

# GOVERNANCE, POLICY NETWORKS – INFORMÁLIS POLITIKAI SZEREPLŐK A DÖNTÉSHOZATALBAN

Gajduschek György

(MTA Jogtudományi Intézet, tudományos főmunkatárs)

## ÖSSZEFOGLALÓ

---

A governance fogalma arra a helyzetre utal, amelyben a döntéseket számos szereplő együttesen hozza meg, az ún. policy networkök keretében. Bár a szereplők egyike általában maga az állam, ám a döntéshozatal során többnyire nincs abban a megszokott hierarchikus-hatalmi pozícióban, ahonnan ráerőltethetné akaratát a döntéshozatali hálózatban részt vevő többi szereplőre. A networkökben az érdekelték egymással interakcióban és kölcsönös függőségben hozzák meg a döntéseket. A cikk a „governance”, illetve „policy network” kifejezések tartalmát kísérli meg kibontani. Ennek keretében áttekinti a jelenség tudományos vizsgálatának történetét, a főbb irányzatokat és az ezek közötti vitapontokat. Ezután a téma olyan nagy kérdéseit vizsgálja, mint hogy a governance erősíti vagy gyengíti a közpolitikai döntések hatékonyságát, mennyiben illeszkedik a demokratikus politikai berendezkedés logikájához, és mi az állam elvárható és lehetséges szerepe egy governance típusú kormányzás esetén.

---

Kulcsszavak: közpolitika ■ kormányzás ■ governance ■ policy network ■ érdekvérvényesítés ■ döntéshozatal

---

A szerkesztők által meghatározott fogalmak: „governance”, „policy network” kétségtől egy, a szakirodalomban széles körben tárgyalt jelenségre utalnak. Persze ezen a területen, ahogy a társadalomtudományokban általában, azonos fogalmaknak a különböző szerzők, illetve irányzatok *más-más tartalmat adnak, miközben eltérő fogalmak nagyon hasonló jelenség-, illetve összefüggés-együttesre utalhatnak*. Nincs ez másként ebben az esetben sem. A policy network kifejezés mellett számos hasonló tartalmú kifejezést is találhatunk. Ilyenek az issue network, advocacy coalitions, policy community, policy/government sub-systems, subelites, subgovernments, governance, metagovernance etc. Számos szerző kísérlte meg, hogy a fogalmak között rendet tegyen. Összességében azonban ezek a magyarázatok csak újabb értelmezéseket adnak a már meglévőkhez, amivel nemhogy nem segítik, inkább megnehezítik a tisztázást. Éppen ezért az alábbiakban nem törekszem a fogalmak pontos meghatározására, in-

kább megkísérlem a társadalmi-politikai jelenséget, illetve annak szakirodalmát bemutatni.

Előzetesen megkísérlem meghatározni a legalapvetőbb fogalmak tartalmát. Később ezeket a meghatározásokat fogom finomítani, árnyaltabbá tenni.

A *governance*<sup>1</sup> arra a szituációra utal, amelyben az állam elveszíti általános hatalmi, illetve monopolhelyzetét a közösségi-kormányzati, avagy közpolitikai döntések meghozatalában. Ehelyett ezeket *a döntéseket számos szereplő együttesen hozza meg a policy networkök keretében*. Ezen szereplők közül *az egyik az állam lehet (általában az is), ám a döntéshozatal során nincs abban a hierarchikus-hatalmi pozícióban, ahonnan ráerőltethetné akaratát a döntéshozatali hálózatban részt vevő többi szereplőre*. Így a *governance* fogalom a kormányzás olyan helyzetére utal, amelyben az egyes közpolitikai döntésekben a *policy networkök* játszanak domináns szerepet.

Salamon, az amerikai *governance*-kutatás meghatározó alakja, egy táblázatban foglalja össze a „klasszikus” kormányzás és a *governance* közötti különbségeket: (Salamon, 2002: 9).

Klasszikus kormányzás, közigazgatás	Új kormányzás, <i>governance</i>
Programok és ügynökségek	Eszközök és technikák
Hierarchia	Hálózat
Köz- vs. magánszféra	Köz- és magánszféra
Parancs és ellenőrzés	Tárgyalás és meggyőzés
Menedzsment-készségek	A képessé tevéshez (enablement) szükséges készségek

Az alábbiakban előbb röviden áttekintem a téma szakirodalmát, annak történetét. Ezután megkísérlem értelmezni a jelenséget, annak mibenlétét, okait és főleg lehetséges következményeit.

## ESZMETÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS

A téma kutatásának *kezdeteit* szinte valamennyi szerző Hugh Heclóhoz köti. Hecló az Egyesült Államok központi döntéshozatali rendszerét leíró ún. iron triangle-elmélettel szemben fogalmazta meg álláspontját. Az iron triangle-elmélet szerinti, az adott közpolitikai területért felelős kongresszusi bizottság, az adott közigazgatási egység (ügynökség, bürokrácia), valamint az érdekelt csoportok hármasa együttesen határozza meg, hogy milyen közpolitikai döntés születik. Látható, hogy ez a hetvenes évek elején már közismert és általánosan elfogadott felfogás sem kizárólagos döntéshozóként tekint az államra, különösen nem a törvényhozásra. Ugyanakkor a résztvevők köre egyértelműen meghatározott, stabil. A szerepek és játékszabályok teljességgel ismertek, a résztvevők által adottnak vettek, elfogadottak és hosszabb távon is változat-

lanok, a háromszög két csúcán pedig állami szereplőt találunk. Hecló (1978) éppen ezeket a jellemzőket vitatja. Úgy véli, a résztvevők köre sokkal szélesebb, előre nem határozható meg. A részvétel jellege, a szerepek és szabályok jórészt magában a folyamatban alakulnak ki, nem pedig eleve adottak. A végkimenetel így aligha számítható ki előre, mivel nincs egyetlen szereplő sem, aki uralná, vagy akár csak jól átlátná a folyamatot. Nem sokkal később hasonló gondolatokat fogalmazott meg az érdekcsoportokat vizsgáló angol Richardson–Jordan (1979) szerzőpáros is, ezzel mintegy importálva a gondolatot Európába.

Tatcher (1998) és mások is utalnak arra, hogy ezen a ponton a „network” kifejezés nem egy kutatási irányt kívánt kijelölni; inkább egyfajta *metaforaként* működött, utalva a döntéshozatal többszereplős voltára, és jelentős mértékben strukturálatlan, legalábbis nem kívülről, formalizáltan strukturált jellegére. A *következő időszak* az egyes közpolitikai területeknek ilyen szemlélettel történő vizsgálatával jellemezhető, elsősorban az *esettanulmány módszerére* alapozva. Az esettanulmányok jó szolgálatot tesznek az egyes közpolitikai területeken a tényleges folyamatok leírásában, kimutatva abban az állami döntéshozókon túli résztvevők szerepét, a befolyásgyakorlás módját és mértékét stb., azonban nehezen összegeezhetőek. A következő időszakot Tatcher (1998) a *tipológiák felállításának* periódusaként látatja. Ennek során a szerzők különféle csoportosításokkal, az egyes networktípusok meghatározásával kísérelték meg a networkök elemzését elméleti szintre emelni. A *kilencvenes évek elejétől viszont a szisztematikus network elemzési módszerek alkalmazása* válik meghatározóvá. A social network analysis módszereit alkalmazzák, az ott meghatározott tényezőket, a kapcsolatok sűrűségét, központi vagy perifériás helyzetét (Wikipedia) stb. mérik és elemzik. Úgy tűnik, hogy a hálózatban elfoglalt pozíció jobban leírja a résztvevők közpolitikákra gyakorolt hatását, mint az egyéni jellemzők önmagukban. A kutatások gyakran óriási metodológiai apparátusra támaszkodva nagyon mélyre tudtak ásni a hálózati struktúrák feltárása során. Ez a hálózatok iránt érdeklődő kutató számára önmagában nyilván rendkívül izgalmas terepet jelentett. Ugyanakkor viszonylag keveset tudunk meg arról, hogy milyen erők vagy igények hozzák létre ezeket a hálózatokat, illetve formálják őket éppen olyanná, amilyenek. Keveset tudunk meg arról is, hogy a közpolitikák lényegére, vagyis azok tartalmára milyen módon vannak hatással a különféle hálózatok. Márpedig a közpolitikai folyamat, vagy tágabban a kormányzati tevékenység kutatóját éppen ezek a kérdések izgatják. Valójában a hálózatok vizsgálata kapcsán ezek a kérdések alig jelennek meg, sőt gyakran az sem tisztázott, hogy ezek a hálózati struktúrával, illetve folyamatokkal milyen ok-okozati kapcsolatban állnak. Vajon a közpolitikai terület tartalma (hajléktalanügy, külpolitika, adópolitika stb.) a hálózatok szempontjából az oki, vagy az okozati oldalon, esetleg mindkettőn megjelenik? Vajon egy közpolitikai terület

relatív súlya, fontossága hat ki a hálózati formációra, vagy ellenkezőleg, a hálózat jellege határozza meg a közpolitikai terület súlyát, esetleg mindkettő?

*A kilencvenes évek végétől egy új irányzat jelentkezik, amely a diskurzusra, az egymásra ható kölcsönös értelmezésekre helyezi a hangsúlyt.* Ebben a szemléletben a policy network szereplői folyamatosan értelmezik az adott közpolitika, a közpolitikai hálózat átfogó és a többi résztvevő egyéni céljait, a hálózatot működtető szabályokat (mi helyes és elvárható, és mi helytelen). Ezeknek az egymásra is ható értelmezéseknek az eredményeként áll elő egy – jobbra ideiglenes – megegyezés a követendő közpolitikáról.

Bogason (2006) a governance-irodalom fejlődését *három nagy szakaszra tagolja*. Az 1980-as éveket a többszereplős, illetve az állami szereplőkön túli résztvevőket is bevonó döntéshozatali folyamat feltárásával jellemzi. Ennek során elsősorban a politikai rendszeren belül értelmezik a jelenséget. Az informális szerveződés megértése alapvetően más szemléletet és részben más eszközöket is igényelt a kutatóktól. Bogason ebben az időszakban két iskolát vél megkülönböztetni. A racionális iskola az egyes cselekvőkről azt feltételezi, hogy az adott hálózati környezetben keresik azokat a megoldásokat, amelyekkel el tudják érni céljaikat. Számukra a hálózat azt jelenti, hogy a viszonyok jóval nehezebben kiszámíthatóak, a célélérés módját inkább a játékelméleti modellek, semmint a klasszikus racionális döntéshozatali modellek írják le. Ezzel szemben a másik irányzat számára a hálózatokban generált szabályok és együttesen kialakított célok adják a cselekvés mozgatórugóit; nem önérdékű, hanem kultúra-, illetve normavezérelt (szociális) cselekvést feltételeznek.

Az 1990-es éveket a governance-elmélet időszakaként jellemzi Bogason. Ekkorra a kutatók körében széles körben elfogadottá válik, hogy a kormányzati döntéshozatalban meghatározó a network jellegű működés. Ezt vizsgálják a kutatók mikro- és makroszinten egyaránt, egyebek mellett bonyolult network-elemzési technikákkal. A governance-szemlélet elfogadottá válása ugyanakkor elkerülhetetlenül a fogalom kiüresedéséhez vezetett, hiszen a legkülönfélébb tartalmakkal használták.<sup>2</sup> Ami a fogalomban jórészt még közös: az állam és a civil társadalom (köz- és magánszféra) közötti merev határok megszűnése, feloldódása. Ennek során az állami szereplők (a közigazgatás és főleg a törvényhozás) súlya csökken, helyettük egy sokszereplős hálózati térben születnek a döntések, jórészt az állami szereplők számára sem kiszámítható módon. Az állami szereplők ezekben a hálózatokban nincsenek domináns helyzetben, hiányoznak azok az eszközök, amelyekkel a korábbi modellekben dominálni tudták a közösségi döntéshozatalt. A jogalkotás lehetősége például csak egy a hálózatokban megjelenő számos erőforrás (pénz, befolyás, stb.) mellett.

A 2000-es éveket Bogason a diszkurzív elméletek dominánssá válásával jellemzi. A szakirodalom áttekintése ezt kétségtelenné teszi. Így pl. a közigazgatási szakma egyik (vagy talán a) legtekintélyesebb folyóirata, a Public Administration 2009-es első, tematikus számát teljes egészében e témának szen-

teli. Bevir és Richards (2009) bevezetőjükben – egy, a Bogasonéhoz nagyon hasonló történeti tagolás után – a decentralált elmélet meghatározóvá válását deklarálják. Ennek lényege, hogy a szereplők folyamatosan értelmezik a hálózat mibenlétét. Folyamatosan értelmezik a hálózat célját: mik a lehetséges, ezen belül mik a legitim célok? A hálózatban uralkodó szabályokat: mi a helyes és helytelen, mi az elfogadható, mi a sikerre vezető viselkedés, illetve stratégia? És értelmezik a többi résztvevő szándékait, viselkedését, stratégiáját. Ezek az értelmezések egymásra is hatnak. Egy ilyen kölcsönös megértési folyamatban maguk a résztvevők is változtathatják stratégiájukat, sőt akár céljaikat is. Ebben a helyzetben az állami vezetők helyzete is megváltozik. Ahogy Rhodes, a téma egyik meghatározó kutatója összegzi: „A menedzsment legalább annyira értelmezés és megértés, mint racionális kalkuláció.” (Rhodes, 2006: 441)

A téma eközben a közpolitikával és általában a kormányzati tevékenységgel foglalkozó kutatások homlokterébe került. Amint az – az EBSCO-adatbázisból készült, három kifejezés<sup>3</sup> előfordulását bemutató – 1. táblázatból is látható, a téma irodalma évtizedenként közel egy nagyságrenddel nőtt. Jóval kisebb, és torzítottabb mintán szerzett tapasztalatom szerint a téma könyvben történő feldolgozására ez még inkább jellemző.

1. táblázat

	1900–1969	1970–1979	1980–1990	1990–1999	2000–
Policy network	0	8	26	160	604
Policy community	2	2	511	94	380
Governance	206	406	915	8 515	53 149
Együtt	208	416	1 452	8 769	54 133

## ÉRTELMEZÉSI LEHETŐSÉGEK

Az alábbiakban előbb röviden azt tekintem át, hogy miként gyökeredzik vagy kapcsolódik a téma más tudományterületek gondolataihoz, majd az értelmezés lehetséges szintjeire utalok.

### *Kapcsolódás más területekhez*

Legalább négy nagy tudományterülethez mutatható ki közvetlen kapcsolódás, illetve kölcsönhatás. Ezek közül a legdirektebb összefüggés nyilván a közpolitikai irodalommal van.

- *Közpolitika-elmélet.* A közpolitikai döntéshozatal klasszikus elmélete egyfajta racionális problémamegoldó folyamatot lát a közpolitika-alkotásban. Ennek során (a) meghatározzuk a problémát, és értelmezzük annak társadalmi beágyazottságát, összefüggéseit (okait és okozatait, más oldalról: összefüggéseit más közpolitikai területekkel), (b) megjelöljük az elérendő

célokat, majd (c) alternatívákat generálunk (lehetőleg kreatív módon), és ezen alternatívák közül (d) kiválasztjuk a céljainknak legmegfelelőbbet, s azután (e) megvalósítjuk azt. Végül (f) az elért eredményeket összevetjük céljainkkal, ami kijelöli számunkra az újabb (a–d) feladatokat.<sup>4</sup> Ezt a racionális modellt elvi alapon támadta a kielégítő (satisfying) döntések elmélete (Simon, 1982). Kifejezetten a kormányzati döntéshozatalt elemezve Charles Lindblom (1994) rámutat arra, hogy a közpolitikai folyamatban nem a klasszikus racionalitás az uralkodó. Egy másfajta racionalitás érvényesül, ami azonban hosszabb távon gyümölcsözőbb lehet. Ebben a folyamatban a döntéseket nem annyira meghozzák, mint inkább előállnak. Ebben nagy szerepe van az érdekeltek befolyásának, támogatásának, vagy blokkoló magatartásának. Lindblom óriási hatású munkájában nem nehéz meglátni a governance-szemlélet évtizedekkel korábbi előképét (Bogason, 2006: 100–102). A közpolitika-értékelés (evalváció) fordulata későbbre, a kilencvenes évek elejére tehető. Ez az ún. negyedik generációs evalváció arra a felismerésre épül, hogy a hagyományos-racionális értékeléseket a résztvevők általában figyelmen kívül hagyják, vagy csak kiragadott elemeket használnak fel. Az új irányzat ezért azt javasolja, hogy a programértékelés az érdekeltek bevonásával, egy diszkurzív folyamatban történjen, amelyben az evaluátor a kívülálló szakember szerepe helyett inkább a facilitátor szerepében jelenjen meg (Guba–Lincoln, 1989).

- *Politikatudomány.* Az issue network gondolata nyilván szorosan kötődik a politológiaián az érdek- és nyomásgyakorló csoportok, később a mozgalmak stb. kutatásához is. Nem nehéz meglátni egyes pontokon a részvételi demokrácia gondolatához való szoros kapcsolódást sem. Sajátos, a képviseleti demokrácia kereteit feszegető politikai berendezkedés a neokorporativizmus is, amelynek irodalma szintén összefüggést mutat a governance irodalmával, amennyiben itt is kilépünk az állami keretek közül a közpolitikai döntéshozatalban. Az állam egy szereplővé, esetleg csak közvetítővé válik egy döntéshozatali folyamatban, amelyben meghatározó szerep jut a magánszférába tartozó szerveződéseknek: a munkáltatók és munkavállalók képviselőinek.
- *Szervezet- és vezetéselmélet.* A governance elmélete (lévén hogy a kormányzás maga is részben szervezeti jelenség) természetesen számos kapcsolódást mutat a szervezetelmélethez. Meghatározó jelentőségű a szervezetelmélet 1960–70-es évekre tehető fordulata, amely a szervezetet már nyitott rendszerként értelmezi (Katz–Kahn, 1978, Ladó, 1986: 162–167), a környezettel való kölcsönhatást meghatározónak láttatja. Így pl. a szervezetek közötti kapcsolatok vizsgálata, a koordináció problémájának és típusainak (beleértve a horizontális, vagyis nem hierarchikus koordinációt is) tárgyalása olyan kutatási területek, amelyekre a governance elmélete is támaszkodik. A hasonlóságok további forrása, hogy a vezetési folyamat,

mint racionális problémamegoldó folyamat, szinte teljes egészében megegyezik a közpolitikai ciklus folyamatával. Nyilvánvaló párhuzamot lehet vonni a változásmenedzsment két irányával is (Dobák, 1999: 177–207, Bakacsi, 1998: 283–305), amelyek közül a szervezetfejlesztés koncepciója egy részvételen és kommunikáción alapuló folyamatként írja le a változást.

- Végül a governance elmélete több ponton támadja az állam klasszikus elméletét, beleértve a köz- és magánszféra éles elhatárolására, a hatalmi ágak megosztására, a „köz” és a szuverenitás mibenlétére, vagy a területi elv dominanciájára vonatkozó gondolatokat is. Ilyen módon a governance elmélete a *politikaelméletet*, sőt a társadalomelmélet egészét is érinti.

#### *Az értelmezés lehetséges szintjei*

Úgy vélem, hogy a governance jelenség értelmezése három, egymástól elméletileg többé-kevésbé elkülöníthető szinten történhet.<sup>5</sup> Melyek ezek a szintek?

- *Közpolitikai szint.* Értelmezhetjük a jelenséget a közpolitikai folyamatban. Ebben az esetben a vizsgálódás terepe egy konkrét, szűkebb vagy tágabb közpolitikai terület: szociálpolitika, azon belül szegényügy, azon belül hajléktalanügy. A végső tudományos cél általánosítható megállapítások megfogalmazása arról, hogy a döntéshozatali folyamat hogyan zajlik. Vizsgálhatók tehát a funkciók, a folyamatok (azok mintázatai), a struktúrák és a végeredmény, a közpolitikai tartalom, illetve mindezek összefüggései. A vizsgálódás köre azonban mindig maga a közpolitikai döntéshozatal. A gyakorlat oldaláról a nagy kérdés az, hogy miként menedzselhető az a diffúz, sokszereplős folyamat, amelyet a networkök működése jelent. Az elmélet oldaláról pedig az, hogy hogyan értelmezhető ez a folyamat; milyen modellekkel lehet azt leírni (le lehet-e írni egyáltalán), illetve hogyan értelmezhető a kimenet (vagyis maga a közpolitika) a racionalitás fogalma felől közelítve. Ezen a szinten meghatározó a policy network fogalma.
- *Kormányzati szint.* A kormányzati szintet vizsgálva nagyobb látószögű objektívvel dolgozunk, túllépünk a konkrét közpolitikai döntéshozatal szintjén. Arra kérdezzük rá, hogy hogyan érinti a governance jelensége a kormányzat egészét. Pl. nyilván átalakulnak a politikusokkal és a vezető köztisztviselőkkel szembeni követelmények. Ez kihat az elit rekrutációjára, szocializációjára stb. Átalakul a munkamegosztás a kormányon belül a politikai és szakmai elem között, ami kihat e két csoport strukturális helyzetére, hatalmi pozícióira stb. És természetesen gyökeresen megváltozik a kormány és a magánszféra viszonya. Összességében itt már általában a kormányzást vizsgáljuk, aminek csak egy eleme a közpolitikai döntéshozatal. Ezen a szinten meghatározó a governance fogalma, ami már a kormányzás egészének más minőségére utal.

- *A politikai rendszer egészének szintje.* A legnagyobb kérdés itt az, hogy hogyan érinti a networkök megjelenése a politikai rendszer egészét, különösen a demokratikus működést. Már az eddigiekből is érzékelhető, hogy a döntéshozatal kicsúszik a választott képviselők kezéből. Olyan szereplők válnak dominánssá, akik valamiképpen – a választásokkal ellentétben – egy, a közösség egészéhez nem köthető, azáltal nem kontrollált folyamatban kerültek be a döntéseket meghozó networkbe, így legitimációjuk kérdéses. Beszélhetünk-e ezek után még demokratikus működésről? Egyáltalán, hogyan érinti a governance jelensége a demokratikus politikai rendszert?

Természetesen ez a három szint összefügg egymással. A legtöbb esetben az egyes konkrét jelenségek mindhárom szinten értelmezhetőek, illetve nehéz lenne elhatárolást adni. Érdekes, hogy a második szinttel a – legalábbis az általam áttekintett – governance-szakirodalom kevésbé foglalkozik. Alighanem azért, mert ezek a politológia klasszikus témái, ott kerülnek tárgyalásra. Ehhez a governance networkök megjelenése független változóként értelmezhető, így a téma a governance szakirodalmától viszonylag elkülönülten vizsgálható. Megjelenik viszont, legalább néhány szerzőnél, a governance-irodalomban az a kérdés, hogy az újfajta közpolitikai döntéshozatal miként egyeztethető össze a demokrácia elméletével.

Részben a szakirodalomban inherensen meglévő súlypontokat, részben a szerkesztői felkérést követve, amely a közpolitikai folyamat átalakulásának bemutatását kérte, az alábbiakban a hármas tagolásból a közpolitikai szintre koncentrálok, és ezen túl csak röviden szólok a demokrácia és a governance együttélésének lehetőségéről.

## KÖZPOLITIKAI SZINT

A közpolitikai folyamat networkmodelljének különösen jó összefoglalását adja Klijn (1996), aki már a kilencvenes években is a diszkurzivitás fontosságát hangsúlyozta. Az alábbiakban a network jellegű közpolitikai folyamatot első-sorban az ő leírása alapján mutatom be, utalva más szempontokra is.

### *A résztvevők helyzete a networkön belül – hatalmi viszonyok*

Klijn felfogásában a hálózatok résztvevői egymástól kölcsönösen függő résztvevők. Ebben a helyzetben *a résztvevők relatív helyzetét, kvázi hatalmát a hálózaton belül a következő két, illetve három tényező határozza meg:*

- *A résztvevők erőforrásai.* Ezek a legkülönfélébb erőforrások lehetnek. Ilyen az állami autoritás, a jogalkotás és a jogi szankciók alkalmazásának lehetősége, de ilyen a pénz, vagy sajátos természetbeni javak, és ilyen a szakér-



telem, vagy a társadalmi támogatottság is. Klijn ezt nem részletezi, és általában a legtöbb szerző kerüli az ilyen jellegű „kategorizálást”, de nyilvánvaló, hogy egyes erőforrások elsősorban az állami, mások az üzleti szervezeteknek, megint mások az ún. civil szerveződéseknek állnak rendelkezésére. Többen, így pl. Rhodes (2006) a network lényegét abban látják, hogy a résztvevőknek kölcsönösen szükségük van egymás erőforrásaira céljaik eléréséhez, viszont így számolniuk kell a többi résztvevővel is, akiket saját céljaik motiválnak.

- *A szabályok.* A szabályok (normák) is befolyásolhatják a szereplők helyzetét. Egyes kérdésekben meghatározó szerepet juttathatnak a hálózatok bizonyos szereplőinek. Hangsúlyozni kell azonban, hogy – bár a külső szabályok szerepe is fontos lehet – a szabályok jelentős része mégis a hálózaton belüli folyamatokban, kommunikációban alakul ki, és egy részük folyamatosan újraértelmeződik.<sup>6</sup> Mégis a szabályok jelentős mértékben meghatározzák a résztvevők pozícióját.
- *A szereplők által követett stratégia.* Megfelelő stratégiával a résztvevők jobb helyzetbe képesek kerülni, mint arra erőforrásaik és a hálózaton belüli szabályok önmagában predesztinálnák őket. Természetesen pozíciójuk gyengülhet is.

Ugyanakkor a hálózati működés valamennyi releváns eleme a résztvevők értelmezéseitől, illetve azok kölcsönhatásától is függ. A résztvevők folyamatosan újraértelmezik a hálózat célját, működési szabályait, a többi résztvevő céljait, stratégiáit, viselkedését, és ezek kapcsán változtatják saját elvárásait, céljait és stratégiájukat. Mindez természetesen vezet a végeredmény kiszámíthatatlanságához, amit még növel, hogy az egyes résztvevők egyszerre számos hálózat részesei, illetve egy-egy hálózatban több közpolitikai kérdés megvitatása (Klijn a játszma kifejezést is alkalmazza) is zajlik, így ezek egymásra is hatnak.

#### *Az állam szerepe és eszközei*

Jól látszik, hogy ez a döntési folyamat a *legkevésbé sem felel meg a közpolitika racionális döntési modelljének*. Persze ha megnézzük, hogy mit is tekint a közpolitikai szakirodalom általában racionális döntésnek, akkor előbb-utóbb eljutunk a közérdek valamiféle, jobb esetben viszonylag jól operacionalizált fogalmához (amilyenek például a társadalmi hasznosság-függvények). (Elster, 2000; Stieglitz, 2000: 109-140; Johnson: 24–53; Gajdusчек, 2009) Ugyanakkor, mint láttuk, még az egyértelmű állami dominanciával jellemezhető döntéshozatal kapcsán is súlyos kétségek merültek fel a tiszta, racionális modell praktikus, illetve empirikus alkalmazhatóságával kapcsolatban (Simon, 1982, Lindblom, 1994).

Ugyanakkor a legelszántabb network-hívó szerzőknél is becsúsznak olyan mondatok, amelyek mégis valamiféle priori létező közérdekre utalnak.<sup>7</sup> Ki-

mondva (töbnyire kimondatlanul) a szerzők azt várják az államtól, hogy valamilyen módon a közösségi érdeket képviselje a networkben. Legtöbbször azonban nem fogadják el sem normatív, sem deskriptív az államnak azt a lehetőségét, hogy hatalmi szóval legyen jelen a hálózatban. Ez természetes is, hiszen ha az állam dominálja a hálózatot, akkor az már nem is igazán hálózat.

*Milyen eszközei vannak akkor az államnak a döntések befolyásolására?*<sup>8</sup> Erre a kérdésre is viszonylag kevés konkrét válasz érkezik, s az is inkább spekulatív-normatív, semmint a gyakorlat empirikus ismeretén alapulna. (Klijn, 1996: 96–97). Ha pedig kutatáson alapuló válaszok születnek (mint pl. Klijn, 1998; vagy Sorensen–Torfing, 2007/d), akkor azok olyan bonyolult elméleti összefüggésbe vannak ágyazva, hogy az a gyakorlati állami szereplő (pl. egy minisztériumi vezető) számára aligha értelmezhető.<sup>9</sup> Elvonatkoztatva a sajátos elméleti kontextusoktól, a következő eszközök adódnak az állam reprezentánsai számára:

- A tárgyalási és alkuszituációkban használható technikák készség szintű, „profí” alkalmazása. Ugyanez mondható el a kommunikációs készségekről (hallgatás-megértés, kifejező- és meggyőzőkészség stb.) is. Ezek olyan eszközök, amelyekre a hálózatban működő résztvevők mindegyikének szüksége van a sikerhez.
- Az állami szerepvállalás gyakran jelent konfliktuskezelést, mediációt, *facilitációt*, amihez természetesen szintén sajátos képességek szükségesek. Ez a tevékenység gyakran csak azt célozza, hogy a network fennmaradjon (ne robbantsák szét a konfliktusok), a döntéshozatal megfelelő módon történjen stb. Ezt a szerepet elvileg bárki betöltheti a networkben, ám különösen gyakran hárul az államra, azért, mert leginkább az rendelkezik az ehhez szükséges erőforrásokkal: adminisztratív és szakmai háttérrel, anyagi erőforrásokkal és végső soron jogalkotási lehetőséggel. (Sorensen–Torfing, 2007/e: 170–171)
- A fentihez képest továbblépést jelent, ha a *facilitáció* a szereplők céljai közötti *kongruencia feltárására* irányul. Ez ugyanis már egy közösen kialakított közpolitikai tartalom irányába mutató lépést jelent.
- Ugyancsak résztvevőként befolyásolhatja az állam a network többi tagjának felfogását a helyes, a követendő viselkedésminták, és általában a network célja tekintetében. Ehhez hivatkozhat az ún. legjobb megoldásokra (best practices), segítségül hívhatja a kulturális elemek olyan hordozóit, mint a történetek, szimbólumok, rituálék. A lényeg, hogy a szereplők felfogása ennek során alakuljon át, egy jórészt tudattalan megértő folyamaton keresztül. A *megváltozott percepciók* a network dinamikájának változásához vezethetnek, ami végső soron befolyásolja a közpolitikai döntés tartalmát is.
- A network dinamikáját, illetve a végeredményt befolyásolhatja új szereplő, vagy szereplők bevonása is. Ez a lehetőség is talán leginkább, bár ko-

rántsem kizárólag a network résztvevőjeként jelen lévő állam számára adott.

- *Beavatkozó szerepben is megjelenhet az állam*, különösen akkor, ha magára a közpolitika tartalmára is befolyással kíván lenni. Ezt elsősorban ismét a legtöbb résztvevőnél jóval jelentősebb erőforrásaira támaszkodva teheti meg. Nyilvánvalóak ugyanakkor az ilyen beavatkozás veszélyei is: csökkenti a tagok közötti bizalmat, rontja az együttműködés légkörét stb. Néhány szerző, így az irodalomban általában a Max Planck Intézethez kötött irányzat kifejezetten szükségesnek tartja, hogy az önszabályozó networkök működésének *általános kereteit előzetesen az állam szabályozza*.<sup>10</sup> Ennek nem kell direkt módon érvényesülnie, az úgynevezett shadow hierarchy azt jelenti, hogy az állam fő szabályként nem avatkozik be, a normák kikényszerítése a network résztvevőinek dolga, de végszükség esetére az állam mégis ott van.
- A fentiekhez kapcsolódik, de sajátos minőséget jelent a *„játékszabályok” meghatározása*, ami szintén vonatkozhat a folyamatra és a végeredményre (közpolitikai tartalom) egyaránt. Ennek eszköze lehet a network működésének olyan alakítása, amelyben a pozitív összegű játszma elve érvényesül, a kooperáló résztvevőket jutalmazza a folyamat.

A network működésének befolyásolására, a szabályok, normák, intézményes keretek alakítására irányuló törekvést a szakirodalom gyakran a *metagovernance* fogalmával írja le.

#### *A „networkösödés” hatása a folyamat minőségére*

A legvégső kérdés persze az, hogy *jobbá válik-e a közpolitikai döntéshozatal* azáltal, hogy az nem egy egységes államhatalom, hanem a széttagolt governance network keretében zajlik? A kérdést az általam ismert szakirodalomból a legkoncentráltabban Rhodes (2000: 80–84) valamint Sorensen és Torfing (2007/a: 13–14) tárgyalják. Mindkét megközelítés egyetért abban, hogy a rosszul működő networköktől nem várható hatékony döntéshozatal. Sorensen–Torfing (2007/d) a lehetséges hibákat sorolja fel: a network összetételében történő gyakori változások, a megoldatlan feszültségek, a rossz irányítás (leadership), a látható eredmények hiánya okozta frusztráció, vagy a kívülről érkező erőteljes zavaró ingerek destabilizálják a hálózatot, rossz hatásfokúvá, esetleg működésképtelenné teszik azt.

Bizonyos *környezeti feltételek* között a network egyszerűen nem működhet eredményesen. Más szituációban viszont a networkök jelentősen javítani tudják a döntések minőségét. Ilyen feltételek Rhodes (2000: 81) szerint: ha a résztvevőknek jelentős mennyiségű információra van szükségük; a döntés minősége nehezen mérhető (pl. nem határozható meg ár); rugalmasságra, a sajátos helyzethez, körülményekhez (pl. helyi sajátságokhoz) való igazodásra van

szükség; számos entitás (közigazgatási és egyéb szervezetek stb.) együttműködésére van szükség, miközben ezen entitásokat jelentős kulturális különbségek jellemzik; a résztvevők hajlanak a kooperációra; a közpolitika megvalósítása várhatóan konfliktusos jellegű. Jómagam a networkalapú döntéshozatal talán legnagyobb erényét abban látom, hogy az érintettek közös erőfeszítése nyomán létrejövő, általában elfogadott döntés megvalósítása gördülékenyebben és így hatékonyabban történhet, az érintettek legnagyobb meglegedésére.

Ugyanakkor meghatározhatóak azok a jellemzők, amelyek a networkalapú döntéshozatal *kudarcat valószínűsítik*. A legjelentősebb probléma a közpolitikai eredményesség szempontjából az, hogy a networkben a résztvevők saját hasznukat tartják szem előtt, szélsőséges esetben a közérdek egyértelmű kárára, illetve, hogy „megpróbálják a saját közpolitikai döntésük költségeit a networkön túli” szereplőkre hárítani. (Rhodes, 2000:81)

További probléma, hogy a networkben általában lassan születnek a döntések, és ezt nem lehet a networklogika megtörése nélkül siettetni. Ez viszont a politika világában, illetve általában a modern társadalom gyakorlatában nem mindig elfogadható. Szintén a network sajátos működési módjából következik, hogy nehéz azt irányítani, akkor is, ha ez nyilvánvaló előnyökkel járna, amelyet a résztvevők túlnyomó része is belát. Gyakran a network működését teljességgel megbénítja a kezelhetetlen vagy kezeletlen konfliktusok tömege. A szakirodalomban már az *Új Közmenedzsment* kapcsán is feszegetett probléma, hogy a network governance erősíti a fragmentációt, hiányzik a közpolitikák koordinációja, és emiatt elvesznek a szinergikus hatások is. Az esetek jelentős részében reaktív viszonyulás jellemzi ezt a döntéshozatali formát: a problémákra reagálnak, nem pedig előre látják és megelőzik azokat, amit a szakirodalom a preaktív viszonyulás fogalmával ír le.

## DEMOKRÁCIA ÉS/VAGY GOVERNANCE?

Ha a fentiekben a vizsgálódás szintjét az egyedi közpolitikai döntéshozatali folyamat jelölte ki, és a fő kérdés a hatékonyság és eredményesség volt, akkor az alábbiakban a politikai rendszer szintjére ugrunk, és a fő kérdés a demokrácia lesz:<sup>11</sup> Hogyan viszonyul a network governance a demokratikus politikai berendezkedéshez?

Sorensen és Torfing (2007) egy egész kötetet szenteltek a kérdésnek. Válaszuk rövid vizsgálódás után meglehetősen egyértelmű: „*a governance networkök feltétlenül veszélyt jelentenek a képviselési demokráciára, bár nem feltétlenül jelentenek veszélyt a demokráciára általában.*” (Sorensen–Torfing 2007/e: 233) Ezután a szerzők arra hívják fel a figyelmet, hogy „összetettebb és optimistább képet kapunk, ha a kérdést a demokrácia posztliberális nézőpontjából szemléljük.” (Sorensen–Torfing 2007/e: 236). Arra hivatkoznak, hogy a klasszikus demok-

ráciafelfogás a magán- és közszféra éles elkülönítésén alapul, míg a network governance egyik alapvető gondolata a határok elmosódása, a magán- és a közszereplőknek a kölcsönösség elve alapján történő együttműködése. A szerzők itt különféle demokráciaelméleti irányzatok érvelését rekonstruálják. Anélkül, hogy ezeket ismertetném, azokat az elemeket sorolom fel, amelyekkel kapcsolatban intuitív alapon is elfogadhatjuk, hogy azok a network governance *demokratikus működést erősítő jellemzői*:

- Jelentősen növeli a közösségi döntésekben részt vevő állampolgárok számát.
- A ténylegesen érdekelteket vonja be a döntéshozatalba, konkrét ügyek kapcsán, ami nagyobb érdeklődést és elkötelezettséget válthat ki.
- Szabályozott és civilizált keretek közé tereli a konfliktusokat.
- A beeszlólás, a kölcsönös meghallgatás, megértés és elfogadás kultúráját erősíti.
- Erősítheti a döntések elfogadottságát az érintettek körében, így általában a rendszer legitimitását is.
- Erősíti az önkormányzatiságot.
- Közvetítőként jelenik meg az elitek és a társadalom között, segíti az ún. „szubelitek” létrejöttét, amelyből az elitek rekrutációja is megtörténhet. Ugyanakkor megkezdik ezeknek a szubeliteknek a „betanítását”, szocializálását a közösségi döntéshozatali folyamatban.
- A területi és a hatalmi ágak szerinti hatalommegosztás mellé egy újabb hatalommegosztási dimenziót jelöl ki (ti. a közpolitikai területek szerinti, avagy funkcionális dimenziót).
- Nagyban megfelel a nem stratégiai kommunikáción alapuló, Habermas nevéhez köthető demokratikus döntéshozatali ideálnak.

Ugyanakkor nagyon határozottan jelentkeznek az általában vett *demokráciával nyilvánvalóan ellentétes tendenciák*. Ebben a felsorolásban is az első helyen azt a veszélyt említhetjük, hogy a döntés a networkben részt vevők, és nem a közösség egészének érdekeit fogják szolgálni: a *résztevők saját előnyeiket maximalizálják*, míg a költségeket a networkön túli társadalmi szereplőkre hárítják. Ezzel összefüggésben, de részben ettől függetlenül is a legtöbb szerző által szisztematikusan említett veszélyek a következők:

- Nem minden érintettet vonnak be a hálózatba. A legvalószínűbb ez a kevés erőforrással rendelkező érintettek, avagy a politikai szociológia nyelvén a gyenge érdekérvényesítő csoportok esetében.
- Egyes résztvevők valójában dominálják a networköt, így a döntéshozatal és annak eredményét, bár ezt a network forma eltakarhatja.
- A networkök működése a külső szemlélő számára kevésbé átlátható, hiányoznak a nyilvánosság – más politikai entitások esetében már intézményesedett – formái. Akár a titkolódzás is jellemezheti ezeket a szervezeteket.

- Egyfelől az átláthatóság hiánya, másfelől a döntéshozatal, így az ehhez kapcsolható felelősség széttagoltsága miatt nehezen, vagy egyáltalán nem érvényesül az elszámoltathatóság elve. Hiányoznak a felelősök, így hiányzik a felelősségre vonhatóság lehetősége.

Ezek a tényezők jelentős kételyeket ébresztenek tekintetben, hogy mennyire illeszkedik a network governance a demokrácia működési logikájához. Vagy ahogy Bogdanor (2006: 109) fogalmaz: „*aligha tekinthető bizonyítottnak, hogy a networkök egy új és jobb demokrácia létrejöttéhez járulnának hozzá*”. Rhodes (2000: 76) még sarkosabban fogalmaz: „...általános megfigyelésnek tekinthető, hogy a network governance sokarcú, kissé kaotikus világa jelentős demokratikus deficitet mutat fel”.

### ÁLTALÁNOS ELMÉLETI KÉRDÉSEK

Az alábbiakban néhány olyan kérdést vizsgálok, amely a fentiekben definiált három szint egyikéhez sem köthető egyértelműen, illetve mindhárom szinten jelen van.

*Leglényegesebb kérdés: kik vesznek részt a networkökben?*

Mint láttuk, a network a magánszféra szereplőinek aktív bevonása, bevonódása a közösségi döntéshozatali folyamatba. De kik tartoznak a magánszféra szereplői közé? Talán mert az angolszász szemlélet a magánszférát egységesnek látja, ritka az olyan szerző, aki ezt a kérdést felveti, még ritkább, aki határozott választ is ad a kérdésre. Talán a kontinentális szemlélet, talán Habermas (s. a.) hatása, hogy jómagam határozott különbséget látok a magánszféra legalább két területe között: *a piaci-üzleti szféra és a civil szerveződések*, állampolgári kezdeményezések között. Előbbi ugyanis egy rendszerszerűen szerveződő szféra, a piac logikája alá tartozik, amelyben meghatározó, definitív elem, hogy a résztvevők saját önös érdekeiket figyelik, cselekvéseikben – a piaci körülményekre tekintettel – olyan stratégiát követnek, amellyel hasznukat maximalizálhatják. A rendszer ezt a viselkedésmódot kikényszeríti; aki más stratégiát követ, azt egyszerűen kiszelektálja (tönkremegy). A piaci szereplőket tehát minden esetben a szigorú önérdekűség és racionális haszonmaximalizálás jellemzi. Ezzel szemben a társadalom szövetéből kinövő civil szerveződések<sup>12</sup> gyakran értékek alapján orientálódnak. Ha érdekek képviseléről van is szó, akkor ez nem a szűk, saját érdeket, hanem egy kisebb vagy nagyobb társadalmi csoport érdekét jelenti, és ebben az esetben is megjelenik valamiféle normatív alap.

Érdekes, hogy amíg a cselekvés motiváltságával kapcsolatban a racionális vs. norma- vagy kultúravezérelt cselekvés kérdése több szerzőnél is hangsúlyozottan megjelenik,<sup>13</sup> addig ennek konkretizálása jobbra hiányzik. Az egyetlen kivétel talán Rhodes (2006: 430), aki a governance-elmélet megjelenését

jórészt az Új Közmenedzsment hatásának tudja be. Annak, ahogyan – a privatizáció, kiszereződés stb., később a public-private partnership hatására – az üzleti szféra szereplői meghatározó szerepet kaptak a közfeladatok ellátásában, vagy ahogyan az ún. agencializáció hatására az ügynökségek fölötti központi állami kontroll gyengült, míg a vállalati partnerek szerepe megnőtt. Bodgason (2006: 101) pedig Lindblom azon véleményére utal – anélkül, hogy a kérdésben állást foglalna –, hogy az amerikai közpolitikai döntéshozatalt a „big business” dominálja.

Ám ennél többet a szakirodalom viszonylag széles áttekintése után sem sikerült fellelnem a témáról. Márpedig ha a networkökben a vállalkozások vannak túlsúlyban, akkor súlyos kérdőjelek merülhetnek fel bennünk a közérdek érvényesülése tekintetében. Legalábbis akkor, ha kevésbé vagyunk vevők a „piaci mechanizmus elvezet a társadalmi optimumhoz” – manapság már nehezen eladható – ideológiájára, vagy a „közérdek előáll a magánérdekek ütköztetéséből” angolszász felfogására. Alighanem ez lehet az oka annak, hogy a networkökért többségében lelkesedő szerzők, akik ebben a jelenségben jobbra a társadalom bevonódását, a hatalmi-hierarchikus szerveződés lebomlását látják, nem szívesen szembesülnek a „mi is a big business szerepe” kérdéssel, ezért ennek a kérdésnek még a feltevését is láthatóan kerülik.

Jómagam *az üzleti szféra bevonódását a közügyekbe legalábbis kétséges folyamatnak látom*. Előnye lehet ennek a folyamatnak, ha a networkök az üzleti-magán-profit érdeket korlátozni képesek, illetve azt ellensúlyozva egy közösségi, közösségibb érdek irányába tudják terelni. Előnye lehet továbbá, ha a networkben folyó diskurzus nyilvános, így átláthatóvá teszi a szempontokat. Az üzleti érdek így nyíltan jelenhet meg ahelyett, hogy jobb esetben legális, ám természetesen zárt ajtók mögött folyó lobbitevékenység, rosszabb esetben pl. az ún. agency capture jelenségén keresztül, legrosszabb esetben pedig a „sima” korrupción keresztül érvényesülne. Ugyanakkor tudjuk, hogy a networkök egyik általános problémája az átláthatóság és nyilvánosság hiánya, és hogy a networkök dominálhatók, ha valamely szereplő az erőforrások meghatározó részét birtokolja.

A praktikum szintjén a közigazgatási reformok mindkét nagy iskolája, az Új Közmenedzsment és az ún. Good Governance is a közösségi döntések meghozatalában és megvalósításában nyitást jelentenek a magánszféra felé. Ha úgy tetszik, mindkettő a széles értelemben vett governance irányába történő elmozdulást jelenti. A lényegi eltérés felfogásom szerint abban van, hogy mit értünk a magánszféra alatt: a rendszerszerűen szerveződő üzleti szférát, vagy a szűkebb értelemben vett – ha úgy tetszik, az életvilághoz jobban kapcsolódó – civil szerveződések világát. Előbbi preferálása esetén az üzleti szféra, utóbbi esetén a civil társadalom helyzetbe hozásáról van szó. Nem véletlen talán, hogy az Új Közmenedzsment egyértelműen a politikai jobboldalhoz, míg a Good Governance irányzat inkább a baloldalhoz köthető.

*A változás*

Mint arra Rhodes (2006) rámutat, a változás magyarázata a strukturális elemzések – így a network analysis – esetében is általában megkerülhetetlen kérdés. A maga konkrétságában azonban korántsem olyan nehéz megválaszolni. Klijn (1996: 102) szerint a változás a következő okokra vezethető vissza:

- A résztvevők közötti folyamatos interakciók, amelyek az egymáshoz való viszonyok és szabályok állandó újraértelmezését is jelentik, folyamatossá teszik a változást.
- Új szereplők belépése értelemszerűen változást generál.
- Mivel a résztvevők számos networkben vesznek részt egyszerre, a networkökön belül pedig több játszma is zajlik folyamatosan, ezek egymásra hatása is generálja a változásokat.

*A network governance újdonsága*

További lényeges, ám a szakirodalomban kevésbé tárgyalt kérdés, hogy vajon a network governance egy új jelenség, amelynek megjelenésére reflektált a szakirodalom, vagy pedig egy új elméleti megközelítés született valamire, ami már régtől fogva létezik, esetleg kevésbé szembeszökő formában?

Az általam áttekintett irodalomban egyetlen szerző tárgyalja ezt a kérdést. Rhodes (2000: 64) úgy véli, hogy egy alapvetően új jelenségről van szó. Rhodes elsősorban az Új Közmenedzsment hatását látja amögött, hogy olyan entitások jelennek meg tömegesen, amelyekben az állam már nem domináns szereplő, s amelyek meghatározóak a közpolitika területén. Jómagam azonban a történelemben számos olyan szituációt vélek felfedezni, amelyben a network governance-hoz nagyon hasonló helyzetben volt az állami entitás. Hogy mást ne említsek, a feudális uralkodó helyzetét nagyon hasonlónak látom. Igaz, ebben az időszakban egyáltalán nem válik szét a köz- és magánszféra, ezért egyfajta premodern governance-ként határozhatnánk meg ezt a helyzetet.

*Nem tárgyalt, de lényeges további kérdések*

Számos, a network governance kapcsán felvetődő további lényeges kérdést még ilyen hevenyészve sem tudok érinteni. Így egyáltalán nem tárgyalom az államon belül a *politikai és szakmai-adminisztratív réteg* megváltozó funkcióit, és ebből következően megváltozó viszonyát, strukturális helyzetét. Ezt máshol bővebben megteszem, igaz nem kifejezetten a governance elméletére vonatkoztatva: Gajduschek 2008/a: 25–34.

Szintén nem tárgyalom, hogy a közpolitikai folyamat mely szakaszában jelennek meg a networkök. Mindenekelőtt: *a döntéshozatal során és/vagy a megvalósítás során*. A legtöbb szerző esetében csak elejtett megjegyzésekből lehet következtetni a válaszra. Általában elsősorban a döntéshozatalban látják szerepét (pl. Parsons 1995: 184–194), bár pl. Bogdanor (2006) utal a megvalósításban játszott szerepükre is.



Nem szóltam arról, hogy a networkök jelenléte meglehetősen *eltérő az egyes közpolitikai területek* esetében, amiként a networkökben részt vevők száma és a networkök jellege is eltérhet. Hasonló eltérések tapasztalhatók *országok között* is, bár ezzel kapcsolatban meggyőző összehasonlító irodalmat egyáltalán nem sikerült találnom.

További kérdés, hogy miként viszonyul a network governance más kormányzati technikákhoz, mindenekelőtt a legtöbb szerző által (pl. Mayntz, 1993, Rhodes, 2000, 2006, Bodason, 2006, Sorensen–Torfing, 2007/d) alternatívaként említett *piaci és hierarchikus-állami kormányzati mechanizmusokhoz*. A kérdés egyfelől úgy vethető fel, hogy milyen körülmények között melyik mechanizmus kecsegtet sikerrel, vagy okozhat kudarcot. Másfelől az a kérdés vetődik fel, hogy miként kombinálhatóak ezek, illetve kombinálhatóak-e egyáltalán? Tipikusabb az a vélemény, hogy a network típusú működés különösen nehezen kombinálható más formákkal.

### ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK

E tematikus számot a „network” koncepciója, a szűk értelemben vett network-analízis fogja össze. A policy networkök kapcsán számos ilyen munka született, ám ezek viszonylag kevés eredményt hoztak. A fő kérdés ugyanis itt az lenne, hogy a policy networkök miként hatnak ki a folyamatra, de mindenekelőtt magára a végeredményre: a közpolitikai döntések tartalmára. Ezzel kapcsolatban a networkanalízis szinte semmilyen használható információval nem szolgált. Sőt, még az is kérdéses, hogy a networkjellemzők oki vagy okozati kapcsolatban állnak-e a közpolitikák jellegével, tartalmával. Ugyanakkor a policy network gondolata – bár a networkanalízis módszertana nélkül – elfogadottá vált.

A policy network szakirodalma az utóbbi néhány évtizedben meghatározódott, alapgondolata pedig általánossá vált. De mi ez az alapgondolat? Egyszerre nehéz és könnyű is a válasz. Nehéz, mert minden irányzat és minden szerző mást hangsúlyoz. Az egyik szerint a hálózatok résztvevőinek cselekvését a haszonmaximalizáló kalkuláció határozza meg, a másik szerint inkább a közösen elfogadott és interiorizált célok és normák. Az egyik az intézményes keretek kívülről adottságát, a másik azoknak a résztvevők kölcsönös értelmezési folyamatában való újraalkotását hangsúlyozza. Az egyik az erőforrások miatti kényszerű egymásrautaltságot, a másik a közös értékeket látatja a networköt egybetartó legfőbb erőnek. Az egyik a governance dominánssá válását állítja, míg a másik egy lehetséges kormányzási formaként kezeli azt, amely egyes közpolitikai területeken, illetve egyes országokban meghatározó jelentőségű, míg másokban alig van jelen. Az egyik csak a döntéshozatalban, a másik viszont a teljes közpolitikai ciklusban szán szerepet a networköknek.

Bár az ellentéteket hosszan lehetne sorolni, megragadható néhány közös pont is. Ilyen, hogy a döntéshozatalban megszűnik az állam kizárólagossága, gyakran még a dominanciája is. A közösségi döntésekbe bevonódnak a magánszféra szereplői, a döntések által érintettek is, ami a köz- és magánszféra társadalomelméleti szétválasztottságát is kikezdi. A networkön belül részben vagy egészében a résztvevők által meghatározott normáknak megfelelően zajlik az interakciók sora. A normák érintik a network céljára vonatkozó elképzeléseket is. Bármi motiválja is a résztvevőket (önérdek vagy értékek), céljaikat csak a többi résztvevő céljainak figyelembevételével érhetik el. Bár a résztvevők pozíciója nem feltétlenül egyenlő, még sincs egyetlen szereplő sem, aki meg tudná határozni a network döntésének végeredményét.<sup>14</sup> A döntéshozatal nagymértékben kiszámíthatatlan. Éppen ezért azt gyakran a szemetesedéymodellel (garbage can: Cohen–March–Olsen, 1972) szokták jellemezni. Tulajdonképpen ez a döntéshozatali mechanizmus a flipper működéséhez hasonlít inkább: belövik a golyót (tipikusan egy közpolitikai probléma, esetleg alternatíva), és ezt a különböző pöccök lökdösi. A profi játékos nagyjából meg tudja mondani, hogy melyik pöccök milyen irányba lökheti a golyót, de senki sem tudja megjósolni, hogy hol lesz a golyó akár csak néhány érintés után, s főleg azt nem, hogy mikor és hol esik le.

A közpolitikai döntéshozatalban a networkök jelenlétének számos lehetséges előnye és hátránya van. Ha a kérdést a konkrét közpolitika szintjén vizsgáljuk, akkor elsősorban a hatékonyság kérdése vethető fel. A racionális döntési tradíció felől szemlélve hatékony megoldás a networkökben szinte csak véletlenszerűen következhet be. Más elméleti megközelítés – különösen Lindblomé – viszont jelentős potenciált lát az ilyen döntéshozatalban. A kevésbé elméleti, inkább praktikus kutatások pedig azt keresik, hogy melyek azok a körülmények, amelyek sikert, és melyek azok, amelyek sikertelenséget valószínűsítenek.

A „jó vagy rossz” kérdése felvethető egy magasabb szinten, a politikai rendszer szintjén is. Ebben az esetben a demokrácia jelenti a mércét. Hogyan hat a governance a demokratikus berendezkedésre? A válaszok itt is ellentmondásosak. Ami biztos: a klasszikus, képviseleti demokrácia logikájával szemben áll a governance-típusú kormányzás – jelentős részben kiüresíti azt. Lehetséges azonban, hogy éppen a governance jelöli ki a demokrácia továbbfejlődésének irányát.

A legtöbb szerző azonban nem a vagy-vagy lehetőségében gondolkodik, hanem az adott szituációhoz alkalmazkodó legjobb megoldás kiválasztásában. A governance-modell egy lehetséges kormányzati működési mód. Emellett legtöbbször két további működési módot különítenek el. Az egyik a klasszikus állami működés, amelyet a hierarchia jellemez, amelyben az állam a közösségi döntéshozatal monolit centruma, s amelyben a jogi normák játszanak meghatározó szerepet. A másik a piac, amelyben az egyéni, haszonmaximalizáló

döntéshozók tömege található egymás mellett, s amelyben a piaci mechanizmus, a láthatatlan kéz vezet egyfajta társadalmi optimalitáshoz. E három mechanizmus együttesen van jelen a széles értelemben vett kormányzás területén. Normatív oldalról tekintve a teendő a megfelelő arányok megtalálása, illetve a megfelelő módszer hozzáillesztése a feladathoz és körülményekhez; „Managing the Mix”, ahogyan Rhodes (2006: 499) fogalmaz. Deskriptív oldalról pedig azt mondhatjuk, hogy bár a governance szerepe nyilván nőtt, nem minden közpolitikai területen és nem minden országban van jelen ugyanolyan mértékben. Egyesekben szerepe elhanyagolható, mert ott a piaci vagy a hierarchikus-állami kormányzati működés egyértelműen domináns.

A kelet-közép-európai országokban a networkök szerepe gyaníthatóan kisebb.<sup>15</sup> *Magyarországon*, bár elszórtan vannak a network governance-nak jelei, ezek azonban semmiképpen nem tekinthetők dominánsnak. Kérdés, hogy a közeli jövőben milyen esélyei lehetnek a policy networkök elterjedésének, és kérdés, hogy mennyire lenne az üdvözlendő. A válasz egy külön dolgozatot igényelne. E ponton csak arra utalok, hogy (a) a működési modellek (weberijogias, Új Közmenedzsment, governance) egymásra rétegződése mindenhol problémát okoz (Paulsen, 2009). A magyar állami működést azonban e modellek kaotikus együttélése jellemzi, miközben az állam egyik modell által meghatározott funkciójának sem képes eleget tenni. Úgy vélem, (b) hiányoznak a strukturális feltételek, mindenekelőtt egy kiépült, kiegyensúlyozott (minden jelentős csoportot, érdeket és értéket képviselő) civil szervezeti hálózat. Félő, hogy néhány, főképp üzleti érdekcsoport a network leple alatt valójában saját érdekei szerint alakíthatná a közösségi politikákat – ahogyan erre utaló jeleket ma is bőséggel találunk. Hiányoznak (c) a kulturális feltételek is: a másik érveinek és személyének elfogadása, a közösen hozott döntések tiszteletben tartása és végrehajtása, a networkműködés alapját képező bizalom (Uslaner-Badescu, 2005). Rhodes (2000: 81) szerint: „A [társadalmi és politikai] változások rendkívül gyors üteme, mélyen beágyazott társadalmi konfliktusok jelenléte, valamint az erőteljesen megjelenő, rövid távú politikai, különösen pártpolitikai érdekek” lényegében lehetetlenné teszik a tárgyalásos megoldást, amelyen a networkök léte alapul. E jellemzők mindegyike jól illik a magyar társadalomra és politikai rendszerre. A network governance meghatározóvá válása így Magyarországon a közeli jövőben aligha várható, s talán nem is igazán kívánatos.

De azokban az országokban sem tűnik el az állam, ahol a governance meghatározó jelentőségűvé vált. Legfeljebb átalakul. Megtanul együttműködni a vállalkozásokkal és a hálózatokkal egyaránt. Kimondva-kimondatlanul az állam szerepe a hálózatok esetében is az, hogy biztosítsa a közérdeket, vagy legalábbis megakadályozza a nyilvánvalóan közérdek-ellenes hálózati döntések megszületését. Az eltérés a szerzők között inkább abban van, hogy ehhez a hálózatokban való működés technikáit lehet csak felhasználni, vagy végső

esetben alkalmazni lehet és kell kevésbé hálózatbarát eszközöket: a hatalmi szót, a jogot és a jogi szankciót is. A legtöbb szerző ebben a kérdésben nem vall színt. Néhányan azt sugallják, hogy ezt az államnak nem szabad megtennie, vagy nem is képes megtenni. Jómagam Mayntz felfogásával egyezően úgy vélem, hogy az államnak továbbra is jelen kell lennie mint a közérdek végső hordozója, szükség esetén megfogalmazója. Más kérdés, hogy a gyakorlatot elemezve úgy látom, hogy legalábbis a magyar állam erre már ma is képtelen – igaz, nem a jól működő networkök miatt. (Gajduschek, 2008: 243–249)

Az állam tehát nem vész el, nem szűnik meg, legfeljebb átalakul, és talán azt sem olyan mértékben, mint azt a network governance-szal foglalkozó, az iránt többnyire elkötelezett szerzők művei alapján gondolnánk. Az állam ugyanis már sok mindent túlél. Talán azért, mert szükség van rá.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A továbbiakban gyakran fogom a network, a policy network, valamint a governance kifejezést, vagyis az angol terminológiát használni, gyakran magyar ragokkal kiegészítve. Bár ez az eljárás vitatható, mégsem vállalkoznék arra, hogy a megfelelő magyar kifejezéseket magam határozzam meg.
- <sup>2</sup> Stoker (1998) pl. a governance kifejezés öt, Rhodes (2000) pedig már hét jelentés-csoportját különbözteti meg.
- <sup>3</sup> A governance kifejezés a nyolcvanas évek előtt általában a corporate – vagyis vállalati – governance kifejezésre utal az üzleti szférában; a policy community pedig jobbra a helyi önkormányzati-közösségi (community) közpolitikai döntéshozatalra.
- <sup>4</sup> A modell részletesebb leírását adják: Hajnal–Gajduschek 2002: 15–24, valamint Gajduschek 2002: 3–17; mindkét esetben a magyar folyamat rövid értékelésével.
- <sup>5</sup> A három szint kijelölése mintegy rárimel az angolban a politikára utaló három kifejezésre: policy (közpolitika, elsősorban tartalmi oldalról), politics (a politikai folyamat) és polity (a politikai rendszer egésze, elsősorban azonban az intézmények, illetve struktúrák).
- <sup>6</sup> A szabályok újraértelmezésének két fontos korlátja van. (1) A szabályok, illetve normák, mint általában a kultúra elemei, viszonylag lassan képesek csak változni. (2) A hálózatban uralkodó szabályoknak egyszerre csak kisebb részét lehet megkérdőjelezni, ellenkező esetben, szabályok híján, a hálózat működésképtelenné válik.
- <sup>7</sup> Például Sorensen és Torfing 2007/a:9–11 a governance network definíciójának egyik elemeként határozzák meg, hogy annak a közösségi célok megvalósításához kell hozzájárulnia. Ennek kapcsán kimondják, hogy amelyik network nem járul hozzá ehhez, az nem nevezhető governance network-nek. Éppen csak azt hagyják nyitva, hogy ki dönti ezt el, és azon kívül, hogy ez a network esetleg duzzog, mert őt nem nevezik „governance”-nak. Van-e ennek bármi jelentősége, ha eközben jelentős, az egész társadalmat érintő döntéseket hoz?
- <sup>8</sup> Azt a kérdést tehát mellőzöm, hogy miért is tenné, miért próbálná a köz érdekében befolyásolni a döntéseket az állam? Mi motiválná erre egy governance-jellegű döntéshozatalban? Miért

nem törekednek inkább az állam képviselői, leplezetlenebbül mint valaha, saját személyes, illetve csoportérdekeik megjelenítésére, ahogyan azt pl. a Public Choice-elmélet szerint (Niskanen 1971, Blais-Dion 1991, magyarul: Johnson 1999) várhatnánk. A kérdést az általam áttekintett irodalom explicit módon fel sem veti, bár jómagam kulcskérdésnek látom.

- <sup>9</sup> Ugyanakkor úgy tűnik, hogy a governance kormányzás tipikus államaiban (Benelux és a skandináv államok) az állami vezetők, a gyakorlat során fokozatosan elsajátítják a networkökben való (együtt)működéshez szükséges készségeket.
- <sup>10</sup> Az institucionalista és a racionális megközelítés sajátos kombinációját jelentő irányzat úgy véli, hogy ellenkező esetben a hálózatok működése a közérdekkel szembeni magán- és részérdekek szolgálhat (Maytz 1993). Ennél is lényegesebb a tárgyalási dilemma (negotiators' dilemma), ami nagyon hasonlít a szerződések problémájához: a résztvevőknek bízniuk kell abban, hogy a másik betartja a megállapodásban foglaltakat. A Másik viszont gyakran növelni tudja hasznát, ha megszegi ígéretét. A tudat, hogy az állam ott áll a háttérben, és szükség esetén kikényszeríti a vállalást, minimalizálja ezeket a kockázatokat és az ezekhez köthető jelentős költségeket.
- <sup>11</sup> Lőrincz 2007: 75–88, a hatékonyságot és a demokratizmust tekinti a közigazgatás legfontosabb alapelveinek.
- <sup>12</sup> Hangsúlyozom, hogy itt egy ideáltípust vázolk fel, amelynek a tényleges civil szerveződések nem feltétlen felelnek meg.
- <sup>13</sup> Pl. Bogason 2006; Howlett-Ramesh 2003; Sorensen-Torring 2007 az egész kötetben szisztematikusan végigviszi ezt az elkülönítést.
- <sup>14</sup> Ha ugyanis ilyen van, akkor ez nem felel meg a network definíciójának – mondja a szakirodalom. Más kérdés, hogy a gyakorlatban bőven találkozunk ilyen networkökkel, pontosabban olyan entitásokkal, amelyek a politikai rendszerben – sikeresen – magukat, és az általuk meghozott közpolitikai döntést is networkökként adják el.
- <sup>15</sup> Potouchek–Leloup–Jenei–Váradi eds. (2003) a kelet-közép-európai közpolitikákról írt könyve nem is említi a governance (és társai) szerepét.

## HIVATKOZOTT IRODALOM

- Bakacsi Gyula (1996): *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, KJK.
- Bevir, Mark–Richards, David (2009): Decentering Policy Networks: A Theoretical Agenda. *Public Administration*, 87/1 3–14.
- Blais, Andre–Dion, Stephane ed (1991): *The Budget-Maximizing Bureaucrat*. Pittsburg, University of Pittsburg Press.
- Bogason, Peter (2006): Networks and Bargaining in Policy Analysis. 97–114. In: Peters, Guy B.–Pierre, Jon eds. (2006): *Handbook of Public Policy*. London: Sage, 512.
- Bouckaert, Geert–Halligan, John (2008): *Managing Performance. International Comparisons*. London, Routledge.
- Cohen, M.D.–March, J. G.–Olsen, J. P. (1972): The Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1–25).
- Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and its Critics*. New Haven, Yale University Press.

- Dobák Miklós (1996): *Szervezeti struktúrák és vezetés*. Budapest, KJK.
- Elster, Jon (2000): Rationality, economy, and society. In: Turner, Stephen ed: *The Cambridge Companion to Weber*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Gajdusчек György (2009): Közigazgatási eredményesség – piaci hatékonyság? Avagy alkalmazható-e a piaci ideál a közigazgatásban? In: Lőrincz Lajos szerk.: *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet.
- Gajdusчек György (2008/a): *Közszolgálat*. Budapest, MKI–KSZK.
- Gajdusчек György (2008): *Rendnek lenni kellene*. Budapest, MKI–KSZK.
- Gajdusчек György (2002): Bevezetés. 5–17. pp. In: Gajdusчек György–Rossitre, Tony (szerk): *A közpolitika formálásának gyakorlata a brit és a magyar közigazgatásban*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet–Civil Service College, 2002.
- Guba, E. G.–Lincoln Y. S. (1989): *Forth Generation Evaluation*. Landon, Sage.
- Habermas, Jürgen (s. a.): *A kommunikatív cselekvés elmélete*. Budapest, ELTE egyetemi jegyzet.
- Hajnal György–Gajdusчек György (2002): *Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet–Miniszterelnöki Hivatal.
- Hecló, Hugh (1978): Issue networks and the executive establishment. In: A. Kind (ed): *The New American Political System*. Washington DC., AEI.
- Hirst, Paul (2000): Democracy and Governance. 13–35. In: *Pierre 2000*.
- Johnson, David B. (1999): *A közösségi választások elmélete*. Budapest, Osiris.
- Katz, Daniel–Kahn, Robert: (1978): *The Social Psychology of Organizations*. New York, Wiley.
- Klijn, Erik-Hans (1996): Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks. *Administration & Society*, 28/1 May 1996, 90–119.
- Kooiman, Jan (2000): Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction. 139–164. In: *Pierre 2000*.
- Kooiman, Jan (1993/a): Social-Political Governance: Introduction. pp. 1–8 In. Kooiman, Jan: *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London, Sage.
- Ladó László (1986): *Szervezélmélet és -módszertan*. Budapest, KJK.
- Lindblom, Charles (1994): A kis lépések tudománya. In: Stillman, Richard J. szerk.: *Közigazgatás*. Budapest, Osiris.
- Lőrincz Lajos (2007): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, hvgorac.
- Mayntz, Renate (1993): Governing Failures and the Problem of Governmentability: Some Comments on a Theoretical Paradigm. 9–20. In: Kooiman, Jan (1993): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London, Sage.
- Niskanen, W. A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine-Atherton.
- Parsons, Wayne (1995): *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Aldershot, UK, Edward Elgar.
- Pierre, Jon ed. (2000): *Debating Governance*. Oxford, Oxford University Press. 251.
- Pierre, Jon ed. (2000/a): Introduction. 1–10. In: *Pierre 2000*.
- Pollitt, Christopher (2003): *Essential Public Manager*. Maidenhead, Open University Press.
- Potouchek, Martin–Leloup, Lance T.–Jenei, György, Váradi eds. (2003): *Public Policy in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee.

- Poulsen, Brigitte (2009): Competing Traditions of Governance and Dilemmas of Administrative Accountability: The case of Denmark. In: *Public Administration*, 87/1, 117–131.
- Rhodes, R. A. W (2006): Policy Network Analysis. 425–447. In: Moran, Michael–Rein, Martin–Goodin, Robert eds. (2006): *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, Oxford University Press. 983.
- Rhodes, R. A. W. (2000): Governance and Public Administration. 54–90. In: *Pierre 2000*.
- Richardson, J. J.–Jordan, G. (1979): *Governing under the Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*. Oxford, Martin Roberston.
- Salamon, Lester M (2002): The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In: Salamon, Lester M. (ed.): *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford, Oxford University Press. 1–48.
- Simon, Herbert A. (1982): *Korlátozott racionalitás*. Budapest, KJK.
- Sorensen, Eva–Torfing, Jacob (2007): *Theories of Democratic Network Governance*. New York, Palgrave Macmillan. 356.
- Sorensen, Eva–Torfing, Jacob (2007/a): Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation. 1–24. In: *Sorensen–Torfing, 2007*.
- Sorensen, Eva–Torfing, Jacob (2007/b): Theoretical Approaches to Governance Network Dynamics. 25–42. In: *Sorensen–Torfing, 2007*.
- Sorensen, Eva–Torfing, Jacob (2007/c): Theoretical Approaches to Governance Network Failure. 95–110. In: *Sorensen–Torfing, 2007*.
- Sorensen, Eva–Torfing, Jacob (2007/d): Theoretical Approaches to Metagovernance. 169–182. In: *Sorensen–Torfing, 2007*.
- Sorensen, Eva–Torfing, Jacob (2007/e): Theoretical Approaches to Democratic Network Governance. 233–246. In: *Sorensen–Torfing, 2007*.
- Sorensen, Eva–Torfing, Jacob (2007/f): The Second Generation of Governance Network Theory and Beyond. 297–314. In: *Sorensen–Torfing, 2007*.
- Stiglitz, Joseph H. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Budapest, KJK–Kerszöv.
- Stoker, Gerry (1998): Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50/155, 1998 March, 17–28.
- Tatcher, Mark (1998): The development of Policy Network Analyses. From Modest Origins to Overarching Frameworks. *Journal of Theoretical Politics*, 10/4 389–416.
- Uslaner, Eric M.–Badescu, Gabriel (2005): Tisztesség, bizalom és jogi normák a demokratikus átalakulásban. In: Kornai János–Rothstein, Bo–Rose–Ackerman szerk.: *Tisztesség és bizalom a posztoszocialista átmenet fényében*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Wikipedia: Social Network Analysis – szócikk. Letöltve 2009. 05. 30.