

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 beszé-
dében 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 köz-
politika-csinálás terén. A 2010–2014-es ciklus során a parlament valóságos
törvénygyárrá változott, és a változások volumenükben is igen jelentősek vol-
tak, hogy csak néhány példát említsünk: az igazságszolgáltatás, az oktatáspo-
litika, 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 mel-
lett vitték véghez.

Tanulmányunkban a közpolitikai változásokat a média napirendjével ösz-
szefüggésben vizsgáljuk. Azokat az ügyeket tekintjük fontos közpolitikai vál-
tozásnak, 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.¹ 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 öszszeszevetve 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 rezponzívabbak a választásokat megelőző, mint az azokat követő időszakban (Green-Pedersen–Stubager, 2010). A média szerkezete szintén szerepet kaphat ezen a téren: a párhuzamos médiavilágokkal 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 ügýtípusok 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 „koprodukción” 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.² 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.³ 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.⁴

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.

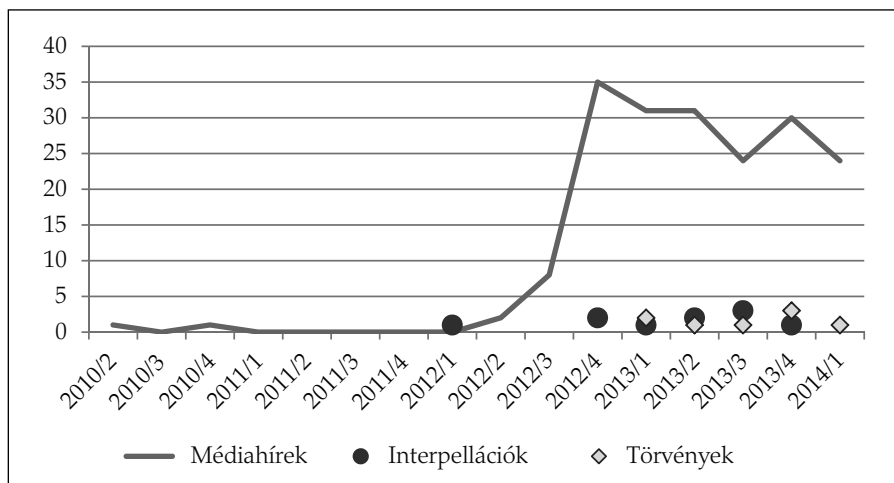
A cikkeket megvizsgálva azt találtuk, hogy ezeken a nagy médiafigyelmet kapó közpolitikai témákon belül szinte minden esetben találunk egy-egy jól azonosítható ügyet, amelyekkel a témában született hírek relatív többsége (jellemzően több mint harmada) foglalkozik, és végül csak igen kevés esetben okozott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

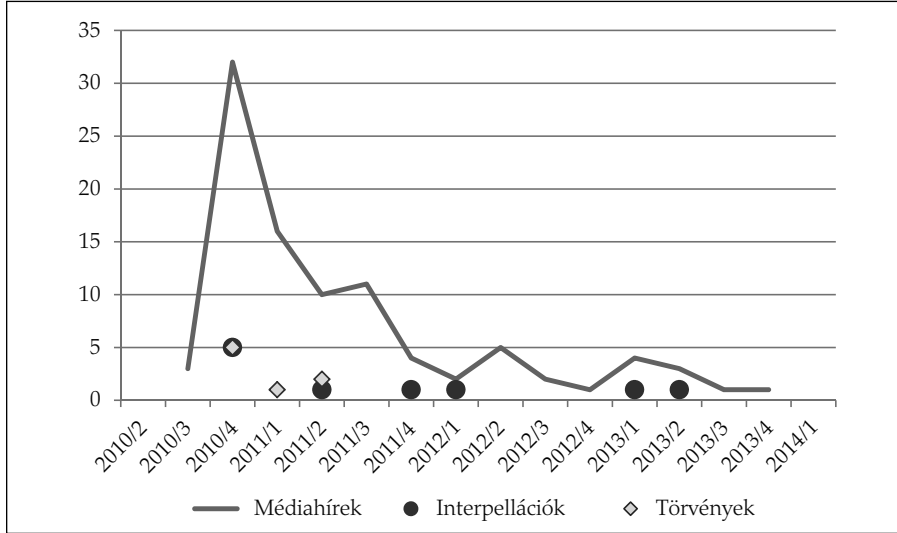
A vizsgált 36, kiemelkedő, médiafigyelmet kapó ügy közül 26 esetben (72%) azt találtuk, hogy a médiafigyelmet valamilyen, politika által kezdeményezett ügy generálja, például egy törvénytervezet bemutatása, egy miniszteri bejelentés, vagy egy törvény zárószavazása (az ügyek listáját lásd a Függelékben). 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 kevéssé bizonyítják a média önálló napirendformáló szerepét. Inkább külső sokknak tekinthetjük őket, amelyek drámai voltukból fakadóan azonnali beavatkozást igényeltek.

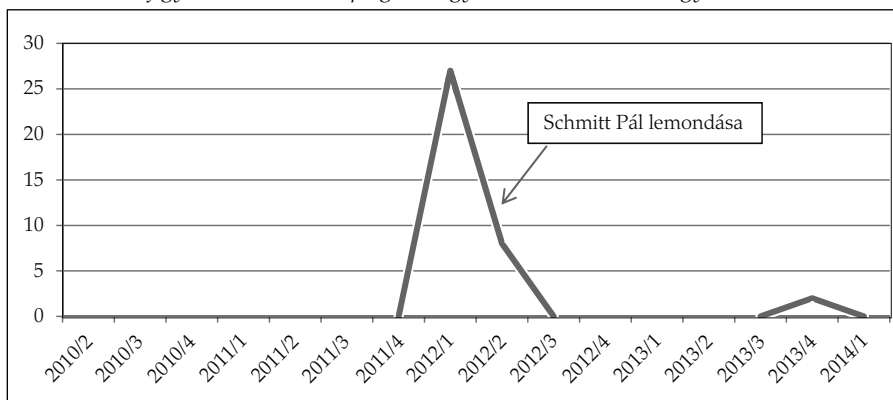
Emiatt csupán hét olyan esetünk marad, amelyekben lehetséges, hogy a média önálló napirendformáló szerepe tetten érhető. A következőkben minden ilyen esetet részletesen is bemutatunk, az érdekesebbeknél ábrán is illusztráljuk az elmondottakat.

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.

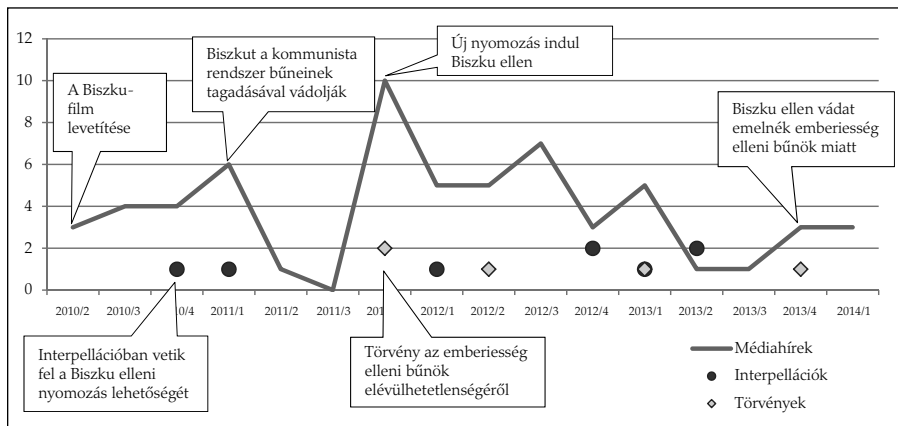
3. ábra. Médiafigyelem Schmitt Pál plágium-ügyében: cikkek száma negyedéves bontásban



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 jobbkis 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 médiahíreknek. A Biszku elleni eljárások fordulatain, és a személyéhez szorosan kötődő hírekén kívül párhuzamosan, egy általánosabb kérdés is felmerült az önkényuralmi rendszerek vezetőivel kapcsolatosan, 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

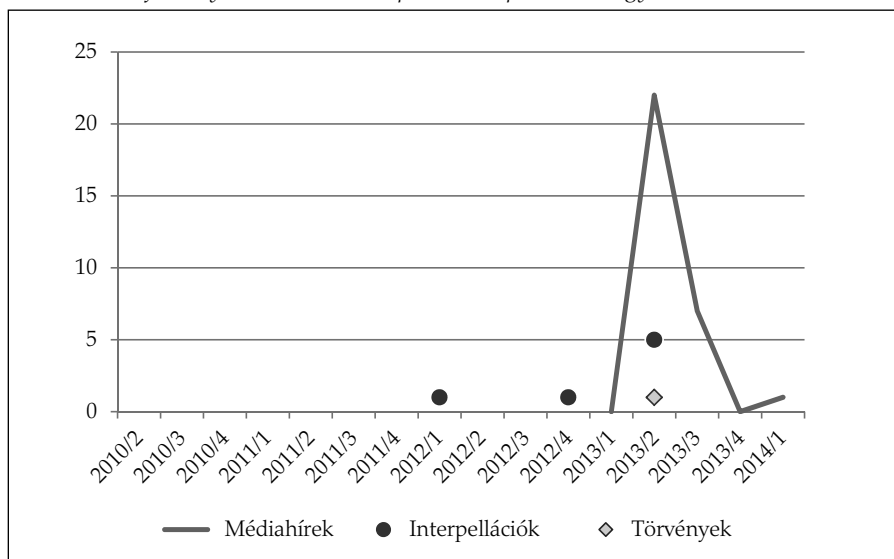


Első látásra kormányzati kezdeményezésű ügynek tűnhet a trafiktörvénnyel kapcsolatos cikkek kiugró száma, bár árulkodó, hogy az ügyek sűrűsödése nem a dohányzással kapcsolatos témákat, hanem a kormányzati visszaélésekkel kapcsolatos ügyeket összegyűjtő kódnál tapasztalható. Az ügyet részletesen megvizsgálva 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.

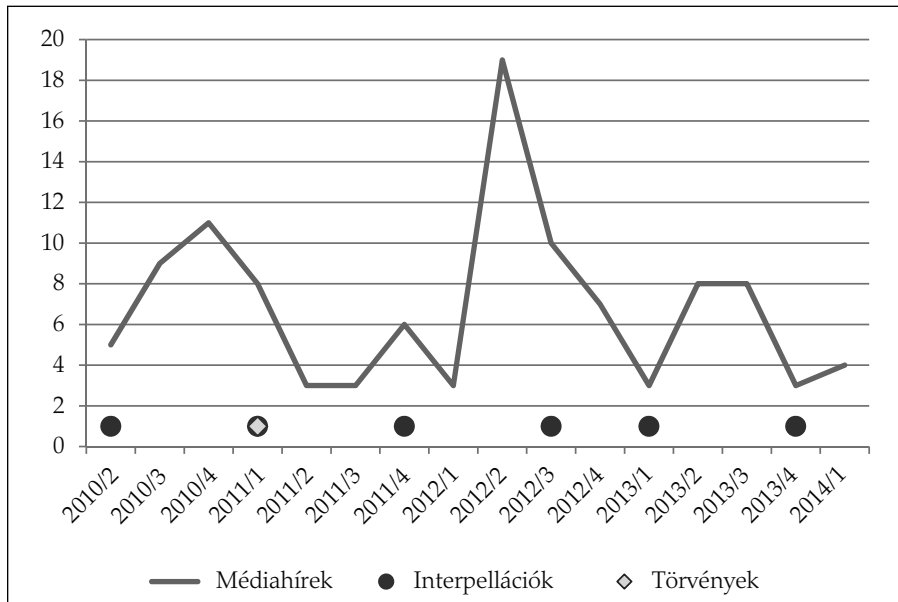
Bár a legkevésbé sem állítható, hogy a kormányzat reszponzív volt a felmerülő problémákkal kapcsolatban, de kétségtelen, hogy a felfokozott médiaérdeklődés bizonyos közpolitikai változást is előidézett. Ugyanis közvetlenül azután, hogy újságírók és civil szervezetek közérdekű adatigénylési kéressel fordultak 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, érdekképviselői 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 (lobbicsoportok, érdekképviselői szervek, civil szervezetek, stb.), a fragmentált intézményi környezet, a fékek és ellensúlyok rendszere, a kritikus és független média, a reaktív állampolgári közösség, és az erős pártverseny, csoda, hogy egyáltalán történnek közpolitikai változások. Ennek megfelelően a *policy* változást leíró hagyományos megközelítések, mint például a Charles Lindblom

nevéhez köthető inkrementalizmus szerint a változások (ha egyáltalán 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 társadalom értelmzett 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

- ¹ Lásd a projekt honlapját: cap.tk.mta.hu.
- ² 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).
- ³ 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.
- ⁴ 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 adatbázistételei csak egyszeres kódoláson estek át. Ennek ellenére reméljük, hogy eredményeink érdekesnek és érvényesnek bizonyulnak.
- ⁵ 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. s
- 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.