

Bevezetés

2022. április 03-án a Fidesz-KDNP negyedik kétharmados parlamenti többségét szerezte meg az országgyűlési választásokon. A miniszterelnöki székbe ismételten Orbán Viktor került, aki immár ötödik alkalommal alakíthatott kormányt. Az új Fidesz-KDNP kormányhoz vezető utakat sokan sokféleképpen vizsgálják: míg számos kutatás a pártok közötti erőviszonyok felől közelít (lásd Susánszky-Unger-Kopper 2020), mások a média (lásd Bene-Farkas-Merkovity 2020), vagy a közvélemény (lásd Szabó és szerzőtársai 2021) változásait figyelik meg. Tanulmányunk arra tesz kísérletet, hogy e sort az áprilisi választásokhoz vezető közpolitikai utak áttekintése révén bővítse. Ezeket az utakat egyfelől a *közpolitika-alkotás folyamataiban* történt változások mentén tekinti át, de azokra a *zászlóshajó szakpolitikai kérdésekre* is kitér, melyek az elmúlt években magukra vonták a politikai szereplők figyelmét és kiemelkedtek a közpolitikai napirendeken.

A szakpolitika-alkotás folyamatait vizsgálva, a 2022-es választásokhoz két fő út vezetett. Az első a 2020 tavaszán berobbanó koronavírus járványhoz köthető, mely az egészségügyi válsághelyzetben egy új, különleges hozott el. 2020. március 11-én ugyanis a kormány (..) *az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére (...)*¹ veszélyhelyzetet hirdetett, mely lehetővé tette, hogy a járványkezeléssel kapcsolatos legfontosabb szakpolitikai ügyeket rendeletek, és ne törvények formájában szabályozza. S bár e változások elsősorban a könnyebb és gyorsabb döntéshozást célozták, révén a döntéshozás lényegében kikerült a parlamentből és a kormány asztalára került át (erről bővebben lásd Sente, 2020; Stumpf, 2020)

A kormányzati dominancia azonban már a COVID-19 berobbanását megelőzően is a magyar közpolitika-alkotás egy meghatározó jellemzője volt. A pandémia idején felállított speciális keretek ugyanis már egy erősen centralizált döntéshozási struktúrába épültek (Molnár-Ring 2021:54-57), így a 2018 és 2022 közötti ciklusban zajló közpolitika-alkotás feltárása érdekében a 2010 utáni illiberális, de a 2010 előtti liberális rezsimek sajátosságait is áttekintjük². 2010 előtt ugyanis a közpolitika-alkotás egy többszereplős döntéshozatali struktúrára épült. Magyarország a posztkommunista demokratizálódás élenjárójaként (Enyedi 2016:211) a parlamenti munkát a nyugati demokráciák esetében megfigyelt folyamatokhoz igazította, melyben a kormány (lásd Jennings és szerzőtársai 2011) és az ellenzék (lásd Bräuninger–Debus 2009) is érdemi befolyást gyakorolt a közpolitika-alkotásra.

¹ A Kormány 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelete veszélyhelyzet kihirdetéséről

² A 2010 előtti és a 2010 utáni rezsimeket a Hungarian Comparative Project Sebők Miklós és Boda Zsolt szerkesztésében megjelent átfogó könyve alapján (2021) „liberálisként” és „illiberálisként” határozzuk meg. Meghatározásuk szerint az illiberális rendszerek lényege, hogy bár választásokat tartanak, azok nem szabadok vagy tisztességesek, és/vagy az általuk megszerzett hatalom nem a hatékony kormányzást szolgálja (Sebők-Boda, 2021:9).

Kétharmados parlamenti többsége révén azonban a Fidesz 2010 után radikális átalakításokat végzett a 2010 előtti liberális rezsimben kiépített intézményi struktúrán, új irányokat szabva ezzel a közpolitika-alkotás folyamataiban is. Az illiberális rezsimben az ellenőrzési eszközök és az ellensúlyi szereplők legyengültek, a szétaprózódott, belső feszültségektől is terhelt politikai ellenzék marginalizálódott (lásd Bartha–Boda–Szikra 2020:4), de a kormány-ellenzék viszonyát mindenkor jellemző információs asszimetria (Jennings és szerzőtársai 2011:2-4) is fennállt. A kormány hatalmát emellett Magyarország polarizált jellege is erősítette, melyet erős pártosság és a politikai oldalak mentén mélyen megosztott társadalmi gondolkodás jellemez (Patkós 2019). Az Enyedi Zsolt (2016:16-18) által *“populista polarizációnak”* nevezett stratégia részeként ugyanis a Fidesz a pártok közötti rivalizálást a népesség ideológiai megosztottsága mentén alakította ki, s a választási küzdelem fő irányvonalait az igaz lelkű magyarok és a külföldi érdekeket szem előtt tartó ellenzéki elit különbségeire alapozta.

A koronavírus berobbanása ellenére tehát a közpolitika-alkotás a rendeleti kormányzás idején sem mutatott érdemi változást, a döntéshozást ugyanis továbbra is a kormányzati dominancia jellemezte. Ahogyan azonban a későbbiek során is látni fogjuk, az ellenzéki pártok által benyújtott javaslatok a pandémia idején némiképp magasabb arányban kerültek elfogadásra, mint ami a ciklus elején, vagy az illiberális rezsim korábbi időszakában megfigyelhető volt. Az új különleges jogrendben ugyanis a Fidesz már rendeletek útján is képes volt elérni közpolitikai célkitűzéseit, így azok kerültek a döntéshozás pódiumára a törvényekkel szemben.

A szakpolitika-alkotás másik általunk vizsgált útja a napirendeken kiemelkedő szakpolitikai kérdéseket érinti, melyeket zászlóshajó ügyeknek is nevezhetünk. Egyfelől, az elmúlt harminckét évben alapvetően három szakpolitikai terület határozta meg a napirendeket: a *makrogazdasági politika*, a *külpolitika*, valamint a *kormányzati tevékenység* (mely utóbbihoz a közigazgatás, valamint a parlamenti munka is kapcsolódik). Ezek azonban nem a magyar közpolitika-alkotás sajátos jellege nyomán váltak kiemelkedővé, a szakirodalom szerint a legtöbb országban meghatározók a döntéshozók számára (lásd Jennings és szerzőtársai (2011); Mortensen és szerzőtársai (2011) összehasonlító vizsgálatait). Mindemellett azonban a negyedik Fidesz-kormány idején, de a korábbi időszakokban is felemelkedett néhány zászlóshajó ügy, melyek már a mindenkori magyar kormányok aktuális közpolitikai preferenciáit tükrözték vissza. Míg a 2010 előtti liberális rezsimben e témák jellemzően a kollektív szolgáltatásokhoz kapcsolódtak, úgy, mint a kilencvenes években a *privatizáció* vagy a kétezres években a *közlekedéspolitika* és az *egészségügy*, a 2010 utáni választási ciklusokban már elsősorban a kormány által kitűzött politikai célokat voltak hivatottak erősíteni, így a Fidesz a közpolitikai szempontok mellett gyakorta politikai tartalommal is megtöltötte azokat. Ilyen volt például a *rezsicsökkentés* (lásd Böcskei 2015), vagy éppen a *bevándorláspolitiká* (lásd Metz 2017; Bíró-Nagy 2018) is, melyek számos alkalommal mosódtak össze a Fidesz által közvetített politikai célokkal, így például az Európai Unióval kapcsolatos kormányzati kritikák tematizálásával.

A COVID-19 azonban nem csak a közpolitika-alkotás folyamataira, de a napirendekről kiemelkedő zászlóshajó ügyekre is hatással bírt. A koronavírus okozta egészségügyi válsághelyzet ugyanis egyfajta közpolitikai sokkhatásként (Jones és Baumgartner 2005) szinte egyik napról a másikra emelte az egészségpolitika területét a szakpolitika-alkotás pódiumára és szorította háttérbe a korábbiakban hangsúlyos (köz)politikai kérdéseket. 2020 második felében például a közvélemény napirendjén a legismertebb és a legfontosabb ügyek már szinte kizárólag a COVID-19 témaköréhez

kapcsolódtak, köztük olyan kérdésekkel, mint a kijárási korlátozások vagy az egészségügyi bérrendezés (Szabó és szerkesztőtársai 2021).

A Fidesz azonban a 2018 és a 2022 közötti időszakban sem hagyhatta figyelmen kívül saját céljait: dominálni a napirendeket és a saját politikai céljait segítő (szak)politikai ügyeket előtérbe tolni. Az Ukrajnában kirobbant háború, valamint a Fidesz saját napirendjének változásai így olyan régi-új témák kiemelkedését hozta el, mint a rezsikérdés, mely a ciklus második felében a 2010-es évek után ismét az egyik legfontosabb közpolitikai kérdésként tűnt fel. Ezt az állítást erősítik az Enyedi Zsolt és Szabó Andrea által 2022 nyarán publikált vizsgálat eredményei is, melyek alapján a rezsicsökkentés a megkérdezett Fidesz-szavazók 15 százaléka esetében érdemi befolyással bírt a választásokon meghozott döntésükre³.

Tanulmányunk célja a fenti folyamatok áttekintése, melyet két lépésben végzünk el. Elsőként a 2022-es választásokhoz vezető közpolitikai események és változások legfontosabb jellemzőit vizsgáljuk, melyeket a zászlóshajó (szak)politikai kérdések bemutatása követ. Megfigyeléseinket a *Comparative Agendas Project (CAP)* magyar kutatócsoportja által felépített adatbázisok⁴ segítségével végezzük el, mely alapján többek között a kormányhoz („Miniszterelnöki beszédek” adatbázis), az ellenzéki pártokhoz („Interpellációk” adattábla), valamint a parlamenti munkához („Törvények” adatsor) kapcsolódó napirendeket tekintjük át. Végül, a 2010 és a 2022 közötti időszakban az egészségpolitikára irányuló kormányzati figyelem változásait vizsgáljuk, melyet Orbán Viktor miniszterelnök Kossuth Rádió „Jó Reggelt, Magyarország!” című péntek reggeli műsorában tett interjúi alapján elemzünk.

³ A szerzők a rezi szerepét az ún. materiális szempontok csoportján belül vizsgálták, melybe a rezsikérdés mellett a családok, fiatalok és nyugdíjasok támogatására, valamint a fizetések, a nyugdíjak és a különböző adókedvezményekre vonatkozó intézkedéseket is beemelték. Az eredmények alapján a felsorolt intézkedéseket együttesen négyből három Fidesz-szavazó jelölte meg a választások során meghozott döntésük indoklásaként. Az elemzés Rezsicsökkentés, adó-visszatérítés, háború, Orbán szeretete – ezért szavaztak a Fideszre címen elérhető a Telexen.

Lásd: <https://telex.hu/belfold/2022/06/03/enyedi-zsolt-szabo-andrea-postelection-kutatasi-elemzes-sorozat-harmadik-resz>

⁴ A vizsgált három adatbázis az 1990. január 1. és a 2022. december 31. között elhangzott miniszterelnöki parlamenti felszólalásokat, ellenzéki képviselők által elmondott interpellációkat, valamint a hatályba lépett törvényeket gyűjti össze. A kormányfői felszólalásokat összefoglaló adatbázis a beszédek mondatok szintjén vizsgálja, így 13407 (ebből 10476 mondat, melyből 5754 a 2010 előtti időszakra, míg 6090 a 2010 utánra vonatkozik) megfigyelést tartalmaz. Az interpellációk esetében ez a szám 6214 (melyből 3955 2010 előttre, míg 2259 2010 utánra vonatkozik), míg a törvényekre vonatkozóan 4758 (melyből 2532 2010 előtt, 2226 pedig 2010 után lépett hatályba) – ez utóbbi esetekben a megfigyelési egységet a teljes szöveg jelentette. Az adatokat a *Comparative Agendas Project* kézikönyve alapján 21 közpolitikai terület (fő-témakör) szerint kategorizáltuk (kódoltuk). Az interpellációk és a törvények esetében az adatokat al-témakörökre is tovább bontottuk, azonban tanulmányunk ezeket nem vizsgálja.

A 2020. március 1. és 2021. december 31. közötti időszakra vonatkozóan Orbán Viktor a Kossuth Rádió „Jó Reggelt, Magyarország!” c. péntek reggeli műsorában tett interjúit is vizsgáljuk, a parlamenti felszólalásokkal megegyezően mondatok szintjén. Az adatbázis 9645 megfigyelést tartalmaz.

A CAP kutatócsoport adatbázisai az alábbi linken érhetők el: <https://cap.tk.hu/adatbazisok>

1. Út a 2022-es választások felé: közpolitika-alkotás a 2010-es években és korábban

Amikor a Fidesz-KDNP 2018-ban negyedik alkalommal is kormányt alakított, a közpolitikai-alkotásban a már jól ismert irányelveket tartotta fenn. Egyfelől, míg 2010 előtt a döntéshozást gyakorolta a pártok civil- és szakmai szervezetekkel, valamint egymással kötött (szak)politikai alkui és az érdekegyeztetés jellemezte (lásd Boda–Patkós, 2018:87), 2010 után a Fidesz egy erősen centralizált struktúrát épített ki (lásd Molnár–Ring, 2021:54-57). Ebben a szakpolitika-alkotás a kormányból kiemelkedő miniszterelnökre épült (Bartha–Boda–Szikra,2020:3), akinek a kezében összpontosuló hatalom rövid idő alatt gyengítette le a parlament kormány feletti ellenőrző szerepét (lásd Lengyel–Ilonszki 2010; Bozóki, 2015). A kétharmados parlamenti többségnek köszönhetően a döntéshozás zártabbá vált, a kormány nagyrészt szabadon formálta a szakpolitikák szabályozását és a napirendeket, intézményi és alkotmányos korlátok kevésbé szabályozták tevékenységét (Bozóki és Hegedűs 2018; Körösi 2019). Intézkedéseit többnyire top-down módon vezette be, előkészítésük során egyre kevésbé tartotta szükségesnek a jogszabályok előzetes vitáját és a politikai szereplők széleskörű bevonását (Boda–Patkós 2018:87).

2020 márciusában azonban a COVID-19 egy nemzetközi térből érkező közpolitikai sokkhatásként (lásd Jones és Baumgartner 2005) a kormányt egy korábbiakban ismeretlen és kiszámíthatatlan ellenféllel állította szembe. Olyan kereteket kellett kidolgozni tehát, melyek egyfelől jelentősen leegyszerűsítik és meggyorsítják a vírussal kapcsolatos döntéshozatal⁵, emellett azonban továbbra is megőrzik, vagy tovább is erősítik a kormány közpolitika-alkotásban korábbi években megszerzett domináns szerepét. E kettős cél teljesítése érdekében 2020 tavaszán a rendeleti kormányzás időszakára kezdődött el, mely mellett azonban a kormány a parlament falain belül is megőrizte kiemelt szerepét, az alábbi módon.

A koronavírus megjelenése előtt a döntéshozás folyamatait a közpolitikával foglalkozó irodalom két úton vizsgálta: egyfelől a parlamenti viták természetét elemezték (lásd Boda–Sebők 2018:92-122), másfelől azonban azzal is foglalkoztak, hogy az ellenzéki- és a kormánypártok asztaláról érkező törvényjavaslatok milyen arányban kerülnek elfogadásra (lásd Sebők–Kubik–Molnár 2017; Gajdoschek–Sebők–Molnár 2021). Ez előbbi esetében a figyelem általában az interpellációk, valamint az egyéb parlamenti kérdések és felszólalások felé fordul, melyek a 2010 előtti liberális rezsimben, de a 2010 utáni illiberális rendszerben (a két rezsim közpolitika oldaláról elvégzett összehasonlító elemzését lásd Pokorny és Sággy 2021) is kiemelt eszközként szolgáltak az ellenzéki pártok számára a kormányzati intézkedések véleményezésére, valamint arra is, hogy a napirendjükön kiemelt közpolitikai ügyeket, vagy a kormányra nézve kellemetlen kérdéseket tematizálják és hosszú időn át felszínen tartásuk (Boda–Sebők 2018:92-112).

⁵ „Azok a döntések, amelyek meghozatalára a kormány kényszerül, bizonyos tekintetben példátlanok (..) a mostani helyzet azonban, úgy gondoljuk (a kormány), hogy ezt szükségessé teszi (..) a kormány célja ugyanis, hogy mindent megtegyen a megelőzés érdekében.” – érvelt a veszélyhelyzet kihirdetésének szükségessége mellett Gulyás Gergely miniszterelnökséget vezető miniszter a 2020. március 11-én tartott Kormányinfón. Az aznapi Kormányinfo az alábbi linken érhető el: <https://www.youtube.com/watch?v=XtaEeqhUZ5w>

A parlamenti viták nyújtotta lehetőséget a képviselők rendszerint kihasználták, így például 2010 előtt az ellenzéki pártok közel háromszor annyi interpellációt nyújtottak be (körülbelül hatszáz alkalommal), mint a kormánypártok (közel kétszáz alkalom). Számuk az illiberális rezsimben további növekedést mutatott, mely a 2010 és a 2014, de a 2014 és a 2018 közötti ciklusban is meghaladta a hétszázat. A Fidesz kétharmados többségének köszönhetően ugyanis az ellenzék jogalkotásra gyakorolt hatása minimálisra csökkent (lásd 1. ábra), így a parlamenti munka során lényegében az interpellációk és az egyéb kérdések váltak az egyedüli eszközökké a képviselők számára a kormányzati munka ellenőrzésére és a számonkérésre, valamint a kormánypártokkal kapcsolatos kritikák megfogalmazására (lásd Sebők–Boda 2021:224-225). S bár a negyedik Fidesz-KDNP kormány idején az interpellációk száma jelentősen lecsökkent (mindössze 484 kérdés hangzott el a Magyar Országgyűlésben), a választásokat megelőző hónapokban az ellenzéki pártok meglehetősen aktívan interpelláltak – februárban és március elején még tizenöt kérdés hangzott el a vitanapokon.

A COVID-19 hatására azonban a kormánypártok parlamenti kommunikációja is megváltozott. Erre utal például Orbán Viktor miniszterelnök beszédeinek közpolitikai felépítése is, melyeket a 2010 utáni parlamenti ciklusokban az ún. retorikai elemek⁶, valamint a közpolitikai kérdések közötti szűk rés jellemzett. A kormányfő ugyanis nem kizárólag a szakpolitikai kérdésekre helyezte a hangsúlyt, gyakorta beszélt a „magyarsággal” és a „magyar emberekkel” kapcsolatos szimbolikus témákról is⁷. E folyamat csúcspontját a 2017-es évben érte el, amikor az összes parlamenti felszólalás tartalmának közel felét e retorikai témák adták.

A ciklus második felében azonban a beszédek felépítése jelentősen átalakult, a közpolitikai tartalommal nem bíró szövegrészek mennyisége ugyanis számottevő csökkenést mutatott. 2018 és 2022 így a felszólalásokat ismételten a szakpolitikai kérdések uralták – míg 2020-ban a retorikai elemek a szövegek mindössze 17 százalékát tették ki, 2020-ban közel azonos értéket felvéve 19,5 százalékon álltak. A felszólalások felépítése így Orbán Viktor első Fidesz-kormány (1998-2002) idején elmondott parlamenti beszédeihez váltak hasonlóvá, melyekben a kormányfő elsősorban szakpolitikai kérdésekre épített, így általában az aktuális célkitűzéseket, az új programok és stratégiák részleteit és az eredményeket tárgyalta (lásd még Boda-Sebők 2018:112-122).

Az Országgyűlés falai között zajló vitanapokat tehát a koronavírus okozta egészségügyi válsághelyzet jelentősen átalakította: az interpellációk száma lecsökkent, a miniszterelnök pedig beszédeit elsősorban a válságkezeléssel kapcsolatos szakpolitikai kérdések köré építette. A COVID-19 azonban a törvényalkotásban is fontos változásokat hozott, melyet a hatályba lépő törvények

⁶ Tanulmányunkban retorikai vagy szimbolikus jelentéssel bíró elemek alatt azokat a szövegrészeket értjük, amelyek közpolitikai tartalommal nem bírnak, azonban a választók számára szimbolikus jelentőségű üzeneteket hordozhatnak magukban (lásd például Terry Royed Egyesült Királyságban és az Egyesült Államokban a pártok ígéretei kapcsán végzett hasonló vizsgálatát, 1996).

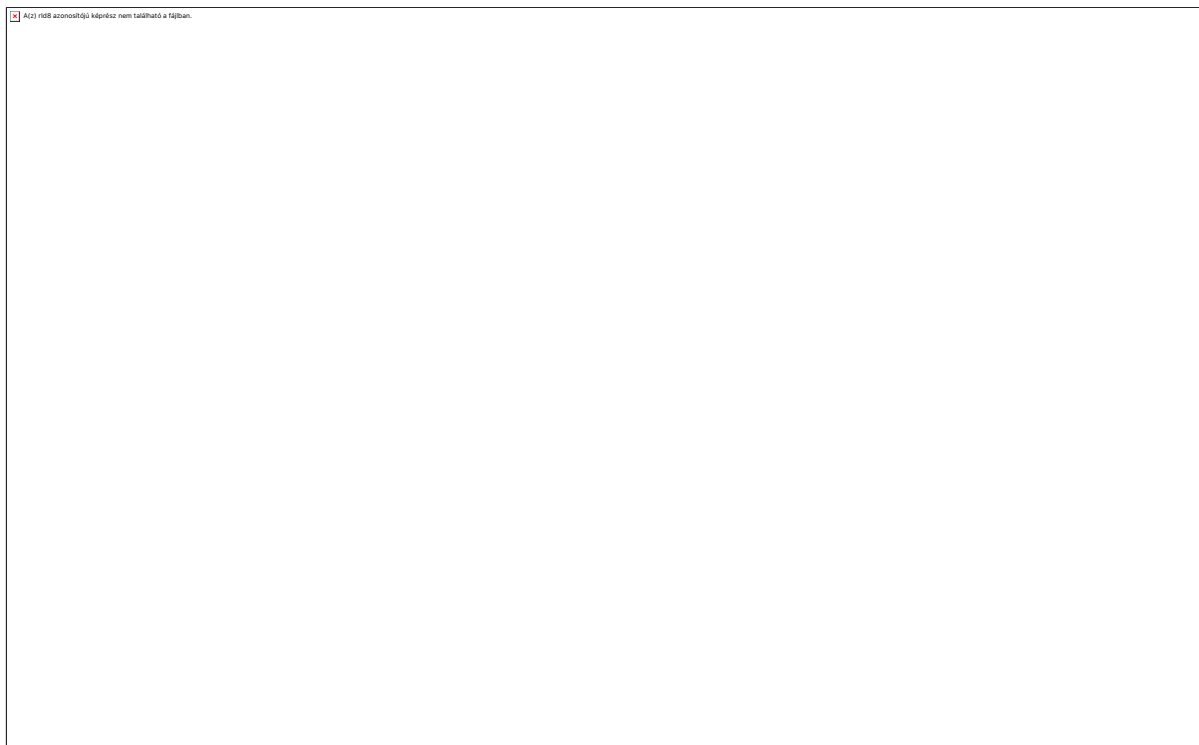
⁷ Orbán Viktor 2010. szeptember 13-án tartott felszólalásában például a következőképp fogalmazott: „Bennünket, magyarokat szoktak azzal vádolni, hogy csodavárók vagyunk, hogy illúziókat kergetünk, hogy délibábos vágyálmaink vannak, hogy csak lelkesedni tudunk, de a kitartó munka nem kenyerünk (...) Szeretném tájékoztatni a tisztelt Házat, hogy Magyarországon én ma semmi ilyesmit nem tapasztalok, se csodavárást, se illúziókergetést, se délibábos álmodozást.”

A kormányfő 2013. szeptember 09-én hasonlóan fogalmazott: „Az eddig elért eredményeink alapján azt mondhatom, hogy mi, magyarok derekasan megküzdöttünk a múlt legnagyobb hibáival, és ma már nyeresre is állunk.”

A közpolitikai kódokkal ellátott felszólalások a Comparative Agendas Project „Miniszterelnöki beszédek” c. adatbázisában érhetők el.

benyújtóit vizsgálva figyeltünk meg – az átfogó összehasonlítás érdekében 1990 és 2022 között (1. ábra).

1. ábra. Kormánypárti és ellenzéki törvényjavaslatok aránya a hatályba lépő törvényekben (1990-2022 március)



Forrás: A Szerzők saját készítésű ábrája a Hungarian Comparative Agendas Project „Törvények” c. adatbázisa alapján (lásd még Gajduschek–Sebők–Molnár, 2020)

Az 1. ábra tanúsága szerint a törvényhozást a demokratikus rendszerváltás után a mindenkori kormánypártok uralták, mely tendencia a 2018 és a 2022 közötti ciklusban is folytatódott. Másfelől azonban, a negyedik Fidesz-kormány törvényalkotási folyamatait vizsgálva a 2010 előtti liberális rezsimhez hasonló eredményeket tapasztaltunk. Míg ugyanis 2010 és 2014 között a törvények 1,1, a harmadik Fidesz-kormány idején azok mindössze 0,7 százalékát nyújtották be az ellenzéki képviselők. A 2018 és 2022 közötti ciklusban ez az arány 11,5 százalékra nőtt. A kapott eredmény ezáltal a liberális rezsimben tapasztalt arányokhoz hasonlítható: az Antall-kormány idején ugyanis a törvények 28,8, a Medgyessy-kormány időszakában a 4,8, míg a második Gyurcsány-kormány alatt a 14,4 százaléka érkezett az ellenzék asztaláról.

Másfelől azonban, fontos megjegyezni, hogy az újonnan hatályba lépő törvények száma a rendeleti kormányzás idején jelentősen lecsökkent. Erre utal például, hogy 2020 és 2022 között mindössze 596 törvényt hirdettek ki a Magyar Közlönyben, mely a korábbi évekhez mérten jelentős visszaesést jelent – a második Fidesz-kormány idején ugyanis ez a szám meghaladta a nyolcszázat (858 hatályba lépett törvény), de 2014 és 2018 között is többet mutatott, mint 700 (726 törvény). A rendeleti kormányzás ugyanis lehetővé tette a kormány számára, hogy a legfontosabb közpolitikai

intézkedéseket rendeletek útján szabályozza, mely következtében a törvények némiképp háttérbe szorultak a szakpolitika-alkotás során.

2. Zászlóshajó ügyek a magyar politikai rezsimekben

A magyar politikai rezsimekben kiemelkedő zászlóshajó szakpolitikákat⁸ vizsgálva két dolgot érdemes kiemelni. Egyfelől, a legtöbb európai országhoz hasonlóan (lásd John–Bevan 2012; Jennings és szerzőtársai, 2011), a magyar közpolitikai napirendeket 2010 előtt, de 2010 után is alapvetően három nagy szakpolitikai terület, a *makrogazdasági politika*, a *külpolitika* és a *kormányzati működés* uralta, mely utóbbi a kormánnyal kapcsolatos mindennapi ügyeket (például kormányülések), a parlamenti munkával foglalkozó kérdéseket, de a közigazgatással kapcsolatos témákat is magában foglalta. Szerepük a 2018 és a 2020 közötti ciklusban is hangsúlyos maradt, a koronavírus politikai, gazdasági-, és társadalmi hatásai ugyanis főként e három nagy közpolitikai területet érintették – például a vakcinabeszerzés kapcsán létrejött nemzetközi egyeztetések révén, vagy a kereskedelmet és a vendéglátást is súlyosan érintő kihívások miatt.

Másfelől, a demokratikus rendszerváltást követően időről-időre több olyan kiemelt ügy is felszínre került, amelyek a makrogazdasági politika, a külpolitika és a kormányzati működés mellé felzárkózva tudtak kiemelkedni a napirendeken. Azonban, míg a liberális rezsimekben e kérdések többnyire a kollektív szolgáltatásokhoz kapcsolódtak, úgy, mint a kilencvenes években a *privatizáció*, vagy később a *közlekedéspolitika* és az *egészségügy*, a 2010 után kiemelt ügyeket a Fidesz a közpolitikai szempontok mellett politikai tartalommal is megtöltötte (Sebők-Boda 2021:237). Ez utóbbiak így gyakorta fonódtak össze a kormány hatalmát erősítő, vagy az aktuális „ellenséget” rossz színben feltüntető üzenetekkel (például az Európai Unió lásd Szabó és Szabó 2022) – ahogyan ez többek között a *rezsikérdés* (lásd Böcskei 2015) vagy a *bevándorláspolitiká* esetében is megfigyelhető volt (lásd Bíró-Nagy 2018). A Fidesz stratégiája tehát már elsősorban nem a társadalom számára fontos kérdések tematizálására épült – új célként a kormány (köz)politikai érdekeit szolgáló ügyek hangsúlyozását, valamint azok erősítését tűzte ki a választók napirendjén (lás ennek eredményeit Szabó és szerzőtársai 2021).

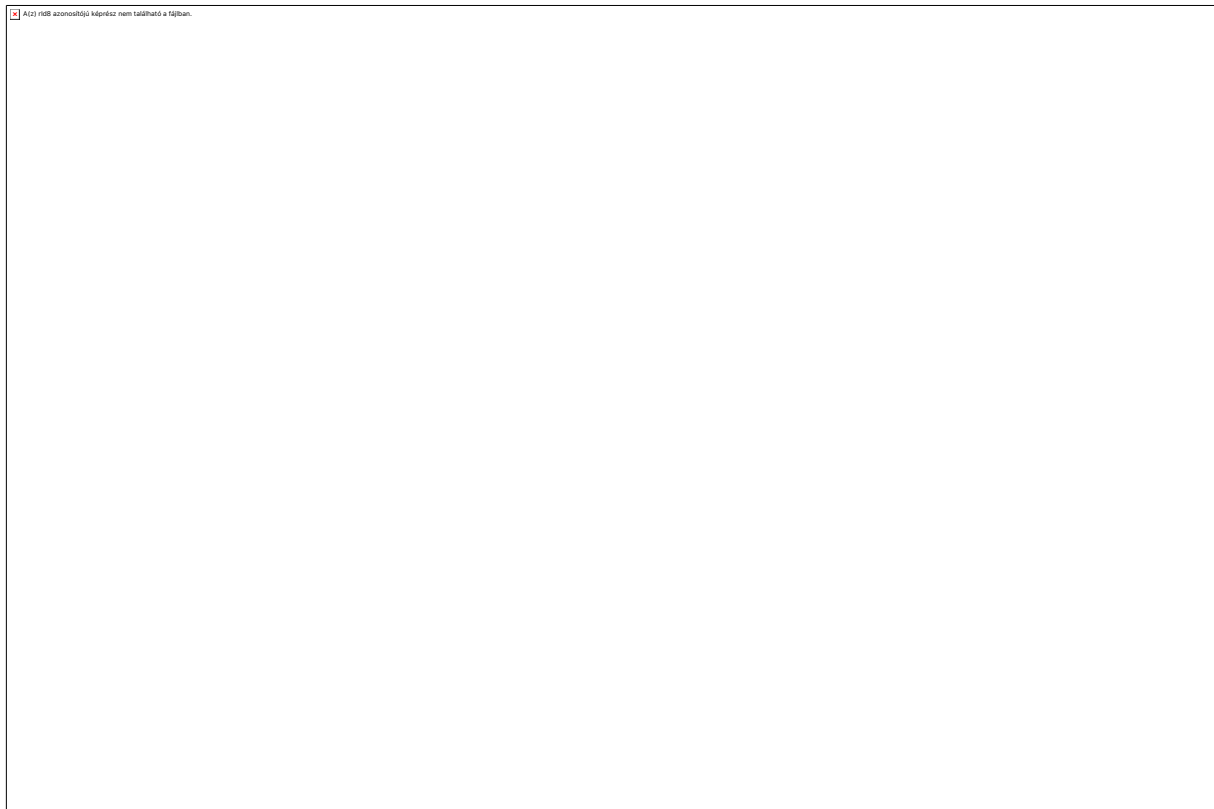
⁸ A zászlóshajó ügyeket a CAP kutatócsoport kódkönyve segítségével választottuk ki. Vizsgálatunkba így azokat az ügyeket vontuk be, amelyek 2018 és 2020 között, az illiberális rezsimek korábbi parlamenti ciklusaiban, valamint az azt megelőző liberális rendszerben a legmagasabb gyakorisági értékeket vették fel (lásd még Pokornyi és Sággy 2021). Két szakpolitika esetében, az 1990-es években hangsúlyossá váló privatizáció, valamint az 2010 után kiemelkedő rezsikérdés kapcsán azonban egy második lépést is beépítettünk. E területek ugyanis két olyan fő-témakörhöz kapcsolódnak (a privatizáció a makrogazdasági politika, a rezsikérdés az energiapolitika területéhez), amelyek számos más, e szűk témákhoz kevésbé kapcsolódó al-témákat is tartalmaznak. Emiatt e két esetben a fő témakörön belül kulcsszavas keresést is végeztünk. A privatizáció esetében a „privatiz” és az „államosít” (az államosított vagyona utalva), a rezsicsökkentés esetében pedig a „rezi” és a „számla” kifejezésekre való szűkítéssel.

A pandémia idején azonban a zászlóshajó ügyek köre ismét átrendeződött. Egyfelől, a vírushelyzet hatására az egészségpolitika egyik napról a másikra előtérbe került. Másfelől azonban, a kiemelt ügyekre az Ukrajnában kitört háború is kihatott, mely a rezsikérdés került ismételten előtérbe (lásd Enyedi-Szabó 2022). Ahogyan tehát e példa is mutatja, a 2018 és a 2022 közötti ciklusban zajló folyamatok megismerése érdekében a zászlóshajó ügyek esetében is szükségesnek látszik az azokhoz vezető utak áttekintése. Ezt a feladatot a 2010 utáni illiberális rezsím, de a 2010 előtti liberális közpolitika-alkotás esetében is elvégeztük, az alábbiak szerint.

Zászlóshajó közpolitikák a 2010 előtti liberális rezsímben: privatizáció, közlekedéspolitika, egészségpolitika

A 2010 előtti liberális rezsímben három zászlóshajó szakpolitikai terület emelkedett ki a napirendeken: a kilencvenes években a *privatizáció*, míg az ezredfordulót követően a *közlekedéspolitika* és az *egészségügy* (2. ábra).

2. ábra A privatizáció, a közlekedéspolitika, valamint az egészségpolitika területének változásai a közpolitikai napirendeken (1990-2010)



Forrás: A szerzők saját készítésű ábrája a Hungarian Comparative Agendas Project „Miniszterelnöki beszédek”, „Interpellációk” és „Törvények” c. adatbázisai alapján

Megjegyzés: Az ábra a vizsgált közpolitikai ügyek napirendeken (törvényekben, interpellációkban, miniszterelnöki beszédekben összesen) megfigyelhető gyakoriságát mutatja. Így például, az egészségpolitika esetében a 2007-ben kapott 119 érték azt jelenti, hogy a témát a törvényekben, az interpellációkban és a miniszterelnöki beszédekben összesen 119 alkalommal érintették.

Az ábra a zászlóshajó ügyek 2010 előtti súlyát vizsgálja, a 2010 utáni időszakot nem érinti

Az ábra tanúsága szerint a privatizációra irányuló figyelem a kilencvenes években folyamatos növekvő tendenciát mutatott. A kapitalista gazdaságra való áttérés, és azon belül is különösen a magánosítás kérdése ugyanis az átmeneti időszak egyik legfontosabb gazdaságpolitikai kérdésévé vált, mely egy több fázisból álló reformcsomag révén végül az 1995-ben kihirdetett privatizációs törvénnyel valósult meg (Mihályi, 2000). A gazdaság tehát jelentős változásokon ment keresztül, mely a privatizáció napirendeiken betöltött szerepére is kihatott. Erre utal, hogy az ügy csúcsertékét az 1995-ben hatályba lépő privatizációs törvény elfogadását követően érte el, mely után azonban az évtized végéig folyamatos csökkenést tapasztaltunk. S bár az ezredfordulót követően a téma napirendeiken betöltött szerepe valamelyest erősödni látszott, 2010-hez közeledve a rá irányuló figyelem fokozatosan gyengült.

A terület felfutása leginkább az interpellációk és a miniszterelnöki beszédek esetében volt kiugró. Az interpellációk e kérdéssel például 1990-től kezdődően kiemelten foglalkoztak, így nem meglepő, hogy a téma kétezres évben látható felfutását is az ezekben betöltött hangsúlyos szerepe okozta. A miniszterelnöki beszédekben azonban más irányú változásokat tapasztaltunk. 1990 és 1993 között Antall József kormányfő például meglehetősen kevés felszólalásában érintette kérdését, Boross Péter parlamenti beszédeiben azonban a területet kiemelt témaként tért vissza. Hirtelen megerősödése mégis rövid ideig tartott, 1996 után fokozatos visszaesés látszik. Hasonló elmozdulásokat figyeltünk meg a törvényhozás esetében is – míg a privatizáció az évtized első felében itt is növekvő tendenciát mutatott, a következő években a rá irányuló figyelemben fokozatos csökkenés látszik.

A 2010 előtti liberális rezsím második évtizedében felemelkedő közlekedéspolitikai és egészségpolitikai napirendeiken betöltött szerepében a fentiekhez hasonló változásokat tapasztaltunk. Az előbbi esetében a 2002 és 2006 közötti autópálya-építési hullámnak köszönhetően irányult figyelem. Az autópálya-építés és a közutak kérdése ugyanis a közszolgáltatások egyik fontos része, a mindenkori magyar kormányok mégis eltérő lendülettel bővítették az ország úthálózatát. A liberális rezsimben a kérdés először 2002-ben került előtérbe, melynek a közútfejlesztési reformok, valamint az azokat övező vitás kérdések ágyaztak meg⁹.

A szakpolitika súlya tehát már a reformok első évében, 2002-ben megemelkedett a napirendeiken, nagyrészt az interpellációknak és a törvényeknek köszönhetően. 2002-ben például 17 képviselői interpelláció is a közúthálózatokról szólt, mely szám egy évvel később már huszonötötre nőtt. 2004 és 2006 között a képviselők átlagosan 10 interpellációt szenteltek a kérdésnek, majd 2007-ben 25 alkalommal ismét a közlekedéspolitikával kapcsolatban interpelláltak. A törvényhozás napirendjén

⁹ A fenti folyamatok a kormányon belül is jelentős változásokat hoztak, az MSZP és az SZDSZ között fokozódó feszültség például Csillag István SZDSZ-es gazdasági- és közlekedési miniszter 2004-es lemondásához vezetett. Csillag István minisztersége idején ugyanis az autópályaépítésekkel kapcsolatos pályázatok vitás kérdései jártak be a magyar sajtót. A pályázás ugyanis kezdetben meghívásos alapon működött, a tiltakozások hatására azonban mégis közbeszerzést írtak ki. A beérkezett árajánlatok közben jelentősen megemelkedtek, így a család gyanúja is felmerült. Eközben a kétezres évek elején több nagy autógyártó cég is visszalépett attól, hogy Magyarországon építse meg gyárait (pl. a Peugeot), melyet a kormány szintén a közlekedési miniszter kudarcaként könyvelt el. Medgyessy Péter miniszterelnök távozását követően Gyurcsány Ferenc 247 km-nyi gyorsforgalmi út átadását hagyta jóvá. Az útépitési lendület 2006-ban érte el csúcspontját, amikor 177 km-nyi autópályát nyitottak meg az autósok számára.

hasonló elmozdulásokat tapasztaltunk. Míg 2002-ben 24 törvény lépett hatályba a területen, 2004-ben már 37, 2005-ben 31, 2006-ban pedig 27. Az interpellációkkal és a törvényekkel ellentétben azonban a miniszterelnöki parlamenti felszólalások kevésbé foglalkoztak a közlekedéspolitikával. Egyedüli kivételként a 2005-ös év hozható fel, mikor Gyurcsány Ferenc 17 alkalommal is tárgyalta a közúthálózattal és a közösségi közlekedéssel kapcsolatos ügyeket. Eredményeink alapján tehát a közlekedéspolitika 2002 és 2006 között végig a magyar közpolitika-alkotás zászlóshajó területe maradt. 2007 után azonban a rá irányuló figyelem fokozatosan csökkent, míg végül 2010-re napirendeken betöltött szerepe elhanyagolhatóvá vált.

A kétezres években kiemelkedő másik zászlóshajó téma az egészségpolitika, ami a Gyurcsány-kormány által kezdeményezett egészségügyi reform kapcsán vált hangsúlyossá¹⁰. A kormány azonban erős szövetségese, köztük az egészségügyi szervezetek támogatása nélkül vágott neki az intézkedéscsomag kidolgozásához, így a tervezet rövid időn belül váltott ki jelentős visszhangot a közbeszédben. E konfliktusokhoz járultak hozzá a pártkoalíciók belüli viszályok, az ellenzékkel folytatott politikai csatározások, de legfőképp a Gyurcsány Ferenc őszi beszéde után kialakult bizalmi válság, melyek jelentősen legyengítették a baloldali pártszövetséget. Az egészségügy körül kialakult viták tetőpontjukat 2008-ban érték el, mikor is az akkor ellenzéki oldalon lévő Fidesz-KDNP kezdeményezésére megtartották az ún. „háromigenes népszavazást”, a vizitdíj, a képzési hozzájárulás és a kórházi napidíj eltörlésére. Miután a leadott voksok több, mint 80 százaléka nem támogatta az intézkedéseket, a Gyurcsány által kezdeményezett reform elbukott.

A fenti események fényében kevésbé meglepő, hogy a terület a vizsgált három napirendet összevetve elsősorban a miniszterelnöki beszédek közpolitikai tartalmára hatott ki. 2007-ben például Gyurcsány Ferenc az egészségügy kérdéseiről összesen 65 alkalommal beszélt, mely egyben a liberális rezsimben tapasztalt legerősebb figyelmet is jelenti. Emellett azonban a terület a törvényhozás, valamint az ellenzéki pártok napirendjén is előtérbe került, így például ebben az évben összesen 48 képviselő interpellált az egészségüggyel kapcsolatosan. A 2007-es év tehát nagyrészt az egészségpolitikáról szólt. A politikai botrányok, a 2008-ban berobbanó világgazdasági válság, valamint Gyurcsány Ferenc lemondása azonban hamar elvonta a figyelmet a kérdésről, így a koronavírus megjelenéséig nem volt képes hasonló mértékben befolyásolni a napirendek állapotát – erről a későbbiekben még lesz szó.

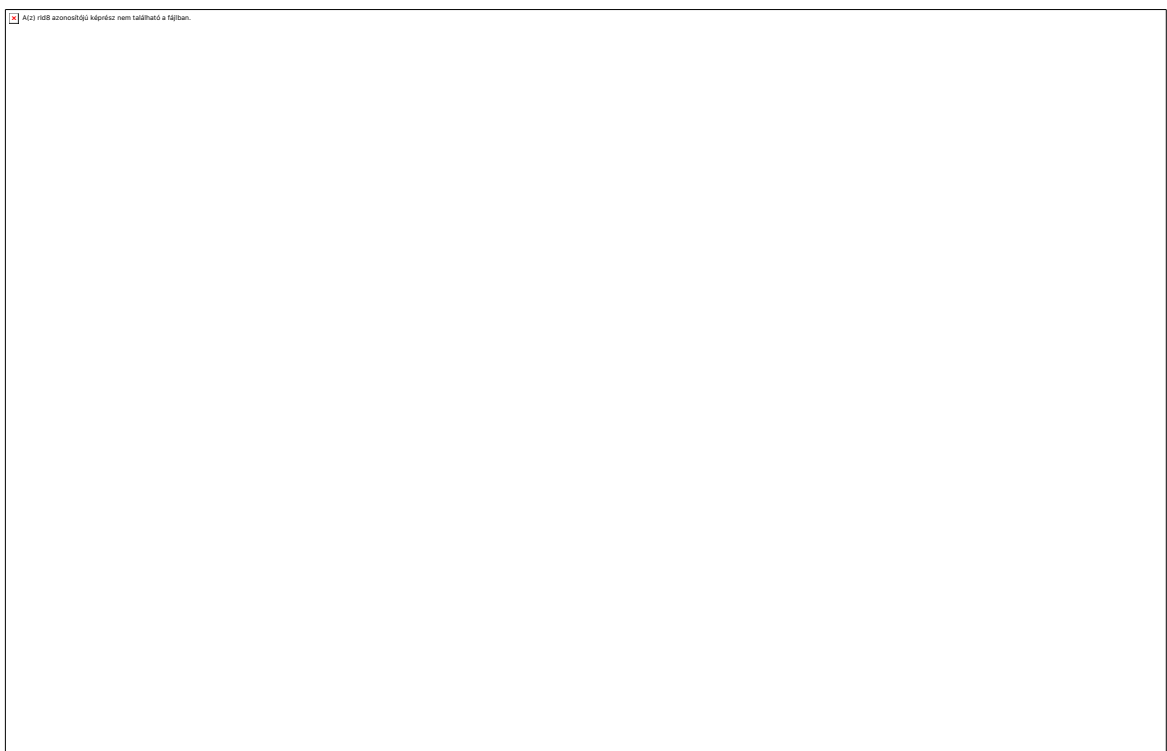
Zászlóshajó közpolitikák a kétezertizedes években: Rezsicsökkentés és bevándorláspolitikák

Az illiberális rezsim a zászlóshajó közpolitikák átalakulását hozta. Az új rendszerben már elsősorban a kormány (köz)politikai céljait szolgáló ügyek közül kerültek ki, így a Fidesz a közpolitikai szempontok mellett gyakorta politikai tartalommal is megtöltötte azokat. 2010 után ugyanis a Fidesz stratégiájának egy fontos részévé vált, hogy e kérdéseket nem pusztán kiemelik a napirendeken, de szimbolikus jelentőséggel is felruházzák. A bevándorláspolitikák kapcsán például Orbán Viktor miniszterelnök gyakorta hangsúlyozza, hogy „A kormány megvédi a magyar embereket!”, illetve, hogy

¹⁰ 2006 és 2007 között Gyurcsány Ferenc akkori miniszterelnök egy átfogó csomag segítségével kívánta megreformálni a magyar egészségügyet. A tervezetben számos egészségügyi program szerepelt, melyek többek között a kórházi vizitdíjra és napidíjra vonatkoztak, valamint a kormányfő új egészségbiztosítási rendszerről (mely lényege olyan egészségpénztárak létrehozása volt, melybe kisebbségi tulajdonosként magánbefektetők is becsatlakozhatnak) szóló elképzeléseit is összefogták.

„Magyarországon a magyarok döntenek el, hogy kivel szeretnének együtt élni!”¹¹(a bevándorláspolitikáról lásd Metz 2017; Bíró-Nagy 2018), de a másik fontos területről, a rezsicsökkentésről is általában, mint „*rezsiharcról*” beszél¹² (a rezsicskérdésről lásd Böcskei 2015). A 2010 után felfutó két zászlóshajó ügy tehát rövid időn belül a napirendek, s különösképp a kormányzati napirend erős fókuszáltságát eredményezték, jelentősen háttérbe szorítva ezzel az olyan szakpolitikai területeket, mint az oktatáspolitikai vagy az egészségügyi (3. ábra).

3. ábra. Rezsikérdés és bevándorláspolitikai változásai a közpolitikai napirendeken (2010-2022)



Forrás: A szerzők saját készítésű ábrája a Comparative Agendas Project „Miniszterelnöki beszédek”, „Interpellációk” és „Törvények” adatbázisai alapján

Megjegyzés: Az ábra a zászlóshajó ügyek 2010 utáni súlyát vizsgálja, a 2010 előtti időszakot nem érinti

¹¹ A kormány például „A magyaroknak joga van eldönteni, hogy kit fogadnak be és kivel szeretnének együtt élni.” címmel töltötte fel hivatalos Facebook oldalára a kötelező beléptetési kvótát ellenző videouzenetét 2015. december 03-án.

A video az alábbi linken érhető el: <https://www.facebook.com/kormanyzat/videos/966280176778036/>

¹² „Ceterum censeo, a rezsiharcot tehát meg kell vívni!” – mondta Orbán Viktor miniszterelnök 2014. 02. 03-án elhangzott parlamenti felszólalásában.

A felszólalás szövege a Comparative Agendas Project „Miniszterelnöki beszédek” c. adatbázisában érhető el.

A miniszterelnök által több ízben is „rezsiharcnak” nevezett reformcsomagot a kormány 2012-ben jelentette be, majd a következő évben újtára is indította. Az intézkedés lényege abban áll, hogy a kormány döntése alapján a közműszolgáltatók fogyasztói árai a lakossági terhek enyhítése érdekében csökkenjenek. A program keretében 2013-tól elsőként a földgáz-, az áram- és a távhőszolgáltatás ára csökkent, melyet nem sokkal később a kéményseprés és a szennyvíztisztítás díja is követett (Böcskei 2015:103). Nem meglepő tehát, hogy a nagyszabású energiaprogram bevezetése a napirendekre is kihatott.

A rezsicsökkentés a 2013-as év elején szinte egyik napról a másikra robbant be a köztudatba és irányította magára a politikai szereplők figyelmét. Csúcspontját 2013-ban érte el, a miniszterelnök például ebben az évben több, mint 20 alkalommal tárgyalta kérdéseit a parlamentben. A rezsiprogramra azonban az ellenzéki pártok, de a törvényhozás is reagált. Erre utal például, hogy ebben az évben rekordszámú, 5 törvény is hatályba lépett a területen, de a parlamenti képviselők is gyakorta foglalkoztak a témával – 2013-ban például több, mint 10 interpelláció is a rezsiről szólt. A rezsicsökkentés tehát hirtelen alakította át a napirendeket, gyors felfutása ellenére mégis alig több, mint egy év leforgása alatt veszítette el domináns szerepét. 2022-ben azonban a kérdés ismét visszatérni látszik, ahogyan például Enyedi Zsolt és Szabó Andrea (2022) korábbiakban idézett elemzéséből is kitűnik, a kérdés a Fidesz-szavazók körében egy fontos indokként rajzolódott ki a választások előtti mérlegelés során.

A 2015-ös menekültválság új kihívások elé állította Európát, köztük a magyar kormányt is. S bár az uniós országok eltérő álláspontot képviseltek a bevándorláspolitikai kérdéseiben, a Fidesz migráció-ellenes kommunikációját, valamint az olyan intézkedéseket, mint a déli határon felhúzott kerítés, számos tagállam élesen kritizálta. A miniszterelnök azonban gyorsan reagált a nemzetközi menekülthullám felerősödésére és rövid időn belül emelte fel a kérdést a beszédek és a teljes kormányzati kommunikáció zászlóshajó ügyévé (Metz 2017; Bíró-Nagy 2018), két oldalról. Egyfelől, a bevándorláspolitikáról, mint a magyarok biztonságát közvetlenül fenyegető veszélyről beszélt, másfelől azonban azt is hangsúlyozta, hogy a bevándorlás támogatása helyett a munkahelyteremtést és a születések számát érdemes ösztönözni – így ezeket a közpolitikai célokat gyakorta a migráció egyfajta ellenpólusaként határozta meg (Bartha–Boda–Szikra 2020:8).

A kormány és a miniszterelnök hatalmas energiákat mozgósított a bevándorláspolitikai felszínen tartása, de különösképpen az ezzel kapcsolatos kormányzati álláspont kiemelése érdekében. Nem meglepő tehát, hogy a terület elsősorban a kormány napirendjén, azon belül is a kormányfő parlamenti felszólalásaiban került előtérbe – 2015 és 2018 között közel 100 alkalommal említette a kérdést (esetenként a közpolitikai tartalom több, mint 50 százaléka e téma köré épült). A harmadik Fidesz-kormány idején tehát a miniszterelnöki beszédeket a migráció uralta, az ügy azonban más politikai szereplők napirendjén is kiemelt pozíciót vett fel – 2016-ban például több, mint 15 interpelláció foglalkozott a területtel.

Gyors felfutása ellenére azonban közel két év után a bevándorláspolitikai is elveszítette kiemelt szerepét. S bár a kormányzati kommunikáció, a média vagy az ellenzéki pártok a mai napig hangsúlyosan kezelik kérdéseit, az általunk vizsgált napirendekre gyakorolt hatása mára jelentősen meggyengült. E csökkenő tendencia kezdőpontját a 2018-as év jelenti, itt ugyanis a területre irányuló figyelem mértékében egy jelentős visszaesés látszik. 2019-ben például a törvények, az interpellációk, és a miniszterelnöki beszédek együttesen is mindössze tizenegy alkalommal érintették a kérdést, mely gyakoriság 2020-ban 6-ra, 2021-ben 5-re míg 2022-ben 1-re esett vissza. Ez utóbbit például egy

interpelláció jelentette, míg a törvényekben és a kormányfői parlamenti felszólalásokban a terület a választások előtti utolsó időszakban már nem jelent meg.

Zászlóshajó közpolitikák a negyedik Fidesz-kormány idején: koronavírus és egészségpolitika

A 2018 és a 2022 közötti parlamenti ciklus második felében a koronavírus határozta meg a közpolitika-alkotás folyamatait. Míg a rendeleti kormányzás a döntéshozást alakította át (erről lásd bővebben, Szente, 2020; Stumpf, 2020), az egészségügyi válsághelyzet mélyülése és a járványkezelés az egészségügy területének napirendeken betöltött szerepét befolyásolta döntően. A járvány okozta külső sokk (lásd Jones és Baumgartner 2005) ugyanis a politikai-, a társadalmi-, és a gazdasági folyamatokra egyaránt kihatott, így a COVID-19 megjelenését követően szinte egyik napról a másikra szorított háttérbe minden más, a válsághelyzethez nem kapcsolódó szakpolitikai kérdést.

Az egészségügy felfutása leghangsúlyosabban a miniszterelnöki beszédekben volt megfigyelhető, míg a rendeleti kormányzásnak köszönhetően a parlamenti munka esetében, így az interpellációk és a törvényhozás napirendjén kevésbé volt tetten érhető. A válságkezelés ugyanis elsősorban a Magyar Országgyűlés falain kívül zajlott – a legfontosabb intézkedéseket rendeletek fogták össze, a miniszterelnök az embereket a Facebook oldalán vagy a Kossuth Rádió „Jó Reggelt, Magyarország!” c. műsorában tájékoztatta az aktuális járványhelyzetről péntek reggelenként, heti rendszerességgel (lásd Csizmadia 2020).

A közpolitika-alkotás fenti változásaiból indultunk ki, mikor a napirendek negyedik Fidesz-kormány idején végbemenő változásait a miniszterelnök Kossuth Rádióinak adott interjú alapján figyeltük meg. Emellett azonban kitértünk a kormányfő parlamenti felszólalásaira is, melyek továbbra is a kormányzati prioritások aláhúzására szolgáltak. Vizsgálatunk során az egészségpolitika százalékos arányainak változásait elemeztük (4. ábra).

4. ábra. Egészségpolitika a közpolitikai napirendeken
(2020. március 1. – 2022. március 31)

Alczi rdbli azonosítójú képrész nem található a fájlban.

Forrás: A szerzők saját készítésű ábrája a Hungarian Comparative Agendas Project „Miniszterelnöki beszédek” c. adatbázisa és az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ által közölt hivatalos statisztikák alapján

Eredményeink alapján az egészségügyre irányuló figyelem a vizsgált időszakban az aktuális vírushelyzethez igazodott, így meglehetősen hullámzó képet mutatott. A vírus megjelenésének idején, 2020 tavaszán például a kormányfői interjúkban a közpolitikai tartalom közel fele e téma köré épült (az év márciusában meg is haladta az 50 százalékot és 53,22 százalékon állt, míg áprilisban ez az arány 48,72%), a nyári hónapokban azonban jelentős visszaesés látszik. 2020 júniusában például az interjúk 11,6, míg júliusban 15,13 százaléka szólt a koronavírusról. Augusztusban azonban egy jelentős emelkedést figyeltük meg, az esetszámok növekedésével párhuzamosan ugyanis a COVID-19-re irányuló figyelem mértéke is felerősödött. Ebben a hónapban a beszédek 44,46 százalékban szóltak a kérdéstről, melyet októberben egy újabb 6 százalékos (50,77%) emelkedés követett. Az év hátralevő részében azonban ez a folyamat megfordulni látszott. A napi átlagos esetszámokban tapasztalható némi emelkedés ellenére ugyanis a koronavírusra irányuló figyelem novemberben 38, majd decemberben 30 százalékra csökkent.

2021 első felében az interjúk ismét egyre nagyobb arányban foglalkoztak a COVID-19 kérdéseivel. Míg januárban és februárban ez az arány 45 % körül mozgott (januárban 48,8%, míg februárban 44,43%), márciusban már 73,8 százalékra ugrott. Áprilisban hasonló eredményeket tapasztaltuk, a koronavírus a miniszterelnök szakpolitikai mondanivalójának 55,78 százalékát tette ki. Május és július között a figyelem 35 százalék közötti (33,37%, 34,7%, valamint 31,91%), míg az augusztusi szünetet követően (a kormányfő ebben a hónapban nem adott interjút) szeptemberben 19,71, októberben pedig 20,16 %. A téli hónapokban az esetszámok és a figyelem között ismét hasonló irányú mozgások látszódtak, így az interjúk novemberben 31,7, míg decemberben 23,1 százalékban szóltak a vírushelyzetről.

Végül, a választások közeledtével (valamint nem kis részben a háború okozta rezsiváltság miatt) a koronavírusra irányuló figyelem is lecsökkent. Bár januárban a miniszterelnök interjúiban még 46,4 százalékban foglalkozott a kérdéssel, arányai februárban 10,27, majd márciusban 7,3 százalékra csökkentek.

Konklúzió

Tanulmányunk célja volt áttekinteni, hogy a közpolitika oldaláról nézve milyen utak vezettek el a 2022-es választásokig. Feltételeztük azonban, hogy a 2018 és 2022 közötti ciklusban fennálló szakpolitika-alkotás gyökerei a 2010-es években kiépült folyamatokhoz nyúlnak vissza, mely átfogó megismerése érdekében a 2010 utáni illiberális, de az azt megelőző liberális rendszer sajátosságaira is kitértünk.

A liberális rezsimben a közpolitika-alkotást a pártok közötti kompromisszumok, valamint az érdekegyeztetés jellemezte (Boda–Patkós, 2018:87). A legtöbb európai országhoz hasonlóan (lásd Jennings és szerzőtársai, 2011) a makrogazdasági politika, a külpolitika, valamint a közigazgatást és a parlamenti munkát is magában foglaló kormányzati működés emelkedett ki a napirendeken, mely mellett azonban néhány zászlóshajó szakpolitika, úgy, mint a kilencvenes években a privatizáció, vagy a millennium után a közlekedéspolitikai és az egészségpolitika is hangsúlyossá vált.

A második Fidesz-kormány idején azonban a magyar közpolitikai tér ismét átalakult. Az illiberális rezsimben a döntéshozás zártabbá vált, a kormánykritikus hangok és a szakmai szervezetek jogszabályokra gyakorolt befolyása minimális volt (lásd Lengyel–Ilonszki, 2010). A kormánypárti javaslatok gyakorta előzetes egyeztetés nélkül, néhány óra vagy nap leforgása alatt léptek hatályba, míg az ellenzéki képviselők tervezetei általában nem kerültek kihirdetése a Magyar Közlönyben, számuk így minimálisra csökkent. S bár a parlament kormány feletti ellenőrző szerepe jelentősen legyengült, az interpellációk továbbra is kiemelt eszközként szolgáltak a pártok számára a fontos ügyek tematizálására és felszínre tartására.

A közpolitikákra irányuló figyelem esetében az illiberális rezsimben két fő jellemzőt tapasztaltunk. Egyfelől, a liberális érában domináns makrogazdasági politika, külpolitika, és kormányzati működés területe továbbra is kiemelt maradt. A többi szakpolitika háttérbe szorítását azonban a Fidesz által felemelt zászlóshajó ügyek, így például a rezsikérdés vagy a bevándorláspolitikai is segítették, melyek a közpolitikai szempontok mellett a kormány politikai céljait is szolgálták – így például a Fidesz 2022-es választásokon aratott győzelméhez is hozzájárultak (a rezsikérdés esetében lásd Enyedi Zsolt és Szabó Andrea korábbiakban idézett, 2022 nyarán publikált elemzését).

Végül, a negyedik Fidesz-kormány idején a 2020 márciusában berobbanó koronavírus rendezte át ismételten a közpolitika-alkotás korábbi struktúráit. A gyors és hatékony válságkezelés érdekében a kormány veszélyhelyzetet hirdetett és hatályba lépett a rendeleti kormányzás. A legfontosabb közpolitikai döntések a parlamenten kívülre kerültek, a miniszterelnök pedig a közérdekű bejelentéseit Facebook oldalán vagy a Kossuth Rádióban tette meg. A COVID-19 emellett a zászlóshajó ügyek körét is érintette, hatására ugyanis az egészségpolitika területe emelkedett ki a napirendeken. Ez különösen a miniszterelnöki beszédekben volt tetten érhető, melyekben azonban az aktuális vírushelyzet a témára irányuló figyelem mértékét jelentősen befolyásolta.

Összességében elmondható tehát, hogy a 2022-es választásokig az elmúlt évtizedek folyamatai több úton vezettek el. Amellett ugyanis, hogy a közpolitika-alkotás jelentős változásokon mentek keresztül, a napirendekről kiemelkedő zászlóshajó témák is fontos láttelepet nyújtottak az aktuális rezsimek természetéről, de a mindenkor kormányok (szak)politikai stratégiáiról is – hatékony választ kidolgozni a belpolitikai- vagy a nemzetközi térből érkező hatásokra, valamint a felszínre tartani a kormányzati (köz)politikai prioritásokat, ezáltal erősítve tovább a napirendeken betöltött pozíciójukat is.

Eredményeink azt mutatják, hogy a fenti tendencia a 2018 és 2022 közötti ciklusban sem szakadt meg. Annak ellenére ugyanis, hogy a koronavírus valamifajta sokkhatásként (lásd Jones-Baumgartner 2005) jelent meg a magyar közpolitikai térben, a bemutatott elemzések alapján arra juthatunk, hogy az általa hozott változás a Fidesz szakpolitika-alkotásban betöltött korábbi domináns szerepét nem gyengítette meg. Éppen ellenkezőleg – azáltal, hogy a veszélyhelyzetben a kormánynak lehetősége nyílt arra, hogy a legfontosabb szakpolitikai intézkedéseket rendeletek útján szabályozza, a pandémia idején a döntéshozásban betöltött szerepe megerősödött. S bár továbbra is nyitott kérdés, hogy e tendencia a következő parlamenti ciklusban folytatódik-e, a választásokon aratott kétharmados győzelem alapján feltételezhető, hogy a Fidesz közpolitika-alkotásban meglévő domináns pozíciója a következő években sem gyengül majd érdemben.

Felhasznált irodalom

Bartha Attila – Boda Zsolt – Szikra Dorottya (2020). When populist leaders govern:

Conceptualising populism in policy making. *Politics and Governance*, 8(3), 71–81.

Bene Márton – Farkas Xénia – Merkovity Norbert (2020). Válságcsörték – A koronavírus-

válság kormányzati, ellenzéki és médiakommunikációja. In: Körösnéy András – Szabó

Andera – Böcskei Balázs (szerk.): *Vírusba oltott politika. Világjárvány és politikatudomány*. Budapest, TK Politikatudományi Intézet, Napvilág Kiadó. 89-108.

Bíró-Nagy András (2018). Politikai lottóötös: a migráció jelentősége a magyar politikában,

2014-2018. In: Böcskei Balázs – Szabó Andrea (szerk.): *Várakozások és valóságok*.

Parlamenti választás 2018. Budapest, MTA TK PTI, Napvilág Kiadó. 269-291.

Boda Zsolt – Patkós Veronika (2018). Driven by politics: Agenda setting and policy

making in Hungary 2010–2014. *Policy Studies Journal*, 39(4), 402–421.

Boda Zsolt – Sebők Miklós (2018). *A magyar közpolitikai napirend. Elméleti alapok,*

empirikus eredmények. Budapest, Napvilág kiadó. 304. p.

Bozóki András (2015). Broken democracy, predatory state and nationalist populism. In P.

Krasztev Péter – Van Til, Jon. (szerk.): *The Hungarian patient: Social opposition*

to an illiberal democracy, Budapest-London, Central European University Press. 3-36.

Bozóki András – Hegedűs Dániel (2018). An externally constrained hybrid regime:

Hungary in the European Union. *Democratization*, 25(7), 1173–1189.

Böcskei Balázs (2015). Rezsicsökkentés: a közpolitikai változás, mint politikai

innováció. *Politikatudományi Szemle*, 24(4), 94–114.

Csizmadia Ervin (2020). Politikai vezetés a koronavírus okozta válsághelyzetben. Orbán

Viktor nyilvános szereplései március eleje és május vége között. *Szellem és tudomány: a Miskolci Egyetem Szociológiai Intézetének folyóirata*, 11. évf. 2. sz. 223-248.

- Enyedi Zsolt (2016). Populist polarization and party system institutionalization. *Problems of Post-Communism*, 63(4), 210–220.
- Enyedi Zsolt – Szabó Andrea (2022). Rezsicsökkentés, adó-visszatérítés, háború, Orbán szeretete – ezért szavaztak a Fideszre. Az elemzés a Telexen érhető el: <https://telex.hu/belfold/2022/06/03/enyedi-zsolt-szabo-andrea-postelection-kutatasi-elemzes-sorozat-harmadik-resz>
- Gajdusчек György – Sebők Miklós – Molnár Csaba (2020). (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- Jennings, Will – Bevan, Shaun – Timmermans, Arco – Breeman, Gerard – Brouard, Sylvain – Chaqués- Bonafont, Laura (2011). Effects of the core functions of government on the diversity of executive agendas. *Comparative Political Studies*, 44(8), 1002– 1029.
- 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, 89–108.
- Jones, Bryan D. – Baumgartner, Frank R. (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago, University of Chicago Press.
- Körösényi András (2019). The theory and practice of plebiscitary leadership: Weber and the Orbán regime. *East European Politics and Societies*, 33(2), 280–301.
- Lengyel György – Ilonszki Gabriella (2010). Hungary: Between consolidated and simulated democracy. In: Best, Heinrich – Higley, John (szerk.): *Democratic Elitism: New theoretical and comparative perspectives*, Leiden-Boston, Brill Academic Publishers. 153-171.
- Metz Rudolf (2017). Határok nélkül? Orbán Viktor és a migrációs válság. In: Körösényi, András (szerk.): *Viharban kormányozni: Politikai vezetők válsághelyzetekben*, Budapest, MTA TK Politikatudományi Intézet. 240-264.
- Mihályi Péter (2000). Corporate governance during and after privatization: The lessons from Hungary. In: Rosenbaum, Eckehard, F. – Bönker, Frank – Hans-Jürgen (szerk.): *Privatization, corporate governance and the emergence of markets* Cham, Palgrave Macmillan. 139-154.
- Molnár Csaba – Ring Orsolya (2021). Hungarian Regimes and Their Institutional Characteristics. In: Sebők Miklós – Boda Zsolt. 2021. (szerk.): *Policy agendas in autocracy, and hybrid regimes: the case of Hungary*. Cham: Palgrave Macmillan. 33-62.
- Mortensen, Pierre B. – Green-Pedersen, Christoffer – Breeman, Gerard – Chaqués-Bonafont, Laura – Jennings, Will – John, Peter – Palau, Anna M. – Timmermans, Arco (2011). Comparing Government Agendas: Executive Speeches in the Netherlands, United Kingdom, and Denmark. *Comparative Political Studies*. 44(8), 973-1000.

- Patkós Veronika (2019). *Szekértáborharc – Eredmények a politikai megosztottság okairól és következményeiről*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- Royed, T. J. (1996). Testing the mandate model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher eras. *British Journal of Political Science*, 26(1), 45-80.
- Sebők Miklós – Kubik Bálint G. – Molnár Csaba (2017). A törvények formális minősége: Empirikus vázlat. In: Boda, Zsolt – Szabó, Andrea (szerk.): *Trendek a magyar politikában 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*. Budapest, Napvilág Kiadó. 285-310.
- Sebők Miklós – Boda Zsolt (2021). (szerk.): *Policy agendas in autocracy, and hybrid regimes: the case of Hungary*. Cham: Palgrave Macmillan. 313 p.
- Stumpf István (2020). A járvány hatása az alkotmányos hatalomgyakorlásra. In: In: Körösenyi András – Szabó Andera – Böcskei Balázs (szerk.): *Vírusba oltott politika. Világjárvány és politikatudomány*. Budapest, TK Politikatudományi Intézet, Napvilág Kiadó. 73-87.
- Susánszky Pál – Unger Anna – Kopper Ákos (2020). Hungary's over-powerful government party and the desperate opposition, *European Review*, 28, 761–777.
- Szabó Andrea – Oross Dániel – Papházi Viktor – Pokornyi Zsanett – Sebestyén Annamária (2021). *A magyar társadalom politikai értékei, identitásmentázatai. A magyar társadalom politikai percepciója, értékrendszere, politikai részvétele*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet
- Szabó Lilla Petronella – Szabó Gabriella (2022). Attack of the critics: Metaphorical delegitimation in Viktor Orbán's discourse during the Covid-19 pandemic. *Journal of Language and Politics*, Volume 21, Issue 2, 255-276.
- Szente Zoltán (2020). A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam-és Jogtudomány*, 61(3), 115-139.