

## Szakmai beszámoló A közpolitika dinamikája Magyarországon c. pályázatról

A kutatás a magyar politikatudomány elhanyagolt területével, a közpolitikával foglalkozott, amelyet a politikai struktúra (a polity) és a pártpolitika (a politics) mellett a politológia harmadik nagy témájának szokás tartani. Gyakorlati relevanciája sem szorul bizonyításra, hiszen a kormányzás tevékenységét elemzi, amelynek messzeható társadalmi következményei vannak. A közpolitika a hazai politikatudományi egyetemi képzésben már megkapta az őt megillető helyet, hiszen ilyen szakok több helyen is indultak, ugyanakkor a közpolitika hazai kutatása messze le van maradva úgy az oktatási elvárások, mint a politika már területeinek vizsgálata mögött. A közpolitikával foglalkozó kevés magyar nyelvű kötet vagy általában, a nemzetközi szakirodalom alapján beszél a témáról (pl. Gajdusчек – Hajnal, 2010), vagy valamilyen szakpolitikai területtel (pl. Bela et al. 2008), esetleg valamilyen specifikusabb problémával (pl. Gajdusчек 2008, Hajnal 2010) foglalkozik. A még kevesebb áttekintő jellegű munkák pedig a szakpolitikai felosztást követik (pl. Pesti 2004) vagy nem a hazai helyzet leírására törekednek (Gulyás – Jeney, 2002).

Jelen kutatás volt az első, a **hazai közpolitika-csinálás folyamatával** szisztematikusan, és kvantitatív módszerekkel (is) foglalkozó kutatás, amelynek ambiciózus célja az volt, hogy **a közpolitikai változás ún. megszakított egyensúlyi modelljét a középpontba helyezve vizsgálja a hazai közpolitika-csinálás dinamikáját**. Azaz a cél nem az államigazgatási-közpolitikai intézményi rendszer leírása volt, hanem folyamat- és aktor-központú elemzés. A kutatás koncepciója szerint a közpolitika nem technikai-szervezési probléma, és nem vezethető le közvetlenül a policy és a politics intézményrendszeréből sem, hanem a különböző társadalmi aktorok közös teljesítménye. Kérdés volt tehát, hogy miként valósul meg ez az együttműködés; milyen mechanizmusok, logikák, meghatározottságok mentén. A kutatás tehát elsősorban a közpolitika-csinálás politikáját, a folyamatot igyekszik elemezni.

A kutatás általános keretéül a közpolitikai ciklust szolgál, amely széles körben használt analitikus kerete a közpolitika vizsgálatának. Mivel a ciklus egészének a vizsgálata egy kutatás keretében nehezen lenne megvalósítható, jelen koncepció **a problémafelmerüléstől a döntésig** vizsgálja a ciklust. Az ilyen típusú kutatásokhoz hasonlóan azt feltételezzük, hogy a közpolitikai változás bekövetkeztét a döntés jelzi. Valójában a döntés megvalósítása további izgalmas kérdések sorát veti fel, de ezekkel jelen projekt keretébe nem tudunk foglalkozni. Kutatási alapkérdésünk tehát az volt, hogy **milyen tényezők hatnak a közpolitikai dinamikára és hogyan jellemezhető a hazai közpolitikai változás mintázata?**

A kutatás bekapcsolódott egy nemzetközi kutatói hálózatba, a Comparative Agendas Project című együttműködésbe, amelynek átvettük a módszertanát, és ez alapján építettük fel a **legnagyobb hazai politikatudomány adatbázis-rendszert**. Mivel nemzetközi módszertanról van szó, az adatok összehasonlíthatóak a hálózatban résztvevő több tucat országban vagy egyéb kormányzási szinten (ld. pl. az USA Pennsylvania állama vagy az Európai Unió) gyűjtött és fejlesztett adatokkal (lásd <https://www.comparativeagendas.net>). Az adatbázisokról a következő részben kicsit részletesebben is szólok. Most csak annyit róluk, hogy 2018 tavaszára kódolt adatbázissal rendelkezünk a törvényekről, interpellációkról, rendeletekről, az azonnali és az írásbeli kérdésekről; a költségvetési zárszámadásokról, a médiáról és a közvéleményről. Az adatbázisok alapesetben az 1990-2014-es időszakra vonatkoznak, de dolgozunk már a 2014-2018 közötti törvények, zárszámadások és

interpellációk kódolásán, valamint részben elkészültek, részben előkészület alatt vannak hosszú távú idősoros adatok is, így például a törvények 1790-től és az interpellációk 1867-től. Mindezek nemzetközi összehasonlításban is kivételesen hosszú adatsoroknak számítanak.

A projekt keretében létrejöttek továbbá kiegészítő adatbázisok is (valamennyi az 1990-2014-es időszakra vonatkozóan) az országgyűlési képviselők pártkötődéséről, politikai tisztségeiről, bizottsági tagságáról, választókerületéről; a választókerületekről és a hozzájuk köthető településekről; az országgyűlés bizottságairól és tagságáról; az országgyűlésben képviselővel rendelkező pártokról; és az interpellálható kormánytagokról. A folyamatosan gyarapodó adatbázisok 2016 januárjától regisztrációt követően szabadon hozzáférhetőek és letölthetőek. **Ezek az adatbázisok bizonyos értelemben a projekt legértékesebb outputjai, hiszen nem csak az alább ismertetett elemzésekre adtak lehetőséget, hanem további elemzések, kutatások alapjául szolgálhatnak, nemcsak a mi kutatócsoportunk, hanem az egész magyar – sőt, nemzetközi – kutatói közösség számára is még hosszú évekig.**

Az adatbázis-építés során az óriási adattömeg kezelése jelentős kihívást jelentett, ezért **Big Data-jellegű szövegbányászati módszereket** is alkalmaztunk, ami jelentős módszertani innovációt jelent: **a hazai politikatudományban jelen projekt keretében történt először kísérlet ilyen módszerek alkalmazására.** Ez olyan jól sikerült, hogy Sebők Miklós tankönyvet írt a szövegbányászati módszerekről (szabadon elérhető a PTI honlapján), sőt, azóta saját OTKA-projekt keretében dolgozik tovább a kvantitatív szövegelemzési módszerek politikatudományi alkalmazásán. Mindezt a **projektünk multipliktátor-hatásának is tekinthetjük.**

A kutatás keretében több tucat hazai és nemzetközi konferencia-előadás, hazai és nemzetközi publikált vagy publikáció alatt lévő tanulmány született, elkészült továbbá a projekt eredményeit összefoglaló kötet, amely a PTI honlapjáról szabadon letölthető. Büszkék vagyunk arra, hogy a kutatás során keletkezett tanulmányok közül négy már megjelent rangos nemzetközi, részben impakt faktoros lapokban (*Policy Studies; Journal of Legislative Studies; European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities; Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*) és további tanulmányok vannak előkészítés alatt. Továbbá Sebők Miklóssal közösen könyv-tervet nyújtottunk be a Palgrave kiadóhoz a kutatásban eddig elvégzett, illetve elvégezni tervezett kutatási eredmények alapján.

### ***A kutatás elméleti háttere és az alkalmazott megközelítés***

A kutatás háttérét és módszereit részletesen bemutatjuk a projekt zárókötetében (lásd: <http://politologia.tk.mta.hu/intezeti-kotetek>), az alábbiakban csak röviden összefoglalom a leglényegesebb pontokat.

A kutatás elméleti és módszertani háttere jelentős részben a Frank R. Baumgartner és Bryan D. Jones által a közpolitikai változás magyarázatára általuk kidolgozott ún. megszakított egyensúly elméletén (punctuated equilibrium theory) alapul (lásd Baumgartner és Jones, 1993, 2009). Ezen elmélet tesztelésére majd alkalmazására jött létre az általuk vezetett Comparative Agendas Project (CAP), amely praktikusán különböző politikai intézmények (parlament, kormány, önkormányzatok, alkotmánybíróság stb.) agendájáról, a jogszabályokról, a média valamint a közvélemény napirendjéről épít adatbázisokat, amelyek – önmagukban vagy más adatokkal összekapcsolva – potenciálisan

nagyon sokféle további kutatás alapjául szolgálhatnak, de a fő céljuk tehát eredetileg a közpolitika dinamikájának (amely mint a stabilitás és a változás mintázata definiálható) vizsgálata volt.

Baumgartner és Jones a közpolitikai változás mintázatait vizsgálva figyeltek 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. Bár ez a mintázat korábban is ismert volt, a kutatók általában azt feltételezték, hogy az ilyen gyors vagy nagyléptékű közpolitikai változások tipikusan a külső sokkhatásokra következnek be: egy gazdasági válság gazdaságpolitikai reformokat indukál, egy atomerőmű-baleset az energiapolitikát íratja át a döntéshozókkal, egy jelentős korrupciós botrány közigazgatási vagy igazságügyi reformokat hozhat, és így tovább. Baumgartner és Jones megközelítésének eredetisége abban állt, hogy az a jelentős közpolitikai változást magából a politikai-közpolitikai rendszer működéséből (is) eredeztette: állításuk szerint a közpolitikai vállalkozók (pártok, civil szervezetek, lobbisták stb.) időnként képesek arra, hogy egy-egy közpolitikai problémát átértelmezve, azt a közpolitikai napirendekre felvigyék, és ha a "nagypolitika" figyelme is ráirányul az adott területre, problémára, akkor adott esetben jelentős közpolitikai változásokra is sor kerülhet. 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)? Feltevésük 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. Továbbá feltevésük, hogy a közpolitika-csinálást a stabilitás és a nagyléptékű változás kettőssége jellemzi, vagyis statisztikai nyelven: a változások ún. leptokurtikus eloszlást követnek, és a kurtózis annál nagyobb, minél „feljebb” vagyunk a közpolitikai változások folyamatában. Vagyis a sajtó vagy az interpellációk témamegoszlása még közelebb van a normális eloszláshoz, ám a közpolitikai döntések (vagyis a törvények vagy a költségvetések) téma-struktúrája már leptokurtikus eloszlást követ.

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 stb.) 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).

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 kormányzati szinten folyik munka a Comparative Agendas Project keretében, amely a közelmúltig laza network-ként működött, évente megrendezve a saját konferenciáját. 2015-ben azonban a résztvevők (és közülük immár teljes jogú tagként a PTI kutatócsoportja) 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.

A CAP mostanra a nemzetközi politikatudomány egyik jelentős adatbázis-projektjévé nőtte ki magát, hasonlóan például a választási programokat összegyűjtő és elemző Comparative Manifesto Project-hez. Úgy véljük, nem lehet nem észrevenni, hogy a nemzetközi politikatudományban az utóbbi egy-két évtizedben több ilyen adatbázis-építő vállalkozás indult el. Ennek egyik oka feltehetően a társadalomtudományokban megerősödő kvantitatív adatelemzési szemlélet, a másik pedig az a felismerés, hogy a politikatudósok hátrányban vannak a szociológusokkal szemben az elérhető adatok tekintetében. A statisztikai intézetek vagy a már komoly hagyománnyal rendelkező nemzetközi survey-k (European Social Survey, World Values Survey stb.) nagy mennyiségben állítanak elő olyan adatokat, amelyek a szociológiai elemzések számára közvetlenül hasznosíthatóak. Azonban a társadalmi, demográfiai, gazdasági stb. adatoknak csak egy kis része használható politológiai kutatásokban – a többségük inkább kontextuális változóként értelmezhető. A választási eredményeken, pártpreferenciákon és bizonyos politikai attitűdökön túl viszonylag kevés „politikai” adat áll a politikatudósok rendelkezésére, és ami van (pl. az országgyűlési képviselők tevékenységéről) az sincs olyan módon strukturálva és adatbázisba szervezve (mint például a szocio-demográfiai adatok jó része), hogy közvetlenül felhasználhatóak legyenek a kutatás során. Vagyis az adatbázis-építés itt sem spórolható meg. Büszkéek vagyunk rá, hogy a nemzetközi politikatudomány adatbázis-építő vállalkozásainak egyik zászlóshajóján hazánk is jelen van a projektünk révén.

A magyar projekt 2013 októberében indult (lásd <http://cap.tk.mta.hu>). A kódkönyvek fordítása és adaptálása után kézi, valamint gépi kódolással kezdtük el az adatbázisok építését. 2018 tavaszára a következő kódolt adatbázisokkal rendelkezünk:

- Költségvetések és zárszámadások (1991-2013)
- Törvények (1790-2018)
- Interpellációk (1949-2018)
- Azonnali kérdések (1994-2014)
- Kérdések (1990-2014)
- Írásbeli kérdések (1998-2014)
- Pártprogramok (1990-2014)
- Rendelettek (1990-2015)
- Miniszterelnöki beszédek (1990-2014)
- Népszabadság-címlapok (2010-2014)
- Magyar Nemzet-címlapok (2010-2014)
- A közvélemény számára legfontosabb ügyek (2004-2010)

*Előkészületben (várhatóan még 2018 folyamán közzé tehető):*

- *Költségvetések és zárszámadások (1868-1990)*

- *Költségvetések és zárszámadások (2014-2018)*
- *Törvényerejű rendeletek (1949-1989)*
- *Interpellációk (1867-1949)*
- *Azonnali kérdések (2014-2018)*
- *Kérdések (2014-2018)*
- *Írásbeli kérdések (2014-2018)*
- *Rendeletek (1867-1945)*
- *Népszabadság-címlapok (1990-2010)*
- *Magyar Nemzet-címlapok (1990-2010)*
- *Világgazdaság-címlapok (1990-2010)*
- *A közvélemény számára legfontosabb ügyek (2013-14; 2017-18)*

Kiegészítő adatbázisok:

- *Képviselők (1990-2014)*
- *Bizottságok (1990-2018)*
- *Pártok (1990-2018)*
- *Frakcióvezetők és helyetteseik (1990-2014)*
- *Választókerületek (1990-2014)*
- *Magyar politikai rezsimek csoportosítása (1790-2018)*
- *Magyar Közlöny (1998-2015)*
- *Kormánytagok (1990-2018)*

*Előkészületben lévő kiegészítő adatbázisok (várhatóan még 2018 folyamán közzé tehető):*

- *Képviselők (2014-2018)*
- *Bizottságok (1920-1990)*
- *Pártok (1867-1990)*
- *Frakcióvezetők és helyetteseik (2014-2018)*
- *Kormánytagok (1867-1990)*

Úgy vélem, a fenti lista önmagában igazolja a projekt eredményességét, hiszen, még egyszer: komparatív; nemzetközi összehasonlításban is kivételesen hosszú és gazdag; egyszersmind Magyarország legnagyobb politikatudományi adatbázis-rendszerét állítottuk össze, ami sok évre való muníciót ad nekünk és más kutatóknak is. Mindazonáltal természetesen az adataink alapján

elemzéseket is végeztünk, és számos publikációt jelentettünk meg – az alábbiakban röviden összefoglalom a kutatás legfontosabb tartalmi eredményeit is.

### ***A közpolitika dinamikája Magyarországon***

Az eddig elkészült elemzések némelyike azt mutatja, hogy a hazai közpolitikai dinamika néhány ponton megfelel a Baumgartner – Jones elméleti előrejelzésének, illetve a nemzetközi tapasztalatoknak. Például a költségvetési zárszámadások alapján a költségvetési sorok közötti átrendeződések mintázatát vizsgálva 1991 és 2013 között, a nemzetközi eredményeknek megfelelően azt találtuk, hogy a költségvetési változásokra nem az inkrementalizmus, hanem a Baumgartner és Jones által azonosított megszakított egyensúlyi mintázat a jellemző, vagyis a változások eloszlása leptokurtikus. Ez fontos megállapítás, ami azt mutatja, hogy a közpolitikai változások alapvető logikája hazánkban is érvényesül.

Ugyancsak a nemzetközi szakirodalom megállapításait erősíti a demokratikus és nem demokratikus politikai rendszerek közpolitikai dinamikájának elemzése. A témában – egyébként kis számban – született nemzetközi tanulmányok általában azt mutatják, hogy nem demokratikus körülmények közepette nagyobb a közpolitikai folyamatban a súrlódás, ezért a közpolitikai változások eloszlása nagyobb kurtózist mutat – másként fogalmazva a demokráciához képest az autokráciában még jellemzőbbek a szélsőségek, vagyis a változás hiánya egyfelől, majd a hirtelen nagyléptékű változások másfelől (Baumgartner et al., 2017). Ezt azzal magyarázhatjuk, hogy az autokráciákban a sajtószabadság hiánya, a civil társadalom gyengesége és a politikai érdekérvényesítés korlátozottsága miatt a közpolitikailag releváns társadalmi információk összegyűjtése nehezebben megy. A közpolitikai változás ezért lelassul – azonban a feszültség, a probléma felgyűlése miatt egy-egy közpolitikai terület időnként mégis jelentős átrendeződést mutat. A hazai, hosszú időtávot felölelő idősoros adataink lehetővé tették ennek a kérdésnek a vizsgálatát, és elemzésünk megerősíteni látszik ezt a mintázatot: a közpolitikai változás eloszlása a diktatúrában (pl. Rákosi-korszak) mutatja a legnagyobb kurtózist, a demokratikus időszakban a legkisebbet, míg a tekintélyelvű rendszer (a késő Kádár-kor „puha diktatúrája”) a kettő között helyezhető el. Ugyanezt találtuk az interpellációk vonatkozásában: ezek esetében is a demokráciában mutatható ki a kisebb súrlódás.

Ugyancsak megfelel Baumgartner és Jones elméletének az az eredményünk, amely szerint a közpolitikai folyamatban a napirendek alakításától (agenda setting) a döntések felé egyre nő a súrlódás. Míg a média vagy az interpellációk témamegoszlását alacsonyabb szintű, a költségvetési sorok vagy a törvények változását magasabb kurtózis-értékek jellemzik.

Az interpellációknak mint a közpolitikai napirend fontos megnyilvánulásának, és az azt alakító tényezőknek külön figyelmet szenteltünk: arra voltunk kíváncsiak, hogy milyen tényezők hatnak a képviselők interpellációs tevékenységére. Négy elméleti előfeltevés (politikai ellenőrzés, a szakpolitikai-specifikus információigény, a frakcióvezetési pozíció által befolyásolt napi-rend-hozzáférés illetve a választókerület szolgálata) alapján több hipotézist vizsgáltunk. Megállapításaink szerint az ellenzékiek többször, az egyéni választókerületekben és területi listán mandátumot nyert képviselők kevesebbszer interpellálnak társaiknál, és bár az egyéni és területi listán megválasztott képviselők több figyelmet fordítanak helyi ügyekre, ez nem erősíti meg a választókerület szolgálatával

kapcsolatos feltevést. A közpolitikai témájú interpellációk elmondása viszont erős kapcsolatot mutat a vonatkozó bizottságban tagsággal rendelkező képviselő szakpolitikai specializációjával.

Más eredmények ugyanakkor a hazai közpolitikai folyamat sajátosságaira mutatnak rá. Például a média szerepét illetően azt találtuk, hogy szemben a nyugat-európai tapasztalatokkal nálunk a média úgyszólván nem hatott a törvényhozás napirendjére. A fordított hatás viszont észlelhető: tehát nálunk nem a (köz)politika követi a média tematizációját, hanem a média próbál lépést tartani a politika napirendjével. Ennek oka a politikailag megosztott sajtóban, a gyenge civil társadalomban, illetve a közpolitika alkotás erőteljes centralizációjában (vö. „politikai kormányzás”) keresendő, illetve ehhez kapcsolódóan kidolgoztuk „közpolitikai kapacitás” fogalmát, amely ilyen módon nem szerepel a nemzetközi szakirodalomban. Állításunk szerint a hazai közpolitikai kapacitás gyenge, és ez jelenik meg többek között a média gyenge közpolitika-befolyásoló szerepben is.

Hogyan értelmezhető a közpolitikai kapacitás fogalma és jelentősége?

A fejlett demokráciákat, és különösen az Egyesült Államokat jellemző fragmentált intézményi struktúra, a döntéshozási folyamatba épített különböző fékekkel és ellensúlyokkal együtt, olyan adottságok, amelyek jelentősen korlátozzák a politikai vezetőket a változások véghezvitelében. Ilyen feltételek mellett, mint az aktív *policy* szereplők nagy száma (lobbicsoportok, érdekképviselői szervek, civil szervezetek, stb.), a fragmentált intézményi környezet, a fékek és ellensúlyok rendszere, a kritikus és független média, a reaktív állampolgári közösség, és az erős pártverseny, csoda, hogy egyáltalán történnek közpolitikai változások. Ennek megfelelően, a *policy* változást leíró hagyományos megközelítések, mint például a Charles Lindblom nevéhez köthető inkrementalizmus szerint a változások (ha egyáltalán történnek) fokozatosan mennek végbe. A megszakított egyensúly elmélete azt mutatja, hogy míg a fokozatosság a *policy* változások általános jellemzője, nagy léptékű, hirtelen változások is rendre bekövetkeznek, ha az egyes *policy* területek monopóliumát sikerül megtörnie a politikának, és a makropolitika felülírja az adott közpolitikai alrendszer logikáját. A megszakított egyensúly elmélete tehát fontos szerepet tulajdonít a döntéshozóknak, csakúgy, mint a *multiple streams* elmélet, amely szerint a közpolitikai ablak kinyílásához szükség van a döntéshozókra is.

Mindenesetre a felsorolt korlátok jelen vannak, és emiatt nyer nagy jelentőséget az, ha egy adott témára figyel a politikai közösség. Nem csupán felhívja a döntéshozó figyelmét egy ügyre, hanem a változtatáshoz, a közpolitikai monopólium megtöréséhez szükséges legitimációval is felruhazza őket, makropolitikai szintre emeli az ügyet, és az intézményi és politikai ellenállással szemben lökést ad a politikai változás irányába. Mindezek a megfontolások kisebb jelentőséggel bírnak olyan politikai környezetben, ahol a *policy network*ök és a *policy* monopóliumok nem jól szervezettek, a *policy* szereplők (érdek- és civil szervezetek) száma alacsony, és befolyásolási súlya kicsi, a közpolitikai változások megvitatására kevés lehetőség nyílik, a politikai mobilizáció nehézkes, párhuzamos médiavalóságok léteznek, és ahol a végrehajtó hatalom erős, míg a fékek és ellensúlyok gyengék. Ilyen körülmények mellett a kormány sokkal kevesebb, a közpolitikai vállalkozóktól jövő kezdeményezéssel szembesül, a közpolitikai vállalkozók pedig nagy nehézségekkel küzdenek, ha az általuk képviselt ügyet előre akarják mozdítani, hiszen problémákba ütköznek a közönség mobilizálása, az ügy napirendre tűzése, vagy a döntéshozókkal való kapcsolat felvétele során egyaránt. Ilyen környezetben a kormány nagyrészt szabadon alakíthatja a napirendet, és kezdeményezhet közpolitikai változást – beleértve a nagyléptékű változásokat is -, mivel a politikai,

intézményi és alkotmányos korlátok nem kötik szorosan. Más szavakkal: a társadalom közpolitikai kapacitásai gyengék, az állam kapacitásai viszont viszonylag erősek.

Amellett érvelünk, hogy Magyarországra ez a helyzet a jellemző és feltevésünk szerint – változó mértékben – a többi közép-kelet európai országban is ez a mintázat érvényesül. Egy társadalom közpolitikai kapacitásait tehát megkülönböztetjük az állam közpolitikai kapacitásaitól. Az állami kapacitások irodalma ugyanis olyan, tipikusan kevésbé fejlett országokat vizsgál, ahol az állam jogkikényszerítő képessége, az adók behajtására való képessége vagy magának az államműködésnek az adminisztratív irányítása elégtelen. A posztkommunista államok jelentős részével ellentétben, a közép-kelet európai térségben inkább erősek az állami kapacitások (pl. Bohle & Greskovits, 2012).

Viszont kétségtelen, hogy manapság a sikeres közpolitika csinálás többet követel meg, mint pusztán egy viszonylag erős államot, ami többé-kevésbé képes kikényszeríteni a törvényeket, 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. Az állami kapacitások megléte elengedhetetlen – de a közpolitika formálás többet kell, hogy jelentsen szűken értelmezett állami feladatnál. Nyilvánvaló, hogy a tágan értelmezett közpolitikai kapacitások megléte számos egyéb körülmény függvénye: kellene hozzá aktív közpolitikai szereplők (lobbik, civil szervezetek, agytrösztök stb.); független média, amely teret ad a vitáknak, a kezdeményezéseknek; fórumok, ahol az állam és a társadalmi aktorok érintkeznek egymással (konzultációk, érdekegyeztetés stb.); megfelelő szakértői tudás és az azt képviselő intézmények (minisztériumi háttérintézmények, kutató intézetek stb.); és a központi hatalom korlátozását szolgáló jogállami intézményrendszer.

Az adatok és korábbi kutatások azt sugallják, hogy a közpolitikai kapacitás hazánkban eleve gyenge volt a nyugat-európai országokhoz képest, ám a 2010-2014-es kormányzati ciklus során olyan változások mentek végbe, amelyek a közpolitikai kapacitások további gyengüléséhez járultak hozzá, mint például:

*Illiberális tendenciák.* A fékek és ellensúlyok gyengítése, mint például az Alkotmánybíróság hatáskörének csökkentése, vagy az ellenőrző funkciójú politikai pozíciók politikailag lojális személyekkel való betöltése.

*A törvényhozási folyamat felgyorsulása.* Számításaink szerint a 2010-2014-es időszak során átlagosan 34 nap telt el egy törvénytervezet benyújtása és a zárószavazás között, ami 1990 óta a legrövidebb törvényhozási átlag-időt jelenti. Másrésztől, évente átlagosan több mint 200 törvényt fogadtak el, miközben az ezt megelőző ciklusokban egyik évben sem hoztak 150-nél több törvényt.

*Centralizáció.* Számos korábban decentralizált szervet, intézményt centralizáltak, hierarchikusan újraszerveztek, vagy csökkentették a függetlenségét, beleértve az iskolákat és a helyi önkormányzatokat.



*A korporatív intézmények eltörlése, és a közpolitikacsinálás néhány konszenzusos elemének a további gyengítése.* A lobbizási lehetőségek és csatornák átláthatatlanná váltak, az érdekegyeztetés hivatalos fórumait eltörölték (Bartha, 2015).

*A média politikai befolyásoltságának erősödése.* A közmédia a kormányzat politikai érdekeinek a szolgálatába állt. A független médiumok megfélemlítő kampányok céltáblájává váltak, és nem részesültek kormányzati reklám-megrendelésekben (Bajomi-Lázár, 2013).

*Nyomás a független civil szervezeteken.* A civil szervezetek állami támogatását jelentősen csökkentették, a pénzosztást a Nemzeti Együttműködési Alapon keresztül politikai ellenőrzés alá vonták, a hatóságok pedig számos civil szervezetet zaklattak.

Vagyis a 2010 utáni változások a magyar politikai és közpolitikai rendszert zártabbá tették, és tovább csökkentették a közpolitikába való beleszólás lehetőségeit. Az Egyesült Államokban, ahonnan a *policy*-folyamatokat leíró modellek túlnyomó többsége származik, olyan plurális rendszer működik, ahol a döntéseket esetenként igen nehéz átvinni az érdekcsoportok és intézményi korlátok tömegén – viszont Magyarországon, úgy tűnik, ennek éppen a fordítottjával állunk szemben. A kormányon kívül álló *policy* szereplők, legyenek ezek pártok, szakszervezetek, érdekcsoportok vagy civil szervezetek, jelentős nehézségekkel szembesülnek, ha hatást akarnak gyakorolni a közpolitika csinálásra. A társadalmi szereplők mint közpolitikai vállalkozók gyengék, és még a média napirendre is csekély a befolyásuk. A médiát és a közpolitikai folyamatokat túlnyomórészt a kormány kezdeményezései dominálják – ez a „politikai kormányzás”.

**Összefoglalva** elmondható, hogy a kutatás érdemi hozzájárulást tett a hazai politikatudományi és közpolitikai kutatásokhoz:

- komparatív nézőpontból elemezte a hazai közpolitikai dinamikát, leírta az alapvető mintázatokat, kimutatta legfontosabb időbeli változásokat, valamint azonosított a nemzetközi eredményekkel egybevágó, illetve azoktól eltérő mechanizmusokat;
- mintegy két tucat hazai és nemzetközi publikációkban számolt be az eredményekről, köztük rangos nemzetközi fórumokon, impakt faktoros folyóiratban;
- létrehozta hazánk legnagyobb, ráadásul nemzetközi standardoknak megfelelő, komparatív kutatásra lehetőséget adó adatbázis-rendszerét;
- az adatbázis-építés kihívásaira reflektálva módszertani fejlesztést valósított meg, és meghonosította a Big Data-jellegű szövegbányászati módszerek alkalmazását a hazai politikatudományban;
- bekapcsolta hazánkat egy aktív és sikeres nemzetközi tudományos network-be, a Comparative Agendas Project-be (a hálózat 2019-es éves konferenciáját mi szervezzük, Budapesten).

## Irodalomjegyzék

- Bajomi-Lázár Péter (2014): *Party Colonisation of the Media in Central and Eastern Europe*. Budapest, New York, Central European University Press.
- Bartha Attila (2015): *Politically Driven Policy-Making and Transformation of Belligerent Narratives: Understanding Hungarian Economic Policy Changes in the post-2010 Period from a Narrative Policy Framework Perspective*. Kézirat, MTA TK PTI.
- Baumgartner, F.R. és Jones, B.D. (1993, 2009): *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., Carammia, M., Epp, D. A. , Noble, B., Rey, B. és Yildirim, T. M. (2017) "Budgetary change in authoritarian and democratic regimes." *Journal of European Public Policy* Vol. 24(6), 792-808.
- Boda Zs., Patkós V. (2015): "A 'politikai kormányzás' a media és a közpolitikai napirendek tükrében, 2010-2014", *Politikatudományi Szemle*, 2015(4), 68-92.
- Bohle, Dorothee és Greskovits Béla (2012): *Capitalist diversity on Europe's periphery*. Cornell University Press.
- Böcskei B. (2015): "Rezsicsökkentés: a közpolitikai változás mint politikai innováció" *Politikatudományi Szemle*, 2015(4), 94-113.
- Gajduschek, György – Hajnal György (2010): *Közpolitika*. Budapest, HVG Orac Kiadó.
- Hajnal György (2008): *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Budapest: KSZK.
- Hajnal, György (2011): *Adminisztratív politika a 2000-es évtizedben: Az ügynökség típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között*, *Politikatudományi Szemle* 20:3 pp. 54-74
- Jones, B. D., és Baumgartner, F. R. (2004): „Representation and agenda setting”, *Policy Studies Journal*, 32(1), 1-24.
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R., Breunig, C., Wlezien, C., Soroka, S., Foucault, M., Francois, A., Green-Pedersen, C., Koski, C., John, P., Mortensen, P. B., Varone, F., Walgrave, S. (2009): „A general empirical law of public budgets: A comparative analysis”, *American Journal of Political Science*, 53(4), 855-873.
- Sebők M., és Berki T. (2017): "Punctuated Equilibrium in Hungarian Budgeting (1991-2013)", *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 29(2), 151-180.
- Sebők M., és Berki T. (2018): "Punctuated Equilibrium Through Autocracy and Democracy: An Analysis of Hungarian Budgeting Between 1868 and 2013", *kézirat*
- Sebők M., Kubik B., és Molnár Cs. (2017) "Exercising Control and Gathering Information: The Functions of Interpellations in Hungary (1990-2014)", *Journal of Legislative Studies*, 2017(4), 465-483.
- Sebők M., Kubik B., és Molnár Cs. (2017): „A törvények formális minősége – egy empirikus vázlat”, in Boda Zs. és Szabó A. (szerk.): *Trendek a magyar politikában – 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák* (MTA TK PTI – Napvilág Kiadó, Budapest) 285-309.

