

A média és a politikai napirend

A 2002-es választások időszakára lassan Magyarországon is közhellyé válik a Castells nevéhez fűződő tétel, mely szerint a médián kívül csak politikai marginalitás létezik. Azaz, hiába léteznek fontos politikai kérdések, ha ezek valamilyen ok miatt nem jelennek meg a hírekben, nem válnak a közbeszéd részévé, nem juthatnak el a választópolgárokhoz. A modern politika „konstrukciós termék”: közvetlenül alig-alig tapasztalható meg, hírei, eseményei, érvei a médián keresztül jutnak el a közvéleményhez. Aki tehát politizálni akar, ma már nem csupán – Max Weber nyomán – a hatalom logikáját kell követnie, hanem figyelemmel kell lennie a politikai napirend meghatározásában kiemelt jelentőséggel bíró média sajátosságaira is. Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy kizárólag a média határozná meg a politikai napirendet, hiszen a „fontos témák” egy bonyolult társadalmi-politikai folyamat eredményeként születnek meg. A média elsősorban kereteket ad a modern politikának, illetve strukturálja azt. Ennek a keretrendszernek a figyelembe vétele nélkül azonban nem létezhet hatásos politika, sikeres politikus.

NEMZETKÖZI EREDMÉNYEK

A nyugati politikatudományban a hatvanas évek óta foglalkoztatja a politika világának kutatóit a napirend vizsgálata. Az elsősorban az Amerikai Egyesült Államokban kezdődött tanulmányok középpontjában a közpolitikai folyamat egyik fontos állomásának, a napirendre vételnek (*agenda setting*) a vizsgálata állt: azaz, hogy bizonyos kérdések miért, mások pedig miért nem kerülnek a politikai témák közé. A tematizáció az egyes politikai szereplők számára a pozicionálás mellett alapvető fontosságú politikai technika. Kutatása a politika lényegének megértése szempontjából rendkívül hasznos eredményekre vezethet.

A politikai napirend¹ fogalma alatt azoknak az ügyeknek (*issues*) az összességét értjük, amelyek a politikai döntéshozatal tárgykörébe tartoznak, illetve amelyek a politikai rendszeren belül a politikai szereplők által vitatottak egy adott időszakban.

E. E. Schattschneider (1960) volt az első, aki megfogalmazta, hogy a politikai napirend összeállítása a politikai folyamat integráns része. Peter Bachrach és Morton Baratz az *American Political Science Review*-ban megjelent klasszikus cikkében (1962) a hatalom két arcáról írt: az első azé, amely az alternatívák között választhat, míg a második azé, amely ellenőrizni tudja, hogy milyen alternatívák és témák álljanak a politikai viták középpontjában (*agenda-control*). A szerzők szerint a második képesség, tulajdonképpen a politikai napirend formálásának hatalma, fontosabb az elsőnél.

A későbbiekben esettanulmányok sora bizonyította, hogy a politikai napirenden lévő ügyek sorrendisége nem mindig áll egyenes arányban az ügyek valódi jelentőségével, súlyával. Matthew Crenson (1971) két acélipari központot vizsgált meg Indiana államban. East-Chicagóban, ahol erősebb az acélipari lobbis és jelentősebb a környezetszennyezés, a környezetvédelem kérdése később jelent meg a politikai napirenden, később fogadtak el a kérdést szabályozó rendelkezéseket, mint a kevésbé szennyezett Garyben. Crenson megállapítása szerint mindez azért történhetett, mert a lobbicsoport hatékonyan volt képes az ügyet távol tartani a politikai napirendtől. John Gaventa (1980) hasonló követ-

1 A következőkben alapvetően Frank R. Baumgartner összefoglaló munkájára támaszkodom.

keztetésre jutott, amikor az Appalache hegységben szegénységtől sújtott területen jelentkező tiltakozási formákat vizsgálta.

Roger Cobb és Charles Elder (1972) voltak az elsők, akik a napirend alakításáról (*agenda building*) írott munkájukban megkülönböztették az általános (*systemic*) és az intézményi (*institutional*) napirendet. Előbbi alatt azokat az ügyeket értették, amelyek a társadalomban vitatottak, második alatt pedig csak azokat, amelyekkel a „hivatalos politika”, a kormányzati intézmények foglalkoznak.

A hetvenes évektől a kutatások fő iránya az ügyek felbukkanására és eltűnésére koncentrált. Az egyes politikai intézmények (kongresszus, elnök, bíróságok) napirendjének statisztikai feldolgozása hasznos segítséget nyújtott a kutatóknak abban, hogy nyomon követhessék bizonyos témák sorsát.

John Kingdon (1984) több száz interjút készített abból a célból, hogy választ találjon arra a kérdésre: honnan érkeznek a jelentős ügyek? Megállapítása szerint politikai problémákból, társadalmi gondokból automatikusan még nem következnek kormányzati megoldások. Valamilyen aktuális probléma (természeti katasztrófa, baleset stb.) kell ahhoz, hogy az adott téma nyilvánosságot kapjon. Ebben az esetben a politikusok is fontosnak érzik, hogy alternatívákkal jelenjenek meg, hiszen a közvéleményt – miután a média napirendre vette a kérdést – élénken foglalkoztatja a téma.

Frank Baumgartner és Bryon Jones (1993) kilenc szakpolitikai területen dolgozták fel a második világháború utáni negyven év napirendjét. Sajtóforrások, törvényhozási anyagok és a szövetségi költségvetés elemzése alapján igyekeztek azonosítani az egyes ügyeket az amerikai politikai napirenden. Az általuk kidolgozott pontosított egyensúlyi modell (*punctuated equilibrium*) értelmében mindig drámai változások után válik egy ügy napirend-vezető témává (*high agenda status*), amikor arra is van lehetőség, hogy az adott szakpolitikai területen intézményi változások következzenek be. Ezt követően azonban a kérdés lekerül a napirendről, kezelése rutinszerűvé válik, egészen addig, amíg egy újabb komoly változás nem teszi ismét vezető témává.

A szerzőpárhoz hasonlóan a kilencvenes években sok kutató egy-egy adott ügy megfogalmazását

(*issue definition*) a tematizáció fontos elemeként írta le. Ugyanazon téma egészen más hangsúlyokkal, megközelítéssel kerülhet a nyilvánosság elé, s aki hatással van az ügy megfogalmazására, sikeres lehet a tematizációban. A modern kommunikációs versenyben ugyanis nem csak az a fontos, hogy milyen témák állnak a politikai viták középpontjában, hanem az is, hogy milyen alternatív megfogalmazások, témamagyarázatok versengenek egymással. A kommunikációs verseny pedig majd a választók fejében dől el, amikor közönség választ a rivális üzenetek között, dönt a hitelesség kérdésében. Empirikus munkák bizonyították, hogy évek múltán bizonyos kérdések egészen más megvilágításban voltak képesek újra felkerülni a napirendre. Deborah Stone „hétköznapi történeteket” elemző munkájában (1989) számos példát mutatott be arra nézve, hogy milyen módon történik meg az egyes problémák társadalmi konstrukciója, de hasonló esettanulmányok egy-egy adott témában is megjelentek.

Az ügy megfogalmazásához hasonló fontosságot tulajdonított Roger Cobb és Howard Ross (1997) a napirendre vétel megtagadásának, megakadályozásának (*agenda denial*) is, hiszen a politikai szereplők törekvése – mint ahogy ezt a hatalom két arca esetében láthattuk – nem csak a napirenden lévő ügyekre vonatkozik, hanem a számukra hátrányosnak tűnő

East-Chicagóban, ahol erősebb az acélipari lobbis és jelentősebb a környezetszennyezés, a környezetvédelem kérdése később jelent meg a politikai napirenden, később fogadtak el a kérdést szabályozó rendelkezéseket, mint a kevésbé szennyezett Garyben. Crenson megállapítása szerint mindez azért történhetett, mert a lobbicsoport hatékonyan volt képes az ügyet távol tartani a politikai napirendtől.

témák eltűntetésére is. Ezek a munkák sokat segítenek abban, hogy a különböző napirend-formáló politikai technikák (témák tálalása, elterelés, meg- és átfogalmazás stb.) tanulmányozása összehasonlító munkákban is elkezdődjön.

James Dearing és Everett Rogers (1996) a napirendre vételről írt munkájukban három napirend-típus tanulmányozására tettek kísérletet: a média, a közvélemény és a közpolitikai napirendet vizsgálták. Napjaink legfontosabb társadalmi problémáit ele-

mezve (az AIDS-től a drogfogyasztásig) azt találták, hogy azok a szociális problémák, amelyeket a média is felkarol, a közpolitikai napirenden is megjelennek, gyakran szakpolitikai változásokat, reformokat eredményezve.

Thomas Birkland (1997) természeti katasztrófákat (földrengések és hurrikánok), nukleáris baleseteket és egyéb emberi vagy természeti csapásokat bemutatva esettanulmányok során keresztül vizsgálta a politikai döntéshozók prioritásait az egyes témák napirend érzékenységeivel összhangban.

A kutatások egyik iránya legfontosabb kérdésnek a kezdeményező szerepének azonosítását tartotta. Kingdon, majd Baumgartner és Jones úgy vélte: nem lehet egyértelműen megnevezni egyetlen szereplőt, aki a második világháború utáni amerikai napirend formálásában domináns szerepet játszott volna, míg Dearing és Rogers munkájukban a média szerepét hangsúlyozták. Számos amerikai szerző az elnök vagy a kongresszus napirend alakító tevékenységét emelte ki.

A kezdeményező mellett az első számú reagáló azonosítása is érdekes következtetések levonására adhat alkalmat, mint ahogy annak vizsgálata is hasznos lehet, hogy melyik az az aréna, ahol a fontos ügyek játszódnak (parlament, bíróságok, média stb.). A jelentős ügyek tipologizálása szintén érdekes feladat, összehasonlító adatok birtokában akár a szakpolitikai besorolás, akár a hagyományosan alkalmazott materiális – szimbolikus – botrány jellegű felosztás is sokat mondó lehet egy adott időszak politikai napirendjéről.

A modern politika vizsgálatánál a média napirend-formáló szerepének vizsgálata megkerülhetetlennek

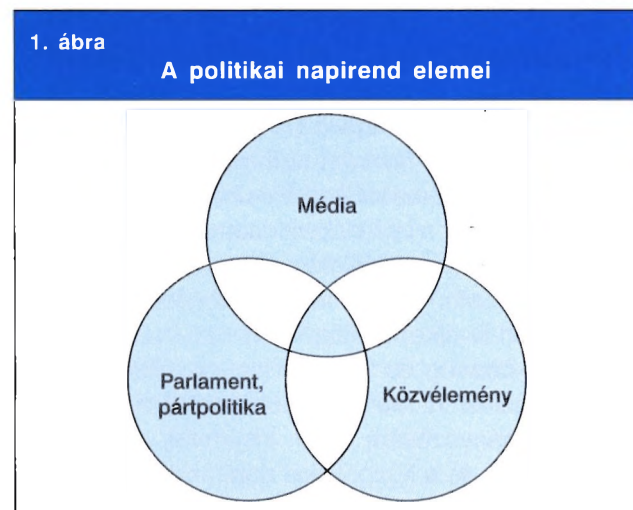
látszik. Maxwell McCombs és Donald Shaw újságíró professzorok klasszikus írása (1972) óta könyvtárnyi irodalom született, amelyek többsége a média szerepét a politikai napirend alakításában a kapuőrök (*gate-keeper*) fogalmával írja le. Bernard Cohen (1963) híres mondása szerint a média nem azt mondja meg az embereknek, hogy mit gondoljanak, hanem azt, hogy miről gondolkodjanak. Amerikai felmérések szerint például a hírszerkesztőkhöz befutó hírek 75 százalékáról egyáltalán nem készül tudósítás.

A HÁROM NAPIREND

Elképzelésem szerint – igazodva néhány nemzetközi napirendkutatáshoz – érdemes elkülönítenünk egymástól három különböző elemet a politikai napirendben. Egyrészt a média napirendjét, amely azt mutatja meg, hogy az írott és elektronikus sajtó mit tart fontosnak vagy érdekesnek egy adott időszakban. Másrészt a parlamenti-pártpolitikai napirendet, amely a politikai szereplők, döntően a kormány napirend-formáló szándékát tükrözi, és végül a közvélemény napirendjét, amely az emberek gondolkodásában, emlékezetében nyomot hagyó, általuk fontosnak tartott politikai ügyeket tartalmazza (1. ábra).

A három napirend viszonyát legjobban három egymásba érő halmaz szemlélteti. A legizgalmasabb feladat a metszetek vizsgálata, elsősorban a három halmaz közös metszete, ahová azok az ügyek kerülhetnek, amelyek egy adott időszakban a politikai elit, a média és a közvélemény figyelmét is felkeltik. Empirikus kutatásra mind a három napirend esetében van lehetőség: a parlamenti-pártpolitikai napirendet elsősorban statisztikai módszerekkel, a média napirendet szöveganalízissel, míg a közvélemény napirendet közvélemény-kutatásokkal lehet hatásosan tanulmányozni.

Mind a politikai döntéshozók, mind a média hírszerkesztői számára hasznos lehet azoknak a témáknak a tanulmányozása, amelyek nem kerültek be a metszetbe. A politikai pártok számos unalmas, senkit sem érdeklő sajtótájékoztatói örökre megmaradnak a parlamenti napirendet szimbolizáló halmazban. Ha a média érdeklődését nem tudják felkelteni ezek a témák, a modern politika jellemzője, a konstrukció és a közvetítés sajátosságai miatt soha nem fognak eljutni a közvélemény napirendjéhez. Leszámítva az egészen extrém eseteket – amikor a politikus a közértben vagy lakossági fórumon közvetlenül találkozhat a szavazókkal – a pártok kizárólag a közvetítő eszközön ke-



resztül kommunikálhatnak a közvéleménnyel. Ha ügyeik, témáik nagy többsége saját halmazuk foglya marad, politikai sikertelenségük szinte borítékolható. Lehet nem szeretni a modern mediatizált politizálást, azonban ha a politikai sikernek nem is garanciája, de biztosan elengedhetetlen eszköze a média.

AZ ELSŐ MAGYAR TAPASZTALATOK

A politikai napirend, a médiában megjelenő politikai vitatémák kutatása új vállalkozásnak számít a magyar politikatudományban. A politikai verseny témáival, a tematizáció, a politikai diskurzus kérdéseivel többen foglalkoztak a kilencvenes évek Magyarországon¹, ám a politikai napirendet középpontba állító, a napirendkutatás fogalmaival operáló kutatás a kilencvenes évek második feléig nem indult².

Három évvel ezelőtt kezdődött az a politikai napirend kutatása³, amelynek elsődleges célja, hogy bemutassa: milyen témák állnak a politikai viták középpontjában Magyarországon, mely politikai erőik sikeresebbek saját témáik kommunikációjában, végső soron a napirend kontrolálásában. Az első feladat a kutatásban használt változók kidolgozása volt: minden elemzésben a napirenden lévő témák esetében kezdeményezőkről és reagálókról; a témák fő vitahelyeként arénákról; a témák típusainak vizsgálatokor materiális, szimbolikus és bostrány jellegű ügyekről; a terjedelem, a téma hatóköre esetében „politics”, „output” és „input” ügyekről; valamint az ügyek hatásával kapcsolatban pozitív és negatív témákról beszélünk.

A vizsgálat során használt módszer – a kutatás lényegéből fakadóan – folyamatosan csiszolódott. Az 1999-es (Török 2000) és a 2000-es (Tóth–Török 2001) vizsgálatok után 2001-ben már részben módosított módszertan alapján vizsgáltuk a tematizációs versenyt. Az 1999-es felmérés még az írott sajtó vizsgálatára korlátozódott, míg a 2000-es az év legnagyobb ügyei esetében egy hetilap adatbázisát dolgozta fel.

2001-ben napi és heti áttekintésű elemzéssel folytatódott a kutatás. Az adatbázisban azokat az ügyeket tekintjük egy nap vezető politikai híreinek, amelyekben magyar politikai pártok és szereplők érintettek, és amelyek az alábbiak közül legalább két helyen jelentek: valamelyik televíziós csatorna híradójában vezető hírként; valamelyik internetes hírnapló nyitóoldalán és valamelyik országos napilap első oldalán. E módszer alapján rendelkezésünkre áll egy részletes, napi bontású adatbázis, amelyből minden héten kiemeljük a legfontosabbnak tartott témákat. Egy adott hét vezető híreinek így azokat a témákat tartjuk, amelyek a vizsgált héten a legtovább napirenden maradtak. Ez a módszertan az eddigieknél pontosabb képet kínál a napirenden lévő témákról, s a kétféle elemzési egység (egy adott nap vezető hírei, egy adott hét vezető hírei) lehetőséget teremt a megfogalmazott tendenciák pontosabb ellenőrzésére.

A kutatás során feltételezzük, hogy csak a meghatározott módszertan alapján vizsgált kérdések alkalmasak arra, hogy a pártpreferenciákra hatást gyakorolhassanak. Az „ingerküszöböt” el nem érő ügyeket – tehát amelyek nem felelnek meg az általunk fölállít-

Bernard Cohen (1963) híres mondása szerint a média nem azt mondja meg az embereknek, hogy mit gondoljanak, hanem azt, hogy miről gondolkodjanak. Amerikai felmérések szerint például a hírszerkesztőkhöz befutó hírek 75 százalékáról egyáltalán nem készül tudósítás.

tott követelményeknek – ezért egyáltalán nem vizsgáljuk. Azaz csak azokról az ügyekről beszélünk, amelyek átjutottak a média „kapuőrein”, és amelyek így a politikai napirend vezető témái lettek egy adott időszakban. Függetlenül tehát egy téma „tartalmi” fontosságtól, azokat az ügyeket, amelyeket a második vagy harmad vonalba sorolt a média, a politikai kommunikáció vizsgálatokor figyelmen kívül hagyjuk.

Feltételezzük továbbá, hogy a pozitívként meghatározott ügyek (kezdeményezések, konstruktív javas-

1 Elsősorban Csizmadia Ervin, Tamás Pál és Dessewffy Tibor írásaiban jelent meg ez a nézőpont.

2 A média napirendjén lévő témákkal, a média „kapuőr” szerepével Terestyéni Tamás és Csigó Péter írásai foglalkoztak.

3 A magyar politikai napirenden lévő témák kutatását 2000-ben az Országos Kiemelésű Társadalomtudományi Kutatások, 2001-ben a XXI. Század Intézet támogatta. Az új kutatási eredményekből folyamatosan részletek olvashatók a Törésvonal Politikai Elemző Központ honlapján (<http://web.axelero.hu/tvona/>). Az év témáihoz kapcsolódó politikai elemzések Tóth Csabával közösen írt, a Századvég Kiadónál 2002 tavaszán megjelenő *Politika és kommunikáció a 2002-es választások előtt* című könyvünkben található meg majd.

latok, megoldást kínáló, alternatívát felmutató témák) a pártok megítélését kedvező, míg a negatívként definiált ügyek (belső hatalmi harcok, korrupciós ügyek, botrányok) kedvezőtlen irányba mozdíthatják. Természetesen az ügyek hatása a pártpreferenciákra nem egyértelmű és kizárólagos, éppen ezért a tematizáció és a pártpreferencia kapcsolatát csak lehetőségként fogalmazzuk meg.

Az eddig elvégzett empirikus vizsgálatok tehát (Török 2000, Tóth–Török 2001, Tóth–Török 2002) a magyar politikai napirend egy-egy szeletéről számolnak be, ám néhány tanulsággal már így is szolgálnak. A kutatások számos, korábban empirikusan nem igazolt toposzt erősítettek meg: a média kitüntetett szerepét, a parlament szerepének háttérbe szorítását, a kormány aktivitását a napirend kontrollálá-

2001-ben az adatok arra utaltak, hogy a politikai napirenden a két oldal jelenléte kiegyensúlyozottabbá vált, s a kormány már nem volt képes sem a parlamenti napirend dominálására, sem a társadalom és a politika közötti kommunikáció monopolizálására.

sában és a botrányos jellegű ügyek domináns jelenlétét. A kilencvenes évek politikai napirendjére vonatkozó kutatások jól mutatják a változásokat az első parlamenti ciklus óta. Egyrészt a politikai napirend formálására irányuló tudatos politikai tevékenység megjelenését, a kommunikációs technikák egyre tudatosabb alkalmazását. Másrészt a materiális viták helyett a szimbolikus kérdések, valamint a botrányos jellegű ügyek előtérbe kerülését.

A 2000. évről szóló kutatásunk (Tóth–Török 2001) még a legnagyobb kormányzó párt, a Fidesz–MPP egyértelmű dominanciáját mutatta a politikai napirenden. 1999-hez képest (Török 2000) mindössze annyi változást állapítottunk meg, hogy az akkor még a napirend kontrollálásában – akár a Fidesszel szemben is – eredményeket elérő kiscsapat 2000-ben diszkvalifikálta magát. 2001-ben (Tóth–Török 2002) aztán újabb érdekes változásokat tapasztaltunk. Az adatok arra utaltak, hogy a politikai napirenden a két oldal jelenléte kiegyensúlyozottabbá vált, s a kormány már nem volt képes sem a parlamenti napirend dominálására, sem a társadalom és a politika közötti kommunikáció monopolizálására. 2001 másik jelentős változása az volt, hogy már az ellenzéki pártok is képesek voltak output, azaz a társadalom felé irányuló,

tartalmilag hozzájuk címzett ügyeket a napirendre vinni. Amiben viszont nem tapasztaltunk változást, az az ügyek jellege. 2000-ben azt állapítottuk meg, hogy a napirenden mind mennyiségi, mind minőségi értelemben a szimbolikus, nem-materiális ügyek dominálnak. Ez a tendencia, némi módosulással, 2001-ben is megfigyelhető volt.

IRODALOM

BACHRACH, PETER – MORTON BARATZ (1962). The Two Faces of Power. *American Political Science Review* 56. 947–952.p.

BAUMGARTNER, FRANK and JONES, BRYAN D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

COBB, ROGER W. – CHARLES R. ELDER (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Boston: Allyn and Bacon Inc.

CRENSON, MATTHEW A. (1971). *The Unpolitics of Air Pollution*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press

DEARING, JAMES W. and ROGERS, EVERETT M. (1996). *Agenda Setting*. Thousand Oaks, CA: Sage

GAVENTA, JOHN (1980). *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*. Urbana: University of Illinois Press

McCOMBS, MAX E. and SHAW, DONALD L. (1972). The Agenda-Setting Function of the Mass Media. *Public Opinion Quarterly* 36. 176–187.p.

TAMÁS PÁL (1999) A tematizációról. In Béres István – Horányi Özséb (szerk.) *Társadalmi kommunikáció*. Budapest, Osiris

TÓTH CSABA – TÖRÖK GÁBOR (2001) Politikai napirend, 2000: Az egyiknek sikerül, a másiknak nem. In Kurtán, Sándor, Vass (szerk.) *Magyarország politikai évkönyve 2001*, Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 132–147. p.

TÖRÖK GÁBOR (2000) Politikai napirend, 1999. In Kurtán, Sándor, Vass (szerk.) *Magyarország politikai évkönyve 2000*, Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 94–103.p

A szerző a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem oktatója, a Magyar Politikatudományi Társaság főtitkára (E-mail: gabor.torok@polit.bke.hu)