

**SZEDLÁK BÁLINT**  
**Válságkormányzás és válságkommunikáció**  
 A Bokros-csomag(olás)<sup>1</sup>

## 1. Bevezetés

Ezen tanulmány két fő részből áll, egy rövidebb elméleti alapozásból, amely a válsághelyzetben való kormányzás körülményeit mutatja be, illetve egy hosszabb, gyakorlati részből, ami a Horn-kormány 1995-ös költségvetési kiigazítását vizsgálja meg a korábban bemutatott elmélet szemszögéből.

A témaválasztást indokolja mindenekelőtt az, hogy a hazai politikatudományi szakirodalom a válságkezelés, válságmenedzselés témakörben meglehetősen szegényes. Jelentős mennyiségű könyv, tanulmány foglalkozik politikai kommunikációval, a politikai diskurzussal, néhány a politikai válsággal, azonban hiányoznak azok az átfogó források, amelyek témája, hogy milyen nehézségekkel, megváltozott körülményekkel néz szembe egy válságkezelő kormány. Aki a hazai irodalomban keresi a receptet az előbb említett kérdésekre, annak más tudományterületekhez kell segítségért fordulnia. A vállalatgazdaságtan szakirodalmában foglalkozik a vállalatok működésével krízishelyzetben, a nemzetközi gazdaságtan és a makrogazdaságtan válaszokat nyújt a gazdasági válságok kezelésének megoldási lehetőségeivel kapcsolatban, a kommunikációtudomány pedig érdemben foglalkozik kríziskommunikációval, de ezen irodalmakat olvasván mégis nehéz egyértelmű és koherens képet kapni arról, hogy mi a követendő út egy válsághelyzetben az országot vezető kormányzat számára. Ez a tanulmány nem alkalmas arra, hogy ezt a hiányt megszüntesse, erre nem is vállalkozik. Célja sokkal inkább az, hogy a nemzetközi szakirodalom idevágó részének rövidebb ismertetése után, az alapján, megvizsgáljon egy konkrét hazai esetet, majd mindebből a jövőben is hasznosítható következtetéseket vonjon le.

A témaválasztást indokolja továbbá, hogy a válságok állandóan visszatérő szereplői a modern kor történelmének, így a válságkezeléssel kapcsolatos tudás is újra és újra aktualitást nyer. Nem kell messzire mennünk ennek az állításnak a bizonyítására. Csak a hazai példánál maradva, a tanulmány középpontjában álló 1995-ös események óta láthattunk a gazdasági válságot kisebbségi kormánnyal hatásosan kezelni nem tudó, így lemondani kényszerülő miniszterelnököt, vagy kormányát „válságkezelő, technokrata kormányként” feltüntető kormányfőt. Bár Magyarország a rendszerváltás óta főként gazdasági válsághelyzetekkel találkozott, a válságok széles tárháza okozhat problémákat a mindenkor kormányzat számára. A nemzetközi szakirodalom visszatérő példái között találhatunk terrortámadás, természeti katasztrófa, ipari baleset és egy sor egyéb esemény által okozott komoly krízishelyzeteket, amelyek során a kormányoknak tudásuk legjavát kell nyújtaniuk, ha

<sup>1</sup> A dolgozat a XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Politikatudományi Szekciója 3. tagozatában szerepelt. Konzulens: Dr. Tóth Csaba egyetemi adjunktus

el akarják kerülni a cselekvésképtelenség, a hozzá nem értés látszatát, ezáltal a támogatottságuk radikális csökkenését.

A tanulmány hipotézise az, hogy a válságkezelő kormányzat számára a megfelelő kommunikáció, a válságmenedzselés „eladása” a választópolgárok felé legalább annyira fontos, mint maguk a konkrét lépések. A tanulmányban szereplő gyakorlati példára vonatkoztatva pedig az, hogy a Horn-kormány a „Bokros-csomag” végrehajtása alatt elszenvedett népszerűségvesztés jelentős részét elkerülhette volna, ha a válságkezelés során következetesen képvisel egy, az adott helyzetre kidolgozott, professzionális kommunikációs stratégiát.<sup>2</sup> Fontos leszögezni, hogy a tanulmány nem azt tételezi fel és igyekszik bebizonyítani, hogy az adott kormány kommunikációért felelős szakemberei inkompetensek voltak, hiszen sem a rendszerváltás után újjáébredő, ekkor még gyerekcipőben járó magyar politikatudomány, sem az akkor még a mostanihoz képest sokkal szegényesebb külföldi szakirodalom nem állt azon a szinten, hogy annak alapján egy mai szemmel professzionálisnak nevezhető válságkommunikációhoz megfelelő know-how-t nyújtson. A tanulmányban használt források java része is jóval az adott időszak után született, így a megfogalmazott következtetések sem számon kérhető kritikák, sokkal inkább a tanulást segítő, a jövőben is felhasználható állítások kívánnak lenni.

A módszertan már kirajzolódott az előző bekezdésekből, azonban az elméleti rész még magyarázásra szorul. A válságkezelés külföldi szakirodalmának túlnyomó része a hazaihoz hasonlóan szintén nem a politikatudomány, hanem a vállalatgazdaságtan és a kommunikációtudomány terméke. A legtöbb ezek közül nem, vagy csak korlátozottan felhasználható politikai válságkezelésre, ráadásul a tanulmányok legnagyobb része egyáltalán nem nyújt átfogó elemzést, csupán egy részterületre koncentrál, például a válságkommunikációra, vagy a krízishelyzet szülte kiélezett döntési helyzetekre. A részterületre való koncentráltság a témában meglévő politikatudományi művekre is igaz, létezik azonban egy könyv formájában kiadott, hosszabb terjedelmű alkotás, amely meglehetősen komplex képét rajzolja fel a politikai válságkormányzás mikéntjének. (ARJEN BOIN, PAUL 'T HART, ERIC STERN, BENGT SUNDELIUS (2005): *The Politics of Crisis Management, Public Leadership under Pressure*, Cambridge University Press (Cambridge)). A négy szerzőnek egyenként is több tanulmánya született a témában ennek a műnek a publikálása előtt, ebben a kötetben arra tettek kísérletet, hogy a kérdéskörben már létező, a politikatudomány és egyéb tudományok szakirodalmát felhasználva, egy olyan művet alkossanak, amely a teljes válságfolyamat alatt mutatja be a politikacsinálókra ható folyamatokat, az előttük álló döntéseket. Éppen emiatt a komplexitás miatt döntöttünk úgy, hogy ezt a tanulmányt választjuk az elemzés alapjának és iránytűjének. Az elméleti fejezet tehát nagyobb részt az említett könyvre épül, a tanulmány témája szempontjából releváns részek hangsúlyosabb bemutatásával, kisebb részt további forrásokból merített kiegészítésekre támaszkodik.

<sup>2</sup> A Magyar Nemzet április 29-i számában megjelent, Gallup Intézet által készített közvélemény kutatás adatai szerint az MSZP támogatottsága a teljes népesség körében 1995. február és áprilisa között 38%-ról 24%-ra csökkent. Ugyanezen időszak alatt az SZDSZ támogatottsága 24%-ról 17%-ra változott.

## 2. A kríziskormányzás elméleti alapjai

Ahogy az a bevezetésben kifejtésre került, a tanulmány elméleti fejezetének gerincét a következő könyv adja: Arjen Boin, Paul 't Hart, Eric Stern, Bengt Sundelius (2005): *The Politics of Crisis Management, Public Leadership under Pressure*, Cambridge University Press (Cambridge). A könyv logikus felépítésének megtartása remek lehetőséget ad arra, hogy a gyakorlati példákat az elméletre „rávetítve”, azok egészében legyenek vizsgálhatóak. Az egyéb források mellett, saját, jórészt hazai példákkal igyekszünk szemléltetni az egyes fogalmakat, jelenségeket.

### 2.1 Válság

*„Akkor beszélünk krízisről, amikor a politikacsinálók érzékelése szerint, komoly fenyegetés éri egy rendszer alapvető értékeit és normáit, így az idő szorításában és bizonytalan körülmények között szükséges létfontosságú döntések meghozatala.”<sup>3</sup>*

Ebből a definícióból három alapvető eleme bogyozható ki a politikai krízisnek: *fenyegetés, bizonytalanság, sürgősség*. A *fenyegetés* itt mindarra vonatkozik, amit a közösség, amelyről szó van, értéként ismer el. Jelen tanulmány témáját tekintve elsőként a jólétet emelhetjük ki, hiszen gazdasági válság esetén ezt éri közvetlenül a fenyegetés, ez teszi az állampolgár számára érzékelhetővé, így fontossá a krízist, hiszen a tét a lakosság mindennapi életszínvonala. Terrortámadás okozta válság esetén a biztonság, országos járvány esetén pedig az egészség a közvetlenül érintett érték. Nem elhanyagolható a fenyegetettség mértéke természetesen, hiszen néhány embert érintő kisvállalkozás csődje, egy-két ember halálát hozó járvány, illetve bűncselekmény esetén nem beszélhetünk válságról, mivel a társadalom egésze nem érzékel jelentős fenyegetettséget.

A *bizonytalanság* a következő kulcstényező és könnyen belátható, hogy miért. Nem beszélhetünk válságról abban az esetben, ha mind az állampolgárok, mind a vezetők pontosan tudják, hogy milyen lépésekre van szükség és ezek a lépések milyen hatást fognak kiváltani. A 9/11-es események első óráiban, napjaiban a legöklöklőbb épp a teljes bizonytalanság volt. A lakoságnak nem volt információja arról, hogy mi történt. Megtámadták az országot? Ki? Mekkorák a veszteségek? Várhatóak további támadások? Hasonló kérdések sorát tudnánk megfogalmazni, amire az Egyesült Államok lakosága, sőt a politikai döntéshozók sem tudták a választ. A kormányzatra a feladatok tömkelege nehezedett: megérteni a helyzetet, meghozni a szükséges lépéseket, továbbá mindezt kommunikálni a lakoság felé. Nem véletlen, hogy a 9/11-es terrortámadás azóta is, a politikai kríziskezelés legtöbbször hivatkozott példája.

A harmadik alapeleme a válságnak a *sürgősség*. A klímaváltozás egyszerre hordoz fenyegetést az emberiség számára és bizonytalanságot is, hiszen csak nagyvonalakban megjósolható, hogy hosszútávon milyen következményekkel járhat a jelenség, ugyanakkor abban nincs vita a szakértők többsége közt, hogy erősen negatív hatásokat hozhat magával. A klímaváltozást mégsem kezeljük válságként, mivel a Föld túlnyomó részén nem ma, nem a következő évben, hanem jóval

<sup>3</sup> BOIN, HART, STERN, SUNDELIUS, 2005, 2. o.

hosszabb távon okozhat döntő változásokat. A tanulmány témája kedvéért mindezt gazdasági kérdéskörben szemlélítve jó példa lehet a hazai nyugdíjrendszer. Tényként kezeljük, hogy az elöregedő társadalom számára a jelenlegi rendszer hosszú távon nehezen fenntartható, ugyanakkor nem kezeljük válságként. Fenyegetés, hiszen a nyugdíjaskor felé sodródó korosztályok egzisztenciája kerül veszélybe, és bizonytalanságot is szül, elég csak a sokszor hallott „nekem már nem lesz nyugdíjam” mondatra gondolni. Ugyanakkor, ahogy a klímaváltozás esetén, itt is a sürgősség faktor hiányzik. A nyugdíjrendszer működésképtelenné válása nem a következő néhány év kérdése, emiatt nem beszélünk ebben az esetben krízisről.

## 2.2 Válságkezelés: helyzet és feladat

A fentiekben tehát tisztázásra került, hogy mit nevezhetünk válságnak, a következő lépés, hogy megértsük, milyen helyzetbe kerül a politikai vezetés válság esetén. Válsághelyzetben a lakosság a kormányzatra tekint, és feladatok sorát várja el, hiszen önmaga nem képes kezelni a krízist. *„Azt várjuk el a kormányzattól, hogy hárítsa el a fenyegetést, vagy legalábbis minimalizálja a kárt, amit a válság okoz. Ki kell, hogy vezessenek bennünket a krízisből, el kell magyarázzák, hogy mi történt és meg kell győzzenek róla, hogy nem fordulhat elő többet.”*<sup>4</sup> Sorban tehát: fenyegetés elhárítása/károk minimalizálása, történések megértetése a közvéleménnyel, konzekvenciák levonása révén felkészülés a jövőre. Ezt a többlépcsős cselekvést várja el tehát a megbízó a megbízottól, az állampolgárok a kormányzattól, ebből vezethető le mindaz, amit ez a tanulmány válságkezelés, válságkormányzás néven tárgyal. A megbízás azonban nem egyszerű, a három feladat további részekre bontható, a megértés és elemzés szempontjai miatt pedig a későbbiekben kisebb részegységekben fogjuk tárgyalni a feladatokat.

Ahhoz, hogy a politikai vezetés cselekedni tudjon, szükség van mindenekelőtt arra, hogy a lehetőségekhez és az idő szűkéhez mértén megfelelő képet kapjon a válság mibenlétéről. Azon túl, hogy a tájékozódás válsághelyzetben nem lehet teljes körű, a meghozandó döntések sem látszanak egyértelműen, hiszen a nyugalmi helyzettel ellentétben jóval kevesebb idő áll rendelkezésre, hogy felmérhetőek legyenek az egyes döntési alternatívák hatásai. Tovább lépve az elvárt cselekvési sor második elemére, azt kell látnunk, hogy a kommunikáció is nehezebb a vezetők számára. Egyrésztől mivel ők sem látnak teljesen tisztán, nem minden esetben képesek kielégíteni a közvélemény információigényét, amivel máris eljutunk a következő problémához: ha a politikai vezetés képtelen megfelelő minőségű és mennyiségű információt nyújtani a lakosságnak, akkor az alternatív információforrások után néz. Az alternatívák pedig léteznek, demokráciákról beszélve elég csak az ellenzéki pártokra gondolni. Amennyiben a kormányzat elveszti az információfölényt, amivel a válság kirobbanásakor rendelkezik (épp abból kifolyólag, hogy a polgárok tőle várják a megoldást), akkor azzal kell szembenéznie, hogy a problémák és megoldások elmagyarázásának lehetősége az ellenzékhez kerül, ez pedig súlyosan elhiteltelenítheti a döntéshozót, ami a népszerűségvesztés által azzal is járhat, hogy veszélybe kerül a válságkezelés sikeressége. Hasonló

<sup>4</sup> BOIN, HART, STERN, SUNDELIUS, 2005, 1. o.

feladattal néz szembe az elit a harmadik cselekvési folyamatban, amikor azt igyekszik bizonyítani, hogy lezárta a válságot és a levont következtetésekből meghozta azokat a változtatásokat, amelyek kizárják, hogy hasonló események újra bekövetkezhessek.

Fontos felhívni a figyelmet még egy, a politikai vezetés feladatát nehezítő jelenségre: „A kríziskezelés egyre csak nehezedik. A demokratikus kontextus változott az utóbbi évtizedekben. Elemzők egyetértenek abban, hogy a lakosság és a politikusok egyaránt jobban félnek és kevésbé képesek tolerálni a nagyobb egészséget, biztonságot és fejlődést veszélyeztető fenyegetéseket.”<sup>5</sup> Megint egy, a tanulmány szempontjából releváns példával élve, közismert, hogy a rendszerváltás előtt álló magyar társadalom többsége a demokráciát a nyugati jóléttel azonosította, a rendszerváltozás utáni korszak talán legnagyobb csalódása az volt, hogy az életszínvonal nem nőtt, sőt az első években rohamosan csökkent. Elképzelhető, hogy ebben a hangulatban mennyire megértő és elfogadó a lakosság, amikor a politikai vezetés azzal áll elé, hogy a jelenlegi csalódást okozó életszínvonal sem tartható, megszorításokra van szükség a szociális kiadások terén.<sup>6</sup>

## 2.3 Kríziskormányzás: öt kritikus feladat

Öt részre bontható a kormányok előtt tornyosuló feladathalmaz válságok esetén. A következőkben ennek az öt feladatnak a részletesebb bemutatására kerül sor, terjedelmében a szerint súlyozva, hogy mennyire hasznosak és vizsgálhatók azok a tanulmány gyakorlati részében végigvitt példa számára.

### 2.3.1 Megértés (sense making)

A válságok gyakran nem egyértelműek. Nem nagyobb, maguktól értetődő jelenségeként jelentkeznek, hanem lassan manifesztálódnak. Így a politikai vezetés első feladata nem is a kezelésük, hanem a megértés. A 2008-as gazdasági válság első időszakában még egyáltalán nem volt azonosítható, hogy milyen hatással lesz az hazánkra. A szakértők közül is többen úgy gondolták, hogy reális az esélye annak, hogy Kelet-Közép-Európát nem fogja komolyabban érinteni.<sup>7</sup> Ahogy korábban már bemutatásra került, válsághelyzetben az idő kulcstényező, tehát minél előbb érti meg a kormányzat a krízis súlyosságát, annál előbb tudja meghozni a szükséges lépéseket.

„A krízisek jelentős mértékben – néhányak szerint teljes egészében – szubjektíven konstruált fenyegetések: ahhoz, hogy válságról beszéljünk, a szereplők tekintélyes mennyiségének egyet kell értenie abban, hogy a fenyegetés létezik, és azonnal kezelni kell. Az a folyamat, amely során egy csoport, szervezet, vagy társadalom arra a konszenzusra jut, hogy válság van, elég titokzatos. Néhány

<sup>5</sup> BOIN, HART, STERN, SUNDELIUS, 2005, 8. o.

<sup>6</sup> A Bokros-csomag bejelentésekor márpedig ez volt a helyzet. A pénzügyminiszter a Magyar Nemzetnek adott interjújában így fogalmazott: „a koraszülött jóléti államnak a megnyírbálása elkerülhetetlen”. (Magyar Nemzet 1995. március 24.)

<sup>7</sup> BOD Péter Ákos: (2011): *Gazdaságpolitikai döntések válságos időkben, A magyar eset (2009-2010)*. Századvég kiadó, Budapest, 2011.

*láthatólag egyértelmű fenyegetés tökéletesen ignorálásra kerül, míg más viszonylag kisebb fenyegetések erősen magával tudják ragadni a társadalmat meglepően hosszú időn keresztül.”<sup>8</sup>*

Kisebbségi csoportok, amelyek felismerni vélik a fenyegetést, gyakran képtelenek megszerezni a felismerésükhöz a konszenzust. Ezáltal könnyen marginalizálódhatnak a vezető eliten belül, a főbb döntéshozók így csak akkor szembesülnek a válsággal, amikor az már teljesen nyilvánvaló. Gyakran pedig ellenérdekek hatnak a válságot felismert szereplők elnyomásában. Könnyen lehet, főleg koalíciós kormányzat esetén, hogy jelentős csoportok érdekeltek egy téma napirenden tartásában, aminek ártana a kisebb hatalmú erők által kifejtett válságérzékelés. Ebben az esetben is marginalizálódik a válságot helyesen észlelt csoport, a kormányzat pedig elveszíti az esélyét, hogy idejében felismerje a veszélyt és cselekedjen.

### 2.3.2 Döntéshozás (decision making)

A válsághelyzetben való döntéshozással kapcsolatos szakirodalom túlnyomó része a vezetőkre nehezedő hatásokra, a stresszhelyzetre, a vezető szűk környezetében jelentkező negatív hatásokra fókuszál. Olyan területekre, amelyekre külső szemlélőként kevés belátásunk van. Egy rövidebb, átfogó képet igyekszünk adni a vezetést érő hatásokról, majd az intézmények közötti koordinációról, összhangról, amelyre már jóval több belátásunk van.

Válságban a szükségek és erőforrások közötti egyenlőtlenség, amely normálállapotban is fennáll, kritikus nagyságúra bővül. Az időhiány, a tét és a bizonytalanság miatt a döntéshozás krízishelyzetben nehéz kompromisszumok meghozatalát jelenti, amelyek komoly politikai veszélyeket hordoznak magukban.

*„A krízis döntési lehetőségek olyan skáláját nyújtja a vezetők számára, amelyek több különböző jellemvonást kombinálnak:*

- *fontos következményekkel járnak: alapvető értékeire és érdekeire hatnak a közösségnek, így a „helyes” és „helytelen” döntések tétje is nagyon magas politikailag, szociálisan és gazdaságilag*
- *krízishelyzetben a normálállapothoz képest valószínűbb, hogy olyan kérdésekben kell dönteni, amelyek csak kompromisszumos megoldással megoldhatóak, vagy „tragikus döntésekkel”, amikor minden nyitva álló döntési lehetőség nettó veszteséggel jár a döntéshozó számára*
- *zavarba ejtők, mert magas fokú bizonytalansággal szembesítik a vezetőket a problémák természetével, a jövőbeli fejlődés valószínűségével és a politikai opciók széles skálájának hatásával kapcsolatban*
- *a döntéseket viszonylag gyorsan kell meghozni: van időhiány okozta nyomás – függetlenül attól, hogy az valós, érzékelt, saját maga által kijelölt -, ami azt jelenti, hogy a megszokott felkészülési mechanizmusok, a halasztás, a politikailag kötött nehéz döntések nem kerülhetnek alkalmazásra.”<sup>9</sup>*

*„A hatásos válaszhoz szervezetközi és kormányközi koordinációra is szükség van. A döntéseket több intézménynek kell végrehajtani és csak akkor van esély a*

<sup>8</sup> BOIN, HART, STERN, SUNDELIUS, 2005, 25. o.

<sup>9</sup> BOIN, HART, STERN, SUNDELIUS, 2005, 43. o.

*hatásos végrehajtásra, ha ezek a szervezetek együttműködnek.”<sup>10</sup>* Azonban a szervezetek, minisztériumok közti együttműködést könnyedén alááshatja a rossz kommunikáció. Ennek technikai és kulturális okai is lehetnek. Tovább ronthatja a kapcsolatot, hogy a különböző szervezetek az együttműködés szükséges mértékéről különböző véleményekkel vannak. Ezek a körülmények még a válság eljövetelkor sem változnak, nem feltételezhető, hogy a krízis hatására a bürokratikus, kommunikációs problémák leomlanak az intézmények között.

### **2.3.3 Megértetés, magyarázás (meaning making)**

Nem elég döntéseket hozni, el is kell magyarázni azokat. Válsághelyzetben a lakosság igénye arra, hogy megértse, mi történik, megnő. Ilyenkor a kormányzatnak értelmeznie kell a kialakult helyzetet a polgárok számára, majd elmagyarázni, hogy a megtett lépésekre miért volt szükség. Ezt a folyamatot nehezíti, hogy a lakosság bizalmát változó mértékben bírják a hatalmon lévő elitek. A korábbról származó bizalmatlanság válság esetén sem szűnik meg, ráadásul a kormányzatnak vetélkedni kell a magyarázás tekintetében az ellenérdekelt politikai szereplőkkel. Könnyen érthető példa lehet a Gyurcsány-kormány helyzete a gazdasági válság manifesztálódása után. A politikai vezetés, amely már korábban különböző ügyek kapcsán komoly népszerűségvesztést szenvedett el, képtelen volt a saját igényei szerint magyarázni a válságot, így nem véletlen, hogy az ellenzék saját értelmezése, amelynek középpontjában a kormányzati inkompetencia állt, teret nyert.

A „meaning making” során a kulcs a hitelesség, ami azonban könnyen elillan, ezért a szereplőknek minden eszközzel törekedniük kell a fenntartására, hiszen amint egyszer elveszítik azt, közel lehetetlen visszaszerezniük. Ha egy politikai vezető elveszíti a hitelességét, képtelen lesz eladni a saját verzióját a történetekről, mivel a közvélemény többé nem fogadja el megbízható információforrásként.

Fontos kiemelni, hogy a válságkezelő és a lakosság – kevés kivételtől eltekintve – nem közvetlenül kommunikál egymással, hanem a tömegmédián keresztül. Létezik tehát egy háromszög, amelynek csúcsai: a politikai vezetés, a média és a lakosság. A közvetett kommunikáció miatt természetes, hogy a politikai szereplők, minél szélesebb médiaelérésre törekednek. A válságkezelőknek tehát amellett, hogy önmaguk is informálódnak és kezelik a válságot, tetemes időt kell azzal eltölteniük, hogy a válságról alkotott saját narratívájukat igyekeznek minél több médiumban szerepeltetni. Mivel az állampolgárok túlnyomó része csupán egy-két médiumból tájékozódik, ezért nem elég a tv-riporter néhány kérdésére válaszolni, vagy havonta interjút adni egy nevesebb folyóirat számára. Tekintve, hogy a válságkezelő állandó versenyben van a lakosság tájékoztatásáért – leginkább az ellenzéki szereplőkkel, akik természetesen több idővel rendelkeznek, hiszen nem kell közben válságot is kezelniük –, ezért nem engedheti meg magának, hogy kiszoruljon a médiumok egy részéből. A vezető politikusok épp ezért gyakran egyik stúdióból a másikba rohannak, hogy ne veszítsék el a tájékoztatás kíméletlen versenyét. Megoldás lehet a problémára a sajtótájékoztatón, amelyen egyszerre szolgálhatja ki a politikus az összes médiumot, valamint a szóvivők alkalmazása, de egyik sem elégséges a verseny

<sup>10</sup> BOIN, HART, STERN, SUNDELIUS, 2005, 54. o.

megnyerésére.

A több, különféle médiumból tájékozódó állampolgár arra lehet figyelmes, hogy a politikusok ugyanazt a rövid üzenetet igyekeznek számtalanszor átadni az egyes médiumok által. Ezt több körülmény is indokolja. Egyrészt, ahogy már említettük, a legtöbb ember nem használ sokféle különböző médiumot, így célszerű a legfontosabb üzenetet minden csatornán keresztül leadni. Másrészt, akkor igazán hatásos egy politikai közlés, ha nem túlságosan hosszú, hanem a lehetőségekhez mérten rövid és könnyen érthető. Harmadrészt a válságok alatt a polgárok igénye a tájékozódásra megnő, így fokozottan figyelik a különböző médiumokat, a politikusok pedig válságidőszakban még több média megjelenést igyekeznek elérni. Mindez komoly megterhelést jelenthet a politikai szereplőknek, akinek azonban válságszituációban fokozottan óvakodnia kell attól, hogy ellentmondásokba, logikai következetlenségekbe fusson, hiszen ezáltal jelentősen csökkenne a beléje vetett bizalom. Ez ellen is védelmet nyújthat az előre begyakorolt, hasonló tartalommal és kifejezésekkel előadott közlés.

A válságkezelőnek mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy az események fő interpretálója maradjon, és ne csússzon át a kritikákra reagáló, események után futó szereplővé. Három faktor kiemelten fontos annak érdekében, hogy a kormányzati kríziskommunikáció hatékony maradjon:

a) *A felkészültség foka*

A felkészültség hiányával ugyanis a politikus sebességet és koherenciát veszít. Gyakran nincs idő elmenekülni a sajtó elől, hogy értelmezze vagy átgondolja a szituációt, hiszen ekkor a média alternatív magyarázókhöz fordul. Amennyiben pedig felkészületlenül áll a szereplő a riporterek hada elé, könnyen önellentmondásba keveredhet, vagy annak a látszatát keltheti, hogy képtelen válaszolni, azaz maga sem tudja, mi történik. Könnyű belátni, hogy a közvélemény kevésbé lesz toleráns az ilyen hibákkal szemben.

b) *A kimenő információ feletti ellenőrzés foka*

Ahogy a korábbiakban már bemutatásra került, a hatásos válságkezeléshez több szereplő, több intézmény, minisztérium együttműködése szükséges. A különböző válságkezelési feladatokat különböző szereplők végzik, akik között a kommunikáció általában nem tökéletes, viszont szükségét érzik, hogy közvetítsék saját szerepüket a sajtó felé. Ez veszélyes helyzetet teremt, hiszen amellett, hogy nincs meg köztük a megfelelő koordináció, lehetséges, hogy még rivalizálnak is egymással. Az egymással versenyző szereplők között könnyedén alakulhat ki egymásra mutogatás. Tekintve, hogy minden intézmény a saját szerepét igyekszik tisztára mosni, szívesen talál önmagán kívüli felelősöket a hibákért. A konfliktus pedig eskalálódik, hiszen a média szívesen közvetíti a különböző szereplők közt, válaszokat kérve a vádakra. A labdát egymásnak dobáló politikusok, minisztériumok végül azt érik el, hogy csökken a hitelességük. Fontos megjegyezni, hogy a rendszeren belülről érkező kritika súlyosan hátráltatja a válságkezelők hitelességét. Az ellenzéki szereplőktől a polgár szinte már

megszokta a kormányzatról érkező negatív véleményt, nem feltétlenül tulajdonít neki jelentőséget. Azonban a rendszeren belülről érkező kritika jobban felkelti a közvélemény figyelmét. Azonos oldalon álló szereplők egymásra mutogatása a jelentéstartalom vizsgálata nélkül is pusztító hatást kelt a hitelesség szempontjából.

#### c) A professzionalizáció foka

*„A kormányzati kommunikáció a PR szakértők területévé vált. Válsághelyzetben ezek a PR szakértők teszt elé vannak állítva: az igény, hogy professzionális szinten közelítsenek a tömegmédiához nagyobb, mint valaha.”<sup>11</sup>*

#### 2.3.3.1 Harc a hitelességért, néhány gyakori jelenség

Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy a hitelesség a kulcs, amely nélkül nem létezhet hatásos „meaning making”. A közvélemény számára hiteles személyiség interpretációja a válságról, illetve az annak megoldására született döntésekről megbízható információnak fog tűnni, míg a hitelességét már korábban eljátszott szereplő hiába nyújt adott helyzetben pontos és egyébként hihető képet a történésekről, a közvélemény szemében minden, amit mond hiteltelen lesz. *„A politikacsinálók önmagukat, a válságot tökéletesen kézben tartó szereplőkként kívánják láttatni, ami kihívás, hiszen, ha tényleg kézben tartanák a folyamatokat, akkor feltehetőleg nem is lenne válsághelyzet. Azt a gondolatot kell átadniuk, hogy» igen, kemény a helyzet, de kitartunk és képesek leszünk kezelni a problémát.«”<sup>12</sup>*

Ha a válságkezelőnek sikerül elhitetnie a közvéleménnyel, hogy nem ő a hibás a válságért, hanem valamilyen rajta kívül álló ok, vagy szereplő, akkor jó eséllyel érvényesülni fog, az ún. „rally around the flag” hatás, amely esetén a politikai szereplők, a média és a közvélemény részben felülemelkedik a korábbi bizalmatlanságon és támogatásáról biztosítja a kormányzatot.

Fontos leszögezni, hogy a tapasztalatok szerint a válság mértékének eltúlozása a válságkezelő által, jóval kisebb hibának tűnik, mint a lekicsinylése a krízisnek. Amennyiben a politikacsináló nem megy túl egy kritikus határon, amelynek már járulékos negatív következményei lehetnek, például pánik, vagy gazdasági válság esetén a piacok kedvezőtlen reakciója, akkor a veszély túlmisztifikálása megbocsáthatónak tűnik fel a polgár szemében, aki a beharangozottnál kedvezőbb végkifejletet látva, inkább örül a vártnál kevesebb veszteségnek, mint hogy bosszankodjon a fenyegetés korábbi túldimenzionálásán. Sokkal rosszabbul jár a válságkezelő, ha a ténylegesnél eleinte jóval kedvezőbb képet fest a válságról, ugyanis a korábbi nyugtató kijelentései komikus képet festhetnek róla a krízis súlyosbodásakor. A rózsás forgatókönyvek túlhangsúlyozása végzetes hiba.

Amennyiben elkerülhetetlen, hogy bizonyos negatív információk napvilágot lássanak a válságkezeléssel, vagy a kormányzattal magával kapcsolatban, előnyös lehet, ha a válságkezelő ezeket az információkat saját maga közli. Bár egy bizonyos mértékű negatív hatás valószínűleg így is elkerülhetetlen, azonban a kormányzat

<sup>11</sup> BOIN, HART, STERN, SUNDELIUS, 2005, 77. o.

<sup>12</sup> BOIN, HART, STERN, SUNDELIUS, 2005, 78. o.

legalább nyitottnak, őszintének tűnhet, ezzel egyébként azt a látszatot is keltve, hogy más probléma nem áll fent, hiszen ellenkező esetben azokat is közölné. Ezzel szemben, ha a kríziskezelő engedi, hogy a média magától, vagy az ellenzék segítségével jöjjön rá a hibára, akkor később mentegetőző, egyéb dolgokat is rejtegető színben fog feltűnni. Nem beszélve arról, hogy ezáltal egy ellenzéki csoportosulásnak megadja a lehetőséget arra, hogy az önmagát jó ellenőrző szerepben mutassa be.

Az ebben a részben utolsóként bemutatott hatás, tanácsként úgy hangozhatna: „ne tüzelj csípőből!”. Politikusok a pillanat hevében, a válság okozta sokk hatása alatt, gyakran tehetnek olyan meggondolatlan ígéreteket, amelyeket később képtelenek teljesíteni. Alapvető kampánytechnikai tény, hogy a felelőtlen ígérek kerülendők. Ugyanez igaz a válságkezelő ígérekkel kapcsolatban. A polgárok hajlamosak megjegyezni a hangzatos mondatokat, majd később, mikor azok nem teljesülnek visszaemlékezni rájuk. Komolyan erodálja egy politikai szereplő hitelességét, ha az a kép alakul ki róla, hogy képtelen teljesíteni, amit vállalt. Egyelőre igazolhatatlan példaként felhozható Barack Obama kijelentése az Iszlám Állam harcosaival szemben: „Le fogjuk vadászni a terroristákat, akik veszélyeztetik az országunkat, akárhol is vannak. [...] Ez egy alapelve az elnökségemnek. Ha fenyegeted Amerikát, nem találsz majd menedékre.”<sup>13</sup> Bár a légitámadások jelenleg is folynak, kijelenthetjük, hogy amennyiben nem sikerül látványos eredményeket elérni az Iszlám Állam harcosaival szemben záros időn belül, akkor ez a kijelentés árthat az elnök népszerűségének.<sup>14</sup>

### 2.3.4 Lezárás (terminating)

A politikai vezetés nem maradhat örökké kríziskezelő állapotban. Amint a válság megszűnni látszik, vissza kell váltani normálállapotra. Itt megint jelentős szerepe van a magyarázásnak. A vezetésnek el kell számolnia azzal, hogy miként teljesített válságkezelőként, el kell kerülnie egyrészt annak a látszatát, hogy őt tegyék felelőssé a válságért, másrészt azt a képet kell fesse magáról, hogy kompetensen kezelte a krízist. A kulcs, hogy mit tudnak kezdeni a felelősséggel.

### 2.3.5 Tanulás (learning)

A válság lezárultával elemezni kell azokat az okokat, amelyek a krízis kitöréséhez vezettek. A megfelelő konzekvenciák levonása után változásokat kell végrehajtani a meglévő rendszerekben annak érdekében, hogy a hasonló válságok ne fordulhassanak elő többé. Ennek a fázisnak a kulcskérdése az, hogy milyen nagyságú és mélységű változtatásokra van szükség. A szakirodalom egy része szerint a válság egyben lehetőség is, mégpedig a strukturális reformokra. Mások úgy

<sup>13</sup> „We will hunt down terrorists who threaten our country, wherever they are. That means I will not hesitate to take action against ISIL in Syria, as well as Iraq. This is a core principle of my presidency: If you threaten America, you will find no safe haven.” whitehouse.gov, elérhető: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1> (letöltve: 2014. november 18.)

<sup>14</sup> Barack Obama helyzete azonban speciális, hiszen második ciklusát tölti elnökként, így nem kell komolyan aggódnia a hosszú távú ellenőrizhetőséggel kapcsolatban. Ez által az erős kijelentés által valószínűleg jóval nagyobb hasznot realizált, mint amennyi veszteséget elszenvedhet.

érvelnek, hogy a válság és a reformokhoz szükséges környezet két teljesen más világ. Az egyik esetén a gyors döntések, a másikonál a széleskörű konzultáció, a hatások felmérése és a fontolt haladás a jellemző, így válság és strukturális reform nem összeegyeztethető.

### 3. A Horn-kormány válságkezelése

Ebben a fejezetben az elméleti részben felvázolt szempontrendszer alapján kerül elemzésre a Horn-kormány válságkezelése. A részletesen vizsgált időszak 1995 márciusa és áprilisa. A kormányzati döntés a részletes programterv elfogadásáról március 12-én történt, így a tanulmány által górcső alá vett időszak a döntést közvetlenül megelőző közhangulat, az azonnali reakciók, a kormányzati reakciók, az ellenzéki perspektíva, majd a kiigazítás okozta diskurzus elemzését teszi lehetővé. A felhasznált információk legnagyobb része a két hónap alatt megjelent Magyar Nemzet, illetve Népszabadság című napilapokból, a HVG hetente megjelenő számaiból, valamint utólag megjelent interjúkból, elemzésekből, közvélemény-kutatásokból származnak. A válságkezelés minden részletének vizsgálatához mindezek persze nem nyújtanak elegendő mennyiségű információt, azonban a hipotézis vizsgálatához igen. A gyakorlati rész éppen ezért legnagyobb részben a válságkommunikáció szempontjából elemzi az időszakot, azonban annak érdekében, hogy érthetőbb, ne kontextusból kiragadott legyen a vizsgálat, a válságkezelés többi aspektusát, fázisát sem hagyja figyelmen kívül.

#### 3.0 Volt-e egyáltalán válság?

Fontos tisztázni, hogy egyáltalán beszélhetünk-e válsághelyzetről a tanulmány által tárgyalt időszakban, hiszen amennyiben nem, akkor megkérdőjeleződhetne a módszertan, azaz a válságelméletek felhasználása a vizsgált periódusra. A kérdés eldöntésére adja magát a korábban már bemutatott válságdefiníció használata. A definíció szerint három jellemző együttes fennállása szükséges: *fenyegetés, bizonytalanság, sürgősség*.

A fenyegetés megléte egyértelmű, 1995-re a makrogazdasági adatok riasztó képet mutattak. Lengyel László visszatekintve így értékelte a helyzetet: „*a megbomlott külső és belső egyensúly, a hatalmasra duzzadt adósságállomány, valamint a gyorsan növekvő ikerdeficit kritikus helyzetbe hozta a magyar gazdaságot 1994 végére. Elkerülhetetlenné vált a gazdaság realizált teljesítményei és a végső felhasználás között tartósan megbomlott egyensúly helyreállítása*”.<sup>15</sup>

A bizonytalanság megléte is könnyen belátható, a gazdasági kiigazítás nem az a kérdéskör, amelyben egyértelműek az egyes döntések hatásai. A kiigazítás szükségességét közgazdász szakmán belülről kevesen vitatták, azonban a mikéntjéről már eltértek a vélemények. Azon túl, hogy a konkrét döntéseket is sokan megkérdőjelezték, néhányan magát a megszorítás jellegű államháztartási reformot is elhibázottnak tartják és tartották már akkor is. Antal László, a Bokros-csomag kidolgozásában részt vevő egyik közgazdász később így nyilatkozott: „*A legjobb hír*

<sup>15</sup> LENGYEL László: *A pártházból a palotába*. Helikon–Universitas, 1998.

az volt, hogy a gazdaság többek által jövendőlt tragikus visszaesésére nem került sor.”<sup>16</sup> Ez a mondat jól mutatja, hogy még a kidolgozók sem voltak teljesen biztosak a kiigazítás nagyobb volumenű hatásaival kapcsolatban sem.

Végül a sürgősségről. Több irányból lehet érvelni amellett, hogy 1995 márciusára már nem volt halogatható a helyzet, sürgős lépések kellettek. A kormányoldal későbbi megnyilvánulásait nem tekinthetjük hiteles forrásnak, hiszen ezeket egy konstruktív valóságértelmezésként is felfoghatjuk, ugyanakkor több nem kormányzati szereplő is halaszthatatlannak tartotta a kiigazítást. Így például Bod Péter Ákos, aki ekkoriban az EBRD térségi igazgatója volt: „a kialakult kereskedelmi mérleghiányt nem lehet sokáig fenntartani – e vonatkozásban a Bokros Lajos által felvázolt pénzügyminisztériumi program nagyobbik részével egyet is értek.”<sup>17</sup> Veress József a BKE professzora a Magyar Nemzetnek adott márciusi interjúban arról beszél, hogy a korábbi pénzügyminiszter, Békesi László túl jó képet festett a gazdaságról, nincs már halasztani való idő, „a fokozatos stabilizáció ideje elmúlt”.<sup>18</sup> A HVG még a kritikus kormányülés előtt, vezércikkben foglalkozik a válsággal „Vészérvek, válságelhárítási lehetőségek” címmel, amelyben többek között a következő megállapítást teszi Csermely Ágnes, közgazdász: „a kormány a múlt héten nem hozott ugyan sokkoló döntéseket- a forint leértékeléséről, adminisztratív importkorlátozásról vagy vámpótlék kivetéséről -, valamit azonban, szakértők egybehangzó véleménye szerint sürgősen tennie kell a fizetési mérleg elharapózó hiányának megfékezésére.”<sup>19</sup>

Mindezek alapján tehát bizonyítottnak látom, hogy a kormányzat 1995 márciusára egy, a társadalom nagy részét érintő, sürgősen kezelendő problémával találta szemben magát: az adósságválsággal.

### 3.1 A válság megértése

Az államháztartás rossz helyzetéről szóló jelentések, a dráguló külföldi hitelfinanszírozás, az IMF tárgyalások megszakadása már a Horn-kormány első hónapjaiban jelezték, hogy az ország gazdasági helyzete a kritikus szint felé rohan. Az új kormány már rendelkezett azokkal az információkkal, amelyek alapján megkezdhetette volna a szükséges lépések előkészítését, az ország elkormányzását a közvetlen krízishelyzet elől, azonban a gazdaság állapota, a szükséges lépések meghozatala mégsem kerültek a politikai vezetés homlokterébe.<sup>20</sup> Ennek több oka is volt.

Egyrészt, a választásokon elért hatalmas arányú győzelem utáni euforikus hangulatban a Békesi László pénzügyminiszter által festett kép kiábrándító, kellemetlen volt a miniszterelnök, illetve a kormányzat számára. Bár a közgazdász

<sup>16</sup> ANTAL László: *A Bokros- csomag*. Beszélő online, elérhető: [http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bokros-csomag#2000-f06-14-to\\_3](http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bokros-csomag#2000-f06-14-to_3) (Letöltve: 2014. november 20.)

<sup>17</sup> Magyar Nemzet 1995. március 22.

<sup>18</sup> Magyar Nemzet 1995. március 21.

<sup>19</sup> 1995. március 4, HVG. Fókuszban: „Vészérvek” Alcím:” Válságelhárítási lehetőségek”.

<sup>20</sup> „Amikor az év közepén az új kormány felállt, a folyó fizetési mérleg hiánya (2 milliárd USD) már meghaladta az egész évre előirányzottat. A Horn-kabinet már rendelkezett azzal az MNB-jelentéssel is, amely a programtól jelentősen eltérő folyamatok kiigazítását szorgalmazta a gazdaságpolitikában, s ezen belül is a fiskális politikában.” PKI Rt. „Fordulat és folytonosság.” Alagút jelentés, 1995.

szakma több képviselője is romló gazdasági folyamatokról beszélt, ez mégsem volt elég ahhoz, hogy a kormányzat és a miniszterelnök elfogadja a borús helyzetértékelést és nekilásson a nyilvánvalóan népszerűtlen döntések meghozatalához.<sup>21</sup> Ezt a felismerést akadályozta egyébként az is, hogy a „betegség” tünetei a „beteg”, azaz a társadalom számára még nem voltak érzékelhetőek. Nem véletlen, hiszen a költségvetés kiadási oldala továbbra sem változott, a kormányzat a reformok elodázásával fenntartotta annak a látszatát, hogy minden rendben van a gazdaság teljesítőképességével kapcsolatban. Ez azt eredményezte, hogy a társadalmi elégedetlenség nem szült inputokat a politikai vezetés számára, amely arra sarkallhatta volna azt, hogy komolyabban foglalkozzon a gazdaság állapotával. Harmadrészt nem elhanyagolható tényező, hogy egyes források szerint Horn Gyula vetélytársat látott Békesiben, nem alaptalanul, hiszen korábban utóbbi neve komolyan felmerült a miniszterelnök-jelölti posztra.<sup>22</sup> Antal László szerint Horn tudatosan használta az előbb tárgyalt jelenségeket arra, hogy megerősítse saját pozícióját a pénzügyminiszterével szemben: „eközben Horn Gyula közszereplései során gyakran improvizált, olykor sokkal békésebb helyzetet érzékeltetve, mint a kormányprogram, ezzel tudatosan gyengítve pénzügyminisztere legitimitását, szembeállítva a megértő miniszterelnököt az általa képviselt szigorral.”<sup>23</sup>

A fentiek tükrében nem véletlen, hogy a kormányzatban leginkább Békesi által megjelenített álláspont, amely mögött a Pénzügyminisztérium, az MNB, sőt a hazai és külföldi szakma állásfoglalása is ott állt, marginalizálódott a kormányzaton belül.<sup>24</sup> 1995 elejére azonban a gazdaság már olyan ijesztő képet mutatott, hogy a kormányzat nem tehetette meg többé, hogy nem vesz tudomást róla. Békesi viszont ekkorra már teljesen elhasználódott, a kormányzat és a miniszterelnök bizalmát nem élvező szereplővé vált, így nem volt alkalmas a válságkezelés szakmai részének levezénylésére, távozni kényszerült.<sup>25</sup> A pénzügyminisztértől való megszabadulás érthető lépés volt a miniszterelnök részéről, hiszen az elmúlt nyolc hónap vitái után kifelé, és a kormányzaton belül is negatív képet festett volna, ha a mindaddig marginalizált Békesinek egyszerre igazat adott volna a kormányfő azzal, hogy felhatalmazza a válságkezelésre. Március elsején beiktatták az új pénzügyminisztert, Bokros Lajost. Ezzel merőben új korszak kezdődött a gazdaságpolitika szempontjából,

<sup>21</sup> „A kormány tehát – az MSZP részéről – egyszerre jelenítette meg magát, mint „modernizátort” és mint a kisemberek kormányát. Ezzel azonban elzárta magát a Békesi-szárny és a PM szakértői gárdája, valamint az SZDSZ helyzetértékelésétől, amely a válsághelyzet definiálását a makrogazdasági rendszer szintjére tolta.”

CSIGÓ PÉTER: A Bokros-csomag jelentősége a politikai diskurzusban, elérhető: [http://www.poltudszemle.hu/szamok2/1997/1997\\_4szam/csigo.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok2/1997/1997_4szam/csigo.pdf), (Letöltve: 2014. november 20.)

<sup>22</sup> EÖRSI János: *A békétlenek*. Beszélő online, elérhető: <http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-beketlenek> (Letöltve: 2014. november 11.)

<sup>23</sup> ANTAL László: *A Bokros-csomag*. Beszélő online, elérhető: [http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bokros-csomag#2000-f06-14-to\\_3](http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bokros-csomag#2000-f06-14-to_3) (Letöltve: 2014. november 20.)

<sup>24</sup> Ennek gyakorlati megtestesülése volt például, hogy a döntés előkészítés során a PM gyakran vereségeket volt kénytelen elszenvedni egyéb minisztériumokkal szemben. „Az igazán markáns pénzügyi javaslatok megtörttek a Békesi Lászlót kevésbé támogató (kormánypárti) politikai lobbik ellenállásán. Nem jött létre az áhított társadalmi-gazdasági megállapodás sem. Jellemzően már a Munkaügyi Minisztérium sem támogatta a bérekben az önkorlátozás elfogadására irányuló javaslatot, ami az infláció elleni sikeres harc igazi alapja lehetett volna.” ANTAL László: *A Bokros-csomag*. Beszélő online, elérhető: [http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bokros-csomag#2000-f06-14-to\\_3](http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bokros-csomag#2000-f06-14-to_3) (Letöltve: 2014. november 20.)

<sup>25</sup> Pető Iván a Népszabadságnak adott, március 10-én megjelent interjújában arról beszélt, hogy az MSZP nem vállalta Békesi programját igazából soha.

azonban mindez semmit sem változtat azon a tényen, hogy a választási győzelem után kialakult kormányzati hangulat, a társadalom számára láthatatlan gazdasági helyzet, illetve a kormányzaton belül meglévő rivalizálás nem tette lehetővé a politikai vezetés számára, hogy időben megértse a fenyegető válságot és kevésbé sürgető helyzetben tudja orvosolni azt.

### 3.2 Döntés a Bokros-csomagról

1995. március 12-én, vasárnap született meg a kormányülésen a döntés a kiigazítás konkrét irányjaival kapcsolatban. A kormány tagjainak többsége ezen a napon ismerte meg csomag elemeit. Két miniszter az ülés után azonnal jelezte lemondását, a kiigazítás alapvetően meghatározta a következő hónapok politikai napirendjét. Ebben az alfejezetben az elméleti rész „döntéshozás” című fejezetében megfogalmazottak alapján kerül vizsgálatra a csomag.

Korábban bemutatásra került, hogy milyen környezetben kell döntéseket hoznia a válságkezelőnek, milyen választási opciókkal néz szembe a hasonló időszakokban. A konkrét példára levetítve, a Horn-kormány esetében ezek a következők:

- A meghozni kívánt intézkedések a társadalom széles rétegeire vonatkoztak. Tekintve, hogy milyen méretű kiigazításra volt szükség már az 1995-ös költségvetésben, nem volt lehetőség arra, hogy csupán egy szűkebb réteget célzó forrásgyűjtéssel oldják meg a problémát, például a társadalom felső tizedének fokozott adóztatásával. Mindezek miatt a gazdasági és szociális tét hatalmas volt, ami nyilvánvalóvá tette a döntés politikai kockázatait.
- A politikai vezetés azzal nézett szembe, hogy a nincsenek előtte politikailag kedvező és kedvezőtlen döntések. Mindenképpen olyan alternatívák közül kellett választania, amelyek negatív hatást, azaz jelentős népszerűségvesztést hordoztak magukban. Lehetett egyensúlyozni aközött, hogy a célul kitűzött stabilizáció inkább kiadásszűkítéssel, vagy bevételnöveléssel valósuljon meg, mindazonáltal teljesen nyilvánvaló, hogy sem a szociális rendszer kurtítása, sem az adók növelése nem olyan opció, amely találkozik a társadalmi elégedettséggel.
- A végkimenetel kétséges. Ahogy már korábban is bemutatásra került, a csomag gazdasági hatásaival kapcsolatban távol álltak egymástól a szakértői vélemények, sőt még a kidolgozók sem lehettek teljesen biztosak a változtatások rövid és hosszú távú eredményeivel kapcsolatban. Még ennél is bizonytalanabbnak tűntek azok a politikai következmények, amelyekkel a Horn-kormány és a mögötte álló két koalíciós párt nézett szembe. Korábban demokratikus körülmények között senki nem hajtott végre az országban hasonló jellegű és mértékű államháztartási reformot, így a társadalom tűrőképességének foka teljesen ismeretlen volt. Az idő arra, hogy ez feltérképezésre kerüljön – akár közvélemény-kutatással –, a válsághelyzet miatt nem állt rendelkezésre. Itt jutunk el a következő körülményhez.
- Az idő hiánya miatt nem volt lehetőség a szokásos eljárási mechanizmusok végig viteléhez. Nem maradt idő tárgyalni a koalíciós partnerrel, a

minisztériumokkal, a szakszervezettel és az összes többi olyan szervezettel, csoportosulással vagy személlyel, akivel a kormány normálállapotban konzultálna. Ez magyarázza, hogy miért irányult az ellenzéki ösztűz is a kormányzatra a csomag bejelentését követően. Az ellenzéki pártok, a szakszervezetek, az érdekképviselői szervek, szemléletesebben a már márciusban az utcán tüntető egyetemi hallgatók, a pedagógusok, nagygyűlést tartó Független Kisgazdapárt támogatói mind kritikájuk középpontjában fogalmazták meg, hogy kimaradtak a döntésből, a kormány nélkülük, fölöttük hozott mindnyájukat súlyosan érintő intézkedéseket.

Fontos még kiemelni, hogy az elméleti részben megfogalmazásra került az a tény, miszerint a válságkezelés csak akkor lehet sikeres, ha az mögötte szervezatközi, esetleg kormányközi koordináció áll. A Bokros-csomag kidolgozásában azonban egy sor állami kulcsszereplő nem vett, nem vehetett részt. Az intézkedések jelentősen érintették például a Munkaügyi Minisztériumot, a Népjóléti Minisztériumot, vagy a Művelődési és Közoktatási Minisztériumot, amelyeknek nem volt beleszólása a döntésbe. Ezeknek a szervezeteknek a közreműködése azonban kulcsfontosságú volt a kiigazítás sikerének tekintetében, így ezen minisztériumokat úgy kellett megnyerni a végrehajtásban való lelkes részvételhez, hogy azok korábban nem érvényesíthették saját szempontjaikat. Ez, ahogy az majd a kormányzati kommunikációt részletebben tárgyaló fejezetből kiderül, nem ment zökkenőmentesen, ami komoly károkat okozott a politikai vezetés számára.

### 3.3 A Horn-kormány válságkommunikációja: lehetőségek és hibák

Ebben a fejezetben az elméleti részben megfogalmazottak alapján kerül elemzésre a kormány válságkommunikációs stratégiája, annak sikeressége. A fejezet a következő logikai elrendezést követi: először egy általános értékelés a politikai vezetés lehetőségeiről, eredményeiről, illetve az ellenzék szerepéről, majd az ebben megfogalmazott tételmondatok külön-külön történő alátámasztása.

#### 3.3.1 Általános értékelés

A Horn-kormány a gazdasági válságkezeléshez *erős pozícióban kezdhetett neki*. Bírta a társadalom széleskörű támogatását,<sup>26</sup> nem forgácsolta el erejét a kiigazító csomagot megelőző nyolc hónapban és *Bokros Lajos személyében rendelkezett egy olyan, a közgazdász szakma által egyöntetűen támogatott és hitelesnek elfogadott szereplővel*, akire alapozhatta a programtervezet minőségét. Mindezeket túl *rendelkezett a megfelelő médiaeléréssel* ahhoz, hogy a kialakult helyzetet és a szükséges lépéseket domináns helyzetből magyarázza, értelmezze a társadalom számára. A kezdetben meglévő hitelesség, a koalíciós pártok mögött álló széleskörű társadalmi támogatás, valamint az erős médijelenlét ellenére a Bokros-csomag *kormányzati kommunikációjának megvalósítása kudarcként értékelhető*. Ennek több jól körvonalazható oka fogalmazható meg. Egyrészt, a politikai vezetés által a

<sup>26</sup> A Népszabadságban március másodikán megjelent Szonda Ipsos kutatás szerint az MSZP továbbra is fölényesen vezet, támogatottsága a választások óta nem csökkent jelentősen.

társadalom elé tárt válságkép elkésett és erőtlen volt, ezáltal a kormány tagjai elvesztették az irányító szerepüket a „meaning making” során, gyakran reagáló szerepkörbe kényszerültek. Másrészt, a kormányzati oldalon belülről érkező szereplők kritikái aláásták a szűkebb politikai vezetés által kommunikált képet. Harmadrészt Bokros Lajos személye radikálisan hiteltelenedett, lejáratódott, aminek oka volt a lehetőségekhez mérten gyenge karakterépítés, valamint a pénzügyminiszter által elkövetett kommunikációs hibák. Bár a válságkezelő intézkedések konkrét „csatamezőin” a kormány hátrányból indult az ellenzékkel szemben,<sup>27</sup> hiszen a lépések nagy része csökkentette az életszínvonalat, mindezt ellensúlyozhatta volna a hitelesség és a megfelelő kormányzati kommunikáció. Előbbit a kormányzat elvesztette, utóbbiban pedig döntő hibákat vétett. Ezek fényében a bekövetkezett radikális népszerűségvesztés<sup>28</sup> törvényszerű volt.

### 3.3.2 A kormány és Bokros Lajos hitele

A szilárd társadalmi támogatás, illetve az a tény, hogy a Horn-kormány a választások óta eltelt időszakban nem került olyan helyzetekbe, ahol elveszíthette volna a kompetens vezetés képét, indokoltá teszi azt a kijelentést, hogy Horn Gyula és köre erős pozícióban kezdetett neki a válságkezelésnek. Kezdetben Bokros Lajos pénzügyminiszteri kinevezése és személye is magas támogatottsággal bírt. A tanulmány által vizsgált időszakban a közgazdász szakma számos képviselője adott hangot pozitív véleményének Bokrossal és/vagy programjával kapcsolatban. A teljesség igénye nélkül például Csillag István, a Pénzügykutató Rt. ügyvezető igazgatója és vezérigazgató-helyettese,<sup>29</sup> Veress József, a BKE professzora,<sup>30</sup> Bod Péter Ákos, az EBRD térségi igazgatója,<sup>31</sup> Békesi László, a korábbi pénzügyminiszter,<sup>32</sup> vagy Kornai János, MTA tag<sup>33</sup> emelhető ki, mint akik pozitív véleményt fogalmaztak meg a programmal kapcsolatban. Ezen túl egy sor szervezet is szükségesnek ismerte el a kiigazítást, így a Kopint-Datrog nevű cég,<sup>34</sup> a Gazdaság Kutató Intézet,<sup>35</sup> és az IMF.<sup>36</sup> Érdemes külön megemlíteni az MDF gazdasági kabinetjét vezető Barsiné Pataky Etelka véleményét a Bokros Lajos által még februárban nyilvánosság elé tárt 25 pontos gazdasági alapvetésről: „ez egy új program, amely fő vonalaiban

<sup>27</sup> CSIGÓ Péter: *A Bokros-csomag jelentősége a politikai diskurzusban*.

elérhető: [http://www.poltudszemle.hu/szamok2/1997/1997\\_4szam/csigo.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok2/1997/1997_4szam/csigo.pdf), (Letöltve: 2014. november 20.)

<sup>28</sup> A Magyar Nemzet április 29-i számában megjelent, Gallup Intézet által készített közvélemény kutatás adatai szerint az MSZP támogatottsága a teljes népesség körében 1995. február és áprilisa között 38%-ról 24%-ra csökkent. Ugyanezen időszak alatt az SZDSZ támogatottsága 24%-ról 17%-ra változott.

<sup>29</sup> Magyar Nemzet 1995. március 14. CSI többek között a következő kijelentéseket teszi a számban: „Progresszív program.” „Bízom Bokros Lajos sikerében.”

<sup>30</sup> Magyar Nemzet 1995. március 21. Fontosnak tartja, hogy milyen konkrét lépések lesznek még, de alapvetően pozitívan vélekedik. Kiemeli, hogy az IMF szakembereinek tetszett.

<sup>31</sup> Magyar Nemzet 1995. március 22. Többek között kijelenti: „a Bokros Lajos által felvázolt pénzügyminisztériumi program nagyobbik részével egyet is értek.”

<sup>32</sup> Magyar Nemzet 1995. március 25. Békesi szerint: „jó az esélye Bokrosnak és Surányinak”.

<sup>33</sup> Duna TV április 9. Az interjúban kijelentette: „le szeretném szögezni, hogy a most bejelentett kormányprogram alapjaitól egyetértek, azokat szükségesnek, helyesnek és elkerülhetetlennek tartom.”

<sup>34</sup> Magyar Nemzet 1995. március 22. Tanulmányában megállapítja: „egyszerre kell egyensúlyjavítás és növekedés, szükség van megszorító intézkedésekre.”

<sup>35</sup> Magyar Nemzet 1995. március 25. Jelentésében kiemeli: „a kiigazítás helyes és radikális”

<sup>36</sup> Magyar Nemzet 1995. március 27. Idézet: „jó az irány, de az intézkedéseket végre is kell tudni hajtani, mert különben finanszírozhatatlan lesz az adósság.”

számunkra rokonszenves".<sup>37</sup> Mindezeket azért fontos kiemelni, mert véleményünkkel olyan korlátlan hitelességi forrást nyújtottak a kormányzat számára, amelyből az könnyen hatalmas politikai tőkét kovácsolhatott volna. Az ebben rejlő lehetőségeket azonban kormányzati szereplők csak korlátozottan használták ki. Bár Bokros Lajos néhányszor hivatkozott például az IMF szakembereinek elismerő véleményére, azonban hiányzott annak a vissza-visszatérő, hangsúlyos kiemelése, hogy a szakma szinte egésze felsorakozott a program, de legalábbis a kiigazítás szükségessége mögött. Mindez különösen annak fényében lesz jelentős, hogy amint a későbbiekben látni fogjuk, ellenzéki és kormányzati oldalon belülről is gyakran hangoztak el alternatív programjavaslatok, vagy a megszorításokat megkérdőjelező vélemények. A kormányzati szereplők kezében ezekkel a kritikákkal szemben ott volt a legyőzhetetlennek tűnő fegyver, mégsem használták ki.<sup>38</sup>

### 3.3.3 Széleskörű kormányzati média-megjelenés

A két hónap alatt végzett kutatás során szembetűnő volt, hogy a napilapokban a kormányzati megszólalók jelentős mértékben felülreprezentáltak voltak. Ennek több oka is lehetséges. Egyrészt ebben az esetben a kormányoldal abszolút információfölénnyel rendelkezett. Míg az ellenzék a konkrét gazdasági számokkal is csak lépéshátrányban ismerkedhetett meg, addig a friss kormányzati intézkedésekkel kapcsolatban természetesen csak akkor tudott véleményt megfogalmazni, ha azokat már megismerte a médiából. A kormány tehát nemcsak, hogy bővebb információval rendelkezett, mint a kihívó véleményformálók, hanem még időelőnyben is volt. A konkrét döntések ismertetésén túl, mindig adott volt a lehetőség a politikai vezetésnek, hogy magyarázza is a helyzetet a társadalom számára és indokolja a különböző lépéseket. A csomag március 12-i bejelentése után következő három hétben szinte nem találunk olyan Magyar Nemzet, vagy Népszabadság számot, amelyben ne kapna helyet Bokros Lajos, és/vagy Horn Gyula interpretációja az aktuális történésekről.<sup>39</sup> Ezzel szemben az ellenzéki véleményformálók jóval kisebb terjedelemben, érzékelhetően ritkábban kaptak lehetőséget eme két napilap hasábjain, hogy közvetítsék saját valóságértelmezésüket.

### 3.3.4 A kormányzati kommunikáció kudarca

Bár arról természetesen nem lehetnek adataink, hogy mekkora lett volna a kormányt alkotó pártok népszerűségvesztése jobb kommunikáció esetén, azonban a következő számok mégis magukért beszélnek. A Magyar Nemzet április 29-i számában megjelent, Gallup Intézet által készített közvélemény kutatás adatai

<sup>37</sup> Magyar Nemzet 1995. március 8.

<sup>38</sup> Hosszabb interjúkban, nagyobb volumenű megszólalásokban természetesen éltek ezzel a lehetőséggel, ugyanakkor, ahogy az az elméleti részben is kifejtésre került, az igazán effektív kommunikációs stratégia a legfontosabb üzenetek rövid terjedelemben történő folyamatos sulykolása az állampolgárok felé. Az említett bizonyítékokkal kapcsolatban ez elmaradt.

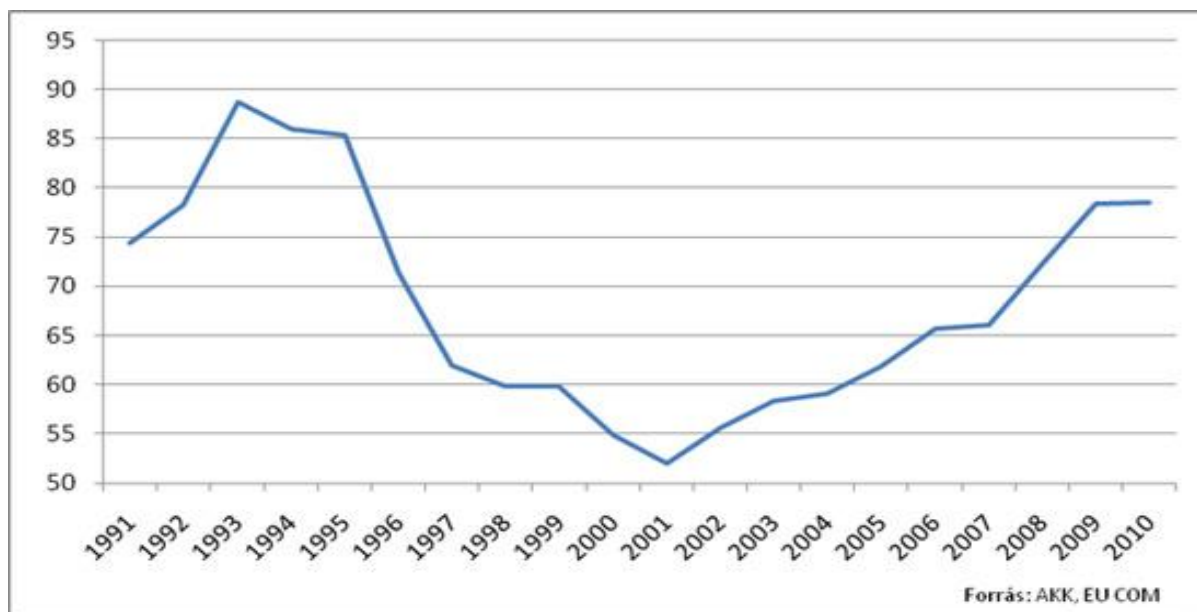
<sup>39</sup> Márpedig az említett két napilag 1995-ben összesen közel 1 milliós példányszámban fogyott naponta. JUHÁSZ Gábor: *Az országos minőségi napilapok piaca, 1990–2002.* Médiakutató, elérhető: [http://www.mediakutato.hu/cikk/2003\\_01\\_tavasz/05\\_orzagos\\_minosegi](http://www.mediakutato.hu/cikk/2003_01_tavasz/05_orzagos_minosegi) (letöltve: 2014. november 14.)

szerint az MSZP támogatottsága a teljes népesség körében 1995 februárja és áprilisa között 38%-ról 24%-ra csökkent. Ugyanezen időszak alatt az SZDSZ támogatottsága 24%-ról 17%-ra változott. A Népszabadságban március 20-án megjelent Szonda Ipsos kutatás még árulkodóbb. Arra a kérdésre, hogy „Hogyan fogadta a kormány intézkedéseit?” 66% „felháborodással, 15-15% „közömbösen”, illetve „megértően”, 4% a „nem tudja” választ jelölte meg. A diplomások valamivel elfogadóbbak voltak, ők 30%-ban voltak megértőek a Bokros-csomagban meghirdetett lépésekkel kapcsolatban. A kormánypárti szavazóknak is csupán 47%-a válaszolta, hogy megértéssel fogadta a döntést. Mindezek egyértelműen alátámasztják, hogy a kormányzati kommunikáció képtelen volt „megágyazni” a kiigazító intézkedéseknek és később is kudarcot vallott azok megértetésében, elfogadtatásában. A következőkben ennek okait keressük.

### **3.3.4.1 Elkésett, erőtlen válságkép**

Mint az már számtalanszor elisméltésre került a tanulmány során, a válságkezelés sikerének kulcsa a hitelesség meglétében és fenntartásában rejlik. Ehhez több elem is szükséges, azonban talán a legfontosabb, hogy a politikai vezetés el tudja hitetni a közvéleménnyel: nem ő a felelős a kialakult krízisért. Nem túl messze menve a példáért, pontosan ez az, amiben Gyurcsány Ferenc a 2008-as gazdasági válság kitörése után kudarcot vallott. A Gyurcsány kormány már 2006-ban, majd utána folyamatosan jelentős támogatottságcsökkenést volt kénytelen elszenvedni. Ezen időszak alatt hitelességét a társadalom széles köreinek szemében elvesztette. Mindez hatványozott erővel hullott vissza rá akkor, amikor 2008-2009-ben ugyanabban a helyzetben találta magát, mint Horn Gyula kormánya 1995-ben. Gyurcsány feladata is ugyanaz volt: elhitetni a választókkal, hogy nem ő, illetve kormánya felelős a válságért, hanem az „csupán” a nemzetközi hitelválság hazai lecsapódása. Ez ideig sikerült is, a válság „megérkezése” utáni rövid időszakban a miniszterelnök népszerűsége a „rally around the flag” hatás jeleit mutatta: kis mértékben növekedett. Amikor azonban a válságmagyarázás kiélezett versenye kiteljesedett a kormány és az ellenzék között, a hitelességét korábban elvesztett kormányfő alulmaradt a küzdelemben. A FIDESZ értelmezése –, miszerint a szocialista kormányok felelőtlen, államadósságot jelentős mértékben növelő gazdaságpolitikája a felelős a válság fokozott hatásaiért –, teret nyert.

A két eset között a fő különbség abban áll, hogy a Horn-kormány sokkal jobb helyzetben volt, amikor azt kellett magyaráznia, hogy nem ő, hanem a korábbi jobboldali kormányok felelősek az államadósság mértékéért. A jelen tanulmánynak nem célja a gazdasági vitákban való igazságtétel, azonban a következő grafikonra pillantva könnyű bizonyítékokat találni az előbbi állítás igaz voltára.



1. Grafikon: A Magyar államadósság-ráta alakulása. Az ábrán jól látszik, hogy a rendszerváltást követő néhány évben, valamint a 2001-et követő időszakban nőtt jelentősen az államadósság mérete<sup>40</sup>

A fentiekkel csupán azt kívántuk érzékeltetni, hogy a hitelességének jelentős részét már korábban elvesztett Gyurcsány-kormány számára összehasonlíthatatlanul nehezebb feladat volt megcáfolni az ellenzéki valóságértelmezést, miszerint a regnáló kormány jelentős felelősséggel bír a kérdésben. Mindezek ellenére a társadalmi támogatást sokkal magasabb fokon birtokoló, a közgazdász szakmai támogatásával is rendelkező Horn-kormány sem volt képes elhitetni/megértetni a társadalommal, hogy nem, vagy csak kismértékben felelős az előállt helyzetért. Ezen tanulmány állítása szerint azért, mert elkésett a válságmagyarázással.

A napi- és hetilapok 1995. március 12. előtti számait olvasva nincsenek komoly előjelei annak, hogy a kormányzat meghatározó jelentőségű lépésekre készül. Néhányszor a kormányoldali megszólalók beszélnek „államháztartási reformról”, „szükséges kiigazításról”, azonban arról, hogy súlyos lépésekre lesz szükség, vagy, hogy az ország gazdasága válság közeli helyzetben van, nincs szó a képviselők által. Hasonlóan súlyos kijelentések csupán közgazdászoktól hangzanak el, akiknek azonban nincsen politikai napirendet érdemben befolyásoló hatásuk.<sup>41</sup> A kormányzat tehát elmulasztotta annak a lehetőségét, hogy saját igényei szerint építse fel azt a kontextust, amibe a Bokros-csomag „érkezett”. A bejelentés előtti utolsó Magyar Nemzet, illetve Népszabadság számokban nem hogy válságról nincs szó, arról sem, hogy jelentős hatású kormánybejelentés várható. Az elmúlt hetek kormányzati kommunikációjában pedig a kiigazítás képe, egyfajta szükséges, de nem életbevágóan jelentős intézkedés képeként van jelen.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Grafikon elérhető: [http://osszefogaszallamadossagellen.hu/az\\_allamadossagrol](http://osszefogaszallamadossagellen.hu/az_allamadossagrol) (letöltve: 2014. november 28.)

<sup>41</sup> Az ilyen jellegű kijelentések közül néhány a „Volt-e egyáltalán válság?” című fejezetben megjelenítésre került.

<sup>42</sup> Ezt már önmagában a terminológia is jól érzékelteti. Március 12. előtt a „kiigazítás”, „reform” fogalmakkal találkozhatunk a kormányzati szereplők részéről, amit az említett dátum után felváltotta a „megszorítás”, „restrikció” és megjelenik az állandó válságra való hivatkozás.

Március 12-én este tehát bombaként robbant a politika állóvízében a kormányülésen elfogadott csomag híre. A Népszabadság 13-i számának címlapján a következő hír állt: „Súlyos stabilizációs kormánycsomag! Szociális megszorítások, tandíj, forintleértékelés- két miniszter lemondása lehetséges”. Ezen a napon megindult a politikai diskurzusban a verseny a kormány és az ellenzék között arról, hogy kinek a valóságértelmezése tud tágabb körben elterjedni a társadalomban. A politikai vezetés ekkortól teljes erővel igyekezett megértetni a közvéleménnyel, hogy válság van, a gazdaság helyzetének megoldása nem tűr halasztást, valamint, hogy a krízisből kivezető egyetlen út az, amelyen most elindult a kormányzat. A válság képének egyik napról a másikra történő megalkotása, átadása a társadalom számára azonban lehetetlen feladatnak bizonyult, ezzel pedig helyrehozhatatlan repedés jelent meg a kormányzati hitelesség képén, amelyet sohasem sikerült befoltozni.<sup>43</sup>

### 3.3.4.2 Kritikák belülről

Az elméleti részben megfogalmazásra került, hogy az ellenzéki kritikáknál sokkal komolyabb negatív hatásokat fejt ki kormányzat hitelességére az, ha a hatalmon lévő politikai oldalon belülről kerülnek nyilvánosságra a programmal, a vezetéssel kapcsolatos elítélő hangok. A Bokros-csomag bejelentése után ezekből nem volt hiány.

Már önmagában komoly jelentéssel bírt, hogy azonnal a sorsdöntő kormányülés után Kovács Pál népjóléti miniszter, úgy nyilatkozott, hogy nem tekinti magát többé a kormány tagjának, és Katona Béla tárca nélküli miniszter is kilátásba helyezte lemondását. A két miniszter azonnali távozása a szélesebb nyilvánosság számára azt a jelentéstartalmat hordozta magában, hogy kormányzaton belül is komoly vitákat szül a gazdaságpolitika új iránya.<sup>44</sup>

Az MSZP-n belül több olyan ellenérdekeltséggel rendelkező politikus is volt, akik a csomag bejelentésekor nem képviselhették hitelesen egyik oldalról a kemény megszorító intézkedéseket, másik oldalról az egyéb, általában szakszervezeti tisztségüknél fogva őket megbízott embereket. Nekik választaniuk kellett, s több esetben a választás nem a kormányoldalra esett.

A Magyar Szakszervezetek Országos Szövetségének (MSZOSZ) két MSZP-s tagja, Paszternák László, illetve Nagy Sándor visszatérő szereplői voltak a médiának a vizsgált időszakban. Előbbi egyszer így nyilatkozott: „az már most biztosnak látszik, hogy parlamenti képviselőként is visszautasítjuk a Bokros-féle szociális programot”.<sup>45</sup> Nagy Sándor pedig, aki korábban a MSZOSZ elnöke volt, így ismert baloldali politikus

<sup>43</sup> Megjegyzendő, hogy az ilyen jellegű válságok esetén a politikai vezetésnek oda kell figyelnie arra, hogy amennyiben a valóságnál rosszabb képet fest a gazdaság teljesítőképességével kapcsolatban, annak lehetnek igen jelentős járulékos negatív hatásai a pénzpiacokon. A potenciális hitelezők ugyanis odafigyelnek az ilyen jellegű megjegyzésekre és „beárazzák” azokat. Ennek következménye lehet a hitelminősítők általi leminősítés, a CDS-felár romlása, ezáltal a dráguló piaci finanszírozás. Azonban véleményünk szerint létezhetett volna olyan kormányzati kommunikáció, amely jóval előre hangsúlyozza, hogy kemény kiigazítások lesznek. Ez javította volna a csomag fogadtatását, sőt az előbb tárgyaltak megfordításaként, éppen hogy pozitív nemzetközi reakciót érhetett volna el, már az intézkedések bejelentése előtt.

<sup>44</sup> Népszabadság 1995. március 13.

<sup>45</sup> Népszabadság 1995. március 18.

egészen odáig ment, hogy a következőket mondta: „Figyelmeztetni kellene Bokros Lajost, hogy ez idő tájt nem egyszemélyes kormány működik Magyarországon.”<sup>46</sup> A Pedagógusok Demokratikus Szakszervezetének elnöke, szintén MSZP-s képviselő, Szöllősi Istvánné is állandó szereplője volt a különböző sajtóorgánumoknak. Kijelentette, hogy nem fogadná el, ha a kormány változtatna programján, azt nem szavazná meg.<sup>47</sup> A PDSZ ráadásul tiltakozást is szervezett a javaslatok ellen.

Nem csak szakszervezeti oldalról támadták a kormányt saját pártjának képviselői. Csehák Judit, az MSZP alelnöke, a szociális bizottság elnöke is jelezte, nem támogatja a szociális restriktciót, sőt szavazást esetén nemmel fog szavazni.<sup>48</sup>

Minden belülről érkező ellenvélemény közül a legkárosabbnak azonban a két távozó miniszter által megfogalmazott kritikák tűnnek. Ők egyenesen alternatív javaslatokat vázoltak fel a kiigazítással kapcsolatban. Ez súlyos csapás volt a megszorítások módját és mértékét abszolút szükségesnek beállítani igyekvő kormányzati kommunikáció számára. Katona Béla, a volt tárca nélküli miniszter a következőket nyilatkozta: „látni lehetett: ezek az intézkedések nincsenek kellően előkészítve, s ezért rendkívül veszélyes társadalmi feszültségeket gerjeszhetnek”. Kovács Pál, volt népjóléti miniszter pedig arról beszélt, hogy neki és minisztériumának volt egy terve, hogy 20-22 milliárddal csökkentse a kiadásokat, ezt nem is tárgyalta érdemben a kormányzat, most pedig 40 milliárdos elvonásról van szó.<sup>49</sup>

Ezek a kritikák részben annak voltak köszönhetőek, hogy a csomagot egy szűk szakértői csoport dolgozta ki, abba belátása még a kormány legtöbb miniszterének sem volt. Mind a kormánytagok, mind az MSZP frakció tagjai értetlenül fogadták, hogy miként dönthetett ilyen volumenű kérdésekről beleszólásuk, tudtuk nélkül a miniszterelnök.<sup>50</sup> Természetesen a kritikák legnagyobb része egyszerű politikai ellenérdekből, és nem a sértődöttség okozta ellenérzésekből táplálkozott, ezeket már jóval nehezebb lett volna leszerelni.

### 3.3.4.3 Bokros Lajos, a „főgonosz”<sup>51</sup>

A pénzügyminiszter korábban már részletesen elemzett politikai hitelessége gyorsan apadt. Ennek három fő okát emelhetjük ki. Az első, hogy a nevével fémjelzett intézkedéscsomag komolyan érintette a társadalom nagy részének mindennapi életkörülményeit, az, hogy a kormányzati kommunikáció sikertelenül próbálkozott a csomag megértetésével az ő személyes hitelét is erodálta. A második, hogy a kormányzati kommunikáció elmulasztotta annak a lehetőségét, hogy az egyébként közgazdász körökben elismert Bokrost „felépítse” a közvélemény számára, mint magasan képzett szakembert. A harmadik ok a pénzügyminiszter által elkövetett

<sup>46</sup> Népszabadság 1995. március 17.

<sup>47</sup> Magyar Nemzet 1995. március 29.

<sup>48</sup> Magyar Nemzet 1995. március 17.

<sup>49</sup> Népszabadság 1995. március 18.

<sup>50</sup> Arról, hogy milyen kevés információ jutott el az MSZP magasrendű képviselőihez a tervezetről, jól árulkodik a következő szöveg: „az intézkedéscsomagról előzetesen nem konzultáltak az MSZP vezetőivel sem, így fordulhatott elő, hogy Szekeres Imre alelnök 24 órával korábban Győrben arról beszélt, hogy nem lesz megszorító csomag”. Népszabadság 1995. március 13.

<sup>51</sup> Kern András főszereplésével készült kabaréműsor később a pénzügyminiszterről, amely épp a Bokros iránt meglévő kissé már túldimenzionált társadalmi ellenszenvet figurázta ki.

kommunikációs hibák. Bokros Lajos médiaszereplései során többször keltette önmagáról egy arrogáns, szociálisan érzéketlen technokrata képét, emellett pedig tett olyan határozott kijelentéseket, amelyek később nem váltak valóra. Példákkal szemléltetve: a pénzügyminiszter a március 22-én lezajlott diáktüntetésen kiállt a diákság elé – amely már önmagában kockázatos, megkérdőjelezhető lépés –, majd párbeszédet folytatott a bekiabáló, gyakran lemondását skandálva követelő diáksággal. Többek közt azt is mondja, hogy „sajnálom, hogy kétezer forintért mennyi hülyeséget tudunk beszélni”.<sup>52</sup> Ezért és hasonló, a tüntetésen elmondott mondataiért komoly kritikák kereszttüzébe került. Március 22-én egy tv-riporternek nyilatkozva, a társadalombiztosítás kérdéskörében kategorikusan kijelentette: „vagy lesz vagyonátadás, vagy én leszek a pénzügyminiszter”. Ez a kijelentés nem csak azért volt káros, mert éppen zajlottak az egyeztetések a vagyonátadás szükségességéről is, amiben megosztott volt a két fél, hanem azért is, mert egy héten belül már arról szóltak a hírek, hogy bár nem a korábban tervezett mértékben, de mégis lesz vagyonátadás. Az elméleti részben részletesen kibontásra került, hogy miért károsak a válságkezelő által később nem megtartott ígéretek.

Mindezeket figyelembe véve nem volt véletlen, hogy Bokros Lajos népszerűségvesztésének azon folyamata, amely mára csomag bejelentése után elkezdődött, végül az abszolút negatív rekordnak számító 14 pontos szimpátia indexhez vezetett 1996 elejére.<sup>53</sup> Hiába szabadult meg később Horn Gyula politikailag elhasználódott miniszterétől, a Bokros iránti társadalmi ellenérzések részben az MSZP-re is átgűrűztek.

### 3.4 Lezárás (terminating) és tanulás (learning)

Két oka is van, hogy az elméleti részben röviden ismertetett válságteendők közül az utolsó kettőt ez a tanulmány nem mutatja be a korábbi gyakorlati példa folytatásaként. Egyrészt, a módszertan nem teszi lehetővé, hiszen a Horn-kormány ezt a két fázist nem a vizsgált időszakban (1995. március-április) végezte el, hanem később, jórészt már egyébként Bokros távozása után. Másrészt a terjedelmi korlát is akadályozza, hogy részletesen vizsgálható legyen a jelen tanulmány keretei között a fenti két szempont. Ezek tehát egy másik elemzés témái lehetnek.<sup>54</sup>

## 4. Összefoglalás, következtetések

A tanulmány kísérletet tett arra, hogy a válságkezelés, válságkommunikáció nemzetközi szakirodalmának egy részét megismertesse az olvasóval, majd az alapján elemezze a Horn-kormány gazdasági kríziskezelését. A több szempontból elvégzett elemzés során a bevezetőben megfogalmazott hipotézis vizsgálata is megtörtént. A tanulmány következtetései így foglalhatóak össze:

<sup>52</sup> Magyar Nemzet 1995. március 23.

<sup>53</sup> Népszerűségi grafikon elérhető:

<http://hvg.hu/image.aspx?id=b4dc3b2b-b461-4b2c-b11d-6811be979a39&view=7fcef8f8-ac48-4ee6-aef5-32203afa118c> (letöltve: 2014. november 15.)

<sup>54</sup> Bőven adhat muníciót a vállalkozó elemzőnek a két aspektus, hiszen ezen címszavak alatt vizsgálni lehet az Alkotmánybíróság idevágó, több rendelkezést elkaszáló intézkedéseit, valamint a rövid távú kiigazítás vs. hosszú távú reform dilemmát, amelyet az elméleti részben már egy pillanatra felvillantottunk.

A hipotézis igazolásra került, azaz a tanulmány során tételesen sikerült bizonyítani, hogy a Horn-kormány által elkövetett – jórészt – kommunikációs hibák nagyban hozzájárultak ahhoz a nagyarányú népszerűségvesztéshez, amely már rövid távon megmutatkozott, és amelyből a koalíció az 1998-as választásokra sem tudott tökéletesen regenerálódni. A hibák a következők voltak:

- *A válság megkésett felismerése.* A választások után kialakult túlzottan optimista hangulat a győztes pártokon belül, a társadalom által nem érzékelt gazdasági folyamatok, valamint a Horn-kormányon belül meglévő politikai ellentétek nem tették lehetővé, hogy időben érzékelje a politikai vezetés, hogy milyen gazdasági helyzet felé sodródik az ország, így csak megkésett, radikális és gyors intézkedésekre volt lehetőség.
- *A szűk körű döntéshozás.* Ez részben az előbbi következménye, ám a kormányzat a minimális lépéseket sem tette meg, hogy legalább látszólag bevonjon különböző intézményeket és szervezeteket a döntéshozásba. Több minisztériumban, kormánytagban, parlamenti képviselőben, érdekképviselői szervezetben olyan tüskék keletkeztek emiatt, amelyeknek különösen fájdalmas hatásai jelentkeztek később, épp a legkritikusabb időszakban.
- *Kommunikációs hibák.* Bár a Horn-kormány erős pozícióból kezdhette a válságkezeléshez, mégis hibák sorozata miatt képtelen volt elkerülni a jelentős népszerűségvesztést. *Elkésett, ezáltal erőtlenn volt a kormánypártok által kommunikált válságkép, amely azt szolgálta volna, hogy elterelje a felelősséget a politikai vezetésről. Képtelen volt a kormányzat elfojtani a hatalmi póluson belülről érkező kritikákat, amelyek így aláásták mind a vezetés, mind a válságkezelés hitelességét. A fő válságkezelő személye lejáratódott, támogatottsága negatív rekordot állított be, a népszerűségvesztés átragadt a kormányzatra is.*

Mindezeket figyelembe véve megfogalmazható ajánlasként a jövő válságkezelői számára, hogy amennyiben sikeresek akarnak lenni a krízis menedzselése során, el kell, hogy kerüljék az előbb felsorolt, a Horn-kormány által elkövetett hibákat. A következő Antal László visszaemlékezés nem csak a gazdasági kiigazítások jellegét, de véleményünk szerint a Bokros-csomag kommunikációjának kudarcát is jól szimbolizálja: „Amikor 1995-ben Bokros mellett dolgoztam, folyamatosan lehetett érzékelni az azonnali eredményt sürgető politikai nyomást. Néhány hónappal a csomag bejelentése után máris jelentést kellett írni az eredményekről, amelyek ekkor még nem voltak, elvégre egy ilyen radikális beavatkozás után először mindig a fájdalmak jelentkeznek. Ültünk a számkupacok felett, megérkezett Bokros Lajos, ránézett az adathalmokra, és annyit mondott:» Gyerekek, a cirkáló lassan fordul, de gyorsan süllyed.«”<sup>55</sup>

<sup>55</sup> ANTAL László: "A cirkáló lassan fordul, de gyorsan süllyed", Magyar Narancs Online, elérhető: [http://magyarnarancs.hu/belpol/a\\_cirkalo\\_lassan\\_fordul\\_de\\_gyorsan\\_sullyed\\_antal\\_laszlo\\_kozgazdasz-63779](http://magyarnarancs.hu/belpol/a_cirkalo_lassan_fordul_de_gyorsan_sullyed_antal_laszlo_kozgazdasz-63779) (Letöltve: 2014. november 23.)

## Felhasznált irodalom

- Antonio Natera PERAL: *Managing crisis*. 2006/6
- Arjen BOIN, Paul 't HART, Eric STERN, Bengt SUNDELIUS: *The Politics of Crisis Management, Public Leadership under Pressure*. Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Arjen BOIN: *Crisis Management*. Volume I-II-III., SAGE Publications Ltd, London, 2008.
- BALÁZS Zoltán: *Politikai bizalmi válság*. In: *Politikatudományi szemle* 2008/1.
- BOD Péter Ákos: *Gazdaságpolitikai döntések válságos időkben, A magyar eset (2009-2010)*, Századvég kiadó, Budapest, 2011.
- BORBÉLY Zoltán és Illés Gábor: *Válságkonstrukciók*. Szakdolgozat, ELTE ÁJK, 2012.
- CSIGÓ Péter: *A Bokros-csomag jelentősége a politikai diskurzusban*. Forrás: [http://www.poltudszemle.hu/szamok2/1997/1997\\_4szam/csigo.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok2/1997/1997_4szam/csigo.pdf), (Letöltve: 2014. november 20.)
- G. FODOR Gábor, STUMPF István: *(V)álságkormányzás - A 2. Gyurcsány-kormány harmadik éve*, Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
- G. FODOR Gábor: *Jó és rossz kormányzás Magyarországon, avagy a demokratikus minőség mérésének problémája*. In: *Politikatudományi szemle* 2008/1.
- Gianpietro MAZZOLENI: *Politikai kommunikáció*, Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
- GRESKOVITS Béla: *Gazdasági nehézségek és politikai egyensúlyvesztés Kelet-Közép-Európában*. In: *Politikatudományi szemle* 2008/1.
- Lynda Lee KAID: *Handbook of Political Communication Research*. Lawrence Erlbaum Associates, 2004.
- MERKOVITY Norbert: *Bevezetés a hagyományos és az új politikai kommunikáció elméletébe*. Pólyai Elemér Alapítvány könyvtára, 2012.
- PÁL Gábor: *Politikai hermeneutika*. In: Szabó Márton (szerk.): *A diszkurzív politikatudomány alapjai. Elméletek és elemzések*. L'Harmattan, Budapest, 2003.
- Posztmodern Politológiaiak. In: *Politikatudományi Szemle*, 2004/1.
- Steven FOSTER: *Political communication*. Edinburgh University Press, Edinburgh, 2010.
- STUMPF István: *Válságkormányzás és kormányzati stabilitás. Gyurcsány bukása és a Bajnai-kormány stabilitása*. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2009-ről*. DKMKA, Budapest, 2010.
- SZABÓ Márton: *A diszkurzív politikatudomány alapjai*. L'Harmattan, Budapest, 2003.
- SZABÓ Máté: *A válságról. A politológia mondanivalója*. In: *Magyar Tudomány*, 2009/09.
- Uriel ROSENTHAL, Bert PIJNENBURG: *Crisis Management and Decision Making, Simulation Oriented Scenarios*. Springer-Science+Business Media, B. V. 1991

## Forrásjegyzék:

- ANTAL László: *A Bokros-csomag*. Beszélő online, elérhető: [http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bokros-csomag#2000-f06-14\\_to\\_3](http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bokros-csomag#2000-f06-14_to_3) (Letöltve: 2014. november 20.)
- ANTAL László: *A cirkáló lassan fordul, de gyorsan süllyed*. Magyar Narancs Online, elérhető: <http://magyarnarancs.hu/belpol/a-cirkalo-lassan-fordul-de-gyorsan-sullyed-antal-1>

[aszlo\\_kozgazdasz-63779](#) (Letöltve: 2014. november 23.) (Letöltve: 2014. november 23.)

EÖRSI János: A *békétlenek*. Beszélő online, elérhető: <http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-beketlenek> (Letöltve: 2014. november 11.)

JUHÁSZ Gábor: Az országos minőségi napilapok piaca, 1990–2002, Médiakutató, elérhető: [http://www.mediakutato.hu/cikk/2003\\_01\\_tavasz/05\\_orzagos\\_minosegi](http://www.mediakutato.hu/cikk/2003_01_tavasz/05_orzagos_minosegi) (letöltve: 2014. november 14.)

LENGYEL László: *A pártházból a palotába*. Helikon–Universitas, 1998.

whitehouse.gov, elérhető: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1> (letöltve: 2014. november 18.)

Népszerűségi grafikon elérhető: <http://hvg.hu/image.aspx?id=b4dc3b2b-b461-4b2c-b11d-6811be979a39&view=7fcef8b8-ac48-4ee6-aef5-32203afa118c> (letöltve: 2014. november 15.)

Grafikon elérhető: [http://osszefogasazallamadossagellen.hu/az\\_allamadossagrol](http://osszefogasazallamadossagellen.hu/az_allamadossagrol) (letöltve: 2014. november 28.)

HVG 1995. január, február, március, április, májusi számai

Magyar Nemzet és Népszabadság 1995. március 1. és április 31. közötti összes száma  
PKI Rt. „Fordulat és folytonosság.” Alagút jelentés, 1995.