

A szakpolitikák kommunikációjáról

Kitta Gergely – Orbán Balázs

Bevezetés

A választási kampányba fordulással a magyar politikai életben a kommunikáció jelentősége növekszik. A 2014-es országgyűlési választások közeledtével a pártok számára kulcskérdés, hogy szakpolitikai elképzeléseiket hogyan emelik be a kommunikáció főáramába, tesznek-e kísérletet erre egyáltalán. A Századvég Alapítvány megvizsgálta, hogy a különböző politikai pártok szakpolitikai terveiket, lépéseiket hogyan fogalmazzák meg a lakosság számára. A következőkben tapasztalataink főbb gondolati tanulságait foglaljuk össze, illetve egy konkrét gyakorlaton, a KIM területi közigazgatás átalakításának példáján és a „Segíthetünk?” kampány értékelésén keresztül bemutatjuk az ágazati politikák kommunikációjának trendjeit.

Kiindulási pontok

(1). A szakpolitikai cselekvéseknek sajátosságuk, hogy összetettek. A szakpolitikai döntések mögött ugyanis egymással mérkőző jogi, gazdasági, személyi, hatalmi, eszközrendszerbeli, stb. megfontolások állnak.

(2). Természetes összetettségénél fogva a szakpolitika mint olyan, gyakran még azok számára sem fogadható be minden részletében, akik létrehozásában részt vesznek. Ennek oka, hogy a szakpolitika megvalósítása mindenképpen sokszereplős. A sokszereplősség játékterében a különböző döntéshozók és végrehajtók elképzelései között a konszenzus nehezen alakítható ki. Van úgy, hogy a szakpolitikák politikai kérdéseivel foglalkozók nem vesznek tudomást a számukra korlátozó érvényű szakmai megfontolásokról. De ez fordítva is igaz: az adott területen jártas, felelős szakemberek a politikai célok érvényesíthetőségével kapcsolatban teljes érzéketlenséget vagy értetlenséget mutathatnak. A szakpolitika természetes összetettségét ennél fogva a politikai vízió és a szakmai partikularitás kötélhúzászerű együttműködése adja. A politika és az államigazgatásnak ez az adaptív kényszerűsége és sajátos egyensúlytalansága a kormányzás hatékonyságának örök problémája.¹

(3). Az összetettség, a többszereplősség és a különböző rálátás következménye, hogy a szakpolitikák megvalósítói között is alig találunk olyasvalakit – ha találunk egyáltalán –, aki a szakpolitikákat átfogó módon, a maguk természetes egészében látja át. Ebből

¹ Vö. pl.: Cairney, Paul (2012) Complexity Theory in Political Science and Public Policy. in. Political Studies Review. 10. évf. 3. sz. 346-358. Illetve: Meek, W. Jack (2010) Complexity Theory for Public Administration and Policy. in. Emergence: Complexity & Organization. 12. évf. 1. sz.

mindjárt következik az is, hogy az átlagos választópolgárok számára a szakpolitikák még nehezebben megismerhetők, illetve érthetőek.

(4). A társadalomnak szüksége van tehát egy olyan közvetítő közegre, amelyen keresztül a szakpolitikai cselekvések értelmezhetővé, „lefordíthatóvá” válnak. Ez a közeg a kommunikáció és annak hordozó felülete, a média.² Ha a szakpolitika sajátossága, hogy összetett, a választók tömegei viszont nagyon eltérő komprehenzív képességekkel rendelkeznek, akkor a kommunikációnak egyszerűsítene kell, a lényeget kell megragadtatnia az emberekkel. A szakpolitika megragadhatósága azért különösen fontos, mert a kormányzáson belül ráadásul nem egy, hanem egyszerre több szakpolitikai cselekvést kell széleskörűen magyarázhatóvá tenni. Ennek a befogadhatóságnak a hiányában az állam és a társadalom közötti kapcsolatot folytonos bizalmatlanság, feszültség, gyanakvás övezné. Végső soron tehát a szakpolitikák megfelelő kommunikációja, társadalommal való megértetése a politikai felelősség kérdésével áll összefüggésben.³

Egy dilemma és a kor politikai választása

A politikai felelősség kérdése egy másik szempontból is felmerül; a szakpolitikai kommunikációhoz ugyanis egy morális kétség kapcsolódik. A dilemma lényege, hogy vajon akkor cselekszik helyesen az állam, ha az összetett szakpolitikai cselekvéseket leegyszerűsíti, és így számolnia kell azzal, hogy állampolgárait nem teljes körűen tájékoztatja. Ezt a megoldási módot nevezzük sarkosan most „lebutító kommunikációnak”. Vagy: akkor jár el megfelelően az állam, ha a lehető legrészletesebb tájékoztatásra törekszik, és ezzel kockáztatja, hogy az állampolgárok többsége számára a szakpolitika egyáltalán nem lesz befogadható. Ez utóbbi módot hívjuk „okoskodó kommunikációnak”.

Amíg ez utóbbi modellben a minőségi tájékoztatásra helyeződik a hangsúly, addig az előbbi gyakorlat a hatékonyságot húzza alá. Még kontrasztosabban fogalmazva: a politikai gondolkodásmód az előbbi esetben inkább elitista, az utóbbiban ezzel szemben inkább populista.

Az értelmiségi elit tagjai véleményformálói szerepüknél, megnyilatkozási lehetőségeiknél fogva gyakran kritizálják a nekik nem tetsző, partikuláris igényeikhez nem idomuló, populista modell működtetésének társadalmi tudástőkére gyakorolt, megszorító hatását.⁴ Ugyanakkor azt egészen pontosan nem tudjuk empirikusan

² Sawyer, Carolyne (2001): The Media and the Government. In. Bajomi-Lázár Péter és Hegedűs István (szerk.) Media and Politics. Budapest, Új Mandátum Kiadó. 39–68.

³ Uo.

⁴ Nincs ez másként Magyarországon sem. Ld. pl. „Az ember, akinek csak a zemberek számítanak” Velemenyvezer.blog.hu, 2012.05.21. <http://velemenyvezer.blog.hu/2012/05/21/lebonthatjuk->

tesztelni, hogy az egyik vagy másik kommunikációs gyakorlatnak ténylegesen milyen befolyása is van a társadalom tájékozottságára, szakpolitikákkal kapcsolatos ismereti szintjére, végső soron pedig a társadalom elégedettségére. Ez ugyanis maga a dilemma. Az a jobb, ha keveset mondunk, de az sokak számára érthető, vagy ha sokat akarunk elmondani keveseknek.

A kérdésben benne foglaltatik a politika számára magától értetődő válasz. Mivel a politika logikája a népfelség elvárásainak megfelelően a többség tájékoztatásáról szól, a szakpolitikák kommunikációja világszerte a hatékonyságot, az elért választópolgárok számát tartja ma szem előtt. Ma globálisan láthatók azok a politikai kommunikációs folyamatok, amelyek a szakpolitikák magyarázatát az említett elitista megközelítés háttérbe szorításával – a megértés lehetőségének bővítése és a választópolgárok minél hatékonyabb elérése érdekében – a popularizáció és a médiahasználat irányába tolták el.⁵ A szakpolitikák lehetőség szerint mindenre kiterjedő magyarázatai helyett ma az egyszerűsítések dominálnak, amit az információs túlterheltség és hírszennyezés politikai kommunikációba is begyűrűző problémája még indokoltabbá tesz.⁶ A megismertetés folyamatában az objektív tényeket, a racionalizáló érveket a valamilyen értékválasztásra sarkalló retorika váltotta fel.⁷ A szakpolitikák tálalásában elsődlegességet kapnak a napirend meghatározására kitalált média-események, a keretezés, az élményszerűség, a konzumerizmus, a média logikájának megfeleltetett pszeudo-cselekvések, a hosszabb üzenetek helyére pedig a szlogenek és sound bite-ok lépnek, és így tovább. Nem állíthatjuk, hogy ezek a technikák jók, vagy helyesek, de azt mondhatjuk, hogy természetes módon lépnek működésbe a szakpolitikák megragadhatósága érdekében a világ bármely szegletében.

Néhány figyelemreméltó következmény

Ennek betudhatóan a politikai cselekvés diszkurzív jellege megerősödött, a politika befogadható valóságát a tények és az észérvek helyett inkább a rítusok, a szimbólumok és a mítoszok formálják.⁸ Ezzel pedig a szakpolitikák kommunikációja is átalakulni látszik. A szakpolitikák a kormányzati narratíva rendszerlemeivé válnak. A szakpolitikai cselekvés olyan szimbólumok láncolatává lesz, amely segít a választók

[e demokratikusan a demokraciat](http://nol.hu/velemeney/20100409-a-zemberek-tragediaja) vagy Papp László Tamás. A Zemberek tragédiája. Nol.hu. 2010. április 9.

<http://nol.hu/velemeney/20100409-a-zemberek-tragediaja> Bartus László A „zemberek” és az emberek. Amerikai Népszava. 2013. április 2. <http://nepszava.com/2013/04/velemeney/bartus-laszlo-a-zemberek-es-az-emberek.html>

⁵ Blumer, G. Jay és Kavanagh, Dennis (1999): The Third Age of Political Communication: Influences and Features. Political Communication, 16. szám. 209-230. old.

⁶ Az információs túlterheltség társadalmi tájékozódás minőségére gyakorolt, kedvezőtlen hatása főként a kereskedelmiség térnyerésével, az 1960-as évek közepétől vált erősen kutatott témává, elsőként az Egyesült Államokban. Ld.: Alvin Toffler (1970) Future Shock. Random House.

⁷ Hajer, Marteen (2004) (ford. Szegedi Gábor) Diskurzuselemzés és a szakpolitikák vizsgálata. in. Politikatudományi Szemle. XII. évf. 4. sz. 161-167.

⁸ Murray Edelman (2004) A politika szimbolikus valósága. Bp. L'Harmattan.

számára beazonosítani és pozícionálni a kormányzás dolgát.⁹ A szakpolitika politikai identitáskérdéssé alakul át, a konkrét szakmapolitikai intézkedések a nehezen megragadható kormányzati vízió kézzelfogható dolgokban, mindennapos eredményekben való leképeződéséért lesznek felelősek.

A politika szimbolikus világában a 16 százalékos kulcsban meghatározott személyi jövedelemadózás kommunikációja nem az egykulcsos és a progresszív adózás bonyolult, értekező összehasonlításán alapszik. Ehelyett a kormány azt üzeni: mi azt gondoljuk, hogy aki többet dolgozik, az járjon jobban. Hasonló rítusokat hoz létre az ellenzék, amikor erre úgy reagál: a kormány a gazdagok pártján áll.

Ekképpen egyszerűsödik le az üzenet a közfoglalkoztatás átalakításának ügyében is. A politikai kommunikációban nincs nyoma az átfogó szakpolitikai felvetéseknek. A kormány azt állítja, hogy vissza kell adni a munka becsületét, amire az ellenzék azzal tromfol rá: a kormány a legszegényebbeket megalázza. A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó politikai viták kicsúcsosodásaként éhségmenetek indultak a főváros felé, ahol a résztvevők azt üzenték: „munkát, kenyeret”, mindegyre a Fidesz egy szóban úgy reagált: „hataloméhség-menet”.

Az oktatási rendszer reformját szintén nem kísérték szofisztikált magyarázatok. A hallgatói szerződés meglehetősen bonyolult kérdéséről a kormány azt üzenté: a magyar állam pénzén ne a gazdag Svédországnak képezzünk orvosokat. Az ellenzék véleménye ezzel szemben az volt: a hallgatói szerződés „röghöz kötés”.

Ha az említett ügyekkel kapcsolatban meg is jelentek más üzenetek is, a három példa azt jól bizonyítja, hogy akár egy tőmondat, vagy akár egy kulcsszóval is megragadhatóvá, illetve beazonosíthatóvá tehetünk egy különben roppant összetett szakpolitikai kérdést. A leegyszerűsítő modell azonban nem magyar sajátosság. A Magyarországra elé sokszor példaként állított Amerikai Egyesült Államokban komplex reformintézkedéseket hozott meg a kormányzat az elmúlt években. A bonyolult, szakpolitikai természetű változások azonban végtelenül egyszerű gondolati címkézést kaptak. A szociálpolitikai rendszer átszabásáról az Obama-adminisztráció azt mondta: a cél a bérből és fizetésből élők, az átlag amerikaiak helyzetének javítása. Az adórendszer reformjának esszenciális üzenete a következő volt: a gazdagoknak jobban ki kell venniük a részüket a közteherviselésből. A munkahelyteremtés problémáját érintő, szerteágazó szakpolitikai cselekvések végkicsengése pedig a következőképpen hangzott: Barack Obama megmentette az amerikai autóipart, ezzel megvédett 1 millió munkahelyet. A kommunikáció tehát a hatékonyság jegyében egyetlen, mindenki számára világos és szimbolikus momentumra csupaszította le a foglalkoztatás bonyolult szakpolitikai kérdését.

Bár a politikai kommunikáció ilyen irányú leegyszerűsítő elhajlása itthon és külföldön egyaránt bevett, az alkalmazás mértéke okozhat problémát. Politikai mértékletesség és -

⁹ Dryzek, S. John (2006): *Deliberative Global Politics*. Cambridge, Polity Press. 34. old.

felelősség hiányában előállhat olyan eset, hogy a szakpolitikai cselekvést nemcsak támogatólag kíséri vagy (rosszabb esetben) dominálja, hanem teljes egészében helyettesíti is a cselekvésről szóló kommunikáció.¹⁰ Ez a gyakorlatban lényegében annyit tesz, hogy a narratíva nem a szakpolitikai intézkedés következményeként jelenik meg, hanem éppen fordítva: a politikai intézkedés maga a kormányzati vízió létrehozása, amelyet a szakpolitikai cselekvés konkrétumai csak legitimálnak.

Esettanulmány: a területi közigazgatási reform kommunikációja

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) nincs könnyű helyzetben, hiszen egy időben több olyan összetett szakpolitikai kérdést kell megfelelő módon érthetővé tennie, amelyek az állampolgárok mindennapos érdeklődésétől távol állnak. (Pl. új Polgári Törvénykönyv és Büntető Törvénykönyv, részben a nemzetpolitika, az igazságszolgáltatási reform, a választási rendszer újraszabása, stb). A KIM-et létrehozása pillanatában, a neki delegált feladatok sokrétősége miatt, „szuperminisztériumnak” is hívták a sajtóban. Az elnevezés jelképes, ami egyszersmind magában foglalja azt a politikai felelősséget, hogy egyáltalán nem mindegy, hogy a tárca mit hogyan kommunikál a lakosság felé.

A KIM által menedzselte szakpolitikai kérdések közül talán a legátfogóbb, egyúttal a legtöbb állampolgárt közvetlenül érintő téma a területi közigazgatás átalakításának ügye. Ezért nem véletlen, hogy a tárca ezzel a kérdéssel kiemelten foglalkozott az elmúlt hónapokban, és talán az sem véletlen, ahogyan a minisztérium a kérdés „hangszerelésére” vállalkozott. Ezen a téren ugyanis a KIM-re korábban általában nem jellemző, paradigmatiszta módszerváltásnak lehettük tanúi.

A KIM megbízásából országos kampány indult a területi közigazgatás átalakításának lakossági tájékoztatására 2013. február 15-től. Az egész ország területén futó, „Segíthetünk?” című kampány már csak azért is formabontónak volt tekinthető, mert a KIM felismerte, hogy néhány sajtótájékoztató megtartásával, pár ismertető anyag kiadásával a területi közigazgatás átszabásának lakossággal történő megismertetése nem „rendezhető le”, célzott és tervezett hirdetési hadjáratra van szükség.

A tárcát korábban inkább az jellemezte, hogy a közigazgatási reform kommunikációját nem programszerűen valósította meg: azt nem időzítette és nem is tervezte meg előre. Az átalakításokról szóló közlések nem megágyaztak az eseményeknek, hanem nyomon követték azokat, mintegy reagáltak a történésekre. Hosszabb távon figyelve a folyamatokat a területi közigazgatásról szóló kommunikáció széttartóvá vált, a

¹⁰ G. Fodor Gábor és Kitta Gergely (2009) Kommunikációs paradigma, avagy a kormányzás uralkodó beszédmódja. In. Politikatudományi Szemle. XVIII./1. szám. 97-114. old.

megszólalók (miniszter, államtitkár, kormányhivatal vezetője, járási hivatali vezető) és a mondanivaló vonatkozásában az a szétaprózódottság jeleit hordozta magán.

A kampánnyal a területi közigazgatáshoz kapcsolódó üzenet azonban letisztulttá, a közreadás módja pedig koncentrálttá és következetessé vált. A KIM a mindenről beszélés és a különböző érveken keresztül meggyőzés technikáját lecserélte. A minisztérium egyetlen olyan érthető gondolatkörre építette kommunikációját, amely a közigazgatási reformot közelebb vitte az érintettekhez, és megragadhatóvá tette azt számukra.

1. ÁBRA: A "SEGÍTHETÜNK?" KAMPÁNY PLAKÁTJA



A társadalmi tájékoztatás fókuszába az állampolgárokkal való kapcsolattartás „legkisebb közös többszöröse”, a kormányablak került. A KIM felismerte, hogy a kor kommunikációs trendjéhez illeszkedően, nem a közigazgatás komplex átalakítását kell részletesen bemutatnia, mert ezzel valójában sokakat kiszorítana a megértés lehetőségéből. A megújuló közigazgatás értelmezési keretének kormányablakokra szűkítésével a KIM egyetlen gyakorlati eredményre irányította rá a választópolgárok figyelmét. A közigazgatásból azt a momentumot ragadta ki, amely a lakosság számára lényeges. Az ügyintézésről van szó, amely az állami és privát szféra találkozásának terepe. A kampány a források, az intézmények, a szabályozók helyett az embert állította

az üzenet középpontjába. Ezzel a manőverrel az olyan nehezen érthető fogalmak, mint pl. kormányhivatal, dereguláció, szakigazgatási szerv, járási rendszer, adósságkonszolidáció, államigazgatási ügy, hatósági ügy, adminisztrációs teher, stb. kikerültek a kommunikációból. Az operacionális, szervezeti és technikai nyelvezet helyét egy intimebb, személyesebb mondanivaló és stílus vette át.

A személyesség kommunikációba való becsempészésével a KIM nemcsak a területi közigazgatással kapcsolatos közlések új origóját jelölte ki, de voltaképpen az állam és az állampolgár közötti párbeszéd koordinátarendszerét is újradefiniálta. A kampány előtt az állam ugyanis – a rossz lakossági beidegződésekre ráerősítve – általában fölérendelt szerepben láttatta magát. Sőt, az állam sok esetben ma is omnipotens, az állampolgárait védelmezni kész „atyai” szereplőként tekint magára. A „Segíthetünk?” kampány sugallta új helyzetfelfogásban azonban az állam úgy mutatkozott be, mint aki szolgálja állampolgárait, tehát nem is mellérendelt, hanem egyenesen alárendelt pozícióba helyezte magát. A „Segíthetünk?” kérdése a közléselemélet úgynevezett beszédaktus modelljéből kiindulva¹¹ ebből a szempontból különleges szerephez jutott a kampányban. A KIM a szlogenel nemcsak megszólalt, hanem azonnal cselekedni is kezdett. A „Segíthetünk?” kérdéssel a minisztérium a közlés pillanatában interakcióba is lépett az állampolgárral, tulajdonképpen már az utcán foglalkozni kezdett a hirdetést olvasó ügyfelével. A KIM ezzel egyrészt hangsúlyozta, hogy gyors, másrészt, hogy nem felülről akar kioktatni, hanem alulról szeretne támogatást adni, közreműködni az emberek nehézségeinek megoldásában.

Egy másik momentum, ami az állampolgári bizalom erősítésének irányába hatott, és szimbolikus erővel bírt, hogy a kampány reklámarcai létező, foglalkozásukat gyakorló, hús-vér ügyintézők voltak. Olyan emberek, mint az ügyfélként a kormányablakokban általuk segített „társaik”. Vagyis a kommunikáció ebből a szempontból is fordított egyet a látásmódon. A kampányban a megszokott G2C (government-to-citizen) fentről lefelé építkező modelljét az ember és ember közötti kapcsolat személyesebb jellege lazította fel, vagyis a KIM igyekezett humanizálni a közigazgatás kérdését, és igyekezett lebontani azt a pszichés gátat, ami általában megakadályozza az állampolgárt abban, hogy az állam segítségét kérje ügyei intézésében. A bizalmi viszony létrejöttét egyértelműen támogatták a reklámkampány grafikus és tipográfiai elemei. A vízszintestől eltérő, szabad sorvezetés, a betűtípusok lekerekítettsége, játékossága, a zöld szín bizakodást keltő hatása.

A kampány másik üzenete is a feszültséget volt hivatott csökkenteni, amikor szakított a bürokrácia megszokott, formalizált nyelvi világával. A szlogen így szólt: „Nyitottak vagyunk az Ön dolgaira.” A „dolog” szó alkalmazása az „ügyek” helyett már önmagában kifejezésre juttatta, hogy a közigazgatásnak át kell lépni saját korlátait, figyelnie kell a közérthetőségre, ha közelebb akar kerülni az emberekhez, és amennyiben el kívánja

¹¹ Searle, John (2009) Beszédaktusok. Bp. Gondolat.

érni, hogy az ügyintézéshez kapcsolódó rossz beidegződések feloldásra kerüljenek. A kampány észrevette, hogy a hivatalosság aspektusából pl. egy járműigazgatási ügy, az ügyfél szempontjából kocsival kapcsolatos intéznivaló dolog. A közigazgatás beszédmódja szerint értett vezetői engedély kiadásával kapcsolatos ügy, az állampolgár szemszögéből egy dolog, amit a jogsíval kapcsolatban kell csinálni, egy szociálpolitikai ügy pedig esetleg sokak fejében nem más mint a segély dolga.

A fent jelzett megfontolások nemcsak a társadalommal folytatott párbeszéd hatékony megindítása miatt voltak fontosak. Ezek megjelenésével a KIM saját – közvetetten pedig a kormányzat – imázsát is építette. A KIM „Segíthetünk?” kampánya hármast funkciókat töltött be. Egyrészt egzakt módon tájékoztatott és adott információt (1818-as zöld szám, 8-20 óráig tartó nyitva tartás), másrészt pozitív verbális és vizuális üzenetet hordozva ébresztett bizalmat az állampolgároknál az ügyintézés modernizációjával kapcsolatban, azaz a közigazgatás megítélését javította. Harmadrészt a regnáló politikai hatalom percepcióját is kedvező irányba mozdíthatta el.

Összegzés

A kormányváltás óta számos változás történt a területi közigazgatásban, ami a rendszer modernizációját célozta. Létrejöttek a kormányhivatalok, a járási rendszer, felállítására kerültek a kormányablakok, a magyar közigazgatás intézményi szerkezete jelentősen módosult. Több lépésben megváltozott a vállalkozások és a lakossági ügyintézés, az állam ügyfeleinek kiszolgálása és a területi közigazgatás finanszírozása. Átalakultak a felelősségi körök, máshová kerültek a jogosítványok. Csökkent a kormánytisztviselők száma, megváltozott a személyi állomány korosztályi összetétele, képzettségi szintje. Újrászabták az informatikai rendszert, új alapokra helyezték az elektronikus ügyintézés menetét.

A robosztus intézkedések sorozata mögött bonyolult és nehezen befogadható ágazatpolitikai megfontolások álltak, amelyeket a KIM – a kor politikai kommunikációs kihívásaira reagálva – egy szimbolikus üzenettel vitt közelebb az állampolgárokhoz. Azt nem tudjuk empirikusan bizonyítani, hogy a „Segíthetünk?” kampány a társadalmi tájékoztatás szempontjából így volt-e hatékonyabb, vagy inkább a változások lehető legtöbb elemének átfogó, mindenre kiterjedő bemutatása hozott volna-e komolyabb eredményeket. Valószínűsíthetően mégis ez előbbi forgatókönyv érvényesült, hiszen a KIM kampánya és általában véve a szakpolitikák hazai kommunikációja illeszkedik a nemzetközi trendekhez.