

---

# TÁJÉKOZÓDÁS

---

ÁGH ATTILA

## Az amerikai közpolitika

AZ AMERIKAI POLITIKAI RENDSZER  
„ARCHAIKUS MODERNSÉGE”

Az amerikai politikai rendszer sajátossága az a kettősség, amelyet Samuel Huntington „archaikus modernségként” jellemezett. Egyrészt archaikus a rendszer annyiban, hogy számos vonásában még a 16. századi angol állapotokat, a modern államiság előtti időket tükrözi, másrészt a modern államok között is kiemelkedő a modernség alapvonásainak klasszikus megjelenítésében. Sehol sem mutatkozik meg ez a kettősség olyan markánsan, mint éppen a közpolitikában, az amerikai „állam nélküli állam” politikai rendszerének legfejlettebb dimenziójában.<sup>1</sup>

Az amerikai közpolitika tehát önálló rendszerként kezelendő, amelynek alapvető jelensége az – európai értelemben vett – állam „hiánya” vagy legalábbis gyengesége és a döntési centrumok szétszórtsága, ami viszont rendkívül felerősíti a közpolitika fejlettségét. Európai szemmel tekinthetjük ugyan az állam hiányát és a magasan fejlett közpolitikai rendszert az Egyesült Államokban halmozottan paradox helyzetnek, de komparatív közelítésben nincs itt semmiféle ellentmondás, hiszen az állam számos funkcióját a közpolitikai rendszer látja el. Ebből viszont valóságos paradoxon adódik, nevezetesen az, hogy az amerikai közpolitika egyrészt olyannyira sajátos, hogy nem átvehető Európa számára, másrészt a maga fejlettségével mégis példa, amelynek húzóereje is igen nagy, vagyis az utánzás egyszerre lehetetlen és elkerülhetetlen. A modern európai politikai rendszerek már túl vannak a közvetlen utánzás naiv időszakán, és az alkalmazás-átvétel már a nemzeti sajátossághoz igazodó honosítást jelent. Különösen fontos – a példa még erősebb vonzása miatt – a sajátosságok hangsúlyozása a modernizálódó közép-európai politikai

rendszerek számára, vagyis nemcsak az amerikai közpolitika tapasztalataiból, hanem nyugat-európai átvétele differenciált formáiból is tanulnunk kell.<sup>2</sup>

Az amerikai politikai rendszer kezdetektől fogva a liberális „nagy állam” és a konzervatív „kis állam” ciklusaiban fejlődik, hozzáteve persze, hogy a nagy állam sem annyira kiterjedt és centralizált Amerikában, mint az átlagos európai államok, de a kis állam sem mond le a nagyon erőteljes klasszikus állami szerepvállalásról a külügyek, hadügyek és a belső rendfenntartás területén. Különösen szembetűnő ez a ciklikus mozgás századunk harmincas évei óta, amikor a roosevelti adminisztráció meghirdette a modern „nagy állami” politikát, majd Johnson elnök a hatvanas években a Great Society elvét, míg a republikánus adminisztrációk közben az állami beavatkozás és az adóterhek együttes csökkentésére törekedtek. Reagan elnök klasszikus mondása, miszerint a kormányzat – avagy talán az állam – nem a megoldás, hanem maga a probléma (tehát a felmerülő gondok megoldását a túl nagy állam csökkentésében és nem további kiterjesztésében kell keresni), jelezheti a konzervatív megközelítést általában. A probléma csak az, hogy a legutóbbi republikánus elnökök az elődeiktől eltérően nem csökkentették, hanem növelték a költségvetés terheit és az államháztartás halmozott adósságait, vagyis ideológiai retorikájuk ellenére nem közpolitikai elkötelezettségük mértékében, hanem csak annak irányában különböztek a korábbi demokrata adminisztrációktól. Ez az öröklött kettősség jellemzi a Clinton-adminisztrációt is, csak ellenkező oldalról. Egyrészt láthatóak a kiterjedtebb állami felelősségvállalás jelei és törekvései, másrészt a hatalmas államadósság miatt ezek a korábbiaknál visszafogottabbak még az egészségügy és az oktatás válságos területein is, ezért a közpolitika centrumába szükségképpen a hatalmas államadósság kezelése került.

Az Egyesült Államokban szinte közhely, hogy az állam szó használata az amerikai politikai rendszerre téves terminus, még a gyenge állam formájában is. Az amerikai politikai rendszer végtelenen decentralizált, hatalommegosztott és kiegyensúlyozott, de egyben nagyon diverzifikált és komplex rendszer is. A kormányzat nem annyira a közpolitika tevékeny szereplőjeként vesz részt a politikacsinálásban rákényszerítve döntéseit a többi szereplőre, hanem inkább maga a terep, az aréna, ahol a nagyszámú politikai szereplő megküzd a döntésekért. Ezt a komplex, decentralizált rendszert sokan szervezett anarchiának nevezik, amelyben maga a politikacsinálás egésze országosan nem koordinált, nem egyeztetett ugyan, de az egyes elkülönült alrendszerek sokaságán belül annál inkább koordinált és egyeztetett. Az „alkormányzatok” (sub-governments) nagyon hatékonyan és kiszámíthatóan működnek, szinte túlságosan is a rutin urálja őket. Az egyes alkormányzatokban valósággal „vasháromszögeként” jönnek létre az érintettek (kormányzati hivatalok, kongresszusi bizottságok és nyomáscsoportok) kapcsolatrendszeri, amelyek mindenféle külső

nyomásnak ellenállnak. Ennek következtében viszont a közpolitika egész rendszere csak kis lépésekben, „inkrementálisan” fejlődik, nagyobb áttörésre, reformra csak azokban a ritka történelmi szituációkban van lehetőség, amikor egy erős elnök a manifeszt válság idején többséggel rendelkezik a Kongresszusban is.<sup>3</sup>

Ez a rendszer adja az amerikai közpolitika nagy hatékonyságát, de rendkívül nagy tehetetlenségi nyomatékát is. A vasháromszög ugyanis gyakorlatilag többnyire azt jelenti, hogy nem az alkormányzat irányítja az alá tartozó területet, illetve szereplőket, ágenseket (agency), hanem megfordítva, az ágensek, az adott intézmények „foglalják el” az alkormányzatot (agency capture). Az alkormányzatot tehát valójában azok az intézmények irányítják, amelyeknek az irányítására létrehozták őket. Ezt a vasháromszöget csak nagyobb törvényhozási változások törik szét, amelyek során egy-egy területet újraszabályoznak, de aztán visszaáll a korábbi állapot. Az utóbbi időben azonban a döntéshozatali struktúrák kissé fellazultak, ezt a lazább, kevésbé rutinszerű és kiszámítható szerkezetet nevezik Hugh Heclo terminusával az ügyek hálózatának (issue networks), vagy politikacsinálási hálózatoknak (policy networks). Ezekben a hálózatokban sokkal szélesebb a részvétel és kevésbé tisztázottak a formális szerepek, s az alkormányzatok határai is elmosódnak.

Az amerikai rendszer korábbi formális leírásai a főszereplők, az elnökség és a kongresszus bemutatásával rendszerint nem érzékeltetik eléggé ezeknek a döntéshozatali centrumoknak a nagymértékű fragmentáltságát a politikacsinálási folyamatban. Pedig már maga a központi, föderális bürokrácia is rendkívül megosztott. 13 „minisztérium” van, emellett 57 egyéb önálló kormányügynökség, s számtalan más kisebb országos hivatal és ügynökség is. Tovább bonyolítják a helyzetet az Egyesült Államokon belül az „államok közötti” (inter-governmental) kapcsolatok, amelyek a legegyszerűbben egy többréteges tortához (layer cake) hasonlíthatóak, s egészében véve a vertikális és horizontális politikacsinálási hálózatok hatalmas szövedékét hozzák létre. Az amerikai politikai rendszer további sajátossága az, hogy a bíróságok is igen aktív szerepet játszanak a politikacsinálásban. Az érintettek a politikai döntéseket ugyanis napról napra megkérdőjelezik a bíróságokon. A bíróságoknak viszont döntéshozatali hatáskörük van olyan kérdésekben is, amelyek az európai politikai rendszerek többségében csak a választott politikai testületeket illetik meg. Ennek az igen komplex rendszernek az áttekintése a kívülálló számára majdnem lehetetlen, de gyakran a résztvevők számára is túl kusza a helyzet. Ebből végtelen politikai csaták és jogviták fakadnak, hosszú évekig tart olyan ügyek bírósági újratárgyalása, mint a Los Angeles-i lázadást kiváltó rendőrségi atrocitás is.

A közpolitika főszereplői közül Amerikában szembetűnően hiányoznak a pártok, de erőteljesen befolyáshoz jutnak a különböző érdekcsoportok. Az érdekcsoportok tevékenysége teljesen átszövi az egész politikai életet, elemzésük a közpolitikai rendszer analízisének

leggyakoribb, központi témája. Az utóbbi időben már annak elismerésével is, hogy a teljes szabadság és sokféleség ellenére a „pluralizmus” igencsak álságos, mivel az amerikai lakosság jelentős részének nincs megfelelő erőforrása, tapasztalata és kapcsolatrendszere a maga hatékony érdekvédelmének megszervezésére. Az érdekcsoportok megszervezése tehát felettébb aszimmetrikus, nem képezi le és nem fejezi ki a valódi érdeksztruktúrákat, ennek ellenére az amerikai közpolitikai rendszer még mindig egyike a legeredményesebbeknek és leghatékonyabbaknak, és minden bizonnyal a leginkább részvételi rendszer, már ami a közpolitika teljes kiterjedtségét, a mindennapjait illeti, s nem az országos nagypolitikát.

Az amerikai közpolitikai rendszert megkülönbözteti a rendelkezésre álló eszközök típusa is más rendszerektől. A koncentrált állami eszközök felhasználása a gazdaságpolitikában például elképzelhetetlen, mondjuk, egy MITI jellegű gazdasági-külkereskedelmi minisztérium révén, mint Japánban. Négy fő közpolitikai eszközrendszer van az Egyesült Államokban. Először is, a törvényhozás, amely igen fontos, bár az elfogadott törvények száma évente alacsony, de lényeges szabályozó szerepet töltenek be, s a Kongresszus több mint négyszáz bizottsága és számos albizottsága az egész közpolitika központi idegrendszerét alkotja. Másodsor, a költségvetési erőforrások elosztása, amelyben az 1974-es törvénnyel a Kongresszus megerősítette dominanciáját az elnökkel szemben. Az inkrementális jellegű döntési folyamatok következtében évről évre a költségvetésnek csak mintegy egytizede tekintetében van változás, azaz lehetőség érdemi döntésre, ami ezt az eszközrendszert is eléggé korlátozott hatályúvá teszi. Harmadikként az adminisztratív kormányzati szabályozást kell említeni, mint afféle delegált törvényhozást a kormányzat különböző szintjeire. Évente ezer oldalakkal bővül a rendeleteket tartalmazó *Federal Register*, de ezek a rendeletek ismét csak az érintett érdekcsoportokkal való konzultálás és érdekegyeztetés után kerülnek elfogadásra és alkalmazásra. Negyedikként a bíróságok szerepe említendő, hiszen a fenti rendeletek bírósági megtámadása a nyomáscsoportok rutin-művelete, úgyhogy a bírósági kontroll szinte elengedhetetlen része a döntéshozatali folyamatnak. Ez a jogi-bírósági kontroll (abjudicating) gyakran felmegy a Legfelső Bíróságig (Supreme Court), amely azonban nem mindig, s nem túl rövid idő alatt tud érvényt szerezni a határozatainak.

Az amerikai közpolitikai rendszer kritikája három pontban sűrűsödik össze. Egyesek vitatják a hatékonyságát, azaz úgy látják, hogy szélsőséges pluralizmusa és a döntéshozatali centrumok széttagoltsága miatt nem képes hatékonyan működni. Mások arra mutatnak rá, hogy alacsony a kormányzat eredményessége, vagyis nagy a célok és az eredmények közötti szakadék. Végül a közpolitikai rendszer sajátosságai közül sokan azt emelik ki, hogy nem képviseli eléggé a társadalmi igazságosságot. Ez a háromfajta kritikai szemlélet gyakran összekapcsolódik, így aztán időről időre meghirdetik az amerikai

közpolitikai rendszer válságát, ahogyan a hetvenes években, vagy legutóbb a kilencvenes évek elején. Ez a „válság” azonban permanens, az egész amerikai politikai rendszer strukturális vonásaihoz kapcsolódik és már említett ciklikus jellegében fejeződik ki.<sup>4</sup>

## A „HIÁNYZÓ ÁLLAM” TÖRTÉNETE

Az amerikai közpolitikai rendszer nem érthető meg a politikai rendszer története nélkül, amelyet viszont a „hiányzó állam” fejlődésének szakaszai tagolnak. Az első szakasz nagyjából a 19. század végéig tart, s ezt végképp állam nélküli (stateless) időszakként emlegetik. Nem jött létre az európai államiság közigazgatási egysége a maga központi intézményeivel. A helyi és tagállami szinten igen fejlett demokratikus politikai struktúrák megőrizték önállóságukat és sokféleségüket, s nem kapcsolódtak össze egyetlen központosított nagy országos rendszerre. Egyáltalában, kialakult az a sajátos, máig élő amerikai mentalitás, amely az állam mindenféle szerepét kellemtelen nyűgnek, elutasítandónak tartja, s a legjobb esetben is csak minimalizált formában hajlandó eltűrni. A 19. század második felében azonban az Egyesült Államok kinőtt a korábbi parasztsadalomból, az elszigetelt helyi közösségek világából. Csak a rohamos városiasodás és iparosodás révén, meg újabb bevándorlók tömegeinek betódlása után vált elkerülhetetlenné, nagy késéssel, az adminisztratív állam kereteinek létrehozása és a központi intézmények megteremtése.

A második szakasz tehát a gyenge állam megteremtése időszakának tekinthető. George Washington idején csak egyetlen „minisztérium”, az Interior Department létezett, s a közalkalmazottak számának növekedése 1816 (4837 fő) és 1861 (36872 fő) között 80 százalékban a postahivatalnak volt köszönhető. Nem voltak még országos szabályozások és közszolgáltatások, de a milliós tömegek városokba koncentrálásával, szociális és közegészségügyi stb. problémáival mindez tarthatatlanná vált. Az 1880-as évektől sorra jelentek meg az országos intézmények és kialakul a közszolgáltatások rendszere is. Az országos közigazgatás mint viszonylag egységes rendszer 1873-ban a Civil Service Act-tel jött létre, amely törvénybe foglalta az adminisztratív szervezet elválasztását a politikától, de egyben elkerülte a bürokratikus-adminisztratív elit brit rendszerének túlzott izoláltságát is. Az adminisztráció nyitott maradt más foglalkozási csoportok irányában, s az 1978-as Civil Service Reform Act megerősítette mind a depolitizáltságot, mind pedig a nyitottságot. Ez az enyhén „duális” struktúra, a politika és az adminisztráció szétválasztottsága, a szakmai és politikai karrierok, a kinevezett és választott tisztségek megkülönböztetése az amerikai politikai rendszer egyik stabil alapvonása, akkor is, ha a két szféra határaitól és viszonyárol sok vita folyik, s a duális rendszer maga is korról korra sokat változik.

Létrejött tehát a gyenge amerikai adminisztratív állam a maga gazdasági szabályozó szerepével is (például az Interstate Commerce Act), de nemcsak időbeni késéssel, hanem struktúrájában is jelentős eltéréssel az európai államokhoz képest. A század elején megszülettek a föderális szabályozások és testületek (Federal Trade Commission, Federal Commerce Commission etc), de lényegében nem is történt kísérlet koordinálásukra, netán centralizálásukra és egy közös gazdaságpolitika kialakítására. A közös, föderális költségvetés is lényegében csak 1921-ben a Budget and Accounting Act-tel jött létre, sőt még az Egyesült Államok egységes katonai irányítása is csak 1902-ben született meg a General Staff megszervezésével. Igaz, hogy az időzónákat ebben a hatalmas országban már 1885-ben szabályozták, s 1886-ban már egységesítették a vasútvonalakat is. Szóval a 20. század elejére többé-kevésbé készen állt az egységesített adminisztratív állam, létrejöttek a főbb minisztériumok és irányító föderális állami hivatalok vagy ügynökségek, de igen gyenge szabályozással és nagyon fragmentáltan, viszont az egyes alkormányzatok gyakorlatias beállítottságával és magas hatékonyságával. De a már említett *Federal Register* kiadására csak 1935-től kezdve került sor, s az alkotmányjog és a közigazgatási-adminisztratív jog elhatárolása még most is kezdetleges. Az adminisztratív jogrendszer inkább laza szövvény és eseti szabályozások halmazata – meghagyva az egyes területeket elszigeteltségükben –, mintsem koherens jogrendszer.

Az adminisztratív állam kialakulásának második nagy fordulópontja a második világháború időszakára tehető, bár ezt megelőzték a harmincas évek elején Roosevelttel erőfeszítései a gazdasági válság leküzdésére a központosított állami szervezetek és intézkedések révén. Az adminisztratív állam jóval kiterjedtebbé vált, de ehhez képest a központi államhatalom súlya csak kevésbé növekedett. Itt most nem a politikai rendszer egészéről van szó – amelyben az „elnök-császár” (imperial presidency) hatalma időnként tekintélyesre növekedett bizonyos kérdésekben, amit a Kongresszus újra meg újra megpróbált kiegyensúlyozni –, hanem magáról a közpolitikai rendszerről, amelynek fragmentáltsága nem csökkent, hanem inkább nőtt az újabb területekre (környezetvédelem, kutatás-fejlesztés stb.) való kiterjesztéssel és újabb állami ügynökségek létrehozásával. A professzionális technokrácia mint újabb hatalmi tényező is végigvonul az egész időszakon, de lehetséges, hogy a hetvenes évektől kezdődő időszakot az amerikai adminisztratív állam fejlesztésében is új, harmadik szakasznak kell tekinteni, mert ez a professzionális technokrácia és intézményei globalizálódtak, vagyis maga az amerikai adminisztratív állam is globális szabályozó szerepet nyert.

Mindenesetre, fragmentáltsága és gyengesége ellenére, az amerikai adminisztratív állam hatalmasra növekedett a második világháború után. A nyolcvanas években az amerikai állam már 2,8 civil adminisztratív és 2,5 millió katonai alkalmazottat foglalkoztatott, s 10,8 millióra növekedett a helyi adminisztráció létszáma is, nem beszélve

a szerződéses alapon foglalkoztatott további milliókról. Az államgépezet működése már az élet minden vonatkozására és minden család életére kiterjed, de 66 millió ember, azaz 36 millió család élete közvetlenül is a szociálpolitikai rendszertől függ. Az adminisztratív alkalmazottak növekvő hányada magasán képzett, diplomás szakember (professionals), arányuk a nyolcvanas évek végén már meghaladta az adminisztrációban alkalmazottak egyharmadát, s ez az arány a szerződéses alkalmazottak körében még magasabb. A szakértők előretörése és nyomulása minőségi változást hozott az adminisztratív állam fejlődésében, sokan már a „szakértői állam” (professional state) kialakulásáról beszélnek.

Az amerikai politikai szóhasználatban a kormányzatot gyakran emlegetik „negyedik rendként”, s most a szakértők előtérbe kerülésével az „ötödik rend” kifejezés is megjelent. Egy széles társadalmi réteg emelkedik ki a politikacsínálással foglalkozó szakértői értelmiség köréből (policy intellectuals), akik a közpolitikai rendszer területéhez tartozó kutatással foglalkoznak, vagy a médiában tárgyalják az idevágó kérdéseket és tájékoztatják a széles nyilvánosságot, illetve közpolitikai vagy szakpolitikai elemzőként (policy analysts) gyűjtik és elemzik az adatokat és adnak áttekintő értékelést (policy evaluation). Ez az új és igen befolyásos társadalmi réteg nagyon nehezen választható el más, magas szakértelmet feltételező értelmiségi foglalkozásoktól, az egyetemi és kutatószférától általában, mivel egyrészt igen nagy a személyi mobilitás a két szféra között, másrészt szerződéses szakértőként a független értelmiségi állásokban lévők jelentős részét is rendszeresen alkalmazzák, vagy egyénileg, vagy az egész intézményt.

Ez a változás három szembetűnő formában is megmutatkozik. Egyrészt a már említett – laza és egymást többszörösen átfedő – politikacsínálási hálózatok elterjedésében, amelyben egyre kevésbé a hivatali-adminisztratív, s egyre inkább a szakmai-tudományos hierarchia és presztízs válik döntővé. Másrészt a politikai rendszer csúcsán is mindinkább a poli-technokrácia válik meghatározóvá, a Kongresszust mindjobban befolyásolja a bizottságokban alkalmazott „20 000 technokrata”. Harmadrészt a közpolitikai rendszer kiszélesedése és professzionalizálódása átalakította az egész egyetemi oktatást, s magát a politikatudományt is, amely mindinkább alkalmazott tudományként funkcionál.

A legszembetűnőbb változás azonban kétségtelenül a politikai rendszer csúcsain zajlott le, egyesek hovatovább a poli-technokraták hatalomátvételéről beszélnek. Szavuk egyenesen döntő lehet az olyan hivatalokban, mint a General Accounting Office, Office of Science and Technology, Congressional Research Service, Congressional Budget Office. A lobbyistákkal való érintkezés is jórészt a szakértők szintjén zajlik a kongresszusi bizottságokban, a különböző lobbyk ezerszámra alkalmaznak specialistákat, akik szakmai egyeztetéseket és viták révén igyekeznek befolyásolni a politikai döntéseket. És akkor

még nem is vettük számításba az Egyesült Államokban is leginkább hagyományos és népes szakértői gárdát, a jogászságot. A jogászok nem uralják ugyan európai módon a közpolitikai rendszert, hiszen nincs „államigazgatás” – sőt az amerikai „public administration” értelme a közigazgatásnál is sokkal szélesebb –, mégis igen jelentős a szerepük és a szakértői állam megjelenésével korántsem csökkent, a százezerszámra megjelenő szakértők gárdájának komoly hányada jogász.

A szakértői állam tehát egyfelől a foglalkoztatottsági struktúra radikális átalakulását, másfelől a politikai erőviszonyok és döntéshozatali mechanizmusok alapvető átrendeződését hozta magával, a szakértők új, nagyszámú csoportja rejtett hierarchiát (hidden hierarchy) vitt bele a politikacsinalásba. Az „új osztály” kialakította a maga étoszát és ideológiáját, globális elhivatottságát, azt a meggyőződését, hogy az amerikai szakértői réteg a maga egyetemi bázisával egyedül képes és alkalmas a globális ügyek intézésére. S valóban igen nagy politikai és szakértői hatalmat koncentrált a maga kezében, amit azonban szintén nem szabad mitizálni, hiszen ezt is kiegyensúlyozni törekednek nemzetközi és nemzeti tényezők egyaránt. Saját fragmentációjuk, belső szakmai specializálódásuk is hatalmi korlát, de még ennél is erőteljesebb a különböző szintű közösségek politikai autonómiája, önállósága. Az amerikai közpolitikai rendszer hagyományos strukturális vonásai tehát nem változtak a negyedik fejlődési szakaszban, a szakértői állam megjelenésével sem, ami már önmagában is mutatja, hogy ez a rendszer alapvető vonásainak megőrzése ellenére is igen rugalmasan tud változni.

## EGY „REJTŐZKÖDŐ TUDOMÁNY” TÖRTÉNETE

A központosított államhatalom és széles körű bürokratikus gépezete francia találmány. De nemcsak az adminisztratív állam, hanem vele együtt az adminisztratív jog is, mint a jogtudományon belül is világosan és szigorúan elkülönülő diszciplína. Napóleon hozta létre a Conseil d'État megszervezésével a maga civil, adminisztratív főparancsnokságát, ami öt minisztérium (pénzügy, belügy, külügy, igazságügy és hadügy) tevékenységét koordinálta, s alatta kiépültek a területi prefektúrák, amelyek éppen ilyen koncentráltan átfogták a helyi államigazgatási szervezetet. Ez a francia modell, amelyet később a németek „tökéletesítettek”, a lokális politikai autonómiákra épülő amerikai modell történelmi és elméleti ellenpólusa, amint ezt már a múlt század harmincas éveiben az amerikai demokrácia első nagy elemzője, Tocqueville megállapította.

Míg Franciaországban létrejött egy rendkívül szűk tudomány, az adminisztratív, közigazgatási jog (Droit Administratif), a maga szakönyveivel (Charles-Jean Bonnin, *Principes d'administration publique*, 1812), képzési intézményeivel (École Polytechnique) és folyóiratok-

ban is megtestesülő kutatási eredményeivel, addig Amerikában a hiányzó állam nyomán a közpolitika rejtőzködő tudomány maradt. Jószerével az még ma is, bár intézményrendszere sokszorosán felülmúlja az európaiat, de meghatározásáról vég nélküli viták folynak. Többnyire maga a tudomány is a public administration nevet viseli, amely jóval szélesebb a „közigazgatástannál”, bár az egyetemi kurzusok gyakran public policy (közpolitika) néven is említik. De akárhogyan nevezik is – hiszen elnevezések garmadája sorolható még fel –, a határai szinte beláthatatlanok, egyszerre sokmindent átfognak a politikatudomány, közgazdaságtan, szociológia, pszichológia, vezetéselmélet (management) és számos más, Európában külön tudományként számon tartott társadalomtudományok területéből, azok sajátos, alkalmazott tudományi metszetében. A közpolitika tudománya is épp olyan heterogén, mint az egész amerikai politikai rendszer, nagyon sokféle megközelítése van, aszerint például, hogy a fenti társadalomtudományok közül melyik kerül a középpontba, vagy még inkább, hogy fölöttébb praktikus, és nagy elméleti koherenciára igényt nem tartó kompendiummókként milyen szakmai képzést céloznak meg.<sup>5</sup>

Első közelítésben ezért nem célszerű a közpolitika mint rejtőzködő tudomány meghatározásába belevágni, bevezetésül ugyanis helyénvalóbb, ha történelmi folyamatként, a hiányzó állam és a kiterjedt közpolitikai rendszer tükörképeként és szolgálóleányaként ábrázoljuk. Ebben a megközelítésben viszont rögtön kitűnik a szoros kapcsolódás a két szint között: az adminisztratív állam megszervezése első szakaszának már az elején megfogalmazódik az igény a közpolitika tudományának kidolgozására is. Valamennyi kézikönyv Woodrow Wilson 1887-ben megjelent tanulmányát, *The Study of Administration* című művét tekinti ilyen kopernikuszi fordultnak, az új tudomány igénybejelentésének, bár az első kézikönyv, Leonard D. White *Introduction to the Study of Public Administration* című munkája csak 1926-ban, egy évszázaddal a francia kezdetek után jelent meg.

A két világháború között ez az új tudomány nem is nőtt túl a praktikus-technikai ismeretek rendszerezésén. Frederick Taylor tudományos menedzsmentjét az adminisztrációra alkalmazva alakult ki Luther Gulick POSDCORB technikája, amely az egyedül üdvöztető elméletként reklámozta magát. Itt is az elemi munkaműveletek elkülönítéséről és pontos sorrendiségében vett optimalizációjáról van szó, mint Taylornál, csak nem a gyári, hanem az adminisztratív termelésben. A betűszó a kötelező műveleti sorrendet foglalja össze, a Planning (tervezés), Organizing (szervezés), Staffing (személyzet), Directing (irányítás), Coordinating (koordinálás), Reporting (jelentéskészítés) és Budgeting (költségvetéskészítés) folyamatait összegezve. A POSDCORB módszer a legegyszerűbb technika diadala volt a politika felett, hiszen a dualizmus szellemében az adminisztratív hatékonyságot le akarta választani a politika bizonytalan, kavargó világáról. Az adminisztratív állam kialakulásának következő, második szakaszában, a második világháborút követően ugyan megmutatkozott

az elemi „adminisztratív-gyári” technika kudarca, de Amerikában az elméletben és a gyakorlatban egyaránt azóta is ott kísért a nosztalgia valamiféle POSDCORB iránt, egy olyan technikai csodafegyver iránt, amely teljesen leoldja az adminisztrációt mint termelést a politikáról, s egyben hatékony, könnyen megtanulható mesterséggé teszi az adminisztratív állam által alkalmazott százezrek, sőt milliók számára.

A második világháborút követően rohamos fejlődésnek indult az adminisztratív állam, és a közpolitika szinte robbanásszerűen betört a társadalomtudományok közé, nem is helyet, hanem koordináló szupertudományként mindinkább központi szerepet követelve magának. Megszűnt az egyedüli üdvözítő elmélet igénye, érvényesült a „pluralizmus”, az elméletek sokfélesége a közpolitikában is, alapvonásaiban fenntartva a politika és adminisztráció dualizmusát, de túllépve annak naiv formáin. A robbanásszerű változás következtében ettől kezdve a tudomány fejlődése mennyiségileg, kiterjedésében teljességgel követhetlenné vált, csak a nagyobb irányzatok rajzolhatóak fel a krónikás ízlése szerint, még inkább nyomatékosítva azt a tényt, hogy ez a gyors fejlődés nemcsak a heterogenitást növelte, hanem azt a kétséget is, hogy egy tudományról, illetve egyáltalán tudományról van-e szó, vagy csak egymásra dobált gyakorlatias ismeretek laza halmazáról.

Ez a kérdés a politikatudomány számára a legégetőbb, hiszen a politikatudomány Wilson említett tanulmányával egy időben jött létre, s elsőként a világon Amerikában. Tudományos igényéhez és empirikus megalapozottságához nem is fért kétség, de nem is hozta rossz hírbe magát azzal, hogy a public administration lapos, gyakorlatias ügyeivel foglalkozzon – legalábbis az adminisztratív állam második világháborút követő újabb korszakváltásáig. Először a politikai intézményrendszerre (polity), majd a politikai folyamatokra és viselkedésre (politics) koncentrált, csak az utóbbi évtizedekben fordult a politikacsinálás (policy) hétköznapias és gyakorlatias tájai felé. Igaz viszont, hogy az utóbbi időszakban a közpolitika mint alkalmazott politikatudomány vált a fejlődés egyik motorjává, s a közpolitika, ha nem is merítette ki a politikatudomány egész tárgyát, de jelentős részét lefedte, befolyásolta és módosította.

Nem kétséges persze, hogy a közpolitika tudománya – ha egyáltalán van ilyen elkülönült diszciplína – egyben szélesebb is a politikatudománynál, bár túlnyomó részben ma is politológusok művelik és tanítják. Könnyű megoldásként kínálkozik, hogy közpolitikai rendszer van Amerikában, de ilyen tudomány nincs, mivel ez csak praktikus ismeretek jól-rosszul rendezett halmaza, amely a valódi, komoly tudományokból táplálkozik. Ez utóbbiak, mint a politikatudomány, közgazdaságtan, szociológia koherensek és rendszerezettek, s belőlük, úgymond, építkezik a közpolitika a maga gyakorlatias rendszerelenségében. Ezzel a reális feltételezéssel szemben viszont az a jogos aggály merülhet fel, hogy a közpolitika elméletei, kézikönyvei mégiscsak olyan interdiszciplináris szövedéket alkotnak, amely a szigorún felparcellázott szaktudományok európai világában szinte teljesen

ismeretlen, innovatív erejű és önálló logikával rendelkezik. Bele kell nyugodnunk a paradox helyzetbe, mivel a jórészt csak Amerikában létező közpolitikatudomány formailag ugyan nem elégti ki az egységes tudományra vonatkozó európai kritériumokat, de tartalmilag bizonyos vonatkozásban, mint a gyakorlatias demokrácia, a politika-csinálás és a „kormányzás” tudománya fejlettebb is az európai társadalomtudományoknál.

A POSDCORB típusú egyszerű adminisztratív technikák elméleti meghaladása a második világháború után rendszerint valamilyen társadalomtudományhoz való szorosabb kötődés révén ment végbe. Herbert Simon *Administrative Behavior* (1947) című munkája még a „politics” szellemében bírál, felerősítve a dualizmust az értékek és a tények éles elválasztásával, s az adminisztratív viselkedést szigorú döntéseméleti alapon, a politika kaotikus világtól elválasztva akarja tudományosan optimalizálni. Tisztában van azonban ennek a korlátával, a korlátozott racionalitás (bounded rationality) elve Simon művéből került a közforgalomba. Az adminisztrátort azonban döntéshozó gépként fogja fel, s a racionális döntéshozatal általános szabályai mindenféle szervezetre érvényesek, azaz eltűnik a magán- és közszféra lényegi különbsége.

Dwight Waldo *The Administrative State* (1948) című műve viszont éppen az ellenkező oldalról próbálta meghaladni a POSDCORB megközelítést, a fenti két szféra éles megkülönböztetésével és az adminisztratív állam sajátosságainak a magánszféra szervezési elveivel szembe állított megfogalmazásával. Az értékek és a tények (s ezzel a politika és az adminisztráció) szigorú elválasztását pedig bírálta és rámutatott arra, hogy a tények világára építő, egzakt tudományos igényű elméletek voltaképpen számos rejtett érték-tételezést tartalmaznak, s valójában szintén ideologikusak, csak a tiszta tudományosság leplelén. Ennek a két megközelítésnek a vitája – mindig megújulva – azóta is folyik. Egyesek a tudományosság, szakszerűség és apolitikusság elvét hangsúlyozzák, de minden tevékenységformára túláltalánosítják, mint a döntéshozatal vagy a menedzsment absztrakt matematikai vagy formalizált elveit. Mások pedig az egyes társadalmi szférák – mint a közpolitikai rendszer – sajátosságát hangsúlyozzák, de kénytelenek azt is belátni, hogy ebben a sajátos rendszerben az értékek és a tények világa csak viszonylagosan választható szét, vagyis a politika és az adminisztráció világa átfedéseket mutat és ezer szálon összekapcsolódik. Az adminisztratív szakszerűség tehát csak relatíve különíthető el a politikai racionalitástól, s egyébként is ezek a határok állandóan változnak.

Ez utóbbi gondolat jegyében kezdődött meg a „policy sciences” oktatása az ötvenes évek közepén a nagy amerikai egyetemeken politikatudományi tanszékeken, beleépítve a hatalomgyakorlás problematikájába („power and policy”). A hatvanas évektől kezdve aztán belépett a szociológia a rendszerelmélettel és a szervezésemélettel, a közgazdaságtan az államháztartás és költségvetés (public finance, budgeting)

józan logikájával, valamint a „public choice” a maga rideg matematikájával, majd a „scientific management” elméletei vagy a „computer sciences” technikai csodaszerei is beépültek a közpolitika kutatásába és oktatásába. De nem feledkezhetünk meg a heterogén megközelítések felsorolásában a tipikus amerikai módszerről, az esettanulmányról (case study), amely a Harvard egyetem közpolitikai képzésének alapformájává vált.

## A KÖZPOLITIKA IRÁNYZATAI

Az amerikai elméletek alapvető korlátja, hogy valamennyien a gyakorlatiasságban versengenek egymással, s igazi elméletalkotásra és áttekintésre csak azok az irányzatok vállalkoztak, amelyek a hetvenes évektől kezdve a komparatív közpolitika felé fordultak, s ezzel szükségképp túllépték az egyedül üdvözítő amerikai közpolitikai gyakorlat szűk szemhatárát. A hetvenes években bontakozott ki az elveszett hegemoniájának visszaszerzésére törekvő politikatudomány ellentámadása is az értékek nyílt vállalásával a többi társadalomtudomány által ajánlott „értéksemleges” technikákkal szemben. Az akkor divatos „demokratikus idealizmus” szellemében a demokrácia értékrendjét állították a vizsgálat középpontjába, a teljes és igazságos „népi” részvétel elsődlegességét, azaz egészében véve a „demokratikus adminisztráció” fontosságát hangsúlyozták a merőben technikai hatékonysággal szemben. Ez egyszermind az új, világháború után felnőtt politológus-nemzedék lázadása volt a tekintélyek ellen, s egyben az „amorális” adminisztrációval szemben a „humánus” adminisztráció követelése. Ez volt tulajdonképpen az idézett „intellektuális krízis” a közpolitikában, aztán ez is elcsitult, és békésen intézményszerűsült a kaotikus sokféleség állapota a közpolitika oktatásában és kutatásában is mint permanens krízis, hiszen a nyolcvanas évekre az amerikai évszázad vágyálma szétfoslott már.<sup>6</sup>

Az amerikai közpolitikának Stillman szerint négy alapvető felfogása vagy megközelítése van, aszerint, hogyan viszonyulnak az államhoz.

1. Az államnélküliség vagy a negatív állam víziója (no state or negative state): a gazdaságnak el kell utasítania az állami beavatkozást, csak minimális államra van szükség, az igazi hős a közpolitikai rendszerben is a piac. A mesterséges állami korlátozásokat meg kell szüntetni, minden szabályozás, ami túlmegy a szabad piacon – legalábbis tendenciájában –, káros, kontraproduktív. Ennek az irányzatnak a legfőbb képviselői a „public choice” elméletet vallják, illetve a monetarizmushoz kötődnek. A minimális államnak ez a megközelítése nagyon népszerű és befolyásos volt a nyolcvanas évek elején, magában a kormányzatban is sokan képviselték. E felfogás klasszikus reprezentánsai a volt republikánus kormányzat számára dolgozó „policy” típusú kutatóintézetek (think tanks), amilyen a Hoover

Institution a Stanford Egyetemen, valamint az American Enterprise Institute és a Heritage Foundation Washingtonban.

Az „államnélküliség” elméletének hívei a kormányzatot is csupán a társadalmi szereplők egyikének tekintik a sok közül, amely éppen olyan önző mint az összes többi, tehát nem valamiféle – egyébként nem is létező – közérdeket követ, hanem a saját bürokratikus önértékét, éppen ezért kell megfékezni. Stuart M. Butler például azt írja a *The Privatization Option* (1985) című munkájában, hogy „A közigazgatás (public administration) hanyag és pazarló, mivel a közalkalmazottaknak nincs közvetlen érdekeltségük az üzleti haszonban... a bürokraták olyan tevékenységet (policy) folytatnak, amely a munkájukat megkönnyíti és az állásukat kellemessé teszi... Ennek eredményeként az állami vállalatok kevésbé reagálnak a keresletre, s ugyanannyi terméket nagyobb ráfordítással állítanak elő, mint a magánvállalatok”.

A közigazgatásnak és a közhivatalnokoknak ez a negatív megítélése az egész irányzatot jellemzi. Azt állítják, hogy még közszükségleteket és közfunkciókat is jobban látnak el magánvállalatok, ezért itt is szabad piacot kell biztosítani, vagyis a minimális állam elvét maximálisan kiterjesztik. A közigazgatásban is a magánvállalatok szigorú irányítási elveit kívánják érvényesíteni, ezért az utóbbi javára feloldják a kétféle menedzsment különbségét. Az államot tékozlónak és elhízottnak állítják be és a közérdek (public interest) nevében ideológiai támadásokat indítanak a visszaszorítására. Jóllehet számos vonatkozásban jogosan bírálják a közpolitikai rendszer alacsony hatékonyságát és helyezik a hatékonyság problémáját és technikáit a középpontba, az általuk kezdeményezett kormányzati gyakorlat korántsem igazolta a magánvállalatok nagyobb hatékonyságát és eredményességét az adott területeken. Sőt a még jobban decentralizált és privatizált közigazgatás, a politikailag kinevezettek dominanciája a szakértőkkel szemben újabb problémák sokaságát hozta felszínre, például a környezetvédelemben.

2. Az aktivista vagy pozitív állam (bold state or positive state) víziója: a fenti modell szöges ellentéte, amely a közpolitikában nagy szerepet tulajdonít az államnak és ezt növelni kívánja. Az álláspont képviselői jogosan rámutatnak arra, hogy az egyre komplexebbé váló társadalmi élet az állami kötelezettségvállalásnak újabb és újabb kiterjesztését követeli meg, és a korábbi szerepkör is elmélyültebb munkát kíván. Magán a közigazgatáson, illetve kutatói és oktatói intézményhálózatán belül nagyon népszerű ez az irányzat, amely a közpolitikai rendszer belső reformját, továbbfejlesztését is szorgalmazza, beleértve a szigorúbb beszámoltathatóságot és a nagyobb társadalmi nyitottságot is. Ez a megközelítés kormánynyilatkozatok sorában is megjelenik, példa erre a Paul A. Volckerről, a kormányzat hatékonyságát vizsgáló bizottság elnökéről elnevezett Volcker-jelentés, a *Leadership for America: Rebuilding the Public Service* (1989). A jelentés hangsúlyozza, hogy az erős közigazgatási rendszer iránti

igény nem csökken, hanem növekszik, s hogy Amerika a nagy nemzetközi versengésben csak akkor tud helyállni, ha az újonnan felmerülő ügyek sokaságára is kiterjeszti a hatékony közpolitikát, vagyis „olyan magasfokú szakmai képzettséggel és etikai érzékenységgel megáldott közzszolgálatra van szükségünk, mint amilyent Amerika megérdemel”.

Az aktivista állam koncepciója megjelenik olyan új keletű művekben is, mint az R. B. Denhardt és E. T. Jennings által kiadott *The Revitalization of Public Service* (1987) című kiadvány, amely egy szakmai konferencia eredményeit összegezi, vagy a public management sajátos területét korszerűsíteni kívánó Steven Cohen *The Effective Public Manager: Achieving Success in Government* (1988) című munkája. James A. Stever *The End of Public Administration: Problems of the Profession in the Post-Progressive Era* (1988) című könyve viszont egyenesen a közpolitika mint szakma (polity profession) filozófiáját és étosztát akarja megújítani, tehát azt veti fel, hogy nem elég a közpolitikai rendszer nagyobb hatékonyságát megteremteni, szükség van egyben a szakma politikai legitimitációjára is, azaz az aktív állam szükségességét is el kell fogadtatni a lakossággal. Az aktivista állam megközelítését tehát jellegzetesen a szakma belső vitáit, öntudatát és saját ideológiáját jelzi, ez adja erősségét és egyben gyengeségét is. Az irányzat képviselőinek azonban eddig nem sikerült sem egységes, új elméleti koncepciót kialakítaniuk, sem az aktivista állam számára szükséges politikai legitimitást elérniük, ezért képviselőik jórészt saját belső erőikre korlátozódnak.

3. Az állam-előttiség vagy fél-államiság (pre-state or halfway state) víziója: ez az irányzat az amerikai gyakorlat és szokás egyszerű folytatója, amely rögzíti a közpolitikai rendszer hagyományos köztes állapotát és normatív megközelítés helyett inkább analitikus megközelítést vállal, amilyen a fennálló és működő rendszer egyszerű leírása. Az olyan művek, mint John A. Rohr *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State* (1986) vagy Don K. Price *America's Unwritten Constitution: Science, Religion, and Political Responsibility* (1983) című könyve az amerikai közpolitikai rendszer szerves folytonosságát vallják és a fennállót a minden világok legjobbjaként vállalják. Úgy látják, hogy az amerikai közpolitikai rendszer előnye éppenséggel a decentralizáltságában, vagy akár fragmentáltságában van, mivel ez adja meg gyakorlatiasságát és demokratizmusát, flexibilitását és inkrementalizmusát. Ezért nem nagyobb reformokat és alapos modernizálást javasolnak, hanem az egyes részterületek óvatos belső reformját, hatékonyságuk lépésről lépésre történő növelését.

A fél-államiság hívei a belső fejlődésre koncentrálva, sőt abba bezárkózva szembefordulnak mindenféle komparatív szemlélettel, illetve idegen módszerek importjával. Az amerikai alkotmányosság értékeinek a folytonossága és ezért Amerika egyedülvalósága és kivételessége a fontos számukra, azaz nem a technikai szakértelemre

és hatékonyságra, hanem az erkölcsi és politikai értékekre és elkötelezettségekre helyezik a hangsúlyt. Számukra a politika és az adminisztráció éles elkülönítésének, az önmagában vett adminisztratív hatékonyságnak nincs értelme. Legnagyobb erényük a fennálló, a realitások alapos ismerete, legnagyobb korlátjuk a status quo egyoldalú és fantáziátlan védelme. A kritikátlanság miatt ez az irányzat, bár igen mélyek a szakmai gyökerei és kötődései, magában a közpolitikai szakmában is egyre népszerűtlenebbé válik, hiszen nincs válasza a nyilvánvaló adminisztratív válságra.

4. Az „állampárti” vagy professzionalista-technokrata (pro-state or professional-technocratic) vízió: ez a megközelítés a professzionizmus és globalizmus egyesítése jegyében akarja megújítani vagy továbbfejleszteni az adminisztratív államot, s ennyiben a professzionisták „új osztályának” ideológiája és szakmai elmélete. Amint például James L. Perry *Handbook of Public Administration* (1989) című munkája megfogalmazza, az új világhelyzetben sajátosan új kapcsolatok jöttek létre a politikai és az adminisztratív szféra és a nemzetek között, sőt a két szféra és a nemzetek különállása megszűnésének tényéből kell kiindulni. A globális közigazgatás igénye tehát radikálisan új helyzetet teremt, amelyben az interdiszciplinaritásnak és a professzionizmusnak még nagyobb a jelentősége, mint korábban. Az amerikai és egyéb hagyományoknak viszont kis jelentőséget tulajdonít ez a koncepció, mégsem tekinthető igazán komparatív szemléletnek, hiszen az amerikai gyakorlat jegyében és szellemében fogja össze a globális közpolitikát. Nem múlt- vagy jelen-, hanem jövőorientált, s a globális látásmódja miatt voltaképp nem is a (nemzeti) államot, hanem a kompetens szakértői személyiséget helyezi a középpontba, aki magasfokú tudásával és kreatív készségével képes az amerikanizált globális uralkodó osztály tagjaival szemben támasztott követelményeknek megfelelni.

A globális professzionális technokráciának ez a manifesztációja voltaképpen a professzionistákat ruházza fel a szereppel, amit korábban a vezető politikusok tölthettek be, de manapság már felkészültség hiányában képtelenek ellátni, s ezért a profik hatalomátvételére van szükség. A szakértők világa egyben a technikai utópiák világa, egy technicizált, túlkomputerizált világ, Taylor technicista szemléletének újjászületése jóval magasabb fokon. A szakértelem túlhangsúlyozása természetesen együtt jár az oktatás nagyüzemeinek, az egyetemeknek a középpontba állításával is. Ennek az irányzatnak a képviselői a nagy egyetemekről származó tudósok, akik befolyásos politikai tanácsadói szerepet töltenek be, s a maguk társadalmi helyzetét vetítik ki merész forradalomként a közpolitikai rendszerbe. Éppen ezért szívesen megfeledkeznek a közigazgatás hétköznapijairól és közkatonáiról, alapvető működéséről, és csak a csúcspontokra függesztik tekintetüket. Ezt a rendkívül befolyásos, a főbb döntéshozatali centrumokban domináns irányzatot antidemokratikus elitizmus és a kívülállók számára nehezen érthető szakmai zsargon, intellektuális arisz-

tokratizmus jellemzi, amely nagymértékben korlátozza befolyási mezejét.

Stillman konklúziója végül is az, hogy valamennyi irányzatnak megvannak az előnyei és hátrányai, s a valóságos mozgás ezek „dialektikus egységéből” adódik. Nem kétséges azonban, hogy a maga részéről Stillman „állampárti”, azaz az állam központosító szerepének továbbfejlesztése, az amerikai közpolitikai rendszernek az európaihoz közelítése mellett tör lándzsát. Szerinte ugyanis a globalizálódás a korábbi amerikai államnélküliséget mint sajátosságot egyre inkább elavult, hátrányos vonássá teszi, ami a korábbi viszonylagos külső-belső elszigeteltségből fakadt, de most már inkább a fejlődés korlátja. Az itt bemutatott álláspont nem tekinthető általánosan elfogadottnak, mint ahogy bármilyen más megközelítés sem az az amerikai közpolitikában, de jól össze foglalja a különböző irányzatokat és önmagában véve jól jelzi a haladás irányát is.<sup>7</sup>

#### EGY NEM LÉTEZŐ TUDOMÁNY MEGSZERVEZI MAGÁT

Miközben éles viták zajlanak arról, hogy létezik-e a public administration vagy public policy mint önálló tudományos diszciplína, addig a szakma jól megszervezte magát. Érdekképviseletének szervezettsége és ezzel érdekérvényesítő képessége igazán amerikai színvonalú, vagyis jól „adminisztrálják” magukat. Lincoln elnök 1863-ban létrehozta a tudományos akadémiát (National Academy of Sciences), s egy évszázad múltán az első önálló akadémia ezen túlmenően az 1967-es alapítású közigazgatási akadémia (National Academy of Public Administration, NAPA) volt. A NAPA a közpolitikai tudományosság több mint négyszáz kiemelkedő képviselőjét tömöríti, gyakorlati és elméleti szakembereket, azaz a közigazgatásban és az oktatásban alkalmazottakat egyaránt. Tükrözi a terület tarkaságát, illetve négy nagyobb szakterületen kívánja átfogni a közpolitikát: Executive Organization and Management, International Programs, Federal System, Public Service. Saját kutatási programja és rendezvénysorozata van, amelyet gazdag és befolyásos szponzorok, rendszerint az óriásvállalatok képviselői, finanszíroznak. A jelenlegi kutatási program (Strategic Agenda for the 1990's) főbb irányai a következők:

(1) a közzolgálat kompetenciájának és minőségének javítása: felkészülés a 21. századra,

(2) a nemzet képességének fokozása a célok meghatározására, az eredményes végrehajtás biztosítására és a közzszolgálati teljesítmények mérésére,

(3) a végrehajtó és a törvényhozói hatalom közötti kapcsolatok erősítése,

(4) a föderalizmus működőképessé tétele,

(5) az állami és magánszervezetek megfelelő szerepkörének kialakítása,

(6) az új demokráciák támogatása a nemzetközi public management programok segítségével,

(7) a globális környezetvédelem elősegítése.

Hasonló szerveződési folyamat játszódott le az oktatás szférájában is. Jóllehet az oktatást is végtelen tarkaság jellemzi, kb. ötven alaptankönyv vagy kézikönyv van jelenleg forgalomban az Egyesült Államok egyetemlein, és még ennél is nagyobb a kurzusok sokfélesége, mégis megfigyelhető a központi ellenőrzés tendenciája is. 1970-ben többszáz oktatási intézmény részvételével létrejött a National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA). A NASPAA igen hatékony szervezetnek és érdekképviselőnek bizonyult, s hosszú egyeztetési folyamat után, 1988-ban létrehozott egy akkreditációs bizottságot az MPA (Master of Public Administration) graduális programok elbírálására. Az oktatási programok szabályozására többévtizedes törekvése valósult meg, s nagy előrelépés történt a NASPAA révén. Igaz, ez is csak úgy, amerikaiasan valósult meg, mint minden szabályozás, a kisebb egyetemek egész sora nem akkreditáltatta a programját, de volt olyan nagy egyetem is, a Harvard, amely szándékosan nem tette ezt, jelezve, hogy felette áll minden szabályozásnak. Az akkreditálás és ezzel az oktatási programok bizonyos szabványosítása mégis igen fontos, és rangot ad az elfogadott programoknak. De egészében a közpolitika oktatása ugyanolyan fragmentált és sokszínű maradt, mint maga az amerikai közpolitikai rendszer.

A NASPAA kimutatásai szerint a 173 MPA programból 64 (37%) a politikatudományi tanszékeken zajlik, 44 (25%) a közszolgálattal (public affairs) foglalkozó oktatási intézményekben, 31 (18%) a public administration-ra specializálódott egyetemeken, 19 (11%) a business school-okban, 12 (7%) a public policy oktatási intézményekben és végül 3 (2%) a menedzsment iskolákban. Ez mutatja az iskolarendszer tarkaságát és főbb irányait graduális szinten, további bontásban pedig az is kitűnik, hogy ezeken a programokon tanított kurzusokon egészében véve mégis a politikatudomány dominál. Az összes kurzus száma a fenti programokon 4471 volt, ebből 1055 (24%) public administration és 863 (19%) politikatudomány, de az előbbi is jórészt politológusok tanították. Fontosság szerint ezután a közgazdasági tárgyak következtek, az economics (407 kurzus – 9%) és a business administration (422 kurzus – 10%). A többi társadalomtudományok mint a jog (163 kurzus – 4%) és a szociológia (159 kurzus – 4%) csak csekély arányban szerepeltek, illetve viszonylag nagyobb helyet kaptak a statisztika-matematika (193 kurzus – 4%) és a computer sciences (150 kurzus – 3%). A sokféleség mögött statisztikai átlagban tehát bizonyos közös vonások mutatkoznak, a public administration graduális oktatása az Egyesült Államokban a közgazdaságtannal és más társadalomtudományokkal feldúsított, formális matematikai és technikai képzettséggel alátámasztott, kiterjesztett alkalmazott politikatudományi oktatás képét mutatja.<sup>8</sup>

A közalkalmazotti-közhivatalnoki szakma megszervezettsége a kormányhivatalokban a legnagyobb, és ez szorosan összefügg a képzési struktúrával. Rendszeresen megjelentetik ugyanis az összes kormányhivatali állás jegyzékét, pontos „nómenklatúraként”, azaz a közhivatalnokok formalizált rendszereként, hatásköri leírással, szakmai követelményekkel, fizetési besorolással és a megkívánt iskolai végzettséggel. Ez a jegyzék nemcsak föderális szinten létezik, hanem az egyes államok szintjén is, és még lejjebb, az adminisztratív hierarchia helyi szintjéig. Ezekre a helyekre képeznek az egyetemek és speciális főiskolák (college), vagyis közvetlenül alkalmazkodnak a sajátos munkaerőpiac előírásaihoz, illetve az egyetemek a továbbképzés (on job training, midcareer education) eszközeiül szolgálnak, beleértve az egyetemi oktatók és a vezető adminisztrátorok rendszeres, kölcsönös cseréjét is. A szakmai követelményeknek ilyen pontos és részletes leírása és a hivatali előmenetel minden lépéséhez előírt továbbképzés (s ezzel az egyetemi rendszer és az adminisztratív struktúra közeli kölcsönhatása) az amerikai adminisztratív állam meglepően centralizált vonása, amely mint magasfokú megszervezettség éles ellentétben áll a sokat emlegetett fragmentációval.<sup>9</sup>

## KÖZPOLITIKA – AZ EGYSÉG SOKFÉLELSÉGE

Az eddig közpolitika néven tárgyalt politikai alrendszer és tudomány az egységesedés és a sokféleség együttes jeleit mutatja. Egy rendszeres áttekintés számára kézenfekvően kínálkozik, az administration és a policy típusú foglalkozási ágak, illetve tudományterületek megkülönböztetése.

A közpolitikai rendszer nagy része az adminisztratív államra mint az igazgatási rendszer működtetésére vonatkozik. Az itteni szerepek inkább igazgatásiak és szervezésiek, ha nem is rutin jellegűek, de hétköznapiak, állandóan ismétlődőek, ahogy a közszolgálatok működtetéséből, a dolgok adminisztrálásából, a kormányzat aprómunkájaként felfogott kormányzásból (governance) adódik. Az administration-nak is kétféle formája van, az elsőt általános (generic) vagy átfogó (comprehensive), a másikat speciális adminisztrációnak nevezhetjük. Általános adminisztráción a tulajdonképpeni közigazgatást értjük a maga teljes szélességében és minden szintjén, speciálisan pedig az egyes sajátos közszolgálati funkciók, szakpolitikák igazgatását (egészségügy – kórházigazgató mint adminisztrátor és/vagy menedzser stb.). Ezt a megoszlást tükrözik a képzési intézmények és programjaik is, nagy részük általános public administration programot hirdet, másik részük sajátos területekre képez menedzsereket és/vagy adminisztrátorokat. Így osztható fel a téma szakirodalma is első közelítésben, bár az elméleti koncepciók nem feltétlenül követik ezt a megoszlást.

A policy típusú állások, képzések és kutatási irányok a tulajdonképpeni politikacsinálásra mint döntési folyamatra koncentrálnak,

ahogy a policy is eredeti szótári jelentésében akcióttervet jelent. A szűkebben vett közpolitika most már mint a politika formája és eszközrendszere, a széles részvételi politika alrendszere és szolgálóleánya jelenik meg. A policy alapkérdése végül is az, hogy mit és hogyan lehet eldönteni és végrehajtani úgy, hogy az eredményes, hatékony és legitim legyen, ez jelöli ki a policy sciences legszélesebb körét, amelynek politikai metszetével itt foglalkozunk. A közpolitika területéhez ebben a szűkebb értelemben nem az igazgatás és működtetés, hanem az új dolgok eldöntése, a rutinton való túllépés tartozik, a legkisebb döntésektől a legnagyobbakig innovációt és kreativitást tételezve fel. Nem az ügyek mindennapos viteléről és a közigazgatási szervezet működtetéséről van szó, hanem arról, ami állandóan túlmege ezen, mint az új ügyek keletkezése és eldöntése, programmá formálása, megvalósítása és a kivitelezés értékelése. Ezért a policy érthetően kevesebb embert foglalkoztat szakértőként, mint az administration ügyintézőként. De a policy-nál még ezen belül is viszonylag élesen elválik két terület, egyrészt a policy tartalmi értelmezése mint politikai dimenziója, másrészt a policy mint matematizált-formalizált eszközrendszer, amelynek révén a policy analyst a szakpolitikákat valamennyi területén képes ugyanazokat az elemzési technikákat alkalmazni. A policy oktatása ezért vagy a politikatudomány keretén belül folyik, s a nagy egyetemeken politikai tanácsadók és elemzők sokaságát termeli, vagy sajátos programok keretében, ahol public policy címen inkább matematikai elemzési technikákat (hard analytics) oktatnak.

A policy irány azonban nemcsak egyetemekhez és az administration-nál jóval szűkösebb számú kormányzati munkakörökhöz kapcsolódik, hanem talán elsősorban tanácsadással foglalkozó nagy kutatóintézetekhez, ez a terület valósággal önálló „elemzési” iparaggá nőtte ki magát (public policy research industry). A közpolitikai elemzéssel és tanácsadással foglalkozó intézmények tipikusan századunk termékei. Az első think tank-ek már a század elején megjelentek, de napjainkra számuk a százat is meghaladja. Rendszerint nagyiparosok által létrehozott alapítványokra épülnek, de mint non-profit szervezetek elemzésekre megrendeléseket vesznek fel és kormányhivatalokat is ellátnak tanácsokkal, illetve programokkal. A húszas éveket például a Brookings Institution dominanciája jellemzi, a negyvenes éveket a Rand Corporationé vagy a hetvenes éveket a Heritage Foundationé. Ezek az intézetek valóban nagypolitikát csináltak, s megváltoztatták egész irányát és mentalitását. 1900 és 1929 között 10, 1930 és 1959 között 17, 1960 és 1975 között 30, s végül 1976 és 1990 között újabb 55 közpolitikai kutatóintézet jött létre, tehát összesen 112. Ez azonban csak a mamutintézményekre vonatkozik, kisebb intézmények számát is százezres. A nagyobbak közül sokan dolgoznak a kormányzatnak, ugyancsak kölcsönös átjárással a munkahelyek között, különösen a katonai-stratégiai, külpolitikai és globális ügyeket kutató területeken,

a kisebbek viszont specializáltabbak és egy-egy szakterületen nyújtanak szaktanácsadást vagy készítenek programot és értékelést (McGann 1992).

A közpolitika sokféleségében vett egysége megmutatkozik azonban nemcsak társadalmi szerepében, hanem oktatási és kutatási struktúrájában is. A jelentős átfedés és összekapcsolódás ellenére az administration és a policy vonalak elválnak egymástól az oktatásban és a kutatásban is. Pontosabban szólva, a már említett történelmi logika szerint a második világháború után az adminisztratív állam kiterjedésével a „politika” (policy) és adminisztráció közötti dichotómia megkérdőjeleződött, majd ezen az újabb szinten kialakult munkamegosztással helyreállt vagy legalábbis megerősödött, míg a legutóbbi időszakot megint a dualitás leküzdésének törekvései jellemzik, de már az irányzatok és szerepek rendkívüli differenciáltságának bázisán. Amint tudjuk, ezt az ellentétrendszert az adminisztráció és a politika között keresztbe metszi a tartalmi, társadalmi-politikai és a formai-technikai módszerek ellentéte. Időről időre új, mindenre megoldást ajánló technikai módszerek kínálóznak, amelyek látszólag a társadalom minden területére alkalmazhatók. Ilyen volt a két világháború között a POSDCORB, az ötvenes-hatvanas években a PPBS (Policy, Programming, Budgeting System), manapság pedig a kemény matematika és a komputerizálás. A módszertani forradalmak sokat változtatnak a közpolitikai rendszer egész struktúráján, jelentős mértékben egységesítik is, és megkönnyítik az átmenetet más társadalmi területekkel (menedzsment, döntés- és szervezélmélet stb.), de nem jelentenek csodaszert, s ezért egy idő után a naiv lelkesedés elmúlik, és az egyes területek sajátosságai markánsabban rajzolódnak ki.

Az administration és a policy megoszlásának a fő vonalai mentén, viszonylagosan elhatárolhatóan az alábbi megközelítések vázolhatók fel a közpolitika tudományában.

Az administration típusú megközelítéseknek három nagyobb csoportja van. Az első az adminisztratív állam szervezetére és apparátusának (bürokrácia) működésére koncentrál, a második a közigazgatás jogi vonatkozására (Administrative Law), a harmadik pedig állampolgári-etikai jellegére. Mivel Amerikában a jogi megközelítés a közpolitikában nem játszik jelentős szerepet, ezért a második irányzat sem túl jelentős, s így a rövid bemutatásban a másik kettőre koncentrálunk. Az adminisztratív állam megközelítés hívei az állam szervezetét és működését interdiszciplinárisan ábrázolják, de ebben a politikatudomány és a szociológia dominál. Az egész irányzat Dwight Waldo már említett *The Administrative State* (1948) című munkájára megy vissza, amelyben a szerző az adminisztratív államot politikai kontextusban működő nagyszervezetként fogja fel. Waldo az adminisztratív állam politikai jellegének, azaz az adminisztráció és a politika együttesének tárgyalására újra meg újra visszatért, így például a *The Enterprise of Public Administration* (1980) című munkájában, illetve hosszú évtizedek után egy előadásában, amelynek már a címe is azt

sugallja, hogy a public administration elmélete egyben a politika elmélete is (Waldo 1990). Waldo olyan tradíciót honosított meg ezzel a felfogással, amely az adminisztratív állam amerikai szerepkörét az európaihoz szeretné közelíteni, s ezzel az amerikai közpolitikai rendszert is centralizáltabbá téve, „európaizálni”. Waldo követői, köztük Richard Stillman is, gyakran emlegetik az „állam visszahozatalának” szükségességét is T. Skocpol könyve alapján, s ennyiben kapcsolódnak a komparatív közpolitika törekvéseihez is, amelyek eloszlatták az amerikai rendszer abszolút fölényének mítoszát (Evans–Rueschmeyer–Skocpol 1985).

Az amerikai közgondolkodásban mindig fontos szerepet töltött be a Civic Education, az állampolgári nevelés tradíciója és az állampolgári morális viselkedés iránti elvárás, különös tekintettel a közszolgáltatásban foglalkoztatottakra. Az administration megközelítés másik alapformája tehát nem annyira a szervezet működtetése, hanem a közjó, a közmorál és a közszolgálat hármassága felől építi fel a public administration elméletét. Ez az értékszemponitú felfogás része ugyan az adminisztratív állam fenti elméleteinek is, de ebben az irányzatban központi helyre kerül, míg a működtetés kérdése inkább másodlagossá válik. Derek Bok, a Harvard University elnöke 1988-ban a public administration legfontosabb kérdésének azt tekintette, hogy „milyen embereket akarunk mi megbízni azzal, hogy hivatalos hatalommal rendelkezzenek az életünk felett”. Erre mintegy rímelve mondta 1989-ben Morris Collins, az APSA elnöke, hogy a nevelési programok legfontosabb célja „diplomások képzése a legnagyobb szakértelemmel és magas etikai követelményekkel, a közszolgálat iránti odaadással”.<sup>10</sup> Újra meg újra felvetődnek az igények a közpolitika demokratizálására a részvétel kiterjesztése, az állampolgári szuverenitás tiszteletben tartása és a közszolgálati állampolgári morál javítása alapján, mint William B. Eimicke *Public Administration in a Democratic Context* (1974) című művében is. Végül a fiatal politológusok lázadása a hetvenes évek elején nem vezetett ugyan látványos áttöresre a közpolitika általuk meghirdetett demokratizálásában és humanizálásában, de az irányzat kétségtelenül befolyásra tett szert, amit az újabb konferencia, a Minnowbrook II. is mutat.<sup>11</sup>

A policy típusú megközelítések közül a formális elméletekkel, az alkalmazott közgazdaságtannak tekinthető public choice teóriával, a döntéseméletekkel, a menedzsment-elméletekkel és az esettanulmány-irányzattal itt nem kívánunk foglalkozni, ezek a már említett módon a különböző társadalmi területek túláltalánosított és leegyszerűsített elképzelésére épülnek fel. A policy típusú elméletek másik nagyobb csoportja viszont a politikatudomány felől közelít, mégpedig vagy az amerikai politikakészítés (policy making) konkrét szövedéke és intézményrendszere, vagy pedig a komparatív közpolitika szélesebb látóhatára felől.

A szűkebb értelemben vett politikatudomány mint diszciplína és a public policy mint tudományterület a hetvenes évek elejétől egyre

jobban áthatotta egymást, s már nehéz is lenne határvonalat húzni közöttük, ugyanis a politikatudomány egyre gyakrabban úgy jelenik meg, mint az amerikai politikai rendszer működésének bemutatása a public policy felől, ahogy például Randall B. Ripley és Grace A. Franklin *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy* 1991-ben már ötödször kiadott könyvében, vagy Guy Peters *American Public Policy* (1982) és *The Politics of Bureaucracy* (1984) ugyancsak több kiadást megért munkáiban. A nyolcvanas évektől világosan kirajzolódó törekvést és az új tradíciót jelzi John W. Kingdon *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (1984) című befolyásos munkája is, amely az egész amerikai politikai rendszer működését a politikacsinálás felől mutatja be. A gyakorlatiasság sohasem állt távol az amerikai politikatudománytól, de most kifejezetten intenzívebbé vált az új felfogás szerint, amelynek jellegzetes kézikönyve A. Lee Fritschler és Bernard H. Rose *Executive Guide to Government, How Washington Works* (1980) című praktikus összeállítása a központi kormányhivatalok politikacsinálási és döntéshozatali szerepköréről. Végül az amúgy is empirikus beállítottságú amerikai politikatudomány oktatásában is jelentkeztek a policy megközelítésből fakadó gyakorlatias követelmények, ez a szemléletmód olyan tankönyvekben ölt testet, mint Mary G. Kweit és Robert W. Kweit *Concepts and Methods for Political Analysis* (1981) című munkája, amely a politológust a policy analyst szerepkörére készíti fel.

A komparatív közpolitika irányzata eltér ettől az amerikai politikatudományként tekintett policy megközelítéstől, amennyiben túllépi az amerikai sajátosságokat és a különböző politikai rendszerek eredményességét és hatékonyságát vizsgálja az eltérő történelmi utak, kulturális tradíciók és adott társadalmi szükségletek és elvárások alapján. Az irányzat legismertebb, s egyben összefoglaló műve az 1990-ben már harmadik kiadásban megjelentetett *Comparative Public Policy, The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*.

A komparatív irányzat leggyakrabban társadalmi-gazdasági összehasonlító elméletek formájában jelentkezik, amely a modernizáció folyamatát állítva a középpontba az egyes társadalmak közpolitikai szükségleteit és kielégítésüket vizsgálja. Ez a megközelítés Amerikában is gyakran kapcsolódik a neokorporatista felfogáshoz, mint Harold Wilensky munkássága a hetvenes és nyolcvanas években, nevezetesen *The Welfare State and Equality* (1975) című műve és társszerzőkkel írott *Comparative Social Policy* (1985), valamint *Democratic Corporatism and Policy Linkages* (1987). Kevésbé követhetőek sokféleségük miatt, de igen befolyásosak a komparatív közpolitika kulturális értékekre és tradíciókra támaszkodó elméletei (cultural values approach). Jobban azonosítható viszont az az irányzat, amely szerint nem a társadalmi-gazdasági feltételrendszer, hanem a politikai rendszer belső mozgása határozza meg egy adott országban a közpolitika fejlettségét és változásait („politics matters”). Ezt a közpolitikai irányzatot például Francis Castles művei képviselik az

1978-ban kiadott *The Social Democratic Image of Society* óta, 1992-ben pedig megjelentette *Comparative History of Public Policy* című munkáját is, amelyben ezt az elvet történetileg végigkíséri.

Az összehasonlító közpolitikában is nagy erővel visszatért a neo-institutionalista megközelítés, amely az intézményeket, illetve rugalmasságukat és reformjukat állítja a vizsgálat középpontjába, s ezzel már visszatértünk a Waldo és Stillman által fémjelzett adminisztratív állam irányzatához is, amelyben ezek a megközelítések találkoznak. Végül több irányzatot egyesít igen kiterjedt munkásságában Richard Rose, az Európában élő amerikai politológus, akinek számos könyve közül talán az *Ordinary People in Public Policy* (1989) tekinthető a legfontosabbnak. Nem szabad azonban megfeledkeznünk arról sem, hogy a közpolitika már, legalábbis 1966-tól, Gabriel Almond és Bingham Powell alapvető művének, a *Comparative Politics, System, Process, and Policy* megjelenése óta, a politikaelméleti rendszerezés része, azaz a politikatudomány kézikönyvei a polity, politics és policy aspektusokat összekapcsolva és egymásra építve mutatják be. A közpolitika tehát olyannyira az összehasonlító politikaelmélet része lett, hogy a fenti szerzők a *Comparative Politics Today: A World View* című, 1992-ben már ötödik kiadást megért összefoglaló munkájukban a világ fontosabb közpolitikai rendszereit önálló fejezetben tekintik át, ami világosan jelzi a komparatív politikaelmélet és a komparatív közpolitika egymásra találását.

## VÉGSZÓ

Az amerikai közpolitikai rendszert és tudományát vizsgáló elemzést mint a komparatív közpolitika általános bemutatása első fejezetét természetesen kettős végszóval kell zárni. Egyrészt a közpolitika tudománya jelenlegi végszava lehet az az áttekintés, amit Paul Sabatier ad a politikatudomány és a közpolitika viszonyáról a kilencvenes évek elején, másrészt azt is látnunk kell, hogy milyen kihívás fogadta a Clinton-adminisztrációt az amerikai közpolitika radikális reformját illetően (Sabatier 1991).

Sabatier a policy-val foglalkozó politológusok (policy scholars) színrelépését a hatvanas évek második felére datálja, és egyrészt a társadalmi szükségletekből, másrészt David Easton *Systems Analysis of Political Life* (1965) című alapvető munkájából, avagy a politikai rendszerelmélet alapvetéséből eredezteti. A politológusok szerinte az általuk művelt policy-kutatással befolyásolni akarták a politikai döntéseket, de a politikacsínálási folyamatnak általában nem az egészére, hanem csak egy szűk szakaszára koncentráltak, amiből rengeteg ellentmondás származott, és végül is eléggé alacsony hatékonyságra vezetett. Különösen az ügyek meghatározása és prioritásának eldöntése (agenda setting), illetve a megvalósítás szakasza (implementation) vált elhanyagolttá ebben a policy process-en belüli fragmentált-

ságban. Ezek végül is beépültek ugyan az egységes politikacsinálási folyamatba, de a szerző szerint a közpolitikai közösségek és elitek tanulmányozása még nem eléggé előrehaladott, illetve a politikatudomány azt sem vizsgálja eléggé, hogy a policy process különböző szakaszaiban más és más politikai viselkedési formák követik egymást. Sabatier a politikacsinálási folyamat egységes modelljének felvázolására tesz kísérletet a neo-institucionalista elmélet szellemében, azaz a közpolitikai elmélet, illetve konkrétan a policy process fragmentáltságát átfogó rendszerezés révén kívánja feloldani, bemutatva a korábbi rendszerezési kísérleteket is.

Robert Samuelson rövid és tömör elemzése összefoglalja azt a válsághelyzetet, amellyel a Clinton-adminisztrációnak szembe kell néznie az amerikai közpolitikai rendszer radikális reformja során. A változásokat jól mutatja, hogy míg 1955-ben a katonai kiadások a költségvetés 62 százalékát tették ki és a szociálpolitikai kiadások csak a 22 százalékát, addig 1992-re megfordult ez az arány, s a katonai kiadások 22 százalékra csökkentek, a szociálpolitikai kiadások viszont 56 százalékkal a költségvetés legnagyobb tételévé léptek elő. A kormányzatnak ez a bőkezűsége az, ami éppenséggel népszerűtlenségének a legfőbb forrása is, tudniillik ez a növekvő közpolitikai elkötelezettség fokozódó adóterhekkel és költségvetési deficittel járt az Egyesült Államokban. 1929-ben a föderális kiadások még csak 2,8 százalékát tették ki a GDP-nek, jelenleg már 24 százalékát. Ugyanakkor, a növekvő federális adóterhek ellenére is, az állami költségvetésnek egyre inkább kölcsönökből kellett fedeznie kiadásait, s a kamatterhek már jelentős tételét alkotják a költségvetési kiadásoknak.

Ezért Samuelson szerint a kormányzatnak a közösséget érintő elvi kérdésben (public philosophy) sürgősen kell döntenie, hol és mennyiben csökkenti a szociálpolitikai kiadásokat és programokat, illetve hogyan próbálja meg növelni a közpolitika hatékonyságát és eredményességét, és megteremteni politikai legitimitását. Az 1993-es deficit, 327 milliárd dollár már meghaladja a honvédelmi kiadásokat (289 milliárd dollár), de az adók jelentős emelése már érzékenyen érintené a széles középosztályt is.

A tanulság kettős: egyrészt a különböző ideológiai retorika ellenére az Egyesült Államok is megteremtette az európaihoz hasonló gondoskodó, jóléti államot, és időről időre meg kell küzdenie annak jól ismert válságjelenségeivel, másrészt lehet, hogy az amerikai közpolitikai rendszer egyes elemeiben hatékonyabb és eredményesebb, mint az európai, de az a sajátossága, hogy az érdekcsoportok óriási érdekérvényesítő képessége és az állam gyengesége révén a politikai mezoszféra rátelepül a makroszféra és uralja azt, egészében véve nem bizonyult sikeresnek. Az ellenkező eset, amikor az erős európai állam szervezi meg az érdekképviseletet „korporatista” módon fölülről, vagyis a politikai makroszféra telepedik rá a mezoszféra, már a maga ellentmondásaival a komparatív közpolitika következő fejezetéhez tartozik.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Vö. Huntington, 1968. *Political Modernization: America vs. Europe* c. fejezetével.
- <sup>2</sup> Ez a tanulmány a *Közpolitika* (Budapest Papers on Democratic Transition, 1993) c. bevezető írásom folytatása. Az itt közölt I. fejezet után a komparatív közpolitika még áttekintést kíván (II) Nyugat-Európát, (III) az Európai Közösséget és (IV) a közép-európai térséget, illetve Magyarországot illetően.
- <sup>3</sup> Az általános bevezetésben Rod Hague *The United States* című írását (1992) követem.
- <sup>4</sup> A válság témájában vö. Vincent Ostrom 1972. és legutóbb Richard J. Stillman 1991. (az alábbiakban ezt a könyvet követem az amerikai államiság és a közpolitika korszakai bemutatásában). Az amerikai politikai ciklusok klasszikus művei Samuel Huntington, *American Politics. The Promise of Disharmony* (1981) és Arthur Schlesinger, *The Cycles of American History* (1986).
- <sup>5</sup> Az egyik leggyakrabban használt kézikönyv, Richard J. Stillman *Public Administration. Concepts and Cases* (1992), amely már az ötödik kiadást érte meg, következetesen végigviszi ezt a heterogenitást azzal, hogy kritikai elemzéssel ugyan, de egymás mellé teszi a különböző megközelítéseket és részterületeket, „közpolitikai vegyessalátát” kínálva. Más munkák, mint Jeffrey D. Straussman *Public Administration* (1990) már második kiadásban megjelent könyve, vagy Melvin J. Dubnick és Barbara S. Romzek, *American Public Administration* (1991) című könyve, amelyek szintén tankönyvként, széles közönség számára íródtak, viszont egy meghatározott megközelítésből átfogó rendszerezést próbálnak adni. Végül egy „európai” közelítésben Richard Maidment és Anthony McGrew, *The American Political Process* (1986) című könyvükben az egész amerikai politikai rendszert közpolitikai folyamatként írják le.
- <sup>6</sup> Ezt a fejlődési ívet szintén Stillman (1991) alapján mutattam be. Ez a mű határozottan utal az új nemzedék lázadására a Minnowbrook-I. konferencián, amelynek anyaga a *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* címen jelent meg 1971-ben, s hosszan tartó vitát váltott ki.
- <sup>7</sup> Az irányzatokat Stillman (1991) könyvének 7. fejezete (*Modern Public Administration Theory as a Great State Debate: No State? Bold State? Pre-State? Pro-State?*) alapján jellemeztem.
- <sup>8</sup> Lásd Robert E. Cleary 1990: 664, illetve John W. Ellwood 1985 szeptemberében készült kéziratos munkáját, *A morphology of graduate education for public service in the United States*, amely részletes felmérés a NASPAA számára.
- <sup>9</sup> Federal Career Opportunities, a Federal Research Service Inc. kiadása, Vienna, VA., kéthetenként megjelenik. A *U. S. News and World Report* 1991. november 11-i számában összefoglalóan közölte a foglalkoztatottsági struktúra változását a közalkalmazotti-szakértői pályákon, beleértve például azt az érdekességet, hogy nőtt a globális MBA (Master of Business Administration) iránti igény, s egyre több amerikai végzi el a nagy európai képzési centrumok, például az International Institute for Management Development (Lausanne) tanfolyamait. A közpolitikai szakma nemzetközi megszervezettségének kérdését itt nem kívántam részletezni, csak jelezni, hogy az adminisztratív tudományok legutóbbi, XXII. nemzetközi konferenciájára 1992 júliusában került sor Bécsben. Brüsszeli központtal ugyancsak létezik az adminisztratív tudományok nemzetközi szervezete is, a International Association of Schools and Institutes of Administration, IASIA.
- <sup>10</sup> Idézve Cleary 1990. 663–664. alapján.
- <sup>11</sup> Vö. H. George Frederickson, Minnowbrook II, *Changing Epochs of Public Administration*, vagy David K. Hart tanulmányát (1989) a *Public Administration Review* a Minnowbrook II-vel foglalkozó különszámában.

## HIVATKOZÁSOK

- Clearly, Robert E. 1990. What do public administration masters programs look like? *Public Administration Review*, November–December
- Dubnick, Melvin J.–Barbara S. Romzek 1991. *American Public Administration*. New York: Macmillan
- Evans, P. B.–D. Rueschemeyer–T. Skocpol 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge U.P.
- Hague, Rod 1992. The United States. In: Martin Harrop (ed.) *Power and Policy in Liberal Democracies*. Cambridge U.P.
- Hart, David K. 1989. A Partnership in Virtue Among All Citizens: The Public Service and Civic Humanism. *Public Administration Review*, March–April (különszám).
- Huntington, Samuel 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London: Yale U.P.
- 1981. *American Politics. The Promise of Disharmony*. Cambridge, Mass.: Harvard U.P.
- Maidment, Richard–Anthony McGrew 1986. *The American Political Process*. London: Sage
- McGann, James G. 1992. Academics to Ideologues: A Brief history of the public policy research industry. *PS: Political Science and Politics*, December
- Ostrom, Vincent 1972. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. The University of Alabama Press
- Sabatier, Paul A. 1991. Political Science and Public Policy és Toward Better Theories of the Policy Process. *PS: Political Science and Politics*, June
- Samuelson, Robert J. 1993. Clinton's Nemesis, *Newsweek*, February 1.
- Schlesinger, Arthur 1986. *The Cycles of American History*. Boston: Houghton Mifflin Comp.
- Stillman, Richard J. 1991. *Preface to Public Administration. A Search for Themes and Direction*. New York: St. Martin's Press
- 1992. *Public Administration. Concepts and Cases*. Boston: Houghton Mifflin Comp.
- Straussman, Jeffrey D. 1990. *Public Administration*. New York: Longman
- Waldo, Dwight 1990. Theory of Public Administration means in Our Time a Theory of Politics also. In: N. B. Lynn and Wildavsky (eds.) *Public Administration, The State of the Discipline*. Chatham, N. J.: Chatham House