

VASS LÁSZLÓ

A közpolitika és magyarországi környezete

A közpolitika (public policy), mint a politikatudomány egyik nemzetközileg legfontosabb vizsgálódási területe az 1960-as években vált önálló tudományággá, mindenekelőtt az Amerikai Egyesült Államokban (Ágh, 1994). Az előzmények azonban jóval korábbi időszakra vezetnek vissza.

1. Az amerikai politikatudomány pragmatikus, „pozitivistá” megközelítésmódja kezdettől fogva megkülönböztetett figyelmet fordított a gyakorlatra, a „valóságos világ” (real world) szintjén zajló folyamatokra. Harold Lasswell már 1936-ban publikálta a „Politics: Who gets What, When and How?” (Politika: Kicsoda mit, mikor és hogyan?) című munkáját, amelyben lényegében áttekintette a politikacsinálásnak a közpolitika fogalomkörébe eső összefüggéseit. Későbbi munkáiban szisztematikusan kifejtette a közpolitika tudományos tematikáját, és politológusként e tudományterület megalapítójának tekinthető (Lasswell, 1951, 1968).

2. A politikatudomány érdeklődését szükségszerűen a kormányzati tevékenység felé terelte az állam szerepének, a kormányzat közszolgáltató feladatainak bővülése a gazdasági világválság utáni időszakban. Először a New Deal, majd a II. világháború utáni korszakban a nagyszabású jóléti programok beindítása növelte meg exponenciálisan az állami redistribúció arányát. A politikai rendszer intézményei és folyamatai közül a hangsúly egyre inkább a kormányzatra és a közszolgáltatásokra helyeződött.

3. Az angolszász közigazgatás-tudomány, eltérően a kontinentális európai közigazgatás-tudományi szemlélettől, alapvetően nem intézményi, hanem funkcionális megközelítésű. Woodrow Wilson üzleties kormányzatként jellemezte az amerikai közigazgatást, amelynek feladata a közpolitika megvalósítása (Wilson, 1887). Ez az üzleties jelleg azt is jelenti, hogy az amerikai közigazgatás-tudomány jelentős mértékben a vállalati szféra menedzsment-tudományának tapasztalataiból építkezik. Emiatt a kormányzati funkciók gyakorlásának nemcsak a politikai és az alkotmá-

nyos vonatkozásait, hanem a szervezési és a vezetési aspektusait is vizsgálja. E gyakorlatias elméleti megközelítésre jó példa Herbert Simon munkássága, aki döntéselméleti eredményeiért közgazdasági Nobel-díjat kapott, de filozófusként, politológusként, szociálpszichológusként, a közigazgatás-tudomány, a menedzsment-tudomány és a közpolitika tudományának egyik legkiválóbb képviselőjeként egyaránt számon tartják.

A közpolitika fogalma leginkább a politikának az állampolgárok mindennapi életét befolyásoló szintjét jelenti. A hazai gyakorlatban a kormányzati, ágazati politikák fogalma áll tartalmilag a legközelebb a közpolitika fogalmához. A szakmai viták során azonban mégsem volt magától értetődő az, hogy a *public policy* magyar megfelelőjének ezeket a fogalmakat fogadjuk el. 1993-tól több szakmai vita zajlott arról, hogy miként honosítsuk a fogalmat. Richard J. Stillman, a közigazgatás-tudomány egyik neves amerikai professzora az 1992/93. tanévet a Budapesti Közgazdaság-tudományi Egyetem Politikatudományi Tanszékén töltötte, és igényes szakmai diskurzusokat provokált az angolszász és a magyar közpolitikai terminológia közötti különbségek megértésére (Stillman, 1995). A nemzetközi szakirodalom fogalomhasználatának ismeretében Ágh Attila a „közpolitika” tükörfordítást javasolta. 1995 tavaszán a Századvég Politikai Iskola rendezett vitát a kérdésről, amelynek során Urbán László a „közcélú szabályozás” fogalmát vetette fel mint lehetséges alternatívát. A Magyar Politikatudományi Társaságban folyó eszmecsere során Navracsics Tibor a „kormányzati politikák” fogalmat tartotta hazai környezetben a legmegfelelőbbnek. A három megközelítés tanulságos módon viszonyul az eredeti fogalomhoz: a *közpolitika* fogalom egyértelműen arra utal, hogy egy új fogalmat kell meghonosítani a magyar politikai nyelvben, mindazokkal az összetevőkkel, amelyek szakmailag a nemzetközi politikatudományban (és tegyük hozzá: ma már a közpolitika-tudományban) ehhez a fogalomhoz hozzá tartoznak. A *kormányzati politikák* fogalom a magyar realitásból indul ki, amely szerint nálunk a „köz” még ma is szinte kizárólag az államon, s ezen belül is a kormányzaton keresztül közvetítődik. A *közcélú szabályozás* fogalma a közpolitikának azt a típusát általánosítja, amely a kontinentális európai államok gyakorlatában a legjellemzőbb, és az állam gazdasági beavatkozó tevékenységének leggyakoribb eszköze.

KÖZPOLITIKA-FILOZÓFIÁK

Abban általános az egyetértés, hogy a közpolitika egyre bonyolultabb, komplexebb jelenség (Goodin–Klingemann, 1998). Részben emiatt sincs a szakirodalomban általánosan elfogadott, rövid és nyilvánvaló definíció. A komplexitás mellett a definícióproblémának az a másik oka, hogy a gyakorlatban több, egymástól filozófiájában különböző közpolitikai megközelítés létezik. Ezek a közpolitikát eltérő kontextusokba helyezik, és a közpolitika alapfunkcióját is másként értelmezik. Mindegyikben közös, hogy a közpolitika fő funkcióját a közérdek érvényesítésében látják, de ezen a szinten elsősorban a közpolitika értékkomponensei jelennek

meg; másfelől a modern politikai filozófiák (vagy ideológiák), természetesen, kirajzolják a maguk közpolitikai értelmezési terét is. A legtipikusabb közpolitika-filozófiák a következők (Bozeman, 1979):

Protektorizmus. Mivel az emberek alapvetően negatív beállítottságúak (korlátozott tudásúak és képességűek, agresszívak és fősvények), a kormányzatnak az a feladata, hogy megvédelmezze őket egymástól és önmaguktól. Ez a Platon és Hobbes vonalán haladó megközelítés erős elitista implikációt tartalmaz, amely szerint van a társadalomban egy olyan aktor (egyen, csoport, intézmény), amely megmondja, hogy mi a jó közpolitika. További lényeges feltételezés, hogy aktív kormányzatra van szükség, amely él a hatalommal és érvényesíti a jót. (Hazai esélyei ennek a filozófiának meglehetősen jók.) A szabályozó-szankcionáló, a rendet és a hatékony államot hirdető kormányzat értékalapja a protektivizmus. A protektivizmus társadalmi érdekfelfogása procedurális: a társadalmi érdek kényszerítőerő, amely a törvényeknek megfelelő csatornába tereli a részérdekeket.

Racionalizmus. Filozófiai gyökereit tekintve ez az irányzat Arisztotelész racionalizmusának, Berkeley és Locke empiricizmusának vonalán halad. De hatott rá Max Weber és a tudományos menedzsment irodalma is – ezek mind azt a felfogást igazolják, hogy a közügyek megfelelő megoldása a tudomány rendelkezésre álló módszereivel lehetséges. A tervezés, az elemzés, a programértékelés, a hatás- és hatékonysági vizsgálatok segítik a döntéshozatalt, a döntéshozók pedig használják a megoldást segítő módszereket. A szubjektív és megbízhatatlan cselekvések felválthatók átlátható és kiszámítható eljárásokkal. Ez a filozófia a szakértők iránti bizalomra épül, és nem értékeli túl a kormányzás szerepét. A kormány feladata a társadalmi tervezés, és indokolt esetben az intervenció.

A racionalizmus a közérdek formális koncepcióját vallja, miszerint a közérdek a fennálló politikai mechanizmusokban értelmezhetően megfogalmazást nyer, és lebontható stratégiai célokban kifejeződik.

Brókerizmus. Ennek a felfogásnak a középpontjában az egyensúlyt teremtő állam áll: a kormányzat az érdekcsoportokkal együttműködve hozza meg a közpolitikai döntéseket, és ezek mindenki számára előnyösek. Easton adja ennek a filozófiának egyik legszemléletesebb megfogalmazását: a politika nem más, mint az erőforrások és értékek allokációja egy, az érintett társadalmi csoportok által legitimnek elfogadott, megbízott kormányzat közreműködésével (Easton, 1979). A pluralizmus- és korporatizmus-elméletek nyilvánvalóan sok ponton érintkeznek ezzel a közpolitika-filozófiával. Először kérdéses lehet ugyan, hogy mely társadalmi csoportok (pártok, gazdasági érdekcsoportok, civil szervezetek) mennyire hatékony szereplői a közpolitikai folyamatnak, de az nem kérdéses, hogy a modern demokráciákban a hatalmi központ egyeztet az érdekcsoportokkal a közpolitikák elfogadásakor. Az persze nem mindegy, hogy a brókerista közpolitika-csinálás miként zajlik. Theodore Lowi azzal támadja a brókerizmust, hogy annak már kiinduló felfogása hibás. Az érdekcsoportokkal folytatott „egyensúlyozás” nem az emberek érdekeinek kielégítését, hanem a status quo fenntartását szolgálja. Arról

nem is beszélve, hogy az érdekcsoportok nem egyenlő mértékben férnek hozzá a döntések befolyásolásához. A szituáció következménye a politikai cinizmus és nihilizmus növekedése (Lowi, 1969). Ismerős probléma, amely az európai – és benne a magyar – közpolitikai térnek is egyik érzékeny pontja. Nem feledkezhetünk meg azonban az ellenkező érvelésről sem, amely a társadalmi stabilitás, a demokráciát fenyegető érdekcsoport-konfliktusok kezelése érdekében tartja szükségesnek a hatalmi központ érdekegyeztető-alkudozó aktivitását. Fontos elem a „bróker” értékelkötelezettségének kérdése. Ennek két szintje van. Egyik az elkötelezettség a társadalmi béke értéke iránt. Ez jelenthet értéksemlegességet az érdekcsoportokkal kapcsolatban. A másik valamely érdekcsoport melletti értékelkötelezettség kérdése. Ha ez fennáll, akkor könnyen vezethet a társadalmi békét kockáztató magatartáshoz. Az állampolgári egyenlőség és a kisebbségek védelmének eszméje a kormányzattól megköveteli a különféle érdekcsoportok iránti semlegességet. Azt azonban láthatjuk, hogy a kormányzatnak széles játéktere van abban a tekintetben, hogy a társadalom milyen érdektagságát tekinti alapnak az érdekcsoportokkal folytatott egyeztetési mechanizmusok kialakításánál.

A brókerizmus a közérdeket egy olyan aggregátumnak tekinti, amely az érdekcsoportok által kifejezett csoportérdekekből jön létre. Nem feltétlenül érdekek mechanikus összege, de nem is szükségszerűen új minőség. A lényeg az, hogy az érdekegyeztetés mechanizmusában a konfliktuális érdekrendszerek folyamatos feltárása és újrarangsorolása folyik.

Pragmatizmus. Az angolszász világ közpolitikai filozófiája döntően a pragmatizmus. „Ha működik, csináld!” – hangzik a jelszó. Az amerikai közzféra már a modern közigazgatás kiépülése előtt erre a filozófiára épült, esetenként súlyos árat is fizetve az egyedi megoldásokért. A korszerű bürokrácia kialakulása sok vonatkozásban pragmatizmusellenes, hiszen a standardizálás, a személytelenség és a szolgálati út betartásának kötelezettsége erősen csökkenti a cselekvés lehetőségeit. Az amerikai kormányzat azonban megőrizte fragmentáltságát, amely az egységes működés szempontjából hátrány, a pragmatizmus szempontjából azonban sokszor előnyös. Charles E. Lindblom felfogása tipikus példája a közpolitikai pragmatizmusnak. Tudomásul veszi, hogy a közpolitika szükségszerűen inkrementális, vagyis nem lehetségesek túl nagy változások. A kis lépések politikája és a tapogatózva előrehaladás a reális módszer, mert soha nincs kezünkben a bölcsek köve. Nincsen „egyetlen legjobb megoldás”, csak különböző előnyökkel és hátrányokkal járó alternatívák vannak, amelyeket összehasonlítunk és a jobbnak látszót kiválasztjuk. Az esetek nagy részében aztán jön a tűzoltás, a korábbi hibákból fakadó következmények enyhítése. A pragmatizmus a lehetőségek művészete, és a jónak látszó megoldások gyakran ellentétesek a szabványokkal és a jogi előírásokkal (Lindblom, 1993).

A pragmatizmus egy állandóan változó, témához és időhöz kötött adott közérdeket lát, és nem firtatja ennek társadalomfilozófiai problémáit. Adottnak veszi, hogy a plurális társadalomban az érdekek pluraliz-

musa érvényesül, így ami konkrét, az reális. Azt kell érvényesíteni, ami az adott szituációban társadalmi érdekként tételeződik.

Transzferalizmus. Rousseau, Ricardo és Marx téziseire hivatkozhat az a közpolitika, amely a társadalomban meglévő, esetleg növekvő különbségek csökkentését tekinti alapvető értéknek és legfőbb feladatának. A társadalmi különbségek csökkentését szolgáló programok, és az egyes programok végrehajtása során a különbségek csökkentése a New Deal időszakától kezdve egyre nagyobb szerepet játszik. A kapitalista társadalomban ez az értékrend politikai és erkölcsi alapokra épül, és érvényesítése csak a gazdasági verseny racionalitásával szemben lehetséges. Ez a közpolitika-filozófia helyi és globális viták tárgya. A kötelező szociális érzékenység jegyében a kormányok és a politikai erők valamilyen mértékben elfogadják szükségességét – de a mérték paradigmatiszta különbséget jelent az egyes politikai csoportok és kormányok között. Magyarországon és valamennyi egykori államszocialista rendszerben, a transzferalizmus igen érzékeny kérdés. A társadalom nagy csoportjai követelik a kormányzattól e filozófia érvényesítését a közpolitikában. A privatizáció, a szociális háló, a szegénység ügye, a területfejlesztés mind át van itatva ezzel a problémával, miközben zűrzavaros ideológiai és erkölcsi kontextusokban zajlik az erről folytatott diskurzus. Mi az oka a szegénységnek? Hogyan kell segíteni a hátrányos helyzetűeknek? Milyen lehet a szociális ellátás? Hogyan kell kezelni a társadalom alsóbb rétegeit? Ezekre elsősorban nem a közpolitikának kell megadnia a választ, de a közpolitika kétségtelenül választ adhat ezekre a kérésekre.

A transzferalizmus normatív társadalmi érdekfelfogást követ. Eszerint társadalmi érdek a gazdasági egyenlőség felé haladás a társadalomban, s ezt kell a közpolitikának megvalósítania.

Egoizmus. Ez a közpolitika-filozófia a közpolitika önértékének érvényesítésére törekszik. E megfogalmazás feltételezi, hogy definiáltuk a közpolitikát, és azonosítani tudjuk ennek hordozóit. A későbbiekben még szó lesz a közpolitikai szereplőkről, most elegendő arra rámutatni, hogy ez az önérték nem más, mint az adott közpolitika hatalmi helyzetének, súlyának növelése. Függetlenül attól, hogy ez társadalmilag indokolt-e, növelni kell az adott területen lévő intézmények befolyását, a rendelkezésre álló eszközök nagyságát, a többi terület függését ezen területtől, vagyis birodalmat kell építeni annak minden fontos kellékével együtt. Machiavelli a politika céljának a fejedelem személyes hatalmának növelését tartotta. Az egoista közpolitika a közpolitika főszereplőinek hatalmát kívánja növelni. Ha ez a főszereplő a kormány, akkor a kormány újraelosztó és szabályozó pozícióját, ha ez a bürokrácia, akkor a bürokrácia hatalmát. Az egoista közpolitika példája lehet egy társadalombiztosítási bürokrácia mérhetetlen felnövelése, vagy egy minisztérium határtalan csúcsmisztériummá történő kiterjesztése.

Az egoista felfogás a társadalmi érdek kategóriáját figyelmen kívül hagyja. Ha publicisztikai szinten szükséges, átcsúsztatja saját partikuláris érdekét a társadalmi érdek helyére: „az általunk képviselt érdek a legfontosabb a társadalom számára”.

Mi a közpolitika?

A közpolitika leggyakrabban előforduló értelmezéseit a következőképpen kategorizálta Hogwood és Gunn:

1. tevékenységi területek, amit a politikai szereplők csinálnak,
2. társadalmi szükségletek általános kifejeződése,
3. specifikus javaslat,
4. kormányzati döntés,
5. elosztás,
6. újraelosztás,
7. szabályozás,
8. intézményépítés,
9. formális, törvényi felhatalmazás,
10. cselekvési program, folyamat,
11. a közszektor működésének eredménye (output),
12. a közszektor programjainak hatása (outcome),
13. elmélet vagy modell.

Ezeknek a megközelítéseknek közös jellemzője, hogy a közpolitika lényegét a közszféra gyakorlati oldaláról ragadják meg. Azokkal a folyamatokkal, cselekvésekkel foglalkoznak, amelyeket a közszféra szereplői végrehajtanak vagy végre akarnak hajtani. A közpolitika fogalmának következő vonásait világosan kell látnunk, mert ezeknek komoly következményei vannak a fogalom tudományos tartamára, használatára nézve.

- Egyik a fogalom tartalmának elhelyezkedése a társadalmi alrendszerben: nevezetesen az, hogy eredeti jelentése szerint a magánszféra komplementerét jelentő közszférához kötődik elsősorban és általában, s nem ennek egyes szereplőjéhez.
- A második a fogalom tartalmának történelmi fejlődése, amely az állami szerepvállalás növekedéséhez, a közszféra terjedelmének bővüléséhez és a közösségi szereplők körének kiszélesedéséhez kötődik.
- A harmadik a közpolitika gyakorlatias jellege. A figyelem középpontjában nem absztrakciók, hanem konkrét, gyakorlati programok állnak, azok minden elemével egyetemben.
- A gyakorlatias és alkalmazott társadalomtudományi megközelítés nem jelenti azt, hogy a közpolitika tudománya szükségszerűen „kliens” jellegű lenne. A megvalósuló közpolitika a politikai rendszer intézményi szereplőinek közös produktuma, s ennek hatékonyságát és célszerűségét egyaránt lehet vizsgálni. A szereplők egy része helyzeténél fogva a közpolitikán belül van, és esetleg nem is feladata a közpolitika bírálata. Más szereplők és a közpolitika-elemzők egy része viszont nem csak azt vizsgálja, hogy megfelelően végezték-e a feladatukat a közpolitika megvalósítói, hanem azt is, hogy megfelelő volt-e a maga a közpolitika.

Ahelyett, hogy a szakirodalomban megtalálható számtalan, egyedi definíciót megkísérelnénk összegezni, nézzük meg, hogy melyek a közpolitika leggyakrabban említett elemei! Először is a közpolitika inkább azzal kapcsolatos, amit a kormányzat ténylegesen csinál, s csak másodlagosan azzal: mit szeretett volna csinálni. (Ebben a vonatkozásban

azonban fontos, hogy a kormányzat mit nem tett meg.) Másodszor: a közpolitika szereplői nem csak a hivatalos szereplők. A közpolitika általában az egész kormányzati vertikumot érinti, és gyakran informális szereplőket szintén, akik nagyon fontosak és befolyásosak lehetnek. Harmadszor: a közpolitika nem korlátozódik a törvényhozásra és a kormányzat által létrehozott jogi szabályozásokra, ezeknél sokkal átfogóbb jelenség. Negyedszer: a közpolitika egy tudatos cselekvés, amely meghatározott célok elérése irányul. Ötödször, a közpolitika lehet hosszabb vagy rövidebb távú folyamat, amely nemcsak törvények megalkotására irányul, hanem tartalmazza azok végrehajtását és végrehajtását, valamint az értékelést is.

A közpolitika általában tartalmazza a következő elemeket is: a szűkös rendelkezésre álló eszközök iránt megnyilvánuló igényeket valahogy egyeztetni, koordinálni a szereplők tevékenységét, bizonyos magatartásokat támogat és másokat tilt, védelmez csoportokat és egyéneket, valamint közvetlen hasznot eredményez az állampolgároknak.

A közpolitika típusai

A közpolitika-filozófiák áttekintésekor már egy tipológiát megadtunk. Most nézzük meg, hogy milyen további jellemző csoportosításokat végezhetünk el!

A kormányzati aktivitás szempontjából *szabályozó, elosztó és újraelosztó* közpolitikákat különböztethetünk meg (Lowi, 1969). A mobilizált eszközök tekintetében *materiális és szimbolikus* közpolitikákkal találkozhatunk. Míg az előbbi anyagi eszközök felhasználásával valósítja meg céljait, a szimbolikus közpolitika az általa közvetített értékrend segítségével fordítja a társadalom figyelmét valamilyen irányba, vagy reflektál valamilyen társadalmi igényre. Gondoljunk például arra, hogy a kormány meghirdeti, hogy valamilyen értéket preferál (család, hazafiság, rend, ifjúság), ami azután ebbe az irányba mozdítja a döntési mechanizmusokat. A szimbolikus közpolitika persze lehet pótlék is – visszajelzés a társadalomnak, amikor nem állnak rendelkezésre közösségi javak valamely cél megvalósításához (Edelman, 1964). Tartalmi szempontból a közpolitika lehet *szubsztantív* vagy *procedurális*. Az előbbi egy konkrét akcióprogram a megfelelő célokkal és erőforrásokkal, míg a második azokat az eljárásokat tartalmazza, ahogyan valamit végre kell hajtani (Anderson, 1994).

A közpolitika fogalmával kapcsolatban abban a tekintetben általában egyetértés van a szakirodalomban, hogy a közpolitika egy folyamat, és ez a folyamat különböző szakaszokra osztható.

Evidenciának tekinthető, hogy a közpolitika szakaszai a következők: – az ügy felmerülése – döntés – végrehajtás – értékelés.

A közpolitikával foglalkozó szakirodalomban számtalan finomabb tagolást is találunk, attól függően, hogy a közpolitika-tudomány melyik területével foglalkozik, vagy melyik megközelítési módját vallja az adott szerző.

Lasswell (1971):

1. javaslattevés
2. előírás
3. felhatalmazás
4. alkalmazás
5. befejezés

Easton (1979):

1. kezdeményezés
2. információ
3. mérlegelés
4. döntés
5. végrehajtás
6. értékelés
7. befejezés

Brewer-DeLeon (1983):

1. kezdeményezés
2. becslés
3. kiválasztás
4. megvalósítás
5. értékelés
6. befejezés

Hogwood-Gunn (1984):

1. döntés a döntés szándékáról
2. döntés a döntés módjáról
3. az ügy megfogalmazása
4. előrejelzések
5. a célok, prioritások megfogalmazása
6. az alternatívák elemzése
7. végrehajtás, követés, ellenőrzés
8. értékelés, felülvizsgálat, befejezés, folytatás, leállítás

Lasswell tagolási javaslata mögött egy hagyományos kormányzati bürokrácia mechanizmusának a képe fedezhető fel, amely a maga procedurális szabályainak megfelelően csinálja a közpolitikát. Easton a rendszerelméleti megközelítésének megfelelően bontotta fel a folyamatot. A másik két javaslat tükrözi, hogy a két szerző-páros elsősorban közpolitika-elemzéssel foglalkozik, s ebből a szempontból viszonyult a közpolitikai folyamat tudományos vizsgálatának céljait szolgáló tagoláshoz.

Jellemző, hogy a legegyszerűbb, négyes szakaszolás harmadik tagja, a végrehajtás, ami a többi javaslatban alkalmazás és megvalósítás elnevezéssel is felbukkan, mindegyik tagolásban osztatlanul megjelenik. Ám az előtte lévő szakaszok száma általában nagyobb. A szakértők az ügyek felmerülésének periódusát, s különösen a döntés szakaszát bontják további részekre, kifejezve ezzel ezek összetettségét, bonyolultságát.

Bármely típusát és tagolását tekintjük is a közpolitikának, egyértelműen látható a közpolitikai megközelítés jelentősége. A makropolitikai megközelítés értékes információkat ad az intézményrendszer működéséről, a hatalmi ágak viszonyáról, a pártokról és az ideológiai összefüggésekről. A mikropolitikai megközelítés a választói magatartást, a politikai szocializációt és a politikai attitűdöket taglalja. A közpolitikai megközelítés a mezropolitikai szintet, a politikai szervezetek és a kormányzat működését, az érdekek gyakorlati mozgását és a hatalom konkrét működését vizsgálja. Azokat a részleteket, amelyeken a politikai stratégiák áll-

nak vagy buknak. Fejlett közpolitikai tudomány és közpolitika-elemzés esetén nem áll meg a tudásunk ott, hogy a politikában (is) „más az elmélet, és más a gyakorlat”, hiszen folytatódhat azzal a kérdéssel a munka: „milyen a gyakorlat?”.

A közpolitika szakaszainak politikuma

A közpolitika első szakasza az ügy felmerülése (*agenda setting*). A politikai rendszerek, s benne a kormányzatok stabilitásának egyik igen fontos feltétele, hogy a társadalmi szükségleteket megfelelő időben és adekvát módon legyenek képesek felismerni, az érdekmozgásokat „becsatornázni”. Nem magától értetődő az, hogy egy demokratikus rendszerben mindez automatikusan megtörténik. Mindenekelőtt ki a felelős azért, hogy a fontos ügyek napirendre kerüljenek? Három lényegi típust találunk a modern politikai rendszereknél: az *elitista*, a *pluralista* és az *államcentrikus* modelleket (Peters, 1996). Mind a három modell, vagy mechanizmus, egyszerre van jelen a modern demokráciák gyakorlatában, de nem egyenlő súllyal. Az elitista modellben a politikai napirendet egy szűk politikai elit határozza meg, amely befolyását, hatalmi helyzetét és szociális jellemzőit tekintve elkülönül a társadalom többi részétől. Ennek az elitnek szükségszerűen kialakul sajátos nyelvezete. Az elit tagjai egymáshoz viszonyulnak, létükben egymásra reflektálnak, egy közösséghez tartoznak, még ha egymással vetélkedő csoportokra tagozódnak is. Kialakul egy olyan szociológiai helyzet, amelyben az elit vetélkedő tagjai egymással inkább megosztják az információkat, mint saját „tömegeikkel”. Jellemző az elit tagjai közötti paktum-politizálás, amellyel a stabilitás érdekében áthidalják „mezei hadaik” lázongását.

A pluralista modell esetében az érdekcsoportok kiemelt szerepe valószínűleg, s ennek több fajtája lehet. Az amerikai közpolitikában elsősorban a szervezett üzleti csoportok rendelkeznek befolyással. Az európai közpolitika fő jellemzője a korporatizmus, amely a szociális partnerek megkülönböztetett szerepére épül.

Azokban parlamenti demokráciákban, ahol sem az üzleti csoportok, sem a munkavállalók szervezetei, sem a civil társadalom nem elég erős a politikai napirend befolyásolásához, nagy esélye van az államcentrikus modell kialakulásának. Ebben az esetben az ügyeket alapvetően a parlament és – főleg – a kormány nevezi meg és szelektálja. Ez a modell nagyon megfelel a hazai tradícióknak.

Normatív alapon nehéz lenne ezeket a modelleket a priori értékelni. Ha a közpolitika sikeresen teljesítette a céljait, vagy megbukott, ennek számtalan oka lehet az ügy felmerülési szakaszának hiányosságain kívül is. Általánosságban a következő követelményeket lehet a közpolitikai folyamat első szakaszával kapcsolatban megfogalmazni:

1. Ellensúlyozni kell azokat a mechanizmusokat, amelyek – Bihari Mihály terminológiájával élve – „terepszínűvé” teszik az érdekmozgásokat. A szabad választásokra épülő parlamentáris rendszer sajátossága, hogy a pártok a politikai szimbólumok területén megkeresik a különbségüket

hangsúlyozó általános jeleket, míg a közpolitikai kérdések többségében igyekeznek mindenkihez szólni, elmosni a karakterisztikus vonásokat. A nyilvánosságban meg kell lenniük azoknak a „terepeknek”, ahol a konfliktusok, az érdekek, a problémák a maguk eredeti formáiban merülhetnek fel, és kerülhetnek a döntési fórumokra. A nálunk fejlettebb és nagyobb országokban ma már olyan közpolitikai közösségekről vagy alrendszerekről beszélhetünk, ahol ezen rendszerek része a szakpolitikai nyilvánosság, és annak médiumai.

2. Rendkívül fontos a szakmai médiumok megléte és általában a média korrekt szakszerűsége. Ha az állampolgárok folyamatosan csak egy szűk szakmai körből kapnak információt az egyes ügyekben, és ráadásul ez az információ felületes, szakmailag hibás, akkor ennek a félretájékoztatásnak az lesz az eredménye, hogy az állampolgárok nem tudják saját problémáikat sem megfelelő keretben értelmezni.

3. A szakmai szervezeteknek, a civil társadalom érdekszervezeteinek és a gazdasági érdekszervezeteknek életképes autonómiával kell rendelkezniük, és egyúttal széles kapcsolatrendszerrel kell kötődniük a politikai napirendet meghatározó mechanizmusokhoz. Ennek hiányában a politikai rendszer érdekközvetítő képessége csökken.

4. A participatív politikai kultúra bizonyos szintjére van szükség annak érdekében, hogy a közélet résztvevőinek köre elég széles legyen, és a szereplők elég bátrak legyenek, az ügyeket hatásosan és nyilvánosan felvetni. A politikai felkészültség, az állampolgári ismeretek és megfelelő politikai nyelvezet is szükséges ahhoz, hogy a közélet szereplői hatékonyan tudjanak kommunikálni egymással.

Az ügyek felvetése kapcsán már megjelenik a különböző uralmi tényezők, a „kráciák” problémája. Gombár Csaba hívta fel először a figyelmet az 1980-as években arra, hogy a „kráciáknak” fontos szerepük van a politikai rendszer működési folyamataiban, mert az általuk megtestesített racionalitások egymással nem helyettesíthető tartalmakat hordoznak. Ez a fogalmi keret jelentős adalék a hazai közpolitikai közeg értelmezéséhez is (Vass, 1999). A demokrácia, mint az érdekcsoportok által kiformált törekvésekre épülő döntésbefolyásolás, a bürokrácia, mint a hivatali racionalitás szempontrendszere, a technokrácia, mint a szakmai szempontok érvényesítése, a logokrácia, mint a távlatos ésszerűségek megjelenítése, mind olyan eleme a politikai napirendnek (és utána a döntéshozatali folyamatnak is), amely nem hiányozhat. Jelenlétük kívánatos arányát és súlyát nem lehet előre pontosan megmondani, ennek „eltalálása” bizonyos értelemben a politika művészete.

Gombár Csaba utalt arra is, hogy ezen uralmi tényezők szereptévesztése szerepvesztéssel jár. A demokrácia szempontjait nem tudja képviselni a bürokrácia, a demokrácia nem helyettesítheti a technokráciát. Ha erre mégis sor kerül, a helyettesítő uralmi tényező sem a másik, sem a saját logikát nem tudja érvényesíteni. Az intézmények és szervezetek között folyó vetélkedés a nagyobb presztízsért és befolyásért oda vezethet, hogy a „kráciák” közül valamelyik (akár több is) kiszorulhat a fontos fórumokról. Hosszabb távon a közpolitika azonban minőségileg sérül, ha a „kráciák” közül bármelyik hiányzik is.

A döntési szakaszt a közpolitika sűrített lényegének is szokták ábrázolni. A döntésemélet mellett a döntéshozatali mechanizmusok szociológiai vizsgálata és a közigazgatási döntések természetének feltárása a nemzetközi szakirodalom leggyakoribb témája. Ezeknek ismertetésére és elemzésére itt nincs mód. Igen figyelemre méltó azonban az a strukturális körülmény, hogy a közpolitikai döntés politikai elhelyezkedése különbözik a kontinentális európai és az angolszász politikai rendszerekben. Erre a különbségre ritkán szoktak utalni, mert a nemzetközi közigazgatás-tudomány evidenciának veszi, nálunk pedig a közpolitika-tudomány kialakulatlansága miatt az egész problematika ismeretlen. A tétel a következő: az angolszász és a kontinentális európai kormányzati rendszerek között az a különbség, hogy az előbbieken a közpolitikai döntést a közigazgatásban hozzák, míg az utóbbiakban a politikai szinten (Jabes-Vintar, 1995). Az új-zélandi, ausztrál, amerikai vagy brit közigazgatás önállósága ismeretes, bár ennek valóságos működését nálunk kevesen tanulmányozták. Magyarországon azonban biztosan elképzelhetetlen a közigazgatásnak olyan mértékű önállósága, amely kiterjedne a közpolitikai döntésre. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a bürokráciának nincs nyomásgyakorló vagy döntést befolyásoló képessége a közpolitikai folyamat során. Megnyilvánul ez az ügyek szelektálásának és értelmezésének folyamatában, de ami sokkal problematikusabb, a közpolitika harmadik, végrehajtási szakaszában is. Mi ad lehetősége arra, hogy a végrehajtás során közpolitika-csinálás történjen? Erdemes áttekinteni Lindblom listáját azokról a lehetőségekről és okokról, amelyek következtében a közpolitikák a végrehajtó apparátusok kezében jelentős változásokon mehetnek keresztül (Lindblom, 1997).

A közpolitikai döntés pontatlansága. Ennek oka lehet a törvényhozó vagy a politikai döntést hozó testület sietsége, esetleg szakmai tájékozatlansága. De lehet szándékosság is, amellyel a részletek meghatározását a közigazgatásra hagyják. Tisztában lehetnek azzal, hogy képtelenség minden részlettel számolni, minden körülményt előre látni. Ezért megengedik a közigazgatásban dolgozóknak, hogy maguk dolgozzák ki a programok részleteit. Bármilyen legyen az ok, a bürokrácia nagyobb befolyással rendelkezik a közpolitika tartalmára, mint azt a politikai játékszabályok eredetileg meghatározták. Lehet, hogy ez a befolyás jó irányba viszi a közpolitikai folyamatot, de lehet, hogy nem. Az biztos, hogy a bürokrácia szempontjainak utólagos érvényesítése a végrehajtás során sokkal problematikusabb, mint nyilvános értékelése a közpolitikai döntés előkészítésének szakaszában.

A végrehajtás ellentmondásos kritériumai. A közpolitikai döntéseket hozó testületek gyakran kényszerülnek arra, hogy a végrehajtással kapcsolatban egymásnak ellentmondó kritériumokat fogalmazzanak meg. Ennek oka lehet a források szűkössége, amelynek következtében egyidejűleg kellene finanszírozni olyan program-részeket, amelyekre együtt nincs elegendő pénz. Vagy nem mernek leépíteni korábbi intézményeket, mechanizmusokat, de ki akarják építeni az újakat, miközben a kettő nem tud egyszerre működni. Sok példát lehet erre találni a szociálpolitikai vagy az oktatáspolitikai programok területén. Minden esetben a

köztisztviselők kezébe kerül a döntés arra nézve, hogy a közpolitika mely elemeit szabotálják el, és mely elemeit valószínűsítják meg.

Az ösztönzők elégtelensége. A formálisan elfogadott közpolitika megvalósításának szokásos hivatali mechanizmusai nem jelentenek elegendő garanciát arra, hogy az a gyakorlatban is megvalósuljon. A szokásos hivatali köteleességteljesítés keretében az engedelmeskedő megfontolja, hogy mi az, ami számára nem jár hátránnyal a feladatok teljesítése során, s melyek azok a teendők, amelyek esetleg egyéni érdekeit sértik. A köztisztviselő például el akarja kerülni, hogy túlságosan sokat kelljen dolgoznia, vagy nem akarja, hogy személye összefonódjon egy népszerűtlen programmal, vagy éppen hagyja magát megvesztegetni, és nem hajtja végre a teendőket, vagy azok egy részét. Ezen a magatartáson az olyan ösztönzők, mint a jutalom és előléptetés csak kismértékben tudnak változtatni. Gyakran előfordul, hogy a köztisztviselő a régi rutin miatt nem hajlandó új dolgokat csinálni. Mindezek miatt a közpolitika esetleg nem azt eredményezi, amit célként kitűztek, hanem amit a közigazgatásban dolgozók csinálnak belőle.

Ellentmondó utasítások. A gyakorlatban sokszor előfordul, hogy a hivatal lineáris utasítási lánc egyáltalán nem úgy működik, ahogy azt a szervezeti és működési szabályzatok készítői elképzelték. Időbeli elcsúszások, félreértések, személyi ambíciók és koordinációs problémák miatt a beosztottak több vezetőtől kaphatnak ugyanarra vonatkozóan egymásnak ellentmondó utasításokat. A szervezetlenség a hivatalnokok számára azt is lehetővé teszi, hogy maguk teremtsenek ilyen helyzetet. Az ellentmondásos utasítások minimum leállíthatják egy időre a végrehajtást, de lehetőséget adhatnak a végrehajtás irányának módosítására is.

Korlátozott szakértelem. A közigazgatásban dolgozók sokszor találkoznak teljesíthetetlen követelményekkel. A valóságos feltételeket figyelmen kívül hagyó döntések megoldhatatlan feladatok elé állítják a köztisztviselőt. Ilyenkor a szaktudás nem segíthet. Előfordul, hogy a döntéshozók a közigazgatás szakmai felkészültségét messze meghaladó célok elérését követelik meg. Ilyen esetekben végül a bürokrata bizonyos mértékig maga szabja meg, hogy mit fog tenni.

Az erőforrások elégtelensége. A közpolitikák kivitelezéséhez a közigazgatásban sokszor nem áll rendelkezésre elegendő forrás. Ennek oka lehet a döntéshozók által rosszul felmért forrásigény vagy a döntés során az alternatívákról vitázó felek között megkötött rossz kompromisszum. Esetenként az is lehetséges, hogy a döntéshozók nem kötelezik el magukat igazán a program mellett, ezért nem adják meg a szükséges eszközöket a végrehajtáshoz. Különösen akkor fordul ez elő, amikor a politikusok a közvélemény nyomása miatt rákényszerülnek olyan programok meghirdetésére, amelyek végrehajtása igazából nem állt szándékukban. A hivatalok rákényszerülnek annak eldöntésére, hogy megpróbáljanak valamilyen erőkoncentrációval mégis eleget tenni az elvárásoknak, vagy módosítsák a programokat, redukálják a célokat és a kiadásokat, vagy esetleg szabotálják a végrehajtást.

Inkrementalizmus. Végül fontos mozzanat az is, hogy az inkrementalista közpolitika-csinálás önmagában is a végrehajtás szakaszára

helyezi a közpolitika formálásának jelentős részét. Már korábban említettük, hogy az inkrementalizmus a közigazgatás természetének inkább megfelelő, kis lépések taktikáját jelenti. A közpolitika formálása ennek következtében menet közben történik. Meghosszabbítja a döntést, megkezdődik a végrehajtás, majd az első próbálgatások és tapasztalatok alapján korrekciókra kerül sor. És ez így folytatódik. Ez a típusú közpolitika a végrehajtásban meghatározó szerepet játszó bürokráciát aránytalanul befolyásos helyzetbe hozza a közpolitika folytatására vonatkozó döntések tartalmának alakításánál.

A közpolitika hazai környezete

Az eltérő társadalmi, politikai és történelmi fejlődés eltérő kormányzati mechanizmusokat és közpolitikai modelleket eredményezett. Ezekben a modellekben eltérő a szereplők súlya, a felelősök szerepe a folyamat különböző szakaszaiban, az elszámoltathatóság és az érdekek érvényesíthetőségének esélye. A magyar közigazgatási tradíció a kontinentális európai hagyományokat követi, s ennek is az államszocialista időszak örökségével megterhelt verzióját. A közpolitikai megközelítés nem része ennek a hagyománynak. Már az is nehézségbe ütközik, ha meg akarjuk ismerni a közpolitika szempontjából releváns közigazgatási-kormányzati feltételeket. Többéves munkába került a kormányzati közpolitikai döntési mechanizmus pontos feltárása (Sándor-Vass, 1998), amely igazolta, hogy a magyar kormányzati rendszerben a közpolitikai döntések a kormány legfelső, politikai szintjén születnek. Általában azonban a bürokrácia szorosra zár, és sikeresen kivédi a kutatói kíváncsiságot, s ebben jó partnerre talál a mindenkor politikában. Könnyen kialakul egy olyan helyzet, amelyben a politikai akaratot végrehajtó közigazgatás tevékenységét a politikus döntéshozók titkosítják, vagy maguk a bürokraták titkosítják saját működésüket, és ebben a politikusok egyetértő támogatására találnak. (Természetesen ez kényes helyzet mindenütt a világban. A titkosság határait azonban éppen az adófizető állampolgárok akaratára alapján sokkal szűkebbre húzzák, az átláthatóság és az elszámoltathatóság garantáltabb azokban a rendszerekben, amelyekben egyrészt a demokrácia konszolidáltabb, másrészt a szemlélet gyakorlatiasabb.) Lényeg, hogy ma még inkább csak beszélgethetünk, mint tudományosan megalapozott vitát folytathatunk a közpolitika magyarországi környezetét meghatározó közigazgatási viszonyokról. A közigazgatási környezet legfőbb jellemzői a következők:

1. A politika és a közigazgatás között nincs garantált elválasztás sem a szabályok, sem az attitűdök szintjén. A politikusok nem tisztelik a közigazgatás szakmaiságát és függetlenségét; a köztisztviselők arra kényszerülnek, hogy kiszolgálják a napi politikai akaratot. Olykor a köztisztviselők kihasználják ezt a helyzetet, és politikai szolgálatokkal próbálnak szakmai előnyökhöz jutni.

2. Előírás-orientált a működés: a figyelem középpontjában az eljárási szabályok állnak, nem a közpolitikai célok és eredmények.

3. A „felülről lefelé” rendszere miatt általános a felelősségáthárítás, az állampolgárokkal kapcsolatos érzéketlenség, illetve a demokratikus kontroll, az elszámoltathatóság és az átláthatóság hiánya.

4. A vezetés, a működtetés és a gazdálkodás szintjén fényérvényi a lemaradás a versenyszféra módszereitől és technikai szintjétől. Korszerűtlen a tudásösszetétel: a tradicionális jogi ismeretek és a politikai alkalmazkodási készségek fejlettek, a korszerű vezetői tudás, a hatékony és eredményes működést és gazdálkodást szolgáló ismeretek és technikák nagymértékben hiányoznak.

5. A jövedelmi és érdekeltiségi viszonyok miatt a személyi állomány kontraszelektált, felkészültsége többnyire elavult, a rutin az egyetlen stabilizálóelem, amely fontos; ez azonban a rugalmatlanság miatt a rendszer költségességét növeli.

6. Az érdekegyeztetés átpolitizált és instabil gyakorlata miatt a közszféra döntéseinek minősége gyakran nem megfelelő, végrehajthatósága nehézkes, értékelése féloldalas.

A felsorolt jellemzők következtében a magyarországi közpolitika „beteg”. Főbb patológiás jellemzői a következők:

1. Egyensúlyzavaros, az érintett szereplők súlya és koordinációja a túlpolitizáltság miatt aránytalan és kiszámíthatatlan, a „kráciák” funkcióévesztése funkcióvesztéssel jár. Különösen érzékeny „keringési zavar” áll fenn az érdekszervezetek és a döntéshozók között.

2. „Testi hibás”, hiányzik az utolsó szakasza: a közpolitikai folyamatok elkezdődnek, de soha sem futnak ki, nincs értékelőszakaszuk és lezárásuk.

3. Önértékelési zavarokkal küzd, mert a domináns szereplőinek szakismeretei egyoldalúak, a különböző politikai és szakmai elemek között nincs közvetítés, a közigazgatási-jogi tudással rendelkezők általában lenéznek a közgazdasági tudás szerepét és jelentőségét, nem értik az állampolgároknak, az adófizetőknek mutatott magatartás és image jelentőségét.

Milyenek a gyógyulás esélyei? Elsősorban az időtényező jelentőségét kell kiemelni. A generációs megújulás (1) ami lassan, de automatikusan a köztisztviselői kar gondolkodásmódjának, tudásának és képzettségének minőségi változását eredményezi. Előtérbe fog kerülni a korszerű közgazdasági és közpolitikai ismeretanyag, amely nélkülözhetetlen a színvonalasabb közpolitikához. A közigazgatási reform folyamata (2) is idővel eredményeket fog hozni nemcsak az intézményrendszer fejlődésében, hanem a közigazgatás működésének hatékonyságában, eredményességében és átláthatóságában is.

Ezt az optimista várakozást korlátozza egy objektív akadály, amely a politikai ciklus és a közpolitikai ciklusok közötti különbségből adódik. Nevezetesen a 4 éves parlamenti, kormányzati ciklusok a közigazgatási bürokrácia működését nagyon hátrányosan érintik. Tapasztaltuk, hogy a választások után legalább fél évig áll a közigazgatásban a közpolitikai programok végrehajtása. Az új kormány felfüggeszti az előző kormány által elhatározott közpolitikákat, újraértelmezi és szelektálja azokat. Az apparátus csak a kormányzati ciklus első évének végén „lendül bele” a

közpolitikák végrehajtásába. A következő választások előtt egy évvel megkezdődik a ciklus értékelése. Ekkor a közigazgatásban a végrehajtás alá van rendelve a választási kampány követelményeinek. Eredménykényszer van, az értékelés csak pozitív lehet, fontos döntések nem a végrehajtás, hanem a választók megnyerése céljából születnek. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatás lényegében két évig tud nyugodtan dolgozni, két évig van esély arra, hogy a politikai vezetők vezessék az apparátusokat. A ciklusok közötti különbség különösen kirívó a közigazgatási reform esetében. 1990 óta kétévenként, 1992-ben, 1994-ben, 1996-ban, majd 1999-ben születtek reformstratégiák. Közben nem volt egyszer sem értékelés, és feltehető, hogy a közigazgatás fejlesztése nem kétéves, hanem sokkal hosszabb ciklusokban történhet. Az adminisztratív közpolitika tehát teljesen fragmentáltan haladt előre, maga előtt tolvaa legnagyobb kérdéseket: regionalizmus, EU-csatlakozás, államháztartási reform, költségvetési gazdálkodás reformja stb.

A közigazgatási és politikai ciklusok közötti különbség káros hatásai között utolsóként egy olyan, korábban már említett káros következményre kell a figyelmet felhívni, amely részben a közpolitika bürokratikus jellegéből is fakad: a közpolitikai folyamat utolsó szakaszának hiányára. Az értékelés elmaradását a bürokrácia időhiánnyal, a szakmai közvélemény a szakismeretek hiányával, az elemző a közpolitikai szereplők ellenérdekeltségével magyarázza. Az értékelés hiánya nemcsak az elszámoltathatóságot, hanem a jövőbeni tervezhetőséget és a várható hatások felmérését is lehetetlenné teszi. A közpolitikák utólagos hatásvizsgálatát előíró legfrissebb közigazgatásireform-határozat végrehajtásához tehát elemi érdekünk fűződik.

IRODALOM

- Goodin, Robert E.–Klingeman, Hans-Dieter (eds.) 1998. *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press
- Ágh Attila, 1994. Az amerikai közpolitika. *Politikatudományi Szemle*, 1. 185–210.
- 1995. Az európai közpolitika. *Politikatudományi Szemle*, 2. 139–162.
- 1993. Közpolitika. *Budapest Papers on Democratic Transition*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest
- Anderson, James E., 1994. *Public Policymaking*. Houghton Mifflin Company
- Brewer, G. D.–DeLeon, P., 1983. *Foundations of Policy Analysis*. Dorsey Press
- Bozeman, Berry, 1979. *Public Management and Policy Analysis*. St. Martin's Press New York
- Easton, D., 1979. *A System Analysis of Political Life*. University of Chicago Press
- Edelman, Murray, 1964. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana, University of Illinois Press
- Hill, Michael, 1997. *The Policy Process in the Modern State*. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf
- Hogwood, Brian W.–Gunn, Lewis A., 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press
- Jabes–Vintar (eds.) 1995. *Public Administration in Transition*. NISPAcee
- Lasswell, Harold, 1971. *The Pre-view of Policy Sciences*. American Elsevier. New York
- 1951. The policy orientation. In: D. Lerner–H. Lasswell (eds.); *The Policy Sciences*. Stanford University Press

- 1968. The policy sciences. In: *Encyclopedia of the Social Sciences* 12. New York; MacMillan
- Lindblom, Charles E.–Woodhouse Edward J., 1993. *The Policy-Making Process*. Prentice Hall
- Lindblom, Charles E., 1997. *A programalkotás folyamata*. BKE Aula
- Lowi, Theodore, 1969. *The End of Liberalism*. W. W. Norton Co. Inc. New York
- Peters, Guy B., 1996. *American Public Policy: Promise and Performance*. Chatham House Publishers, Inc.
- 1995. Peters, Guy B.: *The Politics of Bureaucracy*. Longman
- Sándor Péter–Vass László, 1998. Koalíciós kormány – miniszterelnöki kormányzás. In: *Magyarország politikai évkönyve 1998*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 122–137.
- Stillman, Richard J., 1995. *Közigazgatás*. Századvég–Osiris
- Vass László, 1999. Közpolitika és szakértelmiség. In: *Politikaelméleti tanulmányok Schlett István 60. születésnapjára*. ELTE ÁJK Politológiai Tanszék–Korona Kiadó, 209–218.
- Wilson, Woodrow, 1887. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*