

POKORNYI ZSANETT

Szakpolitikák változásai a miniszterelnöki beszédekben és a jogalkotásban¹

Jelen tanulmány a rendszerváltás utáni magyar kormányfők parlamenti felszólalásainak törvényhozásra gyakorolt hatásait vizsgálja. Feltetésünk szerint a felszólalásokban megjelenő közpolitikai tartalom változásai szignifikáns hatást gyakorolnak a szakpolitikai területeket szabályozó jogszabályok mennyiségére.

Írásunk amellett, hogy a parlamenti felszólalások és a törvények közötti kapcsolatot vizsgálja, a rendeletek szerepére is kiterjednek. A rendszerváltást követően a hatályba lépő törvények egyre táguló keretei lehetőséget biztosítottak a kormány számára, hogy kiadott rendeletei útján saját érdekeinek megfelelően alakítsa a szakpolitikai területek szabályozásait.

Hipotéziseink alapján a parlamenti felszólalások befolyása valamennyi jogszabályra kiterjed, mely által a szakpolitikai rendelkezések tágabb kereteire, s a szűkebb szabályozások eredményeire is kihatnak.

A rendszerváltás utáni magyar politikai aréna ideális elemzésünk elvégzésére. A politikai struktúrából kiemelkedő kormányzat erősödése a napirendjén szereplő szakpolitikai területek közötti dinamikák jelentőségét is felértékelte. A beszédekben megjelenő ügyek azonban önmagukban nem képesek hosszú távon rögzíteni a kívánt reformokat. Míg ugyanis a felszólalásokban a kormányfő kijelöli a fő közpolitikai célokat, jogszabályokba ültetve képes integrálni a politikai arénába.

Számításaink alapjául a Comparative Agendas Project magyar kutatócsoportja által felépített három adatbázis szolgált. A parlamenti felszólalásokat a „Miniszterelnöki beszédek (1990–2015)”, a jogszabályokat a „Rendeletek (1990–2015)”, valamint a „Törvények (1990–2014)” elnevezésű leíró táblák segítségével vizsgáltuk.

Elemzéseink során három szakpolitikai területet kiválasztva – makrogazdaság, külpolitika, kormányzati működés – vizsgáltuk a felszólalások és a jogszabályok közötti tartalmi összefüggéseket. Eredményeink alapján a felszólalásokban, valamint a jogszabályokban megfigyelhető tendenciák együtt járását tapasztaltuk. A kormányfői beszédekben hangsúlyosan megjelenő közpolitikai kérdések az e területet szabályozó jogszabályok számát is megnövelik. A felszólalások törvényekre és rendeletekre gyakorolt hatásait az időbeliségre vonatkozó megfigyelések is alátámasztották. A vizsgált időszakban a változások minden esetben a beszédekben következtek be elsőként, melyet a jogszabályok hasonló irányú változásai követtek.

¹ Jelen tanulmány az MTA TK Politikatudományi Intézetében működő Comparative Agendas Project keretein belül készült.

1. Bevezetés

Az *Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény*² értelmében Magyarország államformája köztársaság. A rendszerváltással létrejött demokratikus arénában a politikai szereplők mellett a szakpolitikai területek közötti erőviszonyok is átrendeződtek. A belpolitikai és a nemzetközi események alakulása, a kormányzati napirend és a parlamenti munka jellege jelentős hatást gyakoroltak a magyar politikai rendszerben jelen lévő közpolitikai területek szerepére. Míg bizonyos ügyek időről-időre kiemelt pozícióba kerültek, más kérdések kevesebb figyelmet kaptak mind a politikai szereplők, mind a közvélemény felől. Jelen tanulmányban a szakpolitikai területek kormányzati napirenden, valamint a törvényhozási folyamatok során megfigyelhető hangsúlyeltolódásait vizsgáljuk.

A rendszerváltást követően a magyar kormányzati agendán három közpolitikai terület tudott kiemelt pozícióba kerülni: a makrogazdaság, a külpolitika, valamint a kormányzati működés kérdései. Felvetésünk szerint ezen területekre tevődő megnövekedett hangsúly a parlamentben felszólaló kormánytagok beszédeiből is visszatükröződik. A nemzetközi szakirodalom alapján³ azonban nem elhanyagolható, hogy a kormányzat mely tagjának felszólalásait vizsgáljuk. A társadalom számára legfontosabb vagy a kormányzati munka főbb irányait érintő kérdések általános szabályként a végrehajtó hatalom hierarchiájának csúcsán álló miniszterelnök beszédeiben hangzanak el. Az egy-egy szakpolitikára korlátozódó miniszteri beszédekkel ellentétben, a kormányfő egyebek mellett az aktuális bel- és külpolitikai eseményekre reagál, átfogóan ismerteti a kormányzati munkát, valamint a főbb szakpolitikai ügyeket is bemutatthatja.

Felvetésünk szerint a rendszerváltást követően a felszólalásokban kiemelten megjelenő közpolitikai témák a törvényhozási folyamatok során is előtérbe tudtak kerülni. A szakpolitikákat szabályozó rendeletek és törvények mennyiségi változásait vizsgálva megfigyelhető, hogy a parlamenti beszédekből kiemelkedő témák a törvényhozás során is hangsúlyossá váltak.

Jelen tanulmányban a magyar politikai színtéren jelen lévő szakpolitikai területek szerepének változásait az ülésnapokon elhangzott kormányfői felszólalások közpolitikai tartalma, valamint a szakpolitikai területeket lefedő jogszabályok mennyiségi változásai tükrében vizsgáljuk. Első lépésként a nemzetközi szakirodalom áttekintését, valamint a magyar viszonyokba történő átültetését végezzük el. Ezt követően ismertetjük hipotéziseinket, a felhasznált adatbázisainkat és a kutatásunk módszertanát. Tanulmányunk eredményeink ismertetésével zárul. Számításaink alapján a miniszterelnöki parlamenti felszólalásokban

² Az *Alkotmány módosításáról szóló 1989. XXXI. évi törvény* www.net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=98900031.TV&xtreferer=98900089.MT

³ Ld. Shaun BEVAN – Peter JOHN – Will JENNING (2011): „Keeping party programmes on track: the transmission of the policy agendas of executive speeches to legislative outputs in the United Kingdom.” *European Political Science Review*. Volume 3. Issue 3. 395–417

megjelenő szakpolitikák hangsúlyeltolódásai megfigyelhetőek a vonatkozó jogszabályok számának változásaiban is, melyek együttesen átfogó képet mutathatnak a területek politikai szintjén betöltött szerepéről.

2. A kormányfők parlamenti felszólalásai és a törvényhozás folyamatai

A rendszerváltással létrejött demokratikus politikai szintér a parlamenti munka folyamatait is átalakította. Az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, s a köztársasági elnöki intézmény felállítása, az önkormányzati struktúra kiépítése, valamint az ellenzéki erők jogosítványainak bővítése új szereplőket emelt a döntéshozatali folyamatokba⁴. S bár a kiszélesedett paletta a kormányzati munkának is korlátokat szabott, a rendszerváltás után létrejött alkotmányos keret a végrehajtó hatalom parlamenttel szembeni megerősödését eredményezte. Az országgyűlésben helyet foglaló kormánytöbbségnek köszönhetően a törvényhozási folyamatok során a végrehajtó hatalom akarata dominált. A hatályba lépő törvények egyre táguló keretei lehetőséget biztosítottak a kormány számára, hogy kiadott rendeletei útján saját érdekeinek megfelelően alakíthassa a szakpolitikai területek szabályozásait⁵.

A végrehajtó hatalom politikai struktúrából való kiemelkedése a szakpolitikák napirenden betöltött szerepét is felértékelte. A kormányzati stratégiák, úgy mint a belpolitikai, valamint a nemzetközi eseményekre adott válaszok, a szakpolitikai reformok mennyisége és minősége ezáltal a kormányzati agendán szereplő témák közötti erőviszonyokra is kihatott.

A politikai vezetők formális és informális eszközök széles táráat használhatják fel a kormányzati munkát meghatározó közpolitikai témák bemutatására. Interjúkat adhatnak, találkozókra vehetnek részt, valamint beszédeket tarthatnak. S bár jogszabályi úton közvetlenül befolyásolhatják a szakpolitikai területek szabályozásait, a kevésbé direkt csatornák – különösképp a beszédek – a közvéleményt alakítva jelentős hatást gyakorolhatnak a politikai rendszer aktuális állapotára. Azonban, míg az előre meghatározott ügyek és események köre épülő rendezvények során a résztvevők felől érkező kérdések és észrevételek jellege az elhangzott beszédek közpolitikai tartalmát is alakíthatja, a parlamenti felszólalások esetén a beszélő által előre meghatározott szakpolitikai ügyek kerülhetnek előtérbe⁶.

⁴ Ld. KÖRÖSÉNYI András (szerk.) (2015): *A magyar politikai rendszer – negyedévszázad után*. (Budapest: Osiris)

⁵ PESTI Sándor (2002): „A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon.” *Századvég, Új folyam*, 2000/18. 1.

⁶ Ld. Shaun BEVAN – Peter JOHN – Will JENNINGS (Ij. 3.)

Az ülésnapokon elhangzott beszédek a végrehajtó hatalom napirendjén szereplő domináns közpolitikai ügyeket tartalmazzák. A kormánytagok felszólalásai azonban eltérő minőségben befolyásolhatják a törvényhozás kimenetelét, több okból. Egyfelől, a kormányzati hierarchia csúcsán álló miniszterelnök, valamint a miniszterek beszédeinek időtartamáról eltérően rendelkezik a hatályos *Házaszabályi Rendelkezések*⁷. A felszólalások időtartama a beszédben megjelenő szakpolitikai kérdések súlyozásának fontos mércéje. Az öt percre korlátozott miniszteri felszólalás várhatóan kevesebb ügyet tartalmaz⁸, mint a húsz perces, mélyebb hangvételű beszédek. Másfelől, a társadalom számára leginkább lényeges, illetőleg a kormányzati munka főbb irányait érintő kérdések általános szabályként a kormányfő beszédeiben hangzanak el. Parlamenti felszólalásai az aktuális bel- és külpolitikai eseményekre reagáló, a kormányzati munkát és a hangsúlyos szakpolitikai ügyeket bemutató beszédek. Rövid vagy középtávú célokat jelölhetnek ki, melyek szimbolikus kommunikációs elemek használatával válnak érthetőbbé és fontosabbá a hallgatóság számára. A kormányfői beszédekben megjelölt ügyek ezáltal szimbolikus jelentéssel bírnak, s várhatóan jelentős befolyást gyakorolhatnak a kormányzati agenda aktuális viszonyaira⁹.

Azonban, míg a parlamentben elhangzott miniszterelnöki felszólalások a kormányzati munka aktuális állapotát és főbb irányait mutatják be, a szakpolitikák politikai arénában betöltött szerepéről csak részleges információval szolgálnak. A közpolitikai témák közötti erőviszonyok átfogó vizsgálatához így a végrehajtó hatalom napirendjének megfigyelése mellett a szakpolitikai területeket szabályozó jogszabályok elemzése elengedhetetlennek bizonyul¹⁰.

A törvényhozási folyamatok szakpolitikai eredményeit a hatályba lépett jogszabályok tükrözik vissza. Magyarország Alaptörvényének értelmében jogszabálynak a törvényt, a kormányrendeletet, a miniszterelnöki rendeletet, a miniszteri rendeletet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletét, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletét és az önkormányzati rendeletet tekintjük¹¹. Megalkotásuk során biztosítani kell, hogy az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, a nemzetközi jogból és az európai uniós

⁷ Míg a C. cikk 18. § (2) értelmében „A köztársasági elnök és a miniszterelnök felszólalásának, ehhez a képviselőcsoport-vezetők hozzászólásának, valamint a köztársasági elnök és a miniszterelnök viszonválaszának időtartamát a Házbizottság állapítja meg.”, a (3) értelmében „A miniszter legfeljebb ötperces felszólalásra jogosult.” www.parlament.hu/documents/10181/56582/Hsz+v%C3%A9gleges/28f34e5b-92e9-4ade-b738-6b75458e0fed

⁸ Az egyes tárcákért felelős miniszterek felszólalásainak tartalma várhatóan az általuk irányított szakpolitikai területekre korlátozódnak.

⁹ Will JENNINGS et al. (2011): „Effects of the Core Functions of Government on the Diversity of Executive Agendas.” *Comparative Political Studies*, 44 (8): 1008–1009

¹⁰ Ld. Bjorn Erik RASCH – George TSEBELIS (2013): *The role of governments in legislative agenda setting*. Taylor and Francis.

¹¹ Magyarország Alaptörvénye T cikk (2) www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf

jogból eredő kötelezettségeknek, s a jogalkotás szakmai követelményeinek is megfeleljenek, valamint illeszkedjenek a jogrendszer egészébe is¹².

Felvetésünk szerint a magyar politikai színtéren jelen lévő szakpolitikai területek szerepének felértékelődése, valamint gyengülése a miniszterelnök parlamentben elhangzott felszólalásaiból, valamint a jogszabályok számának változásaiból is visszatükröződhet. Ez utóbbi esetén valamennyi vonatkozó jogszabályt érintheti – a szakpolitikai rendelkezések tágabb kereteire, s a szűkebb szabályozások eredményeire is kiterjedhet. A felszólalások, valamint a jogszabályok közpolitikai tartalmának összevetése ezáltal megfelelő indikátorként szolgálhat a kormányzati és a parlamenti munka vizsgálatára.

A parlamenti felszólalásokban és a jogszabályokban megjelenő szakpolitikai témák közötti megosztottság, más néven diverzitás¹³, valamint a megjelenő szakpolitikai ügyek gyakorisága két szinten vizsgálható. Vonatkozhat a kormányzati agendán jelen lévő valamennyi szakpolitika együttes változásaira, valamint egy adott ügy súlyának eltéréseire is. S bár külön-külön is értelmezhetőek, folyamatos interakciójuk révén együttesen határozzák meg az ügyek közötti dinamikák változásait.¹⁴ Magyarország esetében ez a kapcsolat különösen szorossá vált. A demokratikus átrendeződés előnyei mellett ugyanis számos nehézséget is tartogatott a politikai vezetők számára. Az átmeneti időszakot jellemző bizonytalanság éles politikai és ideológiai vitákat eredményezett¹⁵, amely miatt szinte valamennyi szakpolitikai terület konfliktusossá vált. A kiemelt ügyek, valamint a rájuk kínált kormányzati megoldások szerepe felerősödött az ingatag helyzetben, így gyakorolva hatást a többi szakpolitikai terület pozíciójára, s ezáltal a parlamenti munka alakulására is.

A demokratikus rendszerváltással létrejött politikai aréna megkövetelte a kiemelt pozícióban lévő kormányzattól, hogy munkája a magyar közpolitikák teljes körét lefedje. A miniszterelnök felszólalásaiban valamennyi terület aktuális állapotáról beszámoljon, jelezvén, hogy a politikai színtér egészét képes irányítani. A jogszabályokban szintén szükségessé vált az arányos megosztottság, hiszen a demokratikus rendszer hosszú távú stabilizálása valamennyi szakpolitikai területen hasonló mennyiségű és minőségű szabályozás életbe léptetését követelte meg.

¹² 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról II. Fejezet 2. § (4) www.net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000130.TV

¹³ Ld. Maxwell MCCOMBS – Jian-Hua ZHU (1995): „Capacity, diversity, and volatility of the public agenda: Trends from 1954-1994.” *Public Opinion Quarterly*, 59, 495–517.; Jochen PETER, Claes H. De VREESE (2003): „Agenda-rich, agenda-poor: A cross-national comparative investigation of nominal and thematic public agenda diversity.” *International Journal of Public Opinion Research*, 15, 44–64.

¹⁴ Amber E. BOYDSTUN – Shaun BEVAN – Herschel THOMAS III (2014): „The Importance of Attention Diversity and How to Measure It.” *The Policy Studies Journal*, 2014/2. 176.

¹⁵ KÖRÖSÉNYI András (2015): A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. in Körösényi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedévszázad után*. (Budapest: Osiris) 404–405.

Az új politikai berendezkedés a szocialista zárt struktúra után nyitottá vált a belpolitikai, valamint a nemzetközi szintér felől érkező információk befogadására és feldolgozására. A felélénkült pártpolitikai verseny mellett az „Európához történő visszatérés”¹⁶ igénye a Magyarországon kívülről érkező ingerek hatásait is erősítette, jelentősen élénkítve ezzel az információk áramlását.

A felerősödő információhullámok folyamatos monitoringozása és feldolgozása azonban komoly kihívás elé állítja a politikai vezetőket. A külső tényezők hatása, úgy, mint az idő, a pártok és ideológiák versengése, valamint saját erőforrásainak korlátozottsága¹⁷ miatt a kormányzat nem képes a felé áramló információk között folyamatos egyensúlyt fenntartani. A külső hatások, valamint figyelemének véges természete rákényszeríti, hogy napirendjének hosszú távú egyensúlyi állapotát időről időre néhány ügy kiemelésével szakítsa meg¹⁸. Általános szabályként a politika aréna legfontosabb ügyeit¹⁹, valamint hatalmának hosszú távú stabilizálására lehetőséget nyújtó kérdéseket jelöli meg preferenciaként.

A kormányzati napirend dinamikáit vizsgáló nemzetközi szakirodalom eredményei alapján²⁰ a kiemelt közpolitikai ügyek jellemzően a makrogazdaság, a külpolitika, valamint a kormányzati működés területéhez kapcsolódnak. Ezen szakpolitikai területek közös jellemzője, hogy szabályozásaik egyszerre több, kisebb közpolitikai témát is érintenek, mely tendencia mind a felszólalásokban, mind a jogszabályokban megjelenik.

Például, Antall József miniszterelnök 1990. május 22-én az országgyűlésben elhangzott felszólalásában a következőket mondta: „A Magyar Köztársaság független, a nemzeti érdekek elsődlegességén alapuló külpolitikát fog folytatni. [...] A gazdasági átalakulás eredményessége mellett elsősorban külpolitikánkon múlik, hogy az elmúlt években megszerzett előnyt és a térségünkben kialakult hatalmi átrendeződést kihasználva megszilárdítjuk-e helyzetünket, és el fogjuk-e tudni foglalni a hagyományainkból és földrajzi helyzetünkéből fakadó, bennünket megillető helyet”²¹ Beszédében a magyar külpolitika jelentőségét hangsú-

¹⁶ JESZENSZKY Géza (2002): A magyar külpolitika fő irányai a század utolsó évtizedében. in PRITZ Pál (szerk.): *Magyarország helye a 20. századi Európában*. (Budapest: Magyar Történelmi Társulat) 170.

¹⁷ Ld. Jian-Hua ZHU (1992): „Issue Competition and Attention Distraction: A Zero-Sum Theory of Agenda-Setting.” *Journalism Quarterly*, 69:825-836.

¹⁸ Ld Bryan JONES – Frank BAUMGARTNER (2005): *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago, IL: University of Chicago.

¹⁹ Bryan JONES – Frank BAUMGARTNER (2004): „A Model of Choice for Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*” *J-PART*. Vol. 15, No. 3 325–328.

²⁰ Ld. Will JENNINGS et al. (l.j. 10), Petya ALEXandrova – Marcello CARAMMIA – Arco TIMMERMANS (2012): „Policy Punctuations and Issue Diversity on the European Council Agenda.” *The Policy Studies Journal*, Vol. 40, No. 1, 2012:69-88

²¹ Részlet Antall József miniszterelnök 1990. május 22-én tett parlamenti felszólalásából. A felszólalás teljes szövege az MTA PTI CAP kutatócsoport Miniszterelnöki beszédek (1990–2015) adatbázisából elérhető. www.docs.google.com/spreadsheets/d/11AuDFuHbhbshiR7kCIoO4dd6KNOrUSGjcpqjKJgNnXQ/edit#gid=2014038779

lyozza (s említés szintjén kitér a gazdasági átalakulás eredményességének kérdésére is), amely sikere azonban valamennyi szakpolitikai terület állapotára is hatást gyakorolhat.

A szakpolitikák közötti kapcsolat a jogszabályok tartalmából is visszatükröződhet. Jellegzetes példa erre az éves költségvetések tartalma. A *2016. évi XC törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről* például a Nyugdíjbiztosítási Alappal, valamint az Egészségbiztosítási Alappal²² összefüggő rendelkezéseket is megállapít, melyek, mint szakpolitikai terület, a szociálpolitikához, valamint az egészségügyhöz sorolhatók.

A politika folyamatos mozgása egy-egy szakpolitikai terület hirtelen kiemelkedését is okozhatja. Többek között a napjainkban egyre hangsúlyosabbá váló bevándorláspolitikai esetében is hasonló változásokról beszélhetünk. 2015 előtt a magyar bevándorláspolitikai ritkán került előtérbe. Az Európán végigsöpörő migrációs válság azonban a magyar kormányzati agenda szerkezetét gyökeresen átalakította. A hirtelen megerősödő migráns hullámok, az embercsempészet fellendülése, valamint a terrorcselekmények számának megemelkedése²³ rendre fókuszálta a kormány, s a miniszterelnök figyelmét. A megváltozott nemzetközi szintér lehetőséget teremtett az EU menekültpolitikájának támadására, az európai és a magyar keresztény értékek védelmezésének hangsúlyozására²⁴ (Kiss, 2016), s a belpolitikai csatározások felélénkítésére, melynek köszönhetően a magyar bevándorláspolitikai a miniszterelnöki beszédekben is rendre előkerült. A terület politikai arénába történő hosszú távú beágyazódását a jogszabályok szintjén bekövetkező változások is erősíthetik. A nemrégiben előterjesztett Stop Soros törvénycsomag-javaslat például e szerepet töltheti be, mely az illegális migrációt támogató szervezetek társadalmi felelősségvállalásáról, az illegális migrációt támogató szervezetek társadalmi felelősségvállalásáról, valamint az idegenrendészeti távortartásról is tartalmaz törvényjavaslatot²⁵.

Felvetésünk szerint a parlamenti felszólalások közpolitikai tartalmának, valamint a területet szabályozó jogszabályok mennyiségi vizsgálata átfogó képet nyújthat a szakpolitikák politikai arénában betöltött aktuális helyzetéről. A felszólalásokból visszatükröződő kormányfői preferenciák – bár befolyásolhatják a többi politikai szereplő stratégiáit – ugyanis önmagukban a politikai szintér viszonyairól csak részleges információval szolgálnak. A beszédekben a miniszterelnök kijelöli a célokat, melyeket a kormány a jogszabályok útján képes hosszú

²² 2016. évi XC törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről II. Fejezet 7–8. cikk www.net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1600090.tv

²³ METZ Rudolf (2017): „Határok nélkül? Orbán Viktor és a migrációs válság.” in: Körösenyi András (szerk.): *Viharban kormányozni Politikai vezetők válsághelyzetekben*. MTA TK PTI. 243.

²⁴ KISS Balázs (2016): „Orbán, Vona, Gyurcsány. Politikai vezetők integrációs tevékenysége a migrációs válság idején.” *Politikatudományi Szemle*, vol. 25. no. 3., 18–22.

²⁵ A Stop Soros törvénycsomag-javaslat elérhető a Magyar Kormány hivatalos honlapján www.kormany.hu/download/c/9a/41000/STOP%20SOROS%20T%C3%96RV%C3%89NYCSOMAG.pdf

távon integrálni a politikai arénába. A kormányzat felé érkező hatalmas információmennyiség ugyanis folyamatosan módosítja szakpolitikák közötti dinamikákat, melyek pozíciója így soha nem állandó, a *status quonak* megfelelően gyengülhet vagy erősödhet²⁶.

A felszólalások, valamint a törvényhozási munka által lefedett szakpolitikai témák közötti szignifikáns eltérések a kormányzati hatalom stabilitását is gyengíthetik²⁷. A szóban kijelölt preferenciák, valamint a jogszabályi tartalom közötti éles különbségek ugyanis a politikai ellenfelek lehetőségeit növelik a kormányzati munka kritizálására, valamint alternatívák kidolgozására és legitimálására²⁸, mely a politikai verseny élénkítésével a kormányzat pozícióját is gyengítheti.

A politikai aréna ugyanis körkörös folyamatokat generál szereplői között. Ahogyan a bel- és külpolitikai szintérről érkező hatások alakítják a kormányzati napirendet, úgy a végrehajtó hatalom preferenciái is befolyásolják a többi szereplő stratégiáit. Az aktorok közötti verseny erősödése ezáltal a kormányzat felé érkező információ mennyiségét is generálja, mely a kormányzati napirend viszonyaira is visszahat²⁹.

Kérdés, hogy a parlamenti felszólalásokban hogyan oszlanak meg a közpolitikai ügyek? A beszédekből kirajzolódó tendenciák megfigyelhetőek-e a szakpolitikai területeket szabályozó jogszabályok számának változásai esetén?

A magyar kormányzati és parlamenti munka vizsgálatát jelen tanulmányban három hipotézis tesztelésével végezzük el.

H1: A kormányfői parlamenti felszólalásokban említett szakpolitikai témák arányos megoszlását a makrogazdaság, a külpolitika, valamint a kormányzati működés területéhez kapcsolódó ügyek kiemelkedése szakítja meg.

A kormányzati napirend dinamikáit elemző nemzetközi szakirodalom eredményei alapján³⁰ a kiemelt közpolitikai ügyek jellemzően a makrogazdaság, a külpolitika, valamint a kormányzati működés területéhez kapcsolódnak. Feltetésünk alapján ez a trend a magyar politikai rendszert vizsgálva is megfigyelhető, mely kérdések előtérbe kerülése indirekt módon egyszerre több szakpolitikai terület állapotát is képes befolyásolni.

H2: A szakpolitikai területek parlamenti felszólalásokban megfigyelhető kiemelkedése az e területeken hatályba lépő jogszabályok mennyiségi változásaiiban is megfigyelhető.

H3: A vizsgált időszakban a szakpolitikák politikai szintéren betöltött szerepének változásait a kormányfői parlamenti felszólalásokból kirajzolódó hang-

²⁶ Bryan JONES – Frank BAUMGARTNER (19. lj.): 325–328.

²⁷ Shaun JONES – Peter JOHN – Will JENNINGS (3. lj.) 5.

²⁸ Judith BARA (2005): „A Question of Trust: Implementing Party Manifestos”, *Parliamentary Affairs*, 58 (3), 585–586.

²⁹ Will JENNINGS et al. (10. lj.) 1002.

³⁰ Ld. Petya ALEXANDROVA – Marcello CARAMMIA – Arco TIMMERMANS (20. lj.)

súlyeltolódások, valamint a vonatkozó törvények és rendeletek számának egyidejű, azonos irányú mozgása jelzi.

A nemzetközi napirend kutatások eredményei alapján³¹ a közpolitikai témák politikai arénában betöltött szerepének változásai a felszólalásokból kirajzolódó hangsúlyeltolódások, valamint az e területeket szabályozó jogszabályok mennyiségi változásaiból is visszatükröződnek. Mindez arra utal, hogy amennyiben egy közpolitikai kérdés hangsúlyosan jelenik meg a felszólalásokban, az e területen hatályba lépő jogszabályok száma is emelkedhet. Azonban, ha a közpolitika gyakorisága csökken a beszédekben – vagy egy új szakpolitika hatására vagy a kiegyensúlyozódás révén – a területet szabályozó jogszabályok mennyisége is csökkenhet, melyek a beszédekben megjelenő tartalmi változásokkal párhuzamosan mozoghatnak.

3. Adatok és módszertan

3.1. Felhasznált adatbázisok

Jelen tanulmány a rendszerváltás utáni politikai arénában jelen lévő szakpolitikai területek vizsgálatát a kormányfői parlamenti felszólalások közpolitikai tartalmának, valamint az egyes szakpolitikai területeket lefedő jogszabályok mennyiségi változásainak elemzésével végzi el.

Felvetéseink teszteléséhez a Comparative Agendas Project (továbbiakban: CAP)³² magyar kutatócsoportja³³ által felépített három – az 1990 és 2015 között elhangzott miniszterelnöki parlamenti felszólalásokat, kiadott rendeleteket, valamint hatályba lépő törvényeket összegző – adatbázist használunk fel³⁴. A beszédekben elhangzott és az írásbeli dokumentumok által lefedett szakpolitikai témákat mindhárom esetben a magyar CAP kutatócsoport kódkönyvében³⁵ szereplő 21 közpolitikai kód alapján határoztuk meg³⁶ (1. táblázat).

³¹ Ld. Shaun BEVAN – Peter JOHN – Will JENNINGS (3. lj.)

³² A Comparative Agendas Project Bryan Jones és Frank Baumgartner által létrehozott nemzetközi projekt, amely többek között az Egyesült Államokban és számos európai országban működik. Ld a nemzetközi projekt hivatalos honlapja: www.comparativeagendas.net/

³³ A magyar CAP Projekt az MTA TK Politikatudományi Intézetében működik az OTKA támogatásával. Ld. a magyar projekt hivatalos honlapja: www.cap.tk.mta.hu/

³⁴ BODA Zsolt–SEBŐK Miklós (2015): „Előszó: a Hungarian Comparative Agendas Project bemutatása”, *Politikatudományi Szemle*, 24:(4) 33-40. Az itt közölt adatok eredetileg a Boda Zsolt és Sebők Miklós által vezetett, „Hungarian Comparative Agendas Project, 2014-2017” című OTKA által finanszírozott (ÁJP K 109303) kutatásból származnak, az adatokat a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpontja tette közzé. Sem az OTKA, sem a kutatás vezetői nem felelnek az itt közölt elemzés tartalmáért.

³⁵ Ld. a magyar CAP projekt kódkönyve. www.cap.tk.mta.hu/kozpolitikai-magyar

³⁶ A beszédek kódolásának szabályai eltérnek az írásos dokumentumok elemzésétől, amennyiben a szóban elhangzott beszédekben általános, közpolitikai tartalommal nem bíró szövegrészek is megjelennek. A nem szakpolitikai tartalom kiszűrésére egy dichotóm változót vezetünk be, melyben 0 értékkel a szakpolitikai témákat, 1-el pedig a nem szakpolitikai tartalmakat jelöltük.

1. táblázat

A Comparative Agendas Project	Magyarországra alkalmazott közpolitikai kódjai
1. Makrogazdaság	13. Szociálpolitika
2. Emberi Jogok	14. Lakásügy és fejlesztéspolitika
3. Egészségügy	15. Pénzügy és belkereskedelem
4. Mezőgazdaság	16. Honvédelem
5. Munkaügy	17. Technológia
6. Oktatásügy	18. Külkereskedelem
7. Környezetvédelem	19. Külpolitika
8. Energiapolitika	20. Kormányzati működés
9. Bevándorlás	21. Állami földtulajdon, vizek, történelmi emlékhelyek
10. Közlekedéspolitika	23. Kultúrpolitika
11. Igazságügy, rendvédelem	

Forrás: Saját készítésű táblázat a magyar Comparative Agendas Project kódkönyve alapján

A magyar CAP kódkönyv a nemzetközi projektet alapító amerikai professzorok, Bryan Jones és Frank Baumgartner által létrehozott amerikai kódkönyv alapján készült³⁷, több okból. Egyfelől, a Comparative Agendas Projektben részt vevő országok által alkalmazott minta nemzetközi szintű összehasonlító elemzéseket tesz lehetővé. Másfelől, az amerikai kódkönyv kódjai a Magyarországon hangsúlyos szakpolitikai témákat is lefedik. A magyar kutatócsoport által felépített szerkezet azonban szinte valamennyi főcsoport esetében tartalmaz egy kizárólag Magyarországra vonatkozó alcsoportot is, mely a nemzetközileg elfogadott kódkönyvben nem szerepel³⁸.

Azon esetekben, amikor egy téma több közpolitikai csoportba is beilleszthető, az adott ügy jellegét vettük figyelembe. Például, a foglalkoztatáspolitikához kapcsolódó kérdések a makrogazdaság, valamint a munkaügyek csoportjába is kerülhetnek. Abban az esetben, ha a főbb trendekre vonatkoznak, a makrogazdaság, azonban, ha speciális jellegük indokolja (például a munkahelyi körülményeket érintik), a munkaügyek kategóriája alá sorolódnak. A magyar kódkönyv ezáltal a főbb trendeket, valamint a speciális esete-

³⁷ Ld. Comparative Agendas Project nemzetközileg elfogadott kódkönyve. www.comparativeagendas.net/pages/master-codebook

³⁸ Ld. 19. Külpolitika főcsoport, amelyben a 1930 kód a határon túli magyarok helyzetét vizsgálja.

ket külön kezelve összehasonlító, valamint ok-okozati összefüggéseket vizsgáló elemzésekre ad lehetőséget.

A kódolást a nemzetközi kutatócsoportok által alkalmazott eljáráshoz hasonlóan mind a fő- (major topic), mind az altémára (subtopic) vonatkozóan kettős vak kódolással végeztük el, melyek különbözősége esetén egy harmadik projekt-munkatárs döntött a végső kód használatáról.

3.1.1. A parlamenti felszólalásokat összegyűjtő adatbázis

A parlamenti felszólalásokat a CAP projekt „Miniszterelnöki beszédek (1990–2015)”³⁹ elnevezésű adatbázisa segítségével vizsgáltuk, mely a rendszerváltás után hatalmon lévő magyar miniszterelnökök 1990 és 2015 között elhangzott parlamenti felszólalásait gyűjti össze. Az adatbázis 262 kormányfői beszédet tartalmaz.

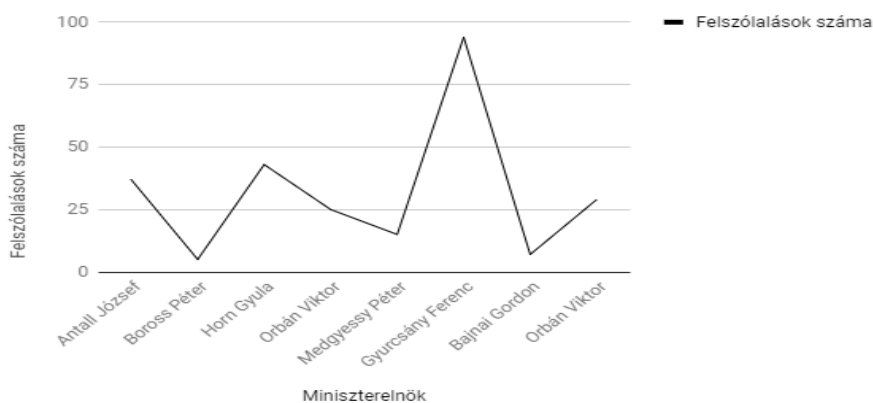
A beszédeket vizsgáló napirendkutatások általános szabályként a politikai vezetők éves ceremonális felszólalásait tartalmazó adatbázisokat építenek⁴⁰. Magyarországon azonban az ülészakot elindító, valamint az évértékelő beszédek az első és az utolsó ülésnapon, s nem egy külön eseményen hangzanak el. A miniszterelnök felszólalása után több képviselő is szót kaphat, mely miatt a nyitó- és záró beszédek sem struktúrájukban sem tartalmukban nem térnek el gyökeresen a többi vitanapon elhangzott miniszterelnöki felszólalásoktól. A hasonlóságaik miatt így adatbázisunkba valamennyi ülésnapon elhangzott kormányfői beszédet beemeltünk. Kivettük azonban az ellenzéki padosorokból érkező kérdésekre és felszólalásokra adott válaszokat. Az ilyen típusú felszólalások ugyanis nem a kormányzati napirenden szereplő ügyek közötti dinamikákat tükrözik, hanem a politikai ellenfelek számára fontos ügyekre, vagy politikai támadásra reagálnak.

A magyar kormányfők eltérő módon alkalmazzák a parlamenti felszólalások nyújtotta lehetőséget preferenciáik megjelölésére. A felszólalások éves számának változásai jelzik a parlament kínálta fórum használatának gyakoriságát (1. ábra).

³⁹ Ld. MTA TK CAP hivatalos honlapjának Miniszterelnöki beszédek aloldala: www.cap.tk.mta.hu/miniszterelnoki-beszedek-1990-2015

⁴⁰ Ld. például az angol vagy a holland CAP kutatócsoport munkája: www.comparativeagendas.net/

1. ábra. A magyar miniszterelnökök parlamenti felszólalásainak száma (1990–2015)



A parlamentben elhangzott miniszterelnöki beszédek a szakpolitikai területek súlyozásával lehetőséget nyújtanak a döntéshozatali folyamatok közvetlen befolyásolására. A vizsgált időszakban a baloldali kormányok vezetői meglehetősen gyakran alkalmazták ezen módszert, amely a parlamentben elhangzott beszédek számában is visszatükröződik (lásd például 1995, 2005). Ezzel szemben, a jobboldali kormányfők inkább az országgyűlésen kívüli fórumokat használták céljaik és programjaik bemutatására. Mivel az ilyen típusú beszédek szabályai a parlamenti felszólalásoknál rugalmasabbak (például nincs időkorlát), a beszélő közelebb hozhatja mondanivalójának üzenetét az állampolgárokhoz. Ez a stratégia tükröződik vissza például Antall József és Orbán Viktor beszédyszámaiban is, melyek lényegesen elmaradnak a baloldali vezetők parlamenti felszólalásaitól.

3.1.2. A rendeleteket és a törvényeket összegyűjtő adatbázisok

A jogszabályok szakpolitikai tartalmának elemzésére a magyar CAP kutatócsoport „Rendeletek (1990–2015)”⁴¹, valamint „Törvények (1990–2014)”⁴² elnevezésű adatbázisait használtuk fel.

A rendeleteket összefogó adatbázis a Magyarország Alaptörvénye⁴³ által a jogszabály kategóriája alá eső rendeleteket, nevezetesen a kormányrendeleteket, a miniszterelnöki rendeleteket, a miniszteri rendeleteket, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeleteit, valamint az önálló szabályozó szerv vezetőjének

⁴¹ Ld. MTA TK CAP hivatalos honlapjának Rendeletek aloldala: www.cap.tk.mta.hu/rendeletek

⁴² Ld. MTA TK CAP hivatalos honlapjának Törvények aloldala: www.cap.tk.mta.hu/torveny

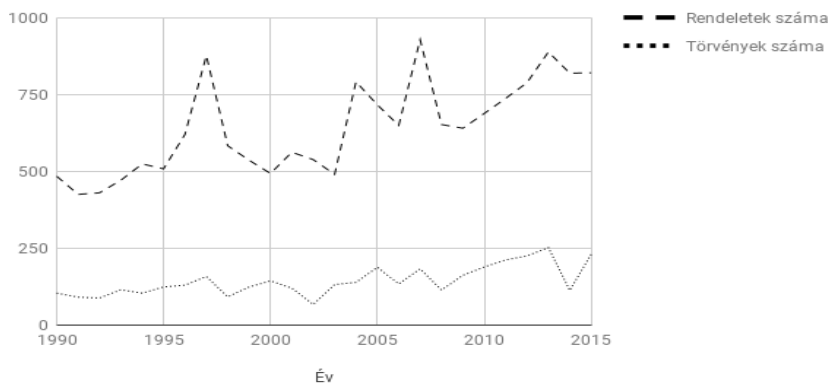
⁴³ Magyarország Alaptörvénye T cikk (2) www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf

rendeleteit tartalmazza. A törvényeket tartalmazó adattábla⁴⁴ az 1990 és 2014 között hatályba lépő törvényeket gyűjti össze. A rendeleteket tartalmazó adatbázis 16399, míg a törvényeket áttekintő tábla 3431 elemet tartalmaz.

A rendeletek és a törvények hasonló szerkezettel és tartalommal bírnak. A lazább szerkezetű dokumentumokkal ellentétben teljes szövegük egy adott szakpolitika köré íródik. Annak ellenére, hogy szórványosan előfordulhat közpolitikai jelentéssel nem bíró szövegrészlet⁴⁵, a jogszabályok szerkezeti és tartalmi tulajdonságai nem indokolják a beszédek esetében alkalmazott dichotóm változó bevezetését.

A parlamenti felszólalásokhoz hasonlóan, a jogszabályok éves értékeinek összehasonlítása is jelentős eltéréseket mutat a vizsgált időszakban (2. ábra).

2. ábra. A magyar rendeletek és törvények számának éves változásai (1990–2015)



Az 1990 és 2015 között hatályba lépő törvények és a kiadott rendeletek számának éves összehasonlítása alapján hasonló változásokat tapasztaltunk. S bár a mennyiségi különbségek miatt a rendeletek esetében nagyobb az egyes évek közötti különbség, az összevetett tendenciák hasonló irányokat mutatnak.

Az 1990-es évek közepén látható első kiugrást követően a jogszabályok száma a 2000-es évek elején jelentősen lecsökkent. Az évtized közepére a számuk ismét a 1996–1997-es évekhez hasonló értékeket mutat, melyet 2007-ben meg is tud haladni (ebben az évben például körülbelül 900 rendeletet adtak ki). S bár 2010-hez közeledve ismét csökkenést tapasztaltunk, 2009-től kezdődően egy folyamatos, egyenletesen növekvő tendencia látható.

⁴⁴ Az adatbázis Molnár Csaba kollégám koordinálása mellett készült.

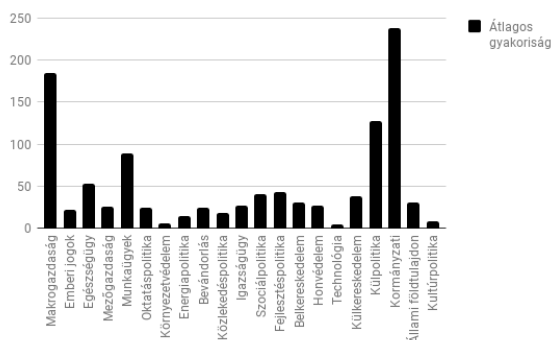
⁴⁵ A rendeletekben előforduló nem közpolitikai tartalommal bíró szövegrészlet általánosságban a rendelet technikai jellegű kiegészítésére korlátozódik.

3.2. Alkalmazott módszertan

3.2.1. Szakpolitikák a parlamenti felszólalásokban

Az adatbázisok felépítését követően elemzésünk első lépéseként a parlamenti felszólalásokban leggyakrabban előforduló szakpolitikai területeket határoztuk meg. A témák kiválasztása során a felszólalásokban szereplő 21 közpolitikai kód alá eső területek gyakoriságát vetettük össze a teljes időszakra nézve (3. ábra).

3. ábra. A kormányfői parlamenti felszólalásokban említett szakpolitikai területek gyakorisága (1990–2015)



Számításaink során a 100 gyakorisági értéket határoztuk meg határértékként. Amely területek ennél többször jelentek meg a felszólalásokban, azokat a témákat választottuk ki későbbi elemzéseinkhez.

Az ábra alapján a magyar kormányfői felszólalások esetében három szakpolitika tudta elérni a határ feletti szintet: a makrogazdaság, a külpolitika, valamint a kormányzati működés. A magyar CAP kódkönyv alapján a makrogazdasági ügyek alá az ország gazdaságának működését érintő területek, úgy mint az adópolitika, az államháztartás, az árfolyamok, a foglalkoztatáspolitikai, tartoznak. A külpolitika Magyarország nemzetközi kapcsolatait, a külszolgálatot teljesítő diplomaták, valamint a külföldi magyarok helyzetét érintő ügyeket fogja össze. A kormányzati működés többek között a parlamenti munka, az önkormányzatok működése, a kormányzati hatékonyság, a választási rendszer, a postaügyek, valamint a köztisztviselők jogait és kötelességeit érintő kérdéseket érinti.

Elemzésünk második szakaszában a miniszterelnöki felszólalások diverzitásának, valamint a szakpolitikai témák előfordulási gyakoriságának éves értékeit számoltuk ki a makrogazdaságra, a külpolitikára, valamint a kormányzati működésre

vonatkozóan. A diverzitás nemzetközi szakirodalmának eredményeire támaszkodva számításainkat a Shannon H Diverzitás Index⁴⁶ (H) segítségével végeztük el⁴⁷.

A diverzitás a szakpolitikai területek közötti megosztottságot mutatja. Szintje 0 és 3 között mozoghat. A 0 érték esetén a beszéd semmilyen formában nem megosztott (alacsony diverzitás). Ekkor a végrehajtó csak egy politikai kérdésre összpontosít, teljes mértékben figyelmen kívül hagyva minden más témát. A 3 érték esetén a szakpolitikai témák közötti dinamika kiegyensúlyozódik, amely a közpolitikák egyenlő megosztására utal (magas diverzitás).

Jelen számítási szakasz utolsó lépéseként a kapott éves értékeket hasonlítottuk össze egymással. Előzetes várakozásaink alapján arra számítottunk, hogy a három szakpolitika említési gyakoriságának növekedésével párhuzamosan a diverzitás csökkenést mutat majd. Fordított esetben, a három szakpolitika gyakorisági értékeinek csökkenésével a diverzitás szintjének emelkedését vártuk.

A szakpolitikai területek szerepének változásait vizsgálva a jogszabályokban megjelenő közpolitikai témák gyakoriságát is kiszámítottuk. Diverzitást a törvények és a rendeletek esetében nem számoltunk. Mivel a jogszabályok a magyar politikai színtér valamennyi közpolitikai területét szabályozzák, a diverzitás mind a törvények, mind a rendeletek esetében végig magas és kiegyenlített. A gyakoriság értékeinek kiszámítását követően a jogszabályok esetében kapott értékeket a beszédekre korábban kiszámított eredményeinkkel vetettük össze.

A felszólalások, valamint a jogszabályok esetén kapott eredményeinket a tapasztalt változások iránya, valamint az időbeliség alapján értékeltük. Felvetésünk szerint a kiválasztott témák értékeinek elmozdulásai mind a parlamenti felszólalások, mind a jogszabályok esetén azonos irányba mutatnak. Például, amennyiben a felszólalásokban megnövekszik a vizsgált szakpolitikák gyakorisága, a jogszabályok esetén is hasonló tendenciák figyelhetőek meg. Ezáltal egy adott közpolitika domináns szerepét a kormányfői parlamenti felszólalásokból való kiemelkedése, valamint a kapcsolódó jogszabályok számának megnövekedése is jelzi. Második szempontként a változások időbeliségét vizsgáltuk. Hipotézisünk alapján a szakpolitikák gyakoriságának változásai mind a felszólalások, mind a jogszabályok esetén azonos időben következnek be. Amennyiben az adott szakpolitikai terület csak az egyik vizsgált adatbázis esetén mutat szignifikáns változást adott időben, úgy a közpolitika kiemelkedése a politikai arénában nem kimutatható. Ennek következtében lényeges megfigyelési szempontként tekintettük, hogy a felszólalásokból, valamint a jogszabályokból tükröződő szak-

⁴⁶ „ $H = (-1) \sum p(x_i) \ln(p(x_i))$ ahol a diverzitás értéke (H) a valószínűségben szereplő valamennyi téma negatív összegeként ($p(x_i)$) becsüljük meg. A képletben szereplő x az egyes elemzési egységeket jelenti (ez esetben a miniszterelnök beszédében szereplő paragrafusokat), amely az adott i témára esik, melyet a valószínűség természetes logaritmusával szorzunk meg”. Will JENNINGS et al (10. l.) 12.

⁴⁷ A Shannon's H Indexet a politikatudomány területén főként összehasonlító közpolitikai vizsgálatok során alkalmazzák.

politikai változások ugyanabban az évben, legkésőbb egy év különbséggel következzenek be. A politika állandó mozgása, s a kül- és belpolitikai események ugyanis a változások közötti hosszabb – akár több éves – szünet esetén bizonyos politikán kívüli tényezők, úgy mint a média, jelentős hatást gyakorolhatnak az egyes szakpolitikák szerepének változásaira.

4. Eredmények

Első hipotézisünk szerint (H1) a számításaink alapján kiválasztott három szakpolitikai terület – a makrogazdaság, a külpolitika, valamint a kormányzati működés – említésének gyakorisága szignifikánsan befolyásolja a felszólalások diverzitását.

A miniszterelnöki beszédek vizsgálva a gyakoriság, valamint a diverzitás együtt járását figyeltük meg, mely alapján a két indikátor között kapcsolatot találtunk (2. táblázat).

2. táblázat. A parlamenti felszólalások diverzitásának és a kiválasztott három szakpolitikai terület gyakoriságának éves értékei (1990–2015)

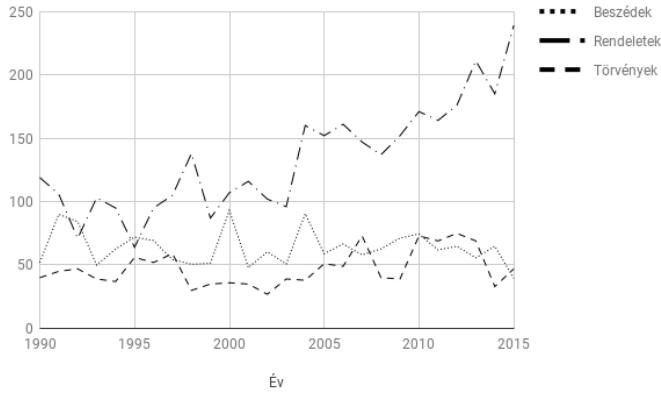
Év	Diverzitás	Gyakoriság
1990	1.8374043	52.03252
1991	.6730116	90
1992	1.0160085	84.210526
1993	2.3093156	50
1994	1.9991461	62.637363
1995	1.6129073	72.018349
1996	1.8876992	69.270833
1997	2.1657404	54.313099
1998	2.3358647	50.666667
1999	2.0286541	51.376147
2000	.0296497	93.103448
2001	2.4519401	47.945205
2002	1.9573721	60.447761
2003	2.1435883	50.806452
2004	.2877820	90.502793
2005	2.1943308	58.949625
2006	1.9107492	66.608696
2007	2.0892515	57.986871

Év	Diverzitás	Gyakoriság
2008	1.8728267	62.773723
2009	1.7915842	71.276596
2010	1.6705404	74.482759
2011	1.9710853	61.924686
2012	1.8958281	64.788732
2013	2.0562374	55.670103
2014	1.7686486	64.864865
2015	.9408454	40.425532
		(migrációs politika
		91.4893617)

A táblázat alapján, azokban az években, amelyekben a három szakpolitikai terület gyakorisága extrém módon megnövekedett (1991, 2000, 2004), a felszólalások diverzitásának értékei nulla felé konvergáltak. A jellemzően egy évig tartó hirtelen kiugrást követően a gyakorisági értékek csökkenésével párhuzamosan a diverzitás is fokozatos növekvő tendenciát mutatott. Azon időszakokban, amikor a gyakoriság extrém mértékű zuhanást mutatott, a diverzitás 2 érték fölé emelkedett, amely a parlamenti beszédekben megjelenő szakpolitikai területek közötti kiegyenlítődésre utal (például 1993, 1997–1999). A választott szakpolitikai témák gyakoriságának változásai tehát szignifikáns hatást gyakorolnak a parlamenti felszólalások diverzitására (H1). Ez alól a 2015-ös év kivélt képez, mikor az Európán végigsöprő migrációs válság a miniszterelnöki beszédek tartalmát is radikálisan átalakította.

Második felvetésünk szerint a szakpolitikai témák szerepének változásai a parlamenti felszólalások közpolitikai tartalmából, valamint az e területet szabályozó jogszabályok számából is kiolvasható. Felvetéseink bizonyítására a parlamenti felszólalásokra kiszámolt gyakoriság éves értékeit a rendeletek, valamint a törvények esetében is kiszámoltuk (4. ábra).

4.ábra. A miniszterelnöki beszédekben, a rendeletekben, valamint a törvényekben megjelenő szakpolitikai témák gyakoriságának éves változásai



A beszédek, valamint a jogszabályok gyakorisági trendjeinek mozgását vizsgálva a három indikátor együtt járását figyeltük meg. Az ábra alapján a felszólalások gyakorisági értékeivel párhuzamosan a jogszabályok száma is változik. Azokban az években, mikor a felszólalásokban a gyakoriság értéke jelentősen megnövekedett, a rendeletek, valamint a törvények mozgásai is hasonló tendenciát írtak le (például 2003–2004, 2010 utáni időszak). A felszólalások gyakorisági értékeinek csökkenése a jogszabályok esetén is csökkenő változásokat eredményezett (például 1996, 2006–2007). Felvetésünket számításaink is alátámasztották, a vizsgált szakpolitikai területek kiemelkedését a kormányfői parlamenti felszólalásokban megfigyelhető hangsúlyeltolódások mellett az e területen hatályba lépő jogszabályok számának változásai is jezik (H2).

Harmadik hipotézisünk szerint a vizsgált időszakban a kiválasztott szakpolitikai kérdések szerepének változásait a parlamenti felszólalásokban megjelenő közpolitikai témák hangsúlyainak, valamint a területet lefedő törvények és a rendeletek számának azonos időben bekövetkező, egyirányú mozgása jelzi. Felvetésünk tesztelése során a felszólalások, valamint a jogszabályok által mutatott mozgások időbeliségét vizsgáltuk (4. ábra). Eredményeink alátámasztották hipotézisünket. A változások a mind a parlamenti felszólalások, mind a jogszabályok esetén azonos időben következnek be. Az időbeliség ezáltal szintén előzetes feltevésünket igazolja. A három indikátor változásai ugyanabban az évben vagy egy év különbséggel következnek be, s a vizsgált időszakban nem tapasztalható hosszabb idejű szünet a hasonló irányú mozgások között. Hipotézisünk így beigazolódott (H3).

Eredményeink alapján a vizsgált időszakban az elemzésbe bevont szakpolitikai területek szerepének változásai a parlamenti felszólalások közpolitikai tartalmából kirajzolódó hangsúlyeltolódások, valamint a területeket lefedő jogszabályok számának változásaiból is megfigyelhető.

5. Konklúzió

Jelen tanulmányban a szakpolitikai területek szerepének változásait a rendszerváltás utáni miniszterelnökök parlamenti felszólalásai, valamint az e területeket szabályozó törvények és rendeletek elemzésével figyeltük meg. Eredményeink alapján a kormányfői beszédekben megjelenő közpolitikai kérdések gyakorisági, valamint a vonatkozó jogszabályok mennyiségi változásai átfogó képet nyújtanak a magyar politikai színtéren jelen lévő szakpolitikai területek aktuális állapotáról.

Első feltevésünk (H1), mely szerint miniszterelnöki parlamenti felszólalásokban szereplő szakpolitikai témák közötti egyensúlyi állapotot a makrogazdaság, a külpolitika, valamint a kormányzati működés területéhez kapcsolódó ügyek kiemelkedése szakítja meg, beigazolódott. Elemzésünk során a három szakpolitikai terület gyakorisága, valamint a felszólalások diverzitása közötti együtt jártást tapasztaltunk (2. táblázat). A gyakoriság növekedésével párhuzamosan a diverzitás csökkenését figyeltük meg. A tendencia fordított esetben is érvényesült, a gyakorisági értékek csökkenésével a diverzitás növekvő tendenciát mutatott.

Második és harmadik hipotézisünk (H2, H3) tesztelése során a felszólalások, valamint a jogszabályok által lefedett szakpolitikai témák gyakoriságának változásait vetettük össze (4. ábra). Eredményeink alapján, azon időszakokban, amikor a beszédekben a három vizsgált szakpolitikai kérdés hangsúlyosan jelent meg, az e területeket szabályozó jogszabályok száma is emelkedett. Az időbeliség kérdését vizsgálva hasonló eredményekre jutottunk. A felszólalások tartalmi változásai minden esetben a rendeletek és a törvények mozgásaival azonos időben – ugyanabban az évben vagy egy év eltéréssel – következtek be, mely a beszédek s a jogszabályok esetében megfigyelhető dinamikák együtt járásáról szóló feltevésünket támasztja alá.

A demokratikus rendszerváltással létrejött politikai arénában a szereplők mellett a szakpolitikai területek közötti erőviszonyok is átalakultak. A politika színterén jelen lévő közpolitikai témák szerepének változásai a kormányzati munka, valamint a törvényhozási folyamatok eredményeiből is kiolvasható. A kormányzat élén álló miniszterelnök parlamenti felszólalásai megfelelő indikátorként szolgálhatnak a közpolitikai témák szerepének változásainak megfigyeléséhez, önmagukban azonban nem elegendők a politikai színtér átfogó elemzéséhez. Ezen okból a végrehajtó hatalom napirendjének viszonyait viszatükröző beszédek mellett a szakpolitikákat szabályozó jogszabályok számá-

nak vizsgálata elengedhetetlennek bizonyul. A rendszerváltás utáni Magyarország esetében ezen összevetés különösen felértékelődik, hiszen a demokratikus struktúra hosszú távú stabilizálása a végrehajtó hatalom, valamint a törvényhozás összehangolt együttműködését teszi szükségessé.

Kulcsszavak: parlamenti felszólalás, törvényhozás, diverzitás, kormány, közpolitika

POKORNYI ZSANETT
tudományos segédmunkatárs/doktorandusz hallgató,
Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont
Politikatudományi Intézet/ELTE Állam- és Jogtudományi Kar
Politikatudományi Intézet,
pokorny.zsanett@tk.mta.hu