



Soós Gábor

szerkesztésében

Ígéret, felhatalmazás, teljesítés

Választási programok és kormányzati
megvalósításuk, 1998–2010

mtatkpti

Soós Gábor

szerkesztésében

ÍGÉRET, FELHATALMAZÁS, TELJESÍTÉS

VÁLASZTÁSI PROGRAMOK ÉS KORMÁNYZATI

MEGVALÓSÍTÁSUK, 1998–2010

© Dobos Gábor, Gyulai Attila, Horváth Attila, Horváth Péter, Nógrádi
András, Sebők Miklós, Soós Gábor, Szűcs Zoltán Gábor, Zágoni Bella

Magyar Tudományos Akadémia
Társadalomtudományi Kutatóközpont
Politikatudományi Intézet

Felelős kiadó az MTA TK főigazgatója

Olvasószerkesztő Kótai Kata
Borítóterv K.Izcrám

Nyomda Litofilm Kft.

ISBN 978-963-7372-99-5

Soós Gábor

szerkesztésében

ÍGÉRET, FELHATALMAZÁS, TELJESÍTÉS

VÁLASZTÁSI PROGRAMOK ÉS KORMÁNYZATI
MEGVALÓSÍTÁSUK, 1998–2010

MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Politikatudományi Intézet

Budapest

2015

Tartalom

1. FEJEZET

SOÓS GÁBOR: Bevezetés	9
<i>Az ígéretkutatás kibívásai</i>	9
<i>A kötet fejezetei</i>	10
<i>A kutatás résztvevői és támogatói</i>	13
<i>Felhasznált irodalom</i>	14

2. FEJEZET

SZŰCS ZOLTÁN GÁBOR – GYULAI ATTILA – ZÁGONI BELLA: Választási ígéretetek a magyar országgyűlési választási kampányokban, 1990–2014	15
<i>Bevezetés</i>	15
<i>Mire valók a választási programok?</i>	17
<i>Mit tartalmaznak a választási programok?</i>	22
<i>Hogyan kérték felbatalmazást a magyar pártok 1990 és 2014 között?</i>	30
<i>Hogyan adták felbatalmazást a magyar választók 1990 és 2014 között?</i>	35
<i>Összefoglaló</i>	40
<i>Felhasznált irodalom</i>	42

3. FEJEZET

DOBOS GÁBOR: Választási ígéretetek teljesítése Magyarországon 1998–2010	43
<i>Bevezetés</i>	43
<i>Módszertan, hipotézisek</i>	44
<i>Megtették, amit ígértetek?</i>	48
<i>Összegzés</i>	56
<i>Felhasznált irodalom</i>	57
<i>Melléklet: Pártok ígéreteinek teljesítése 1998–2010</i>	58

4. FEJEZET

SEBŐK MIKLÓS: Jó és rossz mandátumszivárgás. A mandátumteljesítés normatív elmélete	61
<i>Bevezetés</i>	62
<i>A delegálási fa, mint a képviseleti demokrácia metaforája</i>	64
<i>Megszakított megbízó–ügynök kapcsolatok</i>	70
<i>Érvek az empirikus változók elméleti beágazása mellett</i>	79
<i>Összegzés</i>	86
<i>Felhasznált irodalom</i>	87

5. FEJEZET

DOBOS GÁBOR – GYULAI ATTILA: A pártvezérek árnyékában: program- és médiaígéretetek a 2006-os kampányban	91
<i>Bevezetés</i>	91
<i>Felhatalmazáselmélet és perszonalizáció</i>	93
<i>Perszonalizáció a 2006-os választási kampányban</i>	94
<i>Hipotézisek</i>	95
<i>Módszertan</i>	97
<i>Az ígéretek száma és a megszólalók</i>	99
<i>Az ígéretek specifikussága</i>	100
<i>A program- és médiaígéretetek viszonya</i>	102
<i>Az ígértevézés dinamikája</i>	104
<i>Összegzés</i>	106
<i>Felhasznált irodalom</i>	107

6. FEJEZET

GYULAI ATTILA: Ígérnek-e a választási ígéretek? Az ígértevézés szabályai beszédaktus-elméleti megközelítésben	109
<i>Bevezetés</i>	109
<i>Az ígértevézés a beszédaktus-elméletekben</i>	113
<i>A választási ígéretek formalizálhatósága</i>	117
<i>Konklúzió: ígérteként érteni</i>	124
<i>Felhasznált irodalom</i>	126

7. FEJEZET

HORVÁTH PÉTER: A kormányprogram vákuumában.	
Választási ígéretek és koalíciós megállapodások, 1998–2006	129
<i>Bevezetés</i>	130
<i>Elméleti keret</i>	131
<i>Hipotézisek</i>	132
<i>Adatok</i>	134
<i>Elemzés</i>	141
<i>Nemzetközi összehasonlítás</i>	148
<i>Összefoglalás</i>	151
<i>Felhasznált irodalom</i>	152
<i>Melléklet</i>	156

8. FEJEZET

HORVÁTH ATTILA – NÓGRÁDI ANDRÁS: Mit és hogyan ígérnek máshol?	
Az MSZP 2006-os programja közép-európai összehasonlító kontextusban	159
<i>Bevezetés</i>	159
<i>Szakirodalmi háttér</i>	160
<i>Esetkiválasztás</i>	162
<i>Módszertan</i>	165
<i>A választási programok konkrétsága</i>	167
<i>A választási programok szakpolitikai dimenziói</i>	169
<i>Időbeli összevetés: MSZP 2006 és 2002</i>	173
<i>Lehetséges hipotézisek</i>	175
<i>Összegzés</i>	177
<i>Felhasznált irodalom</i>	177

1. FEJEZET

Soós Gábor

Bevezetés

1. AZ ÍGÉRETKUTATÁS KIHÍVÁSAI

A választási kampányok jól ismert eleme a kormányzásra vonatkozó ígéretek bejelentése. De miért is születnek kampányígéretek? Mi az, ami miatt a választási verseny résztvevői szükségét érzik annak, hogy elmondják, mit akarnak tenni, ha kormányzati poszthoz jutnak? A demokráciaelmélet legismertebb választát a mandátumelmélet adja meg. Eszerint a népakarat, a demokrácia sarkköve, azzal valósul meg, hogy a versengő jelöltek ismertetik a programjukat, amelyek közül a szavazók a nekik tetsző jelöltre leadott voksukkal választják ki azt, amelyik valóban megkapja a kormányzás lehetőségét. A többségi szavazatokkal felhatalmazott kormányzópárt vagy kormányzópártok tevékenységének mércéjét szintén az ígéretek biztosítják, amelyek teljesítését vagy nem-teljesítését a választók a következő választáson jutalmazhatják vagy büntethetik. A modern demokráciák képviselőre épülnek, így központi mechanizmusuk a választás: a jelöltek a választók szavazataiért versengenek. A versengés része a jelöltek – vagy az őket összefogó pártok – programjának ismertetése. A programok bemutatják, mit szeretnének a jelöltek tenni, ha lehetőséget kapnak a kormányzásra. Az így tett ígéretek informálják a választókat a politikai verseny résztvevőiről, kiszámíthatóbbá teszik a kormányzást, és a következő választásra szilárd alapot teremtenek a kormányzati tevékenység elszámoltatására.

Nem meglepő, hogy a választási ígéretek és azok megvalósításának kérdése gyakran előkerül a közéleti diskurzusban. A felhatalmazás demokratikus szerepe miatt újságírók és aktivisták időnként megpróbálják összehasonlítani a választási programokat és a kormányzati közpolitikát. A *Választási ígéretek és kormányzati teljesítés Magyarországon, 1990–2014* című kutatás arra vállalkozott, hogy egységes, tudományos módszertannal számba vegye az összes magyarországi választás mérvadó pártjainak összes ígértét, illetve felmérje, ezeket az ígéretek milyen mértékben teljesítették a mandátumot hordozó kormányok.

A MTA Politikatudományi Intézetében 2010-ben indult kutatás elsőként az elméleti és módszertani kereteket hozta létre, amelyeket egy, a 2002-es választási ígéreteket feldolgozó próbakutatással (*pilot study*) validált. Ennek eredményei jelentek meg 2013-ban az *Azt tették, amit mondtak? Választási ígérek és teljesítésük, 2002–2006* című kötetben (Soós–Körösi 2013). A kötet egyik legfontosabb fejezete (Körösi–Sebők 2013) kifejti a pozitív mandátumelmélet gyenge változatát, amely lemond a közérdekekkel kapcsolatos normatív előfeltételekről és az erős elvárásról a választók tökéletes informáltságával kapcsolatban. A kötet más fejezetei pontosítják a módszertant és bemutatják az első eredményeket. A kötet második fele olyan, a mandátumelmélettől távolabb eső témákat dolgozott fel, mint a rezponzivitás a választási ígérek megfogalmazásában, a retorikai, nem konkrét ígérek elemzése vagy a mandátum létrejötte diszkurzív módon.

2. A KÖTET FEJEZETEI

Az előzőhöz hasonlóan a jelen kötet is nyitott az ígértkutatás különböző megközelítéseit illetően. Az adatgyűjtés és az abból levonható következtetések a kutatási projekt magjához tartoznak. Az első fejezetek a pozitív mandátumelmélet gyenge változatának szellemében születtek. A kötet azonban más aspektusoknak is teret enged, mint a beszédaktus-elmélet, a koalíciós kérdések és a komparatív kutatások. Lássuk ezeket egyenként!

A első két tanulmány a projekt két alapkérdését igyekszik megválaszolni: milyen ígéreteket tettek a magyarországi pártok, és mennyiben tartották be ezeket a kormányzás során. A 2. fejezet az első kérdésre keresi a választ: Miért írnak a pártok választási programokat, és miért teljesítik a bennük foglalt ígéreteket? Az 1990 és 2014 közötti hét választás összes mérvadó pártjának pártprogramjaiban fellelhető összes ígéretet elemezve Szűcs Zoltán Gábor, Gyulai Attila és Zágonyi Bella arra a következtetésre jut, hogy – bár az ígérek száma nem kicsi – ezek jelentős része nem tartalmaz elegendő konkrétumot ahhoz, hogy a mandátumelmélet elvárásai szerint orientációt adjanak a választás előtt, illetve utólag számon kérhetőek legyenek. Mindazonáltal a pártprogramok óriási változatosságot mutatnak: van olyan, amelyben csak 13 ígért szerepel, és van, amelyekben több mint 2234; van olyan, amelyben a konkrét ígérek aránya alig 7%, de olyan is akad, ahol minden ígért világos és számon kérhető. Az átlagos pártprogramban 334 ígért található, amelynek alig több mint harmada (35,5%) tekinthető részben vagy teljesen konkrétnek.

A 3. fejezetben Dobos Gábor eggyel tovább lép a politikai folyamatban, és azt vizsgálja, *milyen mértékben teljesítették a kormánypártok a kampányban tett vállalásait*. A tanulmány legáltalánosabb eredménye, hogy a magyar kormányok

az 1998 és 2010 közötti három ciklusban átlagosan a konkrétumokat tartalmazó és mérhető ígéreteiknek majdnem pontosan a felét valósították meg. A szóródás nem olyan nagy, az MSZP–SZDSZ-koalíció (2002–2006) valamivel ugyan jobban szerepelt, mint a Fidesz–FKgP–MDF-kormány (1998–2002), de a különbség nem nagy, mindkét kormány ígéreteinek szűk többségét teljesítette. A 2006–2010-os koalíciók ennél valamivel rosszabb teljesítményt mutatnak a 45 százalékos teljesítési mutatóikkal. A koalíciókon belül a nagy pártok előnyt élveznek, több ígéretüket képesek keresztülvinni. A közvetítő tényező alighanem a tárcabirtoklás: az a párt, amelyik a minisztert adja, az adott szakpolitikában több ígéretet tud megvalósítani. A nagyobb pártok több tárcája pedig magyarázhatja a koalíciókon belüli különbségeket. A fejezet legérdekesebb megállapítása az ígéretteljesítés dinamikájához fűződik. Azt várnánk a mandátumelmélet (vagy az elszámoltatáselmélet) alapján, hogy a pártok igyekeznek a választási ciklus vége felé teljesíteni annyi ígéretet, amennyit még lehet, hiszen ezzel előbbre kerülhetnek a kommunikációs versenyben. A számok azonban ilyen hatást nem mutatnak, vagyis a kormánypártok a kormányzás negyedik évében sem igyekeznek jobban, mint azelőtt. Ez az empirikus eredmény a demokráciaelméletekre is visszahat.

Sebők Miklós a 4. fejezetben elméleti magyarázatot ad arra, a pártok miért nem valósítják meg az ígéreteiket kormányra kerülve. A mandátumelmélet szempontjából a választói felhatalmazás végre nem hajtása anomáliának számít, amit a szerző mandátumszivárgásnak nevez. Vannak olyan esetek, amikor a nemteljesítés pozitív anomália. A „jó mandátumszivárgás” elkerülhetetlen, mert a választók elvárásai jelentősen eltérnek egymástól, amelyek közpolitikai döntésekké alakítása – különösen többpárti kormányzás esetén – szükségszerűen kompromisszumokat, és ezzel a választási ígéretektől való eltérést eredményez. A „rossz mandátumszivárgás” a kormányzati intézmények hibás működésének az eredménye. Ide tartozik például a bürokratikus lazsálás. Végül a közpolitikai felhatalmazás gyenge teljesítésének lehetnek olyan semleges okai, melyek átváltást mutatnak más fontos képviselési elvekkel, a kormányozhatósággal vagy a megfelelő társadalmi hatások (outcomes) elérésének céljával.

Az 5. fejezetben Dobos Gábor és Gyulai Attila a 2006-os kampányt mint esettanulmányt használva azt vizsgálja, hogy a pártvezérek hogyan és mire használják a választási kampányban a pártjuk programjában szereplő ígéreteket. Látásra ez a választási kampány valójában személyek, Gyurcsány Ferenc és Orbán Viktor versenye volt, amelyben a személyes hitelesség sokkal fontosabb szerepet játszott, mint a pártprogramok. Az elemzés mégis azt mutatja, hogy a pártvezérek felhasználták a pártjaik választási ígéreteit saját vezetői karakterük formálására. Az is kiderül azonban, hogy egyik miniszterelnök-jelölt sem habozott

elszakadni a formális pártprogramoktól. A hivatalos ígéreteknel átfogóbb célok mellett köteleződtek el, illetve mertek új ígéretek tenni. A pártvezérek által előtérbe helyezett ígéretek konkrétságát, és ezzel számon kérhetőségét befolyásolta az, hogy hivatalban lévőként vagy ellenzéki pozícióból kampányoltak-e.

Az ígérteetés önmagában politikai cselekvés. Gyulai Attila elméleti vizsgálódása a *6. fejezetben* ezért magát az ígélet fogalmát veszi górcső alá. Mikor tekinthetünk egy megnyilatkozást választási ígéletnek? A beszédaktus-elmélet által javasolt tényezők, mint a megnyilatkozás környezete, az ígéletet tevő személyek köre és az ígérteetés során kimondott szavak egyike sem képes maradéktalanul meghatározni az ígélet fogalmát. A tanulmány következtetése, hogy a választási ígélet nem formalizálható. A választási ígéletet nem egyszerűen a politikusok (vagy pártjaik) teszik, a választási ígélet a politikai résztvevők – a politikusok, a választók és az újságírók – interakciójából alakul ki.

Horváth Péter a kormányprogramot olyan vákuumnak tekinti, amely miatt a választási ígéretek nem tűnnek fel a koalíciós megállapodásban. A *7. fejezetben* három koalíciós szerződést (1998, 2002, 2006) vizsgál abból a szempontból, hogy a választási kampányban tett vállalások hogyan jelennek meg a koalíciók közös célkitűzéseit tartalmazó dokumentumban. Meglepő (és bizonyára további módszertani és empirikus ellenőrzésre ösztönző) eredménye, hogy a pártok ígérétei – legalábbis a pártprogramban megfogalmazott módon – szinte egyáltalán nem kerülnek be a koalíciós megállapodásba. Az összesen 1711 konkrétumot tartalmazó választási ígéletből mindössze 3 található meg a szerződésekben.

A *8. fejezet* kitekint azzal, hogy a magyarországi esetet három másik országgal hasonlítja össze. Horváth Attila és Nógrádi András az MSZP 2006-os választási programját három másik közép-európai baloldali párt ugyanebben az időszakban született választási programjával veti össze. Az egyik érdekes következtetés, hogy a csehországi ČSSD, a szlovákiai Smer és a német SPD programjai mind jobban megfeleltek a mandátumelmélet elvárásainak azzal, hogy az MSZP programjánál több konkrét, számon kérhető ígéletet tartalmaztak. Az MSZP programja ezen túl kiemelkedően nagy arányban tartalmazott ideológiai üzeneteket, míg a másik három pártnál a szakpolitika sokkal nagyobb jelentőséget kapott. A programok tartalmát tekintve mind a négy párt nagy hangsúlyt fektetett a szociál- és foglalkoztatáspolitikára, de mindegyik programnak volt valami egyedi preferenciája: az MSZP esetén a köz- és felsőoktatás; a ČSSD programjában a gazdaságfejlesztés, valamint a környezet- és természetvédelem, az SPD-nél a külpolitika és energiapolitika, a SMER-nél pedig a nyugdíj. Előfordulhat, hogy a 2006-os program az MSZP esetén sem tipikus, legalábbis erre utalhat, hogy a 2002-es program jelentősen szakpolitika- és ígéletközpontúbb volt. A kevés eset generalizációt nem enged meg, de lehetővé teszi kutatási hipotézisek felállítását a

későbbi kutatások számára. A fejezet négy ilyenrel zárul: (1) az ellenzékben kampányoló pártok konkrétabb pártprogramot írnak, mint a kormányon levők, (2) az ellenzéki pártok előnyben részesítik a konkrét juttatásokat kilátásba helyező ígéreteket, (3) a korlátozott kompetenciájú szövetségi államokban a pártígéretke kevésbé konkrétak, és (4) a szociáldemokrata pártcsaládok választási programjaiban megjelenő szakpolitikai hangsúlykülönbségeket az egyes országok aktuálpolitikai trendjei magyarázzák.

Összességében is az mondható, hogy a kötet számos kutatási kérdést inspirál, amely későbbi kutatások kiindulópontja lehet. Többet kellene tudnunk, milyen politikai körülmények befolyásolják azt, hogy a pártok mennyire vesznek komolyan a közpolitikai csomagok – mandátumelmélet elvárásai szerint központi jellegű – megfogalmazását. A közpolitikai és közigazgatási elemzések, továbbá a koalíciós elméletek szemszögéből is alapkérdés, hogy a mandátum hogyan és miért szívárogo el. Ennek kutatását segíti az ígéretteljesítésről felépített kutatási adatbázisunk. A komparatív ígéretkutatás is komoly potenciállal rendelkezik, és a Magyarországról megállapított eredményeket teljesen eltérő összefüggésbe helyezheti.

Minden ígéretkutatás alapja az egységes módszertannal létrehozott adatbázis, amely háttérrel adhat az elemzéseknek. Az ígéretke Magyarországon teljesen egyedi adatbázisát a jövőben ki kívánjuk egészíteni a többi parlamenti párt programjaiban szereplő ígéretkekekel, továbbá a kampányígéretke teljesítésének felmérésével az 1990–1998-as időszakra vonatkozóan. Szeretnénk az ígéretkutatás alternatív megközelítéseit is tovább vizsgálni.

3. A KUTATÁS RÉSZTVEVŐI ÉS TÁMOGATÓI

A *Választási ígéretke és kormányzati teljesítés Magyarországon, 1990–2014* kutatást Körösenyi András kezdeményezte 2010-ben, majd a kereteinek kialakítását és a próbakutatást irányította. Az ígéretkutatás céljainak megvalósulását a Politikatudományi Intézet igazgatójaként azóta is aktívan támogatja. A kutatáshoz a projekt különböző fázisaiban kutatóként hozzájárult Bíró Nagy András, Brunczel Balázs, Dobos Gábor, Gyulai Attila, Horváth Attila, Horváth Péter, Nógrádi András, Oross Dániel, Pál Gábor, Palatitz András, Papp Zsófia, Sebők Miklós, Soós Gábor, Szűcs Zoltán Gábor és Zágoni Bella. Az egyes munkafázisokban részt vevő gyakornokok nevét az adott fejezetek tartalmazzák.

A projektet az OTKA hároméves szerződés (K101401) keretében támogatta, beleértve az anyagi segítséget, amely jelen kötet létrehozásához volt szükséges.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Körösényi András–Sebők Miklós (2013): Ígéret, mandátum, teljesítés. In: Soós Gábor–Körösényi András (szerk.): *Azt tették, amit mondtak? Választási ígérek és teljesítésük, 2002–2006*. Budapest, MTA TK PTI. 18–39.

Soós Gábor–Körösényi András szerk. (2013): *Azt tették, amit mondtak? Választási ígérek és teljesítésük, 2002–2006*. Budapest, MTA TK PTI.

2. FEJEZET

Szűcs Zoltán Gábor – Gyulai Attila – Zágoni Bella

Választási ígéretek a magyar országgyűlési választási kampányokban, 1990–2014

Miért írnak a pártok választási programokat, és miért teljesítik a bennük foglalt ígéreteket? A fejezet ezekre a kérdésekre az 1990 és 2014 közötti hazai választási programok elemzésével igyekszik választ adni. Mandátumelméleti keretből kiindulva megvizsgáljuk és összehasonlítjuk a pártok programjaiban szereplő ígéretek számát, ennek alakulását választásról választásra, valamint azt is, hogy mennyiben tekinthetők valóban ígéreteknek. Azaz, erősebb lehet-e a választói felbatalmazás, ha a pártok többet ígérnek és konkrétabb, kormányzati cselekvésüket pontosabban előrevetítő elköteleződést fogalmaznak meg? Az eredmények azt mutatják, hogy bár a több ezer, választásonként is több száz ígért jelentős része nem volt elég konkrét ahhoz, hogy számon kérhető legyen, a pártok egészen a 2014-es választásig törekedtek arra, hogy mandátumalapú felbatalmazást kérjenek a választóktól, akik viszont egyre kevésbé érdeklődtek a választási programok tartalma iránt.

1. BEVEZETÉS

Miért szoktak a pártok választási ígéreteket tenni? Miért vállalnak kötelezettséget arra, hogy győzelmük esetén ezt vagy azt az előre kitűzött célt teljesítik? S vajon teljesítik-e ezeket? Szkeptikusabb állampolgárok esetleg hajlamosak lehetnek azt gondolni, hogy a választási ígéreteknek nincs semmi jelentősége. A pártok úgysem veszik ezeket komolyan. Az állampolgárok nem is tudnak róla. A szavazás során nem is mérlegelik a programokat a választók.

A helyzet azonban ennél nyilvánvalóan bonyolultabb. Empirikus értelemben mindenképpen, hiszen nem lehet megfedkezni arról, hogy mégiscsak készülnek választási programok. Ahogy arról sem, hogy ezeket a programokat később a pártok fejére lehet (és szokás is időnként) olvasni. A politikatudományi kuta-

tások pedig azt mutatják, hogy a pártok ígéreteinek (a szkeptikus állampolgár számára legalábbis) meghökkentően nagy százaléka teljesülni szokott.¹

De elméleti szempontból sem lebecsülendő a választási ígérek problémája. A kérdés elméleti értelemben ugyanis az, hogy mi a helye a választási ígéreknek a demokratikus képviselet mechanizmusában. A választási programok ugyanis kapcsolatot teremtenek a pártok és a választók között, és e kapcsolat sajátos értelmezését kínálják. Eszerint a választások konkrét feladatok teljesítésére szóló, s a kormány későbbi cselekvési szabadságát korlátozó felhatalmazást – „mandátumot” – jelentenek képviselők és képviseltek között. E mandátumelméleti felfogás (Körösenyi–Sebők 2013) azt feltételezi, hogy a demokratikus képviselet pillérei a programok és azok teljesítése. S habár vannak olyan alternatív elméletek, amelyek a képviselet egyéb formáinak jelentőségét hangsúlyozzák (Kitschelt 2000), a választási ígérek pusztá létezése azt mutatja, hogy a mandátumelmélet megkerülhetetlen, mint a demokratikus képviselet leírásának egyik legfontosabb elméleti eszköze.

A „Választási ígérek és kormányzati teljesítés Magyarországon, 1990–2014” című kutatási projekt (röviden: „ígéretkutatás”) arra vállalkozott, hogy a rendszerváltás óta eltelt negyedszázad magyar parlamenti választásait a választási ígérek problémájának fényében tanulmányozza. Az azóta elkészített adatbázis alapján és a kutatás elején kidolgozott elméleti keretben (ezt a *pozitív mandátumelmélet gyenge változatának* nevezte el a Körösenyi–Sebők szerzőpáros) igyekeztünk jobban megérteni a választási ígérek szerepét a hazai választási kampányokban és a választások közötti kormányzati politikában. A kutatás jellegeből adódóan nem próbáltuk megválaszolni a választási ígérekkel kapcsolatos „miért?” kérdéseket. Egyszerűen csak tudomásul vettük, hogy a magyar pártok általában tesznek választási ígéreteket, és ezért vizsgálható ezek tartalma és a teljesülésük is. Mivel pedig a választási programok léte azt feltételezi, hogy az adott politikai rendszerben létrejön valamiféle közpolitikai tartalmú felhatalmazás, „mandátum”, ezért magától értetődő volt, hogy a rendszerváltás utáni magyar parlamenti választások értelmezhetők a mandátumelmélet keretei között. Nem az volt tehát a kérdés, hogy alkalmazható-e a mandátumelmélet a magyar politikára, hanem, hogy hogyan jött létre a kormányzásra való felhatalmazás 1990 és 2014 között, és hogy mennyire tartották magukat a pártok a mandátumukhoz.

Jelen írás középpontjában a választási programok szövege és a választási programoknak a választásokon betöltött szerepe áll. Vagyis a pártoknak a választásokon adott felhatalmazás, mandátum létrejöttének mechanizmusa. A választási ígérek problematikájának másik nagy csoportjával, a választási ígérek

1 Costello–Thomson (2008) az ír példáról, Flynn (2011) Kanadáról, Budge és Hofferbert (1990) amerikai, Hofferbert és Budge (1992) angol, Kalogeropoulou (1989) görög esetekről stb.

teljesülésével a könyv következő fejezete fog részletesebben foglalkozni. *Hogyan jött létre a kormányzásra szóló felhatalmazás, a mandátum a magyar parlamenti választásokon 1990 és 2014 között?* – legrövidebben így lehet összefoglalni jelen fejezet tárgyát. A következő fejezet kérdése az, hogy mennyire tartották magukat a pártok a későbbiekben a választáson nyert mandátumukhoz.

Nem célunk annak vizsgálata, hogy a mandátumelmélet elég jól leírja-e azt, ami a magyar politikában 1990 és 2014 között történt. A demokratikus képviselet komplexitása miatt e fejezet többször is tárgyal olyan jelenségeket, amelyek nem férnének bele egy túlságosan leegyszerűsítő mandátumelméleti modellbe. Pontosan emiatt azonban a mandátumelmélet megfelelő kiindulópont ahhoz, hogy empirikus vizsgálatot folytassunk a választási ígéretekről, de ahhoz is, hogy világossá váljanak az elmélet határai, magyarázóerejének korlátja.

Az alábbiakban négy alfejezetre bontva fogjuk tárgyalni a mandátum létrejöttének problémáját:

1) előbb rövid áttekintést adunk a kutatás elméleti keretétől szolgáló mandátumelmületről;

2) ezután az ígéretkutatás módszertani kérdéseire térünk ki;

3) a kutatási eredmények első csoportját tárgyaló alfejezetben megmutatjuk, miként kértek felhatalmazást a magyar pártok 1990 és 2014 között;

4) végül a kutatási eredmények második csoportját ismertető alfejezetben azt mutatjuk be, hogy hogyan adtak felhatalmazást a pártok számára a magyar választók 1990 és 2014 között.

2. MIRE VALÓK A VÁLASZTÁSI PROGRAMOK? (MANDÁTUMELMÉLETI ÁTTEKINTÉS)

A pártelvű képviseleti demokrácia egyik központi kérdése a képviselők és képviseltek közötti kapcsolat. Körösi és Sebők 2013-as tanulmányukban felvázolták egy olyan, empirikusan ellenőrizhető képviselet-elmélet kereteit, amely a képviselők és képviseltek közötti kapcsolatot „mandátumként”, azaz a választásokon adott, a képviselők politikai cselekvési szabadságát politikai korlátok közé szorító, ugyanakkor elsősorban közpolitikai tartalmú felhatalmazásként értelmezi.

Ez a már említett *pozitív mandátumelmélet* gyenge változata. „Pozitív”, amennyiben nem normatív követelményeket fogalmaz meg, hanem empirikus érvényességre törekszik és „gyenge”, amennyiben a fent ismertetett kritériumnál lehetséges szigorúbb feltételeket támasztani egy mandátumelmélettel szemben (többnyire az empirikus érvényesség rovására).

Mivel a képviselet-elméleti irodalom szóhasználatát nem következetes, ezért, hogy elkerüljük a szerzőpáros tanulmányát ért kritikát a terminológiai pontossággal kapcsolatban (Enyedi 2014), az alábbiakban nem fogjuk megismételni a kutatás elméleti kereteit felvázoló írás állításait részletesen, csupán azokat az elemeket fogjuk kiemelni, amelyek az idén lezárult ígéretkutatás megértéséhez elengedhetetleneknek tűnnek. A szakirodalmi összefüggések és az érvelés technikai részleteit illetően pedig a már idézett Sebők–Körösenyi-tanulmányhoz irányítjuk az olvasót.

Ennek megfelelően négy kérdéssel fogunk röviden foglalkozni:

- 1) Mi a szerepe a választók által adott felhatalmazásnak a képviseleten belül?
- 2) Mi különbözteti meg a mandátum jellegű felhatalmazást más képviseleti formáktól?
- 3) Hogy illeszkedik be a mandátum a demokratikus képviselet komplex mechanizmusai közé?
- 4) Mindezek alapján milyen kérdések adódtak kutatásunk számára a rendszerváltás utáni magyar politikával kapcsolatban?

(1) A választói felhatalmazás szerepének elméleti értelmezése

A pártelvű képviseleti demokrácia indirekt jellege megkerülhetetlen kérdéssé teszi a képviselők és képviseltek viszonyát. Milyen mértékben van a pártokra bízva egy ország kormányzása, és milyen mértékben tartoznak felelősséggel választóiknak tetteiként? Milyen intézményeken, formális és informális szabályokon és eljárásokon keresztül teremthető meg cselekvési szabadságuk, és érvényesül annak korlátozása?

Mivel a modern képviseleti demokráciák választásai nem állítanak jogi korlátokat a képviselők cselekvési szabadsága elé (szemben egyes kora újkori rendi képviseleti intézmények „követutasításaival”), felhatalmazásuknak csupán *politikai korlátaikról* beszélhetünk. Ilyen korlátok azonban léteznek, s ezek a létező képviseleti formákat számos dimenzióban teszik egymástól megkülönböztethetővé:

- a felhatalmazás lehet *általános* (pl. karizmatikus eredetű, kompetencia alapú, stb. képviselet) vagy *programalapú* (közpolitikai tartalmú);
- a felhatalmazás kötöttségének *erőssége* a teljesen konkrét, minden cselekvési önállóságot kizáró (*delegatív*) felhatalmazási formáktól a képviseltek teljes értékű helyettesítéséig (a *gyámságig*) terjedhet;
- a felhatalmazás lehet *előzetesen meghatározott tartalmú* (prospektív) vagy *utólagosan megítélt* (retrospektív);

- a felhatalmazás tartalmának meghatározása származhat a *pártoktól* (top-down) vagy a *választóktól* (bottom-up).
- Ezekre a dimenziókra támaszkodva eltérő jellegű képviselet-elméletek alkothatók, ám egy empirikus érvényességre törekvő képviselet-elméletnek számításba kell vennie, hogy a gyakorlatban ezek a tényezők mind jelen vannak a demokratikus képviselet különböző mechanizmusaiban. A pozitív mandátumelmélet gyenge változata erre a felismerésre épül.

(2) A mandátum fogalma

A választói felhatalmazásnak az a formája, amelyet mandátum jellegűnek tekinthetünk, a fenti négy dimenzióból háromban egyértelműen elhelyezhető, egy negyedik szempontból viszont némiképp ellentmondásos a megítélhetősége. A mandátum ugyanis olyan politikai felhatalmazás, amely

- *programalapú*, tehát konkrét közpolitikai célokhoz köti a kormányzati felhatalmazást;
- *prospektív*, azaz a választásokon a választók arról döntenek, hogy milyen jövőbeli cselekvésekre adnak felhatalmazást;
- *top-down*, azaz a választásokon a választók azt határozzák meg, hogy mely, a pártok által írt program végrehajtására adnak felhatalmazást.

Ezek tehát az egyértelműen meghatározható pozíciói a mandátumelméletnek. Az alábbi táblázatban összefoglalva jól látható, hogy miként különbözik a mandátum jellegű politikai felhatalmazás néhány másik felhatalmazási formától:

1. táblázat A mandátum típusú felhatalmazás helye más politikai felhatalmazási formák között

Választás szerepe	Ex ante korlátozás (prospektív szavazás)	Ex post ellenőrzés (retrospektív szavazás)
A választásnak kiemelt szerepe van (képviselet)	mandátum	elszámoltatás
Nincsen kitüntetett időpont, folyamatos a kapcsolat (demokrácia)	közvélemény- érzékenység (reszponzitivás)	visszahívás

Forrás: Sebők–Körösényi 2013: 31. Javítva jelen tanulmány számára.

A negyedik dimenzióban viszont a mandátumelmélet amolyan köztes helyzetet foglal el: megköti a képviselők kezét azáltal, hogy egy bizonyos program végrehajtását írja elő számukra, ugyanakkor nem korlátozza a felhatalmazást a programban foglaltak végrehajtására. Így a mandátum mint politikai felhatalmazás valahol félúton helyezkedik el a delegált hatalom és a politikai gyámság között.

Éppen ezért az is fontos kérdés, hogy mennyire ellenőrizhető a választási program végrehajtása: mennyire egyértelműen van megfogalmazva a program. Bár a mandátum típusú felhatalmazás nem az utólagos ellenőrzésre épül, a gyakorlatban nem beszélhetnénk a képviselők cselekvési szabadságának korlátozásáról, ha a programban önként vállalt kötelezettségek teljesen ellenőrizhetetlenek lennének.

(3) A mandátum szerepe a demokratikus képviseletben

Mindebből körvonalazható a mandátum típusú képviselet modellje:

- a pártok egymással versengő választási programokat írnak,
- a választók ezek alapján felhatalmazást adnak egy pártnak vagy pártok egy csoportjának a kormányzásra,
- a pártok kormányzati felelősség birtokában megpróbálják a gyakorlatba átültetni programjukat.

A gyakorlatban természetesen létezik seregnyi olyan jelenség a demokratikus képviseleti politikában, amely kívül esik a mandátum érvényességi körén. A pártok változtathatják működésüket a változó közvélemény hatására (reszponzivitás), a választók a választásokon megítélhetik a korábbi kormányzati teljesítményt (elszámoltatás), politikusok belebukhatnak botrányokba (a visszahívás sajátos esete), válsághelyzetekben átmeneti és szakértői kormányok alakulhatnak (delegálás vagy gyámság különböző formái) stb.

A pozitív mandátumelmélet gyenge változata a képviselet minimumfeltételeinek meghatározásával figyelembe veszi, hogy ezek a jelenségek nem feltétlenül a demokratikus képviselet normális működésének anomáliái, hanem a modern demokratikus képviselet komplexitásának eredményei.

Ugyanakkor mandátumelméleti perspektívából ezek a jelenségek mégiscsak joggal írhatók le az eredeti mandátumtól való fokozatos eltérésként, amit Sebők és Körösi 2013-as tanulmánya a „mandátumszivárgás” fogalmával igyekezett megragadni.

(4) Egy mandátumelméleti kutatás főbb kérdései

Kutatásunk elején igyekeztünk megragadni a választási kampányoknak és a későbbi kormányzati tevékenységnek azokat az elemeit, amelyek egy empirikusan érvényes mandátumelmélet szempontjából relevánsak. Ha meg akarjuk vizsgálni, hogy a gyakorlatban hogyan született meg a választásokon győztes párt(ok) mandátuma programjuk (programjaik) végrehajtására, ahhoz a következő feltételeknek kell megfelelni:

- a kampányoknak *informatívaknak* kell lenniük, különben a választók nem tudnának programalapon dönteni a felhatalmazás megadásáról (ehhez kellően egyértelmű programokra van szükség);
- a választási eredményeknek *egyértelműeknek* kell lenniük, hogy világos legyen, mire kapnak a pártok felhatalmazást;
- a pártoknak *teljesíteniük kell ígéreteiket*, vagy legalábbis törekedniük kell erre.

Az alábbi táblázatban látható, hogy e három kritérium alapján hogy operacionalizáltuk kutatásunk mandátumelméleti alapkérdését. Kurzívval jelöltük meg egyúttal azokat a feltételeket és indikátorokat, amelyekre a kutatás során konkrét válaszokat igyekeztünk adni.

2. táblázat Kutatási kérdések és operacionalizálásuk

Kutatási kérdéscsoportok	Feltételek (kérdéscsoportok elemei)	Indikátorok (konkretizált kérdések)
I. A kampányok információtartalma	(1) A választók informáltságának mértéke.	(Nem vizsgáltuk)
	(2) A felhatalmazás kötöttségének mértéke (ezzel közelítjük a kampány információtartalmát)	a) Összes választási ígérek száma
		b) Egyértelmű és ellenőrizhető közpolitikai tartalmú ígérek száma
		c) Egyértelmű és ellenőrizhető közpolitikai tartalmú ígérek aránya a választási programokban
II. A felhatalmazás egyértelműsége	(3) A felhatalmazás erőssége	a) A választók aktivitásának mértéke (választási részvétel)
		b) A választási program szavazói többségének mértéke
	(4) A felhatalmazás egyedisége	a) A két párt választási programjának egymástól való eltérése
A teljesítés „erőssége”	(5) A felelősség egyértelműsége	a) Az alkotmányos hatalommegosztás mértéke
		b) A frakciófegyelem erőssége
		c) Egyéb formális és informális korlátok
	(6) A teljesítés mértéke	Az ígérek százalékos teljesülése (ígéretközpontú megközelítés)
		A program főbb irányainak érvényesülése (hangsúlyközpontú megközelítés)

Forrás: Körösenyi–Sebők 2013: 28. Jelen tanulmány számára módosítva.

Jelen tanulmányban a kampányok információtartalmával és a felhatalmazás egyértelműségével foglalkozunk majd, az ígéretek teljesítése pedig a következő fejezet témája.

Összefoglalva tehát azt mondhatjuk, hogy az 1990 és 2014 közötti magyar parlamenti választási kampányokat és az ott megfogalmazódó választási ígéreteket a pozitív mandátumelmélet gyenge változatának, egy empirikus érvényességre törekvő, deskriptív elméletnek a keretei között vizsgáltuk. Arra voltunk tehát kíváncsiak, hogy miként jött létre a magyar politikában a mandátum jellegű felhatalmazás. E kérdés megválaszolása érdekében pedig mind a kampányok információtartalmára, a felhatalmazás erősségére, mind a teljesítésre igyekeztünk odafigyelni.

3. MIT TARTALMAZNAK A VÁLASZTÁSI PROGRAMOK? (AZ ÍGÉRETKUTATÁS MÓDSZERTANÁRÓL)

A mandátum létrejöttének folyamata állt kutatásunk középpontjában. Pilot projektünk részeként Sebők Miklós és Soós Gábor tanulmánya (Sebők–Soós 2013) és Soós Gábor, Papp Zsófia és Gyulai Attila közös tanulmánya (Soós–Papp–Gyulai 2013) dolgozta ki részleteiben a pozitív mandátumelmélet gyenge változatára támaszkodó vizsgálat módszertani kereteit. A nemzetközi szakirodalom tanulságait végiggondolva ezek az írások egy ígéretközpontú kutatás mellett tettek le a voksukat. Azaz, egy olyan kutatást körvonalaztak, amely a magyarországi pártoknak a parlamenti választáson adott mandátum jellegű felhatalmazást a választási programokban felsorolt ígéretekkel és azok teljesítésével azonosította.

Mivel ezek az írások részletekbe menően bemutatták az ígéretközpontú kutatás gyakorlati megvalósításának kérdéseit, az olvasókat alaposabb eligazításért ezekhez a szövegekhez irányítjuk. Az alábbiakban csupán rövid összefoglalását adjuk azoknak a módszertani döntéseknek, amelyek ismerete szükséges a kötet (s benne jelen fejezet) eredményeinek megértéséhez és értékeléséhez.

Ennek megfelelően a következő öt kérdéssel fogunk foglalkozni:

- 1) Miért választási programokat vizsgáltunk?
- 2) Miért azokat a választási programokat vizsgáltuk, amelyeket vizsgáltunk?
- 3) Miért a pártprogramokban és nem a médiában megjelent ígéreteket vizsgáltuk?
- 4) Miért választási ígéreteket kerestünk a választási programokban?
- 5) Hogyan dolgoztuk fel a választási ígéreteket?

(1) Miért a választási programokat?

Mivel a mandátumelmélet kiindulópontja, hogy a választók programalapúan, azaz a pártok terveinek ismeretében adnak felhatalmazást az ország kormányzására, kutatásunk szempontjából két kézenfekvő kérdés adódott: hogy mit mondtak a pártok a szándékaikról, és hogy mit tudtak erről a választók.

A második kérdés vizsgálatáról teljes mértékben le kellett mondanunk (összhangban egyébként a szakirodalom jelentős részével), mivel részben nem állnak rendelkezésre megfelelő adatok, részben pedig a hozzáférhető adatok feldolgozása túlságosan igénybe vette volna erőforrásainkat. Emellett elméleti érv is szól: a választók előzetes informáltsága mindaddig másodlagos jelentőségű, amíg a pártok tartják magukat ahhoz a mandátumhoz, amelyhez a választásokon jutottak.²

Ezzel szemben egy ex ante és top-down jellegű képviseleti modell szempontjából elengedhetetlenül szükséges feltétel, hogy létezzenek nyilvánosan hozzáférhető és megismerhető információk arról, hogy a pártok milyen kötelezettségeket vállalnak. A választási programok pedig, mint a pártok oldaláról lehető legnagyobb legitimitással rendelkező dokumentumok, a szakirodalom egyöntetű álláspontja szerint teljes mértékben alkalmasak a pártok által kért felhatalmazás tartalmának megismerésére. (Soós–Papp–Gyulai 2013: 67–68.)

(2) Miért azokat a programokat?

Adatbázisunk tehát választási programok szövegére épült. Ugyanakkor az adatbázisban nem dolgoztuk fel az összes, 1990 és 2014 között parlamenti választásokon indult párt programját. Ennek elsősorban praktikus okai voltak (a rendelkezésünkre álló erőforrások korlátozottsága), de igyekeztünk oly módon kijelölni a vizsgálandó dokumentumokat, hogy az a lehető leginkább alkalmas legyen a magyar politika mandátumelméleti keretben való vizsgálatára.

Mivel a vegyes magyar választási rendszerben a legritkább esetben jött létre egypárti kormány, ezért annak a kérdésnek az eldöntése, hogy pontosan mely pártok programjait érdemes vizsgálni, alapos megfontolást igényelt:

- mivel a választások a gyakorlatban a két legnagyobb párt közötti küzdelemben dőltek el (politikai értelemben ez dönti el, hogy ki kap kormányalakítási megbízást), ezért a két legnagyobb párt programjainak bevonása elkerülhetetlen volt;

2 A két fél közötti aszimmetria némiképp ahhoz hasonlít, hogy egy szerződésben szereplő kisbetűs részek el nem olvasása még nem teszi érvénytelenné a szerződést, ám ha ezek a részek semmilyen formában nincsenek a szerződésbe belefoglalva, akkor azokra semelyik fél sem vállal kötelezettséget. Mint minden analógia, természetesen ez is korlátozott érvényű.

- mivel a mandátumelmélet előfeltevéseiből adódik az a predikció, hogy a kormányzati pozícióban lévő pártok programjai nagyobb arányban teljesülnek majd, mert ők a mandátumuk betöltésére törekednek, ezért az összes kormánypárt programját be kellett vonni az elemzésbe;
- az iménti okból adódik, hogy legalább a legnagyobb ellenzéki párt programját meg kell vizsgálni (ez elvileg lehetne a második legnagyobb párt, de 1994-ben például nagykoalíció jött létre, ezért itt egy másik párt programját is bevettük az adatbázisba).

Így elvileg huszonegy pártprogram adódott volna, ám két esetben nem vizsgáltunk pártprogramot: 2002-ben az SZDSZ, 2014-ben a Fidesz kedvéért tettünk kivételt. 2014-ben ugyanis a Fidesznek nem volt választási programja, és ennek mandátumelméleti szempontból döntő jelentősége van a választók által adott politikai felhatalmazás jellegére nézve. 2002-ben pedig az SZDSZ egy nagyon intenzív kampányt folytatott, amelynek azonban nem a 2000-es Korszakváltás Programja, hanem egy a párt médiaszerepléseiből rekonstruálható program állt a középpontjában. Mivel kirívóan életszerűtlen lett volna a Korszakváltás Programját vizsgálni, az SZDSZ kihagyása jelentősen rontotta volna az adatbázis használhatóságát, ezért még a pilot szakaszban a kutatócsoport úgy döntött, hogy ebben az esetben a médiából fogja rekonstruálni az SZDSZ választási programját. Ennek a döntésnek természetesen megvan a maga trade-offja, hiszen amit nyerünk azzal, hogy az SZDSZ tényleges programját vizsgáljuk, azt ellensúlyozza az adatbázis adatainak összehasonlíthatóságán esett csorba. (Soós–Papp–Gyulai 2013: 70–71.)

(3) Miért nem a médiában megjelent kampányígéretetek gyűjtése?

Az SZDSZ 2002-es esete kivételnek bizonyult, bár elvileg szólhatnának ésszerű érvek a választási programok kiváltására a médiában megjelenő ígéretekkel. Van igény a szakirodalomban arra, hogy minél realisztikusabbá tegyük azt a képet, ahogy a mandátum létrejötte során a pártok informálják a választópolgárokat terveikről. Számos modell hangsúlyozza például az információáramlás korlátozottságát, s amennyiben azt feltételezzük, hogy a felhatalmazás létrejötte szempontjából fontos kérdés az, hogy mik is valójában azok a kérdések, amelyek a politika, a média és a nyilvánosság napirendjére kerülnek, akkor a választási programokkal szemben kézenfekvőnek tűnhetne akár a médiatartalmak vizsgálata is.

Hogy mégsem ezt tettük, azt néhány rövid érveléssel szeretnénk megindokolni:

Választási ígérek szelekciója a kampányban. Nem biztos, hogy a kampány során egy párt az összes olyan ígéretét megjeleníti a médianyilvánosságban, amelyek egyébként a programban szerepelnek. A választási kampány során a pártok szelektálnak az ígérek közül, és vélhetően igyekeznek azokat megjeleníteni, melyekről azt gondolják, hogy a leghatékonyabb módon szólítják meg a választókat. A választási kampány során egy-egy párt számára korlátozott média-, és hirdetési felületek állnak rendelkezésre, így az összes ígéret megjelenítése helyett a legfontosabbak megjelenítésére kell hogy törekedjenek. Ennek következtében lehetnek olyan ígérek, amelyek a médiában nem jelennek meg, de a választási programban igen, viszont az ígérek kormányzati teljesítése már nem szelektálhat azon az alapon, hogy az ígérek egy része csak korlátozott számú választóhoz jutott el, azokhoz nem, akik a programot nem olvasták. A program és teljesítés közötti kapcsolat a minden megtett ígéretre kell hogy vonatkozzon, nem csak azokra, melyek gyakrabban vagy láthatóbb módon jelentek meg a kampányban.

Médiaígérek ismétlődése. Az előbbiekből következően az ígérek a médiában ismétlődnek. Annak érdekében, hogy a legnagyobb hatást ériék el a kampányban, a pártok igyekeznek az ígérek egy kiválasztott körét minél többször, minél több felületen, minél több választóhoz eljuttatni. Az ígérek azonosításakor azonban nem arra voltunk kíváncsiak, hogy melyek voltak a leghangsúlyosabb ígérek, hanem arra, hogy melyek voltak a tesztelhető, a kormányzati teljesítést tekintve ellenőrizhető ígérek. Ehhez viszont nem a médiában megjelenő ígérek számát, hanem a programban megjelenő ígérek összességét volt szükséges vizsgálni.

Médiaígérek megbízhatatlan tartalma. A médiaígérek nem csupán a szelekció miatt adják vissza pontatlanul egy párt választási ígéreteinek teljességét. A választási kampány során a médianyilvánosságban megjelenő ígérek számos módon és okból torzulhatnak, ami lehetetlenné teszi a pontos azonosítást. Az ígéretről beszámoló média szükségszerű, a szerkesztésből következő torzításai mellett számolni kell azzal, hogy sok esetben az ígérettevő politikus sem úgy közvetíti az ígéretet, ahogyan azt pártja a hivatalos programban eredetileg közzétette. Az ígéretet tevő politikus is tévedhet saját pártja ígéreteit tekintve, bővítheti, pontosíthatja vagy éppen homályosabbá is teheti az ígéreteket. A médiát vizsgálva tehát nem áll rendelkezésre az ígéreknek az a köre, melyről megbízható módon kijelenthető, hogy pontosan lefedi a párt által tett választási ígérek teljességét.

Számon kérhetőség. Végül meg kell említeni, hogy az előzőekből következően a választási programban, nem pedig a médiában megjelenő ígérek azok, amelyekre az ígéretet tevő párt is úgy tekint, mint ami minden körülmények között számon kérhető akár a választók, akár a sajtó, akár a politikai ellenfelek

részéről. A választási program írott, nyomtatva kiadott dokumentumként felmutatható, hivatkozható, mögötte aligha vitatható párt döntés áll. A választási program az a dokumentum, amelynek tartalma, az ígéretek pontos jelentése vitatható ugyan, de biztosan tartalmazza mindazokat az ígéreteket, amelyekről a programot elfogadó és kiadó párt tudja és nyíltan vállalja, hogy esetleges későbbi kormányzati teljesítésének mércéje lehet. A médiaígéretekhez képest a programígéretek egyértelműbben azonosíthatóak nem csupán a kutatás számára, hanem a politikai kontextust tekintve is. Ez nem jelenti azt, hogy a médiában megjelenő, akár csak egy hibás fogalmazásnak köszönhetően megjelenő ígéreteket az ellenfelek ne kérhetnék számon a későbbiekben, de azt igen, hogy egy párt a program kiadásával deklarálja, hogy mely ígéreteket tekinti egységesen kötelezőnek minden tagjára nézve.

Összességében tehát a médiaígéretekkel szemben a programígéretek azonosítása mellett szól az, hogy pontosabb és teljesebb képet adnak egy-egy párt kormányzati szándékairól, az azonosítás és a kutatás során a programígéretek használata csökkenti a hibás ígéretagonosítás lehetőségét, ezáltal pedig a teljesítés vizsgálata megbízhatóbbá válik.

(4) Miért ígéreteket kerestünk?

A választási programok elemzésével kapcsolatos legfontosabb módszertani döntésünk az volt, hogy az ígérteközpontú (pledge) megközelítéshez kapcsolódva (Royed 1996) a választási programokat egyedi, közpolitikai tartalmú ígéretek halmazaként kezeltük. Ez azt jelentette, hogy a választási programokat felbontottuk választási ígéretekre, és a továbbiakban ezek az elemi ígéretek lettek adatbázisunk építőkövei.

Ez a választás egyáltalán nem magától értetődő, és rövid indoklásra is szorul.³ A választási programok ugyanis – amellet, hogy tartalmazzanak olyan megfogalmazásokat, amelyekben az adott párt kötelezettséget vállal bizonyos kormányzati lépések végrehajtására vagy valamilyen eredmény elérésére – számos egyéb elemet is tartalmazzanak. Ilyenek például:

- (1) a párt jövőbeli tevékenységével kapcsolatos kötelezettségvállalások (amely lehet akár közpolitikai tartalmú is);
- (2) helyzetértékelések és visszatekintések a múltba;
- (3) ideológiai deklarációk;
- (4) általános jövőkép felvázolása;
- (5) ígértszerűen megfogalmazott, de nehezen vagy sehogy sem ellenőrizhető tartalmú ígéretek.

3 A kérdést részletesen tárgyalja Sebők–Soós 2013.

Amikor az ígéretközpontú megközelítés kimetszi a választási programokból a közpolitikai tartalmú kormányzati kötelezettségvállalásokat, akkor tulajdonképpen hulladékként kezeli ezeket a részeket. Ezzel szemben elképzelhető olyan megközelítés is, és például a Comparative Manifesto Projectre⁴ épülő saliency megközelítés éppen ilyen, amely a programokban nem az egyedi ígéreteket, hanem a különféle, a kutatók által azonosított témáknak a programon belül biztosított hangsúlyt (szószámmal mérhető terjedelmet) vizsgálja. E megközelítés nagy előnye, hogy a programokkal sokkal gazdaságosabban bánik, emellett azzal a realiztikusnak mondható feltevessel él, hogy a pártok válogatnak a lehetséges programpontok között. Ám ugyanakkor a hangsúlyközpontú megközelítés két ponton rendkívül problematikusnak bizonyul:

- a programok elemzésének egész kategóriarendszerét kívülről hozza, amely ráadásul egy bizonyos időszakra jellemző fogalmakhoz köti az egész adatbázist, ezért annak érvényessége (legalábbis például Laver és Benoit 1996-os tanulmánya szerint) erősen problematikusná válhat;
- a programban adott hangsúly és a későbbi kormányzati cselekvés összevetésének nincsenek világos kritériumai (a költségvetési költségekkel való összevetés kézenfekvő, de problematikus eljárás), ami tovább rontja a kutatás érvényességét (különösen annak fényében, hogy a választási ígéret teljesülésének definíció szerint vannak kritériumai).

Van tehát egy trade-off ebben az esetben is, ezúttal az ígéret- és a hangsúlyközpontú megközelítések között. A választást részben az döntheti el, hogy mit tartunk fontosabbnak: hogy világos képünk legyen a mandátum létrejötte során a felhatalmazás korlátozottságának tartalmáról (ebben az esetben az ígéretközpontú megközelítés lehet a nyerő) vagy pedig azokra a finom mechanizmusokra vagyunk kíváncsiak, ahogy a pártok a valóságban a felhatalmazás tartalmát alakítani próbálják (ez esetben a hangsúlyközpontú megközelítés egy új szemponttal gazdagítja az elemzést).

(5) Mi az ígéret?

Mivel projektünk az ígéretközpontú kutatás mellett tette le a garast, ezért ki kellett alakítani a programok ígéretekre bontásának és az ígérek információ-tartalma vizsgálatának módját.

A látszat ellenére korántsem könnyű egyértelmű definíciót adni a választási ígéret fogalmának. Terry Royed például az ígérek két mozzanatát hangsúlyozta:

4 A Comparative Manifesto Project például több mint ötven ország összes szabad választásának választási programjait feldolgozta, és így egy egyedülállóan nagy adatbázist épített fel a választási programokból. Lásd <https://manifestoproject.wzb.eu/>

- az ígéret nyelviileg is világosan kifejezett egyértelmű elköteleződés kormányzati cselekvések végrehajtására vagy kormányzati eredménye elérésére („commitment”);
- az ígéret teljesülésének vannak objektíven mérhető feltételei („testability”).
- Erre támaszkodva ő és munkatársai az ígéret jellegű kijelentések három csoportját különítették el:
- a könnyen tesztelhető ígéretek;
- a nehezen tesztelhető ígéretek (vitatható teljesülésük kritériuma pl.),
- az olyan retorikai kijelentések, amelyek teljesülése egyáltalán nem ellenőrizhető.

Mások, például Mansergh és Thomson, még ennél is szigorúbb feltételeket támasztottak az ígéretekkel szemben, amennyiben azt mondták, hogy csak az választási ígéret egy programban, aminek a teljesítésének eszközeit is megnevezik. Igaz, cserébe nem ragaszkodnak az ígéretek megfogalmazásában az ígérettevés formuláinak megjelenéséhez. (Mansergh–Thomson 2007: 313.)

Kutatásunk során már a pilot szakaszban szembesültünk azzal, hogy a magyar választási ígéretek megfogalmazása nem teszi lehetővé sem a Royed, sem a Mansergh–Thomson-féle kritériumok alkalmazását. Egyfelől semmiképpen sem tűnt indokoltnak az ígéretek csak a teljesítés kritériumait expliciten megnevező kijelentésekre szűkíteni, másrészt szinte lehetetlen lett volna az elköteleződés nyelvi kifejeződésével kapcsolatos royedi szigort megtartani.

Ehelyett egy olyan ígéretfogalommal dolgoztunk, amely tartalmazza az elköteleződés elemét, de amelynek teljesülése nem mindig ítéltető meg utólag világosan és egyértelműen. Mivel azonban a mandátumelmélet szempontjából van annak jelentősége, hogy a politikai felhatalmazás mennyire egyértelmű, ezért nemcsak az tűnt indokoltnak, hogy minden, a választókat a pártok jövőbeli terveiről információt nyújtó kijelentést ígéretnek fogadjunk el, de arra is szükség volt, hogy tudjuk, mely ígéretek kötik meg jobban, és melyek kevésbé a pártok kezét. Ezért különbséget kellett tennünk az ígéretek között attól függően, hogy mennyi információt nyújtottak a választók számára.

Ennek alapján az ígéretek két nagy csoportja jött létre: azok, amelyek elég információt tartalmaznak ahhoz, hogy megnevezhetőek legyenek teljesülésük egyértelmű kritériumai és azok, amelyek formailag ígéretek, mert megvan bennük az elköteleződés valamilyen kormányzati cselekvés végrehajtására vagy eredmény elérésére, de olyan fogalmakkal dolgoznak, amelyek nem eléggé pontosak ahhoz, hogy a teljesülésük objektíven mérhető legyen. Előbbiket informatív (ez praktikusán egyébként nagyrészt egybeesett a kutatás későbbi szakaszában tesztelhetőnek nevezett ígéretekkel), utóbbiakat retorikai ígéreteknek neveztük. (Utóbbi csoportot tehát valódi ígéretnek tartottuk, szemben Royedékkal, akik „rhetorical statementeknek” minősítették az ilyen ígéreteket.)

A programszövegekből tehát először is kiemeltük azokat a kijelentéseket, amelyek megfeleltek a fenti – megengedő – kritériumoknak, majd pedig besoroltuk őket információtartalmuk alapján a fenti két nagyobb kategóriába. Hogy ezt megtehesük, ezért egy, még a pilot fázisban kidolgozott, ám a végleges kutatás számára tovább finomított eljárást alkalmaztunk. Öt változó mentén kódoltuk le az ígéreteket, több lépésben (a változók elnevezését és meghatározását lásd az I. számú mellékletben):

1) Először arra voltunk kíváncsiak, hogy meghatározható-e, pontosan milyen cél elérésére irányul az ígélet:

- van-e számszerűsíthető tartalma (pl. infláció mértéke, adócsökkentés nagysága stb.), vagy, ha nincs, akkor
- van-e valamilyen pontosan megnevezhető intézményi eleme (pl. egy program kidolgozása, egy törvény elfogadása, egy kulturális intézmény létrehozása stb., vagy ha nincs, akkor
- van-e valamilyen egyéb felismerhető, de nem konkretizált közpolitikai tartalma (pl. „támogatni” kell valamilyen célt).

Az első két esetben lehetett arról szól, hogy az ígéletnek van egyértelmű, objektív kritériumok alapján számon kérhető közpolitikai tartalma, a harmadik esetben viszont egyértelműen retorikai ígéletről van szó. (A harmadik kérdés alapján lehetett kiszűrni a program ígéletekre bontásának hibáit.)

2) Azokban az esetekben, amelyekben az ígéleteknek volt számszerűsíthető vagy pontosan megnevezhető intézményi eleme, a fenti három mellett két további kérdés alapján is kódoltuk az ígéreteket:

- az ígérek szóhasználatának fogalmi pontossága megengedi-e az ígélet teljesülésének ellenőrzését vagy sem;
- az ígérek nem tartalmazznak-e olyan feltételt, amely kizárja, hogy az ígélet utólag számon kérhető legyen (pl. a következő választáson túli teljesülés).

Mindezek alapján az ígérek két nagy csoportját tovább bontottuk három csoportra: a retorikai ígérek mellett az informatív ígéreteket két csoportra bontottuk: megkülönböztettük a konkrét és a részben konkrét ígéreteket. Ez a megkülönböztetés a kutatás későbbi szakaszában nem játszott szerepet, mert a teljesülés tesztelésekor mind a konkrét, mind a részben konkrét ígéreteket is vizsgálta a kutatócsoport, ezért ezt a két alcsoportot e fejezet is egyetlen egység részeként kezeli.

Ugyanakkor módszertani szempontból a finomításnak megvolt a maga előnye: a fenti módszer drámaian megnövelte az ígérek kódolásának megbízhatóságát.

Összességében létrejött egy adatbázis, amelynek segítségével kísérletet tehetünk annak a kérdésnek a megválaszolására, hogy hogyan jött létre a parlamenti választásokon a magyar kormányok mandátuma 1990 és 2014 között.

4. HOGYAN KÉRTEK FELHATALMAZÁST A MAGYAR PÁRTOK 1990 ÉS 2014 KÖZÖTT? (EMPIRIKUS EREDMÉNYEK I)

Mindezek után ideje rátérnünk arra, hogy mit tudhatunk meg a választási programoknak a választási kampányokban betöltött szerepéről. Mindenekelőtt arra a kérdésre kell válaszolnunk, hogy mennyire törekedtek a pártok egyértelmű és világos, utólag számon kérhető felhatalmazás megfogalmazására. Ezt a kérdést többféleképpen is megkísérélhetjük megválaszolni.

(1) Mennyire voltak „bőbeszédűek” a programok?

Az egyik lehetséges válasz abból adódhat, hogy a választási programok szövege nem csupán választási ígéreteket tartalmaz. Márpedig ha nagyon változatos mértékben „bőbeszédűek” vagy konkrétak a programok, az arra utalhat, hogy a választási programoknak nem egyforma mértékben célja a mandátum körvonalazása. Persze sok oka lehet annak, ha egy választási program terjedelmes, ugyanakkor arányaiban kevés ígéretet tartalmaz, mégis legalábbis elgondolkodtató lehet, ha a pártok választási programjai nagyon különbözőek.

Mint ahogy az az alábbi táblázatból, amely a 100 szóra jutó ígérek számát tekinti át, jól látható, a választási programok meglehetősen különböztek abban a tekintetben, hogy milyen sok egyéb funkciójú szöveg közé illesztve jelentek meg bennük választási ígérek.

3. táblázat: Az ígérek és a programok viszonya – 100 szóra jutó ígérek száma

	Fidesz	MSZP	SZDSZ	MDF	FKgP	KDNP
1990			0,3	7,15	8,06	1,42
1994		11,77	10,79		21,5	
1998	6,9	11,3*	-	1,2	8,8	
2002	2,9*	10,4	NA	-		
2006	10,7	11,6*	9,6*	-	-	
2010	2,77	8,6*				
2014	0*	0,13				

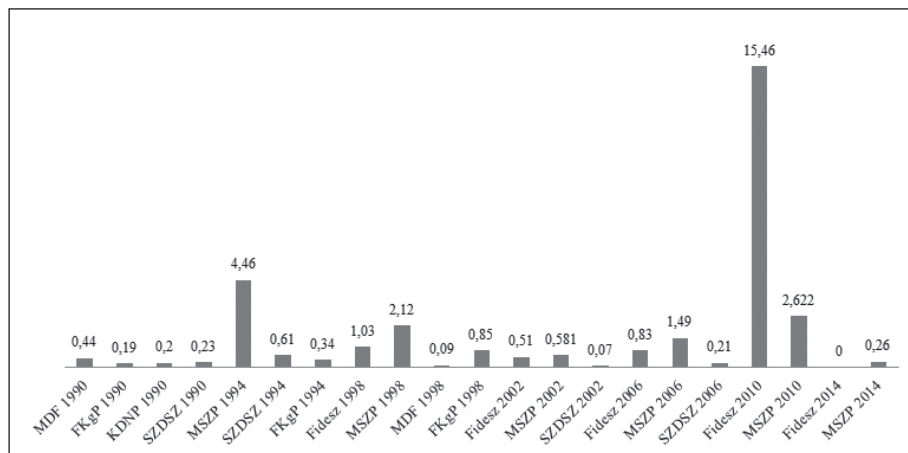
Megjegyzés: csillaggal jelölve a választási kampány idején kormányzati pozícióban lévő pártok.

(2) Hány ígéretet tettek a pártok?

Egy másik kézenfekvő lehetőség annak vizsgálata, hogy vajon mennyi ígéretet tettek a pártok a választási kampányok során. Erre ugyanaz vonatkozik, mint a programok „bőbeszédűségére”: ha a pártok elérő számú ígéretet tesznek, akkor a mögött a mandátumról és annak fontosságáról alkotott nagyon különböző elképzelések lehetnek. Ha választási rendszerben gyakran előfordul, hogy egy párt kisszámú ígérete és egy másik nagyszámú ígérete versenyez egymással, ott óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy a választás valóban a világos, egyértelmű és számon kérhető közpolitikai tartalmú felhatalmazásról szól-e, vagy valami másról.

A helyzet pedig az, hogy számos szélsőségre találunk példát. 1998-ban az MDF-nek 2000 fölötti számú ígérete volt, miközben a többi vizsgált párté 500 alatt maradt. 2014-ben a Fidesznek egyáltalán nem is volt választási ígérete. Ugyanakkor az is igaz, hogy ha eltekintünk az outlierektől, akkor azt mondhatjuk, hogy az egyes választásokon összehasonlítható számú választási ígéret versengett egymással, így például 1990-ben 100-200 közötti, 1998-ban 300-400 körüli, 2006-ban 900-1000 körüli, 2014-ben 20 alatti. Ennek illusztrálására szolgál az alábbi ábra, amely az egyes választások ígéretszámainak mediánjait mutatja (azért azokat, hogy az outlierek ki legyenek szűrve). Mindez nem alkalmas semmilyen messzemenő következtetés levonására, de azt jelzi, hogy az ígérek számának változatossága ellenére azért egy-egy választási kampányban egymással összevethető ígéretlistákat kínáltak az egyes pártok.

1. ábra Az ígérek számának alakulása az egyes választásokon.



(3) Mennyire voltak konkrétak a választási programok?

További segítséget jelenthet a választási ígéretek szerepének értelmezésében, ha megvizsgáljuk a pártok által megfogalmazott ígéretek információtartalmát, vagyis azt, hogy mennyire konkrétak voltak a választási programokban megjelenő ígéretek.

Mivel a pártok nagyon változatos terjedelmű programokat, azokon belül nagyon változatos hosszúságú ígérletlistákat adtak közre a különböző választások előtt, ezért akkor járunk el méltányosan, ha az adatbázisba fölvett pártok adatait választásról választásra külön vizsgáljuk meg. Úgy tűnhet például, hogy az MSZP többnyire kevésbé informatív választási programokat készített (1994, 1998, 2010), hiszen a 15,5%-ot egyik esetben sem haladta meg a konkrét és részben konkrét ígéretek aránya, ugyanakkor 2002-ben és 2014-ben is nagyon konkrét programmal indultak neki a választásnak (igaz, utóbbi esetében a Kormányváltók nyolc pontját vették át). Ezzel szemben az SZDSZ vizsgált programjai 30% fölött tartalmaztak konkrét és részben konkrét ígéreteket, s az 1994-es 32% és a 2006-os 29,7% mellett ott van az 1990-es vagy a 2002-es SZDSZ-program a maguk két-háromszor nagyobb arányú konkrétságával. Ugyanakkor a Fidesz érdekes utat járt be: 2002 után egyre kevésbé konkrét programokat írtak, és 2014-ben már nem is volt programjuk.

4. táblázat A pártprogramok információtartalma

	Ígéretszám			Megoszlás	
	Konkrét és részben konkrét ígéretek	Retorikai ígéretek	Összesen	Konkrét és részben konkrét ígéretek	Retorikai ígéretek
MDF 1990	109	85	194	56,18%	43,72%
FKgP 1990	114	74	188	60,6%	39,4%
KDNP 1990	33	73	106	31,13%	68,87%
SZDSZ 1990	93	6	99	93,93%	6,17%
MSZP 1994	31	388	419	7,39%	92,61%
SZDSZ 1994	16	34	50	32%	68%
FKgP 1994	12	34	46	26,08%	63,92%
Fidesz 1998	132	330 (3)	462	28,6%	71,4%
MSZP 1998	68	372 (2)	440	15,5%	84,5%
MDF 1998	648	1586 (64)	2234	29,0%	71,0%
FKgP 1998	125	213 (0)	338	37,0%	63,0%
Fidesz 2002	211	52 (4)	263	80,2%	19,8%
MSZP 2002	94	36 (36)	130	72,3%	27,7%
SZDSZ 2002	122	46 (46)	168	72,6%	27,4%

Fidesz 2006	495	477 (21)	972	50,9%	49,1%
MSZP 2006	265	649 (10)	914	29,0%	71,0%
SZDSZ 2006	325	769 (5)	1094	29,7%	70,3%
Fidesz 2010	18	509	527	3,41%	96,59%
MSZP 2010	26	327	353	7,36%	92,64%
Fidesz 2014	0	0	0	0	0
MSZP 2014	13	0	13	100%	0%

Zárójelben azoknak az ígéreteknek a száma látható, amelyek a tesztelési munkafázisban lettek retorikai ígéretté átminősítve.

Ebből akár azt a következtetést is levonhatnánk, hogy az ígéret informativitásának mértéke jelentősen különbözik egymástól. A helyzet ezzel szemben az, hogy összességében a pártok nagyon hasonló mintázatot mutatnak, ha az 1990 és 2014 közötti összes adatot együtt kezeljük.

5. táblázat: Ígéret információtartalma pártok szerinti bontásban

	Ígéretszám			Megoszlás	
	Konkrét és részben konkrét ígéret	Retorikai ígéret	Összesen	Konkrét és részben konkrét ígéret	Retorikai ígéret
Fidesz	856	1368	2224	38,49%	61,51%
MSZP	497	1766 (48)	2263	21,96%	78,14%
MDF	757	1671 (64)	2428	31,17%	68,83%
FKgP	251	321 (0)	572	43,88%	56,12%
SZDSZ	572	905 (51)	1477	38,72%	61,28%
KDNP	33	73	106	31,13%	68,87%
Mindösszesen	2491	4524 (191)	7015	35,51%	64,49%

Zárójelben azoknak az ígéreteknek a száma látható, amelyek a tesztelési munkafázisban lettek retorikai ígéretté átminősítve.

Mint látható, az adatbázisban szereplő adatok azt mutatják, hogy a magyar pártok vizsgált időszakbeli ígéreteinek több mint a fele retorikai jellegű volt. Mivel a retorikai ígéret is értelmezhetőek mandátumelméleti keretben, ez önmagában azonban nem jelenti azt, hogy a pártok ne törekedtek volna mandátum jellegű felhatalmazás megszerzésére. Épp ellenkezőleg, a nagyszámú retorikai ígértéppenséggel azt az összbenyomást erősíti, hogy a pártok minél több területen igyekeztek a választóiktól felhatalmazást kapni.

Tanulságos mindezt összevetni azzal, hogy miként változott az összes ígértétek száma 1990 és 2014 között, és hogyan alakult az ígértétek információtartalma. Három választás tűnik kiemelkedni információtartalom tekintetében: 1990-ben,

az első szabad választáson, minden második ígéret valamilyen világos kritérium szerint ellenőrizhető, egyértelmű ígéret volt, amit betudhatunk a rendszerváltás izgalmának. 2002-ben szintén kiugróan magas volt a konkrét és részben konkrét ígéretek aránya.⁵ Az okokat talán a politikai polarizáció kiteljesedésében (Körösényi 2012) és a perszonalizációban kereshetjük, amely ekkor – úgy tűnik – programalapú küzdelemben öltött testet. Végül, szintén kiugróan magas a konkrét és részben konkrét ígéretek aránya 2014-ben, aminek oka egy, a mandátumelmélet szempontjából mindenképpen anomáliának tűnő helyzet. Az tudniillik, hogy míg az egyik nagy párt egyáltalán nem adott közre programot, a másik – bár eredetileg volt saját programja – az utolsó pillanatban választási szövetséget hozott létre, majd kiadták a Kormányváltók nyolc pontját, amely összesen 13, konkrét, illetve részben konkrét ígéretet tartalmazott. Minden más esetben az ilyen ígéretek aránya az összes ígéret negyede körül vagy e szint alatt maradt.

6. táblázat: Ígéretek információtartalma választások szerinti bontásban

	Ígéretszám			Megoszlás	
	Konkrét és részben konkrét ígéretek	Retorikai ígéretek	Összesen	Konkrét és részben konkrét ígéretek	Retorikai ígéretek
Összesen 1990	349	238	587	59,45%	40,55%
Összesen 1994	59	456	515	11,45%	88,55%
Összesen 1998	848	2288	3136	27,04%	62,96%
Összesen 2002	427	134	561	76,11%	23,89%
Összesen 2006	1085	1895	2980	36,40%	63,60%
Összesen 2010	44	836	880	5%	95%
Összesen 2014	13	0	13	100%	0%

Mindebből azonban nem kell messzemenő következtetést levonnunk. A 2014-es választást leszámítva minden korábbi választáson jelentős számú ígéret, s azon belül is számos konkrét vagy részben konkrét ígéret hangzott el. A választópolgárok számára tehát volt lehetőség konkrét közpolitikai tartalmú programpontok közül választani.⁶

- 5 Mindennek fényében némiképp ironikus, hogy a pilot kutatásunk a 2002-es választásokat vizsgálta, mivel az ottani eredmények és módszertani problémák nem tükrözték a 1990–2014 közötti időszak jellegzetességeit.
- 6 Sebők Miklós és Soós Gábor közös, a pilot projektünkhöz kapcsolódó 2013-as tanulmányukban összehasonlításra alkalmas adatokat közöltek nemzetközi ígéretkutatásokról, felüntetve az egyes kutatások adatbázisainak elemszámait. Ezek alapján elmondható, hogy a mi adatbázisunk viszonylag nagynak mondható és hogy a konkrét, illetve részben konkrét ígéretek száma nemzetközi összehasonlításban nem indokolja, hogy a magyar pártok programjait mandátumelméleti keretben ne tartsuk értelmezhetőnek. (Sebők–Soós 2013: 52)

Mi mondható el tehát összességében arról, hogy a magyar pártok mekkora igényt mutattak a politikai mandátum megszerzésére? Az adatokból némiképp ellentmondásos kép bontakozik ki. A magyar pártok többnyire kifejezetten komoly erőfeszítéseket tettek arra, hogy választási programjaikban nagyszámú választási ígéret, s ezen belül nem kevés számú konkrét és részben konkrét ígéret segítségével körvonalazzák azt a mandátumot, amelyre felhatalmazást szeretnének kérni a választóktól. Annyiban ellentmondásos ez a kép, hogy persze voltak kivételek. A 2014-es Fidesz-kampány például a mandátum koncepciójának egyértelmű elutasítása volt. Másfelől ugyanakkor 1990 és 2014 között a pártok százsámra tettek olyan ígéretek is, amelyek elég egyértelműek és világosak voltak ahhoz, hogy utólag számon lehessen kérni rajtuk a teljesítésüket.

5. HOGYAN ADTAK FELHATALMAZÁST A MAGYAR VÁLASZTÓK 1990 ÉS 2014 KÖZÖTT? (EMPIRIKUS EREDMÉNYEK II)

Miután áttekintettük az 1990–2014 közötti időszakban született választási ígéretek abból a szempontból, hogy hogyan kérték a pártok felhatalmazást maguknak az ország kormányzására, ideje rátérünk a következő nagy problémára: hogyan találkozott a választási programokban kért felhatalmazás a választói akarattal?

Vajon mire adtak felhatalmazást a magyar választók? A mandátumelmélet azt sugallja, hogy a mandátum nem más, mint a konkrét, számon kérhető kormányzati feladatokra adott választói felhatalmazás. S ha így van, akkor azt kell gondolnunk, hogy a választók jutalmazták azokat a pártokat, amelyek konkrét, számon kérhető ígéretek tesznek. Ha ugyanis nem ezt tennék, azzal lemondának arról, hogy egy világosan körülhatárolt tartalmú felhatalmazás segítségével befolyásolják a kormányzat működését. Minél kevésbé konkrét vállalásokat tesz ugyanis egy párt, annál nehezebb lesz azt rajta számon kérni, vagyis annál kevésbé mandátumszerű a képviselőknek a választók által adott politikai felhatalmazás. Azt már láttuk a fentiekben, hogy a magyar pártok változó mértékben ugyan, de szinte mindig éltek azzal, hogy konkrét, egyértelmű kritériumok szerint megfogalmazott, ellenőrizhető ígéretek segítségével kérjenek felhatalmazást a választóiktól. A kérdés csak az, vajon a választók miként feleltek erre.

Erre a kérdésre többféle módon is megkísérelhetünk válaszolni.

(1) Minél több az ígéret – annál inkább mandátum?

Ha például abból indulunk ki, hogy egy párt minél több ígéretet tesz, annál nagyobb mértékben köti meg a saját kezét, tehát annál mandátumszerűbb a felhatalmazás, amit kérnek, akkor joggal várjuk, hogy a választók jutalmazzák a nagyobb ígéretszámot. Mivel pedig a két legnagyobb párt között szokott eldőlni a választási küzdelem, érdemes megnézni, hogy vajon a választások győztese vagy a második helyezett szokott-e több választási ígéretet megfogalmazni.

A helyzet azonban nem teljesen egyértelmű. 1990-ben és 1994-ben vitán felül a több ígéretet tett párt győzött a választásokon. 1998-ban azonban az első fordulóban több listát kapott az MSZP, amelynek hajszálnyival kevesebb választási ígérete volt. Ezt ugyan ellensúlyozhatja, hogy kormányt végül a Fidesz alakíthatott, de 2002-ben ismét az MSZP fogalmazott meg kevesebb ígéretet (feleannyit), több listás szavazatot kapott, és kormányt is alakíthatott. Ezután 2006-ban ismét a kevesebb választási ígéretet megfogalmazó párt, az MSZP győzött a választásokon, s bár 2010-ben egy több választási ígéretet tevő párt nyerte meg a választást, 2014-ben a Fidesz választási program nélkül vágott neki a választásoknak, és ismét jelentős fölényrel nyerte meg azokat.

7. táblázat A két-két legnagyobb párt választási ígéreteinek száma és a választási eredmény, 1990–2014

	Összes ígérek száma	Szavazatok száma
MDF 1990	194*	24,73%
SZDSZ 1990	99	21,70%
MSZP 1994	419*	32,99%
SZDSZ 1994	50	19,73%
Fidesz 1998	462	29,48%
MSZP 1998	440*	32,92%
Fidesz 2002	263	41,07%
MSZP 2002	130*	42,05%
Fidesz 2006	972	42,03%
MSZP 2006	914*	43,21%
Fidesz 2010	527*	52,73%
MSZP 2010	353	19,30%
Fidesz 2014	0*	45,04%
MSZP 2014	13	25,67%

Csillaggal jelölve a legtöbb szavazatot kapott párt.

A jelek szerint tehát a magyar választók által adott felhatalmazás és az ígéretek száma között nincs szoros összefüggés. Ez persze annyiban érthető is, hogy, mint láthattuk is már, a választási ígéretek között gyakran nagyon sok a retorikai jellegű ígélet. Jellemző, hogy az 1994-es MSZP választási program jóformán kizárólag retorikai ígéretekből állt. Nem is ez az, ami a választók mandátum iránti érdeklődése szempontjából érdekes, hanem a 2014-es választás, amelyen a választók olyan politikai felhatalmazást adtak az ország kormányzására, amely nyilvánvalóan nem mandátum jellegű.

(2) Minél több konkrét és részben konkrét ígélet, annál inkább mandátum?

Nem ez az egyetlen lehetséges megközelítése annak, hogy a választók mennyire törekedtek világos, jól körülhatárolt mandátum kialakítására. Van okunk azt gondolni, hogy az összes ígéretek számánál a konkrét és részben konkrét ígéretek száma sokkal jobb mércéje a felhatalmazás kötöttségének. Elvégre minél több ilyen ígélet van, annál több a világos kritériumok szerint számon kérhető ígélet, annál több területre terjed ki a később kormány mozgásterének politikai korlátozása. És ebben az esetben a retorikai ígéretek tömege, amely számon kérhetetlen dolgok sokaságát tartalmazza, nem zavarja össze a képet.

Érdemesnek tűnik tehát az egyes választások eredményeit abból a szempontból is megvizsgálni, hogy a két legnagyobb párt közül a később győztes tett-e több konkrét ígéletet. Ha igen, akkor az általa kapott felhatalmazás inkább mandátum jellegűnek tekinthető, ha viszont nem, akkor kevésbé az. A mandátumelmélet előfeltevéseiből ugyanis az adódna, hogy a választók preferálják a minél egyértelműbb, konkrétabb, számon kérhetőbb programokat.

A helyzet ezúttal is hasonló az előzőhöz, de a kép még zavarba ejtőbb. 1990-ben és 1994-ben vitán felül a több konkrét és részben konkrét ígéletet tett párt győzött a választásokon. 1998-ban azonban az első fordulóban több listás szavazatot kapott az MSZP, amelynek lényegesen kevesebb ilyen választási ígéréte volt. Ezt ugyan ezúttal ellensúlyozhatja, hogy kormányt végül a Fidesz alakíthatott, de 2002-ben ismét az MSZP fogalmazott meg kevesebb ígéletet (kevesebb mint feleannyit), több listás szavazatot kapott, és kormányt is alakíthatott. Ezután pedig nemcsak 2006-ban nyert a sokkal kevesebb konkrét és részben konkrét ígéletet megfogalmazó párt, az MSZP, de már a 2010-es Fidesz-program is alulmúlta konkrét és részben konkrét ígéretek tekintetében az MSZP programját. A 2014-es választási kampány pedig ennek fényében még elgondolkodtatóbb.

8. táblázat A két-két legnagyobb párt konkrét és részben konkrét választási ígéreteinek száma és a választási eredmény, 1990–2014

	Konkrét és részben konkrét ígérek száma	Szavazatok száma
MDF 1990	109*	24,73%
SZDSZ 1990	93	21,70%
MSZP 1994	31*	32,99%
SZDSZ 1994	16	19,73%
Fidesz 1998	132	29,48%
MSZP 1998	68*	32,92%
Fidesz 2002	211	41,07%
MSZP 2002	94*	42,05%
Fidesz 2006	495	42,03%
MSZP 2006	265*	43,21%
Fidesz 2010	18*	52,73%
MSZP 2010	26	19,30%
Fidesz 2014	0*	45,04%
MSZP 2014	13	25,67%

Csillaggal jelölve a legtöbb szavazatot kapott párt.

Ezek mögött az adatok mögött ugyanis felsejlik egy olyan értelmezés lehetősége is, mintha a magyar választók egyre kevésbé érdeklődnének a mandátum iránt, s mintha egyre kevésbé ebben látnák a képviselőt lényegét, azzal a megszorítással, hogy elemzésünkéből a kampány során a médiában megjelenő ígérek vizsgálatát kizártuk, a kampány hatása így természetesen módosíthatja az itt kirajzolódó képet.

(3) Minél konkrétabb belső arányaiban egy programban, annál inkább mandátum?

Ennek a lehetséges összefüggésnek az ellenőrzésére is alkalmat adhat egy harmadik lehetséges megközelítés. Eszerint igazán az mond el sokat egy programról, hogy milyen arányban vannak benne konkrét és részben konkrét, tehát világos kritériumok szerint ellenőrizhető ígérek. Mivel a mandátumelmélet azt sugallja, hogy minél konkrétabb egy program, annál egyértelműbb felhatalmazást lehet adni a kormányzásra, ezért a két legnagyobb párt programjainak összevetése ebből a szempontból megmutathatja, hogy mennyire mandátum jellegű a felhatalmazás, amelyet a választók az adott pártnak adtak.

A helyzet ez alkalommal egészen egyértelmű: 1990 és 2014 között egyetlen alkalommal sem az a párt kapta a legtöbb szavazatot, amely arányaiban a legkonkrétabb programot kínálta a választóknak. Mi több, a három belső arányait tekintve messze legkevésbé konkrét és számon kérhető programot nyújtó párt közül az egyik, az MSZP 1994-ben abszolút többséget szerzett, a másik kettő, a 2010-es és a 2014-es Fidesz pedig kétharmados többséghez jutott.

9. táblázat A két-két legnagyobb párt konkrét és részben konkrét választási ígéreteinek száma és a választási eredmény, 1990–2014

	Konkrét és részben konkrét ígéretek aránya	Szavazatok száma
MDF 1990	56,18%*	24,73%
SZDSZ 1990	93,93%	21,70%
MSZP 1994	7,39%*	32,99%
SZDSZ 1994	32%	19,73%
Fidesz 1998	28,60%	29,48%
MSZP 1998	15,50%*	32,92%
Fidesz 2002	80,20%	41,07%
MSZP 2002	72,30%*	42,05%
Fidesz 2006	50,90%	42,03%
MSZP 2006	29,00%*	43,21%
Fidesz 2010	3,41%*	52,73%
MSZP 2010	7,36%	19,30%
Fidesz 2014	0*	45,04%
MSZP 2014	100%	25,67%

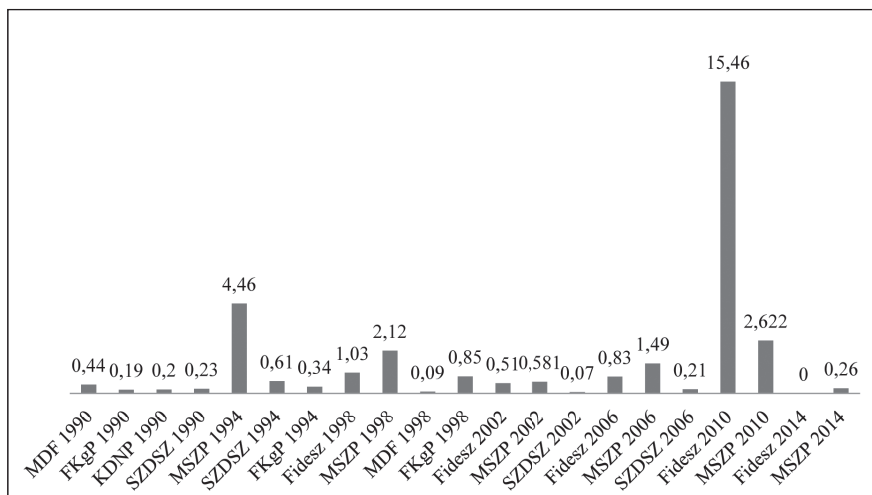
Csillaggal jelölve a legtöbb szavazatot kapott párt.

Míndeaz megerősíti azt a képet, hogy 1990 és 2014 között a magyar választók szemében a mandátumnak, a világos és számon kérhető közpolitikai tartalmú felhatalmazásnak volt szerepe, de ez a szerep valószínűleg sosem volt kirívóan fontos, és az idő előrehaladtával még csökkent is.

Egy érdekes mellékkörülmény azonban rámutat arra, hogy volt jelentősége az ígéretek konkrétságának a választásokon. Egy egyszerű arányszám segítségével megtudhatjuk, mennyit ért szavazatarányban kifejezve egy párt számára a belső arányaiban több konkrétumot tartalmazó program. Minél nagyobb szavazatarány jut egy ugyanannyira egyértelmű és ellenőrizhető választási programra, annál nagyobb az adott program konkrét voltának prémiuma. Az eredmények pedig azt mutatják, hogy a kisebb pártok számára jóformán ugyan-

úgy mindegy volt, mit írnak a programjukba, mint a leendő győztesnek. A győztesnél rendre aránytalanul több szavazat esett ugyanarra a konkrétsági szintre, a veszteseknél pedig aránytalanul kevesebb.

2. ábra A választási programok konkrétságának prémiuma



Összességében tehát azt kell mondanunk, hogy a választók döntésében a mandátum – a világos és egyértelmű, utólag számon kérhető közpolitikai tartalmú felhatalmazás – kérdésének volt szerepe, de ez a szerep korántsem volt döntő jelentőségű még abban az esetben sem, ha figyelembe vesszük, hogy az elemzést a választási programokra szűkítettük le. Míg a pártok hosszú időn keresztül komoly erőfeszítéseket tettek, hogy olyan ajánlatokat fogalmazzanak meg a választóik számára, amelyekből mandátum születhet, addig erre a választók sokkal kevésbé, és az idő előrehaladtával egyre kevésbé voltak vevők.

6. ÖSSZEFOGLALÓ

Fejezetünkben áttekintettük az 1990 és 2014 közötti magyar országgyűlési választások választási programjait abból a szempontból, hogy miként jött létre az egyes választásokon a mandátum, számon kérhető közpolitikai tartalommal rendelkező felhatalmazás. E politikai folyamat két fázisát mutattuk be: a választási programokban a pártok részéről körvonalazott ajánlatot és a választóknak a szavazatarányokban megmutatkozó válaszát erre az ajánlatra.

A választási programokról szóló rész azt mutatta meg, hogy a pártok a vizsgált időszakban általában törekedtek mandátum jellegű politikai felhatalmazás megszerzésére a választásokon. Összességében több ezer, választásonként is

több száz ígéretet fogalmaztak meg. Ugyan ezek nagyobbik része retorikai ígéret volt, tehát olyan ígéret, amelynek számon kérhetőségére nincsenek egyértelmű, objektív kritériumok, ám a pártprogramok ezeken felül is rendre százszámra fogalmaztak meg konkrét, illetve részben konkrét ígéreteket. Az ilyen számon kérhető ígéretekből gyakran egyértelműen körvonalazódott az a mandátum, amelyre a pártok felhatalmazást kértek a választóktól. Egyetlen számottevő kivételt a 2014-es választások jelentettek, ahol a Fidesz egyáltalán nem rendelkezett programmal, viszont legnagyobb ellenfele 13, egytől egyig konkrét, illetve részben konkrét ígéretet fogalmazott meg.

A választói válaszról szóló rész viszont arra mutatott rá, hogy a magyar választópolgárok részéről mindig is viszonylag gyenge – és időben előrehaladva fokozatosan tovább gyengülő – érdeklődés jelentkezett a pártok által megfogalmazott mandátum jellegű politikai felhatalmazás iránt. Míg a pártok oldaláról a 2014-es választások anomáliát jelentenek, úgy tűnik, a választók oldaláról a győztes párt programnélkülisége inkább tűnik egy hosszabb folyamat betetőződésének.

Többféle okot is lehet keresni e jelenség hátterében, amelyek közül említés-szerűen felsorolunk néhányat:

1) Ilyen ok lehet például az, hogy a magyar választási rendszer vegyes jellegű, amelyben a releváns pártok száma nagyobb kettőnél, és gyakran állt elő koalíciókötési kényszer is. Egy ilyen helyzetben szükségképpen lazul a kapcsolat a választói felhatalmazás és a pártok által kínált platform között.⁷ Ez akár arra is taníthatja a választókat, hogy ne tulajdonítsanak túlzott jelentőséget a választási programoknak. Ebbe az irányba mutathat az is, hogy éppen az a választás illet bele leginkább a mandátumelmélet logikájába, a 2002-es, amely a magyar pártrendszer polarizálódásának csúcsidezőszaka volt.

2) Elképzelhető ugyanakkor egy olyan típusú magyarázat is, amely szerint a rendszerváltás utáni magyar politikában a programalapú politizálás helyzete eleve nem volt egyértelmű. Horváth Péternek a kormányalakítással kapcsolatos kutatásai például arra mutatnak, hogy az 1990 után létrejött kormánykoalíciókat nem lehet kielégítően magyarázni a közpolitikai pártprogramok alapján (Horváth 2014).

De hogy továbbléphessünk, előbb teljesebb képet kell kapnunk a választási ígéreteknél az 1990 és 2014 közötti magyar politikába betöltött szerepéről. A következő fejezet a választási ígérek teljesítéséről ehhez szolgáltat majd további adalékokat.

⁷ McDonald és Budge ugyanakkor a medián mandátum fogalmával már elméleti alternatívát kínáltak ezzel a hagyományos képpel szemben. (McDonald–Budge 2005). Elképzelhető, hogy a kutatásunk eredménye által sugallt következtetés is kiigazítható lenne egy másfajta kutatási dizájn és egy másfajta elméleti keret segítségével.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Budge, Ian–Hofferbert, Richard I. 1990. Mandates and Policy Outputs: U.S. Party Platforms and Federal Expenditures. *American Political Science Review*. 1. 111–131.

Budge, Ian–Hofferbert, Richard I. 1992. The Party Mandate and the Westminster Model: Election Programmes and Government Spending in Britain, 1948–85. *British Journal of Political Science*. 2. 151–182.

Costello, Rory–Thomson, Robert 2008. Election Pledges and Their Enactment in Coalition Governments: A Comparative Analysis of Ireland. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*. 3. 239–256.

Enyedi Zsolt 2014. Politikai és tudományos ígérek. *Politikatudományi Szemle*. 3. 127–135.

Flynn, Greg 2011. Rethinking Policy Capacity in Canada: The Role of Parties and Election Platforms in Government Policy-Making. *Canadian Public Administration – Administration Publique Du Canada*. 2. 235–253.

Horváth Péter 2014. *Pártok és koalíciók. Kormányalakítás Magyarországon. 1990–2014.*

Kalogeropoulou, Efthalia 1989. Election Promises and Government Performance in Greece: PASOK's Fulfilment of its 1981 Election Pledges. *European Journal of Political Research*. 3. 289–311.

Kitschelt, Herbert 2000. Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities. *Comparative Political Studies*. 33: 845–879.

Körösényi András 2012. *Politikai polarizáció és következményei a demokratikus elszámoltatásra. Magyar politika, 1990–2010.* Working Papers in Political Science sorozat 1. MTA TK Politikatudományi Intézet.

Körösényi András–Sebők Miklós 2013. Ígélet, mandátum, teljesítés. In: Soós Gábor–Körösényi András (szerk.): *Azt tették, amit mondtak? Választási ígérek és teljesítésük, 2002–2006.* Budapest, MTA TK PTI. 18–39.

McDonald Michael. D.–Budge, Ian 2005. *Elections, Parties, Democracy: Conferring the Median Mandate.* Oxford: Oxford University Press.

Royed, Terry J. .1996. Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras. *British Journal of Political Science* 1. 45–80.

Sebők Miklós– Soós Gábor 2013. Kutatási döntések. In: Soós Gábor–Körösényi András (szerk.): *Azt tették, amit mondtak? Választási ígérek és teljesítésük, 2002–2006.* Budapest, MTA TK PTI. 40–59.

3. FEJEZET

Dobos Gábor

Választási ígéretek teljesítése Magyarországon 1998–2010¹

E fejezet azt vizsgálja, hogy a magyarországi pártok mekkora mértékben teljesítik ígéreteiket. Három ciklus (1998-2002, 2002-2006, 2006-2010) tíz pártjának kormányzati teljesítményét elemezve megállapítható, hogy a magyar pártok a kellő konkrétummal rendelkező, objektíven ellenőrizhető ígéreteik körülbelül felét teljesítik. Összességében ugyanakkor a választási ígéretek elenyésző hányada felel csak meg ezeknek a számonkérhetőségi kritériumoknak. A tanulmány néhány alapvető hipotézist is tesz: az ígéretkutatás projekt adatait alapul véve elemzi a kormányzó és ellenzéki pártok ígérteljesítésének különbségeit, a tárcabirtoklás és az ígérteljesítés viszonyát, valamint a kormányzati teljesítmény ciklusokon belüli alakulását.

1. BEVEZETÉS

A tömegdemokráciákban, ahol a polgárok közvetlen politikai részvétele többé-kevésbé megoldhatatlan, kiemelt jelentőséget kap a képviselő intézménye. A politikatudományban a képviselő, a választópolgár és a képviselője közti kapcsolat értelmezésének többféle megközelítése ismert. Ezek egyike, a mandátumelmélet szerint a képviselőt értelmezhető úgy, hogy a polgár a jelöltek által kínált programokból választ, és az adott program végrehajtására ad *ex ante* mandátumot a képviselőjének (lásd Manin et al. 1999; Körösi 2007; Körösi és Sebők 2013). A választás eszerint tehát a programok versenye, a polgárok pedig arról dönthetnek, hogy a versengő ajánlatok közül melyik megvalósítására adnak felhatalmazást. A mandátumelméleti keretből az következik, hogy a pártok hatalomra jutva a programjaikat és az azokban tett ígéreteiket igyekeznek meg-

¹ A szerző ezúton szeretne köszönetet mondani az ígéretkutatás-projekt minden résztvevőjének, Bartha Attilának (MTA TK PTI) a gazdaságpolitikai típusú ígéretek kapcsán nyújtott segítségért, továbbá Dora Beáta, Farkas Virág, Jeso Ildikó, Kalóz Eszter, Nagy Boglárka és Piskor Zoltán gyakornokoknak a projektben végzett kódolási munkájukért.

valósítani. Felteendő tehát a kérdés: *a pártok mekkora részben teljesítették a választási kampányban tett ígéreteiket?*

A *Választási ígérek és kormányzati teljesítés Magyarországon, 1990–2014* kutatási projekt (röviden: „ígéretkutatás”) egyik célkitűzése e kérdésnek a megválaszolása. Jelen tanulmány célja egyrészt leíró módon bemutatni a magyarországi pártok ígéretteljesítését, másrészt néhány magyarázó változón keresztül a választási ígérek teljesítésének alapvető összefüggéseit vizsgálni.

2. MÓDSZERTAN, HIPOTÉZISEK

A kutatás keretei nem tették lehetővé, hogy minden ciklus, minden választáson induló pártjának programjaival (és azok ígéreteivel) foglalkozzunk. A kutatási kapacitások alapján három választási ciklus tíz pártja ígéretteljesítésének felmérésére nyílt mód. A pártok közül vizsgáltuk egyfelől a választásokon győztes politikai erő és a vele koalícióra lépő pártok ígéreteinek teljesülését. Másfelől, mivel a kormányra kerülő pártok adott esetben az ellenzék választási ígéreteit is végrehajthatják, a vizsgálatba bekerültek a legnagyobb ellenzéki párt által tett ígérek is. Ezzel nemcsak arra nyílik lehetőség, hogy a koalícióban részt vevő politikai erők ígéretteljesítését (együttal érdekérvényesítő képességét) megvizsgáljuk, de arra vonatkozóan is lesznek ismereteink, hogy az ellenzéki, kormányra nem kerülő pártok ígéretei mekkora mértékben valósulnak meg. A fenti határvonás nyomán alakult ki annak a tíz pártnak a listája, amely bekerült a kutatásba (1. táblázat).

1. táblázat: Az ígéretkutatásban vizsgált pártok

	Fidesz	MSZP	SZDSZ	MDF	FKgP
1998	kormányzó	ellenzéki	-	kormányzó	kormányzó
2002	ellenzéki	kormányzó	kormányzó	-	-
2006	ellenzéki	kormányzó	kormányzó	-	-

E tanulmány előzménye Sebők et al. (2013) írása, amely az ígéretkutatás első fázisainak eredményeit összegezte a 2002–2006-os választási ciklust illetően. Levonva a próbakutatás (pilot study) tanulságait, több ponton javítottunk a módszertanon, amelyekről a jelen fejezet beszámol. A módszertani pontosítás egyik következménye, hogy a 2002–2006-os választási ciklussal kapcsolatban itt közölt adatok kis mértékben eltérnek a Sebők et al. jelentésben foglaltaktól.

A tanulmány a korábbi kutatási eredményekből indul ki a hipotézisei tekintetében is: a próbakutatás eredményeinek felhasználásával Sebők et al. (2013) a 2002–2006-os ciklus MSZP- és SZDSZ-ígéreteit vették górcső alá, és elemezték

néhány változó alapján, az elemzési keret kialakításához a nemzetközi szakirodalom jelentősebb kutatásait véve alapul.² Jelen írás az előző fázis hipotéziseire nagyban támaszkodik, annak magyarázó változóit felhasználva elemzi a három ciklus ígéreteinek teljesülését.

A kutatás egyik alapvető és intuitív feltételezése, hogy *azok a pártok, amelyek a választást követően kormányra kerülnek, nagyobb arányban teljesítik az ígéreteiket, mint azok, amelyek ellenzéki pozícióba szorulnak (H1)*. E hipotézis szerint egy kormányra kerülő párt rendelkezik a választási ígérek teljesítéséhez szükséges eszközökkel, és a mandátumelmélet értelmében kormányzati tevékenysége középpontjában az ígéretei teljesítése áll (mert a programja végrehajtására kapta a mandátumát). Mivel az ellenzéki pártok nem férnek hozzá ugyanazokhoz az erőforrásokhoz, kevésbé képesek teljesíteni az ígéreteiket.

Mivel a három vizsgált kormányzati ciklusban nem egypárti, hanem koalíciós kormányok gyakorolták a végrehajtó hatalmat, érdemes a kormányzati teljesítményt szereplők szerint vizsgálni, mert feltételezhető, hogy a koalíciós partnerek kormányzati súlya nem egyforma. A második hipotézis szerint *a koalíciós partnerek közül a nagyobb pártok ígéretei nagyobb arányban teljesülnek (H2)*. E feltételezés szerint a kormányzati teljesítményben számít a kormánypártok „erősorrendje” is, azaz a nagyobb mandátumaránnyal rendelkező szereplők könnyebben érvényesítik az akaratukat, az ígéreteiket nagyobb arányban tudják teljesíteni, mint a kisebb kormánypártok.

A korábbiakhoz hasonlóan intuitív módon pozitív kapcsolat feltételezhető az ígértteljesítés és az ígérethez tartozó kormányzati pozíció között is: *egy párt nagyobb arányban teljesíti azokat az ígéreteket, amelyek olyan minisztériumhoz tartoznak, amit a kormányalakítás után a párt birtokol (H3)*. E feltételezés alapja (az első hipotézishez hasonlóan) az erőforrás-birtoklás: a pártok könnyebben képesek teljesíteni azon ígéreteiket, amelyek végrehajtásához szükséges minisztérium az irányításuk alá tartozik.

Végül a kutatás adatainak segítségével lehetőség nyílik a kormányzati teljesítmény dinamikájának vizsgálatára is. Ennek során kiindulópontot jelenthet egyrészt a politikai-gazdasági ciklusok koncepciója, amely szerint a kormányzó erők a ciklus utolsó időszakában hajlamosak osztogatóbb költségvetési politikát folytatni a következő választási siker reményében (lásd Franzese–Jusko 2005; Soós 2005). Hasonló hatást feltételez az elszámoltatás-elmélet, bizonyos értelemben a mandátumelmélet „párja”, amely szerint a választók a pártok korábbi

2 A szerzők a próbafázis ígértteljesítéséről szóló tanulmányukban kifejtik, hogy hipotéziseik a nemzetközi irodalomból eredeztethetőek, azonban nem áll mögöttük mélyebb elméleti megfontolás vagy gyakorlati relevancia, sokkal inkább intuitív „várákozásokról” van szó (Sebők et al. 2013, 133–135).

kormányzati teljesítményét megítélve döntenek. Ebből a megközelítésből is logikusan következik, hogy a pártok a választások előtt „felgyorsítanak”, igyekezve minél több korábbi vállalásukat megvalósítani. Mindkét elmélet alapján tehát arra számíthatunk, hogy *a kormányzó pártok ígéretteljesítése a kormányzati ciklus végén megnő (H4).*

Ahhoz, hogy egy ígéret teljesítését mérni lehessen, szükség van arra, hogy tudjuk, mire vonatkozik az ígéret, és mi kell ahhoz, hogy teljesítettnek nyilvánítsuk. Vannak olyan ígéretek, amelyeknél ez a kritérium nem érvényesül, mert nem világos, hogy pontosan mire vonatkozik az ígértetevő elköteleződése: vagy azért, mert nem derül ki az ígéretből (vagy annak kontextusából), hogy mi az ígéret célcsoportja és/vagy tárgya, vagy azért, mert nem világos, hogy milyen kormányzati cselekvés szükséges ahhoz, hogy az ígéret teljesüljön.³ Az ilyen ígéretek *nem specifikus* (mivel nem eléggé behatárolt a tartalmuk), vagy *retorikai ígéreteknek* nevezzük. A retorikai ígéretek megvalósításának felmérése nem lehetséges a fent említett konkrétumok hiánya miatt.

A próbakísérlet egyik legfontosabb tanulsága az volt, hogy a nem eléggé konkrét, retorikai ígéretek érdemes külön kezelni a többi ígértetevőtől, és már a teljesülés vizsgálata előtt kiszűrni; ez egy világos, az ígéretek információtartalmát vizsgáló módszerrel (lásd az előző fejezetet a kötetben) viszonylag gyorsan és világosan megtörténhet. Mivel a kutatás első ágában, az ígéretek azonosítása során amúgy is elkerülhetetlen az ígéretek értelmezése, ebben a szakaszban egyúttal megtörténhet a retorikai, nem eléggé specifikus ígéretek kiszűrése is. Ezzel jelentősen csökkenthető az egyébként nagyobb energia-befektetést igénylő munkamennyiség. A nem specifikus ígéretek előzetes kiszűrése melletti érv továbbá, hogy ezek esetében nincs igazán értelme további változókat hozzárendelni: mivel a retorikai ígéretek definíció szerint nem tartalmazzak elég konkrétumot ahhoz, hogy teljesítésüket mérni lehessen, nehézkes annak megállapítása is, hogy milyen szakpolitikai területre vonatkozik az ígéret, vagy hogy teljesülését milyen minisztériumon lehetne számon kérni. Az adatgyűjtés során tehát a kutatócsoport először megvizsgálta és osztályozta az ígéretek információtartalmuk alapján. Ennek nyomán pedig csak azoknak az ígéreteknek a teljesítését vizsgáltuk, amelyek elég konkrétumot tartalmaztak.

Az előzetesen kiszűrt retorikai ígéreteken túl továbbá a programokban vannak olyan ígéretek is, amelyek tartalmilag kellően specifikusnak számítanak ah-

3 Példaként egy ígéret, amely mindkét szempontból problémás: „*növeljük azoknak a családoknak a mindennapi biztonságát, akik a köz segítség nélkül nem tudnának egyről a kettőre jutni*”. Nem lehet definiálni, hogy mely családokra vonatkozik az ígéret (csak annyi valószínűsíthető, hogy rossz szociális helyzetben lévő emberekről van szó), illetve nem világos az sem, hogy az ígéret teljesítettnek nyilvánításához pontosan milyen formában kell nőnie e családok biztonságának (azaz milyen kormányzati cselekvést ígér meg az ígértetevő).

hoz, hogy teljesítésüket mérni lehessen, a vizsgálatuk során azonban retorikai ígéretnek bizonyultak. Ezek tipikusan olyan ígérek, amelyek többé-kevésbé megfogható tartalommal bírnak, de további információk birtokában kiderült, hogy a sokféle értelmezési lehetőség miatt teljesítésük nem mérhető.⁴

Az ígéretteljesítés ellenőrzésére áttérve szót kell ejteni néhány, módszertant érintő kutatási döntésről. Az ígéretkutatás korábbi, próbafázisával kapcsolatban megrendezett műhelykonferenciákon a módszertannal szembeni egyik kritika az volt, hogy túl bonyolult kategóriarendszert alakított ki a teljesülés ellenőrzésére (lásd Sebők–Dobos–Oross 2013, 117). Éppen ezért a kutatás második fázisában ezt kis mértékben megváltoztattuk (2. táblázat).⁵ A korábban bemutatottaknak megfelelően szétválasztottuk a teljesítési szempontból mérhető és a nem specifikus, vagyis retorikai ígéreteket. A konkrét ígéreteken belül négyfokú skálán osztályoztuk a teljesülés mértékét (teljesült, inkább teljesült, inkább nem teljesült, nem teljesült). Ezt egészítette ki két speciális kategória, amelyeket akkor alkalmaztunk, ha kellően specifikusnak, azaz mérhetőnek minősítettünk egy ígéretet, de a gyakorlati mérés problémába ütközött. Az egyik ilyen eset, amikor világos, hogy mit kellene megvizsgálni az ígéretteljesítés kapcsán, de azok az adatok, amelyek a teljesítés ellenőrzéséhez kellenek, nem állnak rendelkezésre.⁶ A másik eset pedig, amikor a mérést csak aránytalan mértékű kutatómunkával (akár egy komplett szakpolitikai elemzést elkészítve) lehetne elvégezni, azaz az adott ígéret teljesülésének vizsgálata túl komplex feladatot jelentene.⁷ A fentiek érdemben nem változtatták meg az előző fázis kategóriarendszerét, mindössze egyszerűsítették.

Valamivel nagyobb változást jelent az időbeliség kérdésének kezelése a kutatás két fázisában. A próbakutatás során különválasztottuk azokat az ígéreteket, amelyek egyszeri teljesülést feltételeztek (például *„megszüntjük az Országimázs Központot”*), és azokat, amelyek csak a teljes ciklusra voltak értelmezhetőek (*„2006-ig 500 ezer új munkahelyet teremtünk”*). A második fázisban ezeket az ígéreteket együtt kezeltük.

4 Egy példa: *„fenntartjuk a hitelfelvétel rugalmasságát”* [a diákhitel kapcsán]. Legalább részben megállapítható, hogy mire vonatkozik az ígéret, a gyakorlatban ugyanakkor nehéz megmondani, hogy a következő ciklusban a hitelfelvétel rugalmas maradt-e. Minden hallgatónak más szempont lehet fontos annak eldöntésében, hogy számára rugalmas-e a rendszer, azaz nem adható objektív kritérium a rugalmasságra.

5 Ez a változtatás értelemszerűen azt eredményezte, hogy a próbakutatás adatait (az MSZP és az SZDSZ 2002-es ígéretei teljesülésének ellenőrzését) át kellett kódolni az új változók szerint, megteremtendő az új adatsorokkal való kompatibilitást.

6 Például: *„NATO-szövetségeseinkkel szemben vállalt kötelezettségeinknek eleget teszünk”* – kötelezettségek pontos listája nyilvánvalóan rögzítve van, de a kutatás számára nem elérhető.

7 Például: *„egyszerűsítjük a kis- és középvállalkozásokra vonatkozó jogi szabályozást”* – a teljesülést úgy lehetne ellenőrizni, hogy áttekintjük a jogi szabályozás alakulását a kormányzati ciklus során, és elemezzük, hogy az egyes változtatások (és azok összessége) egyszerűbbé tették-e azt.

2. táblázat: A mérhetőség és a teljesülés viszonya a kutatásban

Mérhetőség	Teljesülés
Mérhető	Teljesült
	Inkább teljesült
	Inkább nem teljesült
	Nem teljesült
	Nincs adat
Nem mérhető	Túl komplex elemzés
	Retorikai

Végül, a kategóriarendszer kapcsán mindössze egyetlen olyan átalakítás történt, amely tartalmában változtatta meg egy kategória jelentését: annak a problémának a kezelése, ha az ígértetevő olyan dolgot ígér, amely már egyébként is létezik. A kutatás első fázisában az ilyen ígéretekre úgy tekintettünk, mint retorikai megnyilvánulásra. Ezzel szemben a második fázis „szigorúbb”, és nem teljesítettnek tekinti az adott ígéretet – éppen azért, mert az ígértetevő nem tudja teljesíteni a már létező dolgot. Ez a kutatási megfontolás tehát azt feltételezi az ígértetevőről, hogy tudatában van az ígértétel során, hogy már létező dolgot ígér meg. E feltételezés létjogosultságát számos gyakorlati példa megerősítette. Az 1998-as MDF-program például nagy számban tartalmaz olyan ígéretek, amelyek a választási kampány előtt nem sokkal, 1997 végén vagy 1998 elején már teljesített dolgok teljesítését helyezték kilátásba.⁸ Az ígértetevőnek nyilvánvalóan tisztában kellett lennie annak a szakpolitikai területnek a helyzetével, amely kapcsán az ígéretet tette, így a választási program lényegében a korábbi ciklus eredményeit állította be a párt jövőre vonatkozó elköteleződéséeként.

3. MEGTETTÉK, AMIT ÍGÉRTEK?

3.1. Mérhető, hogy mit ígértek?

A konkrét és nem konkrét (retorikai) ígéretek megoszlását, azaz a vizsgált pártok ígéreteinek mérhetőségét a 3. táblázat adatai mutatják. Látható, hogy a retorikai ígéretek túlnyomó többsége már az azonosításuk idején kapta meg a nem mérhető minősítést, és az ígértteljesítés ellenőrzése során elenyésző számú vállalás (az összes ígért 2,7 százaléka) kapott „utólag” retorikai jelzőt.

Az adatok azt mutatják, hogy a vizsgált esetekben a pártok nagyrészt (körülbelül kétharmad arányban) nem specifikus, retorikai ígéretekkel tették. Ez persze nem jelenti azt, hogy a retorikai ígéreteknek nem lehet helye a mandátumelmé-

⁸ Például: „normalizálni kell a kaotikus ingatlan-nyilvántartást” – az ügyben már az előző Országgyűlés lépett, és 1997. december 2-án törvényt is hozott (1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról).

letben (lásd Szűcs-Gyulai 2013), mindössze arról van szó, hogy számon kérhető, konkrét tartalom hiányában az ígéretek teljesülése nem mérhető objektíven.

A retorikai ígéretek aránya pártok szerinti bontásban nem mutat túl változatos képet. Az MDF kiugróan sok, 2234 ígérete ugyanakkor más megvilágításba kerül az adatok tükrében: habár a párt nagyon sok vállalást tett 1998-ban, a programjában relatív alacsony számban szerepeltek olyan ígéretek, amelyek megfogható (számon kérhető) tartalommal bírtak. Érdekes még kiemelni az MSZP és a Fidesz esetét: a számok ellentmondani látszanak annak a magyar politikában élő toposznak, hogy az előbbi „szakpolitikai” orientáltságú, technokrata párt, míg utóbbihoz a szimbolikus politika jelentőségét szokás társítani. A Fidesz a többi párthoz képest viszonylag nagy arányban (átlagosan közel 50 százalékban) tett konkrét ígéreteket, míg az MSZP a vizsgált esetek közül a legalacsonyabb arányt érte el a konkrétság terén, vállalásainak több mint 70 százaléka retorikai jellegű ígéret volt.

3. táblázat: Ígéretek mérhetőség szerint

	Ígéretszám			Megoszlás	
	Mérhető	Retorikai	Összesen	Mérhető	Retorikai
Fidesz 1998	132	330 (3)	462	28,6%	71,4%
MSZP 1998	68	372 (2)	440	15,5%	84,5%
MDF 1998	648	1586 (64)	2234	29,0%	71,0%
FKgP 1998	125	213 (0)	338	37,0%	63,0%
Fidesz 2002	211	52 (4)	263	80,2%	19,8%
MSZP 2002	94	36 (36)	130	72,3%	27,7%
SZDSZ 2002	122	46 (46)	168	72,6%	27,4%
Fidesz 2006	495	477 (21)	972	50,9%	49,1%
MSZP 2006	265	649 (10)	914	29,0%	71,0%
SZDSZ 2006	325	769 (5)	1094	29,7%	70,3%
Évek szerinti bontásban					
Összesen 1998	973	2501 (69)	3474	28,0%	72,0%
Összesen 2002	427	134 (86)	561	76,1%	23,9%
Összesen 2006	1085	1895 (36)	2980	36,4%	63,6%
Pártok szerinti bontásban					
Fidesz	838	859 (28)	1697	49,4%	50,6%
MSZP	427	1057 (48)	1484	28,8%	71,2%
MDF	648	1586 (64)	2234	29,0%	71,0%
FKgP	125	213 (0)	338	37,0%	63,0%
SZDSZ	447	815 (51)	1262	35,4%	64,6%
Mindösszesen	2485	4530 (191)	7015	35,4%	64,6%

Zárójelben: azon ígéretek száma, amelyek az ígérteljesítés felmérése során kaptak retorikai minősítést.

Megjegyzés: A kutatás próbafűzésében, az MSZP és az SZDSZ 2002-es ígéretei esetében az ígérteljesítés ellenőrzése során kerültek kiszűrésre a retorikai ígéretek.

A választási éveket tekintve, 2002-ben gyökeresen eltérően tettek ígéreteket a pártok, mint a másik két vizsgált esetben: az összes (a kutatásban vizsgált) ígéret háromnegyede konkrét volt, és a pártok egyenként is legalább 70 százalékbán specifikus vállalásokat tettek. A három választási év közül tehát a legjobban a 2002-es év illeszkedik a mandátumelméleti keretbe, ekkor jelentősen több konkrét ígéret született, mint az azt megelőző vagy azt követő választáson. Fontos megjegyezni, hogy a nagyfokú eltérés az egyes évek között nem írható annak számlájára, hogy a 2002-es év programjait a kutatás első, próbafázisában vizsgáltuk: egyrészt a kutatási módszerek a retorikai ígérek kiválasztása tekintetében lényegében azonosak voltak (csak a folyamat más pontján született döntés a mérhetőségről), másrészt a Fidesz 2002-es programjának vizsgálatára már a kutatás második fázisában került sor.

3.2. Kormányzati teljesítmény

A nem mérhető, retorikai ígéret kiszűrése után vizsgálhatóvá válik a pártok vállalásainak teljesülése. A 4. táblázat egyszerűsített formában⁹ mutatja be az ígérteljesítés ellenőrzésének eredményeit. Az átláthatóság érdekében összevonva szerepelnek egyrészt a „teljesült” és „inkább teljesült”, illetve az „inkább nem teljesült” és „nem teljesült” kategóriák. Másrészt a „nem értelmezhető” kategóriába kerültek azok az ígérek, amelyek teljesítésének ellenőrzése túl komplex elemzést igényelt volna, vagy az ellenőrzéshez nem állt rendelkezésre adat. Fontos hangsúlyozni, hogy a korábban leírtaknak megfelelően a 4. táblázatba már csak azok az ígérek kerültek be, amelyeket az előző fázisban, a specifikusság vizsgálata során kellően konkrétan (vagyis teljesítési szempontból mérhetőnek) ítéltünk.

A táblázat alapján elemezhető, hogy az adott évben a legnagyobb kormánypártok, illetve azok szövetségesei hogyan teljesítettek. Ha a korábban jelzett szűkítéssel élünk, azaz nem foglalkozunk a retorikai ígérekkel, azt mondhatjuk, hogy a kormánypártok az általuk tett ígéreknek körülbelül felét teljesítették – ha eltekinténénk a nem értelmezhető ígérepektől, ez az arány az esetek többségében még jobb lenne. A 2006–2010-es ciklus az előző kettőnél valamivel gyengébb kormánypárti ígérteljesítést mutat, de összességében nagyjából hasonló kormányzati teljesítményt láthatunk a vizsgált ciklusokban.

Látható, hogy a kormánypártok minden esetben jobban teljesítettek, mint az ellenzéki pártok. Ez alátámasztja a H1 hipotézist, miszerint a kormánypártok nagyobb arányban teljesítik az ígéreteiket, mint az adott ciklus ellenzéki pártjai. Továbbá az adatok alapján úgy tűnik, számít a kormánypártok „erősorrendje” is

⁹ Az ígérteljesülés ellenőrzésének részletes adatait a tanulmány végén, mellékletben közlöm.

(H2): 2006-ban például a kisebb koalíciós partner SZDSZ ígéretei alig nagyobb arányban teljesültek, mint az ellenzéki Fidesz vállalásai. Az MSZP és a SZDSZ viszonyában mindkét kormányzati ciklusban (2002–2006; 2006–2010) megfigyelhető az aszimmetrikus viszony, a liberális párt mindkét esetben körülbelül 10 százalékkal rosszabb kormányzati teljesítményt mutatott, mint a szocialisták. Ezzel szemben az 1998-as év „győztese” esetében nem ilyen egyértelmű a kép, az „erősorrendben” második helyezett FKgP ígéretei valamivel nagyobb arányban teljesültek, mint a koalíciót vezető Fideszé. Ennek oka azonban nem feltétlenül az, hogy az FKgP sikerebb volt a kormányzati kapacitása kihasználásában. Az adatok tükrözhetik az adott (1998–2002-es) politikai helyzetet is, amelyben a Fidesz (főleg a ciklus második felétől) átnyúlva a koalíciós partner hagyományos területeire, tudatosan törekedett az FKgP szavazóinak „átvételére”, így érdekében állt több kiscgazda ígéret teljesítése.

4. táblázat: Az ígéretek teljesítése évek és pártok szerint

			Teljesítés		
			Igen	Nem	Nem értelmezhető
1998	Kormánypárt	Fidesz	54,5%	37,1%	8,3%
	Koalíciós partner 1	FKgP	55,2%	37,6%	7,2%
	Koalíciós partner 2	MDF	42,6%	44,1%	13,3%
	Koalíciós pártok együtt		46,1%	42,2%	11,7%
	Ellenzéki párt	MSZP	41,2%	36,8%	22,1%
2002	Kormánypárt	MSZP	55,3%	35,1%	9,6%
	Koalíciós partner 1	SZDSZ	44,3%	41,8%	13,9%
	Koalíciós pártok együtt		49,1%	38,9%	12,0%
	Ellenzéki párt	Fidesz	31,8%	58,8%	9,5%
2006	Kormánypárt	MSZP	46,0%	40,0%	14,0%
	Koalíciós partner 1	SZDSZ	35,7%	57,8%	6,5%
	Koalíciós pártok együtt		40,3%	49,8%	9,8%
	Ellenzéki párt	Fidesz	31,9%	60,2%	7,9%
Összesen			44,2%	44,6%	11,2%

Teljesítés kategóriák:

Igen: „teljesült” + „inkább teljesült”

Nem: „inkább nem teljesült” + „nem teljesült”

Nem értelmezhető: „túl komplex elemzés” + „nincs adat”

A fenti adatokat lehetne akár évekre, illetve pártokra lebontva is vizsgálni. Ez a megközelítés azonban nem lenne szerencsés. Az évek összehasonlítása tekintetében azért, mert egy adott ciklus kormányzati teljesítménye jelentős részben múlik a létrejött koalíciók pártközi viszonyain, ezek vizsgálata pedig túlmutat jelen tanulmány keretein. A pártok összteljesítményének összehasonlítása sem tűnik célravezetőnek, mert az egyes szereplők jelentősen eltérő pozíciókban vol-

tak a vizsgált ciklusokban: a Fidesz a három ciklusból kettőben ellenzéki szerepben volt, így nyilvánvalóan kisebb mértékű teljesítési arányokat tud felmutatni, mint például az MSZP.

3.3. Tárcabirtoklás és kormányzati teljesítmény

A fentiekben láthattuk, hogy az ígéretkutatás alap adatbázisa alkalmas a választási ígérek tartalmi szempontból való vizsgálatára és az egyes pártok kormányzati teljesítményének értékelésére is. Az alapkutatás által előállított adatok rendeltetése emellett nem titkoltan az is, hogy lehetőséget biztosítsanak további, kifinomultabb vagy egy-egy részterületre fókuszáló kutatások elvégzésére.¹⁰

Ahhoz, hogy a tárcabirtoklás és kormányzati teljesítmény kapcsolatát vizsgáló H3 hipotézist tesztelni tudjuk, egyrészt meg kell állapítani, hogy a választás utáni ciklusban mely minisztériumok tartoztak egy adott párthoz. Értelmszerűen az ellenzéki pozícióba kerülő pártok esetében ez nem lehetséges, így a hozzájuk tartozó ígérek nem kerülnek be a vizsgálat körébe. A kormánypártok esetében – némi egyszerűsítéssel¹¹ – elvégezhető a minisztériumi besorolás. Másrészt, az ígéreket be kell tudni sorolni aszerint, hogy a teljesítésük melyik minisztériumhoz tartozik. Erre egy egyszerű módszer, ha a vállalásokat szakpolitikai területek szerint csoportosítjuk, a szakpolitikai területeket pedig minisztériumokhoz rendeljük. A csoportosításhoz természetesen meg kell vizsgálni az ígérek tartalmát, így a nem eléggé specifikus, retorikai ígérek besorolása nem lehetséges. Egy további praktikus szűkítésre a hipotézis tesztelhetősége miatt van szükség: azokat az – amúgy konkrét – ígéreket, amelyekhez gyakorlati okokból nem rendelhető teljesítési fok (mert a teljesítés ellenőrzése túl komplex feladat lenne, vagy mert nem áll rendelkezésre adat a teljesítmény megítéléséhez), szintén ki kell zárni a vizsgálati körből. Így a hipotézis tesztelésére olyan ígérek esetében kerül sor, amelyek:

- későbbi kormánypártok programjában szerepelnek;
- szakpolitikai területek szerint besorolhatóak;
- a teljesítés mértéke megállapítható.

A fenti körülhatárolással jön létre egy 1521 elemből álló ígéretlista. Ezeket az ígéreket bekódolva megállapítható, hogy milyen szakpolitika-típusba tettek

10 Az alapkutatás eredményeiből kiindulva született már a bal- és jobboldali címkék használhatóságát vizsgáló szakdolgozat (Kapornai 2014), de Magyarország európai integrációjára és az ezzel kapcsolatos választási ígérekre fókuszáló tanulmány is (Dobos–Gyulai 2015).

11 Például: habár formálisan Csillag István nem volt az SZDSZ tagja, és nem indult a 2002-es országgyűlési választáson sem a párt jelöltjeként, az általa 2002 és 2004 között vezetett Gazdasági és Közlekedési Minisztériumot a párt által birtokolt tárcákhoz lehet sorolni.

ígéretek a pártok. Az első három „helyezett” területet mutatja az 5. táblázat (pártok és választási évek szerint illetve összesítésben).

5. táblázat: A legnépszerűbb szakpolitikai területek a pártok ígéréteiben

			1. szakpolitikai terület	2. szakpolitikai terület	3. szakpolitikai terület
1998	Kormánypárt	Fidesz	Szociál- és családpolitika	Makrogazdaság	Adópolitika
	Koalíciós partner 1	FKgP	Makrogazdaság	Adópolitika	Építésügy
	Koalíciós partner 2	MDF	Szociál- és családpolitika	Közoktatás	Egészségügy
	Ellenzéki párt	MSZP	Szociál- és családpolitika	Korrupció, transzparencia, lobbizás	Makrogazdaság
	Együtt		Szociál- és családpolitika	Makrogazdaság	Közoktatás
2002	Kormánypárt	MSZP	Szociál- és családpolitika	Közigazgatás személyzete	Egészségügy
	Koalíciós partner 1	SZDSZ	Korrupció, transzparencia, lobbizás	Szociál- és családpolitika	Egészségügy
	Ellenzéki párt	Fidesz	Közlekedéspolitik	Szociál- és családpolitika	Közoktatás
	Együtt		Szociál- és családpolitika	Közlekedéspolitik	Egészségügy
2006	Kormánypárt	MSZP	Szociál- és családpolitika	Foglalkoztatáspolitik	Esélyegyenlőség
	Koalíciós partner 1	SZDSZ	Egészségügy	Esélyegyenlőség	Makrogazdaság
	Ellenzéki párt	Fidesz	Szociál- és családpolitika	Közlekedéspolitik	Foglalkoztatáspolitik
	Együtt		Egészségügy	Szociál- és családpolitika	Esélyegyenlőségi politika
Mindösszesen			Szociál- és családpolitika	Egészségügy	Makrogazdaság

Látható, hogy a szociál- és családpolitika minden évben domináns. Jelen-tőss továbbá a makrogazdasági típusú ígéretek száma – ezek átfogó, jellemzően „outcome” típusú vállalások (például: infláció csökkentése, reálexport növekedése stb.).

Ugyanakkor mivel az ígératkutatás nem hangsúlyalapú megközelítést alkalmaz (nem arra összpontosít, hogy az egyes területek mekkora hangsúlyt kapnak egy adott programban), nem tesz különbséget az ígéretek „értéke” között sem. Így fordulhat elő például, hogy az 1998-as MSZP-programban (számszerűen)

sok transzparenciára vonatkozó ígéret van, mert az egyik összetett mondat az ígéretfelbontás szabályai szerint nyolc kisebb ígéretre tagolható. Az adatok alkalmazhatósága tehát korlátozott, azonban arra mindenképpen alkalmas, hogy az ígéreteket minisztériumokhoz rendeljük.

Az adatok alapján megállapítható, hogy a tárcabirtoklás és az ígéretteljesítés közötti pozitív viszonyra vonatkozó hipotézis a vizsgált pártok közül csak kettőnél teljesült (6. táblázat). Az SZDSZ mindkét kormányzati szereplése esetén nagyobb teljesülési arányt tudott elérni a „saját” kormányzati portfóliójába tartozó ígéretei körében, mint a nem birtokolt tárcáknál. A másik eset az FKgP-é, amely 1998-ban a tárcájához tartozó ígérek 100 százalékát teljesítette. Igaz ugyan, hogy esetében egyetlen ígéret teljesítéséről van szó.

6. táblázat: Az ígéretteljesítés és a tárcabirtoklás viszonya

			Ígérek száma		Teljesülési arány (%)	
			A párt által birtokolt tárcához tartozó ígérek száma	Nem birtokolt tárcához tartozó ígérek száma	A párt által birtokolt tárcához tartozó ígéret esetén	Nem birtokolt tárcához tartozó ígéret esetén
1998	Kormánypárt	Fidesz	101	20	58,4%	65,0%
	Koalíciós partner 1	FKgP	1	115	100,0%	59,1%
	Koalíciós partner 2	MDF	5	557	0,0%	49,6%
2002	Kormánypárt	MSZP	64	21	60,9%	61,9%
	Koalíciós partner 1	SZDSZ	25	80	52,0%	51,3%
2006	Kormánypárt	MSZP	196	32	51,0%	68,8%
	Koalíciós partner 1	SZDSZ	74	230	55,4%	32,6%

Az FKGP példája rávilágít az adatgyűjtés legmeglepőbb eredményére (a hipotézis cáfolásán túl): a pártpolitikában (és később a koalíciókötés során) *domináns pártok egészen más típusú ígéretstruktúrával vágnak neki a választásoknak, mint a kis pártok*. Pontosabban a programok fókuszja valószínűleg nagyon is hasonló: a kis pártok ahelyett, hogy egy-egy jól lehatárolt szakpolitikai területre fókuszálnának a választási programokban, minden területre kiterjedő, átfogó programokat írnak. A koalíciós egyeztetés nyomán értelemszerűen a lehetséges kormányzati portfólióból csak kisebb hányadban részesülnek, így nagyon sok olyan ígéretet is tesznek, amelyeknek teljesítését nem közvetlenül az ellenőrzésük alatt álló tárca felügyeli. Ezzel szemben a nagy pártok minden vizsgált választási évben jóval nagyobb arányban tettek később általuk ellenőrzött minisztériumhoz tartozó ígéretet, mint nem birtokolt tárcához tartozót.

3.4. Időbeliség – az ígéretteljesítés dinamikája

Az ígéretkutatás adatbázisa az alapvető kormányzatiteljesítmény-adatok bemutatásán túl lehetőséget biztosít arra is, hogy az ígéretteljesítés dinamikáját felrajzoljuk (7. táblázat). A vizsgálatba nem kerülhetett be minden ígért, néhány szűkítéssel kellett élnem. Egyrészt csak a kormányzati pozícióban lévő pártok ígéreteit vizsgáltam, mivel az ellenzéki ígérek teljesülésének időpontjában kevésbé feltételezhető tudatosság.¹² Másrészt csak azokat az ígéreteket vontam be a vizsgálati körbe, amelyek esetén valamilyen mértékű teljesítés történt (tehát a „teljesült”, „inkább teljesült” és „inkább nem teljesült” eredményű ígérek), mivel csak olyan teljesítéshez társítható időpont, ahol ténylegesen történt kormányzati intézkedés. Végül a vizsgálatból kikerültek azok az ígérek, amelyeknek teljesítése csak egy teljes ciklusra nézve értelmezhető, azaz nem határozható meg egyetlen konkrét teljesítési időpont. A szűkítés nyomán így összesen 551 ígéretet lehet elhelyezni a ciklusokban. Az átláthatóság és összehasonlíthatóság kedvéért a vállalásokat évekbe vontam össze.

7. táblázat: Az ígéretteljesítés dinamikája éves bontásban

	1. év	2. év	3. év	4. év
1998–2002	31,7%	23,0%	22,7%	22,7%
2002–2006	58,0%	13,4%	16,8%	11,8%
2006–2010	50,0%	25,3%	18,8%	5,8%

Az adatok mindhárom ciklus esetében azt mutatják, hogy a kormányra kerülő erők leginkább a ciklus első felében aktívak az ígéreteik teljesítésében (bár az 1998–2002-es Fidesz–FKgP–MDF-kormányzás viszonylag kiegyensúlyozott teljesítményt mutat). Erre egy lehetséges magyarázat, hogy a pártok a választási programokban elsősorban az adott politikai helyzetre reagálnak, amikor ígéreteket tesznek, majd kormányra kerülve elkezdik teljesíteni az ígéreteiket, de idővel az új politikai helyzet eltéríti őket a politikai programjuk teljesítésétől.¹³ Mindez persze szembemegy a mandátumelmélet feltételezéseivel, amiben a pártok kormányzati célkitűzése annak a programnak a teljesítése, amire a választóktól felhatalmazást kérnek. Az ígéretkutatás adatai tehát *ellentmondanak a H3 hipotézis feltételezésének* (és a politikai–gazdasági ciklusok koncepciójának). Nem teljesült tehát az a várakozás, hogy a választási elszámoltatáshoz közeledve a kormánypártok igyekeznek az előző választásokon tett ígéreteikből minél többet megvalósítani. Úgy tűnik, a ciklus

12 A parlamentáris kormányzás keretein belül, stabil kormánytöbbség esetén leginkább úgy képzelhető el az ellenzéki ígérek teljesülése, hogy azokat a törvényhozási többségben lévő pártok „átveszik”, és maguk teljesítik.

13 Erre (a politikai helyzet megváltozására) való tekintettel született az ígéretkutatás próbafázisában az a döntés is, hogy az SZDSZ 2000-es programja helyett a párt 2002-es, „frissebb” médiaígéreteit kell vizsgálni.

második felében már nem a korábbi ígéreteik teljesítésén fáradoznak, hanem az új politikai helyzetnek megfelelő intézkedésekre koncentrálnak. A reszponzivitás fontosabbnak látszik, mint a mandátum teljesítése.

4. ÖSSZEGZÉS

A tanulmány azt a célt tűzte ki, hogy az ígéretkutatás ígéretteljesítéssel kapcsolatos munkafolyamatait, illetve a projekt outputjául szolgáló alap adatbázis eredményeit ismertesse, és néhány, a szakirodalomból kikövetkeztethető, alapvető hipotézist teszteljen. Kitér továbbá módszertani kérdésekre is, és bemutatja, hogy a Soós–Körösenyi (2013) kötetben közölt korábbi kutatási módszereket hogyan fejlesztettük tovább. Látható, hogy több ponton problematikus a 2002-es és a többi adatsor összehasonlítása, más kutatási döntések nyomán részben eltérő adatbázisok születtek, amiket kompatibilissé kellett tenni. Emiatt az eredmények csak bizonyos megkötésekkel értelmezhetőek. Mindazonáltal a projekt azon vállalkozása, hogy három ciklus, tizenkét év ígérettevési és ígéretteljesítési gyakorlatát feltárja, sikeresnek mondható. Olyan alapadatokat tartalmazó adatbázisok készültek el, amelyek további változókka kiegészítve sokrétű elemzést tesznek lehetővé. Néhány lehetséges értelmezést igyekezett felvillantani a tanulmány.

A három ciklus választási programjainak vizsgálata alapján azt mondhatjuk, hogy a magyarországi pártok az ígéreteik 40-60 százalékát teljesítik, ha a módszertanunknak megfelelően az értelmezhető és számon kérhető vállalásokat vesszük figyelembe. További eredmény, hogy a kormánypártok ígéretei nagyobb arányban teljesülnek, mint ellenzéki riváisaiké, és a koalíción belüli a nagyobb pártok többet képesek megvalósítani a vállalásaikból, mint a kisebbek.

A fenti „ha” azonban nem elhanyagolható körülmény: az ígéretkutatás rámutatott, hogy a választási programok ígéreteinek jelentős része, átlagosan kétharmada olyan retorikai ígéret, amelyről nem állapítható meg világosan, hogy mire vonatkozik, mit ígér, és milyen jövőbeli kormányzati intézkedést várhatunk el a teljesítés érdekében. Ha ehhez az ígéretcsoporthoz hozzávesszük azokat az ígéreteket, amelyek teljesülésének ellenőrzése a kutatás keretein belül nem elvégezhető, akkor azt mondhatjuk, hogy a vizsgált választási programok ígéreteinek mindössze 32 százalékáról tudjuk megmondani, hogy a választások utáni kormányzati ciklusokban teljesültek-e. Az ellenőrizhetetlen ígérek aránya esetenként a 80-90 százalékot is elérheti. Mindezek alapján a mandátumelméleten alapuló, csak a konkrétumokat tartalmazható vállalásokra koncentrálo modell – bár megfelelő elméleti keretet biztosít az ígéretkutatás célkitűzéseinek megvalósításához – nem illeszkedik jól a magyar politikai valósághoz. A pártok tesznek ugyan vállalásokat a programjaikban, ezek azonban többségében nem pontosan számon kérhető ígérek.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Dobos Gábor–Gyulai Attila 2015. Promising Europe: EU Related Pledges and their Fulfillment in Hungarian Party Manifestos (1998–2010). *Czech Journal of Political Science* 2. 87–104.

Franzese, Robert J.–Jusko, Karen L. 2005. Political-Economic Cycles. In Wittman, Donald – Weingast, Barry (eds.): *Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press. 545–564.

Kapornai Dóra Tímea 2014. *Bal- és jobboldal. Jobb- és baloldal? – Választási ígérek a 2006-os magyarországi ország-gyűlési kampányban*. BA szakdolgozat. Budapesti Corvinus Egyetem

Körösényi András 2007. A demokratikus elitizmus konszenzusán túl. *Politikatudományi Szemle* 4. 7–28.

Körösényi András–Sebők Miklós 2013. Ígéret, mandátum, teljesítés. In Soós Gábor–Körösényi András (szerk.): *Azt tették, amit mondtak? Választási ígérek és teljesítésük, 2002–2006*. Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet. 128–149.

Manin, Bernard–Przeworski, Adam–Stokes, Susan C. 1999. Elections and Representation. In Przeworski, Adam–Stokes, Susan C.–Manin, Bernard (eds.): *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. 29–54.

Sebők Miklós–Dobos Gábor–Oross Dániel 2013. Az ígértteljesítés kutatásának módszertana. In Soós Gábor–Körösényi András (szerk.): *Azt tették, amit mondtak? Választási ígérek és teljesítésük, 2002–2006*. Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet. 109–127.

Sebők Miklós–Horváth Péter–Ondré Péter–Pál Gábor 2013. Az MSZP és az SZDSZ választási ígéreteinek teljesülése (2002–2006). In Soós Gábor–Körösényi András (szerk.): *Azt tették, amit mondtak? Választási ígérek és teljesítésük, 2002–2006*. Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet. 128–149.

Soós Gábor–Körösényi András (szerk.) 2013. *Azt tették, amit mondtak? Választási ígérek és teljesítésük, 2002–2006*. Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet

Soós Károly Attila 2005. Választási gazdaságpolitika és a folyó fizetési mérleg alakulása Közép-Kelet-Európában. *Közgazdasági Szemle*, december. 960–990.

Szűcs Zoltán Gábor–Gyulai Attila 2013. A retorikai ígérek helye a mandátumelméletben. In Soós Gábor–Körösényi András (szerk.): *Azt tették, amit mondtak? Választási ígérek és teljesítésük, 2002–2006*. Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet. 165–180.

MELLÉKLET: PÁRTOK ÍGÉRETEINEK TELJESÍTÉSE 1998–2010

Számszerűen:

		Teljesült	Inkább teljesült	Inkább nem teljesült	Nem teljesült	Túl komplex elemzés	Nincs adat	Retorikai ígéret	Összesen
1998	Kormánypárt	61	11	9	40	11	0	330	462
	Koalíciós partner 1	59	10	6	41	8	1	213	338
	Koalíciós partner 2	246	30	31	255	65	21	1586	2234
	Koalíciós pártok együtt	366	51	46	336	84	22	2129	3034
2002	Ellenzéki párt	22	6	6	19	12	3	372	440
	Kormánypárt	44	8	8	25	6	3	36	130
	Koalíciós partner 1	41	13	15	36	12	5	46	168
	Koalíciós pártok együtt	85	21	23	61	18	8	82	298
2006	Ellenzéki párt	55	12	27	97	8	12	52	263
	Kormánypárt	110	12	15	91	31	6	649	914
	Koalíciós partner 1	97	19	17	171	8	13	769	1094
	Koalíciós pártok együtt	207	31	32	262	39	19	1418	2008
Összesen	Ellenzéki párt	130	28	39	259	28	11	477	972
		865	149	173	1034	189	75	4530	7015

Százalékos megoszlás:

		Teljesült	Inkább teljesült	Inkább nem teljesült	Nem teljesült	Túl komplex elemzés	Nincs adat	Retorikai ígélet	Összesen
1998	Kormánypárt	13,2%	2,4%	1,9%	8,7%	2,4%	0,0%	71,4%	100,0%
	Koalíciós partner 1	17,5%	3,0%	1,8%	12,1%	2,4%	0,3%	63,0%	100,0%
	Koalíciós partner 2	11,0%	1,3%	1,4%	11,4%	2,9%	0,9%	71,0%	100,0%
	Koalíciós pártok együtt	12,1%	1,7%	1,5%	11,1%	2,8%	0,7%	70,2%	100,0%
2002	Ellenzéki párt	5,0%	1,4%	1,4%	4,3%	2,7%	0,7%	84,5%	100,0%
	Kormánypárt	33,8%	6,2%	6,2%	19,2%	4,6%	2,3%	27,7%	100,0%
	Koalíciós partner 1	24,4%	7,7%	8,9%	21,4%	7,1%	3,0%	27,4%	100,0%
	Koalíciós pártok együtt	28,5%	7,0%	7,7%	20,5%	6,0%	2,7%	27,5%	100,0%
2006	Ellenzéki párt	20,9%	4,6%	10,3%	36,9%	3,0%	4,6%	19,8%	100,0%
	Kormánypárt	12,0%	1,3%	1,6%	10,0%	3,4%	0,7%	71,0%	100,0%
	Koalíciós partner 1	8,9%	1,7%	1,6%	15,6%	0,7%	1,2%	70,3%	100,0%
	Koalíciós pártok együtt	10,3%	1,5%	1,6%	13,0%	1,9%	0,9%	70,6%	100,0%
Összesen	Ellenzéki párt	13,4%	2,9%	4,0%	26,6%	2,9%	1,1%	49,1%	100,0%
		12,3%	2,1%	2,5%	14,7%	2,7%	1,1%	64,6%	100,0%

4. FEJEZET

Sebők Miklós

Jó és rossz mandátumszivárgás

A mandátumteljesítés normatív elmélete

A politikai felbatalmazás-elméletre az elmúlt évtizedekben nem épült empirikus politikatudományi kutatási program. Ez nemcsak az elméleti keret jelentős teoretikus eredményei fényében különös, de akkor is, ha figyelembe vesszük, hogy mintegy párhuzamosan mégis kialakult egy kutatási irányzat, melynek a felbatalmazás-elmélet egyik kulcsfogalma, a mandátum az alapja. A tanulmány így e két, jelentős részben elkülönült irodalom, az ex ante felbatalmazás köré épített képrisselet-elmélet teoretikus írásai, illetve az ún. ígéretkutatás (pledge research) és az ügyek fontosságát vizsgáló, ún. hangsúlyközpontú választásiprogram-kutatás (saliency research) empirikus irodalma között épít hidat. E feladatot a választási felbatalmazás végrehajtásának anomáliáit vizsgálva végezzük el. Az ilyen anomáliákat mandátumszivárgásként határozzuk meg, s három csoportba osztjuk őket normatív tulajdonságaik alapján. A „jó mandátumszivárgás” a heterogén választói preferenciákat közpolitikává alakító politikai folyamat elkerülhetetlen velejárója. A „rossz mandátumszivárgás” ugyanakkor nem függ össze a politikai pluralitással, és jellemzően kormányzati-intézményi súrlódásokra vezethető vissza. A harmadik kategóriába olyan „semleges” mandátum nem-teljesítések sorolhatóak, melyek a választói preferenciák követését más normatív szempontból pozitív értékekkel hozzák átváltásba (ilyen a kormányozhatóság vagy az output legitimáció). A tanulmányban a mandátumszivárgás e három elméleti kategóriáját a pozitívista ígéretkutatásban bevett változókkal illusztráljuk. A politikai felbatalmazás elméletére alapozva így kitégítható és részben újrafókuszálható a mandátumteljesítés vizsgálataival foglalkozó empirikus kutatási program.

1. BEVEZETÉS

A politikai felhatalmazás-elméletre az elmúlt évtizedekben nem épült empirikus politikatudományi kutatási program. Ez nemcsak az elméleti keret jelentős teoretikus eredményei fényében különös, de akkor is, ha figyelembe vesszük, hogy mintegy párhuzamosan mégis kialakult egy kutatási irányzat, melynek a felhatalmazás-elmélet egyik kulcsfogalma, a mandátum az alapja. A tanulmány így e két, jelentős részben elkülönült irodalom, az *ex ante* felhatalmazás köré épített képviselő-elmélet teoretikus írásai, illetve az ún. ígéretkutatás (*pledge research*) és az ügyek fontosságát vizsgáló, ún. hangsúlyközpontú választásiprogram-kutatás (*saliency research*) empirikus irodalma között épít hidat.¹

Az elmélet területén a képviselő mint delegálás irodalma – építve a megbízó–ügynök elmélet általános eredményeire – egy bevett megközelítésnek számít a komplex politikai rendszerek vizsgálatában. Jó példa erre a hatalommegosztás vizsgálata az Egyesült Államokban, vagy a többszintű kormányzás az Európai Unióban (lásd pl. Epstein–O’Halloran 1999, illetve Strøm–Müller–Bergman 2006). Legerősebb pillanataiban e kutatási irány közel jut ahhoz, hogy a modern politikai rendszerek komplexitását a politikai kapcsolatok egy áttekinthető modelljévé alakítsa (lásd pl. Ferejohn 1999).

E kutatási programban a politikai elszámoltathatóság két fél szerződésére épül, mely szerződés a rendszeres és szabad választásokon jön létre. A szavazás aktusa a feltevések szerint a polgárok preferenciáihoz kapcsolja a későbbi közpolitikai döntéseket. Ezt a kapcsolatot megerősíthetik a szerződés különböző tartalmi elemei, pl. azáltal, hogy célirányosan ösztönzik helyes viselkedésre az ügynököt (Besley 2006). Miközben e kérdések nyilvánvalóan a demokratikus elszámoltathatóság alapjait érintik, az ilyen deduktív modellek empirikus tesztelése ritkán irányul e szerződések explicit közpolitikai tartalmára, vagy annak teljesítésére (Ashworth 2012). Ehelyett a hangsúly inkább a kormányzati pozícióban lévő szereplők viselkedésén (szembeállítva például a közpolitikai döntéshozatal szempontjait a választókerületek kiszolgálásával), vagy az újraválaszthatóság és a gazdasági teljesítmény oksági kapcsolatán volt (i.m. 191–198). Jellemző, hogy a függő változó ezekben a modellekben rendre a folyamatos közvélemény-érzékenység (*responsiveness*), s nem a választás napján rögzített mandátumok teljesítése (i.m. 191).

Ezzel az elmélet-orientált kutatási programmal áll szemben egy induktív alapon álló, empirikus vizsgálódásokra épülő irányzat, mely ugyanakkor a man-

1 E fejezet műfaja félúton van a tudományos közlemény és az esszé között. Ennek megfelelően az elsődleges célunk egy önálló gondolatmenet bemutatása, melyet csak a legszükségesebb szakirodalmi hivatkozásokkal illusztrálunk. A vonatkozó irodalom részletes áttekintését egy másik írásban végeztük el (ld. Sebők, 2015).

dátum fogalmát tekinti kiindulópontjának. E kutatások adatbázisaikat a pártok választási programjaiból és a kapcsolódó kampánykommunikációból nyerik ki. A vizsgálódás alapvetően két fonalon fut, attól függően, hogy hogyan értelmezik a mandátum fogalmát. A *hangsúly*központú megközelítések (Budge–Hofferbert 1990; 1992; Pétry 1991) a közpolitikai döntéshozás általános trendjeit vizsgálják (gyakran költségvetési adatokon) annak érdekében, hogy felmérjék a választási programok hatását a kormányzás tartalmára. Másfelől az *ígéret*központú irányzat az egyes választási ígéreteket azonosította, illetve ezek teljesülését vizsgálta, függetlenül a kormányzás általános jellegzetességeitől (Rose 1984; Royed 1996). Míg az ilyen tanulmányok egyre inkább egy sztenderdizált változó-készletre épülnek, mely számos elméleti kapcsolódást kínál, a valóságban ezt az elméleti potenciált csak ritkán használják ki.

A jelen tanulmányban a politikai felhatalmazás-elmélet és a programok/ígéretetek teljesítését vizsgáló ezen empirikus irodalom közötti, mind ez idáig hiányzó kapcsolattal foglalkozunk. Annak érdekében, hogy egységes értelmezési keretbe helyezzük a két kutatási irányt, az elemzés középpontjába a mandátumteljesítést és a mandátumszivárgás fogalmát helyezzük. Külön foglalkozunk ez utóbbi három típusával: a jó, a rossz és a semleges mandátumszivárgással. Ezek elválasztása döntő fontosságú abban, hogy normatív szempontból értékelhessük a hangsúly- és ígéretközpontú tanulmányok empirikus eredményeit. E feladat egyben kijelöli a tanulmány kutatási kérdését is: mennyire lehetnek hasznosak a mandátumteljesítéssel kapcsolatos empirikus kutatások a képviselői demokráciák működésének normatív értékelésében.

Az alábbiakban először áttekintjük a politikai felhatalmazás és elszámoltatás megbízó–ügynök elméletének alapjait és hiányosságait. Ennek során a hangsúlyt a választási mandátum forrásaira és a delegálási folyamat során bekövetkező változásaira tesszük. Ezt követően az alapmodell anomáliáinak tekinthető megszakított megbízó–ügynök kapcsolatokat vizsgáljuk a mandátumszivárgás újonnan bevezetett fogalma segítségével. A harmadik szakaszban a mandátumteljesítés empirikus irodalmának változóit és eredményeit a politikai felhatalmazás-elmélet keretébe illesztve tárgyaljuk. A záró alfejezetben összefoglaljuk a tanulmány következtetéseit.

2. A DELEGÁLÁSI FA, MINT A KÉPVISELETI DEMOKRÁCIA METAFORÁJA

A delegálási fa – és égben lebegő ágai

A demokráciával foglalkozó kortárs művekben közös, hogy a modern kormányzat hatalmát „közvetlenül vagy közvetve a néptől eredeztetik” (Ferejohn 1999, 131). A választói preferenciák, a választási programok és a kormányzati döntések közötti kapcsolatot leíró ún. program–közpolitika lánc (programme-to-policy linkage – Thomson 2001) pontos formájában ugyanakkor már nincs teljes egyetértés. Ahogy a nép által végzett kormányzás fikcióját felváltotta a nép érdekében cselekvő közvetett kormányzat, a képviselet fogalma elkerülhetetlenül összefonódott a demokratikus választásokkal.

A választások kulcsfontosságú elemei a képviseleti demokráciának, mivel általuk jön létre a kapcsolat a megbízók (a választók) és az ügynökök (a képviselők illetve pártok) között (Shepsle 2008, 30). A választás előnye, hogy egyszerre és egy csomagban választja ki a *győztest* a versengő felek közül, és határozza meg a győztes *mandátumát*. Ez utóbbi komponens mindig jelen van a kampányokban, ha különböző álcák mögött is. Ez akkor is igaz, ha néha tagadják a fontosságát a választások útján történő ügynök-ellenőrzésben (vö. Fearon 1999). Sőt, néhány klasszikus közösségi döntések elméletéhez köthető írás egészen odáig megy, hogy deklarálja: „ha a szavazók választási programok vagy politikai ügyek alapján szavaznak, akkor a politikusokat nem sok minden ösztönzi arra, hogy betartsák, amit ígértek. Ezért a szavazók jobban tennék, ha csak arra figyelnének oda, hogyan teljesít a hivatalban lévő kormány, nem pedig a versengő jelöltektől elhangzó hipotetikus ígéretekre” (Ferejohn 1986, 7).

Ez a negatív attitűd a szakirodalomban a választáshoz kötött politikai elszámoltatással kapcsolatban oda vezetett, hogy a választói preferenciák érvényesülését közvetlenül a társadalmi eredményekben (outcomes) mérték, bármifajta intézményi vagy közpolitikai közvetítő beiktatása nélkül. E megoldás „kispórolja” az elemzésből a mandátumot, annak tartalmával és az ezt a közpolitikai kimenetekhez kapcsoló politikai intézményrendszerrel együtt. Szinte semmit nem tudunk így meg a preferenciákat társadalmi eredményekké alakító *politikai folyamatról*.

Ebből következően pedig nyitva hagy néhány fontos elméleti és empirikus kérdést: nem tud számot adni a választási ígérek és választási programok kampányokban betöltött igazoltan fontos szerepéről. S ami talán még fontosabb: a választók viselkedését analógnak tekinti az olyan vállalati kisérvényesekével,

akik számára az egyetlen releváns értékmérő a cég éves eredménykimutatása és benne az osztalék összege. De a politika ellenáll az ilyen leegyszerűsítéseknek: az ígéretekkel választásokat lehet nyerni vagy bukni, miközben kormányra kerülve a megszegett ígérek vagy általánosabb közpolitikai irányváltások (policy switches) következményei súlyos szavazatokban mérhetőek a következő választáson.

Meggyőző érvek szólnak amellett is, hogy a választásoknak központi szerepet tulajdonítsunk a választói preferenciák felfedésében. A választás aktusa egy politikai szerződést hoz létre megbízók és ügynökök között, amely messze nem fikció vagy metafora: olyan kötelezettségeket hordoz a politikai osztály számára, melyet alkotmányjogi intézmények bátyáznak körül, szemben a közvélemény-érzékenység informálisabb mechanizmusával.

Ezt a választási kapcsolatot megbízó és ügynök között jellemzően mint delegálási láncot értelmezik (ennek irodalmáról bővebben ld. Sebők 2015). Ez ugyanakkor több okból sem tűnik optimális metaforának. Először is, még ha jóindulatúan egyfajta ideáltípusként is értelmezzük azt, a képviseleti demokrácia gyakorlata egyszerűen szétfeszíti a delegálási lánc linearitását. A mandátum pluralitása még egypárti kormányok esetében is kézzel fogható lehet (pl. amikor két különböző választói csoport két teljesen eltérő indok miatt szavaz ugyanarra a pártra), a koalíciós kormányok esetében pedig egyenesen megkérdőjelezhetetlen.

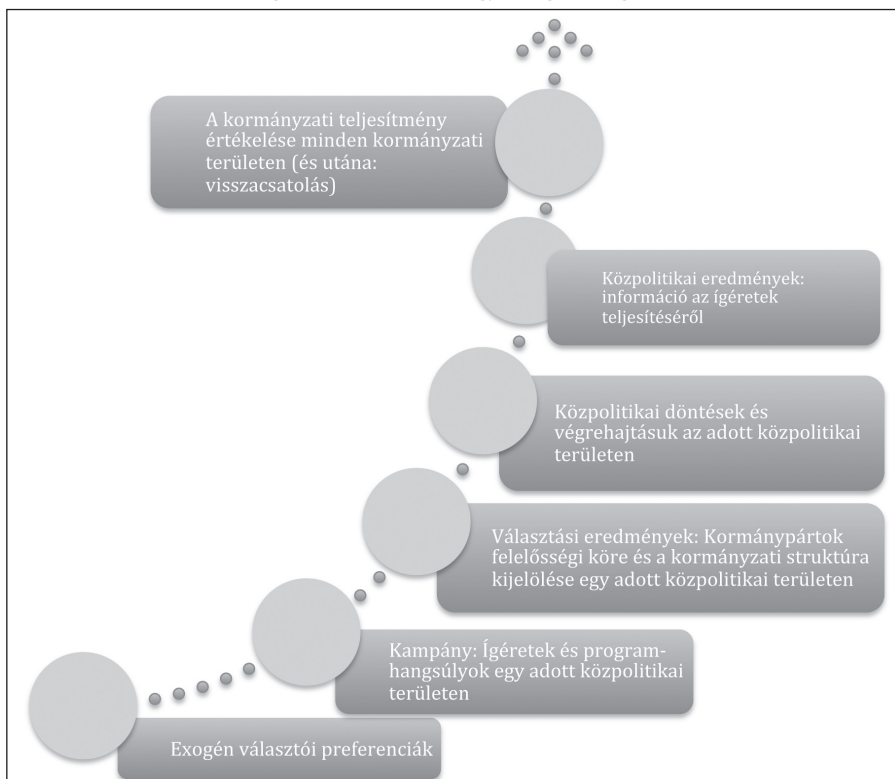
Nemcsak az egyes pártok névre szóló mandátumai, de a különböző közpolitikai területek speciális folyamatai is erősítik a párhuzamos fonalakból álló modell iránti igényt. Miközben egy egypárti vezetésű szakminisztériumhoz rendelt közpolitikai alrendszerben a delegálási lánc tankönyvszerűen érvényesülhet (mint amilyen gyakran az oktatáspolitikáé), ugyanez már korántsem mondható el egy független szabályozó szervezetekkel (jegybank, versenyhivatal stb.) és több minisztérium illetékességével „megterhelt” területen (ld. gazdaságpolitika).

Indokolt az is, hogy – mivel a hangsúly nem az időben kibomló közpolitikai cikluson van – a modellt az oldaláról a talpára állítsuk: a delegálás folyamata minden esetben a választás aktusában gyökerezik, a legitimáció felfelé áramlik, ennyiben pedig nem túlzás azt állítani, hogy a képviseleti kormányzás teljes felépítménye erre az alapra épül. A nép legitimálja a politikai döntéshozókat, még akkor is, ha néha úgy tűnik, hogy a képviselet csupán a politikusok manipulációjának terméke.

Végezetül pedig a minden hasonló modellben kulcsszerepet játszó visszacsatolásra is egy plasztikusabb hasonlatot ad. Eszerint a közpolitikai eredmények az adott területeken a delegálási fa terméseinek tekinthetőek. Az, hogy a választókhöz visszacsatolva, ha tetszik, a „földre hullva” milyen eredménnyel járnak, előre nehezen megjósolható (s ennyiben a metafora kifejezetten plasztikusan szemlélteti az ilyen mechanizmusok kiszámíthatatlanságát).

Mindezek alapján az input legitimáció kormányzati politikára váltását egy *delegálási fa* segítségével ábrázolhatjuk (lásd 1. ábra). A fa gyökerét a választói preferenciák jelentik, melyeket – a már látható tartományban – a választás konvertál politikai felhatalmazássá. E metaforában a pártmandátumok adják a delegálási fa törzsét: minden jövőbeli döntés ebből a kormánypárt(ok)nak adott eredendő felhatalmazásból fakad (formális, de részben tartalmi értelemben is). A fa koronája pedig a kormányzati intézkedések komplex rendszere egymáshoz kapcsolódó ágakkal és levelekkel.²

1. ábra A legitimáció áramlása egy delegálási ágon keresztül



A fa metaforának természetesen vannak korlátai. Így például nem lesz minden kormányzati döntés feltétlenül visszavezethető valamilyen tartalmi jellegű közpolitikai mandátumra. A társadalmi partnerekkel ápolott kapcsolatok és a nemzetközi környezet mind-mind formálják a kormánypolitikát. Ezzel együtt a kormányzással kapcsolatos szinte valamennyi kérdésre vagy kihívásra van *valamilyen* iránymutatás a párt mandátumában: a konkrét választási programon túl a

2 A fa metafora közpolitikai döntésekre történő alkalmazásának egyik legtöbbet idézett előzménye Lindblom (1959) tanulmánya.

párt ideológiájában, a politikai törésvonalak kapcsán hosszabb ideje hasonlóan gondolkodó emberek politikai közösségében.³ Ezek mind részei a mandátum általánosabb fogalmának, mely ennyiben szinte elválaszthatatlan a közpolitika fogalmától (e gondolatra alább visszatérünk).

Mindezek fényében ha egy kormányzati döntésnek van bármilyen közpolitikai tartalma, az automatikusan értelmezhetővé válik a mandátumelmélet számára. Ez akkor is igaz, ha sok esetben nem vezet vissza jól kikövezett út az eredeti felhatalmazáshoz. A kormányzat ennyiben egy olyan fához hasonlít, amelynek bizonyos ágai a levegőben lebegnek.⁴ Amennyiben egy ág tartalmi értelemben nem kapcsolódik közvetlenül a törzshöz, akkor még olyan eset is előfordulhat, hogy egy döntés explicit módon ellentétes az adott közpolitikai területhez tartozó választási ígéretekkel. Mivel az ügynökök részéről az ilyen ígéretszegés költséggel jár, ezért rendszerint jó okuk van eltérni az eredeti felhatalmazástól. Ilyen ok lehet a jobb kormányzati teljesítménnyel elérhető output legitimáció (mely kiváltja az input legitimációs igényt).

Így vagy úgy, de ez a kissé rendhagyó fa szerkezet megtöri mind a közvélemény-érzékenység (Powell 2004), mind a delegálás láncát (ez utóbbit ugyanakkor csak tartalmi értelemben). A delegálási fa koronája egyszerre áll olyan ágakból, melyek közvetlenül, és olyanokból, melyek semmilyen módon nem kapcsolódnak az eredeti felhatalmazás tartalmához, azaz a mandátumhoz. A fa koronája így leképezi a kormányzati közpolitikai döntéshozás teljességét.

Mindent egybevetve a mandátummodellek szerves részei a politikai elszámoltathatóság általánosabb elméletének, és ezen belül különösen igaz ez a politikai felhatalmazást középpontba állító elméleti keretekre. E gondolatmenetet követve a továbbiakban adottnak tételezzük a pártoknak adott mandátumok kulcsszerepét a jól működő képviseleti demokráciákban. De mit is érthetünk pontosan mandátum alatt?

A mandátum mint szófelhő

A választási mandátum pontos tartalma kapcsán számos interpretáció van forgalomban. Az 1984-es amerikai elnöki kampány elemzése alapján Hershey (1994) a mandátumot kérő politikusok retorikájának három tematikus elemét külön-

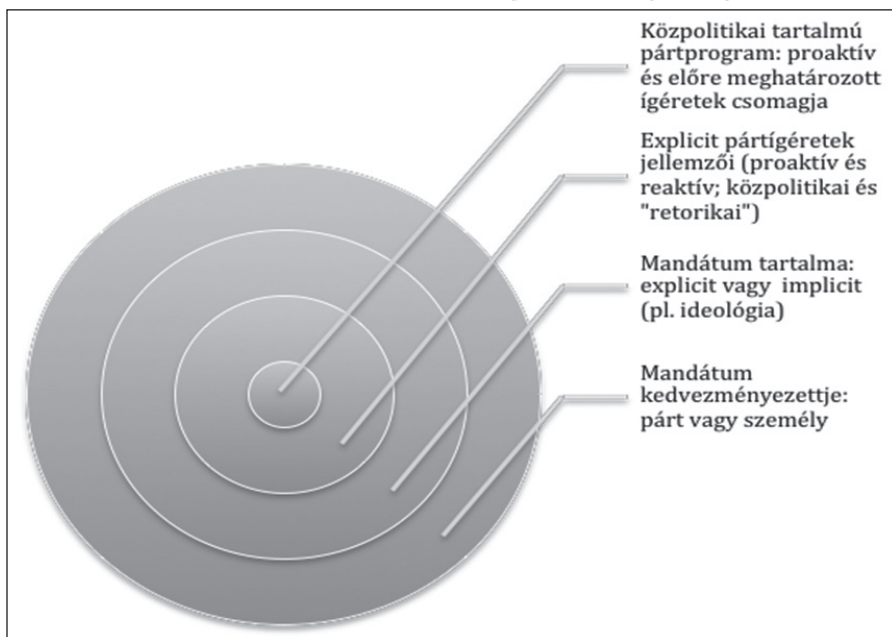
3 Jó példa erre az USA-ban az elnök által a Legfelsőbb Bíróságba jelölt bírák kinevezését megelőző politikai folyamat.

4 Ez természetesen csak a mandátum (közpolitikai) tartalmára vonatkozik. Pusztán formális értelemben a fa minden ága a gyökerekből és a törzsből nő ki – a teljes kormányzati rendszer rendelkezik valamilyen input legitimációval. Az eltérések itt csak fokozatiak: a fának vannak olyan ágai, melyek közvetlenül kapcsolódnak a törzshöz (pl. a miniszterelnök által hozott döntések), míg más ágai csak többszörös áttétellel (pl. egy alkotmánybíróági döntés).

böztette meg: a pártmandátumot, a személyes mandátumot és a közpolitikai mandátumot. Ez hasznos kiindulópont, mivel rávilágít a választási mandátum fogalmának különböző forrásaira. E formák közös nevezője, hogy az ex ante felhatalmazás egy részben kötött mandátumra irányul (ellentétben a követ illetve a gondnok típusú kapcsolatokkal, ld. Körösenyi – Sebők, 2013: 23).

A mandátumalapú képviseletet így definiálva, a következő kihívás a részben kötött mandátum *tartalmának* meghatározása. A 2. ábra elemeire bontva mutatja be e sokértelmű fogalmat.

2. ábra A mandátum tartalma: A pártoktól az ígéretekig



Forrás: Sebők–Soós, 2013: 48

A legáltalánosabb értelemben a mandátumot a kedvezményezetthez társíthatjuk: egy párthoz vagy személyhez. Mivel a legtöbb politikai vezető tagja is, parlamenti képviselője is pártjának, ezért általában nem könnyű egyértelműen meghatározni a kedvezményezettet. De még ha feltételezzük is, hogy létezik személyes szavazat (personal vote) és személyre szóló felhatalmazás, még ekkor sem tekinthetünk el az implicit kapcsolattól a párt és annak vezetője között közös történelmüktől, döntéseiktől, ideológiájuktól. Kétséges tehát, hogy létezik-e felhatalmazás közpolitikai tartalom nélkül, még akkor is, ha egyes vezetők erőfeszítést sem tesznek arra, hogy választási programmal álljanak a választók elé.⁵

5 Egy közép-kelet-európai miniszterelnök kampányában elhíresült kijelentése szerint „a mi programunk csak egy szóból áll: folytatjuk”.

De a mandátumelmélet szempontjából ennél azért jobb a helyzet: a fejlett országokban a pártok és politikusok általában adnak ki választási programokat (melyek – amint az a Comparative Manifestos Project adataiból kitűnik – ráadásul gyakran tömve vannak közpolitikai tartalommal). Annyi tehát biztos, hogy az ex ante felhatalmazásra épülő mandátumelméletnek van helye a tágabb képviselet-elméleten belül. Nem kétséges persze az sem, hogy a választási programok vizsgálata legalább annyi új kérdést vet fel, mint amennyire választ ad. A felhatalmazás tartalmának meghatározása kemény dió módszertani szempontból, melyre a legjobb példa a kutatói közösség megosztottsága az ígéretközpontú és a hangsúlyközpontú megközelítés között.

Ugyanakkor mindkét empirikus kutatási irány egy közpolitikai alapú mandátumdefiníciót használ, szemben pl. a párt ideológiák és a választói attitűdök között kapcsolatot kereső tanulmányokkal. Ezzel együtt az explicit jelleg nem feltétlenül csak a választási programok sajátja: a kampányok során a pártok nagy tételben tesznek reaktív közpolitikai kijelentéseket, melyek gyakran csak szóban hangzanak el. E kijelentések érdemben különböznek az írott formájú, proaktív kommunikációt tartalmazó választási programoktól.

Mivel a politikai szereplők verbális megnyilvánulásai gyakran nagyobb visszhangot kapnak egy kampányban, mint a szakirodalomban leggyakrabban vizsgált választási programok, ezért a mandátumot nem célszerű pusztán ez utóbbiakra szűkíteni. Mindezek fényében a leghelyesebben talán akkor járunk el, ha a választási mandátumra egyfajta szófelhőként tekintünk: egyes ígérek többször megjelennek más-más formában és szavakkal, míg mások csak a választási programban eldugva vagy helyi érdekű nyilatkozatokban szerepelnek, s ezáltal vélhetően nem befolyásolják érdemben a választás kimenetét.

Az ilyen szófelhőként meghatározott, kissé szétfolyó mandátumtartalmat még a társadalomkutatóknak is nehéz a maga egészében megfelelően interpretálni, nem beszélve az egyszeri választóról. Talán ez lehet az oka annak, hogy az empirikus kutatási programok a választási programok ígéreteire vagy hangsúlyaira korlátozták vizsgálatukat. A rögzült kutatási programok fényében persze a „felhőteljesítés” módszeres vizsgálata még akkor is a sci-fi kategóriájába tartozik, ha elméleti szempontból egy logikus következő lépésnek tűnik. A képviseleti kapcsolat megbízói, a választók számára ugyanis valószínűleg egy ilyen szó- (vagy akár benyomás)felhő áll a legközelebb a leendő ügynökeikkel kötendő szerződés tartalmához. Amennyiben bizonyítható, hogy a kampányok informatívak, s a szófelhő olyan ígérekkel és ügyekkel van tele, amelyek képesek előrejelezni (és ezáltal elszámoltathatóvá tenni) a választók számára a jövőbeli kormányzati politikát, nem túlzás azt állítani, hogy létrejön a megbízó–ügynök kapcsolat.

E kapcsolat, a mandátum közvetlen áramlása a választói preferenciáktól a kormányzati döntésekig adja a delegálási fa törzsét. Bár a mandátum (a törzs) kapcsolata a szavazói preferenciákkal (a gyökerekkel) nem tökéletesen tisztázott⁶ vagy tisztázható⁷, a felhatalmazás pillanata erős köteléket teremt a kettő között. Szükségtelen állást foglalnunk a tekintetben, hogy a mandátum tartalmát elsődlegesen a pártok vagy inkább a választói igények határozzák meg. Amíg a pártok ügyekkel és programokkal kampányolnak, és van lehetőség a választói visszajelzésre, addig létrejöhet a megbízó–ügynök szerződés számára egy kölcsönösen elfogadott tartalom.

3. MEGSZAKÍTOTT MEGBÍZÓ–ÜGYNÖK KAPCSOLATOK

Rossz mandátumok: Hiányzó vagy hiányos szerződések

Amennyiben tökéletesen érvényesül a delegálási fa modellje, a mandátum közvetlen kapcsolata még a törzstől legtávolabbi ágakkal is fennmarad. A közpolitikai döntések közvetlen ígéretteljesítések, vagy legalább általánosságban megfelelnek az adott területen a győztes választási programok hangsúlyainak. A választott politikusok elszámoltathatóak, mivel megítélhető, hogy a felhatalmazás tartalmának megfelelően kormányoztak-e.⁸

De ahogy a delegálási lánc, úgy még a sokkal realisabb delegálási fa elmélet is csak ideáltipikus leírása a képviseleti demokrácia működésének. A gyakorlatban a mandátum áramlását érdemi megszakítások jellemzik, melyek bizonyos esetekben indokolhatóak normatív szempontból; máskor pusztán a rendszer működésének anomáliájáról van szó. A delegálási fa metafora ugyanakkor még az ilyen esetekben is hasznos elméleti segédeszköz, mivel segíthet rámutatni, hogy a komplex folyamat mely pontjain lép fel valamifajta „képviseleti deficit”. Ennyiben pedig hozzájárulhat a képviseleti demokrácia normatív elemzéséhez is.

Egy ilyen elemzés első lépése a delegálási fa szerkezetének feltárása. Ennek egyik lehetősége az, ha – összhangban a delegálási logikával – feltételezzük, hogy a fa minden részét megbízó–ügynök kapcsolatok kötik össze közvetlen szomszédaival. Amennyiben ezek rosszul működő kapcsolatok, az kihat a teljes fa egészségére is: a képviseleti demokrácia funkcionális működése csorbát szenved.

6 Pennings (2005) egyenesen azt állítja: „a pártok preferencia-érzékenysége alacsony foka azt jelzi, hogy a választók és a pártok közötti kapcsolat a delegálási lánc leggyengébb láncszeme”.

7 S a választói preferenciák döntésekké aggregálásának összes kérdése a társadalmi választások elmélete fényében nem is oldható meg egyértelműen.

8 Persze e döntésben ugyanúgy szerepet játszanak a kormányzás eredményei, de ez önmagában nem ássa alá a mandátumelmélet relevanciáját.

Ahogy említettük, a választások alapvető szerepet játszanak a mandátum tartalmának rögzítésében, ennyiben pedig indokolt a hibaelemzési folyamat felosztása, a választások előtti és az azt követő időszak elválasztása. A kampány meghatározza a szerződés tartalmát, míg a választás utáni időszakban a szerződés teljesítése van terítéken. Thomsont (2001) parafrázálva ezek a lépések alkotják együttesen azt, amit preferencia–program–közpolitika-láncolatnak hívhatunk.

A hármas kapcsolat első fogalompárjában, a preferenciák választási programmá való átváltása során a gyakran jelentkező anomáliákat, a *rossz mandátumokat*, a rossz kampányokra vagy a gyenge felhatalmazásokra vezethetjük vissza. A második fogalompárban a megbízó–ügynök kapcsolatok csődje az önérték-követő szereplők interakcióinak következménye. A preferencia–program konverzió összeomlása esetén nem lehetséges a megfelelő szerződésteljesítés, mivel már a későbbi (pl. egy miniszter és az alá rendelt bürokrácia között létrejövő) megbízó–ügynök kapcsolatok *előfeltételei* sem teljesülnek. A program–közpolitika átváltás sikertelensége pedig az előzetes felhatalmazás *következői* problémáira vezethető vissza. A preferencia–program–közpolitika-láncolat megszakadásának lehetséges okait az 1. táblázat stilizált időrendje mutatja be.

1. táblázat A preferencia–program–közpolitika-láncolat megszakadásának okai

Időszak	Mandátum-anomália típusa	Elméleti kategóriák	Empirikus példák	Normatív értékelés
Választás előtt	Rossz mandátum	Nem eléggé informatív kampány	Nincs választási program	Rossz
Választás előtt	Rossz mandátum	Alacsony részvétel	30% alatti részvétel	Rossz
Választás előtt	Rossz mandátum	Gyenge felhatalmazás	Kis különbséggel nyert/50% alatti győzelem	Rossz
VÁLASZTÁSOK				
Választás után	Közvetett delegálás	Gondnok szerződések	Alkotmánybíróságok, független központi bankok	Jó, rossz vagy átváltás
Választás után	Párhuzamos delegálás	Koalíció	Kisebbségi preferenciák érvényesülnek egy közpolitikai területen	Jó, rossz vagy átváltás
Választás után	Párhuzamos delegálás	Kormányzati struktúra	Ellentmondás van az ígéretek és a minisztériumi eloszlása között	Jó, rossz vagy átváltás
Választás után	Lazsálás	Végrehajtás	A bürokratikus preferenciák érvényesülnek	A legtöbb esetben: rossz

A rossz mandátumok nem teljes vagy korlátozott hatályú szerződések, melyek a kampány sajátosságaira vagy a gyenge felhatalmazásra vezethetők vissza. A kampány információs tartalma kiemelkedő fontosságú, mert ez szükséges előfeltétele bármilyen értelmes szerződésnek megbízók és ügynökök között. Az ismeretcsere minősége (tematikus kiterjedtség, az egyes témák mélysége és az ígéretek konkrétsága) határozza meg ugyanis, hogy létrejött-e a részben kötött mandátum.

A szerződés tartalmával (azaz a kampány-szófelhővel) kapcsolatos állampolgári benyomásokat a pártok döntései is befolyásolják: az egyes ügyekre helyezett hangsúly vagy a retorikai, ideológiai és közpolitikai jellegű megszólalások aránya mind befolyásolja a szerződés tartalmi jellegét. Rossz mandátumokat eredményez az alacsony információtartalmú választási kampány, illetve az is, amikor a nagy pártok programjai között nincs érdemi különbség, miközben a valódi alternatívát kínáló kis pártokat kiszorítják a versenyből (amivel gyakran kritizálják az USA kétpártrendszerét).

A rossz mandátumok másik oka a választásokon regisztrált alacsony részvételi arány. Ez elvágja a választók többségének preferenciái és a kormányzást felelős pártok közötti kapcsolatot, mivel a felhatalmazást csak a választók kisebbsége hagyta jóvá.

A rossz mandátumok harmadik forrása a gyenge felhatalmazás. A gyengeség kifejezés itt a győzelem nagyságára utal (ld. egy kétharmados többségű és egy kisebbségi kormány legitimációjának különbségét). Ennek meghatározásában a választási rendszer is szerepet játszik, mivel ez az intézményi szűrő az összes szavazat és a parlamenti helyek pártok közötti eloszlása között jelentős különbséget eredményezhet.

A rossz mandátumok minden esetben erodálják a képviseleti demokrácia normatív alapját. A mandátum-meghatározás ilyen anomáliái már a kormányzás megkezdése előtt korlátozzák a szerződésteljesítés lehetőségét, mivel a rosszul körvonalazott mandátum elszámoltathatósága korlátozott. A rossz mandátumok így kulcsfontosságú elemei a képviseleti demokrácia normatív elméletének, s egyben kijelölik a *demokratikus deficit*ként meghatározott probléma vizsgálatának egyik kulcsterületét.

A rossz mandátumok és a rossz mandátumszivárgás (lásd alább) együttesen megbontják a preferencia-program-közpolitika-láncolatot, s egyben erodálják a képviseleti demokrácia legitimítását. Összegezve: az input legitimáció már a forrásnál „szennyeződhet”. De még ha normatív szempontból tökéletes is a mandátum-meghatározás folyamata, a láncolat későbbi szakaszai még bőven tartogatnak veszélyeket az eredeti megbízó–ügynök szerződés érvényesülésére.

Mandátumszivárgás: A közvetlen mandátumáramlás megszakításai

Az intézményi komplexitás a modern képviseleti kormányzat elkerülhetetlen velejárója. Ez a komplexitás szétfeszíti az egyszerű megbízó–ügynök modellt: több megbízó instruálhatja ugyanazon ügynököt, egy felettesnek több hasonló munkakörű beosztottja lehet, míg a formális kapcsolatokat gyakran informálisak írják felül. Az egyes láncszemek problémái pedig egy kritikus tömeg felett az egész delegálási lánc csődjével fenyegetnek.

Az alkotmánybíróságokhoz hasonló nem-többségi (non-majoritarian) intézmények pontosan abból merítik legitimitásukat, hogy le vannak választva a delegálás parancsláncáról. Ezen intézményi komplexitás fényében a láncmodell értelme megkérdőjeleződik: a delegálás nemcsak egy, hanem több különböző csatornán keresztül juthat el a döntések végrehajtásáig; a döntési ágakból újabb ágak nőnek ki, mígnem a közpolitikai döntéshozás egy fa bonyolult szerkezetű koronájára emlékeztet.

Az egyes ágakat különböző képviseleti logikák kapcsolhatják össze. Egy kapcsolat alapulhat a legszigorúbb értelemben vett delegáláson: a teljesen kötött mandátumú felhatalmazáson (Andreweg–Thomassen 2005). A delegálás egy köztes formája a részben kötött mandátumon alapszik, amely megengedi az ügynök számára a szerződés tartalmának pontos interpretációját. A harmadik forma a gondnokviszony, amely szabad kezet ad a megbízottnak a közpolitikai tartalom meghatározása szempontjából.

A delegálási fa a változatos szereplők (pártok, politikai vezetők, miniszterek, hivatalok stb.) ilyen megbízó–ügynök kapcsolatainak sokaságából jön létre. Ők népesítik be együttesen az eredeti felhatalmazás és a közpolitikai eredmények közötti űrt (mely eredmények pedig a visszacsatolással az újabb felhatalmazási döntést befolyásolják). Az első és a második (szankcionáló) felhatalmazás közötti tágas tér egyben azt is jelenti, hogy a közpolitikai döntéshozók bizonyos esetekben mentesülhetnek a közvetlen választási elszámoltathatóság alól. Ez különösen igaz a hosszú távra szóló ügynökszerződések esetében (mint ahogy ez az alkotmánybíróságok esetében szokás – lásd ismét az 1. táblázatot).

Ez a jelenség ugyanakkor már a delegálási fa azon részein is előfordulhat, ahol még a gyökérből és a törzsből érkező közvetlen delegálási folyam háborítatlan. Három ilyen szakaszt kell részletesebben is megvizsgálnunk: *a koalícióalakítást, a kormányzati szerkezettel kapcsolatos döntéseket és a végrehajtást.*

A választási eredmények gyakran nem egyértelműek. Sőt, a parlamentáris demokráciákban az egypárti kormányok inkább a kivételnek, semmint a szabálynak tekinthetők. A koalíciós kormányokkal a megbízó–ügynök kapcsolatok a delegálási fa törzsének tetején minimum megduplázódnak. A különböző pártok

változatos ígéretek tesznek, és különböző hangsúlyokat rendelnek az egyes ügyekhez, és a koalícióalkotási folyamat ezeket a közpolitikai tartalmakat egy előre kiszámíthatatlan tartalmú koalíciós megállapodásra váltja át. Egyes esetekben több különböző összetételű koalíció is összeállítható (ld. pl. nagykoalíciók), ami újabb értelmezési lehetőségeket nyit meg a választási mandátum „valódi” tartalma kapcsán. Mindent egybevetve már ebben az első választások utáni szakaszban is előfordulnak hiányos (aluldefiniált vagy éppenséggel kibogozhatatlan tartalmú) szerződések.

Ezt a koalíciós hatást „tetézi” a pártok koalíciókon belüli kiegyensúlyozatlan kapcsolata. A pártok hierarchiája eltérő súlyokat ad a pártspecifikus mandátumoknak: a formateur pártnak nagyobb befolyása lehet a koalíciós megállapodás tartalmára, de ugyanígy a koalíción belül kisebbségben lévő párt is szerezhethet támogatottságán felüli befolyást (különösen akkor, ha a legnagyobb párt csak relatív többséget szerzett). Bármelyik esetről is legyen szó, a *delegálási kapcsolatok* átláthatatlanná válhatnak annak ellenére, hogy a *legitimációs lánc* (Nullmeier–Pritzlaff 2014) sértetlen maradt.

A második választás utáni delegálási probléma a kormányzati struktúrával kapcsolatos. A kormány szerkezetét a (formális vagy informális) koalíciós megállapodás határozza meg a minisztériumok leosztásával, a nem-többségi intézményekben történő kievezésekkel és a közpolitikai prioritások meghatározásával. Több megbízó felügyelhet átfedésben lévő közpolitikai területeket, ahol ráadásul ügynökök sokasága tevékenykedhet. Ez elmosza az ígéretteljesítéssel kapcsolatos felelősségi viszonyokat. Ha pedig figyelembe vesszük a minősített többséget igénylő döntéseket, akkor még az ellenzékkal is kalkulálni kell, mint a folyamat érintettjével.

A komplex delegálási kapcsolatok harmadik fontos rétege a végrehajtás szintjén jelenik meg. A mandátumtól való eltérés egyik fontos oka a bürokrácia stratégiai viselkedése lehet. Ennek egyik klasszikus esete a hivatali lazálás (*shirking*), valamint az intézménytervezés (vagy általában: a közpolitikai tervezés) problémái. E kérdések kulcsa a megbízó és az ügynök által ideálisnak tartott közpolitikai pozíció eltérése (Epstein–O’Halloran 1999). A megoldást az átgondolt előzetes intézménytervezés, illetve a folyamatos utólagos kontroll jelenti, de a végrehajtásban meglévő lazálást és hanyagságot nem lehet teljesen felszámolni.

Sőt, az intézménytervezés éppenséggel ronthat is a helyzetet: ha egy ügynökség missziója több célt határoz meg, vagy céljai homályosak, az összezavarhatja az ügynököket. Több különböző, egyazon szakpolitikai területen tevékenykedő ügynök ráadásul lemásolhatja a döntéshozói szinten meglévő hatásköri átfedéseket a végrehajtói szintre. Végezetül pedig a többségi és nem-többségi szervezetek közötti koordináció igénye egy közpolitikai területen (mint például a

pénzügyminisztérium és a független központi bank között) tovább bonyolíthatja a mandátumteljesítést. Az ilyen „túl sok segítő kéz” problémákat (Thompson 2014) még gondos közpolitikai tervezéssel is csak korlátozottan lehet kezelni.

A koalícióalakítás, a kormányzati struktúra meghatározása és a végrehajtás három egymást követő fázist alkot (ld. 1. táblázat). E szakaszokban – és más, hozzájuk kapcsolódó megbízó–ügynök kapcsolatokban – a delegálás közvetlen áramlása megszakadhat. Ezek az anomáliák egyes pontokon megtörnek, vagy legalábbis meggyengítik a delegálási láncot, ennyiben pedig hozzájárulnak a mandátumteljesítés sikertelenségéhez. Az empirikus irodalmi kánon ezt egy negatív normatív következményként tartja számon – de mint a következő szakaszban látni fogjuk, ez egy vitatható álláspont. A mandátumszivárgás ugyanis normatív szempontból ugyanúgy lehet jó, mint rossz.

Jó és rossz mandátumszivárgás: az ügynökök mandátumalapú ellenőrzésének problémái

A delegálás közvetlen áramlásának megszakításai árnyékot vetnek az *ex ante* felhatalmazás elméletére. Ugyanakkor ez nem teljesen rossz hír a képviseleti demokrácia normatív elmélete szempontjából. A mandátumteljesítés sikertelensége vagy a mandátumszivárgás változatos formákban jelentkezhet a kampányígéretektől a közpolitikai eredményekig tartó hosszú láncolatban. Minden szakasznak megvan a maga normatív karaktere, ami egyben azt is jelenti, hogy nem lehet általános normatív értékelést adni a teljes láncolatról anélkül, hogy meg ne vizsgálnánk külön-külön az egyes szakaszokat. Ezek ugyanis az ügynökök mandátumalapú ellenőrzésének változatos problémáit vetik fel.

A mandátumelméletnek ez egy kevésbé kutatott területe. A kevés ilyen írás közül Schedler (1998) azt állítja, hogy a választási elszámoltathatóság egy komplex és elkerülhetetlenül vitákat generáló probléma. Szerinte a mandátumteljesítéssel kapcsolatos nyilvános vitákat csak a „legfelsőbb bíró”, a szavazó ítélni meg. Ez valószínűleg így is van, de akár még mélyebbre is áshatunk, és megvizsgálhatjuk e normatív döntést befolyásoló okokat. Ezek az okok pedig a mandátumszivárgás általános folyamatán belül a delegálási lánc egyedi megszakításaiiban találhatók.

A mandátumszivárgás fogalmát legegyszerűbben mint az *ex ante közpolitikai felhatalmazás tartalmától a kormányzás folyamatában végbe menő fokozatos eltérést* érthetjük meg. Ez egyszerre racionális cselekvők stratégiai viselkedésének folyamánya vagy a mandátumteljesítéstől független döntések nem szándékos következménye. Így vagy úgy, de a végeredmény egy olyan delegálási fa lesz, amelynek néhány ága erősen kapcsolódik a törzshöz és a gyökérhez; míg mások látszólag a levegőben lógnak, bármiféle kapcsolódási pont nélkül.

A delegálási lánc nem minden ilyen megszakítottsága jár ugyanakkor negatív normatív következménnyel. Jó példát jelentenek erre a nem-többségi intézmények. A modern képviseleti kormányzás számos forrásból meríti legitimitását, melyek közül a közpolitikai tartalomhoz kötött input legitimáció csak az egyik. A „népért folytatott kormányzás” gondnoki típusú intézményei nincsenek alárendelve a (hozzájuk képest általában rövidebb megbízatással rendelkező) választott vezetőknek. A szavazók pedig hajlamosak tudomásul venni azon döntéseket, melyek egy komplex politikai és intézményi környezetben születtek meg, legyen szó koalíciós kormányok alakításáról, a többszintű kormányzatról vagy bonyolult bürokratikus struktúrákról. Ebben a mozaikszerű környezetben a mandátumteljesítés más fogalmakkal együtt versenyez a normatív elismerésért. Mindebből következően a mandátumszivárgás jelenségét csak a teljes folyamat szakaszokra bontásával, majd ezen szakaszok külön-külön történő vizsgálatával értékelhetjük normatív szempontból.

A mandátumszivárgás esetei normatív státuszuk szempontjából három kategóriába sorolhatóak. A „jó” mandátumszivárgás a heterogén választói preferenciákat közpolitikai eredményekké konvertáló folyamat elkerülhetetlen velejárója. A „rossz” mandátumszivárgás ezzel szemben nem a plurális politikai közösség, hanem a kormányzás intézményi súrlódásainak terméke. A harmadik kategóriába azok a „semleges” mandátumszivárgások sorolhatóak, melyek a választói preferenciák követése és más, hasonlóan pozitív normatív státusszal rendelkező szempontok közötti átváltás nyomán alakulnak ki (ilyen más „jó” szempont lehet a kormányozhatóság és a politikai stabilitás). A 2. táblázat ezen típusok szerint mutatja be a mandátumszivárgás folyamatát a választás utáni időszakban.

2. táblázat A mandátumszivárgás okai – Példák a választás utáni szakaszból

Elméleti háttér	A szivárgás oka	Empirikus példa	Normatív státusz
Heterogén választói preferenciák	Többspárti kormányzás	A koalíciós partnerek egymásnak ellentmondó ígéretei	Átváltás a kormányozhatóság és a mandátum-teljesítés között
A kormány szervezeti komplexitása	Hiányos szerződések	Választási programok kontra kormányprogramok	Az eredeti ígérek és hangsúlyok megtartásától függ
	Joghatóság hiánya	A minisztériumok elosztása nehezíti az ígérek betartását	Átváltás a kormányozhatóság és a mandátum-teljesítés között
A végrehajtó hatalom és a bürokrácia szervezeti komplexitása	Bürokratikus lazulás	Egy döntés közigazgatási szabotálása	Intézményi súrlódási veszteség: rossz
	Eredményekkel kapcsolatos ígérek	Gazdasági növekedésre vonatkozó ígérek a pénzügyi válság előtt	Ugyanúgy függ a rossz mandátumoktól, mint a mandátumszivárgástól. Átváltás a "közjó" és az ígérteljesítés között

A parlamentáris rendszerekben az első törésvonalak a delegálási folyamatban akár már a választás estéjén jelentkezhetnek. A többspárti koalíciók matematikai szükségyszerűsége egy olyan helyzetet eredményez, melyben az eredeti pártmandátumok helyét egy – részben, de nem feltétlenül ezekre épülő – kormánymandátum veszi át. Ez utóbbi egy speciális problémáját a koalíciós partnerek egymásnak ellentmondó ígéretei jelentik, melyek kapcsán vagy kompromisszumot kell elérni, vagy csökkenteni kell az ügy súlyát más, jobban kommunikálható ügyekhez képest.

Az egypárti és a koalíciós kormányok relatív hasznosságáról szóló vitákban rendre előkerül a kormányozhatóság és a kompromisszumos kormányzás közötti átváltás. A koalíciós pártok közötti ideológiai távolság ugyanúgy lehet támogatottságnövelő faktor, mint állandó feszültséget generáló tényező. A koalíciós kormányok mindezek fényében nemcsak természetes, de akár hasznos termékei lehetnek a parlamentáris demokráciáknak.

A mandátumszivárgás következő fázisa a kormányzati struktúra kialakításához kötődik. A mandátumteljesülés sikertelenségét ebben a fázisban egyaránt okozhatja a joghatóság hiánya, vagy a hiányos szerződés. Először is a kormányprogramok nem egyeznek meg a koalíciós szerződésekkel. A kormányprogramok sok esetben olyan ügyekkel foglalkoznak, amelyeket a választási programokban nem hangsúlyoztak külön. Ennek egyszerű oka van: a kampánynak és a kormányzásnak különböző prioritásai vannak. A legtöbb szakpolitikai területen

ráadásul nincsen olyan, a kampányból levezethető mandátumtartalom, amellyel hozzá lehetne kezdeni a kormányzáshoz: ezek a szerződések hiányosak, és előfordulhat, hogy még a szakterület fontosabb ügyei kapcsán sem tartalmazznak semmilyen információt.

A látszattal ellentétben ugyanakkor még ezekben az esetekben is kapnak útmutatást a mandátum végrehajtói: az explicit ígéretekkel szemben ilyenkor megnő a közpolitikai hangsúlyok és a párt közpolitika-történetének és ideológiájának szerepe. Természetesen minél egyértelműbbek a közpolitikai utalások a kampány szófelhőjében, normatív szempontból annál jobb a helyzet. De az általános normatív értékeléshez ebben a fázisban további, közvetett információkat is fel kell használni. Amennyiben pedig még az így meghatározott, legáltalánosabb értelemben vett mandátum (ld. 1. ábra) sem teljesül, akkor azt normatív szempontból negatívan kell értékelni.

A mandátumteljesítés kormányzati struktúrával kapcsolatos második problémája a joghatóság hiánya. Tételizzük fel, hogy a pártok jóhiszeműen tesznek ígéreteket, és feltett szándékuk, hogy be is tartsák őket. A szándék és a képesség ugyanakkor két külön dolog: a kormányzati pozíciók elosztása ugyanis érdemben befolyásolhatja az ígérteljesítést. Ennek megfelelően az olyan ígéretek teljesítését, amelyek nem tartoznak a kormányra került párt portfóliójához, kevésbé szigorúan kell értékelni, mint azokat, amelyek fölött teljes közpolitikai kontrollal rendelkezik.

A pártokkal és koalíciókkal kapcsolatos problémák után a mandátumszivárgás harmadik fázisa már magára a kormányzásra és a végrehajtásra vonatkozik. Ebben a szakaszban már kevésbé a formális vétőpontok fontosak: a hangsúly a mandátum teljesítését akadályozó informális tényezőkre kerül át.

A közpolitikai döntések (outputs) sokszor „csak” egy parlamenti szavazást igényelnek. Más esetekben ugyanakkor a mandátumteljesítés hivatalok komplex hálózatától és a hálózat tagjainak együttműködésétől függ. A kormányzás művészetének ez utóbbi is szerves része: az optimális közpolitikai tervezés és a nélkülözhetetlen bürokratikus szereplők ellenőrzése. Egypárti berendezkedésekben nehezen elfogadható, ha a rossz tervezés és ellenőrzés következtében nem teljesül a mandátum, legyen szó a bürokrácia lazulásáról, opportunizmusáról vagy pusztán alkalmatlanságáról. A koalíciós kormányok esetében már nagyobb kihívást jelent a felelősség megállapítása, de a minisztériumok fölötti rendelkezés ehhez is jó kiindulópontot kínál.

A közpolitikai *eredményekkel* kapcsolatos ígéretek ugyanakkor még a fentiek-nél is bonyolultabb feladványt jelentenek. A külső sokkok közpolitikai irányváltásokra kényszeríthetik a kormányt. Amennyiben a választók elfogadják, hogy válsághelyzet van, akkor a korábbi ígéretek megtagadása nem jár feltétlenül

negatív konnotációval. Más esetekben a közpolitikai partnerekkel kapcsolatos problémák jelentkezhetnek: egy háború befejezése ugyanis általában mindkét félén múlik. Ebből a levezetésből egyenesen következik, hogy az eredményekre vonatkozó ígéretek kevésbé beválthatóak, és ennél fogva a pártoknak jórészt tartózkodniuk kellene tőlük. Ha pedig a nyílt párbeszéd jegyében jóhiszeműen mégis tesznek ilyeneket, a teljesülés értékelésénél a vonatkozó külső körülményeket is figyelembe kell venni.

A mandátumszivárgás folyamatával kapcsolatban e szakaszban bemutatott érvelésünk Schedler állításához vezet vissza minket: csak a választók lehetnek a kormányzati teljesítmény legfőbb bírái. A demokratikus tapasztalat szerint ezzel nincs is probléma: a szavazók képesek komplex döntéseket hozni a hivatalban lévő kormányról és a mögötte álló pártokról. A „gazdasági szavazással” értékelik a kormányzás közpolitikai eredményeit, míg az ígéretek betartása kapcsán közpolitikai döntéseit. Ha ebből az általánosabb perspektívából szemléljük a kérdést, nyilvánvalóvá válik, hogy a mandátumteljesítés egyik (fontos) momentuma az ügynökök választási értékelésének. A mandátumszivárgás önmagában nem vezet demokratikus, és különösen nem képviseleti deficithez. Az átlagpolgár szempontjából a mandátumszivárgás ennél fogva pozitív vagy negatív fejleményként is értékelhető.

E szakaszban bevezetést nyújtottunk a mandátumszivárgás elméleti problémáiba. A fejezet utolsó feladata így az, hogy az ígéretteljesítés irodalmához kössük a jó és rossz mandátumszivárgás fogalmát. Csak így hidalható át ugyanis a szakadék az elméleti és empirikus kutatási programok között.

4. ÉRVEK AZ EMPIRIKUS VÁLTOZÓK ELMÉLETI BEÁGYAZÁSA MELLETT

Képviselet-elmélet és empirikus kutatási programok

Az ígéretek betartásával illetve a közpolitikai hangsúlyok vizsgálatával foglalkozó tanulmányok impozáns eredményeket hoztak az ex ante felhatalmazás empirikus relevanciája kapcsán. A cikkeket ugyanakkor nem köti össze egy elméleti értelemben is megalapozott kutatási program. Ennek egyik oka a korai skizma lehet: az ígéret- és hangsúlyközpontú irányzatok elválása. Ahogy pedig az egyéni kutatói érdeklődések a delegálási lánc különböző részeire fókuszáltak, a preferencia-program-közpolitika-láncolattal kapcsolatos általános hipotézisektől rendszerint tartózkodtak.

A hangsúlyközpontú paradigmát követő tanulmányok számára a leggyakrabban használt változó páros a költségvetési kiadások és választási programok ügyhangsúlya volt (vö. Budge—Hofferbert, 1990). A kutatás ezen iránya szorosan kötődik a Manifesto Research Group és a Comparative Manifestos Project programkódoló módszertanához.⁹ Az újabb tanulmányok közvélemény-kutatási adatok használatával már a választói preferenciák vizsgálatára is kiterjesztették a megközelítést (Pennings 2005). Összességében tehát a hangsúlyközpontú megközelítés mára már felöleli a preferencia–program–közpolitika-láncolat szinte teljes egészét – igaz, egységes elméleti keretének megfogalmazására nem vállalkozva.

A felhasznált változók tekintetében még ennél is szélesebb gyűjtőkörrel bír az ígéretkutatási irányzat (lásd 3. és 4. táblázat). A legújabb tanulmányok meg lehetős sztemerdizációt mutatnak a nagyobb változó kategóriák kapcsán. Vannak, amelyek magukat a programokat és az ígéreteket írják le (pl. hogy status quo- vagy változás-orientáltak) és olyanok, amelyek a koalíció-alakításban való részvételre vonatkoznak (kormány vagy ellenzék). Külön változó csoport írja le mindemellett a kormányzati szerkezetet (pl. portfólió-allokáció – lásd 3. és 4. táblázat).

A kutatási irányt tovább tágítják a választói véleményekkel foglalkozó tanulmányok (lásd Naurin 2011-es kérdőíves módszerét), és az olyan írások, melyek kontrollváltozókat is felvesznek modelljeikbe (GDP-növekedés, a kormányzás hossza, stb. vö. Thomson és társai 2010). A függő változó oldalán a bevett megoldás egy háromértékű teljesítés-változó (teljesen teljesült, részben teljesült, illetve nem teljesült az ígéret).

9 Lásd: https://manifestoproject.wzb.eu/coding_schemes/1

3. táblázat Az ígéretkutatásokban bevett és más javasolt változók
a delegálási folyamatba ágyazva

Változó	A delegálás szakasza	Empirikus változó
Y	Mandátumszivárgási ráta	Közpolitikai eredmények
X ₁	Kívülről adott preferenciák	Választói preferenciák*
X _{2a}	A mandátum közpolitikai tartalmára vonatkozó információ	Közpolitikai terület (context area)
X _{2b}		Status quo vs. Változás
X ₃		Téma-hangsúly a választási programban
VÁLASZTÁS		
X _{4a}	Pártok: kormány és ellenzék	Kormány vs. ellenzék**
X _{4b}		Egypárti kormány vs. koalíció vs. nagykoalíció
X ₅	Pártok: kormányzati struktúra és ideológiai távolság	Koalíciós megállapodás
X ₆		Minisztérium feletti rendelkezés
X _{7a}		Átfedés a választási programok között
X _{7b}		Koalíció nagysága
X _{7c}		A koalícióban betöltött súly
X ₈	Kormányzat és végrehajtás	Ígéretes és prioritások a kormányprogramban
X ₉		Bürokratikus lazítás
X ₁₀		Partner-kockázat

*„A legfontosabb probléma” **„Pártpozíció”

4. táblázat Empirikus változók az újabb ígéretkutatásokban

	Y	X ₁	X _{2a}	X _{2b}	X ₃	X _{4a}	X _{4b}	X ₅	X ₆	X _{7a}	X _{7b}	X _{7c}	X ₈	X ₉	X ₁₀	Összesen
Thomson 2001	Ígéret	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	7
Pennings 2005	Hangsúly	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3
Ferguson 2012	Ígéret	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	3
Thomson és társai 2012	Ígéret	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	5
Škvrňák 2014	Ígéret	0	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	5

Az empirikus irodalom koherenciájának növekedésével ugyanakkor nem tartott lépést a tanulmányokban közölt képviselet-elméleti modell fejlődése. Míg a klasszikus cikkek kutatási stratégiáját új és új országokra terjesztik ki, addig a teoretikus összefoglalók jobbra megmaradnak a felelős pártkormányzat bő fél évszázados elméletének megidézésénél. Nem tűnt el az ígélet- és a hangsúlyközpontú paradigma közötti határvonal sem. Végezetül pedig az empirikus cikkek rendszerint semmilyen normatív következtetést nem vonnak le a képviseleti demokráciákkal kapcsolatban. A fentiek fényében ugyanakkor nincs valódi akadály annak, hogy a legszélesebb körben használt empirikus változókat beágyazzuk a képviseleti kormányzás elméletébe.

Az empirikus változók beágyazása a képviselet-elméletbe

E cél felé az első lépés az ígélet- és a hangsúlyközpontú kutatások változóinak elméleti vizsgálata. Az 1. ábrán látható faszerkezet elemeinek egyszerű újrarendezése rávilágít az e megközelítésben rejlő lehetőségekre (lásd 5. táblázat).

5. táblázat Az ígéletkutatások változóinak normatív értékelése

Változó	A folyamat szakasza	Empirikus változó	Normatív státusz
FÜGGŐ VÁLTOZÓ			
Y	Mandátumteljesítés	Közpolitikai eredmény	-
X1	Kívülről adott preferenciák	Választói preferenciák	-
X2a	A mandátum közpolitikai tartalmára vonatkozó információ	Közpolitikai terület (context area)	Nincs egyértelmű normatív relevancia
X2b		Status quo vs. változás	Nincs egyértelmű normatív relevancia
X3		Téma-hangsúly a választási programban	Átváltás a közvetlen és a képviseleti kormányzat között; a választási program hiánya rossz
VÁLASZTÁSOK			
X4a	Pártok: kormány és ellenzék	Kormány vs. ellenzék	Kormányzati ígéretteljesítés: pozitív; Ellenzék: pozitív vagy negatív (attól függően, hogy van-e átfedés a kormánypártok ígéreteivel)
X4b		Egypárti kormány vs. koalíció vs. nagykoalíció	Nincs egyértelmű normatív relevancia

X5	Pártok: kormányzati struktúra és ideológiai távolság	Koalíciós megállapodás	Kompromisszum a kormányozhatóság és a mandátumteljesítés között
X6		Minisztérium feletti rendelkezés	Kompromisszum a kormányozhatóság és a mandátumteljesítés között
X		Átfedés a választási programok között	Nincs egyértelmű normatív relevancia
X7a		Koalíció nagysága	Nincs egyértelmű normatív relevancia
X7b		A koalícióban betöltött súly	A nagyobb partner több ígéretet vált be: pozitív
X8	Kormányzat és végrehajtás	Ígéretes és prioritások a kormányprogramban	Attól függ, hogy betartják-e a hangsúlyokat és ígéreteket
X9a		Nem-többségi szervezetek	Átváltás az input és output legitimáció között
X9b		Bürokratikus lazulás	Intézményi súrlódási veszteség: rossz
X10		Partner-kockázat	Ügyanúgy kapcsolódik a rossz mandátumhoz, mint a mandátumszivárgáshoz. Átváltás a "közjő" és az ígéretteljesítés között

A választói preferenciák (X_1) az ex ante felhatalmazásra épülő elméletek gyökerei. E preferenciák ugyanakkor nem feltétlenül köszönnek vissza a választási programokban. Ezzel még ha a kapcsolat laza is, a választási programok egy átlátható kommunikációs eszközt nyújtanak a szavazók és pártok közötti szerződés tartalmának meghatározására. Az ehhez szükséges információk minden választó számára elérhetőek ingyenesen vagy jelképes áron, s a szavazók maguk döntenek el, hogy használják-e ezen információkat saját döntésükhöz. A választás aktusa kapcsolatot teremt a választók és a pártok között, ami a legitim kormányzás alapja (s egyben az első lépés a delegálási folyamatban).

A választási felhatalmazás *mindig* tartalommal teli: a mandátumnak egyszerre része a közpolitikai, a személyes és a pártfelhatalmazás, miközben az egyes szegmenseket csak homályos vonalak választják el egymástól (Hershey 1994). A választási programok információk széles tárházát kínálják a közpolitikai pozícióktól (jobb- vs. baloldal), a különböző ügyek hangsúlyain át a közpolitikai és pusztán retorikai ígérek arányáig. Az empirikus mandátumkutatás változói (X_2 ; X_3) szintén leírják a változatos mandátumforrásokat, még akkor is, ha magát a mandátumot nem definiálják ilyen általánosan.

A legszélesebb körben használt változók normatív jellege ebben a kategóriában abból ered, hogy milyen információs szintet jeleznek az egyes kampányokban. Ebben a kontextusban a több és jobb információ (tematikus kiterjedt-

ség, az egyes témák mélysége és az ígéretek konkrétsága) jobb mandátumokat eredményez – a választási programok hiánya vagy töredékessége pedig rossz mandátumokat. Az explicit választási programok hiányát a pártok és jelöltek közpolitikai történetének és ideológiájának ismerete ellensúlyozhatja. A választási programok megismerését közvetett segédeszközök (elsősorban média-összefoglalók) segíthetik. Végezetül pedig a képvisleti kormányzat természetéből adódóan idéz elő egy bizonyos fokú preferenciaeltérést a szavazók (megbízók) és pártok (ügynökök) között. Ebből következően a választói preferenciák és a választási programok hangsúlyai közötti eltérés nem kap (vagy legalábbis nem automatikusan kap) negatív normatív értékelést.

A kurrens mandátumkutatásban talán a legfejlettebb magyarázó változó-csoport a pártok közötti kapcsolatokhoz és a kormányalakításhoz kapcsolódik (X_4 - X_7). A változókat a delegálási folyamat két szakaszához lehet hozzárendelni: a kormányzati szerepvállaláshoz kapcsolódó döntéshez, majd ezt követően a kormányprogramhoz és a kormányzati struktúrához. Mindkét elem egyben a koalíciós szerződések tipikus jellemzője is. E kutatási irány joggal feltételezi, hogy a koalíciós pártok száma és mérete hatással lehet a kormány közpolitikai tervezésére és ennek végrehajtására (lásd a minisztériumok allokációjával kapcsolatos változót).

Az empirikus irodalomban az elméleti párhuzamosság dacára ezen kormányzati struktúrával kapcsolatos döntéseket ritkán határozzák meg a vétőpontelmélet talaján állva. Márpedig ez utóbbi fontos fogalmi mankót adhat a megosztott és egységes kormányzattal kapcsolatos normatív megfontolások tárgyalásával. Ha az analógiát alkalmazva bevezetjük az egységes és a megosztott mandátumok fogalmát, világossá válik, hogy mindkettő komplex normatív státusszal bír. Ebből a normatív szempontból a koalícióhoz kapcsolódó változók a kormányozhatóság és a mandátumteljesítés közötti átváltás megnyilvánulásai. Más kapcsolódó változóknak (mint amilyen a koalíciós partnerek száma, vagy a választási programjaik közötti átfedés) ugyanakkor már nincs ilyen egyértelmű normatív konnotációja.

Ami a kormányalakítás eredményeképpen kapott kormányprogramot (X_8) illeti, ez fontos eleme a delegálási folyamatnak, mivel elválasztja a célkijelölés fázisát (melyet a pártok uralnak) a célok végrehajtásának fázisától (ami a törvényhozó és végrehajtó hatalomhoz kötődik). Normatív szempontból a kormányzati munkatervek akkor viselkednek „jó”, ha érvényesítik a koalíciós szerződések hangsúlyos elemeit (vagy egypárti kormányok esetén a győztes párt választási programját). A fontosabb ígéreteket is be kell tartani, mivel ezek kulcspozíciót foglalnak el a kampányok szófelhőjében, azaz az eredeti megbízó–ügynök szerződésben.

A tágan értelmezett bürokratikus szerkezet – melybe a kormányon kívül beletartoznak a hatalommegosztás olyan intézményei is, mint a bíróságok – a kormányzati struktúra és a végrehajtás között szűrkezőnában helyezkedik el (X_9 - X_{10}). A hatalom függőleges és vízszintes megosztásának megoldásai, beleértve a kétharmados törvényhozási többség speciális esetét is, a mandátumteljesítés keretét adó intézményi struktúra fontos jellemvonását adják. Ez egyfajta olvasztótégely-fázis, ahol a különböző legitimációs források összekeverednek. Az alkotmánybíróságokat és a független központi bankokat pontosan olyan jogi szerkezetben hozzák létre, hogy képesek legyenek ellenállni a közvélemény nyomásának. Működésük kapcsán az input legitimáció (az elméleti alap, amelyre a delegálási folyamat épül) verseng az output legitimációval. Vagy a választók szemszögéből: az ígéretteljesítés verseng a „jó” közpolitikai eredményekkel. Bizonyos közpolitikai döntések tartalmilag is közvetlenül levezethetőek a delegálási fa törzséből – más ágai az égben lebegnek.

E komplex viszonyok normatív értékelése sem lehet kevésbé összetett. Egyfelől ha egy nem-többségi intézmény nem járul hozzá az ígéretteljesítéshez (például egy központi bank nem vállal szerepet a gazdasági növekedéssel kapcsolatos ígéretek megvalósításában), az egy átváltást eredményez két „jó” eredmény, az input és az output legitimáció között. Másfelől ugyanakkor ha egy ígéret a bürokrácia lazsalása miatt nem teljesül, az nyilvánvalóan negatívan hat a mandátummodell működésére. Kevésbé egyértelmű a „partnerkockázat” értékelése: a közpolitikai eredményekre vonatkozó ígéretek esetében ez szinte elkerülhetetlen, mivel ezek a kormányzaton kívüli szereplők együttműködését is igénylik. Ezen esetekben a kevésbé lelkes szereplők együttműködésre kényszerítése összességében akár negatív „nettó” hatással is járhat a képviseleti kormányzatra nézve.

E szakaszban a képviselet megbízó–ügynök alapmodelljét az ígéret- és hangsúlyközpontú empirikus mandátumkutatás nyelvére fordítottuk le. Elemzésünk fényében egyértelmű, hogy a kurrens empirikus tanulmányok az elérhető elméleti eszköztárnak csupán töredékét hasznosítják mindössze néhány sztenderd hipotézis vizsgálatára. Másfelől pl. az ígéretteljesítési rátákkal kapcsolatos eredményeiket ritkán csatolják vissza a képviselet-elmélethez. Talán ez lehet az egyik oka annak, hogy a mandátumkutatásban nem kerültek előtérbe olyan komplexebb elméletek, melyek a teljes delegálási folyamat kapcsán fogalmaznának meg magyarázatokat.

5. ÖSSZEGZÉS

E fejezet legfontosabb következtetése, hogy az ígéretek és a közpolitikai hangsúly (együttesen: a mandátum) teljesítése normatív értelemben nem mindig felsőbbrendű a nem-teljesítéssel szemben. A vonatkozó empirikus irodalom ugyanakkor jellemzően tagadja, vagy még inkább elkerüli ezen állítás értékelését. A probléma érzékelésének ugyanakkor vannak jelei. Így például Pennings (2005, 14) elismerte, hogy „a holland példa azt mutatja, hogy rengeteg strukturális korlátja van a pártmandátumok teljesítésének az olyan konszenzusos demokráciákban, ahol a kormánypárti mandátumokon más pártokkal osztoznak”.

Mindazonáltal, itt – és máshol is – hiányzik a következő lépés, ezen „strukturális korlátok” normatív elemzése. Hasonló történik akkor, amikor Royed és Borrelli (1999, 115) azt írja, hogy „a (kormányzati) intézmények ellenőrzése a pártok egymáshoz mért sikerének jó előrejelzője, miközben azt más tényezők is befolyásolhatják”. Az elemzés itt sem tér ki a „pártok sikere” és az „intézményi kontroll” relatív fontosságának mélyebb magyarázatára a teljes delegálási lánc kapcsán.

A kérdést teljesen leegyszerűsítve a „jó” képviselőt „jó” tartalomból és „jó” folyamatból áll. Egyfelől a delegálási lánc megfelelő működése a jó folyamatot szolgálja. Másfelől ugyanakkor lehetetlen előre megjósolni egy négyéves parlamenti ciklus összes közpolitikai döntését egy választási programban. Ez az oka annak, hogy mind az ígéretek, mind a hangsúlyok fontosak – akárcsak a pártok korábbi döntéseinek és ideológiájának eddig elhanyagolt eleme. A jó tartalmat ezért részben a kampánytartalom és a kormány intézkedéseinek közös metszete biztosítja. Másik forrása pedig a politikai vezetésben, a változó környezetnek megfelelő válaszok megtalálásában gyökerezhet (lásd a külső sokkok és az azokhoz kapcsolódó közpolitikai irányváltások irodalmát, Stokes 1999).

Annak érdekében, hogy megértsük a jó folyamat és a jó tartalom kialakulásának feltételeit (nem függetlenül a két elem közötti átváltástól), szükségünk van a mandátumszivárgás fogalmára is. Kiegészítve ezt a „rossz mandátumok” jelenségével, már egy olyan fogalmi keret áll rendelkezésünkre, melyre az empirikus kutatásban is használható új hipotéziseket lehet építeni. A következő lépésben pedig az így elért új empirikus eredmények tovább gazdagíthatják az elméleti keretet. Mivel a rossz mandátum és a mandátumszivárgás elválaszthatatlan a demokratikus deficit tágabb fogalmától, empíria és elmélet ilyen egyesítése növelheti e kutatások gyakorlati relevanciáját is.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Andeweg, R. B.–Thomassen, J. J. A. 2005. Modes of Political Representation. Toward a New Typology. *Legislative Studies Quarterly* (4). 507–528.

Ashworth, S. 2012. Electoral Accountability: Recent Theoretical and Empirical Work. *Annual Review of Political Science* Vol. 15, 183–201.

Besley, T. 2006. *Principled Agents: Motivation and Incentives in Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Budge, I.–Hofferbert, R. I. 1990. Mandates and Policy Outputs: U.S. Party Platforms and Federal Expenditures. *American Political Science Review* (1). 111–131.

Budge, I.–Hofferbert, R. I. 1992. The Party Mandate and the Westminster Model: Election Programmes and Government Spending in Britain, 1948–85. *British Journal of Political Science* (2). 151–182.

Epstein, D.–O’Halloran, S. 1999. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics to Policy Making Under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fearon, J. D. 1999. Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance. In Przeworski, A.–Stokes, S. C.–Manin, B. (eds.): *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. 55–97.

Ferejohn, J. 1986. Incumbent performance and electoral control. *Public Choice (Fall)*. 5–25.

Ferejohn, J. 1999. Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability. In Przeworski, A.–Stokes, S. C.–Manin, B. (eds.): *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. 131–153.

Ferguson, M. J. 2012. Pledge-fulfillment in Germany: An Examination of the Schröder II and Merkel I Governments. Dissertation, University of Alabama. Downloaded from: http://acumen.lib.ua.edu/content/u0015/0000001/0000968/u0015_0000001_0000968.pdf (on April 15, 2015).

Hershey, M. R. 1994. The Meaning of a Mandate: Interpretations of ‘Mandate’ in 1984 Presidential Election Coverage. *Polity* (2). 225–254.

Körösényi A.–Sebők M. 2013. Ígélet, mandátum, teljesítés: A pozitív mandátumelmélet gyenge változata In: Soós Gábor, Körösényi András (szerk.) *Azt tették, amit mondtak?: Választási ígérek és teljesítésük, 2002–2006*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 2013. pp. 18–39.

Lindblom, C. E. 1959. The Science of „Muddling Through”. *Public Administration Review* Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79–88.

Naurin, E. 2011. *Election Promises, Party Behaviour and Voter Perceptions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Nullmeier, F.–Pritzlaff, T. 2010. The great chain of legitimacy: Justifying transnational democracy. University of Bremen, Collaborative Research Center 597: Transformations of the State, TranState Working Papers, Nr. 123.

Pennings, P. 2005. Parties, Voters and Policy Priorities in the Netherlands, 1971–2002. *Party Politics* (1). 29–45.

Pétry, F. 1991. Fragile Mandate: Party Programmes and Public Expenditures in the French Fifth Republic. *European Journal of Political Research* (2). 149–171.

Powell, J. B. 2004. The Chain of Responsiveness. *Journal of Democracy* 91–10.

Rose, R. 1984. *Do Parties Make a Difference?* Chatham, Mass.: Chatham House Publishers.

Royed, T. J.–Borrelli S. A. 1999. Parties and Economic Policy in the USA: Pledges and Performance, 1976–1992. *Party Politics* (5). 539–563.

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* (1). 45–80.

Schedler, A. 1998. The Normative Force of Electoral Promises. *Journal of Theoretical Politics*. (10). 191–214.

Sebők M. 2015. A képvisleti demokrácia megbízó–ügynök elméleti modellje. *Politikatudományi Szemle*, 2015/2. (megjelenés alatt)

Sebők M.–Soós G. 2013. Kutatási döntések In: Soós Gábor, Körösenyi András (szerk.) *Azt tették, amit mondtak?: Választási ígérek és teljesítésük, 2002–2006*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 2013. pp. 40–59.

Shepsle, K. A. 2008. Rational Choice Institutionalism. In Binder, S. A.–Rhodes, R. A. W.–Rockman, B. A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.

Škvrňák, M. 2014. Election Promises in the Czech Republic (2010–2013). Master's thesis, Masaryk University. Downloaded from: http://is.muni.cz/th/397925/fss_b/thesis_Skvrnak_final.txt (on April 15, 2015).

Stokes, Susan C. 1999. What Do Policy Switches Tell us About Democracy? In Przeworski, A.–Stokes, S. C.–Manin, B. (eds.): *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. 98-130.

Strøm, K.–Müller W. C.–Bergman T. (eds.). 2008. *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Thompson, D. F. 2014. Responsibility for Failures of Government: The Problem of Many Hands. *American Review of Public Administration* (44). 259-273.

Thomson, R.–Royed T.–Naurin, E.–Artés, J.–Ferguson, M.–Kostadinova, P.–Moury, C. 2012. The Program-to-Policy Linkage: A Comparative Study of Election Pledges and Government Policies in Ten Countries. Paper prepared for the 2012 Annual Meeting of the American Political Science Association, New Orleans, August 30- September 2, 2012.

Thomson, R.–Royed, T.–Naurin, E. 2010. The Program-to-Policy Linkage: A Comparative Study of Election Pledges and Government Policies in the United States, the United Kingdom, the Netherlands and Ireland. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington DC., USA, September 2-5. 2010.

Thomson, R. 2001. The Programme to Policy Linkage: The Fulfilment of Election Pledges on Socio-Economic Policy in the Netherlands, 1986-1998. *European Journal of Political Research* (2). 171–197.

5. FEJEZET

Dobos Gábor – Gyulai Attila

A pártvezérek árnyékában: program- és médiaígéretetek a 2006-os kampányban

A fejezet azt vizsgálja, hogy a pártvezérek miként használják a médiakampány során a pártjuk programjában szereplő ígéreteket. Kiindulópontja az a feltételezés, hogy egy olyan rendkívül perszonalizált választási küzdelemben is, mint amilyen a 2006-os kampány volt, van jelentősége a választási ígéreteknek, habár sokkal inkább a felhatalmazás-, mint a mandátumelmélet szempontjából. A fejezetben megvizsgáljuk, hogy a választás két, győzelemre esélyes miniszterelnök-jelöltje, Gyurcsány Ferenc és kihívója Orbán Viktor miként használták pártjuk választási ígéreteit saját vezetői karakterük formálására. Feltételezzük, hogy az ígértetés egy perszonalizált kampányban elszakad a pártok szakpolitikáitól, az ígéretek kevésbé lesznek specifikusak, illetve hogy az ígéretek konkrétságát, egyben számonkérhetőségét befolyásolja a hivatalban lévő és kihívó pozíció különbsége. A kampány során tett ígéretek és a választási programok alapján megállapítható, hogy a vezérek csak kiindulópontként tekintenek a hivatalos pártprogramokra, ahhoz képest általánosabb elköteleződést fogalmaznak meg, adott esetben pedig olyan ígéreteket tesznek, amelyek nem is szerepelnek a pártprogramban.

1. BEVEZETÉS

A képviseleti demokrácia elméletei között a mandátumelméletben a választási ígéreteknek meghatározó szerep jut. Jelen kötet és előzménye (Soós–Körösényi 2013) egyaránt ennek a megközelítésnek a – jóllehet némileg módosított (Körösényi–Sebők 2013) – keretei között vizsgálták a választási ígéretek és a kormányzati teljesítmény összefüggését. A mandátumelmélettel konkurens megközelítések – az elszámoltatás- és a felhatalmazáselmélet –, előfeltevéseikből adódóan nem fordítanak különösebb figyelmet a választási ígéretekre vagy azért, mert azok az ex post reprezentációval nem állnak szükségszerű kapcsolatban,

vagy azért, mert ha kapnak is szerepet, beleolvadnak a vezetőkről kialakított kép alapján meghozott választói döntésbe.

Ez a tanulmány arra tesz kísérletet, hogy értelmezze a választási ígérek szerepét egy olyan választási szituációban, amely sokkal inkább tűnik leírhatónak a felhatalmazáselmélet, mint a mandátumelmélet alapján. Elméleti szempontból pedig arra törekszünk, hogy bemutassuk: *a választási ígéreknek egy felhatalmazáselméleti keretben is van szerepük*, noha nem abban az értelemben fontosak, ahogyan a mandátumelméletben. Nyilvánvaló, hogy választási ígérek akkor is léteznek, amikor a szavazók döntését az egymással vetélkedő vezetők vagy vezérek politikai karaktere és személyisége, imázsa határozza meg. Ezek az ígérek azonban más szerepet töltenek be, alárendelődnek ugyanis a politikai imázs kampányszerzőkkel való megteremtésének.

Legtágabb értelemben az ígértevé a perszonalizált politikai vezetés részéről a bizalomépítés eszköze. Azt jelzi, hogy a politikus azért fogalmazhat meg ígéreteket, mert megbízható ember, aki tartja a szavát, aki személyesen is elkötelezettséget vállal bizonyos kormányzati politikák végrehajtásáért.

Másodsorban az ígértevé a kormányzati kompetencia erősítésére szolgál, különösen a szakpolitikai ígérek esetében. A vezető azért tesz ígéretet, mert tisztában van azzal, hogy mire van szüksége az országnak, és hogy a problémákat milyen eszközökkel lehetséges megoldani.

A hagyományos értelemben vett ígértevéhez legközelebb pedig abban az értelemben állnak a vezérek ígéretei, hogy komplex politikai személyiségüknek egyik eleme nem is lehet más, mint a kormányzati politikák értelmezése. Attól, hogy a személyes karakterjegyek felerősödnek a perszonalizált kampányban, hogy a politikán kívüli életük részévé válik a választók meggyőzésének, hatalomra törekvő politikus nem mondhat le arról, hogy megfogalmazza, mit kíván tenni annak a pozíciónak a birtokában, amelyért a kampányban elindult.

Összességében van tehát egy fontos különbség a választási ígérek mandátumelméleti és felhatalmazáselméleti megközelítése között. Míg az előbbi keretben a program ígéretei azért jelennek meg, hogy mandátumreprezentáció jöjjön létre, az ígérek tehát önmaguk értékén kapnak helyet a kampánykommunikációban, felhatalmazáselméleti értelemben sokkal inkább van szó a program instrumentális használatáról, aminek célja a vezető politikai személyiségének kialakítása. A mandátumelmélettől a felhatalmazáselmélet irányába való ellépés azt jelenti tehát, hogy az ígérek tartalmáról a hangsúly azok felhasználására kerül, vagyis nem a választói preferenciákkal való összekapcsolhatóság (Bíró–Nagy 2013), hanem éppen az azoktól való függetlenség a meghatározó.

Mindez abban az esetben is érvényes, ha egy politikus a kampányban jelentős hangsúlyt helyez a pártja programjában foglalt ígérek megjelenítésére, de akkor

is, amikor esetleg semmi mást nem tesz velük, mint időnként deklarálja, hogy pártjának vagy személyesen neki magának van programja. Illetve akár akkor is, amikor az újráválasztásért kampányoló politikai vezető programot nem is hirdet, és csak azt az egyetlen ígéretet fogalmazza meg, hogy „folytatjuk” – mint Orbán Viktor 2014-ben.

Kérdésünk tehát egyszerűen az, hogy *miként használták a politikai vezetők* – Gyurcsány Ferenc és Orbán Viktor – *pártjuk programját a 2006-os választási kampányban*.

A bevezetőt követően a perszonalizáció jelentőségét mutatjuk be, ezt követően érvelünk amellett, hogy a 2006-os magyarországi országgyűlési választási kampány a perszonalizált választási küzdelmek kiemelkedő pontja volt, majd rátérünk a kampányban megjelent választási ígéretek vizsgálatára.

2. FELHATALMAZÁSELMÉLET ÉS PERSZONALIZÁCIÓ

Míg a mandátumelmélet feltételezése szerint a jól informált szavazók a jelöltek által kínált politikák között választanak (Manin–Przeworski–Stokes 1999), felhatalmazáselméleti megközelítésben más kritériumok érvényesülnek. Az ígéretek vagy a kormányzati teljesítmény helyett a szavazók a politikai vezetők személyes teljesítményét értékelik (Körösényi 2007). A politikai vezetők szerepéről, a választók informáltságáról adott leírása és a politikai helyzet aszimmetrikus viszonyával kapcsolatos előfeltevése miatt a felhatalmazáselmélet szoros kapcsolatban áll a prezidencializálódás és a perszonalizáció jelenségeivel. Maga az elmélet persze jóval régebbi és szélesebb (Pitkin 1967), mint a két utóbbi empirikus politikai jelenség, a kapcsolat közöttük pedig nem szükségszerű. Az ugyanakkor feltételezhető, hogy a képviseleti demokráciák körülményei között a politikai vezetők kiemelkedése nagyobb magyarázóerőt ad a felhatalmazáselmélet számára, a politikai vezetők előtérbe kerülése pedig a prezidencializálódás és a perszonalizáció jelenségén keresztül ragadható meg.

Az utóbbi két fogalom közötti különbség gyakran elmosódik, de értelemszerűen a prezidencializálódás a parlamentáris rendszerek változását – leginkább a miniszterelnök-jelöltek és pártjuk közötti kapcsolat átalakulását – leíró kategóriaként értelmezhető, míg a perszonalizáció ennél szélesebb értelemben arra utal, hogy a politikai vezetők személyisége, imázsa előtérbe kerül a választáskor általuk kínált politikák tartalmával és kormányzati teljesítményükkel szemben. A felhatalmazáselmélet lényege tehát az, hogy a politikai vezetők azáltal teremtenek maguknak a választói preferenciáktól nagyobb függetlenséget biztosító kormányzati mozgásteret, hogy az általuk értelmezett és létrehozott politikai helyzetben a szavazóknak saját magukat kínálják fel „programként”.

A perszonalizációt lehetővé és szükségessé tevő tényezők közül általában az elektronikus média térnyerését szokás kiemelni, de legalább ilyen fontos a szavazói volatilitás erősödése, a pártok szerepének gyengülése, a kampánytechnikák megváltozása, valamint – különösen a posztkommunista régió országokban – a politikai intézményekkel szembeni bizalmatlanság (McAllister 2007).

3. PERSZONALIZÁCIÓ A 2006-OS VÁLASZTÁSI KAMPÁNYBAN

Feltevésünk szerint a rendszerváltás után a 2006-os kampány volt a leginkább perszonalizáltnak tekinthető. Ez alatt azt értjük, hogy a 2006-os választás szólt leginkább két politikai személyiség vetélkedéséről. Nem lenne persze könnyű egzakt módon bizonyítani a 2006-os kampány kivételességét ebből a szempontból, de világos érvek szólnak e feltevés mellett.

Összehasonlítható például 2006 a megelőző és a későbbi választási kampányokkal. Magyarországon a 2000-es évek legelejétől foglalkozik a politikatudomány a politikai vezetők kiemelkedésével, amihez szorosan hozzátartozik a perszonalizáció. Lényegében a Fidesz 1998-as kormányra kerülése után világossá váló jelenségről van szó (Körösi 2001; Enyedi 2001), ami akkor sokkal inkább mutatkozott meg a kormányzás módjában, mint a megelőző választási kampányban.

Pontosabb képet ad a 2002-es és a 2010-es kampányokkal való összehasonlítás. 2002-ben Orbán Viktor ellenzéki kihívójaként Medgyessy Péter esetében már világosan látszott a politikai személyiség növekvő szerepe. Ugyanakkor nem beszélhetünk arról, hogy a perszonalizáció egy politikai vezér felépítésével kapcsolódott volna össze, aminek részben kampánykommunikációs magyarázatai vannak (hiszen egyértelműen hiányzott a vezéreket övező rajongók megjelenése), részben pedig intézményesek (az ellenzéki miniszterelnök-jelölt nem irányította az őt jelölő pártot, a vezérekre jellemző centralizáció teljes mértékben hiányzott). 2010-ben pedig már nem beszélhattunk perszonalizált politikai vezető megjelenéséről. Mesterházy Attila esetében nem csupán a tét hiányzott a választási szituációból, de a politikai személyiségépítésre való, amúgy meglévő törekvés még a saját politikai oldalon belül sem járt együtt stabil vezetői pozíció kialakulásával, ami ráadásul 2014-ben teljesen nyílt, a kampányt strukturáló problémává is vált. Medgyessy Péter még nem, Mesterházy Attila pedig már nem volt vezére saját politikai tömbjének. A perszonalizáció és a vezéresedés kommunikációs, szervezeti és a választók viselkedésére vonatkozó jellemzői 2006-ban, Gyurcsány Ferenc esetében azonban egyértelműen tetten érhetőek voltak. A Magyarország Politikai Évkönyvének 2006-ról szóló kötetében megjelent visszatekintő elemzé-

sek következetesen vezérekről és politikai személyiségek küzdelméről beszéltek. A hangsúly persze az ebből a szempontból új szereplő Gyurcsány Ferencre esett, a kampány vezetésében dolgozó Szigetvári Viktor szerint például a szocialisták erőssége nem volt más, mint a miniszterelnök-jelölt, „akinek dinamikus és hatásos kommunikációs alapkaraktere lehetővé tette, hogy úgy töltse fel választói szempontból korábban még telítetlen személyes karakterportfólióját a ‘vezetőképesség’, a ‘hitelesség’, a ‘hozzaértés’ és a ‘nyitottság, tolerancia’ értékeivel, hogy mindeközben az MSZP hagyományos politikai karakterét is megújítsa” (Szigetvári 2007, 1082–1083). Ripp Zoltán pedig azt hangsúlyozta, hogy míg a párt programja nem, annál inkább keltett feltűnést Gyurcsány Ferenc „látványos elemekkel tarkított prezentációja a következő évek nagyszabású fejlesztéseiről” (Ripp 2007, 1068). Egy, a kampány professzionalizációját elemző tanulmány szerint 2006-ban az MSZP-re is jellemzővé vált, hogy a párton belül erősen centralizált hatalom jött létre, ami a vezető személyében összpontosult, sőt, „az MSZP legfőbb üzenete, mely egyesítette magában az összes többi, Gyurcsány Ferenc személye volt” (Mihályffy–Szabó–Kiss 2007; 1131, 1133). Mások azt emelik ki, hogy a perszonalizált kampányokban a vezetők mitikus sztárfigurákká válnak, és 2006-ra Gyurcsány Ferenc személyében az MSZP is megtalálta azt a figurát, aki körül kultusz alakulhatott ki (Kapitány–Kapitány 2007, 1164). Több helyen megjelent, hogy 2006-ra a választási küzdelem két személyiség körül összpontosult, a már korábban is perszonalizált vezetőként tevékenykedő Orbán Viktor mellett a szocialisták is egy politikai személyiséget középpontba állítva kampányoltak, és hogy a kampány kettejük párharcaként volt leginkább leírható (Ripp 2007, 1068; Kapitány–Kapitány 2007, 1164; Gyulai–Szabados 2007).

2006-ra tehát két centralizáltan működő pártszervezet nézett szembe egymással, amelyekben az irányítás az első számú vezetőnél volt, akik ezúttal első számú üzenetei is voltak saját politikai oldaluknak, a kampányban pedig kifejezetten tematizálódtak – mind pozitív, mind negatív oldalról – e vezetők személyiségjegyei. A 2006-os kampány jelentőségét ebből a szempontból pedig növeli – igaz, csak az utólagos visszatekintés számára –, hogy Gyurcsány Ferenc győzelmét követően a választási ígéretek és a kormányzati teljesítmény ellentmondásai, (amit a balatonőszödi beszéd emelt elsőrendű témává) ugyancsak a két politikai vezető személyes ellentétéként jelentek meg a későbbiekben.

4. HIPOTÉZISEK

Hipotéziseink három probléma köré csoportosíthatók: az ígérettevők szerepe és személye, az ígéretek típusa és a médiában megjelenő ígéreteknek a programígéretekhez való viszonya köré.

1. hipotézis (H1): Az ígérettevést nem a szakpolitikai pozíció, hanem a kampány szereposztása határozza meg.

Kérdés, hogy amikor egy választási kampányban a hangsúly a személyek kiválasztására esik, milyen szereposztás figyelhető meg a vezérek és az olyan szakpolitikai megszólalók között, mint amilyenek egy hivatalban lévő kormánynak a kampányban is részt vevő miniszterei. A felhatalmazásméleti megközelítésből következik, hogy a kampány perszonalizációja az ígérettevőkre is hatással van. Amikor tehát a kampányban ígérettevésre kerül sor, akkor az nem feltétlenül azokhoz a szakpolitikusokhoz kapcsolódik, akikhez a terület is tartozik (pl. kampányban részt vevő miniszterek), hanem az adott politikai oldal vezetőjéhez.

2. hipotézis (H2): A vezérek többségében nem specifikus (retorikai) ígéreteket tesznek.

Amennyiben az ígérek funkciója a felhatalmazásméleti keretben nem a szakpolitikai mandátum rögzítése, hanem a vezető politikai személyiségének felépítése, akkor az ígérettevést nem az irányítja, hogy azok minél pontosabban megelőlegezzék a későbbi kormányzati cselekvéseket. Az ígérek tartalma másodlagos, így azok vagy kevésbé specifikusak, vagy olyan tartalmat fogalmaznak meg, amelyek nem szakpolitikákra, hanem például értékekre vonatkoznak.

3.a. hipotézis (H3a): A kormányon lévő vezető több specifikus ígéretet tesz, mint az ellenzéki vezető.

A kormányon lévő, hatalma megtartásáért küzdő politikai vezetőt valamilyen mértékben korlátozza, hogy a kampány idején is kormányzati teljesítményt kell felmutatnia, illetve, hogy a véget érő kormányzati ciklus korlátozza a következő ciklusra vonatkozó ígérettevés mozgásterét. Az ellenzéki vezetőnek azonban ilyen korlátozásokkal nem, vagy csak kisebb mértékben kell számolnia, így több lehetősége van nem specifikus ígérek megfogalmazására.

3.b. hipotézis (H3b): A kormányon lévő vezető nem tesz több specifikus ígéretet, mint az ellenzéki vezető.

A H3a hipotézissel szemben megfogalmazható alternatív feltételezés szerint az ellenzéki szerepből kampányoló vezető esetében is hangsúlyosak a konkrét ígéreknek, mivel vezetői portfóliója részeként bizonyítania kell szakpolitikai rátermettségét, ezért ismertetnie kell megszólalásaiban pártja konkrét szakpolitikai elképzeléseit.

4. hipotézis (H4): A vezető a programígéreteket a kampány során általános, kevésbé konkrét formában fogalmazza meg.

A program- és médiaígérek közötti viszony többféle lehet. Lehetnek olyan ígérek, amelyek csak a programban jelennek meg, és lehetnek olyanok is, amelyek csak a kampány során merülnek fel. A tanulmányban azt a harmadik típust vizsgáltuk, amikor a programban szereplő ígérek a kampány során a médiában

is megjelennek, aminek ugyancsak több formája lehetséges. A kampány jellegéből és az ígértetevő pozíciójából következően az feltételezhető, hogy a médiaígéretek általánosabbak a programígéretekhez képest.

5. hipotézis (H5): A vezető ígértevései saját kampányának részét alkotják, így abban bizonyos előre tervezettség és mintázat mutatható ki.

Amennyiben tartható a feltételezés, hogy egy perszonalizált kampányban az ígértetevés is része a politikai vezető imázsépítésének, akkor az ígéretek médiában való megjelenésében is meg kell jelennie valamilyen, a kampányra jellemző tervezettségnek. Ez lehet tematikus, célcsoportokhoz igazodó tervezettség, de pusztán az időbeli eloszlásnak valamilyen mintázata, ami arra utal, hogy a vezető azért tesz meghatározott időszakaszokban ígéretek, hogy a kampány ritmusát kézben tartva, folyamatosan, és az ígéreteknek a nyilvánosságban kellő kifutást adva szólaljon meg a következő kormányzati ciklusra vonatkozó tervvel kapcsolatban.

5. MÓDSZERTAN

Vizsgálatunk nem a programígéretek, hanem a médiában is megjelenő ígéretek állítja középpontba. Ez azonban nem az ígéretek médiabeli percepciójának elemzését jelenti, nem az ígéretek médiabeli interpretációját, feldolgozásának módját, nem is az elért közönség jellemzését. A kutatás politikusi törekvésekre irányult, arra, hogy melyek voltak azok az ígéretek, amelyek potenciálisan a nyilvánosság elé kerülhettek. Azokat az ígéretek gyűjtöttük tehát össze és dolgoztuk fel, amelyek politikusi megszólalásokban jelentek meg, amelyek azért kerültek a médiába, mert az ígértetevő szándéka volt, hogy azok eljussanak a választókhöz, de legalábbis úgy fogalmazott meg ígéretek, hogy számított arra, hogy azok a nyilvánosságban is megjelenhetnek.

Annak érdekében, hogy egységes forrásból gyűjthessük az ígéretek, a Magyar Távirati Iroda adatbázisát használtuk. Jellegeből adódóan a hírügynökség által kiadott híreknek korántsem mindegyike jut el a médiafogyasztókhoz, hiszen az átvétel az egyes médiumok döntésén múlik, de mint fentebb említettük, nem is a percepció vizsgálata volt a cél, hanem a potenciálisan a választók elé kerülő ígéretek körének meghatározása. Az MTI adatbázisából a politikusi megszólalásokat, sajtótájékoztatókat, eseményeket, közleményeket, átvett vagy utánközölt híreket dolgoztuk fel.

Az ígéretek azonosítását nehezíti, hogy az ígértetevésben csak ritkán jelenik meg olyan kifejezés, amely egyértelművé tenné, hogy ígértről van szó. A médiabeli ígéretek sem feltétlenül kezdődnek az „ígérjük” vagy „vállaljuk” szavakkal, és értelemszerűen előzetesen azokat a szakpolitikai területeket sem lehet megha-

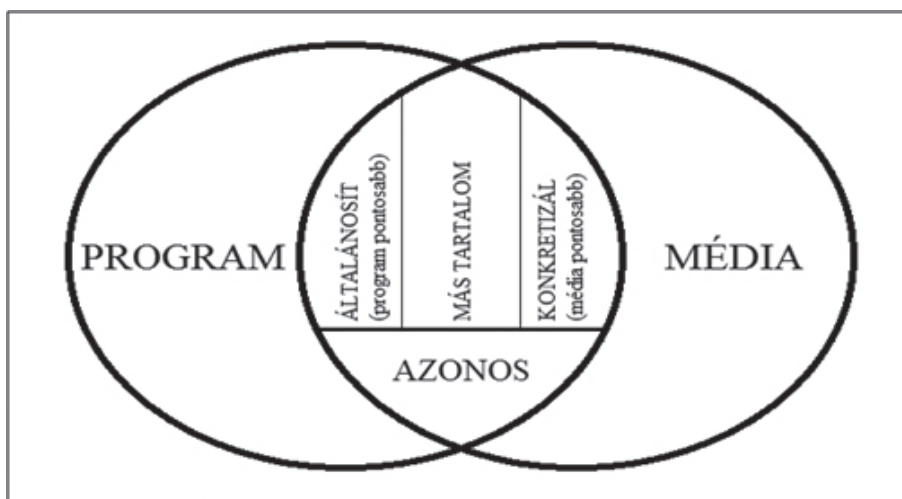
tározni, amelyekre rákeresve az ígéretek is azonosíthatóak lennének. A keresést így az „MSZP”, „Fidesz”, „Gyurcsány Ferenc” és „Orbán Viktor” szavakra végeztük el, ami valójában azt jelenti, hogy a kampány gyakorlatilag összes hírében kerestük az ígéreteket.¹

A vizsgált időszak a jelöltállítás végétől (2006. március 17.) a választás első fordulója előtti kampánycsend kezdetéig (2006. április 7.) terjedt.

A hírekben a releváns mondatokat ígéretegységekre bontottuk fel. Ezt követően három szempontból kódoltuk az azonosított ígéreteket. Elsőként az azonosításhoz szükséges változókat (dátum, politikus, párt, ígélet szövege, teljes szöveg) vettük fel, majd a *Választási ígéretek és kormányzati teljesítés Magyarországon, 1990–2014* című kutatási projekt (röviden: *ígéretkutatás*) módszertanát követve (lásd Dobos írását a 3. fejezetben) a specifikusságot állapítottuk meg. Végül a médiaígéreteket a programígérekkel vetettük össze, hogy kiderüljön, mennyiben azonosak vagy eltérőek egymáshoz képest (1. ábra).

Egy választási kampányban értelemszerűen lehetnek olyan ígéretek, amelyek a párt választási programjában szerepelnek, de a vezér által a médiában tett ígéretek között nem jelennek meg, mert például csak egy speciális, szűkebb társadalmi csoportot érintenek, vagy mert olyan szakmai kérdéseket boncolgatnak, amelyeknek kifejtésére, elmagyarázására nem megfelelő felület a média. Ugyanígy előfordulhat az is, hogy egy, a választási programban nem szereplő ígélet jelenik meg a médiában. Ennek egy lehetséges oka például az, ha a vezér nem a pártja eredeti politikai programját ismerteti, hanem a kampány során felmerülő kérdésben foglal állást, mintegy reagálva a kampány napirendjére.

1. ábra: A program- és médiaígéretek lehetséges viszonyai



1 Nem vizsgáltuk azokat az ígéreteket, amelyek például egy helyi kampányeseményen az adott választókerületre vonatkoztak.

A tanulmány szempontjából legfontosabb területet azonban a két halmaz metszete jelenti, azaz azoknak az ígéreteknek a vizsgálata, amelyek valamilyen formában megjelennek a választási programban és a médianyilatkozatokban egyaránt. Itt két alapesettel találkozhatunk: a programígéret azonos formában jelenik meg a médiában, vagy valamilyen megváltozott formában. A változás jellege pedig háromféle lehet:

1. A médiaígéret pontosítja a programígéretet (például: „több ezer új munkahelyet teremtünk” helyett „ötszázezer új munkahelyet hozunk létre”).

2. A médiaígéret kevésbé konkrétan, általánosabb formában jeleníti meg a programígéretet (például: „ötszázezer új munkahelyet teremtünk” helyett „több ezer új munkahelyet hozunk létre”).

3. A programígéret és a médiaígéret tartalmában eltér, a két ígéret ellentmond egymásnak (például: „kétszázezer munkahely” vs. „ötszázezer munkahely”).

A tanulmányunkban az ábra jobb oldali körére, azaz a médiaígéretekre fókuszálunk, tehát nem vizsgáljuk azokat a programígéreteket, amelyek nem jelentek meg a médiában. Az elemzés során áttekintettük a vizsgált időszak összes, a Fidesz és az MSZP vezére által tett médiaígéretet, és kategorizáltuk a fenti felosztás szerint. Ez a módszer lehetővé teszi annak vizsgálatát, hogy a vezérek hogyan viszonyulnak saját pártjuk választási programjához – egyúttal illusztrálja, hogy a programígéretek hogyan „kelnek életre” egy olyan kampányban, amelyre különösen jól illenek a felhatalmazásmélet előfeltevései.

6. AZ ÍGÉRETEK SZÁMA ÉS A MEGSZÓLALÓK

A jelöltállítás végétől a kampánycsend kezdetéig az MSZP politikusai összesen 567 ígéretet tettek (a Magyar Távirati Irodán keresztül). Ezeket az ígéreteket osztályoztuk az ígértetevő személy pozíciója szerint. Alapvető kérdésünk volt, hogy az ígéretet a párt vezére (egyben miniszterelnök-jelöltje) tette-e. Az MSZP esetében a további (tehát nem a pártvezér által tett) ígéreteket tovább tudtuk bontani aszerint, hogy az ígértetevő valamilyen kormányzati pozícióban volt-e. Ennek azért van értelme, mert ha a mandátumelméleti megközelítés működne, akkor szakpolitikai kérdésekről szakpolitikai szereplőknek kellene nyilatkoznuk. Egy perszonalizált kampányban ezzel szemben azt várjuk, hogy a vezér lesz a kulcsszereplő, míg a szakpolitikai szereplők (a választás idején regnáló kormány miniszterei) marginalizálódnak. Emiatt érdemes külön kiemelni a pártelnök személyét is: ha nem a szakpolitikai pozíció számít, kérdéses, hogy helyette lehet-e jelentősége a párt (formális) vezetőjének.

Természetesen a Fidesz által a kampányban tett 1105 ígéret ilyen jellegű csoportosítása nem működik, mivel a párt a 2002–2006-os ciklusban nem volt végrehajtó

hatalmi pozícióban, azaz nem lehet a megszólalók között formális kormányzati státusszal bíró személyeket azonosítani. Emellett, mivel 2003-tól Orbán Viktor a párt elnöke, ennek a pozíciónak a különválasztása sem lehetséges. Így tehát a Fidesz esetében a szétválasztás kérdése mindössze annyi: Orbán Viktor tette-e az adott ígéretet, vagy sem? A vizsgálat eredményeit az 1. táblázat foglalja össze.

1. táblázat: Az MSZP médiaígéretei az ígértevéők pozíciója szerint

	MSZP		Fidesz	
	Ígérek száma (darab)	Megoszlás (%)	Ígérek száma (darab)	Megoszlás (%)
Miniszterelnök(jelölt)	188	33,2	457	41,4
Miniszter	87	15,3	-	-
Egyéb	292	51,5	648	58,6
ezen belül: pártelnök	(59)	(10,4)	-	-
Összesen	567	100	1105	100

Látható, hogy a szocialisták ígéreteinek egyharmadát a vezér, Gyurcsány Ferenc tette a 2006-os kampányban. Ezzel szemben a kormány miniszterei mindössze 87 ígéretet tettek. Az ígérek több mint felét olyan MSZP-politikusok tették, akik nem voltak formális kormányzati pozícióban. Közülük kiemelhető ugyan a párt elnöke (Hiller István), ám ő is csak mindössze 59 ígéretet tett a vizsgált, közel egy hónapos időszakban. Az adatok alapján a H1 hipotézis („Az ígértevést nem a szakpolitikai pozíció, hanem a kampány szereposztása határozza meg.”) megerősítést nyert, mivel a kampányban a miniszterek nem tekinthetők aktívnak az ígértevé terén. Ugyanakkor az MSZP ígértevési gyakorlata nem feleltethető meg egyértelműen a perszonalizált kampánnyal szemben támasztott előfeltevéseknek sem, mivel az elvileg kiemelt vezérhez az MSZP-s médiaígérek mindössze 33 százaléka köthető. Még ha hozzá is tesszük ehhez a párt másik kiemelt szereplőjét (a pártelnököt), ketten együtt is csak az ígérek 44 százalékáért „felelősek”. Ugyanez mondható el Orbán Viktor kampánybeli aktivitásáról is: habár a miniszterelnök-jelölt egymaga közel annyi ígéretet tett, mint a teljes MSZP, arányaiban tekintve a Fidesz esetében is hangsúlyosabb a további szereplők tevékenysége, azaz az ígértevé nem egyértelműen a vezérre kihegyezett.

7. AZ ÍGÉRETEK SPECIFIKUSSÁGA

A továbbiakban a vezérek által tett ígérekre fókuszálunk. Az ígérek azonosítása és megszólaló szerinti kategorizálása után az ígérekutatás főprojekt módszertanával elvégezhető az ígérek specifikusságának vizsgálata (a módszerről bővebben lásd Gyulai és Szűcs írását a 2. fejezetben), mely azt hivatott meg-

állapítani, hogy az adott ígéret mekkora mértékben tartalmaz konkrétumokat. Amíg a mandátumelméleti kiindulópontból az következik, hogy az ígértevők igyekeznek minél pontosabb, szakpolitikai jellegű ígéreteket tenni, addig a felhatalmazáselmélet értelmében kevésbé konkrét ígéreteket várunk a politikai vezérektől (H2: „A vezérek többségében nem specifikus (retorikai) ígéreteket tesznek”).

Az elemzés során az eredeti módszertan háromosztatú („specifikus”, „részben specifikus” és „nem specifikus”) rendszerének első két kategóriáját összevonva kétfelé osztottuk a vezérek ígéreteit – (valamennyire) specifikus, illetve nem specifikus (retorikai) ígéretekre, mivel a vizsgálati keret mindössze annak megítélését teszi szükségessé, hogy a vezérek médiaígéreteinek mekkora része retorikai jellegű.

A 2. táblázat adatai a H2 hipotézist igazolják. Egyértelműen látszik, hogy az MSZP és a Fidesz vezére túlnyomó többségében nem specifikus, retorikai ígéreteket tett. Az MTI-n keresztül a médiába jutó ígérek nagy része nem tartalmazott semmiféle konkrét elköteleződést, amiből egy későbbi kormányzati cselekvést le lehetne vezetni: ugyanúgy nem lehet megállapítani, hogy pontosan mire gondol Gyurcsány Ferenc, amikor „fejlődő országot”, „átalakuló egészségügyet” ígér, mint ahogyan Orbán Viktor esetében sem világos, hogy milyen kormányzati cselekvés esetén tekinthető megvalósítottnak a „magyar föld megvédése” vagy hogy „az új politika jókedvű lesz”².

2. táblázat: A vezérek által tett ígérek specifikusság szerint

Gyurcsány Ferenc	Ígéret (darabszám)	Megoszlás (%)
Specifikus	32	17,0
Nem specifikus	156	83,0
Összesen	188	100
Orbán Viktor	Ígéret (darabszám)	Megoszlás (%)
Specifikus	135	29,5
Nem specifikus	322	70,5
Összesen	457	100

Látható tehát, hogy mindkét pártvezér elsősorban nem specifikus ígéreteket tett a 2006-os kampányban. Az talán némileg meglepő, hogy a két szereplő közül

2 Ha egy ígéret nem specifikus, az nem azt jelenti, hogy semmiféle szubsztantív elemet nem lehet benne felfedezni. Egyes esetekben az nem derül ki világosan az ígéretből, hogy kire vonatkozik, máshol pedig az, hogy milyen kormányzati cselekvés esetén tudnánk kijelenteni: az ígéret teljesült. Így az ígéretkutatásban egyaránt retorikai ígéretnek számít a „rászorulókl támogatása” és a „rávesszük az OTP-t a labdarúgás támogatására”.

Gyurcsány Ferenc nagyobb arányban alkalmazta a retorikai jellegű ígérettevést – ez alátámasztani látszik azt, hogy nyolcéves ellenzéki időszakának közepén a Fidesz esetében gyengült az értékorientált-szimbolikus politika jelentősége, és hangsúlyosabbá vált a materiális szempontokra érzékeny szavazók megszólítása, míg az MSZP politikai karakterét egy ezzel ellentétes irányú változás jellemezte.

Ezzel párhuzamosan nem nyert igazolást az a hipotézisünk (H3a), amely szerint az ellenzéki vezérnek nagyobb a mozgástere a választási kampányban, így kevesebb konkrétumot kell ígérnie, és vetélytársánál több nem specifikus ígéretet fog tenni. Habár az adatok jobban illeszkednek az alternatív (H3b) hipotézishez, mivel az ellenzéki vezér nagyobb arányban tett konkrét ígéreteket, a specifikus ígérek száma Orbán Viktor esetében is alacsony maradt.

8. A PROGRAM- ÉS MÉDIAÍGÉRETEK VISZONYA

Ha a vezérek által tett ígérek választási programhoz való viszonyát vizsgáljuk, akkor látható, hogy mindkét pártvezér főleg olyan ígéreteket tesz, amelyek általánosabb formában fogalmazzák meg a program ígéreteit (3. táblázat) – ez igazolja a felhatalmazásméleti kiindulópontú feltételezésünket (H4). Az adatok szerint csak kismértékű a megfelelés a program és a médiaígérek között. Gyurcsány Ferenc ígéreteinek a negyede, Orbán Viktorénak közel a fele olyan megnyilvánulás, amely egyáltalán nem hozható kapcsolatba a pártjuk választási programjával. Ezek között fajsúlyos ígérek is szerepelnek, mint például, hogy fennmarad a 13. havi nyugdíj (Gyurcsány Ferenc), vagy hogy az egészségügy nem lesz fizető (Orbán Viktor).

3. táblázat: A program- és médiaígérek viszonya

			Gyurcsány Ferenc		Orbán Viktor	
			Ígéret (darab)	Megoszlás (%)	Ígéret (da- rab)	Megoszlás (%)
Nem szerepel			47	25,0	207	45,3
Szerepel	Azonos		50	26,6	88	19,3
	Eltér	Általánosít	80	42,6	148	32,4
		Pontosít	4	2,1	13	2,8
		Más tartalom	7	3,7	1	0,2
Összesen			188	100	457	100

Az általánosító ígéreteknél értelemszerűen nem változik az ígéret tartalma, csak kevésbé pontosan, általánosabban jelenik meg ugyanaz (például Orbán Viktor-

nál a Fidesz választási programjának „ötszázezer munkahely” ígérete „munkahelyek tízezei”-ként). Érdemi tartalomváltozást olyan ígéreteknél találunk, ahol a vezér pontosítása nyomán új elemet tudunk meg az adott ígéretről (például: „szervezési intézkedésekkel olcsóbbá tesszük a közigazgatási szervezet működését” helyett „20 százalékkal csökkentenék az állami vezetők számát” – Gyurcsány Ferenc; „csökkentjük az autópálya-matrica díját” helyett „felére csökken az autópálya-matrica ára” – Orbán Viktor), illetve ha a vezér ellentmond a választási programban írottaknak („bevezetjük az eurót” vs. „népszavazást kell tartani az euró bevezetéséről” – Gyurcsány Ferenc; „csökkentjük a lakossági gáz árát” vs. „kizárólag az infláció mértékével emelkedhet a lakossági gáz ára” – Orbán Viktor).

4. táblázat: Program- és médiaígéretnek viszonya specifikusság szerint

			Gyurcsány Ferenc			Orbán Viktor		
			Speci- fikus	Nem specifi- kus	Össze- sen	Speci- fikus	Nem specifi- kus	Össze- sen
Nem szerepel			9	38	47	62	145	207
Szerepel	Azonos		10	40	50	12	76	88
	Eltér	Általánosít	9	71	80	48	100	148
		Pontosít	3	1	4	12	1	13
		Más tartalom	1	6	7	1	0	1
Összesen			32	156	188	135	322	457
			Gyurcsány Ferenc			Orbán Viktor		
			Speci- fikus	Nem speci- fikus	Össze- sen	Speci- fikus	Nem specifi- kus	Össze- sen
Nem szerepel			19%	81%	100%	30%	70%	100%
Szerepel	Azonos		20%	80%	100%	14%	86%	100%
	Eltér	Általánosít	11%	89%	100%	32%	68%	100%
		Pontosít	75%	25%	100%	92%	8%	100%
		Más tartalom	14%	86%	100%	100%	0%	100%
Összesen			17%	83%	100%	30%	70%	100%

Ha a program- és médiaígéretnek viszonyát az előző részben tárgyalt specifikusság kérdése szempontjából is megvizsgáljuk (4. táblázat), láthatjuk, hogy az adatok alapvetően a változások irányából valószínűsíthető képet mutatnak. Értelemszerűen a sok nem specifikus médiaígéret a programígéretnek viszonyított bontásban is túlnyomó többségbe került. Amikor a vezérek olyan ígéreteket fogalmaznak meg a médiában, amelyek nem találhatók meg pártjuk választási programjában, nagyjából (81 és 70 százalék) nem specifikus ígéreteket tesznek. Ebben a kategóriában szerepelnek az olyan, nagyon kevés konkrétumot

tartalmazó, tisztán retorikai jellegű ígéretek, amikor a vezér inkább valóságértelmezést kínál, nem pedig konkrét kormányzati cselekvést (például: „olyan Magyarországot akarunk, ahol magyar magyarral kezét fog – Gyurcsány Ferenc; „az új politika ne irányítani akarja, hanem megvédeni az emberek életét” – Orbán Viktor).

Azokban az esetekben, ahol a pártvezér pontosítja a programban található ígéretet megszólalásában, azt leginkább specifikus ígéretekkel teszi (75 és 92 százalék). Ugyanígy, ha a vezeték általánosabb tartalmú ígéretek fogalmaznak meg, ezek az ígéretek legnagyobb részben (89 és 68 százalék) nem specifikus ígéretek lesznek. Habár nem meglepő, hogy az általánosítás nyomán a várhatónak megfelelően nem specifikus ígéretekkel találkozunk, érdemes megjegyezni, hogy Orbán Viktor az általánosítás során is nagyobb arányban fogalmaz meg konkrét ígéretekkel, mint Gyurcsány Ferenc.

Összességében a számok azt mutatják, hogy a vezeték legfeljebb kiindulópontnak tekintik pártjuk programját: csak nagyon kis mértékben pontosítják a programban megjelenő ígéretek tartalmát, sokkal jellemzőbb, hogy a program-ígéretek általánosabb formában fogalmazzák meg, illetve olyan ígéretekkel lépnek a szavazók elé, amelyek egyáltalán nem szerepelnek pártjuk programjában.

9. AZ ÍGÉRETTEVÉS DINAMIKÁJA

A vizsgálatot kiegészítő hipotézisként fogalmaztuk meg azt a feltevésünket, hogy amennyiben az ígéretek a vezetők inkább *használják*, mint a program alapján, arra hivatkozva, azt ismételve bemutatják, akkor ennek igazolhatónak kell lenni az ígéretek kampányban való megjelenésének módjával. Vagyis feltételezhető, hogy a politikai vezetők ígértevéseinek van valamiféle szabályszerűsége, ami a kampányról megjelenő híradások alapján feltárható. Az ígértevések kampánybeli szabályszerűsége több szempontból is megközelíthető. Vizsgálható például, hogy mely ígéretekre helyeződik a hangsúly, melyek térnek vissza rendszeresen a kampány során, melyek azok, amelyek a kampány elején vagy a végén kapnak hangsúlyos szerepet. Ez akár egy önálló elemzés tárgya is lehetne, mi itt az ígértevések időbeli eloszlását emeltük ki, mint ami képes leírni az ígéretek használatának egy, a kampánykommunikáció szempontjából fontos szempontját.

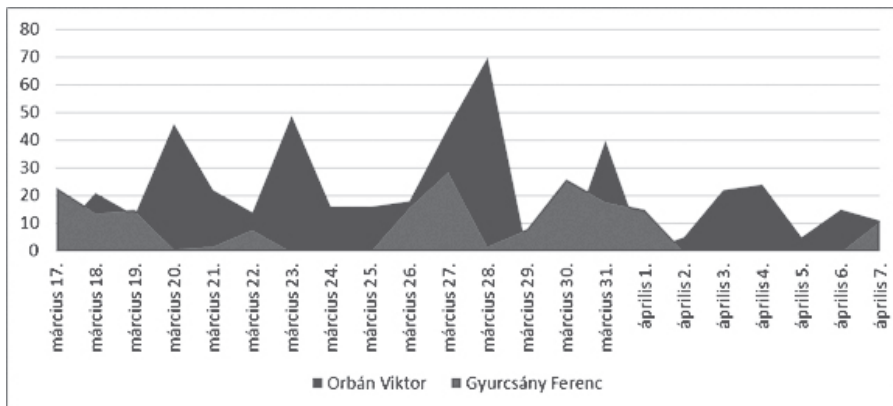
Kérdésünk az, hogy az időbeli eloszlás alapján felfedezhető-e valamiféle mintázat abban, ahogyan, pontosabban, amikor a vezetők ígéretekkel tesznek. Feltételezhető ugyanis, hogy a kampányszerű ígértevéseknek folyamatosnak kell lenniük a kampány során, másrészt pedig a folyamatosságon túl szükség van valamilyen ritmikusra is, hogy a „bedobott” ígéreteknek meglegyen a kellő kifutása a médiában, hogy az ellenfelek vitathassák, és hogy eljuthassanak a vá-

lasztókhoz. A háttérben az a megfontolás áll, hogy nem önmagában az ígéretek tartalma, tehát nem a mandátum-képviselet megteremtése áll a középpontban, hanem az, hogy az ígéretek a politikai vezetők saját személyiségükkel egyrésztől felerősítsék, másrészt azok beépüljenek a jelölt saját imázsába.

A 2006-os kampányt vizsgálva (2. ábra) felemás képet láthatunk. Az ígértevések gyakorisága alapján látható, hogy Orbán Viktor esetében beszélhetünk arról, hogy 3-4 naponta voltak olyan megszólalásai, amelyekben nagy számban hangzottak el ígéretek. Pusztán az adatok és a mintázat alapján ebből tervezettségre lehet következtetni, vagyis arra, hogy az ellenzéki vezető saját maga igyekezett – legalábbis az ígéretek szintjén – olyan „mértékököveket” elhelyezni a kampányban, amikor koncentráltan több ígért is megjelenhetett, ugyanakkor az is látható, hogy az ígéretek kifutásának is hagyott teret, mielőtt a következő – új, vagy ismételt ígéretekből álló – csomag a nyilvánosság elé került volna. Gyurcsány Ferenc esetében ilyen szabályszerűség nem mutatható ki. A miniszterelnök a vizsgált kampányszakasz elején fogalmazott meg több ígértet, de az ilyen jellegű tevékenység a következő héten háttérbe szorult.

Látható, hogy mindkét vezető ígértevése intenzívebbé vált március utolsó napjaiban. Ekkor jelent meg a legtöbb ígért a kampányban részükről, és látható, hogy mindkét vezető hasonlóan fontosnak gondolta ezt az időszakot abból a szempontból, hogy az ebben a szakaszban megfogalmazott ígéretek abban a pillanatban érhetik el a választókat, amikor azok a leginkább rögzülhetnek, és a leginkább befolyásolhatják a szavazói magatartást.

2. ábra: *A pártvezérek ígérteinek időbeli eloszlása*



Érdekes, hogy a kampány utolsó hetében miként változott meg az ígértevések mintázata mindkét vezető esetében. A kampány utolsó óráit leszámítva Gyurcsány Ferenc gyakorlatilag nem tett ígéretek, Orbán Viktor esetében pedig elmosódott a korábban látható ciklikus mintázat. A magyarázat azonban

nem közvetlenül a kampánystratégiákban keresendő, hanem abban, hogy egy természeti jelenség miként változtatta meg a kampánykommunikáció jellegét. A 2006-os tavaszi árvíz Gyurcsány Ferencet arra készítette, hogy kampányoló vezetőből hivatalban lévő, felelősséget mutató miniszterelnökké váljon. Ezt pedig csak megerősítette, hogy az MSZP ebben az időszakban többször is felszólította az ellenzéki Fideszt és Orbán Viktort, hogy amíg a kormány a katasztrófa elhárításán dolgozik, függesszék fel ők is kampányukat. Az, hogy az ígértelevés dinamikája mindkét vezető esetében elmosódott, indirekt módon igazolhatja, hogy amit Orbán Viktor korábbi ciklikus ígértelevéseivel kapcsolatban – pusztán a gyakoriság alapján – megfogalmaztunk, helytálló következtetés lehetett az ígértelevés stratégiájával, vagyis azzal kapcsolatban, hogy a politikai vezetők kampányuk részeként, stratégiájuk egyik elemeként használják a választási ígéreteket.

10. ÖSSZEGZÉS

Tanulmányunkban az ígératkutatás mandátumelméleti kiindulópontján túl kerestük a választási ígérek szerepét. Arra kerestük a választ, hogy miként jelennek meg az ígérek egy olyan választási kampány esetében, amely a felhatalmazáselmélet előfeltevései mentén jól megragadható, hiszen 2006-ban minden korábbinál erősebbé vált a politikai vezérek szerepe, mind a kampány perszonalizációja, mind az ígérek intézményes háttérét adó pártszervezetek szempontjából.

A 2006-os kampány eredményeit áttekintve láthatjuk, hogy az ígérek több-kevésbé a hipotéziseknek megfelelő módon jelentek meg. Az ígéreteket elsősorban nem a szakpolitikáért felelős politikusok, hanem a *pártvezérek teszik* (H1). Nem az a fontos, hogy a szakértő jelenjen meg, aki felelős az adott policy-területhez tartozó ígért teljesítéséért. A vezér válik (egyszemélyes) ígértelevővé, az ígérek pedig imázsának részeként jelennek meg. A vezérek az elméletből levezetett várákozásnak megfelelően nem arra használják az ígéreteket, hogy vázolják minél pontosabb, szakpolitikai programjukat. *Az ígérek túlnyomó többsége nem specifikus, retorikai ígért* (H2), amelyből legfeljebb az ígért tárgyát (esetleg a változás irányát) ismerheti meg a választó, de nem derül ki számára, hogy az ígért megvalósításában milyen kormányzati cselekvésre számíthat. Az ígérek olyan tartalmakat fogalmaznak meg, amelyek nem szakpolitikákra, hanem például szimbolikus értékekre vonatkoznak. *Nem igazolódtott ugyanakkor, hogy az ellenzék vezére több nem specifikus ígértet tenne* (H3). A 2006-os kampányban mindkét politikai vezető erősen támaszkodott nem specifikus ígérekre, de Orbán Viktor nagyobb arányban tett kézzelfogható, az ígératkutatás normái szerint is tesztelhető ígéreteket. Ha a pártvezérek által a médiában tett ígéreteket összevetjük

pártjuk választási programjának ígéreteivel, akkor azt láthatjuk, hogy a *program csupán kiindulási alap a vezetők számára*, akik vagy általánosítják a program ígéreteit, vagy azoktól elrugaszkodva önállóan tesznek ígéreteket – ez is erősíti a vezérek pártoktól való függetlenségét, és kiemelt szerepét a kampányban. Az is láthatóvá vált, noha a két vezér esetében nem azonos mértékben, hogy *az ígérgettevés része a tervezett kampánykommunikációnak* (H5). Az ígérgettevés dinamikája, időbeli eloszlása alapján megállapítható, hogy az ígérek megfogalmazása fontos része a politikai vezér kampányának, ami azonban, mint látható volt, nem feltétlenül a mandátum megteremtésére irányuló tevékenység, hanem a politikusi karakter építésében használt eszköz volt.

Bár az ígérgettevést és a kormányzati teljesítményt vizsgáló kutatások szükségképpen mandátumelméleti alapokból indulnak ki, tanulmányunkban igyekeztünk rámutatni, hogy *a választási ígéreteknek a felhatalmazásmélet keretei között is megvan a helye és funkciója*. Sőt, bizonyos szabályszerűségek is leírhatók az ígérgettevésről kapcsolatban, amelyek összhangban vannak a felhatalmazásméletnek a perszonalizált politikai vezetést hangsúlyozó előfeltevéseivel.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Bíró-Nagy András 2013. Reszponzív programírás? Választási ígéretek és szavazótáborok 2002-ben. In Soós-Körösenyi (szerk.): *Azt tették, amit mondtak? Választási ígéretek és teljesítésük, 2002–2006*. Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. 181–197.

Enyedi Zsolt 2001. Prezidencializálódás Magyarországon és Nagy-Britanniában. Hozzászólás Körösenyi András tanulmányához. *Századvég* 6 (20). 127–134.

Gyulai Attila–Szabados Krisztián 2007. Vezércselek – Gyurcsány Ferenc és Orbán Viktor 2006-ban. In Sándor Péter–Vass László–Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2006-ról*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány. 1283–1292.

Kapitány Ágnes–Kapitány Gábor 2007. Értékválasztás 2006 – A 2006-os parlamenti választási kampány szimbolikus és értéküzenetei. In Sándor Péter–Vass László–Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2006-ról*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány. 1148–1187.

Körösenyi András 2001. Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából. *Századvég* 6 (20). 3–38.

Körösenyi András 2007. A demokratikus elitizmus konszenzusán túl. *Politikatudományi Szemle* 4. 7–28.

Körösényi András–Sebők Miklós 2013. Ígéret, mandátum, teljesítés. A pozitív mandátumelmélet gyenge változata: Egy elméleti szintézis. In Soós–Körösényi (szerk.): *Azt tették, amit mondtak? Választási ígéretetek és teljesítésük, 2002–2006*. Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. 18–39.

Manin, Bernard–Przeworski, Adam–Stokes, Susan C. 1999. Elections and Representation. In Przeworski, Adam–Stokes, Susan C.–Manin, Bernard (eds.): *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. 29–54.

McAllister, Ian 2007. The Personalization of Politics. In Dalton, Russel J. – Klingemann, Hans-Dieter (eds.): *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford, New York: Oxford University Press. 571–588.

Mihályffy Zsuzsanna–Szabó Gabriella–Kiss Balázs 2007. Professzionizáció a 2006-os kampányokban. In Sándor Péter–Vass László–Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2006-ról*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány. 1129–1147.

Pitkin, Hanna 1967. *The Concept of Representation*. University of California Press.

Ripp Zoltán 2007. A szocialisták 2006-ban. In Sándor Péter–Vass László–Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2006-ról*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány. 1065–1081.

Soós Gábor–Körösényi András 2013. *Azt tették, amit mondtak? Választási ígéretetek és teljesítésük, 2002–2006*. Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet.

Szigetvári Viktor 2007. A Magyar Szocialista Párt parlamenti és önkormányzati választási kampánya. In Sándor Péter–Vass László–Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2006-ról*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány. 1082–1086.

6. FEJEZET

Gyulai Attila

Ígérnek-e a választási ígérek?

Az ígérettevés szabályai beszédaktus-elméleti megközelítésben

Választási ígéretet tenni politikai cselekvés. Kérdés azonban, hogy mikor minősíthetünk egy megnyilatkozást választási ígéretnek. A fejezet a beszédaktus-elmélet keretein belül azt vizsgálja, hogy melyek a választási ígérettevés formalizálható összetevői, és meghatározhatóak-e azok a szabályok, amelyek egyértelművé teszik, hogy mi számít választási ígéretnek és mi nem. Az elemzés sorra veszi a megnyilatkozás környezetét, az ígéretet tevő személyek körét és az ígérettevés során kimondott szavakat mint olyan tényezőket, amelyek a beszédaktus-elmélet szerint képesek lehetnek definiálni a választási ígéreteket. A fejezet következtetése az, hogy a választási ígéret ebben a keretben nem formalizálható maradéktalanul, és valójában az tekinthető választási ígéretnek, amit a címzettek – választók, média, politikai ellenfelek – annak tekintenek, vagyis az ígérettevés nem határozható meg kizárólag a választási programokat kibocsátó pártok és politikusok oldaláról.

1. BEVEZETÉS

Ígéretet tenni a választási kampányban politikai cselekvés. Az ígérettevés mindenkor nyelvi cselekvés, ami jelentésadásban, jelentéstulajdonításban és jelentésfejtésben mutatkozik meg. Egy választási ígéretet meg kell fogalmazni, megismerhetővé kell tenni, és értelmezni is szükséges, például a választók által. Ez a tanulmány arra törekszik, hogy megvizsgálja, vannak-e olyan feltételek, amelyek között egy politikai kijelentés választási ígéretnek tekinthető. A kérdés tehát az, mitől választási ígéret a választási ígéret.

Annak, hogy a (választási) ígérettevés milyen módon formalizálható, milyen módon határozhatóak meg szabályai, három megközelítése lehetséges: jogi, morálfilozófiai és nyelvelméleti. Bár a jogi megközelítésnek fontos szerepe van a szerződéses viszonyok terén, a választási ígérekkel kapcsolatban a jog szerepe

– közjogi és demokrácielméleti okokból – rendkívül korlátozottnak tekinthető. A választási ígérettevés – az általános, jogilag is szabályozott viselkedésmódokon túl (pl. rágalmazás, becsületsértés, rémhírterjesztés) – jogi értelemben nem formalizálható, illetve nem szankcionálható (vö. Sencer 1991). Morálfilozófiai megközelítésben az ígérettevés olyan általánosabb szabályoktól függ, mint Hume esetében egy előzetes megállapodás önmagában is korlátozott lehetősége, vagy, egy XX. századi példát említve, a félrevezetés tilalma, ahogyan ezzel Scanlon kísérletezett (Hume 2006, 509–517; Scanlon 1998). Önmagában tehát nem az ígérettevés sajátosságai, hanem az azt garantáló etikai szabályok elfogadottsága és elfogadtathatósága a meghatározó. Ez a tanulmány a harmadik lehetséges megközelítést vizsgálja, azt, hogy *nyelvi értelemben lehetséges-e bármilyen szabályszerűséget felfedezni az ígérettevésben, a választási ígéretek megfogalmazásában*.¹

Az ígérettevés egyszerre problémája a politikai gyakorlatnak és az empirikus kutatásnak, de a kérdés itt az utóbbi felől fogalmazódott meg. Az e kötetben olvasható tanulmányok és ezek előzményei (Soós–Körösényi 2013) a kutatás során a választási ígéretek egyes szempontok szerint kifejezetten szűken, mások szerint azonban nagyon is tágan határozták meg. Szűken abban az értelemben, hogy a kutatás csak mellékesen foglalkozott azokkal a nem kellőképpen specifikus ígéretekkel, amelyek teljesülését a kutatók nem tartották objektív módon megítélhetőnek. Ezekről az úgynevezett retorikai ígéretekről egy korábbi tanulmány megmutatta, hogy mégis van olyan tartalmuk, amelyek alapján beilleszthetők az ígéretkutatás elméleti keretét adó mandátumelméletbe (Szűcs–Gyulai 2013). Az ígéretkutatás ugyanakkor nagyon is tágan értelmezte a választási ígéret fogalmát abból a szempontból, hogy nem ragaszkodott az ígérettevés szigorú formális kereteihez. Így például ahhoz, hogy valamit ígéretként azonosítson, nem várta el az „ígérem, hogy...” vagy „vállaljuk, hogy...” vagy más hasonló nyelvi formulák meglétét, illetve ígéretként – még ha nem is minden esetben tesztelhető ígéretként – kezelte például a választási programok olyan fejezetcímeit, amelyek valamilyen módon azonosítható vállalásokat tartalmaztak. Ugyanakkor nem tekintette választási ígéretnek azokat a vállalásokat, amelyek nem a választási kampány kontextusában jelentek meg, hanem például jóval korábban fogalmazódtak meg, mint az SZDSZ 2000-es – tehát nem választási évben, nem kampányban megjelent – programja esetében, amelyet a 2002-es kampányban nem is követett semmiféle, az akkori kampányokra általánosan jellemző program vagy manifesztum (Soós–Papp–Gyulai 2013, 77–79). Összességében azok a cselekvések váltak a kutatás számára választási

1 Meg kell jegyezni, hogy az ígéret problémája a Rawls utáni politikafilozófiában nagymértékben támaszkodik az itt is bemutatott beszédaktus-elmélet belátásaira és az Austin által tárgyalt konvenciók szerepére (Rawls 1997, 409–411).

ígéretté, melyeknek mind az ígérettevőhöz való kapcsolódása, tartalma, mind pedig ígéretjellege azonosítható volt.

Az azonosítás az ígéretkutatásban a Royed-féle ígéretközpontú megközelítést követte, amely mind az ígéret tartalmára, mind az ígérettevésben megnyilvánuló elkötelezettségre vonatkozóan megfogalmazott egyértelműségi elvárásokat. Egy valódi ígéret tehát olyan cselekvésre vagy kimenetelre vonatkozó elkötelezettséget hordoz, amelyben elkülöníthető az elkötelezettség módja, erőssége és az a cselekvés, illetve szakpolitika, amire az elkötelezettség vonatkozik (Royed 1996, 79).

Az ígérettevésnek ez a formális leírása Royednél egyértelműen kapcsolható az ígéret fogalmának a beszédaktus-elméletben szokásos megközelítéséhez. Némileg meglepő is, hogy a különböző ígéretkutatások nem építettek a beszéd-cselekvés fogalmában rejlő belátásokra, mintha a politikatudományi kutatások mindent az elejéről próbáltak volna kezdeni, vagy – rosszabb esetben – olyan nem vizsgált előfeltevésekkel dolgoztak, amelyek tisztázatlanul hagyták az ígérettevés számos fontos bizonytalanságát. Amikor azonban a következőkben az ígérettevést a minél pontosabb empirikus kutatás érdekében a beszédaktus-elmélet segítségével próbálom közelebből is megvizsgálni, korántsem egy távoli szempontot szeretnék rákényszeríteni a saját alapjait már tisztázottnak gondoló kutatásokra. Épp ellenkezőleg: azt feltételezem, hogy az ígéretkutatásnak az angolszász politikatudományban bevett egyes megközelítései szoros kapcsolatban állnak az analitikus tradícióból táplálkozó beszédaktus-elmélettel, legfeljebb túl kevés következtetés levonására került sor, az elméleti alap és az operacionalizálás pedig már túlságosan távol került egymástól.

Persze, mint látható lesz, az ígérettevő szerepe, az ígéret formája és az ígérettevés kontextusa olyan szempontok, amelyek indokoltá teszik, hogy a választási ígéretek a beszédaktus-elmélet felől is vizsgáljuk, de fontos látni, hogy van tudományelméleti, sőt társadalmi-politikai kontextusa annak, hogy az egyes kutatások milyen előfeltevések mentén vizsgálják a választási ígéretek. A Royed-féle ígéretfogalom például csak komoly veszteségek árán fordítható le a magyar kampányokból ismert ígéretté. Egészen eltérő konnotációkról kell beszélnünk a két esetben, mert miközben a politikusok ígéreteivel szembeni szkepszis feltételezhetően általános minden politikai rendszerben, a *pledge* szó az Egyesült Államokban jóval erősebb elkötelezettséget ígér, mint ahogyan a fogalom a módszertannal együtt a hazai kutatásban megjelent. Nem csupán a Hűségsküről (*Pledge of Allegiance*) van szó, ami az amerikai politikai rituálék gyakori és ünnepélyes eleme, és az elkötelezettséget magához a politikai rendszerhez kapcsolja. Egy másik példát említve, könnyű ott ígéretek azonosítani, ahol bevett szokás írásos elkötelezettséget vállalni például az adóemelések megszavazásával szemben. Az *Americans for Tax Reform* elnevezésű szervezet nyilatkozatát 1986

óta tömegesen írják alá szövetségi és állami pozíciókért pályázó jelöltek, elsősorban republikánusok, de olykor demokraták is. A szervezet nyilvántartása szerint a jelenlegi, 113. Kongresszusban 219 képviselő és 41 szenátor írta alá a nyilatkozatot a kampány során.²

Az ilyen típusú nyilatkozat a beszédaktus-elmélet egy különösen fontos elemére irányítja a figyelmet. Az elkötelezettséget ebben az esetben ugyanis nem pusztán az ezt jelző szavak (I pledge...) teremtik meg, de a jelöltek aláírásával egyúttal a szándékuk őszinteségét is kinyilvánítják, aminek hiányában – legalábbis az elmélet eredeti formája szerint – nem lehetséges sikerültnek tekinthető ígérettevésről beszélni.

Az alábbiakban azonban nem állítom, hogy a választási ígérek tökéletesen leírhatók a beszédaktus-elmélet keretei között. Sőt, azt feltételezem, és igyekszem az alábbiakban bebizonyítani, hogy a választási ígérek nem kezelhetők szabályos beszédaktusként, és ezért a beszédaktus-elmélet előfeltevései szerint nem is ítéltető meg működésük, az, hogy ígéreként sikerültek vagy sikerületlenek. Ennek okai között részben a beszédaktus-elmélet általános kritikái említethetők meg, ezenkívül azonban vannak olyan szempontok is, amelyek szerint a választási ígérek olyan sajátos beszédcselekvések, amelyeknek belső szabályai nem illeszthetők a beszédaktus-elmélet keretei közé.

A választási ígérek vizsgálata a beszédaktus-elmélet felől ugyanakkor még ebben az esetben is olyan belátásokkal gazdagíthatja az ígéretkutatásokat, amelyek segítségével pontosabban meg lehet majd határozni, hogy mi tekinthető egyáltalán azonosításra váró ígéretnek. Egy olyan szempontrendszer felvázolására vállalkozom, amely rendszerezi az ígérettevés meghatározó körülményeit. Ennek érdekében először bemutatom a beszédaktus-elméletet, azt, ahogyan az elmélet az ígéret fogalmát meghatározta. Ezt követően az elmélet alapvető szabályait vetem össze a választási kampányokban megjelenő ígérettevés gyakorlataival, illetve az ezzel kapcsolatos ígéretazonosítási és kutatási problémákkal, ami rávilágít arra, hogy a politikai kontextusban miként válik különösen bizonytalan-ná a valódi ígérettevés kritériumainak rögzítése. Az elmélet és kritikája megadja majd azokat a szempontokat, amelyeket a választási ígérek esetében is vizsgálni lesz szükséges, és végül ezek működését mutatom be, azt feltételezve, hogy elemzésükkel az ígéret fogalma pontosabbá tehető az ígéretkutatás számára.

2 A nyilatkozat szövege: „I[...]], pledge to the taxpayers of the state of [...], and to the American people that I will: ONE, oppose any and all efforts to increase the marginal income tax rates for individuals and/or businesses; and TWO, oppose any net reduction or elimination of deductions and credits, unless matched dollar for dollar by further reducing tax rates.” <http://www.atr.org/>

2. AZ ÍGÉRETTEVÉS A BESZÉDAKTUS-ELMÉLETEKBEN

A politikával kapcsolatban nem nehéz belátni, hogy a kimondott szavak a cselekvéssel egyenértékűek. Ez még abban az esetben is így van, amikor egy kampány „A tett első, a szó második” szlogennel él, hiszen éppen ezeknek a szavaknak a kimondása jelenti azt a politikai cselekvést, amellyel a politikus – ez esetben Orbán Viktor 2002-ben – a cselekvés elsődlegességét tételezi a beszéddel szemben. Ráadásul, kampányról lévén szó, a kijelentés ígéretként is értelmezhető, legegyszerűbb formájában úgy, hogy választási győzelme esetén a politikus a cselekvést mindig előnyben fogja részesíteni a beszéddel szemben, azaz nem késlekedik, határozott lesz, nem magyarázza a helyzetet, hanem alakítja, és így tovább. A szituációban a beszédcselekvés éppen arra vonatkozik, hogy bizonyos szavak kimondásával a politikus elkötelezettséget vállal erre a magatartásra.

A beszédaktus-elmélet azokkal a helyzetekkel foglalkozik, amikor bizonyos szavak kimondása jelenti egy cselekvés végrehajtását, azaz amikor valaminek a kimondásakor, valaminek a kimondásával cselekszünk. Az elmélet John L. Austin 1955-ös harvardi előadásain fogalmazódott meg. Előzményei közé sorolható Wittgenstein nyelvjáték-elképzelése, hatása pedig rendkívül széles a nyelvészet-től, az irodalmon keresztül a morálfilozófiáig. A beszédaktus-elmélet különösen sokat foglalkozik az ígérettevéssel, egyes esetekben kifejezetten a probléma paradigmatis eseteiként kezeli, azt vizsgálva, hogy milyen eljárások, szabályok és körülmények szükségesek ahhoz, hogy egy ígéretet ígéretnek lehessen tekinteni.

Az ígéret azok közé a nyelvi megnyilvánulások közé tartozik, amelyek nem ítéltethetők meg aszerint, hogy igazak vagy hamisak, vagyis nem rendelkeznek igazságértékkel a világ valamely jelenségének leírása értelmében. Ez a probléma volt Austin kiindulópontja, amikor megkülönböztette azokat a kijelentéseket, amelyek leírnak, megállapítanak valamit, azoktól, amelyek ebből a megközelítésből értelmetlenek lennének. Austin feltette, hogy van a kijelentéseknek egy csoportja – például az igen szó kimondása a házasságkötés során, egy hajó elnevezése, a fogadás kimondása, a bocsánatkérés vagy az ígérés –, amely nem megállapít, leír valamit, hanem a szavak kimondásával végrehajt. Austin ez utóbbit nevezte *performatívumnak*, megkülönböztetve a világról adott leírásoktól, azaz a *konstatívumoktól* (Austin 1990, 33). John R. Searle, Austin elméletének követője és továbbgondolója ezt úgy fogalmazta meg, hogy azokat a kijelentéseket nevezzük performatívumnak, amiket valaminek a kimondása tesz igazzá (Searle 2000, 116). Mint a példákbl látható, a performatívumok nem igazak vagy hamisak, hiszen egy ígérettevésről nem lehetséges megállapítani, hogy a kimondás megfeleltethető-e a világnak a nyelven kívül.

Ez nem jelenti azt Austin szerint, hogy minden ígéretnek látszó megnyilatkozás valóban végrehajtja, amit ígér. Vannak ugyanis – Austin kifejezésével – sikerületlen beszédcselekvések, amikor nem az elfogadott konvenciók szerint, nem helyes módon végrehajtva és nem a kimondott szavaknak megfelelő magatartások és érzések, szándékok szerint jelenik meg a performatívum (Austin 1990, 39–40). Ezek szerint semmis az a választási ígéret, amelyet például a választás után tesz egy politikus, és bár megvalósul a performatív aktus, de visszaélésnek minősül, ha semmilyen hajlandóság nem áll az egyébként helyes módon megfogalmazott választási ígéret hátterében. A későbbiekben meg fogom vizsgálni, hogy ezek a feltételek, amelyeket Austin érvényesnek tekintett az ígérettevésre, maradéktalanul összekapcsolhatók-e a választási ígéretekkal is, a cél itt egyelőre a beszédaktus sémájának bemutatása.

Előadásai során Austin számára kiderült, hogy az általa kezdetben javasolt konstatív–performatív elkülönítés nem alkalmas a beszédcselekvések pontos meghatározására, hiszen mint valaminek az állítása, leírása, végső soron minden konstatívum egyben performatívum is, azaz bármely tényállítás, leírás átalakítható abba a formába, ahol maga a kimondás válik cselekvéssé (azt állítom, hogy...). Austin egy új felosztást javasol, amelyen belül az elhatárolás pontosabbá tehető. Így megkülönbözteti a „valami mondásának” cselekvését, amit *lokúciónak* nevez (Austin 1990, 102), és ettől különbözteti meg azokat az – *illokúciós* – aktusokat, amelyek a valami mondásakor végrehajtott cselekvéseket jelöli (Austin 1990, 107). Egy harmadik típust jelent az az eset, a *perlokúcióé*, amikor valaminek az elmondása következménnyel jár, hatást vált ki a hallgatóságban (Austin 1990, 108). Természetesen ahhoz, hogy egy illokúció, például egy felszólítás, sikeres legyen, szükséges az, hogy hatást váltson ki, ám ennek a perlokúcióval való kapcsolata nem szükségszerű (Searle 1979, 3; 2000, 139), és lehetnek olyan kiváltott hatások is, amelyek nem felelnek meg az illokúciós aktusban rejlő szándékkal, ezért is szükséges ez utóbbi megkülönböztetés.

Mindezek közül az ígérettevés problémája az illokúciós aktus kapcsán vizsgálható a legkimerítőbben, de éppen a választási ígérek sajátosságai miatt a perlokúció szerepére is figyelni kell, hiszen például a mandátumelméleti megközelítés szempontjából korántsem mindegy, hogy a megtett ígérek miként válnak elvárt cselekvésekké egy választási szituációban.

Az illokúciós aktusokkal kapcsolatban Austin és Searle is érvényesnek tartják (bár eltérő hangsúlyokkal) azt, ami korábban a performatívumokra vonatkozóan felmerült: ahhoz, hogy sikerültnek legyenek nevezhetők, szükséges, hogy megjelenésükre az alkalmas kontextusban kerüljön sor, és hogy a kimondást az elvárt mentális állapotok és magatartásbeli következmények kísérjék. A kontextus és a konvenció szerepére még szükséges lesz visszatérni, de elsőként lássuk az elvárt szándékok problémáját.

Az elvárt szándékok problémája

A választási ígéretekkel kapcsolatban nyilvánvalóan bizonytalan terepről van szó, hiszen mi lenne annál közkeletűbb vélekedés, hogy a politikusok sohasem tartják be ígéreteiket, hogy a politikusokban éppen azért nem lehet megbízni, mert a választási kampány során az ellenkezőjét mondják annak, amit kormányon tesznek. Az ígéretkutatás persze rámutat arra, hogy e vélekedés nem feltétlenül alátámasztható, de legalábbis empirikus értelemben jóval összetettebb kérdésről van szó, az alapp probléma azonban nem tűnik el: a későbbi cselekvésekkel való összevetést leszámítva semmilyen eszköz nem áll rendelkezésre ahhoz, hogy a szándékokat, az ígérettevés őszinteségét a választók ellenőrizni tudják.

Searle az illokúciókat tárgyalva ezt úgy oldja fel, hogy az őszintétlen ígéretek is érvényesek abban az értelemben (ha nem is sikerültek), hogy az ígérettevő felelősséget vállal azért, hogy az általa tett ígérettel felelősséget vállal az ígérettevésben megjelenő szándékáért (Searle 1969, 62). Ettől az ígéret persze megszeghető és bizonyulhat őszintétlennak, de a beszédaktus mégis megvalósult, vagyis potenciálisan következményekkel jár, és a tényleges magatartás az elvárt cselekvésekkel összemérhető. Azaz itt nem olyan esetről beszélünk, mint amikor valaki úgy tesz házassági fogadalmat, hogy már van érvényben lévő házassága, vagy úgy fogad valamire, hogy a másik fél nem mondja rá, hogy állja a fogadást. Az ígérettevésnek ugyanis Searle szerint megvan az a jellegzetessége, hogy az illokúcióban a beszélő egyrészt kötelezettséget vállal, amihez nem kell a másik fél beleegyezése, illetve azzal a szándékkal teszi az ígéretet, hogy a hallgatóságban létrejöjjön a kötelezettségvállalásra vonatkozó tudás (Searle 1969, 60–61).³ Ezzel különbség jön létre az ígéretben foglaltak megvalósítására vonatkozó őszinteségi feltétel és az ígérettevésre vonatkozó szándékoltság feltétele között. Ez első látásra kezelhetővé teszi a választási ígéretek őszinteségének problémáját, legalábbis abban az értelemben, hogy *az ígérettevés a megfelelő körülmények között abban az esetben is kötelezettséget hoz létre, ha az ígéretben foglaltak végrehajtása már a kimondás pillanatában sem állt az ígérettevő szándékában*. De melyek a megfelelő körülmények?

A megfelelő körülmények problémája

Searle elemzéseinek középpontjában az intenciók állnak, Austinnál ő kisebb figyelmet fordít a megfelelő körülmények vizsgálatára, de a választási ígéretek azonosíthatóságának szempontjából ezek jelentősége nagyobbak tűnik.

3 Searle két további feltétele említésre méltó még az ígéretkutatás szempontjából. Az ígéretnek egyrészt olyasmire kell vonatkoznia, amit a hallgatóság érdekében állónak gondol, tehát nem fenyegetésről van szó, másrészt olyan cselekvésre kell vonatkoznia, amire az események normális lefolyása során nem kerülne amúgy sor (Searle 1969, 58–59).

A szándékok és a körülmények határproblémájának tekinthető, hogy a performatív vagy illokúciós aktus elhangzása mennyire tekinthető komoly-nak (Austin 1990, 35–36). Egy színpadon kimondott ígéret például aligha tekinthető olyan illokúciós aktusnak, amelynek következményei a darabon kívül is elvárhatók lennének, vagyis ebben az esetben egyszerre van szó az intencionalitás és a kontextus problémájáról. Egyes beszédaktusok sikerültségéhez szükségesek nyelven kívüli intézmények, másokhoz csak a nyelv szabályait kell betartani – írja Searle (1979, 7). A beszélőnek és a hallgatónak meghatározott pozícióban kell lennie ahhoz, hogy az illokúciós aktus érvényesnek legyen tekinthető.

A körülmények közé tartozik bizonyos konvenciók betartása is. Austin szerint a performatívum működésének sémájához hozzátartozik egy hagyományosan elfogadott, konvencionális hatású eljárás, amelyben a meghatározott szavaknak kell elhangoznia (Austin 1990, 40). Peter F. Strawson – a beszédaktus-elmélet egy másik jelentős képviselője – szerint ugyanakkor nem minden illokúciós aktus tekinthető konvencionálisnak (Strawson 1964, 445). A kérdés szerinte onnan közelíthető meg, hogy mi biztosítja egy illokúciós aktus felfoghatóságát, vagyis azt, hogy a beszédaktus potenciálisan kiváltsa azt a hatást, amelyre irányult, hiszen az illokúciós aktusoknak legalábbis céljuk, ha nem is eredményük kell legyen felfogásuk biztosítása (Strawson 1964, 448). Strawson összességében úgy érvel, hogy a konvencionális illokúciók esetében maga az eljárás az, aminek biztosítania kell a beszédaktus érvényesülését: ha a megfelelő személyek a megfelelő körülmények között a megfelelő szavakat mondják ki, akkor az aktus sikerültnek tekinthető, függetlenül attól, hogy a hallgatóság mit és hogyan fog fel a történetekből. Az ígérettevésnek azonban, ha vannak is kontextuális érvényességi feltételei, azok, mint majd látható lesz, jóval kevésbé formalizálhatóak. Azoknak az illokúcióknak az esetében tehát, ahol nem beszélhetünk konvencionális szabályokról, az érvényesülés feltételei közé tartozik, hogy a hallgatóság felfogja, ami történik. Amennyiben maguk a szabályok nem garantálják a beszédaktus sikerességét, a kinyilvánított szándék hatása a közönségen múlik (Strawson 1964, 459).

A választási ígéretekkel kapcsolatban azonban nem pusztán a kinyilvánított szándék lehet meghatározó. Vannak olyan konvencionális eljárások és intézmények, amelyek tiszteletben tartása nélkül nem beszélhetünk ígérettevésről. Ettől azonban még nem biztos, hogy beszédaktusokról van szó abban az értelemben, ahogyan Austin és Searle beszéltek erről. A következőkben sorra veszem azokat a tényezőket, amelyek az elméletben a beszédcselekvésekhez tartoznak, és megvizsgálom, hogy mennyiben lehetnek érvényesek a választási ígéretekre.

3. A VÁLASZTÁSI ÍGÉRETEK FORMALIZÁLHATÓSÁGA

Austin szerint „[l]éteznie kell egy hagyományosan elfogadott, konvencionális hatású eljárásnak, melynek során bizonyos személyeknek adott körülmények között meghatározott szavakat kell kimondaniuk” (Austin 1990, 40).⁴

Ez a feltétel több részfeltételt is magába foglal, amelyeket külön-külön is meg kell vizsgálni.

1. Hagományosan elfogadott, konvencionális eljárás

Mint korábban látható volt, nem minden illokúciós aktushoz tartoznak szükség-szerűen konvencionális szabályok, de egyelőre, előzetesen nem érdemes kizárni, hogy a választási ígérettevés a konvencionálisak közé tartozik.

A kérdés az, hogy mennyire szélesen húzzuk meg a konvenció fogalmának határait. A választási kampány, amely a választás kiírásához kötötten jogilag részben szabályozott, részben szabályozhatatlan, tágan értelmezve tekinthető konvenciónak. A választási kampány az az időben és speciális szabályok által (pl. kampányfinanszírozásra, politikai hirdetésekre vonatkozó előírások) meghatározható szakasz, amelyben az egymással versengő politikai erők – pártok és jelöltek – ígéreteket fogalmaznak meg. A képvisleti demokráciákban pedig – ahogyan azt a mandátumelmélet is hangsúlyozza – a pártok és jelöltek mindenképpen megfogalmazzák, hogy hatalomra kerülésük esetében mit szándékoznak tenni, hiszen a kormányzás legitimitása az erre épülő választói bizalomból eredeztethető.

Szűkebb értelemben azonban a választási kampány nem csupán erről szól, nemcsak ígérettevés történik benne, nemcsak a következő kormányzati ciklusról szól, hanem a megelőzőről is. Ennél is nehezebben meghatározható problémát okoz továbbá az, hogy magának az ígérettevésnek még kevésbé vannak konvenciói, mint a kampány egészének. Természetesen a kampánynak vannak olyan eseményei, melyeket tekinthetünk ilyen konvencióknak, mint például a választási viták, a választási programok, a politikai hirdetések, de ezek közül még leginkább a program az, amit a legközvetlenebb kapcsolatba lehet hozni az ígérettevéssel, a többi jóval esetlegesebb összefüggést takar. A program ugyanakkor jóval alaposabban tárgyalható az ígérettevés, az ígéretek kimondásának szempontjai szerint, ezért erre ott térek ki részletesebben.

4 Austin a szabályokat részletesen is tárgyalja, de példái rendszerint olyan formalizáltabb esetek – kinevezés, utasítás, stb. –, amelyeknél a választási kampányban tett ígéretek esetei némileg bonyolultabb problémát jelentenek, így a kifejtésben nem minden esetben követem szorosan az ő gondolatmenetét.

A beszédaktus-elmélet alapján a választási kampány lenne az a kontextus, amely a benne megjelenő beszédcselekvések szabályszerűségét meghatározná. Ez a kontextus azonban tetszés szerint bővíthető, és semmi nem akadályozhatja meg, hogy a hivatalos választási kampányon kívül tett ígéreteket akár a választók, akár az ellenfelek olyan kijelentéseknek tekintsék, amelyek alapján az ígérettevőt megítélhetik.

2. Személyek

Austin, az elhatárolások problémáját jelezve, a beszédcselekvéseket végrehajtó személyekkel egy következő szabály kapcsán is foglalkozik. Előzetesen itt annyit mindenképpen meg kell jegyezni, hogy első látásra jól formalizálható szempont-ról van szó, hiszen nyilvánvalónak tűnhet, hogy választási ígéretet csak olyan személy tehet, akin számon lehet kérni a teljesítést is, mert jelöltként indul, vagyis a megtett ígérek alapján (is) megválasztható. Hogy ennek milyen korlátai és képlékenyebb kontextusai lehetségesek, arra vissza fogok térni.

3. Meghatározott szavak kimondása

Ez a részsabály az ígérettevés problémájának kulcspontja. Melyek lehetnek a meghatározott szavak a választási ígérek esetében? A Searle által formalizált leírás szerint „elkülöníthetjük a beszédaktus illokúciós típusát vagy illokúciós erejét alkotó részét attól a résztől, ami a propozíciós tartalmát alkotja”, ahol az illokúciós erő F , maga a tartalom pedig p (Searle 2000, 139). F jelöli tehát azt, ami az illokúciós aktus során történik, így például az ígérettevést, p pedig azt, amire az ígéret vonatkozik.

Fontos, hogy az ígérettevés F -nek csupán az egyik formája. Mind Austin, mind pedig Searle ennél szélesebb típust, a kommissívumok vagy elkötelező beszédaktusok csoportját határozta meg, és ennek komoly jelentősége van a választási ígérek formalizálhatósága szempontjából. Austin egy részletes, de kimerítőnek semmiképpen nem nevezhető listát ad arról, hogy mely szavak hajthatnak végre elköteleződést: ígér, felvállal, elszánja magát, szán (valaminek), javasol, számol (valamivel), szavatol, megfogad, szenteli magát, felvesz (szokást), támogat, aláír, ragaszkodik (valamihez), szándékozik, tervez, fog, elkötelezi magát, becsületszavát adja, egyetért, mellé áll, képvisel, ellenez, szerződik, szavát adja, bejelenti elhatárolását, szándékol, kontemplál, esküszik, fogad, belemegy, kiáll (valaki mellett), magáévá tesz (ügyet), pártfogol (Austin 1990, 151). Nyilvánvaló, hogy nem csupán stilisztikai különbségek vannak a felsorolt szavak között, hanem fokozatbeli eltérések is, Austin azonban ezeket már nem tárgyalja, csupán jelzi, hogy a szándékolást és az ígéretet egyaránt képes lefedni a *fogok* elsődleges performatívum (Austin 1990, 151).

Ezek vagy ezekhez hasonló kijelentések előfordulnak ugyan a kampányokban, de bármely választási programot nézzük az elmúlt választásokról, azt tapasztalhatjuk, hogy mégis csak elvétve találkozni velük: az $F(p)$ formájú ígéreteknek általában csak a proposíciós tartalma jelenik meg. Ez azonban még nem szabályszegés, hiszen, mint Austint követve Searle is megállapítja, ezek az úgynevezett performatív igék törölhetők, de ettől a performatívum implicit módon ugyanaz marad.

A választási ígéretek azonosítását ez persze aligha könnyíti meg, hiszen lényegében arról van szó, hogy a formalizált ígélet elemeinek egyik tagja nem feltétlenül kell hogy megjelenjen a beszédaktus során, méghozzá pontosan az, amelyik jelezné, egyértelművé tenné, hogy ígértevéssről van szó. Más kritériumokra van tehát szükség.

A konvencionális eljárás problémájánál már felmerült a választási program szerepe, mint ami keretet ad az ígértevéssnek, és szinte olyan intézményként működik, amely ígérteként adhatja meg a benne végbemenő beszédaktusok jelentését. A választási program, funkciójából adódóan, felfogható úgy is, mint ami eleget tesz annak a követelménynek, hogy benne foglalt proposíciós tartalmakhoz implicit performatív igeként kapcsolódjon, akár a „fogok” imént említett tag, austin formájában is. A választási program tehát ígérteként rögzíti a benne foglaltak jelentését, és betölti a kötelezettségvállalás feladatát. Amikor ugyanis egy párt választási programot ad ki, akkor – a Searle által megfogalmazott kritériumoknak megfelelően – önmagában ezzel az aktussal deklarálja a kötelezettségvállalást, és cselekvésével arra törekszik – ez következik a kampányszituációból –, hogy a címzettekben létrehozza az erre vonatkozó tudást.

Ennek alapján tehát az, ami egy választási programban megjelenik – a proposíciós tartalom pontosságától függően –, számon kérhető ígélet lehet, amennyiben maga a program tölti be F helyét, ami a programban foglalt p -re vonatkozik. Ez azonban nem ad kimerítő leírást a választási programok és az ígéretek kapcsolatáról, több olyan pont is adódik ugyanis, ami ellenáll a formalizálásnak.

Az első természetesen azokra az esetekre vonatkozik, amikor a programon belül is van explicit performatív ige, ami nem azért probléma, mert megkettőződik az elkötelezettséget kifejező elem, hanem azért, mert különbséget teremt azokhoz az ígéretekhez képest, amelyeket a programon belül nem erősít meg „saját” performatív ige. Vagyis feltételezhető lenne, hogy azok a programon belüli ígéretek, amelyek teljesen formalizált beszédaktusként jelennek meg, valamilyen okból „többek”, hangsúlyosabbak, fontosabbak, mint a hiányosak. Ez azonban, mint látható volt, még nem teszi szükségszerűen nem-ígérétté a program többi elemét.

A választási programok másodszor pedig tartalmazhatnak olyan elemeket is, amelyek még abban az esetben sem tekinthetők ígéreteknek, ha az explicit performatív ige hiánya nem kizáró kritérium. A programban megjelenhet például helyzetelemzés, amiből maguk az ígérek következhetnek, nem tekinthetők ígéretnek azok a technikai információk sem, amelyek a programszöveghez mint dokumentumhoz kapcsolódnak. Az előbbieket ugyanakkor attól, hogy nem ígérek, még illokúciós aktusok, amennyiben azt teszik, hogy megállapítják egy helyzet valamilyen voltát. A helyzetleírás azonban nem csupán a cselekvéshez szükséges kiindulópontok stratégiái, perspektivikus meghatározása értelmében lehet politikai cselekvés (Körösényi 2007, 19). A programban azonosított problémák, amelyekre az ígérek megoldást kínálnak, már azt megelőzően is az ígéret státuszába kerülhetnek, hogy esetleg nem is kapcsolódik hozzájuk nyílt elkötelezettség, ami a helyzet megváltozására vonatkozik. A negatív helyzetleírás, például a program egy szakasza, ami az egészségügyi ellátás hiányosságait sorolja, minden további ígéret nélkül is a helyzet megváltoztatását ígéri. Könnyen belátható azonban, hogy ebben az értelemben az ígérettevés nem formalizálható.

Még komolyabb problémát okoz a választási program hiánya. A rendszerváltás után két esetben fordult elő, hogy releváns párt nem állt elő egységes programdokumentummal a kampány során. Az egyik, már említett eset az SZDSZ 2002-es kampányához kapcsolódik, amikor a párt nem adott ki programot, hanem a két évvel korábban bemutatott, a *Korszakváltás programja* című dokumentumra hivatkozott. Ezáltal az ígérettevés azonosíthatóságának konvencionális feltételei eltűntek, hiszen a választási kampány kontextusa nem biztosíthatta egyértelműen a 2000-es programban foglaltak érvényességét.⁵ Az SZDSZ 2002-es kampánya esetében egyszerűen a kimondott szavak hiánya teszi lehetetlenné a formalizálást, bár a 2000-es programra való visszautalások a kampány során elvileg aktualizáltak ígéreteket. Szerkezetileg ehhez hasonló a másik eset, ami a Fidesz 2014-es programjának hiányával kapcsolatos. Az újráválasztásra készülő pártja élén álló miniszterelnök a Fidesz programjának hiányával kapcsolatban úgy fogalmazott, hogy az egy szóban összefoglalható: „folytatjuk”. Ugyan programról nem beszélhetünk, az ígérettevésre jellemző elkötelezettségről azonban igen. Ebben az esetben nem a performatív ige hiánya okozza a problémát, hanem a proposíciós tartalom homályossága, az, hogy mire vonatkozik a folytatás. Tárgan értelmezve persze lehetséges volna ígéreteket azonosítani úgy, hogy mindaz, ami a megelőző ciklusban történt, kiterjesztendően értelmezhető

5 A 2000-es program tartalmát tekintve jobban hasonlított egy hosszabb távú politikai és szakpolitikai stratégiát tartalmazó manifesztumra, mint egy kampányhelyzetben szokásos választási programra. Ezt alátámasztja a helyzetleírások nagyobb részletessége és aránya (Soós–Papp–Gyulai 2013, 77–79).

a következő kormányzati időszakra is, de ez nyilvánvalóan nem teszi lehetővé az ígérettevés formalizálását.⁶

A program hiánya, illetve a programon kívül megfogalmazott választási ígérek problémája ráirányítja a figyelmet azokra a beszédaktusokra, melyekre a sajtón vagy a kampányeszközökön keresztül kerül sor. A meghatározott szavak kimondásának kérdése ekkor ismét az $F(p)$ formájú performatívumok azonosíthatóságához vezet vissza, vagyis a kérdés az, hogy az elkötelezettség következik-e a szabályszerűen végigvitt cselekvésből. A médiaígéretekre vagy a kampányanyagokban megjelenő ígéretekre ugyanakkor éppen az érvényes, mint a programígéretekre: nem feltétlenül azonosíthatóak valamely performatív ige által, hiszen nem biztos, hogy ezek egyáltalán megjelennek. A kampányanyagok esetében az eljárás azonos lehet a programígéretekhez: bizonyos mértékig a konvenció garantálhatja az ígérek azonosíthatóságát. A kampány során elhangzott ígérek esetében azonban csak maga a választási kampányhelyzet az, ami konvencionális kereteket jelenthet, de a sajtóban megjelenő információk forrása és szándékoltága ismét a formalizálás dilemmáit veti fel. A következő szakaszban ennek megfelelően az ígérettevő személyek, azt követően pedig az ígérettevés mögötti szándékok kérdésével foglalkozom.

4. *Alkalmas személyek*

Austin második szabálya szerint „az érintett személyeknek és körülményeknek meg kell felelniük az adott helyzetekben megkívánt eljárás kívánalmainak” (Austin 1990, 40). A kérdés egyszerűen az, ki tehet érvényes ígéretet egy párt nevében, kinek a beszédaktusai fogadhatók el érvényesnek egy választási kampányban abban az értelemben, hogy a kijelentés elkötelezettséget hoz léte? A választási program esetében az érvényességet maga a dokumentum garantálja, amelyet az adott párt arra hivatott testülete fogad el és hoz nyilvánosságra. A kampány során elhangzott ígérek problémája azonban éppen arra mutat rá, hogy a programon kívül is megjelenhetnek ígérek, akár úgy is, hogy azok a programban nem szerepelnek. Ekkor az ígérettevés érvényességét – Austin terminológiájával a beszédaktus sikerültségét – az garantálhatja, ha az ígérettevő alkalmas a performatívum végrehajtására. Világos, hogy nem fogadható el érvényes ígéretnek egy olyan kijelentés, amelyet valaki egy olyan párt nevében tesz, amelynek

6 Tanulságos ugyanakkor, hogy az a megszólalás, amelynek során Orbán Viktor ezt a kijelentést tette, amúgy bővelkedett „klasszikus” választási ígérekben. Pl.: „az államadósság finanszírozásába sokkal nagyobb arányban kell bevonni hazai forrásokat”, „végig kell vinni az újraiparosítást”, „meg kell változtatni a bankszektor tabukérdésnek számító tulajdonviszonyait”, „a mezőgazdaságban meg kell valósítani a birtokszerkezet átalakítását, hogy a kis-, valamint középbirtokok és a nagybirtokok aránya 80:20 legyen”. <http://www.napigazdasag.hu/cikk/7835/>

képviselőtére nincs felhatalmazva. Nem nevezhető sikerültnek az az ígéret sem, amelyet egy újságíró – akár manipulatív céllal, akár tévedésből – alaptalanul tulajdonít egy jelöltnek. Az ilyen világosan lehatárolható esetek mellett azonban vannak olyan ígérettevések, amikor a különbségek nem egyértelműek.

Nem egyértelmű ugyanis, hogy akár egy párton belül is ki az, aki a párt nevében érvényesen fogalmazhat meg ígéreteket, illetve mi történik akkor, ha a párt egy tagja a programtól eltérően tesz ígéreteket. A problémának két szélső példája lehetséges, de természetesen számos egyedi eset képzelhető el, függően a párt-szervezetnek a megszólalás hierarchiáját is érintő centralizáltságától, a pártszabályzatokban foglaltaktól, és az olyan helyzetektől, amikor a megszólalás nem a tervezhető vagy formális csatornákon keresztül történik (pl. mi történik, amikor egy jelölt zárt társaságban a programtól eltérő ígéretet tesz, és ez valamilyen módon a szélesebb nyilvánosság elé kerül). Az egyik szélső példa tehát az, amikor a politikus a pártszervezet periferiájáról tesz ígéretet, ilyen lehet például egy „alacsony rangú” politikus vagy a belső ellenzék egy tagja. A másik szélső példa, az előbbi ellenkezője azoknak a politikai vezéreknek az esete, akik a pártszervezet felett állva, annak hierarchikus működésén túllépve akár el is térhetnek a hivatalos irányvontól (lásd jelen kötet 5. fejezetét). Az első eset látszólag arra példa, hogy miért nem érvényes egy ígéret, a másodikkal kapcsolatban az eltérés nem probléma, mert a felhatalmazás nem kétséges. Itt nem annyira a konkrét, empirikus esetek létezése a lényeges, mint inkább az, hogy az ígérettevés érvényessége a beszédaktuson kívüli tényezőktől függ, például attól, hogy a címzettek miként értelmezik azt. Ez viszont azt jelenti, hogy az ígérettevés szabályai pusztán a cselekvés kontextusából nem levezethetőek.

Austin hangsúlyozza, hogy a nem megfelelő személyek problémája közel áll a nem megfelelő tárgyak problémájához (Austin 1990, 55). A két kérdés a választási ígérek esetében ott keveredik össze, amikor az ígérettevés tartalma (*p*) olyasmit jelöl, amire vonatkozóan az ígérettevőnek nincs felhatalmazása, nincs hatalma elkötelezettséget vállalni. Egy magyar párt például nem vállalhat elkötelezettséget a német költségvetéssel kapcsolatban, nem tehet érvényes módon ígéretet az ENSZ BT nevében (noha ígérheti, hogy törekszik annak befolyásolására), de ide sorolható az is, amikor arra tesz ígéretet, hogy megváltoztatja az ország kormányformáját, miközben tudható, hogy ehhez nincs és nem lesz meg a szükséges felhatalmazása, például alkotmányozó többsége. Legalábbis a beszédaktus-elmélet előfeltevései szerint ezek nem formális ígérek, hiszen az ígérettevő arra vállalt elkötelezettséget, amit nem állhat hatalmában megtenni, így számon sem kérhető annak teljesítése. Ha pedig egy ígéret teljesítése vagy annak lehetősége nem jár együtt az ígérettel, akkor nem is lehet szó ígéretről.

Az alkalmas személyek problémája az austin-i megközelítésben a konvenciók problémája, oda vezet vissza, hogy mi az ígérettevés alkalmas kontextusa, az ígélet elhangzása milyen körülmények között történik. A formalizálásnak tehát az áll az útjában, hogy a kontextus önmagában sem rögzíthető, és különösen egy politikai szituációban, amikor nagy jelentősége van annak, hogy a performatívumok címzettjei miként értelmezik az ígérettevést, a körülmények esetlegessége kiküszöbölhetetlen.

5. Szándékok és következmények

Bár Austin megkísérelte a beszédaktusok jelentésének rögzítését, leírhatóságuk formalizálását a kijelentéseket övező kontextuson keresztül, mind az eddig leírt esetekben, mind a beszédaktus-elmélet kritikájában az vált világossá, hogy mindig vannak vagy lehetnek olyan további körülmények, amelyek képesek megváltoztatni az eredeti kijelentésnek akár az illokúciós erejét jelölő elemét, akár propozíciós tartalmának jelentését. Az így létrejövő, de potenciálisan eleve adott különbségek az egyes kijelentések kontextusát illetően lehetetlenné teszik, hogy a beszédaktusokat előzetesen rögzített szabályok szerint írjuk le. Ezért már Austin is arra kényszerült, hogy ismét bevezesse azt az általa eredetileg mellőzött feltételezést, hogy egy megnyilatkozás jelentése végső soron a jelentésadó szándékától függ (Derrida, 1988; Culler 1997, 172). Austin a performatívum címzettjei felől indul ki, megelőlegezve ezzel Searle hasonló, már említett szabályát az ígérettevő intenciójának tudatosításáról: ha a megnyilatkozóknak bizonyos gondolatokat, érzéseket tulajdonítanak, vagy tőle meghatározott magatartást várnak el, akkor a beszédaktust végrehajtónak valóban gondolnia, éreznie kell azokat, és hajlandóságot kell mutatnia a megfelelő magatartásra, valamint később ennek megfelelően kell viselkedniük (Austin 1990, 40).

Mint korábban szó volt róla, ezek a szabályok annyiban térnek el az előzőektől, hogy megszegésük nem érvényteleníti a beszédaktust, vagyis az ígérettevést, hanem visszaélésnek, üres aktusoknak, őszintétlenségnek számítanak (Austin 1990, 42). Látható volt, hogy Searle is hasonló módon oldotta meg az elvárt szándékok problémáját, amikor feltételezte, hogy az elkötelezettség végső soron azokra a szándékokra irányul, amelyeket a performatívum megjelenít, nem pedig a propozíciós tartalomra. Az ígérettevés ennek megfelelően nem másra vonatkozik, mint az ígélet betartásának általános szabályára, hiszen az ígélet végső soron azt ígéri, hogy a megnyilatkozó betartja az ígéletet.

Az ígérettevés formalizálhatóságával kapcsolatban az elvárt szándék, mint a beszédaktus jelentését stabilizáló tényező, ellentmondásos következtetéshez vezet. Egyrésztől ugyanis az ígérettevés tökéletes formalizálhatóságát sugallja,

másrészt – mivel önmagán kívül semmi másra nem vonatkozik – ez a formalizálás olyannyira általános, hogy az ígérettevés egyedi eseteivel kapcsolatban nem rendelkezik megkülönböztető erővel, így empirikusan nem visz előrébb, mint az eddig tárgyalt szabályok. Ennek belátásához elegendő arra gondolni, hogy milyen szabályok segítségével lehetne azt megállapítani, hogy a választási kampányban egy jelölt valóban gondolja-e azokat a gondolatokat, amelyeknek együtt kellene járniuk megnyilatkozásával.

Searle szerint az elkötelezettség ettől függetlenül, az ígérettevésben feltételezett szándékért vállalt felelősségen keresztül létrejön, és Austin is kínál menekülőutat, amikor az ígéret szabályszerűségének feltételül szabja a későbbi teljesítést. A lényeg azonban éppen az lenne, hogy az ígéretről önmagában – megtartásától vagy megszegésétől függetlenül – megállapítható legyen, hogy szabályszerű-e, ebben pedig nem jelent valódi előrelépést, ha az ígérettevés szabályainak az ígéret betartása is részévé válik.

Az ígérek általános kategóriáján belül a választási ígérek abban különböznek minden más ígértől, hogy nemcsak a kimondás és a teljesítés tekintendő konstitutív elemének, hanem e kettő között a választással létrejövő felhatalmazás is. Ahhoz, hogy az ígéret teljesítése vagy megszegése egyáltalán szerepet kaphasson az ígérettevés szabályszerűségének megállapításában, figyelembe kell venni azt is, hogy a választáskor az ígéret mandátummá alakul-e át. Minden választási ígéretnek van ugyanis egy olyan, feltételelességre utaló implicit eleme, mely nem szükségszerűen van jelen az egyéb ígerekben. Az $F(p)$ formula ki kell hogy egészüljön azzal, hogy „választási győzelem / mandátumszerzés esetén...”, hiszen enélkül értelmetlen lenne az ígéret teljesítését várni.⁷ Ez pedig azt jelenti, hogy – legalábbis a beszédaktus-elmélet előfeltevései szerint – a választási ígérek nem formalizálhatók, szabályaik nem rögzíthetőek, sőt szükségszerűen tartalmaznak egy olyan megszorító mozzanatot, ami az elkötelezettséget feltételelessé teszi egy újabb körülményt hozzátéve a performatívumhoz.

4. KONKLÚZIÓ: ÍGÉRETKÉNT ÉRTENI

Kiinduló kérdésem az volt, hogy vajon formalizálhatóak-e a választási ígérek, rendelkezésre állnak-e olyan kritériumok, amelyek alapján el lehet dönteni, hogy egy választási kampányban tett megnyilatkozás ígéretnek minősül-e vagy sem. A kérdés az empirikus kutatás problémáiból kiindulva fogalmazódott meg, az elemzés célja pedig az volt, hogy sorra vegye az ígérettevés, a választási kampányokban történő ígérettevés specifikus jellemzőit annak érdekében, hogy

⁷ Ami nem ugyanaz, mint annak vizsgálata, hogy az egyik politikai erő által tett ígéretet nem teljesíti-e egy másik, amely végül a felhatalmazást megszerezte.

az ígéretazonosítás ellentmondásai és bizonytalanságai mérsékelhetők legyenek, ha meg nem is szüntethetők.

Feltételeztem, hogy a választási ígérek vizsgálhatók a beszédaktus-elmélet előfeltevései alapján. A feltételezés részben bizonyult csak igaznak. Az elmélet klasszikusai, Austin és Searle alapján a választási ígérek nem formalizálhatók azon szabályok mentén, amelyek szerintük a sikerült és érvényes beszédaktusokat jellemzik. Az eltérések részben a beszédaktus-elméletre vonatkozó általános kritikával vágnak egybe például a beszédaktusokat övező kontextus és konvenciók rögzíthetetlenségével kapcsolatban, részben azonban a sajátosan politikai helyzet teszi egyedivé a választási ígéreteket minden más ígérettevéshez képest. A választási ígérek ugyanakkor részben megfelelnek a beszédaktus-elmélet egyes előfeltevéseinek és szabályainak, ami indokoltta teszi a fenti elemzést, hiszen ha a formalizálás nem is bizonyult lehetségesnek, a formálishoz való hozzáférés legalább tisztázott néhány fontos, az azonosításnál figyelembe veendő szempontot.

Az azonban mind beszédaktus-elméleti, mind demokrácielméleti szempontból világosnak látszik, hogy a választási ígérek képesek elkötelezettséget létrehozni. A fentiek alapján azonban ennek magyarázata nem kereshető az ígérettevés konvenciói, szabályai között. Nem az ígérettevés, nem az ígérettevő, hanem az ígéretértés, illetve az ígéretként értés az, ami az elkötelezettséget létrehozza. Ha nincsenek rögzíthető konvenciók – mondja Strawson –, akkor a beszédaktus sikerességéhez arra van szükség, hogy a címzettek felfogják, befogadják a megnyilatkozás jelentését. Mint látható volt, Searle is beszélt a tudatosítás szerepéről, ahogy Austin is említi egy helyen az ígéretként értés szükségességét (Austin 1990, 46), ez a szempont azonban az elméleten kisebb figyelmet kapott a konvencióknál és az intencionalitásnál.

Ez még nem a perlokúció területe, azaz nem annak kérdése, hogy az ígéretet megismerő, az abban rejlő elkötelezettséget megértő címzettek odaadják-e szavazatukat az ígérettevőnek. Vagyis ez nem az ígérettevésen keresztüli meggyőzés esete, hanem az ígéretként értés lehetősége. Egyszerűen arról van szó, hogy *amit a választók ígéretként értenek, vagy potenciálisan ígéretként érthetnek, az ígéretnek számít függetlenül attól, hogy az illokúciós aktus szabályos volt-e a beszédaktus-elmélet szerint.* Választási ígéretekről beszélve a formalizálásnak ennél pontosabb lehetősége nem áll rendelkezésre abban az esetben, ha a választási ígérek, és nem pedig a választók tudása jelenti a kiindulópontot. A választási ígéreknek nincsenek rögzíthető szabályai, ezért amennyiben valóban arra vagyunk kíváncsiak, hogy mi a választáson létrejövő mandátum tartalma, akkor nem megkerülhető annak vizsgálata, hogy a választók mit gondolnak, és mit tekintenek ígéretnek.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Austin, John L. 1990. *Tetten ért szavak*. Pléh Csaba (ford.) Budapest. Akadémiai Kiadó.

Culler, Jonathan 1997. *Dekonstrukció*. Módos Magdolna (ford.) Osiris Kiadó.

Derrida, Jacques 1988. Signature Event Context. Alan Bass (ford.) In *Uő Limited Inc*. Northwestern University Press.

Hume, David 2006. *Értekezés az emberi természetről*. Bence György (ford.) Akadémiai Kiadó.

Körösényi András 2007. A demokratikus elitizmus konszenzusán túl. *Politikatudományi Szemle*. 4. 7–28.

Rawls, John 1997. *Az igazságosság elmélete*. Krokovay Zsolt (ford.) Osiris Kiadó.

Royed, Terry J. 1996. Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras. *British Journal of Political Research*, 26: 45–80.

Scanlon, Thomas M 1998. *What We Owe to Each Other*. The Belknap Press of Harvard University Press.

Searle, John R. 1969. *Speech acts: an essay in the philosophy of language*. Cambridge University Press.

Searle, John R. 1979. A taxonomy of illocutionary acts. In *Uő. Expression and Meaning. Studies in the Theory of Speech Acts*. Cambridge University Press. 1–29.

Searle, John R. 2000. *Elme, nyelv és társadalom. A való világ filozófiája*. Kertész Balázs (ford.) Vince Kiadó.

Sencer, Stephen D. 1991. Read My Lips: Examining the Legal Implications of Knowingly False Campaign Promises. *Michigan Law Review*. 90: 428–469.

Soós Gábor–Körösényi András 2013. *Azt tették, amit mondtak? Választási ígérek és teljesítésük, 2002–2006*. Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet.

Soós Gábor–Papp Zsófia–Gyulai Attila 2013. Tudhatjuk-e, mit akarnak? Az ígérek azonosításának és kódolásának módszertana. In Soós–Körösényi (szerk.): *Azt tették, amit mondtak? Választási ígérek és teljesítésük, 2002–2006*. Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. 60–89.

Strawson, Peter F. 1964. Intention and Convention in Speech Acts. *The Philosophical Review*. Vol. 73, No. 4. 439–460.

Szűcs Zoltán Gábor–Gyulai Attila 2013. A retorikai ígéretek helye a mandátumelméletben. In Soós–Körösenyi (szerk.): *Aszt tették, amit mondtak? Választási ígéretek és teljesítésük, 2002–2006*. Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. 165–180.

7. FEJEZET

Horváth Péter

A kormányprogram vákuumában.

Választási ígérek és koalíciós megállapodások, 1998–2006

A fejezet a választási ígérek és a koalíciós megállapodások kapcsolatának vizsgálatára vállalkozik. Arra a kérdésre keresi a választ, hogy milyen ígérek kerülnek be a megállapodásba, és vajon a bekerülés növeli-e egy ígéret teljesülésének esélyét. A nemzetközi ígéretkutatás és a koalíciós kutatás irodalmára támaszkodva megvizsgál tízenegy hipotézist a bekerülésre és a teljesülésre vonatkozóan. Ennek részeként megvizsgálja az 1998-2006-os koalíciós megállapodások terjedelmét, szerkezetét és tartalmát, továbbá, hogy ezek hogyan szabályozzák az eljárásokat, a hivatalok elosztását és a közpolitikát. A fejezet második része áttekinti a választási ígérek megállapodásba kerülését és teljesülését különböző dimenziókban (retorikai és konkrét ígéret, közpolitikai terület szerinti megoszlás, bekerülés és teljesülés pártonkénti aránya stb.). A magyar esetet nemzetközi összehasonlításban is vizsgálja.

Az elemzés kimutatta, hogy az 1998-2006-os választási ciklusok 1711 tesztelhető választási ígéréteiből statisztikailag elhanyagolható került be a koalíciós szerződésekbe. Ez az eredmény a teljesüléssel kapcsolatos hipotéziseket is eldöntötte. A fejezet leglényegesebb kérdése az volt, hogy egy választási ígéret nagyobb valószínűséggel teljesül-e, ha bekerül a koalíciós megállapodásba. A meglepő válasz: a bekerülés nem befolyásolja a teljesülés valószínűségét. A koalíciós megállapodás szerepe a teljesülésben úgy foglалható össze, hogy az ígérek és a pártok között nem szelektál, hanem egységesen kizár: nem enged a koalíciós megállapodásba bekerülni egyetlen ígéretet sem, és e tekintetben nem tesz különbséget a pártok között. A szerző megkísérel olyan magyarázatokat kidolgozni erre a jelenségre, amelyek későbbi kutatások kiindulópontját képezhetnek.

1. BEVEZETÉS

Ebben a fejezetben a választási ígéretek és a koalíciós megállapodások kapcsolatát vizsgálom, ezen belül is azt, hogy mely ígéretek kerülnek be a megállapodásba, illetve azt, hogy a bekerülés növeli-e egy ígéret teljesülésének esélyét.

A koalíciós szerződés vizsgálatának jelentőségét egyrészt az ígéretkutatás keretétől szolgáló mandátumelmélet adja (Royed 1996; Przeworski–Stokes–Manin 1999). Eszerint a koalíciós szerződés a választók által a politikusoknak adott felhatalmazás erősségét gyengítő tényező, ugyanis már itt fennáll az ún. *mandátumszivárgás* veszélye, „melynek során a kormányzati politika nemcsak a végrehajtás, de már a célkijelölés során is eltávolodik a választási mandátum közpolitikai tartalmától” (Körösényi–Sebők 2013, 30).

A nemzetközi ígéretkutatás más szemszögből tekint a koalíciós szerződésre, és az ígéretteljesítés egyik magyarázó változójának tekintik. Ennek kapcsán azt vizsgálják, hogy egy ígéret bekerül-e a koalíciós szerződésbe, vagy, hogy egy ígéret kapcsán konszenzus van-e a kormánypártok, a kormány- és az ellenzéki pártok, valamint ez utóbbiak között (Thomson, 2001; Mansergh–Thomson 2007; Moury 2011; Schermann–Ennsner–Jedenastik 2014ab). A koalíciós szerződés kérdését Thomson (2001) hozta be a szakirodalomba, mint az ígéretteljesülés valószínűségét növelő magyarázó tényezőt. Vizsgálata azt mutatta, hogy azok az ígéretek teljesültek nagyobb arányban, amelyeket a kormánypártok koalíciós szerződésben rögzítettek. Azaz, a teljesülésre a kormánypártok közötti politikai konszenzus léte vagy hiánya gyakorol hatást (Sebők–Horváth–Ondré–Pál 2013, 130).

A koalíciós szerződés ugyanilyen releváns a koalíciós kutatás számára is, mert a kormányzás fontos instrumentuma, nagyon hasznos útmutató a többpárti kormányzás és kormánypolitika elemzéséhez. A koalíciós megállapodás jelentőségét a koalíciós politikára vonatkozó alábbi előfeltevések adják. 1. *A koalíciós politika stratégiai jellegű*, amely a politikai szereplők motivált cselekedeteiben nyilvánul meg, és e magatartás valamilyen alapvető célra irányuló, állandó törekvésből fakad. A céljaik elérése során a politikai szereplők megpróbálják racionálisan anticipálni a többi résztvevő magatartását, akikkel interakcióba lépnek. 2. *A koalíciós politika pártok közötti játszmaként értelmezhető*, amelynek főszereplői a pártvezetők, ők határozzák meg, hogy miről szól a játszma, ők definiálják annak tartalmát. 3. *A koalíciós politikát az anticipáció irányítja*. Mivel a pártok stratégiai szereplők, egyik lépés sem érthető meg a koalíciós politika többi cselekményétől elkülönítve, legyen az múltbeli vagy jövőre vonatkozó. 4. *A koalíciós politika intézményileg kondicionált*, nem érthető meg az intézményi környezet azon szabályok nélkül, amelyek alapján a játszmákat játsszák. Az intézmények egy része exogén jellegű, amelyeket a szereplők rövid távon nem tudnak megváltoztatni (pl. az al-

kormányos kormányzati rendszer), míg a másik része endogén természetű, azaz olyan szabályok, amelyeket gyakran pont maguk a pártok állítanak fel a koalíciós játszma során adódó problémák kezelésére (Müller–Strøm 2003a, 4–5).

2. ELMÉLETI KERET

A koalíciós megállapodás célja többnyire a konfliktusok koalíción belül tartása és a kormánypolitika koordinálása. Azonban a megállapodás csak a „forgatókönyv”, és nem maga az „előadás”, azt rögzíti, hogy a felek miben állapodtak meg a koalíciós ciklus elején, és nem azt, hogy ténylegesen mit tettek (Müller–Strøm 2010, 159).

A megállapodásokat általában azzal a kettős céllal hozzák tető alá, hogy szabályozzák a kormánypártok közötti viszonyt, illetve párton belüli használatra is szolgálnak. A megállapodásnak van tehát egy belső közönsége és funkciója, illetve egy külső közönsége és funkciója. A belső közönség maga a párttagság és a párt szavazói, ebben a vonatkozásban a koalíciós megállapodás egyfajta előzetes elköteleződés arra az esetre, amikor a párt politikai konfliktuson megy keresztül. Ekkor a pártvezetők számára eszközül szolgálnak, intézményes mechanizmust biztosítanak arra, hogy ellenálljanak a párton belüli nyomásnak vagy csábításnak, hogy a vállalt kötelezettségektől visszalépjenek. A megállapodás külső funkciója az, hogy összeköti a különböző pártok vezetőit, megkönnyíti a kommunikációt közöttük, fékezi a pártok közötti konfliktusokat, illetve elősegíti ezek megoldását. Ebből következően valamilyen formában fegyelmet írnak elő a parlamenti szavazásban, valamint a parlamenti és kormányzati működés egyéb kérdéseiben (Müller–Strøm 2010, 165).

A megállapodások szükségességét három tényező vezérli: 1. a pártok preferencia-diverzitása, 2. a jövőendő interakciókkal kapcsolatos bizonytalanság, és 3. az oportunista magatartás kockázata (Müller–Strøm 2010, 160).

1. A pártoknak általában egymással ütköző preferenciái vannak a végrehajtó hatalmi ág kontrolljából származó olyan javakat illetően, mint a policy-befolyás, a hivatalok juttatása, és a jövőbeli választási előnyök, mert ezek szűkösek, és nem minden igény elégíthető ki egyszerre. A kormányzati hivatalok elosztása – legalábbis rövid távon – állandó összegű játszma, a miniszteri tárcák általában oszthatatlanok. A választási előny, a kapott szavazatok aránya még szigorúbban állandó összegű játszma, a koalíciós pártok egymás ellen is versengenek a szavazatokért, az egyik párt nyeresége a másik párt vesztesége. Harmadrészt, a kormánypártok policy-kompatibilitása ellenére is a legkritikább esetben fordul elő, hogy minden policy-preferenciát egyidejűleg kielégítsenek.

2. A jövődő interakciókkal kapcsolatos bizonytalanságot az adja, hogy a pártok jelentős mértékű bizonytalansággal szembesülnek a jövőben meghozandó döntéseket és ezek körülményeit illetően. A bizonytalanság a policy-eszközök, a politikai napirend és a szavazók szintjén jelentkezik. Egyrészt, a politikusok nem teljesen értik a rendelkezésre álló policy-eszközök és az általuk kívánt politikai kimenetel kapcsolatát. Másrészt, bizonytalansági forrás a politikai környezet, a politikai napirend, amellyel a pártvezetők a parlamenti ciklus során szembesülnek (pl.: politikai napirendi sokk, nemzetközi válság, stb.). A harmadik bizonytalansági tényező, hogy a politikusok nem tudják előre, hogy a választók hogyan reagálnak döntéseikre. Mindez kockázatosá teszi az együttműködést, és arra készíti a pártokat, hogy formalizálják együttműködésüket.

3. A bizonytalanságból ered az opportunisták magatartás kockázata. A politikusokat az a félelem is vezérli, hogy a politikai környezetet számukra hátrányos módon manipulálják, és hogy nem tartják be a megállapodást. Az opportunizmus kockázata akkor merül fel, amikor a koalíciós partnerek a bizonytalanságot arra tudják felhasználni, hogy mások kárára személyes előnyhöz jussanak, például előre nem látott körülményeket policy-engedmények elérésére használják ki. (Müller–Strøm 2010, 166–168).

3. HIPOTÉZISEK

Az ígéretek teljesülése és a koalíciós megállapodás viszonyában a hipotézisek két csoportját különítem el. Az egyik az ígéretek koalíciós megállapodásba kerülésére vonatkozik, a másik a koalíciós megállapodásba bekerült ígéretek teljesülésére. Ennek alapján az alábbi, a koalíciós kutatás elméleti alapjaira épülő hipotéziseket vizsgálom:

A választási ígéretek koalíciós megállapodásba kerülése:

H1: A koalíció vezető pártjának választási ígéretei nagyobb arányban kerülnek be a koalíciós megállapodásba, mint a kisebbik koalíciós partnereké.

A hipotézis elméleti alapja, hogy a választások után kiemelkedik egy párt, amely elsőként mozdul, és a kormányalakítási tárgyalásokat kezdeményezi. Ez teszi az első koalíciós javaslatot, a kormányalakítás és a koalíciós alku ennek a vezetésével, és az ő ajánlatáról folyik (Strøm 1995; Gallagher–Laver–Mair 2001; De Winter–Andeweg–Dumont 2002; Müller–Strøm 2003 – idézi Horváth 2014, 35–36). E speciális pozíciójának köszönhetően a vezető párt a fenti előnyt tudja biztosítani magának.

H2: Az ígéretek koalíciós megállapodásba kerülésében nagypárti előny érvényesül: a nagypárt ígéretei nagyobb arányban kerülnek be a koalíciós megállapodásba, mint a középpárté és a kispárté.

A hipotézis egy klasszikus, hivatal-orientált koalíciós elmélet, a minimális mandátumszámú többség azon előfeltevéséből indul ki, hogy a pártok a többséghez való hozzájárulásuk mértékében részesülnek a hivatalokból (Gamson 1961 – idézi Horváth 2014, 26). A mandátumszám helyett azonban három pártméretet (nagypárt, középpárt, kispárt) különböztet meg, és nagypártnak a Fideszt és az MSZP-t, középpártnak az FKgP-t, kispártnak az MDF-et, az SZDSZ-t és a KDNP-t tekintem.

H3: A koalíció kulcspártjának ígéretei nagyobb arányban kerülnek be a koalíciós megállapodásba, mint a potyautas párté.

A hipotézis arra a méretelvű előfeltevésre épít, hogy a koalíciós alku során bizonyos pártok a mandátumszámuk miatt speciális helyzetben vannak, és az alkuerejük sokkal erősebb vagy sokkal gyengébb, mint a többi párté. Ilyen speciális párt a kulcspárt, amelynek kilépése esetén a kormánytöbbség megszűnik, míg a potyautas párt kilépésével a többség megmarad. Ezért a kulcspárt nagyobb arányban tudja az ígéreteit bejuttatni a koalíciós megállapodásba, míg a potyautas párt nagyon gyenge érdekérvényesítő erővel rendelkezik. Kulcspárt volt az FKgP 1998-ban, valamint az SZDSZ 2002-ben és 2006-ban, míg potyautas párt volt az MDF 1998-ban.

H4: A koalíciók középpárti méretű kulcspártjának ígéretei nagyobb arányban kerülnek be a koalíciós megállapodásba, mint egy kispárti kulcspárté.

Ez a hipotézis azt kívánja tesztelni, hogy a korábbi hipotézisek pozitív előfeltevései együttes alkalmazásának egymást erősítő hatása van-e. Azaz, két kulcspárt közül a nagyobb méret nagyobb befolyást biztosít-e a koalíciós megállapodás tartalmának meghatározásában. Ez az FKgP és az SZDSZ összehasonlítását teszi lehetővé.

H5: A kulcspárti státuszú kispártok ígéretei nagyobb arányban kerülnek be a koalíciós megállapodásba, mint a potyautas státuszú kispártoké.

A hipotézis azt kívánja vizsgálni, hogy két, egyaránt kispárt alkuerejét eltérően befolyásolja-e az, hogy az egyik kulcspárt, a másik pedig potyautas. Ez lehetővé teszi az MDF és az SZDSZ összehasonlítását.

A koalíciós megállapodásba került ígéretek teljesülése:

H6: A választási ígéretek nagyobb valószínűséggel teljesülnek, ha bekerülnek a koalíciós megállapodásba.

A hipotézist a koalíciós elmélet és a nemzetközi ígéretkutatás alapozza meg. Egyrészt, a koalíciós alkuban a policy-nyereség, szemben a hivatalokkal, nem zérus összegű, mert egy ígéret teljesítése az összes kormánypárt számára növelheti a policy-kifizetést. Másrészt, a pártmandátum irodalma alapján a koalíciós pártok közötti konszenzus növeli egy ígéret teljesítésének esélyét. Harmadrészt, a megállapodás kontrolleszköz arra is, hogy a minisztereket rászorítsák a koalíciós alku során elfogadott politikai irányvonal (*policy*) tartására (Schermann–Ennsner-Jedenastik 2014ab; Thomson 2001).

A *H7–H11* hipotézis elméleti alapját analógia alapján a *H1–H5* hipotézisnél kifejtett logikai magyarázatok adják.

H7: A koalíció vezető pártjának koalíciós megállapodásba bekerült ígéretei nagyobb arányban teljesülnek, mint a kisebbik koalíciós partnereké.

H8: A koalíciós megállapodásba bekerült ígérek teljesülésében nagypárti előny érvényesül: a nagypárt koalíciós megállapodásba bekerült ígéretei nagyobb arányban teljesülnek, mint a középpárté és a kispárté.

H9: A koalíció kulcspártjának koalíciós megállapodásba bekerült ígéretei nagyobb arányban teljesülnek, mint a koalíció potyautas pártjáé.

H10: A koalíciók középpárti méretű kulcspártjainak azon ígéretei, amelyek bekerülnek a koalíciós megállapodásba, nagyobb arányban teljesülnek, mint a kispárti kulcspártoké.

H11: A kulcspárti státuszú kispártok azon ígéretei, amelyek bekerülnek a koalíciós megállapodásba, nagyobb arányban teljesülnek, mint a potyautas státuszú kispártoké.

Ahhoz azonban, hogy ezeket a hipotéziseket tesztelni tudjuk, először meg kell vizsgálni magukat a koalíciós megállapodásokat mint kormányzási instrumentumokat. Hogyan is néznek ki ezek, mekkora a terjedelmük, és milyen részekből állnak?

4. ADATOK

Az elemzés adatforrását a koalíciós megállapodások terjedelme, szerkezete és tartalma adja.

A koalíciós szerződések három általános kérdést szabályoznak: 1. eljárások, 2. hivatalok elosztása, és 3. közpolitika (Müller–Strøm 2010, 174). Az eljárások a koalíción belüli játékszabályokat jelentik, általában ide tartozik a koalíciós frakciók együttműködése a parlamenten belül, a parlamenti fegyelem szabályozása, valamint a koalíciós kormányzás és konfliktuskezelés szabályai. A hivatalok elosztása a kabinetposztok (miniszterek, államtitkárok) és a többi patronázscúcspozíció (pl. államfő, Házelnök, stb.) pártok közötti elosztását jelenti, illetve

az ezekhez kötődő hatáskörök és kompetenciák allokációját. A közpolitika (*policy*) pedig a leendő kormány politikai irányvonalát próbálja meg kijelölni.

Miként az 1. táblázatban látszik, az előbbi három általános kérdésen belül a magyar koalíciós megállapodásokban tartalmilag hét rész különíthető el.¹

1. tábla A koalíciós megállapodások hossza és tartalma, 1998–2006 (%)

	1998			2002	2006	átlag
	Fidesz-MDF	Fidesz-FKgP	Fidesz-FKgP-MDF	MSZP-SZDSZ		
Szerződés hossza (szavak száma)	873	1309	520	777	1014	899
Általános eljárási szabályok	25	14	57	34	39	34
Policy-specifikus eljárási szabály	-		9	-	-	9
Hivatalok elosztása	11	11	-	25	12	15
Hatáskörök elosztása	5	27	-	-	8	13
Közpolitikák	-	-	-	1	6	4
Politikai	55	38	30	26	19	34
Technikai	1	3	-	5	5	4

Forrás: saját számolás; változók: Strom–Müller–Bergman 2010, 173.

Megjegyzés: A Politikai és a Technikai változót én alakítottam ki, a kötetben ezek nem szerepeltek.

A legnagyobb részt az általános eljárási szabályok teszik ki, mind a három koalíció esetében külön-külön, és átlagosan is. Itt olyan kérdéseket tárgyalnak, mint a frakcióvezetők együttműködése egymással és a kormánnyal, a kormány ellenőrzésének eszközeinek (interpelláció, kérdés) előzetesen egyeztetett alkalmazása, a jogalkotás koalíciós kontrollja (törvényjavaslatok benyújtása, támogatása, módosítása, szavazása, stb.), az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi döntések, a határozatképesség és a kormánytöbbség biztosítása, a bizottsági munka szabályozása.

Az általános eljárási szabályokkal azonos arányt tesznek ki a tisztán politikai részek, a koalíciós megállapodások szövegének egyharmadát a szimbolikus-pártpolitikai jellegű megfogalmazások teszik ki. Ezek az ország helyzetével, jövőjével (vízió) és a demokráciával foglalkozó, vagy a szóban forgó választás és kormányalakítás fontosságára vonatkozó helyzetértékelések, deklarációk, vagy a

1 1998-ban a Fidesz külön-külön megállapodást kötött az MDF-fel és az FKgP-vel is, emellett a frakcióvezetők egy közös megállapodásban rögzítették a három párt országgyűlési képviselőcsoportjainak együttműködését. Ezt tükrözi az 1. táblázat három oszlopa, de az ígértetlenség elemzésekor a három dokumentumot egyetlen koalíciós megállapodásként kezeltem.

leendő kormánypártok programmatikus összeállításának igazolása, illetve a kormányalakítás visszavezetése a „népakaratra”.

A politikai részek hangvétele ünnepélyes, alapvető funkciója az alakuló koalíciós kormány legitimálása. Ilyen mondatok tartoznak ide például, hogy: „Az 1998. május 10-én és 24-én lezajlott országgyűlési választásokon részt vevő magyar polgárok többsége a változásra, a mindenki által érzékelhető fejlődésre, az életkörülmények javulására, a rendszerváltozás folytatására szavazott. Szavazataival kifejezte azon akaratát, hogy a huszonegyedik század küszöbén, a magyar államiság második évezredének kezdete előtt polgári pártokra ruházza Magyarország kormányzati vezetésének felelősségét. ... Két demokratikusan választott kormány tevékenységét végigkövetve a magyar polgárok azt látják, hogy a rendszerváltozáskor és a piacgazdaság intézményrendszerének sikeres megteremtése mellett a remélt felemelkedés csupán kevesek kiváltsága maradt. Ma a polgárok döntő többsége az 1990-ben elindult változások vesztesének tekintti magát” (Fidesz–MDF 1998, 1, 3). „A Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége a magyarországi szociáldemokrácia és a magyarországi liberalizmus pártjai, a széles nemzeti összefogásra építve koalícióra lépnek, és a nemzet sorsa iránt érzett felelősségtől vezérelve, a stabil kormányzás érdekében szem előtt tartva közös kormányt alakítanak” (MSZP–SZDSZ 2002, 1). „A Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége–Magyar Liberális Párt, eleget téve a választópolgárok kinyilvánított akaratának, a stabil és cselekvőképes kormányzás biztosítása érdekében, az előző négy év együttműködését folytatva, koalícióra lép, és közös kormányt alakít” (MSZP–SZDSZ 2006, 1). A politikai nyilatkozatok szempontjából különösen a Fidesz–MDF-megállapodás érdekes, mert ennek több mint felét a politikai részek teszik ki.

Talán nem meglepő, hogy a koalíciós szerződések harmadik leghosszabb része a hivatalok és az ezzel járó hatáskörök elosztásával foglalkozik. Ebbe elsősorban a minisztériumok, illetve a miniszteri és politikai államtitkári pozíciók elosztása tartozik. Míg az 1998-as koalíció csak azt szabályozta, hogy melyik párt melyik minisztérium élére és politikai államtitkári pozíciójára jogosult minisztert jelölni, addig 2002-ben személyesen megnevezték a minisztereket és az államtitkárokat. 2006-ban – a pártok és a koalíció kontinuitása ellenére – szakítottak a 2002-es gyakorlattal, és csak azt rögzítették tételesen, hogy az SZDSZ melyik miniszteri és miniszterhelyettesi pozícióra jogosult jelölni. Ez egyrészt közelebb áll az 1998-as megoldáshoz, másrészt viszont az az általános felhatalmazás, hogy „a többi tisztségre a Magyar Szocialista Párt jogosult jelölni”, elvileg lehetővé tette az MSZP számára korlátlan számú minisztérium létrehozását és osztatlan pártirányítás alá helyezését.

Ezen általános gyakorlaton felül mindhárom megállapodás további hivatalok elosztását szabályozza. 1998-ban a koalíciós szerződés rögzítette a közös köztársaságielnök-jelölt két párt között megosztott kiválasztását, azáltal, hogy a jelölt kiválasztásában az FKgP-nek javaslattevői, a Fidesznek egyetértési jogot adott. Emellett a Fidesz kiscgazdajelölteket engedett az MNB és az ÁPV RT Felügyelő Bizottságának elnöki, és az MNB egyik alelnöki pozíciójára. Az önkormányzati választásokra pedig azt a hivatalelosztást rögzítették, hogy a Fidesz főpolgármestert-jelöltjének támogatásáért cserébe a kiscgazdák egy főpolgármester-helyettesi pozíciót kaptak. 2002-ben a MEH-be telepített politikai államtitkárokat és feladatukat nevesítették. Ők voltak azok a személyek, akik nem kaptak hagyományos ágazati vezetői posztot, de az MSZP belső erőviszonyai miatt adni kellett nekik valamilyen hivatalt. A 2006-os koalíciós szerződésben – a 2007–2013-as EU-források lehívása miatt – a Nemzeti Fejlesztési Tervet, illetve a Nemzeti Fejlesztési Tanács létrehozását nevesítették még, mely utóbbi elnöke a miniszterelnök lett, a tagjait a kormányfő, alelnökét pedig az SZDSZ jelölte. Az SZDSZ-nek adott másik lényeges poszt a Miniszterelnöki Hivatalon belül létrehozott Koalíciós Koordinációért Felelős Miniszterhelyettesi tisztség volt.

A hatáskörök elosztása átlagosan körülbelül ugyanakkora arányt tesz ki a megállapodásokban, mint a hivatalok elosztása. A személyzeti hatásköröket illetően, 1998-ban a kölcsönös „ellensúlyok” rendszere jött létre azzal, hogy a politikai államtitkárokat a minisztert adó párt jelölhette, viszont a miniszter által jelölt közigazgatási államtitkár kinevezését a kormányfő megtagadhatta, míg a koalíciós partnerek által jelölt minisztert és államtitkárt – a partner kérésére – a kormányfőnek fel kellett mentenie.² Az MSZP és az SZDSZ két koalíciós megállapodásában – a korábbiakon felül – nem szabályozták a miniszterek és államtitkárok kinevezését és felmentését.

1998-ban a Fidesz és az FKgP megállapodásában a hatáskörök elosztása a második legnagyobb arányt, 27 százalékot tett ki. Ez annak tulajdonítható, hogy a koalíciós szerződésben biztosítottak garanciát a kiscgazdák által irányítandó Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium csúcsminisztériummá alakítására. Részletesen rögzítették, hogy az átalakuló-megszűnő Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumból és a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztériumból milyen területek kerülnek át az FVM-hez (területfejlesztés, építéset-építéset, mezőgazdasági célú vízgazdálkodás és vízkárelhárítás), illetve nevesítették, hogy az új tárca látja el a mezőgazdasággal és az élelmiszeriparral kapcsolatos piaci intervencióval kapcsolatos feladatokat.

2 Torgyán pártelnök kormányból való távozásával és az FKgP 2001-es szétszakadásával Orbán kormányfő Torgyán kérése ellenére sem mentette fel a kiscgazda minisztereket.

Hivatali és hatásköri kérdés még 2006-ban érdemel említést. Az ekkor létrehozott Koalíciós Koordinációért Felelős Miniszterhelyettes általános jogkört kapott, hogy az SZDSZ álláspontját a „kormányzati döntés-előkészítés és döntéshozatal valamennyi érdemi szintjén – ideértve a szakmapolitikai, a közigazgatási egyeztetést, a kormányulást, stb. – ” képviselje. A kormány fontos policy-prioritását jelezte a Nemzeti Fejlesztési Terv és az uniós pályázatok koordinálásának nevesítése a koalíciós szerződésben, azonban az erre létrehozott Nemzeti Fejlesztési Tanácsnak az általános hatásköreit sem rögzítették, csupán az összetételét.

Policy-specifikus eljárási szabály nagyon kevés jelenik meg a szerződésekben. Csupán az 1998-as frakció-megállapodás írt elő külön konzultációt a költségvetés, a kétharmados törvények és az átfogó törvénycsomagok esetében a frakciók témafelelősei és az illetékes miniszterek, államtitkárok között.

A koalíciós megállapodások nem tartják fontosnak a leendő kormány politikai irányvonalát meghatározni. Tiszta policy-tartalom, valamilyen ágazati politika a legkisebb mértékben jelenik meg a megállapodásokban. Ennek mértéke abszolút értelemben alacsony (négy százalék), és a szerződések technikai részei (alcímek, utalás mellékletre, stb.) is ugyanekkora arányt tesznek ki. Ráadásul, lényegében csak 2006-ban beszélhetünk érdemi policy-tartalomról, de az is nagyon szűk tematikailag, mert csupán két témához kötődik, az egyik az Európai Unió (csatlakozás, európai uniós források, nemzeti fejlesztés), a másik a korupció. Emellett, ezek a policy-ügyek nagyon röviden, szinte csak jelszószerűen vannak megemlítve, mintegy csupán az ügy fontosságát hangsúlyozandó („fel lép a korupció ellen”).³

A koalíciós megállapodások átlagos terjedelme körülbelül kilencszáz szó (lásd 1. tábla). Az, hogy vajon ez sok vagy kevés, erre az 1994-es koalíciós megállapodással való összevetés, illetve a nemzetközi összehasonlítás tud választ adni.

Az MSZP és az SZDSZ 1994-es megállapodása (MSZP–SZDSZ 1994) nagyságrendekkel hosszabb, 31 875 szó terjedelmű (több mint 100 oldal) volt, mert – a közös kormányzás működési szabályain és intézményes biztosítékain, valamint a kormányzati struktúrán kívül – a dokumentum közel kilencven százalékban (27 754 szó) a policyről szól, tizenegy ágazati fejezetben a leendő koalíciós kormányprogram alapjait rakták le.

Ehhez képest miért lettek ilyen rövidek az 1998–2006-os megállapodások? Azért, mert 1994-hez képest néhány dolog megváltozott, és a felek levonták a tanulságokat. Az 1994-es megállapodás elsődleges vezérelve a bizalmatlanság volt (Bihari 1995, 40), az SZDSZ a potyautas státusza miatt hosszú és részletes intéz-

3 Az, hogy a policy csupán hat százalékot tesz ki, a megállapodás rövid terjedelmének is tulajdonítható.

ményes szabályokat, biztosítékokat kívánt beiktatni, illetve a koalíciós szerződés alapján való kormányzás az SZDSZ-vezetők szerződéselvű politikafelfogását tükrözte. Azonban szinte a kormányalakítással egy időben kiderült, hogy a „szerződés nem ér semmit”, „szerződés alapján nem lehet kormányozni”⁴, és az, hogy a beépített garanciák a potyautas státuszú SZDSZ számára nem biztosítják a várt politikai érdekérvényesítést. Horn miniszterelnök már a megválasztása napjának délutánján figyelmen kívül hagyta a megállapodást, amikor előzetes koalíciós egyeztetés nélkül nevezte ki a közmédia vezetőit. A kormányfő innen kezdve a ciklus során szépen-lassan ledarálta az SZDSZ-t, ami megmutatta, hogy mennyit ér egy koalíciós megállapodás, pláne ha potyautas párttal kötik. Vélhetően az 1994–1998-as tanulságok és a korábbi együtt kormányzás miatt kötött sokkal rövidebb koalíciós szerződést a két párt 2002-ben és 2006-ban is. 1998-ban viszont sokkal erősebb volt a pártok közötti bizalom, emellett, a három koalíciós partnert sokkal inkább a gouvernementalista politikafelfogás (Körösényi–Tóth–Török 2007, 86–87) jellemezte, amely nem igényelt 1994-hez hasonló szerződést, és emellett nyilván ők is látták az 1994–1998-as ciklus tanulságait. Véleményem szerint ezért is született 1994-hez képest sokkal rövidebb koalíciós megállapodás.

Mit mutatnak a magyar koalíciós szerződések nemzetközi viszonylatban? Az adatok alapján meglehetősen rövidnek tekinthetők (2. tábla). A szerződések szóban mért hosszúságát illetően a hazai megállapodások tartományának alsó és felső határa egyaránt a legalacsonyabbak közé tartozik. A magyarnál (777) rövidebb szerződés Finnországban (204), Németországban (513) és Ausztriában (700) van, a leghosszabb, 1998-as megállapodást pedig az összes nyugat-európai dokumentum felső határa meghaladja. A koalíciós szerződések átlagos hossza is ennek megfelelően alakul. A körülbelül átlagosan kilencszáz szavas hazai dokumentumokhoz képest a nyugat-európaiak az 1.3–15.8 tartományban átlagosan nyolcszor hosszabbak. És ez még akkor is igaz, ha figyelembe vesszük, hogy Belgium, Hollandia, Norvégia és Portugália magas átlagait egyetlen kiugró adatpont (*outlier*) adja, ugyanis mind a négy országban egy-egy alkalommal kötöttek kiugróan hosszú (43 550, 36 000, 31 138, 34 300 szó) koalíciós szerződést (De Winter–Timmermans–Dumont 2003, 331, Table 9.6; Timmermans–Andeweg 2003, 374, Table 10.5; Narud–Strøm 2003, 176, Table 5.5.; Magone 2003, 544, Table 14.5).⁵

4 A koalíciós alku során az SZDSZ még azt javasolta, hogy minden kormánydöntést és parlamenti előterjesztést előzetesen egyeztetni kell a miniszterelnök szabad demokrata koalíciós helyettesével. A szocialisták válasza erre az volt: „... legyen úgy, ahogy ti akarjátok ... úgysis rájöttek majd, hogy ... ez a gyakorlatban kivihetetlen lesz” (Frei 1994, 10).

5 Portugália esetében ehhez még hozzáadódik, hogy az elemzés csak az 1978 és 1985 közötti három kabinetten alapult.

2.tábla A koalíciós megállapodások átlagos hossza és tartalma Nyugat-Európában (1945–1999) és Magyarországon (1998–2006) (%)

	Szerződés hossza (szavak száma)		Általános eljárási szabályok	Policy-speci- fikus eljárási szabály	Hivatalok elosztása	Hatás- körök elosztása	Közpoli- tikák
	tartomány	átlag					
Ausztria	700–23300	6593	18.6	14.1	10.8	8.1	48.2
Belgium	3150–43550	14166	1.3	5	0.5	0.6	92.8
Dánia	910–5613	3619	0	12.4	0	0	87.4
Finnország	204–4541	1163	0	0	0	0	100
Franciaország	870–3390	1976	1	0	0	0	99
Hollandia	3100–36000	14223	2.9	4.1	0.3	2.4	90.3
Írország	1248–23500	9397	0	0	0	0	100
Németország	513–16536	5934	7.4	1.2	0.1	0	91.4
Norvégia	2919–31138	12435	0	0.5	0	0	99.5
Olaszország	–	3680	38.1	23	0	7.5	31.3
Portugália	2461–34300	13746	16.5	4.9	1.5	0	77.1
Svédország	1100–5200	2443	0	2.6	0	0	97.4
Nyugat-Európa	1561–20643	7447.9	7.2	5.7	1.1	1.6	84.5
Magyarország	777–2702	899	34	9	15	13	4

Forrás: Magyarország: saját számolás; a többi ország: Müller–Strøm 2010, 173.

Megjegyzés: Olaszország csak az 1963 és 1968 közötti Moro-kabinet adatát tartalmazza (lásd: Code book for the Comparative Parliamentary Democracy Data Archive, 5; Data in Excel (XLS), release August 2008).

Hogyan fest a magyar megállapodások tartalma nemzetközi összehasonlításban? Az itthoni szerződések átlagosan legnagyobb részét (34%) kitevő általános eljárási szabályok hasonló mértékben csak Olaszországban voltak jelen (NB: egyetlen alkalommal!), illetve még Ausztriában és Portugáliában tűnnek fontosnak. A policy-specifikus szabályok Magyarországhoz hasonlóan a többi országban is kisebb jelentőségűek tűnnek a megállapodás többi részéhez képest, kivétel Ausztria, Dánia (és Olaszország, ha idevesszük). Ami meglepő, hogy a hivatalok – és ehhez kapcsolódóan a hatáskörök – elosztása egész Nyugat-Európában „alulszabályozott” a koalíciós szerződésekben, csupán Ausztriában szentelnek nagyságrendileg ugyanakkora teret a kérdésnek, mint Magyarországon. A legmarkánsabb különbség, hogy a vizsgált országok koalíciós megállapodásai nagyon nagy mértékben, átlagosan nyolcvanöt százalékban policy-dokumentumok, leginkább a kormány által követendő kormánypolitikáról szólnak. Azt lehet mondani, hogy szinte csak közpolitikai kérdéseket tartalmaznak Finnországban, Franciaországban, Írországon, Norvégiában és Svédországban,

de nagyon jelentős, kilencven százaléknál magasabb az arányuk Belgiumban, Hollandiában, és Németországban is. Ehhez képest a hazai négy százalék elenyésző.⁶ Az összehasonlító elemzés nem ad magyarázatot a hazánk és a többi ország közötti különbségre, és az említett országok közül is csupán háromban van országspecifikus magyarázat (Strøm–Müller–Bergman 2010; Müller–Strøm 2003). Írországban a Munkáspárt általában megosztott volt a koalíciós kérdésben, mert a párt baloldali szárnya szerint a Fine Gael-lel való koalíciók súlyosan rombolták a párt baloldali reputációját, és választási eredményekben is stagnálást okoztak. Mivel a pártban külön pártkonferenciának kell elfogadnia a koalíciós megállapodást, a munkáspárti vezetők ezt csak úgy tudták elérni, hogy egy erős policy-csomagot vesznek bele a megállapodásba (Mitchel 2003, 142). Norvégiában a kormányprogramot tekintik koalíciós megállapodásnak, illetve jobbközép kormányok idején a parlament pénzügyi bizottsága által leendő kormányprogramról írt jelentéshez a nem-szocialista pártok által benyújtott, közös írásos vélemény képezi a kormány policy-álláspontját (Narud–Strøm 2003, 174, 177). Ezek a dokumentumok jellegükönél fogva túlnyomórészt policy-tartalmúak. Belgiumban a pártrendszer és a policy-tér sokdimenziós jellege magyarázza a megállapodások erős policy-tartalmát. A nagyszámú párt erősen megosztott a politikai napirendet uraló kérdésekben (a régiók kulturális autonómiája, a társadalmi-gazdasági hatáskörök regionalizációja, Brüsszel kérdése), és a várható policy-konfliktusokat kívánták minimalizálni a megállapodásokkal (De Winter–Timmermans–Dumont 2003, 332).

5. ELEMZÉS

5.1. Ígérek a koalíciós megállapodásokban

Ahhoz, hogy a választási ígérek teljesülését vizsgálni tudjuk, először meg kell nézni azt, hogy a koalíciós megállapodásokban mennyi és milyen jellegű ígérek szerepelnek.

6 A koalíciós megállapodások Müller és Strøm (2010) által alkalmazott tartalmi felosztásban egyáltalán nem szerepel az általam „Politikai”-nak nevezett változó. Elvileg ez azt jelenti, hogy a nemzetközi koalíciós megállapodásokban semmilyen politikai-szimbolikus rész nincs – ami meglehetősen valószínűtlen. A problémára jelen fejezet keretei között csak reflektálni tudok, az eredmények értelmezésénél az előbbieket figyelembe kell venni.

3. tábla Ígérek a koalíciós megállapodásokban, 1998–2006 (N; %)

	1998	2002	2006	összesen
retorikai ígélet	59 (41.8%)	14 (28%)	19 (25.7%)	92 (34.6%)
tesztelhető ígélet	82 (58.2%)	36 (72%)	55 (74.3%)	173 (65.3%)
összesen	141	50	74	265

Forrás: saját számítás.

Az összadatok 1998-hoz képest egy erőteljes csökkentést mutatnak, 2002-ben a harmadára, 2006-ban a felére esett vissza az ígéretek száma. Az lehet a magyarázat a csökkenésre, hogy mindkét évben már a koalíciós megállapodással egy időben elkészült a kormányprogram is, és a két megállapodás 1. számú mellékletét képezte. Az ígéretek feltételezett kormányprogramba „telepítése” így már érthető.

Érdekes jelenség, hogy milyen erős a kontinuitás a két párt 2002-es és 2006-os koalíciós megállapodása között, ugyanis nagyon erős szövegazonosságot, szó szerinti megegyezést figyelhetünk meg. 2006-ban szó szerint átvették az előző megállapodásnak egy jelentős részért. A 2002-es megállapodás 777 szavából 410-et, azaz több mint felét (53%) egy az egyben átvették az újraformálódó koalíció szerződésébe. Ennek következtében az 1014 szóból álló 2006-os megállapodás negyven százaléka a korábbi szerződés szó szerinti ismétlése.

Az ígéretek jellegében az az érdekes jelenség figyelhető meg, hogy szignifikánsan, több mint negyven százalékról körülbelül huszonöt százalékra csökkent a retorikai ígéretek aránya. Ezzel párhuzamosan a tesztelhető ígéretek aránya értelemszerűen növekedett, hatvan százalékról nagyjából tizenöt százalékkal.

Érdemes megvizsgálnunk, hogy milyen jellegű ígéretekkel tették a pártok a koalíciós megállapodásban, azaz melyik policy-területre estek a vállalások.⁷

Ami az első pillantásra is szembeötlő, hogy milyen kevés a klasszikus policy-ígélet, valamilyen ágazati politika területére vonatkozó vállalás. Egy ígélet van az Európai Unióval kapcsolatosan, ami a csatlakozási tárgyalásokkal és magával a 2004-es csatlakozással magyarázható, illetve a 2007–2013-as programozási időszakban lehívható uniós forrásokra és nemzeti fejlesztési tervre vonatkozik. Lényegében ugyanilyen kevés, egy-két ígélet vonatkozik a korrupcióra, a makrogazdaságpolitikára és az agrárpolitikára. Ez utóbbi főleg az FKgP agrár jellege miatt meglepő, de úgy tűnik, hogy a koalíciós alku során a kisgazdáknak nem policy-orientált preferenciái voltak, hanem hivatal-orientáltak.

⁷ Az elemzésnél – hasonlóan a jelen kötetben az ígéretek teljesítéséről írt fejezethez (Dobos 2015) – csak a konkrét és mérhető ígéretekkel kódoltam be valamelyik közpolitikai terület alá. Köszönöm Dobos Gábor és a projektben 2014 tavaszán szakmai gyakornokként részt vevő Dora Beáta (NKE), Farkas Virág (ELTE TÁTK), Jeso Ildikó (DE BTK), Kalóz Eszter (ELTE TÁTK), Nagy Boglárka (BME) és Piskor Zoltán (BCE) munkáját, amelyet a „policy area” változó kialakításában végeztek.

4. tábla A koalíciós megállapodások tesztelhető ígéreteinek közpolitikai terület szerinti megoszlása, 1998–2006

	1998			2002	2006	Összesen
	Fidesz-MDF	Fidesz-FKgP	Fidesz-FKgP-MDF	MSZP-SZDSZ		
Európai Unió				1		1
Korrupció, transzparen- cia, lobbizás, kijárás				1	1	2
Közigazgatás	1	33	2	5	14	55
Makrogazdaságpolitika, pénzügy					2	2
Mezőgazdasági politika		2				2
Pártpolitika	4	11			9	24
Politikai intézményrend- szer			29	29	29	87
Összesen						173

Forrás: Saját számolás.

A klasszikus ágazati politikákhoz képest az ígérek fele a politikai intézményrendszerre (50%), egyharmada a közigazgatásra (32%), valamint a pártpolitikára (14%), a pártok egymáshoz való viszonyára vonatkozott.

A politikai intézményrendszer magas arányát az magyarázza, hogy ide tartoznak a parlamentre, a pártrendszerre, a választási rendszerre, stb. vonatkozó ígérek (Melléklet 1. tábla). A koalíciós megállapodásokban ebből a parlamentre vonatkozó részek a relevánsak, azonban ezek nem a parlament megreformálására vonatkoznak (pl. létszámcsökkentés). Miként korábban bemutattam, a szerződések legnagyobb részét az általános eljárási szabályok teszik ki (lásd 1. tábla), és ennek keretében tárgyalják a pártok koalíciós együttműködésének különböző aspektusait, mint például a frakcióvezetők együttműködése egymással és a kormánnyal, a kormány ellenőrzésének eszközeinek (interpelláció, kérdés) előzetesen egyeztetett alkalmazása, a jogalkotás koalíciós kontrollja (törvényjavaslatok benyújtása, támogatása, módosítása, szavazása, stb.), az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi döntések, a határozatképesség és a kormánytöbbség biztosítása, a bizottsági munka szabályozása.

A közigazgatásra vonatkozó ígérek – hasonlóan a parlamentre vonatkozókhöz – sem a közigazgatás megreformálására vonatkoznak, hanem a kabinetre. Ez alá a változó alá tartozik ugyanis a kormány, valamint a központi államigazgatás struktúrája, működése, átalakítása is (Melléklet 1. tábla). Ezért ide olyan ígérek tartoznak, mint a kabinet működésének (pl. a kormány ügyrendje, rendeletei) és a kormányzati döntéshozatalnak a koalíciós szabályozása,

az államtitkárok kinevezésének rendje, a MEH-miniszter koordinációs szerepe. Jelentős mértékben hozzájárult a közigazgatási ígéretek magas arányához, hogy az 1998-as koalíciós megállapodás mellékletében részletesen rögzítették a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium (KTM), illetve a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium (KHVM) szétदारabolásának, és a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium csúcsminisztériummá alakításának menetét. Itt olyan részletességig is megállapodtak, hogy pl. „[A] KTM [...] területi tervezési főosztályán [...] ellátott tevékenységek ezentúl a földművelési és vidékfejlesztési tárcához tartoznak”, vagy, hogy a „jelenlegi Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztériumból a mezőgazdasági célú vízgazdálkodás és vízkárelhárítás (mezőgazdasági vízhasznosítás: öntözés, halászat; mezőgazdasági belvízkár-elhárítás, mezőgazdasági vízkárrendezés, melioráció, erózióvédelem; forgalomképes állami tulajdonú vizek és vízi létesítmények üzemeltetése, fenntartása, vízitársulatok szervezése és felügyelete) a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztériumba kerül”.

A pártpolitika változó alá tartozó ígéretek a pártok egymáshoz való viszonyát fedi le. Ide – többek között – olyan, pártközi alkukat rögzítő ígéretek tartoznak, amelyek 1998-ban a köztársaságielnök-választásra, az önkormányzati választáson való együttműködésre, a budapesti főpolgármesteri és alpolgármesteri tisztségek elosztására, a kisgazdáknak juttatott MNB-s és ÁPV Rt-s pozíciókra vonatkoztak. De itt rögzítették azt is, hogy az MDF és az FKgP elnöke a kormány ülésein kívül is konzultációt folytathat a miniszterelnökkel. Az az ígélet, hogy a „miniszterelnök felmenti a minisztert, illetve államtitkárt, ha e tisztségviselőt korábban jelölő koalíciós fél erre javaslatot tesz” pedig a két párt megállapodásából fakadó, tisztán pártpolitikai jellegű megállapodás, mert az Alkotmány alapján a kormányfő nem volt utasítható, a kormánytagok felmentése diszkrecionális joga volt.

5.2. Választási ígéretek és a koalíciós megállapodások

Ha összevetjük a koalíciós megállapodásban szereplő ígéreteket (3. tábla) a választási ígéretekkel az ígéretek jellege szerint, azt látjuk, hogy a kormányalakítás idején a pártok – nyilván a kormányzati felelősség árnyékában – már sokkal kisebb mértékben tesznek retorikai ígéreteket (5. tábla).

5. tábla A koalíciós pártok választási ígéreteinek jellege, 1998–2006

		Tesztelhető	Retorikai	Összesen
1998	Fidesz	132 (28.6%)	330 (71.4%)	462
	MDF	648 (29.0%)	1586 (71.0%)	2234
	FKgP	125 (37.0%)	213 (63.0%)	338
	Összesen	905 (29.8%)	2129 (70.2)	3034
2002	MSZP	94 (72.3%)	36 (27.7%)	130
	SZDSZ	122 (72.6%)	46 (27.4%)	168
	Összesen	216 (72.5%)	82 (27.5%)	298
2006	MSZP	265 (29.0%)	649 (71.0%)	914
	SZDSZ	325 (29.7%)	769 (70.3%)	1094
	Összesen	590 (29.4%)	1418 (70.6%)	2008

Forrás: Jelen kötetben Dobos 2015, 4. táblázat alapján.

1998-ban a három koalíciós párt összes választási ígéretében hetven–harminc százalékos arányban oszlottak meg a retorikai és a tesztelhető, specifikus ígérek. A koalíciós megállapodást a három párt preferenciáinak aggregátumaként felfogva azt látjuk, hogy a kétféle ígéret aránya ott már megfordul, és közelít egymáshoz. A tesztelhető ígérek aránya a duplájára, harmincről hatvan százalékra nő, míg a retorikai ígérek aránya nagyon jelentősen, negyven százalékkal csökken. 2002-ben a választási ígérek aránya azonos 1998-hoz képest, de a megoszlás iránya ellenkező előjelű, és megfordul a tesztelhető ígérek javára, körülbelül hetven–harminc százalék a tesztelhető és a retorikai ígérek mennyisége. 2006-ban a programígérek mintázata szinte teljes pontosan visszatér 1998-hoz, és ismét hetven–harminc százalék a megoszlás a retorikai ígérek javára a tesztelhetőkkal szemben.

A választási ígérek bekerülése a koalíciós megállapodásba „lehangoló képet” mutat (6. tábla). Azt lehet mondani, hogy a választási programokból-ígérekéből lényegében nem kerülnek át ígérek a koalíciós szerződésekbe. A három ciklus összesen 1711 tesztelhető ígéretéből csupán három (!) fordult elő a koalíciós szerződésben, ami gyakorlatilag a nullával egyenlő. Ráadásul ez a három ígéret sem intaktan, a választáson megígért formában jelenik meg a szerződésben, hanem csak részben, módosított formában.

6. tábla A választási ígéretek bekerülése a koalíciós megállapodásba, 1998–2006

		Összes ígélet	Koalíciós megállapodásba bekerült			Bekerülés aránya (%)
			igen	részben	nem	
1998	Fidesz	132	0	0	132	0
	MDF	648	0	0	648	0
	FKgP	125	0	2	123	1.6
	Σ	905	0	2	903	0.2
2002	MSZP	94	0	0	94	0
	SZDSZ	122	0	0	122	0
	Σ	216	0	0	216	0
2006	MSZP	265	0	0	265	0
	SZDSZ	325	0	1	324	0.3
	Σ	590	0	1	589	0.17

Forrás: Saját számítás. Megjegyzés: Csak tesztelhető ígéretek.

A fenti adatok választ adnak a fejezet elején az ígéretek koalíciós megállapodásba kerülése kapcsán megfogalmazott hipotézisekre.

Az adatok nem támasztják alá, hogy a koalíció vezető pártjának választási ígéretei nagyobb arányban kerülnek be a koalíciós megállapodásba, mint a kisebbik koalíciós partnereké (*H1*). A vizsgált három ciklusban a legnagyobb koalíciós párt egyetlen ígérete sem került be, csupán a kisebbik koalíciós partneré, igaz, minimális mértékben. A pártméret sem befolyásolja a bekerülés valószínűségét (*H2*). 1998-ban a kispárti MDF ígéretei ugyanúgy nem kerültek be, mint a nagypárti Fideszé, csupán a középpárti FKgP-é. 2002-ben a koalíció nagyobb és kisebb pártjának ígéretei egységesen nem kerültek be, 2006-ban pedig csupán a kispárti SZDSZ-től egyetlen ígéret. Szintén nem nyert alátámasztást az a feltevés, hogy a koalíció kulcspártjának ígéretei nagyobb arányban kerülnek be a koalíciós megállapodásba, mint a potyautas párté (*H3*). A kérdés vizsgálatára alkalmas 1998-as koalícióban a kulcspárt FKgP és a potyautas MDF ígéretei ugyanúgy nem kerültek be a megállapodásba, a kisgazdák két ígérete nem jelent szignifikáns különbséget. Szintén nincsen hatása az ígéretek bekerülésére a pártméret és a speciális pártstátusz olyan kombinációjának, hogy a koalíció középpárti méretű kulcspártjának ígéretei nagyobb arányban kerülnek be a koalíciós megállapodásba, mint egy kispárti kulcspárté (*H4*). A középpárti FKgP 1998-ban és a kispárti SZDSZ 2002-ben volt az a két párt az egész vizsgált időszakban, amelynek egy-két ígérete legalább részben bekerült a megállapodásba. De nem nyert alátámasztást a pártméret és a speciális pártstátusz olyan kombináció, amely a kispárti méretet a kulcspárti és a potyautas pozícióval kombinálja, és azt feltételezi, hogy a kulcspárti státuszú kispárt ígéretei nagyobb arányban kerülnek be a koalíciós megállapodásba, mint a potyautas státuszú kispárté (*H5*).

Az ígéretek teljesülése szintén „lehangoló képet” mutat (7. tábla). A három eset olyan alacsony szám, amely alapján semmilyen következtetést nem tudunk levonni a bekerülés hatására vonatkozóan. Egyébként, ami konkrétan a koalíciós szerződésbe bekerült ígéretekkel illeti, a három ígéretből kettő teljesült, egy pedig túl komplex elemzést igényelne, hogy meg lehessen ítélni, vajon teljesítették-e.

7. tábla A választási ígéretek teljesülése, 1998–2006

		Koalíciós megállapodásba bekerült			Teljesülés					
		igen	részben	nem	igen	inkább igen	inkább nem	nem	túl komplex	n.a.
1998	Fidesz	0	0	132	61	11	9	40	11	0
	MDF	0	0	648	246	30	31	255	65	21
	FKgP	0	2	123	59	10	6	41	8	1
	Σ	0	2	903	366	51	46	336	84	22
2002	MSZP	0	0	94	44	8	8	25	6	3
	SZDSZ	0	0	122	41	13	15	36	12	5
	Σ	0	0	216	85	21	23	61	18	8
2006	MSZP	0	0	265	110	12	15	91	31	6
	SZDSZ	0	1	324	97	19	17	171	8	13
	Σ	0	1	589	207	31	32	262	39	19

Forrás: Saját számítás. Teljesülési adatok: Dobos 2015, Melléklet „Pártok ígéreteinek teljesítése 1998–2010. Számszerűen” számozatlan táblázat. Megjegyzés: Csak tesztelhető ígéretek. n.a.=nincs adat.

Az ígéretek megállapodásba kerülése egyben el is dönti a teljesüléssel kapcsolatos hipotéziseket is. Ezek közül csupán arra érdemes részletesen kitérni, hogy egy választási ígélet nagyobb valószínűséggel teljesül, ha bekerül a koalíciós megállapodásba (H6). A válasz egyik fele erre az, hogy „nem”, de ebből nem az következik, hogy ha nem kerül be, akkor nem teljesül, hanem az, hogy akár bekerül egy ígélet a megállapodásba, akár nem, az lényegében nem befolyásolja a teljesülés esélyét.

Hasonló módon, a koalíciós megállapodás ugyanúgy indifferensen hat a teljesülésre a koalíció vezető és kisebb pártja esetén (H7) a nagypártra, a középpártra és a kispártra (H8), a koalíció kulcspártjára és potyautas pártjára (H9), középpárti és kispárti kulcspártjára (H10), valamint a kulcspárti státuszú kispártra és a potyautas kispártra (H11).

6. NEMZETKÖZI ÖSSZEHAISONLÍTÁS

Mennyire szokatlanok ezek az adatok? Valamilyen trendhez igazodik ezzel Magyarország, vagy eltér attól? Erre a nemzetközi összehasonlítás adhatja meg a választ.

Az ígérek koalíciós megállapodásba kerülését illetően Ausztriáról, illetve részben Hollandiáról állnak rendelkezésre adatok.

Ausztriában, ahol hazánkhoz hasonlóan három kabinetről vannak információk (8. tábla), 2002-ben az 585 választási ígért fele (286 – 48,9%) legalább részben bekerült a koalíciós megállapodásba, 2006-ban a 379 ígért hatvan százaléka (226 – 59,6%), 2008-ban pedig a 248 ígért több mint fele szintén koalíciós ígértté vált (133 – 53,6%).

8. tábla A választási ígérek bekerülése a koalíciós megállapodásba Ausztriában, 2002–2008

		teljesen		részben		nem	
		N	%	N	%	N	%
2002	ÖVP	128	40	30	9	163	51
	FPÖ	100	38	28	11	136	52
2006	SPÖ	62	37	30	18	75	45
	ÖVP	100	47	34	16	78	37
2008	SPÖ	71	43	10	6	85	51
	ÖVP	42	51	10	12	30	37

Forrás: Schermann–Ennser–Jedenastik 2014a, 796, Table 3.

Hollandiáról csak a társadalmi-gazdasági ígérekre vonatkozóan áll rendelkezésre adat (9. tábla). Azonban már ezek önmagukban nagyobb bekerülési arányt mutatnak, mint Magyarországon, húsz és negyvennégy százalék közötti bekerülési aránnyal, tizenhét és harminchárom közötti nominális adattal.

9. tábla A társadalmi-gazdasági ígérek bekerülése a koalíciós megállapodásba Hollandiában, 1986–1994

		összes ígért	koalíciós megállapodásba bekerült	
		N	N	%
1986	CDA	84	17	20
	VVD	109	28	26
1989	PvdA	76	23	30
	CDA	86	23	27
1994	PvdA	56	20	36
	D66	109	33	30
	VVD	54	24	44

Forrás: Thomson 2001, 184, Table 2; 189, Table 7. Megjegyzés: Thomson adataiból csak a kormánypártokra vonatkozókat vettem át.

Ami a nemzetközi teljesülési adatokat illeti, azok – érthetően – sokkal jobbak a hazaiaknál. Ausztriáról nem leíró statisztikánk van, hanem többváltozós modellünk. Eszerint „annak valószínűsége, hogy egy ígéret (legalább részben) teljesüljön, 17 százalékkal (37-ről 54-re) nő, ahogy a koalíciós megállapodás változó zéróról egyre változik [azaz: az ígéret bekerül a megállapodásba – H.P.]” (Schermann–Ennsner–Jedenastik 2014b, 578).

Az elemzést további országokra kiterjesztve, a nemzetközi tendencia ugyan-ez: a koalíciós megállapodásba bekerülő ígéretek sokkal nagyobb arányban teljesülnek.

Írországban 1977 és 2002 között azoknak az ígéreteknek a kétharmad része, amelyek szerepeltek a koalíciós megállapodásban, legalább részben vagy egészen teljesült (10. tábla).

10. tábla *A választási ígéretek teljesülése Írországban, 1977–2002 (átlag: %)*

	Koalíciós megállapodásban	
	nem szerepelt	szerepelt
Részben vagy egészen teljesült	39.0	62.9

Forrás: Manserg–Thomson 2007, 32I, Table 2.

Belgiumban Jean-Luc Dehaene és Guy Verhofstadt első kabinetjei alatt a megállapodásba bekerült, akár pontos, akár pontatlan formában megfogalmazott ígéretek háromnegyed része–nyolcvan százaléka teljesült. Olaszországban Romano Prodi első, és Silvio Berlusconi második kormánya alatt némileg alacsonyabb volt az ígéretek teljesülési aránya, de még így is teljesült tartozott az ígéretek fele–hatvan százaléka. Hollandiában Ruud Lubbers harmadik, és Wim Kok második kormányában szintén elég magas, hetven százalék körüli volt a teljesülési arány (11. tábla).

11. tábla *A koalíciós megállapodásban szereplő ígéretek teljesülése Belgiumban, Hollandiában és Olaszországban*

		koalíciós megállapodásban szereplő ígéret (N)	teljesült ígéret (N)	teljesülési arány (%)
Belgium	1992-1995	143	109	76.2
	1999-2003	200	159	79.5
Olaszország	1996-1998	296	156	50.0
	2001-2005	183	107	58.2
Hollandia	1989-1994	157	106	67.5
	1998-2002	244	174	71.3

Forrás: Moury 2009, 14I, Table 4.

Ha a már korábról ismerős holland társadalmi-gazdasági ígéretekre redukáljuk is az elemzést, ott is azt látjuk, hogy ezek is sokkal nagyobb eséllyel

teljesülnek, ha bekerülnek a koalíciós megállapodásba (12. tábla). A bekerült ígérek átlagosan kétharmada (65,6%) teljes mértékben teljesül, pártonként ez a majdnem ötven százalék és a nyolcvan százalék közötti tartományban szóródik. A részben bekerült ígérek is átlagosan tizenöt százalékban teljesülnek, a pártok szerinti szóródás itt négy és harminc százalék között van.

12. tábla A koalíciós megállapodásba bekerült társadalmi-gazdasági ígérek teljesülése Hollandiában, 1986–1994

		teljesen		részben		nem	
		N	%	N	%	N	%
1986	CDA	8	47	2	12	7	41
	VVD	18	64	3	11	7	25
1989	PvdA	11	48	7	30	5	22
	CDA	15	65	1	4	7	30
1994	PvdA	16	80	4	20	0	0
	D66	25	76	7	21	1	3
	VVD	19	79	2	8	3	13

Forrás: Thomson 2001, 189. Table 7. Megjegyzés: Thomson adataiból csak a kormánypártokra vonatkozókat vettem át.

A nemzetközi adatokat összegezve azt látjuk, hogy Magyarország teljesen eltér ettől a trendtől, akár az ígérek koalíciós megállapodásba való bekerülését nézzük, akár a bekerült ígérek teljesülését. Nemzetközi összehasonlításban a koalíciós megállapodásnak hazánkban semmilyen hatása nincs arra, hogy vajon egy ígéret teljesül-e, és milyen mértékben. Ennek az az oka, hogy az ígérek tekintetében egy „mechanikus hatás” érvényesül, mert ezek egész egyszerűen elkerülnek, „átugorják” a koalíciós megállapodást, és közvetlenül a kormányprogramba kerülnek be. Ezt egyrészt azzal magyarázom, hogy a pártok azt a tanulságot vonták le az 1994–98-as koalíciós kormányzás konfliktusaiból, kudarcaiból, hogy egy hosszú policy-dokumentum alapján nem lehet kormányozni. Másrészt azzal, hogy az 1998-as koalíció pártjai között eleve nagyobb volt a politikai bizalom, és nem látták szükségét egy policy-dominált megállapodásnak. 2002–2006-ban pedig az MSZP és az SZDSZ már mint korábbi koalíciós partner kormányzott újra együtt, amely tanult a saját korábbi hibáiból. A pártrendszer koncentrációja és a politikai verseny polarizációja miatt, alternatív koalíciós partner hiányában, a két párt egymásra is volt utalva, és az 1994–98-as időszak hibáit egyik sem kívánta megismételni.

7. ÖSSZEFOGLALÁS

Ebben a fejezetben a választási ígérek és a koalíciós megállapodások kapcsolatát vizsgáltam meg. Arra a kérdésre kerestem a választ, hogy mely ígérek kerülnek be a megállapodásba, illetve azt, hogy a bekerülés növeli-e egy ígéret teljesülésének esélyét. Ennek kapcsán tizenegy hipotézist fogalmaztam meg az ígérek koalíciós megállapodásba kerülésére vonatkozóan, illetve a koalíciós megállapodásba bekerült ígérek teljesülését illetően.

Az ígérek koalíciós megállapodásba kerülésével kapcsolatos hipotézisek a koalíció vezető pártját, a legnagyobb pártot, a koalíció kulcspártját, a középpárti méretű kulcspártot a kispárti kulcspárttal szemben, illetve a kulcspárti státuszú kispártot a potyautas státuszú kispárttal szemben állították az elemzés fókuszába. Azzal a feltételezéssel éltem, hogy ezek választási ígéretei nagyobb arányban kerülnek be a koalíciós megállapodásba, de az adatok teljes mértékben cáfolták a várakozásokat. Az 1998–2006-os ciklus 1711 tesztelhető választási ígéreteiből csupán három került be a koalíciós szerződésekbe, és ezek is csak részben, módosított formában.

Az ígérek megállapodásba kerülése egyben a teljesüléssel kapcsolatos hipotéziseket is eldöntötte. A leglényegesebb kérdésre, hogy egy választási ígéret nagyobb valószínűséggel teljesül-e, ha bekerül a koalíciós megállapodásba, a válasz az, hogy ez teljesen indifferens, a bekerülés nem befolyásolja a teljesülés valószínűségét. A koalíciós megállapodás ugyanúgy nem hat kedvezőbben a teljesülésre a koalíció vezető pártja, a nagypárt, a koalíció kulcspártja, a középpárti kulcspárt, és a kulcspárti státuszú kispárt esetében.

A koalíciós megállapodás szerepe a teljesülésben úgy foglalható össze, hogy az ígérek és a pártok között nem szelektál, hanem egységesen kizár: nem enged a koalíciós megállapodásba bekerülni egyetlen ígéretet sem, és e tekintetben nem tesz különbséget a pártok között. Magyarország ezzel teljesen eltér a nemzetközi trendektől, ahol a koalíciós megállapodásnak szignifikáns hatása van az ígértteljesülésre.

A jelenség magyarázatát abban látom, hogy a kormányprogram elszívó hatása érvényesült a koalíciós megállapodással szemben. A választási ígérek a kormányprogram vákuumába kerültek, és a koalíciós megállapodást kihagyva, rögtön a leendő kormány első nagy politikai dokumentumában landoltak. 2014-ig a leendő kormányfőnek kötelező volt kormányprogramot is beterjesztenie, a kormányprogram elfogadásáról és a miniszterelnök megválasztásáról a parlament együtt döntött. A koalíciós megállapodás megkötésével egy időben készült a kormányprogram is, és – jóllehet 2002-ben és 2006-ban a koalíciós megállapodáshoz mellékletként csatolták – az utóbbi vált a fő policy-dokumentummá, a választási ígérek teljesítésének fő letéteményesévé.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Bihari Mihály 1995. Parlamenti választások és kormányváltás Magyarországon 1994-ben. In Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve, 1995*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 30–43.

Code book for the Comparative Parliamentary Democracy Data Archive that has been assembled for the purpose of Strøm, Kaare–Müller, Wolfgang C.–Bergman, Torbjörn eds. (2008): *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press. Version of August 5, 2008. http://www.erdda.se/datafiles/cpd/C2-Codebook-August_2008_TB.pdf; letöltés: 2011. január 29.

Data in Excel (XLS), release August 2008. C2-Data-Final.xls. Assembled for the purpose of Strøm, Kaare–Müller Wolfgang C.–Bergman, Torbjörn eds. (2008): *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press. <http://www.erdda.se/datafiles/cpd/C2-Data-Final.xls>; letöltés: 2011. szeptember 9.

De Winter, Lieven–Andeweg, Rudy B.–Dumont, Patrick 2002. *The State of the Art in Coalition Research. Critical Appraisals and Alternative Avenues*. Position paper for the workshop „Government Formation. A Theoretically Informed Inductive Approach” directed by L. De Winter and R. B. Andeweg during the Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research, Torino, March 22–28, 2002. www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws17/dewinterAndeweg.pdf; letöltés: 2004. február 5.

De Winter, Lieven–Timmermans, Arco–Dumont, Patrick 2003. Belgium. On Government Agreements, Evangelists, Followers, and Heretics. In Müller, Wolfgang C.–Strøm, Kaare (eds.): *Coalition Governments in Western Europe*. New York: Oxford University Press. 300–355.

Dobos Gábor 2015: *Választási ígérek teljesülése Magyarországon 1998–2010*.

Fidesz–MDF 1998=Megállapodás a Fidesz-Magyar Polgári Párt és a Magyar Demokrata Fórum közös kormányzásáról és együttműködéséről. In Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve, 1999*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 893–895.

Fidesz–FKgP 1998=Megállapodás a Fidesz-Magyar Polgári Párt és a Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt közös kormányzásáról és együttmű-

ködéséről. In Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve, 1999*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 896–900.

Fidesz–FKgP–MDF 1998=Megállapodás a Fidesz-Magyar Polgári Párt, a Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt, valamint a Magyar Demokrata Fórum országgyűlési képviselőcsoportjai között. In Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve, 1999*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 901–902.

Frei Tamás 1994. Zárt ajtók mögött. Oknyomozás egy politikai alku titkairól. *168 óra*, 25. szám (június 28.). 4–15.

Gallagher, Michael–Laver, Michael–Mair, Peter 2001. *Representative Government in Modern Europe. Institutions, Parties, and Governments*. New York: McGraw-Hill.

Gamson, William A. 1961. A Theory of Coalition Formation. *American Sociological Review* 3. 373–382.

Horváth Péter 2014. *Pártok és koalíciók. Kormányalakítás Magyarországon, 1990–2014*. Budapest: Gondolat.

Körösényi András–Sebők Miklós 2013. Ígéret, mandátum, teljesítés. A pozitív mandátumelmélet gyenge változata. In Soós Gábor–Körösényi András (szerk.): *Azt tették, amit mondtak? Választási ígéretek és teljesítésük, 2002–2006*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. 18–39.

Körösényi András–Tóth Csaba–Török Gábor 2007. *A magyar politikai rendszer*. Budapest: Osiris.

Magone, José M. 2003. Portugal. The Rationale of Democratic Regime Building. In Müller, Wolfgang C.–Strøm, Kaare (eds.): *Coalition Governments in Western Europe*. New York: Oxford University Press. 529–558.

Mansergh, Lucy–Thomson, Robert 2007. Elections Pledges, Party Competition, and Policymaking. *Comparative Politics* 3. 311–329.

Mitchell, Paul 2003. Ireland. From Single-Party to Coalition Rule. In Müller, Wolfgang C.–Strøm, Kaare (eds.): *Coalition Governments in Western Europe*. New York: Oxford University Press. 126–157.

Moury, Catherine 2009. Coalition Government and Party Mandate. Explaining Ministerial Room of Manoeuvre vis-à-vis the Coalition Agreement.

Sociologia, Problemas e Práticas 59. 125–156. <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/spp/n59/n59a07.pdf>; letöltés: 2014. augusztus 8.

Moury, Catherine 2011. Coalition Agreement and Party Mandate. How Coalition Agreements Constrain the Ministers. *Party Politics* 3. 385–404.

MSZP–SZDSZ 1994. A Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége között létrejött koalíciós megállapodás. In Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve, 1995*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 648–729.

MSZP–SZDSZ 2002. Koalíciós megállapodás a Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége között. In Sándor Péter–Vass László (szerk.) 2009: *Magyarország politikai évkönyve 2008-ról*. DVD-kiadvány. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.

MSZP–SZDSZ 2006. Koalíciós megállapodás a Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége–Magyar Liberális Párt között. In *Aláírták a koalíciós megállapodást - DOKUMENTUM (1-4. rész)*. MTI hírarchívum 1988–2015. 2006. május 29. <http://archiv1988tol.mti.hu>; letöltés: 2014. június 20.

Müller, Wolfgang C.–Strøm, Kaare (eds.) 2003. *Coalition Governments in Western Europe*. New York: Oxford University Press.

Müller, Wolfgang C.–Strøm, Kaare 2003a. Coalition Governance in Western Europe. An Introduction. In uő (eds.): *Coalition Governments in Western Europe*. New York: Oxford University Press. 1–31.

Müller, Wolfgang C.–Strøm, Kaare 2010. Coalition Agreements and Cabinet Governance. In Strøm, Kaare–Müller, Wolfgang C.–Bergman, Torbjörn (eds.): *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford – New York: Oxford University Press. 159–199.

Narud, Hanne Marthe–Strøm, Kaare. Norway. A Fragile Coalitional Order. In Müller, Wolfgang C.–Strøm, Kaare (eds.): *Coalition Governments in Western Europe*. New York: Oxford University Press. 158–191.

Przeworski, Adam–Stokes, Susan C.–Manin, Bernard (eds.) 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Royed, Terry J. 1996. Testing the Mandate Model in Britain and the United States. Evidence from the Reagan and Thatcher Eras. *British Journal of Political Science* 1. 45–80.

Schermann, Katrin–Ennser-Jedenastik, Laurenz 2014a. Explaining Coalition-Bargaining Outcomes. Evidence from Austria, 2002–2008. *Party Politics* 5. 791–801.

Schermann, Katrin–Ennser-Jedenastik, Laurenz 2014b. Coalition Policy-Making under Constraints. Examining the Role of Preferences and Institutions. *West European Politics* 3. 564–583.

Sebők Miklós–Horváth Péter–Ondré Péter–Pál Gábor 2013. Az MSZP és az SZDSZ választási ígéreteinek teljesülése, 2002–2006. In Soós Gábor–Körösényi András (szerk.): *Azt tették, amit mondtak? Választási ígérek és teljesítésük, 2002–2006*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. 128–149.

Strøm, Kaare 1995. Parliamentary Government and Legislative Organisation. In Herbert Döring (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus. 51–81.

Strøm, Kaare–Müller, Wolfgang C.–Bergman, Torbjörn (eds.) 2010. *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford – New York: Oxford University Press.

Thomson, Robert 2001. The Programme to Policy Linkage. The Fulfilment of Election Pledges on Socio–Economic Policy in the Netherlands, 1986–1998. *European Journal of Political Research* 2. 171–197.

Timmermans, Arco–Andeweg, Rudy B. 2003. The Netherlands. Still the Politics of Accommodation? In Müller, Wolfgang C.–Strøm, Kaare (eds.): *Coalition Governments in Western Europe*. New York: Oxford University Press. 356–398.

MELLÉKLET

1. táblázat Policy area kódok magyarázattal

1=Adópolitika
2=Alkotmány, alkotmányozás, alkotmánymódosítás
3=Állami vagyongazdálkodás, privatizáció
4=Büntetőpolitika (rendőrség; közbiztonság; bűnüldözés; rendvédelem; büntetőjog)
5=Egészségügy
6=Egyház- és valláspolitikai
7=Emberi jogok, szabadságjogok, alkotmányos értékek (pl. jogállam)
8=Energiapolitika (infrastruktúra (pl. gáztározó); hagyományos és megújuló energia-források; megújuló energia-források támogatása (pl. napelemgyár-építéshez adókedvezmény); DE: lakosságnak adott segélyszerű energiaártámogatás: a „37=Szociál- és családpolitika” változónál)
9=Építésügy (lakásépítés; építőipar általában; DE: infrastrukturális építkezések (pl. autópálya): a „23=Közlekedéspolitikai”, vagy más vonatkozó változónál)
10=Érdekegyeztetés, érdekvédelem, szakszervezetek, korporatizmus
11=Esélyegyenlőségi politika (pl. cigányság, fogyatékosok; minden etnikai és nem-etnikai kisebbségi csoport, pl. nemzetiségek)
12=EU (csatlakozás; jogharmonizáció; kapcsolat EU-val; EU-intézmények; DE: euro bevezetése: a „28=Makrogazdaságpolitika” változónál)
13=Felsőoktatás
14=Foglalkoztatáspolitikai (munkajog; munkanélküliség; munkaerőpiac; foglalkoztatási támogatás (pl. munkáltatónak adókedvezmény); DE: munkanélküli segély a „37=Szociál- és családpolitika” változónál)
15=Gazdaságfejlesztési politika (vállalkozások állami támogatása, fejlesztése, pl. ipari parkok létrehozása, stb.); gazdasági termelés
16=Határon túli magyarok
17=Honvédelmi politika (honvédelem; Magyar Honvédség; hadsereg szerkezete, személyzete; honvédelmi koncepció; haditechnika és hadiipar; védelemgazdaság, stb.); belbiztonság, belső elhárítás, titkosszolgálatok, terrorelhárítás, stb. (külföldi misszió – békés, fegyveres – itt)
18=Igazságszolgáltatás és jogrendszer (szervezet, struktúra, személyzet, működés; BTK/PTK-kódexek, stb.; DE: büntetőjog: a „4=Büntetőpolitika” változónál); adott policy-területre vonatkozó jogalkotási folyamat nem tartozik ide, hanem az adott policy-területhez tartozik
19=Korrupció, transzparencia, lobbizás, kijárási
20=Környezet- és természetvédelem
21=Közigazgatás (kormány; minden közintézmény; a közigazgatási rendszer általában; a központi, regionális, helyi államigazgatás struktúrája, működése, átalakítása, stb.; bürokrácia; „civil service” szerkezete és működése; e-government; DE: a parlament a „33=Politikai intézményrendszer” változónál; a helyi és megyei választott önkormányzat: az „31=Önkormányzat” változónál; köztisztviselők/kormánytisztviselők/közalkalmazottak: a „22=Közigazgatás személyzete” változónál)
22=Közszféra személyzete (köztisztviselők, kormánytisztviselők, közalkalmazottak; életpálya, fizetés, létszám, stb.), pl. pedagógusok itt

23=Közlekedéspolitik (közút, vasút, vízi, légi; közlekedési infrastruktúra építése (pl. autópálya); kapcsolódó utazási és szállítási eszközök; szállítás (személy, teher); tömegközlekedés; DE: utazási jegyártámogatás (pl. nyugdíjasok „ingyenes” utazása) a „37=Szociál- és családpolitika” változónál)
24=Közoktatás (bölcsőde, óvoda, általános és középiskola; iskolarendszeren belüli minden középiskolai képzés itt: gimnázium, szakközépiskola, szakiskola, szakmunkásképző, stb.)
25=Kultúra; művészet (minden kulturális és művészeti ág; műemlékvédelem; épített kulturális és művészeti örökség; finanszírozás, stb.)
26=Kutatás; tudomány; kutatásfejlesztés és innovációs politika (akadémiai alapkutatás; alkalmazott kutatás; akadémiai és piaci szféra együttműködése, támogatása, stb.)
27=Külpolitika és külkapcsolatok
28=Makrogazdaságpolitika (monetáris politika; államadósság; infláció; euró bevezetése; MNB árfolyam-politikája; költségvetés; államháztartás, stb.); pénzügyek
29=Mezőgazdasági politika
30=Nyugdíj; nyugdíjasok
31=Önkormányzat (választott helyi, megyei; önkormányzatiság; decentralizáció; finanszírozás; stb.)
32=Pártpolitika (pártok közötti viszony)
33=Politikai intézményrendszer (parlament, pártrendszer, választási rendszer, stb.)
34=Sportpolitika (iskolán kívüli sport, tömegsport, szabadidő; szabályozás; infrastruktúra (épületek); finanszírozás, stb.)
35=Szakképzés (iskolarendszeren kívüli minden képzés: szakképzés, felnőttképzés, felsőfokú szakképzés, szakmai továbbképzés, OKJ-s képzés, élethossziglani tanulás, stb.)
36=Szimbolikus politika (pl.: nemzet)
37=Szociál- és családpolitika (ellátó rendszer; támogatások, segélyek: család, anya, gyermek; minden segélyszerű ellátás (pl.: szociális segély), stb.)
38=Társadalmi szervezetek, civil szféra, NGO-k
39=Telekommunikáció (telekommunikáció, informatika, távközlés, hírközlési technológia)
40=Területfejlesztés (átfogó fejlesztések, koncepciók, és ennek intézményrendszere)
41=Turizmus
42=Vízügy (vízszabályozás; árvízvédelem; stb.; DE: vízi közlekedés: a „23=Közlekedéspolitik” változónál)
43=Egyéb; nem értelmezhető

8. FEJEZET

Horváth Attila – Nógrádi András

Mit és hogyan ígérnek máshol?

Az MSZP 2006-os programja közép-európai
összehasonlító kontextusban

E fejezet az MSZP 2006-os választási programját teszi komparatív elemzés tárgyává két dimenzióban: (1) a párt programját három másik közép-európai baloldali párt (ČSSD, Smer, SPD) 2005-2006-os választási programjával veti össze, és (2) a 2002-es és a 2006-os programot állítja párbuszámba. A dokumentumok elemzése során egyrészt az érdekelt bennünket, hogy az egyes pártok mennyiben tettek konkrét, számon kérhető ígéreteket, másrészt pedig a programok szakpolitikai hangsúlyait vizsgáltuk. Az MSZP 2006-os programja mindkét értékelési aspektus alapján jelentősen eltért a 2002-esétől: kevesebb konkrétumot tartalmazott és markánsan csökkent a jóléti témák súlya. Írásunk négy olyan potenciális hipotézis felállításával zárul, amelyek vizsgálata hozzájárulhat az ígéretkutatás további irányainak megalapozásához.

1. BEVEZETÉS

Jelen fejezet arra törekszik, hogy nemzetközi kitekintéssel és összehasonlító elemzéssel egészítse ki a *Választási ígérek és kormányzati teljesítés Magyarországon, 1990–2014* (a továbbiakban ígéretkutatás) kutatást. Az elemzés első próbája a magyar kutatás nemzetközi szinten való alkalmazhatóságának, ugyanakkor az ígéretkutatás módszertanától több ponton szükségszerűen eltér. Ezt a feldolgozott választási programok kiválasztása és a fejezet összehasonlító jellege indokolja. Ugyanakkor kapcsolódik is a kötethez, hiszen nemzetközi perspektívába helyezi a *Miért különbözik a kormányok ígéretteljesítése?* fejezetet, amely az MSZP 2002-es és 2006-os választási ígéreteinek teljesítését hasonlítja össze, valamint Magyarország esetében egy kissé átalakított módszertan segítségével kísérletet is tesz a 2002-es és 2006-os választási programok összehasonlítására.

A fejezet célja elsősorban a módszertan kidolgozása és alkalmazhatóságának tesztelése, másodsorban a hipotézisgenerálás. Csak harmadsorban célozza a kezdeti eredmények bemutatását, és ezzel a magyar választási program nemzetközi összehasonlításba helyezését. A fejezet első felében bemutatjuk a szakirodalmi előzményeket, az esetkiválasztás szempontjait, majd a felhasznált/kifejlesztett módszertant, mely nagy mértékben megegyezik az ígéretkutatás során használttal. Ezt követi a választási programok konkrétságának és szakpolitikai dimenzióinak elemzése. Ebben a részben kerül sor az összehasonlításra: először térbeli, az egyes országok választási programjait, majd az MSZP 2002-es és 2006-os programjainak hasonlóságait és különbségeit vesszük számba. Ezután a szakirodalom és az eredmények alapján generált hipotéziseket tekintjük át röviden, végül rövid összeggzéssel zárjuk a fejezetet, és kijelöljük a kutatás folytatásának irányait.

A fejezet kísérleti jellegű, így az elemzés és összehasonlítás mélysége korlátozott. A kiegészítő jellegű kutatásunkat különösen nehezítette a négy különböző nyelvű választási program feldolgozása szűkös erőforrásainkkal. Ebben a fázisban nem vállalkozhattunk az ígéretkutatás teljes értékű nemzetközi kiegészítésére, vagyis az ígéretek teljesítésének tesztelésére, csak az elemzésbe vont választási programokban szereplő ígéretek jellegének összehasonlító vizsgálatára. Ebben eltér az ígéretkutatás erőforrás-igényes pledge megközelítésétől, és helyette az ún. hangsúlyközpontú (*saliency approach*) felfogással egészíti ki a kutatást.

Az elemzésbe három közép-kelet-európai (Magyarország, Csehország, Szlovákia) és egy nyugat-európai (Németország) demokrácia megközelítőleg ugyanabban az időben készült választási programjai kerültek kiválasztásra, így az összehasonlítás nyugat–kelet dimenzióval egészül ki. Jelen elemzés csak a magukat szociáldemokrataként pozicionáló váltópártokra terjed ki: Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Magyar Szocialista Párt (MSZP), Česká strana sociálně demokratická (ČSSD), SMER–Sociálna demokracia (SMER). Az összehasonlítást így négy választási program elemzésével végeztük el. Az MSZP esetében feldolgoztuk a 2002-es választási programot is, hogy a fejezet – legalább Magyarország esetében – a térbeli összehasonlítás mellett az időbeli változások megragadására is kísérletet tehesen.

2. SZAKIRODALMI HÁT'TÉR

A választási programok elemzése több évtizedes múltra tekint vissza. Ezalatt két, egymástól markánsan eltérő megközelítési irány alakult ki a szakirodalomban: az ígéretközpontú (pledge approach) és a hangsúlyközpontú (saliency approach).¹

1 A két megközelítés összehasonlításáról lásd bővebben (Louwerse, 2011).

Mindkét megközelítés a mandátumelméletből indul ki, mely a politikatudomány eszköze a kormányzati politika kiszámíthatóságának megragadására (Körösenyi – Soós, 2013).

A pledge megközelítést alkalmazó kutatások elemzési egységüknek a választási programokban azonosított egyes ígéreteket tekintik, és többségükben a Royed által bevezetett ígéret definíciójából indulnak ki (Royed, 1996). A pledge megközelítést alkalmazó szakirodalomban találunk példát a walesi helyi választásokon induló pártok ígéreteinek számon kérhetőségtől kezdve (Ashworth, 2000) az ír koalíciós programok megvalósulási arányának elemzésén át (Costello – Thomson, 2008) a német kormányok ígéretteljesítésének összehasonlításáig (Ferguson, 2012). Jellemző kutatási kérdésük, hogy milyen mértékben válik a pártok választási ígéreteiből megvalósított kormányzati politika, vagyis, hogy milyen arányban teljesülnek az egyes pártok ígéretei.² Ezt a megközelítést alkalmazva az ígéretkutatás projekt a 2002–2006-os ciklusban az MSZP–SZDSZ kormánykoalíció ígéretteljesítését az európai középmezőnybe helyezi (Sebők, Horváth, Ondré, – Pál, 2013). Az ígéretközpontú részletes módszertant az előző kötet 6. fejezete mutatja be részletesen, erre nem térünk itt ki (Sebők, Dobos, – Oross, 2013). Jelen fejezet nem követi szorosan az ígéretkutatásban alkalmazott megközelítést. A rendelkezésre álló szűkös erőforrások miatt ezt a hangsúlyközpontú megközelítéssel egészíti ki.

A hangsúlyközpontú (*saliency*) megközelítés az ígéretközpontú megközelítésnél szélesebb körben használt. Arra helyezi a hangsúlyt, hogy egyes témák mennyire kiemelten jelennek meg a politikai dokumentumokban, legyenek azok választási programok vagy parlamenti napirendi pontok. Ezzel a módszertannal elemezték már többek között a minisztériumok portfólióját (Druckman – Roberts, 2008), a regionális decentralizáció nemzetközi összehasonlító megítélését (Mazzoleni, 2009), a közép-kelet-európai törésvonalakat (Rohrschneider, 2009), és a koalíciós kormányok ígéretteljesítési megoszlását.

A választási programok elemzésénél a hangsúlyközpontú megközelítést alkalmazó kutatások arra koncentrálnak, hogy mennyire fontosak az egyes pártok számára bizonyos közpolitikai területek, vagyis mekkora arányban szerepelnek adott témákat választási programjaikban. A hangsúlyközpontú megközelítés módszertanának alapja, hogy a választási programokat mondatszinten közpolitikai kategóriákba kódolja (Budge, 2001; Pomper – Lederman, 1968), majd ebből von le következtetéseket. A szakirodalomból jól ismert módszertant Európában széles körben alkalmazták. A radikális változtatásokat ígérő görög

2 A legtöbb tanulmány kicsengése pozitív és az ígérek viszonylag nagyarányú teljesítéséről számolnak be (Kalogeropoulou, 1989; Mansergh – Thomson, 2007; Royed, 1996; Thomson, 2001)

szocialista PASOK 1981-as választási ígéreteinek teljesítésének ellenőrzésétől kezdve (Kalogeropoulou, 1989), Norvégia II. világháború utáni választásain versengő programok összehasonlításáig (Strom – Leipart, 1989). A legismeretebb és legtöbbet hivatkozott nemzetközi összehasonlító munka a *Comparative Manifesto Project* (CMP) az 1945 utáni demokratikus választások programjait dolgozza fel több mint 50 országban. A CMP adatainak felhasználásával többek közt összefüggések tárhatóak fel a választási programban elfoglalt közpolitika hangsúlyossága és a kormányok költsége között (Budge – Hofferbert, 1990; King, Laver, Hofferbert, Budge, – McDonald, 1993).

Összefoglalva elmondhatjuk, hogy jelen fejezet kísérletet tesz ötvözni az ígéretközpontú és a hangsúlyközpontú megközelítést. Ígéretfókuszú saliency megközelítésnek is nevezhetjük, erre részletesen a módszertan ismertetésénél térünk ki. Az alkalmazott módszertan a saliency megközelítés irányába mutat, mert jelen fejezetben az ígérek jellegére voltunk kíváncsiak. Elsősorban arra, hogy milyen konkrétak a régió baloldali váltópártjainak ígéretei. A konkrétság kérdésére részletesebben az ígérek jellegének bemutatásakor térünk ki. A hangsúlyközpontú megközelítést tette szükségessé erőforrásaink szűkösége is: nem volt lehetőségünk mind az öt választási program esetében vizsgálni az ígérek teljesülésének mértékét. Ugyanakkor nem távolodtunk el túlságosan az ígéretkutatás ígéretközpontú megközelítésétől sem, hiszen továbbra is az egyes ígérek, nem pedig a választási programok mondatszintű bontása áll az elemzés középpontjában.

3. ESETKIVÁLASZTÁS

Az összehasonlítás spektruma viszonylag szűk körű, ugyanis az MSZP 2006-os választási programján kívül mindössze három másik pártprogramot ölel fel. Az alacsony esetszám természetesen azzal jár, hogy vizsgálatainktól nem várhatóak el átfogó következtetések. Ez szűkös erőforrásainkkal magyarázható, hiszen a választási programok elemzése hatalmas mennyiségű szöveg feldolgozását követeli meg. Ezért szükséges a három következő adatcsökkentési módszer egyike alkalmazása: 1. nem-szisztematikus mintavétel, 2. szisztematikus mintavétel, vagy 3. valamilyen adatcsökkentési technika alkalmazása (McLean, 2006). A tanulmány elkészítésekor a második, szisztematikus mintavételi eljárást alkalmaztuk. Az előre megfontolt esetkiválasztás így nemcsak a terjedelmi korlátokat oldotta fel, hanem a fejezet esettanulmányként is megállja helyét (Gerring, 2007). Célunk az volt, hogy az MSZP 2006-os választási programjának nemzetközi összehasonlító vizsgálatában azt *most-similar case*-ként tudjuk kezelni. Olyan

országokat, pártokat és választási programokat választottunk, amelyek a lehető legtöbb változóban megegyeztek az MSZP-vel, de egy változóban különböznek.

Ugyanakkor a jelen tanulmány célja a hipotézisgenerálás, nem pedig hipotézisek tesztelése. Így a fejezet nem tesz kísérletet annak igazolására, hogy a pártok eltérő pozíciói (kormányzati/ellenzéki) mennyiben vannak kihatással a választási programok konkrétságára és szakpolitikai portfóliójára. Ugyanakkor eredményeink adalékként szolgálhatnak a követ másik tanulmányában felvetett hipotézishez, miszerint „*Az ellenzéki vezető több nem specifikus (retorikai) ígéretet tesz.*” (Dobos – Gyulai, 2014).

A kiválasztási kritériumok nyomán a választásunk a szlovák Smer (Irány) 2006-os, a cseh ČSSD (Cseh Szociáldemokrata Párt) 2006-os, valamint a német SDP (Szociáldemokrata Párt) 2005-ös programjára esett.

1. táblázat: Az elemzésbe vont választási programok

Ország	Párt	Választási program címe	Megjelenés éve
Magyarország	MSZP	<i>Erős köz társaság, sikeres Magyarország</i>	2006
Szlovákia	Smer	<i>Smerom k ľuďom</i> (<i>Az emberek irányába</i>)	2006
Csehország	ČSSD	<i>Bezpečnost a prosperity</i> (<i>Biztonság és fellendülés</i>)	2006
Németország	SDP	<i>Vertrauen in Deutschland</i> (<i>Bizalom Németországban</i>)	2005

A hasonló változók, amik az esetkiválasztást meghatározták:

1. Az esetkiválasztás során az időpont eleve adott volt. Igyekeztünk olyan pártprogramokat kiválasztani, amelyek megalkotása minél közelebb esett az MSZP-program megszületéséhez, azaz 2006 elejéhez. Az időbeli egybeesés révén kiszűrhetőek az olyan esetleges globális változások (pl. EU-csatlakozás, gazdasági világválság), amelyek jelentős hangsúlyeltolódást okoztak volna a hasonlóknak vélt választási programok között.
2. Az országok leszűkítésében két szempontot kívántunk érvényesíteni. Egyrészt a vizsgált mintában legyen két olyan ország, amely Magyarországhoz hasonló gazdasági-társadalmi-geopolitikai jellemzőkkel bír, és így feltételezhetjük a hasonló hangsúlyokat választási programjaikban. Másrészt hogy kerüljön az összehasonlításba az előző háromtól eltérő jellemzőkkel bíró, nem a posztkommunista régióhoz, hanem Nyugat-Európához tartozó állam, amelyben eltérő választási célokat várunk.
3. A pártcsaládok kiválasztásánál az MSZP ideológiai profilját vettük alapul. Ennek megfelelően olyan pártokat kerestünk, amelyek – az öndefiníciójukra

is figyelemmel – különösebb kétség nélkül besorolhatóak a baloldali-szociáldemokrata pártok közé.³ További elvárásként fogalmaztuk meg, hogy a párt – az MSZP-hez hasonlóan – olyan formáció legyen, amely az adott pártrendszer baloldalának gyűjtőpártjaként funkcionál, és így egyben rendelkezik váltópárti potenciállal.⁴

4. A választási kampányra azonos pozícióból készülnek, vagyis az MSZP helyzetéből kiindulva kormányon vannak.

Az utolsó kiválasztási kritérium kapcsán meg kell említeni, hogy a 2005/2006-os választásokat a négy párt nem teljesen megegyező helyzetből várta, ezt a 2. táblázat szemlélteti.

1. Az MSZP inkumbens pozícióból kampányolt. A 2002-es választási győzelmét követően 2006-ig a nagyobbik koalíciós pártként vett részt a kormányzásban, valamint a ciklus mindkét kormányfőjét a párt adta.
2. A SMER 2006-ra a legerősebb ellenzéki párttá nőtte ki magát, markáns politikai attitűdöt felvéve a két ciklus óta hivatalban lévő jobbközép Dzurinda-kormányval szemben.
3. A ČSSD kormánypártként várta a választásokat.
4. Az SDP szintén kormánypárt volt a megelőző ciklusban, az előrehozott választásra Schröder bukása miatt volt szükség.

2. táblázat: Az egyes pártok hatalmi pozíciója a választások előtt és után

Választások előtt	Választások után
MSZP	
kormány	kormány
Smer	
ellenzék	kormány
ČSSD	
kormány	ellenzék
SDP	
kormány	kormány

Negyedik beválasztási kritériumunk szempontjából a szlovák szociáldemokrata párt kilóg a sorból: a 2006-ban ellenzéki pozícióból írták választási programjukat.

3 Hloušek–Kopeček (2010) az európai pártcsaládokat vizsgáló írásában mind a négy pártot a szociáldemokrata-szocialista típusú pártok közé sorolja, megjegyezve ugyanakkor, hogy a Smer kategorizálása – figyelemmel a nacionalista profiljára – kissé nehezebb.

4 A rendszerváltás óta az MSZP három cikluson át volt kormányon; a ČSSD 2013-ban alakította meg a harmadik kormányát. A Smer 2006–2010 között a koalíció legerősebb pártjaként kormányzott, 2012-ben pedig egyedül alakíthatott kormányt.

Az ígéretkutatás eredményeit árnyalando jelen fejezet módszertanával elvégeztük a 2002-es és 2006-os MSZP program összehasonlítását is. Először a módszertant mutatjuk be, majd a térbeli, végül pedig az időbeli összehasonlításra teszünk kísérletet.

4. MÓDSZERTAN

A vizsgálatokhoz elengedhetetlen volt a három külföldi pártprogram magyarra fordítása⁵, amelyeket a pártprogramok kódolása követett.

A kódolás során a hazai pártprogramoknál megszokottakhoz képest jóval kevesebb változó felvételére volt lehetőség; az egyes ígéretek megvalósításának felmérése pedig értelemszerűen kívül esett a vizsgálódás körén. Az ígéretkutatás kódolási módszertanától főként abban térünk el, hogy a választási program minden eleme, azaz a szöveg teljessége kódolásra került, A kódolás eredményeként a szöveg minden szava egyszer, és pontosan egyszer szerepelt az adatbázisban, azaz a szövegtöredékek pontosan kiadják a program teljes szövegét.

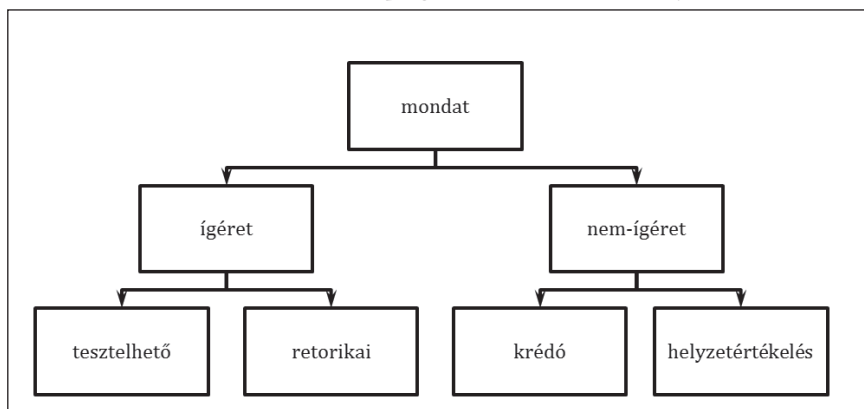
Korábbi kutatásaink a választási programokat – összhangban a mandátumelmélet alapelveivel – az ígéretekre „lecsupaszítva” vizsgálta. Tanulmányunkban a vizsgálat körét tágabban húzzuk meg, és a választási programok egészét vonjuk elemzés alá.

Álláspontunk szerint ez két okból is indokolható. Először: önmagában az is szemléletes lehet, hogy a választási program milyen arányban tartalmaz ígéreteket és egyéb megnyilvánulásokat (ún. nem-ígéreteket). Ahogy a fejezet elején a rövid szakirodalmi áttekintésben említettük, ezzel tanulmányunk az ígéretkutatás pledge megközelítését kiegészíti a saliency megközelítéssel. Másodszor: mint látni fogjuk, a feldolgozott pártprogramok között olyan is akad, amelyben az állítások mintegy fele nem is tekinthető ígéretnek. Meggyőződésünk szerint az ígéretkutatásnak egy érdekes kifutása lehet annak vizsgálata, hogy a választási programokban milyen szerepet játszanak a (konkrét) ígéretek a krédó jellegű hitvallásokkal és a helyzetértékelésekkel szemben, valamint mennyiben beszélhetünk az ígéretek és a nem-ígéretek közti hangsúlyeltolódásról, azok volumenét és arányait tekintve. Másrészt a nem-ígéretek „megtartásával” egy komplexebb kép kapható arról, hogy a pártok mely szakpolitikai területeknek szenteltek nagyobb teret a programjukban.

A fentiek alapján a szövegek feldolgozása a következő séma mentén történt:

5 Ezúton mondunk köszönetet Skuta Viviennek és Dora Beátának, az MTA gyakornokainak a választási programok lefordításában nyújtott segítségükért.

1. ábra: A választási programok kódolásának sémája



Az ígéretek esetén nagyrészt megtartottuk az ígéretazonosítás módszerét, mindenekelőtt azt az elvet, hogy egy mondat egyszerre több ígéretet is felöllelhet (Soós, Papp, – Gyulai, 2013). Eltekintettünk ugyanakkor az ígéret szövegének kiegészítésétől, ellenkező esetben ugyanis nem valósulna meg az a szabály, hogy a szöveg minden betűje egyszer, és pontosan egyszer szerepelhet a táblázatban.

Azokat a szövegrészeket, amelyek a keretkutatás módszertana alapján nem voltak ígéretnek minősíthetőek, ún. nem-ígéretként kezeltük, amelyek esetén a kódolás szintje már minden esetben a mondat volt. A nem-ígéreteknek két alcsoportját alakítottuk ki:

1. *Krédók* (hitvallások): azokat a deklarációkat soroltuk ide, amelyekben kimutatható valamiféle normatív jelleg, de ígéretnek nem minősíthetőek, ugyanis nem állapítható meg, hogy milyen kormányzati intézkedés következne az adott kijelentésből, és ezáltal hiányzik a konkrét elköteleződés.

Ilyennek minősülnek pl. a következő mondatok:

„Gazdaságunk alapjának a képzett embernek kell lennie”

„Azt valljuk, hogy csak az a nemzet lehet sikeres, amelyben a különböző nemzetisékek tudják, mivel tartoznak egymásnak.”

„A kultúrába való befektetés minden állampolgár és a jövő egész társadalma számára meghatározó az élet jellegét, minőségét.”

„Aki feladja a szolidaritás alapelvét, veszélyezteti a jólétet és a társadalmi békét.”

Amint látható, ezen – többnyire ideologikus töltetű – állítások elsősorban a párt önidentitásának kifejezésére szolgálnak.

2. *Helyzetértékelések*: ide tartoznak azok a megállapítások, kijelentések, amelyben a párt a választási program megfogalmazásakor fennálló társadalmi, gazdasági vagy az egyéb szakpolitikai helyzetet, illetve egy múltbéli intézkedést

értékelik. Ezek egy része lehet objektív ténymegállapítás (pl. „*Az emberek 75%-ának az utolsó 8 évben 7%-kal csökkent a reálbére*”). Más része viszont olyan szubjektív értékítélet, amelyben az adott párt vagy

- a bírálatot fogalmaz meg a múltra és/vagy a jelenre vonatkozóan („A SMER-nek meg kell állapítania, hogy a jobboldali kormány nem volt képes 8 év alatt előterjeszteni egy általános stratégiát a Szlovák Köztársaság közép- és hosszú távú fejlődésére vonatkozóan”), vagy pedig
- b éppen ellenkező módon, kedvező színben igyekszik feltüntetni egy múltbéli vagy jelenlegi intézkedést vagy helyzetet („Tavaly év végén sikeresen küzdöttünk meg a Magyarországnak járó uniós forrásokért.”)

Egy újabb változót vettünk fel *utalás* néven, amelyet mind az ígéretek, mind a nem-ígéretek esetében kódoltunk. Ennek révén azt vizsgáltuk, hogy az egyes szövegelemekben történik-e explicit utalás

1. a párt saját korábbi eredményeire, intézkedéseire (ez értelemszerűen túlnyomórészt az inkumbens pártoknál fordul elő) (pl. „*A kiadási oldalon egy következetes konszolidációs utat követtünk*”), vagy
2. az ellenfél korábbi intézkedésére, illetve vélt vagy valós hibájára, szándékára (ez pedig elsősorban – de nem kizárólagosan – az ellenzékbeli kampányoló pártok sajátja). (pl. „*A jobboldali kormány politikájával elmélyítette a roma kisebbség társadalmi kirekesztettségét*”).

A változó hozzájárulhat annak feltérképezéséhez, hogy a pártok választási programjaiban az ígéretek mennyiben egészülnek ki a saját eredmények kiemelésével és az ellenfelek bírálataival.

A fentiekén túl a választási programok kódolásánál az ígératkutatásban korábban alkalmazott módszertant alkalmazva elvégeztük azok:

1. konkrétsági vizsgálatát,
2. ezt követte valamennyi ígélet és nem-ígélet szakpolitikai besorolása, majd
3. az adott szövegrész karakteralapú hosszúságát is megállapítottuk.

5. A VÁLASZTÁSI PROGRAMOK KONKRÉTSÁGA

A nézőpont ilyen módon való bővítése nyomán a választási programok konkrétsági dimenziója a következőképpen alakul:

2. ábra: A választási programok konkrétságának fokozatai

krédók és helyzetértékelések	retorikai ígéretek	tesztelhető ígéretek - spec. 1	tesztelhető ígéretek - spec. 2	tesztelhető ígéretek - spec. 3
------------------------------	--------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------

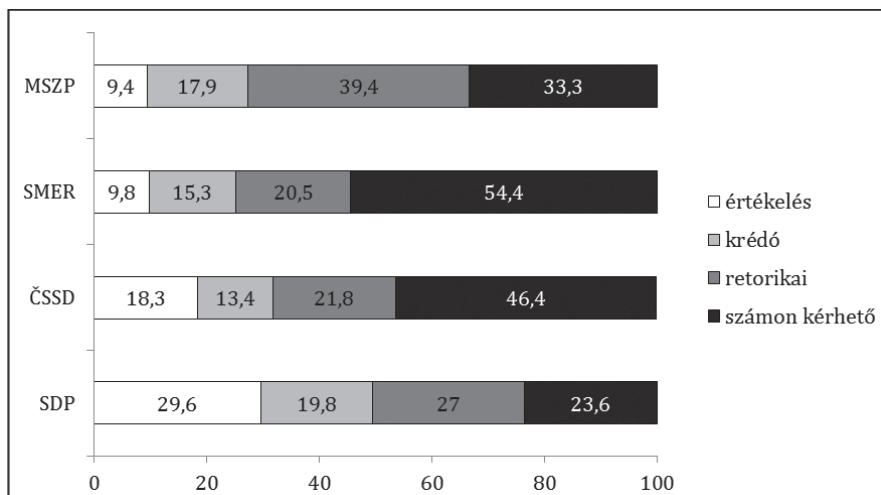
konkrétság



A „*Tudhatjuk-e, mit akarnak?*” (Soós et al. 2013) kérdésre balról jobbra haladva egyre egyértelműbb választ lehet adni. Tehát a legkevésbé a krédók és helyzetértékelések tekinthetők konkrétak, míg a legtöbb információt azok a konkrét, számon kérhető ígéretek tartalmazzák, amelyek specific változóját 3-asként kódoltuk. Ezek az ígéretek tartalmazzák a konkrét határidőt, a felelősök megnevezését, és eszközöket is rendelnek a megvalósítandó célok mellé.

A pártprogramokban azonosított ígéretek konkrétsági megoszlása a következő képet mutatja a 2006-os évben:

3. ábra: A választási programok konkrétsága, 2006



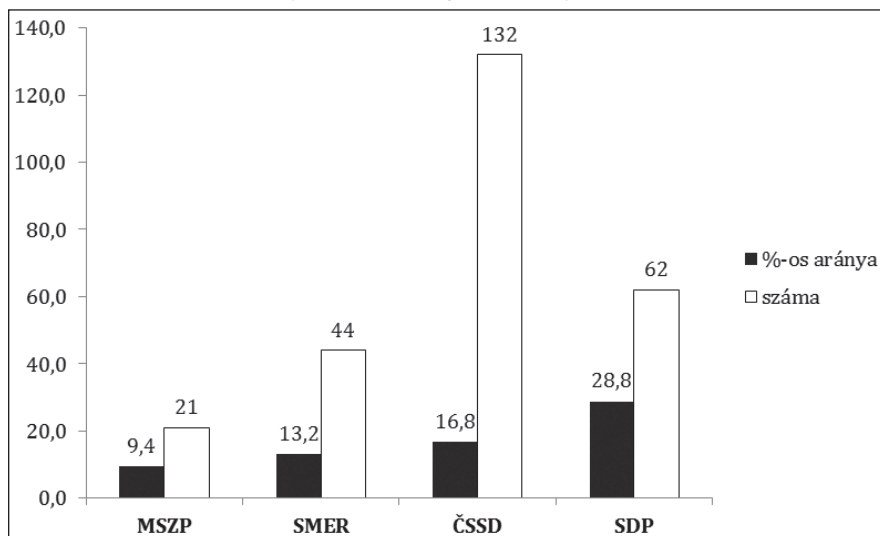
A 3. ábra alapján a vizsgált választási programoknak két különböző konfigurációja rajzolódik ki:

1. a ČSSD és főleg a SMER a konkrétabb, számon kérhető, tesztelhető ígéretekre helyezte a hangsúlyt,
2. az MSZP-nél és az SPD-nél a tesztelhető ígéretek látványosan kisebbségben vannak. Az így keletkező „űrt” az előbbi elsősorban a retorikai ígéretek nagy számával, az utóbbi pedig a helyzetértékelési jellegű megállapításokkal pótolja.

A vizsgált pártprogramok közül a konkrét, számon kérhető ígéretek aránya az MSZP-nél volt a második legalacsonyabb, a retorikai ígéretek aránya pedig itt volt a legmagasabb. A retorikai ígéretek és az ezekhez némileg hasonló krédók együttes aránya több mint 57%-ot tesz ki. Tehát a programelemek több mint feléről mondható el, hogy rendelkezik kisebb-nagyobb normatív tartalommal, de a teljesítésük objektív módon történő felmérése nem lehetséges.

A 2006-os MSZP-program alacsony konkrétsági fokát igazolja a teljesen konkrét (a kódolás során *specify 1*-re kódolt) ígéretek relatív (azaz a felmérhető ígéreteken belüli) aránya, valamint az abszolút száma is. Ezt a 4. ábra szemlélteti.

4. ábra: A „teljesen konkrét” ígéretek aránya és száma, 2006



Az MSZP által tett – tesztelhetőnek minősített – ígéretek mindössze 9,4%-a felelt meg a „teljesen konkrét” kategória által támasztott kritériumoknak. Ez az arány Csehországban majd duplája, Németország esetében pedig csaknem háromszoros. A teljesen konkrét ígéretek abszolút száma is jócskán elmarad a másik három pártétól: mindössze 21 ígélet került ebbe a kategóriába kódolásra a SMER 44, az SDP 62 és a ČSSD kiemelkedő 132 ígérétehez képest.

6. A VÁLASZTÁSI PROGRAMOK SZAKPOLITIKAI DIMENZIÓI

A szakpolitikai területek kialakításánál a nemzetközi kutatásokból ismert előzményekből (Budge – Farlie, 1977, 1983) és az ígéletkutatásban alkalmazott módszertanból indultunk ki. A választási programok – és mindenekelőtt az ígéretek – politikai terület szerinti kódolása a 2002–2006-os ciklusra irányuló kutatásnak is részét képezte (Soós et al, 2013, 85–87; Papp 2013, 101–103), így a jelenlegi eredmények összehasonlíthatóak a korábbiakkal.

Kutatásunk a korábbi elemzési módszert annyiban egészíti ki, hogy a szakpolitikai besorolást nem szűkíti le az ígéretekre, hanem – előbbi mellett – a választási program egészének politikai területek szerinti megoszlását is vizsgálja. Ebből adódóan arra a kérdésre vártunk választ, hogy a négy vizsgált párt közül melyik mekkora teret szentel az egyes szakpolitikai területeknek – sőt, általában a szakpolitikai területeknek, így a bevezetésben említett hangsúlyközpontú megközelítés felé közelít.⁶

6 A kódolás során megtartottuk a korábbi kutatás kontextus-hangsúlyos megközelítést, azaz kétség esetén a szövegrészt ahhoz a szakpolitikához soroltuk, amely az adott szerkezeti egység (fejezet, pont stb.) címében nevesítve van.

Az egyes választási programokban legnagyobb arányban megjelenő szakpolitikai területeket és azok százalékos megoszlását a 3. táblázat szemlélteti.

3. táblázat: A szakpolitikai területek megoszlásának aránya, 2006

	Magyarország		Csehország		Németország		Szlovákia	
	szakpolitikai terület	%	szakpolitikai terület	%	szakpolitikai terület	%	szakpolitikai terület	%
1.	esélyegyenlőség	6,0	gazdaságfejlesztés	10,7	foglalkoztatás	9,6	foglalkoztatás	12,1
2.	egészségügy	5,8	szociál- és családpolitika	7,6	külpolitika	6,9	szociál- és családpolitika	9,9
3.	közüktatás	4,7	közülekedés	7,5	esélyegyenlőség	5,8	egészségügy	8,0
4.	szociál- és családpolitika	4,4	környezet- és természetvéd.	5,3	adó	5,6	nyugdíj	6,7
5.	foglalkoztatás	3,4	egészségügy	4,8	szociál- és családpolitika	5,3	közülekedés	5,0
6.	felsőüktatás	3,3	foglalkoztatás	4,2	energiapolitika	5,1	adó	4,9
nem értelmezhető (%)	28,1		5,3		14		12,1	

A választási programokban legnagyobb hangsúllyal szereplő szakpolitikai területek között átfedések és jelentős különbségek is detektálhatóak. A szociál- és családpolitika, valamint a foglalkoztatáspolitikai az összes pártnál kiemelt jelentőséggel bír. Erre a hasonlóságra számítottunk, mivel az elemzésbe csak a szociáldemokrata pártcsaládhoz tartozó pártok kerültek be. Ugyanakkor mind a négy programnál azonosítható egy vagy két olyan terület, amelynek a preferálásával a párt elüt a többitől. Ezek az MSZP esetében a köz- és felsőüktatás; a ČSSD programjában a gazdaságfejlesztés, valamint környezet- és természetvédelem; az SDP-nél a külpolitika és energiapolitika; a SMER-nél pedig a nyugdíj.

A 3. táblázat utolsó sorából kitűnik, hogy az egyes pártok a választási program mekkora hányadát tartották fenn az ideológiai töltetű, szakpolitikai jelleggel nem rendelkező üzeneteknek. Ezek szinte kivétel nélkül a választási programok elején vagy végén találhatók, mintegy keretbe foglalva a programok szakpolitikai magját; funkciójuk elsősorban a párt ideológiai alapállásának világossá tétele és a lezáruló ciklus – pozitív vagy negatív hangvételű – értékelése.⁷ Amint látható, az MSZP programjának kiugróan nagy hányada, közel egyharmada nem értelmezhető szakpolitikai kontextusban. A másik végletet a ČSSD jelenti, amely mindössze 5%-ra szorította le az ideológiai alapvetéseket, a fennmaradó 95%-ot pedig a szakpolitikai blokknak szentelte.

7 Amennyiben a szakpolitikai blokkban találtunk ilyen szövegrészeket, az adott kontextus segített a besorolásban.

A leginkább preferált szakpolitikák feltérképezése mellett kísérletet tettünk egy aggregált kép nyújtására az egyes választási programok szakpolitikai orientációjáról. Annak érdekében, hogy a részletesen kialakított szakpolitikai terület ne aprózza el túlságosan az összképet, az egyes területeket hat átfogóbb kategóriába soroltuk. Az aggregált kategóriákat a 4. táblázat szemlélteti.

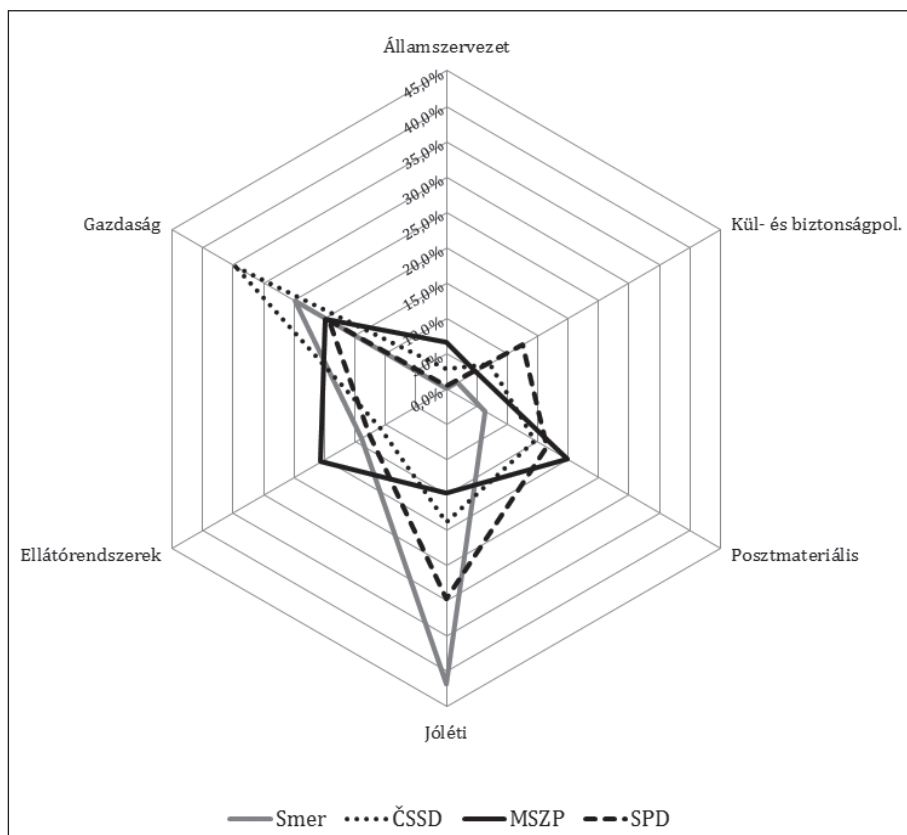
4. táblázat: A szakpolitikai területek aggregált kategóriái, 2002, 2006

Aggregált kategóriák	Szakpolitikai kategóriák
I. Jólét	1. szociál- és családpolitika 2. nyugdíjpolitika 3. foglalkoztatáspolitikai 4. adópolitika 5. érdekegyeztetés, érdekvédelem
II. Ellátórendszerek	6. oktatás 7. egészségügy
III. Gazdasáspolitikai	8. gazdaságfejlesztési politika 9. makrogazdaság-politika 10. mezőgazdasági politika 11. közlekedéspolitikai 12. területfejlesztés 13. építésügy 14. turizmus 15. kutatás, kutatásfejlesztés 16. telekommunikáció
IV. Államszervezeti és az állam működését érintő témák	17. alkotmány, alkotmányozás 18. közigazgatás 19. közigazgatás személyzete 20. önkormányzatok 21. politikai intézményrendszer
V. Kül- és biztonságpolitika, honvédelmi politika	22. külpolitika 23. biztonságpolitika 24. honvédelmi politika
VI. Posztmateriális	25. esélyegyenlőségi politika 26. környezet- és természetvédelem 27. kultúra, művészet 28. sport 29. emberi jogok, szabadságjogok

A jóléti kategóriába azon szakpolitikai területeket soroltuk, amelyeknél a legmarkánsabb a redisztribúciós jelleg, azaz a leginkább alkalmasak a jóléti transzferek megvalósítására. Az ellátórendszerek aggregált szakpolitikai kategóriába a két legnagyobb társadalmi ellátórendszert, az oktatást és az egészségügyet vontuk össze. A gazdasáspolitikai a legtöbb választási küzdelem középpontjában áll, ezért ezt aggregált kategóriáink egyikének választottuk. Ezt követik az államszervezeti és az állam működését érintő témák, mint például az alkotmányozás

és közigazgatás kérdése, majd a kül- és biztonságpolitika aggregált kategóriája. Végezetül igyekeztünk egy olyan kategóriát is kialakítani, amelyben azokat a szakpolitikai területeket vontuk össze, amelyek kívül esnek az előbbi csoportokon, és valamiféle posztmaterális jelleget hordoznak magukon.

5. ábra: Az egyes választási programok szakpolitikai hangsúlyai (2006)⁸



Amint az a fentiekből is sejthető volt, a pártprogramok markáns eltéréseket mutatnak az egyes szakpolitikai kategóriáknak szentelt hangsúlyokban. Az ellenzéki pozícióból kampányoló SMER szakpolitikai portfóliójában kiugróan magas, mintegy 42%-os volt a jólétiként aposztrofált szakpolitikai területek aránya. A gazdasági kérdések szintén jelentős teret (24,8%) kaptak, ahogyan az ellátórendszerek is (13,9%). Ezzel párhuzamosan a másik három pólus marginális jelentőséggel bírt.

8 A választási programok nagymértékben különböztek abból a szempontból, hogy a szöveg mekkora hányada sorolható be valamelyik szakpolitikai területhez. Annak érdekében, hogy ezeket a torzításokat kiszűrjük, a szakpolitikai blokkot mintegy leválasztottuk a szöveg többi – szakpolitikailag nem értelmezhető – részétől, és önmagában vizsgáltuk.

A ČSSD-nél a gazdasági pólus a legerősebb: a szakpolitikai blokk 34,5%-a érintette a gazdasági kérdéseket. Az ellátórendszereknek szentelt tér kisebb, a jóléti szakpolitikák súlya pedig jóval elmarad a Smernél tapasztaltaktól.

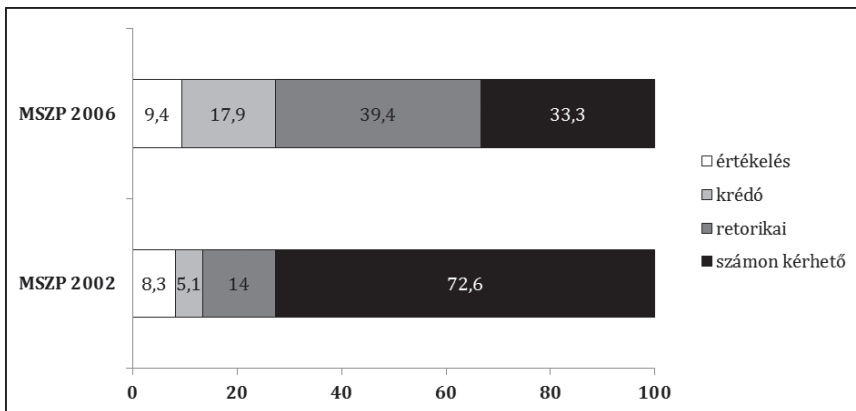
Az MSZP-program szakpolitikai bontása mindkét előző pártétól elüt. A primer jóléti kategória relatíve itt kapta a legkisebb terjedelmet, ugyanakkor az ellátórendszerek a többi programhoz képest felülreprezentáltak. A négy párt közül itt voltak a leghangsúlyosabbak az államszervezeti kérdések (6,5%), és – várakozásainkkal ellentétben – ez igaz volt a posztmateriális portfólióra is.

SPD-nél a kül- és biztonságpolitikai témakör felülreprezentáltsága emelhető ki, amelyre az adatok részletesebb elemzése nélkül Németországnak a közép-kelet-európai államoktól eltérő geopolitikai és katonai szerepe adhat magyarázatot.

7. IDŐBELI ÖSSZEVETÉS: MSZP 2006 ÉS 2002

A tanulmány potenciális hipotéziseinek bemutatása előtt röviden összehasonlítjuk az MSZP 2002-es és 2006-os választási programjait. A fejezetnek nem célja a részletes egybevetés, ezért ebben a részben csak a módszertanunk által feltárt különbségekre térünk ki érintőlegesen. Az MSZP két választási programjában azonosított ígéretek konkrétságát az 6. ábra szemlélteti.

6. ábra: Az MSZP választási programjainak konkrétsága 2002-ben és 2006-ban

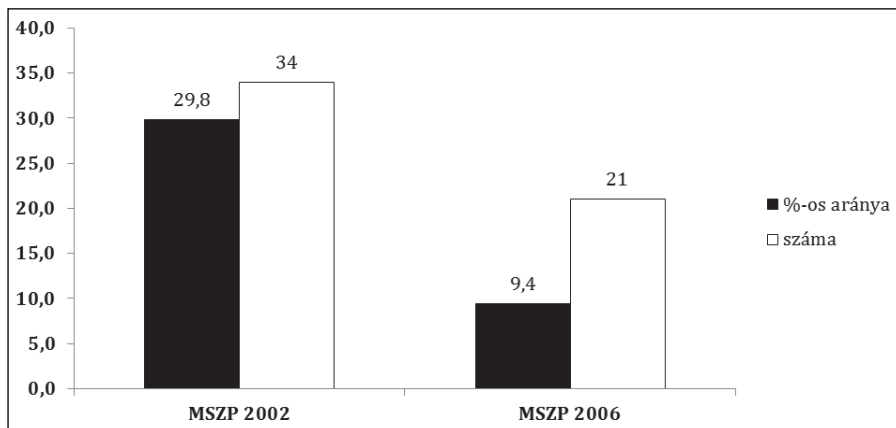


Amint az ábrából kitűnik, radikális eltérés van a két választási program karaktere között. A 2002-es dokumentum egyrészt ígératközpontúbbnak bizonyult, másrészt pedig – és a fejezet témájának szempontjából ez a fontosabb – a tesztelhető ígéretek aránya több mint kétszerese volt a 2006-osnak. A 2006-os program mintegy „felpuhult” a négy évvel korábbihoz képest: a krédó jellegű állítások aránya közel megnégyszereződött, a retorikai ígéretek hányada pedig

majdnem háromszorosára nőtt. Erre az eredményre épül a fejezet következő részében részletezett első potenciális hipotézisünk.

A két választási program közti különbség még látványosabbá válik, amennyiben a teljesen konkrét ígéretek súlyát is megvizsgáljuk a 7. ábrán.

7. ábra: Az MSZP „teljesen konkrét” ígéreteinek aránya és száma 2002-ben és 2006-ban



A 2006-os választási programban a teljesen konkrét ígéretek abszolút száma is visszaesett 34-ről 21-re, de a dokumentumon belüli arány csökkenése még látványosabb: 29,8%-ról mindössze 9,4%-ra változott.

A konkrétsági mutatók elemzése után azt vizsgáltuk, hogy a két programban mennyiben térnek el a szakpolitikai hangsúlyok. Elemzéseink azt mutatják, hogy – az ígéretek konkrétságához hasonlóan – ezen a téren is markáns eltolódás következett be, amelyet a 8. ábra szemléltet.

8. ábra: Szakpolitikai hangsúlyok az MSZP választási programjaiban (2002 és 2006)



A jóléti jellegű témák 2006-ra alaposan visszaszorultak, de a párt az ellátórendszert érintő kérdéseknek is jóval kisebb teret szentelt. A gazdasági és az államszervezeti pólus 2002-hez képest enyhén nagyobb figyelmet kapott, a posztmateriális témáknál viszont ugrásszerű növekedés mutatható ki. Míg a kül- és biztonságpolitika jóformán kimutathatatlan volt a 2002-es dokumentumban, addig négy évvel később ez is hangsúlyosabban jelent meg.

Összességében elmondható, hogy a 2006-os program a 2002-eshez képest lényegesen kevesebb konkrét vállalatot tartalmaz, erősebb az ideológiai töltete, és a jóléti pólus váratlanul alacsony hangsúllyal jelenik meg benne.

8. LEHETSÉGES HIPOTÉZISEK

Amint a bevezetésben leszögeztük, a fejezet célja elsősorban a hipotézisgenerálás volt. Kutatási eredményeink alapján négy potenciális hipotézist (PH1-4) mutatunk be, melyek célja a további kutatási irány kijelölése is.

1. Az eredmények felvetik a kérdést, hogy a pártok kormánypárti vagy ellenzéki pozíciója mennyiben befolyásolja a választási programjának karakterét. A 3.

és az 5. ábra alapján úgy tűnik, hogy ha egy párt ellenzékiből kampányol, akkor lényegesen nagyobb teret szentel a számon kérhető – tehát egy bizonyos konkrétsági fokkal rendelkező – ígéreteknek. Ezzel szemben – és ez különösen az MSZP 2006-os és az SPD 2005-ös programjában érhető tetten – az inkumbens pártok hajlamosabbak általános helyzetértékeléssel, krédó jellegű megállapításokkal és retorikai ígéretekkel „feltölteni” a programjukat.

A jelenségre egy lehetséges magyarázat, a kutatás későbbi fázisában tesztelendő hipotézis lehet az, hogy az ellenzéki szerep előnyt jelent az ígérethizitúsnál. Mivel a kormánypártoknál az ígélet megtételekor esetenként számolni kell a hitelvesztés lehetőségével (az inkumbens pozícióból következően már korábban lett volna lehetőség az adott ígélet megvalósítására).

1. *hipotézis: Az ellenzéki pártok által írt választási ígéretek konkrétabbak a kormánypártok által írt választási ígéretekénél.*

2. Az MSZP 2002-es és a Smer 2006-os programja alapján ugyanakkor az is feltételezhető, hogy az ellenzéki pozíció erősíti a választási programokban a jóléti-redisztributív hangsúlyokat. Az előbbi két program szakpolitikailag értelmezhető része több mint 50%-ban a jóléti és az ellátó rendszereket érintő témáknak volt szentelve, ráadásul pont ezeken a területeken mutattuk ki a legtöbb tesztelhető ígéletet.⁹

2. *hipotézis: Az ellenzéki pártok által írt választási programokban nagyobb hangsúlyt kapnak a jóléti-redisztributív (konkrét juttatásokat kilátásba helyező) választási ígéretek, mint a kormánypártok választási programjaiban.*

3. Függetlenül az 1. pontban megfogalmazott hipotézistől, további vizsgálatok kiindulópontjaként szolgálhat az a kérdés, hogy a választási programok mint dokumentumok mennyiben ígéletközpontúak. Az SPD példája azt mutatja, hogy egy választási programban az ígéretek kis híján kisebbségbe is kerülhetnek, és a szöveg nagyobb részét ideológiai töltetű helyzetértékelések és krédó jellegű deklarációk teszik ki. Erre magyarázatot adhat Németország szövetségi berendezkedése összevetve az elemzésbe vont többi közép-kelet-európai országgal.

3. *hipotézis: Azokban a szövetségi köztársaság államformájú országokban, ahol a szövetségi kormányzat kompetenciája korlátozott, a választási programok kevésbé ígéletközpontúak, mint az erős központi kormányzattal rendelkező országokban.*

9 Megjegyzendő, hogy a két választási program közti hasonlóságok részben a két kampány kontextusával is magyarázhatóak. Magyarországon 2002-ben egy négyéves, Szlovákiában 2006-ban pedig egy nyolcéves jobboldali kormányzás zárult le, amely elsősorban a középosztály számára hozott pozitív fejleményeket. Az ellenzéki pártok részéről hazánkhoz hasonlóan Szlovákiában is nagy hangsúlyt kapott a jobboldali kormányzás „vesztesei” helyzetének javítása és az egyéb szociális kérdések (Rybář, 2007; Haughton–Rybář, 2008).

4. A szakpolitikai területek megoszlási aránya több hasonlóságot mutatott mind a négy vizsgált szociáldemokrata párt esetében, ugyanakkor a 3. táblázat több érdekes eltérésre is felhívta a figyelmet. A kutatás javasolt folytatási iránya ezen különbségek okainak feltárása.

4. *hipotézis: A szociáldemokrata pártcsaládok választási programjaiban megjelenő szakpolitikai hangsúlykülönbségeket az egyes országok aktuálpolitikai trendjei magyarázzák.*

9. ÖSSZEGZÉS

Jelen fejezet elsődleges célkitűzése a választási programok nemzetközi összehasonlító vizsgálatának módszertani kidolgozása és használhatóságának első próbája volt. Az ígéretkutatás ígéretközpontú megközelítését hangsúlyközpontú (*saliency approach*) elemekkel egészítettük ki, így lehetővé téve a magyar választási programok elemzésének nemzetközi perspektívába helyezését erőforrásaink szűkössége ellenére is. A módszertan mind a négy kiválasztott ország esetében jól működött, így lehetővé tette a térbeli összehasonlítást, továbbá Magyarország esetében az időbeli összehasonlításra is felhasználható volt. Másodlagos célunkat, a hipotézisgenerálást szintén elértük a négy potenciális hipotézis felvázolásával és néhány, a kutatás bemutató jellegű első eredményeiből származó további kutatási irány kijelölésével. A harmadlagos cél a kezdeti eredmények bemutatása volt, elsősorban a választási ígéretetek konkrétságára és szakpolitikai fókuszára koncentrálni. Noha mély összefüggések feltárására a fejezet terjedelmi korlátai miatt nem volt lehetőségünk, bízunk abban, hogy a röviden bemutatott eredmények is érdekes adalékkal szolgálnak a négy ország szociáldemokrata pártjai által 2005-2006-ban alkotott választási programok elemzéséhez.

A fejezet mindhárom kitűzött célját elérte, és ezzel reményeink szerint hozzájárul a választási programokról és ígéretekről szóló nemzetközi tudományos diskurzushoz. A téma további vizsgálatát továbbra is fontosnak tartjuk. Úgy gondoljuk, hogy ez a kutatási irány további releváns eredményeket hozhat, különösen a négy potenciális hipotézis pontosabb kidolgozásával és tesztelésével.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Ashworth, R. E. 2000. Party manifestos and local accountability: A content analysis of local election pledges in Wales. *Local Government Studies*, 26(3), 11-30.

Budge, I. 2001. Validating Party Policy Placements. *British Journal of Political Science*, 31(1), 210–223.

Budge, I., – Farlie, D. 1977. *Voting and party competition*. London: Wiley – Sons.

Budge, I., – Farlie, D. 1983. *Explaining and predicting elections*. London: George Allen – Unwin.

Budge, I., – Hofferbert, R. I. 1990. Mandates and Policy Outputs: U.S. Party Platforms and Federal Expenditures. *The American Political Science Review*, 84(1 (Mar., 1990)), 111–131.

Costello, R., – Thomson, R. 2008. Election Pledges and their Enactment in Coalition Governments: A Comparative Analysis of Ireland. *Journal of Elections, Public Opinion – Parties*, 18(3), 239–256.

Druckman, J. N., – Roberts, A. 2008. Measuring portfolio salience in Eastern European parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 47(1), 101–134.

Ferguson, M. J. 2012. *Pledge Fulfillment in Germany: An Examination of the Schröder II and Merkel I Governments*. Tuscaloosa: The University of Alabama.

Gerring, J. 2007. Techniques for Choosing Cases. In J. Gerring (Ed.), *Case Study Research. Principles and Practices*. (pp. 86–150). Cambridge: Cambridge University Press.

Haughton, T. – Rybář, M. 2008. A Change of Direction: The 2006 Parliamentary Elections and Party Politics in Slovakia. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 24(2), 232–255.

Kalogeropoulou, E. 1989. Election promises and government performances in Greece: PASOK's fulfilment of its 1981 election pledges. *European Journal of Political Research*, 17, 289–311.

King, G., – Laver, M., – Hofferbert, R. I., – Budge, I., – McDonald, M. D. 1993. Party Platforms, Mandates, and Government Spending. *The American Political Science Review*, 87(3), 744–750.

Körösényi, A., – Soós, G. 2013. Bevezetés. In G. Soós – A. Körösényi (Eds.), *Azt tették, amit mondtak?* (pp. 9–17). Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet.

Louwerse, T. 2011. The Spatial Approach to the Party Mandate. *Parliamentary Affairs*, 64(3), 425–447. doi: 10.1093/pa/gsr012

Mansergh, L., – Thomson, R. 2007. Election Pledges, Party Competition, and Policymaking. *Comparative Politics*, 39(3), 311–329.

Mazzoleni, M. 2009. The Saliency of Regionalization in Party Systems. A Comparative Analysis of Regional Decentralization in Party Manifestos. *Party Politics*, 15(2), 199–218.

McLean, I. 2006. Dimensionality of Party Ideologies. In J. Bara – A. Weale (Eds.), *Democratic Politics and Party Competition* (pp. 127–142). London: Routledge.

Pomper, G. M., – Lederman, S. S. 1968. *Elections in America: Control and Influence in Democratic Politics*. New York: Longman.

Rohrschneider, R. 2009. Understanding Cleavages in Party Systems. Issue Position and Issue Saliency in 13 Post-Communist Democracies. *Comparative Political Studies*, 42(2), 280–313.

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 Research*, 26(1), 45–80.

Rybár, M. 2007. The 2006 Parliamentary Election and its Impact on the Party Political Scene in Slovakia. In V. Hloušek – R. Chytilík (Eds.), *Parliamentary Elections and Party Landscape in the Visegrád Group Countries* (pp. 154–169). Brno: Democracy and Cultural Studies Centre

Sebők, M., Dobos, G., – Oross, D. 2013. Az ígéretteljesítés kutatásának módszertana. In G. Soós – A. Körösenyi (Eds.), *Azt tették, amit mondtak?* (pp. 109–126). Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet.

Sebők, M., – Horváth, P., – Ondré, P., – Pál, G. 2013. Az MSZP és az SZDSZ választási ígéreteinek teljesülése (2002–2006). In G. Soós – A. Körösenyi (Eds.), *Azt tették, amit mondtak?* (pp. 128–149). Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet.

Soós, G., – Papp, Z., – Gyulai, A. 2013. Tudhatjuk-e, mit akarnak? In G. Soós – A. Körösenyi (Eds.), *Azt tették, amit mondtak?* (pp. 60–89). Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet.

Strom, K., – Leipart, J. Y. 1989. Ideology, strategy and party competition in postwar Norway. *European Journal of Political Research*, 17(3), 263–288.

Thomson, R. 2001. The programme to policy linkage: The fulfilment of election pledges on socio-economic policy in the Netherlands, 1986–1998. *European Journal of Political Research*, 40, 171–197.

