**A végrehajtó hatalom agendájának változásai Magyarországon**

**First Draft**

 **Pokornyi Zsanett**

**MTA TK Politikatudományi Intézet**

**(****Pokornyi.zsanett@tk.mta.hu****)**

**Absztrakt**

Tanulmányunk a rendszerváltás utáni magyar kormányok (1990-2015) agendáján szereplő közpolitikai ügyek közötti figyelem változásait vizsgálja. Míg a nemzetközi szakirodalom a végrehajtó hatalom csúcsán álló miniszterelnök parlamenti felszólalásaira fókuszál (lásd például Jennings és szerzőtársai, 2011; Alexandrova és szerzőtársai; 2012), elemzésünk a kormányrendeletekre is kiterjed. Általános szabályként a beszédek kijelölik, míg a rendeletek a kormányzati munka outputjaiként rögzíthetik a végrehajtó hatalom agendáján szereplő ügyeket. A figyelem véges természete miatt (Jones és Baumgartner, 2005) azonban a kormányzat nem képes hosszú távon fenntartani az egyesnúlyt a napirendjén szereplő szakpolitikai kérdések között. Kapacitásának korlátai rákényszerítik, hogy a politikai események hatására néhány kérdést kiemeljen, s a többi ügyet háttérbe szorítva figyelmét extrém módon koncentrálja. Jelen tanulmányban annak lehetőségét vizsgáljuk, hogy ezen figyelem koncentráció érdemben befolyásolja-e a kormányzati napirend dinamikáját. Ha feltevésünk megerősödik, a miniszterelnök parlamenti felszólalásaiban szereplő közpolitikai témák a rendeletek tartalmáról nyújthatnak előrejelzést (Bevan et al, 2011). Eredményeink alapján a kiválasztott szakpolitikai területekre koncentrálódott figyelem szignifikáns hatással van a végrehajtó hatalom napirendjének dinamikáira. Emellett a beszédekben megjelenő szakpolitikai területek a rendeletekben bekövetkező változásokban is visszatükröződnek.

**Kulcsszavak:** kormányzati napirend, agenda dinamika, koncentrált figyelem, végrehajtó hatalom, parlamenti felszólalás, kormányrendeletek

**Bevezetés**

1990-ben a parlamentális köztársaság beköszönévésel a magyar politika egy új fejezete kezdődött. A hatalmi ágak elválasztása, a kapitalista piacgazdaság kiépítése valamint a vegyes választási rendszer intézményesítése alapjaiban alakította át a korábbi szocialista berendezkedést. A rendszerváltás után átrendeződött politikai arénában azonban az intézményi reformok mellett a szereplők közötti erőviszonyok is átalakultak. A kormányzati munkával szembeni kiritkák szabad megfogalmazásának, s alternatív programok népszerűsítésének lehetősége révén az ellenzéki erők a magyar politikai színtér releváns szereplőivé váltak (lásd Körösényi-Tóth-Török 2003; Körösényi, 2015). S bár az orsszággyűlésben helyet foglaló kormánytöbbségnek köszönhetően a törvényhozási folyamatok során továbbra is a kormányzati akart dominált (Pesti, 2000), az ellenzéki jogosítványok bővülése a politikai verseny kiéleződését hozta magával. Az alternatív programok közötti választás lehetőségével pedig a kormányzati agendán szereplő ügyek súlyának kérdése is felértékelődött.

 A strukturális változtatások, az intézményrendszer teljes körű reformja, valamint az erőviszonyok átrendeződése a magyar politikai arénában jelen lévő szakpolitikai területek közötti arányos figyelemmegosztást követelt meg a végrehajtó hatalomtól. A figyelem azonban véges természetű (Jones és Baumgartner, 2005), így az új demokratikus berendezkedésben a politikai vezetőknek időről időre saját kapacitásuk korlátaival kell szembenézniük. A kormányzati agendán szereplő ügyek közötti figyelem megosztást, tehát agendájának diverzitását (McCombs és Jian-Hua, 1995; Jochen és De Vreese, 2003) emiatt a kormányzat nem képes folyamatosan egyensúlyban tartani, a belpolitikai viszonyok, valamint a nemzetközi színtéren történő események hatására egy-egy ügy kiemelésével rövid távú figyelemkoncentrációval szakítja meg azt. A nemzetközi szakirodalom eredményei alapján ezen ügyek jellemzően a makrogazdaság, a külpolitika, valamint a kormányzati működés területeihez kapcsolódnak (lásd például Jennings et al, 2011, Alexandrova et al, 2012, Cohen, J. E., 1997).

 A kormányzati agendán szereplő ügyek súlya, valamint a főbb preferenciák általános szabályként a kormányzati hirearchia csúcsán álló szereplők (s különösképp miniszterenök) beszédeiből, s hivatalos parlamenti felszólalásaiból rajzolódik ki (lásd például Jennings et al, 2011; Mortensen et al, 2011). A politika állandó mozgása miatt azonban a pozíciójuk nem állandó, súlyuk folyamatosan változik. A beszédekben prioritásként megjelölt témák ezért önmagukban nem képesek tartósan dominálni az agendát, a kormányzatnak így a számára hosszú távon is jelentős ügyeket outputjaiban is rögztenie kell (lásd Bevan et al, 2011). A törványhozási folyamatokat befolyásolva, a prioritásként megjelölt kérdések hosszú távon releváns hatást tudnak gyakorolni mind a kormányzati agendára, mind a politikai folyamatokra. Magyarországon az ilyen outputok jellemzően a törvények illetőleg a kormányrendeletek lehetnek. Míg azonban a törvényeket az ellenzéki és a kormányzati preferenciák is befolásolhatják - hiszen tartalmukat nem kizárólagosan a végrehajtó hatalomnak van joga meghatározni -, addig a kormányrendeletek a kormányzat szándékait tükrözik vissza. Jelen tanulmányban így ez utóbbi esetet vizsgáljuk.

 Tanulmányunk a rendszerváltás utáni kormányfők parlamenti felszólalásaiban megjelölt témákat, valamint az ügyek rendeletekbe való átültetését vizsgálja. Írásunk első részében a kormányzati agenda változásait bemutató szakirodalom áttekintését, valamint a magyar politikai környezetben való megjelenését végezzük el. A második rész felállított hipotéziseinket, a felhasznált adatokat, alkalmazott módszertani eszközeinket mutatja be. Tanulmányunk eredményeink ismertetésével és értékelésével zárul. Eredményeink alapján Magyarország trendjei is kapcsolódnak a nyugati demokráciákban megfigyelt tendenciákhoz. A kormányzati figyelem hosszú távú arányos megosztását rövid távú figyelemkoncentrációk szakítják meg. A fókuszba került ügyek pedig a miniszterelnök felszólalásokból, s a kormányzati outputok tartalmából is visszatükröződik. Magyarországon ezáltal a beszédekben szereplő témák érdemben befolyásolni tudják a rendeletek által lefedett ügyek szakpolitikai területeit is.

**A végrehajtó hatalom napirendjének dinamikái Magyarországon**

1990-ben a parlamentális köztársaság korszaka köszönött be Magyarországon. A demokratikus rendszer pillérei, úgy mint a hatalmi ágak elválasztása, a köztársasági elnöki intézmény bevezetése, az Alkotmánybíróság felállítása, valamint a vegyes választási rendszer kiépítése jelentősen lazított a szocializmus zárt struktúráján (lásd Körösényi-Tóth-Török, 2003; Körösényi, 2015). A felénkült belpolitika mellett az „Európához történő visszatérés” (Jeszenszky, 2002) igénye a Magyarországon kívülről érkező ingerek hatásait is erősítette, jelentősen bővítve ezzel a magyar politikai folyamatokat befolyásoló tényezők és események körét. A felgyorsult belpolitikai folyamatok, valamint a nemzetközi erőviszonyok változásai rohamosan növelték a kormányzat felé érkező információ mennyiségét. Az új demokratikus átrendeződés a magyar politikai aréna valamennyi szegmensét érintette, így a szakpolitikai területek közötti arányos figyelemmegosztást követelt meg a végrehajtó hatalomtól. A törvényhozási folyamatokat domináló, országgyűlésben helyet foglaló kormányzati többség (Pesti, 2000) révén ugyanis napirendjének diverzitása (McCombs és Jian-Hua, 1995; Jochen és De Vreese, 2003) a magyar politika alakulására is hatással bírhat. A diverzitás az agendán szereplő valamennyi kérdés közötti figyelem-eltolódásokra, valamint egy adott ügy súlyának változásaira is vonatkozhat. Annak ellenére, hogy a két szint külön-külön is értelmezhető, folyamatos interakciójuk révén összefonódva határozzák meg a napirend aktuális állapotát (Boydstun et al, 2014). Magyarország esetében ez a kapcsolat különösen szorossá vált. A demokratikus átrendeződés előnyei mellett ugyanis számos nehézséget is tartogatott a politikai vezetés számára. Az átmeneti időszakot jellemző bizonytalanság éles politikai és ideológiai vitákat eredményezett (Körsényi, 2015), amely miatt szinte valemennyi szakpolitikai terület konfliktusossá vált. Az ügyek súlya, valamint a rájuk kínált kormányzati megoldások szerepe ezáltal felerősödött az ingatag helyzetben, így gyakorolva hatást a többi szakpolitikai terület pozíciójára, s ezáltal a napirend egészének alakulására is.

 A demokratikus rendszerben felerősödő információhullámok folyamatos monitoringozása és feldolgozása azonban komoly kihívás elé állítja a politikai vezetőket. A külső ténenyezők hatása, úgy mint az idő, a pártok és ideológiák versengése valamint saját erőforrásainak korlátozottsága (lásd Zhu 1992) miatt a kormányzat nem képes a felé áramló információk között folyamatos egyensúlyt fenntartani. A külsö hatások, valamint a figyelemének véges természete rákényszeríti, hogy egy-egy ügy kiemelésével napirendjének hosszú távú egyensúlyi állapotát időről időre rövid távú figyelemkoncentrációval szakítsa meg (Jones és Baumgartner, 2005). Megoldásként a politika aréna legfontosabb ügyeit (Jones és Baumgartner, 2004), valamint hatalmának hosszú távú stabilizálására lehetőséget nyújtó kérdéseket jelöl meg preferenciaként. Az így fókuszba került ügyek ezáltal általában olyan szakpolitikai területet érintenek, amelyek változásai közvetetten a napirenden szereplő többi kérdést is érintheti. A nemzetközi szakirodalom eredményei alapján ezen ügyek jellemzően a külpolitika, a makrogazdaság, valamint a kormányzati működés területét értintő kérdések (Jennings et al, 2011, Alexandrova et al, 2012, Cohen, J. E., 1997). A nyugati demokráciákban megfigyelt tendenciák Magyarországon is megmutatkoznak. A kapitalista piacgazdaság kiépítésének folyamatai során a makrogazdasági kérdések – úgy mint a költségvetés kialakítása, az államháztartási hiány kezelése, valamint a privatizációs folyamatok - többek között a vállalati szektort, a fejleszéspolitikai kérdéseket vagy a szociálpolitika területét is értintették. A magyar külpolitika főbb célkitűzései, a NATO és az EU csatlakozás sikeres végrehajtása szintén kihatott a politikai aréna valamennyi szegmensére, a gazdasági kérdések mellett, többek között a munkaerőpiaci folyamatokat valamint az ország kulturális berendezkedését is érintette. A kormányzati működés főbb irányai pedig a döntéshozatali folyamatokat érdemben befolyásolva valamennyi szakpolitikai területre szignifikáns hatást gyakorolt a magyar politikában.

 A végrehajtó hatalom napirendjén szereplő ügyek közötti dinamikák két szinten is visszatükröződhetnek. A politikai vezetők beszédeikben, felszólalásaikban kijelölik, míg a kormányzati outputokban hosszú távon rögzíthetik a kormányzat számára kiemelt szakpolitikai kérdéseket. A szereplők felszólalásaiból visszatükröződő fontosabb ügyek azonban nem képesek hosszú távon uralni az agendát. A kormányzat felé érkező hatalmas információhullámok ugyanis állandó versenyben tartják a szakpolitikai ügyeket, mely miatt a kijelölt preferenciák hamar elveszíthetik meghatározó szerepüket (Jennings et al, 2011). Ahhoz hogy a kiemelt ügyek más témák tartósan is befolyásolni tudják a döntéshozási folyamatokat, a végrehajtó hatalomnak írásos outputjaiban rögzítve kell integrálnia a politikai arénába. A kormányzati érdekek, valamint a bel- vagy külpolitikai színtérről érkező ingerek miatt az agendán szereplő ügyekre fordított figyelem mértéke ugyanis soha nem állandó, az aktuális viszonyokhoz mérten gyengülhet vagy erősödhet (Jones és Baumgartner, 2004). Magyarország kormányainak napirendjén például az Európai Unióhoz való viszonyunk pártpolitikai kötődéstől függetlenül előkelő helyen szerepel. S bár a csatlakozás, valamint a tagság kérdéseinek jelentőségét valamennyi politikai vezető elismerte, nem tudták hosszú távon uralni a kormányzati agendát. A politikai arénát meghatározó fontosabb ügyek – úgy mint a makrogazdasági vagy a külpolitikai kérdések – bár folyamatosan előtérben állnak, csak rövidebb ideig képesek teljes körűen dominálni a napirend viszonyait. Időről-időre középpontba kerülnek, majd a figyelem egyensúlyba kerülésével ismét versenyezniük kell a kiemelt figyelemért.

 Egy-egy szakpolitikai kérdés felől érkező felerősödött ingerek azonban képesek felülírni a kormányzati agenda korábbi viszonyait. A bel- és külpolitikai színtér eseményei hatására előfordulhat, hogy egy korábban háttérben lévő ügy hirtelen középpontba kerül. Az Európát végigsöprő migráns krízis például egyik napról a másikra forgatta fel a magyar kormányzat napirendjét. A korábban kevés figyelmet kapó bevándorlás kérdés hirtelen a magyar politika egyik meghatározó elemévé vált. Orbán Viktor miniszterelnök médiában tett nyilatkozatai, valamint hivatalos felszólalásai során is kiemelt szerepet szánt a migráns probléma súlyosságának hangsúlyozására, valamint megoldására tett javaslatainak. A krízisre adott magyar kormányzati válaszok pedig a belpolitikai folyamatokat is meghatározták. A kormány bevándorlás politikájára érkezett külföldi és magyar ellenzéki reakciók felélénkítették az üggyel kapcsolatos információk áramlását, mely miatt a migráció kérdése előkelő pozícióba tudott kerülni a végrehajtó hatalom napirendjén. A hirtelen bekövetkezett figyelem koncentráció azonban még egy országokon átívelő probléma esetén sem elegendő a politikai aréna folyamatainak hosszú távú meghatározására. Ahhoz, hogy a kormányzat az új felvett ügyet tartósan is kiemelten tudja kezelni, a törvényhozási folyamatokba is integrálnia kellett[[1]](#footnote-1). Ennek szerepe a bevándorlás és a menedékjog esetében különösen jelentőssé vált, a korábbi időszakokban keveset vitatott ügyet ugyanis csak kevés jogszabály szabályozta. A szóban kijelölt preferenciák valamint ígéretek outputokba átültetése ezáltal a kormányzati stabilizás megőrzése szempontjából is kulcskérdéssé vált. A szóban preferenciaként megjelölt témák, valamint az outputok közötti éles eltérések (Bevan et al, 2011) ugyanis az ellenzéknek további lehetőséget nyújthat a kormányzati politika kritizálására, valamint alternatívák kidolgozására és legitimálására (Bara, 2005), mely a politikai verseny élénkítésével a kormányzat pozícióját is gyengítheti. A politikai aréna ugyanis körökörös folyamatokat generál szereplői között. Ahogyan a bel- és külpolitikai színtérről érkező hatások alakítják a kormányzati napirendet, úgy a végrehajtó hatalom preferenciái is befolyásolják a többi szereplő agendájának dinamikáit. Az aktorok közötti verseny erősödése ezáltal a kormányzatot célzó információt is generálja, mely a kormányzati napirendre is visszahat (Jennings et al, 2011; Schattschneider, 1960). Az agendán szereplő ügyek közötti figyelem elosztása ezáltal lehetőséget nyújt a politikai vezetőknek, hogy eszközként használják saját céljaik elérésére, valamint ellenfeleik gyengítésére is (Bevan et al, 2011). A magyar politikai aréna ezáltal kapcsolódik a Nyugat Európában, valamint az USA-ban megfigyelt trendekhez, ahol a politikai szereplők figyelmük súlyozásával rendszeresen befolyásolják a politika alakulását (lásd például Jones, 2001).

 A kormányzati napirend változásainak vizsgálatára tehát az agendán szereplő ügyek közötti figyelem megosztás, más néven az agenda diverzitása (McCombs és Jian-Hua, 1995; Jochen és De Vreese, 2003) megfelelő eszközt nyújthat a végrehajtó hatalom működésének, valamint a döntéshozatali folyamatokra gyakorolt hatásainak vizsgálatára. Egy-egy ügy fókuszba helyezése például csak a kiemelt kérdést, valamint a közvetetten befolyásolt szakpolitikai területek esetében okoz szignifikáns változást. A diverzitás kiterjesztésével a kormányzat több szakpolitikai területet tud lefedni, azonban a figyelem felületességének kockázata akár negatív irányú eredményeket is hozhat (Jennings et al, 2011).

 A kormányzati agenda diverzitása, valamint a megjelölt preferenciák a tehát a kormányzati szereplők beszédeiből, valamint az outputokból is visszatükröződhetnek. Ez előbbi esetén nem elhanyagolható azonban, hogy a végrehajtó hatalom mely szereplője felől érkezik az információ. A kormányzati hirearchia csúcsán álló miniszterek, s különösképp a miniszterelnök szintjén említett ügyek súlya vélhetően nagyobb a napirenden, mint az államtitkárok vagy helyetteseik által taglalt kérdések. Általános szabályként ugyanis a miniszterelnök a fontos társadalmi és politikai kérdésekben foglal állást, az szűk metszetet érintő szakpolitikai kérdések megválaszolását a tárcáért felelős kormánytagra bízza. A kormányfő által kiemelt ügyek ezáltal a közvélemény, valamint a politikai ellenfelek felé is jelzik az adott úgy politikai jelentőségét (Jennings et al, 2011). Beszédeiben általában rövid vagy középtávú célokat jelöl ki, melyeket szimbolikus kommunikációs elemek használatával tesz érthetőbbé és fontosabbá a közvélemény számára. A nemzetközi szakirodalom eredményei alapján (lásd például Bevan et al, 2011) a miniszterelnök felszólalásaiban közvetített üzenetek így szignifikáns hatással lehetnek a politikai folyamatok alakulására. A kormányfő beszédeiben súlyozottan szereplő szakpolitikai kérdésekből azonban a napirend dinamikái mellett a kormányzati outputok tartalmára is következtethetünk. A hivatalos parlamenti felszólalások ezáltal kulcsfontosságú fórumot biztosítanak a végrehajtó hatalom számára a kormányzati napirend, valamint a politikai aréna alaktására. A külföldön élő magyarok helyzete és szavazati joga például a Fidesz napirendjén a párt indulásától kiemelt helyen szerepelt. A hagyományosan jobboldali szavazótáborhoz tartozó külhoni magyarok helyzetének és szavazati jogának rendezése végül a választójogi törvények módosítával törvényi alakot is öltött, jelentős támogatottságot szerezve a választásokon a jobboldali kormány számára.

 A kormányzati figelem megosztása tehát alapvetően befolyásolja a politikai aréna folyamatait. Figyelmének véges természete miatt a végrehajtó hatalom azonban csak korlátozott mennyiségű információt képes nyomon követni és feldolgozni. Kérdés tehát, hogy hogyan változik a kormányzati napirenden szereplő ügyek közötti dinamika? Mely szakpolitikai területek tudnak fókuszba kerülni és hogyan befolyásolják a viszonyokat az agendán? A beszédekben kijelölt preferenciák valóban visszatükröződnek e a kormányzati outputok szövegeiből?

 Jelen tanulmányban a kormányzati agenda diverzitását, valamint a preferenciaként megjelölt ügyekre összpontosuló figyelem koncentráció hatásait vizsgáljuk. A felvázolt elméleti keretből kiindulva az alábbi három hipotézist vizsgáljuk:

H1: A kormányzat időről időre a makrogazdaság, a külpolitika valamint a kormányzati működés kérdéseire fókuszálva szakítja meg a napirendjén szereplő ügyek közötti arányos figyelem megosztást, ezáltal csökkentve napirendjének hosszú távú diverzitását.

Az agenda diverzitás nemzetközi szakirodalmának eredményei alapján a modern demokráciákban a kormányzat jellemzően a külpolitika, a makrograzdaság valamint a kormányzati működés kérdéseire koncentrálódva szakítja meg a figyelem hosszú távú egyensúlyi állapotát (Jennings et al, 2011, Alexandrova et al, 2012, Cohen, J. E., 1997). Magyarország esetének vizsgálata során saját számolásaink (lásd Adatok és módszertan fejezet) alapján választottuk ki a vizsgálandó szakpoltikai kérdéseket. Eredményeink kapcsolódtak a korábbi kutatásokból kirajzolódó tendenciákhoz, így jelen tanulmányban is a külpolitika, a kormányzati működés, valamint a gazdaságpolitika agendára gyakorolt hatásait vizsgáljuk.

H2: A miniszterelnök parlamenti felszólalásában prioritásként megjelölt ügyek a

kormányzati outputok által lefedett témákból is visszatükröződnek.

H3: A miniszterelnök parlamenti felszólalásaiból kirajzolódó figyelem eltolódások a rendeletek által lefedett szakpolitikai témákat is szignifikánsan befolyásolák.

Az agenda diverzitás nemzetközi szakirodalomának eredményei alapján a kormányzati szereplők hivatalos felszólalásaiban súlyozott témák a rendeletek szövegeiben is visszaköszönnek (lásd Bevan et al, 2011). A beszédek szövegei ezáltal feltételezhetően szignifikáns hatást fejtenek ki a kormányzati outputok által lefedett témákra. Mivel a kormányzati hierarchia csúcsán álló miniszterelnök nem csak a kormányzatban, de az egész politikai struktúrában is vezető szerepet tölt be (Körösényi, 2001), az általa megjelölt prioritások nagyobb súllyal bírnak a magyar politika alakulására. A rendeletek tartalmát ezáltal feltételezhetően a kormányfő felszólalásaiból kirajzolódó figyelem eltolódások érdemben befolyásolják.

**Adatok és módszertan**

Jelen tanulmányban a magyar végrehajtó hatalom napirendjének dinamikáit vizsgáljuk. Első lépéseként a kormányzati prioritásokat tartalmazó miniszterelnöki felszólalásokat elemezzük. Ebben a szakaszban a kormányzati figyelem prioritások szinjtén megjelenő diverzitását, valamint a figyelemkoncentráció hatásait figyeljük meg. Elemézsünkhöz a Comparative Agendas Project (CAP) magyar kutatócsoportja által felépített, 262 felszólalást tartalmazó adatbázisát használjuk fel[[2]](#footnote-2). Második lépésként a beszédekből kirajzolódó dinamikák kormányrendeletekre gyakorolt hatásait vizsgáljuk, melyhez a CAP projekt kormányrendeleteket tartalmazó adatbázisára[[3]](#footnote-3) támaszkodunk.

 A felszólalások és a rendeletek szövegeit vizsgálva, a kettő közötti legfőbb különbség a szövegük szerkezetében rejlik. A parlamenti beszédek hivatalos szóbeli prezentációk, amelyek rugalmasabb szerkezettel rendelkeznek, mint az írásbeli dokumentumok, így a rendeletek vagy a törvények. A felszólalások időtartama ezáltal a beszédben megjelenő szakpolitikai kérdések fontosságának fontos mércéje. Például az öt perces beszéd várhatóan kevesebb politikai témát tartalmaz, mint a húsz perces, mélyebb hangvételű beszédek. Ezért a felszólalások elemzésének szabályai különböznek a többi kódolás-alapú dokumentumelemzéstől, hiszen a tartalom mellett figyelembe veszi a szövegek hosszát is. Emellett a beszédekben számos nem közpolitikai tartalmú tartalom zavarhatja az egyes szakpolitikai területek lehatárolását, megnehezítve ezzel kategorizálásukat. A torzítások elkerülése érdekében a nem-politikai tartalmakat dichotóm változóval különítettük el a közpolitikai tartalmaktól[[4]](#footnote-4).

 A parlamenti felszólalásokban említett szakpolitikai témák kiszűrésére a CAP 20 specifikus közpolitikai kódot[[5]](#footnote-5) tartalmazó kódkönyve (1. táblázat) alapján lekódoltuk az adatbázisban szereplő beszédek szövegeit. Általános szabályként a hivatalos beszédeket a nemzetközi szakirodalom mondat, vagy kvázi mondat szinten kódolja (lásd Jennings et al, 2011; Bevan et al; 2011). Azonban előzetes elemzéseink alapján a magyar parlamenti felszólalások szövegeiben a paragrafusként használt egység megfelelően elválasztja egymástól az egyes szakpolitikai témákat, ezért kódolási egységként ez utóbbit tekintettük irányadónak (a bekezdések hossza átlagosan 1-15 mondat közé tehető).

 **Table 1.CAP Magyarországra alkalmazott szakpolitika 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

 A beszédek elemzése azonban jelentősen eltér a kódolás alapú dokumentumelemzés szabályaitól. A szóbeli beszéd szabályai ugyanis nem teszik lehetővé, hogy az egyes témákat teljes mértékben elkülönítve kezelje a beszélő. Ennek eredményeképp előfordul, hogy parlamenti felszólalásaiban a miniszterelnök egy paragrafuron belül több szakpolitikai témát is említ, mely megnehezíti a szövegrész kategorizálását. Ez esetekben a bekezdés tartalma alapján a hangsúlyosabb szakpolitikai terület kategóriájába soroltuk a paragrafust.

 Elemzésünk második szakaszában a CAP projekt 16399 kormányrendeleteket tartalmazó adatbázisát használtuk fel. A beszédekhez hasonlóan a rendeletek is eltérő hosszúságúak lehetnek, azonban a szövegek teljes tartalma szorosan kapcsolódik a címben szereplő szakpolitikai területhez. Az outputok esetében így a hosszúság tényező elhanyagolható. Emellett a rendeletek nem tartalmaznak általános témákat boncolgató szövegrészeket, mely miatt nem volt szükség a nem közpolitikai tartalmak kiszűrésére sem. Ez alapján a rendeletek teljes szövegét kezeltük kódolási egységként, melyeket a CAP kódkönyv alapján soroltuk be közpolitikai kategóriákba[[6]](#footnote-6).

 Bár a rendeletek teljes szövege besorolható egy-egy szakpolitikai téma alá, a kódolás során a nehézséget a cím hosszúsága, valamint több közpolitikai téma összefűzése jelentette. Például Magyarország egy másik országgal kötött kulturális megállapodása során nehézséget okozhat eldönteni, hogy a szöveg a külpolitika vagy a kultúrpolitika kategóriájába tartozik e. Főszabály szerint ezen eseteket mindig a megállapodások tárgya szerinti kategóriába soroltuk.

 Elemezésünk második szakaszában a lekódolt adatábzisokat felhasználva vizsgáltuk meg a magyar végrehajtó hatalom napirendjének dinamikáit, valamint a kormányzati figyelemkoncentráció hatásait. A nemzetközi szakirodalom alapján a figyelem koncentrálódása esetén leginkább a külpolitika, gazdaság, valamint a védelem politika és a külpolitika (lásd például Jennings et al, 2011, Alexandrova et al, 2012, Cohen, J. E., 1997) kérdéseire tevődik a hangsúly. A magyar esetet vizsgálva a miniszterelnöki beszédekben szereplő szakpolitikai területek említésének átlaga alapján a leggyakoribbakat választottuk ki[[7]](#footnote-7). Mivel a felszólalásokban szereplő kérdések közül három terület súlya – külpolitika, makrogazdaság, valamint a kormányzati működés – jelentősen eltér a többi területtől, így ezen három kérdést választottuk koncentrált kérdésként (1. Ábra)

1. **Ábra: A magyar szakpoltitikai területek átlagos szereplésének mértéke a miniszterelnökök parlamenti felszólalásaiban (1990-2015)**



 Elemzésünk harmadik szakaszában a magyar végrehajtó hatalom figyelmének diverzitását vizsgáltuk a kormányzati agendán. A miniszterelnöki beszédeket összefogó adatbázist felhasználva a diverzitás éves értékeit számoltuk ki az 1990-2015 közötti időszakra nézve. Az agenda diverzitás korábbi szakirodalára támaszkodva (például Jennings és szerzőtársai, 2011; Alexandrova és szerzőtársai, 2012), számításainkat a Shannon H Diveritás Index[[8]](#footnote-8) (H) segítségével végeztük el[[9]](#footnote-9). A diverzitás szintje a kormányzati agendán szereplő szakpolitikai területek közötti figyelem megosztást mutatja. Szintje 0 és 3 között mozoghat. A 0 a figyelem az egy témára összpontosuló abszolút fókuszt jelenti (alacsony diverzitás). Ebben az esetben a végrehajtó csak egy politikai kérdésre összpontosít, teljes mértékben figyelmen kívül hagyva minden más témát. Az értékek növekedése a figyelem kiterjedését követi nyomon. A 3 érték esetén a figyelem kiegyensúlyozódik, a szakpolitikai témák között a figyelem egyenlően oszlik meg (magas diverzitás).

 Elemzésünk következő lépésében az általnunk kiválasztott koncentrált figyelmű témák (makrogazdaság, külpolitika, kormányzati működés) diverzitásra gyakorolt hatásait vizsgáltuk. Számításunk első részeként a kiválasztott témákra fordított relatív figyelem értékeit számoltuk ki, melyet összehasonlítottunk a diverzitás korábban kiszámolt éves értékeivel. Felvetésünk szerint a kiválasztott témákra összpontosuló relatív figyelem növekedése, az agendán szereplő témák közötti figyelem csökkenését hozza magával. A kormányzat így kapacitásának korlátai miatt figyelmének összpontosításakor egyre kevesebb figyelem fordul a fennmaradó témákra. A számításunktól arra számítunk, hogy a diverzitás, valamint a kiválasztott ügyekre irányuló fókusz mértékeinek összehasonlítása megfelelő indikátorként szolgál a kormányzati napirend dinamikáinak vizsgálatára.

 A végrehajtó hatalom beszédeinek vizsgálata után elemzésünk utolsó szakaszában a korábban meghatározott három szakpolitikai terület rendeletekben való megjelenését vizsgáljuk. Mivel a kormányzatnak valamennyi szakpolitikai terület működését koordinálnia kell, a rendeletek diverzitása általános szabélyként magas marad és nem tér el extrém mértékben. Ezért a rendeletek esetében a diverzitást nem, csak az előzetesen kiválasztott szakpolitikai területekre fordított relatív figyelem változásait vizsgáltuk. Számításaink elvégzése után a rendelet esetében kiszámolt értékeinket összehasonlítottuk a beszéd értékeivel. Az összehasonlítás során két szempontot vettünk figyelembe. Elsőként a változások irányát vizsgáltuk. Felvetésünk szerint a kiválasztott témák beszédben történő változásai pozitív hatást gyakorolnak a rendeletek által lefedett ügyekre. A relatív figyelemben bekövetkező figyelem eltolódás ezáltal hatással van a rendeletek tartalmára. Például, amennyiben a beszédekben megnövekszik a figyelem a kiválasztott témákra, az a témákhoz kapcsolódó rendeletek megnövekedését vonja maga után. Második szempontként a változások időbeliségét figyeltük meg. Felvetésünk szerint a beszédekben bekövetkező változásoknak a rendeleti változásoknál hamarabb kell bekövetkezniük. Amennyiben a rendeleti változás megelőzi a felszólalások trendjeit, a beszédek hatása nem releváns. A két változás között azonban rövid időnek kell eltelnie, a változások közötti nagy szünetek ugyanis már más tényezők (például ellenzék, media) hatásának is teret engednek. Ez esetben a beszédek hatását nem lehet egyértelműen kimutatni. Eredményeink megerősítése érdekében a kiemelt kérdésekben bekövetkező változásokat az egyes kérdésekben külön-külön is megvizsgáltuk. Felvetésünk szerint a miniszterelnöki felszólalások változásai szignifikáns hatást gyakorolnak a rendeletek tartalmára.

**Kormányzati napirend Magyarországon: kormányrendeletek és miniszeterelnöki beszédek**

 A tanulmány az 1990-2015 között hatalmon lévő miniszterelnökök hivatalos parlamenti felszólalásait, valamint a kormányrendeleteket vizsgálja. A beszédek kiválasztása során a parlamenti felszólalásokat választottuk. Egyfelől, a külső közvetítők hiánya – amely például a médiamegjelenések során megmutatkozhat – növeli a valódi széndékok és célok tisztább értelmezésének lehetőségét. Az elhangzott üzenetet ugyanis a hallgató maga értelmezi és nem egy külső médium ad rá magyarázatot. A platform mellett a felszólaló személye erősítheti az említett kérdések jelentőségét. A legfontosabb kérdések megjelenése ezért a kormányzati hierarchia magasabb szintjein, netán a csúcsán álló politikai szereplők beszédeiben szintén kihangsúlyozhatja egy adott ügynek a politikai rendszer formálásában betöltött szerepét. Mivel a felmerülő ügyeket a tárcáért felelős államtitkár vagy miniszter részletesen is kifejti a közvélemény számára, a kormányfő által felsorolt ügyek szimbolikus jelentőséggel bírnak. A miniszterelnök felszólalásai ezáltal megfelelő indikátorként szolgálnak a kormányzati napirenden szereplő ügyek pozícióját illetően (Jennings és munkatársai, 2011).

 Felvetésünk szerint a kormányzati napirend dinamikáit a beszédekben megjelenő szakpolitikai kérdések tartalma és súlyozása tükrözi vissza. Magyarországon azonban a kormányfők eltérő módon használják a beszédek nyújtotta lehetőséget a szakpolitikai kérdések jelentőségének prezentálására[[10]](#footnote-10). A parlamenti beszédek éves számának változása (2. Ábra) tükrözi a módszer alakalmazását.

1. **Ábra: A miniszterelnökök éves felszólalásainak száma (1990-2015)**



 A beszédek megfelelő eszközt nyújthatnak az egyes szakpolitikai kérdések jelentőségének hangsúlyozására. A parlamenti felszólalások ugyanis közvetlenül befolyásolni tudják a döntéshozatali folyamatokat. A baloldali kormányok előszeretettel alkalmazzák ezen módszert, amely a Parlamentben elhangzott beszédeik számában is visszatükröződik (lásd például 1995, 2005). Ezzel szemben jobboldali kormányok vezetői inkább a Parlamenten kívüli fórumokat használtak programjaik prezentálására. Mivel ezen beszédek rugalmasabb szabályokkal bírnak a parlamenti felszólalásoknál (például nincs időkörlát), a beszélő közelebb hozhatja mondanivalójának üzenetét az állampolgárokhoz. Ez a stratégia tükröződik vissza például Antall József és Orbán Viktor beszédszámaiban is, melyek lényegesen elmaradnak a baloldali vezetők parlamenti felszólalásaitól.

 Elemzésünk második elemeként a kormányrendeleteket vizsgáljuk. Felvetésünk szerint ugyanis a beszédekben hangsúlyozott ügyek önmagukban nem tudják hosszú távon befolyásolni a politikai arénát. A felszólalásokban megjelenő szakpolitikai témákat ezért a kormányzati outputokba is át kell ültetni. A beszédek ugyanis potenciális költségekkel járhatnak a kormányzat számára. A prioritásokat tartalmazó beszédek, valamint az outputok közötti szignifikáns eltérések (Bevan és szerzőtársai, 2011) ugyanis erősíthetik a versenyt a politikai aránában. A nem teljesített ígéretek ugyanis indukálják a politikai ellenfeleket, hogy megkérdőjelezzék a végrehajtó hatalom hitelességét és kormányzóképességét, s az adott szakpolitikai kérdésekben jobb megoldásokat kínáljanak a kormányzatnál (Bara, 2005). A beszédekben megjelő szakpolitikai tartalomnak ezért felvetésünk szerint kapcsolódnia kell az outputok tartalmához. Magyarországon az ilyen outputok jellemzően a törvények illetőleg a kormányrendeletek lehetnek. Míg azonban a törvényeket az ellenzéki és a kormányzati akaratugyanúgy befolásolhatja, hiszen azok tartamát nem feltétlenül a végrehajtó hatalom fogalmazza meg, addig a kormányrendeletek kizárólag a kormányzati szereplők akaratától függ. Éppen ezért jelen tanulmány outputként csak ez utóbbi esetet vizsgálja.

 A beszédekhez hasonlóan a vizsgált kormányzati ciklusok eltérő intenzitást mutatnak a rendeletek benyújtásában is (3. Ábra).

1. **Ábra: Kormányrendeletek éves száma Magyarországon (1990-2015)**



 Bár a rendeletek száma nem köthető a beterjesztő kormány párthovatartozásából, megfigyelető, hogy a választások közeledtével a jobboldali kormányok esetében inkább lecsökken, míg a baloldali kormányok esetében inkább növekvő tendenciát mutat a rendeletszám. A rendeletek benyújtásának stratégiáját így a beszédekhez hasonlóan eltérően alkalmazzák a bal- és a jobboldali kormányzatok.

**Eredmények**

Felvetésünk alapján a kiválasztott három szakpolitikai kérdésre fordított koncentrált figyelem szignifikáns hatással van a kormányzati napirend diverzitására.

 A miniszterelnök parlamenti felszólalásait vizsgálva az agenda diverzitás, valamint a kiválasztott kérdésekre fordított kapcsolat között szignifikáns kapcsolatot találtunk (2. Táblázat).

**2. Táblázat: Figyelem diverzitás és a kiválasztott szakpolitikai ügyekre fordított figyelem éves értékei (1990-2015)**

**Év Diverzitás Relatív figyelem**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

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

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)

 Azokban az években, amelyekben a figyelem extrém módon koncentrálódott a kiválasztott szakpolitikai területekre (1991, 2000, 2004), az agenda diverzitásának érdékei a nulla érték felé konvergálnak. A jellemzően egy évig tartó rövid távú figyelem koncentráció után a kormányzat a diverzitás értékének növekedését generálva fokozatosan terjeszti ki figyelmét a szakpolitikai kérdések között. Azokban az években, amikor a kormányzati figyelem kvázi a felére csökken, s a végrehajtó hatalom figyelmének kiterrjedésével párhuzamosan a diverzitás értéke extrém mértékű növekedést mutat, s a kormányzati figyelem kiegyenlítődik a szakpolitikai területek között (például 1993; 1997-1999). A kiválasztott szakpolitikai témákra – külpolitika, makrogazdaság, kormányzati működés – koncentrált figyelem tehát szignifikánsan befolyásolja a végrehajtó hatalom agendáján a figyelem megosztást (H1). Kivétel 2015, amikor az Európa szinte valamennyi országát érintő migrációs politika a magyar kormányzati agenda korábbi szerkezetét is radikálisan átalakította.

 Felvetésünk szerint a beszédek vizsgálata során kiválasztott szakpolitikai területek a hatályba lépő rendeletek közpolitikai témájára is hatással lehet. Állításunk bizonyítására a három kiválasztott szakpolitikai területre fordított relatív figyelem változásait a kormányrendeletek esetében is kiszámoltuk. A beszédek hatásainak kimutatása érdekében összehasonlítottuk a kiválasztott szakpolitikai témák beszédben, valamint rendeletekben megjelenő figyelem-változásait (4. Ábra).

1. **Ábra: A miniszterelnöki beszédekben és a rendeletekben szereplő közpolitikai témákra fordított relatív figyelem éves változásai (1990-2015)**

****

 A beszédek valamint a rendeletek közötti kapcsolatot vizsgálva a parlamenti felszólalások szignifikáns hatásait állapítottuk meg. Ahogyan az ábrán látható, a miniszterelnöki felszólalások figyelem-változásainak főbb trendjei a rendeletek esetében is megfigyelhetőek. Azokban az években, amikor a relatív figyelem a beszédekben jellemzően megnövekedett, a rendeletekben is pozitív változást hozott. A figyelem csökkenése szintén hatással volt a rendeletek trendjeire, az outputok értékei a beszédekhez hasonlóan csökkenő tendenciát mutattak. A beszédekben megjelenő főbb közpolitikai kérdések tehát átültetődnek a rendeletek szövegeibe is. Ezáltal a a miniszterelnök parlamenti felszólalásaiban szereplő közpolitikai témák a rendeletek tartalmáról nyújthatnak előrejelzést (Bevan et al, 2011) (H2). Az időbeliség kérdését vizsgálva feltevésünk szintén beigazolódott. A beszédekben szereplő főbb változások minden esetben megelőzik a rendeletek változásait. Kivételként a 2007-es év tekinthető, amikor szinte egyidőben jelentkezett csökkenés a rendeletek, valamint a beszédek változásaiban. Mivel ez esetben a végrehajtó hatalom napirendjének mind a két eleme ugyanazon változásokat mutatta ugyanazon időben a kapcsolatuk szignifikáns. Hipotézisünk így beigazolódott (H3).

**Konklúzió**

Jelen tanulmányban a végrehajtó hatalom napirendjének változásait vizsgáltuk. Eredményeink alapján Magyarországon is megfigyelhetőek a nyugati demokráciákban vizsgált tendenciák. A kormányzati figyelem hosszú távú egyensúlyi állapotát rövid távú figyelem koncentrációk szakítják meg. A miniszterelnöki felszólalásokban megjelölt preferenciák azonban csak a kormányzati outputokba integrálva képesek hosszú távon befolyásolni a döntáshozás folyamatait.

 Első hipotézisünk (H1), mely szerint a magyar kormányzat a külpolitika, a gazdaság, valamint a kormányzati működésre koncentrálva szakítja meg tartós egyensúlyi állapotát, beigazolódott. A három szakpolitikai területre fordított relatív figyelem, valamint az agenda diverzitás értékeinek változása között szignifikáns kapcsolatot találtunk (2. Táblázat). A három területre koncentrálódott figyelemmel párhuzamosan a diverzitás jelentős csökkenését figyeltük meg. A figyelem kiegyenlítődésével azonban a diverzitás is növekedni kezdett.

 Eredményeink a miniszterelnöki beszédek, valamint a rendeletek közötti kapcsolatot vizsgáló feltevéseinket is alátámaszottták. A miniszterelnöki beszédekből, valamint a rendeletekból kiolvasható relatív figyelem változásai szintén kapcsolatban állnak (4.ábra). A beszédek témáinak rendeletekre gyakorolt hatása mind a témák jellegét, mind az időbeliséget vizsgálva bebizonyosdott. Mivel a kormányzati outputokban bekövetkező változások időben közvetlenül követik a beszédekben megjelölt irányt, ezért második (H2), valamint harmadik (H3) hipotézisünk is beigazolódott.

 Az 1990-ben beköszönő parlamentális demokrácia a magyar politikai aréna átfogó reformját eredményezte. Az új struktúra jellegét azonban nem kizárólag a kormányzati működéshez kapcsolódó változások határozták meg, a demokratikus alapokra helyezett kormányzat valamennyi szakpolitikai terület felé nyitottá vált. Az időrő időre kiemelt szerephez jutó ügyek a nyugati országokhoz hasonlóan a magyar kormányzati agendát sem képesek tartósan dominálni, a rövid távú figyelem koncentrációt követően az agenda korábbi egyensúlyi állapotába áll vissza.

**Hivatkozás**

Alexandrova, Carammia, Timmermans (2012): Policy Punctuations and Issue Diversity on the

European Council Agenda. *The Policy Studies Journal, Vol. 40, No. 1, 2012:69-88*

Bara (2005): ‘A Question of Trust: Implementing Party Manifestos’, *Parliamentary Affairs*,

58 (3), 585–99.

Baumgartner, Jones, and MacLeod (2000): “The Evolution of Legislative Jurisdictions.”

*Journal of Politics* 62 (2): 321–49.

Bevan, John, Jennings (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.

Boydstun, Bevan, Thomas III (2014): The Importance of Attention Diversity and How to

Measure It. *The Policy Studies Journal*,Vol. 42, No. 2, 2014.

Chaqués, Muñoz and Wilkerson (2008): COMPARING GOVERNMENTAL AGENDAS:

Evolution of the Prioritization of Issues in the USA and Spain. *IBEI WORKING PAPERS* 2008/14

Cohen, J. E. (1997): *Presidential Responsiveness and Public Policy-Making: The Publics and*

*the Policies that Presidents Choose*. Ann Arbor MI: University of Michigan Press.

Edwards and Barrett (2000): Presidential agenda-setting in Congress. In Jon R. Bond &

Richard Fleisher (Eds.), *Polarized politics: Congress* *and the president in a partisan era* (pp. 109-133). Washington, DC: CQ Press.

Hobolt and Klemmensen (2005): ‘Responsive Government? Public Opinion and Government

Policy Preferences in Britain and Denmark’, *Political Studies*, 53 (2), 379–402.

Jennings, Bevan John. (2011): “The Agenda of British Government: The Speech from the

Throne, 1911–2008.” *Political Studies* 59: 74–98.

Jennings, Bevan, Timmermans, Breeman, Brouard, Chaqués-Bonafont, Green-Pedersen, John,

Mortensen, and Palau (2011): “Effects of the Core Functions of Government on the Diversity of Executive Agendas.” *Comparative Political Studies,* 44 (8): 1001–30.

Jeszenszky Géza: „A magyar külpolitika fő irányai a század utolsó évtizedében,” in Pritz Pál et al. (szerk.): Magyarország helye a XX. századi Európában. 169-184. Budapest: Magyar Történelmi Társulat, 2002.

Jochen, 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.

Jones (2001): *Politics and the architecture of choice*. Chicago, IL: University

of Chicago Press.

Jones and Baumgartner (2004): A Model of Choice for Public Policy. *Journal of Public*

*Administration Research and Theory: J-PART*. Vol. 15, No. 3 (Jul., 2005), pp. 325- 351

Jones, Baumgartner (2005): *The politics of attention: How government prioritizes problems*.

Chicago, IL: University of Chicago Press

Körösényi (ed) (2015): *A magyar politikai rendszer – negyedévszázad után.* Osiris Press,

Budapest

Körösényi (2001): Parlamentáris vagy "elnöki" kormányzás? Az Orbán-kormány

összehasonlító perspektívából. *Századvég*, 6. évf. 20. sz.

McCombs and Jian-Hua (1995): Capacity, diversity, and volatilityof the public agenda:

Trends from 19541994. *Public Opinion Quarterly*, *59*, 495-517.

Müller (2012): Kormányzati viszonyok a második félidőben (2012-2014). *Jogelméleti szemle.*

2. sz. / 2014

Mortensen, Green-Pedersen, Breeman, Jennings, John, Timmermans, Chaques-Bonafont and

Palau (2011): Comparing government agendas: Executive speeches in the Netherlands,

United Kingdom and Denmark, *Comparative Political Studies, 44*(8), 973-1000.

Pesti Sándor: A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon. Századvég, Új folyam, 2000/18. szám. 69-116. o.

Rose and Davies (1994): *Inheritance in Public Policy*. New Haven CT: Yale University Press.

Schattschneider (1960): *The Semi-Sovereign People*. NewYork: Holt, Rinehart and Winston.

Zhu (1992): "Issue Competition and Attention Distraction: A Zero-Sum Theory of Agenda-

Setting." Journalism Quarterly 69:825-36.

**Függelék**

1. **Táblázat A magyar kormányfők parlamenti felszólalásainak száma parlamenti ciklusonként**

**Év Parlamenti Ciklus Miniszterelnök Felszólalások száma**

1990 1990-1994 Antall József 13

1991 1990-1994 Antall József 10

1992 1990-1994 Antall József 11

1993 1990-1994 Boross Péter 6

1994 1990-1994 Boross Péter 9

1995 1994-1998 Horn Gyula 12

1996 1994-1998 Horn Gyula 16

1997 1994-1998 Horn Gyula 11

1998 1994-1998 Horn Gyula 10

1999 1998-2002 Orbán Viktor 6

2000 1998-2002 Orbán Viktor 6

2001 1998-2002 Orbán Viktor 8

2002 1998-2002 Orbán Viktor 9

2003 2002-2006 Medgyessy Péter 7

2004 2002-2006 Gyurcsány Ferenc 17

2005 2002-2006 Gyurcsány Ferenc 31

2006 2002-2006 Gyurcsány Ferenc 22

2007 2006-2010 Gyurcsány Ferenc 6

2008 2006-2010 Gyurcsány Ferenc 10

2009 2006-2010 Bajnai Gordon 10

2010 2006-2010 Orbán Viktor 8

2011 2010-2014 Orbán Viktor 8

2012 2010-2014 Orbán Viktor 4

2013 2010-2014 Orbán Viktor 5

2014 2010-2014 Orbán Viktor 5

2015 2014-2018 Orbán Viktor 2

1. #  Lásd 2017. évi XX. törvény a határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról (<https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1700020.TV&timeshift=fffffff4&txtreferer=00000001.TXT> )

 [↑](#footnote-ref-1)
2. A magyar CAP kutatócsoport miniszterelnöki felszólalásait tartalmazó adatbázisa: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/11AuDFuHbhbshiR7kCIoO4dd6KNOrUSGJcpqjKJgNnXQ/edit#gid=2014038779> [↑](#footnote-ref-2)
3. A magyar CAP kutatócsoport kormányrendeleteket tartalmazó adatbázisa: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1k8NWWLl9yN1yFmpETOjiTeQ-Fj2_C_nhQhFCpYybZ-I/edit#gid=1328778574> [↑](#footnote-ref-3)
4. Elemzésünk során a közpolitikai tartalmat 1, míg a nem közpolitikai tartalmat 0 értékkel jelöltük. [↑](#footnote-ref-4)
5. A miniszterelnöki beszédek kódolásban nyújtott segítségéért köszönet Molnár Csaba kollégámnak, valamint a CAP gyakornokainak, Jakub Rebekának és Decsi Dánielnek. [↑](#footnote-ref-5)
6. A magyar kormányrendeleteket összefogó adatbázis kódolásában nyújtott segítségért köszönet Molnár Csaba, valamint Böcskei Balázs kollégáimnak. [↑](#footnote-ref-6)
7. Függelék 1. Táblázat [↑](#footnote-ref-7)
8. H = (-1) ∑ p(xi ) ln(p(xi )) ahol a diverzitás értéke (H) a valószínűségben szereplő valamennyi téma negatív összegeként (pxi) becsüljük meg. A képzeltben szereplő x az egyes elemzési egységeket jelenti (ez esetben a miniszerelnök beszédében szereplő paragrafusokat), amely az adott i témára esik, melyet a valószínűség természetes legaritmusával szorzunk meg (Jennings és szerzőtársai, 2011:12) [↑](#footnote-ref-8)
9. A Shannon's H Indexet a politikatudomány az információelméletből adaptálta politikai változások vizsgálatára (Jones és Baumgartner, 2005). A politikatudomány területén főként intémzényi agenda-setting (lásd Baumgartner, Jones, and MacLeod, 2000) vagy összehasonlító közpolitikai vizsgálatok (lásd Jennings és szerzőtársai, 2011) során alkalmazzák. [↑](#footnote-ref-9)
10. Függelék 1. Táblázat [↑](#footnote-ref-10)