

A KÖZPOLITIKA VÁLTOZÓ PARADIGMÁI: AZ ÉRDEKCSOPORTOKTÓL A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁSIG

Ágh Attila

(egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem)

Összefoglaló

A közpolitika mára elterjedt kifejezéssé és sajátos politikatudományi diszciplínává vált, amelynek többnyire két változata jelentkezett hazánkban. Az egyik erősen filozofikus elmélkedés a kormányzásról, a másik pedig elméletileg nem rendszerezett konkrét esettanulmány, és mindkét véglet egyformán elszegényíti a magyar közpolitikai kutatást. A közpolitika (policy) *korszaka* maga is három nagy *szakaszra* osztható Európában az elmúlt évtizedekben, ami egyben jelzi az elméleti alapokat is. A szakaszokat tisztá „analitikus eszköznek” tekinthetjük, hiszen a valóságos történeti folyamatban jelentős az átfedés, de a folyamatos átalakulásban szükség van olyan mérőföldkövekre, amelyek jelzik a szakaszváltást. Ezekben a szakaszokban három, egymásból kinövő, de érdemben mégis különböző paradigma jelentkezik, illetve a közpolitikai döntéshozatal három ideáltípusa vázolható fel. Az első szakasz a kiteljesedett érdekképviselőkre, a második a jó kormányzásra, a harmadik pedig a többszintű kormányzásra koncentrál. Az államnak mindhárom szakaszban más és más a szerepe. Az első szakaszt a koordináló, a másodikat a szabályozó, a harmadikat pedig a fejlesztő állam jellemzi.

Kulcsszavak: kormányzat és kormányzás ■ érdekképviselők ■ közpolitikai háromelemek és hálózatok ■ új kormányzási módok és többszintű kormányzás

A KÉPVISELETI DEMOKRÁCIA HÁROM KORSZAKA

A politika három kulcsszava az angolszász világban a polity, a politics és a policy. A polity közismerten a politikai intézményrendszert, a politics a politikai tevékenységet, míg a (public) policy a közpolitikát jelenti. Bevezetőül szükséges a társadalomirányítás történelmileg változó – egymást követő, ám történelmileg számos vonatkozásban átfedő – három *korszakát* felvillantani, hogy a policy jelenlegi korszakát – a maga három *szakaszában* – a másik két korszakkal szembeállítva kontrasztosan és közelebbről elemezhesük.¹

(1) A polity korszak a „magállam korszaka”, a modern államiság kezdeteit jelenti a XIX. század végén, amit liberális demokráciának nevezhetünk a modern demokrácia első, formális, jogi alakzatával, és egyben a jogtudományból kisarjadó, intézménycentrikus politikatudomány színrelépésével. Az ipari társadalom korai korszakában a modern állam, mint központi kormányzat, a de-

mokratikus intézményrendszer „vasváza” jön először létre, főleg makroszinten, bár az államigazgatásban már a mezo- és mikroszintekre is leágazva. A központi kormányzat keretében megszerveződik a modern közhatalom az alapvető miniszteriális struktúrákkal (kül- és belbiztonság, államháztartás) és a közszolgáltatások minimumával (közrend-közbiztonság, közoktatás, közegészségügy), de belépnek már az „államosított” közügyek és kiépülnek az államilag létesített közművek is. Ebben az elit demokráciában megjelennek már a liberális alapjogok, ezért kialakul az állam és a civil társadalom, a közélet és a magánélet intézményi szétválasztása és merev szembenállása, s egyben felmerül a civil társadalom ellenőrző funkciójának az igénye is. Színre lépnek a funkcionális – azaz a termelésből adódó struktúrákra épülő – érdekszervezetek, valamint az (elit) pártok. Velük a nyomásgyakorlás révén érvényesülő közvetett társadalomirányítás eszközrendszere működésbe lép ugyan, de az állam szilárdan őrzi a végső „döntnök” szerepét. A korszak jellegzetes politológiai arculata a jogtudománytól többé-kevésbé önállósult államtudomány, és a korszak nagy teoretikusa Max Weber.²

(2) A politics korszak a „széles kormányzat korszaka”, ami az érett ipari társadalommal lép be, és erre épül rá a tömegdemokrácia kiteljesedett intézményrendszere. A kormányzat mindjobban kiszélesedik a sokasodó érdekképviselletekre és a kiterjedt politikai tevékenységrendszerre az általános választójoggal és tömegpártokkal. Az állam szintjén végbemegy a kormányzat kiszélesedése; intézményi tagolódása horizontálisan (ágazati minisztériumok) és vertikálisan (a politikai-miniszteriális és a közpolitikai-„ügynökségi” szintek között) is. Hasonló intézményi tagolódás a társadalom szintjén is lejátszódik, felül a nagyszervezetekkel, mint funkcionális érdekképviselletekkel, alul pedig a bázisszervezetek tömegével. Ez a differenciálódás végül kiad egy négy-szintű ossztársadalmi intézményi modellt. A politikai tevékenységek rendszerre alapvetően ugyanígy tagolódnak, azaz a közügyek is már ezen a négy szinten jelennek meg és ezek kölcsönhatásában intéződnak, de a központi kormányzat ebben a táguló rendszerben megőrzi domináns szerepét. Az ipari társadalom érett formája ugyanakkor gazdasági növekedés-, avagy GDP-centrikus. A tartós gazdasági növekedés viszont emelkedő életszínvonallal, bővülő közszolgáltatással és táguló közügyekkel jár. Az állam közhatalmi funkciója mellett egyre jobban előtérbe kerül a szociális funkció, ez az újraelosztó állam pedig voltaképpen politikai tömegdemokrácia, kiterjedt szociális jogokkal.

A politics korszakban a pártok, mint kapuőrök (gatekeeperek) szerepelnek, mert minden társadalmi nyomás az államra végső soron csak rajtuk keresztül érvényesülhet. A kezdeti osztály- vagy rétegpártok először csak versengő alternatív társadalmi és gazdasági irányítási modelleket, avagy részprogramokat képviselnek. Mivel azonban az állami szférával, avagy a szélesedő kormányzattal – a *kormányzó állammal* – csak ők állnak közvetlen, politikai kapcsolatban, ezért a pártok fokozatosan „államosításra” kerülnek, azaz egyre inkább belül

kerülnek az államon, és szélesedő „néppártokként” a közös állami pozíciójuk védelmében „kartellpártokká” rendeződnek. A politics korszaka egyben a nagy, funkcionális, termelés-bázisú érdekszervezetek fénykora is, hiszen az érett ipari társadalom időszakában ezek a nagyszervezetek a domináns társadalmi szereplők. A civil társadalom azzal is tovább gazdagodik, hogy a bázisszervezetek gyarapodása mellett intézményesül a mozgalmi szektora is, mivel széles és tartós társadalmi mozgalmak bontakoznak ki. A társadalmi szint jelentősen differenciálódik azzal is, hogy államigazgatás dominanciája mellett egyre nagyobb szerepet játszik az önkormányzati igazgatás is, és együttesen szerveződnek meg, mint kettős elvű közigazgatás. A négyszintű össztársadalmi modell minden szintjén tehát rohamos differenciálódási folyamatok mennek végbe, s már kialakul a sokszereplős társadalmi és politikai élet. A politikatudomány ennek megfelelően kibővül a párt- és választáskutatás, a politikai viselkedés és a politikai kultúra (értékrend) kutatása felé. A sokszereplős politikai életben – és ezért a politológiában is – még a kormányzottá kiszélesedett állam (a kormányzó állam) van a központban, de a korszak jellegzetes, vezető politikai szaktudománya mégis a pártkutatás, mert a pártok testesítik meg és kötik össze az intézményeket és a politikai tevékenységformákat.³

(3) A policy korszak a kormányzaton túllépő „kormányzás korszaka” a *karmester* szerepét betöltő állammal, a sokszereplős társadalomirányítási rendszerben. A kormányzatból a kormányzásba való átfordulás Európában az érett ipari társadalom meghaladásaként 1968 körül kezdődik, amikor kialakul a posztindusztriális, szolgáltató társadalom, és vele a posztmodern értékrend. Az önmagáért való gazdasági növekedés elve helyére a XXI. század elejére egyre inkább a fenntartható fejlődés elve és értékrendje kerül. Ennek megfelelően a makroszintű demokrácia követelményei helyett – a társadalmi közép és a bázisdemokrácia intézményeinek kiépítésével – mindinkább a mezo- és mikroszintek demokráciája válik prioritássá, s ezzel az állam és a civil társadalom éles elhatárolása megszűnik. Ahogy ezek a szférák egyre jobban egymásba hatolnak és áthatják egymást, annak mértékében végbemegy a váltás az államcentrikus kormányzatról a társadalomcentrikus kormányzásra. Ezért újonnan vetődik fel az állam ellenőrzésének és a hatalommegosztásnak a kérdése. Már nem pusztán a makropolitika horizontális „fékek és egyensúlyok” intézményi modellje keretében, és nem is csupán a négyszintű társadalom vertikális egyensúlyrendszere alapján, hanem – mondhatni – az állami és nem állami intézmények valamennyi, a partnerség elvére épülő találkozásánál és együttműködésénél. A kormányzás a teljes, több évtizedes *korszak* alapvető jellemzője, ami három *szakaszra* tagolódik, vagyis a szakaszok közötti történelmi átfedések dacára három periódus „analitikusan”, élesen elhatárolódik. A korszak az érdekképviseltek kiteljesedésével kezdődik, a jó kormányzás elvével folytatódik, s így lép be a harmadik, jelenlegi szakaszába, a többszintű kormányzás időszakába.⁴

A KÖZPOLITIKAI RENDSZER FŐBB VONÁSAI

A hetvenes-nyolcvanas években játszódó nagy gazdasági fellendülés és a bekövetkező komplex társadalmi struktúrák nyomán végbemegy az érdekvilág kiteljesedése a jóléti állam keretei között. Az érdekképviselések ezzel a teljessé válásával jön létre voltaképpen a közpolitika, és ezzel a kiteljesedéssel megy át a vertikális-utasításos kormányzat fokozatosan a horizontális-partnerségi kormányzásba. Egészében véve tehát kibontakozik „a közügyek intézése a teljes köz által”, mint a közpolitika legegyszerűbb definíciója. Ez a részvételi demokrácia kiteljesedése, és egyben a tartalmi, szakmai dimenziója, míg az uniós értelemben vett „szabályozás” (regulation) a formai, technikai dimenziója. A fejlett országokban a kiterjedt és strukturálisan tagolt „állam” funkcionális ekvivalense a közszektor (public sector), amely a közpolitika korszakában, mint a közügyek legkiterjedtebb letéteményese voltaképpen a kormányzó állam helyére lép. Így válnak a korábbi „zárt” és vertikális állami ügyek „nyitott” és horizontálisan is megtárgyalt „közös” közügyekké a közszektorban, ahogy az államháztartás helyébe is belépnek a többszintű közpénzügyek. Ezzel játszódik a kormányzási fordulat (governance turn, lásd Kohler-Koch, 2003 és Koiman, 2003), vagyis a hierarchikus-vertikális, jogilag rögzített, kötelező struktúrák mellett és – növekvő mértékben – helyett a partnerségi-horizontális, nem jogilag szabályozott, együttműködési készségre épített társadalomirányítási struktúrák kerülnek előtérbe.

Az európai fővonal szerint a nyolcvanas évekre már mindenféle (érdek) szervezet partnerségi alapon integrálódik a szélesedő társadalomirányításba, bár ennek rendszerré emelése és általános követelményrendszerének kialakítása már a kilencvenes évekre esik azzal, hogy a „jó kormányzás” elve válik alapszabállyá. Az „érdekképviselési” és a „jó kormányzási” szakaszok egymásból nőnek ki, és éppen így jelenítenek meg két, egymást váltó paradigmát. Az ágazati vagy szakpolitikák terjedése majd burjánzása megköveteli a közpolitikai folyamat, a közpolitika csinálás (policy-making) újabb lényeges strukturális átalakítását és állandó kiterjesztését, ami azt jelenti, hogy újabb és újabb „kormányzási módok” (new modes of governance) lépnek be, amelyek megtervezésében és bevezetésében vezető szerepet játszanak a közpolitikai vállalkozók (policy entrepreneur), mint az alkalmazott politikatudomány kimagasló művelői. A közpolitikai folyamat és intézményrendszer többszintűsége nem pusztán a nemzeti szintű differenciálódásból jön létre, hanem az uniós tagállamoknál mindenekelőtt az unió intézményi berendezkedésének jellegéből adódik. A következőkben tehát belép a többszintű kormányzás igénye és követelménye, mint a harmadik szakasz paradigmája, vagyis a többszintű kormányzás az intézmények és a közszolgáltatások újabb kiszélesedésének következménye. Fontos leszögezni, hogy az uniós közpolitikai megközelítés egyszerre deskriptív és normatív, azaz leírja és jellemzi a valóságos tendenciákat,

és elvárásként megfogalmazza azok folytatását és kiteljesítését. Így az unió szerkezete eleve a többszintű kormányzásra épül, de egyben az uniós dokumentumok megfogalmazzák ennek az elvnek a kiteljesítését és továbbfejlesztését is.

Az állami, kormányzati kapacitás állandó bővítése és modernizálása nyilvánvalóan nem elegendő, ezért mindjobban előtérbe kerül a kormányzási, társadalmi kapacitás, ami nélkül a közpolitikai rendszer rosszul, alacsony hatékonysággal működik. A közpolitikai folyamatnak mind a négy fázisában alapvető szükség van a kormányzási partnerségre, mert a kormányzati és a kormányzási rendszer csak együtt működik eredményesen, hatékonyan és hatásosan. (1) A kezdeményezés fázisában dől el, hogy a kormányzat meg tudja-e állapítani, hogy mi a fontos a társadalomnak, s befogadja-e az ügyet a közpolitikai folyamatba az érintettek mozgósításával. (2) A továbbiakban a döntés fázisában kerül előtérbe a *hatékonyság*. (3) a megvalósítás fázisában pedig a társadalmi *hatásosság* az érintettek számára, (4) végül az értékelés fázisában az, hogy *eredményes* volt-e az egész közpolitikai folyamat. A közpolitika korszaka mindhárom szakaszában részvételi demokrácia ugyan, de mindegyik szakaszában másként szerveződik a fenti közpolitika csinálási folyamat. A közpolitika, mint a részvételi demokrácia sajátos „szaktudománya” nagy szerepet játszik a demokratizálásban, ez adja különös fontosságát az új demokráciák számára.⁵

Összefoglalva: az európai közpolitika közös vonásait az intézmények és a szakpolitikák felgyorsuló „strukturális differenciálódása” (Gabriel Almond, 1966) adja a policy korszakban. Ezt a maga történetiségében és a három paradigmájának egymást szorosan átfedő váltásában, vagyis az „analitikus eszköz” és a történelmi átalakulás kettősségében fogjuk az alábbiakban közelebbről megvizsgálni a policy korszak részletesebb, *szakaszokra* tagolt elemzésével. Egyrészt ugyanis szükség van az ideáltípusok bemutatására, másrészt a policy korszakban ezek a *szakaszok* a valóságos közpolitikai fejlődésben még a korábbi *korszakoknál* is jobban átfednek. Ráadásul az egyes nemzeti közpolitikai modellek („national style”) a történelmi lefutásukban egymástól jelentősen eltérnek, még az európai főútvonalat képviselő nyugat-európai országokban is.

AZ EURÓPAI KÖZPOLITIKA TÖRTÉNETÉNEK HÁROM PARADIGMÁJA

1. Az érdekszervezetek világának kiteljesedése a késői ipari társadalomban

A politics–policy korszakváltása a legmarkánsabban az érdekszervezetek átalakulásában érhető tetten, s így ragadható meg a legjobban a policy korszak első szakasza is, amint kibukkan az előtörténetéből, a funkcionális érdekképviselletekből. A közpolitikai rendszer kialakulásának közvetlen előzményeként ugyanis az érdekek mentén erősen tagolt ipari társadalomban az osztályok és rétegek még markánsan elkülönültek egymástól, és erős funkcionális – a ter-

melés adott területéhez kötődő – érdekcsoportokat, valóságos érdekhadseregeket alakítottak ki. Ezek a funkcionális érdekcsoportok belül hierarchikusan szervezettek voltak, és kívül a tagjaik az élet minden fontosabb szegmensében erősen kötődtek az érdekcsoportjukhoz, ezért a társadalmi viselkedésben általában, és a parlamenti választásnál különösen határozottan, követték azok politikai vonalát is. Az érdekcsoportok reprezentativitása magas volt, vagyis tagjaik nagy arányban képviselték a társadalom meghatározott rétegét, és ennek megfelelően mozgatták, mobilizálták is, különösen az ipari társadalom első, nyers korszakában („Munka hadának a lépte dobog”). A funkcionális érdekcsoport tehát centrális társadalompolitikai tényező volt, mert erőteljesen részt vett a társadalmi akaratformálásban és döntéshozatalban, mégpedig úgy, hogy az érdekcsoportok egymásra rétegeződtek, végül makroszintű szervezetek formájában összegeződtek. Az érdekszervezetek maguk is egy hierarchikus szerkezetbe épültek bele, tetőszervezetekké (Dachverband) és csúcsszervezetekké (Spitzverband) aggregálódtak, amelyek a pártokon keresztül nyomást gyakoroltak a kormányzatra. Ez az össztársadalmi modell az állam és a civil társadalom éles elválasztására épült, amelyben az érdekszervezetek nyomása alatt a pártok végül politikára fordították le és komplex programmá integrálták a minden irányból érkező érdekvezérelt társadalmi követeléseket.

Ez az ideáltípus működött a XIX–XX. század fordulóján kiépült pártelvű tömegdemokráciában, amelyben a szervezett civil társadalmat a funkcionális érdekképviselések, mint eminens szociális szereplők képviselték. A politics korszakban minden érdekszervezetnek elismert és jogilag szabályozott szerepe volt. Így a tömegdemokráciában a jogállamiság mértéke azok részvételének biztosítása, és működtetésük a társadalmi kapacitás hatékonyságának záloga volt. Az érdekegyeztetés rendszere a XX. században a tripartizmus intézményi modelljében (állam–tőke–munka) fokozatosan kötelezővé vált valamennyi fejlett ipari országban, majd a római szerződéssel az EU-ban is. A fejlett országokban a pluralizmus vagy a korporativizmus intézményrendszere alakult ki és nyújtott akkoriban jó analitikus eszközt a társadalom érdekvezérelt mozgásának elemzéséhez. A funkcionális érdekszervezetekre épülő elemzés uralkodó paradigma maradt még a II. világháború után is, jóllehet egyre korlátozottabban volt használható. Ahogy az ipari társadalom kemény szervezettsége elmúlt, úgy csökkent egyre az érdekszervezeten belül is az erős kötődés, majd egyre inkább fogyatkozott a tagok létszáma is, kívülről a tagok pedig egyre kevésbé követték a funkcionális érdekszervezetek politikai vonalát. A gazdasági növekedés ugyanis egyre inkább olyan komplex társadalmi rendszert teremtett, amelyben többszörös kötődések alakultak ki. Számos olyan érdekszervezet is létre jött, amely már nem a termelés rendjéhez, hanem más tevékenységformákhoz vagy társadalmi helyzetekhez kapcsolódott, és a partnerek elvének megfelelően integrálódott a közpolitikai kormányzási folyamatba. Ahogy az érdekszervezetek világa kiteljesedett, úgy veszítették el para-

dox módon fokozatosan a centrális társadalmi szerepüket a funkcionális érdekszervezetek, és ment végbe a politics–policy korszakváltása, jóllehet éppenséggel ekkor szilárdult meg és vált a fejlett országokban elterjedt uniós modellé a tripartizmus átfogó rendszere.⁶

A fejlett társadalmak értékrendjében beálló változás a hatvanas évek végén vált érzékelhetővé, és általában a posztmodern társadalom belépőjeként nyugtázták. Ez vezet át bennünket a policy korszakába, amelyet végig a kormányzás különböző formái jellemeznek, az első szakaszban éppenséggel az érdekképviseltek sokféleségének fenti kiteljesedésével. A legfontosabb strukturális változás az, hogy a társadalmi makrokozmosz helyett és mellett a társadalmi mikrokozmosz, az egyén közvetlen életvilága, az egyéni autonómia és a kis-közösségek kerültek előtérbe. Ezzel párhuzamosan a kis érdekcsoportok dinamikája vált fontossá, amit röviden a bázisdemokrácia fogalmával szoktak megragadni. Azóta is tart a posztmodern értékek diadalmenete a fejlett országokban az egymást többszörösen átfedő érdekszervezetek rendszerével, és a fokozódó individualizációval, valamint a gazdasági tőke mellett a társadalmi tőke és a kulturális tőke fogalmainak széleskörű alkalmazásával. A posztindusztriális társadalom szerkezete is egyre komplexebbé válik, egyre újabb és újabb szereplők, új civil szervezetek lépnek be. A hetvenes évekre gyakorlatilag mindenféle társadalmi érdek megszerveződik, illetve minden állampolgár többszörösen átfedő érdekszervezeti hálóban mozog és fejt ki tevékenységét.⁷

A kiteljesedett, komprehenzív érdekképviseltek világa adja tehát a *policy korszak* első szakaszát a maga belső, a korábbi *politics korszakból* átöröklött elmentmondásával, amelyet az „első demokrácia deficit” elnevezéssel tárgyalunk. A kormányzás ugyanis a hatékonyság növekedésével jár, de egyben a demokrácia deficit veszélyével is, amit a kormányzásnak kormányzati ellenőrzésével kell kiegyensúlyozni (Bache and Flinders, 2004). Demokrácia deficit keletkezik az erős érdekszervezetek túlhatalma révén, amely még hosszú ideig fennmarad azután is, amikor már a termelési bázis is eltűnik mögülük – ahogy ez megfigyelhető a „kivándorló” nehézipar és más iparágak esetében –, amit a koordináló állam tud kiegyensúlyozni más érdekképviseltek segítségével. Mégis, egészében véve a hetvenes-nyolcvanas években egy olyan társadalmilag átfogó, komprehenzív érdekszervezeti rendszer jött létre, azaz teljes érdekszerveződés játszódott le a társadalom minden szférájában, amelyben már a közpolitikai folyamat logikája szerint mindig, mindenben, mindenkivel egyeztetni kellett. A politics–policy átmenet, avagy *korszakváltás* Európában tehát az érdekszervezetek átalakulásán keresztül zajlik le, amelyben az intézményi és a pártpolitikai tényezők meghatározó jellege is átrendeződik, mert a közvetlen gazdasági érdekek szervező ereje mellé és helyébe fokozatosan belép a szocio-kulturális faktor. A teljes érdekképviseleti világgá átalakulás *szakaszában* a klasszikus érdekképviseltek maguk is átalakulnak és kiszélesednek, s a politika színterén egyre inkább a kiterjedt lakossági kört vonzó „néppártokhoz”

kapcsolódnak. Ezzel újra átrendeződik az állam (kormányzat) és a (civil) társadalom viszonya is a szembeállástól az egyre bővülő differenciált egységig. A közpolitikai rendszer kialakulása a politikaelmélet szintjén a konszenzuális demokrácia elvében fogalmazódott meg Arend Lijphart műveiben, a posztmodern értékrend megjelenése pedig Ronald Inglehart munkásságában. A posztmodern korszak belépésének már nagy hazai politikaelméleti irodalma van, de ez nálunk nem kapcsolódott össze a közpolitika elméletével és gyakorlatával.⁸

2. Jó kormányzás és közpolitikai háromszögek a korai posztindusztriális társadalomban

A kiterjedt érdekképviseltek szakaszával már beléptünk a policy korszakába, mert már az érdekképviseltek rendszere is a kormányzás, mint horizontális partnerségi elven szerveződött a közpolitikai folyamatban, amely a „társadalmi öngazgatás” sajátos formája. Maga a kormányzás kifejezés azonban csak kilencvenes években vált elterjedtté a politikában a „jó kormányzás” követelményéhez kapcsolódva, és így vált domináns paradigmává a policy korszak első szakaszában. A kormányzattal szembeállított kormányzás kifejezés a hatvanas évektől már felbukkant – meglehetősen gazdaság centrikusan és gyakran erős technokrata hangsúlyokkal – a fejlődő országoknak előírt fejlesztési „receptekben”. Ám valójában csak a nyolcvanas években válik fokozatosan alapkategóriává, szélesedik ki a tartalma és kerül a fejlett országokban is alkalmazásra. Ebben az „őskutatásban” most nem szükséges a Világbank és az IMF korai dokumentumait felidézni, de az viszont jellegzetes, hogy a jó kormányzás (good governance) vonala a nyolcvanas években a nemzetközi pénzügyi szervezeteknél átvált a fejlett országokra, és 1988-tól megjelenik a Governance című folyóirat is, mint az új irányzat egyik fontos orgánuma (Koiman, 1993). Az OECD rendszerezése is egyre szorosabban kapcsolódik a „jó kormányzás” törekvéseihez. Annak főbb mutatói – beszámoltathatóság, átláthatóság, eredményesség és hatékonyság, társadalmi érzékenység (responsiveness), előrelátás és jogállamiság – a jó kormányzás kritériumait sorolják fel, immár a fejlett országok számára.

A komprehenzív érdekképviselési paradigmából a jó kormányzás paradigmába való lassú és fokozatos, de lényegi átmenetét markánsan jelzi maguknak az érdekképviselteknek a strukturális átalakulása is. A policy korszak első szakaszában a hagyományos duális (munka–tőke) típusú, funkcionális érdekszervezetek súlya ugyanis már jelentősen lecsökkent. Helyettük mindinkább a közpolitikai háromszögekre épülő érdekszervezetek és a társadalmi hálózatok elve kerültek előtérbe, amelyek egy-egy társadalmi terület új típusú, három főszereplős megszervezését adták, és ebbe rendeződött bele a munka–tőke elmentmondása is. A funkcionális érdekszervezetek azért szorultak mindjobban háttérbe, mert egyre gyengült a tagjaik hozzájuk való kötődése a komplex tár-

adalmaiban, a számos irányból determinált élethelyzetekben. A közpolitikai háromszögeknek három alaptípusa alakult ki, a közpolitikai közösség (policy community), a közpolitikai hálózat (policy network) és az ügy közössége (issue community), amelyek elemzése standard követelménnyé vált a nyugati politikatudomány közpolitikai diszciplinájában. A közpolitikai közösség a három főszereplő, az állami felügyelő testület (agency), a szakértők (professionals) és az érintettek (stakeholders) tartós kapcsolatát, „vasháromszögét” jelenti egy meghatározott társadalmi területen, míg a közpolitikai hálózat ennek gyengébb és lazább formája, amely különösen a kialakulás vagy lebomlás szakaszait jellemzi. Az ügy közössége ugyancsak szilárd képződmény a három szereplővel, de csak abban a sajátos – bár igen gyakori – esetben jön létre, amikor valamilyen társadalmi változás több társadalmi területet egyszerre súlyosan érint, s ezért több terület illetékes szereplői szoros egységet, érdekszövetséget képeznek. Ám a klasszikus érdekszervezeteken túl az egyéb érdekszervezeteknek is új formái jelentek meg. Nevezetesen a fenntartható fejlődés elvének szellemében megalakultak a közérdekű érdekszervezetek (public interest groups) – például a környezetvédők és fogyasztóvédők szervezetei –, hiszen a poszt-indusztriális társadalomban szinte berobbant a témák közé a környezetvédelem és a fogyasztóvédelem. De más, új típusú szervezetek is beléptek, mint a békepárti vagy antiglobális mozgalmak, amelyek valamennyien a globális fejleményekhez kötődnek.

A komplexebbé vált és sokszereplős társadalomirányítás, mint jó kormányzás a kilencvenes években szilárdult rendszerré, s ezzel az új paradigma dominánssá vált. A jó kormányzás követelményrendszere kétségtelenül megint emeli a hatékonyságot, de csökkenti a demokráciát, és ezzel belép a „második demokrácia deficit” (Koiman, 2003). A szereplők és hatáskörök kiszélesedése nyomán ugyanis szükségképpen felvetődik a kérdés, hogyan működik az össz-társadalmi ellenőrzés az új, és állandóan változó, belépő–kilépő szereplők felett, ki adhat nekik felhatalmazást a kormányzásba való belépésre és milyen kompetenciával rendelkezhetnek a döntéshozatalban, s egyáltalán milyen ez az új „kormányzási” képviseleti demokrácia. Már az érdekképviseltek kiteljesedésével megjelenik az igény a kormányzati „belépők” kiosztására, de a közpolitikai folyamat rendszerré való összeépülésével már intézményesen is belép a metakormányzásnak, mint a „kormányzás kormányzásának” a követelménye, és vele egyben az állam új, szabályozó szerepe. Egészében véve, a korábbi korszakokkal ellentétben, a társadalomirányítási folyamatban az állam már nem a „döntnök” és nem is a „kormányzó” szerepében lép fel. A policy korszakban az állam a karmester szerepét játssza a társadalomirányításban. Az első szakaszban a koordináló állam funkciójában, majd még határozottabban a jó kormányzás második szakaszában a szabályozó állam funkciójaként jelentkezik. Ez abban is megmutatkozik, hogy az új meg új ágazati politikák, valamint a liberális alapjogok és a demokratikus politikai jogok után belépő

harmadik generációs szociális jogok és a negyedik generációs „globális, nemzetközi” jogok áradatában a szolgáltató államnak azt a szabályozást is „szolgáltatnia” kell, hogy milyen szervezet milyen szerepet kaphat a közpolitikai folyamatban.⁹

A jó kormányzás tartalmi, minőségi oldala a partnerség és a kompetenciák szabályozása, de egyre markánsabban megmutatkozik a formai, technikai vonal is, mint szabályozás (regulation), azaz a technikai, szakmai működés követelményrendszere – az egyes szakpolitikákon belül és azok között –, beleértve a gazdaság és a társadalomigazgatás közigazgatási környezetének szabályozását is. A jó kormányzás szakaszát ezért sok elemző egyenesen a szabályozás technikai kérdéseire szűkíti le, úgy érvelve, hogy a „politikai” kormányzat eljelentéktelenedik a társadalomirányítás szempontjából, az új szakasz tehát úgymond a szabályozó állam (regulative state) oldaláról jellemezhető. A tényleges helyzet azonban az, hogy a „technikai” szabályozás fontossága és komplexitása valóban erősen növekedik, de nem szorítja háttérbe a partnerségi kompetenciák kormányzati, politikai szabályozását. A jó kormányzás mellett gyakran felbukkan a „jobb kormányzás” (better governance), mint változó, javuló kormányzási követelmény is, amit gyakran a „jobb szabályozás” (better regulation) oldaláról fogalmazznak meg, s ez az uniónak is állandó feladata a Mandelkern Report (1991) óta (legutóbb European Commission, 2008, 2009). Jellegzetes egyébként, hogy az új tagállamok éppen ebben a „szabályozási” vonatkozásban maradnak le leginkább a régi tagállamok mögött. Ez érvényes a közpolitikai folyamat mind a négy fázisára, de különösen erőteljesen jelentkezik a megvalósítás szakaszában a monitoring funkció és a megvalósíthatósági tanulmányok alkalmazása tekintetében.¹⁰

3. Többszintű kormányzás az érett posztindusztriális társadalomban

A kétezres évek elején (Hooghe and Marks, 2001 – lásd Smith összefoglalóját, 2003) a többszintű kormányzás (multilevel governance, MLG) elve került előtérbe. Az MLG a kétezres évek közepétől kezdett uralkodó paradigmává válni a politikatudományban, közelebbről az EU-tanulmányokban és a közigazgatás tudományban, és ezzel a policy korszak harmadik, jelenlegi szakaszát adja. Az MLG-paradigma egyfelől kétségtelenül főleg az uniós intézményi és közpolitikai rendszer terméke, mint az unió alapdefiníciója és egyben normatív alapkövetelménye. De másfelől markánsan jelentkezik az egész nemzetközi politikatudományban is, mert kiteljesíti a „többszintű játék” (nested game), avagy a „contextual analysis” elvét, ami szerint egy szint elemzése bele van ágyazva a külső vagy felső rendszerbe, és valójában a szintek kölcsönhatása az elemzés tárgya. Ez a megközelítés már régóta jelentkezik a nemzetközi viszonyok elméletében, mint a nemzeti és a külpolitikai szint közötti „kapcsolati politika” (linkage politics) műfaja. Az EU felől történő megközelítésben azonban az integráció előre haladtával a „külső” már egyre kevésbé „külpoli-

itikai” avagy nemzetközi, hanem mindinkább a „belső” egy sajátos formája. Ezért az MLG-paradigma voltaképpen a horizontális és vertikális kapcsolatrendszer egységét fejezi ki, ahogy a területi és/vagy intézményi szintek alul és felül egymásba épülnek. A kétezres évek végére az MLG-elv az unió alapvető dimenziójává vált, amely a tagállamok belső felépítésében is egyre jobban megmutatkozik.¹¹

Ám az MLG-elv minden korábbi kormányzási megközelítésnél erőteljesebben veti fel a demokrácia deficit kérdését (Hurrelmann and Debardeleben, 2009). Ez a „harmadik demokrácia deficit” egyszerre intézményi deficit és koordinációs deficit, de legfőképpen legitimációs deficit. A kilencvenes években a közpolitikai rendszer eredményessége és hatékonysága még jórészt a nemzeti kereteken belül vetődött fel, a kétezres években pedig már egyre inkább a többszintű transznacionális rendszerekben, amivel a korábbinál nagyságrendekkel erőteljesebben belépett a legitimitás problematikája is. Az 500 milliós lakosságú unióban a központi döntési szintek már igen messze kerültek az uniós polgároktól, és az Európai Parlamenti választások – a globális válság hatására – nem hoztak széleskörű részvételt. Az EU tehát nagyot lépett előre az MLG kiterjesztésével, de a demokratikus deficit magasabb szinten való megjelenésével egyben újabb problémát is teremtett magának.

Az uniós integráció kezdettől fogva alkalmazza az intézményi transzfert és a policy transzfert, de ennek is megvannak a történelmileg egymást gyorsan felváltó formái, amelyek újra meg újra létrehozzák az unió kormányzási koherenciáját. Az első, alapító időszakban, a politics korszakának megfelelően még az uniós *intézmények* átvétele dominált a tagállamokban. A másodikban, a policy korszakban már erőteljesen jelentkezik a *policy transzfer* is, ami 2000 márciusától, a Lisszaboni Stratégiával egyenesen az uniós működés alapszabályává válik. A Lisszaboni Stratégia már maga is az MLG elvén épült fel, s annak érvényesítését végigfuttatta a tagállamok egész társadalmán. A Lisszaboni Stratégia átformálta az ágazati politikák szerkezetét is, ami a korábbi, hagyományos értelmezés szerint három szempontot tartalmaz. Elsőnek azt, hogy a szakpolitika „magas” vagy „alacsony” (high és low politics), aszerint hogy mennyire „átpolitizált” (avagy a nemzeti szuverenitást érintő, mint a kül- és biztonságpolitika) vagy „technikai” (mint például a közlekedéspolitika). Másodszer az volt a szempont, hogy milyen súlya van az adott szakpolitikának a költségvetésben (az egészségügy, a szociálpolitika és az oktatásügy adja a három nagy költségvetési fejezetet). Végül az volt a kérdés, hogyan kötődik az adott szakpolitika a szaktudományok alkalmazottá válásának folyamatához, hiszen a folyamat a közgazdaságtanban kezdődött és valamennyi társadalomtudományra áttért, bár a szaktudományok eszközürendszere a problémák kezelésére igen eltérő volt s maradt. A lisszaboni stratégia belépésével két újabb szempont került előtérbe, amely még élesebben jelentkezik a 2010-es évtizedben érvényesülő Európa 2020 stratégiában (Ágh and Vértess, 2010). Nevezete-

sen az, hogy az adott szakpolitika mennyire fejlesztéspolitikai-stratégiai jellegű, vagyis mennyire kötődik az uniós kohéziós, strukturális politikákhoz, illetve az új uniós politikák belépésével mekkora az uniós jelentősége és költségvetési támogatottsága (energia, klíma, tudás-háromszög, mint az új uniós politikák markáns megjelenése). Ez már azt is jelzi, hogy az állandóan átalakuló uniós rendszerben az államnak feltétlenül fejlesztő államnak kell lennie, mert állandóan reagálnia kell az uniós és globális külső feltételrendszer változásaira, jobb esetben pedig egyenesen elébe kell mennie a várható átalakulásnak. A közép-európai új demokráciák intézményi lemaradása éppen a fejlesztő állam tekintetében jelentkezik a legerőteljesebben.¹²

A fejlesztő állam szellemében az OECD megállapította, hogy a közszféra, avagy a közintézményi rendszer a globalizáció korában nem volt képes megfelelni a társadalom és a gazdaság gyorsan változó elvárásainak. Ezért a közszféra teljesítményének mérésére és modernizálására 2002-ben létrehozta a Public Governance Committee szervezetét. Az OECD *Government at a Glance*-típusú rendszerezései a gyorsan változó társadalmi szükségletekből indulnak ki és azzal foglalkoznak, hogy a közkormányzás (public governance) milyen eredményesen és hatékonyan válaszol ezekre a társadalmi igényekre. A közintézmények pusztán formális, jogi megközelítése is túlhaladottá vált, de nem bizonyult elegendőnek az intézményi teljesítőképesség kritériumaként az eredményesség és hatékonyság sem. A kétezres évek második felében az OECD elindította a *Going for Progress*- és a *Progress at a Glance*-projekteket, amelyben már a társadalmi hatásosság kerül a középpontba a társadalmi jelzőszámok (social indicators) mérésével és a társadalmi haladás koncepciójának a középpontba állításával. Ezért az OECD a kétezres évek közepétől már hosszú távú programot kezdett az új perspektíva feltárására. 2007-ben indult a *Global Project on Measuring the Progress of Societies* (Globális projekt a társadalmi haladás méréséről) elnevezésű új OECD-program.¹³

Az OECD és a Világbank összegező áttekintéseivel belép a globális versenyképesség tényezője, ami az uniós integráció tekintetében kettős vonatkozásban is jelentkezik. Felvetődik egyfelől az, hogy az egész unió többszintű közpolitikai struktúrája hogyan tehető versenyképesebbé az MLG-struktúra jobb kiépítésével. Másfelől azonban az is, hogy maga az uniós integráció előnyösebb helyzetbe hoz, felértékel (empowering) – avagy akár leértékel (disempowering) – bizonyos nemzeti szinteket és szervezeteket, illetve – az Európa 2020 Stratégia szellemében – bizonyos ágazati politikákat még inkább. Mindent összevetve a globális összefüggésben vizsgált MLG-struktúra adja meg nemcsak az egyes tagországok, hanem az egész EU versenyképessége fokozásának kulcsát.¹⁴

A nemzeti és a szubnacionális szinteken éppenséggel a globális tényező erőteljes hatása vezet az MLG-elv drasztikus belépésével – a gazdasági, társadalmi és kulturális tőke után – a területi tőke „felfedezésé”-hez. Az unió

növekedése ugyanis mindjobban előtérbe állítja, nemcsak a gazdasági és társadalmi kohézió, hanem a területi kohézió kérdését is, a rendkívül kiterjedt, és minden társadalmi mutatószám szerint nagy minőségi, mennyiségi és területi különbségeket felmutató EU-ban. Szükségképp megjelenik tehát a területfejlesztés problémája, és kiindulópontként a területi tőke, mint adottság, ami megszabja a fejlesztési lehetőségeket. A területi tőke olyan kapacitás, melynek alapján a gazdasági, társadalmi és kulturális tőke működik, illetve kifejleszthető és továbbfejleszthető – mégpedig a különböző szintek logikája szerint – az adott településtől egészen a Dunamenti funkcionális makrorégióig, ahogy a kialakítás fázisában lévő Duna Stratégia ezt szabályozni fogja (Ágh, Kaiser and Koller, 2010). A Duna Stratégia valójában egy átfogó közpolitikai program a különböző szakpolitikák koherenciájának biztosítására és a szinergiák kialakítására. A Duna Stratégia a Dunamenti térség kihasználatlan területi tőkéjének mobilizálása a MLG szellemében, azaz az érintett tagországok, régiók és települések szintjén együttesen, mint „transznacionális szubnacionális” szerveződés. Belátható, hogy ez nemcsak uniós keretekben, hanem főleg az új tagállamokban felgyorsítja majd a közpolitika, mint alkalmazott politikatudomány elterjedését és intézményesülését.¹⁵

JEGYZETEK

- ¹ Ez a tanulmány a korábbi írásom (Ágh, 2008a) közvetlen folytatása, amelyet előkészítettek a további publikációk (Ágh, 2008b, 2009 és 2010a,b,c). A kilencvenes évek elejétől a polity, politics és politics korszakait több tanulmányban már felvázoltam. A közpolitika az Egyesült Államokban alakult ki, és a politikai rendszerek lényeges különbségei miatt jóval később terjedt ki Európára. Itt, ebben a „mini-monográfiában” csak az európai fejlődés fővonalát vizsgálom, és nem térek ki sem az uniós közpolitika sajátosságára, sem a globalizációra, csak utalok a hatásukra. Barbara Nelson (1996) széleskörűen bemutatja a közpolitika amerikai változatát a maga sajátosságában.
- ² A magyar politikatudomány jelentősen belesüppedt a polity korszak jogi gondolkodásába, ezért paradox módon a „társadalmi” kormányzásra épülő közpolitikát is sokan csak a kormányzat államcentrikus terminusaiban írják le, mint „kormányzati stratégiát”. A hazai politikatudományban ezért a közpolitikának számos furcsa változata bukkan fel, amelyek a polity avagy a politics korszak mozzanatait idézik.
- ³ A közpolitikai rendszerekre is előretekintve, a három korszakot illetően két alapl munkára kell felhívni a figyelmet, amelyek idehaza alig ismertek. Egyrészt Peters and Pierre (2003) gigantikus kötetére a közigazgatás közpolitikai rendszeréről, másrészt Dalton and Klingemann (2009) átfogó összeállítására a politikai viselkedésről, többek között Huckfeldt (kommunikációs hálózatok) és Stolle (társadalmi tőke) tanulmányaival.
- ⁴ Az intézmények folyamatossága és a korszakok közötti átfedése mellett, ahogy Johan Olsen jelzi, beléphet a korszakváltáskor az intézményi káosz vagy intézményi vákuum veszélye is

- (2009:17), hivatkozva a közép- és kelet-európai közigazgatás európaizálását bemutató tanulmányomra (Ágh, 2003).
- ⁵ A közpolitika, mint alkalmazott politikatudomány és a demokratizálás kapcsolatát már korán kifejtettem a hazai és a nemzetközi szakirodalomban (Ágh, 1995), ami a kormányzás belépésének és a közpolitika terjedésének időszakában pozitív visszhangra talált, lásd Nelson, 1996:553. A magyar fejlődés eddig nem tudott felzárkózni a közpolitikai korszakhoz és a kormányzás egymást váltó paradigmáihoz. Az elmúlt évtizedben a magyar intézményi Bermuda-háromszögben az innovációk eltűntek, ami azért különösen tragikus, mert az uniós tagság gyors alkalmazkodást tett volna lehetővé és egyben követelt meg (Ágh, 2009). Az intézményrendszerben pedig húsz év után a konfliktus-konténerek megteltek, kicsapott belőlük a konfliktus, ahogy már az IDEA-programban előlegeztük. Számos szinten alulintézményesültség jelentkezett, ami alacsony hatékonyságra vezet és általános delegitimációt okoz, mert a társadalom bevonása nemcsak a részvételi demokrácia kérdése, hanem a közpolitika alkalmassági tesztje, az állami és társadalmi kapacitás kérdése.
 - ⁶ Danica Fink-Hafner (2009) és Bernhard Wessels (2009) nemrégén részletesen, nagy adatbázison áttekintették a klasszikus, funkcionális érdekképviseltek tevékenységét és megállapították, hogy még mindig igen aktívak és befolyásosak, de már nem döntő jelentőségűek. A magyar szervezeteket illetően lásd Héthy, 2010. A korábbi munkáimban már megkülönböztettem és részletesen elemeztem a társadalmi középben belül a funkcionális, területi és közpolitikai közép szféráit, és bemutattam, hogy a területi és közpolitikai közép fokozatosan tért nyert a funkcionális közép rovására. Ugyancsak közelebbről elemeztem a három szektor (állami, piaci és ngo) kialakulását és a „harmadik szektor” növekvő térhódítását, ami szintén a közpolitikai korszak egyik alapvető vonulata. Ebben a műfajban újabban jelentős publikáció Simon Zoltán könyve (2009).
 - ⁷ A hazai szakirodalomban meglehetősen ismert és gyakran idézett Goodin és Klingemann (1996) munkája, amely a politikatudomány teljes áttekintésével a közpolitikának szenteli a könyv hetedik részét, lásd belőle például Barbara Nelson átfogó tanulmányát. Ez a kötet *A politikatudomány új kézikönyve* címen jelent meg magyarul 2003-ban.
 - ⁸ A szakasz harmadik klasszikusa, Manuel Castells, kevésbé ismert a hazai társadalomtudományban, bár a nagy összegező művének három kötete (eredetileg 1996, 1997 és 1998) magyarul is elérhető (legutóbbi átfogó műve 2009-ből még nem), és hatása végighúzódik a közpolitikai korszak mindhárom szakaszán. Castells közismerten az uniót hálózati államként jellemzi. Ezt a vonalat a legerőteljesebben Angelusz Róbert és Tardos Róbert (2005) képviselte Magyarországon. Az utóbbi időben azonban a hálózatok elve felbukkant a politológiában is (például Gajduschek, 2009).
 - ⁹ A (jó) kormányzásnak manapság már kiterjedt szakirodalma van, lásd Hysing (2009), Kjaer (2004), Koiman (2003), Pierre (2009) és Stoker (1998). A Stoker-tanulmány az első, összegezést tartalmazó kötetben, az *International Social Science Journal Governance* különszámában jelent meg 1998-ben. A szakasz „hivatalos” összegezése az EU Fehér Könyve a kormányzásról (European Commission, 2001).
 - ¹⁰ A kormányzás egyik fontos eszköze a célok megfogalmazása valamennyi legitim szereplőnél (policy statement), mint kormányzási stratégia. De úgy koordinál a kormányzat is, hogy jelzi

a szabályozási környezet változását. A közpolitika, mint alkalmazott politikatudomány kiterjedt szakmává válik, jellegzetes termékei a „policy recommendations/evaluations”, amelyeket a közpolitikai intézetek (policy institute) állítanak elő. A közpolitikai folyamat állandó eleme a rendszeres hatáselemzés (regulatory impact assessment, RIA), ami nálunk szinte teljesen hiányzik.

- ¹¹ Lásd Börzel and Heard-Lauréote (2009), Börzel (2010), Kaiser (2010), Rumpala (2009) és Shout (2010). Az MLG elvének klasszikus összefoglalását a Régiók Bizottságának Fehér Könyve adta meg (CoR, 2009).
- ¹² Az új tagállamok közpolitikájának áttekintését adta Potucek (2004), a jelenlegi magyar közpolitikai-közigazgatási helyzet jellemzését legutóbb lásd Pálné (2009), Goglio (2009) és Kákai (2010). A közhangulatról, avagy a társadalmi tőke drasztikus hiányáról lásd a TÁRKI felméréseit (2005a,b, 2009).
- ¹³ Lásd OECD 2009. Valamennyi felmérést összegzi a Világbank komparatív kormányzási világtérképe (*Governance Matters* VII, 1996–2007), amely egyben szélesebb látképet is ad, mivel a kormányzást hat dimenzióban mutatja be.
- ¹⁴ Ebben a tanulmányban a nemzeti szintű közpolitikai rendszerek átalakulása a vizsgálat tárgya. Az uniós változások csak ennek háttérét adják, mint egyre erősödő meghatározó tényezők („driver”). Ezért most nem térhetünk ki arra, hogyan alakul a válság leküzdése során az utóbbi években az uniós globális politikája, hogyan lehet a működést javítani a külső feltételek átalakításával (is), például az uniós akcióval, ami 2010 végén az uniós viták és döntések középpontjába került.
- ¹⁵ Az uniós 2007-ben úgy döntött, hogy 2011 első felében, a magyar elnökség idején kell megfogalmazni az uniós dokumentumot a gazdasági, társadalmi és területi kohézió egységéről, mint átfogó fejlesztési stratégiát. A Duna Stratégia alapelveinek elfogadására 2010-ben került sor, részletes kidolgozása ugyancsak a magyar elnökség idejére esik.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Almond, Gabriel (1966): *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston, Little, Brown.
- Angelusz Róbert és Tardos Róbert (2005): *Törések, hálók, hidak: Választói magatartás és politikai távozódás Magyarországon*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja.
- Angelusz Róbert és Tardos Róbert (2009): A kapcsolathálózati szemlélet a társadalom- és politikatudományban. *Politikatudományi Szemle*, XVIII. évfolyam, 2009/2, 29–37.
- Ágh, A. (1987): A politika paradoxona. *Közgazdasági Szemle*, 1987/7-8, 856–866.
- Ágh, A. (1988): „A döntésképtelenségtől a hatékony döntésig: Aktuális elméletek a policy sciences témaköréből”. *Változás és alternatívák*. A Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyve, szerk. Szoboszlai György.
- Ágh, Attila (1995): *The emergence of the „Science of Democracy” and its impact on democratic transition in Hungary*. In: Easton, Gunnel and Stein, 197–216.
- Ágh, Attila (2003): *Public administration in Central and Eastern Europe*. In: Peters and Pierre (eds), 536–548.

- Ágh Attila (2008a): Társadalmi közép és társadalmi kapacitás: A magyar közpolitikai rendszer gyermekbetegségei. *Politikatudományi Szemle*, XVII. évfolyam, 2008/3, 7–33.
- Ágh Attila (2008b): Fejlesztéspolitika és többszintű kormányzás. *Fejlesztés és finanszírozás*, No. 4, 35–44.
- Ágh Attila (2009): A magyar intézményrendszer Bermuda-háromszöge: Kalandos utazás az uniós intézményrendszer felé. *Közigazgatás-tudományi Közöny*, 1-2. szám, 20–36.
- Ágh, Attila (2010a): The Renewal of the EU Democracy: From Multilevel Governance to Global Governance. *Journal of Comparative Politics*, Vol. 3, No. 1, 4–20.
- Ágh, Attila (2010b): Europeanization and Democratization in ECE: Towards Multi-Level and Multi-Actor Governance. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. III, No. 1, Summer 2010, 9–33.
- Ágh, Attila (2010c): A területi szereplők útja a többszintű kormányzástól a 'glokáliságig': Magyar reform-kesergő és egy sóhaj a Duna Stratégiáért. in Kákai (szerk.), 15–26.
- Ágh, Attila and András Vértess (eds) (2010): *From the Lisbon Strategy to the Europe 2020 Strategy: Think European for the Global Action*. Budapest, Together for Europe Research Centre.
- Ágh, Attila, Tamás Kaiser and Boglárka Koller (eds) (2010): *Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon Project*. Budapest, Together for Europe Research Centre and King Sigismund College, p. 260.
- Bache, Ian and Matthew Flinders (eds) (2004): *Multi-level Governance*., Oxford, Oxford University Press.
- Börzel, Tanja and Karen Heard-Lauréote (2009): Networks in EU Multi-level Governance: Concepts and Contributions. *Journal of Public Policy*, 29. évfolyam, No. 2, Special Issue on Networks, 135–151.
- Börzel, Tanja (2010) „European Governance”. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 2, 191–220.
- Castells, Manuel (2007): *Az évezred vége: Az információ kora*. Budapest, Gondolat (III. kötet, eredetileg *The Information Age*, 1998)
- Castells, Manuel (2009): *Communication power*, Oxford: Oxford University Press.
- CoR, Committee of the Regions (2009): *The White Paper on Multi-Level Governance*, www.cor.europa.eu.
- Dalton, Russel and Hans-Dieter Klingemann (eds) (2009): *The Oxford Handbook of Political Behaviour*, Oxford: Oxford University Press.
- Easton, D., Gunnel J. and Stein M. (eds) (1995): *Regime and Discipline: Democracy and Development of Political Science*, Ann Arbor: University of Michigan Press
- European Commission (2001): *European Governance*. A White Paper, Brussels, 25 July 2001, COM(2001) 428 final.
- European Commission (2008): *Second strategic review of Better Regulation in the European Union*. Brussels, 30.1.2008, COM(2008) 32 final.
- European Commission (2009): *Third strategic review of Better Regulation in the European Union*. Brussels, 28.1.2008, COM(2009) 15 final.
- Fink-Hafner, Danica (2009): *Problems of Research into Interest Groups*. ECPR General Conference, Potsdam, 10-12 September 2009, 1–22

- Gajduscsek, György (2009): Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. *Politikatudományi Szemle*, No. 2, 58–80.
- Goodin, Robert and Hans-Dieter Klingemann (eds) (1996): *A New Handbook of Political Science*. Oxford, Oxford University Press.
- Goglio, Alessandro (2009): A szubnacionális kormányzati szint hatékonyságának előmozdítása Magyarországon. *Pénzügyi Szemle*, LIV. évfolyam, 4. szám, 581–604.
- Héthy, Lajos (2010): *Civil beszéd vagy „párt-beszéd”? Az érdekegyeztetés ma*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- Hooghe, Lisbet and Gary Marks (2001): *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, Rowman and Littlefield.
- Huckfeldt, Robert (2009): Information, Persuasion, and Political Communication Networks. In: Dalton and Klingemann (eds), 100–122.
- Hurrelmann, Achim and Joan Debardeleben (2009): Democratic dilemmas in EU multilevel governance: untangling the Gordian knot. *European Political Science Review*. Vol. 1, No. 2, July 2009, 229–247.
- Hysing, Erik (2009): From Government to Governance? *Governance*, Vol. 22, No. 4, 647–672.
- Kaiser, Wolfram (2009): Bringing History Back In To the Study of Transnational Networks in European Integration. *Journal of Public Policy*, 29. évfolyam, No. 2, Special Issue on Networks, 135–151.
- Kákai, László (szerk.) (2010): *20 évesek az önkormányzatok: Születésnap vagy halotti tor?* Pécs. Publikon Kiadó.
- Kjaer A. M. (2004): *Governance*. Cambridge, Polity Press.
- Kohler-Koch, Beate (ed.) (2003) *Linking EU and National Governance*. Oxford and New York, Oxford University Press.
- Koiman, Jan (ed.) (1993): *Modern Governance: New Government – Society Interactions*. London, Sage.
- Koiman, Jan (2003): *Governing as Governance*. London, Sage.
- Mandelkern Group (2001): *Mandelkern Group on Better Regulation*. Final Report for the European Commission, Brussels, 13 November 2001, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf.
- Nelson, Barbara (1996): Public Policy and Administration: An Overview. In: Goodin and Klingemann, 551–592.
- OECD, Organization for Economic Co-operation and Development (2009): *Government at a Glance*. http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_33735_43714657_1_1_1_1,00.html.
- Olsen, Johan (2009): Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government. *European Political Science Review*, Vol. 1, No. 1, 3–32.
- Pálné Kovács, Ilona (2009): Régiók és fejlesztési koalíciók. *Politikatudományi Szemle*, 2009/4, 37–60.
- Peters, Guy and Jon Pierre (eds) (2003): *Handbook of Public Administration*. London, Sage.
- Pierre, Jon (2009): New Governance, New Democracy?, The Quality of Government Institute, University of Gothenburg. *Working Paper Series* No. 4, www.qog.pol.gu.se.
- Potucek, M. (ed.) (2004): *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee.

- Rumpala, Yannick (2009): Knowledge and praxis of networks as a political project. *Twenty-First Century Society*, IV. évfolyam, No. 3, 277–295.
- Schout, Adriaan (2009): Organizational learning in the EU's multi-level governance system, *Journal of European Public Policy*. Special Issue on Learning and Governance in the EU Policy-making process, Vol. 16, No. 8, 1124–1144.
- Simon, Zoltán (2009): *Érdekérvényesítés a közpolitikai döntéshozatalban az Európai Unióban és Magyarországon*. Budapest, L'Harmattan.
- Smith, Andy (2003): Multi-level Governance: What It Is and How It Can Be Studied. In: Peters and Pierre, 619–628.
- Stoker, Gerry (1998): Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, May 1998, No. 155, Special Issue on Governance.
- Stolle, Dietlind (2009): Social Capital. In: Dalton and Klingemann (eds), 655–674.
- TÁRKI (2005a): Kockázat, bizalom és részvétel a magyar gazdaságban és társadalomban. 2005. április. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a719.pdf>
- TÁRKI (2005b): A társadalmi tőke növelésének lehetőségei fejlesztéspolitikai eszközökkel. 2005. november <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a768.pdf>
- TÁRKI (2009): Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékszerkezetében. http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult_elem-zeszaro_toth.pdf
- Wessels, Bernhard (2009): Membership in Interest Organizations and Political Parties: the Development of Civil Society in the New Europe. 1990 and 2000, ECPR General Conference, Potsdam, 10–12 September 2000.