

2015/4

XXIV. évfolyam

**POLITIKATUDOMÁNYI**  
**SZEMLE**

Az MTA Politikatudományi Bizottsága  
és az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont  
referált folyóirata

© MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2015  
© A kötetben publikáló szerzők, 2015

Kiadja az MTA TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT  
A kiadásért felel az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont főigazgatója

MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont  
1014 Budapest, Országház utca 30.  
Postacím: 1399 Budapest, Pf. 694/115

ISSN 1216-1438

Megjelenik a L'Harmattan Kiadó gondozásában  
Tördelő- és olvasószerkesztő: Kardos Gábor

Nyomdai munkák: Robinco Kft.  
Felelős vezető: Kecskeméthy Péter

A szerkesztőség címe: 1014 Budapest, Országház utca 30.  
Postacím: Budapest, Pf. 694/115  
1399  
Telefon: 224-6724  
Honlap: [www.poltudszemle.hu](http://www.poltudszemle.hu)  
E-mail: [posze@mtapti.hu](mailto:posze@mtapti.hu)  
Szerkesztőségi titkár: D. Nagy Judit

Szerkesztőségi fogadóóra: kedden 9–13 óra között

*A folyóirat a Magyar Tudományos Akadémia  
és a Nemzeti Kulturális Alap támogatásával jelenik meg*

**nka**



# TARTALOM

## JÁTÉKELMÉLET

- *Tóth I. János*: A politika mint a fogolydilemma meghaladása . . . . . 7

## A HUNGARIAN COMPARATIVE AGENDAS PROJECT

- *Boda Zsolt–Sebők Miklós*: Előszó: a Hungarian Comparative Agendas Project bemutatása . . . . . 33
- *Sebők Miklós–Kubik Bálint György–Molnár Csaba–Szendi Gábor*: Miért kérdeznek a képviselők? Az interpellációk benyújtásának tényezői Magyarországon, 1990 és 2014 között. . . . . 41
- *Boda Zsolt–Patkós Veronika*: A „politikai kormányzás” a média- és a közpolitikai napirendek tükrében, 2010 és 2014 között . . . . . 68
- *Böcskei Balázs*: Rezsicsökkentés: a közpolitikai változás mint politikai innováció . . . . . 94

## KITEKINTŐ

- *Szép Viktor*: A gazdasági szankciók politikai hatékonysága . . . . . 117

## RECENZÍÓ

- *Vásárhelyi Árpád*: Mi a teendő?  
(*Stumpf István*: *Erős állam – alkotmányos korlátok*) . . . . . 135
- *Szabó Gabriella*: Gyarmatok és gyarmattartók  
(*Péter Bajomi-Lázár*: *Party colonisation of the Media in Central and Eastern Europe*) . . . . . 148

KÖNYVFIGYELŐ . . . . . 154

ÖSSZEFOGLALÓK . . . . . 158

## SZERKESZTŐK

---

Boda Zsolt (főszerkesztő)  
Szabó Andrea  
Szűcs Zoltán Gábor

## SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

---

Szabó Márton (elnök)  
Ágh Attila  
Balogh István  
Bayer József  
Bozóki András  
Csizmadia Ervin  
Enyedi Zsolt  
Ilonszki Gabriella

Kende Péter  
Körösényi András  
Kurtán Sándor  
Lánczi András  
Pálné Kovács Ilona  
Szabó Máté  
Tóka Gábor

# JÁTÉKELMÉLET

*Tóth I. János*

A politika mint a fogolydilemma meghaladása



# A POLITIKA MINT A FOGOLYDILEMMA MEGHALADÁSA

Tóth I. János  
(Szegedi Tudományegyetem)

## ÖSSZEFOGLALÓ

---

A nem kooperatív játékelmélet feltételei mellett a két és sokszemélyes fogolydilemmában szükségszerű a kölcsönös dezertálás, vagyis a Pareto inferior jellegű egyensúlyi állapot. A politikai filozófia terminológiáját használva a természeti állapotot a közrossz jellemzi, s ez a közösség szempontjából elfogadhatatlan. Joggal írja Elster (1976, 248.), hogy „[A] politikatudomány annak a vizsgálata, hogy milyen módon lehet meghaladni a fogolydilemmát.” Számos szerző (Olson, 1965; Ostrom, 1990; Boda, 2013) szintén azt hangsúlyozza, hogy a politika lényegében nem más, mint a kollektív cselekvés kudarcainak az elkerülése. A kooperatív játékelmélet segítségével rámutatott arra, hogy a fogolydilemmában sem spontán együttműködésre, sem társadalmi szerződésre nincs mód. Az evolúciós játékelmélet csak speciális esetekben ad lehetőséget a feltételes együttműködés spontán kialakulására. Emellett az evolúció lehetőségét ad a fogolydilemma „külső” meghaladására új típusú ágensek és a hozzájuk kapcsolódó új típusú intézmények kialakulása révén. A politikai filozófia terminológiáját használva a dolgozat azt a kérdést vizsgálja, hogy egy rossz természeti állapotból az evolúciós folyamatok eredményeképp hogyan jutunk el az egyre jobb társadalmi állapotba. Érvelésem szerint az új együttműködési megoldásoknak is súlyos fogyatékségei vannak, amelyek újabb és újabb válaszokat igényelnek.

---

Kulcsszavak: játékelmélet ■ potyautas ■ erőszak ■ altruizmus ■ közőj, közrossz

---

## A KLASSZIKUS FOGOLYDILEMMA

A játékelmélet olyan interakciókkal foglalkozik, ahol a végeredményt (kimenetelt) alapvetően az emberek (játékosok) döntései (stratégiái) határozzák meg. A játékelmélet implicit módon feltételezi a játékosok (i) formális egyenlőségét, sőt matematikai azonosságát, (ii) döntési szabadságát vagyis szuverenitását, (iii) individuális függetlenségét és elkülönültségét, illetve (iv) individuális racionalitását, azaz önérdekkövetését. Mindez azt jelenti, hogy az önérdekkövető és egymástól független játékosok interakciója mentes minden hatalmi struktúrától. A politikafilozófia terminológiája szerint ez megfeleltethető a természeti állapotnak.

A játékelmélet sokfajta interakciót ismer, amelyek sokféleképp osztályozhatók. Vannak olyan interakciók, ahol részben vagy teljesen érvényesül a láthatatlan kéz. Ekkor a játékelmélet terminológiája szerint részben vagy teljesen egybe esik az egyensúlyi és a Pareto-féle optimális állapot. A fentiekkel szemben a fogolydilemma az egyetlen olyan szimmetrikus interakció, ahol létezik egy egyetlen Pareto inferior jellegű egyensúlyi kimenetel. Ezekben a döntési helyzetekben az önérdék Platt (1973) szavaival élve láthatatlan ökölként lesújt a közjóra.

Mielőtt megvizsgálnánk a klasszikus fogolydilemmát, három módszertani kérdésre szeretnék reflektálni. (a) Valamit (esetünkben a kölcsönös dezertálást) meghaladni, azaz tagadni nagyon sokféleképpen lehet. A terjedelmi korlátok miatt ennek a sokféleségnek csak néhány alapvető elemét vizsgálom. (b) Az elemzés az együttműködés problémáját utilitarista szempontból vizsgálja és a felmerülő etikai és emberjogi szempontokat is csak ennek alárendelten elemzi. (c) A fogolydilemma egy játékelméleti *modell*, amelynek meghaladása is csak egy (meta-játékelméleti) modellt jelent, amelyet „kívülről” elemzek. Ezzel szemben a valóságos politikai folyamatokban résztvevő ágensek számára csak „belső” nézőpont létezik. Világos, hogy egy modell külső elemzése és megoldása sokkal egyszerűbb, mint a valóságos interakciók belső megfigyelése és értelmezése. Vegyünk például olyan fogalmakat, mint a közjó, a közrossz vagy a kooperálás stb. A fogolydilemma modelljének keretei között ezeknek a fogalmaknak a jelentése tiszta és világos, ezzel szemben a valóságos politikai folyamatokban jelentésükről és jelölésükről végtelen vita folyik (Tóth 2014/a). Sőt, már az is problémát jelent, hogy magát a fogolydilemma helyzeteket azonosítsuk a valóságban. Ridley (2011: 64.) szerint „Nagy általánosságban valószínűleg minden olyan helyzet fogolydilemma, amelyben csábítást érzünk valamit megtenni, ugyanakkor tudjuk, hogy komoly hiba lenne, ha mindenki ugyanezt tenné.”

A klasszikus fogolydilemma történetét Albert Tucker fogalmazta meg (McCain, 2004: 9).<sup>1</sup> Játékelméleti szempontból ez egy kétszemélyes, kétstratégias (C és D), egy lépéses, teljes információjú, nem kooperatív interakció, ahol a felek a döntéseiket egyidejűleg, de egymástól függetlenül hozzák meg. A játékosok szempontjából a fogolydilemma interakciónak csökkenő nyereségek sorrendjében a következő négy kimenetele lehetséges: egyoldalú dezertálás (DC = T); kölcsönös kooperálás (CC = R); kölcsönös dezertálás (DD = P); egyoldalú kooperálás (CD = S).<sup>2</sup> A legkisebb pozitív számok, amelyek a fogolydilemmát kielégítik a következők: T = 5; R = 3; P = 1; S = 0. Az előnyök és hátrányok megkülönböztetése érdekében a továbbiakban pozitív és negatív egész számokat használok, úgy mint: T = 3; R = 2; P = -1; S = -2. Felteszem, hogy a veszteséges egységek (egyedek, közösségek) viselkedési formái mint életképtelenek kiszelektálódnak.



A fogolydilemma definíciójából következik, hogy a kölcsönös együttműködés jelenti a közjót, mivel ekkor maximális a játékosok közössége által elérhető nyereség ( $2R > T + S$ ). A szokásos értékek mellett a kölcsönös dezertálás kimenetele jelenti a(z elsődleges) közrosszat, mivel ekkor a legkisebb a kollektív nyereség értéke ( $2R; T + S > 2P$ ). Ez nem minden fogolydilemmára igaz, de én a továbbiakban csak ezzel a lehetőséggel foglalkozom.<sup>3</sup>

Ebben az interakcióban a nem kooperatív játékelmélet szerint a játékosoknak dezertálnia (D) kell, ugyanis a dezertálás nemcsak az egyensúlyi, hanem a domináns stratégia is.<sup>4</sup> Tehát aki dezertál, az mindenképpen jobban jár, mint az, aki kooperál. A játékosoknak tehát egy domináns (önérdekkövető) és egy nem domináns (nem önérdekkövető) stratégia között kell választania. Tautologikus igazság, hogy egy önérdekkövető játékosok az önérdekkövető stratégiájukat választják.

A döntési helyzet szimmetrikus, azaz hasonló okok miatt a másik gyanúsított is dezertálni fog. A kölcsönös dezertálás (DD) az interakció egyensúlypontja, amely egyben egy Pareto-inferior kimenetelt ( $P = -1, P = -1$ ), vagyis a közrosszat jelenti. A fentiekből következik, hogy egy önérdekkövető játékos számára mind a dezertálás, mind a kooperálás mellett vannak érvek. Ennek ellenére, a nem kooperatív játékelmélet szerint egy játékos akkor viselkedik racionálisan a fogolydilemmában, ha dezertál. Ugyanis a „válassz domináns, illetve egyensúlyi stratégiát” elve rendkívül erős szempontot jelent, s mint ilyen az önérdekkövető játékosok esetében felülírja az egyéb megfontolásokat.

Pszichológiai szempontból a játékosoknak két okuk is van a másik elárulására: a maximális nyereség ( $T = +3$  egység) reménye; illetve a minimális veszteségtől ( $S = -2$  egység) való félelem. Mindkét motiváció a dezertálásra ösztönöz. A Hobbes által definiált természeti állapotban is kulcsszerepet játszik az önzés és a félelem motivációja. Gauthier (1969) elsőként kötötte össze a fogolydilemmát és a hobbesi természeti állapot fogalmát. Itt jegyzem meg, hogy a közösségi választások elméletében általában úgy értékelik hobbes koncepcióját, hogy a kölcsönös dezertálás (DDD ... D) természeti állapotából egy társadalmi szerződés vezet át a kölcsönös kooperálás (CCC ... C) társadalmi állapotába. Tanulmányomban amellet érvelek, hogy ez a folyamat nem egy egyszeri, absztrakt és univerzális jellegű társadalmi szerződés által történik meg, hanem sok, konkrét és parciális jellegű folyamat kapcsán.

## A SOKSZEMÉLYES FOGOLYDILEMMA FORMÁI

A kétstratégias és kétszemélyes fogolydilemmánál politikai szempontból sokkal fontosabbak a sokstratégias és sokszemélyes komplex fogolydilemma helyzetek. Például egy háromstratégias fogolydilemmát úgy lehet elképzelni, mint amelyet egy dezertáló (D), egy mérsékelt ( $C_1$ ) és egy radikális ( $C_2$ ) kooperáló

stratégia jellemez. A tényleges együttműködési lehetőségek sokfélesége ( $C_1$ ,  $C_1$  vagy  $C_2$ ,  $C_2$ ) pedig még az egyébként kooperáló személyek esetében is konfliktus forrása lehet (lásd később).

Nemcsak a stratégiák számának, hanem a személyek számának a növekedése is sok különböző esetet eredményez. Például egy háromszemélyes játék alapvetően kétféleképp képzelhető el: három páros (1&2, 1&3, 2&3) illetve egyetlen háromszemélyes (1&2&3) interakcióként. Nevezzük az előbbit *páros*, míg az utóbbit *homogén* interakciónak. Az ötszemélyes játékok esetében is különbséget tehetünk a 10 páros (1&2, 1&3, 1&4 ...) illetve az egyetlen ötszemélyes homogén interakció (1&2&3&4&5) között. Sőt, e két véglet között is lehetnek „köztes” kombinációk, úgy mint egy háromszemélyes és egy kétszemélyes interakció ((1&2&3)&(4&5)). Az utóbbi játékot *strukturált* interakciónak nevezem. A páros, homogén és strukturált interakciók sajátosságai jelentős mértékben különböznek egymástól. A továbbiakban korlátozzuk a figyelmünket a páros és a homogén sokszemélyes fogolydilemma interakciókra. Az előbbinek első elemzője Axelrod volt, míg az utóbbi helyzethez olyan jól ismert interakciók tartoznak, mint a közlegelő tragédiája, potyautas vagy a közjó játék bizonyos formái.

Egy *homogén háromszereplős fogolydilemma* esetében mindhárom játékos egyetlen interakcióban van, mindenki csak egyetlen döntést hoz, ez a döntés azonban befolyásolja a másik két játékos kimenetelét is, ahogy a másik két játékos döntése is visszahat az első játékos eredményére. Egy ilyen játék úgy is interpretálható, mintha (virtuális értelemben) minden játékos külön játszana egy páros interakciót a másik két játékosal.<sup>5</sup> Ebben az interakcióban összesen  $2^3 = 8$  különböző kimenetel lehetséges. Ha eltekintünk az individuális különbségektől, vagyis pusztán csak a kimenetek kollektív vagy makro mintázatát nézzük, akkor az elvileg lehetséges 8 kimenetel tartalmilag 4 különböző kimenetelre egyszerűsíthető. Úgy mint senki sem dezertál (CCC), csak egyetlen játékos dezertál (DCC, CDC és CCD), két játékos dezertál (DDC, DCD, CDD), illetve mindhárom játékos dezertál (DDD); ezen kimenetekhez tartozó kollektív nyereségek rendre pedig 6, 4, 0 és -6 pont.<sup>6</sup>

A fentieket általánosítva elmondható, hogy egy  $N$ -személyes homogén fogolydilemmában kombinatorikai szempontból  $2^N$  kimenetel lehet, ebből kollektív szempontból  $N + 1$  lehetőség a fontos (0, 1, 2 ...  $N$  játékos dezertál). Azon belül pedig a négy legfontosabb kimenetel a következő:

- $N$  játékos dezertál és 0 játékos kooperál; ebben az esetben a dezertálók nyeresége alacsony [ $E_D=(N-1) \times P$ ] és a kollektív nyereség minimális, vagyis a társaság elszenvedti az elsődleges közrosszat, [ $E=E_D \times N$ ]. Ez játékelméleti szempontból a valószínű és stabil, míg társadalmi szempontból elfogadhatatlanul rossz kimenetelt jelent.
- $N-1$  játékos dezertál és 1 játékos kooperál; ebben az esetben a dezertáló játékosos nyeresége alacsony [ $E_D=1 \times T + (N-2) \times P$ ], az egyetlen kooperá-

ló játékos, a balek nyeresége pedig minimális [ $E_C=(N-1)\times S$ ], a kollektív nyereség pedig majdnem minimális [ $E = E_D\times 1 + E_C\times(N-1)$ ]. Ez játékelméleti szempontból valószínűtlen és instabil, illetve társadalmi szempontból is rossz és kerülendő kimenetelt jelent.

- 1 játékos dezertál és  $N-1$  játékos kooperál; ebben az esetben a dezertáló játékos nyeresége maximális [ $E_D=(N-1)\times T$ ], míg egy kooperáló játékos nyeresége is relatíve magas [ $E_C = 1\times S + (N-2)\times R$ ], a kollektív nyereség pedig majdnem maximális [ $E = E_D\times 1 + E_C\times(N-1)$ ]. Játékelméleti szempontból ez egy instabil kimenetel, a közös nyereség viszont majdnem maximális. Ezt a helyzetet a később bevezetendő úr-rabszolga viszony stabilizálja, ami a politikai hatalom első formája.
- 0 játékos dezertál és  $N$  játékos kooperál; ebben az esetben a kooperáló játékosok nyeresége nagy [ $E_C = (N-1)\times R$ ], és a kollektív nyereség maximális, vagyis a kollektíva eléri a közjót [ $E = E_C\times N$ ]. Ez egy játékelméleti, sőt politikai szempontból is instabil, de kívánatos kimenetelt jelent.

A többszemélyes homogén fogolydilemma interakciók logikai szempontból megegyeznek a potyautas interakciójával. A potyautas problémájának három fontos tulajdonsága van (Schelling, 1973 vagy Mclean, 1987: 145.). (a) A dezertáló mindig jobban jár, mint a kooperáló játékos, bármennyien is kooperálnak. Tehát a dezertáló stratégia szigorúan dominálja a kooperatív stratégiát. (b) Ha mindenki kooperál, akkor mindenki jobban jár, mintha mindenki dezertálna. (c) Minél többen kooperálnak, azaz minél nagyobb az  $N_C$  értéke, annál nagyobb a kooperálók ( $E_C$ ) és a dezertálók nyeresége ( $E_D$ ), sőt a kollektív nyereség ( $E$ ) értéke is. Tehát  $E$  értéke akkor a legkisebb (elsődleges közrossz), ha senki sem kooperál és akkor a legnagyobb (közjó), ha mindenki kooperál.

Ezek a sajátosságok is jól mutatják, hogy a potyautas esetében (vagyis a sokszemélyes homogén fogolydilemmában) ellentétes motivációk vannak jelen: az (a) pont a dezertálásra, míg a (b) és (c) pont a kooperálásra ösztönzi a játékosokat. Mindamellet a nem kooperatív játékelmélet előfeltevései mellett a *tipikus* önérdékkövető ember viselkedését az (a) pont, vagyis a dominancia-elv határozza meg. *Tehát a nem kooperatív játékelmélet keretei között a tipikus játékos dezertálni fog, s ezért szükségszerű az elsődleges (dezertálásból származó) közrossz.* Ugyanakkor már ilyen feltételek között is előfordulhat, hogy egy *bölcs* (de önérdékkövető) aktor nemcsak felismeri az együttműködés előnyét, hanem gyakorolja is azt.

#### A FOGOLYDILEMMA „BELSŐ” MEGHALADÁSA

A nem kooperatív játékelmélet mellett létezik a kooperatív és az evolúciós játékelméletet is. A következő lépésben vizsgáljuk meg, hogy a standard játékelméletnek ez a két másik megközelítési módja lehetőséget ad-e a közjó elérésére vagy legalább a közrossz elkerülésére.

(*Kooperatív játékelmélet*) Mi történik akkor, ha a játékosok kommunikálhatnak egymással? Megváltozik-e akkor a stratégiai viselkedésük? Meg tudnak-e ekkor egyezni a kölcsönösen előnyös (CCC...) kimenetelben?

A kooperatív játékelmélet feltételezi, hogy a játékosok a kommunikáció eredményeképpen képesek kötelező erejű megállapodásokat (szerződéseket) kötni (Zagare, 2006: 100.). A játékosok csak akkor kötnek meg egy szerződést, ha az érdekükben áll. Ez az érdek egyaránt vonatkozik a szerződésben foglalt kimenetelre, a szerződés betartására és a többiek viselkedéséből származó kockázatokra. A kooperatív játékelmélet terminológiája szerint ezeknek az interakciónak van magjuk (core). A mag a nem dominált kimenetek halmaza (Zagare, 2006: 107.), vagyis az olyan kimenetek összessége, amelynek a realizálásában minden játékos érdekelt. Egy játékos csak akkor azonosul a kollektív érdekekkel, ha ezzel szembefordulva nem nyerhet többet (Aumann, 1961; Scarf, 1967).<sup>7</sup>

Sajnos a fogolydilemma szituációban a szabad, független és önző játékosok nem fognak tudni egyezséget kötni. Hiába van konszenzus abban, hogy a kölcsönös együttműködés (CC = R) mindkettőjük számára előnyös, ha a játékosok érdekeltek a megállapodás megszegésében (DC = T) és mindegyik retteg a másik szerződésszegésétől (CD = S). A kölcsönös együttműködés egy olyan instabil Pareto-optimális kimenetelt jelent, amelynek üres a magja. Ezért a kooperatív játékelmélet által tételezett játékosok *nem fognak megállapodni*, s így elkerülhetetlen a dezertálásból származó közrossz.

Tehát a kooperatív játékelmélet szerint a fogolydilemma keretei között még a „spontán” együttműködés sem lehetséges, és persze a *társadalmi szerződés* sem realizálható. A társadalmi szerződés egy olyan átfogó (meta) megegyezés, ahol mindenki egyetértésével létrehoznak egy hatalmi struktúrát. Mivel ennek a hatalomnak – többek között – joga lenne súlyos büntetéseket kiszabni, ezért az önérdékkövető felek sohasem fognak ehhez önként hozzájárulni. Viszont, ha már van egy központi hatalom, akkor a felek képesek megállapodni egymással, mivel a hatalom csökkenti a szerződésszegés kockázatát, ugyanis a várható büntetés elrettent a szerződésszegéstől. Természetesen a nem önző aktorok megjelenése is csökkenti a szerződésszegő viselkedés valószínűségét, és így növeli az együttműködés, beleértve a szerződéses együttműködés lehetőségét is (lásd később).

(*Evolúciós játékelmélet*) Az evolúciós játékelmélet nem tételezi fel a játékosok individuális racionalitását, viszont az interakciókat mindig egy hosszabb időperspektívában, vagyis mint többlépéses vagy többmenetes interakciókat vizsgálja, ahol a szelekciós nyomás miatt csak a legjobb és legeredményesebb viselkedési formák maradhatnak fenn. Itt a szelekció helyettesíti a rációt. Így az

evolúciós játékelmélet alapvetően olyan helyzetekkel foglalkozik, amikor az interakció sokszor kialakul egymás után. A diszkontálás segítségével kiszámítható a jövőben várható nyereségek, illetve veszteségek jelenlegi értéke. Általában elmondható, hogy minél nagyobb a következő interakció valószínűsége, annál nagyobb a diszkontált összeg értéke.<sup>8</sup> Elvileg a 2x2-es, többlépéses fogolydilemmában a négy tiszta kimenetel lehetséges, ugyanakkor kényszerítő feltételek hiányában teljesen valószínűtlen a folyamatos és egyoldalú kooperálás (S, S, S ...) és dezertálás (T, T, T ...).

A sokszemélyes, páros és többlépéses fogolydilemmát vizsgálva Axelrod (1984) mutatta ki elsőként az ún. tit for tat (TFT) szabály eredményességét. Ez a metastratégia azt jelenti, hogy egy játékos az első lépésben megkockáztatja a kooperálást, majd a továbbiakban azt lépi, amit a másik fél korábban. Ezt a viselkedést joggal tekintik barátságosnak (elsőként nem dezertál), kölcsönösnek (megismétli a másik lépését) és megbocsátónak (egy dezertálást csak egyszer büntet). A TFT egy *feltételes együttműködés*, amelyben fontos szerepet játszik a kölcsönösség, a talio-elv, fogat fogért.

Később kiderült, hogy ez a szabály csak egy „zajtalan”, egyszerű és determinált világban biztosítja a kölcsönös kooperálást. Ha a kommunikáció egy zajos térben történik, illetve ahol egy viselkedés több szempontból is értelmezhető, ott a TFT kudarcot vall. Ugyanis egy zajos és komplex világban könnyen előfordulhat, hogy A játékos kooperatív viselkedését a másik dezertálásként értelmezi, s majd a talio-elv jegyében arra dezertálással válaszol, amire pedig A szintén dezertálással válaszol. Így a felek beleszorulnak a kölcsönös dezertálásba, s ebből a TFT merevsége miatt nem tudnak kiszabadulni.

Tehát egy zajos és komplex világban nagyobb együttműködési hajlandóság szükséges. Például a TF2T-stratégiát követő A játékos csak B második dezertáló lépése után fog dezertálni, s így csökken az esélye annak, hogy a felek véletlenül belesodródjanak a kölcsönös dezertálásba. („Ha megdobnak kővel, dobd vissza kenyérrel.”) Ugyanakkor az együttműködési hajlandóság növekedésével párhuzamosan újra megnő a potyázók és csalók aránya is, akik éppen ezt az engedékenységet kihasználva bátrabban próbálkoznak az egyoldalú dezertálással. (Miközben a csalók ugyanezre a „szemtelenségre” a TFT mellett nem mernének vetemedni.)

A fentiek alapján elmondható, hogy az evolúciós játékelmélet keretei sem biztosítják a játékosok együttműködését. Ugyanakkor speciális körülmények (pl. páros és többlépéses interakció, baráti viszony) esetében a hosszú távú szempontokat is figyelembe vevő, azaz az értelmes önzés talaján álló egyedek képesek spontán módon együttműködni. A legfontosabb előfeltétel, hogy a következő interakció valószínűsége magas legyen, vagyis a személyes kapcsolat hosszú távra vonatkozzon; továbbá a korábbi együttműködések pozitív tapasztalatai is meghatározóak.

## A FOGOLYDILEMMA „KÜLSŐ” MEGHALADÁSA

Tehát a játékelmélet keretein belül a sokszemélyes, homogén (potyautas jellegű) fogolydilemma interakciókban spontán módon nem alakulhat ki az együttműködés. Ezért célszerű kiterjeszteni a vizsgálódást az önző játékos mellett új szereplőkre is, úgy mint *erőszakos*, *altruista*, *morális és közösségi* (közjóra törekvő) ágensekre. A modellnek az ilyen jellegű kibővítése összhangban van az evolúciós játékelmélet szemléletével is, hiszen az nem csak az önző, hanem az új típusú ágensek véletlenszerű (mutáció révén történő) kialakulására is lehetőséget ad. Ugyanakkor felteszem, hogy egy organikus lény alapvető sajátossága az önzés, amelytől csak jól meghatározott feltételek esetében képes eltérni. Az evolúció logikájából következik, hogy a szereplők logikai értelemben nem azonosak, hanem az egyenlőségben belül különbözőek. Az ilyen játékosokat tartalmazó fogolydilemmát megkülönböztetésül *kiterjesztett fogolydilemmának* nevezem (Tóth, 2014/b).

## Az erőszak

Először vizsgáljuk meg egy olyan populációt, ahol az ágensek sajátosságai a következők: (i) formális egyenlőség és *egyedi különbözőség*, (ii) döntési szabadság, (iii) individuális függetlenség és (iv) *erőszakos nyereségmaximalizálás*. Tehát a standard játékelmélet előfeltevéseit a (i) és a (iv) pontban módosítottuk. Mit jelent az erőszakos nyereségmaximalizálás fogalma?

A fogolydilemma interakciójában az egyoldalú dezertálás (DCCC ...) biztosítja a maximális nyereséget (T) egy játékosnak. Tehát egy aktor csak akkor tudja megszerezni a nyereségmaximumot, ha a többi játékos viselkedését is képes meghatározni, azaz ha képes őket rávenni a kooperálásra. Hosszú távon egy játékos csak erőszakkal tudja kikényszeríteni a riválisok egyoldalú kooperálását. Általában *erőszakosnak* nevezünk egy ágenszt, ha céljai érdekében képes és hajlandó erőszakot alkalmazni. Az, hogy pontosan mikor válik a potenciálisan erőszakos személy ténylegesen is erőszakossá, illetve agresszívvé, az a felek erőviszonyaitól függ.<sup>9</sup> A továbbiakban elsősorban a támadó jellegű erőszak, vagyis az agresszió kérdésével foglalkozom.

A fogolydilemma sajátosságaiból következik, hogy a maximális nyereség megszerzése érdekében rá kell kényszeríteni a többi felet az egyoldalú kooperálásra. Azaz az agresszornak (pl. A-nak) fel kell számolnia a többiek egyenlőségét, döntési szabadságát és függetlenségét. Ennek érdekében A-nak olyan helyzetbe kell hozni B-t, hogy az lemondjon a fenti jogairól, röviden a szabadságáról. B játékos csak a legvégső esetben mond le a szabadságáról, azaz csak akkor, ha ellenkező esetben az erősebb fél nagyon nagy rosszat képes okozni neki, mondjuk képes megsemmisíteni őt. Nevezzük ezt a kimenetelt a *legfőbb*

*individuális rossznak* (summum malum), ami rosszabb kimenetelt jelent, mint az egyoldalú hátrány.

Gyakran már az erőszakkal való fenyegetés is képes biztosítani a fenyegető számára a nyereségmaximumot. Ekkor az erősebb fél (A) *megfenyegeti* a másikat (B-t), hogy a legfőbb rosszat fogja okozni neki, ha B nem hajlandó az engedelmességre és azon belül az egyoldalú kooperálásra. Egy fenyegetés csak akkor hatékony, ha a fenyegető sokkal erősebb, mint ellenfele. A sikertelen fenyegetést követően csak a következő lehetőségek maradnak a fenyegető számára: (i) erőszakot alkalmaz, vagyis beváltja a fenyegetését; (ii) lemond a nyereségmaximumról és megpróbál tárgyalni a kölcsönösen előnyös kimenetelről (ennek sikerét a korábbi fenyegetés nyilvánvalóan rontja); vagy (iii) lemond az erőszakról és egyszerűen dezertál.

Az erőszak kölcsönös alkalmazása elvezet a *hatalmi harchoz*, illetve kollektív egységek esetében a *háborúhoz*, ami a politikai filozófia fontos kategóriája. „A gazdagsáért, megbecsülésért, katonai parancsnokságért vagy más hatalomért folyó versengés viszályhoz, ellenségeskedéshez és háborúhoz vezet, mert minden versengő, *hogy vágyát elérje*, igyekszik versenytársát megölni, legigázni, félreállítani vagy visszaszorítani.” (Hobbes, 1999: 146.). „Harcnak nevezünk egy társadalmi kapcsolatot, amennyiben a cselekvőt az a szándék vezeti, *hogy a saját akaratát a másik vagy a többi féllel szemben keresztülvigye*.” (Weber, 1987: 64.). „A háború tág körben dúló párviadal. [...] csupán két küzdő fél áll előttünk, akiknek mindegyike arra törekszik, *hogy a másikat saját akaratának teljesítésére kényszerítse*, ellenfelét leverje s ezáltal további ellenállásra képtelenné tegye. A háború tehát az erőszak ténye, amellyel az ellenséget saját akaratunk teljesítésére kényszeríteni igyekszünk.” (Clausewitz, 1999: 2/13.) (Kiemelések tőlem – T. I. J.)

A harc végső célja a győzelem vagy legalábbis a vereség elkerülése. A harc kimenetelét elsődlegesen a felek harci, illetve katonai ereje határozza meg, bár a végeredményt a véletlen is befolyásolja. A porosz szerző is az akarat érvényesítésében látja a harc, illetve a háború célját. „Hogy az ellenség a mi akaratunkat teljesítse, oly helyzetbe kell őt hoznunk, mely reá nézve károsabb, mint az áldozat, melyet tőle követelünk. [...] A legrosszabb helyzet, melybe valamely hadviselő fél juthat: a teljes védképtelenség. [...] Ebből következik, hogy a hadi működés céljául mindenkor az ellenség lefegyverzését vagy – ha úgy tetszik – tönkretételét kell kitűznünk.” (Clausewitz, 1999: 4/16.)

Clausewitz számára közömbös a harc tartalmi célja (a nyereségmaximum vagy éppen a közjó), hiszen annak formális célja mindig ugyanaz: az ellenfél akaratának a felszámolása és viselkedésének a meghatározása (Földi, 2006: 86.). Tehát a harc, illetve a háború egy olyan mechanizmus, amely képes a szabad, egyenrangú és független felek viszonyát egy alá-fölé rendeltségi viszonyná, vagyis hatalmi viszonyná alakítani.

Minden háború háromféleképpen végződhet: győzelem, döntetlen, vereség. Az egyik fél győzelme szükségszerűen együtt jár a másik fél vereségével, de lehetséges a kölcsönös döntetlen is. Az a fél a *győztes*, aki képes a másikat elpusztítani, miközben a másik nem képes őt elpusztítani. Ekkor a vesztes csak aközött választhat, hogy engedelmeskedik a győztesnek vagy elpusztul. Döntetlenről beszélünk, ha egyik sem tudja elpusztítani a másikat, vagy ha csak kölcsönösen tudják elpusztítani egymást. Ez utóbbi helyzet jellemezte a hidegháború éveit (1947–1991).

Hobbes szerint a polgárháború nem jelent megoldást a természeti állapot(ban létező fogolydilemma) problémájára, mivel az egyenlő erőt képviselő emberek esetében nincs győztes, csak végtelen erőszak. Ezért Hobbes szerint a polgárháború a lehető legrosszabb állapot. Álláspontom szerint a polgárháború egy lehetséges módszer arra, hogy a játékosok meghaladják a kölcsönös dezertálást, ugyanakkor nyilvánvalóan ez a lehető legrosszabb módszer, vagyis joggal nevezhetjük a polgárháborút a *másodlagos közrossznak*.

A harcban vesztes fél lényegében egy „hadifogoly”, aki csak úgy tudja megőrizni a létét, ha elfogadja a győztes fél felsőbbbségét, uralmát és akaratát. A győztes bármit megtehet a vesztesrel. Így például a győztes-vesztes viszonyt átalakíthatja úr-rabszolga viszonyrá, amelyben szabadon transzferálhatja a nyereségeket, sőt ezt a hatalmi struktúrát örökítheti is, amennyiben az úr utódaiból urak, míg a rabszolgák utódaiból rabszolgák lesznek. Az úr-rabszolga viszony egy olyan hatalmi struktúra, amelynek lényege a *kikényszerített együttműködés*. Ebben a relációban az úr, megőrizve a győztes jogosítványait, bármit megtehet a rabszolgával. A magasabb státuszú úr tehát önkényes és zsarnoki hatalmat gyakorol az alacsonyabb státuszú és neki alárendelt szolga felett. Vizsgáljuk meg ezt az úr-rabszolga viszonyt, azaz a zsarnoki hatalmat különböző számú ágensek esetében.

A *kétszemélyes úr-rabszolga* viszonyban az úr tartósan és egyoldalúan dezertálhat, míg a rabszolgának tartósan és egyoldalúan kooperálnia kell. Az első interakcióban az úr  $DC = T = +3$  egységet nyer, míg a rabszolga  $CS = S = -2$  egységet veszít, míg a közös nyereség  $+1$ . Mivel veszteséges rabszolga elpusztul, így, vagy megszűnik az úr-szolga viszony vagy az úrnak kompenzálnia kell a rabszolga veszteségeit. Ezért az úrnak a nyereségéből, minimálisan  $2,1$  nyereséget át kell adni a szolgának, s így az úr végső nyeresége:  $+0,9$ , míg a szolga nyeresége:  $+0,1$ . Ez mindkét félnek rosszabb, mintha együttműködve megszereznék  $+1$ ,  $+1$  kimenetelt. Ennek ellenére mégis van „evolúciós” értelme az úr-rabszolga viszonynak már egy kétszemélyes kapcsolatban is. Ugyanis a hatalmi struktúra esetében biztosan elérhető a  $+0,9$ ;  $+0,1$  kimenetel, míg a természeti állapotban a felek ki vannak téve a kölcsönös dezertálásnak és az abból származó  $-1$ ;  $-1$  veszteségnek. A kétszemélyes úr-szolga viszonyt tehát a formális egyenlőtlenség, a viszonylagos materiális egyenlőség, a stabilitás és az alacsony hatékonyság jellemzi.



A *három személyes* úr-rabszolga viszony egy úrból és annak két rabszolgájából áll. Itt az úr elsődleges nyeresége +6 egység, míg a rabszolgáké -1; -1. A minimálisan szükséges nyereségtranszfer után a végső nyereség rendre: +3,8; 0,1; 0,1. Az ötszemélyes úr-szolga viszonyban már nincs szükség nyereségtranszferre, hiszen minden szereplő nyeresége pozitív: +12 és +1 egység. A *tíz személyes* fogolydilemma esetében az egyetlen úr és a kilenc rabszolga „természetes” nyeresége +27; +6. Általában elmondható, hogy minél több rabszolga felett uralkodik az úr, annál nagyobb a felek természetes nyeresége, sőt a kollektív nyereség is annál közelebb van a közjóhoz. Ugyanis az úr – saját érdekét követve – a rabszolgák együttműködését nemcsak vele szemben, hanem egymással szemben is megköveteli. Ebből következik, hogy minél nagyobb létszámú a hatalmi struktúra, a kollektíva nyereségét annál inkább a rabszolgák együttműködéséből származó kölcsönös előny határozza meg. Természetesen az úrnak nem célja a közboldogság, ő a definíció szerint csak a saját nyereségét akarja maximalizálni, de ennek egy járulékos következménye a közrossz két alapformájának az elkerülése.

Az úr-rabszolga viszony alapvető fogyatékoságát mégsem az úr dezertálása jelenti, hanem a rabszolgák természetes nyereségének az elvonása. Például a már említett 10 személyes úr-rabszolga viszony esetében az úr fejenként 5 egységet fog elvonni a rabszolgáktól és így felépít egy olyan rendszert, ahol az ő nyeresége 72 egység, míg a rabszolgák nyeresége csak 1 egység. Egy ilyen elosztási rendszerben a rabszolgák csak nagyon alacsony érdekeltiséggel rendelkeznek, s ezért vagy igyekeznek kimaradni a különböző fogolydilemma-helyzetekből, vagy ha megtehetik, akkor dezertálnak, hiszen a teljesítményüktől függetlenül csak a létminimumot kapják. Joggal nevezhetjük tehát ezt a közrossz egy újabb (harmadik) formájának. A zsarnoki hatalom másik problémája, hogy kifelé viszonylag gyenge katonai erővel rendelkezik, ugyanis a lakosság többsége rabszolga, akiknek a kezébe az urak nem adhatnak fegyvert.

Érdemes rámutatni arra, hogy az a makromintázat (társadalmi struktúra), amelyben két egyenrangú úr szerepel, két szempontból is rosszabb, mint az társadalmi struktúra, amelyet egyetlen úr dominál. Egyrészt kevesebb rabszolga jut egy úrra, s ezért a szolgák és az urak nyeresége is kisebb; másrészt az egyenrangú urak és csapatuk között újra kialakulhat egy fogolydilemma-helyzet, illetve egy háború, amely pedig a háborús közrossz állapotával fejeget.

Sokszemélyes interakcióban az úr közvetlenül (személyesen) már nem tudja irányítani a rabszolgákat, ezért kénytelen intézményesíteni a hatalmát. Ennek fontos eszköze a köztisztviselő, illetve a törvény. Ugyanakkor ezek az intézmények nemcsak megkönnyítik, hanem korlátozzák is az úr önkényes hatalomgyakorlását. Így az önkényes úr-rabszolga viszony átalakul egy szabályozott úr-rabszolga viszonyná.

Tehát az úr-rabszolga viszony egy működőképes hatalmi struktúra, hiszen képes kikényszeríteni az alárendeltek (rabszolgák) engedelmességét és együttműködését, és így képes elkerülni a dezertálásból és a háborúból fakadó közrosszt. Másrészt a zsarnoki hatalom elszenvedi az érdektelenségből és az alacsony hatékonyságból fakadó *harmadlagos közrosszat*. A kikényszerített együttműködés alacsony hatékonyságának két különböző oka is van. Egyrészt a zsarnoki kényszer eleve csökkenti az alattvalók együttműködési hajlandóságát. Másrészt a nyereségmaximalizáló (és az önző) ágensek csak kényszer hatására működnek együtt. Mindamellet az erőszakos aktorok számára a zsarnoki hatalom és a kikényszerített együttműködés jelenti az *adekvát* hatalmi struktúrát.

### Az altruizmus

Most vizsgáljunk meg egy olyan populációt, ahol minden ágenst a már említett (i-iii) előfeltevés és a (iv) partikuláris altruizmus jellemez. Egy ilyen ágens általában önérdekkövető, kivéve néhány meghatározott személyt (szerelmi partnert, rokont, barátot), akikkel – a fogolydilemmától független okok miatt – eleve altruista. Tehát a partikuláris altruista éles különbséget fog tenni az emberek két csoportja között, vagyis a szeretett (számára szent) és a nem szeretett (számára profán) emberek között. Az előbbi csoport tagjaival szemben önzetlenül cselekszik, vagyis csakis az ő jólétükre koncentrálnak, míg az utóbbi csoport tagjaival szemben önérdekkövető módon viselkedik.

Az altruista viselkedése egy páros relációban teljesen egyértelműen a kooperálás, mivel ez szolgálja a másik érdekét.<sup>10</sup> Azonban az altruizmus nemcsak páros, hanem homogén kiscsoportokban is képes realizálni a spontán együttműködést és a közjót. Legyen egy háromszemélyes homogén fogolydilemma (például egy család), ahol az egyik fél altruizmusának az előnye a másik két ágenst is érinti és fordítva. A fogolydilemma egyik paradox sajátossága, hogy benne a kölcsönösen altruisták egyénileg is sokkal jobban járnak, mint az egoisták.

Egy kiscsoportos interakcióban legfeljebb a fogolydilemma helyzet felismerése okozhat problémát az altruisták számára. Elvileg előfordulhat, hogy az egyik fél (például a férj) nem ismeri fel, hogy fogolydilemmában van és önérdekkövető viselkedése kárt okoz a többi félnek (a családtagoknak), vagyis dezertál velük szemben. Ezt a hibát azonban segít elkerülni az intenzív kommunikáció, amely megmutatja a többi fél szempontjait is.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a kölcsönös altruizmus jelenti a fogolydilemma tökéletes meghaladását és megoldását. Sajnos az altruizmus egy szűkkeblű érzés, így ez a megoldás csak a legszorosabb személyes (páros és kis létszámú) kapcsolatokban működik.

## A moralitás

Egy morális ágensnek belső késztetése van arra, hogy bizonyos helyzetekben ne érdek, hanem szabály, illetve érték alapon cselekedjen. A morális ágens megvizsgálja, hogy viselkedésének van-e erkölcsi tartalma, ha a válasz igen, akkor követi saját morális szabályait, ha a válasz nem, akkor pedig az önérdékét követi. A morális ágens mindig a saját erkölcsi szabályait követi, ugyanakkor ezeket a szabályokat számos tényező határozza meg, többek között a környezetében levő emberek moralitása, a kapcsolódó absztrakt etikai, ideológiai, vallási rendszer(ek) stb. Egy etikai, ideológiai rendszeren belül interszubjektív konszenzus van az alapértékekben. Ezért egy etikai rendszeren belül a véleménykülönbségek áthidalhatók és a kommunikáció segítségével megteremthető a konszenzus, azaz megfogalmazhatók az aktuális morális törvények és szabályok. Ezek a morális törvények elvileg korlátlan számú morális ágens együttműködéséhez vezethetnek.

Vizsgáljuk meg, hogy a különböző formális etikai szabályok milyen viselkedést tartanak helyesnek és követendőnek a fogolydilemma esetében. Az *arany szabály* csak a páros fogolydilemma interakcióban alkalmazható, de ott nyilvánvalóan az együttműködést írja elő. A *klasszikus utilitarista maxima* szintén az együttműködést parancsolja, hiszen csak így érhető el a közjó. A *katégorikus imperatívusz* nem közvetlenül a viselkedést, hanem annak indítékát (maximáját) szabályozza. A fogolydilemmában a dezertálás mögött önző, míg a kooperálás mögött nem önző indíték húzódik meg. A katégorikus imperatívuszt alkalmazva pedig kimondhatjuk, hogy csak a nem önző maxima „szolgálhat általános törvényhozás elvéül”. Tehát a három legfontosabb formális etikai szabály a fogolydilemma esetében C-típusú viselkedést parancsol. Ráadásul maga a 'kooperál' és 'dezertál' igék is erős morális tartalommal rendelkeznek, s így ez a fogalomhasználat közvetlenül befolyásol minden morális ágenset. Tehát a közösség a fogalomhasználat révén azt közvetíti, hogy a C-típusú viselkedés a helyes és a D-típusú viselkedés a helytelen (Tóth, 2003).

A '*ne ölj!*' parancs minden emberi közösséget jellemez. Ha egy ágens elfogadja és betartja a *ne ölj* morális parancsot, akkor nemcsak az emberölést, hanem az emberöléssel való fenyegetést is kizárja az életéből. Ez pedig a fogolydilemmában arra kényszeríti őt, hogy lemondjon a nyereségmaximum erőszakos megszerzéséről. Szintén fontos morális parancs az emberi méltóság elismerése, amely arra kényszerít egy morális ágenset, hogy ne pusztán eszközként tekintsen a többi emberre. Ez a fogolydilemma keretei között azt jelenti, hogy el kell utasítania a rabszolgaság intézményét. Sokan nem gondolnak arra, hogy az önző ember (*Homo oeconomicus*) viselkedése is számos morális előfeltevést tartalmaz, úgymint az erőszakos viselkedés tilalma, a magántulajdon tisztelete, mások döntési szabadságának az elismerése és a megkötött szerző-

dések betartásának a kötelezettsége stb. Ezek az univerzális jellegű szabályok, nemcsak a piacon, hanem számos emberi interakcióban fontosak.

Több stratégias fogolydilemma esetében formálisan többfajta együttműködés lehetséges. Egy 3 stratégias fogolydilemma esetében a felek között vita lehet arról, hogy a mérsékelt ( $C_1$ ) vagy a radikális kooperálás ( $C_2$ ) tekinthető morálisan helyesnek. Például a keresztény felfogás a terhességmegszakítás minden formáját kárhóztatja, mert azt gyilkosságként értékeli, míg a modern szekuláris etika számos ága a terhességmegszakítást nem tekinti gyilkosságnak és így azt erkölcsileg nem ítéli el. Nincs az a párbeszéd, amely ezt a véleménykülönbséget képes lenne felszámolni. A világban sok különböző ideológiai, etikai rendszer (vallásos, világi, materiális, formális stb.) létezik, amelyek között fundamentális különbségek vannak, ezért az őket követő morális ágenszek között is fundamentális véleménykülönbségek vannak, amelyeket párbeszéd útján sem lehet felszámolni. Azaz a különböző ideológiai, etikai rendszerek követői között nincs mód a konszenzusra.

A fentiek is mutatják a moralitás és az altruizmus közötti különbséget. Az altruizmus mindig konkrét és partikuláris, nemcsak abban az értelemben, hogy meghatározott személyekre vonatkozik, hanem abban az értelemben is, hogy a kedvezményezettekhez is egyedileg és személyesen viszonyul. Ezzel szemben az erkölcs mindig fundamentális és univerzális, egyrészt azért, mert az *összes morális lényre* vonatkozik, másrészt azért, mert *alapvető univerzális elvet* követ. Hangsúlyozandó, hogy a morális lények halmaza is folyamatosan bővül. Régen csak a *törzs* tagjaira terjedt ki a morális figyelembevétel; a világvallások számára a morális figyelem határát az *azonos vallás* jelenti, a modernitás szerint *minden ember* morális lény; a posztmodern etika (pl. fenntarthatósági etika) morális státuszt tulajdonít a *jövő generációk tagjainak* is. Másrészt nem minden univerzális szabály válik morális törvénnyé, hanem csak azok, amelyekben morális konszenzus van. Így például az ölés, lopás, házasságtörés, stb. tilalma morálisan egyértelmű, ezzel szemben a jövő generációk életfeltételeinek védelmében ma még egyáltalán nincs konszenzus, s így a moralitás erre a kérdésre nem terjed ki.

Tehát a moralitás is csak egy korlátozott választ ad a fogolydilemmára. Egyrészt a moralitás csak „in foro interno [belső téren, lélekben] köteleznek minket”. (Hobbes, 1999: 195.) Immorális (például önző vagy erőszakos) ágens viselkedését a morál eleve nem befolyásolja. Másrészt a moralitás nem minden fogolydilemma, hanem csak a rossznak felismert fogolydilemma helyzeteket szabályozza. Harmadrészt a moralitásból fakadó együttműködés csak azonos ideológiai, etikai rendszeren belül érvényesülhet, mivel csak itt lehetséges konszenzus. Ráadásul morális véleménykülönbség esetében egy morális ágenst sokkal nehezebb kényszeríteni, mint egy önző ágenst, mert nemcsak az érdekeit, hanem az értékeit is meg kell törni.

## A közjóra való törekvés

Most vizsgáljunk meg egy olyan populációt, ahol az ágensek sajátosságai a következők: (i) formális egyenlőség és *egyedi különbözőség*, (ii) döntési szabadság, (iii) *közösséghez való tartozás* és (iv) *közjóra való* törekvés. Ezek az előfeltevések a standard játékelmélethez képest három előfeltevésben (i, iii és iv) is különbséget jelentenek.

Először is mit jelent a közösséghez való tartozás fogalma? A *közösség* olyan aktorok egysége, akiket erős kötelék fűz egybe, akik rendelkeznek közösségi tudattal, és akik együtt próbálnak érvényesülni. Egy közösség Tönnies (2004) kifejezésével élve lehet kicsi és helyi jellegű (Gemeinde), illetve nagyobb és átfogóbb, például nemzeti jellegű (Gemeinschaft). A fentiekkel szemben definiálja Tönnies a társulást (Gesellschaft), ahol a felekre nem jellemző a szolidaritás, illetve a közösségi tudat. Sokfajta közösség (családi, baráti, szakmai stb.) lehetséges, de a továbbiakban csak a politikai közösségek kérdésével foglalkozom. Politikai közösség az, amely a közösség egészére vonatkozó kérdésekben hoz döntéseket.

A fogolydilemma esetében a független és a közösségben élő ember közötti különbséget jól megvilágítják Parfit (1998: 145.) szavai: „Mindenkinek egyenként kell-e a maga számára a lehető legjobb eredményre törekednie; vagy nekünk együtt kell a legjobb eredményt biztosító viselkedést követnünk?” Nyilvánvalóan éles különbség van az *egyenként* és az *együtt* logikája között. Mindkét esetben értelmezhető a racionalitás fogalma, a csak társulásban (Gesellschaft) élő független ember számára ez az individuális racionalitást, vagyis a dezertálást, addig a közösségi ember számára ez a kollektív racionalitást, vagyis az együttműködést jelenti (Málik, 2013).

A közjóra az adott közösség maximális nyereségét jelenti, amely a fogolydilemmában megegyezik a kölcsönös kooperálással (Tóth, 2014/a). A közjóra törekvő ember számára maga a közjó az a szent érték, amelyet meg kell valószínűsíteni. Egy közjóra törekvő ágens viselkedését a következő sajátosságok jellemzik. Éles különbséget tesz a közjó szempontjából irreleváns és releváns interakciók között. Az előbbiekben mindig az önérdékét követi, míg az utóbbiban egy bonyolult (c–e pontban leírt) algoritmust követ. Az aktor szintén éles különbséget tesz a közösséghez tartozó és nem tartozó ágensek között. A közösséghez nem tartozó ágensekkel – definíció szerint – dezertál. A közösséghez tartozó ágensekkel szemben pedig a fogolydilemma esetében a következő algoritmust követi. (i) Ha bízik abban, hogy a közösség többi tagja is a közjóra törekszik, és osztja a közjóról vallott speciális nézetét, akkor a  $C_1$  stratégiát választja, ellenkező esetben (ii) először megpróbálja meggyőzni őket az együttműködés általa képviselt módjáról, és ha ez nem sikerül (iii), akkor megpróbálja rákényszeríteni a többieket az együttműködés általa képviselt módjára. (iv) Legjobb esetben a közösség tagjai kidolgoznak és elfogadnak egy békés

eljárást (alkotmányt), amit a véleménykülönbség esetében alkalmaznak. Vizsgáljuk meg ezeket a lehetőségeket.

(*Konszenzus*) Legegyszerűbb esetben a felek konszenzusra jutnak a közjó megteremtésének a módjában, majd ezt a megállapodást realizálják. Közjóra törekvő ágensek esetében a konszenzus gyakran megteremthető. Problémát „csak” az jelenthet, ha a felek között fundamentális véleménykülönbségek vannak az együttműködés módjában. Ez a helyzet általában akkor alakul ki, ha a közösség tagjai különböző ideológiai, etikai, vallási rendszerekben hisznek. Lehet, hogy a szemben álló felek (véleményközösségek) ezt úgy élik meg, hogy a másik fél tagjai valójában nem a közjóra törekszenek, hanem pusztán önzők. Ez a bizalmatlanság a feleket egy alacsonyabb szintű együttműködési formába és hatalmi struktúrába zárja. Azonban még ha nem is következik be a másik oldal démonizálása, a fundamentális véleménykülönbségek miatt akkor sincs konszenzus, és így nincs együttműködés, hanem csak tehetetlenség, döntésképtelenség, amely a *közrossz* egy további (*negyedleges*) formáját jelenti.

(*Erőszak*) Ebből a válságból a legegyszerűbb kivezető utat az erőszak jelenti. Első lépésben a fundamentális kérdésekben azonos véleményű emberek koalíciót alkotnak egymással. A koalíció tagjai formálisan és materiálisan is egyenlők, de nem azonosak; ugyanakkor a várható katonai összecsapás miatt a koalícióból katonai erőt képviselő hadsereget kell létrehozni, amelyet egyértelmű vezetés és hierarchia jellemez. Csak annak a koalíciónak van esélye a katonai győzelemre, amely képes erre az átalakulásra; vagyis ahol a tagok konszenzussal megegyeznek, egy *társadalmi szerződést* kötnek egy *méltányos hatalmi struktúráról*. Ez a méltányos hatalmi struktúra feltehetően a következő pontokat tartalmazza: a véleményközösség alapvető értékeit, az emberek jogát arra, hogy spontán kövessék ezeket az értékeket, a hatalom érték alapú kontrollját. Majd a második lépésben a szemben álló felek megütköznek egymással és várhatóan az erősebb hadsereg győz.

Ha minden egyéb feltétel azonos, akkor az a hadsereg, az a véleményközösség, az az ideológia fog győzni, amelyikhez többen csatlakoztak. A győztes oldal határozza meg az együttműködés módját. Nyilvánvaló, hogy a győztes vezetőnek erős kontrollt kell gyakorolnia mindazok felett, akiknek más véleményük van a közjó megvalósításáról. A legyőzött oldal tagjait kényszerítenie kell, míg a saját oldal tagjaival szemben a hatalomnak csak korlátozott jogosítványai vannak. Mivel egyetlen közösségről van szó, ezért egyidejűleg kell kényszert alkalmazni és bizalmat adni mindenkinek az együttműködés meghatározott módjára vonatkozólag. Ebből fakad, hogy ez a hatalmi struktúra alapvetően különbözik az úr-rabszolga viszonytól, amely mindig csak a magánérdekre irányul.

– A közjóra törekvő vezetőnek a definíció szerint részt kell vennie az együttműködésben, azaz alá kell rendelnie magát az együttműködés törvényének; vagyis itt *'a törvény a király'* elve érvényesül. Ezért a közösségi vezető és az alattvalók közötti formális különbség „eredendően” nem eredményez tényleges (materiális) különbséget, hiszen a fogolydilemmában minden együttműködő azonos nyereségre tesz szert.

– A közösségi vezető nem teheti meg, hogy a javakat a saját hasznára csoportosítja át, ugyanis ekkor az érdektelenségből és az alacsony hatékonyságból fakadó harmadlagos közrossz következne be. Ennek tilalmából szintén a politikai vezető és az alattvalók materiális egyenlősége következik. A fogolydilemma világában az együttműködők nyeresége egyenlő, legfeljebb abból fakadhat különbség, hogy ki milyen sok interakcióban vesz részt.

Mivel a politikai vezető tudja, hogy az alattvalók is a közjóra törekednek, ezért a hatalmi kontroll kényes egyensúlyát kell kialakítania. Az uralkodónak elégséges hatalmat kell gyakorolni az alattvalók felett, hogy érvényesítse a közjóról vallott felfogását, másrészt elég szabadságot kell adnia az alattvalóknak ahhoz, hogy azok önként és szabadon együttműködhessenek a közjő meghatározott rendszerében.

(*Alkotmány*) A fentebb említett döntésképtelenségből és a hozzá tartozó negyedeleges közrosszból elvileg a másik kivezető utat a különböző tartalmú alkotmányok jelentik. Ezek közös sajátossága, hogy a közösség tagjai konszenzussal megegyeznek egy békés meta-döntéshozatali eljárásban. Azaz a közösség tagjai és vezetői ígéretet tesznek arra, hogy ezt a békés meta-döntéshozatali eljárást szentként tisztelik, s saját véleményüket alárendelik az így született döntésnek. A békés döntéshozatal legfőbb előnye, hogy a fundamentálisan különböző vélemények közötti döntés nem erőszakosan születik meg.

A meta-döntéshozatali eljárás sokféle lehet. A legegyszerűbb forma, hogy kijelölnek egy *politikai vezetőt*, akit feljogosítanak arra, hogy konszenzus hiányába önkényesen döntsön a politika alapvető kérdéseiben. Hangsúlyozandó, hogy a politikai vezető döntése nem magán döntés, hanem közösségi döntés, továbbá, hogy ezt a döntést a közösség tagjai önként követik. Persze a politikai vezető kiválasztása is vitát generálhat. Ezt elkerülendő, dönthet úgy a közösség, hogy a politikai vezetői tisztség öröklődjön, de dönthet úgyis, hogy a politikai vezetőt *többségi elv* segítségével válasszák meg. Mind a választók, mind a választhatók sokassága a közösség különböző részére kiterjedhet.

A közösség dönthet úgy, hogy szétválasztja a különböző hatalmi ágakat, vagyis különböző személyeket ruház fel szabályalkotó (törvényhozó), a szabályokat az adott helyzetben a közösség érdekében alkalmazó (végrehajtó), illetve a tagok vitás ügyeit rendező (bírói) hatalommal. Lehetséges persze az is, hogy az új alkotmány egy forradalom (vagy polgárháború) eredményeként

alakul ki. Ebben az esetben a győztes csak a saját politikai elképzelésein belül engedélyezi az aktuális politikai döntéseket.

Érdemes rögzíteni, hogy a közösségi ágens miben különbözik más ágensktől. A közjóra törekvő ágensnek is partikuláris jellegű célja van (a saját közösség jóléte), hasonlóan az altruistához. Ugyanakkor a közösségi ember célja sokkal absztraktabb, mint az altruistáé, aki csak a személyes ismerőseinek a jólétét szolgálja. A közjóra törekvő ember abban is hasonlít az altruistához, hogy éles különbséget tesz az emberek („mi-ők”) között. A közösségi ember, amikor a közjóra törekszik, akkor a saját jólétére is törekszik, hasonlóan az egoistához. Ugyanakkor a közösségi ember a magánérdekét a közérdekkel összhangban próbálja realizálni, szemben az egoistával, aki közömbös a közjával kapcsolatban. A közösségi aktor annyiban hasonló a morális aktorhoz, hogy egy viszonylag absztrakt elvet követ, amely sokféleképp realizálható, másrészt annyiban különbözik tőle, hogy érdeklődése csak saját közösségének a tagjaira (a „mi”-re), illetve a közjő szempontjából releváns interakciókra (alapvetően a fogolydilemma interakciókra) terjed ki.

Sajnos, a közjóra törekvés, s azon belül az alapértékeket és a konfliktusok feloldási módját szabályozó alkotmányok sem oldanak meg minden problémát a fogolydilemma világában. Egyrészt a többségi vélemény, illetve az alkotmány nem feltétlenül helyes. Másrészt a közjóra törekvő ember számára alapvető kérdést jelent annak meghatározása, hogy ki tagja („mi”) és ki nem tagja („ők”) a közösségnek. Az ősi közösségek vérségi és rokonsági alapon szerveződtek, ezzel szemben a modern politikai közösségeket a közös kultúra, nyelv, terület stb. határozza meg. Az átmenet időszaka nyilvánvalóan még inkább felerősíti azt a problémát, hogy ki tekinthető a közösség tagjának.

Harmadrészt a közösség időbeli határai sem egyértelműek. Kezdetben nyilvánvalóan az a felfogás érvényesül, hogy a közösség azonos az őt alkotó emberekkel, sőt, csak a választójoggal rendelkező nagykorú ágensekkel. Ez az értelmezés a döntéshozatal, illetve a közösség fogalmából kizárja a gyerekeket, illetve a még meg sem született generációkat. A közösség aktuális és potenciális tagjai között azonban létezik egy speciális fogolydilemma interakció, ahol csak az előbbi csoport van hatással az utóbbi csoport jólétére. Ha a közösségi döntéseket mindig csak az aktuális tagok többségi döntése határozza meg, akkor az éppen aktuális közösség kizsákmányolja a „jövőbeli” közösséget, pontosabban magát a közösséget. Jó példa erre a közösség eladásítása (vagyis a jelenlegi célok költségeinek a jövő generációira való terhelése), a közösség környezeti feltételeinek a felélése, vagy éppen a közösség demográfiai fennmaradásának a veszélyeztetése, történjen az túlnépesedés vagy éppen „alulnépesedés” formájában. Persze az aktuális közösség ezeket a károkat nem gonoszságból okozza, hanem pusztán azért, mert saját jólétét próbálja maximalizálni, amelynek szükségszerű következménye a jövő közösségének minimális nyeresége.



Végül további problémát jelent, hogy egy politikai közösség kollektív nyereségének maximalizálása (vagyis a közjó realizálása) nyilvánvalóan árt más politikai közösségek érdekeinek. Számos esetben a különböző politikai közösségek közötti interakció a fogolydilemma logikáját követi, s ekkor az egyik politikai közösség nyereségmaximalizálása a többi politikai közösség minimális nyereségéhez vezet. (Ahogy már említettem a fogolydilemmában nincs olyan kimenetel, hogy minden entitás maximális nyereségre tegyen szert.) Azaz „magasabb szinten” a politikai közösségek mint ágensek szintjén is kialakulnak a fogolydilemma típusú interakciók. Tehát az együttműködés problematikája nemcsak az individuális ágensek, hanem a politikai közösségek (pl. államok) esetében is felmerül. Általános szinten a politikai közösségek között kialakuló fogolydilemma helyzetekre ugyanazok a szabályok és megfontolások érvényesek, mint az individuális aktorok esetében. Ugyanakkor a nemzetközi aktorok számos tekintetben (kisebb létszám, nagyobb individuális racionalitás, altruizmus hiánya) különböznek a természetes személyektől. Ezért nem lehet mechanikusan alkalmazni a természetes személyek esetében kialakult megoldási formákat a nemzetközi aktorok közötti fogolydilemma helyzetekre.

#### KITEKINTÉS ÉS ÖSSZEFOGLALÁS

Gondolatkísérletemben megpróbáltam összekapcsolni a játékelméletet a politológiával. Elemzésem központi kérdése, hogy a sokszemélyes és sokstratégias homogén fogolydilemma (potyautas jellegű) interakciókban hogyan lehetséges a szereplők együttműködése és a közjó megteremtése. A tanulmány szándékosan nem érintette a gazdasági jellegű speciális fogolydilemma helyzeteket (például a közlegelő tragédiája, árháború) és azok speciális megoldási formáit (magántulajdon, elvándorlás, árverseny stb.). Az evolúció logikájával összhangban feltettem, hogy bármilyen individuális vagy kollektív viselkedési forma megjelenhet, de csak a nyereséges és egyre hatékonyabb struktúrák maradhatnak fenn és terjedhetnek el.

Konklúzióm szerint ennek az interakciónak nincs egyetlen jó és univerzális megoldása, hanem csak különböző korlátozott hatókörű és hatékonyságú megoldásai vannak, amelyek maguk is további problémákat (közrosszakat) okoznak. Így az együttműködés megteremtése korlátlan evolúciós folyamatként értelmezendő. Ebben a folyamatban fontos tényezőt jelent a népesség eddig tapasztalt folyamatos növekedése. Ez nemcsak mennyiségi bővülést, hanem új típusú interakciók megjelenését is jelenti, a különböző rokonsághoz, véleményhez, generációhoz, közösséghez, stb. tartozó emberek között. A kezdeti dezertálást és az abból fakadó elsődleges közrosszt az egyre átfogóbb együttműködési struktúrák evolúciós „kialakulása” követi. Régen a kisméretű és zárt közösségek esetében az evolúció az együttműködést még *természetes*

*képességekkel és erényekkel* is segítette, úgymint kommunikáció, altruizmus, közösségi érzések. Később a nagyobb közösségek külső és belső együttműködését már olyan *mesterséges intézmények és erények* koordinálják, mint az uralom, a többségi elv, az alkotmány.

A fogolydilemma külső meghaladásának az elemzésekor a különböző, logikailag „tisztá” tulajdonságú aktorok homogén, vagyis tiszta populációjának a kialakulásával számoltam. Nyilvánvalóan létezhetnek olyan további „tisztá” aktorok (bölc, csaló, hazug), amelyeket a tanulmány nem tárgyal. A modell továbbfejlesztésének egyik módja a különböző „tisztá” aktorok sokaságának, másrészt a „kevert” tulajdonságú aktorok sokaságának a vizsgálata. Terjedelmi korlátok miatt azonban ezeket a lehetőséget egyáltalán nem vizsgáltam.

Tanulmány legfontosabb tézisei a következőkben foglalhatók össze. (i) A klasszikus (nem kooperatív) fogolydilemma előfeltételei mellett (azonos, szabad, független és önző játékosok), vagyis a természeti állapotban szükségszerű a kölcsönös dezertálásból fakadó elsődleges közrossz bekövetkezése.

(ii) A természeti állapotban a kommunikáció és a kooperáció elvi lehetősége *sem* biztosítja a spontán együttműködést, illetve a társadalmi szerződés megkötését.

(iii) Az evolúciós játékelmélet csak a „páros” sokszemélyes fogolydilemma esetében képes előidézni a játékosok együttműködését. Ugyanakkor az evolúciós folyamatok új ágenseket hoznak létre, amelyek képesek az együttműködés új formáira.

(iv) A nyereségmaximumra törekvő erőszakos ágensek között mindenki háborúja folyik mindenki ellen, amit joggal tekinthetünk egy másodlagos közrossznak. A harc azonban általában a legerősebb fél győzelmével végződik. A győztes létrehozza az úr-rabszolga viszonyt, vagyis a kikényszerített együttműködés rendszerét. Egy stabil zsarnoki hatalom elkerüli a kölcsönös dezertálásból és a háborúból származó közrosszt, viszont nem tudja elkerülni a rabszolgák érdektelenségéből származó harmadlagos közrosszt. Ennek ellenére az önző és erőszakos ágensek számára csak ez az együttműködési forma lehetséges.

(vi) Az altruizmus csak szoros személyes kapcsolatokban működik, ott viszont tökéletes együttműködést biztosít.

(vii) A moralitás csak az alapvető fogolydilemma helyzeteket képes koordinálni egy meghatározott etikai, ideológiai, vallási rendszeren belül. Az etikai rendszerek különbözősége elvezet a véleménykülönbségből és döntéskép-telenségéből fakadó negyedleges közrosszhoz.

(viii) Ha egy közösségen belül mindenki a közjóra törekszik, akkor a közjó elérhető, kivéve, ha a felek között fundamentális jellegű véleménykülönbség van az együttműködés módjáról. A fundamentális véleménykülönbséget a közösség vagy erőszakkal (polgárháborúval) vagy békés módon hidalja át. Nyilvánvaló, hogy a közjó szempontjából az utóbbi megoldás tekinthető jobbnak,

amely mindig valamilyen meta-döntéshozatali (politikai vezető, többségi elv, hatalom megosztása stb.) eljárásra épül. Sajnos ezek az intézmények is súlyos problémákat rejtenek magukba: mi legyen a kisebbségi véleménnyel, ki tartozik a közösséghez, szabad-e a jövő, illetve a szomszédos közösségek terhére maximalizálni a közösség kollektív nyereséget? A közösségiség fejlődésének egy paradox következménye a szupraindividuális jellegű aktorok (klán, törzs, állam) kialakulása, amelyek viszonyát, többek között a fogolydilemma típusú interakciók is jellemzik. Ezekre a kihívásokra az individuális és szupraindividuális aktorok elvileg találhatnak különböző, korlátozott hatékonyságú válaszokat, amelyek újabb problémákat vetnek fel és így tovább a végtelenségig.

## IRODALOM

- Aumann, Robert J. (1961): The core of a cooperative game without side payments. *Trans. Amer. Math. Soc.* 98, 539–552. <http://www.ma.huji.ac.il/raumann/pdf/0039.pdf>.
- Axelrod, Robert M. (1984): *The Evolution of Cooperation*. Yale University Press, New Haven.
- Boda Zsolt (2013): *Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában*. Argumentum Kiadó, Budapest.
- Clausewitz, Carl von (1999): *A háborúról*. Göttinger Kiadó, Veszprém, A könyv az 1917-es kiadás reprintje. Fordította Báró Hazai Samu.
- Elster, Jon (1976): Some Conceptual problems in Political Theory. In: Barry, Brian (ed.): *Power and Political Theory: Some European Perspectives*. Wiley, London, 245–270.
- Földi Ferenc (2006): Gondolatok a fegyver szerepéről a harcban. *Hadmérnök*, 1. szám, 83–101.
- Gauthier, David (1969): *The Logic of Leviathan: The Moral and Political Theory of Thomas Hobbes*. Oxford, Clarendon Press.
- Hobbes, Thomas (1999): *Leviatán (vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma)*. (Ford. Vámosi Pál–Ludassy Mária) Kossuth, Budapest.
- Olson, Mancur: (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Revised ed.). Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Málik József Zoltán (2013): Dilemmák a lojalitással. *Jogelméleti Szemle*, 3. szám. 84–92. <http://jesz.ajk.elte.hu/malik56.pdf>
- McCain, Roger A. (2004): *Game Theory. A Non-Technical Introduction to the Analysis of Strategy*. Thomson & South-Western.
- McLean, Iain (1987): *Public Choice. An Introduction*. Basil Blackwell, Oxford–New York.
- Parfit, Derek (1998): Körültekintés, erkölcsiség és a fogolydilemma. In: Csontos László (szerk.): *A racionális döntések elmélete*. Osiris–Láthatatlan Kollégium, Budapest.
- Platt, John (1973): Social Trape. *American Psychologist*, 128 (8): 641–651.
- Ridley, Matt (2011): *Az erény eredete*. Akadémia Kiadó Zrt, Budapest. 64.
- Scarf, Herbert E. (1967): The core of an n-person game. *Econometrica*, 35: 50–69.

- Schelling, Thomas.C (1973): Hockey helmets, concealed weapons, and daylight saving: a study of binary choices with externalities. *Journal of Conflict Resolution*, 17: 381–428.
- Tóth I. János (2003): Játékelmélettől az etikáig. *Világosság*, 44 (5–6): 167–174.
- Tóth I. János (2014/a): A közjó meta-játékelméleti elemzése. *South East Europe International Relation Quarterly*, 5 (17): 1–9. [http://www.southeast-europe.org/pdf/17/dke\\_17\\_m\\_b\\_Toht-I-Janos\\_A-kozjo-meta-jatekelmeleti-elemzese.pdf](http://www.southeast-europe.org/pdf/17/dke_17_m_b_Toht-I-Janos_A-kozjo-meta-jatekelmeleti-elemzese.pdf)
- Tóth I. János (2014/b): A foglydilemma kiterjesztése. *Magyar Tudomány*, 175 (1): 90–98.
- Tönnies, Ferdinand (2004): *Közösség és társadalom*. Társadalomtudományi Könyvtár, Budapest.
- Weber, Max (1987): *Gazdaság és Társadalom*. Közgazdasági és Jogi kiadó, Budapest.
- Zagare, Frank C. (2006): *Játékelmélet. Fogalmak és alkalmazások*. Helikon Kiadó, Budapest.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Egy kirabolt bank előtt két pisztolyos egyént, Altot és Bobot letartóztatják a rendőrök. Az ügyésznek nincs elegendő bizonyítéka ahhoz, hogy bankrablásért vádat emeljen a gyanúsítottak ellen. Ezért az ügyész külön cellába zárja a foglyokat, hogy ne tudják egymással egyeztetni a vallomásaikat, majd ugyanazt a vádalkut ajánlja mindkettőnek:

		B gyanúsított	
	(döntés)	tagad (C)	vall (D)
A gyanúsított	tagad (C)	R = -1 év, R = -1 év kölcsonösen előnyös PO, (=közjó)	S=-10, T=0 <sup>PO</sup>
	vall (D)	T = 0, S = -10 <sup>PO</sup>	P = -6, P = -6 <sup>PI</sup> (=közrossz)

1. ábra. Foglydilemma (FD) eredeti története

Az első szám A, a második szám B gyanúsított börtönbüntetését mutatja években. PO: Pareto-optimális, PI: Pareto-inferior kimenetel.

\* egyensúlypont. Általában foglydilemmáról, akkor beszélünk, ha  $T > R > P > S$  és  $2R > T + S$ . Az adott értékek mellett igaz az, hogy  $2R$  (közjó)  $> T + S > 2P$  (közrossz).

Rögzítsük tehát a következőket: a situációt az ügyész szabályai strukturálják (szabályalkotás); a szabályozott situációban az egyenlő, független és racionális szabad szereplők hozzák meg a végső döntést; az interakció a *nem kooperatív játékelmélet* törvényszerűségeit követi. Altnak és Bobnak két döntési lehetősége van, a 'vallomástétel' és a 'bűncselekmény tagadása'. A szakirodalomban az előbbit dezertálásnak (defect), míg az utóbbit kooperálásnak (cooperate) nevezik. A valóságban a 'kooperációt' általában megelőzi valamilyen egyeztetési folyamat, amelyre a klasszikus foglydilemmában nincs lehetőség, ezért célszerű különbséget tenni a procedurális és szubsztantív kooperáció között (Tóth, 2014/b: 91.).

- <sup>2</sup> A rövidítések a következő kifejezésekből származnak: Sucker's payoff, Punishment for mutual defection, Reward for mutual cooperation, Temptation to defect. Fontos, hogy a foglydilemmában a kölcsönös nyereségmaximum [T; T] kimenetele nem létezik.

- <sup>3</sup> Lehetnek azonban olyan fogolydilemma interakciók, ahol a közrossz állapotát a nyereségmaximum és minimum összege jelenti. Például ha  $T = 5 > R = 4 > P = 3 > S = 0$ , akkor egyrészt igaz az, hogy  $2R > T + S$ , de az is igaz, hogy  $2P > T + S$ . A továbbiakban ezzel az esettel nem foglalkozom.
- <sup>4</sup> A dezertáló játékos +3 vagy -1 egység nyereséget, míg az együttműködő +1 vagy -2 egység nyereséget kockáztat a társa döntésétől függően.
- <sup>5</sup> Például, ha mindhárom játékos kooperál (CCC), akkor virtuális értelemben mindhárom játékosnak van két kölcsönös kooperálása ( $CC = R = 1 + CC = R = 1$ ) és így fejenként 2 egység nyereségre tesznek szert. A CDC kimenetel esetében az első játékos „virtuális értelemben” egyoldalúan kooperál a másodikkal, nyeresége:  $CD = S = -2$  egység és kölcsönösen kooperál a harmadikkal, nyeresége:  $CC = R = 1$ , tehát összesen -1 egységet nyer. Ugyanez igaz a harmadik játékosra is. A második játékosnak pedig van két egyoldalú dezertálása ( $DC = T = 3$ ), vagyis ő 6 egységet nyert. Ezt a szituációt még éppen lehet mátrixformában is ábrázolni:

				3. játékos	
				C	D
1. játékos	C	2. játékos	C	CCC (2, 2, 2→6) kölcsönös előny, közjó	CCD (-1, -1, 6→4)
			D	CDC (-1, 6, -1→4)	CDD (-4, 2, 2→0) nyereségminimum az 1. játékosnak
	D	2. játékos	C	DCC (6, -1, -1→4) nyereségmaximum az 1. játékosnak	DCD (2, -4, 2→0)
			D	DDC (2, 2, -4→0)	DDD (-2, -2, -2→-6) kölcsönös hátrány, közrossz

2. ábra. Háromszereplős homogén fogolydilemma.

A zárójelben levő számok rendre: az 1., 2., 3. játékos individuális nyeresége és a három játékos együttes nyeresége. (Ezeket az értékeket a kétszemélyes fogolydilemma önkényes számértékeiből:  $T = 3; R = 2; P = -1; S = -2$  számoltam ki.)

Egy homogén 5 személyes fogoly dilemma esetében elvileg (kombinatorikai szempontból) összesen  $2^5 = 32$  kimeneteli lehetőség van. Kollektív mintázat szempontjából ebből csak a következő 6 jelent tartalmi különbséget, úgy mint: 5C (—; 4; 20); 1D4C (12; 1; 16); 2D3C (8; -2; 10); 3D2C (4; -5; 2) 4D1C (0, -8; -8) 5D (-4; —; -20). A zárójelben megadott értékek sorrendben a dezertáló nyereségét, a kooperáló játékos nyereségét, illetve a kollektív nyereséget mutatja. (Tehát ha mind az 5 játékos dezertál, akkor egy dezertáló játékos nyeresége -4 egység, kooperáló játékos nincs és így az ő nyeresége nem értelmezhető erre utal a „—” jel, míg az 5 játékos nyereségének összege -20 egység, stb.) Egy homogén 10 személyes fogolydilemma interakcióban elvileg összesen  $2^{10} = 1024$  kimeneteli lehetőség van. Makromintázat szempontjából ebből csak 11 kimenetel különbözik tartalmilag. S ebből a 11-ből pedig a következő 4 az, amelyik igazán fontos: 10C (—; 9; 90); 1D9C (27; 6; 81); 9D1C (-5; -18; -58); 10D (-9; —; -90). A zárójelben megadott számok jelentése ugyanaz mint előbb.

- <sup>6</sup> Vegyük például a szarvasvadászat (stug hunt) nevű koordinációs játékot, amelynek két egyensúlypontja is van: a kölcsönös együttműködés (CC: pl.  $R = 5, R = 5$ ) illetve a kölcsönös dezertá-

lás (DD: pl.  $P = 3$ ,  $P = 3$ ). A dilemma abból fakad, hogy az együttműködés eredménye egy nagyobb, de bizonytalan nyereség, míg a dezertálás eredménye egy biztos, de kisebb nyereség. Mivel CC kimenetel mindkét játékosnak egyénileg is a legjobb kimenetelt jelenti, ezért a kooperatív feltételek között kialakulhat a megegyezés, mivel senkinek sem áll érdekében konszenzusosra épülő megállapodástól eltérni.

<sup>7</sup> Például legyen a következő interakció valószínűsége  $w$ , ahol  $w$  értéke 0 és 1 között változhat, akkor az egyoldalú dezertálás jelenlegi értékét a következő összeg adja meg:

$$T + wT + w^2T + \dots + w^nT + w^nT \dots = T/(1-w).$$

Ha  $w$  értéke tart az 1-hez (vagyis szinte biztos a következő interakció), akkor  $T$  értékek sorozatának az összege tart a végtelenhez. Hasonló módon kiszámítható a másik három kimenetelhez tartozó nyereség jelenbeli értéke is úgy mint:  $R/(1-w) > P/(1-w) > S/(1-w)$ .

<sup>8</sup> A standard játékelmélet keretei között az egyik fél nem tudja kényszeríteni a másikat, mert a játékosok minden szempontból azonosak. Az evolúció logikájából viszont az következik, hogy még az azonos típusú aktorok is különböznek egymástól. Így a felek általában katonai erőben is különböznek egymástól.

<sup>9</sup> Ugyanis, ha A (pl. az anya) kooperál, akkor B (pl. a csecsemő)  $C_A C_B = R_B = +1$  vagy  $C_A D_B = T_B = +3$  egységet nyer, míg ha A dezertál, akkor B  $D_A C_B = S_B = -2$  vagy  $D_A D_B = P_B = -1$  egységet veszít. Ezért az altruista feltétel nélkül C-t fogja választani, és sohasem választhatja a D-t. Ha mindkét személy altruista (pl. egy szerelmespár), akkor mindkettő feltétel nélkül együttműködik egymással.

# A HUNGARIAN COMPARATIVE AGENDAS PROJECT

*Boda Zsolt–Sebők Miklós*

Előszó: a Hungarian Comparative Agendas Project bemutatása

*Sebők Miklós–Kubik Bálint György–Molnár Csaba–Szendi Gábor*

Miért kérdeznek a képviselők? Az interpellációk benyújtásának tényezői  
Magyarországon, 1990 és 2014 között

*Boda Zsolt–Patkós Veronika*

A „politikai kormányzás” a média- és a közpolitikai napirendek tükrében,  
2010 és 2014 között

*Böcskei Balázs*

Rezsicsökkentés: a közpolitikai változás mint politikai innováció





# ELŐSZÓ: A HUNGARIAN COMPARATIVE AGENDAS PROJECT BEMUTATÁSA

Boda Zsolt

(MTA TK Politikatudományi Intézet)

Sebők Miklós

(MTA TK Politikatudományi Intézet)

Az itt következő tematikus blokk tanulmányait az köti össze, hogy mindhárom valamilyen módon felhasználta azokat az adatbázisokat, amelyeket az MTA TK Politikatudományi Intézetében az utóbbi években építettünk a mára több tucat országra és regionális vagy nemzetek feletti intézményre kiterjedő Comparative Agendas Project (CAP) kutatás módszertana alapján. Ezek az első tanulmányok, amelyek az új adatbázisokat használják, és ez alkalomból szeretnénk bemutatni a projektet. Hasonlóképpen hasznos lehet a honlapunkon immár egy formális regisztráció után szabadon hozzáférhető adatbázisok bemutatása, abban bízva, hogy a hazai kutatóközösség is értékesnek találja majd őket, és élve a lehetőséggel, felhasználja majd az adatokat a jövőbeni kutatások során. Mint jeleztük, az adatbázisok – s a magyar kutatás angol neve is ezt sugallja – egy nemzetközi együttműködés gyümölcsei. Az alábbiakban tehát elsősorban a nemzetközi projektet és annak tudományos háttérét mutatjuk be röviden.

## TEORETIKUS HÁTTÉR: A MEGSZAKÍTOTT EGYENSÚLY ELMÉLETE

A Comparative Agendas Project (CAP) különböző politikai intézmények (törvényhozás, kormány, önkormányzatok, alkotmánybíróság stb.) napirendjéről, a jogszabályokról, a média valamint a közvélemény napirendjéről épít adatbázisokat, amelyek – önmagukban vagy más adatokkal összekapcsolva – potenciálisan nagyon sokféle kutatás alapjául szolgálhatnak. Tematikus blokkunk három tanulmánya is mind különböző elméleti és módszertani megközelítést alkalmaz. Alább utalunk majd néhány olyan kutatási irányra, amelyet a CAP nemzetközi kutatói közössége követ. Ugyanakkor a projekt eredetileg a Frank R. Baumgartner és Bryan D. Jones által a közpolitika-tudomány (policy studies) területén folytatott vizsgálataiból nőtt ki, illetve a közpolitikai változás magyarázatára általuk kidolgozott úgynevezett megszakított egyensúly elméletén (punctuated equilibrium theory) alapul (lásd Baumgartner és Jones, 1993, 2009).

Az elméletre a tematikus blokk tanulmányai is utalnak, ezért itt csak röviden foglaljuk össze, illetve elsősorban arra törekszünk, hogy elhelyezzük a közpolitikai kutatások általános kontextusában.

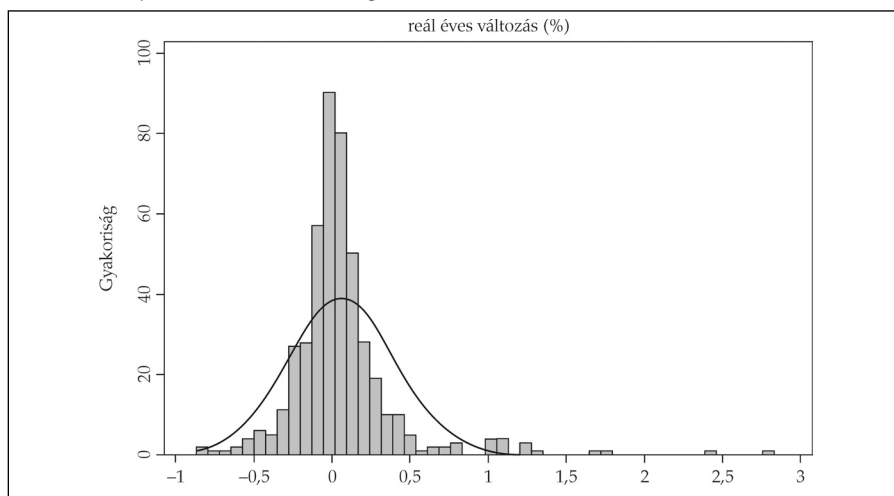
A megszakított egyensúly elmélete a közpolitikai dinamikát magyarázza. Ennek lényege a közpolitikai alrendszerek, ezek létrejöttének, megváltozásának és megszűnésének vizsgálata egy dinamikus keretben. Az elméletben a vizsgálat fókusza az egyedi közpolitikai ciklusról (pl. egy törvényjavaslat jogszabállyá válásának útja) a közpolitikai ciklusoknak keretet adó közpolitikai alrendszerekre, majd az ezeket magába foglaló közpolitikai rendszerre és ennek ún. makropolitikai szintjére kerül át. Az, hogy ez fogalmi vagy mértékbeli váltás, nem dönthető el egyértelműen: a közpolitikai alrendszer változása megvalósulhat egyetlen közpolitikai döntéssel, de sok egymásra rakódó vagy egyidejűleg jelentkező döntéssel is. Másrésztől a közpolitikai alrendszer fogalma lényegesen bővebb, mint a közpolitikai ciklusok összessége egy adott szakterületen. Az irodalmat áttekintő Jenkins-Smith és társai (1991) nyomán a közpolitikai alrendszer a közpolitikai folyamat keretrendszere, amelyben 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 atomenergia-politika az 1960-as évek előtt) belső szerkezete alapjáraton egyensúlyban van, amely így elsődlegesen külső ráhatások esetén módosul (vö. megszakítás). Ezek nyomán megindul egy alkalmazkodási folyamat az intézményi szerkezetben, amely a változások kiváltotta sokkhatással többé-kevésbé arányos mértékű: a társadalmi-gazdasági körülmények rövid időn belüli extrém mértékű változására egy 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 – vö. Charles Lindblom inkrementalista megközelítését. Ennek Lindblom óta a hagyományos magyarázata az, hogy a közpolitikai szereplők, állami intézmények, érdekcsoportok, szakértők stb., csak ritkán értenek egyet a változások irányában és mértékében, ezért az intézményi súrlódás és az egymást kioltó lobb- és intézményi érdekek miatt a közpolitikai területeket a status quo fenntartása – vagy csak kismértékű megváltoztatása – jellemzi. Ez alól kivételt jelentenek azok a helyzetek, amelyekben – a fentebb leírtaknak megfelelően – valamilyen külső sokk rákényszeríti a közpolitikai alrendszert vagy a döntéshozókat a változtatásra. Ilyen sokkhatás lehet egy gazdasági válság, politikai átrendeződés, háborús fenyegetés, vagy egy természeti katasztrófa. A hagyományos, inkrementális logikában ezek azonban rendkívüli esetek, amelyek nem értelmezhetőek 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 emblemikus illusztrációja lett, hogy ti. a költségvetési kiadások évenkénti változásai úgynevezett leptokurtikus eloszlást követnek (True–Jones–Baumgartner, 2007). A normál eloszláshoz képest a különbség az, hogy a főösszeghez mérve a 0 százalék 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). Ezt a mintázatot azóta nem csak az amerikai, hanem más országok költségvetési változásairól is kimutatták – a hazai adatokon Sebők és Berki (2015). Wildawskyék azonban úgy vélték, a jelentős változások a rendkívüli esetekre utalnak, amelyeket ki kell zárni az elemzésből, ha a költségvetés úgymond normál dinamikájára vagyunk kíváncsiak.

1. ábra. A közpolitikai területek költségvetési kiadásának változása reálértéken (1991–2013)



Forrás: Sebők–Berki, 2015.

A megszakított egyensúly elmélete viszont abból indul ki, hogy a nagyléptékű 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 prob-

léma üggyé válik, akkor a politikai döntéshozók (a parlament, a kormány) figyelme ráirányul az adott közpolitikai alrendszerre, és adott esetben „kívülről” belenyúlva annak működésébe nagyléptékű 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-katasztrófa természetesen ráirányítja a figyelmet az atomenergiára és radikális energiapolitikai reformokat indukálhat – de a politika normál működése során is összegyűlhet annyi „gyúanyag”, amely aztán beindítja a közpolitikai változásokat. Ez a normál működés gyakran a közpolitikai alrendszer monopóliumát támadó közpolitikai vállalkozók 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. A sajtó és a közvélemény figyelmét azonban 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 imidzséből áttolják a kockázatos, környezetszennyező, drága és nem megfelelően szabályozott energiatermelési mód imidzsébe (az atomenergia imidzsváltásáról lásd Baumgartner és Jones, 1993 és 2009). 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, egyszerűen csak egy dologra figyelve, avagy a szaknyelv szerint „szekvenciálisan” tudnak az ügyekkel foglalkozni. Mivel emiatt csak korlátos számú problémával tudnak foglalkozni, azokra fognak fókuszálni, amelyek fontosnak látszanak. Ha egy probléma viszont jelentőségre tesz szert a különböző arénákban és napirendeken, és magára vonja a makropolitika figyelmét, akkor akár lavinászerű változások is bekövetkezhetnek: az alrendszerben a közpolitikai monopólium megtörik, új aktorok is beszállnak a játszamába és egymásra „licitálva”, pozitív visszacsatolások révén nagyléptékű reformokat idéznek elő.

A napirendek empirikus vizsgálatára tehát az elmélet tesztelése, vagy általánosabban fogalmazva, az elmélet által leírt mechanizmusok vizsgálata miatt volt szükség. 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 COMPARATIVE AGENDAS PROJECT – AVAGY AZ ADATBÁZISÉPÍTÉS MINT A POLITIKATUDOMÁNY JÖVŐJE

Baumgartner és Jones 1993-ban kezdték el összeállítani adatbázisaikat. A cél az volt, hogy hosszú távú adatsorokkal rendelkezzenek az amerikai közpolitika napirendjeiről, valamint a döntésekről. Ennek érdekében kialakítottak egy kód-könyvet, amely eredetileg 19 közpolitikai főcsoportkódot (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 aktsura (mint közpolitikai változásra). A példánál maradva: a bűnözés és ezzel kapcsolatban a büntető igazságszolgáltatás témája a hatvanas évek végén és a hetvenes évek elején hirtelen felemelkedett az amerikai napirendekben, majd ezt követően több törvényi változtatás is történt e területen. 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 közvélemény-kutatások által mért legfontosabb problémák („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 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 átveve álljanak neki adatbázisokat építeni saját közpolitikai napirendjeikről. Jelenleg több tucat országban vagy egyéb kormányzási szinten

(ld. pl. az USA Pennsylvania állama vagy az Európai Unió) folyik munka a Comparative Agendas Project keretében, amelynek eredményeiből a Comparative Political Studies folyóirat 2011-ben egy különszámot is megjelentetett. A projekt mostanáig laza networkként működött, évente megrendezve a saját konferenciáját. 2015-ben azonban a résztvevők egy közös honlap létrehozásáról döntöttek, amely letölthető formában összegyűjti a sokféle országból származó adatot (a honlap beta-verziója elérhető itt: <http://beta.comparative-agendas.com>). A projekt első kelet-közép-európai résztvevője az MTA TK PTI-ben szervezett magyar kutatócsoport volt.

A CAP mostanra a nemzetközi politikatudomány egyik jelentős adatbázis-projektjévé nőtte ki magát, hasonlóan például a választási programokat összegyűjtő és elemző Comparative Manifestos Projecthez. 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.

Végül pár szó a CAP által inspirált kutatási irányokról. Bár a CAP eredetileg a közpolitika vizsgálatára jött létre, mégis a közpolitikának (policy) a politics-jelentésében vett „politikai” értelmezését képviseli, hiszen a közpolitikai változásokat nem csupán a közpolitikai alrendszer és a közpolitikai aktorok dinamikájából vezeti le, hanem figyelmet fordít a közvélemény, a tömegkommunikáció és a „nagypolitika” működésére is. Az elmélet továbbá a döntéshozókkal kapcsolatban is olyan előfeltételezésekkel él, amelyek empirikus kutatásokat inspiráltak.

Ennek megfelelően számos kutatás a közpolitikai dinamikát tanulmányozza, írja le, vagy keresi a Baumgartner és Jones által leírt működési módokat: a megszakított egyensúly mintázatát vagy a napirendek egymásra hatását (lásd pl. Chaquès Bonafont et al., 2015; John et al., 2013). Ezen belül külön altémának tekinthetjük a Wildawsky nyomdokain haladó költségvetési (budgeting) vizs-

gálatokat (pl. Jones et al., 2009). Számos olyan tanulmány is született, amelyek kifejezetten a médiára fókuszálnak: a média napirendváltásaira, a média tematizáció „viharaira” (media storms), a média politikai hatására (pl. Boydston, Hardy és Walgrave, 2014; Walgrave, Soroka és Nuytemans, 2007). Inkább a törvényhozás-kutatás (legislative studies) témakörhöz állnak közel azok a kutatások, amelyek a parlament működésére, a bizottsági napirendek változásaira, az ügyek parlamenti karrierjére, a döntéshozatal folyamataira, a koalíciós dinamikákra, vagy éppen a pártok, országgyűlési képviselők közvélemény-érzékenységre összpontosítanak (pl. John és Bevan, 2012; Jones és Baumgartner, 2004). Egy specifikus kutatási irány az „issue ownership” problémáját elemzi: kik képviselik az ügyeket, hogyan válnak egyes pártok a közvélemény szemében egyes ügyek gazdáivá (lásd a *Western European Politics 2015. júliusi különszámát*). Végül újabban kutatások indultak a döntéshozók kognitív sajátosságainak, a döntéshozatalt befolyásoló tényezők vizsgálatáról is (pl. Walgrave et al., 2015).

#### A HUNGARIAN COMPARATIVE AGENDAS PROJECT

A magyar projekt 2013 októberében, az OTKA támogatásával<sup>1</sup> indult, Boda Zsolt és Sebők Miklós szakmai irányításával (lásd <http://cap.tk.mta.hu>).<sup>2</sup> A kódkönyvek fordítása és adaptálása után kézi, valamint gépi kódolással kezdtük el az adatbázisok építését. 2015 őszéig az alábbi, a közpolitikai kódokat tartalmazó adatbázisok készültek el:

- Költségvetési törvények és zárszámadások (1991–2013).
- Elfogadott törvények (1990–2014).
- Interpellációk (1990–2014).
- Azonnali kérdések (1994–2014).
- Média (Népszabadság és Magyar Nemzet címlapok, 2010–2014).

A projekt keretében létrejöttek további 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.
- Az interpellálható kormánytagokról.

Az adatbázisok 2016 januárjától regisztrációt követően szabadon hozzáférhetőek és letölthetőek. A projekt még nem ért véget, 2016 folyamán reményeink szerint tovább tudunk haladni az adatbázisok építésében. Ugyanakkor az adatbázisok naprakész állapotban tartása, továbbfejlesztése már új kutatói feladatot jelent majd, amelyben azt reméljük, számíthatunk a hazai politikatudományi közösségre.

## IRODALOM

- Baumgartner, Frank R.–Jones, Bryan D. (1993, 2009): *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago–London, The University of Chicago Press. (Első és második kiadás)
- Boydstun, Amber E.–Hardy, Anne–Walgrave, Stefaan (2014): Two Faces of Media Attention: Media Storm Versus Non-Storm Coverage. *Political Communication*, 31 (4): 509–531
- Chaquès Bonafont, Laura–Palau, Anna–Baumgartner, Frank R. (2015): *Agenda dynamics in Spain*. Palgrave Macmillan.
- Jenkins-Smith, Hank C.–St. Clair, Gilbert–Woods, Brian (1991): Explaining Change in Policy Subsystems: Analysis of Coalition Stability and Defection over Time. *American Journal of Political Science*, Vol. 35., No. 4. (Nov., 1991): 851–880.
- John, Peter–Bertelli, Anthony–Jennings, Will–Bevan, Shaun (2013): *Policy agendas in British politics*. Palgrave Macmillan.
- John, Peter–Bevan, Shaun (2012): What Are Policy Punctuations? Large Changes in the Legislative Agenda of the UK Government, 1911–2008. *Policy Studies Journal*, 40 (1): 89–108.
- Jones, Bryan D.–Baumgartner, Frank R. (2004): *Representation and agenda setting*. *Policy Studies Journal*, 32 (1): 1–24.
- Jones, Bryan D. et al. (2009): A general empirical law of public budgets: A comparative analysis. *American Journal of Political Science*, 53 (4): 855–873.
- True, James L.–Jones, Bryan D.–Baumgartner Frank R. (2007): Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: P. A. Sabatier (ed.): *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 155–188.
- Sebők Miklós–Berki Tamás (2015): *Punctuated Equilibrium in Hungarian Budgeting (1991–2013)*. Kéziratban.
- Walgrave, Stefaan–Stuart Soroka–Michiel Nuytemans (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, Stefaan–Julie Sevenans–Kirsten Van Camp (2015): *What draws politicians’ attention? An experimental study of issue framing and its effect on individual political elites*. Előadás a CAP éves konferenciáján, Lisszabon.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> Pályázat azonosító: K 109303.

<sup>2</sup> Köszönjük a résztvevő kutatóknak: Böcskei Baláznak, Micsinai Istvánnak, Molnár Csabának, Oross Dánielnek, Patkós Veronikának, Zágoni Bellának, Zorigt Burtejinnek, valamint az aszszisztenseknek és a gyakornokoknak, Balázs Ágnesnek, Bereczki Gábornak, Cseke-Táskai Veronikának, Darabos Ádámnak, Döme Dórának, Heffler Dávidnak, Kis György Márknak, Kiss Andreának, Kovács Ádám Imrének, Kubik Bálintnak, Kuklin Andrej Endrének, Laki Gergelynek, Lehoczky János Péternek, Mátyás Eszternek, Popovics Eszternek, Szabó Alexnek, Szabó Zsoltnak, Széles Tamásnak és Szendi Gábornak, hogy munkájukkal lehetővé tették a projekt megvalósulását. Köszönjük továbbá az MTA TK PTI Kormányzás és közpolitika osztály kutatóinak, hogy a vitákon észrevételeikkel, tanácsaikkal segítették a munkát.



# MIÉRT KÉRDEZNEK A KÉPVISELŐK?

Az interpellációk benyújtásának tényezői Magyarországon,  
1990 és 2014 között

Sebők Miklós

(MTA TK Politikatudományi Intézet)

Kubik Bálint György

(Eötvös Lóránd Tudományegyetem)

Molnár Csaba

(Budapesti Corvinus Egyetem, MTA TK Politikatudományi Intézet)

Szendi Gábor

(Budapesti Corvinus Egyetem)

## ÖSSZEFOGLALÓ

A tanulmány azt vizsgálja, hogyan milyen tényezők befolyásolták az interpellációk benyújtását Magyarországon a rendszerváltás után. Négy elméleti előfeltevés (politikai ellenőrzés, a szakpolitikai-specifikus információigény, a frakcióvezetési pozíció által befolyásolt napi-rend-hozzáférés illetve a választókerület szolgálata) alapján több hipotézist is felvázolunk. Egy, a Comparative Agendas Project magyar kutatócsoportja által készített új, az 1990 és 2014 közötti időszak 4906 interpellációját feldolgozó adatbázis segítségével megvizsgáljuk ezeket a hipotéziseket. A gyakorisági adatokra alkalmazott regressziós számításokkal értékeljük a kormány-ellenzék pozíció, a mandátumszerzés jellege, valamint a frakcióvezetésben betöltött tisztség hatását az elmondott interpellációk számára. Megállapításaink szerint az ellenzékiek többször, az egyéni választókerületekben és területi listán mandátumot nyert képviselők kevesebbszer interpellálnak társaiknál. A kutatás másik fő szegmensében számítógépes tartalomelemzési módszerek valamint regressziók segítségével mutatjuk be az interpellációk földrajzi és szakpolitikai tartalmát meghatározó tényezőket. Eredményeink szerint 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 erős kapcsolatot mutat a vonatkozó bizottságban tagsággal rendelkező képviselő szakpolitikai specializációjával.

**Kulcsszavak:** törvényhozás-kutatás ■ parlamenti kérdések ■ választási kapcsolat ■ közpolitikai specializáció

Miért interpellálnak a parlamentben a képviselők?<sup>1</sup> E kutatási kérdés vizsgálata több szempontból is gazdagíthatja a magyar politikai rendszer működésével kapcsolatos ismereteinket. Az interpellációk témájának és a felszólaló személyének eldöntése ugyanúgy szűkös erőforrásokat köt le a frakciónál, mint e kérdések megírása és elmondása. A szűkös erőforrások ez irányú felhasználását ugyanakkor számos tényező indokolhatja. Közvetlen hatásként az

interpellációk televíziós és rádiós (majd később az internetes médiumok élő) közvetítése a rendszerváltás után a politika iránt érdeklődő választók tömegeit érte el.<sup>2</sup> Közvetett hatásként pedig a felvetett ügyekkel és miniszteri válaszokkal, s néha az interpellációk kapcsán lefolytatott szavazásokkal érdemi hatást lehetett gyakorolni a politika tágabb (a médiával és a közvéleménnyel is már számoló) napirendjére. Ennyiben – elfogadva, hogy a parlamenti munka a politikai elit viselkedésének egy fontos szeletét adja – a parlamenti kérdések, s ezen belül az interpellációk célirányos vizsgálata is indokolt.

E vizsgálatot a tanulmányban a rendszerváltás után elmondott interpellációk mennyiségére és tartalmára ható egyes tényezők elemzésével végezzük el. E módszer előnye, hogy a politikai elit viselkedése kapcsán nem véleményt, hanem tényeket dolgoz fel: a parlamenti képviselők kinyilvánított preferenciáit, ha tetszik. Másrészt a hosszú időtáv lehetőséget ad történeti trendek feltérképezésére, a rendszerváltás utáni magyar politika változásának vagy (ha felfedhető ilyen) fejlődésének (*political development*) felrajzolására. S bár közvetlenül nem válaszol a felszólalás motivációival, avagy okaival kapcsolatos általánosabb kérdésre, amennyiben erős oksági összefüggést lehet kimutatni (például egy képviselő bizottsági tagsága és az által elmondott interpellációk témája között), egy fontos lépést tehetünk ennek megválaszolása felé is. Ennyiben pedig közelebb juthatunk a magyar parlament működésének, ezzel pedig a magyar képviseleti demokrácia valósághű leírásához.

Az alábbiakban először bemutatjuk a képviselői kérdések, s ezen belül az interpellációk benyújtását tárgyaló fontosabb elméleti magyarázatokat. Ezt követően vázoljuk a kérdés vizsgálatának módszertani keretét és a hozzá felhasznált új adatbázist. A következő szakaszban leírjuk az interpellációk rendszerváltás utáni mennyiségét és tartalmát meghatározó tényezőket, és megvizsgálunk néhány, a szakirodalomban bevett hipotézist a kimutatható trendek magyarázatára. Ezt követően értékeljük az eredményeket, majd a záró szakaszban a további kutatási lehetőségeket villantjuk fel.

#### A PARLAMENTI KÉRDÉSEK BENYÚJTÁSÁNAK OKAI (IRODALMI ÁTTEKINTÉS)

Mivel speciálisan az interpellációk benyújtásával foglalkozó magyar, illetve összehasonlító európai szakirodalom nem áll rendelkezésre, ezért kutatási kérdésünk megválaszolásához kicsit távolabbról kell hozzáfognunk. Ha arra vagyunk kíváncsiak, hogy *miért interpellálnak a képviselők*, leginkább a törvényhozás-kutatás (*legislative studies*) irodalmára támaszkodhatunk (Martin–Saalfeld–Strøm, 2014). Ezen belül is elsődlegesen a képviselői viselkedést magyarázó irodalom a releváns (ld. 1. ábra). Itt gyakran elkülönítik parlamen-

ten belüli, s az azon kívüli tevékenységeket, míg mások a beszédek és az egyéb jellegű képviselői munka között vonnak határvonalat.<sup>3</sup>

1. ábra. A képviselői viselkedéstől a kérdésre vonatkozó hipotéziszekig<sup>4</sup>



A parlamenti beszédekkel kapcsolatos kutatások rendszerint külön vizsgálják a törvényjavaslatokhoz kapcsolódó vitákat és a különböző parlamenti kérdések műfajait (Martin–Vanberg, 2014: 328.). Utóbbiak kapcsán különösen fontos, hogy mennyire képes önálló politikai viselkedésre a frakcióhoz tartozó képviselő a frakció „akaratához” képest (előbbi esetben az európai kontextusban a pártközpontú kutatás a domináns, könnyen belátható okokból).

A képviselői önállóság így megfogalmazott dilemmáját a szakirodalom egyfelől a képviseleti/parlamentari/törvényhozói *stílusok* és szerepek (Wahlke, 1962: 14; Andeweg, 2014: 204; Blomgren–Rozenberg, 2012; Strøm, 1997), valamint (az ezektől eltérő tartalmú és velük összehasonlított) képviselői viselkedés, illetve stratégia (Gross, 1978; Strøm, 2012) szempontjából vizsgálja. Részben ehhez az irodalomhoz kötődik a politikai intézmények (s ezen belül is kiemelten a választási rendszer) hatása a képviselet jellegére (André et al., 2014), amelyet a legfontosabb magyarázó változók között tartanak számon.

A magyar parlamenttel foglalkozó szakirodalomban is e szerepeket és viselkedést összehasonlító megközelítés az egyik legelterjedtebb irány. A képviselői stílusokat vizsgálva Ilonszki és Judge (1994), majd Ilonszki (2011) leginkább ezek változatosságára hívta fel a figyelmet, ami a heterogén (szociológiai, regionális stb. háttérű) frakciók mellett nem is lehetett meglepő. E megközelítéseket Bíró-Nagy (2015) már a magyar Európai Parlamenti képviselők viselkedésére terjeszti ki, amikor „szereporientációikat” kérdőívekkel vizsgálva két dimenzióban politikai-szakpolitikai, illetve európai-nemzeti kategóriákba sorolja be őket. A viselkedésre a szerző többek között a parlamenten kívüli politikai szereplőkkel való kapcsolattartás intenzitásából következtetett.

A képviselői önállóság kérdését a szerepfelfogás (gyakran kérdőíves) vizsgálata mellett a formális modellekre építő megközelítésekben a többes meg-

bízó (*multiple principals*) problémája és a képviselő *fókuszának* (Russo, 2011) fogalma kapcsán tárgyalják (Martin–Saalfeld–Strøm, 2014: 22.; a magyar irodalomban ld. Papp, 2011: 292.; Sebők, 2015: 17., illetve részben ide kapcsolódóan Ilonszki és Judge [1994: 12.] elemzése a „képviselet irányáról”). A képviselő két fő megbízója a választók (általában, illetve egy regionális listához vagy egyéni választókerülethez [EVK-hoz] tartozóan), illetve a frakció (feltételezve a párt és a frakció homogenitását – minderről általában lásd Saalfeld–Strøm, 2014: 281.). E kettőség jelentős részben lecsapódik a képviselői viselkedést vizsgáló empirikus irodalomban is, amikor is az egyéni cselekvés (mint amilyen a kérdés) funkcióit gyakran a frakciók funkcióiból vezetik le (mint pl. a kormány ellenőrzése vagy a képviselőcsoporton belüli munkamegosztás), illetve amikor mindezeket felülíró erőként írják le a képviselő saját EVK-s körzetéből való újválasztásának igényét.

Ezen általános elméleti magyarázatok a parlamenti kérdést gyakran csak a képviselői viselkedés egy speciális, nem központi aspektusaként kezelik. Az utóbbi két évtizedben ugyanakkor már kialakult a parlamenti kérdéseket középpontba állító részterület is (Martin–Rozenberg, 2014; Russo–Wiberg, 2010). Ezen elsődlegesen empirikus irodalomban a függő változó oldalán két megoldást is gyakran alkalmaznak: egyelől vizsgálják a benyújtott kérdések számát (Dandoy, 2011), másfelől valamilyen speciális céllal a tartalmát (Shane, 2011), vagy komplex kutatási kérdések esetén mindkettőt (Bailer, 2011).

A magyarázó változók szempontjából a szakirodalom változatos feltevésekkel él a kérdés okai kapcsán.<sup>5</sup> Wiberg és Koura (1994: 30–31., idézi: Wiberg 1995: 181.) nem kevesebb, mint 14 különböző okot különböztet meg. Gyakran vizsgálják így az információszerezéssel, a kormánypolitika befolyásolásával, a személyes ismertség növelésével, a magyarázatkéréssel, az egyes miniszterek támadásával és az ellenzéki képviselők mobilizálásával kapcsolatos téziseket.<sup>6</sup> Fontos megjegyezni továbbá, hogy a szakirodalom sem feltételezi, hogy az ilyen kategorizálások könnyen és egyértelműen ráhúzhatóak lennének a „létező” parlamenti kérdésekre. Több ok és motívum egyszerre jelenhet meg, ami kellő óvatosságra kell hogy serkentse a kutatót a vizsgálat belső validitási problémái kapcsán.

E korlátozó megjegyzések mellett a kurrens irodalomban legalább négy fontosabb feltevést különíthetünk el, amelyek vizsgálata a magyar kontextusban is érdekes eredményeket hozhat (lásd Bailer, 2011: 303., aki hármát emelt ki). Ezek közül több is elsődlegesnek tekinti a képviselő frakcióba való *beágyazottságát*: a politikai ellenőrzés, a közpolitika-specifikus információszerezés, valamint a frakcióhierarchiához kötött napirend-hozzáférés tézise. Ezekkel szemben áll a képviselői önállóságot hangsúlyozó alternatíva, a választókerület szolgálatának preferenciája. Nézzük röviden e négy tézist a kurrens empirikus irodalom tükrében.

**A politikai ellenőrzés mint ellenzéki feladat.** A parlamenti kérdezés funkciójával kapcsolatos leggyakrabban használt feltevés a kormány és a kormányzati munka politikai ellenőrzésére és elszámoltatására vonatkozik (Martin, 2011b: 261.; Bailer, 2011: 303; Saalfeld, 2000; Müller – Sieberer, 2014: 322.). Mivel parlamentáris rendszerekben a kormányzás hibáinak feltárása elsődlegesen az ellenzéki frakciók és képviselők érdeke, ezért a feltevés szerint a parlamenti kérdések műfaját is elsősorban ők használják (ld. pl. Dandoy [2011], aki meg is erősíti ezt a hipotézist a belga parlament kapcsán – e tételt még a „nemzetek feletti” Európai Parlamentre is kiterjeszti Proksch és Slapin [2010: 61.]). Prezidenciális rendszerekben a megosztott kormányzat (s így a motiváció az ellenőrzésre) a törvényhozás és a végrehajtó hatalom között is létrejöhet (vö. Epstein–O’Halloran, 1999), sőt, parlamentáris rendszerekben koalíciós kormányok mellett még a kormánytöbbségen belül is megerősödhet a kontroll igénye (Strøm et al., 2010).<sup>7</sup>

**Közpolitikai specializáció mint az információszerzés oka.** Elsődlegesen az Európai Parlamenttel kapcsolatos kutatásokban vált bevetté a parlamenti kérdések információszerzési funkciójának vizsgálata. Ez az „információs modell” azt feltételezi, hogy a képviselők az uniós bürokratákhoz képest információs hátrányban vannak, a kérdezés célja pedig e hátrány megszüntetése (Proksch–Slapin, 2010: 61–62.; ill. McElroy, 2006; Bowler–Farrell, 1995; Raunio, 1996 – utóbbiak a korábbi szakmai karrier hatását is vizsgálják a specializációra). Ennek megfelelően a hipotézis szerint a képviselők a saját bizottsági tagságuknak megfelelő portfólióval rendelkező bizottsági tagokat kérdezik.

Proksch és Slapin erős kapcsolatot talált a képviselők bizottsági tagsága és a megkérdezett uniós biztos közpolitikai területe között, ugyanez ugyanakkor nem érvényesült a bizottsági tagság és a képviselő közpolitikai érdeklődése közti egyezés kapcsán. A nemzeti parlamentek esetében ez a megközelítés – plauzibilitása ellenére – kevésbé bevett. Ennek egyik oka az lehet, hogy az információs irányzat „alapítójának” tekinthető Krehbiel (1992) az USA kongresszusának szerkezetét kutatta, s megállapítása szerint az amerikai politikai rendszer nem ismeri az európai értelemben vet parlamenti kérdéseket. Ezzel együtt az információs modell vizsgálatára történtek kísérletek (ld. elsősorban Bailer [2011], aki a parlamentre mint „információs forrásra” tekint, amelyet az ambiciózus, de egyes ügyekhez nem értő képviselők tájékozódásra, s ennek segítségével politikai cselekvéshez használhatnak fel).

**Frakcióhierarchia mint a napirend-hozzáférés korlátja.** A kutatások egy másik iránya a képviselők parlamenti frakcióban betöltött státuszának hatását vizsgálják a viselkedésükre, s ezen belül a kérdezési gyakorlatukra. Rasch (2011) a norvég parlamenti képviselőket többféle (karrier- és hierarchikus szerep szerinti) tulajdonság alapján osztályozta, s azt vizsgálta, hogy ezek a változók be-

folyásolják-e az azonnali kérdések órájában (*Question Hour*) feltett kérdések számát képviselőnként. A változók közül csak a pártvezetői tagság bizonyult szignifikáns befolyásoló tényezőnek, vagyis a pártban vezető pozíciót betöltő képviselők több kérdést tettek föl egy átlagos képviselőnél, a vizsgált időszakban. Bevan és John (2015) a brit miniszterelnöki kérdések óráját vizsgálva empirikusan különíti el a kormánypártok vezetői, a vezető tisztséget be nem töltő kormánypárti képviselők és az ellenzék kérdezői stratégiáját a kérdések témái tekintetében.

**A választókerület szolgálata mint az információszerzés és figyelemfelhívás oka.** A parlamenti kérdések benyújtásának egyik legtöbbet kutatott célja a választókerület szolgálata (*constituency service*). A személyes szavazatok (*personal vote*) gyűjtésével a képviselő párhovatartozásától függetlenül is önálló tényezővé válhat választókörzetében. Ennek fontos feltétele, hogy – amellett, hogy az EVK szavazóival személyes kapcsolatot alakítson ki a fogadóórakon, levelezésekben – a képviselő országos szinten is aktívan képviselje a választókerületi érdekeket (Cain–Ferejohn–Fiorina, 1987; Carey–Shugart, 1995). A helyi ügyek ilyen képvisellete gyakran ölti a kormányzatnak benyújtott kérdések formáját.

Az ilyen kutatások egy része nem mutat ki érdemi kapcsolatot a választók szolgálata és a kérdések között (Martin, 2011b: 262.), míg más esetekben kimutathatónak tartják az ilyen választási kapcsolatot (pl. Rasch, 2009). Ezek közül Russo (2011) írásbeli kérdések tartalomelemzésével vizsgálta az olaszországi képviselők helyi ügyekkel kapcsolatos képviseletre való hajlandóságát. Elemzéséből kiderül, hogy azok a képviselők, akik saját EVK-jukban születtek két és félszer olyan gyakran képviseltek helyi ügyeket, mint az átlagos képviselő. Hasonló módszert követett Martin (2011a), aki 120 ezer írásbeli kérdés tartalomelemzésével megállapította, hogy a kérdések 44%-a volt helyi jellegű, amiből a kormánypárti és a vidéki képviselők az átlagnál nagyobb arányban vették ki részüket. Magyarországon Papp (2015) a 2010 és 2013 között benyújtott 4145 írásbeli kérdés tartalmának vizsgálatával arra jutott, hogy az EVK-ban győztes képviselők által benyújtott írásbeli kérdések témája gyakrabban volt helyi ügy, mint azoké a képviselőké, akik nem is indultak EVK-ban.

## HIPOTÉZISEK, MÓDSZERTAN ÉS ADATBÁZIS

Hipotéziseink az interpellálás feltételezett okai és a képviselők interpellálási tevékenysége között teremtenek kapcsolatot. Ennek keretében az interpellációkkal kapcsolatos vizsgálatokban bevett két általános csoporton belül (az elhangzott interpellációk mennyisége és ezek tartalma) három függő változót vizsgálunk öt hipotézis kapcsán.<sup>8</sup>

A benyújtott interpellációk mennyiségének variációjára a kormány–ellenzék törésvonal adja a legkézenfekvőbb magyarázatot. Várakozásunk itt az, hogy az ellenzéki képviselők (létszamarányukhoz képest) többet interpellálnak, mint kormánypárti társaik (H1, illetve lásd az 1. táblát – a továbbiakban csak a vonatkozó hipotézisek sorszámára teszünk utalást).

1. táblázat. *Hipotézisek*

Elméleti forrás	Operacionalizálás: A képviselői viselkedést befolyásoló tényező	Hipotézis (mennyiségi)	Hipotézis (tartalmi)
Politikai ellenőrzés	A kormánypárti, illetve ellenzéki pozíció	H1. Az ellenzéki képviselők többet interpellálnak	(nem alkalmazható)
Információ-szerzés és specializáció	A bizottsági tagságában megnyilvánuló szakpolitikai specializáció	(nem alkalmazható)	H4. A bizottsági tagok a bizottság portfóliójához kapcsolódó témákban interpellálnak
Napirend-hozzáférés és frakció-tisztség	A frakcióban betöltött tisztség	H2. A tisztséget nem viselő képviselők a frakcióvezetés tagjainál több interpellációt nyújtanak be	(nem alkalmazható)
A választókerület szolgálata	A képviselővé választás három módja (EVK, megyei lista, országos lista)	H3. Az EVK-s és megyei listás képviselők több kérdést nyújtanak be	H5. A területi képviselők kérdéseiben több utalás van az EVK-hoz tartozó településnevekre

Egy ezzel részben versengő hipotézis a frakcióban betöltött tisztség hatását vizsgálja a feltett kérdések mennyiségére. Hipotézisünk szerint a tisztséget be nem töltő képviselők (létszamarányukra kontrollálva is) nagyobb arányban nyúlnak az interpelláció eszközehez, mivel nincs vagy korlátozott a hozzáférésük a jellemzően a pártvezetők és vezető közpolitikusok számára fenntartott vitaműfajokhoz (mint például a hétfői napirend előtti beszédekhez – H2). Egy harmadik megközelítés a képviselők és választóik között a választási kapcsolat jellegéből vezeti le a parlamenti viselkedést. Eszerint a területi alapon (EVK-ból vagy megyei listáról) megválasztott képviselőt a parlamenti kérdések feltevére a helyi ügyek megoldásának célja ösztönzi, ami az átlaghoz képest növeli az általuk elmondott interpellációk számát (H3).

Az interpellációk tartalma kapcsán két hipotézist vizsgálunk. Egyfelől azt elemizzük, hogy az adott EVK-hoz választásföldrajzi értelemben kapcsolódó képviselők kérdéseiben valóban több utalás van-e az EVK-hoz tartozó telepü-

lésnevekre, mint a kontroll-csoportban (H4). Másfelől a közpolitikai specializációra és az ehhez kapcsolódó információs igényre vonatkozó feltevések alapján azt kutatjuk, hogy a bizottsági tagok kérdéseiben nagyobb lesz-e a vonatkozó bizottság portfóliójába tartozó közpolitikai tartalom aránya (H5).

\* \* \*

Az adatgyűjtés a magyar Comparative Agendas Project (CAP) keretében zajlott. Az íromány-, illetve felszólalásszövegeket az Országgyűlés hivatalos honlapjáról gyűjtöttük össze. E szövegek vizsgálata érdekében elkészítettünk egy kódkönyvet, amely a hipotézisekhez kapcsolódóan három függő változóról (egy mennyiségi és két tartalmi), valamint négy magyarázó változóról ad tartalmi és módszertani leírást.

Kezdve a függő változókkal, a *kérdések mennyiségi jellemzőjének* definiálására két lehetséges megoldás is kínálkozott: mind a benyújtott, mind az elhangzott interpellációk értékes információkkal szolgálhatnak kutatási kérdésünk kapcsán. Míg előbbieket segíthetnek feltárni a képviselők frakciófegyelem által kevésbé kötött szándékait, utóbbiak közelebb visznek minket a tényleges politikai hatást gyakorló szóbeli felszólalások megértéséhez. Ez utóbbi definíció nem mellesleg e parlamenti forma lényegének is jobban megfelel, hiszen egyik sajátosságát – szemben a többi kérdésformával – éppen a plenáris ülésen lebonyolított szavazás adja. Ennek megfelelően az adatbázisba csak az elhangzott interpellációkat vettük fel.<sup>9</sup>

A további két függő változó az interpellációk tartalmához kapcsolódik: a kérdésben említett *földrajzi nevekhez*, illetve a kérdések – egy külön kutatási folyamatban – kódolt *közpolitikai tartalmához*. Előbbihez felhasználtuk a geonames.org, valamint a Nemzeti Választási Iroda (NVI) településnevekre vonatkozó adatait azzal a céllal, hogy meghatározzuk a rendszerváltás utáni EVK-khoz kapcsolódó településneveket. Vizsgálatunk során kiderült, hogy az NVI adatgyűjtése alaposabb (3162 település szemben a GeoNames 3142-jével), így ezt vettük alapul, majd a listát kiegészítettük Budapest kerületeivel is (ezzel a változó 3185 különböző értéket vehetett fel).

Az interpelláció-szövegeket Martin (2011a) földrajzinév-meghatározásra használt módszeréhez részben hasonló módon dolgoztuk fel, ugyanakkor Martin manuális megoldásával szemben ezt automatizáltan tettük. Az ékezetektől megfosztott magyar településnevek, megyenevek (és a Balaton) listájának elemeit elláttuk a magyar nyelvben ismert összes raggal, majd meghatároztuk ezen halmaz és az adott interpelláció szavainak metszetét. Az interpellációs szövegekből ugyancsak eltávolítottuk az ékezeteket, továbbá megváltunk az írásjelektől is. A találatokat kézi utóellenőrzésnek vetettük alá. Az így kapott adatbázis alapján *földrajzi* vagy *területi vonatkozás* alatt azt értjük, amikor egy megfigyeléshez tartozó szöveg tartalmazott legalább egy, a program által beazonosított településnevet, megyenevet vagy a Balaton szót.<sup>10</sup>



Az egyes megfigyelésekhez tartozó, a közpolitikai tartalmat leíró kódokat kettős vak kézi kódolással határoztuk meg. A nemzetközi összehasonlító CAP-projekt közpolitikai kódkönyvét alapul véve minden parlamenti tevékenységet 21 főcsoport (pl. honvédelem, oktatásügy) valamelyikébe soroltunk be. A nemzetközi eljárást követve ezen kategorizálás eredményei kölcsönösen kizárják egymást (azaz egy megfigyelés csak egy kódot kaphat), s egyben teljes körűen lefedik a rendszerváltás utáni magyar közpolitikai alrendszeret.<sup>11</sup>

Rátérve a magyarázó változókra, a kérdések „képviselőciklusokra” aggregált mennyiségét<sup>12</sup> és tartalmát a hipotézisekhez kapcsolódóan négy változó segítségével vizsgáltuk. A képviselőket először a *kormány–ellenzék* viszonyrendszer szerint csoportosítottuk (H1). A felosztás alapját a CAP új, a magyar parlamenti pártokat összesítő kódkönyve képezi, amely minden olyan pártot tartalmaz, amely a rendszerváltás óta legalább egy országgyűlési képviselővel rendelkezett.<sup>13</sup> A kormány–ellenzék változó öt különböző értéket vehetett fel: az adott ciklus során végig kormánypárti (N=2654), végig ellenzéki (N=2114), a ciklus során ellenzékbe vonult (N=231), a ciklus során a kormányoldalhoz csatlakozott (N=20) vagy az egynél többször oldalt váltó képviselőket (N=20).<sup>14</sup>

A *frakcióvezetés* változó a frakcióban betöltött tisztség leírására szolgál (H2). Vizsgálatunk megerősítette azt az anekdotikus szinten ismert gyakorlatot, amely szerint a frakciók a plenáris ülésen való felszólaláshoz kapcsolódó korlátozott lehetőség miatt gyakran neveznek ki ideiglenesen (akár csak egy-egy napra) frakcióvezető-helyetteseket. Annak érdekében, hogy vizsgálatunk csak a „valódi” frakcióvezetőkre és helyetteseikre szorítkozzon, két hétben állapítottuk meg azt a minimális időtartamot, amelynek betöltése után valakit a frakcióvezetés részének tekintünk (utólagos kézi ellenőrzésünk megerősítette, hogy az ennél hosszabb hivatali időt betöltött politikusok ténylegesen tisztségviselőként viselkedtek). A változó három értéke így különbséget tett az adott interpelláció idején frakcióvezetői, frakcióvezető-helyettesi pozíciót betöltő, valamint az ilyen tisztséggel nem rendelkező képviselők között.

A *választókerületek szolgálatára* vonatkozó hipotézisek (H3; H5) tesztelésére a CAP új EVK-kódkönyvét és a településnevek, illetve EVK-k közötti átváltási táblát használtuk fel. A választókerületi beosztás leírására a Nemzeti Választási Iroda adatainak segítségével 1990-ig visszamenőlegesen rekonstruálni tudtuk az egyéni választókerületek határait. Figyelembe véve az 1990 és 2014 között (elsősorban megyeváltások miatt) bekövetkezett módosulásokat, ciklusokra vetítve 184 egyéni választókerületet különböztettünk meg, minden esetben jelezve, hogy az adott körzet milyen időszakban alkotott egyetlen választókerületet. Ezt követően minden településhez hozzárendeltük a maga egyéni választókerületét az adott ciklusban.

A *bizottságokra* vonatkozó változó (az albizottságok kivételével) kódkönyv-bejegyzését az Országgyűlés bizottsági tagságra vonatkozó adatainak összegyűjtése révén készítettük el (H4). Az így létrejött változó a vizsgált időszak-

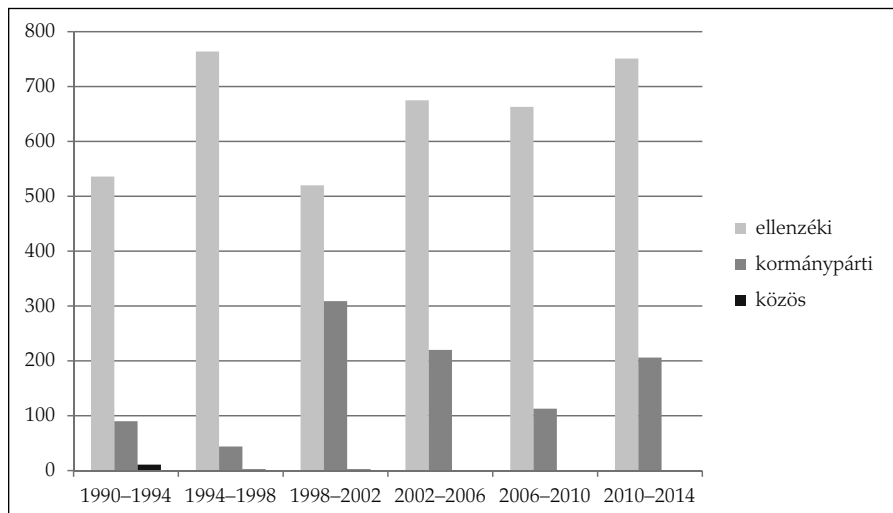
ban 196 értéket vett fel. A CAP „Országgyűlési képviselők” nevű kézikönyve alapján az 1990 és 2014 között megválasztott 1320 képviselőnek összesen 5039 bizottsági tagsága volt (amely számot befolyásolta a többes tagság, illetve sok esetben a tagság hiánya – az adatbázisban a tagság nélküli, össze nem hívott bizottságok is szerepelnek).

## AZ INTERPELLÁCIÓK LEÍRÓ JELLEMZŐI A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN

Az interpellációk benyújtását meghatározó tényezőket vizsgálva az eredmények értékelését segítheti, ha rendelkezünk egy elemi áttekintéssel e parlamenti kérdéstípus rendszerváltás utáni leíró statisztikai adataival (az interpellációkra vonatkozó szabályok alakulását a Függelék mutatja be).

A vizsgált időszakban összesen 4906 interpelláció hangzott el (a csak be-terjesztett, de fel nem olvasott irományokat nem szerepeltettük az adatbázisban). Megállapítható, hogy az interpelláció alapvetően az ellenzék eszköze maradt a kormány ellenőrzésére, noha idővel a mindenkori kormánypártoknak is kedvelt eszközévé vált (bár az „öninterpellációk” nem kerültek túlsúlyba, illetve a Függelékben ismertetett szabályok alapján nem is kerülhettek – mindezek kapcsán lásd a 2. ábrát).

2. ábra. Az 1990–2014 között elhangzott interpellációk memysége



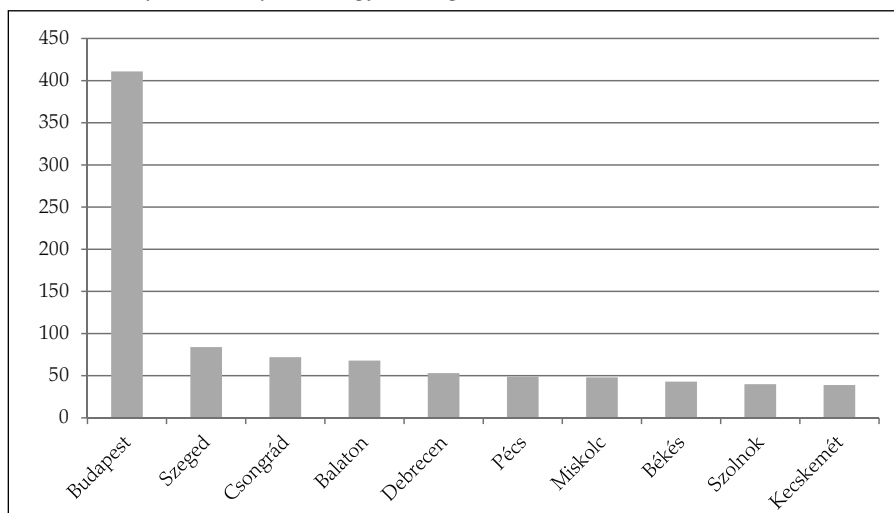
Általános trendet nem rajzol ki az idősor az elmondott interpellációk száma tekintetében, hacsak azt nem, hogy a növekedést követő ciklusokban rendre visszaesett az ilyen kérdések száma. A vizsgált időszakban 1320 személy töltött be képviselői megbízatást, közülük azonban 544-en egyetlen interpellációt sem

kezdeményeztek (a több-beterjesztős interpellációk esetében beterjesztő alatt az elsőként megjelölt személyt értjük), valamint további 216-an csupán egyetlen interpellációt nyújtottak be. Érdekes, hogy a legtöbb ilyen típusú kérdést feltevő Homoki János mindezeket egyetlen ciklus alatt terjesztette be (84 darabot). Egy átlagos képviselő egy ciklusban 2,01 interpellációt mondott el (2. táblázat).

2. táblázat. Az interpellációk átlagai ciklusonként

Ciklus	Elhangzott interpellációk száma	Képviselők száma	Képviselőnkénti átlagos interpellációs szám
1990–1994	637	415	1,53
1994–1998	810	402	2,01
1998–2002	831	397	2,09
2002–2006	895	412	2,17
2006–2010	776	407	1,91
2010–2014	957	403	2,37
Összesen	4906	2436	2,01

3. ábra. Földrajzi nevek előfordulási gyakorisága



Az interpellációk számítógépes tartalomelemzése összesen 915 földrajzi névre talált rá, amelyek 1597 kérdés között oszlanak el. Az összes interpelláció 32,5%-a minősül tehát módszertanunk alapján földrajzi relevanciájú interpellációnak. A 10 leggyakoribb azonosított településnevet a 3. ábra mutatja (Budapest és a megyeszékhelyek előtérbe kerülése egyben a módszertan szubsztantív helyességét is jelzi, hiszen ez az eredmény megfelelt az előzetes várakozásainknak).

Ugyanakkor a módszer egyik korlátjára hívja fel a figyelmet az a tény, hogy az élbolyban található a Heves megyei Balaton község. Itt nyilvánvaló, hogy legtöbbször az azonos nevű tóra utaltak a képviselők.

A másik tartalmi dimenzióban az interpellációk közpolitikai tartalmát vizsgáltuk a kézi kódolással kiosztott témakódok alapján (3. táblázat).

3. táblázat. Az interpellációk tartalom szerinti megoszlása

Közpolitikai főcsoportok	N	Interpellációk aránya	Ebből: földrajzi tartalmú (db)	Ebből: földrajzi tartalmú (%)	Közpolitikai főcsoportok	N	Interpellációk aránya	Ebből: földrajzi tartalmú (db)	Ebből: földrajzi tartalmú (%)
Politikai rendszer, kormányzat	927	18,90%	285	30,74%	Munkaügy	191	3,89%	35	18,32%
Egészségügy	431	8,79%	111	25,75%	Környezetvédelem	156	3,18%	92	58,97%
Igazságügy, rendvédelem	401	8,17%	152	37,91%	Szociálpolitika	136	2,77%	24	17,65%
Mezőgazdaság	346	7,05%	107	30,92%	Energiapolitika	134	2,73%	44	32,84%
Közlekedéspolitiká	320	6,52%	211	65,94%	Külpolitika	134	2,73%	29	21,64%
Pénzügy, egyéb gazdaságpolitika	284	5,79%	86	30,28%	Honvédelem	100	2,04%	25	25,00%
Oktatásügy	281	5,73%	64	22,78%	Tudomány, média	88	1,79%	23	26,14%
Makrogazdaság	276	5,63%	50	18,12%	Kultúrpolitika	60	1,22%	11	18,33%
Területfejlesztés, lakásügy	209	4,26%	66	31,58%	Kereskedelem, külgazdaság	30	0,61%	7	23,33%
Földvagyron, vízkészlet, műemlékek	200	4,08%	112	56,00%	Bevándorlás	11	0,22%	4	36,36%
Jogok	191	3,89%	59	30,89%	Összesen	4906	100,00%	1597	32,55%

Szembevető eredmény, hogy a legnagyobb, az interpellációk majd 19 százalékát kitevő közpolitikai ügycsoport a kormányzati működésre vonatkozik

(hasonló megállapításra jutott a CAP-kompatibilis vizsgálatok közül például Bevan és John, 2015). Ez az eredmény egyben egybecseng az irodalomnak a kormány ellenőrzésével kapcsolatos feltevésével. A jelentősebb közpolitikai témák körében találjuk ezen túl az egészségügyet, az agráriumot, a közlekedést és a rendvédelmet. Ha pedig azt vizsgáljuk, hogy az adott közpolitikai alrendszerek kapcsán milyen gyakran tettek fel konkrét földrajzi vonatkozással rendelkező kérdést, azt találjuk, hogy az ilyen beadványok egy jelentős része a környezetvédelemmel, a közlekedéssel és a nemzeti földvagyonnal volt kapcsolatos (szemben például a szociális szféra és a kultúra vonatkozó adataival).

#### EMPIRIKUS EREDMÉNYEK: AZ INTERPELLÁLÁS TÉNYEZŐI

A képviselők interpellációk iránti keresletével kapcsolatos hipotézisek tesztelésére regressziókat futtattunk a CAP interpellációs adatbázisának földrajzi változókkal kiegészített, képviselőciklus szintre aggregált adatbázisán. A mennyiségi függő változó esetében többek között Dandoy (2011) és Papp (2015) hasonló feladatot elvégző cikkéhez hasonlóan mi is a negatív binomiális regressziót választottuk.<sup>15</sup> Az adatbázisunk tartalmazza az 1990 és 2014 között elhangzott interpellációk teljes mennyiségét, tehát panel szerkezetű adattábláról beszélhetünk.<sup>16</sup> Adatbázisunk ezen panelstruktúráját kihasználva véletlenhatás-modelleket futtattunk.<sup>17</sup>

4. táblázat. Az interpellációk mennyiségét befolyásoló tényezők

Függő változó: interpellációk száma	Magyarázó változó	1. modell	Std. Err.	z	p> z
Kormány-ellenzék (H1)	<i>Ellenzéki ***</i>	1.526	.082	7.82	0.000
Frakcióvezetés (H2)	<i>Frakcióvezető (Fv)</i>	0.913	.213	-0.39	0.695
	<i>Fv-helyettes</i>	1.026	.078	0.34	0.731
Mandátum forrása (H3)	<i>Területi lista***</i>	0.787	.053	-3.54	0.000
	<i>EVK***</i>	0.635	.044	-6.54	0.000
	<i>Konstans***</i>	3.111	.352	10.02	0.000

A \*\*\* a szokásos jelölésnek megfelelően a  $p < 0.01$  melletti szignifikanciát jelzi. Az együtthatók a szövegben jelzett módon IRR-ek.

A gyakorisági adatokra ható tényezők koefficienseit gyakran *incidenciahányadosok* (a statisztikai táblákban: IRR) formájában mutatják és mi is követtük ezt a konvenciót (Hilbe, 2014: 60–61.). E mutató *egynél kisebb értéke negatív hatásirányra, egynél nagyobb értéke pozitív hatásirányra* utal. Kezdvé az elemzést az elhangzott interpellációk mennyiségét meghatározó tényezőkkel (H1, H2, H3), a regressziós együtthatókat áttekintve látható, hogy az ellenzéki képviselők

selők átlagosan jelentősen több interpellációt mondtak el, mint kormánypárti társaik (4. táblázat).<sup>18</sup>

Megfigyelhető továbbá a második hipotézis kapcsán, hogy sem az egyéni választókerületi, sem a területi listás mandátum nem eredményez magasabb számú elhangzott interpellációt. Sőt, a hatásirány negatív: mind az egyéni választókerület, mind a területi listás mandátum (minden egyéb tényező változatlansága mellett) csökkent a elhangzott interpellációk számát a pártlistás képviselők mennyiségeihez képest, és e negatív hatás az EVK-s képvisőknél erősebb, mint a területi listás kollégáiknál. Mindhárom említett eredmény szignifikáns ( $p < 0.01$ ). A frakcióvezetői, illetve frakcióvezető-helyettesi tisztség ugyanakkor nem fejt ki szignifikáns hatást.

Kapcsolódva a mennyiségi tényezők között is vizsgált választókerületi szolgálat-feltevéshez (H3), a következő két modellünk függő változója az interpellációk földrajzi tartalma (bináris változó: van rá utalás, illetve nincs rá utalás), melyre a H5 hipotézis szerint a mandátum forrása hat. A kapcsolatot lineáris véletlenhatás-modellel becsültük.<sup>19</sup> Első körben általában a földrajzi nevek említését meghatározó tényezőket vizsgáltuk anélkül, hogy az elemzést a saját EVK-hoz kapcsolódó földrajzi nevekre szűkítettük volna (5. táblázat).

5. táblázat. Az interpellációk földrajzi tartalmának tényezői

Függő változó: interpellációk földrajzi tartalma	Magyarázó változó	2. modell	Std. Err.	Z	$p >  z $
Kormány-ellenzék	<i>Ellenzéki</i>	-0.014	.024	-0.57	0.566
Frakcióvezetés	<i>Frakcióvezető (Fv)</i>	-0.009	.099	-0.09	0.926
	<i>Fv-helyettes</i>	-0.023	.031	-0.73	0.463
Mandátum forrása	<i>Területi lista**</i>	0.066	.028	2.37	0.018
	<i>EVK***</i>	0.149	.029	5.20	0.000
	<i>Konstans***</i>	0.290	.027	10.83	0.000

A \*\*\* a szokásos jelölésnek megfelelően a  $p < 0.01$  melletti, míg a \*\* a  $p < 0.05$  melletti szignifikanciát jelzi.

A területi listás- és az EVK-mandátum együtthatója is pozitív irányú és mindkettő szignifikáns ( $p < 0.05$ , illetve  $p < 0.01$  szinten). Ez ugyanakkor még nem erősíti meg a H5 hipotézist, hiszen az a saját választókerületéhez tartozó földrajzi nevek említését teszi fel. Mindemellett – és függetlenül a vizsgált (tartalmi és immár nem mennyiségi) hipotézistől – megállapítható, hogy a frakciótiszségek jelen modellek esetében sem fejtettek ki szignifikáns hatást, ahogy a kormánypárti, illetve ellenzéki pozíció sem (ld. a modell első három magyarázó változóját).

Már szorosabban kapcsolódva a H5 hipotézishez lefuttattunk egy ugyancsak lineáris véletlenhatás-regressziót, ahol a függő változó a saját körzetbe

eső földrajzi helyhez kapcsolódó interpellációk aránya az összes földrajzi relevanciájú interpelláció körében. A regresszióban értelemszerűen kizárólag a területi listás, illetve az egyéni választókerületi képviselők adatait szerepeltettük (6. táblázat).<sup>20</sup> Ebben az esetben a konstanson és a (hipotézisekből magyarázatként nem következő) frakcióvezető-helyettesi tisztségen kívül nem talá-lunk szignifikáns változót, a választókerület szolgáltatának feltevése tehát nem nyert megerősítést.

6. táblázat. A saját EVK-hoz kapcsolódó földrajzi utalások tényezői

Függő változó: interpellációk EVK-hoz kötődő földrajzi tartalma	Magyarázó változó	3. modell	Std. Err.	z	p> z
Kormány-ellenzék	<i>Ellenzéki</i>	-0.032	.040	-0.80	0.423
Frakcióvezetés	<i>Frakcióvezető (Fv)</i>	0.088	.277	0.32	0.752
	<i>Fv- helyettes***</i>	-0.169	.062	-2.70	0.007
Mandátum forrása (H5)	<i>EVK</i>	0.030	.040	0.76	0.466
	<i>Konstans***</i>	0.625	.039	15.89	0.000

A \*\*\* a szokásos jelölésnek megfelelően a  $p < 0.01$  melletti, míg a \*\* a  $p < 0.05$  melletti szignifikanciát jelzi.

A másik tartalmi dimenzióban a bizottsági tagságnak az elmondott interpellációk közpolitikai tartalmára gyakorolt hatását vizsgáltuk (H4). A bizottsági tagságot a közpolitikai kódok és a bizottsági portfóliók közötti átváltást megteremtő tábla segítségével az adott bizottság közpolitikai kompetenciájával helyettesítettük. A multinomiális regresszió eredményét a fentieknek megfelelően az IRR-értékekkel közöljük. Mint fent is, a modell egy opciót (ez esetben a kormányzati ügyek 20-as kódját) kihagyott és ahhoz mérte a koefficienset (ahol nincs koefficiens, ott a magyarázó változókat a tökéletes kollinearitás miatt a modell kihagyta). Az eredményeket a 7. táblázat közli.

7. táblázat. A bizottsági tagság hatása a közpolitikai tartalomra

Függő változó: interpelláció közpolitikai tartalma	Magyarázó változó: Bizottság közpolitikai portfóliója	4. modell (IRR)	Std. Err.	z	p> z
Makrogazdaság	1	1.930646***	.3283556	3,87	0
Jogok	2	1.95296***	.4143438	3,15	0,002
Egészségügy	3	38.26419***	10.52859	13,25	0
Mezőgazdaság	4	13.21901***	3.032765	11,25	0

Függő változó: interpelláció közpolitikai tartalma	Magyarázó változó: Bizottság közpolitikai portfóliója	4. modell (IRR)	Std. Err.	z	p> z
Munkaügy	5	6.023064***	1.569878	6,89	0
Oktatásügy	6	12.73223***	2.954642	10,96	0
Környezetvédelem	7	5.103579***	1.16068	7,17	0
Energiapolitika	8	2.369846	1.604384	1,27	0,202
Bevándorlás	9				
Közlekedéspolitika	10	1.926036	1.490527	0,85	0,397
Igazságügy, rendvédelem	12	1.705274***	.3141331	2,9	0,004
Szociálpolitika	13				
Pénzügy	15	3.45668***	.6442475	6,65	0
Honvédelem	16	7.691154***	2.171252	7,23	0
Tudomány, média	17	6.223862***	2.312481	4,92	0
Külgazdaság	18	2.370925	1.41262	1,45	0,147
Külpolitika	19	1.388491	.3912309	1,16	0,244
Föld- és vízvagyon	21				

A \*\*\* a szokásos jelölésnek megfelelően a  $p < 0.01$  melletti szignifikanciát jelzi.

Mint látható a bizottsági tagság a közpolitikai területek többsége esetében pozitív és erősen szignifikáns kapcsolatot mutatott az elmondott interpelláció tartalmával. Az eredmények validálása céljából véletlenszerűen kiválasztottunk három közpolitikai főcsoportot és azokból szintén véletlen mintavétellel az oda sorolt elemek 10-10%-át. Az elemeket kézi kódolással ellenőriztük, és minden esetben létező, az adott főcsoportba tartozó, az adatbázisban szereplő bizottsági tagságú képviselő nyújtotta be. A számításunk helyességét igazolja, hogy mindhárom esetben az adott témakörbe tartozó interpelláció elmondói között felülreprezentáltak a főtémakörhöz tartozó bizottságok tagjai. Így a mezőgazdasággal kapcsolatos interpellációk 60,8%-át mondta el ilyen képviselő (szemben a mezőgazdaság kérdéseivel is foglalkozó bizottsági tagok összes képviselő között megfigyelhető 30,9%-os arányával), a területfejlesztéshez kapcsolódó interpellációknál a szakpolitikusok aránya 54,1% (szemben a teljes Országgyűlés esetében megfigyelhető 46,2%-kal), valamint a honvédelemhez sorolható szövegek elmondóinak 70%-a számít feltételeink mellett szakpolitikusnak (szemben az összes képviselő között kimutatható 50%-kal).



## AZ EREDMÉNYEK ÉRTÉKELÉSE

A tanulmányban öt hipotézis kapcsán vizsgáltuk a rendszerváltás után elhangzott interpellációk jellemzőit. Ezek közül három a kérdések mennyisége, míg kettő a tartalmuk kapcsán fogalmazott meg feltevéseket. Az *első*, politikai ellenőrzésre vonatkozó hipotézis szerint az ellenzéki képviselők többet interpellálnak. E feltevésünk érvényesülése már a leíró statisztikából is sejthető volt, a modelleredmények pedig egyértelműen alátámasztották érvényességét. Szintén a mennyiségre vonatkozott a *második* hipotézis, amelynek kapcsán megállapítottuk, hogy a frakcióvezetésben betöltött tisztségnek nincs szignifikáns hatása a benyújtott mennyiségre. Ebben az eredményben szerepet játszhat a frakcióvezető-helyettesek nagy számának fentebb, részben már említett problémája is: a kisebb frakciókban (még az átmeneti frakcióvezetőktől eltekintve is) olyan sokan töltötték be ezt a tisztséget, hogy e poszt elveszthette megkülönböztető jellegét.

A *harmadik* hipotézis a területi, illetve az egyéni választókerületi mandátumforrás és a képviselői viselkedés között teremtett kapcsolatot. Itt azt találtuk, hogy sem az EVK-s, sem a területi listás mandátum nem eredményez több elhangzott interpellációt. Ennyiben felértékelődhetnek az (itt területi korlátok miatt nem vizsgált) közpolitikai specializációhoz köthető *információkéréshez* kapcsolódó alternatív magyarázatok (ezt támasztja alá a kormányzati működéssel kapcsolatos témák nagy aránya, ami a leíró statisztikából látható). Az egymással vélhetően nagy átfedést mutató információkérési és politikai ellenőrzési motívum között csak egy részletesebb tartalomelemzéssel lehetne igazságot tenni. Annyi ugyanakkor bizonyos, hogy az itt vizsgált faktorok (frakciótiszttség, illetve mandátumforrás) hatástalansága indokoltá teszi az információs modell feltérképezését a mennyiségi mutatók kapcsán is.

Másfelől nagyon is elképzelhető, hogy a választási kapcsolat és a választókerület szolgálata csak hosszabb időtávon, több választási és kormányzati ciklus során domborodik ki. Érdekes lenne megvizsgálni – pl. az itt használt adatbázisokat Papp [2015: 12.] megközelítésével kombinálva – egy komplexebb helyi beágyazottság-mutató, illetve a képviselői karriertípusok hatását az elmondott interpellációk mennyiségére (ez persze a tartalmi függő változók esetében ismét felmerül). Nem lehet eleve elvetni, hogy a parlamenti kérdések (vagy akár általában: a felszólalások) típusain belül bizonyos (pl. intézményi, napirend-ellenőrzési) okok miatt az interpellációkat kevésbé használják a választókerület szolgálatára, mint például az írásbeli kérdéseket (ahol sokkal gyengébb e korlát). A második hipotézis vizsgálatának eredménye (hogy ti. nincs hatása a frakcióvezetésben betöltött pozíciónak a mennyiségre) is egy ilyen intézményközpontú összehasonlítás fényében lehetne igazán értelmezhető.<sup>21</sup>

Mindent egybevetve az interpellációk mennyiségével kapcsolatban az egyetlen biztos pontot az ellenzéki képviselők magasabb arányos aktivitása jelenti, ami megerősíti az újabb elméletekkel szemben a hagyományosnak tekinthető politikai ellenőrzési tézist.

Ami az interpellációk tartalmára vonatkozó hipotéziseinket illeti, az információszerzésre és közpolitikai specializációra vonatkozó *negyedik* hipotézis kapcsán megállapítottuk, hogy a legtöbb esetben statisztikailag szignifikáns kapcsolat van a bizottsági tagok bizottságának közpolitikai portfóliója és interpellációjuk témája között. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a mintegy 400 bizottság–szövegtartalom páros esetében majd ötven esetben volt valamilyen mértékben szignifikáns és pozitív a kapcsolat. Másfelől 83 pár esetében szignifikáns, de negatív kapcsolatot regisztráltunk, amely éppenséggel megfelel hipotézisünknek. Az adatok további elemzése így az itt vizsgált hipotéziseken túl is bőven szolgálhat még hasznos információval a közpolitikai specializáció és a képviselői viselkedés kapcsán.

A másik tartalmi, vagyis az *ötödik* hipotézis kapcsán egyik legfontosabb megállapításunk az volt, hogy a területi listás és az EVK-mandátum szoros, pozitív és statisztikailag szignifikáns kapcsolatot mutat a földrajzi tartalommal, amely kapcsolat ráadásul a kisebb szint felé haladva erősödik (lásd a 2. modellt). Ez látszólag megerősíti a választókerület szolgáltatát a területi képviselők esetében fontos funkciónak feltételező irodalmat. A H5 hipotézis szempontjából *valóban lényeges* teszt, az EVK-hoz tartozó földrajzi nevek említése ugyanakkor nem hozott szignifikáns eredményt.

Ennek kapcsán külön vizsgálendő lenne a frakciók méretének hatása. A kisebb frakciók ugyanis jelentős részben országos listás képviselőkből állnak, akik ettől függetlenül – jellemzően – indultak egyéni választókerületben is. Másfelől pedig a nagy frakciók esetében a – gyakran *backbencher* – EVK-s képviselők napirendi hozzáférése korlátozottabb. Mindebből leginkább az következik, hogy további módszertani és empirikus munkára van szükség ahhoz, hogy felmérjük e hipotézis érvényességét. E munka részben a karrierváltozók és bizonyos intézményi tényezők (például frakcióméret) modellbe történő integrálásával, részben pedig a kérdéstípusok összehasonlításával lenne elvégezhető. E kérdések pedig már át is vezetnek a lehetséges további kutatási irányok területére.

#### TOVÁBBI KUTATÁSI IRÁNYOK

Írásunk zárásaként röviden kitérünk néhány olyan tematikus csomópontra, amelyek további vizsgálata segíthet az itt közölt eredmények értelmezésében, illetve a vizsgálat kiterjesztésében. Ezek közül talán a legfontosabb az egyes kérdéstípusok elméleti funkcióinak és empirikus használatának összehasonlítása lehet. A jelen tanulmányban közölt eredmények alapjául egy olyan adat-

bázis szolgált, mely messze nem fedi le a parlamenti kérdések teljes körét. Ennek megfelelően a kutatási terv sem törekedhetett például az egyes kérdés-fajták nagymintás összehasonlítására, vagy a szóbeli és írásbeli kérdések jellegzetességeinek feltárására.

A kutatás valószínűleg leghasznosabb kiterjesztése így a további adatbázis-fejlesztés lehetne, amely már teljes körűen lefedné a parlamenti viták egy fontos szegmensét, a parlamenti kérdéseket. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy az írásbeli kérdések esetében ez nagyságrendi változást is hozna a felhasznált megfigyelések számában. Ezzel együtt az írásbeli kérdések kvantitatív vizsgálata még közelebb vihetne kutatási kérdésünkhöz, mivel – érdemi volumenkorlát hiányában, s talán enyhébb frakció-korlátozás mellett – ezek még jobban felfedhetik a képviselői preferenciákat.

Kutatási kérdésünk hátterét ugyanakkor az a feltevés adja, hogy a parlamenti felszólalások – mint szűkös erőforrások – iránti igényüket a képviselők egyben, minden felszólalási típusra kiterjedően határozzák meg. Mivel a *felszólalási idő* általánosabb kategória, mint a parlamenti kérdésekre fordított idő, ezen általánosabb kutatási kérdéssel foglalkozó vizsgálatnak ki kell terjednie elsősorban a törvényjavaslatok megvitatására szolgáló időre.

Hasonlóképpen, a törvényhozási szervezetek (*legislative organization*) vizsgálata szükséges ahhoz, hogy tisztábban lássunk a napirend feletti kontroll intézményi tényezői ügyében (amelyeket az interpellációk kapcsán a Függelékben foglaltunk össze). Ilyen napirendformáló hatalmat gyakorolnak például a frakciók és a bizottságok (illetve mindkettő vezető testületei), valamint a házelnök. Jó példát jelentenek az ilyen napirend-ellenőrzésre az időkeretes viták. Mivel az egyes felszólalási típusok eltérő képviselői célokat szolgálnak (sőt, bizonyos esetekben az önkéntes motiváció helyett kötelezően kirótt feladat is lehet a felszólalás), ezért az egyes felszólalásokhoz kapcsolódó ráfordítások és a felhasznált idő is komplex mérlegelés tárgyai. Ennek megfelelően a parlamenti beszédek, mint politikai erőforrások átfogó vizsgálatához túl kell lépni pusztán a parlamenti kérdések tanulmányozásán.

Ahogy a kutatási terv egy ilyen keresztmetszeti kiterjesztése hozzájárulhat a képviselői viselkedés jobb megértéséhez, a már meglévő adatbázis használatával mélyebbre is áshatunk a parlamenti kérdések funkciói kapcsán. Ez egyben már túl is mutatna eredeti kutatási kérdésünkön, sőt, akár az itt használt kvantitatív elemzési kereten is. Egy lehetséges normatív kutatási kérdés a parlamenti kérdések megfelelő funkcionálását vizsgálhatná demokráciaelméleti nézőpontból. Ehhez kapcsolódva a parlamenti kérdések és válaszok információtartalma, a retorikai stílus, a politikai kultúra és a politikai polarizáció mind-mind vizsgálhatóak kvalitatív adatelemzési technikákkal. Egy ilyen vizsgálat során kiszűrhetőek lennének bizonyos anomáliák is, mint amilyen a tömeges és/vagy „előregyártott” kérdések beadása több helyre egyszerre.

A kutatási stratégia kiterjesztése és elmélyítése mellett egy harmadik lehetőséget kínál a további vizsgálódásra a kutatás módszertani újraalapozása. A tartomelemzés pontos metodológiája gyakran befolyásolja a kutatási eredményt. A számítógéppel támogatott kvalitatív elemzés kiterjeszhető lenne a közpolitikai kódokra és más fontos változókra, amelyeket az adatbázishoz kezel vettünk fel. A beszédekben feltűnő számok célirányos vizsgálata mélyíthetné információinkat a beszédek tartalmáról és funkciójáról. A beszédek „véleményelemzése” (*sentiment analysis*) pedig a parlamenti kérdések szimbolikus funkcióinak felfedéséhez járulhatna hozzá. Mindezen módszertani újításokkal megalapozott állításokat lehetne tenni a kérdések információkérő, ellenfelet támadó vagy éppen „alákérdező”, eredménybemutató jellegéről, amely érdemben bővítené a parlamenti beszédek nagymintás vizsgálatával megválaszolható kutatások sorát.

Már a további potenciális kutatási irányokról szóló e rövid áttekintés is világosan mutatja, hogy miért lehetett tanulmányunk csak egy első lépés a parlamenti kérdések vizsgálatában. De talán azt is sikerült érzékeltetnünk, hogy miért lehet fontos az, hogy jobban megértsük a képviselői döntések motivációit saját erőforrásaik és idejük felhasználása kapcsán.

#### FÜGGELÉK

##### *Az interpellációkra vonatkozó szabályok a rendszerváltás után*

A demokratikus elszámoltatás egyik kulcsfontosságú intézményét, az interpellációt a maira emlékeztető formájában már a rendszerváltást megelőzően megalkották, noha ekkor még nem tölthette be ellenőrző szerepét. Az 1/1989 (I. 24.) országgyűlési határozat által megszabott keretek a mai napig is csak részleteiben módosultak. A képviselők már ekkor nyújthattak be interpellációkat, azonban annak eldöntését, hogy melyik beadvány mikor hangozzék el, a jogszabály az Országgyűlés hatáskörébe utalta. Az általunk vizsgált időszak kezdete az interpellálható tisztségviselők körének szűkülését hozta magával. Az Alkotmány 1990. évi L. törvénnyel történt módosítása megszüntette a köztársasági elnök interpellálhatóságát, míg a Házsabályt megreformáló 31/1990 (III. 25.) országgyűlési határozat az államtitkárokat, a Legfelsőbb Bíróság elnökét, valamint a már megszűnt Elnöki Tanácsot törölte a lehetséges címzettek közül (az Alkotmány és a Házsabály rendelkezései így ezen a ponton el tértek egymástól).

Az 1994-ben elfogadott új Házsabály (46/1994. [IX. 30.] országgyűlési határozat) a korábbi szokásjog (csak a címzett egyetértésével lehet eltérni az előre benyújtott tartalomtól) kodifikálása mellett néhány szabályt is módosított. A korábbi ellentmondások elkerülése végett az Alkotmány rendelkezéseire hagyatkozott az interpellálhatók körét illetően. Rögzítette, hogy hetente legalább

kilencven perces időkeretet kell biztosítani az interpellációk számára, amelyben minden frakciót megillet a jog legalább egy interpelláció elmondására. Az interpellációk ekkortól alapvetően benyújtásuk sorrendjében hangozhatnak el.

Az így elfogadott szabályokon két alkalommal módosítottak: a 71/1997. (VII. 17.) országgyűlési határozat létszámuk figyelembevétele alapján biztosította a függetlenek jogát az interpellálásra. Az 1994. évi Házszabály utolsó interpellációkra vonatkozó módosítása (36/2012. [IV. 19.] országgyűlési határozat) módosította az interpellációk elhangzási sorrendjét, elsőbbséget biztosítva az ellenzéki frakcióknak. Noha a 10/2014. (II. 24.) országgyűlési határozat új szabályozást vezetett be, annak hatályba lépte már vizsgálati időszakunkon kívülre esik. Az interpellációkra vonatkozó szabályokat módosította továbbá az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény, amely előírta, hogy az interpellációk az ülészakokban legalább hetente egyszer elhangozhassanak. Az Alaptörvény 7. cikke az interpellálhatók körét a kormányra vagy annak egy tagjára szűkítette.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A tanulmány elkészítését az OTKA „A közpolitika dinamikája Magyarországon” (CAP) c. projektje támogatta (ÁJP-K-109303, projektvezető: Boda Zsolt; bővebb információ illetve a felhasznált adatbázisok és kódkönyvek megtalálhatók a projekt honlapján: cap.tk.mta.hu). Az adatbázis kialakításához nyújtott segítségért köszönettel tartozunk a CAP magyar kutatócsoport munkatársainak, s különösen az interpellációk kódolásában részt vevő Darabos Ádámnak, Heffler Dávidnak, Kis György Márknak, Széles Tamásnak, Zágoni Bellának és Zorigt Burtejinnek. Köszönjük Bartha Attila, Hajnal György, Papp Zsófia és az MTA TK PTI-ben rendezett vita résztvevőinek megjegyzéseit. A fennmaradó hibákért kizárólag a szerzők felelősek.
- <sup>2</sup> Mivel e helyt csak az interpellációkkal foglalkozunk, a továbbiakban az interpelláció és a (parlament) kérdés fogalmát stilisztikai okokból szinonimaként használjuk. Ezzel ugyanakkor semmiképpen nem kívánjuk azt sugallni, hogy megállapításaink a többi kérdéstípusra is érvényesek. Hasonlóképpen, mivel az adatbázis csak az elhangzott interpellációkat tartalmazza, ezért a továbbiakban interpelláció alatt csak ezeket (és nem a benyújtott irományokat) értjük.
- <sup>3</sup> Kutatási kérdésünk általánosabb formájában (Miért kérdeznak a parlamenti képviselők?) áttörri a beszédek és az irományok benyújtása között meghúzott határt (vö. írásbeli kérdések). Ezzel együtt a vonatkozó szakirodalom részben a parlamenti beszédekhez kapcsolódik, s mi is továbbvisszük e fonalat.
- <sup>4</sup> A hipotézisekkel kapcsolatos ábrarészekkel alább foglalkozunk.
- <sup>5</sup> Fontos hangsúlyozni, hogy az irodalom gyakran nem tesz különbséget az egyes kérdéstípusok (s különösen az írásbeli és szóbeli kérdések) funkciói között. Ez egy olyan hiányosság amelyet e kutatás keretei között (mivel nem állt rendelkezésre összehasonlítható adatbázis legalább két külön típusra) mi sem tudtunk orvosolni. Ennek ellenére e kérdésre – amely megállapításaink külső érvényességét is érinti – a záró szakaszban visszatérünk.

- <sup>6</sup> E lista meglehetősen átfedést mutat továbbá az – európai kérdéstípusok intézményére nem építő – amerikai politikai rendszerben azonosított képviselői viselkedési funkciókkal. (Lásd például Mayhew, [1974] nyomán a hirdetés, a sikerek „eltulajdonításának” vagy a közpolitikai álláspontok nyilvánosságra hozásának funkcióit.)
- <sup>7</sup> Mindkét kormányzati rendszerben – feltételezve a végrehajtó hatalom komplexitását – a parlamenti kérdések célja lehet a kormánnyal, mint a döntéshozó szervvel szembeállított, a végrehajtó funkciót ellátó bürokrácia ellenőrzése (vö. Sebők, 2014: 23. ábráját). Ennek speciális eseteit adják a közvetlenül a törvényhozás alá rendelt hatóságok. Az ellenőrzés célja ezekben az esetekben az, hogy a törvényhozói preferenciáktól elcsellengő intézményeket az ex post ellenőrzés keretében ismét a helyes útra térítsék.
- <sup>8</sup> Fontos hangsúlyozni, hogy e hipotézisek (és a hozzájuk kapcsolódó változók) a képviselők egyéni döntéseire összpontosítanak. Ezzel együtt az interpellációk számára és tartalmára egyéb (például intézményi: lásd egy frakciódöntés) tényezők is hathatnak. Elméleti áttekintésünk alapján azt sem lehet kizárni, hogy maguk a hipotézisek között is legyen valamilyen kapcsolat, amely befolyásolhatja az empirikus eredményeket. E problémákra röviden még visszatérünk.
- <sup>9</sup> Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy minden esetben az iromány elhangzott szövegét vettük volna alapul. Az elemzéshez felhasznált minta kialakítása során ugyanis döntési szabályként arra törekedtünk, hogy a nagyobb terjedelmű, tehát vélhetően bővebb információtartalmú forrásokat hasznosítsuk. Ezt azért érdemes megjegyezni, mert számos esetben (az 1994–2014-es időszakban) mind a benyújtott (és később elhangzott) iromány, mind maga az elhangzott felszólalás is rendelkezésre állt. Szemléltetésképp az 1994–1998-as ciklus 1510-es irományszámú, Sepsey Tamás által jegyzett interpellációjának irományszövege 219 földrajzi nevet tartalmazott, míg maga a felszólalás az alapvetően változatlan, földrajzi vonatkozású téma ellenére egyet sem. Az előbbieken alapján tehát eme interpelláció esetén a benyújtott irományszöveget elemeztük – s ezt tettük még további 457 esetben. A benyújtott interpellációs szövegek kizárólagos elemzésére azonban a szöveghányok miatt nem kerülhetett sor.
- <sup>10</sup> E megoldás egyszerűsítést jelent a Martin által alkalmazott hat szempontból álló kritériumrendszerhez képest, de az irományszövegek ennél komplexebb földrajzi szempontú tartalomelemzése meghaladta a jelen kutatás kereteit.
- <sup>11</sup> Ha egy interpelláció több területet érintett, akkor az ún. domináns témát kellett a kutatónak azonosítania szubjektív mérlegelése során.
- <sup>12</sup> A vizsgálat tehát *nem* az adott képviselő teljes parlamenti *karrierjére* összesíti a benyújtott interpellációk mennyiségét. A megfigyelések számát képviselő/ciklus szintre aggregálva  $N=1102$ -t kapunk.
- <sup>13</sup> A változó 62 értéket vett fel a vizsgált időszakban: minden, a választásokon mandátumot nyert képviselőt tartalmaz, akár csak a ciklus közben pártszakadással, új párt alapításával vagy időközi választásokkal képviselőre szert tett pártokat (a ténylegesen függetlenek – szemben pl. a 2010–2014-es ciklus végén a függetlenek között ülő DK-s képviselőkkel – képviselőket ciklusonként külön vettük figyelembe).
- <sup>14</sup> A képviselők frakcióváltási adatainak felhasználásával három kivétellel mindegyikük egyértelműen besorolható volt a kormány–ellenzék viszonyrendszer szerint. A három kivételt a ciklus

- közben hivatalosan ellenzékbe vonult FKgP és SZDSZ, valamint a rövid ideig kormányzati szerepet vállaló Somogyért Egyesület képzí.
- <sup>15</sup> Ennek fő oka, hogy a függő változóink átlagát meghaladja azok varianciája (Cameron–Trivedi, 2013: 69–70.). A szerzők megjegyzik, hogy a gyakorisági adatok esetében a leggyakoribb modell a Poisson, illetve a negatív binomiális.
- <sup>16</sup> Az a tény, hogy a legtöbb képviselőre nem jellemző a teljes perióduson való jelenlét, nem okoz problémát a panelregressziók számításánál, hiszen a számításokra használt statisztikai programok, így az általunk felhasznált STATA 12 program is kezel kiegyensúlyozatlan panelstruktúrákat (Wooldridge, 2010).
- <sup>17</sup> A Hausman-teszt nullhipotézisét egyik regresszió esetén sem tudtuk megcáfolni, tehát indokoltnak tekinthető a véletlenhatás-regressziók futtatása a fixhatás-modellekkel szemben.
- <sup>18</sup> Az ilyen elemzéshez szükséges „mérce” a három hipotézis esetében rendre a következő módon határozottuk meg: a kormány illetve ellenzéki pozíciót leíró változó esetében a kormánypárti képviselők; a frakcióvezetés-változó esetében a tisztség nélküli képviselők; a képviselői mandátum forrása esetében pedig az országos listás mandátum jelentette a kiindulópontot, amihez képest a többi változó-értékre IRR-t számoltunk.
- <sup>19</sup> A Hausman-teszt jelen esetben sem adott indokot a fixhatás-modell használatára. A lineáris modell nem adott a 0-1 intervallumon kívüli becült értéket, tehát nem láttuk indokoltnak a nem lineáris modell alkalmazását.
- <sup>20</sup> Mivel az országos listán megválasztott képviselőknek nincs választókerületük, így a választókerületükbe tartozó települések sem léteznek.
- <sup>21</sup> Szintén érdekes lenne megvizsgálni, hogy a *párthierarchiában* betöltött pozíció (a képviselői mandátummal is rendelkező érintettek esetében) milyen átfedést mutat a *frakció*-pozícióval a regressziós eredmények kapcsán.

## IRODALOM

- Andeweg, Rudy B. (2014): Roles in Legislatures. In: Shane Martin–Thomas Saalfeld–Kaare W. Strøm (Eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press.
- André, Audrey–Depauw, Sam–Shugart, Matthew S. (2013): The Effect of Electoral Institutions on Legislative Behavior. In: Shane Martin, Thomas Saalfeld–Kaare W. Strøm (Eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press.
- André, Audrey–Depauw, Sam (2013): District Magnitude and Home Styles of Representation in European Democracies. *West European Politics*, Vol. 36, No. 5, 986–1006.
- Bailer, Stefanie (2011): People’s voice or information pool? The role of, and reasons for, parliamentary questions in the Swiss parliament. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, No. 3, 302–314.
- Bawn, Kathleen (1995): Political Control versus Expertise: Congressional Choices About Administrative Procedures. *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 1, 62–73.
- Bevan, Shaun–John, Peter (2015): Policy Representation by Party Leaders and Followers: What Drives UK Prime Minister’s Questions?. *Government and Opposition*, Vol. 51, No. 1, 1–25.

- Binder, Sarah A. (2015): Challenges Ahead for Legislative Studies. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 40 No. 1, 5–11.
- Bíró-Nagy András (2015): Közép-európai EP-képviselők és szerepeik. Viselkedési stratégiák az Európai Parlamentben. *Politikatudományi Szemle*, 24. évf., 2. szám, 91–121.
- Blomgren, Magnus–Rozenberg, Olivier (2012): *Parliamentary roles in modern legislatures*. Routledge.
- Bochel, Hugh–Defty, Andrew–Kirkpatrick, Jane (2014): *Watching the watchers: parliament and the intelligence services*. Palgrave Macmillan
- Borghetto, Enrico: *Questioning the government in time of crisis. A comparative analysis of the content of parliamentary questions in Italy, Portugal and Spain*. Forrás: <http://recursos.march.es/web/ceacs/actividades/miembros/Borghetto.pdf>, Letöltés ideje: 2015-11-16.
- Bowler, Shaun – Farrell, David M. (1995): „The Organizing of European Parliament: Committees, Specialization and Co-Ordination”. *British Journal of Political Science*, Vol. 25 No. 2, 219–243.
- Buzogány, Áron–Kropp, Sabine (2014): *Parliamentary Control of National Parliaments in the European Union*. Forrás: [http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_34255.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_34255.pdf), Letöltés ideje: 2015-11-16.
- Cain, Bruce–Ferejohn, John–Fiorina, Morris (1987): *The personal vote: Constituency service and electoral independence*. Harvard University Press.
- Cameron, A. Colin–Trivedi, Pravi K. (2013): *Regression Analysis of Count Data*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Carey, John M.–Shugart, Matthew S. (1995): Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, Vol. 14 No. 4, 417–439.
- Carey, John M (2007): Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting. *American Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 1, 92–107.
- Chiru, Mihail (2015): *Rethinking constituency service: Electoral Institutions, candidate campaigns and personal vote in Hungary and Romania*. Central European University.
- Dandoy, Régis (2011): Parliamentary questions in Belgium: Testing for party discipline. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, No. 3, 315–326.
- Döring, Herbert (1995): Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda. In: Döring, Herbert (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt, Campus.
- Epstein, David–O’Halloran, Sharyn (1999): *Delegating powers: A transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge University Press.
- Eulau, Heinz et al. (1959): The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke. *American Political Science Review*, Vol. 53, No. 3, 742–756.
- Gross, Donald A. (1978): Representative styles and legislative behavior. *Political Research Quarterly*, Vol. 31, No. 3, 359–371.
- Hilbe, Joseph M. (2014): *Modelling Count Data*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ilonszki, Gabriella–Judge, David (1995): Representational Roles in the Hungarian Parliament. In: Cox, Terry–Furlong, Andy (eds.): *Hungary: The Politics of Transition*. Frank Cass.
- Judge, David–Ilonszki, Gabriella (1995): Member-constituency linkages in the Hungarian Parliament. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 20, No. 2, 161–176.
- Judge, David (1999): *Representation: theory and practice in Britain*. Psychology Press.



- Kellermann, M. (2015): *Electoral Vulnerability, Constituency Focus, and Parliamentary Questions in the House of Commons*. The British Journal of Politics & International Relations.
- Krehbiel, Keith (1991): *Information and Legislative Organization*. The University of Michigan Press.
- Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (eds.) (1993): *Magyarország politikai évkönyve 1992-ről*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
- Lazardeux, Sébastien (2005): Une Question écrite, Pour Quoi Faire? The Causes of the Production of Written Questions in the French Assemblée Nationale. *French Politics*, Vol. 3, No. 3, 258–281.
- Ilonszki, Gabriella (2011): Képviselési szerepek, politikai intézmények, képviselési deficit : Két évtized változásai. In: Tardos, Róbert–Enyedi, Zsolt–Szabó, Andrea: *Részvétel, képviselés, politikai változás*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja.
- Marangoni, Francesco–Tronconi, Filippo (2011): When Territory Matters: Parliamentary Profiles and Legislative Behaviour in Italy (1987–2008). *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, No. 4, 415–434.
- Martin, Shane (2011a): Using parliamentary questions to measure constituency focus: an application to the Irish case. *Political Studies*, Vol. 59, No. 2, 472–488.
- Martin, Shane (2011b): Parliamentary Questions, the Behaviour of Legislators, and the Function of Legislatures: An Introduction. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, No. 3, 259–270.
- Martin, Shane–Rozenberg, Olivier (2014): *The Roles and Function of Parliamentary Questions*. Routledge.
- Martin, Shane (2014): Policy, Office and Votes: The Electoral Value of Ministerial Office. *British Journal of Political Science*, 1–16.
- Martin, Shane–Saalfeld, Thomas–Strøm, Kaare W. (eds.) (2014): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press.
- Martin, Shane–Vanberg, Georg (2014): Legislative Institutions and Coalition Government. In: Shane Martin–Thomas Saalfeld–Kaare W. Strøm (Eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press.
- Mayhew, David R. (1974): *Congress: The electoral connection*. Yale University Press.
- McElroy, Gail (2006): Committee Representation in the European Parliament.” *European Union Politics*. Vol. 7, No. 1, 5–29.
- Müller, Wolfgang C.–Sieberer, Ulrich (2014): Procedure and Rules in Legislatures. In: Shane Martin–Thomas Saalfeld–Kaare W. Strøm (Eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press.
- Önnudóttir, Eva H. (2014): *Political parties and styles of representation*. Party politics: 1354068814560934.
- Papp Zsófia (2011): A választókerület helye a magyar parlamenti képviselők szerepfelfogásában. In: Bozsonyi Károly–Enyedi Zsolt–Tardos Róbert– Závecz Tibor (szerk.): *Részvétel, képviselés, politikai változás*. Századvég–DKMKA.
- Papp Zsófia (2015): Helyi témájú írásbeli kérdések a magyar parlamentben. A választási rendszerhez köthető karrierváltozók szerepe a helyi ügyek képviselésében. *Politikatudományi Szemle*, 24. évf., 1. szám, 7–28.
- Poyet, Corentin (2014): *Explaining MPs Constituency Orientation: A QCA Approach*, APSA 2014 Annual Meeting Paper.

- Proksch, Sven-Oliver–Slapin, Jonathan B. (2010): Parliamentary questions and oversight in the European Union. *European Journal of Political Research*, Vol. 50, No. 1, 53–79.
- Rasch, Bjørn Erik (2009): Opposition Parties, Electoral Incentives and the Control of Government Ministers: Parliamentary Questioning in Norway. In: Ganghof, Steffen–Hönnige, Christoph–Stecker, Christian (Eds.): *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler*. Springer.
- Rasch, Bjørn Erik (2011): Behavioural Consequences of Restrictions on Plenary Access: Parliamentary Questions in the Norwegian Storting. *Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, No. 3, 382–393.
- Raunio, Tapio (1996): Parliamentary Questions in the European Parliament: Representation, Information and Control. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 2, No. 4, 356–382.
- Rozenberg, Olivier et al. (2011): Not only a battleground: Parliamentary oral questions concerning defence policies in four western democracies. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, No. 3, 340–353.
- Russo, Federico–Wiberg, Matti (2010): Parliamentary questioning in 17 European parliaments: Some steps towards comparison. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 16, No. 2, 215–232.
- Russo, Federico (2011): The constituency as a focus of representation: Studying the Italian case through the analysis of parliamentary questions. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, No. 3, 290–301.
- Russo, Frederico (2011): The Constituency as a Focus of Representation: Studying the Italian Case through the Analysis of Parliamentary Questions. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, No. 3, 290–301.
- Saalfeld, Thomas (1997): Professionalisation of parliamentary roles in Germany: An aggregate-level analysis, 1949–94. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 3, No. 1, 32–54.
- Saalfeld, Thomas (2000): Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight. *European Journal of Political Research*, Vol. 37, No. 3, 353–376.
- Saalfeld, Thomas (2011): Parliamentary questions as instruments of substantive representation: Visible minorities in the UK House of Commons, 2005–10. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, No. 3, 271–289.
- Saalfeld, Thomas (2014): Executive–legislative relations in Europe. In: Magone, José M. (ed.): *Routledge Handbook of European Politics*. 346.
- Saalfeld, Thomas–Strøm, Kaare W. (2014): Political Parties and Legislators. In: Shane Martin–Thomas Saalfeld–Kaare W. Strøm (Eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press.
- Salmond, Rob (2011): Bureaucrats in the headlights: Question times and delegation to bureaucrats. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, No. 3: 368–381.
- Salmond, Rob (2014): Parliamentary question times: How legislative accountability mechanisms affect mass political engagement. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 20, No. 3, 321–341.
- Sándor Péter–Vass László (szerk.) (2009): *Magyarország politikai évkönyve 2008-ról*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Sebők Miklós (2014): *Hatalom szabályok nélkül. Kormány és törvényhozás viszonya pénzügyi válság idején*. Új Mandátum–MTA TK PTI.

- Sebők Miklós (2015): A képviseleti demokrácia megbízó-ügynök elméleti modellje. *Politikatudományi Szemle*, 24. évf., 2. szám, 7–26.
- Strøm, Kaare W.–Müller, Wolfgang C.–Smith, Daniel Markham (2010): Parliamentary control of coalition governments. *Annual Review of Political Science*, Vol. 13, 517–535.
- Strøm, Kaare W. (1997): Rules, reasons and routines: Legislative roles in parliamentary democracies. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 3, No. 1, 155–174.
- Strøm, Kaare W. (2012): Roles as strategies: towards a logic of legislative behavior. In: Blomgren, Magnus–Rozenberg, Olivier (2012): *Parliamentary roles in modern legislatures*. Routledge.
- Tavits, Margit (2009): The making of mavericks local loyalties and party defection. *Comparative Political Studies*, Vol. 42, No. 6, 793–815.
- Teixeira, Conceição Pequito–Freire, André–Belchior, Ana Maria (2012): Parliamentary representation in Portugal: Deputies' focus and style of representation. *Portuguese Journal of Social Science*, Vol. 11, No. 2, 99–117.
- Van Aelst, Peter–Vliegenthart, Rens (2014): Studying the tango: An analysis of parliamentary questions and press coverage in the Netherlands. *Journalism Studies*, Vol. 15, No. 4, 392–410.
- Vliegenthart, Rens–Walgrave, Stefaan–Zicha Brandon (2013): How preferences, information and institutions interactively drive agenda-setting: Questions in the Belgian parliament, 1993–2000. *European Journal of Political Research*, Vol. 52, No. 3, 390–418.
- Wahlke, John C.–Eulau, Heinz–Buchanan, William (1962): *The Legislative System: Explorations in Legislative Behaviour*. John Wiley and Sons.
- Wiberg, Matti (1995): Parliamentary Questioning. Control by Communication. In: Döring, Herbert (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Campus Verlag.
- Wiberg, Matti–Koura, Antti (1994): The logic of parliamentary questioning. In: Wiberg, Martin (ed.): *Parliamentary Control in the Nordic Countries*. Gummerus Printing.
- Wooldridge, Jeffrey M. (2010): *Economic Analysis of Cross Section Panel*. The MIT Press.
- Zittel, Thomas (2012): Legislators and their representational roles: strategic choices or habits of the heart? In: Blomgren, Magnus–Rozenberg, Olivier (2012): *Parliamentary roles in modern legislatures*. Routledge.

# A „POLITIKAI KORMÁNYZÁS” A MÉDIA- ÉS A KÖZPOLITIKAI NAPIRENDEK TÜKRÉBEN 2010 ÉS 2014 KÖZÖTT

Boda Zsolt

(MTA TK Politikatudományi Intézet)

Patkós Veronika

(MTA TK Politikatudományi Intézet, Budapesti Corvinus Egyetem)

## ÖSSZEFOGLALÓ

A tanulmány a *Hungarian Comparative Agenda Project* adatbázisait használva a médiana-pirend és a közpolitikai napirend közötti összefüggést vizsgálja, azt feltételezve, hogy a 2010–2014-es kormányzati ciklusban a „politikai kormányzás” hívószavának megfelelően a közpolitika-csinálást messzemenően meghatározták a kormányzat kezdeményezései. Vagyis a médiatematizációnak csekély volt a hatása arra, amiről az országgyűlésben beszéltek és amiről döntést hoztak. Sőt, a kutatás abból indul ki, hogy a politikai kezdeményezések magát a médiana-pirendet is eluralták, tehát a média csak csekély mértékben volt képes saját agendát létrehozni. Mindez feltehetően a kormányzati stílussal, valamint Magyarország gyenge közpolitikai képességeivel magyarázható.

**Kulcsszavak:** médiana-pirend ■ közpolitikai napirend ■ médiahatás ■ közpolitikai változás

Orbán Viktor második miniszterelnöki ciklusa végén tartott értékelő beszédében kijelentette, hogy a 2010-es kormányváltással egyben rendszerváltás is történt. Ezzel arra utalt, hogy a Fidesz második kormányzati ciklusa mély, rendszerszintű változásokat hozott, mind a politikai intézmények, mind a közpolitika-csinálás terén. A 2010–2014-es ciklus során a parlament valóságos törvénygyárrá változott, és a változások volumenükben is igen jelentősek voltak, hogy csak néhány példát említsünk: az igazságszolgáltatás, az oktatáspolitiká, a szociálpolitika, vagy az energiapolitika terén is. A reformokat, úgy tűnik, többnyire *top-down* módon alakították ki, és szintén *top-down* módon, gyakran a változások által érintett szereplők jelentős részének tiltakozása mellett vitték véghez.

Tanulmányunkban a közpolitikai változásokat a média napirendjével összefüggésben vizsgáljuk. Azokat az ügyeket tekintjük fontos közpolitikai változásnak, amelyekre az átlagosnál nagyobb sajtófigyelem irányult, majd meg-

vizsgáljuk ezen kiválasztott ügyek lefolyását, azaz, hogy az ügy alapvetően társadalmi szinten vagy a nagypolitikában merült-e fel, és hogy milyen szinten kezdeményezték az adott közpolitikai változtatást. Azt feltételezzük, hogy a 2010–2014-es ciklusban a felgyorsult törvényalkotási folyamat miatt a médiát azok az ügyek dominálták, amelyeket a politika vetett fel, és a média önálló napirend-formáló ereje meglehetősen gyenge volt. Azt is feltételezzük, hogy a „politikai kormányzás” logikája szerint a médiában felbukkanó, a közpolitikai vállalkozók által kezdeményezett témák érdemben nem befolyásolták a politikai napirendet vagy eredményeztek közpolitikai változást, tehát, hogy a médianapirend csak igen gyenge hatást volt képes a közpolitika-csinálásra gyakorolni.

A tanulmányunkban az *extreme case analysis* módszerét követjük, így azokra az ügyekre fókuszálunk, amelyeket kiugró médiaérdeklődés övezett. Ha úgy találjuk, hogy ezeket az ügyeket a politika veti fel, majd válaszolja is meg, akkor van okunk feltételezni, hogy a kevésbé kiugró, hétköznapibb ügyek esetében is legalább ugyanilyen gyenge, ha nem még gyengébb a média közpolitikai hatása. A tanulmány célja nem a hipotézisek tesztelése – erre a választott vizsgálati módszer nem is lenne alkalmas – hanem a hipotézisek formálása, plauzibilisebbé tétele (vö. Kay–Baker, 2011).

Tanulmányunk az első szisztematikus próbálkozás a média napirendje és a közpolitikai változások közötti összefüggés feltárására, nemcsak magyar viszonylatban, hanem tudomásunk szerint az egész kelet-közép-európai régióban is. Az elemzés során a *Comparative Agendas Project* magyarországi adatait vizsgáljuk.<sup>1</sup> A magyar adatbázis a kelet-közép-európai régió első ilyen jellegű adatbázisa. A későbbi elemzések adhatnak választ arra a kérdésre, hogy eredményeink mennyiben általánosíthatók a régió többi országára, és melyek az egyes országok közötti legfőbb különbségek.

Magyarország bizonyos értelemben ugyanis a kelet-közép-európai régió országai között is speciális eset, az utóbbi évek közpolitikai változásainak hirtelensége és intenzitása a rendszerváltás időszakának politikai átalakításait idézi. A Fidesz voluntarizmusa, korlátozás nélküli hatalomgyakorlása mindenképpen sajátos kormányzati stílust hozott létre. Ennek ellenére több okból is úgy véljük, hogy a politika által irányított közpolitika-csinálás nem magyar sajátosság, hanem valamilyen mértékben az egész kelet-közép-európai régióra jellemző lehet. Egyrészt, ezek az országok általában kevésbé pluralisztikusak, mint a nyugati demokráciák – jellemzően inkább többségi berendezkedésű országok, gyenge konszenzusos vonásokkal. Másrészt, az Európai Unióhoz való csatlakozást követő években a régió országaiban a törvényalkotás menetét erőteljesen meghatározta a közösségi joganyag erőltetett tempóban történő átvétele, ami a felülről irányított, kevésbé demokratikus közpolitika-csinálás tipikus példájának tekinthető. Harmadrészt, a kelet-közép-európai régióban a közpolitikák alakítására kevesebb fórum áll rendelkezésre, az

érdekszervezetek és a civil társadalom szervezetei pedig mind számukat, mind nyomásgyakorló erejüket tekintve meglehetősen gyengék. Végül, az állampolgárok politikai aktivitása alacsonyabb mértékű, mint Nyugat-Európa legtöbb országában vagy az Egyesült Államokban. Mindezek mellett azonban okkal feltételezhetjük, hogy a Fidesz hatalomgyakorlása sok szempontból sajátos helyzetet teremtett. További hazai és nemzetközi komparatív vizsgálatok szükségesegek azonban e kérdés alaposabb megválaszolásához.

#### A MÉDIA SZEREPE A KÖZPOLITIKA-CSINÁLÁS FOLYAMATÁBAN

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). De befolyásolja-e valójában a média a közpolitika-csinálást?

A témában született empirikus tanulmányok általában kimutatnak valamilyen mértékű, a média által a politikai pártok (Green–Pedersen–Stubager, 2010), a parlament (Vliegenthart–Walgrave, 2011; Walgrave–Soroka–Nuytemans, 2007) vagy a kormányzás (Walgrave et al., 2007) napirendjére gyakorolt hatást. Ezek az írások megállapításaikat jellemzően egy hosszabb időszak különböző napirendjeinek kvantitatív, idősoros elemzésére alapozzák. Az oksági kapcsolatot az alapján tételezik fel, hogy a média napirendje és a közpolitikai napirend egyes témái időben követik egymást. Mindezek mellett az eredmények azt is világossá teszik, hogy a média befolyása a politikára valójában korlátozott mértékű.

Van Aelst és Walgrave (2011) álláspontja szerint a teljes napirendeket összehelyezve 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 amellett 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 közpolitikaformáló hatása. Ha tehát ezeket leválasztjuk az elemzésről, akkor a média hatása erősebbnek mutatkozik. Soroka (2002) jellegük szerint az ügyeket három csoportba sorolja, 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 közvet-

len 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 véljük, 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 gondoljuk, 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 érzékenyebbek, mint a kormányok. Természetesen az is fontos befolyásoló tényező, hogy a választási ciklusnak éppen mely pontját vizsgáljuk. A pártok jellemzően reszponzívabbak a választásokat megelőző, mint az azokat követő időszakban (Green-Pedersen–Stubager, 2010). 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 hagyják azokat a híreket, amelyek csak a másik oldalt foglalkoztatják (Vliegenthart–Montes, 2014).

Az eddig említett kutatások a napirendek közötti kapcsolatot vizsgálták. Csak néhány tanulmány foglalkozott a média *közpolitikai változásokra* gyakorolt hatásával. Ezek közül John (2006) szignifikáns összefüggést talált az önkormányzati ügyek média napirendi gyakorisága és a helyi célokra elkülönített költségvetési keret nagysága között. Más, a médiafigyelmet a közpolitikai változásokkal összefüggésbe hozó kutatók viszont több kételyt fogalmaztak meg a média befolyásoló 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 előzők során említett ügýítýpusok közti különbség legalább részben megmagyarázhatja, hogy miért nem talált jelentős hatást az elemzése során, mivel azok a közpolitikai területek és konkrét ügyek, amelyeket sokat idézett könyvében elemzett (egészségpolitika és szállítmányozás), nem igazán sorolhatók a „figyelemfelkeltő” kategóriába. A privát egészségügyi szolgáltatók és a teherszállítás szabályozásával kapcsolatos kérdések vélhetően nem a legalkalmasabbak arra, hogy megragadják a közvélemény figyelmét. 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 az adott ügyre irányuljon a döntéshozók figyelme és érdeklődése. A média mindenekelőtt a problémafolyam létrehozásához tud hozzájárulni, vagyis egy adott ügy nyilvános megkonstruálásához, a közvélemény formáláshoz és a közfigyelem fókuszálásához. A médiával foglalkozó kutatások régóta kimutatták, hogy a média az ügyek keretezése (*framing*) és a befogadók figyelmének előhangolása (*priming*) révén képes befolyásolni a közvéleményt.

A megszakított egyensúly elmélete (*punctuated equilibrium theory*, lásd Baumgartner–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 nagyléptékű 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 „koprodukciónak” 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–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, amíg eljutunk a döntésig, és ezen idő alatt számtalan szereplő igyekszik közbeavatkozni, és befolyásolni a közpolitika alakulását. Ha az oksági viszony a média napirendje és a közpolitikai napirend között sem több erős feltevésnél, ez még inkább igaz a média napirend és a közpolitikai döntés (a tényleges változás) közötti kapcsolatra. A kauzalitást elfedi a sok szereplő és esemény, amelyek a médiatematizáció és a közpolitikai döntés között megjelennek. Ennek megfelelően Tresch és mtsai. (2013) amellett érvelnek, hogy a média hatása eltérő a közpolitikai ciklus különböző fázisaiban. Értelemsze-



rúen 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 nagyléptékű változásokig (a közpolitikai megszakításokig).

A média közpolitikai hatásának megfelelő megbecslését 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 javaslatát stb. (Van Aelst–Walgrave 2011). A tanulmányok 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 egy minden tárgyilagos mérce szerint is jelentős eseményről beszámol (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 érvelünk, hogy az utóbbi esetben a média független agendaformáló ereje nagyobb, mint az előzőben, még akkor is, ha a média még az „objektív” jelentős ügyek esetében is képes lehet növelni, vagy csökkenteni azok észlelt fontosságát, illetve befolyásolni a közönség percepcióját az adott eseményről.

#### KUTATÁSI KÉRDÉSEK, ADATOK ÉS MÓDSZER

Tanulmányunk célja az, hogy a magyar közpolitikai folyamatot a média napirendjével összefüggésben mutassuk be a 2010–2014-es kormányzati ciklus adatain. Kutatási kérdéseink a médianapirend, a közpolitikai napirend és a közpolitikai döntések közötti összefüggésekre koncentrálnak. A szakirodalom hagyományos megközelítésmódját követve azt feltételezhetnénk, hogy ha egy adott ügyet intenzív médiafigyelem övez, akkor az ügy bekerülhet a közpolitika napirendjére, sőt, az üggyel kapcsolatos közpolitikai változás is bekövetkezhet. Viszont a vizsgált magyar esetben a közpolitika-csinálás hagyományosan erősen centralizáltnak mondott jellege miatt azt feltételezzük, hogy a média csak gyengén befolyásolta a közpolitikák formálódását, és inkább ellenkező irányú hatást várunk: azaz, hogy a média napirendje erősen követte a törvényhozás napirendjét.

Ezzel a hatással a szakirodalom idáig nem sokat foglalkozott, valószínűleg azért, mert nyilvánvalónak tűnik, hogy a média beszámol a legfontosabb politikai történésekről.<sup>2</sup> Bár, ami azt illeti, ez nem is olyan nyilvánvaló: Van Aelst és szerzőtársai (2015) a holland törvényhozás és a média interakcióját vizsgálva azt találták, hogy a média keveset beszél a törvényhozás munkájáról. Az

elfogadott törvények mintegy 80%-át sohasem említi a média, és mindössze a törvények 11%-a ér el néhány említésnél többet a médiában. Úgy véljük tehát, hogy ha a média és a közpolitika közötti viszonyt túlnyomóan ez a mintázat, tehát a politika napirendformáló hatása jellemzi, akkor ez a magyar közpolitikai folyamat egy lényegi sajátosságára mutat rá.

Ezek alapján a következő hipotéziseket vizsgáljuk:

*H1: 2010–2014 között a média csak korlátozottan tudott a törvényhozási napirendtől független, önálló napirendet teremteni.*

Vagyis feltesszük, hogy az intenzív parlamenti munka és az esetenként ellentmondásos döntéshozás a média napirendjét is erősen tematizálta. Azaz, a hirtelen bekövetkező és/vagy nagy volumenű közpolitikai átalakítások erősen hatottak a média napirendjére. Viszont kétséges, hogy a média képes volt-e saját napirendet kialakítani, egyes ügyeket önállóan kiemelni és napirenden tartani, figyelembe véve, hogy a felgyorsult törvényhozás milyen sok témával látta el a sajtót.

*H2. A médiának elhanyagolható hatása volt a közpolitika napirendjére.*

Egy kérdés az, hogy a média képes-e a politikától függetlenül ügyeket bemutatni, és egészen más kérdés az, hogy a média által bemutatott ügyek hatással vannak-e a politika napirendjére. A második hipotézisünk a média politikára gyakorolt hatásával foglalkozik – feltételezésünk, hogy ez a vizsgált időszakban elhanyagolható volt.

*H3. A média nem volt képes a közpolitikai változásokat befolyásolni.*

A médianapirend és a közpolitikai döntések közötti kapcsolat bonyolultabb, áttételesebb, mint amilyen az egyes agendák közötti kapcsolat. Így azt feltételezzük, hogy a média hatása ebben az esetben még kisebb, mint az előző esetben – azaz, hogy a vizsgált időszakban a médiának szinte semmilyen hatása nem volt a *policy* döntésekre.

Megközelítésünk *extreme case analysis*, amelynek során a kiugró médiafigyelmet kapó ügyekre koncentrálunk, és megpróbáljuk esetről esetre megvizsgálni a napirendek egymásra való hatásának folyamatát.<sup>3</sup> A vizsgálathoz vegyes módszert, azaz kvantitatív és kvalitatív elemeket is tartalmazó megközelítést használunk: a *policy* területeket előre lefektetett, kvantitatív kiválasztási szabályok szerint választottuk ki, majd a kiválasztott témákat egyenként megvizsgálva azonosítottunk 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 tesztelni a fenti hipotéziseket, de alkalmas a hipotézisek

plauzibilitásának megerősítésére (Kay–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.

Kutatásunkban médianapirenden az intenzív, átlagosnál nagyobb figyelmet kapó témák összességét értjük, azaz, nem a teljes napirendet vizsgáljuk, hanem azokat a témákat és ügyeket, amelyek nagy érdeklődést váltottak ki, amelyeket intenzív sajtófigyelem övezett. Azt feltételezzük, hogy a magyar közpolitika-csinálás sajátosságai miatt a média napirendformáló ereje korlátozott, és az intenzív médiafigyelem is csak csekély hatással van a politikai folyamatokra. A média-adatbázis a két legolvasottabb közéleti napilap, a Magyar Nemzet és a Népszabadság címoldalain található híreket tartalmazza, a teljes 2010–2014-es ciklusra nézve. Az adatbázisban minden, a címoldalakon szereplő hírhez egy szűkebb és egy tágabb közpolitikai kategóriát jelentő kód van hozzárendelve.

Közpolitikai napirenden a törvényhozás (elfogadott törvények) és az interpellációk által érintett közpolitikai témák összességét értjük. 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 feltételezzük, hogy a fontos ügyeket az interpellációs és a törvényhozási napirendek közül legalább az egyik érintette. Walgrave-vel és szerzőtársaival (2007) ellentétben nem törekszünk arra, hogy meghatározzuk, hogy a kormány vagy a parlament követi-e erősebben a média napirendjét, bár egyrészt a törvényhozás fölötti erős végrehajtói kontroll, másrészt a politikacsinálás erőltetett tempója miatt azt feltételezzük, hogy a parlament törvényhozási napirendje és a kormány napirendje között erős az összefüggés.

*Policy* változáson alapvetően a parlament által hozott, törvényi szintű változásokat értjük. 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 ügyek menetének rekonstruálása során viszont *policy* változásként azonosítjuk a nem törvényi szinten végrehajtott változásokat is (mint például Schmitt Pál lemondása), ha az interpellációs vagy a média-adatbázisból egyértelműen kiderül a változás ténye. Fontos megjegyezni azt is, hogy a *policy* változások azonosításakor csak azt vesszük figyelembe, hogy történt-e változás a szabályozási szinten. Nem foglalkozunk a törvények megvalósulásával, vagy későbbi hatásával, miként nem foglalkozunk azzal sem, hogy a változások lényegének, a problé-

ma egészségét tekintve hathatósnak tekinthetők-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 vizsgáljuk. Azaz, ha az intenzív médiafigyelmet intenzív interpellációs aktivitás követi, akkor azt feltételezzük, hogy a média hatott a politika napirendjére. Ha ezt törvényi változás is követi, akkor pedig azt feltételezzük, hogy a média napirendje hatással volt a közpolitikára.

Tanulmányunk a *Hungarian Comparative Agendas Project* első adatbázisait használja fel: a média, az interpellációs és a törvényhozási adatbázisokat. Az adatbázisok minden releváns itemhez – tehát a nyitóoldal cikkeihez, az egyes interpellációkhoz, illetve törvényekhez – egy-egy közpolitikai kódot rendelnek, annak megfelelően, hogy az mely közpolitikai területről (például egészségügy, környezetvédelem stb.) mond valamit.<sup>4</sup>

Az esetek kiválasztása során három szűrési módszer eredményeit egyesítettük, így azokat a témákat vizsgáltuk, amelyekben a szűkebb közpolitikai kód

1) éves gyakorisága egy vagy több évben meghaladja a négyéves átlagának kétszeresét, és legalább húsz cikket – ez 13 témát eredményezett,

2) negyedéves gyakorisága egy vagy több negyedévben meghaladja a negyedéves átlag kétszeresét, és legalább húsz cikket – ez 25 témát eredményezett, jelentős átfedéssel az előző kategória eseteivel,

3) havi gyakorisága egy vagy több hónapban meghaladja a havi átlag négyeszeresét, és legalább tíz cikket – ez 22 témát eredményezett.

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 amíg az adatbázis közpolitikai *témákat* tartalmaz, a médiahírek, 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.

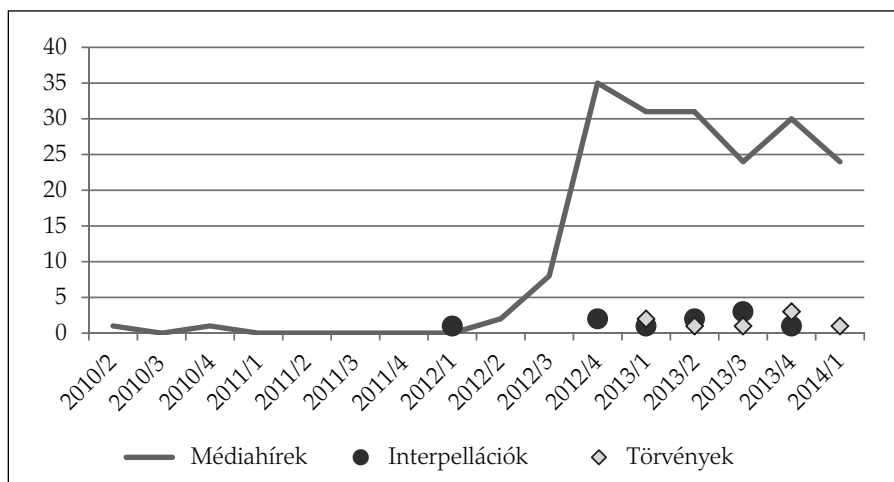
A cikkeket megvizsgálva azt találtuk, hogy ezeken a nagy médiafigyelmet kapó közpolitikai témákon belül szinte minden esetben találunk egy-egy jól azonosítható ügyet, amelyekkel a témában született hírek relatív többsége (jellemzően több mint harmada) foglalkozik, és végül csak igen kevés esetben okozott nehézséget egy domináns ügy, esetleg ügycsoport azonosítása. Egy-egy különösen nehéz esetről szubjektív elemeket sem nélkülöző kutatói döntést hoztunk.<sup>5</sup> Az ügyek felkutatása, azonosítása során már nem hagyatkoz-

hattunk gépiesen a cikkekhez, az interpellációkhoz vagy a törvényekhez rendelt közpolitikai kódokra. Annak érdekében, hogy véletlenül se szakadjunk el a valóságtól, kulcsszavas keresést is végeztünk az adatbázisokon, az ügyekhez kapcsolódó legfontosabb tulajdonnevek és kifejezések felhasználásával.

## EREDMÉNYEK

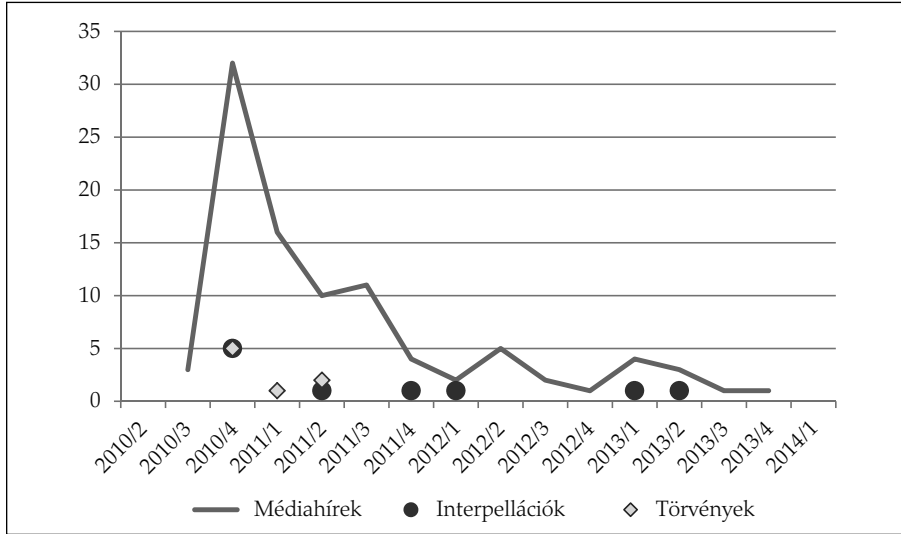
A vizsgált 36, kiemelkedő, médiafigyelmet kapó ügy közül 26 esetben (72%) azt találtuk, hogy a médiafigyelmet valamilyen, politika által kezdeményezett ügy generálja, például egy törvénytervezet bemutatása, egy miniszteri bejelentés, vagy egy törvény zárószavazása (az ügyek listáját lásd a Függelékben). Mivel sok törvénytervezetet szinte előzmények nélkül – például hatástanulmányok és szélesebb viták – 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 médiafigyellem középpontjában tudtak maradni. A felfokozott médiaérdeklődésre az is magyarázatot ad, hogy nem csak hirtelen bekövetkező, hanem sok esetben igen jelentős változásokat okozó törvénymódosításokról van szó. Így elemzők, érintettek, újságírók és politikusok is fókuszáltan, rövid időn belül megszólaltak az érintett témákkal kapcsolatban. Az ügyek e csoportját két példán mutatjuk be, a magán-nyugdíjpénztári megtakarítások államosításán, valamint a rezsicsökkentésen keresztül. Mindkét esetben a módosításokról szóló kormányzati bejelentés generálta a médiafigyelmet (1. és 2. ábra), azaz az ügyek egy-egy politikai bejelentés nyomán kerültek a média napirendjére.

1. ábra. Rezsicsökkentés: médiafigyellem, interpellációk és törvények negyedéves bontásban



Hasonló mintázat figyelhető meg a vizsgálatba került ügyek mintegy háromnegyed részében, azaz világos, hogy a politika nagymértékben képes volt a média napirendjét meghatározni.

2. ábra. A magán-nyugdíjpénztári rendszer átalakítása, napirendek és törvények 2010 októberétől, negyedéves bontásban



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 valamilyen önálló napirendformáló szerepe volt. A tíz ügyből három esetben drámai eseményekhez, súlyos anyagi károkat okozó, emberéleteket követelő katasztrófákhoz kapcsolódik a médiafigyelem: ilyen a vörösiszap-katasztrófa, a West Balkán nevű 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 lépésenként hozták a szabályozókat, azaz közpolitikai változást is előidéztek. Mindazonáltal ezek az esetek kevésbé bizonyítják a média önálló napirendformáló szerepét. 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 következőkben minden ilyen esetet részletesen is bemutatunk, az érdekesebbeknél ábrán is illusztráljuk az elmondottakat.

A részletes vizsgálat során azt állapítottuk meg, hogy hat olyan eset van, amelynek során valamilyen önálló médiahatást találunk, vagyis a médiana-

pirendben felbukkanó ügy megjelenik a politikai napirendben, az interpellációk között. Ezek közül három esetben még *policy* változást is azonosítottunk.

Az egyik olyan ügy, amelyik nyilvánvaló médiahatást mutat, Schmitt Pál köztársasági elnök plágium botránya. A botrány 2012 januárjában tört ki, amikor a hvg.hu egy cikkében azt állította, hogy Schmitt Pál doktori értekezése túlnyomórészt más tudományos munkák részleteinek egyszerű magyarra fordítása. Schmitt először tagadta a vádakat, néhány hónappal később viszont a Semmelweis Egyetem tényfeltáró bizottságának jelentése alapján az egyetem szenátusa visszavonta Schmitt doktori címét. Schmitt ezt követően, április 2-án lemondott az államfői posztról. Bár sem interpellációk, sem törvények nem születtek ez ügyben, abszurd lenne azt állítani, hogy nem történt politikai változás. A média-adatbázis vizsgálata alapján a média hatása a politikára ebben az esetben egyértelmű.

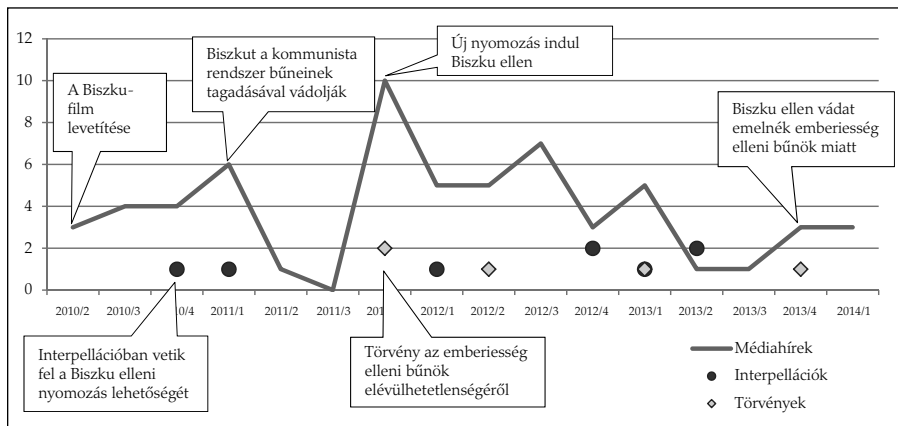
3. ábra. Médiafigyelem Schmitt Pál plágium-ügyében: cikkek száma negyedéves bontásban



A következő bemutatott eset a Biszku-ügy, amely szintén azt mutatja, hogy a médiának van valamilyen hatása a politikai napirendre és a politikai döntésekre. Az ügy 2010 júniusában merült fel, amikor bemutatták a Biszku Béláról szóló dokumentumfilmet, amelyben a volt kommunista vezető megengedő hangnemben beszélt az 1956-os forradalmat követő megtorlásokról, és tagadta a kommunista rezsim által elkövetett bűnöket. A film bemutatása után a média nemzetközi jogászokat szólaltatott meg az esettel kapcsolatban, akik felvetették, hogy Biszku Béla perbe fogható lenne emberiség elleni bűnök vádjával. Néhány hónappal később pedig egy jobbkios képviselő interpellálta a legfőbb ügyészt azzal kapcsolatban, hogy miért nem indítottak még eljárást Biszku ellen. Biszkut ezután pár héten belül perbe fogták a kommunizmus bűneinek tagadása miatt, majd 2011 októberében törvénytervezetet nyújtottak be az emberiség elleni bűnök elévülhetetlenségéről. A tervezet decemberi elfogadása után Biszku ellen újabb nyomozás indult, háborús és emberiség

elleni bűnök miatt, egy évvel később pedig a vádemelés is megtörtént. A média az elejétől fogva követte az eseményeket, a politika pedig gyorsan reagált, további muníciót szolgáltatva az újabb és újabb média híreknek. A Biszku elleni eljárások fordulatain, és a személyéhez szorosan kötődő hírek mellett párhuzamosan, egy általánosabb kérdés is felmerült az önkényuralmi rendszerek vezetőivel kapcsolatban, a médiában és a politikában egyaránt: a volt kommunista vezetők nyugdíjának, nyugdíjprivilegiumainak felülvizsgálata. A „Biszku-ügy” kétségtelenül a médiában merült fel először, de összességében az eset inkább a politikai és medianapirend kölcsönös egymásra hatását (*co-production*) példázza, semmint a média önálló *agenda* formáló szerepét.

4. ábra. A Biszku-üggyel, illetve a kommunista rendszer vezetőivel vagy áldozataival kapcsolatos hírek, interpellációk és törvények negyedéves bontásban



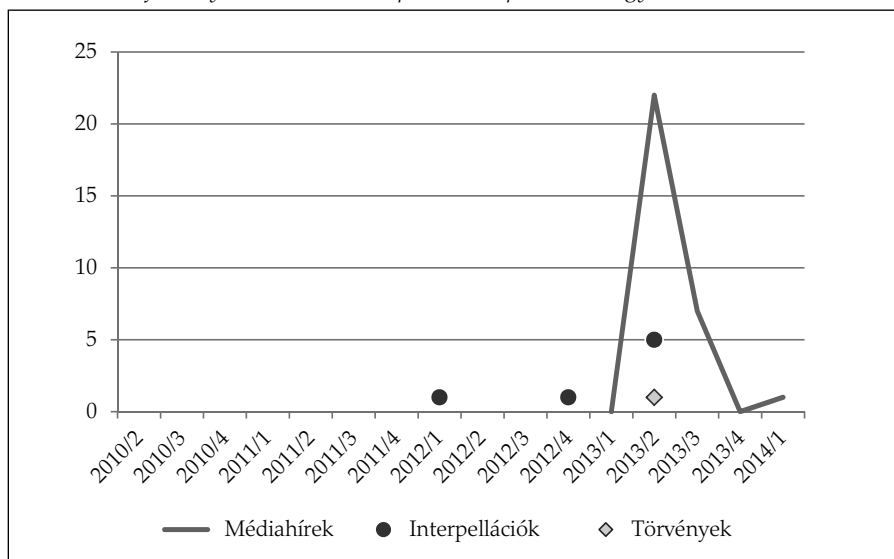
Első látásra kormányzati kezdeményezésű ügynek tűnhet a trafiktörvénnyel kapcsolatos cikkek kiugró száma, bár árulkodó, hogy az ügyek sűrűsödése nem a dohányzással kapcsolatos témákat, hanem a kormányzati visszaélésekkel kapcsolatos ügyeket összegyűjtő kódnál tapasztalható. Az ügyet részletesen megvizsgálva világossá válik, hogy önmagában a trafiktörvény, azaz a dohánytermékek árusításának szabályozása nem keltett különösen nagy médiafigyelmet, a törvénnyel kapcsolatos hírek nem kaptak az átlagosnál nagyobb teret az újságok címlapjain. A sajtóérdeklődés a koncessziós pályázatok eredményének kihirdetése után nőtt meg, a hírek túlnyomó többsége a feltételezhető visszaélésekről számolt be. Azaz nem a dohányárak kiskereskedelmi forgalmazásával kapcsolatos szabályok, hanem a koncessziók kiosztásával összefüggő, feltételezett kormányzati visszaélések váltak üggyé. Tegyük hozzá, hogy a dohánytörvénnyel kapcsolatos egyes visszasságok említést kaptak két ellenzéki interpellációban, amelyekre 2012 elején, majd végén került sor. Ez azonban még nem generált komolyabb médiafigyelmet. Az áttérés 2013 elején



következett be. A média napirendjén megjelenő téma gyorsan átkerült a politika napirendjére. A negyedév során elhangzott öt olyan interpelláció közül – amelyek a trafikpályázatokat említették – mindegyik tett legalább utalást a „trafikmutyira”, vagyis a trafikpályázatok elbírálásával kapcsolatban feltételezett kormányzati visszaélésekre. Több esetben az interpelláló politikus felszólalása címében vagy szövegében használta is a médiából átvett, „trafikmutyi” kifejezést. A média tehát erőteljesen hatott a politikai napirendre ebben az ügyben – még a nyelvezetet is befolyásolta.

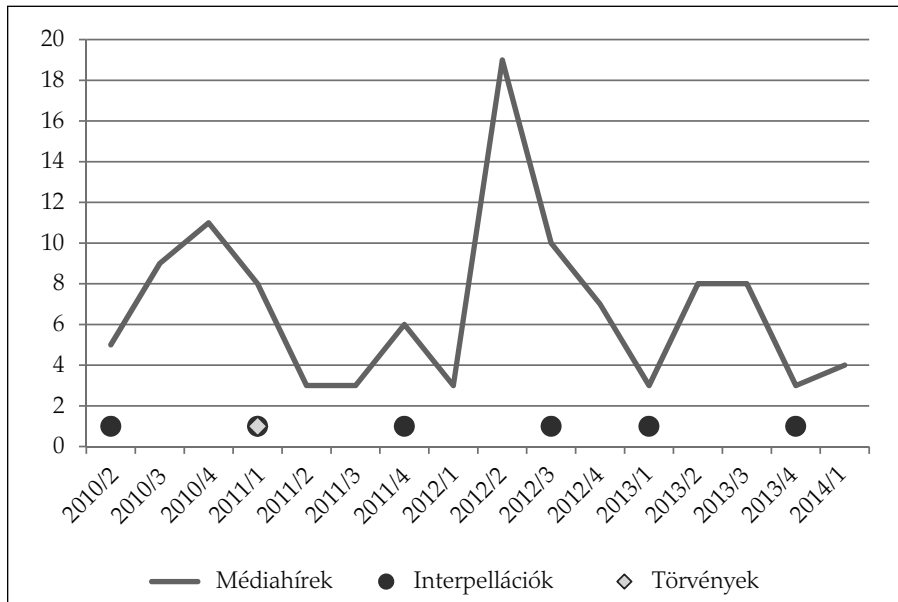
Bár a legkevésbé sem állítható, hogy a kormányzat reszponzív volt a felmerülő problémákkal kapcsolatban, de kétségtelen, hogy a felfokozott médiaérdeklődés bizonyos közpolitikai változást is előidézett. Ugyanis közvetlenül azután, hogy újságírók és civil szervezetek közérdekű adatigénylési kéressel fordultak a nemzeti fejlesztési miniszterhez és a Nemzeti Dohánykereskedelmi Nonprofit Zrt-hez, hogy információt szerezzenek a trafikpályázatok elbírálásának szempontjairól, a parlamenti többség elfogadta Cser-Palkovics András kormánypárti képviselő törvényjavaslatát „Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról” címmel, amit a képviselő mindössze két nappal korábban nyújtott be. Ez a módosítás pedig meggátolta, hogy a visszasságok után kutató hírportálok és civil szervezetek érdemben utánajárhassanak a kiosztási folyamatnak. A kormány tehát a maga módján reagált a média által tematizált problémára, hiszen egy törvénymódosítással kihúzta a talajt a visszasságokat firtató civil szervezetek és tényfeltáró internetes portálok lába alól.

5. ábra. A „trafikmutyi” a média és a közpolitikai napirenden, negyedéves bontásban



A rendőrséghez kötődő ügyek is jelentős figyelmet kaptak (6. ábra). Főként 2012-ben övezte a rendőrséget felfokozott érdeklődés, negyedévente 30-70 alkalommal szerepelt a címlapon velük kapcsolatos hír. Ahogy korábban már jeleztük, ezen a témakörön belül két ügycsoportot is azonosítottunk. A rendőrségi átszervezésekkel, szervezeti kérdésekkel foglalkozó hírek alkotják az első ügycsoportot, a különféle rendőri visszaélések (szakszerűtlen intézkedések, túlkapások, korrupció) pedig a másikat. Az első csoportba tartozó hírek a megelőző évben véghezvitt jogi változásokra reflektálnak, tehát ezt az ügyet a politika vezérelte médiaérdeklődéssel jellemezhető ügyek közé soroltuk. Így a továbbiakban csak a rendőrségi visszaélésekkel kapcsolatos hírek, interpellációk és törvények alakulását tárgyaljuk, a rendőrség szervezeti átalakítására vonatkozóakat nem.

6. ábra. Rendőri visszaélések



A rendőrségi visszaélések esetében a médiaérdeklődéssel párhuzamosan vagy azt követően a politikai érdeklődés is megnőtt a téma iránt, és bizonyos *policy* változások is történtek. Fontos megjegyezni, hogy a média, különösen a 2006-os tüntetések során elkövetett rendőri visszaélések óta, sokat foglalkozott a rendőri erőszakkal, és a vizsgált, 2010–2014 közötti időszakban is számos olyan hírt találunk, amelyek a 2006-os eseményekre reflektálnak. A jobboldali pártok politikusai minden lehetőséget megragadtak a 2006-ban történtek felemlegetésére és a szocialisták felelőségének nyomatékosítására. Túlzás lenne tehát azt állítani, hogy a média és a politikai napirend között olyan egy-

irányú hatást látunk, ahol a média hat a politikai napirendre. Viszont – bár 2006 óta a média és a politika napirendjén egyaránt folyamatosan jelen volt a rendőri visszaélések kérdése – 2012-ben ez a figyelem jóval intenzívebbé vált, és a médiaérdeklődés csúcsát több interpelláció is követte. Tehát nem zárhatjuk ki, hogy a média valamelyest ez esetben is hatott a politikára, bár a történések láncolata nem rajzol ki olyan oksági viszonyrendszert, mint amelyet a Biszku-ügyben, vagy a Schmitt-ügy kapcsán láthattunk.

Az információs jogok, és az adatvédelem témakörében megfigyelhető kiugrást a 2013 nyarán tetőző, az Edward Snowden által kirobbantott megfigyelési és lehallgatási botrány okozta. Ezt az ügyet magyar vonatkozásai miatt, (bár nemzetközi szinten robbant ki, és Magyarország csak kisebb mértékben volt érintve a kérdésben) nem zártuk ki az elemzésből. A médiafigyelemnek hatása volt a politikai napirendre, hiszen a Snowden-ügy és a vele kapcsolatban felvetődött információs, biztonságtechnikai kihívások az interpellációk között is megjelentek, adataink szerint viszont nem született olyan döntés, amelyet kapcsolatba lehetne hozni a botrányval. Tehát, mivel a médiafigyelem csúcsát követően az ügy megjelent a politika napirendjén, a média tematizációs hatása világos. Viszont ebben az esetben sem figyelhetünk meg *policy* változást okozó hatást.

Kiugró médiafigyelmet kapott a Tavares-jelentés vitája és az Európai Parlamentben való elfogadása is, amely megállapította, hogy a magyar kormány több intézkedése nem harmonizál az uniós alapértékekkel. A Tavares-jelentést kiváltó események kétségkívül kormányzati döntések. Viszont a trafikbotrányhoz hasonlóan ebben az esetben sem maguk a közpolitikai változások (például az Alaptörvény negyedik módosítása) alkotják az ügyet, hanem az arra adott reakciók, emiatt tekintjük a Tavares-jelentéssel kapcsolatos vitákat is a média által felvetett, nem pedig a kormányzat által kezdeményezett esetnek.

A jelentés számos közpolitikai ajánlást fogalmazott meg, illetve a változásokkal kapcsolatban beszámolási kötelezettséget is előírt a magyar fél részére, ami miatt a kormánypárti politikusok az ország szuverenitásának megsértéseként értékelték azt. Bár a téma erősen megjelent a médiában, és a hazai parlamentben is több megszólalás érintette a jelentést (például 2013. július 4-én Orbán Viktor napirend előtti felszólalásában hosszan beszélt az elfogadásáról) nem találtunk olyan interpellációt, amely említette volna. Közpolitikai változás az ügyben szintén nem következett be, ugyanis, ahogy azt Orbán még az Európai Parlamentben folyó vita kezdetén egyértelművé tette, a magyar kormány nem fogadott el vagy valósított meg a jelentésben foglalt ajánlások közül egyet sem. Utolsó esetünként a romagyilkosságok gyanúsítottjai elleni eljárást azonosítottuk. A nyomozást és a per fordulatait is folyamatos médiafigyelem kísérte, így érdekes, hogy az ügy egyáltalán nem került át a politikai agendába. Nem hangzott el a témában interpelláció, és nem találtunk az üggyhöz köthető *policy* változást sem.

Összességében tehát három esetet találtunk, ahol a média egy esetet a napirendjére vett és ott tartott, és a médiafigyelem végül (köz)politikai változást eredményezett, és ez a Schmitt-féle plágiumbotrány (amely végül a köztársasági elnök lemondásával zárult), a „trafikmutyi” ügye (ahol a közfigyelem titkosítási akcióra készítette a kormányt), és a Biszku-ügy (amelyhez több törvénymódosítás is kapcsolódik). Két másik esetben csak napirendi hatást azonosítottunk: a média tematizációját interpellációk követték. Ezek közül a rendőri visszaélések esetében szintén felmerül a *co-production*, a média és a politika kölcsönös egymásra hatásának lehetősége, de az ügyek lazábban kapcsolódnak össze, a média hatása pedig kevésbé kimutatható, mivel a 2006-os rendőri visszaéléseket követően az ügy folyamatosan napirenden volt, és a mintánkba került hírek egy része, valamint a törvény és a két interpelláció is a 2006-os eseményekhez kapcsolható. A Snowden-ügy szintén generált interpellációkat. Végül két esetben semmilyen médiahatást nem találtunk: a romagyilkosságok gyanúsítottjaival szembeni eljárás kapcsán a médiának sem a politikai napirendre, sem pedig a politikai döntésekre gyakorolt hatása nem volt tetten érhető, valamint a Tavares-jelentés kapcsán sem találtunk sem interpellációt, sem pedig közpolitikai változást, habár a téma más, általunk nem vizsgált fórumokon (például napirend előtti felszólalás) megjelent az Országgyűlésben.

#### DISZKUSSZIÓ: KÖZPOLITIKAI KAPACITÁS, POLITIKAI VEZETÉS ÉS AZ ÁLLAM SZEREPE

Eredményeink alapján amellettt érvelünk, hogy Magyarországon alacsony a média közpolitikát befolyásoló képessége: az azonosított 36 komoly médiafigyelmet kiváltott ügyből 26 egyértelműen kormányzati és/vagy törvényhozási akcióra reagált. Három további ügy egy-egy katasztrófához kapcsolódott – ezekben az esetekben a médiafigyelem „elvárható”, mint ahogyan az is, hogy a politika szavakban és tettekben reagáljon az eseményekre. Ez meg is történt, de az ügyek kényszerítő drámaisága miatt ezen esetekben a média önálló tematizációs képessége csak korlátozottan mérhető le. Ilyen szempontból sokkal érdekesebb a fennmaradó hét ügy, amelyek kettő kivételével valamilyen közpolitikai választ generáltak, interpelláció vagy döntések képében. Ez azt jelenti, hogy a vizsgált ügyek mintegy hatodánál érhető tetten a média önálló napirend-formáló ereje, és ezek az ügyek – egy kivételével – váltottak is ki politikai reakciót.

Nincs olyan objektív mércénk, amely alapján el lehetne dönten, hogy ez sok vagy kevés. Értékelésünk szerint ez inkább kevés: figyelemre méltó, hogy a törvényhozási munka milyen jelentős médiafigyelmet generál, ami ellentmond a témában született vizsgálati eredményeknek (vö. Van Aelst és szerzőtársai, 2015). A média tehát leginkább a kormányzati és parlamenti munkát

kíséri figyelemmel. Úgy véljük, hogy a későbbi kutatások számára ez a hipotézis ésszerű kiindulópont lehet.

Ebben a részben vázlatosan azt a kérdést próbáljuk megválaszolni, hogy mi magyarázhatja a média relatív gyengeségét, és a „politikai kormányzás” primátusát, segítségül hívva ehhez a „gyenge közpolitikai kapacitás” fogalmát. Az itt előadottak a bevezetésben is ismertetett okok miatt inkább tekinthetőek egy későbbi kutatást megalapozó hipotézisnek, semmint e kutatás szilárd eredményének.

A közpolitikai folyamatot modellező legelterjedtebb megközelítések, mint a megszakított egyensúly elmélete, vagy a közpolitikai aktorokat előtérbe helyező „*advocacy coalition framework*” (Sabatier, 2007) hasonlóan tekintenek a politikai vezetőknek a *policy* változások létrejöttében betöltött szerepére. Ezek az elméletek úgy tartják, hogy a vezetőket számos társadalmi, intézményi, politikai és kognitív faktor korlátozza a döntéshozatal során.

A közpolitika egyes területeit olyan monopóliumoknak tekintik, ahol a szereplők tipikusan intézményes aktorok, az adott terület problémáinak kezeléséhez szükséges tudást, a képességet, sőt a tekintélyt is birtokolják. Az érdekcsoportok, érdekképviseleti szervezetek és civil szervezetek közpolitikai vállalkozókként írhatóak le, akik a saját érdekeik szerint változásokat kezdeményeznek, ugyanakkor bírálatot fogalmaznak meg a más csoportok által kezdeményezett, számukra előnytelen változásokkal szemben. A közpolitikai monopólium egyfelől, illetve az egymást ellensúlyozó közpolitikai szereplők másfelől stabilizálják az adott közpolitikai területet.

A fejlett demokráciákat, és különösen az Egyesült Államokat jellemző fragmentált intézményi struktúra, a döntéshozási folyamatba épített különböző fékekkel és ellensúlyokkal együtt olyan adottságok, amelyek szintén korlátozzák a politikai vezetőket a változások véghezvitelében. Fontos megemlíteni a közpolitikai folyamatban rejlő kognitív korlátot is: a döntéshozók nem tudnak egyszerre minden megoldandó közpolitikai kérdéssel foglalkozni: jóllehet folyamatosan új problémák jelentkeznek, az idejük nagy részét a „normál folyamatok” és a napi bürokratikus teendők intézése köti le. Végül, a döntéshozók a legitimitáció kérdését sem hagyhatják figyelmen kívül, ha közpolitikai változásokat terveznek: Hetherington (2005) eredményei szerint a közpolitikai változások, és különösen azok, amelyek valamilyen áldozathozatalt követelnek az állampolgároktól, nagyobb valószínűséggel születnek meg olyan időszakokban, amikor magas a kormányba vetett bizalom szintje.

Ilyen feltételek mellett, mint az aktív *policy* szereplők nagy száma (lobbicscsoportok, érdekképviseleti 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 megtörténnek) fokozatosan mennek végbe. A megszakított egyensúly elmélete azt mutatja, hogy amíg a fokozatosság a *policy* változások általános jellemzője, ugyanakkor 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 ki nyílásához 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 felruházza, makropolitikai szintre emeli az ügyet, és az intézményi és politikai ellenállással szemben lökést ad a politikai változás irányában (Baumgartner–Jones–Mortensen, 2014; Real-Dato, 2009).

Mindezek a megfontolások olyan politikai környezetben kisebb jelentőséggel bírnak, ahol a *policy network*ök és a *policy* monopóliumok nem jól szervezettek, a *policy* szereplők (érdek- és civil szervezetek) száma alacsony, és befolyásolási súlyuk csekély, 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 közpolitikai változást kezdeményezhet – beleértve a nagyléptékű változásokat is –, mivel nem kötik szorosan a politikai, intézményi és alkotmányos korlátok. 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 – ez a mintázat érvényesül a többi kelet-közép-európai országban is. 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 poszt-kommunista államok jelentős részével ellentétben, a kelet-közép-európai térségben inkább erősek az állami kapacitások (Bohle–Greskovits, 2012; Fortin, 2010).

Viszont kétségtelen, hogy manapság a sikeres közpolitika-csinálás többet követel meg, mint pusztán egy viszonylag erős államot, amely többé-kevésbé képes kikényszeríteni a törvényeket, behajtani az adókat, és a 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, amelyek 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 társadalmi értelmezett közpolitikai kapacitások megléte számos egyéb körülmény függvénye: kellenek 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.

A közpolitikai kapacitás hazánkban eleve gyenge volt a nyugat-európai országokhoz képest, ám álláspontunk szerint a vizsgált, 2010–2014-es kormányzati ciklus során olyan változások mentek végbe, amelyek a közpolitikai kapacitások további gyengüléséhez járultak hozzá, mint például:

*Illiberális tendenciák (Bozóki, 2011).* 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, amely 1990 óta a legrövidebb törvényhozási átlagidőt jelenti. Másrészről, 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 (Hajnal–Rosta, 2014).

*A korporatív intézmények eltörlése, és a közpolitika-csinálás néhány konszenzusos elemének további gyengítése.* A lobbizási lehetőségek és csatornák átláthatatlanná váltak, az érdekegyeztetés hivatalos fórumait eltörlték (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; Czibik–Ferenczi–Tóth, 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.

Összefoglalva, 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. Figyelemre méltó, hogy az általunk azonosított, a kormányzati kezdeményezéstől független hét ügyből kettő nemzetközi vonatkozású „import-ügy” (Snowden-ügy és Tavares jelentés). Néhány ügy média-kezdeményezésnek tekinthető (Schmitt-ügy, rendőri visszaélések, „trafik-mutyi”), egy a bíróság munkájához kapcsolódik (a cigánygyilkosságok elkövetőinek pere), és egy olyan van, amelynek a megkonstruálásában a pártokon és a médián kívül más szereplő is azonosítható: a Biszku-ügy, és az azt kirobbantó filmesek. A társadalmi szereplők mint közpolitikai vállalkozók gyengék, és még a média napirendjére is csekély a befolyásuk. A médiát és a közpolitikai folyamatokat túlnyomórészt a kormány kezdeményezései dominálják – ez a „politikai kormányzás”.

## KONKLÚZIÓ

Láthattuk, hogy Magyarországon a kormány nagy napirendformáló kapacitással rendelkezik, lévén, hogy a kormány kezdeményezte a sajtó által a legintenzívebben követett események nagytöbbségét. Vele szemben a közpolitikai vállalkozók nem voltak különösebben képesek befolyásolni a média és a politika napirendjét. Ahogy feltételeztük, az élénk médiavisszhangot kapó ügyek legnagyobb részét nem a civil társadalom, nem különböző érdekcsoportok vagy ellenzéki pártok kezdeményezték. Ezt a mintázatot mi a politikai kormányzás megnyilvánulásaként értelmezzük: a közpolitika-csinálás messzemenően a hatalmi központból történik, és a társadalom felől érkező kezdeményezések csekély hatást gyakorolnak rá. Azért is, mert kevés az ilyen kezdeményezés, és az sem éri el a média vagy a politika ingerküszöbét. Ez azonban csak részben történeti adottság, részben magából a kormányzási stílusból adódik, amely



szűkítette a közpolitika-csináláshoz való hozzáférést, és gyengítette a közpolitikai kapacitásokat.

A vizsgált időszakban a média csak korlátozottan volt képes a kormánypárt törvényhozási agendájától függetlenül, önálló napirendet alkotni. A médiaérdeklődés növekedése egy adott téma irányában tipikusan egybeesett a kormány kezdeményezéseivel (26 esetben), illetve három esetben katasztrófákkal, drámai eseményekkel függött össze. Végeredményben hét olyan esetet találtunk, ahol a média önálló napirendformáló hatása egyáltalán felvetődhet. Ebből öt ügyben volt valamilyen politikai reakció, legalább interpellációk formájában, de három esetben törvényhozási aktus is történt. Az ügyek között volt több olyan, amely a média saját kezdeményezésének tekinthető (Schmitt-ügy, rendőri visszaélések, „trafik-mutyi”), két esetben külföldi események váltottak ki médiaérdeklődést (Snowden-ügy, Tavares jelentés), egyszer pedig a bírósági eljárást követte a média (cigánygyilkosok pere). Egy esetben civil társadalmi szereplők (filmesek) járultak hozzá az ügy kirobbanásához (Biszkü-ügy). Vagyis társadalmi közpolitikai vállalkozók nem sok szerepet játszottak a média napirend-formálásában.

Ezek alapján elmondható, hogy a média mind a közpolitikai napirendet, mind pedig a közpolitikai döntéseket csak kis mértékben képes befolyásolni. Kutatásunkban a szélsőséges esetekre fókuszáltunk, azaz azokra az ügyekre, amelyek a legnagyobb sajtóérdeklődést váltották ki. Ez alapján azt valószínűsítjük, hogy a kisebb figyelmet kapó, „normál” esetekben a média politikára gyakorolt hatása még ennél is gyengébb. Bár csak magyar adatokat elemeztünk, úgy véljük, hogy hasonló mintázatot találhatnánk más közép-európai országok vizsgálata során is, amelyek társadalmait Magyarországhoz hasonlóan inkább gyenge, mint erős közpolitikai kapacitások jellemzik. Ezen hasonlóságok és különbségek meglétének, mértékének a tisztázása jövőbeni kutatások témája lehet.

## FÜGGELÉK

### *A vizsgált jelentős médiafigyelmet kiváltó ügyek*

#### *Kormányzati kezdeményezésű ügyek*

- Rezsicsökkentés
- Költségvetési viták
- Támadások az MNB korábbi vezetőségével szemben, a vezetők leváltása
- Szabadság téri német megszállási emlékmű építése
- Földtörvény
- Magán-nyugdíjpénztári megtakarítások államosítása
- A Munka Törvénykönyvének változásai
- Új Széchenyi Terv

A rendvédelmi szervek átszervezése  
A BKV finanszírozásával kapcsolatos viták  
Felsőoktatási reform  
Közoktatási reform  
E-útdíj rendszer bevezetése  
Erzsébet-utalványok bevezetése  
Devizahitelesek mentő intézkedések  
Budai Gyula feljelentése az MTA Filozófiai Kutatóintézetének pályázataival kapcsolatban  
Médiatörvény  
Kinevezések, személycserék a 2010-es kormányváltást követően  
Szocialista vezetők elszámoltatása, szocialista vezetők korrupciógyanús ügyei  
Adóreformok  
Az Alkotmány reformja  
Választási törvény módosítása  
A rendőrség átszervezése  
A Malév csődje, kormányzati próbálkozások a megmentésére és a feltámasztására  
A paksi atomerőmű bővítéséről való döntés  
Kémügy: nyomozás és per Szilvássy György, Laborc Sándor és Galambos Lajos ellen

#### *Katasztrófák*

Árvíz- és katasztrófavédelem  
Vörösiszap-katasztrófa  
Pánik és tragédia a West Balkán szórakozóhelyen

#### *A média napirendjén megjelenő ügyek*

Rendőrségi visszaélések  
Volt kommunista vezetők felelősségre vonása, a Biszku Béla elleni nyomozás és per  
Snowden-botrány  
Schmitt Pál köztársasági elnök plágiumbotránya  
A cigánygyilkosságok elkövetői elleni nyomozás és per  
Trafikbotrány  
A Tavares-jelentés vitája az Európai Parlamentben

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Lásd a projekt honlapját: [cap.tk.mta.hu](http://cap.tk.mta.hu).
- <sup>2</sup> Gadi Wolfsfeld P-M-P, vagyis politika-média-politika modellje a politika elsőbbségéről szól, azonban az első P nála sem a kormányzati politikára, hanem közpolitikai vállalkozók, civil szervezetek, mozgalmak szerepéről szól, amelyek megteremtik egy adott ügy új, a média számára is használható frame-jét (vö. Wolfsfeld, 2013).
- <sup>3</sup> Ebben az értelemben módszerünk hasonló Boydston (2014) és szerzőtársai megközelítéséhez, akik a „médiaviharokra”, azaz az átlagosnál nagyobb médiafelületet kapó ügyekre (*media storms*) koncentrálnak. Ellentétben a mi elemzésünkkel, ők kvantitatív megközelítést használnak, amire a magyar adatbázisok jelenleg még nem alkalmasak.
- <sup>4</sup> Az adatbázis ezen felül az alábbi adatokat is tartalmazza: a cikk címét, szerzőjét, kivonatát, a megjelenés helyét, idejét, az oldalon betöltött fontosságát. *Mutatis mutandis* hasonló adatok vannak a törvényhozási adatbázisban is. Az adatok hiányosságai között említhető, hogy a média adatbázisítételei csak egyszeres kódoláson estek át. Ennek ellenére reméljük, hogy eredményeink érdekesnek és érvényesnek bizonyulnak.
- <sup>5</sup> Például, intenzív médiafigyelmet találtunk 2012-ben a rendőrséggel kapcsolatos témákra vonatkozóan, amelyek nagy arányban tartalmaztak a legkülönbélebb rendőrségi visszaélésekről (korrupciós esetekről, túlzott erőszak alkalmazásáról) beszámoló híreket, amellet, hogy sok olyan hírt is, amelyek szervezeti átalakításokról számoltak be. Az eseteket egy gyengén integrált ügyklaszternek is tekinthetnénk – végül két okból is úgy döntöttünk, hogy a visszaéléseket és a szervezeti átalakításokat két külön ügyként kezeljük. Az első, hogy a témakörön belül a két alügy köré csoportosuló hírek két csoportja külön-külön is teljesítette volna a fent bemutatott kiválasztási módszereink legalább egyikének feltételeit, a másik pedig, hogy a cikkek e két csoportja igen eltérően mutatja be a rendőrséget, és egyetlen cikk sem hozza összefüggésbe a két ügyet.

## IRODALOM

- 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, Frank R.–Jones, Bryan D. (1993, 2009): *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago–London, The University of Chicago Press.
- Bohle, Dorothee,–Greskovits, Béla (2012): *Capitalist diversity on Europe’s periphery*. Cornell University Press.
- Boydston, Anne E.–Hardy, Anne–Walgrave, Stefaan (2014): Two Faces of Media Attention: Media Storm Versus Non-Storm Coverage. *Political Communication*, 31 (4): 509–531.
- Bozóki, András (2011): Occupy the State: The Orbán Regime in Hungary. *Debate: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 19 (3): 649–663.

- Brinkerhof, Derick W. (1999): Exploring State–Civil Society Collaboration: Policy Partnerships in Developing Countries. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 28, no. 4, Supplement 1999: 59–86.
- CRCB (2013): *Print media expenditure of government institutions and state-owned companies in Hungary, 2003–2012*. Report of the Corruption Research Center Budapest.
- Fortin, Jessica (2010): A tool to evaluate state capacity in post-communist countries, 1989–2006. *European Journal of Political Research*, 49: 654–686.
- Green-Pedersen, Christoffer–Rune Stubager (2010): The Political Conditionality of Mass Media Influence: When Do Parties Follow Mass Media Attention?, *British Journal of Political Science*, 40: 663–677.
- Hajnal, György–Rosta, Miklós (2014): The illiberal state on the local level: The doctrinal foundations of subnational governance reforms in Hungary (2010–2014). Institute for Political Science, MTA Centre for Social Sciences, *Working Papers in Political Science*, 2014/1: 1–35.
- Hetherington, Marc J. (2005): *Why trust matters: Declining political trust and the demise of American liberalism*. Princeton, Princeton University Press.
- John, Peter (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.
- Kay, Adrian–Baker, Phillip (2015): What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature. *Policy Studies Journal*, 43 (1): 1–21.
- Kingdon, John W. (1995): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd edition. Boston, Little Brown.
- Kuhar, Roman–Ramet, Sabrina P. (2012): Ownership and Political Influence in the Post-socialist Mediascape: the Case of Slovenia. *Southeast Europe – Journal of Politics and Society*, no. 1.: 2–30.
- Pritchard, David–Berkowitz, Dan (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.
- Real-Dato, José (2009): Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11 (1): 117–143.
- Sabatier, Paul A.–Weible, Christopher M. (2007): The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: P. A. Sabatier (ed.): *Theories of the Policy Process*. Boulder, Westview Press, 189–220.
- Skocpol, Theda (2008): Bringing the State Back In: Retrospect and Prospect The 2007 Johan Skytte Prize Lecture. *Scandinavian Political Studies*, 31 (2): 109–124.
- Soroka, Stuart N. (2002): *Agenda-setting dynamics in Canada*. Vancouver, UBC Press.
- Tresch, Anke–Pascal Sciarini–Frédéric Varone (2013): The Relationship between Media and Political Agendas: Variations across Decision-Making Phases. *West European Politics*, 35 (5): 897–918.
- True, James L.–Jones, Bryan D.–Baumgartner Frank R. (2007): Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: P. A. Sabatier (ed): *Theories of the Policy Process*. Boulder, Westview Press, 155–188.
- Van Aelst, Peter–Stefaan Walgrave (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 Aelst, Peter–Lotte Melenhorst–Joop van Holsteyn–Joeri Veen (2015): Lawmaking and news-making: different worlds after all? A study on news coverage of legislative processes in the Netherlands. *The Journal of Legislative Studies*, on-line first.
- Vliegenthart, Rens–Noemi Mena Montes (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, Rens–Stefaan Walgrave (2011): When the media matter for politics: Partisan moderators of the mass media’s agenda-setting influence on parliament in Belgium. *Party Politics*, 17: 321–342.
- Walgrave, Stefaan–Stuart Soroka–Michiel Nuytemans (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, Stefaan–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.
- Wolfsfeld, Gadi (2013): The Politics-Media-Politics Principle: Towards a More Comprehensive Approach to Political Communication. *APSA 2013 Annual Meeting Paper*.
- Zachariadis, Nikolaos (2007): The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. *Theories of the policy process* (2nd ed.). Boulder, Westview Press, 65–92.

# REZSICSÖKKENTÉS: A KÖZPOLITIKAI VÁLTOZÁS MINT POLITIKAI INNOVÁCIÓ<sup>1</sup>

Böcskei Balázs

(MTA TK Politikatudományi Intézet)

## ÖSSZEFOGLALÓ

A tanulmány a megszakított egyensúly elméletének tükrében a 2013–2014-es évek magyarországi vezető közpolitikai témájának, a rezsicsökkentésnek az esettanulmány jellegű vizsgálatát végzi el. Az esetet abból a szempontból vizsgáljuk, hogy a rezsicsökkentésre mint jelentős közpolitikai változásra, hogyan alkalmazható a megszakított egyensúly elmélete és az ahhoz kapcsolódó fogalmak (policy image, policy monopoly, stream). A fogalmi tisztázást követően bemutatjuk, hogy a háztartási energiára vonatkozó költségek emelkedése, továbbá a díjhátralékosok számának növekedése évekre visszamenőleg is valós társadalmi probléma volt. Ennek ellenére a megszakítottságot, továbbá az új közpolitikai imidzs és monopólium kialakulását leginkább a politikai szempontok primátusával, a népszerűség-növekedés szándékával lehet magyarázni. A rezsicsökkentés intézkedéssorozata illeszkedett a kormányzati narratívába. A kormány generálta rezsicsökkentési diskurzus és az egyensúlyt megszakító intézkedések, továbbá a Fidesz népszerűség-növekedése között szoros együttmozgás áll fenn. Hangsúlyozandó azonban, hogy nem magyarázható kizárólag a rezsicsökkentéssel a kormányzat támogatottságának növekedése.

**Kulcsszavak:** rezsicsökkentés ■ megszakított egyensúly ■ közpolitikai monopólium ■ közpolitikai imidzs ■ közpolitikai ablak

A tanulmány a rezsicsökkentés esetét abból a szempontból vizsgálta, hogy mint jelentős közpolitikai változásra, hogyan alkalmazható a megszakított egyensúly elmélete. A rezsicsökkentés intézkedéseivel a kormány egy valós társadalmi problémára reagált, amely azonban – a kormányt leszámítva – nem artikulálódott más közpolitikai aktorok tevékenysége révén. A kormányzat fellépéséig annak ellenére sem került az ügy a problémafolyamba (*problem stream* – Kingdon, 1984), hogy a tartozással bírók száma jelentős volt, számuk 2003 óta növekedett, továbbá a háztartások bevételeik egy jelentős részét fordították a rezsiköltségek rendezésére. Emellett a háztartások lakásfenntartásra és háztartási energiára fordított egy főre jutó kiadásai 2000 és 2011 között is folyamatosan nőttek. Nem csak a rezsiköltségek növekedése, a hátralékok felgyülemlése, hanem a gyakran azzal járó adósságspirál is problémaként jelentkezett. Jelen esetben 2012 év végéig – szemben például a devizahitelekkel – a

szociális probléma fennállása ellenére sem szerveződik meg az a nyomás, ami napirendre emelné a témát, egészen a kormányzati aktivitásig.<sup>2</sup>

A rezsicsökkentés ügyét tehát a kormányzat emeli be a politikai folyamba (*political stream*), amellyel így a kormányzat egyik prioritást élvező témájává is lesz. Mindez közpolitikai változásokat eredményez (*policy stream*), megkezdődnek a probléma kezelésére tett jogszabályi és intézményi változások. A közpolitikai vállalkozóként (*policy entrepreneur*) fellépő kormányzat – a folyamatban résztvevő egyedüli közpolitikai aktorként – annak megfelelően rendeli az eszközöket a rezsicsökkentés megvalósításához, úgy választ a fennálló lehetőségek közül, hogy az a leginkább illeszkedjen kormányzati filozófiájához, továbbá a támogatottság-növekedés lehetőségéhez. A problémafolyamban jelentkező artikulációtól kezdve a közpolitikai változások intézményesítéséig teljes egészében a kormányzat uralta a témát.

Az előbbi kiinduló megállapítások, továbbá a későbbiekben bemutatandó megszakított egyensúly elméletének a rezsicsökkentés esetére történő alkalmazása során jutottunk arra a következtetésre, hogy jelen esetben nem a közpolitikai problémakezelés igényéről, hanem a támogatottság-növekedést célzó politikai (*politics*) primátusának érvényesüléséről kell beszélnünk. Ennek következtében éltünk a tanulmány címében is a „politikai” innováció kijelentéssel.

Az ügygazdaként és közpolitikai innovátorként fellépő kormány 2013 januárjától három hullámban (január, július, november) végbe menő intézkedéssorozata a háztartási energiára vonatkozó árszabályozás addigi rendszerétől eltérő megoldással (*policy image*) nem csak megszakította az addigi egyensúlyt, hanem egymást követően jelentett be hullámokat. Igazolandó ezzel a megszakítotttságot, az előbbivel összefüggésben makropolitikai témává emelkedett a rezsicsökkentés ügye. Az új közpolitikai imidzs és közpolitikai monopólium a többi politikai aktor álláspontját is a rezsicsökkentés tartalmához képest alakította. A korábbi inkrementális változásokat követően a 2013-as évvel az egymást követő sokkhatások megelőlegezték és erősítették a jövőbeni változásokat (pozitív visszacsatolás). Mindez egy új egyensúlyi állapot beálltát, a további radikális változásokra való szándék mérséklését eredményezheti, amely egyúttal negatív visszacsatolásként a stabilitás felé viheti a rendszert.

Az új „policy image” kialakításának hátterében tehát leginkább a politikai cél állt, és kevésbé a háztartási energiára vonatkozó magas költségek, illetve a díjhátralékosok számának nagysága. A megszakítotttságot, majd a korábbi közpolitikai monopólium összeomlását elősegítette az is, hogy a tárgyalt közpolitikai intézkedéssorozat illeszkedett a „gazdasági szabadságharcos” kormányzati kommunikációba és filozófiába.

A tanulmány ez utóbbi folyamat bemutatását is elvégzi, továbbá a Hungarian Comparative Agendas Project magyarországi adaptálásával előálló adatbázis

segítségével a megszakított egyensúly elméletének rezsicsökkentésre történő alkalmazhatóságát teszteli.

#### AZ ELMÉLETI KERET

A megszakított egyensúly elmélete (Baumgartner–Jones, 1993; True–Jones–Baumgartner, 2007) értelmében a közpolitikai változások leginkább inkrementálisan (fokozatosan, kisléptékű változással) következnek be, ugyanakkor a korábbi szakpolitikai alrendszer gyakorlatához képest előfordulnak jelentős elmozdulások is. A megszakított egyensúly elmélete a stabilitást és a drasztikus változást egyaránt megmagyarázza azáltal, hogy egyrészt olyan egyensúlyi vagy közel egyensúlyi időszakot azonosít be, amikor is az adott témát, ügyet birtokolja az adott alrendszer, továbbá olyan egyensúlyhiányos időszakot, amikor egy adott ügy makropolitikai szintre emelkedik. Ez utóbbi esetben az objektív körülményekben történő kis léptékű változások is jelentős módosulásokat idézhetnek elő. Ezen pozitív visszacsatolási folyamat (Will–Gray–Farrall–Hay, 2015: 4.) akkor fordul tehát elő, amikor egy változás – akár egy viszonylag szerény is –, felerősíti a jövőbeli változásokat. A politikai döntéshozatali folyamatot meghatározza a politikai intézményrendszer, továbbá a döntéshozók korlátozott racionalitása és túlterheltsége. A döntéshozatal alapja egyfelől az ügy meghatározása, másfelől az a folyamat, amelynek során egyes témák feltűnnek, mások lekerülnek a napirendről. Egy téma kiemelkedése mögött éppúgy meghúzódhat annak egy új szereplő általi felkarolása (civiliek, szakszervezetek vagy további érdekszövetségek nyomásgyakorlása), politikai vagy gazdasági krízis, illetve a téma média vagy állampolgárok általi észlelhetőségének módosulása. A megszakított egyensúly elmélete azon az elképzelésen alapszik, hogy a közpolitikai döntéshozatal nagy része a makropolitika világán kívül, a közpolitikai alrendszerekben folyik. Ennek ellenére vannak ügyek, amelyek időközönként kiemelkednek az adott szakpolitikai alrendszerből, és a makropolitikai szintre emelkedésükkkel, az addigi outputtól eltérő megoldással számolhatunk (True–Jones–Baumgartner, 2007).

Az addigi közpolitikai imidzs (*policy image*) változása egyúttal az ügy makropolitikai szintre kerülését eredményezi. A közpolitikai imidzs koncepciója alatt azt értjük, ahogyan az egyes szakpolitikákat a nyilvánosság és a politikai elit észleli, tárgyalja és értelmezi. A közpolitikai imidzs így „a tapasztalat útján szerzett információ és érzelmi válaszok egyvelege” (True–Jones–Baumgartner 2007: 161.). A politikusok, kormányzati tisztségviselők, illetve a további érdekelt felek különbözőféleképpen motiváltak abban, hogy az egyes közpolitikai kérdéseket milyen módokon értelmezik, különösen annak megfelelően, hogy milyen előnyökhöz tudnak jutni az adott értelmezések révén. Baumgartner és Jones ehhez kapcsolják a közpolitikai aréna fogalmát, amely azon intézmények



halmazát jelenti, amelyekben az irányadó döntések születnek – mint például a közigazgatási ágazat képviselői, a parlament, a helyi önkormányzat és a bíróságok. A közpolitikai imidzs változása együtt jár a közpolitikai arénában történő változással (és fordítva), a helyszín változásai jelentősen megkönnyítik az imidzs változását (Baumgartner–Jones, 1991: 1046–1047).

A közpolitikai alrendszerek és az új résztvevőkkel szembeni belépési korlátozások a megszakított egyensúly elmélet keretrendszerének központi elemei, ahogyan a közpolitikai alrendszerek monopolisztikus elrendezései is. A közpolitikai monopóliumok alatt olyan intézményi szerkezetet értünk, amely formálja a szakpolitikákat, továbbá korlátozza azok alakításához való hozzáférést más résztvevőknek – egyúttal egy olyan támogató elképzelés is, amely szorosan kapcsolódik ehhez a szerkezethez. A közpolitikai monopóliumok strukturálják azokat a társadalmi és politikai normákat, amelyek köré az adott közpolitikai vita szerveződik.

Egy imidzs széles körben való elfogadottá válása gyakran társul egy sikeres közpolitikai monopóliumhoz. Egy sikeres közpolitikai monopólium szisztematikusan tompítja azt a nyomást, ami a változások előmozdítására törekszik, vagyis negatív visszacsatolási eljárás-ként jellemezhető. Az adott közpolitikai alrendszer monopolisztikus szerkezete akkor is változhat, ha ellentétes érdekekkel fellépő új résztvevők jutnak be az alrendszerbe. A közpolitikai kérdések új értelmezései új résztvevőket vonzhatnak be a döntéshozatali eljárásba, amelyek meggyengítik a fennálló közpolitikai monopóliumokat, vagy akár azok összeomlásához is vezetnek. Ennek megfelelően a közpolitikai aréna feletti monopolisztikus ellenőrzés meg is nehezíti a közpolitikai imidzs változását, csökkentve ezzel a közpolitikai változás lehetőségeit. Leszögezhetjük, hogy az egyes problémák olyan szorosan kötődnek az imidzs kérdéséhez, amekkorra mértékben a döntéshozatal szintjén monopolisztikus ellenőrzés folyik a közpolitika felett (Romero, 2009: 3.). A megszakított egyensúly elmélete számol a politikai szereplők azon szándékával, hogy stratégiaiul alakítsák a közpolitikai imidzset olyan retorikán, elemzéseken, valamint szimbólumokon keresztül, amelyek saját politikai célkitűzéseiket támogatják.

Baumgartner és Jones az Amerikai Egyesült Államok közpolitikai döntéshozatalának hosszú távú vizsgálata során a következő folyamatként írta le azt, ahogyan közpolitikai monopóliumok felépülnek és összeomlanak. Megfigyeléseik szerint, ha a monopóliumból kizárt közpolitikai aktorok inaktívak vagy apatikusak, úgy az intézményi elrendezés rendszerint állandó marad, és az adott alrendszerben csak inkrementális változások jósolhatók (negatív visszacsatolási folyamat). A közpolitikai rendszert érő sokkhatások önmagukat gerjesztők lehetnek – egyfajta utánfutó-hatást eredményezve –, így további változásokhoz, túlzott reakciókhoz vezethetnek. Ezek a pozitív visszacsatolási folyamatok a nagy léptékű megszakításokkal hozhatók kapcsolatba, és a ki-

alakult közpolitikai monopóliumok összeomlásával járhatnak. Ahogy a változásra irányuló nyomás felerősödik, úgy egy ideig tartható az ellenállás, ha viszont elegendő a nyomás, úgy az jelentős beavatkozáshoz is vezethet – a korábban nem érintett politikai szereplők és kormányzati intézmények részvételével. Ennek bekövetkezéséhez azonban alapvető változásra van szükség a támogató közpolitikai imidzs tekintetében. Amint a témát újrafogalmazzák vagy az ügy új dimenziói is feltárulnak, úgy az új szereplők is egyre inkább ragaszkodhatnak a szabályok újírásához, megváltoztatni a régit és megerősíteni az intézményi struktúrákat. A korábban meghatározó csoportok így olyan új szereplőkkel kényszerülnek megosztani a hatalmukat, amelyek újonnan szereztek jogosultságot. Mindennek következtében azok a változások, amelyek egy közpolitikai monopólium megszűnésével foganatosulnak, a jövőben egy intézményi reform lebonyolítása után visszazárhatnak, és az ügy napirendről való lekerülésével egy új egyensúly alapozódik meg. Mindez azzal jár, hogy a szakpolitikai alrendszerre jellemző ellenállás a drámai változásokkal szemben ismét erősödik, ösztönözve ezzel az inkrementalizmust, erősítve a negatív visszacsatolást. Ezek az intézményi elrendezések konzerválják a döntéshozatali eljárást, és törekednek az eltérések kiküszöbölésére, bizonyos elképzelések vagy érdekek kizárásával elszigetelik a rendszert a sokkhatásoktól (True–Jones–Baumgartner, 2007: 159.).

Az elméleti keret szempontjából a közpolitikai ablak kifejezésére kell még utalni. Ahol egy közpolitikai ablak kinyílik, akkor a probléma-, a politikai, és közpolitikai folyamatok (stream) találkoznak (Kingdon, 1984). A közpolitikai ablakok adott kezdeményezésekre irányuló cselekvési lehetőségek (Romero, 2009: 5.), amelyek alkalmanként megnyílnak, és egy rövid időre nyitva maradnak, lehetővé téve, hogy egy adott ügy döntéshozói szinten prioritássá váljon. Az esettanulmány szempontjából hangsúlyozandó, hogy a közpolitikai ablakok új problémák megjelenésére válaszul is megnyílnak. A rezsicsökkentés esetében a közpolitikai ablaknyitásnak ezt az esetét tartom relevánsnak – szemben azokkal a „nyitásokkal”, amelyek egy kormányváltás vagy jelentős krízisek, katasztrófák esetén állnak fenn, és szintén jelentősebb mértékben ragadják magukhoz a döntéshozók figyelmét. Ahol egy közpolitikai ablak kinyílik, ott a közpolitikai vállalkozók ki fogják használni az alkalmat az áramlatok összekapcsolására, hogy megoldásokat javasoljanak a problémákra, és ezáltal meghatározó szerepet játszanak a közpolitika változásában. Ez utóbbiaknak központi szerepe van a szélesebb nyilvánosság „felpuhításában”, ők dominálják a javaslatok és elképzelések felvázolását.

A 2006–2014 között a háztartási energia napirenden szereplésének gyakoriságára helytálló a megszakított egyensúly elméletéből következő elsődleges előfeltétel, amely szerint az ügy szabályozását illetően jelentős ideig a stabilitás, mérsékelt vagy kevésbé jelentős változások voltak jellemzőek, míg nem

2013-as évvel jelentős megugrás következett a különböző napirendekben, ez pedig az addigi egyensúly megszakítottságával járt.

Az alábbi esettanulmány azzal a feltételezéssel él, hogy a megszakított egyensúly elmélete megfelelő keretnek bizonyul a rezsicsökkentés vizsgálatára. A tanulmány fókuszja a 2010–2014 közötti kormányzati ciklusra vonatkozó periódus, a háztartási energiára vonatkozó törvények, interpellációk és médiabeli megjelenések gyakorisága és tartalma.

A tanulmány állítása értelmében a 2013. év elején kezdődő rezsicsökkentési folyamat nem csak a megszakítottságot támasztja alá, hanem az elmélet értelmében egy kinyíló közpolitikai ablak és azzal összefüggésben, az új közpolitikai imidzs révén az ügy makropolitikai szintre is kerül. A kormányzati döntéshozatali racionalitások teljes körű ismeretének híján a tanulmány abból indul ki, hogy az előbbi leginkább a meglévő számadatokon alapuló közpolitikai probléma (díjhátralék, háztartási energiára fordított kiadások mértéke) indukálja, amelynek észlelésével a kormány saját politikai szándékainak tudja alárendelni a kihívás kezelését. A kormányzat – mint közpolitikai innovátor – az addigiaktól eltérő módon észleli és értelmezi a „rezsikérdést”, és mivel annak kezelésének új módja illeszkedik az általános kormányzati kommunikációba (*gazdasági szabadságharc*), új közpolitikai imidzs is kialakul. A kormányzat és a kormányzó pártok a rezsiköltségek szabályozásának új eljárásait fogalmazzák meg, egyúttal megváltoztatják az eddigi intézményi struktúrákat is.

A beálló új közpolitikai monopólium strukturálja azokat a társadalmi és politikai normákat, amelyek a rezsicsökkentési vita köré szerveződnek, meghatározva ezzel többek között a háztartási energia árának szabályozására vonatkozó diskurzust, illetve a többi párt vagy érintett szervezet szakpolitikai álláspontját.

A rezsicsökkentési intézkedések tekintetében 2014 ősze után jelentős elmozdulás egyelőre nem következett be, ugyanakkor a tanulmány nem is vállalkozik arra, hogy a 2012 előtti időszakhoz hasonló inkrementális változások fennállása mellett érveljen – még akkor sem, ha az intézményi elrendezések (például ágazati konszolidációk, területi integrációk) a közpolitikai monopólium tartós fennállására mutatnak.

Az elméleti keret ismertetését követően a rezsicsökkentés konkrét mechanizmusainak változásával, majd pedig a közpolitikai és politikai háttér bemutatásával folytatom. A konkrét intézkedés „megszakítottság” jellegét erősíti a rezsicsökkentés kormányzati narratívához való illeszkedése, mindegyik politikai szempontok ismertetésekor kitérek. Ezt követően és az utóbbi ismeretében a hozzáférhető adatbázisok tükrében a megszakított egyensúly elméletének rezsicsökkentésre történő alkalmazását a törvényhozási és a médianapirend áttekintésével mutatom be. A konklúzióban az alkalmazhatóság nyomatéko-

sítása mellett előre utalok az esettanulmánynak az elmélet tükrében való lehetséges bővítésére.

### A REZSICSÖKKENTÉS KÖZPOLITIKAI HÁTTERE

Magyarországon a lakossági fogyasztók központilag meghatározott áron jutnak áramhoz és gázhoz az egyetemes szolgáltatásban. A háztartások lakásfenntartásra és háztartási energiára fordított egy főre jutó kiadásai a KSH adatai szerint 2000 és 2011 között mintegy 180 százalékkal nőttek Magyarországon, ami reálértéken stagnálást jelentett a vizsgált időszakban. Ezen belül a vízellátás és szennyvízelvezetés 188, az áramdíj 179, a vezetékes és palackos gáz pedig átlagosan 229 százalékkal nagyobb ráfordítást igényelt 2011-ben, mint a kétezres évek elején – sorrendben 8, -1 és 27 százalékos árváltozást jelentettek. A rezsiárak 2009 és 2011 között 12,3 százalékkal emelkedtek, vagyis csekély mértékben meghaladta a vonatkozó átlagos, közel 9 százaléknyi fogyasztói áremelkedés mértékét. Ezen belül reálértéken a vízdíjak gyakorlatilag szinten maradtak, az áramár enyhén mérséklődött, a gáz ára pedig 5 százalékkal emelkedett.

Korábban egy, az Országgyűlés Ifjúsági, Szociális és Családügyi Bizottságának felkérésére az áram-, a gáz-, illetve a távhődíjhátralékokra vonatkozó 2009-es adatgyűjtés arra a következtetésre jutott, hogy a 2003-as hasonló felmérés adataival összehasonlítva, a lakossági eladósodottság jelentős mértékben – többek között a válság hatására is – nőtt. 2009-re 66 százalékkal vannak többen az áramdíjhátralékosok, s e téren az egy éven túli tartozással rendelkező fogyasztók aránya drasztikusan megnőtt. A gáztartozással rendelkezők száma közel hétszeresével nőtt (Herpai, 2010: 22; 32.). A legtöbb hátralékos fogyasztó a 31–90 nap közötti sávban mozgott – minden energiatípus esetében (Herpai, 2010: 28.).

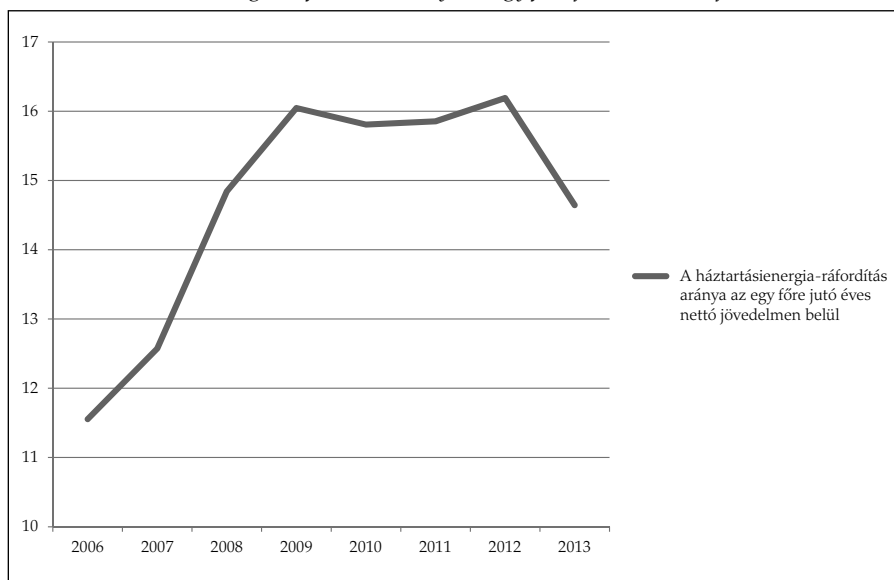
A TÁRKI 2012. májusában publikált kutatása arra az eredményre jutott, hogy a 2011-es évben a lakosság közel negyedénél fordult elő, hogy anyagi okok miatt elmaradt hiteltörlesztésével vagy valamilyen közüzemi számlájával. Ez az arány hasonló a TÁRKI 2011 májusában ugyanezen témában publikált kutatásának eredményeihez. A megkérdezés során a felnőttek 22 százaléka nyilatkozott úgy, hogy az elmúlt egy évben legalább egyszer megtörtént, hogy közüzemi számláját anyagi okok miatt nem tudta befizetni.<sup>3</sup>

2012-ben 140 milliárd forint feletti összeget ért el az összesített díjhátralék értéke. Közel 300 ezer család esetében volt esedékes a szolgáltatás kikapcsolása. A tárgyalt időszakban azok körében, akik 61–90 napos elmaradásban voltak 46,5 ezer forint a villany-, illetve 34,3 ezer forint a gázszolgáltatók által követelt átlagos összeg. Ekkor az egy éve tartozók esetében 70 ezer forint kö-

rüli elmaradásról beszélhettünk. Az átlagos tartozás a távhő esetében jóval nagyobb volt, az egy éven túliaznál megközelítette a 340 ezer forintot, az átlagos lejárt lakossági távhődíjhátralék pedig a 180 ezer forintot.

A 2006-tól vizsgált időszak elejéig a gáz és az áram ára mind a fogyasztói árindexnél, mind a nemzetgazdaságban átlagos havi bruttó bér bővülésénél gyorsabb ütemben emelkedett. A bruttó átlagkeresetből 2006 és 2012 között egyre kisebb mennyiségű szilárd tüzelőanyag, gáz, áram és víz jött ki.

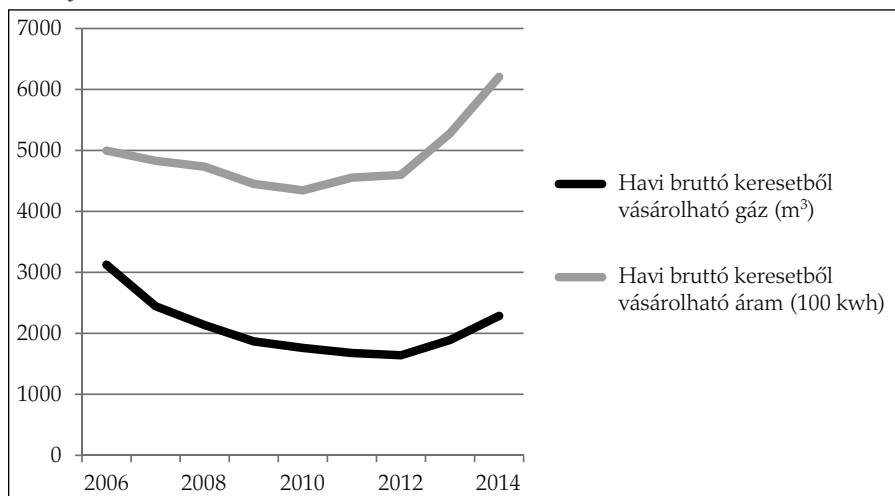
1. ábra. A háztartásienergia-ráfordítás<sup>4</sup> aránya az egy főre jutó éves nettó jövedelmen belül



Forrás: KSH

Az OTP Lakástakarék által 2012 augusztusában közzétett felmérés szerint egy átlag magyar család évi 420-600 ezer forintot költ rezsire. A felmérés szerint a családok 50 százaléka tartozik abba a kategóriába, amelyeknek az előbbi nagyságrendű rezsiterhet kell fizetnie. A családok 27 százalékának 420 ezer forint alatti, a családok 23 százalékának pedig 600 ezer forint feletti terhet kell állnia. Amennyiben az összes háztartási kiadáshoz mért arányt tekintjük a vizsgálat tárgyának, úgy a családok 55 százalékánál rúg a rezsikiadás a teljes havi költés 25-50 százalékára. Mindössze a háztartások 23 százaléka tartozik a 25 százalékos alatti kategóriába, az 50 százalék feletti aránya pedig nem kevesebb, mint 22 százalék.<sup>5</sup>

2. ábra. A nemzetgazdaságban átlagos havi bruttó átlagkereset és az energiahordozók árának viszonya



Forrás: KSH

A NegaJoule2020 nevű kutatás keretében elvégzett háztartási adatfelvétel adatai szerint a magyar háztartások átlagosan összjövedelmük 20 százalékát fordítják éves szinten az energiaszámlákra. Ha csak a legalacsonyabb jövedelmű, alsó 30 százalékát tekintjük a háztartásoknak, ők évente átlagosan jövedelmük 29 százalékát költik el energiára. A medián 17 százalék, ami azt jelenti, hogy a háztartások felében a jövedelem 17 százalékánál kevesebb, a háztartások felében pedig ennél több fordítódik az energiaköltségek fedezésére. A tárgyalt kutatás adatai szerint a jövedelmük 34 százalékánál többet energiára költő háztartások – mind a bevallott, mind pedig a kalkulált energiaköltségek szerinti megközelítésben – szinte kizárólag a szegény háztartások közül kerülnek ki.<sup>6</sup>

A rezsicsökkentést megelőzően az egyetemes szolgáltatás bevezetése (2008) óta az egyes szolgáltatók különböző áron kínálták például a villamos energiát. 2008. január 1-jétől a közüzem helyét a lakossági fogyasztók és más kisfogyasztók esetében az egyetemes szolgáltatás, illetve a villamosenergia-versenypiac vette át. 2008 és 2010 júniusa között az egyes szolgáltatók kalkulálták az árakat, amely árszabásokat ők terjesztették fel, és az Energia Hivatal hagyta jóvá. 2010 júliusától miniszteri rendelet szabályozta a hatósági árakat, amelynél magasabb árat szerződésben nem lehet kikötni (Magyar, 2015: 8.). A gázár-támogatási rendszer 2003-tól 2006 végéig alanyi jogon járó támogatási rendszer volt érvényben Magyarországon. 2007-től 2011 szeptemberéig szociális alapon járt a támogatás, ezzel évi bontásban felére, körülbelül kb. 1,5 millió támogatott háztartásra szűkült a kör. 2011 szeptemberétől az energiaár-támogatási rend-

szer úgy olvadt be a lakásfenntartási támogatási rendszerbe, hogy a támogatás odaítélésének eddigi jövedelmi határa megemelkedett az energiaár-támogatás jövedelmi határáig (Fellegi-Fülöp, 2012: 18.). Ez a közpolitikai monopólium változtatott 2013-mal kezdődően.

A rezsiköltségeket illetően az Orbán-kormány 2010-ben megpróbálta befagyasztani az árakat – ez irányú szándékát a tárgyra vonatkozó médiabeli megjelenések<sup>7</sup> gyakorisága is alátámasztja –, az intézkedés azonban kevésbé volt hatásos, az addigi közpolitikai imidzsen nem változtatott, jelentős elmozdulást nem eredményezett a rendszerben. A 2012-es év végén, a november 30-i rádióinterjúban a miniszterelnök utalást tett arra, hogy a kormány nemcsak a gázárak befagyasztásán, hanem a rezsiköltségek csökkentésén is dolgozik. Ezt követően 2012. december 12-én a kormányzóvivő tájékoztatást adott arról, hogy 2013. január elsejével 10 százalékkal csökken a lakossági távhő, az áram és a gáz ára. Az intézkedés közpolitikai tartalmát illetően fontos megjegyezni, hogy míg a fentebb ismertetett adatok azt jelzik, hogy elsősorban az alacsonyabb jövedelmű háztartásoknak okozott gondot a növekvő energiaár, a kormányintézkedés minden fogyasztó számára kedvező – abszolút értékben pedig a nagyobb fogyasztóknak jelent több megtakarítást.

A rezsicsökkentés első évében (2013) három hullámban (január, július, november), míg 2014-ben az országgyűlési választásig egy (április), majd az önkormányzati választásig további két alkalommal történtek előirányzott, konkrét rezsicsökkentési lépések. A 2013. január 1-jétől hatályos 10 százalékos lakossági rezsicsökkentés – földgáz-, áram- és távhőszolgáltatás – valójában egy, a lakosságnak nyújtott természetbeni transzfer. A támogatás mértéke az adott háztartás fogyasztási volumenének és az „indokolt” áremelés,<sup>8</sup> valamint a csökkentés mértéke közötti különbség függvénye. Azaz a megtakarítás mértéke egy évben az elfogyasztott mennyiség és a rezsicsökkentés mértékének (–10 százalék), illetve az elhalasztott áremelés (+5 százalék) közötti különbség szorzata (15%·1000kWh elhalasztott emelés utáni ár).

2015 első negyedévére már a háztartási energiát érintő rezsicsökkentési intézkedések harmadik hullámánál tartottak. A Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal (MEKH) számításai szerint ezek a lépések eddig 334 milliárd forinttal emelték meg a háztartások rendelkezésre álló jövedelemét.<sup>9</sup>

A kormány 2013. január elsejével a végrehajtást egy szintén január elsejével felállított ellenőrző munkacsoporttal erősítette, majd a számlakiállítás módosítására vonatkozó miniszteri rendelettel, fogyasztóvédelmi szabályokkal, illetve rezsivonallal erősítette az intézkedést. Utóbbi egy hónap alatt 1400 bejelentést regisztrált. A rezsicsökkentés élesítését követő egy hónapos fordulón a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium államtitkára, Fónagy János az intézkedés kiterjesztését vetette fel, majd 2013. február hetedikén Rogán Antal, a Fidesz frakcióvezetője immáron ismertette annak részleteit, hogy a jövőben átlago-

san 10 százalékkal csökken a víz, a csatorna, a szennyvízelvezetés, a szemétszállítás, a palackos gáz, valamint a kéményseprés díja. Márciusban az intézkedés védelmében aláírásgyűjtési akcióba kezdett a Fidesz. Lázár János miniszterelnökséget vezető államtitkár 2013 áprilisában már a rezsicsökkentés harmadik lépcsőfokát javasolta, április 29-én pedig bejelentette a kormány a szemétszállítás, a víz, a csatorna, valamint a pb-gáz ára után a kéményseprés és a szennyvízszippantás díjának mérséklését jelentette be. Ugyanezen év november 1-jével újabb 11,1 százalékkal lett olcsóbb a gáz, a villany és a távhő ára. A rezsicsökkentés kommunikációjával és intézkedés csomagjával párhuzamosan a kormányzat hosszú távon nonprofit alapú közmű-szolgáltatási rendszer kialakításának tervezését és kivitelezését is napirendre vette.<sup>10</sup>

1. táblázat. *Rezsicsökkentéssel kapcsolatos elfogadott törvények*

előterjesztés száma	törvényjavaslat	elfogadás időpontja
T/10383	A rezsicsökkentések végrehajtásáról	2013. 04. 29.
T/l 1205	A szippantott szennyvízre vonatkozó rezsicsökkentésről, valamint egyes törvényeknek a további rezsicsökkentéssel összefüggő módosításáról	2013. 06. 21.
T/l 2491	Egyes törvényeknek a rezsicsökkentés végrehajtásához szükséges módosításáról	2013. 10. 14.
T/12846	A pénzügyi rezsicsökkentéssel összefüggésben a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény módosításáról	2013. 11. 11.
T/l 2977	Az egységes közszolgáltatói számlaképről	2013. 11. 12.
T/13138	Egyes törvényeknek a rezsicsökkentés végrehajtásával összefüggő módosításáról	2013. 12. 17.

## A REZSICSÖKKENTÉS POLITIKÁJA

Negyedéves bontásban vizsgálva látható, hogy 2012 végével aktivizálódnak a rezsicsökkentésre vonatkozó megjelenések, amikor is a Fidesz és a kormány aktívan elindítja az ezirányú tartalomfejlesztést és annak kommunikációját.

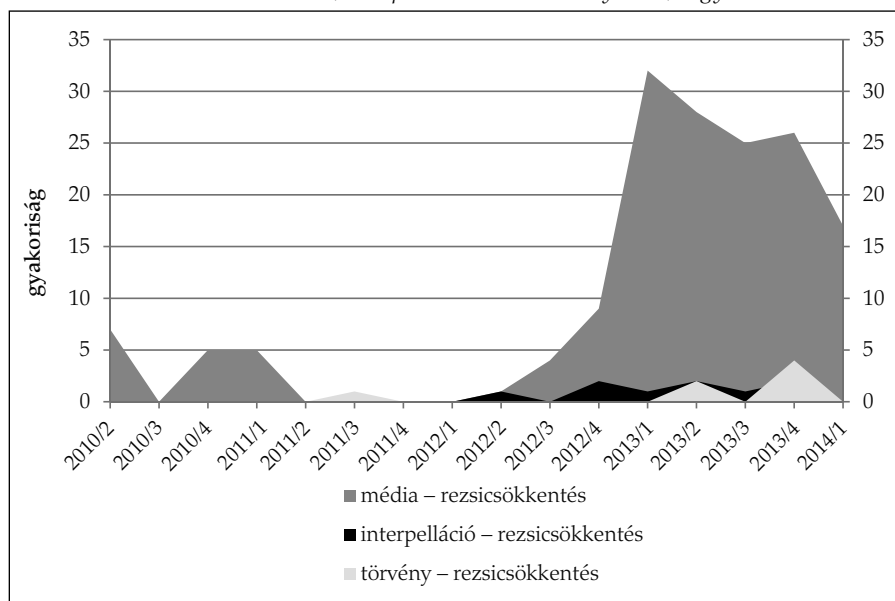
Az előbbiekből látható, hogy a háztartási energia-ráfordítások emelkedő tendenciái, az adósságspirálok erősödése, a hátralékgondok fennállása ellenére a rezi problémája nem szerepel a média napirendjén. Előfordulása inkább szórványos jelleggel történik, mintsem hogy egy domináns közpolitikai prob-



lémáról beszélhessünk. Szemben például a már 2010 előtt megszerveződő, és a 2010–2014 közötti ciklusban is meglévő devizahiteles „aktivitásoknak”, jelen esetben nem szerveződik meg olyan közpolitikai aktor, amelyik a pártok helyett napirendre emelné a kérdést, beemelné a problémafolyamba. Míg a devizahiteles esetében jelentős civil szervezeti háló jött létre (lásd: batorprogram.hu), amelynek aktivitása folytán a politikai folyamba is bekerült „a devizakárosultak megsegítésének” ügye, addig eltekintve a Jobbik egy-egy „közmu-szolgáltatók piaci magatartása”, illetve a magas rezsiköltségek kapcsán tett felszólalásától, gazdátlan problémáról beszélhetünk. A miniszterelnöki rádió-interjút követően emelkedik be a téma a napirendeire, hogy aztán azt követően decemberben megkezdődjön az ügy folyamatos erősödése.

A rezsicsökkentés 2013. január elsejei első hullámának indulásakor jutunk el a csúcsponthoz, hogy aztán ugyanezen évben a harmadik hullámmal ismét emelkedjen a rezsicsökkentés médiareprezentációja. A 2013. októberi felfelé ívelést a Fidesz rezsicsökkentésre vonatkozó politikai nyilatkozatterve indítja meg, ezt megelőzően Orbán Viktor a szeptemberi kötcsei polgári pikniken a rezsiharc éveként jelöli meg a 2014-es évet.<sup>11</sup>

3. ábra. Rezsicsökkentés médiában, interpellációkban és törvényekben, negyedéves bontásban<sup>12</sup>



A témára vonatkozó média-megjelenések gyakoriságán túl, az ügy más szakpolitikai területtel való összehasonlítása is illusztrálja, hogy a rezsicsökkentés kérdése nem maradt meg a szakpolitikai alrendszerben, hanem feljött

a makropolitikai szintre – majd a rá vonatkozó diskurzus tartalmi bővítésével (*rezsiharc*) – jelentős dominanciát is mutat. (Mindezt a 2. táblázat az általános gazdaságpolitikai témák számának növekedése, míg a 3. táblázatban a gazdaságpolitikai megjelenések további altéma szerinti bontása – mégpedig az árszabályozásra vonatkozó megjelenésszám növekedése – jelzi.)

2. táblázat. *Téma-megjelenések változása a médiában, 2012-ről 2013-ra (százalék)*

	2012	2013
Igazságügy és büntetőpolitika	14,8	8,8
Általános gazdaságpolitika	10,5	14,1
Kormányzati működés	9,2	13,1
Oktatás	6,2	5,9
Külfüggő, uniós ügyek, nemzetközi segélyezés	5,7	2,1
Kultúra	5,7	2,6
Politikai pártok	4,8	7,5
Bank- és pénzügyek, kereskedelem, idegenforgalom	4,8	6,7
Közlekedés, szállítás, szállítmányozás	4,6	2,7
Mezőgazdaság	4,6	2,6
Egyéb	29,2	33,9

3. táblázat. *Gazdaságpolitikai témák változása a médiában, 2012-ről 2013-ra (százalék)*

	2012	2013
Általános hazai gazdaságpolitikai ügyek	12,5	16,6
Infláció, árak, árfolyamok, kamatok	9,3	10,7
Foglalkoztatás, munkanélküliség, inaktivitás	8,5	7,3
Monetáris- és pénzügypolitika	13,3	16,4
Költségvetési politika: államháztartás, központi költségvetés, államadósság	16,7	8,0
Adózás, adópolitika, adóreform	24,1	12,3
Iparpolitika, ágazati politika, fejlesztéspolitika	11,3	6,2
Árszabályozás	4,0	21,4
Egyéb	0,3	1,1

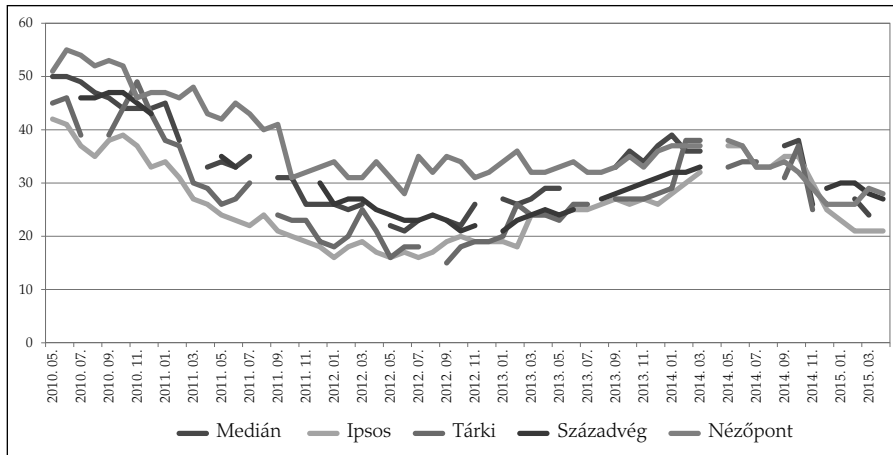
Az egyes rezsicsökkentési szakaszok a média, illetve a törvényhozás terén is megjelenéseket produkáltak, jelentősen uralva a médiateret. Az interpellációk alacsony száma egyrészt magyarázható azzal, hogy az ellenzéknek egy

„populista” intézkedés baloldali kritikáját kellett volna adnia, másrészt hogy egy olyan, a korábbi egyensúlyi állapotnak megfelelő közpolitikai monopólium „érvényességének” jegyében kritizálta a rezsicsökkentés intézkedését, amely a megszakítottág után összeomlott – így el is tekintett a megszólalás ezen módjától. A tárgyalt ábra az ellenzéki inaktivitást így leginkább a kialakuló közpolitikai monopóliumhoz való sikertelen alkalmazkodás jeleként ilusztrálja.<sup>13</sup>

Egyértelműsíteni lehet tehát, hogy a rezsicsökkentés a politikai folyamatban a kormányzati aktivitás eredményeképpen került be. A kormányzat egyedüli szereplőként uralja a témát, a kezdeményezések nem a „közvélemény” felől érkeznek, hanem a kormányzati témabeemelést követően indulnak el a megoldáshullámok. A kormányzat „problematizálja” az ügyet, majd adja meg rá a válaszlépéseket. Ennek megfelelően élhetünk azzal a feltételezéssel, hogy egy tudatosan előkészített politikai kezdeményezésről beszélhetünk.

Mindezt a feltételezést erősítheti az is, hogy a 2010-es 2 706 292 szavazatot szerző Fidesz a 2012-es év májusára szavazótábora felét veszítette el, továbbá az Ipsos 1995 márciusáig visszamenő adatbázisa szerint<sup>14</sup> Orbán Viktor miniszterelnök soha nem volt olyan népszerűtlen, mint akkor. Ezt követően a párt tartósan ebben, az akkor mért sávban maradt, s majd igazán 2013 januárjától erősödött ismét.

4. ábra. Fidesz támogatottsága a teljes népességben, 2010–2015

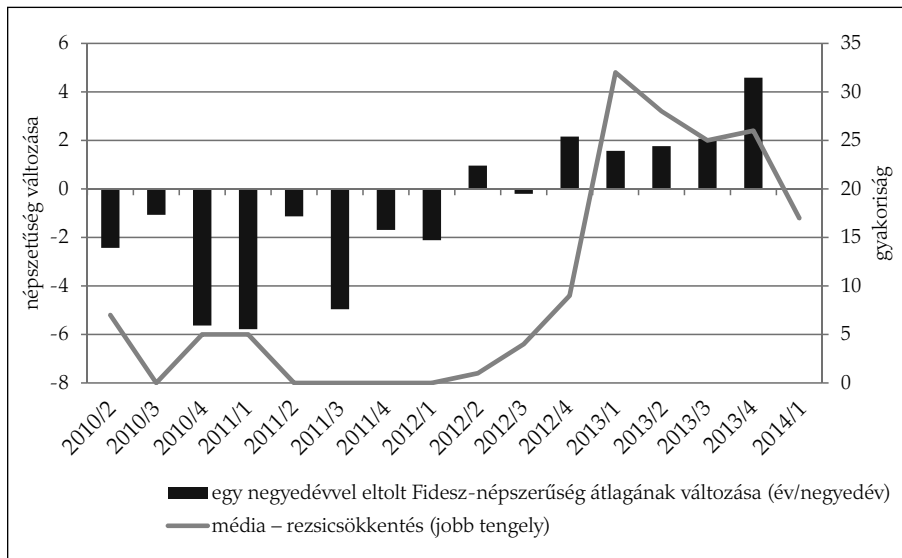


Forrás: torokgaborelemes.blog.hu

A 2014. évi országgyűlési választáshoz közeledve a Fidesz támogatottságának jelentős növekedését hozta.<sup>15</sup> Az adatokból (5. ábra) látható, hogy a Fidesz generálta rezsicsökkentés-diskurzus, továbbá a kormányzati intézkedések,

azaz a mindezek eredményeképpen előálló rezsicsökkentésre vonatkozó média-megjelenések és a Fidesz népszerűség-növekedése között szoros együttmozgás áll fenn (az 5. ábrán jelölt két sor közötti korrelációs együttható 0,65). Ennek alapján feltételezhetnénk, hogy a rezsicsökkentésre vonatkozó média-megjelenések – amelynek háttérét kormányzati bejelentések és intézkedések adják – és a Fidesz 2012. harmadik-negyedik negyedévi mélypontról felfelé történő elmozdulása között összefüggés áll fenn. Az ok-okozatiságot természetesen lehetetlen bizonyítani, és a tanulmánynak nem is ez a tárgya. Azonban nem zárható ki, hogy az összefüggés fenn áll, és az pedig valószínűsíthető, hogy a politikai cél éppen a népszerűség növelése volt.

5. ábra. A Fidesznek a rezsicsökkentés médiabeli megjelenésének gyakoriságához képest egy negyedévvel későbbi átlagos népszerűsége



Ezen politikai cél elérését segítette tehát elő, hogy a rezsicsökkentés illeszkedett a szabadságharcos kormányzati stratégiába, amelynek következtében a rezsikérdés, a háztartási energia árának észlelése és értelmezése is megváltozott. Immáron többek között az energiaszolgáltató cégek profitja, a brüsszeli „ellenérdek”, továbbá a „magyar nemzeti érdek” kontextusában kereteződött a téma. Korábban utaltam rá, hogy a szakirodalom a közpolitikai imidzs koncepciója alatt azt érti, ahogyan az egyes szakpolitikákat a nyilvánosság és a politikai elit észleli és tárgyalja. Jelen esetben – az előbbit egészítendő – ez a rezsicsökkentésben érintett vállalatok számára előirányzott kényszerű árcsökkentésként (hatósági árszabályozásként), illetve az „extraprofitot lefölező” ener-

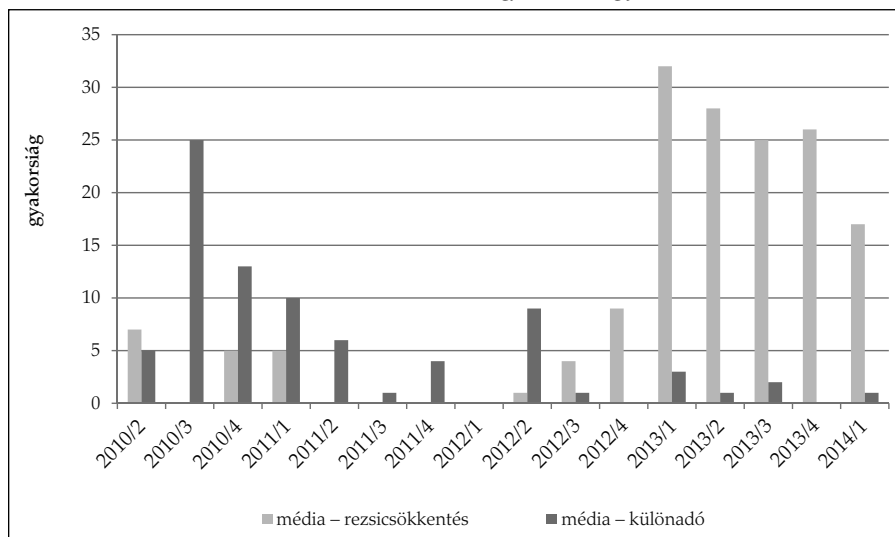
giaipari és egyéb érintett vállalatok elleni „igazságossági” szabadságharcként került értelmezésre.

Nyomatékosítani kell tehát, hogy a rezsicsökkentés intézkedéssorozatával egy olyan közpolitikai, egymás utáni lépésekre szánta el magát, amelyek illeszkedtek a kormányzati narratívába. Csizmadia Ervin már 2001-ben utalt arra, hogy bár az akkori közbeszédben a Fidesz-jelenséget általában a liberális elvektől való eltávolodásban értelmezték, holott – véleménye szerint – amögött inkább az 1980-as évek Nyugat-recepciójának és szereplőinek nemzedéki alapú kritikája áll. Állítása szerint a Fidesz-nemzedék nem ismeri el magának a „diszkurzív diktatúra” (értsd: késő-kádári technokrácia és a liberális értelmiség nyugatosodás-konceptióját) vívmányait, ezáltal bizonyos értelemben relativizálja a Nyugat-projekt sikerét, és szándéka szerint új sikerességi kritériumokat kíván felállítani (Csizmadia, 2001: 91–92). A Fidesz–KDNP ez utóbbit mélyíti el többek között Magyarország nemzetközi beágyazottságának újraértelmezésével, a posztkommunista örökség felszámolásával (a közjogi rendszer átalakítás révén), a többciklusú kormányzás szándékával, az unortodox gazdaságpolitikájával, továbbá az elitellenes társadalmpolitikai súlypontát-helyezésével.

A 2010–2014 közötti ciklus egészen végigvonul az Orbán-kormány szabadságharcos forgatókönyve, amelynek középpontjában előbb az IMF, a bankok, a multinacionális vállalatok, majd Brüsszel és az energiaszolgáltató cégek álltak. A rezsicsökkentés intézkedéssorozata és kommunikációja illeszkedett a „plebejus antikommunizmus” (Mike, 2014), a „mozgósító konzervativizmus” (Egedy, 2006), a „gazdasági szabadságharc” és az „unortodox gazdaságpolitika” diskurzusához, amely a pénzügyi szervezetek és a multinacionális vállalatok, a profitorientált energiaszolgáltatók ellen irányult. A kormányzat politikai stratégiájának megfelelően a rezsicsökkentés megvédése a magyar érdekek megvédését is jelenti, a sikeresség új kritériumává a „magyar társadalom” megvédése lépett elő. Ennek megfelelően a Fidesz interpretációjában a korábbi „posztkommunista elit” rezsicsökkentésre vonatkozó „támadása” is a „brüsszeli lobbis” és a profitorientált vállalatok megvédése érdekében történik, a korábbi „magyar érdekeket” negligáló gazdaságpolitika restaurálását szolgálja.<sup>16</sup> Már a Nemzeti Együttműködés Programja<sup>17</sup> is meghirdette a harcot az „erőfölénnyel való visszaélés”<sup>18</sup> és a „monopóliumok” ellen.<sup>19</sup> A ciklus végére egyértelművé vált, hogy a közműszektor tulajdonosi átrendezése (részben vagy egészben történő államosítása) ahogyan a második, úgy az akkor még leendő harmadik Orbán-kormány politikájának is centrális eleme.

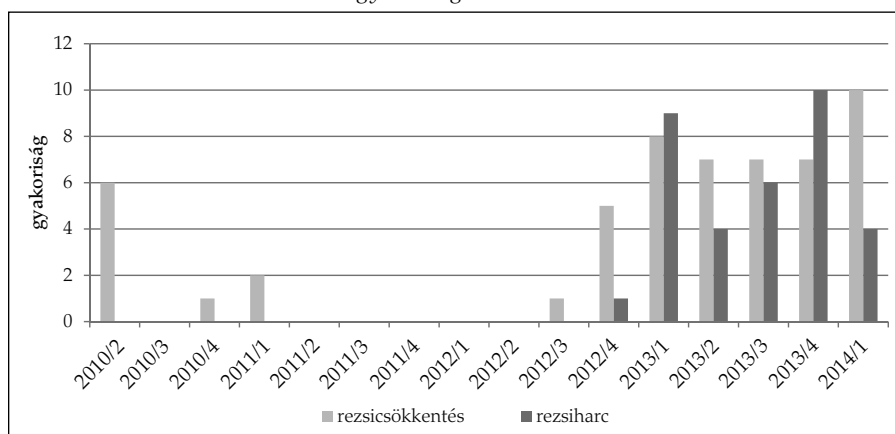
A téma makropolitikai erősödését jelzi, hogy a támogatottság-növekedés szempontjából sikertelen különadók kérdése a 2012-es év második felével érdemben lekerült a média napirendjéről, helyét átvette a kormányzati narratívába illeszkedő, és az állampolgárok által közvetlenül tapasztalható rezsicsökkentés kormányzati tematizálása.

6. ábra. A különadók és a rezsicsökkentés média-megjelenése negyedéves bontásban



A makropolitikai szint felől nézve további megerősítése a témának a rezsicsökkentés és a rezsiharc elkülönítése. A pozitív visszacsatolások jegyében – a korábbi egyensúlyi helyzethez képest újabb sokszzerű intézkedésekkel – a rezsicsökkentés jelentése is tovább bővült. A rezsicsökkentés mellett a rezsiharc-diskurzusa fokozatosan épül fel, és közeledve a 2014. évi országgyűlési választáshoz egyre jobban erősödik a rezsiharc kormányzat által generált diskurzusa (7. ábra).

7. ábra. Rezsicsökkentés és rezsiharc gyakorisága a médiában 2010–2014



## KONKLÚZIÓ

A tanulmány a rezsicsökkentés esetét abból a szempontból vizsgálta, hogy mint jelentős közpolitikai változásra, hogyan alkalmazható rá a megszakított egyensúly elmélete. A kormányzati rezsicsökkentések az addigi egyensúly megszakítását jelentették, a rezsicsökkentés ügye makropolitikai szintre emelkedett, az új közpolitikai imidzs és a közpolitikai monopólium kialakulását eredményezte. Az eset sajátossága azonban az, hogy a kezdeményezéssel nem egy, a közpolitikai monopóliumot kívülről támadó közpolitikai szereplő élt, aki a „klasszikus” modell szerint megkonstruálta volna az ügyet mint problémát. A kétségkívül létező társadalmi probléma igazából nem fogalmazódott meg addig, amíg a kormányzat nem tematizálta azt. Ugyanakkor a probléma és annak megoldása rögtön új értelmezési keretben, egy új imidzset megjelenítve fogalmazódott meg, átlépve a korábbi közpolitikai monopólium intézményeit és megoldásait (mint pl. a szociális kompenzációt). A közpolitikai innovátorként fellépő kormányzat rögtön makropolitikai témává tette a rezsicsökkentés ügyét. A kormány generálta rezsicsökkentési diskurzus és az egyensúlyt megszakító intézkedések, továbbá a Fidesz népszerűség-növekedése között szoros együttmozgás áll fenn. Nem jelenthető ki, hogy kizárólag a rezsicsökkentéssel magyarázható a kormányzat támogatottságának növekedése, viszont a politikai szempontok (támogatottság-növekedés lehetőségét) érvényesülésének kiemelt fontosságát feltételezhetjük az intézkedések beindításakor.

A vizsgált periódus a 2014-es évvel lezárul, ugyanakkor a tanulmány a megszakított egyensúly elméletének tükrében feltételezi egy új egyensúlyi állapot beálltát. Mivel az utóbbi időben a rezsicsökkentés tekintetében további intézkedésekre nem került sor, továbbá intuitív módon is kijelenthető, hogy mérséklődött a témára vonatkozó médiabeli megjelenések száma, így élek azzal a feltételezéssel, hogy ez a további radikális változásokra való szándék mérséklését jelenti. Ez a negatív visszacsatolás egyúttal a stabilitás felé vitte a rendszert, a drasztikus változások után egy egyensúlyi, vagy közel egyensúlyi időszakkal lehet számolni. Ezt a feltételezést jelen tanulmány nem erősíthette meg, amely egyúttal egy kutatói feladatot jelöl meg az elmélet további alkalmazhatóságát illetően.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> A tanulmány elkészítését az OTKA „A közpolitika dinamikája Magyarországon” (CAP) c. projekt keretében készítette (ÁJP-K-109303, projektvezető: Boda Zsolt; további információ: cap.tk.mta.hu). A tanulmány egy korábbi változatához fűzött megjegyzéseikért köszönettel tartozom az MTA TK PTI-ben rendezett műhelyvita résztvevőinek. A fennmaradó hibák kizárólag a szerzőt terhelik.

- <sup>2</sup> A teljesség végett meg kell említenünk, hogy a kormányzat a 2011 júliusában elfogadott Nemzeti Energiastratégia 2030-ban foglalkozik a fenti kihívásokkal, a szociális alapú támogatások erősítésével.
- <sup>3</sup> A magyarok negyede továbbra is küzd a havi számlákkal. TÁRKI Társadalomkutatási Intézet, 2012. június 20. Elérhető: [http://www.tarki.hu/hu/news/2012/kitekint/20120620\\_szamla.html](http://www.tarki.hu/hu/news/2012/kitekint/20120620_szamla.html). Letöltés ideje: 2015. október 1.
- <sup>4</sup> Vízellátás, szennyvízkezelés, elektromos energia, gáz, vezetékes gáz, szilárd tüzelőanyagok, központi fűtés, távhő.
- <sup>5</sup> OTP: Egekben a rezsikiadások, évi 600 ezer forint is lehet a lakhatás. *Világ gazdaság Online*, 2012. augusztus 30. Elérhető: <http://www.vg.hu/penzugy/megtakaritas/otp-egekben-a-rezsikiadasok-evi-600-ezer-forint-is-lehet-a-lakhatas-384557>. Letöltés ideje: 2015. szeptember 30.
- <sup>6</sup> *Szegénység vagy energiaszegénység. Az energiaszegénység definiálása Európában és Magyarországon*. Energiaklub, 2012. január. Elérhető: [http://energiaklub.hu/sites/default/files/energiaklub\\_szegenyseg\\_vagy\\_energiaszegenyseg.pdf](http://energiaklub.hu/sites/default/files/energiaklub_szegenyseg_vagy_energiaszegenyseg.pdf). Letöltés ideje: 2015. április 30.
- <sup>7</sup> A média-adatbázis a Népszabadság és a Magyar Nemzet címlapjainak 2010–2014 közötti kódolásával készült.
- <sup>8</sup> Indokolt árváltozás a mindenkori hatósági árképzésért felelős szerv vagy intézmény által felügyelt, jogszabályban rögzített transzparens árképlet alapján meghatározott ár, az adott hatósági áras piacon. Végző soron a hatósági ár figyelembe veszi az energiaszolgáltatók működési költségeit, a tőkepótlási szükségletet, illetve ez utóbbi megtérülését is.
- <sup>9</sup> MEKH: *Megvalósult a rezsicsökkentés harmadik üteme*. 2015. június 02. Elérhető: <http://www.mekh.hu/kozerdeku-adatok-2/a-magyar-energia-hivatal-kozlemenyei/626-10-szazalekkal-csokken-a-lakossagi-villamos-energia-a-foldgaz-es-a-tavho-ara-januartol.html>. Letöltés: 2015. szeptember 30.
- <sup>10</sup> A rezsicsökkentés kronológiájához lásd: A rezsicsökkentés érája. *Magyar Nemzet Online*, 2013. november 19. Elérhető: [http://mno.hu/belfold\\_archiv/a-rezsicsokkent-es-eraja-1192813](http://mno.hu/belfold_archiv/a-rezsicsokkent-es-eraja-1192813). Letöltés: 2015. szeptember 30.
- <sup>11</sup> Az MTA–ELTE Peripato Kutatócsoport által a 2010-es és 2014-es magyarországi parlamenti választási kampányok legfőbb mediadinamikai jellemzőit vizsgáló kutatása arra az eredményre jutott, hogy a rezsicsökkentés rituális egyöntetűséggel ívelte át a 2014-es kampány összes aktualitáshoz, újdonsághoz, illetve botrányhoz kapcsolódó belpolitikai témáját. A kutatás a rezsicsökkentés esetében „a társadalom egy másik alrendszeréből, a politika felől a média alrendszerét folyamatosan érő ingerlés strukturális közbeszédi” eredményéről (Fokasz–Tóth–Micsinai–Jelenfi–Előd, 2015: 52.) számolt be. A kutatócsoport szerint a rezsicsökkentés kiemelkedését nem csak a politika felől érkező folyamatos ingerlés, hanem az intézkedésben rejlő erkölcsi elem is, azaz a lakossági terhek csökkentésének imperatívusza is okozta. (I. m.: 53.)
- <sup>12</sup> A tanulmányban a 2012. november 30-i előtti „rezsicsökkentésre” vonatkozó adatok a lakosság rezsiköltségeivel kapcsolatos megjelenésekre és megszólalásokra vonatkoznak.
- <sup>13</sup> A rezsicsökkentésre vonatkozó nyilvános közvélemény-kutatási eredmények megerősítik, hogy az állampolgárok egy jelentős része értesült a rezsicsökkentésről (Medián, 2013. március), egyetért tartalmával (Bell Research, 2013. május; Századvég, 2013. november), vagy számol – ha nem is jelentős – árcsökkenéssel (Policy Agenda, 2013. január).



- <sup>14</sup> Orbán Viktor soha nem volt ilyen népszerűtlen. *Origo.hu*, 2012. május 29. Elérhető: <http://www.origo.hu/itthon/20120528-partok-es-politikusok-nepszerusege-felidoben.html>. Letöltés ideje: 2015. április 30.
- <sup>15</sup> Amellett, hogy a szubjektív anyagi státusz szempontjából a Fidesz továbbra is a jobban keresők körében népszerű, viszont azok között, akiknek „gondot okoz” a rezsicsámlák kiegyenlítése 2014-re, népszerűbb, mint a baloldal (Enyedi–Fábián–Tardos, 2014: 539).
- <sup>16</sup> Lásd például: „Ízléstelen képmutatás”, Mesterházy brüsszeli látogatása. *Magyar Nemzet Online*, 2013. március 20. Elérhető: <http://mno.hu/eu/izlestelen-kepmutatas-mesterhazy-brusszeli-latogatasa-1146137>. Letöltés ideje: 2015. április 30.; Rezsicsökkentés – Fidesz: egyre száználmasabbak az MSZP kritikái. *Haon, hu*, 2013. március 26. Elérhető: <http://www.haon.hu/rezsicsokkentés-fidesz-egyre-szanalmasabbak-az-mszp-kritikai/2227681>. Letöltés ideje: 2015. április 30.; Fidesz: az MSZP hagyjon fel a rezsicsökkentés támadásával. *Haon.hu*, 2013. március 28. Elérhető: <http://www.boon.hu/fidesz-az-mszp-hagyjon-fel-a-rezsicsokkentés-tamadasaval/2229732>. Letöltés ideje: 2015. április 30.; Fidesz: Az MSZP elindította a rezsicsökkentés elleni támadást Brüsszelben. *168 Óra Online*, 2013. november 16. Elérhető: <http://www.168ora.hu/itthon/fidesz-mszp-elindította-rezsicsokkentés-elleni-tamadasat-brusszelben-120707.html>. Letöltés ideje: 2015. április 30.; Fidesz: a szocialisták a rezsicsökkentés eltörlésére készülnek. *HVG.hu*, 2014. január 11. Elérhető: [http://hvg.hu/itthon/20140111\\_Fidesz\\_MSZP\\_rezsicsokkentés\\_eltörése](http://hvg.hu/itthon/20140111_Fidesz_MSZP_rezsicsokkentés_eltörése). Letöltés ideje: 2015. április 30.
- <sup>17</sup> Elérhető: [http://www.miniszterelnok.hu/attachment/0009/8616\\_00047.pdf](http://www.miniszterelnok.hu/attachment/0009/8616_00047.pdf)
- <sup>18</sup> „... az energiaárak érezhetően meghaladják a környező országokban levő árakat, ami rontja a hazai vállalkozások versenyképességét (...). Ahol lehet, fel kell törni a kartellszerű működést akár új versenytársak belépésének elősegítésével. Ahol pedig természetes monopóliumokról van szó, ott erősebb szabályozással, esetleg a tulajdonviszonyok átrendezésével szükséges fellépni.” *Nemzeti Együttműködés Programja*, 2010. május 22. Elérhető: [http://www.miniszterelnok.hu/attachment/0009/8616\\_00047.pdf](http://www.miniszterelnok.hu/attachment/0009/8616_00047.pdf). Letöltés ideje: 2015. április 30.
- <sup>19</sup> „Amikor a privatizáció történt, monopolpozíciókat szereztek meg nagy nemzetközi cégek, mondjuk, a magyar energiaszektorban, a magyar vízellátásban, általában a közszolgáltatások területén, és az ármeghatározásban is monopolpozícióra tettek szert, és ami fölötté van az indokolt profitnak, márpedig az elmúlt húsz évben ez általában fölötté volt, éppen most jövünk vissza a rezsicsökkentés révén ebből az állapotból, tehát ez a profit szerintem már jogosulatlan, monopóliumból fakadó profit, amit szintén kivisznek az országból.” *Orbán Viktor beszéde a XXIV. Balványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban, Tusnádfürdőn*. Elérhető: <http://tva.hu/orban-viktor-beszede-a-xxiv-balvanyosi-nyari-szabadegyetem-es-diaktaborban-tusnadfurdon-baile-tusnad/>. Letöltés ideje: 2015. április 30.

## IRODALOM

Baumgartner Frank–Jones, Bryan. D. (1991): Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, 53 (4): 1044–1074.

- Baumgartner Frank–Jones, Bryan. D. (1993): *Agendas and instability in American politics*. Chicago, University of Chicago.
- Csizmadia Ervin (2001): Nyugat-Európa recepciója és a magyar elit. Sikerek és teherterhelések az átmenetben és az új demokráciában. In: Simon János (szerk.): *Ezredvégi értelmezések. Demokráciáról, politikai kultúráról, bal- és jobboldalról*. I. kötet. Budapest, Villányi úti könyvek. 81–96.
- Egedy Gergely (2006): „Patricius” és „mozgósító” konzervativizmus. *Magyar Szemle*, 2.
- Enyedi Zsolt–Fábián Zoltán–Tardos Róbert (2014): Pártok és szavazók 2010–2014. In: Kolosi Tamás–Tóth István György (szerk.): *Társadalmi Ríport 2014*. Budapest, Tárki. 532–556.
- Fellegi Dénes–Fülöp Orsolya (2012): *Szegénység vagy energiaszegénység? Az energiaszegénység definiálása Európában és Magyarországon*. Energiaklub, 2012. január.
- Fokasz Nikosz–Tóth Gergely–Micsinai István–Jelenfi Gábor–Előd Zoltán (2015): Kampány és valószínűségkonstrukció. A 2010-es és a 2014-es választási kampányok összehasonlító elemzése a NOL és az MNO oldalakon megjelent kampánytémák dinamikája alapján. *Jelkép*, 2015/3, 25–63.
- Herpai Balázs (2010): A lakossági díjhátralékok alakulása egy felmérés tükrében. *Esély*, 2010/6., 22–40.
- Jennings, Will–Emily Gray–Stephan Farrall–Colin Hay (2015): *Punctuated Equilibrium and the Criminal Justice Policy Agenda in Britain*. The 8th Annual Conference of the Comparative Agendas Project. Elérhető: [http://www.comparativeagendas.info/wordpress/wp-content/uploads/2015/06/JenningsFarrallGrayHay\\_CAP2015.pdf](http://www.comparativeagendas.info/wordpress/wp-content/uploads/2015/06/JenningsFarrallGrayHay_CAP2015.pdf). Letöltés ideje: 2015. szeptember 30.
- Kingdon, John W. (1984): *Agenda, Alternatives, and Public Policies*. Boston, Little Brown.
- Magyar László (2015): *A magyarországi lakossági villamosenergia-árak növekedésének okai az elmúlt két évtizedben*. Energiaklub, 2015. február.
- Mike Károly (2014): Az antikommunizmuson túl. *Kommentár*, 3. Elérhető: [http://kommentar.info/hu/szerzo/mike\\_karoly](http://kommentar.info/hu/szerzo/mike_karoly). Letöltés ideje: 2015. szeptember 30.
- Romero, Antonio (2009): *Theoretical Lenses for the Analysis of Policy Change: Using the Punctuated-Equilibrium and the Multiple Streams Frameworks to Understand Civil Service Reforms in Mexico*. XXI IPSA World Congress of Political Science. Elérhető: [http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_651.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_651.pdf). Letöltés ideje: 2015. szeptember 30.
- True, James L.–Jones, Bryan D.–Baumgartner, Frank D. (2007): Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: Paul A. Sabatier (eds): *Theories of the Policy Process*. Westview Press.

# KITEKINTŐ

*Szép Viktor*

A gazdasági szankciók politikai hatékonysága



# A GAZDASÁGI SZANKCIÓK POLITIKAI HATÉKONYSÁGA

Szép Viktor

(MTA TK, Jogtudományi Intézet)

## ÖSSZEFOGLALÓ

A politikatudósok és döntéshozók évtizedek óta vitáznak arról, hogy vajon mennyire lehet hatékonyak tekinteni a gazdasági szankciókat. A szerzők többsége lenézi a korlátozó intézkedések hatékonyságát, hiszen véleményük szerint képtelenek elérni külpolitikai céljait. A szakirodalomban tapasztalható kutatói pesszimizmus ellenére a világon számos állam, különösen pedig az Egyesült Államok alkalmazza a gazdasági nyomásgyakorlás e formáját politikai céljaik elérése érdekében. Az utóbbi években az Európai Unió is sorra vet ki gazdasági szankciókat. A korlátozó intézkedések egyre szélesebb körű használata ugyanakkor nem jelentett valódi áttörést a szankciók megítélésében, hiszen a szerzők többsége szerint képtelenek a kívánt eredményt meghozni a világpolitikában.

**Kulcsszavak:** gazdasági szankció ■ korlátozó intézkedés ■ kényszerítő eszköz

Kevés olyan téma létezik a politikatudományban, ahol egységes álláspont rajzolódik ki egy-egy ügy kapcsán. A szankciók politikai hatékonysága sajátos téma, abban az értelemben, hogy a szerzők kompromisszumra jutottak egyik legalapvetőbb kutatási kérdésük kapcsán. A szakirodalmat egy alapvető pesszimizmus jellemzi e külpolitikai eszközt tekintve, hiszen a kutatók jelentős része szerint a gazdasági szankciók politikai hatékonysága elenyésző (Adler-Karlsson, 1968; Bienen–Gilpin, 1980; Doxey, 1971; Doxey, 1972; Galtung, 1967; Kindleberger, 1970; Knorr, 1975; Losman, 1979; Pape, 1997; Pape, 1998; Taubenfeld–Taubenfeld, 1964; Wallenstein, 1968). Még az egyik legoptimistább és legátfogóbb, 174 esetre épülő vizsgálat szerint is a szankciók csupán az esetek harmadában tekinthetők hatékonyaknak (Hufbauer et al., 2007). Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy az utóbbi időszakban a kutatási kérdések és a módszertani eljárások finomadásával árnyalódott a kép a hatékonyságról. Az utóbbi egy-két évtizedben megjelent vizsgálatok már nem fogalmazzak meg radikálisan negatív attitűdöt, mindazonáltal átütő sikert ezen szerzők sem mutattak ki (Cortright–Lopez, 2000; Cortright–Lopez–Rogers 2002).

Bár a hatékonysági mutató meghatározó szempont egy szakpolitika értékelésének folyamatában (és így a kompromisszum elérésben is), ez nem jelenti azt, hogy a szakirodalomban ne léteznének nézeteltérések. A konceptualizálás két szempontból is vita tárgyát képezi a szakértők között. Egyfelől nem egyértelmű, mit lehet gazdasági szankciónak tekinteni. Másfelől – és ez talán még fontosabb szempont – az sem világos, hogy mely esetekben tekinthetjük hatékonynak a szankciót. Hatékonynak lehet-e tekinteni azt a szankciót, amely nem képes a „célország” politikáit megváltoztatni? Lehet-e több célja egy szankciónak? Lehetséges, hogy nemcsak a célok, de a tágabb politikai környezet is befolyásolja a hatékonyságot? A kutatókat leginkább ezek a kérdések foglalkoztatják.

A szankciók hatékonyságának kérdése, illetve annak kutatása alapvető fontosságú a nemzetközi politika területén. Közel száz éve, hogy Woodrow Wilson elindította a vitát a gazdasági szankciók hasznosságáról. Az amerikai elnök elképzelésének hátterében egy békés, emberi életet nem követelő, ugyanakkor hatékony politikai eszköz rajzolódott ki. Ráadásul alkalmazásával elkerülhető a katonai erők bevetése, amely valódi lehetőséget kínál újabb háborúk kitörése ellen (Padover, 2006). Kétségtelen, hogy Wilson nézeteit ma már sokan vitatják, hiszen kiderült: néhány esetben, közvetve vagy közvetlenül, több tízezer ember vesztette életét a szankciók alkalmazásának következtében.<sup>1</sup> Ugyanakkor vitathatatlan, hogy mind az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), mind az Európai Unió (EU) egyre sűrűbben használja ezt a külpolitikai eszközt. Ennek következtében felmerül a kérdés: mi az oka annak, hogy az általános szakértői pesszimizmus ellenére a külpolitikában továbbra is előszeretettel alkalmazzák?

Ennek a tanulmánynak az a célja, hogy betekintést adjon a szankciók politikai hatékonyságáról szóló szakirodalom legfontosabb szerzőinek gondolataiba és vitáikba. Ebben az értelemben e sorok szerzője nem helyezi tágabb kontextusba a szankciók irodalmát, hanem a tanulmány – egy rövid történeti bevezető után – kifejezetten a szankciókról szóló *politikai* hatékonyságra összpontosít. Ennek következtében e tanulmány alapvetően nem foglalkozik közgazdasági és jogi kérdésekkel, valamint semmilyen más, egyébként a témával többé-kevésbé összefüggő kérdéssel (pl. döntéshozatali folyamat, egyéb tényezők kihatása a várható eredményre, játékelméleti modellek, stb). A fő kérdés, amely e sorok szerzőjét is érdekli, hogy milyen esetben lehet egy szankciót politikailag hatékonynak tekinteni? Ez a kiindulópont abból a feltételezésből indul ki egyrészt, hogy a gazdasági szankciónak politikai céljai vannak, még ha költségekkel is jár a kivető ország számára, másrészt pedig ez a külpolitikai eszköz ugyan gazdaságilag elszigetelhet országokat (vagy újabban egyes vállalatokat és személyeket), mégsem lehet azzal az egyszerű képlettel leírni a hatékonyságot, hogy minél erőteljesebb az elszigetelés, annál hatékonyabbnak tekinthető.

A fenti bekezdésekből részint következik, hogy ez a tanulmány a gazdasági szankciókra úgy tekint, mint a külpolitikai nyomásgyakorlás egyik eszköze.

A gazdasági szankciókon belül is meg lehet különböztetni számos formát, hiszen azok alkalmazásával megszakíthatók a (1) kereskedelmi, (2) a segítségnyújtási, (3) a pénzügyi, (4) a monetáris, és a (5) vagyontárgyi vonatkozású kapcsolatok (Kirshner, 1997). A szankciók különböző formáiról ritkán lehet hallani a médián keresztül; vagy, ami még rosszabb, a szankciók felfüggesztésénél vagy feloldásánál semmilyen különbséget nem tesznek közöttük (Giommelli, 2013a). Ugyanakkor fontos ismerni a gazdasági szankciók különböző formáit a hatásuk pontos méréséhez, illetve azt is lényeges leszögezni, hogy a hatások alatt külpolitikai célok és törekvések elérését értjük. A szankciók gazdasági hatásai hozzátartoznak a korlátozó intézkedések átfogó megítéléséhez, ugyanakkor nem feltétlen kapcsolódik a hatékonyság fogalmához.

### KORAI ELMÉLKEDÉSEK A SZANKCIÓK ÁLTALÁNOS TERMÉSZETÉRŐL

A gazdasági szankciók nem a wilsoni deklarációval jelentek meg a diplomácia eszköztárában. Az egyik legismertebb eset Krisztus előtt 432-re datálódik vissza, a peloponnészoszi háború előtti időszakra, amikor Periklész Megarát kereskedelmileg elszigetelte. A határozat alapján a város lakói képtelenek voltak az athéni gazdasági kapcsolataikat fenntartani. Az ókori görögországi eseten kívül számos más szankciós epizódot ismerünk, ugyanakkor ezek többségét nem dolgozta fel a tudományos közösség. Ennek az az alapvető oka, hogy a XX. század előttiokről sokkal kevesebb részletet és adatot ismerünk, mint a második világháborút követő szankciókról (Hufbauer et al., 2007). Napjainkban egyre nagyobb figyelem övezi a gazdasági szankciók használatát, hiszen széles körű problémák megoldására használják: katonai célokra, külföldi kormányok destabilizálására, emberi jogok védelmére vagy a terrorizmus elleni harc keretében (Tsebelis, 1990).

Kevésbé meglepő a fentiek fényében, hogy a szankciók hatékonyságáról szóló vitát a XX. század második felében, 1967-ben a béke-tanulmányok atyja, Johan Galtung indította útjának. Mindazonáltal röviden érdemes kitérni arra, hogy a hatékonyságról szóló viták előtt is létezett diskurzus a témáról, de inkább az általános természetéről, semmint pontos hatásairól. A szankciókról szóló viták valamikor intenzívebbek, valamikor kissé alábbhagynak. Az 1930-as években például arról szólt a polémia, hogy a szankciók vajon képesek-e megakadályozni a háborúk kitörését. Nicholas Murray Butler, Nobel-békedíjas kutató és tanácsadó szerint a szankciók alkalmazása a nemzetközi béke záloga. Evans Clarkkal 1932-ben közösen kiadott könyvük szerint a Briand–Kellog-paktumot (amelynek kiemelt célja a háború száműzése a nemzetközi politika eszköztárából) nem lehet fenntartani szankciók alkalmazása nélkül. Utóbbi eszköz alkalmas lehet arra, hogy az államok közös fellépéssel képesek legyenek az ag-

resszor megbüntetésére, ugyanakkor pedig a béke megőrzésére, így pedig az Örök béke-paktum fenntartására (Butler–Clark, 1932).

Bő egy évtizeddel később Albert Hirschman publikálta *National Power and the Structure of Foreign Trade* című könyvét. Ebben a műben amellet érvel a szerző, hogy a külkereskedelem közvetlen hatalmi forrás lehet más államok fölött. Hirschman azt állítja, hogy a kereskedelem meghaladhatja, illetve alternatívája is lehet a háborúnak, hiszen a gazdasági kapcsolatok függőséget és befolyást alakítanak ki az államok között. A német közgazdász szerint az államok közötti kereskedelmi kapcsolatok felfüggesztése vagy megszüntetése a befolyás és a hatalom alapja. Elmélete szerint az adja egy adott ország befolyásának alapját, hogy sikerül-e rábírnia más államokat arra, hogy a vele való kereskedelem megkerülhetetlen és egyben kívánatos (Hirschman, 1945).

### EGY VAGY TÖBB CÉL? A HATÉKONYSÁG ALAPFELTÉTELEI

A szankciók hatékonyságát vizsgáló első éveket egy viszonylag leegyszerűsítő, dichotomikus megközelítés jellemezte. Szinte kizárólag azt tekintették sikeres szankciónak, amely képes megváltoztatni a célország politikáit. Ha a szankciók hatására az érintett állam megváltoztatja korábbi politikáit és a szankciót kivető állam kéréseinek eleget tesz az „agresszor”, akkor a szankció sikeresnek tekinthető; ha viszont nem teljesíti a kért feltételeket, akkor a szankció nem hatékony. Az 1970-es évek vége hozott némi változást a szankciók irodalmában, amikor James Barber kijelentette: a szankcióknak nemcsak egy, hanem több célja is létezik. Az 1980-as években Barber kutatásait James Lindsay egészítette ki, aki szerint a szankciókat öt ok miatt vetik ki. Bármelyik teljesül, az adott esetet hatékonynak lehet tekinteni.

Johan Galtung úttörő tanulmánya amellet érvel, hogy a szankció alapvető célja az érintett állam politikáinak megváltoztatása.<sup>2</sup> Az elmélet kiindulópontja nyolc előfeltétel, amely alapján egy szankció sikeres lehet.<sup>3</sup> Galtung szerint azért olyan fontos az előfeltételek elemzése, mert „olyan gazdasági szankciót kivetni e tényezők alapos vizsgálata nélkül, mintha hadjáratot indítanánk katonai elemzés nélkül” (Galtung, 1967: 385.). Ebből adódóan a teória kulcsszava a sebezhetőség, amely alapján előre lehet jelezni a hatékonyságot. Ha egy ország egy terméktől vagy egy kereskedelmi partnerétől függ, akkor sebezhetőnek tekinthető. Minél inkább sebezhető egy ország, annál valószínűbb a siker. A gazdasági hadviselés célja a gazdasági dezintegráció, amely politikai dezintegrációhoz vezet. Utóbbitól egyenes út vezet a támadott politika feladásához vagy magához a tárgyalóasztalhoz. Mindazonáltal Galtung (1967) szerint a szankció általában nem tekinthető hatékony politikai eszköznek.

Egy másik vezető béke kutató, Peter Wallensteen tizennyolc esetet vizsgált meg 1933 és 1967 között. Tanulmányában amellet érvel, hogy ha – hasonlóan



Galtunghoz – a sikert abban határozzuk meg, hogy a célország teljesítette-e a „küldő” ország kéréseit, akkor a tizennyolc esetből mindössze kettő tekinthető hatékony beavatkozásnak. Ugyanakkor Wallenstein hozzáteszi, hogy ez a két eset is csak abban az esetben értelmezhető sikernek, hogy ezek az államok a szankció kivétele után bizonyos idővel megváltoztatták politikáikat, de bizonytalan azt illetően, hogy vajon ténylegesen a szankciók okozták-e változást. Megjegyzi, hogy egy további esetet (a Szovjetunió elleni 1933. évi szankciót) is sikeresnek lehetne tekinteni, hiszen a szankciókat egy megállapodás létrejötte követte. Ugyanakkor, ha ez utóbbit hatékony beavatkozásnak tekintjük, akkor is csak 17 százalékos hatékonyságot lehet elkönyvelni. Wallenstein szerint ez azt bizonyítja, hogy a szankciók legtöbbször kifejezetten sikertelen politikai eszközök, ha egy adott állam politikáit kívánják megváltoztatni (Wallenstein, 1968).

Margaret Doxey, a szankciók tanulmányozásának rangidős kutatója szintén azt gondolja, hogy hatékonyságról csak abban az esetben lehet beszélni, ha az érintett állam megváltoztatja kifogásolt magatartását. Elméletében azonban nagyobb hangsúlyt kap a költség–haszon-elemzés, ugyanis szerinte ez alapján mérlegeli az érintett állam, hogy beleegyezik-e a követelésekbe vagy sem. Ha mégis sikerülne megváltoztatni a célország magatartását, akkor is – hasonlóan Wallenstein elméletéhez – kétségek merülhetnek fel a szankciók kutatása során, hogy vajon valóban az adott korlátozó intézkedés kivétele okozta-e a változást. Mindazonáltal Doxey is arra a következtetésre jut, hogy a szankciók kényszerítő ereje gyenge, hatékonyságuk megkérdőjelezhető (Doxey, 1972).

A fenti kutatásokhoz képest James Barber új színfoltot jelentett a szakirodalomban. Abban egyetért a többi kutatóval, hogy a gazdasági szankcióknak politikai céljaik vannak, azonban szerinte a célország „rossz” politikáinak megváltoztatása – amelyet ő „elsődleges célnak” nevez – csak egy a több cél közül. Barber további két célt határoz meg. A „másodlagos cél” szerint a korlátozó intézkedéseket kivető ország kormánya számára saját népszerűségének növelése a legfontosabb szempont. A szankcióknak tehát szimbolikus szándékuk is lehet, amely ebben az értelemben presztízsmentő szereppel is rendelkezhet. „Harmadlagos cél” pedig bizonyos viselkedési minták fenntartása a nemzetközi rendszerben. Példának a Nemzetek Szövetségének azon törekvéseit tárja fel, amelyek a háború törvényen kívülre helyezését célozták. Ha bármelyik cél teljesül, a szankció hatékonynak tekinthető. Mindazonáltal azt Barber is elismeri, hogy az elsődleges politikai célokat ritkán lehet elérni szankciók segítségével. Hozzáteszi ugyanakkor, hogy nem is szabad túlzott várakozással tekinteni a szankciókra, hiszen ez a külpolitikai eszköz kizárólag egy átfogóbb stratégia keretében lehet hatékony, önmagában nem (Barber, 1979).

Ebbe az új hullámba tartozik James Lindsay kutatása is. A szerző azért kezdi el vizsgálni a szankciók hatékonyságának kérdését, mert az államok annak ellenére aktívak a korlátozó intézkedések kivetésében, hogy tekintélyes számú szakértő szerint nem működnek. Tizenkilenc esetet megvizsgálva arra az ered-

ményre jut, hogy a korábbi kutatások túl szűken határozták meg a szankciók célját. Lindsay szerint az államok azért használják továbbra is nagy kedvvel ezt a külpolitikai eszközt, mert a szankcióknak nem kizárólag az érintett ország politikáinak megváltoztatása a célja, hanem további négy szándék vezérli őket: a célsország kormánytagjainak eltávolítása, elrettentés, nemzetközi szimbolizmus és hazai szimbolizmus. Az amerikai kutató szerint leginkább az utóbbi kettő tényező az oka annak, amiért az államok továbbra is szívesen vetnek ki szankciókat. Véleménye szerint a szankciók azért nem képesek megváltoztatni a célsország politikáit, mert nem okoznak komoly gazdasági nehézséget. Arra a következtetésre jut, hogy a szankciók azokban az esetekben nem tudják teljesíteni a politikai célokat, ha az érintett állam magatartását vagy kormányának felforgatását tűzik ki célul, ugyanakkor más feladatok esetében hozzájárulhatnak a kívánt célok eléréséhez (Lindsay, 1986).

#### A NAGYMINTÁS PRÓBÁLKOZÁS ÉS KRITIKÁJA<sup>4</sup>

Máig az egyik legbefolyásosabb és leghivatkozottabb könyvvé vált három amerikai közgazdász, Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott (továbbiakban: HSE) e témában írt könyve. Először 1985-ben adták ki kötetüket, majd 1990-ben és 2008-ban újabb esetekkel egészítették ki. Könyvük két ok miatt rendelkezik nagy befolyással a szankciók irodalmára. Egyfelől ez volt az első nagymintás vizsgálat: míg az első kiadásban 115, legutóbbi könyvükben már 174 esetet vesznek górcső alá. Másfelől módszertani szempontból is újítás a HSE könyv, hiszen ez az első kutatás, amelyben a szerzők statisztikai jellegű vizsgálatot alkalmaznak. Két fajta indexet hoznak létre. Az első a szakpolitikai eredményt mutatja, amely lehet: (1) kudarc, (2) tisztázatlan eredmény, de inkább pozitív, (3) pozitív eredmény, a szankciót kivető ország részint elérte céljait, és (4) sikeres szankció, a kivető ország nagyrészt elérte céljait. A másik index, szintén négy különböző értéket vehet fel és a szankció hozzájárulását vizsgálja: (1) negatív, (2) alacsony, (3) lényegi, (4) alapvető fontosságú. A két index összeszorzásával létrejön egy mutató, amelynek értéke 1-től 16-ig terjedhet (maximum 4x4). Ha ez a mutató eléri a kilencet, akkor a szankciót hatékonynak tekintik. Összegzésképp kijelentik, hogy az esetek 34 százalékában sikeresnek tekinthetők a szankciók, ugyanakkor a siker nagyban függ a kitűzött politikai céltól. Míg a szerényebb célokat viszonylag könnyebben teljesítették a kormányok a szankciók hatására, addig rezsimváltást sokkal nehezebben érték el ezzel a külpolitikai eszközzel (Hufbauer et al., 2007).

Nagy és többfordulós vita kerekedett Hufbauer, Schott és Elliott tanulmányából. Legnagyobb kritikusuk Robert Pape szerint koránt sincs ok ilyen mértékű optimizmusra. Szerinte a sikert három kritérium alapján lehet meghatározni: (1) a célsország nagyrészt teljesíti a kivető állam kéréseit, (2) a gazdasági

szankciókkal való fenyegetés vagy kivetésük még azelőtt történik, mielőtt az érintett állam megváltoztatja magatartását, és (3) nincs más hiteles magyarázat a magatartásváltozásra. Pape-nek két problémája van a kutatással. Egyfelől a konceptualizálás folyamatában rosszul határozták meg a gazdasági szankció fogalmát, így olyan eseteket is bevontak, amelyek a nemzetközi politika más típusú gazdasági eszközeihez (pl. kereskedelmi tárgyalások) tartoznak. Másfelől módszertanilag megkérdőjelezhetőnek tartja azt az eljárást, amikor sikeresnek kéne tekinteni azokat az eseteket, amelyekben valójában a nyers katonai erő hozott döntő változást. Pape ezek alapján átnézte azokat az eseteket, amelyeket a három szerző sikeresnek titulált, és arra a következtetésre jutott, hogy a 40 hatékonynak tekintett eset közül 32-t hibásan határoztak meg, és valójában csak öt eset tekinthető sikeresnek. További három esetben nem tudja Pape eldönteni, hogy valójában a szankciók okozták-e a kívánt változást. Ugyanakkor hozzáteszi, hogyha még e három esetet hozzáadnánk a sikeres szankciók listájához, akkor sincs ok arra, hogy optimisták legyünk a szankciók hatékonyságával kapcsolatban (Pape, 1997).

A HSE könyv egyik szerzője, Kimberly Ann Elliott szerint Pape olyan szűken határozza meg a gazdasági szankció fogalmát, valamint olyan magas elvárást támaszt a szankció sikerességét illetően, hogy így valójában nagyon kevés eset tekinthető hatékonynak. Elliot szerint az is problémát okoz, hogy Pape a szankcióra önálló politikai eszközként tekint, így pedig kizár minden kiegészítő külpolitikai eszközt. Először is szerinte nem az a kérdés, hogy a szankció önmagában lehet-e hatékony alternatívája a katonai erő alkalmazásának, a HSE könyv gazdasági hadviselésként kezeli azokat az eseteket is, ahol a szankciók célja a célország haderejének meggyengítése volt. Másodszor szerinte a szankciónak akkor is sikert kell tulajdonítani, ha nem az egyetlen lehetőség, vagy nincs elsődleges szerepe egy külpolitikai cél elérésében. Elliot így amellettt érvel, hogy kutatásukban azokat az eseteket vették sikeresnek, amelyekben a szankció legalább valamilyen szerény eredményt el tudott érni. Külön kiemeli még a konceptualizálásbeli különbséget. Értelmezésükben az államosítás, a köztulajdonba vétel alapvetően politikai indíttatású cselekedet, így bele kell venni a szankciós esetek közé. Összegzésképp azzal zárja érveit, hogy a szankció csak akkor lehet hatékony politikai eszköz, ha egy átfogó és koherens külpolitika részét képezi (Elliot, 1998).

Pape szerint nem igaz Elliot azon érve, miszerint a HSE könyv eredeti kutatási kérdése arra vonatkozna, hogy kiegészítő külpolitikai eszközként mennyire lehet sikeres a szankció. Sokkal inkább azt próbálták ők is kideríteni – ahogy Pape eredeti kutatási kérdése is hangzik –, hogy a szankció, mint önálló külpolitikai eszköz képes-e eredményeket elérni. Pape továbbá visszatér a konceptualizálás kérdéséhez is. Nézete szerint a HSE könyv eredetileg helyesen tette, hogy a kereskedelmi vitákat nem tekintette gazdasági szankciónak. Ugyanakkor Pape hozzáteszi, hogy a kisajátítás eseteit is ki kéne zárni, hiszen

ennek az eszköznek elsődlegesen gazdasági céljai vannak. Habár Elliot úgy érvel, hogy a kisajátítást azért kell bevonni, mert politikai szándékok húzódnak meg mögötte, Pape szerint minden nemzetközi kereskedelmi vita politikailag terhelt. Ennek következtében, ha minden politikai következménnyel járó gazdasági ügyet bevonnánk, akkor olyan nagyra tágítanánk a fogalmat, hogy kezelhetetlenné válna a kutatások szempontjából. Pape megerősíti korábbi állítását, miszerint gyenge az empirikus bizonyíték arra nézve, hogy a szankciók képesek elérni lényegi külpolitikai céljukat (Pape, 1998).

#### NEMCSAK A CÉLOK, HANEM A KONTEXTUS IS SZÁMÍT

David Baldwin *Economic Statecraft* című könyve szintén az egyik leghivatkozottabb művé vált ezen a területen. Nemcsak könyvében, hanem később megjelent tanulmányaiban is hasonló kérdéseket tesz fel, és hasonló válaszokat is ad. A szerző azt a kérdést feszegeti, hogy vajon miért kapnak a szankciók egyre nagyobb szerepet a nemzetközi politikában, miközben a kutatók túlnyomó része épp amellet érvel, hogy nem képesek valódi külpolitikai célokat elérni. Könyvének fő tézise azonban épp az, hogy a gazdasági hadviselés hasznosságát azért kicsinylik le, mert a korábban megjelent elemzésekből hiányoznak bizonyos szempontok. Jól ismert eseteken keresztül tekinti át a gazdasági hadviselés módjait, mint például a Nemzetek Szövetsége 1935. évi szankcióját Olaszország ellen vagy az Amerikai Egyesült Államok többéves szankcióját Japán ellen. Baldwin ezen esetek alapján amellet érvel, hogy a szankciókat éppúgy kell megítélni, mint bármelyik más diplomáciai, propaganda- vagy katonai eszközt. Ennek következtében a gazdasági hadviselés értékelésekor figyelembe kell venni az alternatív lehetőségek költségeit, kockázatait és következményeit (Baldwin, 1985).

Baldwin egy másutt is hasonló álláspontot képvisel, mint korábban. Itt azonban amellet érvel, hogy szét kell választani azt a kérdést, hogy vajon működik-e a szankció, attól a dilemmától, hogy alkalmazni kell-e bizonyos helyzetekben. Nézete szerint a költségeket nem lehet figyelmen kívül hagyni az eszköz értékelésekor. Ráadásul egy döntéshozót nemcsak a szankció „ára” érdeklí, hanem az alternatív szakpolitikai lehetőségek költség–haszon-elemzése is. Baldwin szerint ezen információk híján lehetetlen átfogó megállapításokat tenni a szankciók működéséről. Ezekből kifolyólag a sikert öt dimenzióban határozza meg: (1) sikerült-e elérni a politikai célokat [hatékonyság], (2) mekkorák a „küldő” ország költségei, (3) mekkora a célország költségei, (4) mekkora tétje van a „küldő” országnak, valamint (5) mekkora tétje van a célországnak? A szűk értelemben vett hatékonyság – amely Baldwinnál csak az egyik tényező az öt közül – csak összetevője annak a bonyolult értékelési folyamatnak, amelyet egy szankció megítélésénél figyelembe kell venni (Baldwin, 1999).

Daniel Drezner hasonlóan amellett érvel, hogy még mindig nincs megfelelő elméleti magyarázat arra nézve, hogy miért vet ki egyre több állam egyre több szankciót. Emellett azt sem tudjuk, hogy milyen tényezők határozzák meg a sikert. Három alapvető kritikát fogalmaz meg a korábbi kutatásokkal szemben. Egyfelől túlságosan leegyszerűsítőnek találja a legtöbb szakértő által feltett kérdést („működnek-e a szankciók?”). Szerinte a dichotomikus megközelítés (vagy sikerül bizonyos célokat elérni vagy nem) nem képes a szankció összetettségét megmutatni. Baldwinal egyetértve amellett érvel, hogy az értékelés folyamatában figyelembe kell venni a „nehézségi szintet”, hiszen bizonyos külpolitikai feladatokat könnyebb teljesíteni, mint másokat. Másfelől az a probléma, hogy vagy jól kialakított elméleteket alkottak meg empirikus bizonyítékok nélkül vagy kétségbe vonható általánosításokat vontak le részletes esettanulmányokból. Harmadszor módszertanilag sem megfelelő a legtöbb tanulmány, hiszen a kutatók többsége az ismertebb esetekből von le általános következtetéseket. Drezner saját elmélete szerint mind a szankciót kivető állam, mind pedig a célszág kiszámolja a költségeket és figyelembe veszi az egymással kialakuló lehetséges konfliktusokat. A szerző szerint az a paradox a szankciók használatában, hogy erre a típusú gazdasági nyomásgyakorlásra sokkal jobban reagálnak a szövetségesek, semmint az ellenségek. Másképp szólva arra az ellentmondásra jut, hogy bár ellenséges államokkal szemben sokkal gyakoribb a szankciók kivetése, valójában szövetségeseinkkel szemben hatékonyabban működnek (Drezner, 1999).

David Cortright és George Lopez kutatásában 12 állam ellen hozott ENSZ-szankció áll a középpontban.<sup>5</sup> A korábbi szakirodalommal szemben két kifogást emelnek. Egyfelől nem lehet statisztikai következtetéseket levonni unilaterális, bilaterális és regionális szankciók együttes vizsgálatának eredményeiből, hiszen az egyoldalú szankciók nagyobb valószínűséggel érik el politikai céljaikat. Másfelől nem lehet kizárólag a deklarált, hivatalosan bejelentett politikai célokat figyelembe venni a szankciók értékelésekor, mert így hajlamosak leszünk alábecsülni a szankciók tágabb politikai hatásait. A szimbolikus célok kevésbé mérhetőek az instrumentális feladatokhoz képest, ugyanakkor az előbbi szempontok is fontos szerepet játszanak az értékelés folyamatában. Hasonlóan Baldwinhoz és Dreznerhez, a szerzőpáros is megjegyzi, hogy a siker erősen függ a kívánt cél eléréstől: minél ambiciózusabbak az elképzelések, annál nehezebb elérni a politikai célokat a szankciók segítségével. Megjegyzik ugyanakkor, hogy Baldwin úttörő munkáján kívül más szerzők túl szűken definiálják a sikert, hiszen a szankciókat kizárólag a célszág politikáinak megváltoztatása esetén értékelik hatékony politikai eszköznek. Ehelyett véleményük szerint a gazdasági és társadalmi hatásokat is figyelembe kell venni, különös tekintettel a politikai és humanitárius következményekre. Sikernek tekintik mindazokat az epizódokat, amikor a szankció hatással van a politikai alku folyamatára vagy sikerül izolálni, illetve meggyengíteni a jogsértő állam hatal-

mát. Nem az a fontos, hogy a követeléseknek minden tekintetben megfeleljen a célszág, hanem az, hogy legalább valamennyit teljesítsen azok közül. E feltételrendszer alapján kijelentik, hogy az ENSZ szankciói összességében inkább hatékonyak voltak, hiszen – bár egyik állam sem teljesítette az összes kérést, de – Irak, Jugoszlávia és Líbia esetében mérsékelt és kimagasló sikert egyaránt el lehet könyvelni, valamint Kambodzsában sikerült a politikai hatalmat korlátozni. Következésképp az általuk vizsgált 12 eset közül négy sikeresnek tekinthető (Cortright–Lopez, 2000).

Másik kutatásukban megvizsgálták az úgynevezett „célzott szankciók” (angolul: *targeted*, vagy *smart sanctions*) hatásait is. Miután világossá vált, hogy a szankciók kivetése komoly humanitárius következményekhez vezethet, ezért a világpolitikában olyan korlátozó intézkedésekkel próbálkoztak, amelyek csak bizonyos vállalatokat vagy személyeket vesznek „blokádn alá”. Mindazonáltal – függetlenül attól, hogy átfogó vagy célzott szankciókat tesztelnek – arra jut a két kutató, hogy hasonlóan sikeres ez utóbbi eszköz is. A 14 vizsgált eset közül öt epizódot hatékony beavatkozásnak tekintenek, a másik kilenc esetben pedig korlátozott hatásokat állapítanak meg. Ezzel a 36 százalékos hatékonysági rátával hasonló eredményeket találtak, mint Hufbauer, Schott és Elliott kutatása (34 százalék). Amellett érvelnek ráadásul, hogyha öt esetet kihagynak – amikor az ENSZ későn cselekedett –, akkor még magasabb hatékonyságot tudnak kimutatni: ekkor 55 százalékos a sikerráta, tehát az ENSZ-szankciók meglehetősen hatékonyságot mutatnak (Cortright–Lopez–Rogers, 2002).

#### ÚJ SZELEK A SZANKCIÓK KUTATÁSÁBAN? AZ EU-S SZANKCIÓK ÉRTÉKELÉSE

Összehasonlítva az ENSZ által kivetett szankciókkal, az EU korlátozó intézkedéseinek hatékonyságát a kutatók többsége nem vizsgálta, ami egyfelől az EU külpolitikájának általános természetével magyarázható. Jelen tanulmányban nem lehet ennek mélyebb okait megvilágítani, csupán jelezni: a tagállamok a külpolitika területén különösen vonakodók szuverenitásuk feladása kapcsán. A szankciók szempontjából ez azzal a következménnyel járt, hogy az Európai Unió relatíve későn vetett ki önálló szankciókat. Eleinte inkább a tagállamok közötti koordinálásról beszélhetünk e szakpolitika területén, így a napjainkban, a közös kül- és biztonságpolitika keretein belül kivetett szankciók sokáig nem is léteztek (Kreutz, 2005). Másfelől – ezzel szorosan összefüggő tényező, hogy – az EU valójában csak 2011-től meghatározó szereplője a szankciós rezsimeknek: 2010-hez képest közel megháromszorozódott<sup>6</sup> az EU által kivetett szankciók száma (Lehne, 2012). Ennek fényében nem meglepő, hogy a kutatók nagy része sokáig nem vizsgálta az uniós szankciók hatékonyságát, ennek ellenére két átfogó mű mégis született az utóbbi években.

Clara Portela egy viszonylag új területtel ismerteti meg az olvasóközönséget, hiszen kifejezetten arra kíváncsi kutatásában, hogy mennyire lehet hatékonynak tekinteni az Európai Unió által kivetett szankciókat. Nézete szerint öt elem határozza meg a hatékonyságot: (1) a célország várható gazdasági visszaesése, (2) a hatalmon lévők pozíciójának megrendülése, (3) a szankciók koherenciájának megtartása, (4) az EU által deklarált követelések nemzetközi támogatása, valamint (5) a kívánt végkifejlethez mennyire járult hozzá az adott szankció. Az öt tényező alapján 62 esetet tekint át a világ számos tájáról (többek között Kína, Kuba vagy Törökország). Összehasonlító, kvalitatív vizsgálata (*Qualitative Comparative Analysis – QCA*) alapján 32 olyan esetet tár fel, ahol a szankciók hozzájárultak a politikai változáshoz. Arra a következtetésre jut, hogy az uniós szankciók hatékonyságát befolyásolja az adott EU-s jogi környezet. Ennek eredményeképp amellet érvel a szerző, hogy a szankciók hatékonyabbnak tekinthetők az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni államok való egyezmény felbontása esetében, semmint az Európai Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikája vagy az informális eszközök keretében (Portela, 2010).

Francesco Giumelli könyve kapcsán Peter Wallensteen és George A. Lopez, a szankciókról szóló diskurzus új generációjáról beszélnek. Giumelli kiindulópontja szerint mind a „magatartást változtató megközelítés” (Galtung, 1967; Wallensteen, 1968; Doxey 1971), mind pedig a „célorientált megközelítés” (Barber, 1979; Lindsay 1986) szükségszerűen leegyszerűsít, hiszen csak a siker vagy a bukás dichotómiájában gondolkodnak, s négy problémát jelöl meg ezekkel az elméletekkel kapcsolatban. Egyfelől nem igaz, hogy az elsődleges cél mindig a célország magatartásának megváltoztatása. Másfelől abból a téves feltételezésből indulnak ki ezek az elméletek, mintha a célországoknak mindig volna valódi lehetőségük magatartásukat megváltoztatni. Azonban gyakran nem tudnak eleget tenni a követeléseknek, hiszen ezzel veszélyeztetnék saját politikai túlélésüket. Harmadrészt nem igaz, hogy a szankciók mindig költséget rónak a célországra. Negyedrészt – a célországra nézve – a szankciók hatásainak kizárólagos elemzése figyelmen kívül hagyja más külpolitikai eszközök használatának következményeit (Giumelli, 2013b).

Giumelli a hatékonyság meghatározásához négylépcsős modellt ajánl. Az első lépés a szankciónak a tágabb külpolitikai stratégia környezetében való elhelyezése. Ez azt jelenti, hogy mivel ritka azon esetek száma, amikor a szankciót minden más külpolitikai eszköztől izoláltan vetnék ki, ezért értékelni kell más diplomáciai eszközök hatásait is. Másodszor meg kell határozni a szankciók logikáját, másképp szólva: elemezni kell, hogy az adott szankció vajon költséget fog jelenteni az érintett államnak, vagy csak jelző szerepe van. Harmadszor ki kell dolgozni a szankciók hatásait és következményeit. Ez egy *ex post* elemzés, amely arra alkalmas, hogy értékelje a szankció politikai eredményeit (anyagi következmények, nem kívánt hatások, humanitárius kihívások). A negyedik lépésben pedig figyelembe kell venni a szankciók összeha-

sonlító hasznosságát, ami azt jelenti, hogy meg kell vizsgálni, mi történt volna, ha nem vetik ki a szankciót. E négy szempont figyelembe vételével a szerző számos állam elleni szankciót tesz fel (többek között Fehéroroszország, Moldova vagy Kína). Véleménye szerint a szankciók hasznos külpolitikai eszközök lehetnek, hiszen közvetlen és közvetett hatásukat egyaránt felfedte könyvében. A szerző szerint ez magától értetődő következtetés lehet, azonban a szankciók irodalmára jellemző pesszimizmus szempontjából új eredmény, hiszen Giumelli szerint a szankciók működnek (Giumelli, 2013b).

## ÖSSZEZÉS

E kitekintő a gazdasági szankció politikai hatékonyságáról szóló szakirodalom jelentősebb szerzőinek nézeteit mutatta be, a komolyabb vitát kiváltó szempontok szerint. Bár az irodalom túlnyomó részét még mindig a pesszimizmus jellemzi, az utóbbi években, évtizedben publikáló szerzők alapvetően már optimistábbak a korlátozó intézkedések politikai hatásait tekintve. Az EU-s szankciókról szóló két kutatás pedig kifejezetten újító erővel bír. A bizakodóbb hangulat mögött alapvetően két tényező állhat: egyfelől kifinomultabb módszertani eszközök alkalmazása, másfelől pedig a célorientált megközelítés „felpuhítása”.

A szankciók szakirodalma az első évtizedekben egy viszonylag leegyszerűsítő, dichotomikus kutatási kérdésre (hatékony vagy sem) kereste a választ, viszonylag egyszerűbb módszertani eljárásokkal alátámasztva válaszukat. Az utóbbi időkben azonban épp az a felismerés kezd megszilárdulni, hogy nem lehet fekete-fehéren válaszolni a hatékonyság kérdésére; helyette összetettebb válaszokra van szükség a szankciók értelmezéséhez. Ezt elsősorban Baldwin és Drezner kutatásaiban láthatjuk. Ugyanakkor – a legfrissebb EU-s kutatásokat kivéve – az irodalmat annak ellenére is a célorientált megközelítés dominálja, hogy több hangsúlyeltolódást lehet tapasztalni az irodalomban: a szerzők előbb kiszélesítették a szankciók lehetséges céljait, később pedig nemcsak a célok teljesülését tekintették hatékonysági mutatóknak, hanem a tágabb politikai és társadalmi tényezőket is figyelembe vették.

Mindazonáltal ez nem jelenti azt, hogy a módszertani eljárások alkalmazásán ne lehetne a későbbiekben javítani. Az egyik leghivatkozottabb és legismertebb mű, az 1985-ben megjelent HSE-kutatás az első, és mind máig az egyik legbefolyásosabb statisztikai módszerekre épülő vizsgálat. Megközelítésük kapcsán felmerül azonban az a kérdés, hogy az általuk használt matematikai művelet (két egyjegyű szám szorzata) vajon képes-e visszaadni a világpolitika, és az arra hatást gyakorló szankciók bonyolult természetét, vagy, ahogy Baldwin kritikája hangzik, vajon Pape valóban jól tette-e, hogy csak azt a 40 esetet tekintette át a HSE-kutatásból, amelyeket az eredeti szerzők eleve sikeresnek ítélték? Vajon azt a 79 további esetet, amelyeket Hufbauer, Schott



és Elliott eredetileg sikertelen epizódnak tartott, nem kellett-e volna szintén újra áttekintenie? Ez utóbbi esetek, Pape kritikáját alapul véve, ugyanúgy hibásan lehetnek kódolva, mint a három kutató által sikeresnek titulált esetek (Baldwin–Pape, 1998).

A szerzők – ahogy Drezner érvel – vagy jól kialakított elméleteket alkottak meg empirikus bizonyítékok nélkül, vagy kétségbe vonható általánosításokat vontak le részletes esettanulmányokból (Drezner, 1999). A szakirodalomban többnyire elméletekből, vagy több-kevesebb esettanulmányból vonnak le következtetéseket. Ennek eredményeként módszertani eljárásaikat tekintve egy-síkú az irodalom, hiszen kvantitatív megközelítést alig lehet felfedezni az elmúlt évtizedek kutatásaiban. A HSE-könyv majd' 200 esetet vizsgáló tanulmánya figyelemreméltó és kiemelkedő ebből a szempontból, ugyanakkor a jövőben szükség lenne olyan átfogó kvantitatív kutatásokra, amelyek kifinomultabban is képesek kimutatni a szankciók hatékonyságát. Ez utóbbi eredményeket összevetve meglévő tudásunkkal talán közelebb juthatnánk ahhoz a kérdéshez, hogy milyen esetekben lehet arra számítani, hogy egy adott szankció hatékony lesz-e vagy sem, eléri-e politikai céljait vagy sem.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Az egyik legismertebb humanitárius katasztrófát az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1990-ben Irakra kivetett átfogó gazdasági szankciói okozták. A szankciók hatásai következtében több százezer ember veszítette életét.
- <sup>2</sup> Johan Galtung szerint a szankcióknak valójában nemcsak a célország politikáinak megváltoztatása lehet a célja, hanem a büntetés is. Véleménye szerint már a „bűnösön” való elégtétel is megfelelő eredmény lehet. Mindazonáltal tanulmányában megjegyzi, hogy a büntetést csak akkor lehet figyelembe venni, ha nem sikerült a fő cél, az érintett állam politikáinak megváltoztatása.
- <sup>3</sup> Ezek a feltételek a következők: (1) az import a célország gazdaságának fontos szektorán nagy aránnyal bír, (2) az importnak nincs belső helyettesítője, (3) a fontos import nagyrésze a szankciót kivető országtól érkezik, (4) nem létezik olyan külső helyettesítője az importnak, amellyel a célország lecserélhetné kereskedelmi partnereit, (5) az import nagyon kis részét képezi a szankciót kivető ország exportjának és/vagy az exportot lehet más államok felé irányítani, (6) a célország alapvetően a küldőországba irányítja exportját és annak nincs könnyen helyettesíthető terméke, (7) a célországtól jövő export könnyen helyettesíthető annak érdekében, hogy a szankciót kivető ország ne sérüljön gazdaságilag és (8) a kereskedelmi kapcsolatok könnyű ellenőrzése (Galtung, 1967).
- <sup>4</sup> A HSE könyv és a körülötte kialakuló vita egy külön alfejezetet kapott, miközben abban egyetértenek a többi szerzővel, hogy a szankcióknak céljaik vannak. A többi műtől való elkülönítés ilyen értelemben magyarázatra szorul. Egyfelől szinte egyik szerző sem veti el, hogy a szankcióknak céljaik vannak. A vita inkább arról szól, hogy egy korlátozó intézkedés hány céllal ren-

delkezhet, és ezt mennyire kell figyelembe venni. A legfrissebb EU-s kutatások kivételével minden szerző szerint figyelembe kell venni a célokat. Ebben az értelemben valójában nem a „*van-nak célok – nincsenek célok*” keretében lehet kettéválasztani a szankciók irodalmát. Inkább azt lehet mondani, hogy a korai kutatást alapvetően a célokban való gondolkodás határozta meg, míg a későbbi szakaszban más szempontok is hangsúlyt kaptak a célok elemzése mellett. Másfelől azért érdemel külön fejezetet a HSE könyv, hiszen a megjelenése előtti tanulmányokhoz képest mind módszertanilag, mind pedig az esetek számában alapvető eltérést mutat a többi tanulmányhoz képest. Sőt, a HSE könyv óta nem létezik ennyire átfogó mű a szankciók politikai hatékonyságáról. Ez nem jelenti azt, hogy e sorok szerzője egyetért a három amerikai közgazdász által kidolgozott módszerrel, és annak eredményeivel. Sokkal inkább azt jelzi, hogy a HSE könyv máig megkerülhetetlen hivatkozási pont maradt a szakirodalomban.

<sup>5</sup> Irak, Jugoszlávia, Haiti, Líbia, Szudán, Afganisztán, Kambodzsa, Angola, Sierra Leona, Szomália, Libéria és Ruanda.

<sup>6</sup> Míg 2010-ben összesen 22 uniós szankció volt hatályban, addig 2011-ben már 69. 2010 előtt egyébként ez a szám szinte soha nem haladta meg a 25 kivetett szankciót.

## IRODALOM

- Adler-Karlsson, Gunnar (1968): *Western Economic Warfare, 1947–1967: A Case Study in Foreign Economic Policy*. Stockholm, Almqvist and Wiksell.
- Baldwin, David A. (1985): *Economic Statecraft*. New Jersey, Princeton University Press.
- Baldwin, David A.–Pape, Robert (1998): Evaluating Economic Sanctions. *International Security*, 23 (2): 189–198.
- Baldwin, David A. (1999): The Sanctions Debate and the Logic of Choice. *International Security*, 24 (3): 80–107.
- Barber, James (1979): Economic Sanctions As a Policy Instrument. *International Affairs*, 55 (3): 367–384.
- Bienen, Henry–Gilpin, Robert (1980): Economic Sanctions As a Response to Terrorism. *Journal of Strategic Studies*, 3 (1): 89–98.
- Butler, Nicholas Murray–Clark, Evans (1932): *Boycotts and peace; a report*. New York, Harper & Brothers.
- Cortright, David–Lopez, George A. (2000): *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Cortright, David–Lopez, George A.–Rogers, Elizabeth S. (2002): Targeted Financial Sanctions: Smart Sanctions That Do Work In: Cortright, David–Lopez, George, A. (eds.): *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, New York, Rowman & Littlefield.
- Drezner, Daniel W. (1999): *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Doxey, Margaret (1971): *Economic Sanctions and International Enforcement*. London–Oxford–New York, Oxford University Press.

- Doxey, Margaret (1972): International Sanctions: A Framework for Analysis with Special Reference to the UN and Southern Africa. *International Organization*, 26 (3): 527–550.
- Elliot, Kimberly Ann (1998): The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty? *International Security*, 23 (1): 50–65.
- Galtung, Johan (1967): On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia. *World Politics*, 19 (3): 378–416.
- Guimelli, Francesco (2013a): How EU sanctions work. A new narrative. *Chaillot Papers*, n. 129. [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot\\_129.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_129.pdf)
- Guimelli, Francesco (2013b): *The Success of Sanctions. Lessons Learned from the EU Experience*. Farnham, Ashgate.
- Hirschman, Albert Otto (1945): *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Los Angeles, University of California Press.
- Hufbauer, Gary Clyde–Schott, Jeggrey J.–Elliot, Kimberly Ann–Oegg, Barbara (2007): *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington, Peterson Institute for International Economics.
- Kindleberger, Charles P. (1970): *Power and Money*. New York–London, Basic Books.
- Kirshner, Jonathan (1997): The microfoundations of economic sanctions. *Security Studies*, 6 (3): 32–64.
- Knorr, Klaus (1975): *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations*. New York, Basic Books.
- Kreutz, Joakim (2005): *Hard Measures by a Soft Power? Sanctions policy of the European Union 1981–2004*. Bonn International Center for Conversion, 45.
- Lehne, Stefan (2014): *The Role of Sanctions in EU Foreign Policy*. <http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=50378>
- Lindsay, James M. (1986): Trade Sanctions As Policy Instruments. *International Studies Quarterly*, 30 (2): 153–173.
- Losman, Donald L. (1979): *International Economic Sanctions: The Cases of Cuba, Israel and Rhodesia*. Albuquerque, University of New Mexico Press.
- Padover, Saul K. (1942): *Wilson's Ideals*. Washington, American Council on Public Affairs.
- Pape, Robert A. (1997): Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*, 22 (2): 90–136.
- Pape, Robert A. (1998): Why Economic Sanctions Still Do Not Work. *International Security*, 23 (1): 66–77.
- Portela, Clara (2010): *European Union sanctions and foreign policy*. When and why do they work? London–New York, Routledge.
- Taubenfeld, Rita Falk–Taubenfeld, Howard J. (1964): The Economic Weapon: The League and the United Nations. *Proceedings of the American Society of International Law*, 183–205.
- Tsebelis, George (1990): Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis. *The Journal of Conflict Resolution*, 34 (1): 3–28.
- Wallensteen, Peter (1968): Characteristics of Economic Sanctions. *Journal of Peace Research*, 5 (3): 248–267.



# RECENZÍÓK

*Vásárhelyi Árpád*

Mi a teendő? (Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok)

*Szabó Gabriella*

Gyarmatok és gyarmattartók (Péter Bajomi-Lázár: Party colonisation of the Media in Central and Eastern Europe)



# MI A TEENDŐ?

Vásárhelyi Árpád

(ELTE Politikatudományi Doktori Iskola)

*Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok. Budapest, Századvég, 2014. 280 oldal.*

Stumpf István nemrégiben megjelent könyve, mely korábbi dolgozatait gyűjti össze, a 2000-es évek közepétől napjainkig tekinti át az állami berendezkedés és a politikai rendszer aktuális kérdéseit. Az utóbbi időben – ahogy azt az előszó is tartalmazza – megsokszorozódott azon munkák száma, amelyek a kormányzás, az államszervezés, az alkotmányosság és a gazdasági rendszer megújításának témáját dolgozzák fel. Stumpf összegyűjtött munkái különböznek olyan tekintetben is, hogy nemcsak a rendszerek hibáit kutatja és mutatja ki, hanem az egyes esetekben megoldási javaslatokkal is szolgál. A szerző művében nem rejt véka alá elképzeléseit az állami intézményrendszer átalakításával kapcsolatban. Nyilvánvalóan történelmietlen lenne, ha mi jelen recenzióban arra vállalkoznánk, hogy Stumpf tanulmányaiban javasolt államszervezeti módosítási elképzeléseket utólag értékelnénk, de ennek ellenére annyiban mégis érdemes áttekinteni azokat, hogy mégis csak egy, hatalmat gyakorló politikai párt korábbi meghatározó személye a szerző, így természetesnek vehető, hogy elképzelései megjelenjenek a kormány cselekvési tancrendjében.

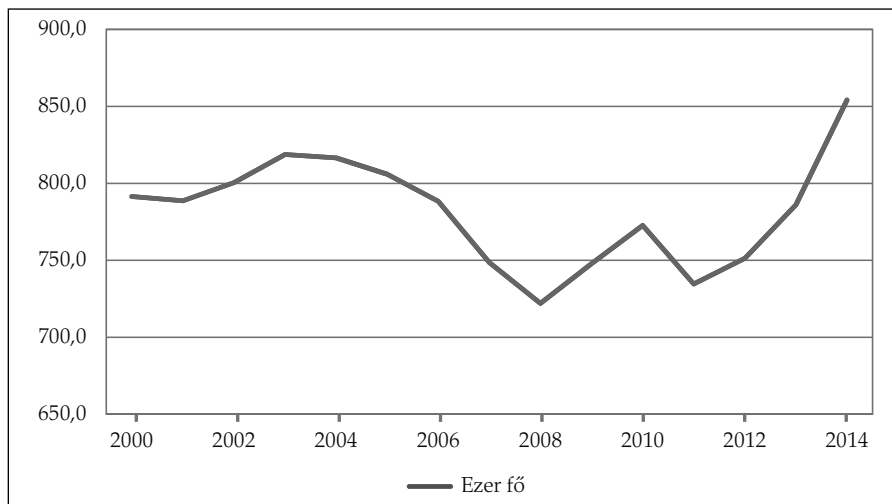
A 2006-os datálású első dolgozatában, „Új államalapítás” – *Alkotmányos és kormányzati kihívások* címmel azt vizsgálja, hogy a rendszerváltozástól kezdődően 2005-ig hogyan változott a politikai rendszer Magyarországon, milyen belső kihívások és feszültségek jelentek meg a strukturális és a funkcionális területen; illetve egy lehetséges államreformnak milyen irányai vázolhatók fel (17. oldal). A szerző hangsúlyt fektet a rendszerváltás után kialakult államrend „születési rendellenességeire”, különös tekintettel a gyenge legitimitású alkotmányra és a berendezkedés alapjául szolgáló MDF–SZDSZ-paktumra, amelynek ugyanakkor hangsúlyozza a kormányzati stabilitásra gyakorolt pozitív hozadékát (19. o.). Több olyan közjogi intézményt is megemlít, amely ennek a paktumnak a hozadékaként stabilizálta a kormányzati rendszert, így például a konstruktív bizalmatlansági indítványt, a kétharmados többséget igénylő törvényeket, a köztársasági elnök, valamint a nemzeti médiumok vezetőinek jelölését (21. o.). A szerző álláspontja szerint a születési rendellenességek sorát bővíti a demokratikus társadalompolitikai rendező elveken belüli aránytalan-

ságok intézményesülése (uo.), így a versengő többpártrendszer, a pártelvű demokrácia, a „pártokrácia” abszolút túlhatalma, amely a civil társadalom lefejezéséből és a korporatív érdekérvényesítés gyengeségéből fakad (uo.) Hozzáteszi ugyanakkor, hogy a pártosodás felszívta a civil társadalom vezérkarát, értelmiségi, szakértői elitjét, mintegy lefejezve az éppen kialakulóban lévő civil társadalmat (22. o.). Álláspontja, hogy a tradicionális szakszervezetek nem tudtak kitörni a pártállami rendszerrel való kollaboráns imázs karanténjából, az összeomló szocialista nagyipar utóvédharcaiban sorozatosan elvéreztek, a zöldmezős beruházások által teremtett új munkahelyeken pedig gyökeret sem tudtak verni (22. o.). A rendszerváltás lebonyolításában a kerekasztal-tárgyalásokon fontos szerepet betöltő értelmiségi bázisú szakszervezetek irányítói-nak jelentős hányadát magába szippantotta az új parlamentáris rendszer, maradék energiájuk jelentős részét pedig lekötötte a szakszervezeti vagyon felosztása körüli vita (22. o.). Pozitív hatásként értékeli, hogy a közigazgatás erős rendszer- és státuskötöttsége ellenére viszonylag gyorsan alkalmazkodott a parlamentáris demokrácia és a piacgazdaság igényeihez. (22. o.) Stumpf álláspontja szerint a rendszerváltás idején számos olyan legitimációs, strukturális, politikai, kulturális hiány jött létre, amely számottevő mértékben behatárolta a politikai rendszer teljesítőképességét, valamint akadályozta a problémák és a konfliktusok racionális megoldását. A születési rendellenességek így olyan deformációkhoz vezettek, amelyek a politikai elitben a „győztes mindent visz” mentalitás kialakulását eredményezték: a politikai rendszer a társadalmi erőforrások hatékony mozgósítása helyett számos esetben a rendszer által termelt konfliktusok megoldásával volt elfoglalva (24. o.).

A kétezres évek közepére Stumpf meglátása szerint jelentős mértékben átalakult a magyar politika rendszer működését befolyásoló külső és belső hatásmechanizmusok természete és struktúrája (uo.). Ezek között említi a globális kihívást, a kormányzás governance központú gondolkodásmód uralkodóvá válását, és a jelentősen felgyorsult gazdasági folyamatokat. Hozzáteszi, hogy a liberalizáció, a dereguláció és a magánosítás radikálisan beszűkítette a kormányzatok mozgásterét a gazdasági folyamatok befolyásolásában. (25. o.) A neoliberalizmus térnyerése, domináns politikai irányzattá válása a 80-as 90-es években azt eredményezte, hogy radikálisan visszavettek a közszolgáltatásokból és ezzel összefüggésben a minimális állam koncepciója vált uralkodóvá. (25. o.). Elképzelhető, hogy Stumpf álláspontja érvényes lehet (vagy lehetett) a nyugat-európai államokra, vagy az USA-ra, de hogy Kelet-Közép-Európában vagy Ázsiában hasonló folyamatok mentek volna végbe, az kétséges. Ha csak a magyarországi példára tekintünk, sem a minimális állam koncepciója, sem pedig a közszolgáltatásokból való visszavétel nem érhető tetten, sőt: jelentős létszámnövekedés következett be a globális pénzügyi és gazdasági válság kialakulása utáni időkből, mint ahogyan ezt a Központi Statisztikai hivatal által közzétett adatsor is mutatja:



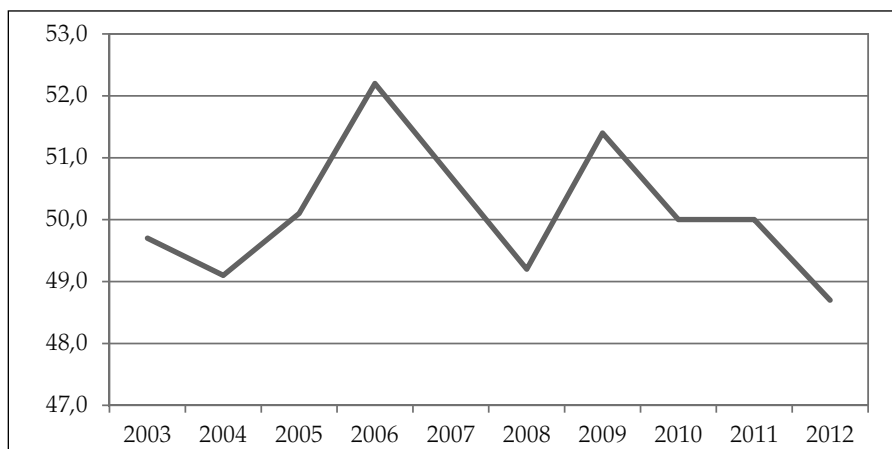
1. ábra. Az alkalmazásban állók létszáma a költségvetésben



Forrás: ksh.hu, [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qli008b.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli008b.html)

Nyilvánvaló, hogy önmagában az alkalmazásban állók létszáma a költségvetésben nem elegendő arra, hogy megállapíthassuk a közszolgáltatásokra fordított összegek alakulását. Ellenben a költségek alakulásának bemutatásra összevethetjük a kormányzati összkiadásokat a GDP-vel Magyarországon, az alábbi tábla alapján:

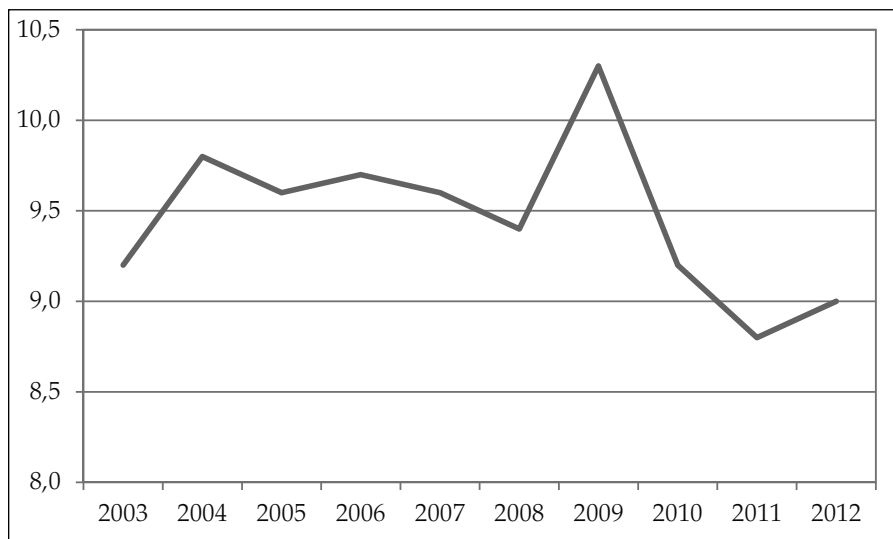
2. ábra. Kormányzati kiadások aránya Magyarországon évenként a GDP arányában (%)



Forrás: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (General government expenditure by function (COFOG) [gov\_a\_exp] / Last update: 13-03-2015 / Total general government expenditure / percentage of gross domestic product (GDP))

Összehasonlíthatjuk ugyanakkor a közszolgáltatásokra vonatkozó kiadásokat is.

3. ábra. Közszolgáltatásokra fordított kiadások aránya Magyarországon évenként a GDP arányában (%)



Forrás: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (General government expenditure by function (COFOG) [gov\_a\_exp] / Last update: 13-03-2015 / General public services / percentage of gross domestic product (GDP))

A fenti ábrák összevetéséből nem állapítható meg, hogy Magyarországon a minimális állam koncepciója uralkodott volna, akár a Gyurcsány-kormány alatt vagy azután.

Stumpf a *Belső kihívások és feszültségek a politikai rendszerben* c. fejezetben ezt írja: 2006 elején Magyarországon többféle kihívás egymásra „csúszása” érzékelhető. Egyrészt nálunk is érzékelhető a tradicionális jóléti állammodell válsága, másrészt tanúi vagyunk a rendszerváltással létrejött állam válságának (28. o.). Álláspontom szerint vitára ad okot, hogy Magyarországon a rendszerváltás után egyáltalán megvalósult-e a jóléti állammodell, vagy legfeljebb retorikai szinten megjelent-e. A szerző úgy gondolja továbbá, hogy a rendszerváltás államának válsága abban érhető tetten, hogy a rendszerváltó elitnek nem volt átfogó államkonceptiója, ezért egyfajta sodródó politikai gyakorlat és állami szerepvállalás vált jellemzővé (29. o.). Érdekes, hogy Stumpf – ezzel kapcsolatban, egy mondatban – hogyan értékeli saját (korábbi) kormányának teljesítményét: „a polgári kormány patrióta gazdaság- és társadalompolitika megvalósítására tett kísérletet, aktivistább államot feltételezve, felemás eredményekkel”. Majd jött a „jóléti rendszerváltás” politikája és programja, amely

végül csődöt mondott; olyannyira, hogy miniszterelnököt is kellett cserélni, miközben a program elhasznált két pénzügy- és egy gazdasági minisztert is. A politikánál súlyosabb következményekkel fenyeget az államháztartás krónikus hiánya, az ikerdeficit, valamint a kormányzat költségvetés-tervezési képességének katasztrofális romlása (uo.). Érdekes lenne áttekinteni, hogy a dolgozat születése óta eltelt mintegy tíz év során a szerző által említett deficittek mennyiben kerültek kiküszöbölésre (az alábbiak még a Gyurcsány-kormány regnálása alatt íródtak):

- „A parlament sorozatos mulasztásos alkotmányértései, a kormánynak a kreatív könyvelés sikere érdekében a vállalkozók adóvisszatérítéseit késleltető magatartása igen komolyan aláaknázzák az állam normakövető magatartásába vetett választói bizalmat. Mindezek oda vezethetnek, hogy elindul a társadalmi, gazdasági és politikai normativitásnak a totális eróziója és a kormányzati gazdaságpolitika ezzel arányos hitelvesztése.
- A kormány élen jár a saját maga által alkotott normák megsértésében, nem bünteti a szabályok áthágását, a politikai érdekek felülírják a felelősség következetes érvényesítését.” (uo.)
- „A politikai párbeszédre való képtelenség miatt nagyon szűkre szabott az a szakmai kommunikáció, amely lehetőséget teremtene az alternatívák megjelenítésére és arra, hogy a kormány vagy majd az utódja azt állíthassa: szakmai értelemben kihordott koncepció alapján dolgozik valamely reformfolyamat érdekében.” (30. o.)

Stumpf István hosszabb értekezésben fejti ki álláspontját az államreform lehetséges irányairól. Úgy gondolja: a politikai rendszernek egyszerre kellene megoldania a politikai részvétel új formáinak intézményesítését, valamint a pártrendszer feletti alkotmányos folytonosság biztosítását. E két igénynek való megfelelés teheti szükségessé a kétkamarás parlament felállítását, valamint a közvetlenül választott köztársasági elnöki intézmény bevezetését (35. o.). Majd folytatja: a második kamara felállítását össze lehetne kapcsolni a választási rendszer és a közigazgatás átfogó reformjával; jelentősen csökkentve az első kamara létszámát, és olyan módon átalakítva a mandátumképződés politikai bázisát, hogy megteremthető legyen annak valóságos társadalmi-gazdasági háttérbázisa is. Az országos kompenzációs lista helyét a második kamara mandátumainak biztosítására kellene felhasználni úgy, hogy a listaállítást szakmai, tudományos, civil szervezeteknek kellene lehetővé tenni, de a listán belüli választás lehetőségét meg kellene hagyni a szavazóknak. A felsőházba választott képviselők mandátuma nem négy, hanem hat évre szólna, ezzel is elősegítve a távlatosabb politikai megfontolások érvényesülését a magyar közéletben (35. o.).

*Új közteherviselés – Új társadalmi szerződés* címmel mintegy hét pontban foglalja össze a közgazdasági paradigmaváltás szükségességét: „Magyarországon

a rendszerváltás óta nincs egyensúlyban a társadalom jóléti és szociális igényeinek képviselete. Az elmúlt 16 évben, de azt megelőzően sem jött létre az egyensúly a jóléti társadalom tartópillérei között, vagyis nem alakult ki a piacok, az állam és a családok harmonikus együttműködése. Megítélésünk szerint ennek az egyensúlyhiánynak a következménye a sorozatosan előálló társadalmi és fiskális válság. A krízis leküzdéséhez viszont a probléma gyökerét kell orvosolnunk: vagyis a társadalmi és jóléti igények összhangját kell megteremtünk. Közgazdasági paradigmaváltásra van szükség.” (49. o.) Vajon mi is az alaphelyzet napjainkban – teszi fel a kérdést a szerző (lásd: I. A helyzet leírása: fiskális és társadalmi krízishelyzet 2007 tavaszán), valóban megkérdőjelezhetetlen-e a piacelvű magyarázat által felkínált diagnózis és terápia (lásd: II. A piaci logika helyzetértékelése)? Másrészt (a II. pontból kifolyólag) a piacelvű neoliberális modell fogyatékoságaira szeretne rámutatni, oly módon, hogy a rendszert a saját előfeltevései alapján teszi kritika tárgyává (lásd: III. Az egydimenziós magyarázómodell elégtelensége); illetve számba veszi következményeit (lásd: IV. Az egydimenziós magyarázómodell következményei), valamint megvizsgálja, hogy a piacelvű logika iránt elkötelezett kormányzat következesen jár-e el előfeltevései realizálásában (lásd: V. A kormányzati praxis inkoherenciája). Majd kilépvé a neoliberális magyarázórendszer keretei közül, egy alternatív modell megfogalmazására tesz kísérletet (lásd: VI. Egydimenziós versus komprehenzív-plurális modell); amit végül mintegy programpontszerűen is megfogalmaz (lásd: VII. Új közteherhivés – Új társadalmi szerződés) (50–51. o.). Gondolatmenete eredményeként újraértékeli a redistribúciós arányok lehetséges megváltoztatását, amelyben a legfontosabb szempont a családok, a piacok és az állam egyensúlyának helyreállítása. Ennek érdekében – állítja – először is új alkatot kell kötni a multinacionális tőkével, hogy az ország erőforrásaival megtermelt értéktöbblet az eddigiéknél nagyobb arányban szolgálja a magyar társadalom erőforrásainak gyarapodását. A VII. pontban foglalt irány pedig egy új társadalmi szerződés megkötése. Ennek a társadalom különböző generációi közötti szerződés megújítását kell szolgálnia. A kedvezőtlen demográfiai folyamatok, valamint az aktív munkavállalói népesség számának csökkenése miatt új alapokra kell helyezni a mai és a jövőbeni nyugdíjasok biztonságát, aminek érdekében növelni kell a foglalkoztatás mértékét és idejét (62–64. o.). Nélkülözhetetlen előfeltétele a korrekciónak, hogy az eddig uralkodó neoliberális gazdasági doktrínát (egydimenziós nézőpontot) olyan gazdaság- és társadalompolitikai stratégia (komprehenzív-plurális modell) váltsa fel, amelyik egyrészt megszünteti a piaci érdekek korlátlan érvényesülését, másrészt egyensúlyt teremt a profitmaximalizáló törekvések és a társadalom szociális és jóléti szükségletei között (64. o.).

*A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei* című fejezetben a szerző alapdilemmaként állítja el, hogy a kormányzati politika megítélésének nincs objektív mércéje. Még ha a választók képesek

is helyesen felmérni a „helyzetet”, hiányos informáltságuk és a kontingencia-probléma következtében nem tudják eldönteni, hogy az aktuális helyzet mennyiben az adott kormány teljesítményének és mennyiben exogén tényezőknek a következménye; így a választók bizonytalansága teret nyit a különböző véleménybefolyásolási manipulációs törekvések számára. Bárhogy döntsenek is a szavazók, és bármilyenek is a külső körülmények, jobb informáltságuk, vagyis információs előnyük következtében a politikusok képesek kibújni a szavazók, vagyis az elszámoltathatóság kontrollja alól (68. o.). Mindezek után Stumpf összehasonlítja a „jó kormányzás” kétféle felfogása híveinek érveit, amelynek során az állam kitüntetett szerepéről lemondó neoliberálisok (good governance) az állam megerősítésében gondolkodókkal (good government) találják szembe magukat (68. o.). Megfogalmazza, hogy *good government*-modell szerint a kormányzás problémamegoldó aktora a demokratikus kormány, a problémamegoldás eszköze a demokratikus reform: a jó kormány szenzitív és innovatív, amely képes kezelni a felmerülő új problémákat. Az állam nemcsak a jó kormányzás feltételeinek megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás feladatait is magára kell vállalja; feladata tehát a gazdasági, szociális erőforrások kezelése, a közügyek megkülönböztetés nélküli és látható gazdálkodásának fenntartása; a jólét, a szolidaritás, a méltányosság és az együttműködés biztosítása; vagyis a kormányzás értelme a közjó elősegítése (80. o.). Mindezt a magyarországi helyzetre vetítve úgy értékeli, hogy a rendszerváltás óta nincs egyensúlyban a társadalom jóléti és szociális igényeinek képviselője, illetve hasonlóképpen nem történt meg az állami funkciók, a szolgáltatói-ellátói szerepvállalás, a gazdaság szervezés és -szabályozás rendszerszerű újragondolása sem. Álláspontja szerint elengedhetetlen a *kormányzás visszavétele*, mely tekintetben konkrét programot is formál: meg kell változtatni a redisztribúciós arányokat a családok, a piacok és az állam egyensúlyának helyreállítása érdekében; át kell rendezni a gazdaságpolitikai prioritásokat, szem előtt tartva azt a célt, hogy a gazdaságpolitika intenzíven támogassa a magyar tulajdonú vállalkozások tőketermelő képességének fejlődését és versenyképességének javulását. Mindezek mellett növelni kell a munkaerőpiac befogadóképességét a magyar tulajdonú vállalkozások előnyben részesítésével; szükséges a munkavállalók bérének felzárkóztatása, mert a munkabéreknek stabilan fedezniük kell a családon belüli generációs újratermelés forrásigényét, ugyanakkor megfelelő adó- és bérjárulékot kell képezniük a közfeladatok finanszírozásához. Továbbá módosítani kell a közteherviselés szerkezetét, mégpedig úgy, hogy az a jövedelem, a tulajdon és a fogyasztás dimenziójában megkülönböztetés nélkül és progresszív jelleggel jusson érvényre, illetve a redisztribúció szerkezetének tekintetében a humán gazdaság újratermelési szférái kapjanak prioritást, közöttük is elsősorban az oktatás és az egészségügy (93–94. o.).

A szerző *Neoweberi állam és jó kormányzás* cím alatt veti össze a New Public Management paradigmáját a neoweberi rendszerrel. Álláspontja szerint a New

Public Management (NPM vagy más néven: új közmenedzsment) osztozik a *good governance* paradigma előfeltevéseiben: „Az NPM a menedzsmenttechnikák és üzleti elvek átvitelét jelenti a privát szektorból a közszférába, az állam és a gazdaság neoliberais megértésével szimbiózisban és azon alapulva”, idézi Drechslertől, majd folytatja: „A Világbank által is propagált törekvés egyfelől a hagyományos (weberi típusú) közigazgatás nem hatékony jellegére és tehetlenségére, másfelől a jóléti állam válságára adott válaszként fogalmazódott meg, s azt ígérte, hogy bevezetésével egyszerre biztosítható majd két, egymással feszültségben lévő igény, a kormányzás hatékonysága és elszámoltathatósága. Így nem csupán a közigazgatás és közszolgáltatás átfogó reformját, de az állam és a piac viszonyának radikális újragondolását is megvalósítandó célul tűzte ki. Még konkrétan, az NPM célja az eredményvezérelt és hatékony kormányzás – az állam felelősségének és határainak újrafogalmazása révén.” (108. o.) A Neoweberi paradigma (NWS) a közmenedzsment torzulásaira adott reakció az állam megerősítése jegyében: „a jóléti állam válságára adott válasz hatékony és intelligens állami szerepvállalással, országonként is eltérő sajátosságokkal. A piac hatékony működéséhez, a gazdasági növekedés beindításához és fenntartásához az állam kezdeményező szerepére van szükség; következményei pedig a bürokrácia újrafelfedezése, a normativitás helyreállítása, a korrupció visszaszorítása, a szegénység csökkentése, a demokrácia kiszélesítése, a partikularitások iránt megmutatkozó empátia” (118. o.).

Az *Államszerkezet, kormányzati szektor* című fejezetben teljesen új módon értékeli Gyurcsány Ferenc balatonöszödi beszédét: „E beszédben ettől az évtizedes gyakorlattól akarta megszabadítani a kormányzótól való baloldalt is, de rossz helyen és rossz szavakat használva kísérelte ezt meg. Annak beismerését, hogy hazugság révén nyerték meg a választásokat és »vért kellett izzadnunk, hogy a kormányzás látszatát fenntartsuk«, (Gyurcsány) politikai ellenfelei kihasználták, és emiatt (is) súlyos utcai zavargások jöttek létre a fővárosban és a nagyobb vidéki városokban, amelyeket a rendőrség sokszor törvénytelen eszközökkel szétvert (164. o.). A *rossz helyen és rossz időben* megjelölések teljes mértékben újak a korabeli ellenzéki oldal szótárában, mert ez alapján elképzelhető lenne, hogy Gyurcsány ugyanilyen tartalmú, de más helyen és más időben elhangzó beszéde „szerencsésebb” lehetett volna. Az sem válik világossá, hogy a szerző szerint önmagában a beismerés, vagy a hazugság volt a hiba.

Stumpf *Közigazgatási bíráskodás az alkotmányos jogállamban* című fejezetében kiindul alapnak a jogállami közigazgatást tekinti. Hivatkozik a Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam mivoltára, valamint arra, hogy az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint „A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon

szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.” (179. o.) Ezeket követően fejt ki álláspontját az Alkotmánybíróság, és egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezet viszonyáról: „egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezetrendszer létrehozása jó eséllyel az Alkotmánybíróság hatásköri katalógusának megváltozását is eredményezi. [...] Ha azonban létrejön egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezetrendszer olyan módon, hogy nem csak külön alsó szintű közigazgatási bíróságok alakulnak, hanem – a jelenlegi Legfelsőbb Bíróságtól független, annak nem alárendelt – legfelsőbb közigazgatási bíróság is, akkor szükség lesz egy olyan hatásköri fórumra is, amely a két bírósági szervezet közötti hatásköri viták végső eldöntője lehet. Ezt a szerepet megfontolandó az Alkotmánybíróságra telepíteni.” Érdekes javaslatot tesz egy másik hatásköri módosításra is, amely egyes – jelenleg az Alkotmánybíróság által gyakorolt – olyan hatáskörök áttelepítése a közigazgatási bírósághoz, amelyek nem, vagy nem feltétlenül, járnak alkotmányossági vizsgálattal. Ebben a körben felvethető az önkormányzati rendeletek törvénybeütközésének vizsgálata vagy az Országos Választási Bizottság döntése elleni kifogás elbírálása is.

2013-ban írt *Az Alaptörvény és az amerikai alkotmányosság* című munkáját a rendszerváláskor kialakult alkotmányozási szükséggel kezdi: „A megváltozott Alkotmányban tartalmilag már nem tükröződtek a szocialista rendszer dogmái, az 1989. október 23-án kihirdetett törvénnyel módosított alkotmányszöveg lényegében és részleteiben is különbözött az 1949. évi szövegtől. Mindemellett az Alkotmány módosított preambuluma maga is ideiglenesnek tekintette ezt az Alkotmányt, és az átmenet időszakát követően előirányozta egy új és végleges alkotmány elfogadását.” (199. o.) A szerző így értékeli a mintegy húsz évvel később kialakult helyzetet: „Számos alkotmányjogász véleménye szerint az ideiglenes Alkotmány szerkezete elavult; szövegébe pedig a rendszerváltás kori sietős előkészítés és a módosítások miatt hibák is kerültek. [...] A politikai közösség Magyarországon a rendszerváltás óta mindig egyetértett abban, hogy szükségünk van egy új alkotmányra. Ez volt a közös álláspont 1989-ben az ideiglenes Alkotmány preambulumának megfogalmazásakor; és ugyanígy volt 1995–1996-ban is, amikor az Országgyűlés határozatot fogadott el az új alkotmány előkészítéséről.” 1990 és 2009 között az Alkotmány módosítására huszonöt alkalommal került sor, azonban soha nem sikerült olyan széles és tartós konszenzust elérni, amely az új alkotmány elfogadásához szükséges lett volna. „A patthelyzet akkor ért véget, amikor a 2010-es országgyűlési választáson a Fidesz–KDNP-koalíció megszerezte az Alkotmány értelmében annak módosításához – illetve új alkotmány elfogadásához – szükséges kétharmados többséget a parlamentben.” – írja Stumpf (200. o.). „A nagyobbik koalíciós partner, amelyet 1988-ban eredetileg fiatal értelmiségiek liberális, radikális antikommunista pártként alapítottak, két évtizeddel később, a 2010. évi választások idejére politikailag már jelentősen eltolódott egy jobboldali konzervatív irányba. Ekkorra a Fidesz meghatározó vezetői körében megerő-

sődött az elhatározás, hogy szakítsanak »a kommunista múlttal és annak örökségével«, és befejezzék a rendszerváltást politikai, szimbolikus, jogi és gazdasági értelemben is; ahol szükséges, a régi struktúrák lebontásával és egy új intézményrendszer létrehozásával.” Érdeemes ennél a kijelentésénél elidőzni egy pillanatra: alkotmányozó többség ugyanis 2010-ben nem először jött létre a rendszerváltást követően. 1994 és 1998 között az MSZP–SZDSZ-koalíciónak ugyanúgy lehetősége lett volna az alkotmányozásra. A különbség csupán abban rejlett, hogy volt-e politikai igény arra, hogy egy új alkotmány széles konszenzussal jöjjön létre. Ennek az igénye 2010-ben nem állt fenn. A szerző ezzel folytatja: „Ebben a kontextusban egy új alkotmány elfogadása politikailag nemcsak hogy ésszerű, hanem elkerülhetetlen lépésnek látszott.” Álláspontom szerint ez nem állja meg a helyét. Ezt egyrészt igazolja az, hogy a 2010. évi választásokat megelőző kampányban a győztes pártszövetség nem szerepeltette választási programjában, hogy alkotmánymódosításra (vagy új alkotmány megalkotására) készülne, és ezt valószínűleg nem véletlenül tette. 2010 májusa előtt egyáltalán nem volt „alkotmánymódosítást igénylő hangulat”. Habár igaz, hogy az Alkotmány még mindig a régi „1949. évi XX. törvény” megjelölést viselte, az tartalmában ugyanakkor szinte egészében megváltozott.

A létrejött jogszabály névadásával kapcsolatban az alábbiakat írja: „Az elnevezésnek önmagában azonban inkább szimbolikus, nem pedig jogi relevanciája van: az Alaptörvény így egy jogi hagyományban helyezi el magát. Jogilag valójában az Alaptörvénynek az a szabálya lényeges, amely meghatározza a jogrendszerben betöltött pozícióját, és iránymutatást ad az értelmezéséhez – erre a témakörre a későbbiekben még részletesen visszatérek.” (203. o.) Stumpf maga is problematikusnak látja a „történeti alkotmányunk vívmányaira” való hivatkozást, ugyanis a „történeti alkotmány” kifejezés hagyományosan jelentősebb törvények, alkotmányos szokások és jogi elméletek tárházára utal, Magyarország elmúlt bő ezeréves történeti időszakából. Arra nézve pedig még ennyire általánosan elfogadott elmélet vagy egyértelmű joggyakorlat sincs, hogy mi tekinthető a történeti alkotmány „vívmányának”. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság mindezig ritkán alkalmazta ezt az értelmezési módszert, és amikor pedig segítségül hívta, akkor a „történeti alkotmány” egyes elemeire történő hivatkozást leginkább csak más – önállóan is alkalmazható – érvek alátámasztására használta (208–209. o.). Álláspontom szerint a fentiek nem csupán erkölcsi-értékrendi, hanem komoly jogelméleti problémákat is felvetnek. Ha pusztán a jogalkotás folyamatát tekintjük, akkor megállapítható, hogy egy-egy új jogszabály létrejött a megváltozott gazdasági, politikai és társadalmi viszonyoknak tudható be, így szinte egy-egy új jogszabály legfőbb jellemzője, hogy az különböző tartalommal (mely inkább új vagy legalábbis a korábbitól jelentősen eltérő, vagy azzal kifejezetten ellentétes, és jóval ritkábban azt kiegészítendő) jön létre, mint „elődje”. Márpedig egy jogszabályt annak ellentétével, illetve olyan elemekkel, amelyeket az nem tartal-



mazott, összhangban értelmezni jogelméletileg lehetetlen feladat. Gondoljunk csak arra, mi történne, ha az Alaptörvényt az első magyar kartális alkotmányával, a Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság alkotmányával összhangban lenne szükséges értelmezni. Megállapítható, hogy a jogalkotó az Alaptörvény e kitételével egy olyan határt lépett át, amellyel parttalan jogértelmezési vitákat gerjeszt, jelentős mértékben jogbizonytalanságot hagyva maga után. És akkor itt térnék vissza a gyakran kritizált súlyomi aktivista alkotmánybíráskodásra: vajon aktivizmus nélkül a mai magyar Alkotmánybíróság hogyan tudhatja elérni, hogy az Alaptörvény ilyen és hasonló rendelkezései valós, jogilag értékelhető tartalmat kapjanak? Ahogyan maga a szerző is megjegyzi: „Határozott álláspontom szerint a megfelelő alkotmányértelmezési és jogértelmezési szabályok alkalmazása kulcsfontosságú az Alaptörvény és az azt érvényesíteni hivatott Alkotmánybíróság hosszú távú és szilárd legitimitációja szempontjából – így őszintén remélem, hogy változás következik be e téren.” (210. o.)

*Hatalommegosztás és államszervezet az új Alaptörvényben* fejezetcímmel a szerző az intézményrendszer új sajátosságait elemzi. A köztársasági elnöki intézménnyel kezdi, amikor is kiemeli: „Az alkotmányossági és politikai vétóval összefüggő fontos változás, hogy az elnök a politikai vétóját követően (megkötésekkel ugyan, de) alkotmányossági vétóval is élhet [6. cikk (4) és (9) bekezdés]. A korábbi szabályok szerint a kihirdetésre megküldött törvényt a köztársasági elnök másodjára köteles volt aláírni [Alkotmány 26. § (3) bekezdés]. Ha már élt alkotmányossági vétójával, politikai vétóval nem élhet, de ha nem az ő kezdeményezésére került az ügy az Alkotmánybíróság elé, akkor is élhet a tőle függetlenül kezdeményezett alkotmányossági vizsgálat után politikai vétóval, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet [Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdés].” (215. o.) Úgy véli: „A köztársasági elnöknek a törvényhozást ellensúlyozó jogkörei tehát kiszélesedtek. Ugyanakkor a másik irányba ható, a jogalkotás hatékonyságát és gyorsaságát védő változás, hogy az Országgyűlés elnöke által megküldött törvényt a korábbi tizenöt nap helyett főszabály szerint köteles öt napon belül aláírni [6. cikk (3) bekezdés].” (215. o.) Álláspontom szerint a köztársasági elnök vétója – jogi értelemben – nem anyagi joginak, legfeljebb eljárásjoginak tekinthető, és ebben az értelemben abban sem vagyok teljes mértékben biztos, hogy szerencsés a *vétó* megnevezés. Egyrészt azért nem anyagi jogi, mert a köztársasági elnök ilyen cselekedete nem jelenti azt, hogy a jogszabály (akár ugyanazzal a tartalommal is) egy későbbi országgyűlési döntésből kifolyólag ne hatályosulhatna, vagyis valójában a köztársasági elnök a *vétójával* nem tudja érdemben megakadályozni egy-egy jogszabály hatályba lépését, legfeljebb késleltetheti azt. Ha a vétó pedig anyagi jogi erejű lenne, akkor az erre módot adna. Másodsorban az úgynevezett politikai vétó eredményezheti azt, hogy éppen az az elem erősödik meg még jobban egy jogszabályban, amelynek kifogásolása miatta a köztár-

sasági elnök azt újrátárgyalásra visszaküldte. Mindezek alapján jómagam a köztársasági elnök politikai vétőjét leginkább *klauzikálós eljárásjogi vétőjognak* definiálnám.

Legutolsó és egyben legfrissebb tanulmányában – *Jogállam, hatalommegosztás, alkotmányosság* címmel – a szerző bemutatja a „jogállami forradalom” vívmányait, a fogalommal szorosan összekapcsolódó Alkotmánybíróság szerepét a jogállamiság kibontásának különböző stációiban (229. o.). Nevezhető-e a 2010 utáni jogalkotási hullám *jogállami forradalomnak*? Jómagam szerint kevésbé, még ha a szerző idézőjelbe is teszi. Önmagában a szavak egyike sem, de összefüggésükben sem felelnek meg annak a jogi szabályozási sorozatnak, amelyre Stumpf utal. Forradalomnak semmiképpen sem tekinthető, mivel a forradalom alapvető fogalmi eleme az erőszak. Önmagában egy nagymértékű változás, vagy egy újnak kezdete, nem jelent forradalmat. Vajon történt-e jelentős mérvű változás a jogrendszerben? Jogalkotói szempontból – álláspontom szerint – nem. Az új hatalom csupán a régi jogszabályokat cserélte le újakra, amelyek az állami, gazdasági vagy társadalmi berendezkedést alapvetően nem, csak egyes részleteiben változtatták meg. Lehet-e egy forradalom jogállami? Ugyancsak nem, mert az erőszak esetében jog uralmáról nem beszélhetünk, márpedig a jogállam alapvető eleme a jog uralma.

A szerző értékelése szerint „(e)gy olyan új politikai generáció jelentette be helyfoglalási igényét, amelyet nem kötnek a korábbi időkompromisszumai, nem fogadja el a történeti alkotmány »hatályon kívül helyezését«, fontosnak tartja a család közösségfenntartó szerepét és nem adja fel a nemzet határváltoztatások nélküli újraegyesítésének gondolatát.” Vajon új politikai generációnak nevezhető-e a 2010-ben hatalomra jutott elit? Kevésbé, ugyanis Orbán Viktor és a Fidesz nem első kormányát alakította 2010-ben. Generációjukat tekintve sem változtak: ez ugyanaz az elit, amely a rendszerváltás óta foglalja el a parlamenti padosorokat. Az, hogy egy-egy választáson győztes erőt mennyire (vagy mennyire nem) kötnek a korábbi időkompromisszumai – megítélésem szerint – két dologtól függ: egyrészt, hogy milyen aránnyal nyerik meg a választásokat, másrészt milyen erkölcsi-ideológiai háttérrel rendelkeznek.

Stumpf István legújabb könyvében az elmúlt, mintegy tíz évben írt munkáit foglalja össze. Hogy kötete inkább tematikus összeállítású elemzés, vagy életművének egy időszakát átfogó írások összefoglalása, azt döntse el az olvasó. Érdekes a szerző könyvbe foglalt írásait abból a szempontból is megvizsgálni, hogy a tanulmányok írója, azok születésének időpontjában éppen milyen szerepet vagy funkciót látott el, illetve töltött be a magyar politikai intézményrendszerben. Egyszer a volt kancelláriaminiszter érvelése és meglátásai, másszor az alternatívát megfogalmazó konzervatív érzelmű politikus sorai, megint máskor a frissen megválasztott alkotmánybíró gondolatai tűnnek ki a szövegből. Ezeket pedig mindenképpen a keletkezéskori helyzet szerint és értelemben szükséges elemeznünk. Stumpf István kötetbe foglalt tizenegy ta-

nulmányának vizsgálata abból a szempontból is érdekes, hogy a mintegy tíz év folyamán íródott anyagok diakronisztikusan milyen tartalmi változáson estek át: egy-egy meglátása hogyan változott az idők során; melyek azok a stabil elemek, amelyek egyáltalán nem változtak, illetve melyek azok a helyzetértékelések, amelyek különböző formában vagy tartalommal jelennek meg. Hogy ki lehetett-e volna hagyni belőle valamit, vagy kimaradhatott-e volna belőle valami? Biztosan. De nem ez az érdekes, hanem az, hogy egy, az állami intézményrendszer ilyen sok oldalát megismert politikus-szakember mit szeretne ezen éveiből közreadni és olvasóival megosztani. S ezt viszont részleteiben megismerhetik könyvéből.

## IRODALOM

- Antal Attila–Novák Zoltán–Szentpéteri Nagy Richárd (szerk.) (2001): *Az alkotmány arca*. L'Harmattan, Budapest.
- Ádám Antal (1998): *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Osiris, Budapest.
- Halmi Gábor (2013): *Alkotmányjog – Emberi jogok – Globalizáció – Az alkotmányos eszmék migrációja*. L'Harmattan, Budapest.
- Halmi Gábor (2014): In memoriam magyar alkotmánybíráskodás – Pártos alkotmánybírárság első éve. *Fundamentum*, 2014/1-2. szám, 36–64.
- Molnár Benedek–Németh Márton–Tóth Péter (szerk.) (2013): *Mérlegen az Alaptörvény – Interjúkötet hazánk új alkotmányáról*. HVG-ORAC, Budapest.
- Pokol Béla (2014): *Alkotmánybíráskodás – Szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésben*. Kairosz Kiadó, Budapest.
- Sólyom László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest.
- Stumpf István (2007): *Új államépítés. Az országház kapujában*. Válogatott tanulmányok. Budapest, Századvég.
- Stumpf István (2009): Állam és kormányzás. *Jog – Állam – Politika*, 1. 2009/3., 150–172.
- Stumpf István (2011): Közigazgatási bíráskodás az alkotmányos jogállamban. In: Varga Zs. András–Fröhlich Johanna (szerk.): *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest.

# GYARMATOK ÉS GYARMATTARTÓK

Szabó Gabriella

(MTA TK Politikatudományi Intézet)

*Péter Bajomi-Lázár: Party Colonisation of the Media in Central and Eastern Europe. Budapest–New York, CEU Press, 2014. 273 oldal.*

A Stanford Encyclopedia of Philosophy „colonization” szócikke szerint „a gyarmatosítás az uralom egy formája, mely magába foglalja az adott területen élő emberek leigázását.”<sup>1</sup> Az összefoglaló szerint a kolonizáció kifejezést gyakran alkalmazzák a történettudomány által megalkotott eredeti értéken túl a társadalomtudomány egyéb területein is, ahogyan azt Bajomi-Lázár Péter teszi nemrég megjelent könyvében.

A nemzetközi és hazai tudományos közvélemény által méltán elismert kutató monográfiájában a média gyarmatosításáról ír, s kelet-közép-európai esettanulmányokon keresztül mutatja be: térségünkben a politikai pártok nemcsak használják, de – változó mintákkal és intenzitással – uralják is a tömegkommunikációt. A médiatudományok körébe új fogalomként bevezetett „gyarmatosítás” esetében is a legfontosabb kérdés, hogy vajon betölti-e szerepét az új terminus technikus, illetve az arra épített koncepció milyen új belátásokkal gazdagítja a politika és a média viszonyát megérteni szándékozó kutatásokat. A tét tehát nem kevés: sikerül-e bebizonyítani egy új fogalmi keret életképességét, teherbíróságát, használhatóságát.

A következőkben három szempont alapján igyekszem áttekinteni Bajomi-Lázár Péter 2014-ben megjelent könyvét. Először a konceptuális keretről, majd a módszertani részről ejtek szót, végül pedig az adatokról, s azok interpretációjáról írok. Előre bocsátom: jó véleménnyel vagyok a „*Party Colonisation of the Media in Central and Eastern Europe*” című munkáról, különösen értékesnek tartom összehasonlító, régiókra fókuszáló, szisztematikus tudást felmutató karakterét. Dicséretet érdemel a világos érvelés, a fókuszált, koherens kifejtési stílus és a szerkesztési mód. A könyv minden bizonnyal sokakat készítet majd reflexióra. Egy ilyen most ez a recenzió is.

Lássuk tehát mit takar a média pártok általi gyarmatosítása Bajomi-Lázár Péter koncepciójában! A kötet első fejezetében a politikatudományból kölcsönvett patronázs, illetve a poszt-szocialista országok pártrendszerére tett megállapítások, valamint a médiakutatásokból ismert, a média szabadságára vonatkozó feltételek összehangolása olvasható. A szerző okfejtése jól követhető:

Közép és Kelet-Európában a rendszerváltás után a pártok kormányra kerülve megszállják a közszolgálati médiát, saját politikai céljaiknak rendelik alá, ezzel pedig megsértik a sajtó szabadságát. Bajomi-Lázár Péter munkájának átfogó kutatási kérdése ennek megfelelően így hangzik: „*mely pártok esetében, és milyen körülmények között valószínűbb a média pártok általi gyarmatosítása?*”. Arra is kíváncsi, hogy a média szabadságát befolyásolja-e, hogy milyen színezetű kormánykoalíció vezeti az országot, illetve fel kívánja térképezni a médiában mutatkozó politikai párhuzamosságok különböző mintázatait (5. oldal).

A „*Party Colonisation of the Media in Central and Eastern Europe*” című kötet a politikai kommunikációkutatások instrumentalista iskolájához csatlakozik. Az instrumentalista hagyomány fősodra szerint a pártok és politikusok egyirányú politikai kommunikációt folytatnak, célpontjuk az állampolgár meggyőzése. Ebben a megközelítésben a pártok és a politikusok eszközként tekintenek a médiára, jobban mondva olyan erőforrásként, amelynek fontosságát az azon keresztül eljutatott üzenetek által kifejtett manipulációs hatás jelenti. Az instrumentalista felfogás a nemzetközi és hazai politikai kommunikációkutatás egyik legnépszerűbb megközelítése, e kötet pedig annak méltó reprezentánsa.

Ám, mint minden paradigma esetében, itt is vannak vakfoltok. Az egyik ilyen az újságírók és az állampolgárok reakciója, pontosabban az arról való megfélemlítés. Utóbbiakkal kapcsolatban a szerző is látja a megközelítés hátrait, hiszen röviden kitér a szakirodalom által már évtizedek óta ismert, s többnyire a korlátozott médiahatások iskolája gyűjtőnéven hivatkozott elemzésekre. Érdekesképpen idézi is a Media and Democracy in Central and Eastern Europe kutatócsoport által megkérdezett politikusokat és szakértőket, akik maguk is elismerik: a szavazók nem lehet a médián keresztül direkt manipulációs technikákkal irányítani (16–18. oldal). De, ha ez ennyire világos, akkor miért igyekszik minden kormány rátelepedni a médiára? Erre ad frapárs választ a kolonizációs tézis, amely a politikai patronázs részeként tekint a médiafelügyeleti hatóságok, illetve a közszolgálati csatornák vezető tisztségeire. A választásokon győztes párt(ok) úgy jutalmazza értelmiségi holdudvaruk tagjait, hogy állásokat biztosítsanak számukra. A gyarmatosítás koncepciója tehát a rendszerváltás utáni közszolgálati médiában végbementek értékelésében segíthet. Fontos ezt tudatosítani, nehogy a komplett médiapiacra akarjuk rávetíteni a szerző gondolatmenetét!

Bajomi-Lázár Péter normatív szempontokat érvényesít, a közmédia megszállását káros, veszélyes és problematikus folyamatnak tartja (28. oldal). Egyrészt szakmai szempontok miatt: a kormánypártok iránti lojalitás csak a professzionális újságírói normák ellenében érvényesülhet, és ellentmond a közszolgálati etikának. Másrészt pedig a demokrácia egészére vonatkozóan értékel, hiszen az lehetetlenné teszi az állampolgárok elfogulatlan tájékozódását, így rontja az azok politikáról szóló döntéseinek minőségét. Mindezek rész-

letes kibontása azonban elmarad, a szerző inkább felsorolja, néhány hivatkozással rövidre zárja az indoklást. Mivel a média pártok általi gyarmatosítása, s annak kártékony mivolta a kötet fő mondanivalója, e kártékonyág teoretikus megalapozását nagyban segítené egy részletesebb teoretikus áttekintés. Kifejezetten érdekes, a média- és a politikai kommunikációkutatások számára mindenképpen nagy, de megkockáztatom általános társadalomtudományi relevanciával bíró alapkérdéseket tisztázhatott volna egy alfejezet, amelyben a szerző kritikus olvasatát adja azoknak a megközelítéseknek, amelyek az állami, kormányzati intervenciót nem kolonizációnak, hanem korrekciónak tartják. Noha *expressis verbis* senki nem buzdít a közszolgálati csatornák bekebelezésére, akadnak olyan írások, amelyek valamiféle kiegyensúlyozó, a piaci mechanizmusokat kiigazító, a sajtószabadságot átértelmező, a fogyasztási közösség megteremtése helyett a politikai közösség egészének integrálására alkalmas szerepben gondolják el azokat. S ezek aligha képzelhetőek el a mindenkori kormány beavatkozása nélkül, mely Bajomi-Lázár Péter koncepciójában minden bizonnyal „gyarmatosító” törekvésnek minősülne. Jó lenne olvasni a szerző álláspontját, például a jóléti közgazdaságtan közszolgálati csatornákra alkalmazott gondolatairól. Különösképpen azért, mert a nemzetközi és hazai szakirodalomban is jelen van a nézet: a médiapiac kiigazításra szorul, a közszolgálati csatornák feladata elsősorban a piac által nem biztosított fogyasztói igények kielégítése (lásd például Sustein, 2000; Koltay, 2007). Tény, hogy a médiaszabadság tudományos megítélésében ma nem a Pigou-hagyomány, hanem a manipuláció lehetőségét és megvalósulását hangsúlyozó public choice elméletek dominálnak (lásd Djankov et al., 2003). Dominancia ide vagy oda, sohasem felesleges a különböző iskolák alapállításainak ütköztetése, s minderre a monográfia formátuma különösképpen alkalmas.

Most nézzük a könyvben szereplő empiria módszertani háttérét! A kötet esettanulmány kutatási stratégiát követő vizsgálat eredményeként született meg (28–32. oldal). Az ilyen elemzések sikerének egyik kulcsa az esetek kiválasztása, és azoknak a kutatási kérdéshez történő illesztése. Bajomi-Lázár Péter munkájában az analitikai egységek bizonyos kormányzati ciklusok, amelyekben a kormányokat alkotó pártok nagyjából hasonló erejű parlamenti felhatalmazással rendelkeztek és jelentősen átalakították a médiaszabályozást. E két szempontot figyelembe véve öt közép- és kelet-európai ország – Magyarország, Bulgária, Lengyelország, Románia és Szlovénia – tíz kormányának gyarmatosító törekvéseit vette górcső alá. Magyarországról a Horn- és a második Orbán-kormány, Bulgáriából az Ivan Kostov, illetve a Simeon Sax-Coburg-Gotha vezette kormányok, Szlovéniából a Drnovsek- és a Jansa-kormányok, Romániából a Nastase- és a Popescu-Tariceanu-kormány vizsgálatát követhetjük végig. Lengyelország kapcsán a szerző a ciklus végén lemondott baloldali miniszterelnök, Leszek Miller és az őt követő Marek Belka által vezetett kormányokat, illetve a jobboldali miniszterelnök, Marcinkiewicz lemondása

után megalakuló Kaczynski-kormányt egy-egy egységként kezelte. Ez közjogilag talán nem a legprecízebb eljárás, ám később a lengyel esetek leírásakor világosan látszódik, hogy a közszolgálati csatornák megszállásának mintázataiban nem a miniszterelnök személye, hanem a hozzá kötődő pártok ideológiai háttere a döntő. Végső soron ez nem teszi zavarossá a szerző gondolatmenetét, az esetek kiválasztása indokolt és alátámasztott.

Eligazító az interjúalanyokról szóló lista (Table 2., 242. oldal), ám a mellékletből hiányoltam a feltett kérdések katalógusát. Ennek feltüntetése sokat segítené az olvasónak abban, hogy a kutatás operacionalizálását nyomon kövesse. Magyarán, hogy megtudja, milyen információkat gyűjtött be a kutató, és azokat mely kutatási kérdések megválaszolására kívánja használni. Némi képtelenség van az interjúzással, mint választott módszerrel kapcsolatban. Vajon az interjúzással megszerezhetőek azok az adatok, amelyekre a szerző számít? Elképzelhető-e, hogy bármely politikus bevallja médiagyarmatosító szándékait? Nem lehet véletlen, hogy a magyar esetről a második Orbán-kormány időszakában aktív politikus nem szerepel a megkérdezettek listájában. A szakértői interjúk sokkal informatívabbnak bizonyultak: a magyar eset leírásakor jól látható, hogy a források jelentős részét az újságírók, még inkább a téma kutatói biztosították. Nem könnyű kezelni a jelentős történelmi távolságot sem. Mennyire lehet 2010-ben és 2011-ben lefolytatott interjúkkal rekonstruálni az 1994 és 1998 közötti időszak magyar közszolgálati csatornáinak függetlenségét vagy a politikai befolyás szintjét? Nem arról van-e szó végső soron, hogy az interjúk során a megkérdezettek gyarmatosítással kapcsolatos *percepciójáról* tudunk meg többet?

A kötet második nagyobb egysége tartalmazza az országtanulmányokat. Az egyes fejezetek ugyanazon logika alapján dolgozzák fel a megszerzett adatokat. Minden ország esetében olvashatunk egy történelmi áttekintést a politika és média viszonyáról, majd a két elemzett kormány „gyarmatosító” lépéseiről, végül pedig ezek egybevetésére kerül sor.

Az esettanulmányok elején közölt „*The Political and Media Landscapes*” című alfejezetek kissé széttartóak és diffúzak, de elfogadom, hogy szükséges információkat tartalmaznak. Különösképpen a kötet Kelet-Közép-Európán kívüli olvasóközönsége számára nélkülözhetetlen, eddig talán ismeretlen kontextusok válnak világossá az egyes országok politikatörténetéből, médianyilvánosság-szerkezetéből. Noha gyakran egy blokként kezeljük a posztszocialista jelzővel illetett országcsoportot, nem haszontalan elgondolkozni azon, hogy vajon a közös pontok mellett a különbségek mennyiben relevánsak a média és a politika kapcsolatában. Gondolok például a külföldi tulajdon arányára: Bulgáriában, Romániában és Magyarországon jóval magasabb – itt a szerző leírására támaszkodom –, mint Szlovéniában és Lengyelországban. Másik érdekesség a média feletti kontroll megszerzésére irányuló politikai küzdelmek ereje és tartóssága. A kötet tanulsága szerint Lengyelország és Magyarország esetében

ádáz és hosszú politikai harc folyt a közmédia birtoklásáért (sőt, Magyarországon 1990 és 1997 között szinte másról sem szólt a politika, mint a média megszerzéséről), míg máshol ezt nem emeli ki a szerző. Ezek mind-mind befolyásolhatják azt a konstellációt, amelyben a „gyarmatosítás” lépései kibomlanak. Jóllehet a szerző erről nem beszél, de engem e gondolatok arra sarkallnak, hogy érdemes lenne a jövőben a posztszocialista gyökerek, mint mindent magyarázó elv mellett vagy helyett új modell felépítésébe kezdeni. Ehhez pedig igen hasznosak az olyan részletes leírások, mint a *„Party Colonisation of the Media in Central and Eastern Europe”* című munka.

Az esettanulmányokat tárgyaló fejezetek szerkezete olvasóbarát, az anyag pedig gazdag, így bárki könnyedén végezhet összehasonlítást a szerző szempontjain túl is. Számomra például az esettanulmányok nagyon hasznos forrásai a média és a politika kapcsolatának diszkurzív konstrukciójára. Figyelemreméltó, hogy az interjúk során a különböző országból származó megszólalók mennyire hasonlóan építik fel véleményüket, mennyire szilárd és koherens módon gondolkodnak a beszélgetés tárgyáról. Ez alapján igaz lehet, hogy a sajtó szabadsága, annak kormányzati befolyás alól történő kiszabadítása valamiféle közös európai érték, amely a posztszocialista társadalmak esetében a nyugathoz felzárkózás egyik előfeltételeként jelenik meg. Innen nézve még inkább összeáll a kép, hogy a vizsgálatban is idézett újságírók és médiakutatók számára a politika szándékai hogyan és miért értelmeződnek a média számára kártékony és fojtogató ragaszkodássá. Egy következő kutatás remélhetőleg feltérképezi ennek ellendiskurzusait, további narratívákat is.

A hetedik fejezet összefoglalja a kutatás egészének tanulságait. E rövid rész határozott állításokat tartalmaz. Bár a kormányok szerkezete és a kormánypártok ideológiai háttere más-más konstellációkat eredményez, a vizsgált országok minden kormánya „gyarmatosította” a közszolgálati csatornákat. A „gyarmatosításra” leginkább az egypárti, erősen centralizált, erős pártfegyelemmel rendelkező, határozott ideológiai arcúval, az ellenzék ellen kíméletlenül fellépő, karizmatikus, kritikus médiával szemben személyes ellenérzéssel viseltető vezérrel rendelkező kormányok hajlamosak. Értelemszerűen az egypárti „kolonizáció” a legveszélyesebb a médiaszabadságra. A médiaszabadság leginkább a többpárti kormányok alatt virágzik. A szerző érvelése szerint ez esetben a pártok médiaügyben fékezik egymás beavatkozó szándékait, vagy talán inkább túl gyengék ahhoz, hogy rátelepedjenek a médiára. Úgy tűnik a baloldali-jobboldali kevésbé érvényes magyarázó faktor: a jobboldali Orbán-, Marcinkiewicz- és Kaczynski-kormányok mellett a baloldali Adrian Nastase vezette kabinet is élen járt a gyarmatosításban. A konklúzió tehát így hangzik: az erős, koncepciózus, ideológiailag orientált kormányzás együtt jár a médiaszabadság csökkentésével.

Nem véletlenül kerülöm a hatás, befolyás, ok és okozat kifejezéseket! A *„Party Colonisation of the Media in Central and Eastern Europe”* című kötet sem



tárgyal kauzalitást, a kormányzatok és a közmédia állapotainak összefüggéseiben együttállásokat, kölcsönhatásokat rögzít. Magam is ebben látom a politikai kommunikációkutatás jövőjét: a kibogozhatatlan ok-okozati láncolatok helyett konstellációk részletes és gazdag leírásában.

Végül visszakanyarodnék a recenzió első kérdéséhez. Mire alkalmas a „*médiagyarmatosítás*” koncepciója? Úgy vélem, a közszolgálatosság és a sajtószabadság közép-európai romlásának leírására. Bajomi-Lázár Péter kötetében a (köz) média és a politika kapcsolatának szomorújátéka bomlik ki, amelyben akármenyire is küzdenek az újságírók, a mindenkori kormányok maguk alá gyűrik a médiát. Kérdés csak az, hogy milyen mértékben. Egy dolog mindenképpen reménykeltő: a közszolgálati műsorok lenyúlása nem nyerő stratégia. A politikai versenyben a „*gyarmatosítók*” (Nastase-, Marcinkiewicz- és a Kaczynski-kormányok) megbuknak, megbukhatnak. A harmadik Orbán-kormányt támogató szavazók relatív többsége e sorok írásakor ugyan fennáll, de biztosan nem a közszolgálati csatornák magas nézettségi adatai és elsöprő népszerűsége miatt.<sup>2</sup>

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> Kohn, Margaret: Colonialism. The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2014 Edition). URL = <<http://plato.stanford.edu/archives/spr2014/entries/colonialism/>>.

<sup>2</sup> Így alakult a közmédia nézettsége a hétvégén. *Hirado.hu*, 2015. április 13.

## IRODALOM

Djnakov, Simeon–McLeish, Caralee–Nenova, Tatiana–Shleifer, Andrei (2003): Who owns the media? *Journal of Law and Economics*, Vol 46., Issue 2., 341–381.

Koltay András (2007): A közszolgálati média fogalma. *Médiakutató*. 2007 Nyár.

Sustein, Cass (2000): Television and the Public Interest. *California Law Review*. Vol. 88. Issue 2.

# ÚJ KÖNYVEK VÁLOGATOTT BIBLIOGRÁFIÁJA

2015. 4. negyedév

Összeállította: Kusztor Éva  
Lezárva: 2015. november 18.

## JOG, JOGTUDOMÁNY

SALÁT Gergely (szerk.): A kínai alkotmány.  
Budapest, Typotex, 2015. 212 p. (Pázmány Nemzetközi Tanulmányok)

SÁRKÖZY Tamás: Gazdasági civiljog, kormányzástan, sportpolitika.  
Budapest, HVG-Orac, 2015. 423 p.

SZABÓ Miklós (szerk.): A jog nyelvi dimenziója.  
Miskolci Egyetem Jogelméleti és Jogszociológiai Tanszék, 2015. 296 p.

TAKÁCS Péter: A rózsza neve: Magyar Köztársaság. Az államok nevééről és a magyar állam átnevezéséről.  
Budapest, Gondolat K., 2015. 230 p. (Recta ratio)

## POLITIKA, POLITIKATUDOMÁNY

BÁRDOS-FÉLTORONYI Miklós: A nagyhatalmak harca Euráziában. Geopolitikai esettanulmányok. Budapest, L'Harmattan, 2015. 352 p.

BIRKÁS, Antal (szerk.): Luther és Kálvin – politika, jog, világi felsőbbtség. Esszégyűjtemény.  
Budapest, KDNP Protestáns Műhely, 2015.

BORDÁS Mária: Iszlám kalifátus a 21. században (?)  
Az állami hatékonyság kérdései a Közel-Keleten és Afrikában.  
Budapest, Dialóg Campus, 2015. 272 p.  
(Dialóg Campus Szakkönyvek – Institutiones Juris)

CSÁNYI Vilmos [et al.], LENDVAI Zsóka (szerk.): Köszönjük Elnök Úr!  
Budapest, Kossuth, 2015. 156 p.

FABER, David: München. A megbékélési politika válsága, 1938.  
Budapest, Park Kiadó, 2015. 576 p.

FRIEDMAN, George: A következő 100 év. Előrejelzés a 21. századra.  
Budapest, DryCom, 2015. 298 p.

GERŐ Márton, SZABÓ Andrea: Politikai tükör. Jelentés a magyar társadalom politikai gondolkodásmódjáról, politikai integráltságáról és részvételéről, 2015.  
Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2015. 95 p.

JOHNSON, Boris: A Churchill tényező. Hogy csinál egy ember történelmet?  
Budapest, Akadémiai K., 2015. 436 p.

KISS Álmos Péter (szerk.): Afrikai terrorista- és szakadárszervezetek.  
Budapest, Honvéd Vezérkar Tud. Kutatóhely, 2015. 480 p.

KONCZ Katalin: Nők a politikai hatalomban.  
Budapesti Corvinus Egyetem, 2015. 394 p.

KONDOROSI Ferenc: A világ végveszélyben! A nemzetközi jog és politika új kérdései.  
Budapest, Alexandra, 2015. 208 p.

KÖRÖSÉNYI András (szerk.): A magyar politikai rendszer –negyedszázad után.  
Budapest Osiris, 2015. 428 p.

MARTONYI János: Mi és a világ. Írások 2002–2010  
Budapest, Magyar Szemle, 2015. 386 p.  
(Magyar Szemle Könyvek)

STANDEISKY Éva: Demokrácia negyvenötben.  
Budapest, Napvilág, 2015. 248 p.

#### PUBLICISZTIKA

DÉSI János: Árpi bácsi. Történetek, emlékek, anekdoták.  
Budapest, Noran Libro, 2015. 208 p.

KÁLMÁN Olga: Álomország. Hol a határ?  
Budapest, Libri, 2015. 350 p.

LENGYEL László: Új magyar bestiárium.  
Budapest, Helikon, 2015. 408 p.

NÓGRÁDI György: 40 év alatt a Föld körül.  
Budapest, Kossuth, 2015. 232 p.

NYÁRY Krisztián: Merész magyarok. 30 emberi történet.  
Budapest, Corvina, 2015. 250 p.

RÓNAI Egon: Húzó 3. Közérzeti beszélgetések.  
Budapest, XXI. Század K., 2015. 336 p.

ROZGONYI Tamás: Karcolatok (epizódok életem élményeiből).  
Dunakeszi – Szentendre, szerzői kiadás, 2015. 210 p.

BÖCSKEI Balázs, SEBŐK Miklós: 50 könyv amit minden baloldalinak  
ismerni kell.  
Budapest, Noran Libro, 2015. 272 p.

#### POLITIKATÖRTÉNET

BALOGH Margit: Mindszenty József (1892–1975) 1-2. köt.  
Budapest, MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont, 2015. 1570 p.

BARÁTH Magdolna, GECSÉNYI Lajos: Főkonzulok, követek és nagyköve-  
tek, 1945–1990.  
Budapest, MTA BTK Történettudományi Intézete, 2015. 308 p.  
(Magyar Történelmi Emlékek – Adattárak)

ifj. BERTÉNYI Iván: Törvény, jog, igazság. Széll Kálmán életműve.  
Budapest, Mathias Corvinus Coll.; Tihanyi Alapítv.; Széll Kálmán Alapítv.,  
2015. 436 p.

EVANS, Richard J.: A Harmadik Birodalom születése. Hogyan verték szét a  
nácik a demokráciát és kerültek hatalomra Németországban.  
Budapest, Park Kiadó, 2015. 600 p.

FEDINEC Csilla: Magyar Szent Koronához visszatért Kárpátalja, 1938–1944.  
Budapest, Jaffa Kiadó, 2015. 250 p.

FENYVES Katalin (szerk.): A holokauszt és a családom. A Facebook-csoport történeteiből.

Budapest, Park K., 2015. 492 p.

HORTHY Miklósné: Napló 1944–45.

Budapest, Libri, 2015. 216 p.

M. KISS Sándor: Csalogányvadászok. Három tételben a Tóth Ilona ügyről 1956–1966–1989; Kádár Jánostól – Kádár Jánosig.

Budapest, Éghajlat K., 2015. 312 p.

MISKOLCZY Ambrus: A Vasgárda (1927–1937) Antiszemitizmus, mitológia, vallás.

Budapest, Gondolat, 2015. 278 p.

VARGA Krisztián: Ellenség a baloldalon. Politikai rendőrség a Horthy-korszakban.

Budapest, Jaffa K., 2015. 256 p.

#### SZOCIOLÓGIA, TÁRSADALOMELMÉLET

ALBERT Fruzsina (szerk.): Életkeretek a börtönön innen és túl. Szubjektív reszocializációs esélyek.

Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2015. 178 p.

HAJDU Gábor, KRISTÓF Luca: Társadalmi tükör: Jelentés a magyar társadalom munkaerő-piaci és társas integráltságáról, 2015.

Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2015. 74 p.

HARGITTAI Magdolna: Nők a tudományban – Határok nélkül.

Budapest, Akadémiai K., 2015. 412 p.

LEHOTKA Gábor (szerk.): Megélni, megvallani. A párbeszéd fóruma.

Budapest, Századvég, 2015. 132 p. (Kommentár)

TOMKA Béla: Szociálpolitika. Fejlődés, formák, összehasonlítások.

Budapest, Osiris, 2015. 252 p.

TÓTH Zoltán: Társadalomfogalmak az osztrák és magyar társadalomstatisztikában. Budapest, Balassi K., 2015. 328.

VIRÁG Tünde (szerk.): Törésvonalak. Szegénység és etnicitás vidéki terekben. Budapest, Argumentum, 2015. 325 p.

## ABSTRACTS

János Tóth I.

### POLITICS AS TRANSCENDING THE PRISONER'S DILEMMA

Under the conditions of non-cooperative game theory the mutual defection that is the Pareto inferior Nash equilibrium is necessary in the two and multi-person prisoner's dilemma. Using the terminology of political philosophy the state of nature is characterized by the "common bad", and this is unacceptable for the community. John Elster (1976) is right when defining politics as "the study of ways of transcending the Prisoner's Dilemma". Several authors (Olson 1965, Ostrom 1990, Boda 2013) also emphasize that politics is essentially nothing else than to prevent failures of collective action. The cooperative game theory can help point out that there is no opportunity either for the spontaneous cooperation, or the social contract in the prisoner's dilemma. Evolutionary game theory offers opportunities for the spontaneous formation of the conditional cooperation only in special cases. In the same time, the evolution gives possibility for "external" transcending of the prisoner's dilemma by new types of agents and new types of institutions associated. Using the terminology of political philosophy this paper examines how a population from the bad state of nature gets to a better and better social status by evolutionary processes. My argumentation is that the new form of cooperative solutions also has serious deficiencies that require more and more answers.

**Keywords:** Game theory, free rider, violation, altruism, common good and bad

Miklós Sebők – Bálint Kubik – Csaba Molnár – Gábor Szendi

### FACTORS OF SUBMITTING INTERPELLATIONS IN HUNGARY (1990–2014)

The paper investigates the factors shaping the number and content of interpellations, a form of parliamentary questions by MPs in post-regime change Hungary. A number of hypotheses are drawn from four theoretical propositions: political control; policy-oriented information seeking; parliamentary group leadership and constituency service. A new database consisted of 4096 observations for the period 1990–2014 of the Comparative Agendas Project is compiled in order to analyse these hypotheses and to better understand the legis-

lative activity of MPs. Count data regressions are utilized in order to gauge the impact of government and opposition position; the source of the mandate in a mixed electoral system; and the position in the parliamentary faction on the number of interpellations presented. We find that opposition MPs interpellate more, whereas representatives of single-member districts and regional lists interpellate less than their peers. Computer-assisted content analysis techniques and regressions are used to describe the text of interpellations in terms of their geographical and policy content. Our results show that representatives from single member districts and regional lists make more reference to local issues, although these references are not necessarily aimed at their own district or county. Furthermore, policy specialization (as measured by committee membership) increases the likelihood of submitting pertinent parliamentary questions.

Keywords: Legislative studies, parliamentary questions, electoral connection, policy specialization

Zsolt Boda – Veronika Patkós  
 “POLITICAL GOVERNANCE” AS REFLECTED BY THE MEDIA  
 AND POLICY AGENDAS, 2010–2014

A general assumption about the policy-making process in Hungary is that in the past four years it has been largely dominated by political initiatives originating from the government and the ruling party. That is, policy change has been primarily driven by political initiatives of the power centre, instead of being responsive to the concerns of the public. In our study, we are empirically testing the hypothesis about the politically driven policy change, using the media agenda and legislative agendas of the Hungarian Comparative Agendas Project. We identified the important policy changes as those topics to which the media has provided a larger-than-average coverage on a yearly basis. Outstanding coverage has been usually linked to one policy issue, and in most of the cases, we found some kind of policy decision related to the issue. However, locating the policy decision or the first interpellation related to the given issue we found that they usually preceded the media coverage – that is, instead of the media agenda pulling the policy agenda, the general logic is just the opposite: media is talking about the policy initiatives of the government. Only a few cases show the ‘textbook case’ of increased media coverage spurring political interest. This is explained by both the style of governance and the weak policy capacities of Hungary

Keywords: Media agenda, policy agenda, media effect, policy change

Balázs Bölcskei  
OVERHEAD REDUCTION: POLICY CHANGE  
AS POLITICAL INNOVATION

The study analyses the overhead reduction initiative, the leading issue of public policy in Hungary between 2013 and 2014 in the face of the punctuated equilibrium theory. The case is examined from the perspective of how the punctuated equilibrium theory and the associated concepts (as policy image, policy monopoly and stream) can be applied to the overhead reduction initiative, a significant change in public policy. After clarifying the terminology, the study presents that the increase of the expenditure of the domestic energy plus the rising numbers of the those who are in arrears have already been issues as a real societal problem for years. Nevertheless, the intermittent character and the emergence of the policy image and monopoly can be justified with the priority of political aspects and the aspiration for bigger popularity. The series of provisions of the overhead reduction initiative perfectly matches the governmental narrative. Between the discourse of the overhead reduction initiative generated by the government and the punctuated equilibrium provisions and the climax of popularity of Fidesz, a close interrelation can be detected. However, the widespread support of Fidesz cannot exclusively be attributed to the overhead reduction initiative.

Keywords: Overhead reduction, punctuated equilibrium theory, societal problem

Viktor Szép  
THE POLITICAL EFFECTIVENESS OF ECONOMIC SANCTIONS

There has been a debate for decades among scholars and policymakers whether economic sanctions are effective or not. The effectiveness of restrictive measures are often disparaged and regarded as an unproductive foreign policy tool. Despite this pessimism in the literature, states around the world, especially the United States, have been increasingly applying economic statecraft against other countries in order to achieve their foreign political objectives. The European Union has also become active in imposing sanctions for the last couple of years. Nevertheless, the overall perception of restrictive measures has not changed much since most of the authors still argue that economic sanctions have its own limit, therefore, they cannot achieve breakthrough results in world politics.

Keywords: Economic sanctions; restrictive measures; coercive measures



# CONTENTS

## GAME THEORY

- *Tóth I., János*: Politics as Transcending the Prisoner's Dilemma ..... 7

## THE HUNGARIAN COMPARATIVE AGENDAS PROJECT

- *Boda, Zsolt – Sebők, Miklós*: Foreword: Presentation  
of the Hungarian Comparative Agendas Project ..... 33
- *Sebők, Miklós – Kubik, Bálint György – Molnár, Csaba – Szendi, Gábor*:  
Factors of Submitting Interpellations in Hungary (1990–2014) ..... 41
- *Boda, Zsolt – Patkós, Veronika*: “Political Governance”  
as Reflected by the Media and Policy Agendas, 2010–2014 ..... 68
- *Böcskei, Balázs*: Overhead Reduction: Policy Change  
as Political Innovation ..... 94

## REVIEW ARTICLE

- *Szép, Viktor*: The Political Effectiveness of Economic Sanctions ..... 117

## BOOK REVIEW

- *Vásárhelyi, Árpád*: What Is to Be Done?  
(*István Stumpf: Erős állam – alkotmányos korlátok /  
Strong State – Constitutional Limitations*) ..... 135
- *Szabó, Gabriella*: Colonies and Colonizers  
(*Péter Bajomi-Lázár: Party Colonisation of the Media  
in Central and Eastern Europe*) ..... 148

BOOK WATCH ..... 154

ABSTRACTS ..... 158



# SZÁZAD V. É. G.

• ÚJ FOLYAM 78. SZÁM 2015. 4. •

• TÁRSADALMI TŐKE •

**Füzér Katalin:** A bizalom társadalomelmélete és a társadalmi tőke szociológiaelmélete

**Bodor Ákos– Grünhut Zoltán:** Társadalmi rétegződés Magyarországon a bizalom mentén

**Csizmadia Zoltán:** A kapcsolati tőke osztályszerkezeti aspektusai Győrben

**Huszár Ákos – Kesztyűs Márk – Füzér Katalin:** Osztály és társadalmi tőke az ezredforduló Magyarországn

**Balogh Péter – Nagy Szidónia – Szántó Zoltán:** A társadalmi tőke árnyoldalai: korrupciós hálózatok és bűnszervezetek

**Megyesi Boldizsár:** A társadalmi tőke negatív hatásai

**Orbán Annamária:** Társadalmi tőke, társadalmi innováció, szociális gazdaság

**Nagy Gábor Dániel:** Vallás és társadalmi kapcsolathálózat Észak-Amerikában és Közép-Kelet-Európában

Beszélgetés **Szelényi Ivánnal** a társadalmi tőke szerepéről a hatalom, a piac és a tudomány működésében – a poszt szocializmusok kontextusában

# SZERZŐINKHEZ

(A PUBLIKÁLÁS FELTÉTELEI)

1. A Politikatudományi Szemle referált folyóirat magyar nyelven beküldött kéziratokat – tanulmányokat és könyvrecenziókat – fogad el.

2. A kéziratok minimális terjedelme tanulmányok esetén 40 000, legfeljebb 50 000 karakter, kivételes esetekben a felső határ 60 000 karakter. Recenziók esetén a terjedelem 15-25 000 karakter lehet.

3. A kéziratokat Word formátumban kérjük a *posze@mtapti.hu* címre elküldeni. A kéziratnak tartalmaznia kell egy magyar és egy angol nyelvű szöveg-összefoglalót, a kulcsszavakat, valamint a szerző titulusát és pontos munkahelyi adatait. A szerző neve a tanulmány felett szerepeljen.

4. Szöveg közbeni kiemelésként dőlt betű alkalmazható; ritkítás, aláhúzás, vastag betű, csupa nagybetű csak egészen kivételes esetben fogadható el.

5. A közvetlen hivatkozásokat a szövegtörzs tartalmazza, ezek ne jegyzetekben szerepeljenek. Minden idézetet, hivatkozást igénylő állítást vagy kifejezést követően zárójelben tüntessék fel a szerző vezetéknévét, az idézett vagy hivatkozott mű publikálásának évszámát és – ha szükséges – az idézett oldalaikat a következő formában: (Arendt, 1992: 25.) vagy (Arendt, 1992: 135–138.).

6. A jegyzetek a főszöveg kiegészítéseit tartalmazzák (tehát nem hivatkozásokat). A jegyzetek helyét a tanulmányon belül felső indexben lévő arab számmal jelölik (így: <sup>1</sup>), a jegyzeteket pedig kérjük a szöveg végén számozott formában elhelyezni. Indokolt esetben lábjeget alkalmazhatók, amelyet – ha csak kis számban fordul elő – a szövegben csillaggal (\*) kell jelölni, s az oldal alján kell elhelyezni.

7. Kérjük, hogy a felhasznált irodalom jegyzéke csak a ténylegesen hivatkozott publikációkat tartalmazza. Az explicit módon hivatkozott forrásokon kívül az irodalomjegyzék legfeljebb még 10-15 forrásmegjelölést tartalmazhat.

8. Az irodalomjegyzéket a tanulmány végén közöljük, a következőképpen oldva fel a szöveg közti utalásokat:

a. Könyveknél:

Arendt, Hannah (1992): *A totalitarizmus gyökerei*. Budapest, Európa.

b. Tanulmánykötetben, gyűjteményes kötetben megjelent szövegek esetében:  
Mickiewicz, Ellen (2000): Institutional Incapacity, the Attentive Public, and Media Pluralism in Russia. In: Richard Gunther and Anthony Mughan (eds): *Democracy and the Media*. Cambridge University Press.

c. Folyóiratban megjelent tanulmány esetében:

Selck, J. Torsten (2004): On the Dimensionality of European Union Legislative. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 16., no. 2. April, 203–222.

9. A táblázatokat és az ábrákat megfelelően formázva, az eredetüket is feltüntetve a szövegbe építve kérjük.

10. A szerkesztőségbe beérkezett – formailag megfelelő – kéziratokat a szerkesztőség előzetes szűrése után két opponensnek küldjük ki. Az opponensek a szerzők nevének feltüntetése nélkül kapják meg a kéziratokat. A közlés feltétele a két opponens támogató véleménye. Az opponensek által javítandónak értékelt kéziratokat átdolgozásra visszajuttatjuk a szerzőkhöz. A két opponens egybehangzó elutasítása esetén a kéziratot nem publikáljuk.

11. A szerkesztőség a beérkezett kéziratokért honoráriumot nem fizet.

Köszönjük, hogy megfelelően előkészített kézirat beküldésével segítik munkánkat.

Folyóiratunk megvásárolható az alábbi könyvesboltokban, ára 750 forint,  
előfizetőknek 650 forint.

Előfizethető a szerkesztőség postacímén (*Budapest, Pf. 694/115*),  
valamint a *posze@mtapti.hu* e-mail címen.

Az előfizetés ára egy évre: 2600 forint.

L'HARMATTAN KÖNYVESBOLT, Bp., V., Kossuth Lajos u. 14–16.

PÁRBESZÉD KÖNYVESBOLT, Bp., VIII., Horánszky u. 20.

ELTE TÁTK HALLGATÓI BOLT, Bp., XI., Pázmány Péter sétány 1/a.

ELTE BTK Könyv- és Jegyzetbolt, Bp., V., Múzeum krt. 6–8.

GONDOLAT KÖNYVESHÁZ, Bp., V., Károlyi Mihály u. 16.

ÍRÓK BOLTJA, Bp., VI., Andrássy út 45.

NYITOTT MŰHELY, Bp., XII. kerület Ráth György u. 4.

MTA TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT, Bp., I., Országház u. 30.

ANTI-KFT., Pécs, Ferencesek utcája 1.