

ELŐSZÓ: A HUNGARIAN COMPARATIVE AGENDAS PROJECT BEMUTATÁSA

Boda Zsolt

(MTA TK Politikatudományi Intézet)

Sebők Miklós

(MTA TK Politikatudományi Intézet)

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

TEORETIKUS HÁTTÉR: A MEGSZAKÍTOTT EGYENSÚLY ELMÉLETE

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

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

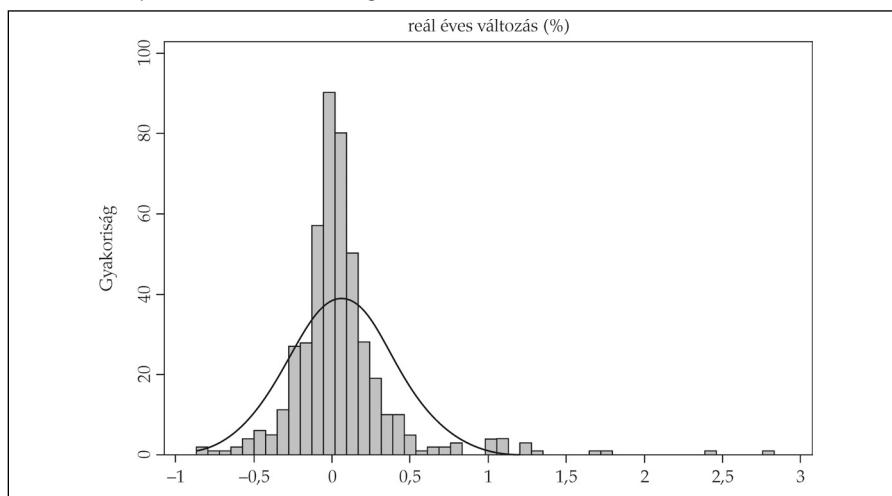
A megszakított egyensúly elmélete a közpolitikai dinamikát magyarázza. Ennek lényege a közpolitikai alrendszerek, ezek létrejöttének, megváltozásának és megszűnésének vizsgálata egy dinamikus keretben. Az elméletben a vizsgálat fókusza az egyedi közpolitikai ciklusról (pl. egy törvényjavaslat jogszabállyá válásának útja) a közpolitikai ciklusoknak keretet adó közpolitikai alrendszerekre, majd az ezeket magába foglaló közpolitikai rendszerre és ennek ún. makropolitikai szintjére kerül át. Az, hogy ez fogalmi vagy mértékbeli váltás, nem dönthető el egyértelműen: a közpolitikai alrendszer változása megvalósulhat egyetlen közpolitikai döntéssel, de sok egymásra rakódó vagy egyidejűleg jelentkező döntéssel is. Másrésztől a közpolitikai alrendszer fogalma lényegesen bővebb, mint a közpolitikai ciklusok összessége egy adott szakterületen. Az irodalmat áttekintő Jenkins-Smith és társai (1991) nyomán a közpolitikai alrendszer a közpolitikai folyamat keretrendszere, amelyben intézmények és különböző háttérű cselekvők (pl. érdekcsoportok, pártok, a sajtó stb.) befolyásolják a közpolitika-alkotást.

A megszakított egyensúly elméletének logikája szerint a közpolitikai alrendszer (mint a kutatási irány klasszikus példájában az atomenergia-politika az 1960-as évek előtt) belső szerkezete alapjáraton egyensúlyban van, amely így elsődlegesen külső ráhatások esetén módosul (vö. megszakítás). Ezek nyomán megindul egy alkalmazkodási folyamat az intézményi szerkezetben, amely a változások kiváltotta sokkhatással többé-kevésbé arányos mértékű: a társadalmi-gazdasági körülmények rövid időn belüli extrém mértékű változására egy hasonlóan radikális szervezeti és szabályozási reform a válasz. A rendszer ugyanakkor a sokkhatás elmúltával visszaáll, vagy legalábbis közelít kiinduló állapotához (vö. egyensúly).

Az, hogy a közpolitikai alrendszerek alapvetően egyensúlyban vannak, de legalábbis csak lassan változnak, a közpolitikai tanulmányok egyik alaptézise – vö. Charles Lindblom inkrementalista megközelítését. Ennek Lindblom óta a hagyományos magyarázata az, hogy a közpolitikai szereplők, állami intézmények, érdekcsoportok, szakértők stb., csak ritkán értenek egyet a változások irányában és mértékében, ezért az intézményi súrlódás és az egymást kioltó lobb- és intézményi érdekek miatt a közpolitikai területeket a status quo fenntartása – vagy csak kismértékű megváltoztatása – jellemzi. Ez alól kivételt jelentenek azok a helyzetek, amelyekben – a fentebb leírtaknak megfelelően – valamilyen külső sokk rákényszeríti a közpolitikai alrendszert vagy a döntéshozókat a változtatásra. Ilyen sokkhatás lehet egy gazdasági válság, politikai átrendeződés, háborús fenyegetés, vagy egy természeti katasztrófa. A hagyományos, inkrementális logikában ezek azonban rendkívüli esetek, amelyek nem értelmezhetőek a közpolitika normál működésének keretei között.

Éppen ez az, amit a megszakított egyensúly elmélete vitat: e szerint a stabilitás és változás (együttesen: a dinamika) egyaránt lényegi mozzanata a közpolitika működésének. Baumgartner és Jones tehát nem feltétlenül új tényeket fedezett fel, hanem inkább új módon értelmezte az ismert tényeket. Jellemző, hogy a közpolitika-tudomány klasszikusa, Aaron Wildawsky is kimutatta azt, ami aztán a megszakított egyensúly elméletének emblemikus illusztrációja lett, hogy ti. a költségvetési kiadások évenkénti változásai úgynevezett leptokurtikus eloszlást követnek (True–Jones–Baumgartner, 2007). A normál eloszláshoz képest a különbség az, hogy a főösszeghez mérve a 0 százalék körüli, kismértékű költségvetési elvonások vagy forrásbővülések sűrűsödése nagyobb (vagyis a jellemző mintázat az inkrementális változás), azonban a széleken a jelentős változások gyakorisága váratlanul megugrik (megszakítások). Ezt a mintázatot azóta nem csak az amerikai, hanem más országok költségvetési változásairól is kimutatták – a hazai adatokon Sebők és Berki (2015). Wildawskyék azonban úgy vélték, a jelentős változások a rendkívüli esetekre utalnak, amelyeket ki kell zárni az elemzésből, ha a költségvetés úgymond normál dinamikájára vagyunk kíváncsiak.

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



Forrás: Sebők–Berki, 2015.

A megszakított egyensúly elmélete viszont abból indul ki, hogy a nagyléptékű változások korántsem annyira rendkívüliek, mint azt az inkrementalizmus sugallja – valójában a közpolitika bevett működéséhez tartoznak. A közpolitikai alrendszerek felől nézve külső kihívás jöhet egyszerűen a politikai döntéshozók avagy a szélesebb politikai közösség által is követett „makropolitika” felől (ahogyan Baumgartner és Jones fogalmaz, megkülönböztetve azt az alrendszer-specifikus politikától). Ha a nagypolitikában egy közpolitikai prob-

léma üggyé válik, akkor a politikai döntéshozók (a parlament, a kormány) figyelme ráirányul az adott közpolitikai alrendszerre, és adott esetben „kívülről” belenyúlva annak működésébe nagyléptékű változásokról hoznak döntést, feldúlva az aktorok, intézmények által létrehozott és fenntartott közpolitikai monopólium egyensúlyát.

Nincs azonban feltétlenül extrém sokkhatásra szükség ahhoz, hogy a makropolitika foglalkozni kezdjen egy közpolitikai problémával. A klasszikus példában használt atomerőmű-katasztrófa természetesen ráirányítja a figyelmet az atomenergiára és radikális energiapolitikai reformokat indukálhat – de a politika normál működése során is összegyűlhet annyi „gyúanyag”, amely aztán beindítja a közpolitikai változásokat. Ez a normál működés gyakran a közpolitikai alrendszer monopóliumát támadó közpolitikai vállalkozók tevékenységéhez kapcsolható, akik elégedetlenek a fennálló szabályokkal, működési módokkal, hatalom- és erőforrás-elosztással, és kihívást intéznek a fennálló viszonyok ellen. A kihívásukra a közpolitikai monopólium válaszolhat kooptálással is: ekkor alapvetően kismértékű változások keretében bevonják őket a rendszerbe, semlegesítve a kritikát. De a közpolitikai vállalkozók akkor lehetnek igazán sikeresek, ha ügyüket fel tudják emelni a makropolitika szintjére, és meg tudják győzni a döntéshozókat, hogy jelentős változásokra van szükség. Ezt nagyon gyakran ügyük mediatizálásával, valamint a közvélemény mozgósításával tudják elérni, hiszen amiről a sajtó beszél, és amit az emberek fontosnak tartanak, arra jó eséllyel a politika is odafigyel. A sajtó és a közvélemény figyelmét azonban akkor lehet felkelteni, ha az ügynek új értelmezési keretet (frame), vagy közpolitikai képet (policy image) tudnak adni ahhoz képest, amit a közpolitikai monopólium elfogad. Így pl. az atomenergiát a biztonságos és olcsó, valamint a szakértők által felügyelt és megfelelően szabályozott szektor imidzséből áttolják a kockázatos, környezetszennyező, drága és nem megfelelően szabályozott energiatermelési mód imidzsébe (az atomenergia imidzsváltásáról lásd Baumgartner és Jones, 1993 és 2009). Egy hatásos kép vagy keretezés segíthet megváltoztatni az ügy percepcióját, és adott esetben a döntéshozó figyelmét is ráirányíthatja az adott problémára. Az elmélet ugyanis azt feltételezi, hogy a döntéshozók korlátozott kognitív kapacitással rendelkeznek, és szemben azzal, ahogyan a közpolitikai alrendszerekben egymással párhuzamosan folyik számos probléma menedzselése, egyszerűen csak egy dologra figyelve, avagy a szaknyelv szerint „szekvenciálisan” tudnak az ügyekkel foglalkozni. Mivel emiatt csak korlátos számú problémával tudnak foglalkozni, azokra fognak fókuszálni, amelyek fontosnak látszanak. Ha egy probléma viszont jelentőségre tesz szert a különböző arénákban és napirendeken, és magára vonja a makropolitika figyelmét, akkor akár lavinászerű változások is bekövetkezhetnek: az alrendszerben a közpolitikai monopólium megtörik, új aktorok is beszállnak a játszamába és egymásra „licitálva”, pozitív visszacsatolások révén nagyléptékű reformokat idéznek elő.

A napirendek empirikus vizsgálatára tehát az elmélet tesztelése, vagy általánosabban fogalmazva, az elmélet által leírt mechanizmusok vizsgálata miatt volt szükség. A megszakított egyensúly elmélete szerint a napirendek dinamikája előre jelzi a közpolitikai változást: ha egy téma tartósan és kiterjedten jelen van a médiában, fontosnak tartja a közvélemény, tematizálja a politika (pl. interpellációk vagy egy „évértékelő” beszéd keretében), akkor jó eséllyel valamilyen közpolitikai változás fog bekövetkezni. Megfordítva: a jelentős közpolitikai változásokat a téma fontosságának emelkedése előzi meg/kíséri a különböző napirendeken.

A COMPARATIVE AGENDAS PROJECT – AVAGY AZ ADATBÁZISÉPÍTÉS MINT A POLITIKATUDOMÁNY JÖVŐJE

Baumgartner és Jones 1993-ban kezdték el összeállítani adatbázisaikat. A cél az volt, hogy hosszú távú adatsorokkal rendelkezzenek az amerikai közpolitika napirendjeiről, valamint a döntésekről. Ennek érdekében kialakítottak egy kódkönyvet, amely eredetileg 19 közpolitikai főcsoportkódot (pl. makrogazdasági politika, honvédelem, egészségügy stb.) és ezeken belül összesen 225 altémát (pl. a makrogazdasági politikán belül költségvetési politika, monetáris politika stb.) határozott meg. A kódok kizárólagosak, tehát minden megfigyelés csak egy kódot kaphat. Ez a kódolás lehetővé teszi, hogy egy adott közpolitikai téma, mondjuk a büntető igazságszolgáltatás vonatkozásában meg lehessen határozni, hogy miként alakultak a napirendek, mikor beszélt róluk sokat a sajtó, mikor volt több kongresszusi meghallgatás a témában, mikor tartották az emberek is fontos problémának a témát, és végül, hogy mikor került sor törvényhozási aktsura (mint közpolitikai változásra). A példánál maradva: a bűnözés és ezzel kapcsolatban a büntető igazságszolgáltatás témája a hatvanas évek végén és a hetvenes évek elején hirtelen felemelkedett az amerikai napirendekben, majd ezt követően több törvényi változtatás is történt e területen. Az amerikai Policy Agendas-projekt keretében tehát egyrészt a jogszabályokat, másrészt a média napirendjét (ezt a New York Times címlapján megjelenő cikkekkel azonosítva), valamint az embereket foglalkoztató, a közvélemény-kutatások által mért legfontosabb problémák („most important problems”) listáit kódolták le. Sor került továbbá a költségvetések sorainak, a kongresszusi meghallgatások, az elnöki beszédek, a kormányrendeletek, a legfelsőbb bírósági döntések stb. kategorizálására is – az adatbázisok folyamatosan bővülnek és jelenleg 500 ezer megfigyelésről tartalmaznak adatokat (lásd www.policyagendas.org).

Baumgartner és Jones projektje az utóbbi tíz évben nemzetközi dimenziót kapott, ahogyan egyre több országból csatlakoztak kutatók, hogy az eredeti módszertant átveve álljanak neki adatbázisokat építeni saját közpolitikai napirendjeikről. Jelenleg több tucat országban vagy egyéb kormányzási szinten

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

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

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

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

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

A HUNGARIAN COMPARATIVE AGENDAS PROJECT

A magyar projekt 2013 októberében, az OTKA támogatásával¹ indult, Boda Zsolt és Sebők Miklós szakmai irányításával (lásd <http://cap.tk.mta.hu>).² A kódkönyvek fordítása és adaptálása után kézi, valamint gépi kódolással kezdtük el az adatbázisok építését. 2015 őszéig az alábbi, a közpolitikai kódokat tartalmazó adatbázisok készültek el:

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

A projekt keretében létrejöttek további kiegészítő adatbázisok is (valamennyi az 1990–2014-es időszakra vonatkozóan):

- Az országgyűlési képviselők pártkötődéséről, politikai tisztségeiről, bizottsági tagságáról, választókerületéről. A választókerületekről és a hozzájuk köthető településekről.
- Az országgyűlés bizottságairól és tagságáról.
- Az országgyűlésben képviselővel rendelkező pártokról.
- Az interpellálható kormánytagokról.

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

IRODALOM

- Baumgartner, Frank R.–Jones, Bryan D. (1993, 2009): *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago–London, The University of Chicago Press. (Első és második kiadás)
- Boydston, Amber E.–Hardy, Anne–Walgrave, Stefaan (2014): Two Faces of Media Attention: Media Storm Versus Non-Storm Coverage. *Political Communication*, 31 (4): 509–531
- Chaquès Bonafont, Laura–Palau, Anna–Baumgartner, Frank R. (2015): *Agenda dynamics in Spain*. Palgrave Macmillan.
- Jenkins-Smith, Hank C.–St. Clair, Gilbert–Woods, Brian (1991): Explaining Change in Policy Subsystems: Analysis of Coalition Stability and Defection over Time. *American Journal of Political Science*, Vol. 35., No. 4. (Nov., 1991): 851–880.
- John, Peter–Bertelli, Anthony–Jennings, Will–Bevan, Shaun (2013): *Policy agendas in British politics*. Palgrave Macmillan.
- John, Peter–Bevan, Shaun (2012): What Are Policy Punctuations? Large Changes in the Legislative Agenda of the UK Government, 1911–2008. *Policy Studies Journal*, 40 (1): 89–108.
- Jones, Bryan D.–Baumgartner, Frank R. (2004): *Representation and agenda setting*. *Policy Studies Journal*, 32 (1): 1–24.
- Jones, Bryan D. et al. (2009): A general empirical law of public budgets: A comparative analysis. *American Journal of Political Science*, 53 (4): 855–873.
- True, James L.–Jones, Bryan D.–Baumgartner Frank R. (2007): Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: P. A. Sabatier (ed.): *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 155–188.
- Sebők Miklós–Berki Tamás (2015): *Punctuated Equilibrium in Hungarian Budgeting (1991–2013)*. Kéziratban.
- Walgrave, Stefaan–Stuart Soroka–Michiel Nuytemans (2008): The Mass Media’s Political Agenda-Setting Power: A Longitudinal Analysis of Media, Parliament, and Government in Belgium (1993 to 2000). *Comparative Political Studies*, 41 (6): 814–836.
- Walgrave, Stefaan–Julie Sevenans–Kirsten Van Camp (2015): *What draws politicians’ attention? An experimental study of issue framing and its effect on individual political elites*. Előadás a CAP éves konferenciáján, Lisszabon.

JEGYZETEK

¹ Pályázat azonosító: K 109303.

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