Ahogyan ezt fentebb bemutattam, több forrás utalt arra, hogy 2006 után nehezebbé vált az érdekérvényesítés, ami Bajnai „válság-kormányzása” alatt is folytatódott. Lehet mondani, hogy a társadalmi érdekcsoportok befolyását az objektíve nehezedő körülmények okozták, ám ez mitsem változtat a csökkenő befolyás tényén. Ezért az értékelő táblázatban rögzítettem a különbséget a 2002–2006 és az utána következő ciklusok között.



16. táblázat. Az érdekcsoportok és a privilegizált üzleti körök vélelmezett befolyása az egyes kormányzati ciklusok közpolitikai döntéseire

Kormányzati ciklusok	Medgyessy-Gyurcsány (2002–2006)	Gyurcsány (2006–2009)	Bajnai (2009–2010)	Orbán (2010–2014)
Társadalmi érdekcsoportok	+	0	0	–
Privilegizált üzleti érdekkörök	0	0	0	+

Jelmagyarázat: + a többihez képest erős; 0 átlagos; – gyenge

## 10. Az államigazgatási adminisztráció és a szakértők

A közpolitikai javaslatok előkészítése, majd a politikák megvalósítása a kormányzati adminisztrációhoz kötődik – **az adminisztrációt szokás a közpolitikai kapacitás legfőbb letéteményesének tekinteni** (Peters, 2015). Kérdés tehát, hogy mekkora az a hatást, amelyet a bürokrácia működése gyakorol a közpolitikára. Most csak a közpolitika-formálási szakasszal foglalkozunk, hiszen a megvalósítás vizsgálata nem képezi tanulmányunk tárgyát.

A bürokrácia vizsgálatát összekötjük a szakértők szerepével, bár a szakértők nem feltétlenül az államigazgatás szervezetén belül ténykednek, valamint a szerepük túlmutathat a közpolitika formáláson: az „episztemikus közösségek” (Haas, 1992) kialakulása az adott közpolitikai probléma megkonstruálásában is fontos szerepet játszhat és hatását a közvélemény vagy a nagypolitika szintjén is kifejtheti. Itt erre a mozzanatra csak utalásszerűen tudunk kitérni. Mint ahogyan minden egyébre is – az államigazgatás, a *public administration* egy itthon is gyorsan fejlődő tudományterület, amely a jogi-közigazgatási tudás mellett a szervezetszociológia, a menedzsment tanulmányok, a közgazdaságtan, a politikatudomány, sőt a kulturális antropológia modelljeit, elméleteit is használja a kormányzati adminisztráció jelenségeinek elemzésére. Az alábbiakban az irodalomáttekintés csak az adminisztrációnak a közpolitika-alkotásban betöltött szerepére korlátozódik.

## A BÜROKRÁCIA SZEREPE A KÖZPOLITIKA ALKOTÁSBAN

A kormányzati bürokrácia klasszikus szerepe a kormányzati döntések megvalósítása, vagy ahogyan Woodrow Wilson 1887-ben megfogalmazta: „A közigazgatás szerepe a jogszabályok alapos és szisztematikus végrehajtása” (idézi Sager – Rosser, 2009: 1140). Ugyanakkor Sager és Rosser (2009) amellett érvelnek, hogy a későbbi, elsősorban Max Weberől eredeztethető, a politika és a közigazgatás szigorú elválasztását kimondó tézissel szemben Wilson nem tagadta az adminisztráció politikai hatalmát, diszkrecionalitását, és hangsúlyozta, hogy a bürokrácia bizonyos keretek között megválasztja az alkalmazandó eszközöket. Ennek ellenére a kormányzati adminisztráció legfőbb szerepe nála is a végrehajtás oldalán van.

Mint ismeretes, a politika és az adminisztráció közötti szövevényes viszony a közigazgatási tanulmányok máig egyik legfontosabb kérdése. A problémát Max Weber exponálta nagy erővel (Weber, 1987). Weber egyszerre csodálta a bürokráciát, mint a modern racionális államszervezet megnyilvánulását, és félte a hatalmát. Bár a weberi bürokrácia politikailag semleges és szigorúan hierarchikusan szervezett, ugyanakkor szakszerű is, és Weber tudatában volt az ellentmondásnak: a hierarchia magasabb szintjei tökéletlenül tudják csak ellenőrizni a speciális ismeretek, szaktudás birtokában lévő bürokratákat. Ennek a meglátásnak a jelentőségét később az intézményi közgazdaságtan is igazolta: az információs aszimmetriák miatt a szervezetekben a felsőbb szint csak korlátozottan képes motiválni vagy ellenőrizni a beosztottakat (vö. Miller, 2002). Weber a problémát a politika és adminisztráció szigorú elválasztásával, a köztisztviselők semlegességével és azt ezt támogató közszolgálati ethosszal remélte enyhíteni. Kérdés persze, hogy Weber a politikát féltette-e elsősorban az adminisztráció hatalmától, vagy megfordítva – a két szféra elválasztása mindazonáltal mindkét problémára egyfajta megoldás lehet.

A közigazgatásban mai szerzői, bár nem tagadják a közigazgatás ellenőrzésének, a hierarchia és a diszkrecionalitás potenciális összeütközésének problémáját, általában nem tartják reálisnak a teljesen

független közigazgatás elvárását, és még kevésbé annak biztosítását, hogy az adminisztráció pusztán döntéstámogatói vagy végrehajtói szerepben jelenjen meg (vö. Peters, 1988). A kormányzás és közpolitika csinálás egyre komplexebbé válásával nehezen választhatóak el egymástól a politikai és az „adminisztratív” szempontok, hiszen minden döntés összetett intézményi-jogi környezetbe, stakeholderek és érdekcsoportok hálózatába, valamint nagypolitikai megfontolásokba ágyazódik. A gyakorlatban nem feltétlenül könnyű elhatárolni egymástól a döntés-előkészítés, a döntés és a megvalósítás szakaszait és tevékenységeit. Már Hecló (1974) is kimutatta a svéd és brit jóléti politikák fejlődéséről írott elemzésében, hogy a magasan képzett, professzionális államigazgatás képes érdemben befolyásolni a közpolitikák tartalmát. Ezzel az elvi probléma az, hogy demokratikus legitimitációval nem rendelkező szereplők érdemben befolyásolják a döntések tartalmát. Az elvi problémát nehéz megoldani; a gyakorlatban viszont a politika és a közigazgatás különböző intézményi és normatív konfigurációkban kapcsolódik össze, valamiféle praktikus választ adva a kihívásra.

A politika és közigazgatás viszonyát sokféle modell jellemzi. A világban megfigyelhető különböző „politikai-adminisztratív rendszerek” (vö. Pollitt – Bouckaert, 2011) között vannak olyanok – például az amerikai – amelyekben kormányváltáskor természetes, hogy akár a középvezetőkig is lecserélik a közhivatalnokokat, és nyilvánvalóan politikai lojalitást várnak tőlük. Az amerikai köztisztviselők szerepfelfogása ennek megfelelően egy külön típust képvisel az európai modellekhez képest: jobban jellemzik a politikusi szerepfelfogás egyes vonásai, például a pártelkötelezettség, érdekcsoportok képvisellete, konfliktusok felvállalása (Aberbach et al., 1981). Ugyanakkor az európai kontinentális rendszerek, pl. a német vagy a francia elvben közelebb állnak a weberi ideáltípushoz. A politikától független közigazgatás mint normatív elvárás is megalapozható és nem csak értékelvű érvek alapján: az országok nagyobb mintáját vizsgálva megállapítható, hogy a weberi ideálhoz közelítő, effektív, szakszerű és a politikától független államapparátus megléte pozitív összefüggést mutat a gazdasági növekedéssel (Grindle, 2007).

A döntések megvalósítását, mint a 3. fejezetben láttuk, Howlett (2015) a koordinációs képességek részeként értelmezi, de ide kapcsolódik Hupe és Hill (2014) feladatellátási (*delivery*) kapacitás koncepciója is. A döntések végrehajtása és az állami szolgáltatások megszervezése kétségkívül a közigazgatás legfontosabb feladata, azonban a közpolitikai szerepe nem merül ki ezzel. A bürokráciára fontos szerep hárul a közpolitikák kialakításában (*policy formulation*) is. A közigazgatás semlegességének megközelítése alapján ez elvben a politika által meghatározott célokhoz eszközök rendelését jelenti, méghozzá ideálisan több, egymással összehasonlítható eszközt, amelyek között azután ismét a politika hivatott választani. A kontinentális *Rechtstaat* jogias közigazgatási kultúrájában (vö. Pollitt – Bouckaert, 2011) ez elsősorban jogszabály-előkészítést jelent, míg az angolszász tradícióban a köztisztviselők generalisták, akik a „*policy work*” keretében a szakemberekkel (köztük jogászokkal) és az érintettekkel is egyeztetve afféle projektmenedzserként vizik végig a közpolitikák előkészítését (Page – Jenkins, 2005).

**A közpolitika alakításában való szerepével a bürokrácia részévé válik a Jones (1970) által javasolt módon szélesen értelmezett döntési folyamatnak,** amelyről korábban már szoltunk. Már Herbert Simon is úgy fogalmazott, hogy „...a döntési folyamat nem ér véget akkor, amikor egy szervezet célja meghatározódik. A 'döntéshozás' feladata áthatja az adminisztratív szervezetet, legalább annyira, mint a 'megvalósítás'” (Simon, 1957: 1). A közpolitikák előkészítésében vitt szerepével tehát a bürokrácia, mint Michael Hill fogalmaz, „olyan hatalomhoz jut, amellyel a törvényhozás részévé válik” (Hill, 1972: 61). Szélsőséges esetben ez a törvényalkotásban való dominanciát is jelenthet, mint azt Kulcsár Kálmán az államszocializmus vagy a felemás modernizációval jellemezhető egyes fejlődő országok bürokráciája kapcsán megjegyzi (Kulcsár, 2001).

**A közpolitika alakítása (*policy formulation*) azt jelenti, hogy miután megvan a cél, ahova el akarunk jutni, ki kell dolgozni az odavezető utat.** Az alternatívák kidolgozásának képessége része annak, amit Howlett (2015) analitikus közpolitikai kapacitásnak nevezett. Ez az alábbi elemeket foglalja magában (Knoepfel et al., 2007: 8. fejezet):

- a közpolitikai célok precízebb meghatározását
- operatív elemeket, a közpolitikai eszközök megválasztását
- olyan politikai-adminisztratív elrendezések kialakítását, amelyek meghatározzák a közpolitika megvalósításának intézményi és erőforrás-hátterét
- procedurális elemeket, vagyis azon szabályok definiálását, amelyek a közpolitika végrehajtását fogják segíteni.

Nem nehéz belátni, hogy az első pont a közpolitika lényegét érinti, érintheti. Például a háztartások rezsicsökkentésének általános célja még nem mondja meg, hogy milyen típusú rezsiköltségeket akarunk csökkenteni és kinek. Csak a rászorulóknak vagy mindenkinek? Csak a gázfűtés költségeit vagy a fafűtést is? A valóságban a politikusok által kijelölt célok közpolitikákká formálása nem merül ki az eszközök mechanikus megválasztásában, és a közpolitikák részleteinek kidolgozása időnként érdemi beavatkozással jár a közpolitika lényegét illetően; és az egyeztetések során további kérdések, más érintett területek, problémák kerülhetnek a közpolitika-csinálók látóterébe, amelyek újabb döntéseket, közpolitikákat tehetnek szükségessé (vö. Page – Jenkins, 2005).

De a második pont jelentőségét sem szabad alábecsülni: Howlett (1991: 2) egyenesen úgy fogalmaz, hogy „az eszközök kiválasztása (...) a közpolitika csinálás maga”. Nyilvánvalóan nagyon másfajta közpolitikát jelent az árak hatósági szabályozása, a lakosságnak juttatott célzott pénzügyi transzfer vagy az energiakorszerűsítést segítő, önrészhez kötött támogatás, az energiát terhelő adók csökkentése vagy önkéntes megállapodás kötése az energiaszolgáltatókkal. Persze nincs okunk azt feltételezni, hogy ezekbe a fontos kérdésekbe a politika ne szólna bele – minél fontosabb politikailag az ügy (mint például hazánkban a rezsicsökkentésé), annál valószínűbb, hogy ez így történik. De azt sincs okunk gondolni, hogy alapesetben az adminisztráció ne befolyásolná ezeknek a kérdéseknek az eldöntését.

**A bürokrácia tehát irányt szabhat a közpolitika alkotásnak, és meg is akadályozhatja bizonyos típusú közpolitikák létrejöttét.** Kingdon (1995) *Multiple Streams* modellje, mint ismeretes, a prob-

léma-folyam és a politikai folyamat mellett a közpolitikai folyamatban bekövetkező kedvező változásokat is a közpolitikai lehetőség-ablak kinyílásának feltételeként határozza meg. Vagyis hiába fogalmazódik meg egy megoldandó probléma a társadalomban, hiába irányul rá a politika figyelme is, ha a közpolitika csinálás kulcsszereplői, a bürokraták és a szakértők úgy ítélik meg, hogy a problémának nincs kivitelezhető megoldása, akkor féltő, hogy döntés sem lesz az ügyben.

Az államigazgatás ugyanakkor nem csupán a politikai javaslatok, célkijelölések pontosításában, vagy eszközeinek, megvalósíthatósági alternatíváinak kidolgozásában vesz részt. Ennél többet is tesz: **megoldandó problémákat vet fel, és javaslatokat fogalmaz meg meghozandó döntésekről, vagyis befolyásolja a napirendet** (Garraud, 1995; Page – Jenkins, 2005). A problémafelvetés forrása lehet maga a szakértői tudás, de a korábbi döntések megvalósítása során jelentkező problémákról szóló jelzéseknek is elvileg fel kellene jutniuk az államigazgatás felső szintjére. Ezek a problémák lehetnek olyan súlyúak, amely akár törvénymódosítást is igényelhet. Az államigazgatási tisztviselők továbbá kapcsolatban állhatnak a különböző érdekcsoportokkal is, és az általuk felvetett problémákat is közvetíthetik a politika felé.

Az államigazgatás felől érkező kezdeményezések tipikusan a politikailag kevésbé tematizált ügyekre irányulnak; általában inkrementális változtatásokat javasolnak; és gyakran valamely érdekcsoport álláspontját jelenítik meg, ám ugyanakkor igyekeznek egyensúlyozni a különböző érdekek között, és inkább csökkenteni, elkerülni a konfliktusokat, mint generálni azokat (Aberbach et al., 1981: 245). Ennek ellenére Aberbach és szerzőtársai szerint **a közpolitikai kezdeményezések többsége a bürokrácia felől érkezik** (uo.).

A 17. táblázat összefoglalja a bürokrácia lehetséges szerepeit a közpolitikai folyamatban Aberbachék nyomán. Két kiegészítés tartozik hozzá. Az egyik, hogy a táblázatban nem szerepel a problémafelvetés, pedig ahogy fentebb utaltunk rá, ez is származhat a bürokráciától. A másik, hogy a táblázat nem veszi figyelembe a Knoepfel és szerzőtársai (2007) által felvetett szempontot, hogy ti. a bürokrácia a döntés-előkészítés során módosíthatja a közpolitikai célokat. Itt a célkijelölés nyilvánvalóan nem ebben az értelemben szerepel.

17. táblázat. A bürokrácia és a politika szerepei a közpolitikai folyamatban

	modell I.	modell II.	modell III.	modell IV.
Végrehajtás	Bürokrácia	Bürokrácia	Bürokrácia	Bürokrácia
Döntés-előkészítés	Politika	Pol-Bür	Pol-Bür	Pol-Bür
Érdekek becsatornázása	Politika	Politika	Pol-Bür	Pol-Bür
Célok kijelölése	Politika	Politika	Politika	Pol-Bür

Forrás: Aberbach et al., 1981: 329.

A I. modell a klasszikus weberi ideáltípushoz áll közel: a bürokrácia szerepe itt a döntések végrehajtására korlátozódik – a közpolitikák mai komplexitása mellett ennek a modellnek a realitása kétséges. Ezzel szemben a IV. modell egy aktív, a közpolitikai folyamat szinte minden részében, így a célkijelölésben is a politikusokkal együttműködő bürokrácia képét mutatja: Aberbachék szerint a valóságban talán az amerikai államigazgatás áll ehhez a legközelebb. A fejlett demokráciák többnyire a II. vagy III. modellt testesítik meg.

A táblázatban fontos kategóriaként szerepel az érdekek becsatornázása. Ezt értelmezhetjük érdekérvényesítésként, információadásként is, hiszen az érdekcsoportok, ahogyan erre az előző fejezetben utaltam, többféle funkciót elláthatnak. De az érdekcsoportok részei lehetnek az amerikai politikában „vasháromszögeknek” (*iron triangle*) nevezett kapcsolathálóknak, ahol a három aktor a bürokratikus egység, a külső lobbista és az adott ügyben elkötelezett politikus. Az, hogy a politikusok és a különböző lobbicssoportok között (az amerikai rendszerben különösen) erős kapcsolatok lehetnek, nem meglepő. Az, hogy miként kerül a képbe a bürokrácia, az pedig a fentebb elmondottak alapján érthető meg: az adminisztratív egységek a saját agendájuk érvényesítéséhez igyekeznek szövetségeseket találni. A belső szövetségesek, például politikusok vagy más, magasabb szintű szervezeti egységek különösen értékesek, hiszen közvetlenül hozzájárulhatnak a hatalom, a befolyás növeléséhez. A belső szövetségesek megnyeréséhez azonban szükség lehet azok külső kapcsolatait is támogatni – és ha egy erős lobbistát tud valamit vinni a politikán, akkor



érdemes a győztes koalícióhoz tartozni. De a lobbicsoportok közvetlenül is nyújthatnak erőforrásokat a bürokráciának információ és a bürokratikus politikában jól használható érvek formájában.

Bár az ilyen kapcsolatrendszeres időként komoly demokratikus kihívást jelentenek, lehet hasznuk a közpolitika alkotás szempontjából: segítik a konzultatív közpolitika csinálást és értékes információkat csatornáznak be a közpolitikai folyamatba; csökkentik a konfliktust és depolitizálják az ügyeket; stabilizálják, és ezáltal kiszámíthatóbbá teszik a közpolitikát (Hill, 2009: 59). Persze mindezek a jellemzők korlátokat is jelentenek közpolitikai paradigmaváltás esetén: példa erre az a politikai, intézményi, kognitív ellenállás, amivel a környezetvédelem gondolata a hatvanas években szembetalálta magát a közpolitikai monopóliumok részéről.

A „vasháromszög” fogalma helyett mostanában inkább a közpolitikai hálózatét (*policy network*) vagy a közpolitikai közösségét (*policy community*) használják, utalva arra, hogy ezek a kapcsolatrendszeres több és többféle tagból, pl. civil szervezetekből, szakértőkből, tudományos műhelyekből is állhatnak, akiket egy adott közpolitikai területen hasonló érdekek, prioritások és meggyőződések kötnek össze (Gajduschek, 2009). A kettő között is lehet és szokás különbséget tenni (Hill, 2009: 58). Eszerint a hálózatok lazább együttműködést jelentenek, változó, diverz és egymástól eltérő súlyú tagokkal, akik között alacsony intenzitásúak az interakciók, a koordináció, valamint az egyetértés foka a részleteket illetően. A közpolitikai közösségekben szorosabb az együttműködés a tagok között, akik között a hatalmi viszonyok is kiegyensúlyozottak, és akiknek nem csak az érdekeik mutatnak egy irányba, de az adott ügyről, közpolitikai területről alkotott elképzeléseik, értelmezési kereteik is.

### *Adminisztratív és közpolitikai kultúra*

Itthon az államigazgatási tanulmányok elsődlegesen az intézményekre, az intézményi kapcsolatokra és ezek jogi hátterére összpontosít (vö. Fazekas, 2011; Müller, 2014b; Szamel, 2008; jóllehet a gazdasá-

gi-menedzsment (Horváth, 2011; Jenei, 2005), valamint a politikatudományi és szociológiai szempontok is megjelennek (pl. Gajdusчек, 2016b; Pálné, 2019). Ugyanakkor szinte teljesen hiányzik az amerikai *public administration* irodalmában már korán megjelent elemzési szempont, amely a (z informális) normákat, az egyéni gondolkodást és magatartást kondicionáló kollektív kognitív sémákat, a szervezeti kultúrát állítja a vizsgálat középpontjába.

A szempont megjelent már Graham Allisonnak a kubai rakétaválságról szóló immár klasszikus elemzésében is (Allison, 1970): az adminisztráció különböző formális és informális normák mentén szerveződik. Az egyes közpolitikai területek, intézmények, szervezeti egységek tagjai sokszor markáns szervezeti kultúrát alakítanak ki és követnek, amelyek – a szervezeti és kollektív érdekeik mellett - ütközhetnek más adminisztratív egységek kulturális rendszereivel.

Pollitt és Bouckaert (2011: 49) szerint nem kétséges, hogy a kultúra fogalma hasznos az egyes közigazgatási, adminisztratív stílusok vagy szervezeti jellemzők leírására. Az adminisztratív kultúrát ők mint a magatartást stabilizáló normarendszert értelmezik: az elvárások olyan rendszereként, amely definiálja, hogy mi a „normális” vagy elfogadható az adott szervezetben. Az adminisztratív kultúra megnyilvánul a magatartásban, a beszédben, a szervezeti rítusokban és szimbólumokban. Pollitt és Bouckaert szerint az adminisztratív kultúra nemcsak országonként, hanem szervezetek között is nagy változatosságot mutathat, ugyanakkor amellettt érvelnek, hogy makroszinten Európában két nagy adminisztratív kulturális modell (és azok keverékei) léteznek: a németes *Rechtsstaat* és a brit közérdek (*public interest*) modell. Az első jogias és államközpontú megközelítést testesít meg, erőteljesen támaszkodik a hierarchikus adminisztrációra és *top-down* közpolitika alkotás jellemzi, míg a második az államnak inkább koordináló, mint szabályalkotó szerepet szán, nagyobb teret enged a lobbiknak, az érdekek rugalmas egyeztetésének és a pragmatikus, problémaorientált közpolitika alkotásnak. **A kultúra tehát közvetlenül összefügg azzal, hogy a bürokráciának milyen a közpolitika-alkotásban betöltött szerepe.**

Ugyanakkor az adminisztratív kultúra kutatása meglehetősen elhanyagolt terület. Ami a leginkább elterjedt, azt Robert Hoppe ki-

fejlesztését átvéve attitudinális megközelítésnek nevezhetjük – amit szembeállíthatunk az inkluzív megközelítéssel (Hoppe, 2007). Előbbi felfogásban a „kultúra” mint (tudat)tartalom, (kognitív) elem, szubjektivitás, izolált fellelhetőségű tényező (érték, nézet, norma, hiedelem) jelenik meg. A (köz)politikai, szervezeti vagy adminisztratív kultúra leírását az egyéni tudattartalmak felméréséből és összesítéséből kirajzolódó kép megalkotásával azonosítják; lehetségesnek, sőt szükségesnek tartják a vizsgált problématerület viszonyainak mérését; a jellemzően értéként/beállítódásként/hiedelemként kezelt „kulturális” faktorokat mind független, mind függő változóként értelmezni tudják. Idetartozik Geert Hofstede modellje, amely öt dimenzió mentén (férfias/nőies értékek; az individualizmus mértéke; a hatalmi távolsághoz való viszony; az időtávhoz való viszony; bizonytalanságkerülés mértéke) jellemzi igazából nem is a szervezeteket, hanem azokat a „nemzeti kultúrákat”, amelyek szerinte a szervezetek, köztük az államigazgatás működését is befolyásolják (Hofstede, 2001). Ugyancsak az attitudinális kultúrakutatást példázza Quinn és Kimberly (1984) modellje, amely a rugalmasság/kontroll és a külső/belső orientáció dimenziói mentén különböztet meg négy jellegzetes szervezeti kultúrát: a *human relations* modellt, a nyílt rendszer modellt, a bürokratikus modellt és a racionális modellt.

Az inkluzív megközelítés a (köz)politikai kultúra fogalmát olyan, az „ideológia”, a „paradigma” vagy az „előítélet” terminusokkal rokonítható szociológiai kategóriaként alkalmazza, amely az illékony megszólalások és folyamatok háttérét képező stabil(abb) és statikus(abb) mögöttes struktúrának, determináló tényezőnek, vagy (adott módszertani keretben) magyarázó változónak minősül. Ezt a megközelítést példázza Schwartz és Thompson (1990) is (magyarul lásd erről Boda, 1997). Álláspontjuk szerint a közpolitika vitákat sokszor az teszi nehezen eldönthetővé, hogy azok a szükségszerű komplexitás miatt nem tudnak „csak a tényekről” szólni, és a társadalomról, a környezetről, a tudásról stb. alkotott, néha csak hallgatólagos, mélyebb meggyőződések csapnak össze bennük – amelyekből pedig szinte magától értetődően levezethető, hogy mondjuk az atomenergia vagy pedig a megújuló energia a támogatandó közpolitikai alternatíva.

A közpolitikai kultúra ezen megközelítése természetesen alkalmazható más közpolitikai aktorokra is, nem csupán a bürokráciára. Az érdekcsoportok, illetve jelen témánk szempontjából még fontosabb, hogy a szakértők is rendelkeznek ilyen gondolati rendszerekkel, amelyek messzemenően meghatározzák a problémaérzékenységüket és a javasolt megoldásokat is.

### *Az egyén szerepe*

A közigazgatásban elsősorban az intézményi működésre, logikára összpontosít. Az egyén, ha megjelenik ezekben az elemzésekben, akkor elsősorban mint probléma értelmeződik, akit motiválni kell, rá kell venni a „megbízó” céljainak elfogadására és követésére (Miller, 1992); aki hajlamos az intézményi logika szempontjából diszfunkcionális működésre, mint a hatalmi befolyás gyakorlása, vagy az információkhoz való egyenlőtlen hozzáférés kihasználása, vagy a saját érdekeit, agendáját megjeleníteni a közpolitikai folyamatban (Kozak, 1988). Az egyén a változásellenes attitűdjével a változások gátja lehet (Bovey – Hede, 2001). Az egyén mint a változások kerékkötője értelmezés ugyanakkor sajátos gellert kapott az utóbbi években elsősorban a Donald Trump körül működő bürokratákkal, akik mint „a felnőttek a szobában” próbálták elszabotálni az elnök kiforratlan, szakmailag és politikailag kockázatos döntéseit. Itt az egyén és a szervezeti ellenállás mint a normalitás védelmezése jelenik meg (vö. Anonymous, 2019).

Az egyénnek másként is lehet pozitív szerepe: a szervezetelméletben „bajnoknak” (*champion, change agent*) egy adott szervezeti változás kezdeményezőjét, illetve legelkötelezettebb hívét nevezik, azt, aki az esetleg jelentős szervezeti ellenállással szemben is hajlandó képviselni az ügyet (vö. Bakacsi, 1998). A „bajnok” elsősorban nem vezető (*leader*), hanem a szervezeten belülről kezdeményez változásokat, adott esetben megnyerve a vezető támogatását is. Miközben a szervezetszociológia kimerítően foglalkozik a bajnok szerepével, figyelemre méltó, hogy a közpolitika-tudomány, vagy a közigazgatásban elhanyagolja ezt a problematikát.

### *Szakértők a közpolitikában*

A szakértelem és a tudás sokféle módon jelenik meg és sokféle szerepet játszhat a közpolitikai folyamatban a problémadefiníciótól kezdve a megoldások kidolgozásán át azok elfogadtatásáig és megvalósításáig. Magának a szakértelemnek is többféle megjelenési formája lehet, így beszélhetünk tudományos tudásról, szakpolitika-specifikus ismeretéről, gyakorlati tudásról és a közpolitikák érintettjeinek laikus tudásáról, a közpolitikai folyamatra vonatkozó procedurális tudásról, jogi (pl. kodifikációs) tudásról (vö. Demszky, 2013). Minderről nincs módomból szólni, csupán három mozzanatot emelnék ki: **a szakértők szerepét a problémák megkonstruálásában; a megoldások nyújtásában; és a közpolitika formálásában.**

A szakértők szerepe a problémák megkonstruálásában a témakör egyik legtöbbit elemzett kérdése (vö. Hoppe, 2011; Majone, 1989; Rein, 1976; Stone, 1997). Az az „objektivista” álláspont, amely „ténykérdésnek”, azaz mindenféle értelemadástól, meggyőződéstől és mérlegeléstől függetlennek tekinti egy helyzet problematikuságát túlhaladottnak tekinthető; a „konstruktivista” felfogás az uralkodó, amely szerint egy jelenség vagy szituáció kívánatostól eltérő színben való feltűnése voltaképp egy összetett értelmezési folyamat eredménye (Gajdusчек–Hajnal, 2010: 86–88). Ebben az értelemadási folyamatban a szakértők is egy – jóllehet gyakran kiemelt jelentőségű – szereplőcsoportot képviselnek. Ezeket a szakértői csoportokat nevezte Dunleavy és O’Leary (1987) közpolitikai közösségnek (lásd fentebb, a 2. fejezetben), illetve Peter Haas episztemikus közösségnek (vö. Haas, 1992). Az utóbbi időben az episztemikus közösség fogalmát használja inkább a szakirodalom egy általánosított értelemben, jóllehet Haas eredetileg kifejezetten a nemzetközi politikai együttműködés tényezőjeként definiálta azt.

A szakértői közösségek, mint minden intézményesült hálózat a status quo őrzői, ami korlátot jelenthet akkor, ha új, a domináns paradigmákat kikezdő problémák, megközelítések merülnek fel. Ebben az értelemben a szakértelem konzervatív és a közpolitikai innovációnak is útját állhatja: mint Kingdon (1995) rámutatott, komplex vagy ma-

gasspecializáltságú problémák esetén a döntéshozók érthető módon haboznak lépni mindaddig, amíg a közpolitikai szakértők nem bólintanak rá egy megoldás megvalósíthatóságára.

Ugyanakkor a szakértői vagy a tudományos közösségek nem egységesek: új problémák megkonstruálása során fontos szerep hárulhat az „ellen-szakértelemre”, vagyis olyan szakértőkre, akik kompetens módon tudnak érvelni a régi paradigma ellen, és meg tudják alapozni az új problémák tudományos értelmezési keretét. A folyamatot alaposan elemezték a környezetvédő, zöld diskurzus történetén (lásd Eden, 1998; Hajer, 1995). A környezetvédelem példája mutatja, hogy kicsit is komplex szituációkban a vitákat milyen nehéz „tények alapján” eldönteni, és akár technikai részletek értelmezése (mint a hatvanas évek elején annak kérdése, hogy a növényvédő szerek miként hatnak az ökológiai rendszerekre) világnézetek, vagy ahogy Schwartz és Thompson (1990) nevezi, politikai kultúrák küzdelme lesz. Erre más összefüggésben Mitroff (1998) is rámutat: a problémák új értelmezése és innovatív megoldások keresése a megszokott értelmezési keretünk feladását igényelheti. A zöld ügy története ugyanakkor azt is illusztrálja, hogy a szakértői diskurzusok gyakran összekapcsolódnak más (pl. politikai) érvekkel és logikákkal, amelyek szélesebb körben is népszerűsítik az új érveket és problémaérzelési kereteket; és gyakran nehéz elválasztani egymástól az értékalapú/politikai és az úgymond tényalapú/tudományos érveket. Ez, mondhatni, egy objektív probléma, és fontos következménye van a közpolitikai vitákban is: mindig kétségbe lehet vonni, hogy ki a „valódi” szakértő, és hogy amit állít, az mennyiben igazolható tudományosan és mennyiben „csak” egy politikai állítás.

A legitim problémák megfogalmazása, elfogadása és a lehetséges megoldások kidolgozása vagy jóváhagyása mellett a szakértőknek a közpolitika formálásban is van szerepük, ahogy ezt fentebb Knoepfel és szerzőtársai (2007) nyomán bemutattuk. Az elmondottakhoz csak annyit tennék hozzá, hogy a célok pontosítása, az eszközök proponálása stb. mellett a szakértelemnek része a jogi, kodifikációs tudás is: az európai tradícióban a közpolitikai döntéseket jogszabályokká kell formálni, amelynek során biztosítani kell a tartalmi és formai megfelelést. Mint

Sebők et al. (2017) a hazai jogalkotás példáján bemutatja, ennek a kívánalomnak az érvényesülése korántsem magától értetődő, és jelentős különbségek mutathatók ki az egyes kormányzási ciklusok között.

## BÜROKRÁCIA ÉS SZAKÉRTŐK A MAGYAR KÖZPOLITIKÁBAN

*Társszerző: Hajnal György*

A bürokrácia és a szakértők közpolitikai szerepéről is csak ismételni tudom a korábbi fejezetek kapcsán mondottakat: itthon erről kevés elemzés született, és elsősorban esettanulmányokat lehet találni. Az esettanulmányokon túlmutató kevés elemzés egyike Váradi (2012b), amely a munkaügyi politika területén interjúk alapján villant fel néhány általános jellemzőt: például, hogy míg a kilencvenes években a minisztériumi adminisztráció önbizalomól duzzadva tett le kész közpolitikai javaslatokat a politika asztalára, a szerepe az idő előrehaladtával egyre csökkent, és 2010-re már alig maradt szerepe a megoldások kidolgozásában (i. m.: 86).

A bürokrácia és a politika viszonyrendszere, mint láttuk, a terület egyik kiemelt témája, és ez a hazai elemzésekben is megjelenik. Jól dokumentált, hogy a bürokrácia viszonylag nagy hatalommal bír a kilencvenes években, majd a politika több hullámban igyekezett maga alá rendelni (Kovács – Hajnal, 2017; Vass, 2001). A politika dominanciájának erősödését egyebek mellett az eredményességgel indokolták: a bürokrácia mint a hatékony döntések és végrehajtásuk kerékkötője tűnt fel (vö. Hajnal – Csengődi, 2014). A szakirodalom szerint a politika erősödése több hullámban ment végbe, és a 2010 utáni változások különösen markánsak. Ugyanakkor az elemzések szerint a 2006–2008-as közigazgatási reformok (a közigazgatási államtitkári poszt megszüntetése és az NPM-reformok, amelyek a jelentős közpolitikai változások listáján is szerepelnek) az államigazgatás politikai kontrolljának növelésében az első fontos, jóllehet a körülmények miatt nagyrészt kudarcba fúl kísérletét jelentik (Kovács – Hajnal, 2017). Ezek a tézisek egyébként az interjúinkban is

visszaköszöntek: az elmúlt harminc évben tendenciaszerűen erősödő politikai kontroll; a 2006-os változások, amelyek irányukban a 2010 utáni, sokkal radikálisabb változásokat jelezték előre, ám az hatéktívitásuk elmaradt emezeké mögött stb.

A politika és bürokrácia viszonyában természetesen nem csupán a formális szabályok, hanem az informális normák is fontosak: „Miközben papíron a második Orbán-kormány visszatért Gyurcsány „politikai kormányzása” előtti, a politikai és közigazgatási pozíciókat elváltató antalli modellhez, a kormányzat közigazgatási apparátusának átpolitizálása a gyakorlatban 2010-től kezdődően ment a legmesszebb” (Körösényi et al., 2015: 46). Az informális normák működése már az adminisztratív, (köz)politikai kultúra problematikája felé mutat.

Az adminisztratív kultúrát illetően egy általános megállapítás, hogy az „jogias” (Gajdushek – Hajnal, 2010: 53): a bürokrácia tagjainak végzettsége is többnyire jogtudományi, és ennek megfelelően a kormányzás szemlélete, gyakorlata is a jogias logikát követi. Vagyis Pollit és Bouckaert (2011) kategóriái alapján nem kétséges, hogy a magyar államigazgatás a németes jogállamihoz áll közelebb.

Az adminisztratív kultúra hazai vizsgálatának egy alapos példája Hajnal (2004) tanulmánya, amely egyes minisztériumok kulturális jellemzőit tárta fel Quinn és Kimberly (1984) tipológiáját alkalmazva. Eredményei szerint ugyan vannak különbségek az egyes minisztériumok között, de összességében a hazai államigazgatásban a szabályok követésére fókuszáló bürokratikus kultúra a legmeghatározóbb, ezt követi a célmegvalósító, ún. racionális kultúra. A „piaci modell”, vagyis az innovációorientált, illetve a belső fókuszú, a munkatársak fejlesztésére összpontosító modellek jellemzői ezekhez képest kevésbé jelennek meg.

A szervezeti „bajnokok” szerepéről keveset tudunk, jóllehet plauzibilis lehet az a feltevés, hogy az intézményesültség hazai problémái, a gyakori reformok miatt az egyén jelentősége relatíve felértékelődhet. Kiss-Boda (2005) a helyi önkormányzatok elektronikus kormányzási kezdeményezéseiről állapította meg, hogy az számos helyen alulról jövő kezdeményezés volt. Vagyis akadt valaki a hivatalban, akinek ez szívügye volt, értett hozzá vagy érdekelte, és ő vitte előre ezt a



projektet. Egy másik elemzésünk a hazai környezetpolitikáról, illetve a nemzetközi környezeti rezsimekhez való magyar csatlakozásról szól (Bela et al., 2008). Azt találtuk, hogy egyes agilis, szakmailag motivált minisztériumi középvezetők valóban tudtak érdemi eredményeket elérni a saját szakterületükön.

A szakértők közpolitikai szerepéről nem született sok elemzés, és azok egy része inkább azt vizsgálja, hogy milyen szerepet játszottak a szakértők az implementációs szakaszban. Például Szolár (2010) ezt a felsőfokú oktatás bolognai folyamatának megvalósításában mutatja be, Bela et al. (2008) pedig a nemzetközi környezeti rezsimek hazai implementációja kapcsán. A szakértők közpolitika-formáló szerepéről Berényi et al. (2010) kötetében olvasható több érdekes esettanulmány. Eröss és Kende (2010) például azt mutatják be, hogy a sajátos nevelési igényű (SNI) gyerekekkel kapcsolatos közpolitikákat a tudományterületek (pedagógia, pszichológia, szociológia) közötti versengés határozta meg. Egyes döntések, jogszabályi változtatások párhuzamba állíthatók a különböző szakmai érvek megfogalmazásával és közpolitikai jelentőségük növekedésével. Vagyis a szakértők szerepe egyes közpolitikai döntésekre okkal valószínűsíthető.

Neumann (2013) áttekintő tanulmánya a 2002 után dominánssá váló integrációs oktatási paradigma kialakulását elemzi a kilencvenes évek elején jellemző „nemzetiségi”, majd 1995-től a „multikulturális” paradigma után. Az elemzés nem csupán azt mutatja be meggyőzően, hogy a fogalmaknak, diskurzusoknak milyen nagy hatása van a közpolitikai értelmezésekre és végső soron az intézkedésekre, de azt is, hogy hazai szakértő csoportok, valamint nemzetközi episztemikus közösségek (ez utóbbi például a PISA-tesztek révén) hogyan hatottak az oktatáspolitikára. „A korábbi oktatáspolitikai döntéshozatali mechanizmusokhoz képest alapvető változást hozott, hogy 2002-től kezdve azelőtt csekélyebb politikai befolyást gyakorló tudományos diszciplínák képviselői működtek közre a közpolitikai problémadefinícióban” (Neumann, 2013: 133). A Neumann tanulmány számomra azért is érdekes, mert megerősíti az általam interjúvolt szakértő azon értékelését, amely szerint a 2002-ben elkezdődött oktatási modernizáció paradigmatisztikus változásként értékelhető.

Neumann azt is bemutatja, hogy az új megközelítést részben az adminisztrációba beáramló új szakemberek érvényesítették, és a minisztériumi bürokrácia nem tudta volna a reformokat megvalósítani (i. m.: 144). Szükség volt továbbá arra is, hogy tudományos-szakmai érveket valakik „lefordítsák” a minisztériumi felsővezetésnek és a politikusoknak: az új megközelítés nem feltétlenül tud magától értedően áttörni a korábbi meggyőződések falán (i. m.: 150). Ez azért lényeges, mert ahogy fentebb szó volt róla, a „szakértelem” többféle lehet, diszciplinárisan is. A hazai adminisztráció végzettsége és diszciplináris beállítódása „jogias” Gajdusчек és Hajnal (2010: 53–54) szerint, és ennek komoly hatása van a hazai közpolitika-alkotás módjára, választott megközelítéseire, eszközválasztására. Új megközelítések alkalmazása adott esetben új szakértők megjelenését igényelheti.

Sebők (2019) a pénzügypolitikában elemzi az uralkodó „paradigmákat”, amelyeket befolyásos szakértők, vagy szakértői szerepben megjelenő közvéleményformáló értelmiségiek alakítottak Magyarországon. Megállapításai szerint ezek a paradigmák olyan domináns diskurzusok, amelyek kijelölik a releváns problémákat éppúgy, mint a lehetséges megoldásokat, és amelyek meghatározó módon képesek alakítani nem csupán a közbeszédet, de a kormányzati politikákat is.

Hasonló problémára mutat rá Váradi (2012b), amikor arra hívja fel a figyelmet, hogy az alacsony foglalkoztatottság mint probléma másfél évtizeden keresztül, egészen a 2000-es évek közepéig nem volt jelen sem a közéleti diskurzusban, sem a kormányzati politikákban. A munkanélküliség és annak kezelése volt a domináns problémaértelmezés. Ezek az elemzések a diszkurzív közpolitika felé mutatnak (vö. Boda, 1997; Szabó, 2012).

Össességében tehát a bürokrácia közpolitikai szerepéről azt mondhatjuk, hogy néhány sajátossága (pl. a politikai kontroll) alaposabb figyelmet kapott, és esettanulmányyszerű feldolgozások készültek specifikus kérdésekről vagy időszakokról, ám átfogó, összehasonlító elemzés még nem született. Ez alapján a szokásos kutatási kérdések fogalmazhatóak meg:

1. Milyen mértékben és milyen módon befolyásolják az adminisztráció és a szakértők a közpolitikai döntéseket Magyarországon?
2. Hogyan változott a befolyásuk mintázata 2002 és 2014 között?

A fenti, rövid irodalomáttekintés alapján azt feltételezzük, hogy 2010 itt is cezúrát jelent majd, és a központosítottabb, „politikaiabb” kormányzás csökkenti a bürokrácia és a szakértők közpolitika-alkotási hozzájárulását. Azt feltételezzük, hogy ez igaz lehet az egyéni szinten (lásd „bajnokok” vagy szervezeti ellenállás) éppúgy, mint összességében a bürokrácia hozzájárulására. Továbbá a kérdőívben rákérdeztünk bizonyos „puha”, a szervezeti kultúrára vonatkozó jellemzőkre is, de az interjúk során további információk is előjöttek e tekintetben.

*A bürokrácia szerepe a közpolitika formálásában  
az interjúk alapján*

Korábban nem volt szokatlan, hogy a bürokrácia felől konkrét közpolitikai javaslatok érkezzenek. Váradi (2012a: 27) például leír egy 1999-es konfliktust a miniszterelnök és a szociális ügyekért felelős minisztériumi államtitkár között, amelynek az volt a tárgya, hogy az adminisztráció kidolgozott a kormányjavaslattal párhuzamos alternatívát, amely ugyanazokat a célokat szolgálta, ám a meggyőződésük szerint jobban. Ugyan az alternatív javaslat abban a konkrét ügyben nem ment át, de az eset jól jelzi, hogy a bürokrácia adott esetben aktívan részt vett a közpolitika formálásában.

Az államigazgatási vezetőkkel készített interjúkból is az a képbontakozott ki, hogy – főleg 2010 előtt – **a minisztériumi bürokrácia** egyrészt a Knoepfel et al (2007) által leírt módon részt vett a közpolitika formálásában, a célok pontosításában, az alternatívák szűrésében, az eszközök kiválasztásában, illetve volt egy általános szakmai kontrollja a közpolitikai javaslatok, főleg a törvényjavaslatok felett:

„Korábban a bürokrácia a politikai célokhoz úgy viszonyult, hogy mik az elvárások, és akkor megnézte, hogy ehhez képest mit lehet és mit nem, figyelembe véve persze a saját szervezeti érdekeit is, addig 2010 után megváltozott a megközelítés – a bürokrácia egyszerű végrehajtvá vált.” (Á – forrás11)

„Míg a szakmát régebben meghallgatták, pl. volt A, B, C variáció, és azt mondtuk, hogy szakmailag az A a jó, akkor ezt elfogadták, hogy a szakma ezt mondta.” (Á – forrás4)

„Mondjuk, egy kormányelőterjesztést 2009-ben nem lehetett, hogy nem viszed végig az egyeztetést, kőbe voltak vésve bizonyos szabályok, pl. kell minimum 2-3 nap, hogy mindenki elolvassa az előterjesztést. Később egy csomó ilyen szabály eltűnt. Bár minisztériumonként változott, a BM szigorúbb volt, mint pl. a KIM. (...) Ha egy képviselő a hóna alatt bevitt egy előterjesztést, azt tuti, hogy valaki bürokratikus szempontból lecsekkolta. De 2010 után a bürokráciának ez az ellenőrző szerepe nem érvényesült.” (Á – forrás5)

„Az első időszak [a kilencvenes évek] tehát viszonylag idilli volt. Voltak a politikának célkitűzései, de ezek nem voltak mélyre bontva, és a szakmának volt lehetősége, hogy a részleteket kidolgozza. Nem volt skandallum, ha egy fölvetésre azt mondtad, hogy ez szakmailag nem megalapozott. (...) [K: mikor volt ebben az első jelentős elmozdulás?] Ciklusról ciklusra. (...) Az én és a barátaim tapasztalatai alapján ez a trend 1990 óta töretlen. A majdnem egyenrangú viszony átment egy teljesen alárendelt végrehajtói szerepkörbe. De néha voltak a folyamatban gyorsulások, pl. 1994–98 között gyorsult. Utána kb. 2010-ig egyenletesen kopott, és 2010 után egy kicsit meredekebben emelkedik.” (Á – forrás8)

Sőt, úgy tűnik, hogy a bürokrácia legalábbis bizonyos területeken többet is tett a közpolitika formálásánál: **„stratégiát” alkotott, vagyis közpolitikai célokat javasolt**, ami már Aberbach et al. (1981) negyedik, a bürokrácia legteljesebb közpolitikai szerepét mutató modelljét idézi:

„[K: 2010 előtt volt a bürokráciának saját agendája?] Igen, és néha sikerült feltolnia a politikai szintre. Most már ennek nemigen van jelentősége.” (Á – forrás6)

„2010-től kezdve a politikum szerepe megerősödött, és a bürokratikus szakértelem „mellékvágányra került” a közpolitikai folyamatban. (...) A minisztériumi apparátus szerepe a döntés kidolgozásában gyengült. A minisztérium szerepe pont az lenne, hogy stratégiát alkot. Ehhez képest a végrehajtási szemlélet erősödött meg. [2010 után]

nem az a szerepünk, hogy kidolgozzunk egy stratégiát a CSOK-kal kapcsolatban, hanem azt dolgozzuk ki, hogy hogyan lehet azt végrehajtani. Régebben a központi hivatalok voltak a végrehajtók, most ez feljesebb csúszott a minisztériumi szintre. (...) 2010 előtt az én területemen, a nyugdíjágazatban **a stratégiai szerep kimondottan erős volt** (kiemelés B.Zs.).” (Á – forrás4)

„[A bürokrácia önállósága] összességében csökkent, de voltak ebben hullámok. Az egyik az EU tervezési ciklusok, mert ez a hazai politikát is beállította arra, hogy stratégiaalkotás, akciótervek, operatív programok megírása köré szerveződött a folyamat. Voltak a politikusok, akik mondták a hülyeségüket, de az uniós dolgokat nem értették, emiatt eléggé békén voltunk hagyva, főleg az elején. 2004-től 2006-ig egy teljes csapat ki lett képezve (...) Tehát ebben az időszakban **mi csináltuk a közpolitikát** (- kiemelés B. Zs.) az EU fejlesztéspolitika területén.” (Á – forrás2)

Az aberbachi modellben szereplő érdekebecsatornázásról az előző fejezetben már volt szó. Ennek kapcsán fontos megjegyezni, hogy az interjúk alapján nem látszik kirajzolódni a közpolitikai hálózatok vagy „vasháromszögek” jelentősége. Ennek lehet módszertani oka is: az interjúban volt kérdés a társadalmi részvételről és lobbiról, de explicite nem kérdeztünk rá arra, hogy maga a válaszadó milyen külső vagy belső kliensek szövetségét keresi a munkája, agendája támogatásához. Elképzelhető, hogy egy célzott vizsgálat ennél árnyaltabb képet tud alkotni a közpolitikai hálózatok jelentőségéről. Ugyanakkor az sem zárható ki, hogy ezek jelentősége – főleg 2010 után – csökkent, azzal együtt, ahogyan a bürokrácia általános közpolitika-formáló szerepe, önállósága is gyengült. A régebbi, tehát 2010 előtti ilyen viszonyrendszereket pedig célzottabb kérdéssel lehetett volna talán rekonstruálni.

Annyit tudunk tehát mondani, hogy az érdekebecsatornázás mintázata is 2010 után változott meg az interjúalanyok többsége szerint, mégpedig negatív irányba (egy kisebbség szerint nem történt érdemi változás), bár ahogyan az egyik nyilatkozat mutatja, ezt nem mindenki fájalta:

„A 2000-es években megpróbáltuk azt eljátszani, amik nyugat-európában beváltak, egyeztetünk a civilekkel, meg az ellenzékkel stb.

Én úgy érzem, hogy ez nem működött. Egy helyben állt minden.” (Á – forrás6)

**A fenti interjúrészek is mutatják, hogy tehát 2010 ismét cezúraként jelenik meg** az interjúk abszolút többségében, jóllehet, ahogy az érdekcsoportoknál utaltam rá, az interjúk alapján a 2010–14-es ciklus sem teljesen egységes, sem a tárcák között, sem kronológiailag (a változások fokozatosan bontakoztak ki, és bár a jelen kutatásnak ez nem tárgya, de jegyezzük meg, hogy 2014–15 a legtöbb interjúalany szerint legalább akkora, vagy nagyobb változásokat hozott a folyamatban, mint 2010). Több interjúalany szerint például a Pénzügyminisztériumban a szakmai szempontok érvényesülése, valamint a bürokrácia közpolitika-formáló szerepe továbbra is relatíve erős maradt.

2010 mellett néhány interjúban **2006** is felbukkan mint fordulópont:

„Számomra 2006-ban szűnt meg az a közigazgatás, amit elképzelttem magamnak.” (Á – forrás1)

„Amikor 2006 a közigazgatási kart szétb..ták, ott volt az első brutális beleavatkozás a dologba. Eszméletlen törés volt, amikor a KÁT [Közigazgatási Államtitkári] helyett ÁT [Államtitkári] értekezlet volt – politikai emberek voltak a kormány előszűrő szerve. 2008 körül volt, hogy állami vezetői szinten semmit nem számított a közigazgatáshoz való hozzáértés.” (Á – forrás9)

„De mondjuk a Gyurcsány alatt – kb. 2005–2008 között – ő effektíve majdnem ugyanazt csinálta, mint most a Fidesz, csak nem mindenre kiterjedően, inkább csak egyes területeken mondta meg a tutit.” (Á – forrás16)

Ugyanakkor a Gyurcsány-kormányhoz képest a **Bajnai-kormány időszakát** néhány vélemény másként értékeli:

„A Bajnai alatt szabad kezet kaptunk, 2009–10-ben, de előtte 2007–9 között erősebb politikai kontroll volt, de inkább csak egy-egy konkrét ügyre, projektekre koncentrálva, általában azért megmaradt a mozgásterünk. 2010 után kőkeményen elindult a központosítás” (Á – forrás2)

„[A kormányzati koordinációra] szervezetileg ugyan léteztek jó megoldások, pl. az első Orbán-kormány referatúra rendszere, ill.

„könnyűlovassági” államtitkárok, akik az egyes minisztériumokra rámozdultak konkrét ügyekben (...) én azt láttam, hogy ilyen gyorsan bevethető könnyűlovassági kommandók dolgoztak a Bajnai-kormányban. (...) Mindez azt mutatja, hogy ha nincs olyan kultúránk, ami lehetővé tenné a jó koordinációt, akkor azért ilyen eszközökkel lehet valami kis kiegészítő hatást elérni.” (Á – forrás21)

A bürokrácia lehetőségei azért 2010 után sem tűntek el teljesen, de tipikusan a kis, vagy az erősen specializált ügyekre korlátozódnak:

„De azért volt egy-két olyan spéci terület, ahol sokáig békén hagytak minket. Ha 1 Mrd alatt van egy program, akkor keresztül lehet nyomni. Ekkor sikerült a tankönyvtár.hu-t megcsinálni, vagy az EISZ előfizetési rendszert – ezeket a politikusok az életükben nem találták ki, hogy erre szükség lesz. Az MTA-n volt egy csóka, akinek ez fontos volt (...) és gyakorlatilag keresztülnyomtuk a politikusokon.” (Á – forrás22)

A bürokrácia és szakértők félretolása részben a **politika** általános attitűdjét, **bizalomhiányát mutatja az adminisztrációhoz**, ami már a kulturális változókra utal:

„Nem az van, hogy ellentétes szándékok vagy vélemények ütköznek, hanem magának a független szakértőknek a léte a probléma. Régebben az volt, hogy elmondtuk, hogy mit kellene csinálni, és mondták, hogy nem ez lesz, megváltozott a döntés. De most nem az van, hanem, hogy álljál haptákba, és lediktálok.” (Á – forrás2)

„2010-től egy fokozatos változást éreztem: a szakmaiságnak a háttérbe tolását. Kezdetben még nagyobb volt a mozgástér, de a személyi változásokkal ez szűkült. Az ember érzése az volt, hogy akkora szakadék volt a politikai és a szakma között, ami áthidalhatatlan. A szakma emberei, helyettes államtitkárig, képtelenek voltunk elmondani a politikusoknak, hogy mit tartunk fontosnak. A politikusok pedig bizalmatlanok voltak, gyengének tartották a javaslatainkat, nem tudtak politikailag átütő erőt felmutatni. A bizalmatlanság fokozatosan erősödött, a fölöttem lévő vezetők a munkaidő 90%-át nem szakmai kérdésekre fordították, hanem a saját politikai s...ggvé-dő csatáikra.” (Á – forrás3)

A bizalmatlanság mellett egyszerűen az a hozzáállás dominál, hogy a **politika dönt**, és a bürokráciának ebbe nincs beleszólása:

„Nekem is volt konkrét vitám a (...) -val, de hadd mondjam már el a döntés előtt a szakmai véleményemet, mondtam, hogy majd végrehajtom, de előtte hadd mondjam el. De azt mondta, hogy nem kell a véleményem.” (Á – forrás5)

Ezt több interjúalany „politikai kormányzásnak” nevezte. A következők az, hogy – ahogyan ezt már a fentebbi interjúrészletek is illusztrálják –, a **bürokrácia fokozottan a végrehajtói szerepbe kényszerül**. Az aberbach-i modellek közül tehát a III. vagy – mint láttuk – akár IV. modelltől, amely a bürokrácia széleskörű részvételét mutatja a közpolitikai folyamatban, elmozdultunk az I. modell irányába, amelyben az adminisztráció csak a végrehajtásért felelős:

„Összességében sokkal kreatívabb volt 2008-ban a bürokrácia. Most abszolút végrehajtó szerepben van.” (Á – forrás1)

A bizalmatlanság és a politikai szempontok abszolút dominanciája magával hozta a **patronázs felerősödését**. Az interjúalanyok kétharmada szerint ez a jelenség is megerősödött 2010 után. Részben személyi patronázsról van szó, részben pedig a politikai megbízhatóság felértékelődéséről:

„[A patronázs 2010 után] nagyon durván megerősödött. Voltak olyan emberek, akik 1990 óta szakmai pozícióban voltak főosztályvezetői szinten. 2010-ig ezeket hagyták. 2010-től a főosztályvezetői szintig is lement. Volt olyan főosztályvezető, akinek fideszes ügyvédi irodától kellett hozni igazoló papírt arra, hogy ő egy megbízható ember, és maradhat.” (Á – forrás5)

„A politikai megbízhatóság az az alap, nem lehet pettyes múltad ideológiailag. Ez a belépő. Utána megnézik, hogy milyen személyes networkod van. Itt játszhatnak a politikai meg a gazdasági körök, hálózatok is. De a személyes ismeretség mindig is volt, a 2000-es években, az érdem senkit se érdekelt. Most már bejött egy olyan, hogy van egy előszűrő, hogy politikailag megbízható legyél.” (Á – forrás6)

„2002-ben állami vezetői (államtitkári) szintig hatott ez, 2010-ben még két szinttel lejjebb ment. 2010 után nagyon felerősödött a személyes lojalitás szerepe, az ideológiai előtte-utána is jelen volt, bár 2010 után ez is erősödött.” (Á – forrás9)



Mindezek a folyamatok az interjúalanyok többsége szerint negatív folyamatokat indítottak el az adminisztráción belül 2010 után, **elégedetlenséget és pályaelhagyást:**

„Rosszul érzik magukat a bürokraták. Ez biztos, mindenhol. Nem egy felemelő dolog itt dolgozni. Sem a társadalom, sem a kormányzat nem becsüli meg őket, ettől nem is érzik magukat felhatalmazva arra, hogy olyan döntéseket hozzanak, amiket meg kellene hozniuk... nem érdekli őket.” (Á – forrás15)

„Alulról jövő kezdeményezés nincs. A 10 órás munkaidőt a régiiek nem tolerálják, akik jönnek, azok nullkilométeres NKE-s [Nemzeti Közszolgálati Egyetem], BCE-s [Budapesti Corvinus Egyetem] végzetek. Akik nem tudnak osztályvezetők lenni 2 éven belül, elmennek.” (Á – forrás1)

A belső szakértelem csökkenése azonban **gyengíti az adminisztratív kapacitást.** Ugyan, mint láttuk, több interjúalanyunk szerint a politika részéről is kisebb az igény a szakértelemre, az mégsem nélkülözhető teljesen. Vagyis a belső kapacitás gyengülésével párhuzamosan elkezdett megnőni a külső szakértők alkalmazása, az outsourcing. A jelenség korábban is létezett (vö. Sárközy, 2012: 330), de 2010 után megerősödött. Az egyik, sokáig az államigazgatásban dolgozó, de aztán azt elhagyó és a cégével bedolgozó interjúalanyunk szerint:

„Tulajdonképp ilyen látens műhelyek veszik át a kormányzati szerevek szerepét – a törvénytervezetet nem a minisztérium dolgozza ki, hanem készen kapja, nem tudja, honnan. És a szakmai felelős – ezt több területen látom – föltartja a kezét, hogy neki ehhez semmi köze. Ez az elmozdulás alapvetően 2010 óta történt.” (Á – forrás16)

„[K: mi tehát a kormányzáshoz szükséges szakértelem forrása?] Mi is egy ilyen társaság vagyunk – outsourcing működik. Nemcsak a megvalósításban, hanem a tervezésben is. A közigazgatás nem tudja a szakmailag felkészült gárdát – mint én – a szervezeten belül tartani. Ez 2013–14-től tovább erősödött, akkor még a 2010-es nagy átalakítók is eljöttek.” (Á – forrás1)

Az outsourcing és a külső think-tankek, tanácsadó cégek használata persze nehézzé teszi annak pontos felbecslését, hogy a szakértői input hogyan alakult a közpolitikában – elképzelhető, hogy a valóság

jobb, mint amilyen kép az interjúkból kibontakozott. Ugyanakkor más források is arra utalnak, hogy 2010 óta romlott a közpolitika-alkotás minősége (lásd Sebők et al., 2017). A kérdésre az utolsó fejezetben még visszatérünk.

Az interjúkból az a kép bontakozik ki, hogy a 2010 utáni folyamatok az **adminisztratív kultúra** terén is jelentős változásokat eredményeztek. Például az interjúalanyok többsége szerint a szervezeti anarchia és a kiszámíthatatlanság fokozódott. Ezt úgy is értelmezhetjük, hogy gyengült a Bouckaert – Pollit (2011) értelmében vett jogállami kultúra:

„2010 óta az addig megszokott struktúrák egyre inkább tágulnak. Ez egy oldalról pozitív, mert nagy rugalmasságot és hatékonyságot ad, másrészt viszont a bürokrácia szabályozottsága és legitimált keretei nagyon sérülékennyé válnak. A bürokráciáról azt tanultuk, hogy nagyon szabályzott jogszabályi keretek között működő rendszer – ez nagyon feszegeti ennek a határait. Vannak olyan folyamatok, amik gond nélkül ívelnek ezen át.” (Á – forrás9)

Mindeközben nem erősödött meg az angolszász típusú policy menedzserszemlélet, mert a bürokrácia tagjai elbizonytalanodtak, és nem mernek kezdeményezni:

„Ez egy tendencia, ha elkezd a félelem bekerülni a rendszerbe, akkor elkezdenek a döntések feljebb csúszni, merthogy mindenki védi a s.aggét. De biztos, hogy jelentőset változott ez az én életem során, mindenki szeretne magas szintű döntést. Pedig ott [a kormányülésen] hetente 2-3-szor 80 napirend felkerül a napirendre, ez azért egy kicsit sok...” (Á – forrás15)

Több interjúalany utalt a közszolgálati ethosz csökkenésére, és részben a fiatal munkavállalók beáramlásával a fokozódó üzletszerű szemlélet terjedésére, amelynek az a lényege, hogy a kormányzati munkát nem hivatásnak tekintik, hanem egy – adott esetben – átmeneti lépésnek a karrierjükben. Azonban mindezek a kérdések az én eredeti kutatásomtól már messzebb vezetnek.

### *A jelentős közpolitikai változások és a szakértők*

Az adminisztráció javaslatai tipikusan inkrementális javaslatok: a paradigmaticus változtatások nem a bürokrácia felől szoktak érkezni. A külső szakértői köröktől, akár „ellen-szakértelemtől” inkább várható, hogy adott esetben a közpolitikai monopóliumot is kikezdő, jelentős vagy akár paradigmaticus változtatásokra érkeznek javaslatok. Ahhoz, hogy ezekből kormányzati intézkedés legyen, általában meg kell nyerni az adminisztrációt, vagy a szakértőket kooptálni, bevonni a kormányzatba (vö. Neumann, 2013). Ebben persze partner kell, hogy legyen a politika is: az alábbiakban megkísérlem rekonstruálni, hogy mely jelentős közpolitikai változások mögött állt ott a szakértelem, de az eseteket úgy kell érteni, hogy a létező szakmai javaslatokra, szakértői lobbikra reagált a politika, illetve a javaslatok kidolgozása során jelentős szakmai-szakértői input épült be.

A szakirodalomból jól ismert, hogy a hazai közpolitikában mindig is születtek úgy jelentős döntések, hogy azok nem feltétlenül bírták a szakértők támogatását. Persze nagy kérdés, hogy ki is a szakértő. Például Scharle és Szikra (2015: 231) szerint az 1995-ös, utóbb nagy politikai jelentőségre szert tett Bokros-csomagot is „kapkodva, az adminisztrációval alig konzultálva állították össze”. Vagyis a minisztériumi szakértelem kevéssé vett részt a költségvetési intézkedések kidolgozásában – ám Bokros Lajos maga technokrata imázssal bír és része a Sebők (2019) által azonosított befolyásos neoliberális közgazdászok szakértői-közvéleményformáló körének. Szakértői vagy nem szakértői döntés tehát a Bokros-csomag? A kérdés csak illusztratív jelentőségű, hiszen a kilencvenes évek nem része a vizsgálódásomnak, ám a válasz nem biztos, hogy magától értetődő.

A probléma más módon, de az általam vizsgált ügyeknél is megjelent. Például a 2010 utáni oktatáspolitikai reformok kapcsán Neumann (2013: 162) megjegyzi, hogy „míg a 2002 és 2010 közötti közpolitikai ciklusban az intézkedéseket elsősorban tudományos érveléssel legitimálták (...) az új kormányzat a szakma gyakorlati bölcsességét hangsúlyozza.” Az egyik meginterjúvult szakértőm pedig így fogalmazott: „[2010 után] a kormány körül megjelentek „szakértők”,

de ők nem olyanok, akik nemzetközi tapasztalatok fényében tájékozottak lennének az oktatáspolitikáról, hanem mondjuk a nemzeti kultúra iránt elkötelezett „szakértők”, vagy jogi szakértelemmel bírnak. Ők nem olyanok, akik tanácsot tudnának adni egy OECD kormány miniszterének, vagy akiket az EU meghallgatna, vagy akik az *evidence-based policy making* mellett lennének elköteleződve.” (Sz – forrás4)

A magam részéről viseltetek némi fenntartással a *mainstream* szakértelem arroganciájával szemben – a környezetpolitika területén gyakran tapasztalható, hogy az „ellen-szakértelem” relevánsabb a *status quó*t őrző, konzervatív főáramú tudáshoz képest. A „laikus szakértelemnek” is egyre növekvő irodalma van (pl. Pataki et al., 2012). Az egyszerűség kedvéért az alábbiakban mégis a szakértelem alatt a *mainstream*, a tudományos módszereket használó, a döntéseket evidenciákkal megalapozni törekvő tudást nevezem szakértelemnek. Ebből a szempontból a Bokros-csomag politikai jellege domborodik ki, és a 2010 utáni oktatáspolitikai nem tekinthető szakértői megalapozásúnak.

Az általam jelentős közpolitikai változásként azonosított döntések közül néhányról a szakirodalom vagy az interjúk alapján tudható, hogy a szakértői inputot nem építették be kellően. Váradi (2012b: 79) például megállapítja, hogy a 2001-es, majd 2002-es minimálbéremelés politikusi körökből származott, és „sokként érte az adminisztrációt, hogy döntés született a munkaügyi területen anélkül, hogy a minisztériumi szakértők kiszámolták volna a várható foglalkoztatási hatásokat”. A 2003-as kórháztörvény kapcsán pedig a köztársasági elnök a politikai vétőjában expliciten hivatkozott a szakmai kidolgozás hiányosságaira (Cox – Galla, 2012: 158). Balázs (2020: 14) szerint „a 2006 júniusában alakult kormány a korábbi kudarcok ellenére is, alapvetően a regionalizáció és az új közmenedzsment irányait alapul véve célozta meg a közigazgatás reformjának ügyét. A reformok előkészítésébe már nem nagyon vontak be külső szakértőket, és lassan megszűnt az IDEA műhely finanszírozása, később léte is”. A rendszer szinten az egyik legjelentősebb változást megtestesítő közpolitikai intézkedés, az egészségbiztosítás privatizációja kapcsán pedig a szakértői interjúban elhangzott, hogy „2007-ben volt egy parlamenti vita, nemzetközi szakértőket is meghívtak (WHO stb.), és azok mind azt

mondták, hogy a magyar egészségügy problémáira nem ez a megoldás.” (Sz – forrás1)

Ez azért fontos, mert árnyalja azt a képet, amit fentebb némely államigazgatási forrás közvetített, tudniillik, hogy 2010 előtt nem született döntés bürokratikus kontroll és szakértői input nélkül. Nagy általánosságban és az adminisztráció napi működésére ez igaz lehet, de a politikailag jelentős döntések vonatkozásában már nem feltétlenül állja meg a helyét.

A szakirodalom és az interjúk alapján az alábbi jelentős közpolitikai változások kapcsán valószínűsíthetjük, hogy a döntés szakértői javaslatra épített:

- Modernizáció a közoktatásban (2002–2004). „Magyar Bálintnak voltak markáns oktatáspolitikai elképzelései. Alapvetően egy modernizáló és egyenlőtlenségcsökkentő politika volt, komoly szakértői támogatással.” (Sz – forrás4) (Lásd még erről Neumann, 2013.)
- Energiapiaci nyitás (2007). „Igazából nem az EU-s elvárás volt a lényeg, az csak hivatkozási alap volt, amire építve komoly javaslat készült (...) Szakértők, versenyhivatal, Nagy Zoltán, Gyurcsány támogatta őket, akik komoly reformot akartak.” (Sz – forrás3)
- Gyermekszegénység-program (2007). „Ez egyértelműen Ferge Zsuzsa projektje volt, ő lobbizta ki Gyurcsánynál.” (Sz – forrás6 és Sz – forrás3)
- Bajnai-kormány stabilizációs programja (2009–2010). „A Reformszövetség koncepciója fontos szerepet játszott a szakmai megalapozásában.” (Sz – forrás7) „Konkrétan tudom, hogy sok külső szakértőt meghallgattak, begyűjtötték a javaslatokat, hogy hogyan lehet minél kisebb költséget okozni [a társadalomnak]. Nem esztelen megszorítás volt.” (Sz – forrás3)
- Államtitkári rendszer visszaállítása (2010). „Szakmailag nehezen volt indokolható az államtitkári rendszer 2006-os megszüntetése, anarchia alakult ki.” (Sz – forrás5)
- Területi államigazgatás integrációja (2010–13). „Régi ügy, ebben minden szakértő egyetértett, minden kormány meg akarta csinálni, igaz, nem pont úgy, ahogy aztán történt.” (Sz – forrás5)

- A dohányzás korlátozása (2011). „Erős szakmai érvek szóltak amellett, hogy csinálni kell valamit ez ügyben, ebben konszenzus volt.” (Sz – forrás1)
- Pedagógus életpálya-modell (2012–13). „Szakmailag megalapozott, bár a megvalósítással voltak gondok.” (Sz – forrás4)

A fenti lista azt sugallja, hogy a jelentős közpolitikai változások mintegy 20%-a mögött komoly szakmai input állt. Az ügyek időbeli eloszlása nagyjából egyenletes és követi a jelentős közpolitikai változások eloszlását, azzal, hogy a 2010 utáni ciklus enyhén alul van reprezentálva a jelentős változásokhoz képest.

### *A Bajnai-kormány mint szakértői kormány?*

A szakértők kormányzati szerepe kapcsán ki kell térni a Bajnai-kormányra mint a szakértői kormány potenciális esetére.

A minősítés megjelent a nemzetközi szakirodalomban: McDonnell és Valbruzzi (2014) a Bajnai-kormányról mint az „abszolút technokrata” kormányok egyik példájáról beszél, amennyiben többségében nem pártpolitikusokból állt, miközben a mandátuma nem egyszerűen a *status quo* fenntartására irányult (mint egy ügyvivő kormány), hanem annak megváltoztatására. Ilonszki és Ványi (2011) azonban felhívják a figyelmet arra, hogy Bajnainak nem volt teljes az autonómiája, nem kapott mindenben szabad kezét. Galambos (2018) ezért McDonnell és Valbruzzi kategóriáit megvizsgálva úgy érvel, hogy a Bajnai-kabinet az eredeti tipológia szerint nem nevezhető abszolút technokrata kormánynak, jóllehet néhány elemében valóban technokratikus vonásokat hordoz.

Ez az értékelés a szakirodalomban máshol is felbukkan. Körösenyi et al. (2015: 44) szerint „a Bajnai-kormányt többé-kevésbé szakértői kormánynak tekinthetjük”, Sárközy (2012: 362) pedig „félszakértői kormányzás”-nak hívja Bajnai válságkezelését.

Érdekes, hogy ezt a közvélemény is hasonlóképpen látta. A Medián 2009 áprilisában készült felmérése szerint arra a kérdésre, hogy a

Bajnai-kormány inkább politikusi vagy inkább szakértői kormánynak tekinthető, a véleménnyel rendelkező válaszadók 50%-a azt válaszolta, hogy inkább politikusi, 20% szerint inkább szakértői és 30% szerint is-is. Ugyanebben az időpontban a megkérdezettek 50%-a szerint a válságkezelés érdekében a Fidesznek ugyanazokat az intézkedéseket kellene meghoznia, mint a Bajnai-kormánynak. Annak ellenére, hogy ekkor a többség a Fideszt gondolta alkalmasabbnak a válság kezelésére, a közvélemény egy része is technokrata kormányként tekintett Bajnai kabinetjére, és az intézkedéseket is nagyrészt szükségesnek látta. Mindez a Bajnai-kormány tevékenységének kezdetén volt: utólag a közvéleményben felértékelődött Bajnai tevékenysége. Ahogy már utaltam rá, a Medián 2012 októberi felmérésben a megkérdezettek relatív többsége, 37%-a Bajnai Gordont tartotta alkalmasabb kormányfőnek, mint Orbán Viktort, akit csak 27% szálalék választott.

## ÖSSZEFOGLALÁS

A bürokrácia és a szakértők közpolitikai szerepe – akárcsak az érdekcsoportoké vagy a közvéleményé – ellentmondásoktól terhelt. Túlzott befolyásuk a közpolitikai folyamatra azt jelenti, hogy nem választott és bizonyos értelemben nem elszámoltatható aktorok hozzák a döntéseket. Ha viszont nem jutnak szóhoz a közpolitikák tervezése és formálása során, akkor önkényes, szakmailag megalapozatlan, tartalmi és formai hibáktól szenvedő döntések születhetnek. A *public administration* és a közpolitika irodalma nem tud egyértelmű receptet kínálni politika és bürokrácia kapcsolatrendszerének megszervezésére. Megint azt lehet mondani, hogy a kormányzás gyakorlatában, az adott politikai rendszer és intézményes szabályok közepette alakultak ki az országról országra eltérő gyakorlatok a probléma praktikus feloldására.

A hazai kormányzási gyakorlatok változása a bürokrácia közpolitikai szerepét is érintette. A szakirodalom általános megállapítása, hogy a kilencvenes években az adminisztráció befolyása a kormányzásra jelentősebb volt, és a politika több hullámban igyekezett ezt a gyakran

túlzottnak tartott befolyást megtörni. A vizsgált időszakban ilyen volt a 2006–2008 közötti államigazgatási reformkísérlet is: a közigazgatási államtitkári pozíció (mint „az apparátus ura”, Sz – forrás<sup>5</sup>) megszüntetése és NPM-reformkezdeményezések. Ekkor jött létre a Szakpolitikai Koordinációs Testület és Értekezlet a Miniszterelnökségen belül, ami a Közigazgatási Államtitkári Értekezletet helyettesítette, és döntötte el ezután, hogy mi kerül a kormány elé. Mindez a miniszterelnök hatalmát növelte a miniszterekkel, különösen a koalíciós miniszterekkel szemben (csakúgy, mint ennek előzménye, a Stumpf István által létrehozott kancellária és referatúrarendszer a 1998–2002-es ciklusban). A megkérdezett államigazgatási szakemberek többsége szerint azonban ezek a reformok nem törtek át, hatásuk többnyire lokális maradt.

A Bajnai-kormány időszakát néhány interjúalany mint a bürokratikus autonómia megerősödéseként jellemezte. Mivel más források is arra utalnak, hogy a Bajnai-kormány fokozottan vont be külső szakértőket is a válságkezelési döntések kidolgozásába és a kabinetet szokás mint kvázi-technokrata kormányt jellemezni, az értékelés során ezt figyelembe vettem.

Az interjúalanyok túlnyomó többsége egyetértett azonban abban, hogy 2010 után a korábbihoz képest radikálisabb változások kezdődtek az államigazgatás irányításában. Az interjúalanyok beszámoltak a fokozódó centralizációról a döntéshozatalban és az adminisztráció háttérbe szorításáról a közpolitika formálásában. Azt mondhatjuk, hogy míg a korábbi időszakok az Aberbach et al. (1981) III., sőt, adott esetben IV. modelljével jellemezhetőek, amelyek a bürokrácia és a politika közös hozzájárulását feltételezi a közpolitikai folyamat több fázisában, addig 2010 után elindult egy visszalépés az I. modell, az adminisztráció kizárólagos végrehajtói szerepének irányába. Az nem állítható, hogy 2014-ig (vagy akár az utána következő években) ez egyöntetűen megtörtént volna, de az általános tendenciát illetően az interjúk alapján kevés kétség maradt.

A közpolitikai kapacitások irodalmának terminológiája alapján úgy fogalmazhatunk, hogy a közpolitikák végrehajtásához kapcsolódó koordinációs és feladatellátási képesség 2010 után erősödött, ám az



analitikus képesség, illetve annak felhasználása a közpolitikák előkészítésében gyengült. Bizonyos információk az analitikus képesség 2006–2008-as gyengítésére is utalnak.

Az értékelő táblázatot tehát ennek megfelelően töltöttem ki: a második Gyurcsány-kormány alatt relatíve kisebb, a második Orbán-kormány idején ennél is csekélyebb befolyása volt a bürokráciának és a szakértelemnek a döntésekre.

18. táblázat. A bürokrácia és a szakértők vélelmezett befolyása az egyes kormányzati ciklusok közpolitikai döntéseire

Kormányzati ciklusok	Medgyessy-Gyurcsány (2002–2006)	Gyurcsány (2006–2009)	Bajnai (2009–2010)	Orbán (2010–2014)
Bürokrácia és szakértők	+	0	+	–

Jelmagyarázat: + a többihez képest erős; 0 átlagos; – gyenge

# 11. Az Országgyűlés, az Európai Unió és a politikai vezetés

Az előző fejezetekben áttekintettük a legfontosabb közpolitikai szereplők részvételének módozatait a kormányzás mint döntéshozatal folyamatában. Az összesítés előtt azonban még kitérek három kérdésre: az Országgyűlés, az EU és a politikai vezetés szerepére. Az összevont tárgyalás indoka az, hogy ezekben a témákban a saját empirikus eredményeim csekélyek, így elsősorban másodlagos források és a szakirodalom alapján fogok néhány megállapítást tenni.

## AZ ORSZÁGGYŰLÉS SZEREPE A KÖZPOLITIKAI FOLYAMATBAN

A parlament a modern demokráciák egyik kulcsintézménye, amely számos funkciót tölt be: politikai képviselet, törvényhozás, a kormány ellenőrzése, a demokratikus rendszer legitimációja, a nyilvánosság biztosítása a döntések számára, és szocializációs-rekrutációs funkció (vö. Gyulai, 2015; Pesti, 2002b; Tóth, 2005). Ebből a törvényhozás az egyik legfontosabb: törvényt csak a parlament hozhat, márpedig a törvények a jogforrás hierarchiában az alkotmány után a legmagasabb szinten állnak, és a kormány jogalkotása (rendeletek) sem lehet ezzel ellentétes. Ezért az országgyűlés „a döntéshozatal legfontosabb szereplője” (Tóth, 2005: 265). Ez alapján elemzésemben is kiemelt jelentőséget kell(ene) kapnia.

Igen, de a parlament valójában csak néhány politikai rendszerben (például az Egyesült Államokéban) tölt be ennyire fontos szerepet a közpolitikai döntéshozatalban. A parlamentáris rendszerekben,

így Magyarországon is a döntéshozatali folyamatot a kormány uralja, a parlament legtöbbször a kormány kezdeményezésére foglalkozik ügyekkel, a kormány előterjesztését tárgyalja és arról szavaz; ráadásul a kormánypárti többségen keresztül a kormány dominálja a törvényhozási folyamatot, a parlamentnek korlátozott eszközei vannak csak a kormány ellenőrzésére. A kezdeményezés a kormánynál van, és stabil kormányzati többség és a sok helyütt terjedő frakciófegyelem mellett a törvényhozás valójában nem tesz mást, mint megvitatja, kiegészíti és végül szentesíti a kormány politikáját. A törvényhozás leginkább arra képes, hogy néha ellenálljon a kormányzati szándéknak, de nem tud folyamatosan korrigálni (Strøm et al., 2004).

Ez hazánkban is így van: konkrétan 2010 előtt az Országgyűlésben elfogadott törvények mintegy 80%-a kormányelőterjesztés volt (Gyulai, 2015: 146). 2010 és 2014 között ez leesett 66%-ra az egyéni képviselői indítványok nagy száma miatt, ám – ahogyan erről még lesz szó – ezek jelentős része mögött minden bizonnyal szintén a kormány állt.

A törvényhozás aktusa a döntéshozatali folyamat jonesi értelmezésében már inkább a döntés legitimitációját jelenti, mintsem a probléma felmerülésének és a megoldás keresésének első szakaszát, amivel mi foglalkoztunk (Jones, 1970). A parlamentek azonban ebben is részt vesznek: figyelemre méltó, hogy a törvényhozás közpolitikai szerepét mennyire elhanyagolja a *legislative studies* szakirodalom, és általában a funkciói között sem említik.

A parlamentek számos közvetett módon lehetnek hatással a közpolitikai folyamatra, mondjuk a közjogi méltóságok (hazánkban például a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagjai, a Kúria elnöke) ki nevezésével, hiszen az egyes személyek révén változhat az intézmények hozzáállása, elvei stb. a közpolitikai ügyekhez, eljárásokhoz. Ám a közpolitikai folyamatra közvetlenül is hatással vannak, hiszen problémákat vetnek fel, szakértői és érdekcsoportai véleményeket csatornáznak be és megoldásokat javasolnak. Peters (2015: 222) szerint a közpolitikai kapacitás legfontosabb forrása ugyan az államigazgatási adminisztráció, ám a törvényhozásnak is lehetnek ilyen képességei, amint azt az amerikai Kongresszus és a hozzá hasonló ún. transzformatív vagy munkaparlamentek mutatják.

A közvetlen közpolitikai funkciókat illetően az alábbiakat gondolom a legfontosabbnak:

1. **Tematizáció, a közpolitikai agenda befolyásolása.** A képviselők közpolitikai ügyeket tudnak felvetni, elsősorban a parlamenti kérdések, interpellációk révén, illetve egyéb módokon (pl. vizsgálóbizottságok felállításával és vitanapok szervezésével). Ez a funkció kiemelt figyelmet kap a megszakított egyensúly elméletében, amely kimutatta, hogy a közpolitikai agendák a döntéshozatali folyamatban egyre magasabb szintű megszakítottságot mutatnak: a szimbolikus agenda (interpellációk, kérdések, beszédek stb.) ebben az értelemben a közvélemény agendája és a döntéshozatali agenda között helyezkedik el (Baumgartner – Jones, 1993). A szimbolikus közpolitika agenda feltételezett jelentőségére mi is utaltunk a media közpolitikai befolyását vizsgáló fejezetben, azt feltételezve, hogy a média elsősorban erre hat.
2. **A döntéshozatali agenda befolyásolása.** Ahogy Strøm et al. (2004) is utal rá, a parlamentek egyik fontos szerepe, hogy néha ellenállnak a kormánynak: elutasítják a javaslatát. Másfelől a parlamentek az egyéni képviselői indítványok vagy a bizottsági javaslatok révén törvényhozási kezdeményezéseket is tudnak tenni, ilyen módon az ellenzéki pártok is élhetnek törvényhozási javaslattal. Ez és a következő pontban szereplő, a törvényjavaslatok módosítása alkalmas arra, hogy a képviselők érdekcsoportok, szakértők inputját csatolják be a döntéshozatali folyamatba, vagy politikai preferenciákat érvényesítsenek.
3. **A törvényjavaslatok módosítása, átdolgozása.** A parlamentnek feladata, hogy több körben, több fórumon (plenáris ülésen, bizottságokban) megvitassa a törvényjavaslatokat, és azokon módosítást eszközöljön. Ez részben politikai szempontok alapján, részben pedig a képviselőkhez eljuttatott szakértői vagy érdekcsoportos vélemények alapján történik.
4. **A közpolitikák értékelése.** Ugyan témánkon, a döntéshozatalon túlmutat, de érdemes megjegyezni, hogy a parlamentek a kormány ellenőrzése, elszámoltatása révén hozzájárulhatnak a közpolitikák és megvalósításuk értékeléséhez, visszacsatolás biztosításá-

hoz, ami elvileg egy igen fontos része a közpolitikai folyamatnak, hiszen nemcsak a közpolitikai tanuláshoz járulhat hozzá, de új döntéshozatali ciklust is elindíthat egy-egy ügyben. Ez a magyar Országgyűlésre is igaz, amely felügyeli és beszámoltatja az Országgyűlés alá rendelt (ún. alkotmányos) intézményeket, a Kormányt és az alárendelt bürokratikus intézményeket; de felügyeli az általa meghozott jogszabályok hatását is (pl. az ún. ellenőrző albizottságokban); valamint a közpénzek felhasználását.

Az első három funkció tehát az általunk tárgyalt döntéshozatal része. A parlament ezen szerepeivel potenciálisan a közpolitikai kapacitást erősíti: becsatornáz információkat a lehetséges problémákról, valamint érdekeket és szakértői tudást. A parlamenti képviselő professzionális politikus, akinek dolga, hogy kapcsolatot tartson érdekcsoportokkal, szakértőkkel. Ez utóbbiakat maga foglalkoztathatja is a rendelkezésére álló költségkeretből. Vagyis a legitimációs és az analitikus képességeket is erősítheti.

Az alábbiakban a *Hungarian Comparative Agendas Project* adatai, valamint a szakirodalom alapján tekintem át a fenti funkciókat a magyar Országgyűlés vonatkozásában. A fő kérdés továbbra is az, hogy **van-e különbség az egyes ciklusok között a parlament közpolitikai funkcióinak teljesülésében.**

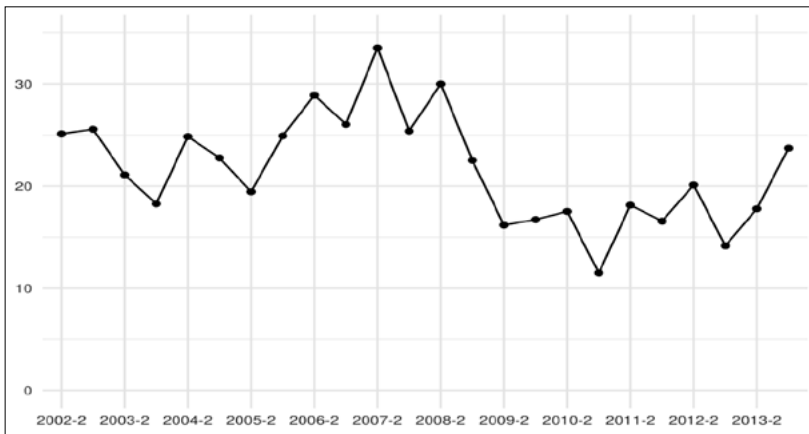
### *Tematizáció, a közpolitikai agenda befolyásolása*

A parlamenti kérdések, interpellációk a legegyszerűbb és bizonyos esetben a leghatásosabb eszközei annak, hogy a képviselők a saját vagy pártjuk agendáját megjelenítsék, és ezzel próbáljanak hatást gyakorolni a kormányra és a döntéshozatalra. Vannak sporadikus evidenciák, amelyek arra utalnak, hogy ez hatásos lehet: például a dohánykiskereskedelem átalakítása kapcsán a „trafikmutyiról” a médiában 2012 végén, 2013 elején cikkek jelentek meg, valamint elhangzott 5 olyan interpelláció, amelyben megjelent a „trafikmutyi” kifejezés (Boda – Patkós, 2015: 81). A kormánypárti többség közvetlenül ezután olyan

irányba módosította az információs önrendelkezésről szóló törvényt, amely megnehezíti az információhoz való hozzájutást ebben a konkrét ügyben (is). Vagyis a médiaérdeklődésnek és az interpellációknak lett hatása a döntéshozatalra – még ha nem is pont olyan, amelyet az ellenzéki politikusok vártak. A Biszku-ügyben azonban az elhangzó interpellációk (és a médiatematizáció) a kommunizmus emberiség elleni bűneinek elévülhetetlenségéről szóló törvényhez vezettek (uo.: 80).

Az interpellációk és a törvények közötti kapcsolat ennél szisztematikusabb vizsgálatára Molnár Csabával tettünk kísérletet. Féléves bontásokban (január 1. - június 30. → első félév, július 1. - december 31. → második félév) kiszámítottuk az interpellációkon és törvényeken belül külön-külön az egyes fő témakörök arányát százalékban a *Hungarian Comparative Agendas Project* közpolitikai témákra leködolt adatbázisaiban. Ezt követően vizsgáltuk, mennyiben tér el a törvények napirendje a fél évvel korábbi interpellációkétól (azaz pl. a 2005. második félév törvényei a 2005. első félév interpellációitól). Mivel az interpellációk túlnyomó többségét az ellenzéki képviselők nyújtják be, az elemzés értelmezhető úgy, mint az ellenzék és a kormány(pártok) parlamenti napirendje közötti különbség vizsgálata.

A különbség mérésére az euklideszi távolságot használtuk, ami alapvetően két pont távolságának mérésére szolgál (pl. koordináta-rendszerben, térképen), de  $n$ -dimenziós térben is működik. A *Hungarian Comparative Agendas Project* 21 közpolitikai főködjé képzí itt a 21 dimenziós teret, amit nézünk. Minden félév ebben a térben helyezkedik el (pl. 1-es kód 10%, 2-es kód 2% stb.). A távolságukat úgy mérjük, hogy az összehasonlítható adatok értékeit dimenzióként kivonjuk egymásból (pl. 2003. második félévében volt 7% az energiapolitika a törvények közt, 2003. első félévében 2% az interpellációk közt, akkor  $7-2=5$ ), majd ezeket a különbségeket négyzetre emeljük (hogy a negatív számok elkerülése érdekében). A kapott négyzeteket összeadjuk, majd az összegükből gyököt vonunk. Ezzel kapunk egy mérőszámot, hogy mennyire térnek el egymástól az egyes időszakon belüli eloszlások. Az értékek annál magasabbak, minél jobban eltér egymástól a két vizsgált időszak (0 akkor jön ki, ha teljesen megegyeznek). Fontos, hogy különböző eloszlásoknál is kijöhetnek ugyanazok az eredmé-



5. ábra. A törvények és a fél évvel korábbi interpellációk napirendjének összevetése az euklideszi távolság alapján (magasabb érték: nagyobb egyezés a két napirend között)

Forrás: Hungarian Comparative Agendas Project, saját számítás

nyek. A módszer a média-fejezetben használt Granger-okságnál kevésbé megbízható, ugyanakkor viszonylag egyszerűen alkalmazható. Ahogyan azt az 5. ábra mutatja, az eredmény nem feltétlenül kontra intuitív, és egy irányba mutat más adatokkal is.

Az adatok szerint 2009-től kezdve az interpellációk és a következő félévi törvények tematikus megoszlása között a különbség csökkent 2006 és 2008 között, majd 2009-től kezdve nőni kezdett. Ha az ehhez hasonló vizsgálatok eljárásához hasonlóan okságot feltételezünk az interpellációk és a törvények között, akkor tehát 2006 és 2008 között ez a hatás erősödött, míg 2009 után csökkent. Ennél visszafogottabban fogalmazva azt mondhatjuk, hogy az első időszakban az ellenzék és a kormány napirendje közelebb volt egymáshoz, míg a másodikban messzebb. Fentebb, a 7. fejezetben láthattuk, hogy ez egybevág az ellenzék ígéreteinek teljesülési arányaival is: míg 2006 és 2010 között az ellenzék ígéretei nagy számban valósultak meg, 2010 után éppen ellenkezőleg. A 2009-es év ebből a szempontból a 2010-ben kezdődő ciklusra hasonlít.

Az interpellációt több képviselő együtt is benyújthatja, ez azonban nem jellemző. 2002 óta, tehát az általunk vizsgált időszakban pedig nem volt olyan eset, hogy ellenzéki és kormánypárti képviselő közösen nyújtott volna be interpellációt (Molnár, 2018b: 79). Ez is illusztrálja azt, amiről lentebb is lesz szó, hogy – vélhetően a politikai polarizáció megerősödésével párhuzamosan – a parlamenti pártok közötti együttműködés csökkent. A pártok közötti kongresszusi együttműködés csökkentését egyébként az Egyesült Államokban is kimutattak, szintén a polarizációval összefüggésben (Sinclair, 2014). Ez politikai logikában érthető, ám közpolitikai szempontból nem feltétlenül előnyös.

Ahogy utaltunk rá, az interpelláció alapvetően ellenzéki műfaj, ez 1998-ig így is volt: addig az elhangzott interpellációk alig pár százalékát tették ki a kormánypárti képviselők által elmondottak. Ez azonban az 1998–2002-es ciklusban komoly változáson ment át, amennyiben az ellenzéki interpellációk már csak 63%-ot tették ki. Onnantól kezdve a kormánypártiak „öninterpellációja” normaként rögzült, és az interpellációk 20–30%-át ők mondják el (Smuk, 2016: 632).

Az ellenzék számára a vizsgálóbizottság és a parlamenti vitanap intézménye is lehetőséget biztosíthat a saját agendájának hangsúlyos képviseletére, amely a médiában is megjelenik, potenciálisan odafigyel rá a közvélemény. Az ellenzék lehetőségei mindkét eszköz használatát illetően 2006 után szűkültek: innentől fogva a kormánypárti többség alig adott lehetőséget az ellenzéknek (lásd a 19. táblázatot).

19. táblázat. Vizsgálóbizottságok és vitanapok az Országgyűlésben 2002–2010

	2002–2006	2006–2010	2010–2014
<b>Vitanap</b>	27	9	10
<b>Ebből ellenzéki</b>	22	5	6
<b>Vizsgálóbizottság: kormány(párti) javaslat</b>	8	3	6
<b>Vizsgálóbizottság: kormány(párti) javaslat, megalakult</b>	3	0	5
<b>Vizsgálóbizottság: ellenzéki javaslat</b>	20	11	16
<b>Vizsgálóbizottság: ellenzéki javaslat, megalakult</b>	9	1	2

Forrás: Smuk, 2016: 632



A fentiek alapján kijelenthető, hogy 2010 után az ellenzéknek kevesebb lehetősége volt a saját napirendjét megjeleníteni az Országgyűlésben, és a törvényekre is valószínűleg kevesebb hatása volt. A 2006–2010-es ciklusra vonatkozó adatok pedig ellentmondásosak: a vizsgálóbizottságok és parlamenti vitanapokat illetően az ellenzék kevesebb lehetőséghez jutott, az interpellációkra viszont mintha jobban reagált volna a döntéshozatal.

### *A döntéshozatali agenda befolyásolása*

Az Országgyűlés képes a döntéshozatali agendát is befolyásolni: elutasítani a kormány javaslatait és az egyéni képviselői, valamint a bizottsági javaslatok révén saját törvényalkotási kezdeményezéssel élni.

Ugyan a magyar Országgyűlésre is érvényes az a nemzetközi trend, hogy a parlamentek önállósága csökken és dominálják a kormányzó pártok, ennek ellenére itt sem példátlan, hogy a kormány javaslatát elutasítsa: 2010 előtt a kormány által benyújtott törvényjavaslatok mintegy 10%-ából nem lett törvény – a 2010–2014-es ciklusban ez az arány 4,5%-ra csökkent (Gyulai, 2015: 146).

Az Országgyűlésben a bizottságok is élhetnek törvényjavaslattal. Ismeretes, hogy a parlamenti bizottságok nem tudtak a törvényhozás motorjává válni (Ilonszki, 1998). A vizsgált időszakban a bizottsági javaslatok az elfogadott törvények mindössze 3-4%-át tették ki, ez az arány viszont viszonylag stabil a ciklusok között (Gyulai, uo.).

Az egyéni képviselői indítvány alapján elfogadott törvények aránya 2010 előtt 10% körül volt – utána megugrott, de ennek egy része valójában kormány-előterjesztés. Ez onnan sejthető, hogy ezen jogszabályok jelentős része meghatározó jelentőségű, elvileg széles körű szakmai-kodifikációs előkészítő munkát igénylő, nagy lélegzetű törvény volt, amelyeket valószínűsíthetően nem a benyújtó képviselők készítettek szűk szakmai apparátusukkal (Müller, 2014c: 88). A jelentős közpolitikai változások általam összeállított listáján is van több olyan döntés, amely egyéni képviselői indítvánnyal került az Országgyűlés elé: ilyenek a Btk. módosításai, a rezsicsökkentés, az ágazati kü-

lönadó-törvények, vagy az önkormányzati törvény. Ezek tehát mind 2010 után keletkeztek. Az egyéni képviselői indítványként való be-terjesztés megugrása minden bizonnyal annak tulajdonítható, hogy ez egyszerűbb és gyorsabb eljárást tesz lehetővé a törvény elfogadására, valamint az előzetes egyeztetési és tájékoztatási kötelezettségek sem állnak fenn.

A 20. táblázat összefoglalja a fentieket.

20. táblázat. Törvényjavaslatok benyújtók és elfogadásuk szerint

Benyújtó	2002–2006		2006–2010		2010–2014	
	száma	megosz-lása	száma	megosz-lása	száma	megosz-lása
Kormány	520	100,0	519	100,0	597	100,0
ebből elfogadva	470	90,4	476	91,7	570	95,5
Kormánypárti képviselők	170	100,0	127	100,0	356	100,0
ebből elfogadva	68	40	49	38,6	266	74,7
Ellenzéki képviselők	236	100,0	236	100,0	545	100,0
ebből elfogadva	8	3,4	15	6,4	3	0,6
Ellenzéki-kormány-párti közös	19	100,0	44	100,0	1	100,0
ebből elfogadva	10	52%	27	61,3	0	0
Bizottság	23	100,0	37	100,0	22	100,0
ebből elfogadva	17	73,9	23	62,2	20	90,9
Összesen elfogadva	573		587		859	

Forrás: Gyulai, 2015: 146

Az adatok azt mutatják, hogy az ellenzéki képviselői törvényjavaslatok igen kis hányada kerül csak elfogadásra. Ez egyébként a vizsgált időszak előtt is így volt, a legelső, 1990–1994-es ciklust leszámítva: ekkor az ellenzéki javaslatok kis háján 10%-át megszavazta az Országgyűlés. Ez összhangban van azzal a tézissel, mely szerint az Országgyűlés az első demokratikus parlamenti ciklusban fontos szerepet játszott a közpolitika-alkotásban (Ágh, 1997). Csanádi és Pácsi (1998) interjúkon alapuló elemzése ugyan csak a környezetpolitikára terjed ki, de

ebben az időszakban a téma iránt érdeklődő országgyűlési képviselők pártokon átívelő együttműködéséről számol be.

Ugyanakkor a 2002–2010-es periódus átlagosan 5%-os elfogadási aránya a 2010–2014-es ciklusban lecsökkent az alig látható 0,6%-ra. Ekkor négy év alatt összesen 3 ellenzéki indítvány került elfogadásra.

Ha ehhez hozzávesszük az ígéretek teljesüléséről szóló adatokat (lásd 9. táblázat a 7. fejezetben), akkor még egyértelműbb, hogy az ellenzék javaslataiból 2010 után alig lett döntés. Míg 2010 előtt az ellenzéki Fidesz választási ígéreteinek 15–25%-a megvalósult, az MSZP ígéreteiből 2010 után szinte semmi. Ugyan az Ígéretkutatói projekt adatai sajnos nem tartalmazzák a Jobbik ígéreteit 2010 után, és ez némileg torzítja a képet, hiszen tudható, hogy a Fidesz több jobbikos ígéretet megvalósított (vö. Róna, 2016), de összességében mégis kimondható, hogy nem arról van szó, hogy a Fidesz nem fogadta el az ellenzéki indítványokat, aztán maga terjesztette be azokat (bár erre is volt példa), hanem, hogy az ellenzék javaslataiból valóban alig lett döntés.

Az ellenzéki javaslatok sikertelenségének elvileg két, egymást nem kizáró oka lehet. Az egyik hatalomtechnikai: mivel nehéz elképzelni, hogy 2010 után az ellenzék ne élt volna épkezláb javaslatokkal, ez a magyarázat azt feltételezi, hogy ezek elutasításának nem közpolitikai, hanem politikai okai voltak, és a cél az volt, hogy az ellenzék ne kerülhessen politikai kezdeményező szerepbe. A másik ok közpolitikai: elképzelhető, hogy 2010 után több területen megbomlott a korábban pártokon átívelő (relatív) közpolitikai konszenzus, és az ellenzéki javaslatok egyszerűen nem illettek a kormánypárt paradigmájába. A jelentős közpolitikai változások listáján láthattuk, hogy 2010 után megszorodtak a szakértők által paradigmaticusnak minősített változások – ez tehát valószínűsíti, hogy ez utóbbi magyarázatnak van relevanciája, miközben a hatalomtechnikai megfontolásokat sem kell elvetni.

Mindez azt mutatja, hogy az Országgyűlés mindig is csak korlátozottan, mintegy 10–15%-ban módosította a döntéshozatali agendát a kormány-előterjesztések elutasítása és képviselői, bizottsági javaslatok elfogadása révén. A kormányjavaslatok elutasítása és az

**ellenzéki javaslatok elfogadása azonban drasztikusan lecsökkent 2010 után.** Ugyan a kormánypárti képviselők által benyújtott indítványok száma és aránya megnőtt, ezek jelentős része valószínűleg kormány-előterjesztés.

### *A törvényjavaslatok módosítása*

A magyar Országgyűlés eljárásrendjében a törvényjavaslatokat többkörös, plenáris és bizottsági vitákban tárgyalják, ami lehetőséget ad ezek érdemi átdolgozására, módosítására. Tudjuk, hogy ez meg szokott történni, annak ellenére, hogy a törvényjavaslatokat többnyire a kormány nyújtja be és a kormánypárti többség képes elsősorban módosítani ezeken. Például Cox és Gallai (2012: 158) szerint a 2003-as kórháztörvény tervezete ugyan erőteljesen befektetői érdekeket tükrözött, ám ezt a parlamenti szakaszban jelentősen átalakították.

Nem ismerek kutatást arra vonatkozóan, hogy a képviselők által benyújtott módosítások milyen természetűek és milyen szempontokat tükröznek. Minden bizonnyal megjelennek bennük olyan szempontok, amelyeket a képviselőkkel kapcsolatban álló érdekcsoportok képviselnek, esetleg a választóközrületükkel vagy a számukra fontos választói csoportokkal kapcsolatosak. Mivel a képviselőknek saját stábjuk és szakértőik vannak, minden bizonnyal szakmai inputok is megjelennek a módosító indítványokban. Végezetül feltehető, hogy politikai értékek, ideológiai, elvi megfontolások is vezérelhetik ezeket. Ha az interpellációt meghatározó tényezőkből (vö. Sebők et al., 2018) próbálunk általánosítani a módosító indítványokra, akkor a közpolitikai terület-specifikus, szakmai javaslatok túlsúlyát kell feltételeznünk.

A parlamentek törvényt módosító aktivitásának a mérését meg lehet próbálni a szövegméret változásával mérni (Wilkerson et al., 2015). A hazai terepen Szabó (2017) próbálkozott ezzel, igaz, nem a szövegméretet, hanem a paragrafusok számát vizsgálta a 2006–2016-os időszakban. Azt találta, hogy a 2006–2010-es időszakban kisebb fluktuáció mellett viszonylag stabil volt a törvényjavaslatok változási szintje (amit ő az összes törvényt módosító számával mért), ám ez

a 2011–2013-as években megugrott, és a ciklus egészében a korábbi háromszorosára nőtt (Szabó, 2017: 37). Ez azt sugallja, hogy a parlamenti munka intenzitása ebben az időszakban megnőtt, és a képviselők módosítók sokaságával változtattak a törvényjavaslatokon az elfogadásuk előtt.

Az összes módosítás számának növekedése részben fakadhatott abból, hogy miként a 20. táblázatban láttuk, a 2010–14-es ciklusban az összes elfogadott törvény száma mintegy másfélszeresére nőtt az előző négy évhez képest. De ez még így csak a módosítási növekmény kisebb részét magyarázza. Az intenzív parlamenti munka hipotézisét erősítheti, hogy 2010–14-ben a törvényjavaslatok vitájára fordított idő is nőtt: az általános vitára fordított idő például összesen mintegy 34%-kal (Szabó, 2017: 38), miközben a törvényjavaslatok benyújtása és elfogadás (zárószavazás) között naptári napban vagy ülészámban mérve is kevesebb idő telt el, mint korábban (lásd 21. táblázat).

21. táblázat. A törvényjavaslatok elfogadásának ideje naptári napokban és plenáris ülésekben számolva

<i>Ciklus</i>	<i>Naptári napok</i>	<i>Plenáris ülések</i>
2002 – 2006	61,8	12
2006 – 2010	66,1	11
2010 – 2014	43,7	9

*Forrás: Hungarian Comparative Agendas Project, saját számítás*

Az intenzív munka tehát nem kérdés, ugyanakkor a számok arra utalnak, hogy az alaposság csökkent. A viták hosszának növekedése például elmarad a törvények számának növekedésétől, vagyis az egy törvényre jutó vitaidő 16%-kal csökkent. Az sem feltétlenül előnyös, hogy kevesebb napot tölt a törvényjavaslat a parlamentben, hiszen rövidül az idő arra, hogy a stakeholderek reagáljanak. Az egyik érdekcsoport-vezető az interjúban utalt arra, hogy az Országgyűlés működése 2010 után megváltozott: „2010 előtt még azt gondoltuk, hogy van értelme bemenni a parlamentbe, beülni a bizottságokba. Szót lehetett kérni, néha érdemben reagáltak. De már nincs értelme.” (É – forrás8)

Az idézet persze nem az időre utal, hanem arra a hozzáállásra, ami a kormánypárti többség működését jellemzi. Láttuk, hogy az Országgyűlés 2010 után ellenzéki törvényjavaslatot szinte egyáltalán nem fogadott be. Pontos adatokkal nem rendelkezem a törvénymódosításokkal kapcsolatban, de úgy tűnik itt is ez a helyzet, hiszen mint arra Szabó (2017: 34) rámutat, az ellenzék által beterjesztett módosító indítványok növekedési aránya az előző ciklushoz képest elmarad az összes törvénymódosítás számának növekedésétől. Vagyis a módosító javaslatok jelentős, és a korábbi ciklushoz képest növekvő részét a kormánypárti képviselők terjesztik be.

Mindezek az adatok olyan képet festenek, hogy a kormány(párt) 2010 után megnövekedett számú törvényjavaslatot terjesztett be; a saját javaslatához átlagosan megnövekedett számú módosító indítvánnyal élt; amelyet naptári napban és vitára fordított időben mérve is átlagosan rövidebb ideig tárgyalt, mint a korábbi ciklusokban. Mindez nem feltétlenül az intenzív parlamenti deliberáción alapuló elmélyült szakmai-politikai munka képét idézi fel, hanem sokkal inkább a „törvénygyárét” (Gyulai, 2015: 142). A nagyszámú módosító indítvány azt sugallja, hogy a törvényjavaslatok nem voltak kellőképpen előkészítve. Erre utalnak a korábbi fejezetekben ismertetett eredmények a társadalmi párbeszéd és az adminisztráció/szakértők visszazorulásáról, de erre utal Szabó (2017: 40) és Sebők et al. (2017) amikor kimutatják, hogy 2010 után hirtelen megugrott az egy éven belül módosított törvények száma. Kétségtelen, hogy a törvényeket időnként módosítani kell, néha akár rövid időn belül, például mert a külső körülmények is változnak. Nehéz megmondani, mi lenne erre az „egészséges” arány. Ugyanakkor a rövid időn belül módosított törvények számának és arányának hirtelen növekedése anomáliát sejtett: feltehető, hogy a törvények akár formális (jogi-kodifikációs), akár tartalmi (közpolitikai) értelemben nem voltak kellőképpen kidolgozva.

## ÖSSZEGZÉS

Az Országgyűlés nem csupán a döntés formális és legitimáló aktusának, a döntéshozatali folyamat lezárásának a helye, hanem a közpolitikai folyamatban is van szerepe. Elsősorban az ellenzéki pártok számára fontos, hogy a parlamenti kérdések, interpellációk, a vitanapok és vizsgálóbizottságok révén megjelenítsék az agendájukon fontos kérdéseket, ezáltal befolyásolva nem csak a médiát és a közvéleményt, de adott esetben a döntéshozatali agendát is. Másrészt a parlamenti képviselőknek és bizottságoknak módjuk van saját döntési javaslatokkal előállni, illetve meggátolhatják a kormány javaslatainak realizálódását. Végül a törvényjavaslatok vitája és módosítása révén egy konkrét közpolitikai ciklus outputját is befolyásolhatja. Itt nem foglalkoztunk vele, de az Országgyűlés a közpolitikák megvalósítását is nyomon kíséri és hozzájárulhat a közpolitikák értékeléséhez. Vagyis értelmezésemben az **Országgyűlés működése erősítheti a közpolitikai kapacitásokat.**

Az általam áttekintett adatok egy világos mintázatot rajzolnak ki: 2010 után csökkenni látszik az Országgyűlés érdemi hozzájárulása a közpolitikai folyamathoz. Az ellenzéki kezdeményezések nem kapnak teret, a kormánypártok a törvényeket feszített tempóban és nagyrészt „monologizálva” módosítják és fogadják el, ami tükröződik a minőségükben is. Bizonyos, ebbe az irányba mutató folyamatok már 2006-tól megjelentek, ugyanakkor más adatok ennél árnyaltabb képet mutatnak, így ezt az időszakot nem tudom egyértelműen értékelni. Ennek megfelelően az alábbi értékelő táblázatot javaslom:

22. táblázat. Az Országgyűlés befolyása a közpolitikai folyamatra

Kormányzati ciklusok	Medgyessy-Gyurcsány (2002–2006)	Gyurcsány (2006–2009)	Bajnai (2009–2010)	Orbán (2010–2014)
Országgyűlés	0	0	0	–

Jelmagyarázat: + a többihez képest erős; 0 átlagos; – gyenge

## A KÖZPOLITIKA EURÓPAIZÁCIÓJA

A nemzetköziesedés, a globalizáció folyamatai természetesen hatással vannak a nemzeti közpolitikákra is. Ennek leírására a kutatók többféle fogalmat használtak a közpolitikai ideák többé-kevésbé spontán terjedésére utaló *policy difuzion*tól (vö. Simmons – Elkins, 2004), a már tudatosabb közpolitikaiimitáción, -transzferen, konvergencián és tanuláson (pl. Medve-Bálint, 2018b) át a nemzetközi hegemón hatalom által támasztott, a normák szinte kötelező átvételén alapuló kondicionalitásig (vö. Bela et al., 2008). Az európaizáció irodalma ennek a témakörnek egy része, amely kifejezetten az Európai Unió és a tagállamok vagy tagállamaspiránsok vonatkozásában vizsgálja a közpolitikai normák konvergenciáját, terjedését.

Míg az európai integrációs elméletek azt vizsgálják, hogy a nemzetállami érdekek szövevényéből hogyan alakulnak ki szupranacionális intézmények, addig az európaizációs kutatások fordított szemszögből elemzik a folyamatot: hogyan hatnak az unió szupranacionális intézményei a tagállamok belső világára? Ennek megfelelően az 1990-es és a 2000-es évek elején az európaizációs témakörben végzett kutatások döntő többsége a szupranacionálisról a tagállami szintre, vagyis az EU-ból a tagállamok irányába történő érdek-, norma- és intézményi transzfert vizsgálta (pl. Caporaso et al. 2001), bár az intézmények és szakpolitikák horizontális, tagállamok közötti terjedése is izgalmas kérdés (lásd Bulmer & Radaelli 2004).

Az Európai Uniónak a közép-európai országok demokratikus átalakulásában játszott szerepe miatt az európaizáció kezdetben csak a tagországokra vonatkoztatott fogalmát idővel a posztkommunista országokra is kiterjesztették a kutatók. Kezdetben ezeknek a tanulmányoknak a java része az átmenet éveinek intézményi és közpolitikai változásait, reformjait döntően külső (EU, NATO, nemzetközi pénzügyi szervezetek) hatásokkal magyarázta. A külső normák átvétele vagy éppenséggel figyelmen kívül hagyása kapcsán az 1990-es évek vége felé kezdtek nagyobb jelentőséget tulajdonítani a belső tényezőknek, hiszen a taggá válás kritériumai, többek között az EU joganyagának (*acquis communautaire*) kötelező átvétele elenged-



hetetlen feltételévé vált (kondicionalitás) a bővítésnek (Grabbe 2006).

Ugyanakkor az EU elvárásainak részletei már a tagjelölti stádiumban sem voltak feltétlenül kőbe vésve: Jacoby (2004) szerint az EU-s normák és jogszabályok átvételének mélysége és sebessége a közép-európai politikai elitek belátásától függött így a külső intézményi megoldásokat és gyakorlatokat aszerint vettek át, hogy melyek szolgálták legjobban a saját maguk által kitűzött belső átalakítási célokat. Bizonyos kereteken belül **a tagállamoknak is szabadságukban áll az EU-s normák között „válogatni”** (lásd például Epstein & Sedelmeier 2009, Koller et al., 2020), **tehát az európaizáció nem írható le csupán az EU-s jogszabályok felsorolásával.** Az európaizációban is van közpolitikai tanulás, transzfer, diffúzió stb. Az egy külön kérdés, hogy ráadásul az EU joga nagymértékben a tagországoktól ered, tehát valójában egy közpolitikai interakció zajlik a tagállamok között, illetve az egyes tagállamok és az EU között.

Kérdés, hogy **milyen mértékben jellemezte az európaizáció a hazai közpolitika-alkotást az általam vizsgált időszakban.** 2002 és 2004 között még csak tagjelöltek voltunk, és ekkor az EU támasztotta elvárások érvényesítése és a tagságra való felkészülés jegyében zajló jogharmonizáció hatott a közpolitikára. Ahogy Ágh (1999) bemutatta, a tagjelölti időszakban a közpolitikákat jelentős részben meghatározta az *aquis communautaire* átvétele. A legjelentősebb intézményi, jogi változások persze már a kilencvenes években megtörténtek, de az EU elvárásainak való megfelelés egészen a csatlakozásig napirenden maradt. Például a Natura 2000-es területek kijelölése (ami az ország területének mintegy ötödét helyezte elvileg valamilyen fokú természetvédelem alá) közvetlenül a csatlakozás előtt, kapkodva (és gyatrán megvalósítva) történt meg (Boda, 2011). A tagságra való felkészülés elvileg lehetővé tette, hogy 2004 után, már mint teljes jogú tagok könnyebben átvegyük az aktuális joganyagot.

*A magyar közpolitika európaizációja, 2004–2014*

Az európaizáció kérdését Bíró-Nagy András és Galgóczy Eszter vizsgálták a 2006 és 2014 közötti években (Bíró-Nagy – Galgóczy, 2018). Ugyanazon módszertan alapján Bíró-Nagy András és Laki Gergely a vizsgálatot kiterjesztették a 2004–2006-os és a 2014–2018-as időszakra is (Bíró-Nagy – Laki, m.a.). Sajnos az ő általuk elemzett időszak nem fedi le pontosan az általam vizsgált időszakot, de alapos eljárásuk érdemben világítja meg a kérdést. Az alábbiakban röviden összefoglalom az eredményeiket.

A Bíró-Nagy és kollégái által vizsgált időszak elején az EU-hoz való pozitív hozzáállás a jellemző a magyar kormány részéről, ám 2010 után felerősödtek az EU-t bíráló hangok – vagyis mondhatjuk, hogy a második és harmadik Orbán-kormány euroszeptikusabb üzeneteket fogalmazott meg, mint az előtte regnáló kormányok közül bármelyik. Ennek megfelelően a kutatók azt feltételezték, hogy a közpolitikák európaizáltsága alacsonyabb szintű lesz 2010 után.

Az **európaizációt a törvények eredetén mérték**, vagyis azt rekonstruálták, hogy mely törvények esetében valószínűsíthetjük, hogy EU-s elvárásra vagy ösztönzésre készültek. Megkülönböztették az aktív és passzív európaizációt. Az utóbbi a hazai jogrendszerbe kötelezően átültetendő jogszabályokra vonatkozik: itt elvileg a tagállamoknak nincs mérlegelési lehetősége, és ha ezt elmulasztják, akkor kötelezettségzegési eljárás indul ellenük. Az aktív európaizáció azt jelenti, hogy a törvény nem kötelező EU-s normán alapszik, hanem a kormány proaktív, önkéntes módon ültetett át a hazai jogba egy európai ajánlást vagy nem kötelező normát. Végül vannak a vegyes kategóriába tartozó törvények is, amelyek részben kötelező, részben nem kötelező európai normákra épülnek (i. m.: 42).

A vizsgálat a *Hungarian Comparative Agendas Project* törvényadatbázisa alapján készült, és felöleli az összes közpolitikai területet, tehát azokat is, amelyekben az EU-nak kizárólagos a hatásköre és azokat is, amelyekben megosztott vagy csak támogató a hatásköre. (Tegyük hozzá, hogy a nemzeti közpolitikák szempontjából az EU-nak teljes kizárólagossága valójában nincs: a külkereskedelem és külpolitika te-

rületén is van valamelyest nemzetállami mozgástér.) Értelemszerűen a támogató hatáskör mellett a nemzálami kormányoknak úgyszólván teljes a közpolitikai autonómiája, míg az előző kettőben részlegesen vagy gyakorlatilag teljesen korlátozott. Ez azért fontos, mert ez alapján látható, hogy csak ott veszünk-e át normákat, ahol muszáj, vagy más területeken is (uo.).

Az európai eredetű törvények meghatározásához a kutatók Brouard et al. (2012) szelekciós módszerét vették alapul. Eszerint európaizált, tehát európai eredetűnek tekinthető minden olyan törvény, melynek szövegezésében vagy indokolásában explicit módon megjelenik az európai uniós kapcsolat, és konkrétan hivatkoznak valamilyen módon az európai integrációra (magára az EU-ra, valamelyik EU-s intézményre, ajánlásra, eljárásmodra stb.). A fals pozitív esetek kiszűrése érdekében a kutatás az automatizált keresési módszeren túl manuális kódolást is alkalmazott, ami egyben a szimpla kulcsszavakon túlmutató, kvalitatív módszer beemelését is jelentette (Bíró-Nagy – Galgóczi, i. m.: 44). Praktikusan ez azt jelentette, hogy a kulcsszavas keresés után a kutatók minden egyes törvény esetében megvizsgálták az EU-s eredetet.

**A vizsgált időszakban összesen a törvények 38%-a bizonyult európai eredetűnek, ami az eddigi tagállami tapasztalatok fényében magasnak számít.** Finnországban és Hollandiában 12, Olaszországban 15, Franciaországban 18, Ausztriában 25, Németországban 26, Luxemburgban 29, Spanyolországban 35 százalék volt az európai eredetű törvények aránya a tagállami esettanulmányokban (Brouard et al.: 2012). Ennél is érdekesebb azonban az az eredmény, hogy az európaizáltság mértéke évről évre is csak csekély mértékű, néhány százalékpontnyi változást mutat, a ciklusok tekintetében pedig meglepően stabil: míg a 2004–2006-os fél ciklusban 40%, a 2006–2010-es ciklusban 36%, a 2010–2014-esben 34% és a 2014–2018-asban 40,5%. Ha ehhez hozzátesszük az előző részben is tárgyalt tény, hogy ti. 2010 után sokkal több törvényt fogadott el az Országgyűlés, akkor ebből az következik, hogy az euroszeptikusabb Orbán-kormány alatt számszerűleg több európai eredetű jogszabály született. Az európaizáció az évek között sem mutat nagy ingadozást: egyetlen évben sem ment

31% alá és 46% fölé (Bíró-Nagy – Galgóczi, i. m.: 46; Bíró-Nagy – Laki, m.a.).

További fontos eredmény, hogy az aktív, a passzív és a vegyes európaizáltságú törvények aránya is igen stabil a két ciklus vonatkozásában (lásd az 23. táblázatot).

23. táblázat. Az aktív, a passzív és a vegyes európaizáltságú törvények aránya 2004–2014

%	2004– 2006/1	2006/2.	2007	2008	2009	2010/1	2010/2	2011	2012	2013	2014/1
Aktív	14	7	6	2	16	15	4	12	12	13	25
Passzív	70	93	87	86	84	77	96	75	83	74	50
Vegyes	16	0	7	12	0	8	0	13	5	13	25

Forrás: Bíró-Nagy – Galgóczi, 2018: 48; Bíró-Nagy – Laki, m.a.

Értelemszerűen a passzív európaizáltságú törvények vannak túlsúlyban, de emellett az aktív és a vegyes európaizáltság is jelentős – sőt, ezek részaránya éppen a 2010–2014-es ciklusban növekszik meg. Figyelemre méltó, hogy az aktív európaizáltság Bajnai válságkormányzása alatt is megugrik az azt megelőző évekhez képest.

Ami a közpolitikai területeket illeti, az európaizált törvények az összes elfogadott törvény több mint 50%-t teszik ki az EU kizárólagos hatáskörével jellemezhető területeken (külkereskedelem, külpolitika), valamint több megosztott hatáskörű területen (közlekedéspolitika, környezetvédelem, agrárpolitika, energiapolitika). Az évek és a két ciklus között is vannak változások, de nehéz szisztematikus mintázatokat azonosítani. Az észrevehető, hogy a pénzügyi-gazdasági válság legsúlyosabb éveit lefedő 2006–2010-es ciklusban a megosztott hatáskörű pénzügyi területen az európai eredetű törvények aránya 61 százalék volt, ami a ciklus egészében a második leginkább európaizált közpolitikai területté tette a pénzügyet. Az is látszik, hogy az emberi jogok területén 2010 után visszaesett az európaizált törvények aránya a korábbi 43%-ról 18%-ra (Bíró-Nagy – Galgóczi, 2018: 50).

A legérdekesebb persze azon közpolitikai területek vizsgálata, amelyen az EU-nak csak támogató hatásköre van. Az európai eredetű törvények elfogadása az Orbán-kormány alatt sem szűnt meg vagy esett vissza: meglehetősen stabil volt az európai eredetű törvények aránya az oktatás (27% és 23% a két ciklusban), a kormányzati működés (15 és 17) területein, az egészségügyben pedig még érdemben nőtt is az európai hatás (35 és 46 százalék) (uo.).

Ha a jelentős közpolitikai változások általam összeállított listáját tekintjük ebből a szempontból, akkor csak néhány döntés esetén hangzott el, hogy az európai eredetű lenne: a 2002–2004-es és a 2006–2007-es agrárpolitikai reformoknál, a 2002–2004-es környezetpolitikai harmonizációnál és a 2005-ös bolognai felsőoktatási rendszer bevezetésénél. Mindez a Bíró-Nagy és kollégái által talált 38%-os részarány alatt marad, aminek két magyarázata is lehet. Az egyik, hogy az európaizáció elsősorban nem jelentős vagy paradigmaticus változásokat implikál. A tagságra való felkészülés időszakában az EU hatása a jelentős közpolitikai változásokra talán nagyobb volt (erre utal a jelentős döntések listáján egy agrár- és egy környezetpolitikai reform), ám EU-tagként már inkább kisebb mértékű változások jönnek az EU felől. A másik, ezt nem kizáró magyarázat egyszerűen a módszertani különbségekre mutat. Bíró-Nagy és kollégái minden egyes törvényhozási aktust megvizsgáltak, míg én ügyeket vizsgáltam, és a szakértők közlésére alapoztam. Bajnai válságkezelő csomagja nálam egy döntés/ügy, amely nem európai eredetű – ugyanakkor fentebb láttuk, hogy ezen csomag több eleme éppen épített európai eredetű javaslatokra.

## ÖSSZEGZÉS

Bíró-Nagy és Galgóczi (2018) vizsgálatának logikája pontosan illeszkedik jelen dolgozat gondolatmenetébe, ezért eredményeik közvetlenül hasznosíthatóak számomra. Fontos megállapításuk, hogy az európai eredetű döntések nemzetközi összehasonlításban jelentős részarányt képviselnek a hazai közpolitika-alkotásban, és ez a részarány meglehetősen stabil a 2004–2014-es időszakban. Ehhez azt te-

hetjük hozzá a saját eredményeim alapján, hogy a „mennyiségi” hatás nem áll teljesen arányban a „minőséggel”, amennyiben a jelentős vagy paradigmaticus közpolitikai változások – különösen 2004 után – csekély mértékben tűnnek európai eredetűnek.

Bíró-Nagy és Galgóczi (2018) sajnos nem foglalkozik a 2002–2004-es időszakokkal. Ennek vonatkozásában plauzibilis azt feltételezni, hogy a közpolitika európaizációja legalább olyan, de inkább nagyobb mértékű volt, mint az azt követő időszakokban, hiszen a szakirodalom általános megállapítása, hogy taggá válás után, mivel már nincs meg a csatlakozás előtti időszak külső kényszerítő ereje, lassul a tagállami implementáció (Falkner–Treib, 2008: 298.). Láttuk, hogy a jelentős közpolitikai változások közül kettő is európai eredetű ebben az időszakban. Mivel pontos és összehasonlítható adatom nincs, az alábbiakban egyformának, és egyformán jelentősnek tételezem az EU hatását a közpolitikai döntésekre az összes időszakban.

24. táblázat. Az EU befolyása a közpolitikai folyamatra

Kormányzati ciklusok	Medgyessy-Gyurcsány (2002–2006)	Gyurcsány (2006–2009)	Bajnai (2009–2010)	Orbán (2010–2014)
EU	+	+	+	+

Jelmagyarázat: + erős; 0 átlagos; – gyenge

## A POLITIKAI VEZETÉS SZEREPE A KÖZPOLITIKAI VÁLTOZÁSBAN

Az egyik legizgalmasabb, és a hazai kormányzás megértése szempontjából minden bizonnyal az egyik legfontosabb kérdés a politikai vezetés szerepe a közpolitikai változásban. Sajnos, ahogyan már említettem, a politikatudomány általában és specifikusabban a közpolitikai tanulmányok is meglehetősen elhanyagolják ezt a problémát (vö. Smith, 2002). A *policy studies* kifejezetten a közpolitikai aktorok tevékenységét helyezi előtérbe, és a politikai döntés, a közpolitikai változás ennek függvényeként jelenik meg. Ez egyrészt tudományos, értelmezési kérdés.

Másrészt az is kétségtelen, hogy a fejlett demokráciákat, és különösen az Egyesült Államokat jellemző fragmentált intézményi struktúra, a döntéshozási folyamatba épített különböző fékekkel és ellensúlyokkal, valamint a nagyszámú, egymás törekvéseit részben kioltó (köz)politikai szereplők hozzáférése a döntési folyamathoz olyan adottságok, amelyek szintén jelentősen korlátozzák a politikai vezetőket a változások véghezvitelében. Szóltunk a választási ígéretetek betartásáról is: ha Kanadában a kormány a választási program 90%-át teljesíti, akkor emellett nem sok hely marad a vezetői kezdeményezésnek. Említettük továbbá a közpolitikai folyamatban rejlő kognitív korlátot is: a döntéshozók nem tudnak egyszerre minden megoldandó közpolitikai kérdéssel foglalkozni, ugyanis miközben folyamatosan új problémák jelentkeznek, az idejük nagy részét a „normál folyamatok” és a napi bürokratikus teendők intézése köti le. Végül, a döntéshozók a legitimáció kérdését sem hagyhatják figyelmen kívül, ha közpolitikai változásokat terveznek.

Mindebből valóban az következik, hogy a kormányzási döntések jelentős részben közpolitikai logikában, az uralkodó közpolitikai monopólium és domináns szakértői tudás mentén, inkrementális változásokat megtestesítve születnek meg, vagy pedig az alrendszeres keretében a közpolitikai monopóliumok és a közpolitikai vállalkozók közötti küzdelemben dőlnek el. **A politikai vezető mozgásteret leszűkül néhány, a saját politikai identitása szempontjából szimbolikusan is fontos ügy képviselőjére** (pl. Barack Obama esetében ilyen volt az egészségügyi reform), **illetve a közpolitikai alrendszerekből a média és a közvélemény szintjére felemelkedett, fontosabbá váló ügyek közötti szelekcióra** (vö. Baumgartner – Jones, 1991). Ez utóbbiak olyan ügyek, amelyek makropolitikai jelentőségük miatt valamilyen értelemben kikényszerítik a politikai vezetés figyelmét; ugyanakkor a politikai vezető is kihasználhatja, ha az általa fontosnak tartott ügy a média, a közvélemény vagy az érdekcsoportok figyelmét felkelti, hiszen ez legitimitást biztosít a saját tematizációs törekvése számára (Real-Dato, 2009).

Ugyanakkor a 4. fejezetben láttuk, hogy a **politikai vezető fenti, a kormányzás szempontjából korlátozott jelentőségű értelmezése**

**mellett** a prezidencializáció, az udvari kormányzás és az „új politikai kormányzás” fogalmi mentén **megjelent egy másik is, amely a politikai vezető megerősödését és a közpolitikai agenda és a döntések feletti növekvő kontrollját írja le.** Ezek a leírások egyelőre inkább csak a jelenséget ragadják meg: a miniszterelnök hatalmának növekedését a kormánnyal mint tesülettel szemben, a szűk körű szakmai-politikai stábra való támaszkodását stb. Azonban keveset tudunk még azokról a tényezőkről, amelyek ezt a folyamatot elősegítik; és nyilvánvalóan keveset tudunk a politikai vezetés „feketedobozában” zajló folyamatokról: Milyen szempontok irányítják a vezetői döntéseket, és ebben milyen szerepet játszik az adott vezető stílusa? A „politikai haszonszerzés” nyilvánvaló, de ez több mindent jelenthet a fennálló kormányzási paradigma megerősítésétől annak átalakításáig (vö. Skowronek, 1997); transzformatív vezető módjára motiválni, lelkesíteni a politikai közösséget, avagy tranzakciós vezetőként szolgálatni, amit várnak tőlünk; pragmatikus vezetőként szakmailag átgondolt és gondosan megvalósított kisebb lépések sokaságával érni el érezhető eredményeket, vagy látványos reformokkal kezdeményezni változást és így tovább. Ha eme döntések hátterét keressük, akkor a „politika művészetére” (vö. Körösenyi, 2005) hivatkozni nyilvánvalóan nem irreleváns – de az sem biztos, hogy ezzel mindent elmondtunk a témáról.

Úgy gondolom, hogy a vezetéskutatás egyelőre nem nyújt olyan fogalmi és módszertani eszköztárat, amellyel a politikai vezetés és a kormányzás, illetve a vezetői stílus és a kormányzási stílus kapcsolatát árnyaltan tudnánk elemezni. Ennek kidolgozására én sem vállalkozhatam. Az alábbiakban ezért csak arra teszek kísérletet, hogy a szakirodalom, valamint az általam készített interjúk alapján megpróbáljam rekonstruálni a „politikai elem” jelentőségét a közpolitikai folyamatban.

### *Politikai kormányzás a magyar közpolitikában*

Az közhely, hogy a magyar politikai rendszerben a kormánynak és azon belül a miniszterelnöknek kiemelt szerepe van, és ennek jelentősége a rendszerváltozástól az általam tanulmányozott idősza-



kig folyamatosan nőtt (Brusis, 2006). A prezidencializáció fogalma is megjelent a hazai szakirodalomban: Körösényi András az első Orbán-kormány működésére alkalmazta (Körösényi, 2001).

Az általam tanulmányozott időszakban a második Orbán-kormány megítélése kapcsán elég egyértelmű a szakirodalmi álláspont: a prezidencializáció és a „politikai kormányzás” a rendszerváltozás óta a legkarakterisztikusabban ezen kormány működésében érhető tetten (Pesti et. al., 2015: 126). „Ennek lényege a választásokon győztes, kormányt alakító politikai erő(k) – azon belül is mindenkéltől a miniszterelnök és háttérapparátusa – politikai akaratának és céljainak következetes érvényesítése, ami együtt jár a közigazgatási apparátus átpolitizálásával, befolyásának és autonómiájának jelentős korlátozásával” (i. m.: 109).

A 10. fejezetben az államigazgatási vezetőkkel készült interjúkon keresztül már bemutattuk a bürokratikus autonómia csökkenésének és a döntések centralizációjának legfontosabb aspektusait. Az alábbi néhány idézet azt illusztrálja, hogy az államigazgatási vezetők miként érzékelték a politikai kormányzás logikáját a döntésekben:

„A szakmaiság háttérbe szorult. Lehetnek ennek persze valami előnyei is, de azért főleg hátránya van. Pl. az oktatási rendszert úgy alakított át, hogy minden valamirevaló oktatási szakértő meg kutató szidja, az biztos, hogy nem jó. Alá van rendelve minden a politikai haszonnak. Régen nem tudtam volna elképzelni, hogy a szakma 99%-ban egyetért valamiben, de egy fókuszcsoporthoz politikai szondáztatás, hogy mire szavaznának többen, az simán felülírja a teljes konszenzust. És nagyon kevés helyen látok hosszú távú, előrelátó tervezést, cselekvést.” (Á – forrás5)

„Orbán 2010-ben kijelentette, hogy politikai kormányzás kezdődik, ez nem egy elsunnyogott dolog. Ez érződik is: a politikusok valóban politikai megfontolásokat alkalmaznak a problémák eldöntésekor. Helyenként közpolitikai, helyenként pártpolitikai, az ideológiával összefüggő dolgokat képviselnek – ideológia, magyarságfelfogás – a kormányzásnak ez adja az alapját.” (Á – forrás7)

„A nyugdíjtörvénynél az egyik főszereplő voltam. Előterjesztettünk egy szakmailag korrekt dolgot – hogyha gyereke van valakinek, ma-

radhasson otthon. Ha valakinek 3 gyereke van, kapjon 3 évet, ha 2 kettőt stb. Ez volt a javaslat. Ott voltam, amikor a miniszterelnök eldöntötte, hogy nem ez lesz – az van, ami most van, 40 év után gyerek-számtól függetlenül elmehet nyugdíjba. Nem voltak szakmai érvek.” (Á – forrás14)

Ennek megfelelően a **jelentős közpolitikai változások mögött 2010 után legfontosabb tényezőként a politikai akarat sejlik fel** a szakértői interjúk alapján is – a 22 ügyből 17 esetben a politikát hangsúlyozták a megkérdezettek, például:

Büntetésközpontú igazságügy-politika (2010–2014): „A változások politikai kezdeményezői legtöbbször érzékelhetően populistá igényeket elégitenek ki. (...) A szakmai szempontok háttérbe szorultak.” (Sz – forrás9)

Államosítás az egészségügyben (2012): „Nagyon durva történet: úgy alakították át az egészségügy intézményrendszerét, hogy nem az egészségügyi tárca kezdeményezte ezt, és csendben nem is értett vele egyet. A Semmelweis-terv sem mondta ezt egyértelműen, a Fidesz választási programjában sem volt benne. Hatástanulmányok sem készültek, az önkormányzatok és a véleményvezérek megkérdezése sem történt meg. Az egészségügyi tárca próbált ellenállni, kevés sikerrel.” (Sz – forrás1)

Fizetős egyetemi szakok (2012): „2007-ben még népszavazás volt a vizitdíjról és tandíjról. Ehhez képest 2012-ben Orbánék fizetőssé tettek több szakot. Az okokról csak spekulálni tudok, de nem sok szakértőt ismerek, aki a kormány körül a felsőoktatás ügyével foglalkozott volna. Félek, ez politika.” (Sz – forrás2)

Rezsicsökkentés (2013): „Szintiszta politika, ebben a formájában. Volt sok rezsihátralékos, de nem így kellett volna kezelni, ez a megoldás szakmailag katasztrófa, de politikailag hasznos.” (Sz – forrás10)

**A politikai kormányzás „tisztá” formájában azt implikálja, hogy a politikai vezetés a saját problémaértelmezését vagy saját megoldását részesíti előnyben, akár a szakmai javaslatokkal szemben is** – miközben (összhangban a prezidencializáció irodalmával) a kommunikációs szempontok, a közvélemény álláspontja fontos tényezőként jelenik meg. Ugyanakkor a szakértői interjúkban többször előkerült

az a megállapítás is – főleg a 2010 utáni időszak vonatkozásában –, hogy a kormány egy jól ismert és szakmai konszenzussal övezett problémát vett elő, ám a megoldást már jelentősen módosította a saját politikai szempontjai alapján. Ez a mozzanat a fenti, a rezsi- és szociális költségvetésről szóló idézetben is előkerült, de máshol is:

„A 2010 területi államigazgatási integráció régi ügy, minden kormány meg akarta csinálni (...) de a Fidesz rátett egy lapáttal. A szakigazgatási szempontok háttérbe kerültek, a politika irányít, az erős hatóságok megszűnnek (műemlékvédelem, környezetvédelem) – döntéshozatali akadálymentesítés történik.” (Sz – forrás5)

„A dohányzás korlátozása szakmailag megalapozott. A dohányboltok átalakítása már más kérdés. Nem tudom, mi volt előbb, de nem kizárt, hogy az előbbi egyik funkciója az utóbbi, a politikailag fontos döntés legitimálása volt.” (Sz – forrás3)

Közzoktatási reform (2012): „A decentralizációt sok szereplő 15 év alatt sem emésztette meg. Voltak problémák, még szakértők is szorgalmaztak valamilyen centralizációt. De nem illet. (...) A 2012-es reformban közvetlenül a miniszterelnöknek és Hoffmann Rózsának fontos szerepe volt. Hoffmann elkötelezett volt egy ‘premodern’ oktatási rendszer iránt, ez egy értékelkötelezettség.” (Sz – forrás4)

Ezek a megállapítások azt a képet sugallják, hogy a politika a saját hatalmpolitikai/ideológiai/? szempontjai alapján átdolgozza a problémák megoldását. Miközben ez tekinthető a politikai kreativitás megnyilvánulásának, a kérdés mindig ott kísért, hogy vajon a közpolitikai probléma megoldása nem sérül-e, vagy a megoldás nem okoz-e másfajta problémákat. A kérdésre a zárófejezet diskusziójában térünk vissza.

A 2010 utáni időszak mellett Gyurcsány Ferenc kormányzása kapcsán merül még fel a politikai kormányzás célja és gyakorlata. Sőt, „a ‘politikai kormányzás’ fogalmát a második Gyurcsány-kormány használta először magára vonatkoztatva, és 2012-től a második (majd a harmadik) Orbán-kormány is nyíltan hangoztatja.” (Pesti et al., 2015: 109) „Az első és második Gyurcsány-kormány idején vált tömegessé az a gyakorlat, hogy fontos jogszabályok a közigazgatási egyeztetési eljárást lényegében kikerülve, a miniszterelnök vezetésével tartott

szűk körű egyeztetéseken születtek meg (így pl. a 100 lépés program elemei, a 2006-os megszorító csomag, fontos közjogi törvények, valamint költségvetési és adótörvények tervezetei). Ezeken az informális egyeztetéseken a miniszterelnökön és kabinetfőnökén kívül részt vettek a Pénzügyminisztérium költségvetésért felelős emberei, az Igazságügyminisztérium képviselői, az illetékes szaktárca delegáltjai, a frakcióvezetés politikusai, olykor külső szakértők is.” (Pesti et al.: 115) „A kormányzás szempontjából legfontosabb döntések kimunkálását szűk körű, bizalmi emberekből álló politikusi-tanácsadói csoport segítette” (Gallai – Láncki, 2008: 49).

Az államigazgatási vezetőkkel készült interjúkban, mint láttuk, szintén felmerült, hogy 2006 is egyfajta cezúra a politika és az államigazgatás viszonyában, és hogy Gyurcsány kormányzása sok tekintetben megelőlegezte a második Orbán-kormány működését. Ugyanakkor ez azért kisebbségi vélemény volt, és többen azt jegyezték meg, hogy erre Gyurcsány inkább csak törekedett volna. A hatalom központosításának törekvését és ennek például a miniszterelnök legitimációs problémáiban vagy az MSZP és az SZDSZ ellenállásában gyökerező korlátait Gallai és Láncki (2008) is bemutatja.

A szakértői interjúkban a jelentős közpolitikai változások kapcsán a politikai motívum gyakran előkerült a 2006–2008-as időszak vonatkozásában is, a 11-ből 7 esetben, ami arányában nem sokkal marad el a 2010–2014-es időszaktól. Például:

„A vizitdíj is politikai kezdeményezés volt, a szakértők kapkodták a fejüket.” (Sz – forrás1)

Új közmenedzsmet (2006–2008): „Az EU-ra hivatkoztak, hogy az várta el, de valójában már EU-tagok voltunk, nem várta el senki, meg egyébként is az NPM már lefutott addigra Európában. Emögött a politikai, ideológiai megfontolások mellett voltak gazdasági problémák, spórolási célok.” (Sz – forrás5)

Központi államigazgatási szervekről szóló törvény (2006): „Ez politikai döntés volt, szakmailag nehezen értelmezhető. Később a Fidesz vissza is csinálta, érthető okokból.” (Sz – forrás5)

Felsőoktatási tandíj (2006): „A költségvetési hatása csekély volt, sokkal inkább szimbolikus volt. Ez is a reformdüh része.” (Sz – forrás2)

Mindezek alapján a politikai kormányzást a második Gyurcsány-kormány időszakára is alkalmazhatónak vélem, de az intenzitása elmarad a 2010 utáni időszakétól.

A politikai döntések természetesen a 2002–2006-os időszakban is megjelennek. Láttuk például, hogy Váradi (2012b: 79) szerint a 2001-es, majd 2002-es minimálbéremelés politikusi körökből származott, és „sokként érte az adminisztrációt, hogy döntés született a munkaügyi területen anélkül, hogy a minisztériumi szakértők kiszámolták volna a várható foglalkoztatási hatásokat”. A közigazgatási hatósági eljárásokról szóló törvény (2004) kapcsán a megkérdezett szakértő szerint: „a politika döntötte el, hogy szimbolikusan fontos a változás.” (Sz – forrás5)

Ugyanakkor a jelentős közpolitikai változások listáján a 2002–2006-os időszakban szereplő nyolc ügy közül csak háromnál merült fel a politika mint a változás fő kezdeményezője. Ezt az időszakot, akár csak a Bajnai-kormányét tehát – összhangban a szakirodalommal – a politikai kormányzás szempontjából kevésbé érintettnek kell tekintenünk.

A fentiek alapján a politikai kormányzás vonatkozásában az alábbi értékelő táblázatot javaslom:

25. táblázat. A politikai vezetés befolyása a közpolitikai folyamatra

Kormányzati ciklusok	Medgyessy-Gyurcsány (2002–2006)	Gyurcsány (2006–2009)	Bajnai (2009–2010)	Orbán (2010–2014)
Politikai vezetés	0	+	0	+

Jelmagyarázat: + a többihez képest erős; 0 átlagos; – gyenge

## ÖSSZEFOGLALÁS

Ebben a fejezetben három további közpolitikai szereplő jelentőségét igyekeztem áttekinteni: az Országgyűlését, az Európai Unióét és a politikai vezetését. Az Országgyűlés legfontosabb közpolitikai funkciója a döntések – jelentős részben formális – jóváhagyása, legitimálása.

Ugyanakkor szerepe van a döntéshozatali folyamatban is, hiszen a képviselők elsősorban különféle kommunikációs módozatokon keresztül formálják a közpolitikai agendát. A döntéseket sem csak formálisan hagyja jóvá az Országgyűlés, hiszen a javaslatok tárgyalása során érdemben módosíthatja azokat, valamint saját kezdeményezésekkel, törvényjavaslatokkal is előállhat. Mint ilyen, az Országgyűlés működése erősítheti a közpolitikai képességeket: becsatornáz érdekeket és szakértői, érdekcsoporti információkat; diszkutálja a javaslatokat, és képes javítani azok formális vagy tartalmi minőségén; olyan ügyeket tud behozni a közpolitikai folyamatba, amelyek elkerülték a kormány figyelmét.

Az adatok fényében úgy tűnik, hogy az Országgyűlésben rejlő kapacitások kihasználása 2006 után romlani kezdett, de a valódi változás 2010 után következett be. A törvényhozás működése innentől egyre inkább megfeleltethető a „törvénygyár” metaforájának.

Az Európai Unió hatása a közpolitikai döntésekre nem volt kérdés, hiszen hazánk az EU tagja, és ekképpen bizonyos normák átvétele kötelező. Ugyanakkor Bíró-Nagy András és kollégái vizsgálata szerint a magyar közpolitika-alkotás a kötelezőn túl is jelentős mértékben vesz át javaslatokat az európai forrásoktól. Az összes törvény mintegy 38%-a tekinthető európai eredetűnek, és érdekes módon e tekintetben nincsen különbség az egyes politikai ciklusok között.

Végül kitértem a politikai vezetés közpolitikai szerepére, a politikai kormányzásra. A téma nyilvánvalóan további kutatást kíván: jelenleg sem az a fogalmi, sem az a módszertani rendszer nem áll rendelkezésre a szakirodalomban, amely révén elmélyült kutatást lehetne folytatni a területen. A szakirodalom és néhány interjú alapján hozzávetőleges képet azért ki lehet alakítani. Eszerint a politikai vezetés szerepe 2010 után kiváltképp megerősödött. Ez tükröződik a közpolitikai folyamat sajátosságaiiban is, de a jelentős közpolitikai változások túlnyomó többségéről is a „politikai” eredet mondható ki. Gyurcsány Ferenc – különösen második – kormányzása ugyancsak ebbe az irányba mutat, és bár a gyakorlati megvalósulás kisebb intenzitású volt, a jelentős közpolitikai változások kétharmada itt is politikai eredetű. Medgyessy Péter és Bajnai Gordon kormányaira a politikai kezdeményezések kevésbé voltak jellemzőek.

## 12. Kormányok és kormányzások: összegzés és diszkusszió

Az előző fejezetekben áttekintettük a különböző közpolitikai szereplők részvételét a kormányzás döntéshozatali fázisában, amit szélesen értelmeltünk a problémafelvetéstől és napirend-alakítástól a közpolitika-formáláson át a formális döntésig. Több aktor részvételét elemeztük egy komplex folyamatban, ráadásul 12 évet áttekintve. A cél nem lehetett más, mint egy átfogó kép felrajzolása, amelyben az általános mintázatok mellett egy-egy részlet is felviláglik ugyan, de sok másik homályban marad, feladatot adva a további kutatásoknak. Célomat a feltáró kutatás módszertanának megfelelően elsősorban kvalitatív (interjú) adatokra támaszkodva igyekeztem elérni, de esetenként kvantitatív elemzést is végeztem a *Hungarian Comparative Agendas Project* adatbázisai alapján, valamint használtam további adatokat (például Medián és Eurobarometer közvélemény-kutatásokból) és a szakirodalom megállapításait.

Az alábbiakban tömören összefoglalom az eredményeimet, amelyek a 6. fejezetben megfogalmazott három kutatási kérdés megválaszolására irányulnak a közpolitikai aktorok kormányzást befolyásoló szerepéről; ennek változásáról; és az ez alapján azonosítható kormányzási stílusokról. Egy rövid általános bemutató után egyenként kitérek a vizsgált kormányzási ciklusokra, és azt is áttekintem, hogy a szakértői interjúk alapján azonosított jelentős közpolitikai változások mögött mely(ek) a legfontosabb közpolitikai aktorok. A ciklusok tárgyalása során diszkusszió keretében kitérek a 6. fejezetben felvetett két „bónuszkérdésre” is a közpolitikai kapacitásokról és a kormányzás minőségéről. Az ezekkel kapcsolatos gondolatok – a diszkusszió műfajának megfelelően – nem annyira tudományos eredmények,

hanem további kutatást igénylő felvetésnek, értelmezési kísérletnek tekintendők.

Ugyanez vonatkozik a vezetői stílus kérdésére, amelynek meghatározása hasznos lenne a kormányzás stílusának értelmezéséhez. Ahogyan a 4. fejezetben érveltem, a vezetői stílusnak és különösen annak a kormányzáshoz való kapcsolásáról nincsen még szakirodalmi konszenzus, és ezt a hiányt én sem tudtam itt pótolni. A miniszterelnökök vezetési stílusáról nem végeztem eredeti kutatást sem és a szakirodalom is hiányos. Ennek megfelelően a vezetői stílusról csupán néhány vázlatos és hipotetikus javaslatot fogalmazok meg, amelyek további kutatások során pontosíthatóak.

## KÖZPOLITIKAI AKTOROK ÉS KORMÁNYZÁSI STÍLUSOK

Kutatásomban az alábbi kérdésekre kerestem 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 befolyását illetően 2002 és 2014 között? Azonosíthatóak-e jellemző kormányzási stílusok?

A következő közpolitikai szereplőket vizsgáltam: közvélemény, média, érdekcsoportok, központi adminisztráció és szakértők, az Országgyűlés, az Európai Unió és a politikai vezetés (miniszterelnök).

Kétféle módon közelítettem a tárgyhoz: egyrészt elsősorban az általános mintázatok megragadására törekedtem, egymáshoz viszonyítva a különböző kormányzási ciklusokat. Külső mérce csak néhány közpolitikai aktor esetében állt a rendelkezésemre – erről lásd alább.

Emellett szakértői interjúkon keresztül azonosítottam a legjelentősebb közpolitikai változásokat az agrárpolitika, a gazdaságpolitika, az energiapolitika, a szociálpolitika, az oktatás és felsőoktatás, a környezetvédelem, a foglalkoztatáspolitikai, a közigazgatás és a büntető-igaz-



ságügy területén. A kormányzás általános mintázatainak vizsgálata mellett ezekben az ügyekben igyekeztem mélyebbre ásni, és az így szerzett információval kiegészíteni a kutatást.

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 össze a magyar kormányzást a nemzetközi mintázatokkal, vagyis egy külső mércével. Azt találtuk, 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 vezetése viszont erősnek tűnik.

A közpolitikai szereplők vélelmezett befolyását minden fejezet végén értékelő táblázatban foglaltam össze. A 26. táblázat ezeket az eredményeket összesíti. A média és az EU vonatkozásában a szürke kiemelés jelzi, hogy az ott szereplő értékek abszolút értéken értendőek, nem csupán relatíven.

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 részletekre alább, az egyes ciklusok tárgyalása során térünk ki, de előzetesen mondható, hogy a második Gyurcsány-kormány esetében a politikai kormányzás mintázata domborodik ki, a Bajnai-kormány esetében a technokrata kormányzása, míg a második Orbán-kormány a populista, a politikai és az oligarchikus kormányzás jeleit mutatja. Miközben természetesen semelyik ciklus sem feleltethető meg a kormányzási

26. táblázat. A közpolitikai szereplők befolyása a kormányzásra az egyes ciklusokban

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	+

Jelmagyarázat: + a többihez képest erős; 0 átlagos; – gyenge

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 relative erős;
- miközben sem a privilegizált üzleti érdekek, sem a politikai vezetés nem uralja 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 általam elvégzett feltáró kutatás logikájában és empirikus eredményei szerint – **a ciklus kormányzása nem feleltethető meg egyik, a 4. fejezetben tárgyalt karakterisztikus kormányzási stílusnak sem.**

A 27. táblázatban látható, hogy a jelentős közpolitikai változások kezdeményezésében meghatározó szereplők is változatosak.

27. táblázat. Jelentős közpolitikai változások 2002–2006

	<i>Időpont</i>	<i>Szakpolitikai terület</i>	<i>Rövid leírás</i>	<i>Kategória</i>	<i>Meghatározó szereplő</i>
1.	2002–2006	jóléti politika	Medgyessy Péter szűznapos programja és a „Jóléti rendszerváltás programja”.	Jelentős	Politikai vezetés
2.	2002–2004	agrárpolitika	Felkészülés az EU agrárpolitikájára	Jelentős	EU
3.	2002–2004	környezetpolitika	EU-normák átvétele	Jelentős	EU
4.	2002–2004	egészségpolitika	Kórházprivatizációs tv.	Paradigmatikus	Érdekcsoport
5.	2002–2006	oktatáspolitik	Modernizációs program a közoktatásban.	Paradigmatikus	Szakértők
6.	2003	igazságügy	2003/II. tv.: büntetőpolitikai enyhítések	Jelentős	Szakértők
7.	2004	közigazgatás	KET: Közigazgatási hatósági eljárási és szolgáltatási tv.	Jelentős	Politikai vezetés
8.	2005	fiskális politika	ÁFA-csökkentés	Jelentős	Politikai vezetés
9.	2005	oktatáspolitik	Kétszintű (bolognai-i) rendszer a felsőoktatásban	Paradigmatikus	EU

Ugyancsak egy „unalmas demokrácia” kormányzására emlékeztet az a jellemző, hogy **kevés a jelentős döntés, és azon belül a paradigmatis közpolitikai változás.** Egyedül a két oktatáspolitikai változást lehet paradigmatisnak nevezni, az oktatási modernizációt és 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 jelentősen eltér például a 2010 utáni kormányzás mintázataitól, amelyet sok, a politika által kezdeményezett paradigmatis változás jellemez.

### *Közpolitikai kapacitások és a kormányzás minősége*

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. 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. Mint ismeretes, Gyurcsány Ferenc az őszi beszédben úgy fogalmazott, hogy „...nem csináltunk semmit négy évig. Semmit. Nem tudtok mondani olyan jelentős kormányzati intézkedést, amire büszkék lehetünk”.<sup>37</sup> Ezek akkor is erős szavak, ha a helyzet adta retorikai túlzásokat figyelembe vesszük. Tóth – Török (2015: 97) Medgyessy kormányzásáról állapítja meg, hogy „...a kormányzati teljesítmény – a látszat szintjén legalábbis – rendkívül gyenge volt”. A külső megfigyelők közül például Sárközy (2012: 284) szerint alapvető reformokra

<sup>37</sup> <http://nol.hu/archivum/archiv-417593-228304>

lett volna szükség az államigazgatásban: „Ezt többször jeleztem Medgyessynek”.

Az álláspontom az, hogy a 2002–2006-os ciklus valójában közpolitikailag aktív volt. Amint azt az előző fejezetben láttuk, az 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 (Gyulai, 2014: 143). Ráadásul a közpolitikák minősége számos szakértői vélemény szerint többnyire nem volt rossz – már csak ezért is, mert több változást az EU-csatlakozás diktált.

Emlékeztetőül a jelentős és néhány kevésbé jelentős közpolitikai változás:

A közoktatásban modernizációs program indult: iskolai decentralizáció, digitalizálás és fejlesztések (2004 után már EU-pénzekből is), a bukás megtiltása, roma integrációs programok, kétszintű érettségi bevezetése, az országos kompetenciamérés fenntartása stb. A felsőoktatásban expanzió, az Európai Felsőoktatási Térhez való csatlakozás, a bolognai folyamat elindítása. (Sz – forrás4 és forrás2)

A büntető-igazságügyben 2003. évi 2. törvény jelentősen enyhítette a korábbi, többnyire indokolatlanul szigorú rendelkezéseket, a középértéket pl. eltörölte, megszüntette a büntetés enyhíthetőségének kivételeességét, és ismét kiterjesztette a kábítószer-fogyasztók elterelésének lehetőségét. Ezen kívül viszonylag tartós szabályozást nyújtott két fontos területen: a terrorizmus elleni küzdelem és a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények területén. (Sz – forrás9)

Közigazgatásban megszületett a 2004: 104. tv. a Közigazgatási Hatósági eljárási és szolgáltatási tv. és megvalósult a többcélú kistérségi önkormányzati társulásokra vonatkozó szabályozás (Balázs, 2020: 14).

A szociálpolitikában a munkaügyi és szociális rendszer összehangolása az EU ajánlásaival; a családtámogatások növelése (transzferek és adókedvezmények egyaránt), segélyezés növelése, változatos lakástámogatási konstrukciók, lakásfenntartási (rezi-)támogatás, nyugdíj-emelés és 13. havi nyugdíj bevezetése. „A jóléti hatásuk pozitív volt, de a költségvetést túlterhelték, és a 'munka nélkül' szerezhető segélyek növelése feszültséget indukált: elkezdett erősödni a szegény- és

romaellenes közhangulat.” (Sz – forrás11) Majd a 2005-ben elindult Száz lépés program keretében számos kisebb, de szakmailag fontos közpolitikai változás is történt (Tóth – Török, 2015: 138).

Az egészségügyben „folyt az irányított betegellátási modellkísérlet, ami paradigmaticus változás lett volna, de 2005-ben megbukott, pedig ennek komoly szakmai háttere volt (...) A kórház-privatizációs törvény már vitathatóbb volt, profitorientált vállalkozások is menedzselhettek volna kórházakat, de aztán jött a népszavazás. Aztán Rác Jenő sem hozott új szabályozást, de egy '21 lépés' egészségpolitikai programot azért összerakott.” (Sz – forrás1)

Agrárpolitika: „Talán ebben az időszakban történt a legtöbb változás, hiszen a 2004-es EU-s csatlakozás óta a KAP szigorú elvárásokat támasztott. Az EU-s agrárpolitika nagyon más, mint amilyen a magyar volt. A csatlakozással átvettük az EU-s rendszert, ami a magyar termelőknek új kihívás volt, a vidékfejlesztés és a környezetvédelem is a része. De a támogatáspolitiká, miközben nagyon nagyvonalú, nagyon komplex is.” (Sz – forrás12)

Környezetpolitika: „2002–2004 – az uniós csatlakozás meghatározó volt. Túlságosan is: a felkészülésben elveszett az, hogy egy országnak lehetnek saját környezetpolitikai elképzelései. (..) Ezért pl. az ivóvíz arzéntartalmának szabályozását is átaludtuk, egy csomó pénzbe került az arzéntartalmú kutak megpucolása, pedig nem is kellett volna, mi nem eszünk tengeri halat.” (Sz – forrás13) Emellett több tucat környezeti nagyberuházás – köztük a fővárosi Központi Szennyvíztisztító – építése kezdődött meg, több nagy szennyezett góc kármentesítése megtörtént, új gazdasági szabályozókat iktattak a jogrendszerbe (pl. talaj-, víz-, és levegőterhelési díj), szigorították a környezetkárosítók és az állatkínzók büntetését, az ország területének 21%-án kijelölték a Natura 2000 hálózatot, megkezdődött a szelektív hulladékgyűjtés az országban stb. (lásd Boda, 2011).

Energiapolitika: „Még 2001-ben lett új villamosenergia tv., aminek része volt a megújuló kötelező átvétele. Az Energhivatalban ennek nyomán elindult egy új szabályozás az árazásról, megújuló átvételi ár. Ezután elindult 2003–2006 körül a biomassza és szélenergia terjedése.” (Sz – forrás10)

Jelen tanulmányban ugyan nem foglalkozunk minden közpolitikai területtel, de érdemes megemlíteni, hogy a kultúrpolitikában Bozóki András minisztersége alatt új programok indultak, a közlekedéspolitikában folytatódott az autópálya-építés stb. (további, általa fontosnak tartott döntéseket is felsorol Sárközy, 2012: 300–324).

Látható, hogy történt egy komoly közpolitikai fiaskó (a kórházprivatizáció), és a nagy, látványos, illetve paradigmaticus reformokból nem volt sok, de számos közpolitikai területen folyt olyan szakpolitikailag releváns munka, amelyek ráadásul egy-egy komolyabb változássá is összeálltak. Nehéz tehát úgy érvelni, hogy ne történt volna semmi, vagy hogy kudarcos, eredménytelen lett volna a kormányzás. Miért tartották a maga idejében is tesze-toszának a kormányzást? Miért állította maga Gyurcsány is az őszi beszédében, hogy csak úgy csinált, mintha kormányozna? Miért látjuk sikertelennek a kormányzást? Úgy vélem, legalább három, egymást nem kizáró feltevés fogalmazható meg.

**H1: „It’s the economy, stupid”.** A jóléti rendszerváltás programja rögtön a ciklus elején komoly terheket rótt a költségvetésre. Ennek a politikai racionalitása is kétséges (nem ciklus elején szoktak osztogatni), és gazdaságilag sem volt fenntartható, különösen a további, a költségvetési deficitet növelő intézkedésekkel (adócsökkentések, az EU-tagság miatt kiesett vámbevétel, autópálya-építés stb.). Ohnsorge-Szabó és Romhányi (2007) amellett érvelnek, hogy a 2000 és 2006 közötti intézkedések összessége okozta az egyensúly megbillenését és nem egyszerűen egy vagy két „rossz” döntés: „Számításaink azt mutatják, hogy a deficit megnövekedésének okai nem lokalizálhatók a kiadások vagy bevételek valamelyik szűkebb területére és semmiképpen sem tulajdoníthatók egy-két fontos gazdaságpolitikai döntésnek.” (Ohnsorge-Szabó – Romhányi, 2007: 265) Tegyük hozzá, hogy azért volt rossz döntés is, szakpolitikailag mindenképp: a 2005 őszi intézkedéseknek (adócsökkentésnek, nyugdíjmelésnek stb.) hatalompolitikai indokai voltak, de közgazdasági racionalitása már nem. Az egyensúly megborult, és mint ismeretes, rögtön a megnyert 2006-os választás után a második Gyurcsány-kormány megszorító intézke-

désekre kényszerült, ami azután rányomta a bélyegét az egész ciklus megítélésére, és az őszödi beszéddel (majd a kibontakozó gazdasági válsággal együtt) Gyurcsány Ferenc legitimitásvesztését majd a bal-liberális pártok összeomlását eredményezte. A 2002–2006-os ciklus visszatekintve tehát sikertelennek bizonyult, legfőképp gazdaságpolitikai szempontból, amelynek ugyanakkor komoly politikai következményei lettek. Ez egyfajta optikai torzítást okoz a megítélésében, annak ellenére, hogy számos más szakpolitikai területen történtek szakmailag adekvátnak vagy akár sikeresnek is tekinthető változások.

**H2: Reformigény, „reformdüh”.** Egy másik magyarázat az lehet, hogy a 2002–2006-os kormányzás elmaradt a résztvevők és a megfigyelők elvárásaitól. Mint láttuk, relatíve kevés volt a jelentős és főleg a paradigmaticus változás – a gazdaságpolitikában kiváltképp nem történt komolyabb változás, a fiskális politika pedig kudarcosnak bizonyult. Ahogy Sebők (2019) bemutatja, a hazai balliberális közgazdász véleményvezérek a kilencvenes évektől sürgették a neoliberais irányú gazdasági és államháztartási reformokat – az ő várakozásaiktól a ciklus teljesítménye messze elmaradt (vö. Lengyel, 2005). Ehhez kapcsolódva Sárközy Tamás is úgy értékeli, hogy a 2000-es évekre „A magyar kormányzás a működőképesség határára süllyedt, így elkerülehetlenné vált az államszervezet potenciazavarainak kezelése, mert az államszervezet ellentmondásai egyre jobban kiéleződtek” (Sárközy, 2012: 284). Magában Gyurcsányban is jelentős reformambíciók (vagy ahogyan a szakértői interjúkban is többször elhangzott: „reformdüh”) munkált, amint az 2006 után meg is mutatkozott. Nem áll módomban megítélni – „objektíve” talán nem is lehet –, hogy ezek a reformigények mennyiben voltak indokoltak és megalapozottak. Leíró értelemben azonban fontosak, és érthetővé teszik a kormányzati ciklussal kapcsolatos elégedetlenséget: számos szereplő több, nagyobb, radikálisabb változást várt.

**H3: Politikai logika.** Érdekes módon, a ciklus közepén az MSZP népszerűsége nem volt különösen magas, és elmaradt a Fideszé mögött a cikluseleji osztogatás ellenére (Tóth – Török, 2015: 96).



Az 1. fejezetben tárgyaltuk a kormányzással kapcsolatos alapvető dilemmát: miközben nemcsak a funkcionális elmélet, hanem a társadalom kollektív értelemadása fényében is a kormányzás legfontosabb célja a kollektív célkijelölés megvalósítása és a társadalmi problémák kezelése, azonközben a kormányzás a hatalmon lévők eszköze is arra, hogy pozíciójukat stabilizálják, a hatalmat a következő választáson is megtartsák. Ha feltesszük is, hogy a Medgyessy-kormány közpolitikai aktivitása (és akár teljesítménye is) kielégítő volt szakpolitikai szempontból, ez hatalmpolitikai szempontból keveset ért, ha „...a kormányzati teljesítmény – a látszat szintjén legalábbis – rendkívül gyenge volt. A Medgyessy-kormány adós maradt azokkal a kormányzati eredményekkel, amelyeket a választóknak fel tudott volna mutatni” (Tóth – Török, 2015: 97). Medgyessy bukását a vele való pártbeli elégedetlenség okozta, ha közvetlen okként a koalíciós partner miniszterének menesztése és az SZDSZ ezzel kapcsolatos felháborodása váltotta is ki. A hatalmpolitikai elvárások nem illegitimiek a kormányzással kapcsolatban, és érthető az innen megfogalmazódó kritika. Ugyanakkor az első Gyurcsány-kormány bizonyos döntései, amelyek a politikai logikában értelmezhetőek, közpolitikailag rossznak minősülnek (mint például a 2005 őszi adócsökkentés).

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. Sebők et al. (2017) a törvények formális minőségét vizsgálva ugyancsak azt állapítják meg, hogy a ciklus nagyjából átlagos értékeket mutat: jobbat, mint az 1990–1994-es, az 1994–1998-as és a 2010–2014-es, de rosszabbat, mint az 1998–2002-es és a 2006–2010-es. A tanulmány módszertanára nem tudok kitérni, de annyit érdemes megjegyezni, hogy a rövid időn belül módosított törvények számára épít, és bár visszafogottan csak a törvények „formális” minőségéről beszél, valójá-

ban sejthető, hogy erről többről van szó: ha egy törvényt rövid időn belül, vagy gyakran kell módosítani, akkor az valószínűleg tartalmi okokkal is magyarázható.

### *Vezetői stílus*

Úgy vélem, a ciklussal kapcsolatos kudarcértelmezések nem függetlenek a vezetői stílustól sem. Az nem kétséges, hogy Medgyessy Péter a burnsi értelemben (Burns, 1978) vett transzformatív vezetőnek nem felel meg: tranzakciós vezető volt, akit a politikai siker reményében tettek meg miniszterelnöknek, és akit leváltottak, miután kétségessé vált, hogy az eredményt tudja-e szállítani. A mumfordi kategóriák szerint (Mumford, 2006) is kizárhatjuk a karizmatikus/transzformatív vezetői stílust. Néha mintha törekedett volna a „modern baloldal” ideologikus vezetői szerepére, de ezt nem tudta beteljesíteni. Leginkább a pragmatikus vezetői stílussal rokonítható a stílusa, ám a voluntarista és már középtávon sem fenntartható döntések a Jóléti rendszerváltás programjának keretében ezt a képet is aláássák. A miniszterelnök időnként váratlan politikai kezdeményezései (pl. a 2005-ös ún. közjogi javaslatok) azt is bizonytalanná teszik, hogy a döntésközpontú modellek szerint hol helyezhető el az autokratikus-bevonó kontinuumon.

Arról nem beszélve, hogy Mumford szerint a pragmatikus vezetőre leginkább akkor van igény, amikor van egy jól azonosítható (vagy a vezető által azonosított...) probléma, amelynek a gyakorlati megoldását tudja nyújtani. Bajnai Gordonnak a gazdasági válságban pragmatikus vezetőnek kellett lennie, de a 2002 utáni években a közfelfogás szerint nem volt olyan probléma, amelynek a megoldásához gyakorlatias vezetőre lett volna szükség. Illetve az EU-csatlakozás koordinálása ilyen lehetett, ezt a kormány meg is valósította. Ugyanakkor a politikai térben a Fidesz kihívásával szembenézve a baloldalnak többre, másra lett volna szüksége. Ezt a többet Gyurcsány Ferencben vélte megtalálni, akit egy alaposabb elemzés valószínűleg transzformációs (Bruns) és ideologikus (Mumford) vezetőként azonosítana – akinek ugyanakkor a közelítő makrogazdasági problémákkal szembesülve

pragmatikus vezetőként (is) bizonyítania kellett volna. Feltevésem szerint tehát a 2002–2006-os ciklust bizonytalan és részben kudarcos vezetői stíluskezdeményezések is jellemzik.

Skowronek (1997) kategóriái szerint valószínűleg az mondható, hogy Medgyessy, és ebben az időszakban Gyurcsány is, az „illeszkedés politikáját” folytatta, ami egy stabil kormányzási rezsim támogató viszonyulását jelenti. Nem próbálkoztak alapvetően új értékek, kormányzási, kommunikációs módok stb. érvényesítésével. Ez nem biztos, hogy inadekvát volt, hiszen például Körösnéyi (2015) a 2002–2006-os éveket (a megelőző négy évvel együtt) mint „konszolidált demokráciát” jellemzi.

## 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 érzékelhetőek. Amint azt fentebb a 26. táblázat mutatja, ebben az időszakban **relatívén 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 (28. táblázat) 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 europaizáltak. Az energiapolitikai nyitás ugyan EU-s elvárás, de a szakértői interjúból az derült ki, hogy ez inkább indokot adott a piacositást 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 paradigmaticusnak nevezhető, azonban figyelemre méltó, hogy ebből kettő megbukott (vizitdíj, egész-

ségbiztosítási privatizáció), egy pedig csak részlegesen valósult meg (államigazgatás átalakítása, NPM reformok). Ezek olyan ügyek, amelyeket a politikai vezetés kezdeményezett, és amelyek komoly ellenállással találtak 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 (erről lásd: Hajnal – Pál, 2012). Ahogyan erre az érdekcsoportokról szóló fejezetben is utaltam, a társadalmi részvétel nem volt meghatározó mozzanata a kormányzati döntéshozatalnak ebben az időszakban, és úgy tűnik, hogy relatíve csökkent is a jelentősége az előző ciklushoz képest. (Az más kérdés, hogy jelentősebb volt, mint 1998 és 2002 között és annál is, amihez a magyar, államközpon-tú, „jozefinista” államigazgatás szokva van – vö. Boda – Jávör, 2012.)

28. táblázat. Jelentős közpolitikai változások 2006–2008.

	Idő-pont	Szakpolitikai terület	Rövid leírás	Kategória	Meghatározó szereplő
1.	2006	egészségpolitika	Vizitdíj bevezetése	Paradigma-tikus	Politikai vezetés
2.	2006	fiskális politika	Költségvetési elvonások	Jelentős	Politikai vezetés
3.	2006	oktatáspolitikai	Felsőoktatási tandíj	Jelentős	Politikai vezetés
4.	2006–2007	agrárpolitika	EU agrárpolitikai reformok	Jelentős	EU
5.	2006–2008	közigazgatás	Államreformok, NPM	Paradigma-tikus	Politikai vezetés
6.	2006–2008	egészségpolitika	Egészségbiztosítási reform	Paradigma-tikus	Politikai vezetés
7.	2007	energiapolitika	Piacnyitás az energiapiacra	Jelentős	Szakértők/ EU

	Időpont	Szakpolitikai terület	Rövid leírás	Kategória	Meghatározó szereplő
8.	2007	szociálpolitika	Gyermekszegénység-program	Jelentős	Szakértők
9.	2007–2008	környezetpolitika	Intézményi reformok, forráskivonás	Jelentős	Politikai vezetés
10.	2008	környezetpolitika	A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa	Paradigmatikus	Érdekcsoportok

*Közpolitikai kapacitások, a kormányzás minősége  
és a vezetési stílus*

Kutatási eredményeim szerint 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. Hozzájuk fűződik egy jelentős szociálpolitikai kezdeményezés (a gyermekszegénység-program), de fontos szerepet játszottak az államigazgatási reformban (vö. Sárközy, 2012: 335) és az egészségügyi reformokban (vö: „Gyurcsány a liberális egészségügyi közgazdászok befolyása alá került”, Sz – forrás3). Mindez azt sugallja, hogy a közpolitikai kapacitások és azok érvényesülése nem sérült lényegesen. Sebők et al. (2017) szerint a törvények formális minősége az általuk vizsgált hat parlamenti ciklusból ebben volt a második legjobb (csak az 1998–2002-es ciklus előzte meg).

Bár a második Gyurcsány-kormányt szokás „kommunikációs” kormányzással vádolni, elsősorban a jobboldali elemzők által, ez nem feltétlenül igazolható. Az elfogadott törvények száma az 1990–2010-es évek átlagának nagyjából megfelel (Gyulai, 2015: 143). Láthatjuk, hogy a kormány több jelentős változást hajtott végre vagy kezdemé-

nyezett (továbbiakat is felsorol Sárközy, 2012: 355–362). Az ugyanakkor tény, hogy Gyurcsány Ferenc aktív kommunikációval igyekezett uralni a politikai teret, és számos olyan kezdeményezéssel élt, amelyek aztán nem valósultak meg; és a ciklus legnagyobb szabású reformja, az egészségügyi is fiaskóval végződött (még ha bizonyos elemei sikeresnek is bizonyultak, például a gyógyszerfinanszírozási reform), és végső soron politikai válsághoz, a koalíció felbomlásához vezetett.

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 (pl. Tóth – Török, 2015: 110), ugyanakkor a 2006–2008-as kormányzás a szakirodalom és korábban általunk is tárgyalt alapvető politikai kapacitások, ti. a legitimitás és vezetés terén is hiányosságokat mutattak.

A közvéleményről szóló fejezetben már tárgyaltuk a legitimitási problémát: a Gyurcsány-kormány a közvélemény által nem támogatott paradigmatis reformokba fogott bele úgy, hogy nem volt legitimitási tőkéje, ugyanis a 2006-os választások utáni megszorítások, majd az őszi beszéd botránya ezt felélte. Márpedig népszerűtlen reformokba csak megfelelő bizalmi tartalék megléte esetén érdemes belefogni (vö. Hetherington, 2005).

A vezetési képesség problémája nyilvánul meg már abban is, hogy Gyurcsány nem ismerte fel a legitimitási problémák súlyát, és hogy ezek valódi korlátját jelentették a kormányzásának. De valószínű, hogy a vezetési stílusa sem illett ahhoz a helyzethez, amelyben kormányoznia kellett. A politikai kormányzás logikájának előretörése azt sugallja, hogy Gyurcsány a döntésközpontú modellek szerint elmozdult az autokratikus vezetői stílus felé, és mintha nem realizálta volna, hogy a közpolitikai szereplők széles köre nem ért egyet a döntéseivel. Burns kategóriái szerint transzformatív vezetőként lépett fel, ám az általa közvetített vízió nem tűnt elég vonzóknak a potenciális követők széles köre számára. A mumfordi ideologikus vezetőt jelentette meg, és 2007 körül úgy tűnt, hogy össze tudja fogni a baloldali tábor, ám a kibontakozó gazdasági válság ezeket az aspirációkat el-

söpörte (bár Gyurcsánynak máig van egy viszonylag kicsi, de lelkes tábora). Az az ellentmondás sejlik itt fel, amire az előző részben is utaltam: Gyurcsányhoz az ideologikus vezető szerepe illik, azonban a válsághelyzet pragmatikus vezetőt (is) kívánt volna, amiben ő nem igazán tűnik jónak (vö. Sárközy, 2012: 365).

Körösényi (2015) szerint 2006-tól a magyar demokrácia a konszolidációs korszaka után válságba került. Gyurcsány a skowroneki kategóriák alapján a „széttartás” és a „rekonstrukció” politikája között választhatott, hiszen a kormányzási rezsím immár sérülékeny állapotban volt. Kérdés persze, hogy a legitimációs problémák fényében a rekonstrukció, vagyis egy új rezsimműködés kialakítása reális lett volna-e, mindenesetre úgy vélem, az ő megközelítését inkább a „széttartás” jellemezte: miközben a rezsím sérülékeny volt, ő ezt nem ismerte fel, sőt, a rendszer logikáját mondhatni „túltolta”. „Az MSZP–SZDSZ balliberális kormányok nyugati típusú modernizációra, európaizációra törekedtek, de **ezt nem tudták megvalósítani** [kiemelés az eredetiben]. Az elvetélt kísérletből „keserű modernizáció”, identitásválság lett” (Sárközy, 2012: 284).

## 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, amint ezt Sebők (2014) bemutatja, és az államigazgatási vezetőkkel készült interjúkban is megjelenik. 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 (Sebők, 2014), ám a szerepe a döntéshozatalban megmaradt. 2009 folyamán kifejezetten sok, összesen 159 törvényt fogadott el az Országgyűlés, többek között az elektronikus közszol-

gáltatásról, az Országos Érdekegyeztető Tanácsról, környezetvédelmi termékdíjról, mezőgazdasági kárenyhítésről és a földtörvény módosításáról; módosították a Büntető Törvénykönyvet, több oktatási és felsőoktatási témájú döntés is született, és a kormány betervezte az új Polgári Törvénykönyvet. A *Hungarian Comparative Agendas Project* adatai alapján a közpolitikai területek diverzitása fennállt, annak ellenére, hogy a belkereskedelem-pénzügyek területre vonatkozó törvények száma megduplázódott a korábbi évekhez képest, nyilvánvalóan a válság hatására. A közpolitika-alkotás tehát nem állt le, sőt, a kisebbségi kormány ellenére számos javaslatot nagy többséggel fogadott el a törvényhozás (Sárközy, 2012: 366).

A Bajnai-kormány költségvetési intézkedései nyilvánvalóan nem találtak a közvélemény támogatásával, ugyanakkor, ahogyan ezt a 7. fejezetben bemutattam, 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 technokrati-  
kus kormányzási stílus** felé való elmozdulást érhetjük tetten.

A kormányzás minőségét illetően egy alaposabb vizsgálatnak érdemes abból a feltevésből kiindulnia, hogy az nem volt rossz. Ahogy említettem, ezt a közvélemény is így látja, de az általam megkérdezett szakértők is egyetértettek ezzel: „A stabilizációs intézkedések alatt nem volt nagy összeomlás a munkaerőpiacon, nem tűnt el annyi munkahely, mint sok más országban. Szakpolitikailag egy jól sikerült stabilizáció volt.” (Sz – forrás7) „Konkrétan tudom, hogy sok külső szakértőt meghallgattak, begyűjtötték a javaslatokat, hogy hogyan lehet minél kisebb költséget okozni [a társadalomnak]. Nem esztelen megszorítás volt.” (Sz – forrás3) Ez alapján azt feltételezhetjük, hogy a kormány jól használta a meglévő közpolitikai kapacitásokat: az interjúk alapján azt láttuk, hogy épített az adminisztrációra, de bevont



külső szakértőket, valamint nem szakadt meg a társadalmi érdekcsoportok részvétele sem a döntéshozatali folyamatban.

Bajnai vezetői stílusa tranzakciós és pragmatikusnak nevezhető. A döntésközpontú vezetési modellekben Gyurcsánynál feltehetően közelebb áll a konzultatív típushoz, mint az autokratikushoz. Skowronek modelljében viszont nehezen helyezhető el, a modell nem az ilyen típusú helyzetek megértésére alkalmas.

### 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 (lásd 29. táblázat).

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 elvárásának. **A közvélemény-vezérelte kormányzást populistának nevezünk – és ennek nem mond ellent az erős politikai kormányzás mintázata sem** (vö. Bartha et al., 2020). A populisták kormányzása 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

## 29. táblázat. Jelentős közpolitikai változások 2010–2014

	<b>Időpont</b>	<b>Szakpolitikai terület</b>	<b>Rövid leírás</b>	<b>Kategória</b>	<b>Meghatározó szereplő</b>
1.	2009–2011	energiapolitika	Döntés Paks2-ről	Jelentős	Politikai vezetés
2.	2010–2014	igazságügy	A büntetésközpontú igazságügy-politikai trend	Jelentős	Közvélemény
3.	2010	közigazgatás	Államtitkári rendszer visszaállítása	Jelentős	Politikai vezetés Szakértők
4.	2010–13	közigazgatás	Területi államigazgatás integrációja	Paradigmatikus	Politikai vezetés Szakértők
5.	2010–14	családpolitika	A középosztály kedvezményezése	Paradigmatikus	Politikai vezetés
6.	2010–14	szociálpolitika	Szociálpolitikai reformok: a segélyezés átalakítása	Paradigmatikus	Politikai vezetés
7.	2011	szociálpolitika	Közfoglalkoztatási tv.	Paradigmatikus	Politikai vezetés
8.	2011	nyugdíjpolitika	A kötelező magánnyugdíjpénztari rendszer felszámolása	Paradigmatikus	Politikai vezetés
9.	2011	közigazgatás	Önkormányzati tv.	Paradigmatikus	Politikai vezetés
10.	2011	egészségpolitika	A dohányzás korlátozása, népegészségügyi termékadók	Jelentős	Szakértők
11.	2012	egészségpolitika	Kórházak és szakrendelések államosítása	Jelentős	Politikai vezetés
12.	2012	energiapolitika	Rezsicsökkentés	Paradigmatikus	Politikai vezetés
13.	2012	gazdaságpolitika-piacszabályozás	A dohánytermékek kiskereskedelmének államosítása	Paradigmatikus	Politikai vezetés
14.	2012	oktatáspolitikai	Több egyetemi szakfizetössé válik	Paradigmatikus	Politikai vezetés

	Időpont	Szakpolitikai terület	Rövid leírás	Kategória	Meghatározó szereplő
15.	2012	oktatáspolitikai	Közoktatási reform	Paradigmatikus	Politikai vezetés
16.	2012	gazdaságpolitika	Stratégiai megállapodások a beruházókkal	Jelentős	Politikai vezetés
17.	2012	adópolitika	Ágazati különadók	Paradigmatikus	Politikai vezetés
18.	2012–13	agrárpolitika	Állami földek eladása	Jelentős	Politikai vezetés
19.	2013	igazságügy	A párkapcsolati erőszak büntetőjogi tényállása	Jelentős	Érdekcsoportok
20.	2013	környezetpolitika	Intézményi, hatósági reformok	Jelentős	Politikai vezetés
21.	2013	oktatáspolitikai	Középfokú szakoktatás reformja	Paradigmatikus	Érdekcsoportok
22.	2013–14	oktatáspolitikai	Pedagógus életpályamodel	Paradigmatikus	Szakértők

„*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 paradigmatis – közpolitikai változások magas száma. Ez egybevégg azzal, hogy Orbán kormányzását Skowronek kategóriái alapján Illés et al. (2018) rekonstruktívnak minősítette, amely az instabillá váló kormányzási rezsimegreformálását, megújítását jelenti. Orbán egyébként sokoldalú vezető (vö. Kiss, 2016), aki a burnsi 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.

*A közpolitikai kapacitások és a kormányzás minősége*

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 közvélemény viszont elsősorban a problémák súlyozásában lehet fontos (a politika legitimációs képességeinek támogatása mellett). Mitroff (1998) nyomán azt mondhatjuk, a közvélemény abban segíthet, hogy a döntéshozók ne kövessék el a harmadfokú hibát: (esetleg jól) megoldanak egy rossz (a társadalom számára nem valódi) problémát. A demokratikus közvélemény közpolitikai jelentőségét kár volna lebecsülni: a második Gyurcsány-kormány működése és közpolitikai fiaskói is ezt illusztrálják. Ugyanakkor abban, hogy a jó (valódi) problémát a kormányzás jól oldja meg, abban inkább a többi közpolitikai szereplőnek van dolga.

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 örökölték és tettek sikeressé), vagy az olyan típusú közkeletű véleményeknek, amelyek szerint a második Orbán-kormány cselekvőképes és rugalmas (pl. Sárközy, 2012: 379), de a közvélemény általános megelégedésének, a Fidesz sorozatos választási sikereiknek és a jó gazdasági helyzetnek. Hogyan lehet feloldani az ellentmondást?

Az egyik lehetőség, hogy a modell előrejelzése nem érvényes erre a konkrét esetre, és a kormányzás minősége 2010 után nem romlott érdemben. Hogyan lehetséges ez? Ahogyan erre már utaltunk, a kormányzás a komplexitás paradoxonával küzd: miközben a komplexitás

körülményei közepette a közpolitikai eredményességhez szükség van a szereplők és szempontok sokféleségének bevonására a közpolitika-csinálásba, az összetettség növelése egy ponton tud bénító lehet és az eredményességet csökkenti. Hogy hol van ez a pont, nem tudható, különösen, hogy ez nem egyszerűen „mennységi” kérdés: a koordináció és a vezetés módja befolyásolja, hogy mennyi és milyen információt hogyan tud feldolgozni a kormányzás. A második Orbán-kormány sem iktatta ki teljesen a közpolitikai aktorokat a döntéshozatali folyamatból, csak korlátozta a szerepüket. Elképzelhető, hogy e tekintetben nem lépett túl azon a ponton, amely után a kormányzás minősége érdemben romlik, illetve a vezetés és a koordináció olyan módozatait alkalmazta, amelyek lehetővé tették a minőségi közpolitika-alkotást korlátosabb információs bázison.

Ahogy fentebb láttuk, az államigazgatási vezetőkkel készült interjúkban szórványosan ugyan, de megjelent az a vélemény, amely szerint 2010 előtt a társadalmi érdekcsoportok bevonása a közpolitikai folyamatba túlzott vagy nem hatékony volt „A 2000-es években megpróbáltuk azt eljátszani, ami nyugat-európában beváltak, egyeztetünk a civilekkel meg az ellenzékkel stb. Én úgy érzem, hogy ez nem működött. Egy helyben állt minden.” (Á – forrás6) Továbbá széleskörűen megfogalmazódott, hogy a második Orbán-kormány alatt az adminisztráció cselekvőképesebb lett, pl.: „2010 után a hatalmi szó felszámolta a széttartást. Valaki kitalál valamit, az végigszalad [a bürokrácián].” (Á – forrás6) Vagyis elképzelhető, hogy a közpolitikai aktorok részvétele korábban sem volt igazán hatékony, és 2010 után ezt korlátozták; illetve az adminisztráció és a közpolitikai folyamat jobb vezetésével és koordinációjával javult a kormányzati teljesítmény.

Nem zárható tehát ki, hogy a kormányzás minőségének alaposabb vizsgálata azt mutatná ki, hogy az 2010 után nem romlott (esetleg javult is), és ennek oka a jobb koordinációban, jobb vezetésben és a részvételt a közpolitikai kapacitások súlyos romlását nem okozó mértékű és módú korlátozásában keresendő. Más evidenciák azonban arra utalnak, hogy valamilyen mértékű minőségromlás mégis történt.

Ami a szakirodalmat illeti, Sebők et al. (2017) például azt találták, hogy a törvények formális minősége 1990 óta a 2010–2014-es ciklus-

ban volt a leggyengébb, amit a törvények rövid időn belüli módosításának gyakoriságával mérnek. Ismételjük el: bár a szerzők „formális minőségről” beszélnek, valószínűsíthető, hogy nem csupán formális, hanem tartalmi problémák miatt is sor kerül egy-egy törvény módosítására. A Jakab András és Urbán László szerkesztette kötet tanulmányai (Jakab – Urbán, 2017) több mint egy tucat közpolitikai területet áttekintve érvelnek amellett, hogy a magyar kormányzás rossz irányba tart. Ugyanitt Mellár (2017) szerint a gazdaságpolitika teljesítményét is árnyalni kell: bár az Orbán-kormány a makrogazdasági egyensúlyra vigyázott, a gazdaság jó állapota elsősorban a világgazdasági konjunktúrának és a beáramló EU-pénzeknek köszönhető. Mellár szerint mindez és a magánnyugdíjpénztárak államosítása jelentős forrásbőséget okozott, amelyhez viszonyítva a gazdasági növekedés üteme nem kiugró, sőt, 2010 előtti időszakokhoz képest gyenge. Kopasz és Boda (2018) a 2012-es közoktatási reformot elemzi, és mutatja be az oktatás minőségével kapcsolatos problémákat és a közvélemény fokozódó elégedetlenségét. A példák sorolhatók.

A közpolitikákkal kapcsolatos kritikák a szakértői interjúkban is megjelentek, jóllehet a kérdések nem erre irányultak. Pl.: „2010 után az egész környezetpolitikai logika átalakult, a környezetvédelem mint önálló szempont megszűnt. (...) Az eredmény elég egyértelmű: a környezetvédelem gyengült.” (Sz – forrás13) „Az egészségügy most már nagyon rossz állapotban van.” (Sz – forrás1) „2010 után ellenforradalom a közoktatásban, egy restauráció, ami másfél évtizedes folyamatot fordított vissza.” (Sz – forrás4) „[A közoktatás centralizációja] nem működött, csendben vissza is csinálták bizonyos részeit.” (Sz – forrás8)

De a kritika megjelent az államigazgatási vezetőkkel készült interjúkban is:

„Nem kérdezik meg a szakembereket, hogy mi legyen a döntés, ettől a döntések minősége rosszabb lett. Van ebben [a végrehajtás hatékonyságában] egy veszélyességi faktor is: jön egy hülye és mond valamit, azt is azonnal végrehajtják.” (Á – forrás6)

„Én félttem az ország működőképességét – sokszor már csak azok tartják működésben, akik helyben teszik a dolgukat. Ez egyfajta irányíthatatlanságot is fog okozni.” (Á – forrás14)

„Vannak súlyosan kudarcos területek – mint pl. a hulladékgazdálkodás. Pontosan lehetett látni, tudni előre, hogy mi lesz a következménye a központosításnak. Egy jól működő rendszert valaki kitalálta, hogy központosítani kell. (...) Tényleg egy katasztrofális helyzet alakul ki, és nincs párbeszéd, problémamegoldás. Nem értem.” (Á – forrás16)

„Egyelőre ellentmondásokat látok, tele van ellentmondásokkal. Számomra abszurdak. Egyik oldalról azt mondtuk, hogy erős és cselekvő államot akarunk. Jó néhány területen ez történt: oktatás, egészségügy nagy részét államosítottuk, kivettük az önkormányzatoktól, megszüntettük a jegyzői körzetközponti szerepeket, kukaholding, médiahatóság (...). De ehhez képest, hogy államosítottuk ezeket a struktúrákat, tartalmilag nem újítottuk meg. Egy igazgatási szekember számára ez nagyon ambivalens. És közben még létszámot is csökkentenek. Ha az állam nagyobb szerepet vállal, és bevonul a gazdaság az önkormányzatok és a civil szféra által elfoglalt területekre, akkor az nem lehet, hogy létszámot csökkent.” (Á – forrás8)

Vagyis az államigazgatási vezetőkkel készült interjúkból az világlik ki, hogy bár az adminisztratív kapacitás a végrehajtás oldalán nagy részt javult, a döntéselőkészítés területén csökkentek a kapacitások. Nem tartom tehát plauzibilisnek a fentebb megfogalmazott lehetséges hipotézist a jobb koordinációról. Ugyancsak nem tartom meggyőzőnek a 2010 előtti „túlzott” részvételről szóló érveket. Az államigazgatási dolgozók körében Jávor Benedekkel végzett kutatásunk (Boda – Jávor, 2012) azt mutatta, hogy a participáció egyáltalán nem tekinthető túlzottnak, viszont a bürokráciának nincsenek kialakult mechanizmusai a civil részvétel kezelésére, ezért ellenségesek vele és próbálják elkerülni: annak állítólagos hatékonytalansága véleményem szerint inkább ezt, mintsem a civil részvétel túlzott mértékéből fakadó problémákat tükrözik vissza. Ez azt is implikál(hat)ja, hogy a részvétel 2010 utáni csökkenése kevés hatékonysági nyereséggel, viszont komolyabb információs és kapacitásvesztéssel járhatott.

Ha viszont mégis történt minőségromlás a kormányzásban, akkor visszatérünk eredeti dilemmánkhoz: miért nincs több elégedetlenség a Fidesz kormányzásával kapcsolatban? Úgy gondolom, hogy a gaz-

dasági helyzet elsőbbsége itt is fontos, de fordított előjellel, mint a 2002–2006-os időszakban: mivel a gazdaság jól teljesít, a bérek nőnek és van munka, ez elfedi a kisebb vagy nagyobb egyéb problémákat. Az adminisztráció a végrehajtás terén sok tekintetben hatékonyabb lett, és ez erősíti a „cselekvőképes kormány” képzetét (lásd pl. a déli határkerítés rapid felhúzását). A Fidesz pedig folyamatosan monitorozza a közvéleményt, és ugyan a jelentős reformok terén nem feltétlenül követi azt (lásd: a közvélemény hosszú ideje az egészségügyet tartja a legkomolyabb problémának, ám a kormány eddig nem foglalkozott ezzel), a kisebb ügyekben igyekszik fellépni és kezelni a problémákat. Végül a paralelizmus és a növekvő kormányzati befolyás által jellemezhető médiahelyzetnek, az ebből is fakadó információhiánynak, illetve a kormány kommunikációs kampányainak is lehet hatása a percepciókra.

## ÖSSZEFOGLALÁS

Könyvem az első olyan hazai kísérlet, amely a kormányzás és a közpolitika-alkotás folyamatait empirikus módon elemzi úgy, hogy túllépve az esettanulmányyszerű feldolgozáson, átfogó képet igyekszik ezekről adni. Az elemzés fókuszában a közpolitikai szereplők és az ő változó befolyásuk volt a széles értelemben vett döntési folyamatra. A feltételezésem az volt, hogy a közpolitikai aktorok részvétele a kormányzásban különböző konfigurációkban valósul meg, és ez alapján meghatározhatók kormányzási stílusok. Eredményeim alapján ez így is van. Természetesen tisztában vagyok kutatásom korlátaival, és ezeket több helyütt jeleztem is. Komplex folyamatokat tekintettem át, értelemszerűen korlátos erőforrások, idő és energia mellett – ezért vállalkozásomat feltáró kutatásnak nevezem, és célvonal helyett ugrodészknának tekintem további elemzések számára. Mindazonáltal abban bízom, hogy eredményeim megvilágítanak valamit a kormányzás „feketedobozából” a sajátos hazai kontextusban.

Vállalkozásom gyengeségei részben a tárgy összetettségéből, részben saját képességeim és lehetőségeim korlátozottságából, de részben



abból is fakadnak, hogy a kormányzás különös módon nem kiemelt témája a politikatudománynak, és egyszerűen hiányoznak azok a fogalmak, modellek, amelyekkel bizonyos jelenségeket jól le lehetne írni. A kormány mint intézmény működése mellett elsősorban a közpolitikai jelenségek képezik a vonatkozó politikatudományi kutatások tárgyát. Mindez – és más, kapcsolódó kutatások, amelyek közül jó párat igyekeztem a könyvemben bemutatni – persze hasznos inputot jelentenek a formálódó 'kormányzástan' számára, azonban fogalmi rendszerüknek megvannak a maga korlátai, amelyek további kutatást tesznek szükségessé. A tárgyalás folyamán több helyütt utaltam ezekre a hiányosságokra. Most hadd emeljem csak ki – ismét – a politikai vezetés működésének, sajátosságainak, stílusának és kontextusának elemzését mint fontos kutatási témát, amely szükséges a kormányzás megértéséhez. A közpolitikai kutatások ugyanis kifejezetten háttérbe szorítják a vezetés szerepét a közpolitikai jelenségek megértésében.

A feltáratlan területek ösztönöztek arra, hogy könyvemben több fejezetet az elméleti problémák tárgyalásának szenteljek. Úgy gondolom, hogy a közpolitikai aktorok és a kormányzási stílusok összekapcsolásával és a közpolitikai kapacitás fogalmának kiszélesítésével hozzá tudtam járulni a kormányzástan formálódó fogalmi eszköztárának bővítéséhez.

Végezetül néhány szó erejéig visszatérnék a könyv Bevezetőjében és 1. fejezetében felvetett normatív szempontokhoz. A kormányzás vizsgálata nemcsak szorosan vett tudományos szempontból izgalmas, hanem gyakorlati jelentősége okán is. A kormányzás a politikai rendszer működésének fókuszpontja: ott gyűlnek és állnak össze a különböző politikai szereplők, működések és logikák egy sajátos konstellációban; és – hogy fokozzam a képzavart – ennek a konstellációnak az eredménye az egész társadalomra, annak fejlődésére (bárhogyan is definiáljuk azt) ki fog hatni. A kormányzás során hozott döntések évekre, sőt évtizedekre eldönthetik, hogy az ország milyen irányba megy: az erőforrásait elpazarolja és feléli, vagy ellenkezőleg, hatékony koordinációval a társadalmi-gazdasági fejlődés szolgálatába állítja őket. A kormányzás módján ezermilliárd forintok sorsa éppúgy múlik, mint az, hogy az iskola ki tudja-e bontakoztatni gyermekeink, és köztük a

leghátrányosabb helyzetűek képességeit; fogunk-e a megélhetésünket fedező nyugdíjat kapni, ha odajutunk; fel tud-e nőni a gazdaság az információs társadalom kihívásaihoz; vagy hogy a társadalom fel tud-e készülni egy világjárvány, vagy a közelítő ökológiai katasztrófa kihívására. A kormányzás minősége és az azt szolgáló intézményi keretek, közpolitikai kapacitások vizsgálata tehát nem csupán akadémikus, hanem szó szerint húsba vágó kérdés.

## Felhasznált irodalmak jegyzéke

- Aberbach, J.D., Putman, R., Rockman, A.B. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Acemoglu, D., Verdier, T. (1998): Property rights, corruption and the allocation of talent: a general equilibrium approach. *THE ECONOMIC JOURNAL*, 108(450):1381–1403.
- Acemoglu, D., Robinson, J.A. (2013): *Miért buknak el nemzetek? A hatalom, a jólét és a szegénység eredete*. Budapest: HVG Kiadó.
- Adger, W. N. (2009): Social capital collective action, and adaptation to climate change. *ECONOMIC GEOGRAPHY*, 79(4), 387–404.
- Adsera, A., Boix, C., Payne, M. (2003): Are you being served? Political accountability and quality of government. *THE JOURNAL OF LAW, ECONOMICS, AND ORGANIZATION*, 19(2), 445–490.
- Ágh, A. (1997): Parliaments as Policy-Making Bodies in East Central Europe: The Case of Hungary. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*. 18 (4), 417–432.
- Ágh, A. (1999): Europeanization of the policy making process in East Central Europe: the Hungarian approach to the EU accession. *JOURNAL OF EUROPEAN PUBLIC POLICY*, 6 (5), 839–854.
- Ágh, A. (2003): Közpolitika. In: Gyurgyák J.(ed.): *Mi a Politika? Bevezetés a politika világába*. Budapest. Osiris.
- Ágh, A., Ilonszki, G., Láncki, A. (2005): Economic policy making and parliamentary accountability in Hungary. *Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper, No 19*. United Nations Research Institute for Social Development
- Allison, G.T. (1969): Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW*, 63 (3), 689–718.
- Allison, G.T. (1971): *Essence of decision*. Boston: Little, Brown.
- Anderson, B. (2006): *Elképzelt közösségek*. Budapest: L'Harmattan.
- Andrews, K. T., Edwards, B. (2004). *Advocacy organizations in the US political process*. *ANNU. REV. SOCIOL.*, 30, 479–506.

- Angel, Hsu (2015): Measuring policy analytical capacity for the environment: A case for engaging new actors. *POLICY AND SOCIETY*, 34:3–4, 197–208.
- Anheier, H., Glasius, M., Kaldor, M. eds. (2001): *Global Civil Society Yearbook 2001*. Oxford: Oxford University Press.
- Anonymous (2019): *A Warning*. Twelve Books.
- Arató, K. (2001): Szociális párbeszéd az Európai Unióban. Budapest: Rejtjel Kiadó.
- Arató, K., Tóth, Cs. (2010): Political Science in Hungary. A Discipline in the Making. In Eisfeld, R. – Pal, L. (szerk.): *Political Science in Central- East Europe. Diversity and Convergence*. Opladen – Farmington Hills, Verlag Barbara Budrich. 149–162
- Atkinson, M. M., & Coleman, W. D. (1992): Policy networks, policy communities and the problems of governance. *GOVERNANCE*, 5(2), 154–180.
- Aucoin, P. (2012): New political governance in Westminster systems: Impartial public administration and management performance at risk. *GOVERNANCE*, 25(2), 177–199.
- Bafumi, J., Herron, M.C. (2010): Leapfrog representation and extremism: A study of American voters and their members in Congress. *AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW*, 104(3), 519–542.
- Bajomi-Lázár P. (2014): *Party colonisation of the media in Central and Eastern Europe*. Budapest: Central European University Press.
- Bakacsi Gy. (1989): Fiedler vezetési elmélete és a hazai tapasztalatok. *KÖZGAZDASÁGI SZEMLE*, 36 (7–8), 987–997.
- Bakacsi Gy. (1999): *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 3. kiadás.
- Balázs I. (2020): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen: Debreceni Egyetem.
- Barro, R. (1996): Democracy and Growth. *JOURNAL OF ECONOMIC GROWTH*, Vol. 1, No. 1, March, 1–27.
- Bartha A. (2016): Adversarial narratives in populist policy-making: the case of Hungarian industrial policy. Paper presented at the 66th Political Studies Association /PSA/ Annual International Conference, March 21–23, 2016, Brighton.
- Bartha A., Boda Zs. (2016): Adómorál, bizalom és kényszerek. Adózási motívációk Magyarországon korrupciós botrányok idején. *KÖZGAZDASÁGI SZEMLE*, 53:(10) 1021–1045.
- Bartha, A., Boda, Zs., Szikra, D. (2020): When populist govern. Conceptualizing populism in policy making. *POLITICS AND GOVERNANCE*, 8 (3), 71–81.
- Baumgartner, F.R., Berry, J.M., Hojnacki, M., Kimball, D.C., Leech, B.L. (2009) *Lobbying and policy change. Who wins, who loses and why*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

- Baumgartner, F.R., Breuning, Ch., Grossman, E. eds.(2019): *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data*. Oxford: Oxford University Press.
- Baumgartner, F.R., Carammia, M., Epp, D.A., Noble, B., Rey, B., Yildirim, T.M. (2017): Budgetary change in authoritarian and democratic regimes. *JOURNAL OF EUROPEAN PUBLIC POLICY*, 24(6), 792–808.
- Baumgartner, F.R., Jones, B.D. (1991): Agenda dynamics and policy subsystems. *THE JOURNAL OF POLITICS*, 53(4), 1044–1074.
- Baumgartner, F.R., Jones, B.D. (1993, 2009): *Agendas and instability in American politics*. Chicago - London: The University of Chicago Press.
- Bayer J. (1997): A politikai legitimitás. Elméletek és viták a legitimitásról és a legitimációs válságról. Budapest: Napvilág.
- Bayer J. (1999): *A politikatudomány alapjai*. Budapest: Napvilág.
- Bayer J. (2013): A szuverenitás változása a globalizáció korában. *MAGYAR TUDOMÁNY*, 174 (4), 374–382.
- Bayer J. (2018): Beszéd a Magyar Politikatudományi Társaság ünnepi közgyűlésén. *POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE*, 27 (1), 7–13.
- Beck, U. (2003): *A kockázat-társadalom. Út egy másik modernítésbe*. Budapest: Gondolat.
- Beetham, D. (1991): *The Legitimation of Power*, New York: Palgrave Macmillan.
- Behn, R. D. (1985): Policy analysts, clients and social scientists. *JOURNAL OF POLICY ANALYSIS AND MANAGEMENT*, (3) 428–432.
- Bela Gy., Boda Zs., Pató Zs. (2008): Magyarország a nemzetközi környezetpolitikában. Budapest: L'Harmattan.
- Bélanger, É., Meguid, B.M. (2008): Issue salience, issue ownership, and issue-based vote choice. *ELECTORAL STUDIES*, 27(3), 477–491.
- Berényi E., Erőss G., Neumann E., szerk. (2013): *Tudás és politika. A közpolitika-alkotás gyakorlata*. Budapest: L'Harmattan.
- Bernáth, G. (2012): Bulvár. A média romaképeének változása. *BESZÉLŐ* 17(4). <http://beszelo.c3.hu/cikkek/bulvar>
- Besley, T., Persson, T. (2008): Wars and state capacity. *JOURNAL OF THE EUROPEAN ECONOMIC ASSOCIATION*, 6(2–3), 522–530.
- Best, J. (1999): *Random Violence: How We Talk about New Crimes and New Victims*. Los Angeles: University of California Press.
- Bevan, S., Jennings, W., Wlezien, C. (2016): An analysis of the public's personal, national and EU issue priorities. *JOURNAL OF EUROPEAN PUBLIC POLICY*, 23(6), 871–887.
- Bevir, M. (2011): Governance as theory, practice, and dilemma. In M. Bevir (szerk.): *The Sage Handbook of Governance*. London: Sage, 1–15.
- Bevir, M. (2013): *A Theory of Governance*. Berkeley etc.: University of California Press.

- Bianco, William T. – Robert H. Bates (1990): *Cooperation by Design: Leadership, Structure, and Collective Dilemmas*, THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW, 84 (1), March, 133–147.
- Bibó I. (1971–72/1986): Az európai társadalomfejlődés értelme. In: Bibó: Válogatott tanulmányok: III. kötet. (szerk: Vida István – Nagy Endre) Budapest: Magvető K. 5–123.
- Bickerton, J., Peters, B. G. eds. (2013): *Governing: Essays in Honour of Donald J. Savoie*. McGill-Queen's Press-MQUP.
- Bihari M., Pokol B. (2013): *Politológia*. Budapest: Nemzeti Tankvk.
- Birkland, T. A. (1997): *After Disaster. Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Birkland, T. A. (2005): *An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making*. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe.
- Bíró-Nagy A., Galgóczi E. (2018): Brüsszel hatása: a magyar törvények és az Európai Unió (2006–2014). POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE, 27 (3), 35–57.
- Bíró-Nagy A., Laki G. (megjelenés alatt): *Europaizáció és a törvények minősége Magyarországon*. In: Sebők Miklós – Gajdusчек György – Molnár Csaba (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- Blais, A., Nadeau, R. (1992): The electoral budget cycle. PUBLIC CHOICE, 74(4), 389–403.
- Boda Zs. (1997): *Narratív közpolitika elemzés*. In: Szabó Márton (szerk.): *Szövegvalóság: írások a szimbolikus és diszkurzív politikáról*. Budapest: Scientia Humana, 113–132.
- Boda Zs. (2004): *Globális ökopolitika*. Budapest: Helikon.
- Boda Zs. (2006): *A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában: a governance-konceptió*. Konferencia-alóadás. *A kormányzás kérdőjelei: a Magyar Politikatudományi Társaság 2006 évi vándorgyűlése*, Budapest: Magyar Politikatudományi Társaság (MPTT). online
- Boda Zs. (2011): *Környezetpolitika*. Kézirat.
- Boda Zs. (2012): *Homo politicus, avagy egy politikai cselekvés és motiváció-elmélet vázlata*. POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE, 21(4), 53–79.
- Boda Zs. (2013): *Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában*. Budapest: Argumentum Kiadó.
- Boda Zs. szerk. (2016): *Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* Budapest: Argumentum Kiadó - MTA TK PTI. 2016).
- Boda Zs. (2017): *Nem, ennél még nem találtak ki jobbat. A demokrácia kultúrájának megerősítése*. In: Jakab A., Urbán L. (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest: Osiris. 86–109.

- Boda Zs. (2018): A közpolitikai változás elméletei és a megszakított egyensúly. In: Boda Zs., Sebők M. (szerk.): A magyar közpolitikai napirend. Elméleti alapok, empirikus eredmények Budapest: MTA TK PTI, 15–21.
- Boda Zs., Bela Gy., Pató Zs. (2008): Magyarország a nemzetközi környezetpolitikában: az éghajlat és a biológiai sokféleség védelme. POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE, 16 (4), 7–34.
- Boda Zs., Jávor B. (2012): Társadalmi részvétel a közpolitikában: miért nem működik? In: Boda Zs.: Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában. Budapest: Argumentum – MTA TK PTI, 150–169.
- Boda Zs., Medve-Bálint G. (2012): Intézményi bizalom Európa régi és új demokráciáiban. POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE, 21(2), 27–53.
- Boda Zs., Medve-Bálint, G. (2014): Does Institutional Trust in East Central Europe Differ from Western Europe? EUROPEAN QUARTERLY OF POLITICAL ATTITUDES AND MENTALITIES, 3(2), 1–17.
- Boda Zs., Medve-Bálint G. (2015): Procedural fairness and the legitimacy of laws in Hungary. An empirical analysis. SOCIOLOGIJA, 57 (4), 662–683.
- Boda Zs., Medve-Bálint G. (2017): How perceptions and personal contact matter. The individual-level determinants of trust in police in Hungary. POLICING AND SOCIETY, 27(7), 732–749.
- Boda Zs., Medve-Bálint G. (2020): Politicised institutional trust in East Central Europe. TAIWAN JOURNAL OF DEMOCRACY, 16(1), 26–49.
- Boda Zs., Patkós V. (2015): A 'politikai kormányzás' a média- és közpolitikai napirendek tükrében, 2010–2014. POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE, 24(4), 68–92.
- Boda Zs., Scheiring G. (2006): Zöld közpolitika befolyásolás az Európai Unióban POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE, (4), 41–74.
- Boda Zs., Scheiring G. (2010): A közszolgáltatások politikai értelmezéséről. POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE, (3), 45–64.
- Boda Zs., Sebők M. (2015): Előszó. A Hungarian Comparative Agendas Project bemutatása. POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE, 24(4), 33–44.
- Boda Zs., Sebők M. szerk. (2018): A magyar közpolitikai napirend. Elméleti alapok, empirikus eredmények Budapest: MTA TK PTI.
- Boda Zs., Szabó A. (2017): Mobilizáció és demobilizáció – tanulságok a menekültkvóta-népszavazás kapcsán. In Boda Zs., Szabó A. szerk.: A Fidesz és a többiek. Pártok, mozgalmak, politikák. Budapest: MTA TK PTI – Napvilág. (Trendek a magyar politikában, 2), 249–281.
- Boda Zs., Szabó G. (2011): Media and attitudes towards crime and the justice system: a qualitative approach. EUROPEAN JOURNAL OF CRIMINOLOGY, 8 (4), 329–342.

- Boda Zs., Szabó G., Bartha A., Medve-Bálint G., Vidra Zs. (2014): Politikától vezérelve. A büntető populizmus diskurzusai a magyar politikában és a médiában. *POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE*, 23(3), 69–94.
- Boda Zs., Szűcs Z. G. (2015): Political science in Hungary: Towards diversification and professionalization. In Barbara Krauz-Mozer, Malgorzata Kulakowska és Piotr Borowiec (szerk.): *Political science in Europe at the beginning of the 21st century*. Cracow: Jagellonian University Press, 165–187.
- Boda Zs., Zsolnai L. (2016): The failure of business ethics. *SOCIETY AND BUSINESS REVIEW*, 11 (1), 93–104.
- Bódi F., Fábíán G., Lawson, R. T. (2012). *Local Organization of Social Services in Hungary: Crises, Reactions and Changes*. Bremen: Europaischer Hochschulverlag GmbH.
- Bohle, D., Greskovits B. (2012): *Capitalist diversity on Europe's periphery*. Cornell University Press.
- Bovey, W. H., Hede, A. (2001): Resistance to organisational change: the role of defence mechanisms. *JOURNAL OF MANAGERIAL PSYCHOLOGY*, 16 (7), 534–550.
- Boydston, A.E., Hardy, A., Walgrave, S. (2014): Two faces of media attention. Media storm versus non-storm coverage. *POLITICAL COMMUNICATION*, 31(4), 509–531.
- Bozóki, A. (2011): Occupy the State. The Orbán regime in Hungary. *DEBATE: JOURNAL OF CONTEMPORARY CENTRAL AND EASTERN EUROPE*, 19(3), 649–663.
- Böcskei, B. (2015): Rezsicsökkentés: a közpolitikai változás mint politikai innováció. *POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE*, 24(4), 94–114.
- Böcskei B., Szabó A. szerk. (2019): *Hibrid rezsimek. A politikatudomány X aktái*. Budapest: Napvilág Kiadó – MTA TK.
- Braithwaite, J. (2001): *Restorative justice and responsive regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Bräuninger, T. (2005): A partisan model of government expenditure. *PUBLIC CHOICE*, 125(3–4), 409–429.
- Brinkerhof, D.W. (1999): Exploring State - Civil Society Collaboration. *Policy Partnerships in Developing Countries*. *NONPROFIT AND VOLUNTARY SECTOR QUARTERLY*, 28(4), Suppl., 59–86.
- Brinkerhof, D.W. (1999): Exploring state – civil society collaboration. *Policy partnerships in developing countries*. *NONPROFIT AND VOLUNTARY SECTOR QUARTERLY*, 28(4), Supplement, 59–86.
- Broockman, D.E. (2016): Approaches to studying policy representation. *LEGISLATIVE STUDIES QUARTERLY*, 41(1), 181–215.



- Brouard, S., Costa, O., König, T. szerk. (2012): *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*. Springer, New York.
- Brusis, M. (2006): Hungary: A core supreme. In: V. Dimitrov, K.H. Goetz, H. Wollmann eds.: *Governing after Communism. Institutions and Policymaking*. Lanham etc.: Rowman and Littlefield Publishers Inc., 49–81.
- Bueno de Mesquita, B., Smith, A. (2014). *Diktátorok kézikönyve. Miért jó politika a rossz viselkedés?* Budapest: Gabó Könykiadó.
- Bulmer, S. & Radaelli, C., (2004). *The Europeanization of National Policy? Queen's Papers on Europeanization*, (1). <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38405,en.pdf>.
- Burns, James MacGregor (1978): *Leadership*. New York etc.: Harper and Row.
- Burstein, P. (1999): *Social Movements and Public Policy*. In M. Giugni, D. McAdam, and Ch. Tilly eds. *How Social Movements Matter*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 3–21.
- Bugari , B. (2008): *Populism, liberal democracy, and the rule of law in Central and Eastern Europe*. *COMMUNIST AND POST-COMMUNIST STUDIES*, 41(2), 191–203.
- Burstein, P. (2003): *The impact of public opinion on public policy: A review and an agenda*. *POLITICAL RESEARCH QUARTERLY*, 56(1), 29–40.
- Byrne, C., Randall, N., & Theakston, K. (2017): *Evaluating British prime ministerial performance: David Cameron's premiership in political time*. *THE BRITISH JOURNAL OF POLITICS AND INTERNATIONAL RELATIONS*, 19(1), 202–220.
- Cairney, P. (2019): *Policy Styles in the United Kingdom: A Majoritarian vs. de-volved consensus democracies?* In: Howlett, M., & Tosun, J. (Eds.). (2018): *Policy Styles and Policy-making: Exploring the Linkages*. Routledge, 27–47.
- Calame, P. (2003): *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*. Paris: Descartes et Cie.
- Caporaso, J., Cowles, M.G. & Risse, T. szerk. (2001): *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Chapman, B., Mirrlees-Black, C., Brawn, C. (2002): *Improving Public Attitudes to the Criminal Justice System. The Impact of Information*. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Chong, Dennis (1991): *Collective Action and the Civil Rights Movement*. Chicago: University of Chicago Press.
- Christensen, T., Lægveid, P., Rykkja, L.H. (2016): *Organizing for crisis management. Building governance capacity and legitimacy*. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW*, 76(6), 887–897.

- Cingolani, L. (2013): The State of State Capacity. A review of concepts, evidence and measures. (UNUMERIT Working Papers; No. 053). Maastricht: AFDMGSoG/UNUMerit (Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13.)
- Cohen, M.D., March, J.G., Olsen, J.P. (1972): A garbage can model of organizational choice. ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY, 17(1), 1–25.
- Commission on Global Governance (1995): Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance. Oxford: University Press
- Congleton, R. D., & Bose, F. (2010): The rise of the modern welfare state, ideology, institutions and income security: analysis and evidence. PUBLIC CHOICE, 144(3–4), 535–555.
- Converse, P.E., Miller, W.E., Stokes, D.E. (1960): The American Voter. New York: John Wiley.
- Corbin, J. M., & Strauss, A. L. (2015): Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory (Fourth ed.). Los Angeles, CA: SAGE.
- Costello, R., Thomson, R. (2008): Election Pledges and Their Enactment in Coalition Governments. A Comparative Analysis of Ireland. JOURNAL OF ELECTIONS, PUBLIC OPINION AND PARTIES, (3) 239–256.
- Cox, T. és Gallai S. (2009): Policy actors and policy making in Contemporary Hungary. In: Staronová, K. és Vass L. (eds.): Public policy and administration: challenges and synergies. Selected papers from the 16th NISPAcee Annual Conference. Bratislava: NISPAcee, 77–89.
- Cox, T. és Gallai, S. (2012): The making of health care policy in contemporary Hungary. In: Watson, P. (ed.) Health Care Reform and Globalisation. Series: Routledge advances in health and social policy. London: Routledge, 139–163.
- CRCB (2013): Print media expenditure of government institutions and state-owned companies in Hungary, 2003–2012. Report of the Corruption Research Center Budapest.
- Cuéllar, M.F. (2004): The mismatch between state power and state capacity in transnational law enforcement. BERKELEY J. INT'L L., 22(15), 16–57.
- Csanádi M., Pácz E. (1998): Környezetvédelem a privatizáció közegében. KÖZGAZDASÁGI SZEMLE, 45(1), 51–68.
- Cseres-Gergely Zs., Galasi P. (2012): The information base of policy making, impact assessment” In: Fazekas and Scharle (eds): From pensions to public works. Hungarian employment policy from 1990 to 2010. Budapest Institute and IE-HAS, Budapest. Budapest: Budapest Institute and IE-HAS, 89–103.
- Dahl, R.A. (1961): Who governs? Democracy and power in an American city. New Haven- London: Yale University Press.

- Dahl, R.A. (1973): *Polyarchy. Participation and opposition*. Yale University Press.
- Dalton, R.J. (2008): *The good citizen. How a younger generation is reshaping American politics*. Sage.
- Demszky, A. (2013): A tapasztalat alapú tudás szerepe a politikai döntéshozatalban. In: Berényi E., Erőss G., Neumann E., szerk.: *Tudás és politika. A közpolitika-alkotás gyakorlata*. Budapest: L'Harmattan, 61–79.
- Dommett, K., Flinders, M. (2015): The centre strikes back. Meta-governance, delegation, and the core executive in the United Kingdom, 2010–14. *PUBLIC ADMINISTRATION*, 93(1) 1–16.
- Doob, A.N., Webster, C.M (2003): Sentence Severity and Crime. Accepting the Null Hypothesis. In: Tonry, M.(ed.): *Crime and Justice, A Review of Research*. Chicago: University of Chicago Press, 143–195.
- Dornbusch, R., Edwards, S. (1990): Macroeconomic populism. *JOURNAL OF DEVELOPMENT ECONOMICS*, 32(2), 247–277.
- Doucoulagos, H., Ulubaşlı, M.A. (2008): Democracy and economic growth: a meta-analysis. *AMERICAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE*, 52(1), 61–83.
- Douglas, M. (1986): *How Institutions Think*. Syracuse - NY: Syracuse University Press.
- Downs, A. (1957): *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.
- Dredze, M., Broniatowski, D.A., Hilyard, K.M. (2016): Zika vaccine misconceptions. A social media analysis. *VACCINE*, 34(30), 3441.
- Druckman, J.N., Jacobs, L.R., Ostermeier, E. (2004): Candidate strategies to prime issues and image. *THE JOURNAL OF POLITICS*, 66(4), 1180–1202.
- Druckman, J.N., Lawrence R., Jacobs, L.R. (2015): *Who Governs? Presidents, Public Opinion and Manipulation*. Chicago and London: The Chicago University Press.
- Dryzek, J.S. (2000): *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunleavy, P., O'Leary B. O. (1987): *Theories of the State*. MacMillan Education Ltd.
- Dür, A. (2008): Interest groups in the European Union: How powerful are they? *WEST EUROPEAN POLITICS*, 31(6), 1212–1230.
- Dye, T.R. (1992): *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Eden, S. (1998): Environmental issues: knowledge, uncertainty and the environment. *PROGRESS IN HUMAN GEOGRAPHY*, 22(3), 425–432.
- Enns, P.K., Wlezien, C. eds. (2011): *Who gets represented?* Russell Sage Foundation.

- Epstein, R. & Sedelmeier, U. (2008): Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement. *JOURNAL OF EUROPEAN PUBLIC POLICY*, 15(6), 795–805.
- Erőss G., Kende A. (2010): Sajátos nevelési igény: közpolitikák, tudományok, gyakorlatok. *EDUCATIO*, 19 (4), 625–636.
- European Social Survey Round 4 Data. (2008): Data File Edition 4.0. Norway: Norwegian Social Science Data Services.
- Evans, P., Rauch, J.E. (1999): Bureaucracy and growth. A cross-national analysis of the effects of „Weberian” state structures on economic growth. *AMERICAN SOCIOLOGICAL REVIEW*, 64,(OCT), 748–765.
- Evans, P.B. (1995): *Embedded autonomy. States and industrial transformation.* Princeton University Press.
- Evans, P.B., Rueschemeyer, D., Skocpol, T. eds. (1985): *Bringing the state back in.* Cambridge University Press.
- F. Tóth, K. (2010): Kommunikációkép az ezredfordulás sajtószevegekben. Politika, technológia, minőség MÉDIAKUTATÓ, (Tél) [http://www.mediakutato.hu/cikk/2010\\_04\\_tel/06\\_kommunikacio\\_ezredfordulo\\_sajtoszoveg/](http://www.mediakutato.hu/cikk/2010_04_tel/06_kommunikacio_ezredfordulo_sajtoszoveg/)
- Falkner, G., Treib, O. (2008): Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States. *JCMS: JOURNAL OF COMMON MARKET STUDIES*, 46 (2), 293–313.
- Fazekas, M. ed. (2011): *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma.* Budapest: Gondolat.
- Fellegi B. (2009): *Út a megbékéléshez. A helyreállító igazságszolgáltatás intézményesülése Magyarországon.* Budapest: Napvilág.
- Finkel, Steven E. – Muller, Edward N.– Opp, Karl-Dieter (1989): Personal Influence, Collective Rationality and Mass Political Action, *THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW*, 83(3), 885–903.
- Fischer, F. (2003): *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices.* Oxford: Oxford University Press.
- Flavin, P. (2012): Income inequality and policy representation in the American states. *AMERICAN POLITICS RESEARCH*, 40(1), 29–59.
- Fortin, J. (2010): A tool to evaluate state capacity in post-communist countries, 1989–2006. *EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL RESEARCH*, 49(2), 654–686.
- Franco, Á., Álvarez-Dardet, C., Ruiz, M.T. (2004): Effect of democracy on health. Ecological study. *BMJ*, 329(7480), 1421–1423.
- Franczel, R. (2015): Kormányzati döntéshozatal 2010–2014 között. *KODIFIKÁCIÓ ÉS KÖZIGAZGATÁS*. 1. 5–38. pp. <http://kodifikator.hu/letoltes/category/16–2015-evi-i-szam>

- Freeman, G. (2002): *Winners and Losers: Politics and the Costs and Benefits of Migration*. In A.M. Messina (ed.) *West European Immigration and Immigrant Policy in the New Century*, Westport: Praeger, 77–96.
- Fukuyama, F. (2005): *Államépítés. Kormányzás és világtrend a 21. században*. Budapest: Századvég Kiadó.
- Fukuyama, F. (2013): What is governance? *GOVERNANCE*, 26(3), 347–368.
- G. Fodor G., Kern T. (2009): Miért nem jött létre társadalmi-gazdasági megállapodás Magyarországon? – A Nemzeti Csúcs helye a magyar tripartizmus rendszerváltás utáni történetében. In: Sándor P. és Vass L. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 533–537
- Gajdusчек Gy. (2009): Rendnek lennie kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről. Budapest: Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ.
- Gajdusчек Gy. (2009): Governance, policy networks - informális politikai szereplők a döntéshozata. *POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE*, 18 (2), 58–80.
- Gajdusчек Gy. (2015): Miért engedelmeskednek az emberek a dohányzást tiltó jognak? In Boda Zs. szerk.: *Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* Budapest: MTA TK - Argumentum, 113–135.
- Gajdusчек Gy. (2016a): Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat hiánya. In: Jakab A., Gajdusчек Gy. szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest: MTA TK JTI, 796–822.
- Gajdusчек Gy. (2016b): Közigazgatás és politika. In: Jakab A., Fekete B., szerk.: *Internetes jogtudományi enciklopédia (Közigazgatás jog rovat)* <https://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatas-es-politika&highlight>
- Gajdusчек Gy., Hajnal Gy. (2010): *Közpolitika. A gyakorlat elmélete, az elmélet gyakorlata* Budapest: HVG Kiadó.
- Gajdusчек Gy. (2010): A „Run like a business” jelszó ideológiakritikája. *POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE*, 19(1), 125–148.
- Gajdusчек Gy. (2016): Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat hiánya. In: Jakab A. – Gajdusчек Gy. (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest: MTA TK, 796–821.
- Galambos, L. (2018): A technokrata kormány értelmezései és esetei. *POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE*, 27(3), 58–78.
- Gallai S., Láncki T. (2006): Személyre szabott kormányzás. A második Gyurcsány-kormány anatómiája. In: Karácsony G. (szerk.): *Parlamentari választás 2006. Elemzések és adatok*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet.
- Gallai S., Láncki T. (2008): Hatalom vagy kormányzás? A „politikai kormányzás” mítosza és valósága. In: G. Fodor G., Stumpf I. szerk.: *Végjáték: A 2. Gyurcsány-kormány második éve*. Budapest: Századvég Kiadó, 46–58.

- Gallai S., Török G. szerk. (2003): *Politika és politikatudomány*. Budapest: AULA.
- Garraud, P. (1990): *Politiques nationales. L'élaboration de l'agenda, L'ANNÉE SOCIOLOGIQUE*, Vol.40., 17–41.
- Gil de Zúñiga, H., Jung, N., Valenzuela, S. (2012): Social media use for news and individuals' social capital, civic engagement and political participation. *JOURNAL OF COMPUTER-MEDIATED COMMUNICATION*, 17(3), 319–336.
- Gilens, M. (2001): Political ignorance and collective policy preferences. *AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW*, 95(2), 379–396.
- Gilens, M. (2012): *Affluence and Influence. Economic Inequality and Political Power in America*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Gilens, M., Page, B.I. (2014): Testing theories of American politics. Elites, interest groups, and average citizens. *PERSPECTIVES ON POLITICS*, 12(3), 564–581.
- Givens, T., Luedtke, A. (2005): European immigration policies in comparative perspective. Issue salience, partisanship and immigrant rights. *COMPARATIVE EUROPEAN POLITICS*, 3(1), 1–22.
- Grabbe, H. (2006): *The EU's transformative power: Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke / New York: Palgrave Macmillan.
- Granger, C. W. J. (1969): Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-Spectral Methods." *ECONOMETRICA* 37 (3): 424.
- Green-Pedersen, C., Mortensen, P. B. (2010): Who sets the agenda and who responds to it in the Danish parliament? A new model of issue competition and agenda-setting. *EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL RESEARCH*, 49(2), 257–281.
- Green-Pedersen, Ch., Stubager, R. (2010): The political conditionality of mass media influence. When do parties follow mass media attention?, *BRITISH JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE*, 40(3), 663–677.
- Greenstein, F. I. (2009): *The presidential difference: Leadership style from FDR to Barack Obama*. Princeton: Princeton University Press.
- Greskovits, B. (2015): A kapitalizmus és a demokrácia törékeny egyensúlya Kelet-Közép-Európa 'nagy átalakulásában'. *POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE*, 24(3), 7–24.
- Grindle, M.S. (2007): Good Enough Governance Revisited. *DEVELOPMENT POLICY REVIEW*, 25(5), 553–574.
- Grossman, E. (2018): Why are citizens satisfied with public policies (or not)? Paper prepared for the The 11th Annual Conference of the Comparative Agendas Project (CAP), July 4–6, 2018, Amsterdam

- Grunden, T., Korte, K.R. (2013): Über die Regierung: Gegenstände der Regierungsforschung und neue Konturen des Regierens. In: Korte, K.R., Grunden, T. (Eds.): *Handbuch Regierungsforschung*. Springer-Verl., 11–29.
- Gulyás Gy., Jenei Gy. (2003): *Összehasonlító közpolitika*. Budapest: AULA.
- Györffy, D. (2012): *Institutional Trust and Economic Policy. Lessons from the History of the Euro*. Budapest: Central European University Press.
- Gyulai A. (2015): Az Országgyűlés. In: Körösenyi A. (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris, MTA TK, 135–157.
- Haas, P. M. (1992): Introduction. *Epistemic Communities and International Policy Cooperation*. INTERNATIONAL ORGANIZATION, 46(1), Winter, 1–35.
- Habermas, J. (1994): Legitimációs problémák a modern államban. In: *Válogott tanulmányok*. Budapest: Atlantisz, 79–132.
- Hajer, M. A. (1995): *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hajnal Gy. (2004): *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. PhD disszertáció. Budapest: Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem.
- Hajnal Gy. (2007): Az egyéni teljesítményértékelési rendszer működésének tapasztalatai a magyar közigazgatásban. VEZETÉSTUDOMÁNY, 38 (7–8), 39–50.
- Hajnal Gy. (2009): Újszerű kudarcmechanizmusok a magyar közpolitika világában. POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE, 18 (4), 61–81.
- Hajnal, G., Csengődi, S. (2014): When crisis hits superman: Change and stability of political control and politicization in Hungary. ADMINISTRATIVE CULTURE, 15(1), 39–57.
- Hajnal Gy., Pál G. (2013): Some reflections on the Hungarian discourse on (good) governance. IUSTUM AEQUUM SALUTARE, 9,(2), 95–106.
- Hajnal, Gy., Rosta, M. (2014): *The illiberal state on the local level. The doctrinal foundations of subnational governance reforms in Hungary 2010–2014*. Budapest: Institute for Political Science, MTA Centre for Social Sciences. (Working Papers in Political Science 2014.1.), 1–35.
- Halász, I. (2014): *Államfő, parlament, kormány. Az államszervezet fejlődése a visegrádi országokban 1989 után*. Budapest: Lucidus Kiadó.
- Hall, P. A. (1993): Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. COMPARATIVE POLITICS, 25 (3), 275–296.
- Hammond, T.H., Knott, J.H. (1996): Who controls the bureaucracy? Presidential power, congressional dominance, legal constraints, and bureaucratic autonomy in a model of multi-institutional policy-making. THE JOURNAL OF LAW, ECONOMICS, AND ORGANIZATION, 12(1), 119–166.

- Hanson, J., Sigman, R. (2011): Measuring state capacity. Assessing and testing the options. Paper on the 2011 Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Hassenteufel, P. (2008): *Sociologie politique. L'action publique* Paris: Armand Collin.
- Hellman, J. S., Jones, G., & Kaufmann, D. (2003): Seize the state, seize the day: state capture and influence in transition economies. *JOURNAL OF COMPARATIVE ECONOMICS*, 31(4), 751–773.
- Herczog L. (2007): Érdekegyeztetés: törvényben vagy törvényen túl. In Sándor P. –Vass L. (szerk): Magyarország politikai évkönyve. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 491–493
- Hermet, G., Kazancigil, A., Prud'homme, J.F. (2005): *La gouvernance. Un concept et ses applications*. Paris: Karthala.
- Hetherington, M.J. (2005): *Why trust matters: Declining political trust and the demise of American liberalism*. Princeton: University Press.
- Hetherington, M. J. (2009): Putting polarization in perspective. *BRITISH JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE*, 39(2), 413–448.
- Héthy L., Ónodi I. (2010): *Országos társadalmi párbeszéd intézmények. Áttekintés és elemzés*. Budapest: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal.
- Heywood, A. (1997): *Politics*. Houndmills, Basingstoke, England: Palgrave.
- Hill, M.J. (1972): *The Sociology of Public Administration*. London: Weidenfeld and Nicholson.
- Hill, M.J. (2009): *The Public Policy Process*. London: Pearson Longman (5th edition).
- Hjern, B. (1982): Implementation research. The link gone missing. *JOURNAL OF PUBLIC POLICY*, 2(3), 301–308.
- Hofstede, G., Hofstede, G.J. (2008): *Kultúrák és szervezetek. Az elme szoftvere*. Pécs: VHE Kiadó.
- Hooton, C. G. (1997): *Executive governance: Presidential administrations and policy change in the federal bureaucracy*. ME Sharpe.
- Hoppe, R. (2002): Cultures of policy problems. *JOURNAL OF COMPARATIVE POLICY ANALYSIS: RESEARCH AND PRACTICE* (4), 305–326.
- Hoppe, R. (2007): *Applied Cultural Theory. Tool for Policy Analysis*. In: Fischer, F., Miller, G.G., Sydney, M.S. (eds.): *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. Boca Raton FL: CRC Press. 289–308.
- Hoppe, R. (2011): *The governance of problems: Puzzling, powering, participation*. Bristol: The Policy Press.
- Hoppe, R., Aat P. (1993): *Handling Frozen Fire. Political Culture and Risk Management*. Boulder, CO: Westview Press.
- Horváth M. T. (2005): *Közmenedzsment*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó.



- Horváth M. T. (2011): A közmenedzsment változásai. In: Fazekas, M. ed. (2011): A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. Budapest: Gondolat, 86–99.
- Howlett, M. (2014): Why are policy innovations rare and so often negative? Blame avoidance and problem denial in climate change policy-making. *GLOBAL ENVIRONMENTAL CHANGE*, 29,(Nov), 395–403.
- Howlett, M. (2015): Policy analytical capacity. The supply and demand for policy analysis in government. *POLICY AND SOCIETY*, 34(3–4), 173–182.
- Howlett, M., & Tosun, J. eds. (2019a): *Policy Styles and Policy-making: Exploring the Linkages*. Routledge.
- Howlett, M., & Tosun, J. (2019b): *Policy Styles: A New Approach*. In: Howlett, M., & Tosun, J. eds.: *Policy Styles and Policy-making: Exploring the Linkages*. Routledge, 7–15.
- Hudák G. (2020): A vizitdíj mint közpolitikai kudarc. Szakdolgozat, ELTE ÁJK, Politikatudományi Mesterszak.
- Huntington, S.P. (1993): *The third wave. Democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press.
- Hupe, P., Hill, M. (2014): Delivery capacity. In: Lodge, M., Wegrich, K. (eds.): *The Problem-Solving Capacity of the Modern State*. Oxford: Oxford University Press, 25–40.
- Illés, G., Körösnéyi, A., & Metz, R. (2018): Broadening the limits of reconstructive leadership: Constructivist elements of Viktor Orbán's regime-building politics. *THE BRITISH JOURNAL OF POLITICS AND INTERNATIONAL RELATIONS*, 20(4), 790–808.
- Ilonszki G. (1998): A magyar parlament intézményesülésének és működésének néhány kérdése a politikatudomány nézőpontjából. *SZÁZADVÉG*, 9 (9), 27–48.
- Ilonszki G., Lengyel Gy. (2009): Válaszúton: konszolidált vagy színlelt demokrácia? *POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE*, 18 (1), 7–25.
- Ilonszki G., Ványi É. (2011): Miniszteri fluktuáció és intézményi változások Magyarországon. 1990–2010, *POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE*, 20(3), 7–36.
- Imbeau, L. M., Pétry, F., & Lamari, M. (2001): Left-right party ideology and government policies: A meta-analysis. *EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL RESEARCH*, 40(1), 1–29.
- Inglehart, R. (1997): *Modernization and postmodernization. Cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton University Press.
- Innes, A. (2014): The Political Economy of State Capture in Central Europe. *JCMS: JOURNAL OF COMMON MARKET STUDIES*, 52(1), 88–104.
- Jakab A., Urbán L. (2017): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest: Osiris.

- Janky B. (2019): Összjáték. Erkölcs és racionalitás. Budapest: Gondolat
- Jávor B., Németh K. (2008): Reformok, megszorítások, és a környezetvédelem hatósági rendszere”, *POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE*, 17(3), 35–60.
- Jávor B., Rácz J. (2006): Do we owe them a future? The opportunities of a representation for future generations in Europe. Budapest: Védegyelet.
- Jenei Gy. (2000): Stratégiai szemlélet és új közintézmény-menedzsment. *VEZETÉSTUDOMÁNY*, 31 (9), 2–11.
- Jenei Gy. (2005): Közigazgatás-menedzsment. Budapest: Századvég.
- Jenei Gy. (2010): Kormányzati hatékonyság, teljesítőképesség és funkcióteljesítés. *POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE*, 19(3), 7–25.
- Jenkins, R. (2002): The Political Economy of Codes of Conduct. In: Jenkins, R., Pearson, R., Seyfang, G. (eds.): *Corporate Responsibility and Labour Rights*, London: Earthscan, 13–30.
- Johansson, S. (2007): They Just Make Sense. Tabloid Newspapers as an Alternative Public Sphere. In: *Media and public spheres* Palgrave Macmillan, London. 83–95.
- John, P. (2006): Explaining policy change: the impact of the media, public opinion and political violence on urban budgets in England. *JOURNAL OF EUROPEAN PUBLIC POLICY*, 13(7), 1053–1068.
- Jones, B.D., Baumgartner, F.R. (2004): Representation and agenda setting. *POLICY STUDIES JOURNAL*, 32(1), 1–24.
- Jones, B.D., Epp, D.A., Baumgartner, F.R. (2019): Democracy, Authoritarianism, and Policy Punctuations. *INTERNATIONAL REVIEW OF PUBLIC POLICY* [Online First], 1:1 | 2019, 1–20. URL : <http://journals.openedition.org/irpp/318> ; DOI : 10.4000/irpp. 318
- Jones, C.O. (1970): *Introduction to the study of public policy*. Belmont: Wadsworth Publ.
- Juhász, A. (2010): A Jobbik politikájának szerepe a pártrendszer átalakulásában – különös tekintettel a cigánybűnözés kampányra. In: Sándor P., Vass, L. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2009-ről*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja Közhasznú Alapítvány, 61–64.
- Kahneman, D. (2013): *Gyors és lassú gondolkodás*. Budapest: HVG.
- Kaiser T. szerk. (2014): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás: nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Kaiser T. (2019): A kormányzástan és a közpolitika-tudomány rendszertani elhelyezkedése, alapkategóriái, összefüggésrendszere, lehatárolása. In: Kaiser T. szerk.: *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei: Hazai és nemzetközi dimenziók*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó – Nordex Kft., 15–32.
- Kaplan, Th.J. (1986): The narrative structure of policy analysis. *JOURNAL OF POLICY ANALYSIS AND MANAGEMENT*, (4), 761–778.

- Karácsony G., Róna D. (2010): A Jobbik titka. A szélsőjobb magyarországi megerősödésének lehetséges okairól. *POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE* 19(1), 31–63.
- Karvonen, Lauri (2010): *The Personalization of Politics: A Study of Parliamentary Democracies*. Colchester, UK: ECPR Press.
- Katz, R. S. (1987): Party Governments and Its Alternatives. In: Katz, R. S. (ed.): *Party Governments: European and American experiences*. Berlin/New York: Walter de Gruyter.
- Kaufmann, D. (2003): *Rethinking Governance. Empirical Lessons Challenge Orthodoxy*. Discussion Paper (Washington DC: The World Bank).
- Kay, A., Baker, P.. (2015): What can causal process tracing offer to policy studies? A review of the literature. *POLICY STUDIES JOURNAL*, 43(1), 1–21.
- Kemmerling, A., & Makszin, K. (2018): When does policy diffusion affect policy instability? Cases of excessive policy volatility in welfare policies in East Central Europe. In: Batory, A., Cartwright, A., Stone, D. (szerk.): *Policy Experiments, Failures and Innovations: Beyond Accession in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, UK – Northampton, US: Edward Elgar, 26–43.
- Kingdon, J.W. (1995): *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). New York: HarperCollins.
- Kiss, B. (2016): Orbán, Vona, Gyurcsány. Politikai vezetők integrációs tevékenysége a migrációs válság idején. *POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE*, 25(3), 10–32.
- Kiss B. szerk. (2019). *A szavakon túl. Politikai kommunikáció Magyarországon 1990–2015*. Budapest: L'Harmattan.
- Kiss B., Boda Zs. (2005): *Politika az interneten*. Budapest: Századvég.
- Kitschelt, H. (1986): Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies. *BRITISH JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE* 16 (2), 57–85.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Hill, M. (2007): *Public Policy Analysis*. Bristol: The Policy Press.
- Koller B., Arató K., Pelle A. szerk. (2020): *The political economy of the Eurozone in East Central Europe: Why in, why out?* London: Routledge.
- Kopasz M., Boda Zs. (2018): A közoktatás reformja és az oktatási rendszer iránti bizalom. *EDUCATIO*, 27 (4), 548–564.
- Korkut, U. (2012): *Liberalization Challenges in Hungary. Elitism, Progressivism, and Populism*. London: Palgrave Macmillan.
- Korkut, U., Mahendran K., Bucken-Knapp, G., Cox, R.H. (2015): Introduction. *Discursive Governance: Operationalization and Applications*. In: Korkut, U., Mahendran, K., Bucken-Knapp, G., Cox, R.H. (eds): *Discursive*

- Governance in Politics, Policy, and the Public Sphere. New York: Palgrave Macmillan. 1–11.
- Korte, K.R., Grunden, T. eds.(2013): *Handbuch Regierungsforschung*. Springer Verl.
- Kossowska, A., Buczkowski, K., Klaus, W., Rzeplinska, I., Wozniakowska-Fajst, D (2012): Politicians, Media, and Society's Perception of Crime. In: Šelih, A., Završnik, A. (eds.): *Crime and Transition in Central and Eastern Europe*. New York: Springer, 37–66.
- Kotter, J. P. (1990): *Force for change: How leadership differs from management*. New York: The Free Press.
- Kovac, P., Gajduscek Gy. szerk. (2015): *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee.
- Kovács É., Hajnal Gy. (2017): Hungary's Central State Administration 1990–2014, In: Nemes, Juraj and David Spacek (2017) (ed.): *25 Years of Public Administration Developments and Reforms in the V4 Region*, Brno: Masarik University, 48–83.
- Kozak, D.C. (1988): The Bureaucratic Politics Approach. The Evolution of the Paradigm. In: Kozak, D.C., Keaggle, J. (szerk.): *Bureaucratic Politics and National Security. Theory and Practice*. Boulder: Lynne Rienner Publishing. 3–15.
- Körösényi A. (2001): Parlamentáris vagy »elnöki« kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából. SZÁZADVÉG. új folyam(20), 3–38.
- Körösényi A. (2005): *Vezér és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok*. Budapest: L'Harmattan Kiadó.
- Körösényi A. (2009): Lehangelő tudomány, vagy a politika művészete? POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE 18(3), 33–56.
- Körösényi A. (2012): A politikai polarizáció és következményei a demokratikus elszámoltathatóságra.. In: Boda Zs., Körösényi A. (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában*. Budapest: MTA PTI - Új Mandátum Kiadó, 284–308.
- Körösényi A. (2015): A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In. uő.szerk.: *A magyar politika rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris, 401–422.
- Körösényi A. szerk. (2017): *Viharban kormányozni. Politikai vezetők válsághelyzet idején*. Budapest: MTA TK.
- Körösényi A. (2019): *Manipuláció és demokrácia*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- Körösényi A., Hajdú A., Ondré P. (2015): *Politikai vezetők: kormányfői karrier és teljesítmény*. In: Körösényi A. (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris, MTA TK, 35–58.
- Körösényi A., Sebők M. (2013): *Ígéret, mandátum, teljesítés. Az ígéretkutatás politikaelmélete*. In: Soós G., Körösényi A. (szerk.): *Azt tették, amit mond-*

- tak? Választási ígéreték és teljesítések 2002–2006. Budapest: MTA TK, 18–38.
- Kuhar, R., Ramet, S.P. (2012): Ownership and political influence in the post-socialist mediascape. The case of Slovenia. *SOUTHEAST EUROPE - JOURNAL OF POLITICS AND SOCIETY*, 1(1), 2–30.
- Kulcsár K. (1985): The social context of bureaucracy. In: Szoboszlai, Gy. (ed.): *Politics and Public Administration in Hungary*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Kulcsár K. (2001): Deviant Bureaucracies. *Public Administration in Eastern Europe and in the Developing Countries*. In: Farazmand, A. (ed.): *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, 2nd ed., New York: Marcel Dekker. (Public Administration and Public Policy 94.) 941–52.
- Laki M. (2014): A trafikpiac átalakulása és átalakítása. Esettanulmány. IEHAS Discussion Papers, No. MT-DP - 2014/10. Budapest: MTA KRTK.
- Lascoumes, P., Le Galès, P. (2004): *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Laufer, R. (1985): Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes. *POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC*, 3(1), 25–48
- Leach, D. K. (2005): The iron law of what again? Conceptualizing oligarchy across organizational forms. *SOCIOLOGICAL THEORY*, 23(3), 312–337.
- Le Galès, P. (2011): Policy instruments and governance. In M. Bevir (szerk.): *The Sage Handbook of Governance*. London: Sage, 142–158.
- Lengyel L. (2005): Kettőezernégy. In: Sándor P., Vass, L. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2004-ről*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja Közhasznú Alapítvány, 17–19.
- Lentner Cs., Parragh B. (2016) Érdekegyeztetés konszenzuseresés és participáció - új dimenziók, állami attitűdök. *MAGYAR KÖZIGAZGATÁS*, 27 (2), 26–40.
- Levi, M., Sacks, A., Tyler, T. (2009): Conceptualizing Legitimacy, Measuring Legitimizing Beliefs, *AMERICAN BEHAVIORAL SCIENTIST*, 53 (11), November, 354–375.
- Levitsky, S., Ziblatt, D. (2018): *A demokráciák halála*. Budapest: Kossuth.
- Lewin, K., Lippitt, P., White, R. K. (1975): Agresszív viselkedési sémák kísérletileg kialakított társas légkörben, in: Pataki F. (ed.): *Csoportdinamika*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Li, Q., Reuveny, R. (2006): Democracy and environmental degradation. *INTERNATIONAL STUDIES QUARTERLY*, 50(4), 935–956.
- Lindblom, Ch. (1959/1994): Az átevickélés tudománya. In: Kindler J. (szerk.): *Döntéseméleti szöveggyűjtemény*. Budapest: AULA. 109–118.
- Linder, V. (2010): *Személyzeti politika - humánstratégia a közigazgatásban*. PhD thesis, Debrecen: University of Debrecen.

- Lodge, M., Wegrich, K. eds. (2014): *The Problem-solving capacity of the modern state*. Oxford: Oxford University Press.
- Lowi, T.J. (1972): Four systems of policy, politics, and choice. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW*, 32(4), 298–310.
- Lyons, P. (2013): Impact of Salience on Differential Trust across Political Institutions in the Czech Republic. *SOCIOLOGICKÝ ASOPIS/CZECH SOCIOLOGICAL REVIEW*, 49 (3): 347–374.
- Majone, G. (1989): *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Manning, P.K. (2003): *Policing Contingencies*. Chicago: University of Chicago Press.
- March, J. G., Olsen, J. P. (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- McCarthy, J. D., Zald, M.N. (1977): Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Approach. *THE AMERICAN JOURNAL OF SOCIOLOGY*, 82 (6), 1212–1241
- McDonnell, D., Valbruzzi, M. (2014): Defining and Classifying Technocrat-led and Technocratic Governments. *EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL RESEARCH*, 53. 654–671.
- Medve-Bálint, G. (2017): Funds for the Wealthy and the Politically Loyal? How EU Funds May Contribute to Increasing Regional Disparities in East Central Europe. In J. Bachtler, S. Hardy, P. Berkowitz, and T. Muravska (szerk.): *EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction, Regions and Cities*. London; New York: Routledge, 220–240.
- Medve-Bálint, G. (2018a): The Cohesion Policy on the EU's Eastern and Southern Periphery: Misallocated Funds?. *Studies in Comparative International Development*, 53(2), 218–238.
- Medve-Bálint, G. (2018b): EU cohesion policy and the Eastern member states: A case of transtanional policy convergence. In: A. Batory, A. Cartwright, D. Stone szerk.: *Policy experiments, failures and innovations. Beyond accession in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar. 109–129.
- Medve-Bálint, G., Boda Zs. (2014): The Poorer You Are, the More You Trust? The Effect of Inequality and Income on Institutional Trust in East-Central Europe. *SOCIOLOGICKÝ ASOPIS / CZECH SOCIOLOGICAL REVIEW*, 50(3): 419–454.
- Melenhorst, L. (2015): The Media's Role in Lawmaking A Case Study Analysis. *THE INTERNATIONAL JOURNAL OF PRESS/POLITICS*, 20 (3), 297–316.
- Mellár T. (2017): Nincsenek bombabiztos receptek. Gazdaságpolitikai látternatívák a modernizációra. In: Jakab A., Urbán L. szerk.: *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest: Osiris Kiadó, 251–263.

- Metz R. (2020): A politikai vezetés három arca. A politikai vezetés értelmezési lehetőségei és gyakorlatai a demokráciában. Budapest: TK
- Meyer-Sahling, J.H. (2009): Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe five years after EU accession. SIGMA PAPER, No 44.
- Mikecz D., Böcskei B. (2017): Túl az univerzalizáción: az aktivizmus új formái Magyarországon. In: Boda, Zsolt; Szabó, Andrea (szerk.) *Trendek a magyar politikában 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák.* Budapest: Napvilág Kiadó, 228–248.
- Miller, G.J. (2002): *Menedzserdilemmák. A hierarchia politikai gazdaságtana.* Budapest: Aula
- Miller, W.E., Pierce, R., Thomassen, J., Herrara, R., Holmberg, S., Esaiasson, P., Wessels, B. (1999): *Policy Representation in Western Democracies.* Oxford: Oxford University Press.
- Minkenberg, M. (2013): From Pariah to Policy-Maker? The Radical Right in Europe, West and East. *BETWEEN MARGIN and MAINSTREAM. JOURNAL OF CONTEMPORARY EUROPEAN STUDIES*, 21(1), 5–24.
- Mitroff, I. (1998): *Smart Thinking for Crazy Times. The Art of Solving the Right Problems.* Berrett-Koehler Publ.
- Molnár, Cs. (2018a): *Törvények.* In: Boda Zs., Sebők M. (szerk.): *A magyar közpolitikai napirend. Elméleti alapok, empirikus eredmények* Budapest: MTA TK PTI, 123–141.
- Molnár, Cs. (2018b): *Interpellációk.* In: Boda Zs., Sebők M. (szerk.): *A magyar közpolitikai napirend. Elméleti alapok, empirikus eredmények* Budapest: MTA TK PTI, 92–111.
- Mortensen, P. B., Green-Pedersen, C., Breeman, G., Chaqués-Bonafont, L., Jennings, W., John, P., Timmermans, A. (2011): Comparing government agendas: Executive speeches in the Netherlands, United Kingdom, and Denmark. *COMPARATIVE POLITICAL STUDIES*, 44(8), 973–1000.
- Mounk, Y., Foa, R.S. (2018): The End of the Democratic Century. *Autocracy's Global Ascendance. FOREIGN AFFAIRS*, 97(3), 29–38.
- Mudde, C. (2007): *Populist Radical Right Parties in Europe.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Muller, P. (1990): *Les politiques publiques.* Paris: PUF.
- Mumford, M. D. (2006): *Pathways to outstanding leadership: A comparative analysis of charismatic, ideological, and pragmatic leaders.* Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Mumford, M. D., Antes, A. L., Caughron, J. J., & Friedrich, T. L. (2008): Charismatic, ideological, and pragmatic leadership: Multi-level influences on emergence and performance. *THE LEADERSHIP QUARTERLY*, 19(2), 144–160.

- Müller, Gy. (2014a): A második és a harmadik Orbán-kormány döntési rendjének sajátosságairól. Budapest: MTA. (MTA Law Working Papers, 62.) jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\_62\_Muller.pdf
- Müller, Gy. (2014b): A miniszterelnöki kormányról. JOGELMÉLETI SZEMLE, 2012(4) <http://jesz.ajk.elte.hu/muller52.pdf>
- Müller, Gy. (2014c): Parlament és kormány viszonyáról (2010–2014, és ami utána következik). JOGELMÉLETI SZEMLE, 2014(1),84–94. [http://jesz.ajk.elte.hu/2014\\_1.pdf](http://jesz.ajk.elte.hu/2014_1.pdf)
- Müller, Gy. (2014d): Kormányzati viszonyok a második féldőben (2012–2014) JOGELMÉLETI SZEMLE, 2014(2) <http://jesz.ajk.elte.hu/muller58.pdf>.
- Neumann E. (2013): Politika a padosok között. Az oktatási integrációs közpolitika Magyarországon (2002–2010). In: Berényi E., Eröss G., Neumann E., szerk.: Tudás és politika. A közpolitika-alkotás gyakorlata. Budapest: L'Harmattan, 117–167.
- Newton, K., & Sharpe, L. J. (1984): Does politics matter? The determinants of public policy. Oxford: Oxford University Press.
- North, D.C. (1991): Institutions. JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES, 5(1), 97–112.
- North, D.C., Summerhill, W., Weingast, B. (2000): Order, disorder and economic change. Latin America vs. North America. In: Bueno de Mesquita, B., Root, H. (eds.): Governing for prosperity. Yale University Press, 17–59.
- O'Donovan, K., Deleno, R., Anderson, S. (2018): An Empirical Analysis of the Relationship Between Policy Entrepreneurs and Policy Change. Paper presented at the ECPR General Conference, Hamburg, August 22–26. 2018.
- Ohnsorge-Szabó, L., Romhányi, B. (2007): Hogy jutottunk ide? Magyar költségvetés, 2000–2006. PÉNZÜGYI SZEMLE, 52(2), 239–285.
- Olson, M. (1997): A kollektív cselekvés logikája. Budapest: Osiris.
- Osborne, S.P. ed. (2010): The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. Routledge, New York and London
- Ostrom, E. (1990): Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1998): A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action, The American Political Science Review, 92 (1), 1–22.
- Ostrom, E. (2007): Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: Sabatier, P.A. (ed.): Theories of the Policy Process. Boulder, CO: Westview Press, 21–62.
- Page, E.C., Jenkins, B. (2005): Policy bureaucracy. Government with a cast of thousands. Oxford: Oxford University Press.
- Pakulski, J., Körösenyi A. (2012): Toward Leader Democracy. London: Anthem Press.



- Pal, L.A., Clark, I.D. (2015): Making reform stick. Political acumen as an element of political capacity for policy change and innovation. *POLICY AND SOCIETY*, 34(3–4), 247–257.
- Pál E. (2004): Talcott Parsons: rendszerelmélet és organicizmus. *KÖTŐ-JELEK*, 2003: ELTE Szociológiai Doktori Iskola Évkönyve, Budapest: ELTE, 95–119.
- Pálné Kovács I. (2019). A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon. Budapest: Dialóg Campus.
- Parsons, T. (1963): On the concept of political power. *PROCEEDINGS OF THE AMERICAN PHILOSOPHICAL SOCIETY*, 107(3), 232–262.
- Pastor Jr, M., Sung, J.H. (1995): Private investment and democracy in the developing world. *JOURNAL OF ECONOMIC ISSUES*, 29(1), 223–243.
- Pataki Gy., Fabók V., Balázs B. szerk. (2012): Bölcs laikusok. Környezet, részvétel, demokrácia Magyarországon. Budapest: Alinea Kiadó.
- Patkós V. (2019): Szekértáborharc. Eredmények a politikai megosztottság okairól és következményeiről. Budapest: MTA TK PTI és Napvilág Kiadó.
- Pesti S. (2002a): A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon. In: Gajdusчек Gy., Rossiter T. szerk.: A közpolitika formálásának gyakorlata a brit és a magyar közigazgatásban. Budapest: MKI, 190–220.
- Pesti S. (2002b): Az újkori magyar parlament. Budapest: Osiris.
- Pesti S., Farkas A., Franczel R. (2015): A kormány működési rendje. In: Körösenyi A. (szerk.): A magyar politikai rendszer – negyedszázad után. Budapest: Osiris, MTA TK, 111–135.
- Peters, G.B. (1988): Comparing Public Bureaucracies. Problems of Theory and Methods Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Peters, G. B. (1996). The policy capacity of government. Canadian Centre for Management Development.
- Peters, G. B. (1997): Policy transfers between governments: the case of administrative reforms. *WEST EUROPEAN POLITICS*, 20(4), 71–88.
- Peters, G.B. (2008): The Two Futures of Governing. Decentering and Recentering Processes in Governing. IHS Political Science Series Paper, No. 114, January [www.aei.pitt.edu/7515/](http://www.aei.pitt.edu/7515/),
- Peters, G.P. (2015): Policy capacity in public administration. *POLICY AND SOCIETY*, 34(3–4), 219–228.
- Pierce, R. (1999): Mass-Elite Issue Linkeages and the Responsible Party Model of Polizy Representation. In: Miller, W.E., Pierce, R., Thomassen, J., Herrera, R., Holmberg, S., Esaiasson, P., Wessels, B. (1999): Policy Representation in Western Democracies. Oxford: Oxford University Press, 9–31.
- Pierre, J. ed. (2000): Debating Governance. Authority, Steering and Democracy. Oxford: Oxford University Press
- Piketty, T. (2015): A tőke a 21. században. Budapest: Kossuth.

- Pintér G. (2020): A média közpolitikára gyakorolt hatása Magyarországon. Szakdolgozat, ELTE ÁJK Politikatudomány Intézet.
- Pócza K., Dobos G., Gyulai A. (2020): Mítosz és valóság. Mennyire korlátozza az Alkotmánybíróság a törvényhozás mozgásterét? *ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNY*, 61 (1), 66–92.
- Poguntke, T., & Webb, P. (2005): *The presidentialization of politics in democratic societies: A framework for analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011): *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Potrafke, N. (2009): Did globalization restrict partisan politics? An empirical evaluation of social expenditures in a panel of OECD countries. *PUBLIC CHOICE*, 140(1–2), 105–125.
- Potrafke, N. (2011): Does government ideology influence budget composition? Empirical evidence from OECD countries. *ECONOMICS OF GOVERNANCE*, 12(2), 101–134.
- Pratt, J. (2007): *Penal Populism*. Oxon, UK: Routledge.
- Pressman, J.L., Wildavsky, A. (1973): *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation*. Berkeley, CA: Univ of California Press.
- Pritchard, D., Berkowitz, D. (1993): The limits of agenda-setting. The press and political responses to crime in the United States, 1950–1980. *INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC OPINION RESEARCH*, 5(1), 86–91.
- Quinn, R.E., Kimberly, J.R. (1984): *Managing organizational transitions*. McGraw-Hill/Irwin.
- Rancière, J. (2006): Democracy, republic, representation. *CONSTELLATIONS*, 13(3), 297–307.
- Real-Dato, J. (2009): Mechanisms of Policy Change. A Proposal for a synthetic explanatory framework. *JOURNAL OF COMPARATIVE POLICY ANALYSIS: RESEARCH AND PRACTICE*, 11(1), 117–143.
- Rechnitzer J., Rác Sz. (2012): *Dialógus a regionális tudományról*. Győr: Széchenyi István Egyetem – Magyar Regionális Tudományi Társaság.
- Rein, M. (1976): *Social science and public policy*. Harmondsworth: Penguin Educational
- Reszegi L., Juhász P. (2017): Gátak a magyar vállalati növekedésben. *VEZETÉSTUDOMÁNY*, 18(6–7), 27–38.
- Reyntjens, F. (2013): *Political governance in post-genocide Rwanda*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rhodes, R.A.W. (1994): The hollowing out of the state. The changing nature of the public service in Britain. *THE POLITICAL QUARTERLY*, 65(2), 138–151.
- Rhodes, R. A. W. (2000): Governance and Public Administration. In: J. Pierre, ed.: *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press. 54–90.
- Richardson, J. ed. (1982/2013): *Policy Styles in Western Europe* (Routledge Revivals). Routledge.
- Richardson, J. (2018): The changing British policy style: from governance to government? *BRITISH POLITICS*, 13(2), 215–233.
- Richardson, J., Gustafsson, G., Jordan, G. (1982/2013): The Concept of Policy Style. In: Richardson, J. (ed.): *Policy Styles in Western Europe* (Routledge Revivals). Routledge, 15–33.
- Richardson, J. J., & Jordan, G. (1985): *Governing under pressure: the policy process in a post-parliamentary democracy*. Oxford: Blackwell.
- Ringe, N. (2010): Who decides and how? Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament. Oxford: Oxford University Press.
- Rittel, H.W., Webber, M.M. (1974): Wicked problems. *MAN-MADE FUTURES*, 26(1), 272–280.
- Roberts, J.V., Stalans, L.J., Indermaur, D., Hough, M. eds. (2003): *Penal Populism and Public Opinion. Lessons from Five Countries*. Oxford University Press.
- Rochon, T. R., Mazmanian, D.A. (1993): Social Movements and the Policy Process. *ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE*, 528:75–87.
- Rosanvallon, P. (2013): *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Seuil.
- Rose-Ackerman, S., Palifka, B. J. (2016): *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge university press.
- Rothstein, Bo (2011): *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Royed, T.J. (1996): Testing the Mandate Model in Britain and the United States. Evidence from the Reagan and Thatcher Eras. *BRITISH JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE*, 26(1), 45–80.
- Róna D. (2016): *A Jobbik-jelenség. A Jobbik Magyarországért Mozgalom ténnyerésének okai*. Budapest: Könyv és Kávét Kft.
- Sabatier, P.A. (1986): Top-down and bottom-up approaches to implementation research. A critical analysis and suggested synthesis. *JOURNAL OF PUBLIC POLICY*, 6(1), 21–48.

- Sabatier, P.A. (1998): The Advocacy Coalition Framework. Revisions and Relevance for Europe. *JOURNAL OF EUROPEAN PUBLIC POLICY*, 5(1), 98–130.
- Sabatier, P.A., Weible, C.M. (2007): The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: Sabatier, P.A. (ed.): *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 189–220.
- Sabatier, P.A., Weible, C.M. Eds. (2014): *Theories of the policy process*. Westview Press.
- Sager, F., Rosser, C. (2009): Weber, Wilson, and Hegel. Theories of modern bureaucracy. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW*, 69(6), 1136–1147.
- Saltzstein, G. (1979): Representative Bureaucracy and Bueaucratic Responsibility: Problems and Prospects. *ADMINISTRATION and SOCIETY*, 10(4), 465–475.
- Sasson, Th. (1995): *Crime Talk. How Citizens Construct a Social Problem*. Hawthorne NY: Aldine de Gruyter.
- Savoie, D. J. (1999): *Governing from the centre: The concentration of power in Canadian politics*. Toronto: University of Toronto Press.
- Savoie, D. J. (2008): *Court government and the collapse of accountability in Canada and the United Kingdom*. Toronto: University of Toronto Press.
- Sárközy T. (2012): *Magyarország kormányzása 1978–2012*. Budapest: Park K.
- Sárközy T. (2017): *Kormányzástan. Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz*. Budapest: HVG-ORAC.
- Schabert, T. (1989): *Boston politics. The creativity of power*. Berlin-New York: Walter de Gruyter.
- Scharle Á., Szikra D. (2015): Recent changes moving Hungary away from the European social model. In: Vaughan, D., Whitehead, D. (eds.): *The European social model in crisis. Is Europe losing its soul?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing; International Labour Office, 229–261.
- Scharpf, F. W. (1999): *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F.W. (1997/2018): *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*. Routledge.
- Schmitter, P. C. (1992): The consolidation of democracy and representation of social groups. *AMERICAN BEHAVIORAL SCIENTIST*, 35(4–5), 422–449.
- Schwarz, M., Thompson, M. (1990): *Divided we stand: Redefining politics, technology, and social choice*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Sebők M. (2014): *Hatalom szabályok nélkül. Kormány és törvényhozás viszonya pénzügyi válság idején*. Budapest: MTA TK PTI - Új Mandátum Kiadó.
- Sebők M. (2019): *Paradigmák fogságában. Elitök és ideológiák a magyar pénzügyi kapitalizmusban*. Budapest: Napvilág Kiadó.

- Sebők M., Berki, T. (2018): Punctuated Equilibrium In Democracy and Autocracy. An Analysis of Hungarian Budgeting Between 1868 and 2013. EUROPEAN POLITICAL SCIENCE REVIEW, 2018:(n.a.) 1–30.
- Sebők M., Horváth P., Ondré P. (2013): Az MSZP és az SZDSZ választási ígéreteinek teljesülése (2002–2006). In: Soós G., Körösiényi A. (szerk.): Azt tették, amit mondtak? Választási ígérek és teljesítések 2002–2006. Budapest: MTA TK, 128–149.
- Sebők M., Kubik B., Molnár Cs. (2017): A törvények formális minősége: Empirikus vázlat. In: Boda, Zsolt; Szabó, Andrea (szerk.) Trendek a magyar politikában 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák. Budapest, Magyarország : Napvilág Kiadó, 285–310.
- Sebők M., Kubik B., Molnár Cs., Szendi G. (2018): Miért kérdeznak a képviselők?: Az interpellációk benyújtásának tényezői Magyarországon, 1990 és 2014 között. In: Boda Zs.; Sebők M. (szerk.) A magyar közpolitikai napirend : Elméleti alapok, empirikus eredmények Budapest, Magyarország : MTA TK Politikatudományi Intézet, 184–203.
- Sebők, M., Végh P.P. (2018): Költségvetés. In: Boda Zs., Sebők M. (szerk.): A magyar közpolitikai napirend. Elméleti alapok, empirikus eredmények Budapest: MTA TK PTI, 152–159.
- Sedelmeier, U. (2014): Anchoring Democracy from Above. The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession. JCMS: JOURNAL OF COMMON MARKET STUDIES, 52(1), 105–121.
- Sen, A. (2004): A fejlődés mint szabadság. Budapest: Európa Kiadó.
- Simon, B., Klandermans, B. (2001): Politicized Collective Identity. A Social Psychological Analysis, AMERICAN PSYCHOLOGIST, 56(4), 319–331.
- Simon, H.A. (1957): Administrative Behaviour. New York: Macmillan.
- Simon, H.A. (1973): The structure of ill structured problems. ARTIFICIAL INTELLIGENCE, 4(3–4), 181–201.
- Simmons, B. A., Elkins, Z. (2004): The globalization of liberalization: Policy diffusion in the international political economy. AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW, 98 (1) 171–189.
- Sinclair, B. (2014): Party wars. Polarization and the politics of national policy making (Vol. 10). University of Oklahoma Press.
- Skocpol, T. (1985): Bringing the State Back in.: Strategies of Analysis in Current Research. In: Evans, P.B., Rueschemeyer, D., Skocpol, T. (eds): Bringing the state back in. Cambridge: University Press, 3–37.
- Skocpol, T. (2008): Bringing the state back. In: Retrospect and prospect. The 2007 Johan Skytte Prize Lecture. SCANDINAVIAN POLITICAL STUDIES, 31(2), 109–124.

- Skowronek, S. (1997): *The politics presidents make. Leadership from John Adams to Bill Clinton.* Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Skowronek, S. (2011). *Presidential Leadership in Political Time. Reprise and Reappraisal.* Lawrence KS: University Press of Kansas.
- Smith, A. (2002): Grandeur et décadence de l'analyse britannique des politiques publiques. *REVUE FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE*, 52(1), 23–35.
- Smith, K.B., Larimer, C.W., Littvay, L., Hibbing, J.R. (2007): Evolutionary Theory and Political Leadership. Why Certain People Do Not Trust Decision Makers. *THE JOURNAL OF POLITICS*, 69(2), 285–299.
- Smith, M., Mathur, N., Skelcher, Ch. (2006): Corporate Governance in a Collaborative Environment. What Happens When Government, Business and Civil Society Work Together? *CORPORATE GOVERNANCE: AN INTERNATIONAL REVIEW* 14(3), 159–163.
- Smuk P. (2016a): Az Országgyűlés. In: Jakab A., Gajduscek Gy. szerk.: *A magyar jogrendszer állapota.* Budapest: MTA TK JTI, 617–639.
- Soós E.P. (2018): *A Gaulle-izmus múltja, jelene és mozgástere a XXI. században.* Doktori értekezés, ELTE ÁJK.
- Soós G., Körösenyi A. (szerk.): *Azt tették, amit mondtak? Választási ígérek és teljesítések 2002–2006.* Budapest: MTA TK.
- Soroka, S.N. (2002): *Agenda-setting dynamics in Canada.* Vancouver: UBC Press.
- Soroka, S.N., Wlezien, C. (2005): Opinion–policy dynamics. Public preferences and public expenditure in the United Kingdom. *BRITISH JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE*, 35(4), 665–689.
- Soroka, S.N., Wlezien, C. (2010): *Degrees of democracy. Politics, public opinion, and policy.* Cambridge University Press.
- Stasavage, D. (2005): Democracy and education spending in Africa. *AMERICAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE*, 49(2), 343–358.
- Stebbins, R. A. (2001). *Exploratory research in the social sciences.* Thousand Oaks: Sage.
- Stebbins, R. A. (2008). Exploratory research. In: Given L.M. ed. *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods.* Los Angeles etc.: Sage.
- Stone, D. (1988): *Policy paradox and political reason.* Boston: Scott, Foresman and Company.
- Stone, D. A. (1997): *Policy paradox. The art of political decision making .* New York: WW Norton.
- Strøm, K., Muller, W.C., Bergman, T. (2004): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies.* Oxford: Oxford University Press.

- Stroup, M.D. (2007): Economic freedom, democracy, and the quality of life. *WORLD DEVELOPMENT*, 35(1), 52–66.
- Surette, R. (2007): Media, Crime, and Criminal Justice. Images, Realities, and Policies. Belmont: Wadsworth.
- Swank, D., Betz, H-G. (2003): Globalization, the Welfare State and Right-Wing Populism in Western Europe. *SOCIO-ECONOMIC REVIEW* 1(2), 215–45.
- Szabó G. (2011): Vox Pop. A populáris média politikaképe a 2010-es országgyűlési választási kampány idején. *POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE*, 20(1), 75–94.
- Szabó G., Mihályffy, Zs., Kiss B. (2011): Kritikus kampány. A 2010-es országgyűlési választások elemzése, Budapest, L'Harmattan.
- Szabó A. (2019): A magyar egyetemisták és főiskolások politikai integrációja 2019-ben. Prague: Heinrich Böll Stiftung.
- Szabó M. (2012): Közpolitikai diskurzuselemzés. *POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE*, 21,(3), 7–31.
- Szabó M. (1998): Társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás Magyarországon (1989–1995). Budapest: Villányi úti Konf.Közp. és Szabadegyetem Alapítvány.
- Szabó M. (2004): Globalizáció, regionalizmus, civil társadalom. Budapest: Századvég Kiadó.
- Szabó Zs. (2017): Hozzáadott érték benyújtás és elfogadás között: viták és módosító javaslatok az Országgyűlésben 2006–2016 között. *Parlamenti Szemle* 2017/2, pp. 27–48.
- Szamel K. szerk. (2008): Közérdek és közigazgatás. Budapest: MTA JTI.
- Szikra, D. (2014): Democracy and welfare in hard times. The social policy of the Orbán Government between 2010 and 2014. *JOURNAL OF EUROPEAN SOCIAL POLICY*, 24(5), 486–500.
- Szikra, D., Tomka, B. (2009): Social policy in East Central Europe. Major trends in the 20st Century. In: Cerami, A., Vanhuysse, P. (eds): *Post-Communist welfare pathways: Theorizing social policy transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 17–34.
- Szónyi I. (1998): A demokratikus béke. *KÜLPOLITIKA*, (tavasz), 32–53.
- Tavits, M. (2006): Making democracy work more? Exploring the linkage between social capital and government performance. *POLITICAL RESEARCH QUARTERLY*, 59(2), 211–225.
- 't Hart P (2014) Contextual analysis. In: Rhodes RAW and 't Hart P (eds.) *The Oxford Handbook of Political Leadership* (Oxford Handbooks in Politics & International Relations). Oxford: Oxford University Press, 210–224.
- Tilly, Ch. (1975): Reflections on the history of European state-making. In: Tilly, C., Ardant, G. eds. (1975): *The formation of national states in Western Europe*. Princeton: Princeton Univ Press, 3–83.

- Tilly, Ch. (1978) *From Mobilization to Revolution*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Torma A. (2014): A közméindsment reformok új irányai. In: Kaiser T. ed. (2014): *Hatékony közszoigálat és jó közszoigátás: nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest: Nemzeti Közszoigálati Egyetem, 95–112.
- Tóth Cs. (2005): *Politikai intézmények*. In: Gallai S., Török G. szerk.: *Politika és politikatudomány*. Budapest: Aula Kiadó, 263–295.
- Tóth Cs., Török G. (2015): *Négy választás Magyarországon – A magyar politika az elmúlt 12 évben (2002–2014)*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Tóth I. J. – Hajdu M. (2017): *Haveri kapitalizmus Magyarországon a telekommunikáció piacán*. In: Boda Zs. – Szabó A. (eds.): *Trendek a magyar politikában – 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*. Budapest: Napvilág Kiadó – MTA TK, 344–370.
- Tóth I. J. – Hajdu M. (2016): *Korrupciós kockázatok, átláthatóság, közbeszerzések*. In: *Társadalmi Riport 2016*. Budapest: TÁRKI, 33–53.
- Tóth K. (2010): *Kommunikációkép az ezredfordulás sajtószovegekben*. *Politika, Technológia, Minőség. MÉDIAKUTATÓ* 11(4).
- Tóth O. (2018): *A párkapcsolati erőszak Magyarországon. Az elmúlt 20 év kutatási eredményeinek összegzése*. *SOCIO.HU*, 8 (4), 1–28.
- Tresch, A., Sciarini, P., Varone, F (2013): *The Relationship between media and political agendas. Variations across decision-making phases*. *WEST EUROPEAN POLITICS*, 35(5), 897–918.
- True, J.L., Jones, B.D., Baumgartner, F.R. (2007): *Punctuated-Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in Public Policymaking*. In: Sabatier, P.A. (ed.): *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, 155–188.
- Tsebelis, G. (1995): *Decision making in political systems. Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism*. *BRITISH JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE*, 25(3), 289–325.
- Tucker, J. A. (2007): *Enough! Electoral Fraud, Collective Action Problems, and Post-Communist Colored Revolutions*, *PERSPECTIVES ON POLITICS*, 5( 3), 535–551.
- Tufte, E.R. (1980): *Political control of the economy*. Princeton University Press.
- Tuka Á., Glied V. szerk. (2014): *Pécs a többszintű kormányzás csapdájában*. Pécs: IDResearch Kft, Publikon.
- Tullock, G. (1971): *The Paradox of Revolutions*, *PUBLIC CHOICE*, 11, 88–98.
- Tyler, T.R. (1990): *Why people obey the law. Procedural justice, legitimacy, and compliance*. New Haven: Yale University Press.
- Tyler, T. R. (1999): *Why people co-operate with organizations: An identity-based perspective* in B. M. Staw – R. Sutton (eds.): *Research in organizational behaviour*. Greenwich, CT: JAI, 201–246.



- Tyler, T.R. (2011): *Why people cooperate. The role of social motivations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Tyler, T.R., Boeckmann, R.J. (1997): Three strikes and you are out, but why? The psychology of public support for punishing rule breakers. *LAW AND SOCIETY REVIEW* 31(2), 237–265.
- Tyler, T.R., Huo, Y.J. (2002): *Trust in the law*. New York: Russell-Sage.
- Ura, J.D., Ellis, C.R. (2012): Partisan moods. Polarization and the dynamics of mass party preferences. *THE JOURNAL OF POLITICS*, 74(1), 277–291.
- Uslaner, E.M. (1998): Social capital, television, and the ‘Mean World’. Trust, optimism, and civic participation. *POLITICAL PSYCHOLOGY* 19(3), 441–67.
- Van Aelst, P., Melenhorst, L., van Holsteyn, J., Veen, J. (2015): Lawmaking and newsmaking: different worlds after all? A study on news coverage of legislative processes in the Netherlands. *THE JOURNAL OF LEGISLATIVE STUDIES*, 21(4), 534–552.
- Van Aelst, P., Walgrave, S. (2011): Minimal or Massive? The Political Agenda-Setting Power of the Mass Media According to Different Methods. *INTERNATIONAL JOURNAL OF PRESS/POLITICS*, 16(3), 295–313.
- van den Heijkant, L., van Selm, M., Hellsten, L., Vliegthart, R. (2018). Understanding the Dynamics of Policy Reform Debates in the Media. The Case of Raising the Retirement Age in the Netherlands”, conference paper, 11th Annual Conference of the Comparative Agendas Project, Amsterdam June 3–6.
- Van Vugt, M., De Cremer, D. (1999): Leadership in social dilemmas: Social identification effects on collective actions in public goods, *Journal of Personality and Social Psychology*, 76, 587–599.
- van Winden, Frans (2002): Experimental Investigation of Collective Action, in S.L. Winer – H. Shibata (eds.): *Political Economy and Public Finance: The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 178–196
- Váradi, B. (2012a): The role and significance of labour affairs in the system of governmental institutions” In: Fazekas and Scharle (eds), *From Pensions to Public Works. Hungarian Employment Policy from 1990 to 2010*, Budapest Institute and IE-HAS, Budapest. Budapest: Budapest Institute and IE-HAS, 22–34.
- Váradi, B. (2012b): Decision-making procedures in the national policy. In: Fazekas and Scharle (eds): *From Pensions to Public Works. Hungarian Employment Policy from 1990 to 2010*. Budapest: Budapest Institute and IE-HAS, 76–88.
- Vass, L. (2001): Civil Service Development and Politico-Administrative relations In Hungary, In: Verheijen, T. (ed.): *Politico-Administrative Relations: Who Rules?*, Bratislava: NISPAcee, 147–174.

- Videcek, I. (2018): Effects of E-consultations in Croatia on Improving Government Responsiveness to Policy Inputs of Interest Groups. Paper presented at the ECPR General Conference, Hamburg, August 22–26 2018.
- Vis, B., Van Kersbergen, K. (2007): Why and how do political actors pursue risky reforms? *JOURNAL OF THEORETICAL POLITICS*, 19(2), 153–172.
- Vliegenthart, R., Walgrave, S., Baumgartner, F.R., Bevan, S., Breunig, C., Brouard, S., Chaqués Bonafont, L. (2016): Do the Media Set the Parliamentary Agenda? A Comparative Study in Seven Countries. *EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL RESEARCH*, 55 (2): 283–301.
- Vliegenthart, R., Montes, N.M. (2014): How Political Media System Characteristics Moderate Interactions between Newspapers and Parliaments. Economic Crisis Attention in Spain and the Netherlands. *INTERNATIONAL JOURNAL OF PRESS/POLITICS*, 19(3), 318–339.
- Vliegenthart, R., Walgrave, S. (2011): When the media matter for politics. Partisan moderators of the mass media's agenda-setting influence on parliament in Belgium. *PARTY POLITICS*, 17(3), 321–342.
- Vroom, V. H., Yetton, P. W. (1973): Leadership and decision-making. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Wade, R. (1990): Governing the market. Economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton University Press.
- Waldo, D. (1948/2017): The administrative state: A study of the political theory of American public administration. Routledge.
- Walgrave, S., Soroka, S., Nuytemans, M. (2008): The Mass Media's Political Agenda-Setting Power. A Longitudinal Analysis of Media, Parliament, and Government in Belgium (1993 to 2000)". *COMPARATIVE POLITICAL STUDIES*, 41(6), 814–836.
- Walgrave, S., Van Aelst, Peter. (2006): The contingency of the mass media's political agenda setting power. Towards a preliminary theory. *JOURNAL OF COMMUNICATION*, 56(1), 88–109.
- Weaver, R.K. (1986): The Politics of Blame Avoidance. *JOURNAL OF PUBLIC POLICY* 6(4), 371–398.
- Weaver, R.K., Rockman, B. A. (1993): Do institutions matter? Government capabilities in the United States and Abroad. Washington, DC: The Brookings Institute.
- Weber, M. (1987): *Gazdaság és társadalom I.* Budapest: Közgazdasági es Jogi Könyvkiadó.
- Wegrich, K., Štimac, V.(2014): Coordination capacity. In: Lodge, M. Wegrich, K. (eds.): *The Problem-Solving Capacity of the Modern State* . Oxford: Oxford University Press, 41–59.

- Weible, C.M. (2014): Introducing the scope and focus of policy process research and theory. In: Sabatier, P.A., Weible, C.M. (eds.): *Theories of the policy process*. Westview Press, 2–21.
- Weiss, L. (1997): Globalization and the Myth of the Powerless State. *NEW LEFT REVIEW*, (Sept-Oct), 3–27.,
- Whitford, A. B., & Yates, J. (2003): Policy signals and executive governance: Presidential rhetoric in the war on drugs. *THE JOURNAL OF POLITICS*, 65(4), 995–1012.
- Wilkerson, J., Smith, D., and Stramp, N. (2015): Tracing the Flow of Policy Ideas in Legislatures: A Text Reuse Approach. *AMERICAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE*, 59 (4): 943–956.
- Wilkinson, R., Pickett, K. (2009): *The Spirit Level. Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. New York: Bloomsbury Press.
- Winter, D.G. (2002): Motivation and Political Leadership. In L. O. Valentiny, O. Feldman eds.: *Political Leadership for the New Century: Personality and Behavior among American Leaders*. Westport: Praeger Publishers, 25–47.
- Winters, J. A. (2011): *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolfsfeld, G. (2013): The Politics-Media-Politics Principle. Towards a More Comprehensive Approach to Political Communication. *APSA 2013 Annual Meeting Paper*.
- Workman, S., Jones, B.D., Jochim, A.E. (2009): Information processing and policy dynamics. *POLICY STUDIES JOURNAL*, 37(1), 75–92.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M. (2015): Policy capacity. A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *POLICY AND SOCIETY*, 34(3–4), 165–171.
- Woo, J.J., Ramesh, M., Howlett, M. (2015) Legitimation capacity: System-level resources and political skills in public policy, *POLICY AND SOCIETY*, 34(3–4), 271–283.
- Yoho, J. (1998): The Evolution of a Better Definition of “Interest Group” and its Synonyms. *SOCIAL SCIENCE JOURNAL*, 35 (2), 231–244.
- Zachariadis, N. (2007): The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In: P.A. Sabatier (ed.): *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 65–92.
- Zaller, J.R. (1992): *The Nature and Origins of Public Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zartman, I.W. (1974). The political analysis of negotiation: how who gets what and when. *WORLD POLITICS*, 26(3), 385–399.
- Zágoni-Szabó B. (2009): A magyarországi tripartit érdekegyeztetés intézményrendszere. Szakdolgozat, Budapesti Corvinus Egyetem.

- Zentai, L. (2011): Utolsó, előre fuss! A Jobbik hajrája 2010-ben. In: Szabó G., Mihályffy, Zs., Kiss, B. (szerk): Kritikus kampány. A 2010-es országgyűlési választások elemzése. Budapest: L'Harmattan, 69–85.
- Zoltayné Paprika Z. (2005): Döntéelmélet. Budapest: Alinea.
- Zsolnai L. (2000): A döntéshozatal etikája. Budapest: Kossuth

# Függelékek

## 1. FÜGGELÉK. A SZAKÉRTŐI INTERJÚ VEZÉRFONALA ÉS A MEGKÉRDEZETT SZAKÉRTŐK LISTÁJA

### Szakértői interjúfonál

Az alábbiakban a szakterületének legfontosabb szakpolitikai változásairól kérdezném. A vizsgált időszak elsősorban 2002–2018, de ha korábbi eseményeket is fontosnak tart, azokat is említheti. A kutatás a magyar közpolitikai változás dinamikáját vizsgálja, és törvényhozási és médiaadatok mellett (lásd cap.tk.mta.hu) fel kívánja használni a szakértői véleményeket is. Az információkat anonimizáltan kezeljük, a tanulmányban a megkérdezettek mint „Szakértő 1”, „Szakértő 2” stb. fognak szerepelni, és figyelünk arra, hogy az idézetek tartalmából se lehessen visszakövetkeztetni a közlő személyére. A tanulmány végén ugyanakkor felsorolnánk a megkérdezettek neveit, kivéve, ha ez ellen kifogással él.

Hozzájárul nevének közléséhez a tanulmány végén? igen nem

1. A szakpolitikákat időről időre változtatni kell, hiszen például a külső körülmények is változnak. Ugyanakkor általános érdek az intézményi stabilitás is. Álláspontja szerint az Ön által ismert szakpolitikai területen az optimálishoz képest sok közpolitikai (jogi, intézményi, szabályozásbeli stb.) változás történt 2002 óta, vagy csak a legszükségesebbek? A kérdés a változások **gyakoriságára** vonatkozik.
2. Most a jelentős változásokról kérdezném. Melyek voltak Ön szerint a legnagyobb jelentőségű, vagyis a **legnagyobb változással** járó döntések a vizsgált időszakban? Kb. a legfontosabb öt. Miért voltak ezek jelentősek, tehát **milyen jellemzői** változtak az adott közpolitikának? Tehát milyen következményekkel jártak ezek a döntések az intézményrendszerre, annak működésére; az adott szakpolitikai terület domináns értékeire; a domináns koordinációra (pl. piaci koordináció előretörése privatizációs tendenciák miatt); a szakpolitikai eredményekre, outputokra; a kliensi körre stb.?
3. A közpolitikában szokás megkülönböztetni a parametrikus változtatásokat a **paradigmatikus** változásoktól. A különbségtétel nem mindig könnyű, hiszen egy közpolitikai terület sok részletének a változtatása adott esetben paradigmátikus változássá állhat össze. A változások, ha jelentősek is

voltak, vajon beleillettek a korábban működött, elfogadott „közpolitikai paradigmába”, vagy alapvető értékbeli, orientációbeli stb. változást jelentettek, amelyek a közpolitika céljait is újradefiniálták?

4. Az Ön ismeretei szerint kik kezdeményezték ezeket a változásokat? A szakértők; a szakterület szereplői; érdekcsoportok, szakszervezetek, civil szervezetek; nemzetközi (pl. EU-s elvárások) miatt volt rá szükség; az adminisztráció stb.
5. Mennyire voltak szakmailag előkészítve a változások? Milyen mértékű szakértői konszenzus övezte a változásokat?
6. A szakpolitikai terület szereplői (intézmények, vállalatok, szakszervezetek, civil szervezetek) be voltak-e vonva a javaslatok előkészítésébe? Hogyan fogadták ezeket a változásokat?

*Szakértők:* Ámon Ada, Balázs István, Bartha Attila, Bartus Gábor, Halász Gábor, Hermann Zoltán, Kopasz Marianna, Raskó György, Semjén András, Sinkó Eszter, Szikra Dorottya, Tóth Mihály, Váradi Balázs.

## 2. FÜGGELÉK. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI VEZETŐKKEL KÉSZÜLT INTERJÚ VEZÉRFONALA

A kutatásban azt szeretnénk megtudni, hogy az utóbbi 15–20 évben hogyan alakult / alakult át a minisztériumi apparátusok, a szakbürokrácia kormányzásban betöltött szerepe. Egy nemzetközi kutatás magyar „lába”-ként azt szeretnénk megérteni, hogy létezik-e valamiféle, a nyugat-európai „főáramtól” eltérő közigazgatási működési modell, mintázat.

A közigazgatás kormányzásban betöltött szerepét tágan értelmezzük: az anyagban foglalja

- 1) a kormányzati cselekvés tárgyát képező problémák felvetését, azonosítását
- 2) a döntések nagy vonalainak vagy kisebb részleteinek kidolgozását,
- 3) azok véleményezését, értékelését, formálását (a formális döntéshozatal előtti időszakban), valamint
- 4) a döntések megvalósításában, a megvalósítás folyamatainak és eredményeinek nyomon követésében és értékelésében való részvételt.

Az alábbiakban körülbelül 12 témakörben teszünk fel Önnek kérdéseket. (Ezt megelőzően még arról érdeklődünk, hogy milyen időszakokban milyen szerepben, módon és mértékben került kapcsolatba a szóban forgó területtel.) Arra kérjük, hogy e kérdésekre két perspektívából adjon választ:

- Egyrészt beszéljen nekünk saját tapasztalatairól, élményeiről, amelyek lényegében első kézből származó információkon alapulnak. Az ebbe a csoportba tartozó információk időben nyilván arra az időszakra szorítkoznak, amikor személyes szerepet is vállalt a vizsgált területen.
- Másrészt azonban számítunk azokra a meglátásaira is, amelyek nem a fenti kategóriába – és így nem feltétlenül a fent említett időszakba – esnek, hanem más, közvetett tapasztalatokon alapulnak, és adott esetben a személyes szerepvállalás előtti vagy utáni időszakra vonatkoznak.

Kérjük, hogy a fenti, „közvetlen”-nek és „közvetett”-nek nevezhető tapasztalatait egymástól elkülönítve mutassa be. Időnként arra fogjuk kérni, hogy véleményét, álláspontját konkrét példákkal illusztrálja. Ennek célja az lesz, hogy meggyőződjünk arról: az Ön által a jelenségek leírására használt fogalmakat helyesen értelmezzük, jól értjük.

K1. A B közpolitikai napirend formáló ereje, szerepe (cs)

A közpolitikai napirend meghatározása (tehát azon ügyek kijelölése, amelyekre a jogalkotás, a közpolitika csinálás irányul) elsődlegesen a politika feladata szokott lenni. Ugyanakkor az államigazgatás is részt vesz ebben, pl. a végrehajtás felől érkező problémák, a szakértői vélemények vagy a nemzetközi szereplők felől érkező jelzések becsatornázásával. De a politika által meghatározott általános célok pontosítása, lehatárolása is értelmezhető a napirend befolyásolásaként, mint ahogyan az is, ha bizonyos célokat mint nem megvalósíthatókat sikerül levenni a napirendről (ügyek szűkítése). Mennyire érzi úgy, hogy a munkája során hatással van/volt a közpolitikai napirendre? Milyen trendeket érzékel e tekintetben 2002 óta?

K2. A sajátos bürokratikus szakértelem szerepének csökkenése a policy cycle valamennyi stádiumában

Meglátása szerint az Ön területén, illetve általában a központi államigazgatásban hogyan változott a minisztériumi / köztisztviselői pozícióban lévő szakértők szerepe, ráhatása? Általánosságban: a kormányzat előtt álló kisebb vagy nagyobb problémák elemzésére való képesség, szakértői tudás, tartalmi és procedurális ismeretek, tapasztalatok, intézményi hatékonyság) 2002 óta: nőtt/javult; nem változott lényegesen; vagy csökkent/romlott? Mely pontokon ragadhatóak meg e változások, és hogyan magyarázza őket?

K3. Patronázs

Hogyan jellemezné a politikai vezetés – azaz a választott politikusok és/vagy a kormánypártok, kormánypárti szereplők – és az államigazgatás viszonyának alakulását 2002 óta? Változott-e a mértéke, célterülete, hatásmechanizmusa, eredménye? Voltak-e fordulópontok? Milyen okokat és következményeket lát ezen változások mögött?

K4. Politikai kontroll egyéb csatornái

Az előző kérdés a politikai hatalom formális birtokosainak ráhatására vonatkozott. Most azt kérdezném, hogy ezen kívül Ön szerint érvényesül-e egyéb módon politikai szereplők részéről történő befolyási törekvés, pl. politikai elvárások megfogalmazása formájában (pl. sajtón keresztül „üzengetés”).

Változott-e a mértéke, célterülete, hatásmechanizmusa, eredménye? Voltak-e fordulópontok? Milyen okokat és következményeket lát ezen változások mögött?



- K5. Consiglilerik hatalma  
Most az előző kérdést fókuszálnám még tovább: Hogyan értékeli a formális funkciói nélküli, de praktikus jelentős befolyású „civil” személyek jelenlétét, ráhatását a kormányzási, közpolitikai folyamatra? Változott-e a mértéke, célterülete, hatásmechanizmusa, eredménye? Voltak-e fordulópontok? Milyen okokat és következményeket lát ezen változások mögött?
- K6. Személyes lojalitások szerepe  
Mekkora a jelentősége a személyi függésnek és a személyes lojalitásnak az államigazgatás működésében, akár egyéni szinten (karrier), akár szervezeti szinten (működés, döntések)? Változott-e a mértéke, célterülete, hatásmechanizmusa, eredménye? Voltak-e fordulópontok? Milyen okokat és következményeket lát ezen változások mögött?
- K7. Centralizáció  
A jogi, közpolitikai vagy mindennapos működést érintő kérdések centralizáltságának foka – tehát az, hogy egy adott ügyben ténylegesen (nem formálisan) milyen „magasan” kell döntésnek vagy jóváhagyásnak születnie – változott-e? Változott-e a mértéke, célterülete, hatásmechanizmusa, eredménye? Voltak-e fordulópontok? Milyen okokat és következményeket lát ezen változások mögött?
- K8. Társadalmi szereplők bevonása, konzultatív mechanizmusok  
A kormányzati döntések, jogszabály-előkészítési folyamat tekintetében milyen mértékű a társadalmi szereplők – szociális partnerek, pártok, szervezett érdekcsoportok, sajtó, közvélemény, nemzetközi szereplők – rálátása, részvétele, ráhatása? És ez milyen mértékben tükrözi a kormányzat szándékát (azaz a kormányzat mennyire és hogyan igyekszik segíteni vagy gátolni ezeket a folyamatokat)? Változott-e a mértéke, célterülete, hatásmechanizmusa, eredménye? Voltak-e fordulópontok? Milyen okokat és következményeket lát ezen változások mögött?
- K10. Transzparencia, demokratikus elszámoltathatóság  
Hogyan változott az államigazgatás működésének átláthatósága, ellenőrizhetősége, számonkérhetősége 2002 óta? Változott-e a mértéke, célterülete, hatásmechanizmusa, eredménye? Voltak-e fordulópontok? Milyen okokat és következményeket lát ezen változások mögött?
- K11. Kormányzati szervek közötti koordináció mechanizmusai és mértéke, hatásossága  
A kormányzati döntés-előkészítés és – gyakran – végrehajtás lényegi eleme a kormányzati szervek közötti megfelelő együttműködés, koordináció; vagyis az, hogy az egyik szervezetnél meglévő tudás, információk és szempontok becsatornázódnak a másik szervezet – ill. a kormányzat egésze – döntéseibe, működésébe. Az Ön véleménye szerint ezen a területen milyen a minisztériumi szakapparátusok és (jog)intézmények szerepe? Változott-e

- a mértéke, célterülete, hatásmechanizmusa, eredménye? Voltak-e fordulópontok? Milyen okokat és következményeket lát ezen változások mögött?
- K11. Bürokráciaműködés kiszámíthatósága, tervezhetősége  
Történt-e változás az államigazgatási munka kiszámíthatóságát, tervezhetőségét illetően 2002 óta? Változott-e a mértéke, célterülete, hatásmechanizmusa, eredménye? Voltak-e fordulópontok? Milyen okokat és következményeket lát ezen változások mögött?
- K12. Bürokratikus ellenállás  
Van-e szervezeti ellenállás az államigazgatáson belül a politikai befolyással vagy a kedvezőtlennek ítélt kormányzati működéssel szemben?
- K13. Van-e más fontos téma, amit nem kérdeztem?

### 3. FÜGGELÉK. A TÁRSADALMI ÉRDEKCSOPORTOK VEZETŐIVEL KÉSZÜLT INTERJÚ VEZÉRFONALA

A kutatásban azt szeretnénk megtudni, hogy az utóbbi 15–20 évben hogyan alakultak / alakultak át az érdekvégyesítés mintázatai, módszerei, hatékonysága. Különösen az érdekel minket, hogy milyen szerepet játszott a közpolitika-alkotásban, jogalkotásban. Abból indulunk ki, hogy az érdekvégyesítésnek három „klasszikus” módozata van: (1) a szervezett érdekegyeztetés (OÉT, Szociálpolitikai Tanács, Idősügyi Tanács stb., beleértve az egyes minisztériumok által szervezett ágazati érdekegyeztető fórumokat is); (2) a döntéshozóknál történő lobbizás; (3) egyéb, pl. informális érdekvégyesítési eljárások. A kiindulópontunk az, hogy a 2002–2010-es időszakban kísérlet történt az (1) és a (2) módozat intézményes rögzítésére, míg 2010 után mindkettő összeomlott, és előretörték a (3) módozat alá sorolható eljárások. A fő kérdésünk, hogy miként látja Ön a saját és szervezete helyzetéből az érdekvégyesítési módozatok átalakulását és viszonyát a közpolitika- és jogalkotáshoz.

Az alábbiakban körülbelül 10 témakörben teszünk fel Önnek kérdéseket. (Ezt megelőzően még arról érdeklődünk, hogy milyen időszakokban, milyen szerepben, módon és mértékben került kapcsolatba a szóban forgó területtel.) Arra kérjük, hogy e kérdésekre két perspektívából adjon választ:

- Egyrészt beszéljen nekünk saját tapasztalatairól, élményeiről, amelyek lényegében első kézből származó információkon alapulnak. Az ebbe a csoportba tartozó információk időben nyilván arra az időszakra szorítkoznak, amikor személyes szerepet is vállalt a vizsgált területen. (Belső szemmel)
- Másrészt azonban számítunk azokra a meglátásaira is, amelyek nem a fenti kategóriába – és így nem feltétlenül a fent említett időszakba – esnek, hanem más, közvetett tapasztalatokon alapulnak, és adott esetben a személyes szerepvállalás előtti vagy utáni időszakra vonatkoznak. (Külső szemmel)

Az interjúanyagokat anonimizálva kezeljük, azok teljes tartalmát nem hozzuk nyilvánosságra – mert a szereplők a szervezetek által azonosíthatók.

K1. Kérem, mondja el, hogy mióta dolgozik az adott szervezetnél, milyen pozíció(k)ban, és ebből adódóan milyen rálátása volt, van az érdekvégyesítési

- tési folyamatokra! Részt vett-e a szervezett érdekegyeztetés fórumain? Ha igen, melyeken?
- K2. A szervezett érdekegyeztetés funkciói a közpolitika-alkotásban. Ön szerint milyen funkciókat kellene, hogy betöltsön a szervezett érdekegyeztetés a közpolitika- és jogalkotásban? (*Esetleg ráségeíteni. A döntések legitimitása; információ-szerzés a jobb döntéshozókhoz; lehetséges konfliktusok csökkentése és a megvalósítás segítése; érdekvédelem a résztvevők által; általános kommunikációs funkció.*)
- K3. A szervezett érdekegyeztetés: általános kép. Meglátása szerint 2002 óta mikor felelt meg a hazai szervezett érdekegyeztetés leginkább ezeknek a funkcióknak? Mely funkciók érvényesültek jobban? Hogyan változott általában a szervezett érdekegyeztetés az Ön területén? Melyek voltak a legfontosabb fordulópontok? Mikor működött a legjobban, és mikor melyik irányba változott? Hogyan alakult 2010 után, van-e változás azóta?
- K4. A szervezett érdekegyeztetés: szereplők. 2002 óta mikor és hogyan változtak a szervezett érdekegyeztetés szereplői az Ön területén? Ezek a változások mennyiben voltak spontán folyamatok eredményei, és mennyiben befolyásolta őket a politika? Hogyan tette ezt? Változott-e a szereplők viszonyulása a szervezett érdekegyeztetéshez (pl. mások az elvárások a funkciói iránt)? Ha igen, miért?
- K5. A szervezett érdekegyeztetés: az Ön szervezete. Az Ön szervezete mikor, mely időszakban tudott sikeresen közreműködni a szervezett érdekegyeztetésben? Miben méri a sikert (pl. sikerült elfogadtatni konkrét javaslatokat, vagy megakadályozni, módosítani kormányzati terveket)? A szervezett érdekegyeztetéseken általában mi volt a célja: új javaslatokat, változtatásokat elérni, vagy a status quót védelmezni? Általában milyen módon vettek részt a szervezett érdekegyeztetés fórumain: kidolgozott javaslatokat vittek, vagy csak reagáltak a felvetésekre stb.? Mennyiben múltott személyes viszonyokon és mennyiben a szervezeti stratégián a siker?
- K6. A szervezett érdekegyeztetés gyengülésének következményei. Járt-e Ön szerint negatív (társadalmi, jogalkotási, gazdasági, szociális stb.) következményekkel a szervezett érdekegyeztetés gyengülése? Melyekkel?
- K7. Ha releváns: a kamarák szerepe. Hogyan látja a kamarák szerepét a közpolitika-alkotásban? 2010 után hogyan változott ez a szerep? Mi a funkciója a mai helyzetben a kamaráknak?
- K8. Lobbizás döntéshozóknál: saját tapasztalatok. (Itt arra vagyunk kíváncsiak, hogy mit tud, gondol a „klasszikus” lobbizásról, tehát szakmai anyagok, állásfoglalások eljuttatása a döntéshozókhöz, vagy a döntés-előkészítéshez (minisztériumokba), hivatásos lobbisták igénybevétele stb. Tehát az „ati-

pikus” formákra, pl. focimeccsre járás, személyes, baráti szálakon való érdekérvényesítés elvileg nem tartozik ide, bár a határokat nyilván nehéz meghúzni.)

Részt vett-e Ön vagy az Ön szervezete közvetlen lobbizásban döntéshozóknál (politikusoknál) vagy az államigazgatásban? Konkrétan hogyan történt ez? Mások hogyan lobbiznak az adott területen? Mely időszakokban erősödött fel ez a tevékenysége és miért?

K9. Lobbizás döntéshozóknál: sikeresség

Meglátása szerint érték-e el sikereket a lobbizásban? Ha igen, ez miben jelentkezett: javaslatok elfogadtatásában vagy kormányzati tervek megakadályozásában/módosításában? Mennyiben múltott személyes viszonyokon és mennyiben a szervezeti stratégián a siker?

Kik a sikeres lobbisták Magyarországon 2002 óta és miért?

K10. Az érdekérvényesítés egyéb formái.

2002 óta az érdekérvényesítésnek milyen egyéb, informális módozatai voltak, vannak jelen a magyar politikában? Volt-e változás e tekintetben? Az Ön szervezete milyen informális érdekérvényesítési módozatokat igyekszik működtetni? Segített-e, segíti-e a személyes kapcsolatok léte munkáját, ha igen, ez hogyan nyilvánul meg, mondjon egy példát, hogyan intéződtek el ilyen formában ügyeik.

K11. Mi az, amit nem kérdeztem és ami Ön szerint fontos az érdekérvényesítés hazai helyzetét illetően?

